

PERKEMBANGAN LEMBAGA-LEMBAGA NEGARA DI INDONESIA



Dr. Sobirin Malian, S.H., M.H. Lahir di Empat Lawang, Sumatera Selatan, 28 Oktober 1965. Riwayat pendidikan tamat SDN No.2 Pendopo-Lintang, Kabupaten Empat Lawang, SMP Muhammadiyah III Yogyakarta dan SMA Muhammadiyah I Yogyakarta. Menyelesaikan program S-1, S-2 dan S-3 pada Fakultas Hukum, UII Yogyakarta. Pernah bekerja sebagai wartawan, peneliti dan konsultan. Aktif menulis artikel di berbagai media seperti KR, Bernas, Jawa Pos, Kompas, Merdeka, Republika, Sindo dan menulis untuk beberapa Jurnal. Beberapa buku yang telah diterbitkan antara lain; *Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945* (UII Press, 2001), *Memperkokoh Otonomi Daerah* (UII Press, 2004), *Ide-ide Besar Sejarah Amerika* (UII Press, 2005), *Pendidikan Kewarganegaraan dan HAM* (UII Press, 2005), *Hukum Bisnis* (Kreasi Total Media, 2017), *Hukum Pajak* (Kurnia Kalam Semesta, 2019), *Membangun Hukum Indonesia* (Penyunting bersama Prof. Abdul Ghofur, 2016), *Lembaga-Lembaga Negara* (2019), *Filsafat Hukum* (bersama Ilham Yuli Isdiyanto, 2019) dan *Kebijakan Publik dalam Negara Hukum* (Kreasi Total Media, 2021). Telah menyunting dan mengedit lebih dari 200 judul buku.

Kini dosen tetap Fakultas Hukum Universitas Ahmad Dahlan (UAD) Yogyakarta dan Direktur Penerbit Kreasi Total Media Yogyakarta. Tenaga Ahli Komisi VIII DPR RI atas nama Erwin Moeslimin Singajuru (2003-2018).

Pengalaman organisasi sejak mahasiswa aktif di HMI, IMM, PII. Kini tercatat sebagai anggota IDRI (Ikatan Dosen Republik Indonesia), APHTN/HAN (Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara) DIY, pernah menjabat Ketua IKAPI (Ikatan Penerbit Indonesia) DIY.

Penerbit:
Kreasi Total Media
Kauman GM I / 332, RT.45, RW.12, Yogyakarta 55122
Telp./Fax.: 0274-375314;
Email: totalmedia_publish@yahoo.co.id

ISBN 978-602-1271-95-7



9 786021 271957

Sobirin Malian

PERKEMBANGAN LEMBAGA-LEMBAGA NEGARA DI INDONESIA



PERKEMBANGAN LEMBAGA-LEMBAGA NEGARA DI INDONESIA

Dr. Sobirin Malian, SH., M.Hum.

**PERKEMBANGAN LEMBAGA-LEMBAGA
NEGARA DI INDONESIA**

Sanksi Pelanggaran Pasal 113 Undang-undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta, sebagaimana yang diatur dan diubah dari Undang-undang Nomor 19 Tahun 2002, bahwa:

Kutipan Pasal 113

- (1) Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 100.000.000, 00 (seratus juta rupiah).
 - (2) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 500.000.000, 00 (lima ratus juta rupiah).
 - (3) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 1.000.000. 000, 00 (satu miliar rupiah).
 - (4) Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 4.000.000.000, 00 (empat miliar rupiah).
-

PERKEMBANGAN LEMBAGA-LEMBAGA NEGARA DI INDONESIA

Dr. Sobirin Malian, SH., M.Hum.

PERKEMBANGAN LEMBAGA-LEMBAGA NEGARA DI INDONESIA

Penulis : **Dr. Sobirin Malian, S.H., M.Hum.**

ISBN : **978-602-1271-95-7**

Sampul & Layout : **AW Studio**

Penerbit : **KREASI TOTAL MEDIA**
Anggota IKAPI

Alamat : Kauman GM I/332 RT 46 RW 12, Yogyakarta 55122
Telp./Faks: 0274-375314; 0812-1509-7878
Email: totalmedia_publish@yahoo.co.id

Cetakan Pertama : **Januari 2022**
xiv+209 hlm. 16x23 cm

Hak cipta © dilindungi undang-undang.
Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan dengan cara apa pun
tanpa izin tertulis dari penerbit.

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum wr. wb.

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allh SWT, karena masih diberi kesehatan dan kesempatan untuk berkarya terutama menulis buku. Buku ini sebenarnya buku yang ditulis beberapa tahun lalu tapi belum “publish.” Setelah dipikir-pikir sayang jika tidak diterbitkan, maka terbitlah sekarang. Mudah-mudahan dengan terbitnya buku ini, menambah motivasi penulis untuk terus berkarya dan sejatinya menulis itu dunia penulis.

Sholawat serta salam semoga tercurah kepada Nabi Muhammad S.A,W. Keluarga, dan pengikutnya.

* * *

Salah satu fenomena yang sangat penting pasca perubahan Undang-Undang Dasar 1945 adalah berdirinya lembaga-lembaga negara mandiri (*state auxiliary agencies*) dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Lembaga-lembaga tersebut dibentuk dengan dasar hukum yang berbeda-beda, baik dengan konstitusi, undang-undang, bahkan ada yang dibentuk dengan keputusan presiden saja.

Dasar hukum yang berbeda-beda itu menunjukkan bahwa lembaga-lembaga negara mandiri itu dibentuk berdasarkan isu-isu parsial, insidental, dan sebagai jawaban khusus terhadap persoalan yang sedang dihadapi. Hal ini mengakibatkan komisi-komisi itu berjalan secara sendiri-sendiri dan tidak saling melengkapi satu sama lain, sehingga dalam implikasi yang lebih jauh dapat mengakibatkan efektivitas keberadaan komisi-komisi itu dalam struktur ketatanegaraan masih belum tampak berjalan sesuai dengan tujuan mulia pembentukan lembaga yang ekstralegislatif, ekstraeksekutif, dan ekstrayudikatif itu.

Lembaga Negara di Indonesia

Dalam pandangan Hans Kelsen, organ negara itu setidaknya menjalankan salah satu dari 2 (dua) fungsi, yakni fungsi menciptakan hukum (*law-creating function*) atau fungsi yang menerapkan hukum (*law-applying function*). Dengan menggunakan analisis Kelsen tersebut, Jimly Asshiddiqie menyimpulkan bahwa pascaperubahan UUD 1945, dapat dikatakan terdapat 34 lembaga negara. Dari 34 lembaga negara tersebut, ada 28 lembaga yang kewenangannya ditentukan baik secara umum maupun secara rinci dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ke-28 lembaga negara inilah yang dapat disebut sebagai lembaga negara yang memiliki kewenangan konstitusional atau yang kewenangannya diberikan secara eksplisit oleh UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ke-34 organ tersebut dapat dibedakan dari dua segi, yaitu dari segi fungsinya dan dari segi hirarkinya. Hirarki antarlembaga negara itu penting untuk ditentukan karena harus ada pengaturan mengenai perlakuan hukum terhadap orang yang menduduki jabatan dalam lembaga negara itu. Mana yang lebih tinggi dan mana yang lebih rendah perlu dipastikan untuk menentukan tata tempat duduk dalam upacara dan besarnya

tunjangan jabatan terhadap para pejabatnya. Untuk itu, ada dua kriteria yang dapat dipakai, yaitu (i) kriteria hirarki bentuk sumber normatif yang menentukan kewenangannya, dan (ii) kualitas fungsinya. Yang bersifat utama atau penunjang dalam sistem kekuasaan negara. Sehubungan dengan hal itu, maka dapat ditentukan bahwa dari segi fungsinya, ke-34 lembaga tersebut, ada yang bersifat utama atau primer, dan ada pula yang bersifat sekunder atau penunjang (*auxiliary*). Sedangkan dari segi hirarkinya, ke-34 lembaga itu dapat dibedakan ke dalam tiga lapis. Organ lapis pertama dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara. Organ lapis kedua disebut sebagai lembaga negara saja, sedangkan organ lapis ketiga merupakan lembaga daerah. Di antara lembaga-lembaga tersebut ada yang dapat dikategorikan sebagai organ utama atau primer (*primary constitutional organs*), dan ada pula yang merupakan organ pendukung atau penunjang (*auxiliary state organs*). Corak dan struktur organisasi negara kita di Indonesia juga mengalami dinamika perkembangan yang sangat pesat.

Setelah masa reformasi sejak tahun 1998, banyak lembaga-lembaga dan komisi-komisi independen yang dibentuk. Menurut Jimly Asshiddiqie, beberapa di antara lembaga-lembaga atau komisi-komisi independent dimaksud dapat diuraikan di bawah ini dan dikelompokkan sebagai berikut.

- 1) Lembaga Tinggi Negara yang sederajat dan bersifat independen, yaitu:
 - a) Presiden dan Wakil Presiden;
 - b) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
 - c) Dewan Perwakilan Daerah (DPD);
 - d) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR);
 - e) Mahkamah Konstitusi (MK);
 - f) Mahkamah Agung (MA);
 - g) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

- 2) Lembaga Negara dan Komisi-Komisi Negara yang bersifat independen berdasarkan konstitusi atau yang memiliki *constitutional importance* lainnya, seperti:
 - a) Komisi Yudisial (KY);
 - b) Bank Indonesia (BI) sebagai Bank sentral;
 - c) Tentara Nasional Indonesia (TNI);
 - d) Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI);
 - e) Komisi Pemilihan Umum (KPU);
 - f) Kejaksaan Agung yang meskipun belum ditentukan kewenangannya dalam UUD 1945 melainkan hanya dalam UU, tetapi dalam menjalankan tugasnya sebagai pejabat penegak hukum di bidang pro justisia, juga memiliki *constitutional importance* yang sama dengan kepolisian;
 - g) Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) juga dibentuk berdasarkan UU tetapi memiliki sifat *constitutional importance* berdasarkan Pasal 24 ayat (3) UUD 1945;
 - h) Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOM-NAS- HAM)⁴⁹ yang dibentuk berdasarkan undang-undang tetapi juga memiliki sifat *constitutional importance*.
- 3) Lembaga-Lembaga Independen lain yang dibentuk berdasarkan undang-undang, seperti:
 - a) Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK);
 - b) Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU);
 - c) Komisi Penyiaran Indonesia (KPI);
- 4) Lembaga-lembaga dan komisi-komisi di lingkungan eksekutif (pemerintah) lainnya, seperti Lembaga, Badan, Pusat, Komisi, atau Dewan yang bersifat khusus di dalam lingkungan pemerintahan, seperti:
 - a) Konsil Kedokteran Indonesia (KKI);
 - b) Komisi Pendidikan Nasional;

- c) Dewan Pertahanan Nasional;
 - d) Lembaga Pertahanan Nasional (Lemhannas);
 - e) Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI);
 - f) Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT);
 - g) Badan Pertanahan Nasional (BPN);
 - h) Badan Kepegawaian Nasional (BKN);
 - i) Lembaga Administrasi Negara (LAN);
 - j) Lembaga Informasi Nasional (LIN).
- 5) Lembaga-lembaga dan komisi-komisi di lingkungan eksekutif (pemerintah) lainnya, seperti:
- a) Menteri dan Kementerian Negara;
 - b) Dewan Pertimbangan Presiden;
 - c) Komisi Hukum Nasional (KHN);
 - d) Komisi Ombudsman Nasional (KON);
 - e) Komisi Kepolisian;
 - f) Komisi Kejaksaan.
- 6) Lembaga, Korporasi, dan Badan Hukum Milik Negara atau Badan Hukum yang dibentuk untuk kepentingan negara atau kepentingan umum lainnya, seperti:
- a) Lembaga Kantor Berita Nasional ANTARA;
 - b) Kamar Dagang dan Industri (KADIN);
 - c) Komite Olahraga Nasional Indonesia (KONI);
 - d) BHMN Perguruan Tinggi;
 - e) BHMN Rumah Sakit;
 - f) Korps Pegawai Negeri Republik Indonesia (KORPRI);
 - g) Ikatan Notaris Indonesia (INI);
 - h) Persatuan Advokat Indonesia (Peradi);

Pada dasarnya, pembentukan lembaga-lembaga negara mandiri –atau apa pun namanya– di Indonesia dibentuk karena lembaga-lembaga negara yang ada belum dapat memberikan jalan keluar dan menyelesaikan persoalan yang ada ketika

tuntutan perubahan dan perbaikan semakin mengemuka seiring dengan munculnya era demokrasi. Selain itu, kelahiran lembaga-lembaga negara mandiri itu merupakan sebetulnya ketidakpercayaan publik terhadap lembaga-lembaga yang ada dalam menyelesaikan persoalan ketatanegaraan yang dihadapi.

Secara lebih lengkap, pembentukan lembaga-lembaga negara mandiri di Indonesia dilandasi oleh lima hal penting. Pertama, tidak adanya kredibilitas lembaga-lembaga yang telah ada sebelumnya akibat adanya asumsi (dan bukti) mengenai korupsi yang sistemik, mengakar, dan sulit untuk diberantas. Kedua, tidak independennya lembaga-lembaga negara yang karena alasan tertentu tunduk di bawah pengaruh suatu kekuasaan tertentu. Ketiga, ketidakmampuan lembaga-lembaga negara yang telah ada untuk melakukan tugas-tugas yang harus dilakukan dalam masa transisi menuju demokrasi baik karena persoalan internal maupun eksternal. Keempat, adanya pengaruh global yang menunjukkan adanya kecenderungan beberapa negara untuk membentuk lembaga-lembaga negara ekstra yang disebut lembaga negara mandiri (*state auxiliary agency*) atau lembaga pengawas (*institutional watchdog*) yang dianggap sebagai suatu kebutuhan dan keharusan karena lembaga-lembaga yang telah ada telah menjadi bagian dari sistem yang harus diperbaiki. Kelima, adanya tekanan dari lembaga-lembaga internasional untuk membentuk lembaga-lembaga tersebut sebagai prasyarat bagi era baru menuju demokratisasi.

Demikian selintas tentang kehadiran lembaga-lembaga negara di Indonesia pasca reformasi yang ditailnya diuraikan dalam buku ini.

Atas terbitnya buku ini penulis menyampaikan ucapan terimakasih terutama buat istri tercinta Emila Inayati, ST berkat dia hidupku menjadi hidup. Juga kepada anak-anakku Sheila Sabena dan mas Ibas, mak Sania Azzura Khairunnisa dan

Muhammad Danish Azril yang menjadi energi yang tak ada habis habisnya.

Akhirnya, disadari buku ini masih banyak kekurangan di sana-sini. Kritik dan saran sangat diharapkan.

Nun wal qolami wama yastrurun...

Wassalamu'alaikum wr. wb.

Yogyakarta, Januari 2022

Penulis,

SM

DAFTAR ISI

Kata Pengantar.....	v
Daftar Isi	xiii
BAB I ORGANISASI NEGARA DAN KONSEP NEGARA HUKUM	1
A. Gagasan Tentang Organisasi Negara.....	1
B. Konsep dan Perkembangan Negara Hukum.....	10
BAB II TEORI KONSTITUSI DAN PEMISAHAN KEKUASAAN	37
A. Teori Konstitusi dan Dinamikanya	37
B. Sekilas Tentang Pemisahan Kekuasaan	43
BAB III LEMBAGA-LEMBAGA NEGARA MENURUT UUD 1945	51
A. Majelis Permusyawaratan Rakyat.....	51
B. Dewan Perwakilan Rakyat	59
C. Dewan Perwakilan Daerah	72
D. Presiden dan Wakil Presiden.....	80
E. Mahkamah Konstitusi	85
F. Mahkamah Agung	91
G. Komisi Yudisial.....	96
H. Badan Pemeriksa Keuangan.....	104

BAB IV	LEMBAGA NEGARA INDEPENDEN	113
	A. Komisi Pemilihan Umum	113
	B. Komnas HAM	120
	C. Tentara Nasional Indonesia (TNI)	128
	D. Kepolisian Negara RI	135
	E. Bank Indonesia	141
	F. Ombudsman	145
BAB V	KOMISI NEGARA	153
	A. Komisi yang Keberadaannya Diatur dengan Undang-Undang	153
	B. Komisi yang Keberadaannya Diatur dengan Keputusan Presiden Atau Peraturan Presiden	186
	DAFTAR PUSTAKA	201

BAB I

ORGANISASI NEGARA DAN KONSEP NEGARA HUKUM

A. GAGASAN TENTANG ORGANISASI NEGARA

Konsep tentang negara menempati kedudukan terpenting dalam berbagai kajian ketatanegaraan maupun ilmu politik. Hal ini bisa dimengerti, mengingat konsep negara bisa dikatakan menjadi titik tolak bagi perkembangan konsep-konsep yang lain. Berbagai ahli, bahkan para filosof terkemuka pada zaman dahulu kala selalu mendefinisikan konsep ini sebagai landasan teorinya, sebutlah diantaranya Socrates, Plato dan muridnya, Aristoteles. Berbagai penjabaran dari konsep mereka tentang negara menjadi bahan penting dan berbagai modifikasi yang dilakukan konseptor selanjutnya, selalu merujuk kepada nama-nama diatas.

Negara merupakan manifestasi dari kehendak masyarakat yang berkeinginan untuk melanjutkan kehidupannya. Selama masih ada satu keinginan yang kuat dan persamaan kepentingan, maka negara tersebut akan selalu menjadi patokan. Selain itu, persoalan identitas juga “memaksa” agar negara ini selalu eksis. Sebelum itu, negara hanyalah merupakan “tanah tak bertuan” yang tak akan bisa bergerak aktif tanpa ada campur tangan masyarakat. Identitas diperlukan agar manusia satu tak lagi bisa dipandang sebelah mata oleh manusia yang lain. Disinilah kemudian muncul apa yang disebut sebagai pengakuan. Jadi secara filosofis, munculnya negara tak bisa dipisahkan dari kepentingan manusia agar diakui oleh manusia yang lain.

Menurut Plato, negara muncul atau timbul karena adanya kebutuhan dan keinginan manusia yang beraneka macam, yang menyebabkan mereka harus bekerjasama untuk memenuhi kebutuhan mereka. Hal ini disebabkan karena masing-masing orang secara sendiri-sendiri tidak mampu memenuhi kebutuhannya. Berdasarkan kepada kecakapan mereka masing-masing, tiap-tiap orang itu mempunyai tugas sendiri-sendiri dan bekerjasama untuk memenuhi kepentingan mereka bersama. Ide terbentuknya negara menurut Plato disebabkan karena faktor ekonomi, yaitu keinginan manusia untuk melengkapi kebutuhannya. Tidak semua orang bisa mengerjakan semua pekerjaan dalam satu waktu.¹

Logika Plato ini menjadi masuk akal, sebab memang tidak akan mungkin kebutuhan seseorang akan terpenuhi dalam satu kurun waktu. Keahlian manusia juga sangat terbatas. Oleh karenanya, ketidakmungkinan ini menjadi dasar bagi pemenuhan kebutuhan manusia untuk saling bekerjasama dalam satu koridor. Koridor ini terwujud dalam bentuk negara. Bisa disimpulkan bahwa kebutuhan manusialah yang menjadi dasar

¹ Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1998, hlm. 17

bagi terbentuknya negara. Kebutuhan biasanya diidentikkan dengan pemenuhan kebutuhan ekonomi demi kelangsungan hidup manusia.

Menilik kajian yang dituliskan oleh Masad Masrur, pemikiran Plato ini didasari pada kenyataan bahwa Plato akhirnya menelurkan sebuah pemikiran bahwa pemimpin suatu negara haruslah seorang filosof, hal ini dilontarkan karena kekecewaannya atas kepemimpinan para politikus yang ada pada saat itu, terutama yang berkaitan dengan kematian gurunya, yaitu Socrates, di persidangan yang berakhir pada kematian gurunya tersebut.

Plato mengatakan, ada tiga golongan dalam negara yang baik;²

1. Golongan Penjaga yang tidak lain adalah para filosof yang sudah mengetahui, mana yang baik dan hal yang buruk, dan kepemimpinan dipercayakan pada mereka.
2. Pembantu atau Prajurit.
3. Golongan pekerja atau petani yang menanggung kehidupan ekonomi bagi seluruh polis.

Plato tidak begitu mementingkan adanya undang-undang dasar yang bersifat umum, sebab menurutnya keadaan itu terus berubah-ubah dan peraturan itu sulit disama-ratakan, itu semua tergantung masyarakat yang ada di negara tersebut. Adapun negara yang diusulkan oleh Plato berbentuk demokrasi dengan monarkhi, karena jika hanya monarkhi maka akan terlalu banyak kelaliman, dan jika terlalu demokrasi maka akan terlalu banyak kebebasan, sehingga perlu diadakan penggabungan, dan negara ini berdasarkan pada pertanian bukan perdagangan.

² Masad Masrur; *Socrates, Plato dan Aristoteles*; <http://masadmasrur.blog.co.uk>, diakses pada 26 Mei 2010

Sejalan dengan pemikiran Plato ini, Aristoteles sebagai salah satu murid Plato, mengungkapkan bahwa munculnya negara itu merupakan sebuah keharusan atau berdasarkan kodrat. Manusia sebagai anggota keluarga menurut kodratnya tidak dapat dipisahkan dari negara. Manusia adalah makhluk sosial atau *zoon politicon*, maka dari itu tidak dapat dipisahkan dari masyarakat atau negara. Oleh karena itu, kajian terhadap asal mula organisasi negara tidak terlepas dari pola hubungan sosial, budaya, politik manusia, dan negara dalam upaya mencapai kebahagiaan dan kemakmuran. Pencapaian kebahagiaan dan kemakmuran dikenal sebagai tujuan negara.³

Untuk mencapai tujuan negara tersebut, organisasi negara membutuhkan kekuasaan.⁴ Menurut Jean Jacques Rousseau, kekuasaan negara berasal dari teori kontrak sosial. Menurut teori ini, manusia itu berdaulat penuh atas dirinya. Ia memiliki hak-hak yang lahir dari dan atas dirinya sendiri. Kedaulatan orang yang satu tidak kurang, tetapi juga tidak lebih dari yang lain. Dalam situasi yang seperti itu tidak akan mungkin ada kemajuan, maka manusia itu serentak bersama-sama menyerahkan kedaulatan masing-masing kepada masyarakat, lalu pelaksana perintah-perintahnya ialah negara dan pemerintah. Namun demikian, kedaulatan⁵ yang ada ditangan negara tidaklah absolut. Pada sisi inilah, perlu adanya teori pembatasan kekuasaan yang bertujuan agar hukum tetap eksis.

Di samping teori kontrak sosial, masih banyak lagi teori-teori yang menjelaskan kekuasaan negara dengan hukum sebagai

³ Soehino, *op.cit.*

⁴ Istilah kekuasaan sering dipersamakan dengan istilah kedaulatan. Penjelasan secara rinci dapat dibaca Jimly Assididqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtiar Baru van Hoeve, Jakarta, 1994, hlm 56

⁵ M. Hutaharuk, *Asas-asas Ilmu Negara*, Erlangga, Jakarta, 1978, hlm. 25.

koridor pembatasnya. Dalam perjalanannya, teori kontrak sosial, teori kekuasaan dan teori hukum terus berdialektika, yang kemudian menemukan jalan tengah, yang kemudian disebut sebagai teori *trias politica*. Teori yang dikemukakan oleh Montesquieu adalah teori yang paling banyak diikuti. Menurut ajaran teori *trias politica*, kekuasaan negara terbagi ke dalam tiga cabang kekuasaan (*separation des pouvoirs/separation of power*) yaitu: 1) kekuasaan legislatif; 2) kekuasaan eksekutif; dan 3) kekuasaan yudikatif.⁶

Pembagian kekuasaan dimaksudkan agar tidak terjadi sentralisasi (penumpukan) kekuasaan. Secara teoritis, ketiga kekuasaan ini mempunyai tugas yang berbeda. Kekuasaan eksekutif dan legislatif dalam tugasnya saling melakukan relasi, sementara kekuasaan yudikatif bersifat independen. Pada prinsipnya, konsep “pemisahan kekuasaan” merujuk pada prinsip-prinsip organisasi politik. Konsep ini secara tegas mendalilkan, bahwa ketiga bidang kekuasaan itu dapat ditentukan sebagai tiga fungsi negara yang dikoordinasikan secara berbeda. Kenyataan ini merupakan anggapan yang ditelaah oleh Hans Kelsen.⁷

Ditinjau dari sudut ilmu politik, yang *notabene* sangat berdekatan dengan perspektif ilmu negara, ada empat teori tentang terbentuknya negara, yaitu teori alamiah, teori ciptaan

⁶ Teori *trias politica* ini terkadang dipahami juga kepada teori kekuasaan negara yang dikemukakan oleh John Locke. Secara historis teori *trias politica* ini yang mengemukakan adalah Montesquie. Berikut ini pendapat John Loke tentang pembagian kekuasaan. Ia membagi kekuasaan menjadi tiga bagian, yakni; 1) kekuasaan legislatif; 2) kekuasaan eksekutif; dan kekuasaan federatif. Baca lebih lanjut Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara*, Gramedia, Jakarta, 1997, hlm 60

⁷ Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Nusamedia dan Nuansa, Bandung, 2006, hlm. 382.

Tuhan, teori kekuatan, dan teori kontrak sosial. Masing-masing teori itu juga memberikan penjelasan tentang di mana sumber kewenangan politik;⁸

1. Teori Alamiah

Menjelaskan bahwa terbentuknya negara adalah karena kebutuhan manusia untuk aktualisasi kemanusiaannya. Negara adalah wadah tertinggi untuk aktualisasi manusia. Selain negara, dua wadah lain yang tingkatnya lebih rendah adalah keluarga dan desa. Di dalam keluarga, manusia mengaktualisasikan diri di bidang fisik, karena keluarga menyediakan pemenuhan kebutuhan-kebutuhan fisik manusia. Di dalam desa, manusia mengaktualisasi diri di bidang sosial, karena desa menyediakan pemenuhan hasrat untuk berkawan dan bermasyarakat. Di dalam negara, manusia mengaktualisasikan diri di bidang moral dan politik untuk menjadi manusia sepenuhnya karena manusia mampu mengaktualisasikan hasrat moral dan politik yang tidak bisa terpenuhi di dalam wadah keluarga dan desa. Oleh karena itu manusia bisa sempurna hanya bila mereka berperan dalam negara.

2. Teori Ciptaan Tuhan

Menjelaskan bahwa terbentuknya negara adalah karena diciptakan oleh Tuhan. Penguasa atau pemerintah suatu negara ditunjuk atau ditentukan oleh Tuhan, sehingga walaupun penguasa atau pemerintah mempunyai kewenangan, sumber kewenangan tetap adalah Tuhan. Oleh karena sumber kewenangan adalah Tuhan, penguasa atau pemerintah bertanggungjawab kepada Tuhan, bukan kepada rakyat yang dikuasai atau diperintah.

⁸ Basis Susilo, "Teori Kontrak Sosial; Hobbes, Locke dan Rousseau", *Jurnal Masyarakat, Kebudayaan dan Politik*, Tahun II, No 2, Triwulan 1, FISIP Unair, Surabaya, 1988

3. Teori Kekuatan

Menjelaskan bahwa terbentuknya negara adalah karena hasil penaklukan dan kekerasan antar manusia, yang kuat dan mampu menguasai yang lain membentuk negara dan memaksakan haknya untuk menguasai dan memerintah negara. Sumber kewenangan dalam teori ini adalah kekuatan itu sendiri, karena kekuatan itu yang membenarkan kekuasaan dan kewenangan.

4. Teori Kontrak Sosial

Menjelaskan bahwa terbentuknya negara adalah karena anggota masyarakat mengadakan kontrak sosial untuk membentuk negara. Dalam teori ini, sumber kewenangan adalah masyarakat itu sendiri. Teori kontrak sosial berkembang dan dipengaruhi oleh pemikiran Jaman Pencerahan (*Enlightenment*) yang ditandai dengan rasionalisme, realisme, dan humanisme, yang menempatkan manusia sebagai pusat gerak dunia. Pemikiran bahwa manusia adalah sumber kewenangan secara jelas menunjukkan kepercayaan terhadap manusia untuk mengelola dan mengatasi kehidupan politik dan bernegara.

Menarik untuk disimak, mengenai teori kontrak sosial yang kerap kali diidentikkan dengan tiga nama tenar, masing-masing adalah Thomas Hobbes, John Locke dan Jean Jaques Rousseau. Setelah disinggung sedikit diatas, mengenai pemikiran Rouseau, ditambahkan pula bahwasanya pada dasarnya manusia itu sama. Pada kondisi alamiah antara manusia yang satu dengan manusia yang lain tidaklah terjadi perkelahian. Justru pada kondisi alamiah ini manusia saling bersatu dan bekerjasama. Kenyataan itu disebabkan oleh situasi manusia yang lemah dalam menghadapi alam yang buas. Masing-masing menjaga diri dan berusaha menghadapi tantangan alam. Untuk itu mereka perlu saling menolong, maka terbentuklah organisasi sosial yang memungkinkan manusia bisa mengimbangi alam.

Walaupun pada prinsipnya manusia itu sama, tetapi alam, fisik dan moral menciptakan ketidaksamaan. Muncul hak-hak istimewa yang dimiliki oleh beberapa orang tertentu karena mereka ini lebih kaya, lebih dihormati, lebih berkuasa, dan sebagainya. Organisasi sosial dipakai oleh yang punya hak-hak istimewa tersebut untuk menambah *power* dan menekan yang lain. Pada gilirannya, kecenderungan itu menjurus ke kekuasaan tunggal. Untuk menghindari dari kondisi yang punya hak-hak istimewa menekan orang lain yang menyebabkan ketidaktoleranan (*intolerable*) dan tidak stabil, maka masyarakat mengadakan kontrak sosial, yang dibentuk oleh kehendak bebas dari semua (*the free will of all*), untuk memantapkan keadilan dan pemenuhan moralitas tertinggi. Akan tetapi kemudian Rousseau mengedepankan konsep tentang kehendak umum (*volonte generale*) untuk dibedakan dari hanya kehendak semua (*omnes ut singuli*).⁹

Sementara itu, Hobbes menegaskan bahwa hasrat manusia itu tidaklah terbatas. Untuk memenuhi hasrat atau nafsu yang tidak terbatas itu, manusia mempunyai *power*. Oleh karena setiap manusia berusaha untuk memenuhi hasrat dan keengganannya, dengan menggunakan *power*-nya masing-masing, maka yang terjadi adalah benturan *power* antarsesama manusia, yang meningkatkan keengganannya untuk mati. Hobbes menyatakan bahwa dalam kondisi alamiah, terdapat perjuangan untuk *power* dari manusia atas manusia yang lain. Dalam kondisi alamiah seperti itu, manusia menjadi tidak aman dan ancaman kematian menjadi semakin mencekam.

Karena kondisi alamiah tidak aman, maka dengan akalanya, manusia berusaha menghindari kondisi perang yang satu dengan yang lainnya itu dengan menciptakan kondisi artifisial (buatan). Dengan penciptaan ini, manusia tidak lagi dalam kondisi alamiah,

⁹ *Ibid.*

tetapi sudah memasuki kondisi sipil. Caranya adalah masing-masing anggota masyarakat mengadakan kesepakatan di antara mereka, untuk melepaskan hak-hak mereka dan mentransfer hak-hak itu kepada beberapa orang atau lembaga yang akan menjaga kesepakatan itu, agar terlaksana dengan sempurna. Untuk itu orang atau lembaga itu harus diberi hak sepenuhnya untuk menggunakan semua kekuatan dari masyarakat. Beberapa orang atau lembaga itulah yang memegang kedaulatan penuh. Tugasnya adalah menciptakan dan menjaga keselamatan rakyat (*the safety of the people*).¹⁰

Di lain pihak, Locke menyatakan bahwa ciri-ciri manusia tidaklah ingin memenuhi hasrat dengan power tanpa mengindahkan manusia lainnya. Menurut Locke, manusia di dalam dirinya mempunyai akal yang mengajar prinsip bahwa karena menjadi sama dan independen manusia tidak perlu melanggar dan merusak kehidupan manusia lainnya. Oleh karena itu, kondisi alamiah menurut Locke sangat berbeda dari kondisi alamiah menurut Hobbes. Menurut Locke, dalam kondisi alamiah sudah terdapat pola-pola pengaturan dan hukum alamiah yang teratur karena manusia mempunyai akal yang dapat menentukan apa yang benar apa yang salah dalam pergaulan antara sesama.

Masalah ketidaktentraman dan ketidakamanan kemudian muncul, menurut Locke, karena beberapa hal. *Pertama*, apabila semua orang dipandu oleh akal murninya, maka tidak akan terjadi masalah. Akan tetapi, yang terjadi, beberapa orang dipandu oleh akal yang telah dibiarkan (terbias) oleh dorongan-dorongan kepentingan pribadi, sehingga pola-pola pengaturan dan hukum alamiah menjadi kacau. *Kedua*, pihak yang dirugikan tidak selalu dapat memberi sanksi kepada pelanggar aturan dan hukum yang ada, karena pihak yang dirugikan itu tidak mempunyai kekuatan cukup untuk memaksakan sanksi.

¹⁰ *Ibid*

Oleh karena kondisi alamiah, karena ulah beberapa orang yang biasanya punya *power*, tidaklah menjamin keamanan penuh, maka seperti halnya Hobbes, Locke juga menjelaskan tentang upaya untuk lepas dari kondisi yang tidak aman penuh menuju kondisi aman secara penuh. Manusia menciptakan kondisi artifisial (buatan) dengan cara mengadakan kontrak sosial. Masing-masing anggota masyarakat tidak menyerahkan sepenuhnya semua hak-haknya, akan tetapi hanya sebagian saja. Antara pihak (calon) pemegang pemerintahan dan masyarakat tidak hanya hubungan kontraktual, akan tetapi juga hubungan saling kepercayaan (*fiduciary trust*).¹¹

B. KONSEP DAN PERKEMBANGAN NEGARA HUKUM

Konsep negara hukum merupakan konsep yang telah mengalami dinamika cukup lama dalam perdebatan antara negara dan kekuasaan. Dapat dikatakan konsep negara hukum, dari segi usia hampir sama tuanya dengan usia ilmu negara ataupun ilmu kenegaraan itu sendiri. Konsep negara hukum dipopulerkan oleh Plato, seorang filosof yang lahir di Athena pada tahun 429 SM dan meninggal pada tahun 347 SM. Buah karyanya yang menggambarkan akan cita negara hukum terdapat dalam tiga karya besarnya, yakni: *Politeia (the Republica)*; *Politicos (the Statemen)*; dan *Nomoi (the Law)*.

Politeia menggambarkan keadaan negara Athena pada waktu itu yang dipimpin oleh orang yang haus akan harta, kekuasaan dan gila hormat. Pemerintah sewenang-wenang yang tidak memperhatikan penderitaan rakyatnya telah menggugah Plato untuk menulis karyanya berjudul *Politeia*, berupa suatu negara yang bebas dari pemimpin negara yang rakus dan jahat, tempat keadilan dijunjung tinggi. Agar negara menjadi

¹¹ *Ibid.*

baik, maka pemimpin negara harus diserahkan kepada filosof, karena filosof adalah manusia arif bijaksana, yang menghargai kesusilaan, berpengetahuan tinggi. Para filosof dianggap paling mengetahui mengenai apa yang baik bagi semua orang, dan apa yang buruk yang harus dihindari. Kepada para filosoflah seharusnya pimpinan negara dipercayakan, tidak usah ada kekhawatiran bahwa ia akan menyalahgunakan kekuasaan yang diserahkan kepadanya.¹²

Konsep negara hukum merupakan konsep yang telah mengalami dinamika cukup lama dalam perdebatan antara negara dan kekuasaan. Dapat dikatakan konsep negara hukum, dari segi usia hampir sama tuanya dengan usia ilmu negara ataupun ilmu kenegaraan itu sendiri. Konsep negara hukum dipopulerkan oleh Plato, seorang filosof yang lahir di Athena pada tahun 429 SM dan meninggal pada tahun 347 SM. Buah karyanya yang menggambarkan akan cita negara hukum terdapat dalam tiga karya besarnya, yakni: *Politeia (the Republic)*; *Politicos (the Statemen)*; dan *Nomoi (the Law)*. *Politeia* menggambarkan keadaan negara Athena pada waktu itu yang dipimpin oleh orang yang haus akan harta, kekuasaan dan gila hormat.¹³

Pemerintah sewenang-wenang yang tidak memperhatikan penderitaan rakyatnya telah menggugah Plato untuk menulis karyanya berjudul *Politeia*, berupa suatu negara yang bebas dari pemimpin negara yang rakus dan jahat, tempat keadilan dijunjung tinggi. Agar negara menjadi baik, maka pemimpin negara harus diserahkan kepada filosof, karena filosof adalah manusia arif bijaksana, yang menghargai kesusilaan, berpengetahuan tinggi. Para filosof dianggap paling mengetahui mengenai apa yang baik bagi semua orang, dan apa yang buruk yang harus

¹² Azhary, *Negara Hukum Indonesia Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-Unsurnya*, UI Press, Jakarta 1995, hlm. 19.

¹³ *Ibid.*

dihindari. Kepada para filosoflah seharusnya pimpinan negara dipercayakan, tidak usah ada kekhawatiran bahwa ia akan menyalahgunakan kekuasaan yang diserahkan kepadanya.¹⁴

Dalam pandangan Plato yang hidup pada masa tersebut, para filosof merupakan guru dalam segala bidang. Ia akan menjadi rujukan para khalayak dan menjadi tumpuan harapan untuk menangani semua permasalahan. Di tangan para filosoflah, semua permasalahan akan menemukan jalan keluarnya. Terlepas dari pandangan Plato yang mendasari berbagai kajian tentang ketatanegaraan tersebut, terdapat sisi positif dan negatifnya. Dampak positifnya adalah bahwasanya moral dijadikan sebuah ukuran bagi mereka yang akan menjalankan kekuasaan. Ukurannya menjadi sangat fundamental, dan tidak kemudian menjadikan kekuasaan sebagai obyek. Dewasa ini dipahami, terutama dalam konteks demokrasi, bahwasanya kekuasaan akan diperebutkan oleh aktor-aktor politik yang mempunyai basis modal yang kuat. Dalam hal ini, modal dipahami sebagai materi dan angka kepopuleran yang kuat di mata masyarakat.

Sementara dalam pandangan Plato, modal yang kuat tidak akan secara otomatis membuat seseorang bisa berkuasa. Moralitas menjadi batu sandungan bagi mereka yang kebetulan mempunyai "cacat" di mata masyarakat, meski mereka mempunyai modal yang kuat. Sedangkan efek negatif atau yang menjadi kelemahan dari pendapat Plato adalah tidak adanya jaminan bahwa para filosof tersebut akan selalu berjalan dalam *track* yang selalu lurus. Mengutip pendapat Lord Acton, bahwa kekuasaan cenderung korup, maka pendapat Plato menjadi agak mengkhawatirkan. Tidak ada tawaran atau alternatif lain, jika pada nantinya para filosof yang berkuasa tersebut berbalik arah dan melaksanakan kekuasaannya secara sewenang-wenang. Untuk itulah, sebagai murid Plato, Aristoteles merasa perlu

¹⁴ *Ibid.*

untuk memperbaiki apa yang pernah diucapkan oleh gurunya tersebut.

Di sisi lain, Plato secara langsung menarik garis tegas atau garis pemisah antara kekuasaan di satu sisi dengan orang yang berkuasa. Filosof yang diartikan oleh Plato sejalan dengan keberadaan moral dan etika, pada sisi yang lain. Ini artinya, bagi siapa saja yang menginginkan kekuasaan, maka syarat yang tidak boleh dipinggirkan adalah keberadaan moral dan etikanya. Ini yang menjadikan landasan bagi negara yang bisa menunjukkan jati dirinya sebagai negara yang maju, bermoral dan bermartabat, juga bisa mensejahterakan rakyatnya.

Sedangkan menurut Aristoteles, suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Ada tiga unsur dari pemerintahan yaitu;¹⁵

1. Pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum
2. Pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan pada ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang mengenyampingkan konvensi dan konstitusi.
3. Pemerintahan berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan pemerintahan despotik.

Realitas munculnya ide negara hukum beberapa waktu sebelum masehi ini, mempunyai korelasi yang erat dengan upaya menghapuskan sistem pemerintahan absolut. Perlawanan terhadap kekuasaan yang mutlak dari raja, secara konkret dilaksanakan dengan memperjuangkan sistem konstitusional, yaitu sistem pemerintahan berdasarkan konstitusi. Pemerintahan tidak boleh dilakukan menurut kehendak raja semata, melainkan

¹⁵ Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, UII Press, 2002, hlm. 2.

harus didasarkan pada hukum konstitusi.¹⁶

Upaya membatasi kekuasaan raja yang absolut, selain dikarenakan munculnya kesadaran atas sistem pemerintahan yang berdasarkan pada konstitusi, hal itu juga tidak terlepas karena kekuasaan raja banyak dipengaruhi oleh berbagai perkembangan di antaranya; *reformasi*, *renaissance*, hukum kodrat dan timbulnya kaum *bourgeoisie* beserta aliran pencerahan akal (*Aufklaerung*). Seiring dengan itu, berkembang pula gagasan untuk melindungi hak-hak asasi manusia yang dipelopori oleh pemikir-pemikir Inggris dan Perancis yang sangat mempengaruhi tumbanganya absolutisme dan lahirnya negara hukum.¹⁷

Sejarah timbulnya pemikiran atau cita negara hukum itu sendiri sebenarnya sudah sangat tua. Jauh lebih tua dari usia Ilmu Negara atau pun Ilmu Kenegaraan. Cita negara hukum itu untuk pertama kalinya dikemukakan oleh Plato dan kemudian pemikiran tersebut dipertegas oleh Aristoteles. Dalam bukunya, *Nomoi*, Plato mulai memberikan perhatian dan arti yang lebih tinggi pada hukum. Menurutnya, penyelenggaraan pemerintahan yang baik ialah yang diatur oleh hukum. Cita Plato tersebut kemudian dilanjutkan oleh muridnya bernama Aristoteles. Menurut Aristoteles, "suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum."

Aristoteles agaknya mencoba melengkapi dasar pemikiran Plato. Tidak hanya berujung kepada siapa yang berhak menjalankan pemerintahan, akan tetapi juga mendasarkan pemikirannya kepada landasan bagi terciptanya keadilan. Aristoteles tidak hanya berpijak pada konteks subyek, tetapi juga mendalaminya dengan pemahaman bahwa negara merupakan sebuah entitas yang sifatnya lebih kompleks. Negara akan berjalan

¹⁶ S.F Marbun, dkk (Peny), *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2001, hlm. 6.

¹⁷ *Ibid*

dengan benar, tidak hanya ketika mempunyai pemimpin yang bermoral, akan tetapi juga mempunyai pagar-pagar pembatas, yang dalam bahasa Aristoteles disebutkan sebagai konstitusi dan kedaulatan hukum.

Sementara itu, menurut Bagir Manan, konsepsi negara hukum modern merupakan perpaduan antara konsep negara hukum dan negara kesejahteraan. Di dalam konsep ini tugas negara atau pemerintah tidak semata-mata sebagai penjaga keamanan atau ketertiban masyarakat saja, tetapi memikul tanggungjawab mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.¹⁸ Konsep negara hukum mengalami pertumbuhan menjelang abad XX yang ditandai dengan lahirnya konsep negara hukum modern (*welfare state*), dimana tugas negara sebagai penjaga malam dan keamanan mulai berubah. Konsepsi *nachwachterstaat* bergeser menjadi *welvarsstaat*. Negara tidak boleh pasif tetapi harus aktif turut serta dalam kegiatan masyarakat, sehingga kesejahteraan bagi semua orang terjamin.

Dengan kata lain, adanya larangan bagi pemerintah untuk campur tangan dalam urusan warga negara baik di bidang sosial maupun bidang ekonomi (*staats-onthouding* dan *laissez faire*) bergeser ke arah gagasan baru bahwa pemerintah harus bertanggungjawab atas kesejahteraan rakyat. Pemerintah tidak boleh bersifat pasif atau berlaku sebagai penjaga malam melainkan harus aktif melaksanakan upaya-upaya untuk membangun kesejahteraan masyarakatnya dengan cara mengatur kehidupan ekonomi dan sosial. Perubahan konsepsi negara hukum itu terjadi menurut Miriam Budiardjo, antara lain karena banyaknya kecaman terhadap eksekutif

¹⁸ Bagir Manan, *Politik Perundang-undangan dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisasi Perekonomian*, FH-UNILA, Bandar Lampung, 1996, hlm. 16.

dalam industrialisasi dan sistem kapitalis, tersebarinya paham sosialisme yang menginginkan pembagian kekuasaan secara merata serta kemenangan beberapa partai sosialis di Eropa.¹⁹

Ide negara hukum, selain terkait dengan konsep '*rechtsstaat*' dan '*the rule of law*', juga berkaitan dengan konsep '*nomocracy*' yang berasal dari perkataan '*nomos*' dan '*cratos*'. Perkataan nomokrasi itu dapat dibandingkan dengan '*demos*' dan '*cratos*' atau '*kratien*' dalam demokrasi. '*Nomos*' berarti norma, sedangkan '*cratos*' adalah kekuasaan. Yang dibayangkan sebagai faktor penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan adalah norma atau hukum. Karena itu, istilah nomokrasi itu berkaitan erat dengan ide kedaulatan hukum atau prinsip hukum sebagai kekuasaan tertinggi. Dalam istilah Inggris yang dikembangkan oleh A.V. Dicey, hal itu dapat dikaitkan dengan prinsip "*rule of law*" yang berkembang di Amerika Serikat menjadi jargon "*the Rule of Law, and not of Man*". Yang sesungguhnya dianggap sebagai pemimpin adalah hukum itu sendiri, bukan orang. Dalam buku Plato berjudul "*Nomoi*" yang kemudian diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris dengan judul "*The Laws*", jelas tergambar bagaimana ide nomokrasi itu sesungguhnya telah sejak lama dikembangkan dari zaman Yunani Kuno.²⁰

Dalam perspektif sosiologis, gagasan *the rule of law* mengandung empat makna, yaitu:²¹

¹⁹ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Cetakan XIII, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1991, hlm. 59.

²⁰ Jimly Asshiddiqie, *Cita Negara Hukum Kontemporer*, Orasi Ilmiah Pada Wisuda Sarjana Hukum, Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, Palembang, 23 Maret 2004.

²¹ A.A.G. Peters dan Koesriani S, *Hukum dan Perkembangan Sosial*, Buku III, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1990, hlm. 52-53. Juga lihat dalam A. Mukthie Fadjar, *Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik*, In-TRANS, Malang, 2003, hlm. 9

1. Otoritas harus diberi bentuk hukum dan bahwa kekuasaan harus dilaksanakan dengan cara-cara menurut hukum.
2. Hukum menjadi responsif terhadap kepentingan konsumen dan bertujuan untuk mendepersonalisasikan kekuasaan untuk menundukkan pelaksanaannya kepada aturan-aturan, sehingga melindungi warga negara dari tindakan sewenang-wenang penguasa.
3. Hukum tidak menentang kekuasaan, malahan dapat memperkuatnya agar tidak merosot menjadi pemaksa kehendak oleh penguasa.
4. Tidak netral terhadap kepentingan-kepentingan sosial, karena pemihakannya terhadap kelompok yang kurang beruntung secara politik, ekonomi, dan sosial.

Gagasan *the rule of law* mempunyai dimensi universalitas dan sekaligus relativitas. Dimensi universalitasnya ialah gagasan bahwa pelaksanaan kekuasaan dalam masyarakat harus tunduk kepada hukum, hal ini mempunyai implikasi normatif, yaitu:²²

- a. Mempunyai nilai yang berperspektif kerakyatan, yaitu melindungi warga negara terhadap pemerintah dan yang lemah serta miskin terhadap yang kuat serta kaya, dari sudut pandang warga negara yang lemah serta miskin.
- b. Penggunaan pendekatan konfliktual, bukan untuk melawan harmoni dan konsensus palsu, yang berarti dianut pandangan kepatuhan kondisional atas hukum dan otoritas, sehingga memberi ruang untuk beda pendapat dan beda penafsiran, serta kritik atas otoritas tidak ditindas.

Di zaman modern, konsep negara hukum di Eropa Kontinental dikembangkan antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain dengan menggunakan

²² *Ibid.*, hlm. 55-59.

istilah Jerman, yaitu "*rechtsstaat*". Sedangkan dalam tradisi Anglo Amerika, konsep negara hukum dikembangkan atas kepeloporan A.V. Dicey dengan sebutan "*The Rule of Law*". Menurut Julius Stahl, konsep negara hukum yang disebutnya dengan istilah '*rechtsstaat*' itu mencakup empat elemen penting, yaitu:²³

1. Perlindungan hak asasi manusia
2. Pembagian kekuasaan
3. Pemerintahan berdasarkan undang-undang
4. Peradilan tata usaha negara

Sedangkan A.V. Dicey menguraikan adanya tiga ciri penting dalam setiap negara hukum yang disebutnya dengan istilah *The Rule of Law*, yaitu:

1. *Supremacy of Law*
2. *Equality before the law*
3. *Due Process of Law*

Keempat prinsip '*rechtsstaat*' yang dikembangkan oleh Julius Stahl tersebut di atas pada pokoknya dapat digabungkan dengan ketiga prinsip 'Rule of Law' yang dikembangkan oleh A.V. Dicey untuk menandai ciri-ciri Negara Hukum modern di zaman sekarang. Bahkan, oleh "The International Commission of Jurist", prinsip-prinsip negara hukum itu ditambah lagi dengan prinsip peradilan bebas dan tidak memihak (*independence and impartiality of judiciary*) yang di zaman sekarang makin dirasakan mutlak diperlukan dalam setiap negara demokrasi. Prinsip-prinsip yang dianggap ciri penting negara hukum menurut "The International Commission of Jurists" itu adalah:

1. Negara harus tunduk pada hukum
2. Pemerintah menghormati hak-hak individu
3. Peradilan yang bebas dan tidak memihak

²³ Jimly. *op.cit*

Secara umum, menurut pendapat Jimly Asshiddiqie dapat merumuskan kembali adanya dua-belas prinsip pokok Negara Hukum (*Rechtsstaat*) yang berlaku di zaman sekarang. Kedua-belas prinsip pokok tersebut merupakan pilar-pilar utama yang menyangga berdiri tegaknya satu negara modern sehingga dapat disebut sebagai Negara Hukum (*The Rule of Law*, ataupun *Rechtsstaat*) dalam arti yang sebenarnya.²⁴

1. Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*)

Adanya pengakuan normatif dan empirik akan prinsip supremasi hukum, yaitu, bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi. Dalam perspektif supremasi hukum (*supremacy of law*), pada hakikatnya pemimpin tertinggi negara yang sesungguhnya, bukanlah manusia, tetapi konstitusi yang mencerminkan hukum yang tertinggi. Pengakuan normatif mengenai supremasi hukum adalah pengakuan yang tercermin dalam perumusan hukum dan/atau konstitusi, sedangkan pengakuan empirik adalah pengakuan yang tercermin dalam perilaku sebagian terbesar masyarakatnya bahwa hukum itu memang '*supreme*'. Bahkan, dalam republik yang menganut sistem presidensial yang bersifat murni, konstitusi itulah yang sebenarnya lebih tepat untuk disebut sebagai 'kepala negara'. Itu sebabnya, dalam sistem pemerintahan presidensial, tidak dikenal adanya pembedaan antara kepala negara dan kepala pemerintahan seperti dalam sistem pemerintahan parlementer.

2. Persamaan dalam Hukum (*Equality Before the Law*)

Adanya persamaan kedudukan setiap orang dalam hukum dan pemerintahan, yang diakui secara normatif dan dilaksanakan secara empirik. Dalam rangka prinsip persamaan ini, segala sikap dan tindakan diskriminatif dalam segala bentuk dan manifestasinya diakui sebagai sikap dan tindakan yang terlarang,

²⁴ *Ibid*

kecuali tindakan-tindakan yang bersifat khusus dan sementara yang dinamakan '*affirmative actions*' guna mendorong dan mempercepat kelompok masyarakat tertentu atau kelompok warga masyarakat tertentu untuk mengejar kemajuan sehingga mencapai tingkat perkembangan yang sama dan setara dengan kelompok masyarakat kebanyakan yang sudah jauh lebih maju. Kelompok masyarakat tertentu yang dapat diberikan perlakuan khusus melalui '*affirmative actions*' yang tidak termasuk pengertian diskriminasi itu misalnya adalah kelompok masyarakat suku terasing atau kelompok masyarakat hukum adapt tertentu yang kondisinya terbelakang. Sedangkan kelompok warga masyarakat tertentu yang dapat diberi perlakuan khusus yang bukan bersifat diskriminatif, misalnya, adalah kaum wanita ataupun anak-anak terlantar.

3. Asas Legalitas (*Due Process of Law*)

Dalam setiap Negara Hukum, dipersyaratkan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya (*due process of law*), yaitu bahwa segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundang-undangan tertulis tersebut harus ada dan berlaku lebih dulu atau mendahului tindakan atau perbuatan administrasi yang dilakukan. Dengan demikian, setiap perbuatan atau tindakan administrasi harus didasarkan atas aturan atau '*rules and procedures*' (*regels*). Prinsip normatif demikian nampaknya seperti sangat kaku dan dapat menyebabkan birokrasi menjadi lamban. Oleh karena itu, untuk menjamin ruang gerak bagi para pejabat administrasi negara dalam menjalankan tugasnya, maka sebagai pengimbang, diakui pula adanya prinsip '*frijsermessen*' yang memungkinkan para pejabat administrasi negara mengembangkan dan menetapkan sendiri '*beleid-regels*' atau '*policy rules*' yang berlaku internal secara bebas dan mandiri dalam rangka menjalankan tugas jabatan

yang dibebankan oleh peraturan yang sah.

4. Pembatasan Kekuasaan

Adanya pembatasan kekuasaan negara dan organ-organ negara dengan cara menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal atau pemisahan kekuasaan secara horizontal. Sesuai dengan hukum besi kekuasaan, setiap kekuasaan pasti memiliki kecenderungan untuk berkembang menjadi sewenang-wenang, seperti dikemukakan oleh Lord Acton: "*Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely*". Karena itu, kekuasaan selalu harus dibatasi dengan cara memisahkan kekuasaan ke dalam cabang-cabang yang bersifat '*checks and balances*' dalam kedudukan yang sederajat dan saling mengimbangi dan mengendalikan satu sama lain. Pembatasan kekuasaan juga dilakukan dengan membagi-bagi kekuasaan ke dalam beberapa organ yang tersusun secara vertikal. Dengan begitu, kekuasaan tidak tersentralisasi dan terkonsentrasi dalam satu organ atau satu tangan yang memungkinkan terjadinya kesewenang-wenangan.

5. Organ-Organ Eksekutif Independen

Dalam rangka membatasi kekuasaan itu, di zaman sekarang berkembang pula adanya pengaturannya kelembagaan pemerintahan yang bersifat '*independent*', seperti bank sentral, organisasi tentara, organisasi kepolisian dan kejaksaan. Selain itu, ada pula lembaga-lembaga baru seperti Komisi Hak Asasi Manusia, Komisi Pemilihan Umum, lembaga Ombudsman, Komisi Penyiaran, dan lain sebagainya. Lembaga, badan atau organisasi-organisasi ini sebelumnya dianggap sepenuhnya berada dalam kekuasaan eksekutif, tetapi sekarang berkembang menjadi independen sehingga tidak lagi sepenuhnya merupakan hak mutlak seorang kepala eksekutif untuk menentukan pengangkatan ataupun pemberhentian pimpinannya. Independensi

lembaga atau organ-organ tersebut dianggap penting untuk menjamin demokrasi, karena fungsinya dapat disalahgunakan oleh pemerintah untuk melanggengkan kekuasaan. Misalnya, fungsi tentara yang memegang senjata dapat dipakai untuk menumpang aspirasi pro-demokrasi, bank sentral dapat dimanfaatkan untuk mengontrol sumber-sumber keuangan yang dapat dipakai untuk tujuan mempertahankan kekuasaan, dan begitu pula lembaga atau organisasi lainnya dapat digunakan untuk kepentingan kekuasaan. Karena itu, independensi lembaga-lembaga tersebut dianggap sangat penting untuk menjamin prinsip negara hukum dan demokrasi.

6. Peradilan Bebas dan Tidak Memihak

Adanya peradilan yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial judiciary*). Peradilan bebas dan tidak memihak ini mutlak harus ada dalam setiap Negara Hukum. Dalam menjalankan tugas judisialnya, hakim tidak boleh dipengaruhi oleh siapapun juga, baik karena kepentingan jabatan (politik) maupun kepentingan uang (ekonomi). Untuk menjamin keadilan dan kebenaran, tidak diperkenankan adanya intervensi ke dalam proses pengambilan putusan keadilan oleh hakim, baik intervensi dari lingkungan kekuasaan eksekutif maupun legislatif ataupun dari kalangan masyarakat dan media massa. Dalam menjalankan tugasnya, hakim tidak boleh memihak kepada siapapun juga kecuali hanya kepada kebenaran dan keadilan. Namun demikian, dalam menjalankan tugasnya, proses pemeriksaan perkara oleh hakim juga harus bersifat terbuka, dan dalam menentukan penilaian dan menjatuhkan putusan, hakim harus menghayati nilai-nilai keadilan yang hidup di tengah-tengah masyarakat. Hakim tidak hanya bertindak sebagai 'mulut' undang-undang atau peraturan perundang-undangan, melainkan juga 'mulut' keadilan yang menyuarakan perasaan keadilan yang hidup di tengah-tengah masyarakat.

7. Peradilan Tata Usaha Negara

Meskipun peradilan tata usaha negara juga menyangkut prinsip peradilan bebas dan tidak memihak, tetapi penyebutannya secara khusus sebagai pilar utama Negara Hukum tetap perlu ditegaskan tersendiri. Dalam setiap Negara Hukum, harus terbuka kesempatan bagi tiap-tiap warga negara untuk menggugat keputusan pejabat administrasi Negara dan dijalankannya putusan hakim tata usaha negara (*administrative court*) oleh pejabat administrasi negara. Pengadilan Tata Usaha Negara ini penting disebut tersendiri, karena dialah yang menjamin agar warga negara tidak didzalimi oleh keputusan-keputusan para pejabat administrasi negara sebagai pihak yang berkuasa. Jika hal itu terjadi, maka harus ada pengadilan yang menyelesaikan tuntutan keadilan itu bagi warga Negara, dan harus ada jaminan bahwa putusan hakim tata usaha Negara itu benar-benar dijalankan oleh para pejabat tata usaha Negara yang bersangkutan. Sudah tentu, keberadaan hakim peradilan tata usaha negara itu sendiri harus pula dijamin bebas dan tidak memihak sesuai prinsip '*independent and impartial judiciary*' tersebut di atas.

8. Peradilan Tata Negara (*Constitutional Court*)

Di samping adanya pengadilan tata usaha negara yang diharapkan memberikan jaminan tegaknya keadilan bagi tiap-tiap warga negara, Negara Hukum modern juga lazim mengadopsikan gagasan pembentukan Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraannya. Pentingnya Mahkamah Konstitusi (*constitutional courts*) ini adalah dalam upaya memperkuat sistem '*checks and balances*' antara cabang-cabang kekuasaan yang sengaja dipisah-pisahkan untuk menjamin demokrasi. Misalnya, mahkamah ini diberi fungsi untuk melakukan pengujian atas konstitusionalitas undang-undang yang merupakan produk lembaga legislatif, dan memutus

berkenaan dengan berbagai bentuk sengketa antar lembaga negara yang mencerminkan cabang-cabang kekuasaan negara yang dipisah-pisahkan. Keberadaan mahkamah konstitusi ini di berbagai negara demokrasi dewasa ini makin dianggap penting dan karena itu dapat ditambahkan menjadi satu pilar baru bagi tegaknya Negara Hukum modern.

9. Perlindungan Hak Asasi Manusia

Adanya perlindungan konstitusional terhadap hak asasi manusia dengan jaminan hukum bagi tuntutan penegakannya melalui proses yang adil. Perlindungan terhadap hak asasi manusia tersebut dimasyarakatkan secara luas dalam rangka mempromosikan penghormatan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia sebagai ciri yang penting suatu Negara Hukum yang demokratis. Setiap manusia sejak kelahirannya menyandang hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang bersifat bebas dan asasi. Terbentuknya negara dan demikian pula penyelenggaraan kekuasaan suatu negara tidak boleh mengurangi arti atau makna kebebasan dan hak-hak asasi kemanusiaan itu. Karena itu, adanya perlindungan dan penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia itu merupakan pilar yang sangat penting dalam setiap negara yang disebut sebagai Negara Hukum. Jika dalam suatu negara, hak asasi manusia terabaikan atau dilanggar dengan sengaja dan penderitaan yang ditimbulkannya tidak dapat diatasi secara adil, maka negara yang bersangkutan tidak dapat disebut sebagai Negara Hukum dalam arti yang sesungguhnya.

10. Bersifat Demokratis (*Democratische Rechtsstaat*)

Dianut dan dipraktikkannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peranserta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dan

ditegakkan mencerminkan perasaan keadilan yang hidup di tengah masyarakat. Hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, tidak boleh ditetapkan dan diterapkan secara sepihak oleh dan/atau hanya untuk kepentingan penguasa secara bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi. Karena hukum memang tidak dimaksudkan untuk hanya menjamin kepentingan segelintir orang yang berkuasa, melainkan menjamin kepentingan akan rasa adil bagi semua orang tanpa kecuali. Dengan demikian, negara hukum (*rechtsstaat*) yang dikembangkan bukanlah '*absolute rechtsstaat*', melainkan '*demokratische rechtsstaat*' atau negara hukum yang demokratis. Dengan perkataan lain, dalam setiap Negara Hukum yang bersifat nomokratis harus dijamin adanya demokrasi, sebagaimana di dalam setiap Negara Demokrasi harus dijamin penyelenggaraannya berdasar atas hukum.

11. Berfungsi sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara (*Welfare Rechtsstaat*)

Hukum adalah sarana untuk mencapai tujuan yang diidealkan bersama. Cita-cita hukum itu sendiri, baik yang dilembagakan melalui gagasan negara demokrasi (*democracy*) maupun yang diwujudkan melalui gagasan negara hukum (*nomocracy*) dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan umum. Bahkan sebagaimana cita-cita nasional Indonesia yang dirumuskan dalam Pembukaan UUD 1945, tujuan bangsa Indonesia bernegara adalah dalam rangka melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Negara Hukum berfungsi sebagai sarana untuk mewujudkan dan mencapai keempat tujuan negara Indonesia tersebut. Dengan demikian, pembangunan negara Indonesia tidak akan terjebak

menjadi sekedar *'rule-driven'*, melainkan tetap *'mission driven'*, tetapi *'mission driven'* yang tetap didasarkan atas aturan.

12. Transparansi dan Kontrol Sosial

Adanya transparansi dan kontrol sosial yang terbuka terhadap setiap proses pembuatan dan penegakan hukum, sehingga kelemahan dan kekurangan yang terdapat dalam mekanisme kelembagaan resmi dapat dilengkapi secara komplementer oleh peranserta masyarakat secara langsung (partisipasi langsung) dalam rangka menjamin keadilan dan kebenaran. Adanya partisipasi langsung ini penting karena sistem perwakilan rakyat melalui parlemen tidak pernah dapat diandalkan sebagai satu-satunya saluran aspirasi rakyat. Karena itulah, prinsip *'representation in ideas'* dibedakan dari *'representation in presence'*, karena perwakilan fisik saja belum tentu mencerminkan keterwakilan gagasan atau aspirasi. Demikian pula dalam penegakan hukum yang dijalankan oleh aparaturnya kepolisian, kejaksaan, pengacara, hakim, dan pejabat lembaga pemasyarakatan, semuanya memerlukan kontrol sosial agar dapat bekerja dengan efektif, efisien serta menjamin keadilan dan kebenaran.

Meskipun cita negara hukum telah lahir sekian abad yang lalu, hingga saat ini tidak mudah untuk mewujudkannya dalam kehidupan bernegara hingga dalam perkembangannya, terdapat korelasi yang jelas antara negara hukum yang bertumpu pada konstitusi, dengan kedaulatan rakyat yang dijalankan melalui sistem demokrasi. Dalam sistem demokrasi, partisipasi rakyat merupakan esensi dasarnya. Dengan kata lain, negara harus ditopang dengan sistem demokrasi. Demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan arah, sedangkan hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna. Demokrasi merupakan cara paling aman untuk mempertahankan kontrol

atas negara hukum.²⁵

Negara hukum (*rechtstaat*) adalah negara yang dibentuk dengan tujuan untuk menyelenggarakan ketertiban hukum, yakni tata tertib yang umumnya berdasarkan hukum yang terdapat pada rakyat. Negara hukum menjaga ketertiban hukum supaya jangan terganggu, dan agar semuanya berjalan menurut hukum.²⁶ D. Mutiar'as dalam bukunya Ilmu Tata Negara Umum, memberikan definisi sebagai berikut. Negara hukum ialah negara yang susunannya diatur dengan sebaik-baiknya dalam undang-undang, sehingga segala kekuasaan dari alat-alat pemerintahannya didasarkan pada hukum. Rakyat tidak boleh melakukan tindakan yang bertentangan dengan hukum.

Pendapat menarik dikemukakan oleh Sudjito, yang mengutip pendapat Satjipto Rahardjo. Hal ini berkaitan dengan terminologi *rechstaat*. *Rechtstaat* adalah konsep negara modern yang pertama kali muncul di Eropa dan kemudian menyebar ke seluruh penjuru dunia. Kemunculannya bukan secara tiba-tiba melalui sebuah rekayasa penguasa, melainkan melalui sejarah pergulatan sistem sosial. Secara singkat dapat diceritakan bahwa Eropa sebelum abad 17 diwarnai oleh keambrokan sistem sosial yang berlangsung secara susul-menyusul dari sistem sosial satu ke sistem sosial lain. Dimulai dari feodalisme, *Staendestaat*, negara absolut, dan baru kemudian menjadi negara konstitusional. Eropa, sebagai ajang persemaian negara hukum membutuhkan waktu tidak kurang dari sepuluh abad, sebelum kelahiran *rule of law* dan negara konstitusional. Masing-masing keambrokan sistem sosial tersebut memberi jalan kepada lahirnya negara hukum modern. Ambil contoh, Perancis.

²⁵ Franz Magnis Suseno, *Mencari Sosok Demokrasi, Sebuah Telaah Filosofis*, Gramedia, Jakarta, 1997, hlm. 58.

²⁶ Negara Hukum, *Ensiklopedia Indonesia (N-Z)*, N. V, W Van Hoeve hlm. 983

Negara ini harus membayar mahal untuk bisa menjadi negara konstitusional, antara lain diwarnai dengan pemegalan kepala raja dan pengebolan penjara Bastille. Belanda, harus memeras negeri jajahan (Indonesia) dengan cara mengintroduksi sistem tanam paksa (*kultuur stelsel*, supaya bisa tetap hidup (*survive*). Hanya dengan pemaksaan terhadap petani di Jawa untuk menanam tanaman tertentu dan pengurusan hasil pertanian, Belanda bisa berjaya kembali. Amerika Serikat, harus mengalami perang saudara sebelum berjaya sebagai negara besar dan kuat.²⁷

Rechtstaat dalam keotentikannya senantiasa memper-syaratkan adanya perilaku warga negara dan penyelenggara negara yang rasional, impersonal dan sekuler. Hukum negara dijalankan sebagai institusi yang otonom bagi semua pihak, tanpa pandang bulu dan di atas semua jenis hukum. Dikenal adanya unifikasi hukum, bahwa satu hukum negara (Undang-undang misalnya) berlaku secara nasional bagi semua warga negara. Pelaksanaan hukum berpegang pada prinsip *rule and logic*. Azas legalitas ditegakkan, bahwa tiada suatu perbuatan dapat dikenai sanksi hukum kecuali sudah ada aturan tertulis yang jelas dan mengikat. Muncul pula kredo *equality before the law*. Ada pula semboyan “hukum harus tegak walaupun langit runtuh”. Tidak dikenal pembedaan keadilan formal dan keadilan substansial, melainkan telah dipandang adil apabila hukum negara telah dijalankan secara konsisten. Inilah ciri-ciri perilaku dan hukum pada negara modern (*rechtstaat*).²⁸

Pada sisi lain, negara hukum itu ialah negara yang diperintah bukan oleh orang-orang, tetapi oleh undang-undang (*state the not governed by men, but by laws*). Karena itu, di dalam

²⁷ Sudjito, *Negara Hukum Dalam Konteks Pancasila*, Makalah untuk Kongres Pancasila, Kerjasama Mahkamah Konstitusi RI dan Gadjah Mada, Juni 2009 di Balai Senat UGM, Yogyakarta.

²⁸ *Ibid.*

negara hukum, hak-hak rakyat dijamin sepenuhnya oleh negara dan terhadap negara, sebaliknya, kewajiban-kewajiban rakyat harus dipenuhi seluruhnya dengan tunduk dan taat kepada segala peraturan pemerintah dan undang-undang negara.²⁹ Di sini, pengertian negara hukum dihubungkan dengan organisasi intern dan struktur negara yang diatur menurut hukum. Setiap tindakan penguasa maupun rakyatnya harus berdasarkan hukum dan sekaligus dicantumkan tujuan negara hukum, yaitu menjamin hak-hak asasi rakyatnya.

Sedangkan, Joeniarto, dalam bukunya *Negara Hukum*, merumuskannya sebagai berikut: Asas negara hukum atau asas *the rule of law*, berarti dalam penyelenggaraan negara, tindakan-tindakan penguasanya harus didasarkan pada hukum, bukan didasarkan kekuasaan atau kemauan penguasanya belaka, dengan maksud untuk membatasi kekuasaan penguasa dan bertujuan melindungi kepentingan masyarakatnya, yaitu perlindungan terhadap hak-hak asasi anggota-anggota masyarakatnya dari tindakan sewenang-wenang.³⁰ Di samping itu, menarik untuk disimak apa yang pernah dilontarkan oleh Gustav Radbruch dalam bukunya *Outline of Legal Philosophy*. Ia menjelaskan bahwa, "Hukum adalah ciptaan manusia, dan sebagai setiap ciptaan makhluk hanyalah dimengerti dalam citanya." Oleh karena itu, "negara hukum" adalah ciptaan manusia, sehingga ia juga hanya dapat dimengerti dengan citanya, tujuannya. Dan bukanlah Goethe telah mengatakan bahwa: "Orang yang melarikan diri dari cita, akhirnya juga tidak mendapatkan pengertian."³¹

²⁹ D'Mutiar'as, *Ilmu Tata Negara Umum*, Pustaka Islam, Jakarta, hlm. 20.

³⁰ Joeniarto, *Negara Hukum*, YBP Gajah Mada, Yogyakarta, 1968, hlm. 53.

³¹ Gustav Radbruch, *Outline of Legal Philosophy*, YBP Gajah Mada, Yogyakarta, 1957, hlm. 7.

Secara umum, negara hukum dapat dimasukkan ke dalam tipe negara yang dewasa ini tengah berkembang. Sementara itu, tipe negara yang sering disebutkan sebagai landasan bagi teori ketatanegaraan adalah;

Beberapa tipe negara diantaranya adalah:

1. Negara Polisi/*Polizei Staat*

Negara polisi ialah negara yang menyelenggarakan keamanan dan kemakmuran atau perekonomian. Negara polisi terkenal dengan slogannya "*Sallus publica supreme lex*" (kepentingan umum sebagai sesuatu yang harus diutamakan). Raja yang menentukan apa itu kepentingan umum, "*L'eat c'est moi*" (negara adalah aku/raja). Jadi bukan ditentukan oleh orang banyak atau rakyat. Kebebasan, mengeluarkan pendapat, apalagi mengkritik raja menjadi tabu. Praktik negara model ini kita temukan di Perancis.

Praktik kenegaraan dan pemikiran kenegaraan baik di Eropa maupun di Inggris, dapatlah dikatakan bahwa kekuasaan absolut raja-raja semuanya bersandar pada tipe negara polisi. Seluruh penyelenggaraan kehidupan bernegara berada di tangan raja, atau setidaknya tidaknya diselenggarakan dengan bantuan lembaga bawahannya atas perintah raja. Dan apabila penyelenggaraan kemakmuran dilaksanakan oleh negara, maka tentulah akan menimbulkan keresahan, karena rakyat merasa dirugikan. Keresahan timbul karena diikutsertakan dalam pelaksanaan kehidupan bernegara sesuai dengan keinginan rakyat.³² Pada tipe negara Polisi ini, walaupun mungkin ada hukum administrasi, barangkali masih terlalu sempit. Artinya sama dengan suatu negara yang berbentuk monarki absolut, dimana Hukum Administrasi Negara hanya berbentuk

³² Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Bulan Bintang, Jakarta, 1991 hlm. 37

instruksi-instruksi (*instructiefsrecht*) yang harus diindahkan oleh aparat negara dalam melaksanakan tugasnya, sekaligus merupakan aturan tentang bagaimana alat perlengkapan negara melaksanakan fungsinya. Oleh karena itu, dalam negara berbentuk monarki absolut ini lapangan pekerjaan administrasi negara hanyalah terbatas pada mempertahankan peraturan-peraturan serta keputusan-keputusan yang dibuat oleh raja.³³ Jadi, kalau dikaitkan dengan arti hukum administrasi dalam pengertian yang sebenarnya, tentu saja dalam *polizei staat* semasa *absolute monarchie* dan *beperkte monarchie* belum ada persoalan mengenai *Administratief Recht*.³⁴ Pada tipe ini, negara bertugas menjaga tata tertib saja atau dengan kata lain Negara Jaga Malam. Pemerintahan bersifat *monarchie absolut*. Ciri dari tipe negara ini:³⁵

- a. Penyelenggaraan negara positif (*bestuur*).
- b. Penyelenggaraan negara negatif (menolak bahaya yang mengancam negara/keamanan).

2. Negara Liberal

Pemikiran negara hukum timbul sebagai reaksi atas konsep negara polisi (*polizei staat*). Dengan mengikuti Hans Nawiasky, *polizei* terdiri atas dua hal, yaitu *Sicherheit Polizei* yang berfungsi sebagai penjaga tata tertib dan keamanan, dan *Verwaltung Polizei* atau *Wohlfart Polizei*, yang berfungsi sebagai penyelenggara perekonomian atau penyelenggara semua kebutuhan hidup warga negara. *Polizei Staat* (negara polisi) artinya adalah

³³ Muchsan, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1982, hlm. 52.

³⁴ Amrah Muslimin, *Beberapa asas-asas dan Pengertian-pengertian Tentang Administrasi dan Hukum Administrasi*, Alumni, Bandung, 1980, hlm. 11.

³⁵ Djokosutono, *Ilmu Hukum*, dihimpun oleh Harun Alrasid, Ghlalia Indonesia, Jakarta, 1982, hlm.52.

negara yang menyelenggarakan ketertiban dan keamanan serta menyelenggarakan semua kebutuhan hidup warga negaranya.³⁶ Andaikata kedua fungsi itu diselenggarakan dengan baik, benar-benar memperhatikan kebutuhan warga negaranya, maka hal itu tidak akan menimbulkan permasalahan. Tetapi yang terbanyak adalah polisi yang bertindak secara sewenang-wenang, dan bukan saja mengabaikan kepentingan masyarakat, tetapi juga menyalahgunakan wewenangnya untuk kepentingan sendiri ataupun kelompoknya. Praktik kekuasaan sewenang-wenang dapat dilihat pada pemerintahan Louis XIV dari Perancis, yang berakibat pada munculnya Revolusi Perancis pada tahun 1789. Sejarah negara hukum di Perancis dapat dianggap dimulai sejak revolusi 4 Juli 1789 itu. Kalau pada masa sebelumnya yang berperan dalam kegiatan kenegaraan bersama raja hanya kaum bangsawan dan para pendeta saja, maka sejak saat itu, kaum borjuis mulai memegang peranan dalam kegiatan kehidupan bernegara. Semakin lama peran kaum borjuis ini semakin besar, terutama ketika raja memerlukan dana yang semakin besar untuk membiayai peperangan. Raja memerlukan bantuan dana yang cukup besar dari kaum borjuis. Akibatnya, peranan kaum borjuis dalam mengatur negara pun menjadi semakin besar. Kehadiran golongan borjuis yang turut berperan dalam pemerintahan telah memberikan pengaruh yang cukup besar bagi lahirnya negara hukum di Perancis maupun di Jerman. Oleh karena itu, konsep negara hukum hasil pemikiran kaum borjuis liberal ini pun dinamakan Negara Hukum Liberal.³⁷ Tipe negara hukum liberal ini menghendaki agar negara berstatus pasif. Artinya, rakyat harus tunduk pada peraturan-peraturan negara. Penguasa dalam bertindak sesuai dengan hukum. Di sini, kaum liberal menghendaki agar antara penguasa dan yang dikuasai

³⁶ Azhary, *op.cit.* hlm. 44-45.

³⁷ *Ibid.*

ada suatu persetujuan dalam bentuk hukum, serta persetujuan yang menguasai penguasa. Penyelenggaraan perekonomian dalam negara hukum liberal berdasarkan persaingan bebas, *laisse faire, laissez passer*, siapa yang kuat dia yang menang. Kepentingan masyarakat tidak usah diperhatikan, yang penting mereka (kaum liberal), mendapatkan keuntungan sebesar-besarnya. Dengan demikian, penyelenggaraan perekonomian yang diserahkan penuh kepada swasta, tanpa pemerintah atau negara turut campur, tidak mendatangkan kemakmuran bagi rakyat banyak, yang makmur hanyalah konglomerat kaum liberal semata.³⁸

3. Negara Hukum Formal

Negara hukum formal adalah negara hukum yang mendapat pengesahan dari rakyat. Segala tindakan penguasa yang memerlukan bentuk hukum tertentu, harus berdasarkan undang-undang. Negara hukum formal ini disebut pula dengan negara demokratis yang berlandaskan negara hukum. Dari empat unsur utama negara hukum formal tersebut, dapat ditarik kesimpulan, bahwa menurut Stahl, negara hukum bertujuan untuk melindungi hak-hak asasi warga negaranya dengan cara membatasi dan mengawasi gerak langkah dan kekuasaan negara dengan undang-undang. Hanya mengedepankan aspek formal semata, sehingga hak asasi dan kebebasan individu terlindungi secara formal, dan hasilnya hanya membawa persamaan dalam aspek hukum dan politik saja.³⁹

Dengan pengaruh paham liberal dari Rousseau, F.J. Stahl menyusun negara hukum formal dengan unsur-unsur utamanya sebagai berikut:⁴⁰

³⁸ Oleh Utrecht, negara hukum semacam ini disebut negara hukum klasik (*klassieke rechtstaat*). Lihat dalam Muchsan, *Pengantar...* *Op.Cit.*, hlm. 56.

³⁹ *Ibid.*, hlm. 47.

⁴⁰ Padmo Wahjono, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, Indhill Co.,

- a. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi.
- b. Penyelenggaraan negara berdasarkan *trias politica* (pemisahan kekuasaan).
- c. Pemerintahan didasarkan pada undang-undang.
- d. Adanya peradilan administrasi.

4. Negara Hukum Materiil

Negara hukum materiil sebenarnya merupakan perkembangan lebih lanjut dari negara hukum formal. Apabila pada negara hukum formal tindakan dari penguasa harus berdasarkan undang-undang atau harus berlaku asas legalitas, maka dalam negara hukum materiil tindakan dari penguasa dapat menyimpang dari undang-undang atau atau berlaku asas oportunitas. Hal tersebut bisa dilakukan penguasa, asalkan untuk kepentingan yang lebih luas, yaitu kepentingan masyarakat.⁴¹ Tipe negara hukum ini sering disebut negara hukum dalam arti yang luas, disebut pula Negara Hukum Modern. Perkembangan masyarakat serta kebutuhan masyarakat tidak cukup kalau hanya diatur secara formal dengan asas legalitas. Dampaknya, negara hukum formal mendapat kritik cukup pedas di negeri Belanda, sehingga Scheltema beranggapan bahwa terdapat banyak tindakan kebijaksanaan dari pemerintah dalam berbagai ketentuan. Hal ini dimungkinkan dengan adanya delegasi dari kekuasaan pembentuk undang-undang kepada pemerintah dalam membuat peraturan pelaksanaan, dan adanya *freies ermessen* memungkinkan pemerintah menjamin ketertiban yang lebih adil dalam usaha memenuhi kebutuhan masyarakat.⁴²

Jakarta, 1989, hlm. 30.

⁴¹ Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Cetakan Pertama, Bumi Aksara, Jakarta, 1990, hlm. 54.

⁴² Azhari, *Negara, Op.Cit.*, hlm. 51.

Pandangan yang cukup menarik dikemukakan oleh Didi Yazmi Yunaz. Menurutnya, dalam suatu negara hukum sebenarnya yang penting bukan ada atau tidaknya *Trias Politica*, persoalannya adalah dapat atau tidaknya alat-alat kekuasaan negara itu dihindari dari praktik birokrasi yang *Tirani dan Otoriter*. Dan hal ini tidak tergantung kepada adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan itu sendiri, melainkan kepada adanya sendi negara demokrasi, yaitu kedaulatan rakyat. Dengan diakuinya prinsip kedaulatan rakyat dalam teori dan dilaksanakan dalam praktik, maka sewaktu-waktu rakyat baik secara langsung maupun tidak, dapat menyatakan pendapatnya terhadap kekuasaan negara dengan secara terbuka dan efektif.⁴³

Salah satu asas penting dari negara hukum adalah asas legalitas. Substansi dari asas legalitas tersebut adalah menghendaki agar setiap tindakan badan atau pejabat administrasi berdasarkan undang-undang. Tanpa dasar undang-undang, badan atau pejabat administrasi negara tidak berwenang melakukan suatu tindakan yang dapat mengubah atau mempengaruhi keadaan hukum warga masyarakat. Asas legalitas berkaitan erat dengan gagasan demokrasi dan gagasan negara hukum. Gagasan demokrasi menuntut agar setiap bentuk undang-undang dan berbagai keputusan mendapatkan persetujuan dari wakil rakyat dan lebih banyak memperhatikan kepentingan rakyat. Gagasan negara hukum menuntut agar penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus didasarkan kepada undang-undang dan memberikan jaminan terhadap hak-hak dasar rakyat yang tertuang di dalam undang-undang.⁴⁴ Menurut Sjahran Basah, asas legalitas berarti upaya mewujudkan duet integral secara harmonis antara paham kedaulatan hukum dengan kedaulatan

⁴³ Didi Yazmi Yunaz, *Konsepsi Negara Hukum*, Angkasa Raya, Padang, 1992, hlm. 59.

⁴⁴ Ridwan, *Hukum...op.cit.*,. 68-69.

rakyat berdasarkan prinsip monodualistis selaku pilar-pilar yang sifat hakikatnya konstitutif.⁴⁵ Penerapan asas legalitas, menurut Indroharto yang dikutip oleh Ni'matul Huda⁴⁶, akan menunjang berlakunya kepastian hukum dan berlakunya kesamaan perlakuan.

International Commission of Jurists dalam konferensinya di Bangkok tahun 1965 telah memperluas konsep mengenai *Rule of Law*, dan menekankan apa yang dinamakannya '*the dynamic aspects of the Rule of Law in the modern age*'. Di samping hak-hak politik, hak-hak sosial dan ekonomi harus diakui dan dipelihara, dalam arti bahwa harus dibentuk standard-standard dasar sosial dan ekonomi. Syarat-syarat dasar untuk terselenggaranya pemerintahan yang demokratis di bawah *Rule of Law* ialah:⁴⁷

1. Perlindungan konstitusional, dalam arti bahwa konstitusi selain menjamin hak-hak individu, harus menentukan pula cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin;
2. Badan peradilan yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial tribunal*);
3. Pemilihan umum yang bebas;
4. Kebebasan untuk menyatakan pendapat;
5. Kebebasan untuk berserikat/berorganisasi dan beroposisi;
6. Pendidikan kewarganegaraan (*civic education*).

⁴⁵ Sjahran Basah, *Perlindungan Hukum terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1992, hlm. 2.

⁴⁶ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rajawali, Jakarta, 2005, hlm. 78-79.

⁴⁷ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar...*, *op.cit.*, hlm. 60.

BAB II

TEORI KONSTITUSI DAN PEMISAHAN KEKUASAAN

A. TEORI KONSTITUSI DAN DINAMIKANYA

Menurut CF Strong, ada tiga unsur yang dapat ditemukan dalam definisi tentang konstitusi, yakni prinsip-prinsip mengenai kekuasaan pemerintahan, prinsip-prinsip mengenai hak-hak warga negara dan prinsip-prinsip mengenai hubungan antara warga negara dengan pemerintah. Prinsip-prinsip mengenai kekuasaan pemerintah (*the principles according to the powers of the government*) akan menjelaskan kepada siapa kekuasaan penyelenggaraan negara diserahkan, apakah kekuasaan tersebut terpusat pada satu tangan atau dibagikan kepada beberapa lembaga kekuasaan dan sebagainya. Prinsip-prinsip mengenai hak-hak warga negara (*the principles according to the rights of the governed*), pada dasarnya semua hak yang dimiliki individu (*individual rights*) yang menjadi bagian integral dari fungsi kemanusiaan setiap orang. Kemudian prinsip-prinsip

mengenai hubungan antara warga negara dengan pemerintah (*the principles according to the relations between the governed and the government*), Prinsip yang ketiga ini juga penting, karena lewat prinsip-prinsip itu nantinya akan diketahui di mana letak antara hak dan kewajiban masing-masing.⁴⁸

Sementara itu, pengertian konstitusi dalam pandangan KC. Wheare, selain dapat dipahami sebagai istilah untuk menggambarkan keseluruhan sistem pemerintahan suatu negara, juga bisa dianggap sebagai kumpulan aturan yang membentuk dan mengatur atau menentukan pemerintahan negara yang bersangkutan. Dengan demikian, terdapat dua dimensi pemahaman yang diberikan, *Pertama*. konstitusi merupakan gambaran keseluruhan sistem pemerintahan suatu negara, dan *kedua*, konstitusi merupakan kumpulan aturan yang membentuk dan mengatur pemerintahan suatu negara. Dalam dimensi pertama, konstitusi akan menggambarkan apakah bentuk negara yang digunakan, sistem pemerintahan apa yang dipakai dan sebagainya. Sedangkan pada dimensi kedua, konstitusi merupakan seperangkat aturan tentang bagaimana pelaksanaan keseluruhan sistem pemerintahan suatu negara. Seperangkat aturan yang mengatur bagaimana pembagian kekuasaan antara lembaga-lembaga negara, bagaimana pengaturan mengenai tugas dan fungsi lembaga-lembaga tersebut, bagaimana pengaturan hak dan kewajiban antara negara dengan rakyat, dan sebagainya. Kedua dimensi tersebut bukanlah terpisah satu sama lain, namun merupakan suatu kesatuan pengertian yang utuh sebagai pengertian konstitusi.⁴⁹

⁴⁸ CF Strong, *Modern Political Constitutions, An Introduction to The Comparative Studi of Their History and Existing Form*, Sidgwick & Jackson Limited, London, 1966, hlm 11.

⁴⁹ KC Wheare, *Modern Constitutions*, Oxford University Press, London, 1975, hlm 1,

Di sisi lain, dalam pandangan L. J. van Apeldoorn konstitusi berbeda dengan Undang-Undang Dasar, karena Undang-Undang Dasar hanya dalam bentuk yang tertulis saja, sedangkan konstitusi dapat dalam bentuk tertulis maupun tidak tertulis.⁵⁰ Perbedaan pemahaman tersebut pada intinya berawal dari pemikiran bahwa konstitusi dapat diklasifikasikan dalam bentuk tertulis dan bentuk tidak tertulis. Konstitusi dalam bentuk tertulis, berupa peraturan perundang-undangan (atau dapat juga dikatakan sebagai Undang-Undang Dasar), sedangkan dalam bentuk yang tidak tertulis dapat berupa kebiasaan-kebiasaan, kesepakatan-kesepakatan, adat atau konvensi lainnya. Dengan pembagian tersebut, maka lahirlah apa yang dikenal sebagai konstitusi tertulis (*written constitution*) dan konstitusi tidak tertulis (*unwritten constitution*).

Menurut Jimly Asshiddiqie, berlakunya suatu konstitusi sebagai sebuah hukum dasar yang mengikat didasarkan atas kekuasaan tertinggi atau prinsip kedaulatan yang dianut dalam sebuah negara. Jika negara tersebut menganut paham kedaulatan rakyat, maka sumber legitimasi konstitusi itu adalah rakyat. Jika yang berlaku adalah paham kedaulatan raja, maka raja yang menentukan berlaku tidaknya sebuah konstitusi. Hal inilah yang disebut sebagai *constituent power*, yang merupakan kewenangan yang berada di luar dan sekaligus di atas sistem yang diaturnya. Karena itu, di lingkungan negara-negara demokrasi, rakyatlah yang dianggap menentukan berlakunya suatu konstitusi.⁵¹

Sebenarnya hal ini juga bisa langsung dilakukan oleh rakyat, misalnya dengan menggunakan referendum. Jimly Asshiddiqie mencontohkan bahwa apa yang telah dilakukan

⁵⁰ Dahlan Thaib, Jazid Hamidi dan Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Rajawali Press, Jakarta, 2003, hlm 9-10

⁵¹ Jimly Assiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, <http://www.jimly.com/pemikiran/getbuku/9>, diakses pada 7 November 2010

oleh Irlandia pada tahun 1937, atau dengan cara tidak langsung melalui lembaga perwakilan rakyat. Dalam hubungannya dengan kewenangan mengubah UUD, cara tidak langsung ini misalnya dilakukan di Amerika Serikat dengan menambahkan perubahan UUD secara terpisah dengan naskah aslinya. Meskipun, dalam pembukaan Konstitusi Amerika Serikat terdapat perkataan “*we the people*”, tetapi yang diterapkan sesungguhnya adalah sistem perwakilan, yang pertama kali diadopsi dalam konvensi khusus dan kemudian disetujui oleh wakil-wakil rakyat terpilih dalam forum perwakilan negara yang didirikan secara bersama-sama.⁵²

Konstitusi sendiri dapat difungsikan sebagai sarana pengendalian atau sarana perekayaan dan pembaharuan. Dalam prakteknya, mayoritas memfungsikan konstitusi hanya memuat norma-norma yang hidup dalam kenyataan. Dalam hal ini konstitusi dimaksudkan untuk sekedar mendeskripsikan kenyataan-kenyataan normatif yang ada pada saat konstitusi tersebut dirumuskan. Di lain sisi, terdapat pula konstitusi yang bersifat *prospective* dengan mengartikulasikan cita-cita atau keinginan-keinginan ideal masyarakat yang dilayaninya. Banyak juga konstitusi negara-negara modern yang merumuskan tujuan-tujuan sosial dan ekonomi, yang belum dapat diwujudkan dalam tatanan masyarakat, menjadi isi daripada konstitusi tersebut. Konstitusi di negara-negara yang menganut paham sosialisme atau yang dipengaruhi oleh paham tersebut, biasanya memuat ketentuan ini dalam rumusan konstitusinya. Oleh Jimly Assididqie, kenyataan ini disebutnya sebagai *social constitution* atau *economic constitution*.⁵³

⁵² *Ibid*

⁵³ Lihat dalam Jimly Asshididqie, *Gagasan Keadulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtiar Baru-Van Hoeve, Jakarta, 1994, hlm. 56

Konstitusi jenis ini sangat berbeda dengan konstitusi yang ditulis oleh negara yang menganut paham demokrasi liberal. Contohnya adalah Konstitusi Amerika Serikat, yang sama sekali tidak memuat ketentuan mengenai cita-cita ekonomi ataupun sistem ekonomi dan kegiatan ekonominya. Alasannya jelas, bahwa sesuatu yang menyangkut perekonomian tidaklah ada hubungannya dengan ketatanegaraan, melainkan masuk dalam wilayah pasar yang mempunyai mekanisme tersendiri, sesuai dengan prinsip *free market liberalism* yang dianggap sebagai pilar kapitalisme. Dalam pandangan ini, urusan orang kaya dan urusan orang miskin tidaklah ada hubungannya dengan konstitusi, dan bukanlah persoalan negara.⁵⁴

Untuk itu, ada beberapa rincian jelas berkaitan dengan fungsi-fungsi konstitusi, diantaranya adalah:⁵⁵

1. Fungsi penentu dan pembatas kekuasaan organ negara
2. Fungsi pengatur hubungan kekuasaan antar organ negara
3. Fungsi pengatur hubungan kekuasaan antar organ negara dengan warga negara
4. Fungsi pemberi atau sumber legitimasi terhadap kekuasaan negara ataupun kegiatan-kegiatan penyelenggaraan kekuasaan negara
5. Fungsi penyalur atau pengalih kewenangan dari sumber kekuasaan yang asli (yang dalam sistem demokrasi adalah rakyat) kepada organ negara
6. Fungsi simbolik sebagai pemersatu (*symbol of unity*)
7. Fungsi simbolik sebagai rujukan identitas dan keagungan kebangsaan (*identity of nation*)
8. Fungsi simbolik sebagai pusat upacara (*center of ceremony*)

⁵⁴ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, *op.cit.*

⁵⁵ *Ibid*

9. Fungsi sebagai sarana pengendalian masyarakat (*social control*), baik dalam arti sempit hanya dalam bidang politik, maupun dalam arti luas mencakup bidang ekonomi dan sosial
10. Fungsi sebagai sarana perekayasa dan pembaharuan masyarakat (*social engineering and social reform*), baik dalam arti sempit maupun dalam arti luas

Dalam kaitannya dengan muatan konstitusi, maka banyak ahli yang menyebutkan tentang hal tersebut. Namun pada intinya, konstitusi setidaknya memuat tiga muatan pokok, yaitu jaminan terhadap HAM dan hak warga negaranya, susunan dasar ketatanegaraan negara yang bersangkutan, dan susunan dasar pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan. Ada juga tambahan mengenai keberadaan negara. Ketentuan-ketentuan umum mengenai keberadaan negara, biasanya dapat berbentuk gambaran-gambaran historis mengenai perjuangan politik bangsa, ketentuan-ketentuan mengenai bentuk negara, kedaulatan negara, termasuk juga mengenai wilayah negara. Adapun muatan mengenai pokok-pokok kekuasaan pemerintahan negara, intinya berbicara mengenai sistem pembagian dan pembatasan kekuasaan di antara lembaga-lembaga negara.

Pada bagian ini akan diketahui siapa saja yang menjadi lembaga-lembaga pemegang kekuasaan negara, bagaimana bentuk pembagian kekuasaan negara, bagaimana mekanisme kerja antara lembaga-lembaga negara, dan bagaimana pula bentuk pembatasan kekuasaan di antara lembaga-lembaga tersebut. Ada banyak bentuk lembaga kekuasaan negara, namun terkadang tidak diikuti oleh pembagian dan pembatasan kekuasaan di antara mereka secara tegas, khususnya bagi kekuasaan pemerintah. Untuk itu, maka kemudian muncullah suatu gagasan untuk membagi kekuasaan yang sekaligus berarti membatasi kekuasaan pemerintah secara rinci dan tegas. Gagasan

tersebut dikenal dengan sebutan gagasan kontitusionalisme. Hal yang cukup penting terkait dari kenyataan tersebut di atas adalah mengenai gagasan pemisahan kekuasaan.

B. SEKILAS TENTANG PEMISAHAN KEKUASAAN

Telah menjadi banyak perhatian banyak ahli, bahwa salah satu unsur terpenting dari negara hukum adalah adanya pembagian kekuasaan atau pemisahan kekuasaan dalam negara. Ajaran pemisahan kekuasaan (*separation of power*) ini sebenarnya telah memperlihatkan berbagai macam corak yang tentunya beragam di berbagai negara. Hal ini tentu saja bergantung dengan kondisi sosial dan budaya negara tersebut. Kenyataan menunjukkan bahwa sistem pemerintahan yang berbeda telah mengembangkan doktrin ini dengan cara yang berbeda, tergantung pada praktik politik, kebiasaan dan prinsip-prinsip hukum yang dianut suatu negara. Dalam hal ini, Marshall menyatakan bahwa ungkapan pemisahan kekuasaan merupakan hal yang sangat membingungkan di dalam kosakata pemikiran politik dan konstitusional. Ungkapan pemisahan kekuasaan tersebut telah digunakan dengan berbagai implikasi oleh para sejarawan dan ilmuwan politik.⁵⁶

Hal yang tidak bisa dilepaskan dari konsep pemisahan kekuasaan adalah keberadaan konsep *Trias Politica*. Dengan kata lain, konsep *Trias Politica* sebenarnya ungkapan lain dari konsep pemisahan kekuasaan, yaitu suatu konsep yang dimaksudkan untuk rnenjadikan kekuasaan negara (*state power*) dalam bentuk beberapa lembaga organisasi negara yang satu sama lain berdiri secara terpisah. Memang konsep *Trias Politica* sangat melekat pada pemikiran Montesquieu, sebagaimana telah disinggung

⁵⁶ Geoffrey Marshall, *Constitutional Theory*, Oxford University Press, London, 1971, hlm. 97

di atas. Tetapi sebenarnya konsep tersebut telah mengalami perjalanan sejarah yang panjang.⁵⁷

Ide untuk membagi kekuasaan pemerintahan pada tiga cabang kekuasaan itu telah dimulai oleh Aristoteles, yang kemudian diikuti pula oleh Cicero dan Polybius, dua pemikir Romawi yang datang pada masa berikutnya. Meskipun kenyataannya ide tersebut belum diimplementasikan di Yunani maupun Romawi pada waktu itu. Pada abad-abad berikutnya, ide tentang pemisahan kekuasaan terus mengemuka bersamaan dengan kehadiran tokoh-tokohnya, misalnya Marsiglio pada abad XIV, Bodin abad XVI hingga Locke dan Montesquieu pada akhir abad XVII dan awal abad XVIII.⁵⁸

Secara sederhana, dapat digambarkan bahwa pemisahan kekuasaan, karena itu dapat dipahami sebagai doktrin konstitusional atau doktrin pemerintahan yang terbatas yang membagi kekuasaan pemerintahan ke dalam cabang kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudisial. Secara prinsipil, tugas kekuasaan legislatif adalah membuat hukum, sementara itu, kekuasaan eksekutif bertugas menjalankan hukum dan kekuasaan yudisial bertugas untuk menafsirkan hukum. Terkait erat dan tidak dapat dipisahkan dengan pengertian ini adalah *checks and balances*, yang mengatakan bahwa masing-masing cabang pemerintahan membagi tindakan-tindakannya. Ini berarti, kekuasaan dan fungsi dari masing-masing cabang adalah terpisah dan dijalankan oleh orang yang berbeda, tidak ada agen tunggal yang dapat menjalankan otoritas yang penuh karena masing-masing bergantung satu sama lain.⁵⁹

⁵⁷ N. Jayapalan, *Modern Governments and Constitutions*, Vol. I, Atlantic Publishers & Distributor. New Delhi. 2002, hlm. 24.

⁵⁸ *Ibid.*,

⁵⁹ Agus Wahyudi, "Doktrin Pemisahan Kekuasaan Akar Filsafat dan Praktek", dalam *Jurnal Hukum Lentera*, Edisi 8 Tahun III, Maret 2005, hlm. 7-8

Kenyataan inilah yang kemudian menjadikan kekuasaan sebagai sebuah kesatuan untuk mencegah terjadinya absolutisme. Di lain sisi, absolutisme ini dimungkinkan untuk muncul pada konsep kekuasaan yang berprinsip monarkhi atau diktator, yang inni artinya cabang kekuasaan terpusat pada sebuah otoritas yang sifatnya tunggal). Terkait dengan *check and balances*, maka akan meminimalisir dan bahkan mencegah korupsi kekuasaan yang muncul karena kekuasaan yang terjadi tanpa pengawasan. Kontrol atau dorongan publik hampir tidak mungkin jika kekuasaan negara berada pada satu atau sejumlah kecil orang. Kontrol dan pengaruh yang efektif atas kekuasaan negara hanya mungkin terjadi melalui kekuasaan negara sendiri. Jadi, masyarakat yang bebas harus membagi kekuasaan diantara otoritas yang berbeda dan berdiri sendiri. Kebebasan individu akan terjaga jika warga negara dapat saling mengawasi satu sama lain, dan jika konsentrasi atau monopoli kekuasaan dapat dicegah.⁶⁰

Pada abad ke-17 dan 18, pandangan John Locke mengenai hak-hak asasi manusia dan asas pemisahan kekuasaan semakin diperkuat oleh pemikiran Montesquieu yang menghendaki pemisahan kekuasaan negara secara tegas ke dalam organ legislatif, eksekutif dan yudisial, serta pemikiran J.J. Rousseau tentang paham “kedaulatan rakyat”. Asas pemisahan kekuasaan dan paham kedaulatan rakyat dari ketiga ahli pikir tersebut boleh dikatakan sangat besar pengaruhnya terhadap berdirinya negara-negara modern di Eropa Kontinental dan Anglo Saxon pada abad ke-17 sampai ke-19, tentu saja perjuangan politik yang panjang dan revolusi kerakyatan berdasarkan paham kedaulatan rakyat dan kedaulatan hukum yang kemudian dituangkan dalam konstitusi negara-negara hasil dari revolusi tersebut.⁶¹

⁶⁰ *Ibid.*,

⁶¹ Amrah Muslimin, *Beberapa Asas dan Pengertian Pokok tentang Administrasi dan Hukum Administrasi*, Alumni, Bandung, 1985, hlm. 45

Terkait dengan teori pemisahan kekuasaan, baik John Locke maupun Montesquieu sama-sama membagi kekuasaan negara menjadi tiga bidang, tetapi ada perbedaannya. John Locke mengatakan bahwa kegiatan negara bersumber dari tiga kekuasaan negara, yaitu kekuasaan legislatif (*legislative power*), kekuasaan eksekutif (*executive power*), dan kekuasaan federatif (*federative power*). Sedang Montesquieu melalui ajaran *Trias Politica* membelah seluruh kekuasaan negara secara terpisah-pisah (*separation of power; separation du pouvoir*) dalam tiga bidang (*tritochomy*), yakni bidang legislatif, eksekutif dan yudikatif.⁶²

Ajaran *Trias Politica* didasarkan pada pemikiran bahwa kekuasaan negara harus dipisahkan (*separation of powers*) dan tidak boleh berada dalam satu tangan (*concentration of powers*). Berbeda dengan Montesquieu, Hans Kelsen membagi segenap unsur “power” dalam negara itu dalam dua bidang pokok, yakni: “legislatio” yang meliputi “*law creating function*”; dan “*legis executio*”, yang meliputi: (1) legislative power dan (2) judicial power.⁶³ Tugas “*legis executio*” menurut Kelsen bersifat luas, yakni melaksanakan “*the constitution*” beserta seluruh undang-undang yang ditetapkan oleh kekuasaan legislatif. Dengan demikian, ia mencakup selain kekuasaan administratif juga seluruh “*judicial power*”. Selanjutnya Hans Kelsen membagi kekuasaan administratif itu dalam dua bidang, yaitu: (a) “*political function*” yang disebutnya “*government*” dan meliputi tugas kepolisian; serta (b) “*administrative function*” (*Verwaltung; Bestuur*). Pembagian kekuasaan negara dalam dua bidang ini disebutnya “*dichotomy*”.⁶⁴

⁶² Kuntjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1985, hlm 20.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ *Ibid.*

Demikian juga pendirian Hans Nawiasky. Menurut pendapatnya, seluruh kegiatan negara juga dibagi menjadi dua bidang, yakni: *Normgebung* dan *Normvollziehung*. Yang dimaksud *normgebung* adalah: “*der Schaffung von Rechtsnormen*” (pembentukan norma-norma hukum) dan termasuk juga pengundangannya (*der Erlass von Gesetzen*), yang sifatnya bebas dalam memilih obyeknya menurut keperluan (*inhaltlich frei*). Sedangkan, *normvollziehung* merupakan fungsi pelaksanaan undang-undang (eksekutif) yang terikat pada norma-norma atau undang-undang yang harus dijalankannya (*inhaltlich gebunden*). Selanjutnya, Nawiasky membagi fungsi *Normvollziehung* ke dalam dua bagian, yaitu: (1) *Verwaltung* atau pemerintahan (pangreh); dan (2) *Rechtsplege* atau peradilan.⁶⁵

Dengan demikian, pendirian ini sangat dekat dengan teori “*dichotomy*”-nya Kelsen. Adanya pemisahan kekuasaan itu dimaksudkan untuk lebih menjamin hak-hak kebebasan warga masyarakat dalam kehidupan bernegara. Kendatipun demikian, dalam prakteknya ajaran pemisahan kekuasaan tidak dapat dijalankan secara konsekuen. Pemisahan kekuasaan secara absolut yang meniadakan sistem pengawasan atau keseimbangan (*checks and balance*) antara cabang kekuasaan yang satu dengan cabang kekuasaan yang lain dapat menimbulkan kesewenang-wenangan dalam lingkungan masing-masing cabang kekuasaan itu.⁶⁶

Pembagian kekuasaan dimaksudkan agar tidak terjadi sentralisasi (penumpukan) kekuasaan. Secara teoritis, ketiga kekuasaan ini mempunyai tugas yang berbeda. Kekuasaan eksekutif dan legislatif dalam tugasnya saling melakukan relasi, sementara kekuasaan yudikatif bersifat independen. Pada prinsipnya, konsep “pemisahan kekuasaan” merujuk pada prinsip-prinsip

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ *Ibid.*

organisasi politik. Konsep ini secara tegas mendalilkan bahwa ketiga bidang kekuasaan itu dapat ditentukan sebagai tiga fungsi negara yang dikoordinasikan secara berbeda. Kenyataan ini merupakan anggapan yang ditelaah oleh Hans Kelsen.⁶⁷

Negara Indonesia tidak menganut ajaran Trias Politica sebagaimana dikemukakan oleh Montesquieu yang menghendaki adanya pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Berdasarkan UUD 1945, Negara Indonesia hanya mengenal sistem “pembagian kekuasaan” (*division of powers*)⁶⁸, yang menekankan adanya pembagian fungsi-fungsi pemerintahan, bukan pada pemisahan organ-organnya. Adapun UUD 1945 menggunakan istilah-istilah yang berasal dari ajaran Trias Politika dari Montesquieu seperti *legislative power*, *executive power* dan *judicial power*, hal itu tidak boleh diartikan bahwa UUD 1945 menganut ajaran tersebut. Penggunaan peristilahan itu sekedar memberikan penjelasan dan perbandingan semata mengenai sistem ketatanegaraan yang sesungguhnya diikuti oleh UUD 1945.⁶⁹

Montesquieu sendiri memang dikenal luas dengan pandangannya tentang konsep pemisahan kekuasaan atau *separation of power*. Menurut Montesquieu, di setiap negara, selalu terdapat tiga cabang kekuasaan yang diorganisasikan ke dalam struktur pemerintahan, yaitu kekuasaan legislatif, dan kekuasaan eksekutif yang berhubungan dengan pembentukan hukum atau undang-undang negara, dan cabang kekuasaan eksekutif

⁶⁷ Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Nusamedia dan Nuansa, Bandung, 2006, hlm. 382

⁶⁸ Ismail Sunny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta, 1983, hlm 15-16

⁶⁹ A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi, Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm 116

yang berhubungan dengan penerapan hukum sipil..⁷⁰³³ Yang diidealkan oleh Montesquieu adalah bahwa ketiga kekuasaan negara itu harus dilembagakan masing-masing dalam tiga organ negara. Satu organ hanya boleh menjalankan satu fungsi, dan tidak boleh saling mencampuri urusan masing-masing dalam arti yang mutlak. Jika tidak demikian, maka kebebasan akan terancam.⁷¹³⁴

Ajaran pemisahan kekuasaan yang dipaparkan oleh Montesquieu, menurut Bagir Manan, pada dasarnya berintikan independensi masing-masing alat kelengkapan negara (legislatif, eksekutif, dan yudikatif). Montesquieu berpendapat, setiap percampuran (di satu tangan) antara legislatif, eksekutif, dan yudikatif (seluruh atau dua diantara tiga), dipastikan akan menimbulkan kekuasaan atau pemerintahan yang sewenang-wenang. Untuk mencegah kesewenang-wenangan, badan (alat kelengkapan) organisasi negara harus dipisahkan satu sama lain. Yang satu independen terhadap yang lain.⁷²³⁵

Meskipun Montesquieu hanya membagi dalam tiga cabang kekuasaan, tetapi dalam praktek ada negara-negara tertentu yang mempunyai lebih dari tiga cabang kekuasaan yang dimaksud. Di antaranya adalah Indonesia yang ternyata mempunyai 6 (enam), bahkan lebih, cabang kekuasaan negara yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang ada (MPR, DPR, BPK, MA, Mahkamah Konstitusi (MK), Dewan Perwakilan

⁷⁰ 33 Lee Cameron McDonald, *Western Political Theory*, Part I, Pomona College, 1968, Hlm. 377-379. Dikutip kembali oleh Jimly Asshiddiqie dalam, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretarian Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 35.

⁷¹ 34 Jimly Asshiddiqie, *Ibid.*, Hlm. 35-36.

⁷² 35 Bagir Manan, *Sistem Peradilan Berwibawa (Suatu Pencarian)*, FH UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 120-121.

Daerah (DPD), dan Presiden).⁷³ Di samping itu, memang telah diketahui secara luas bahwa dalam amandemen UUD 1945 juga dikenal keberadaan Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan adanya Komisi Yudisial (KY).

⁷³ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, PSH UII dan Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm 11

BAB III

LEMBAGA-LEMBAGA NEGARA MENURUT UUD 1945

A. MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

Gagasan meniadakan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara secara konseptual ingin menegaskan, MPR bukan satu-satunya lembaga yang melaksanakan kedaulatan rakyat. Setiap lembaga yang mengemban tugas-tugas politik negara dan pemerintahan (tidak termasuk kekuasaan kehakiman) adalah pelaksana kedaulatan rakyat dan harus tunduk dan bertanggungjawab kepada rakyat.⁵

Dalam konteks historis, pada masa Orde Lama, jumlah anggota MPR hanya 609, kemudian pada awal Demokrasi Pancasila (1966) jumlah anggota MPR hanya 545, dan pada sidang MPR (1968) berjumlah 828. Di masa Orde Baru, jumlah anggota MPR terus bertambah dari 545 pada 1966 menjadi 1000

pada 1987, 1992, 1997. Pada tahun 1999 terjadi pengurangan anggota MPR dari 1000 menjadi 700 orang.⁷⁴⁶

Sementara dalam Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pasal 2 menyebutkan bahwa MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum. Jika hal ini dirunut menggunakan sudut pandang Hukum Tata Negara, maka kesan penggunaan sistem bikameral sepertinya tidak terelakkan.

Merujuk kepada sistem Bikameral yang banyak digunakan oleh beberapa negara, maka akan dikenal adanya posisi Majelis Rendah (*Lower House*) dan Majelis Tinggi (*Upper House*). Tugas dan wewenang Majelis Rendah ini adalah mengambil kebijakan serta mengajukan rencana anggaran serta pendapatan negara. Sementara itu, Majelis Tinggi mempunyai peran dalam merumuskan dan pembuatan kebijakan yang berhubungan dengan luar negeri. Meski tugas dan wewenang kedua Majelis tersebut berbeda, akan tetapi pada prinsipnya kedudukan Majelis Rendah (*Lower House*) dan Majelis Tinggi (*Upper House*) ini setara dan sederajat. Bahkan bisa dikatakan bahwa satu sama lain tidak saling membawahi, baik secara politik maupun secara legislatif. Bahkan, suatu undang-undang tidak dapat diterapkan tanpa persetujuan bersama, yang biasanya dilakukan oleh suatu panitia bersama ataupun melalui sidang gabungan di antara kedua majelis itu.

Pada mulanya, tujuan dibentuknya parlemen Bikameral dihubungkan dengan bentuk negara federasi yang memerlukan dua kamar majelis. Kedua majelis itu perlu diadakan untuk maksud melindungi formula federasi itu sendiri. Tetapi, dalam

⁷⁴ Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 74.

perkembangannya, bersamaan dengan pergeseran kecenderungan ke arah bentuk negara kesatuan, maka sistem bikameral itu juga dipraktekkan di lingkungan negara-negara kesatuan. Dua alasan utama yang dapat dikemukakan penggunaan sistem bikameral ini adalah:⁷⁵⁹

- a. Adanya kebutuhan akan perlunya suatu keseimbangan yang lebih stabil antara pihak eksekutif dan legislatif, *the unbridled power of a single chamber being restrained by the creation of a Second Chamber recruited on a different basis*;
- b. Keinginan untuk membuat sistem parlementer berjalan, jika tidak lebih efisien, setidaknya-tidaknya lebih lancar (lebih *smooth*), melalui suatu majelis (*chamber*) yang disebut *revising chamber* untuk memelihara *a careful check on the sometimes hasty decisions of a first Chamber*.

Penerapan sistem bikameral itu, dalam prakteknya sangat dipengaruhi oleh tradisi, kebiasaan, dan sejarah ketatanegaraan negara yang bersangkutan. Seperti halnya negara federasi, negara kesatuan juga bertujuan melindungi wilayah tertentu, melindungi etnik, dan kepentingan-kepentingan khusus dari golongan rakyat tertentu (seperti kelompok kepentingan, golongan minoritas, dan sebagainya) dari suara mayoritas (tirani mayoritas). Jadi, sebenarnya tidak banyak perbedaan apakah sistem unikameral atau bikameral yang digunakan dalam negara kesatuan atau federasi itu. Yang penting bahwa sistem majelis tunggal atau ganda itu dapat benar-benar berfungsi untuk menyalurkan aspirasi rakyat dalam mengawasi jalannya pemerintahan.⁷⁶¹⁰

⁷⁵ M. Syafi'i Anwar (Editor), *Menggapai Kedaulatan Untuk Rakyat 75 Tahun Prof. Miriam Bidiardjo*, Majalah Berita Mingguan Ummat kerjasama dengan Mizan Pustaka:Kronik Indonesia Baru, Jakarta, 1998, hlm. 173.

⁷⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen*

Ada negara yang menjalankan sistem dua kamar karena latar belakang kesejarahan. Inggris menjalankan sistem dua kamar, antara lain untuk tetap memelihara kehadiran perwakilan kaum bangsawan di samping rakyat umum. Sistem dua kamar di Inggris tidak terlepas dari proses demokratisasi badan perwakilan. Semula badan perwakilan di Inggris hanya terdiri dari kaum bangsawan atau yang mewakili kelompok agama dan institusi tertentu. Demokratisasi dan tumbuhnya kelas sosial baru (kelas menengah), kemudian menuntut perwakilan yang mewakili rakyat umum. Lahirlah Majelis Rendah (*House of Commons*) disamping Majelis Tinggi (*House of Lords*). Sistem dua kamar di Amerika Serikat, merupakan hasil kompromi antara negara bagian yang berpenduduk banyak dengan yang berpenduduk sedikit. *House of Representatives* (DPR) mewakili seluruh rakyat. Setiap negara bagian diwakili sesuai dengan jumlah penduduk. Senate (Senat) mewakili negara bagian. Setiap negara bagian diwakili dua orang Senator tanpa membedakan negara bagian yang berpenduduk banyak (seperti New York atau California) dengan yang berpenduduk lebih kecil (seperti Alaska, atau Nevada).⁷⁷

Perubahan susunan MPR yang terdiri dari DPR dan DPD, seolah mengarah pada pembentukan sistem dua kamar (bikameral). Tetapi dari susunan yang menyebutkan terdiri dari anggota-anggota DPR dan DPD, tidak tergambar konsep dua kamar. Dalam susunan dua kamar, bukan anggota yang menjadi unsur, tetapi badan yaitu DPR dan DPD. Seperti *Congress* Amerika Serikat yang terdiri dari *Senate* dan *House of Representatives*. Kalau anggota yang menjadi unsur, maka MPR adalah badan yang berdiri sendiri di luar DPR dan DPD. Salah satu konsekuensi

Dalam Sejarah Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara,
UI Press, Jakarta, 1996, Hlm. 39.

⁷⁷ Jimly Asshiddiqie, *Ibid.*, hlm. 33-36.

gagasan dua kamar (terdiri dari DPR dan DPD), perlu nama bagi badan perwakilan yang mencerminkan dua unsur perwakilan tersebut, seperti *Congress* sebagai nama badan perwakilan yang terdiri dari *Senate* dan *House of Representatives*. Nama yang digagaskan untuk badan perwakilan dua kamar di Indonesia adalah tetap menggunakan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Sebagai konsekuensi penggunaan nama MPR sebagai nama sistem dua kamar, maka MPR tidak lagi menjadi suatu lingkungan jabatan (lingkungan kerja tetap tersendiri) yang memiliki lingkungan wewenang sendiri. Wewenang MPR (baru) melekat pada wewenang DPR dan DPD, atau seperti dalam UUD Amerika Serikat dan lain-lain negara dengan sistem dua kamar, yang ditentukan adalah wewenang *Congress, Parliament, Staten Generaal* yang pelaksanaannya dilakukan oleh kamar-kamar perwakilannya.⁷⁸¹²

Memperhatikan ketentuan-ketentuan baru dalam UUD 1945, tidak nampak perwujudan gagasan sistem dua kamar. Kalau dalam UUD asli hanya ada dua badan perwakilan tingkat pusat yang terpisah, sekarang malahan menjadi tiga badan perwakilan.⁷⁹¹³ *Pertama*, walaupun ada perubahan, MPR tetap merupakan lingkungan jabatan sendiri. MPR memiliki wewenang sendiri (*original*) di luar wewenang DPR dan DPD. *Kedua*, sepintas lalu, DPD merupakan lingkungan jabatan yang mandiri, dan memiliki lingkungan wewenang sendiri. *Ketiga*, DPD bukan badan legislatif penuh. DPD hanya berwenang mengajukan dan membahas rancangan undang-undang di bidang tertentu saja yang disebut secara enumeratif dalam UUD. Terhadap hal-hal lain, pembentukan undang-undang hanya ada pada DPR dan Pemerintah. Dengan demikian, rumusan baru

⁷⁸ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII PRESS, Yogyakarta, 2003, hlm. 58.

⁷⁹ Bagir Manan, *DPR...*, *Op.Cit.*, Hlm. 54.

UUD tidak mencerminkan gagasan mengikutsertakan daerah dalam penyelenggaraan seluruh praktik dan pengelolaan negara. Sesuatu yang ganjil ditinjau dari konsep dua kamar.⁸⁰¹⁴ Dengan adanya kewenangan yang demikian itu, maka dapat dipahami bahwa MPR itu adalah lembaga yang berdiri sendiri di samping DPR dan DPD. Dengan demikian, UUD 1945 memperkenalkan sistem parlemen trikameral atau trikameralisme.

Perubahan-perubahan mendasar dalam kerangka struktur parlemen Indonesia terjadi mengenai hal-hal sebagai berikut: *pertama*, susunan keanggotaan MPR berubah secara struktural karena dihapuskannya keberadaan Utusan Golongan yang mencerminkan prinsip perwakilan fungsional (*functional representation*) dari unsur keanggotaan MPR. *Kedua*, bersamaan dengan perubahan yang bersifat struktural tersebut, fungsi MPR juga mengalami perubahan mendasar. Majelis ini tidak lagi berfungsi sebagai '*supreme body*' yang memiliki kewenangan tertinggi dan tanpa kontrol, dan karena itu kewenangannya pun mengalami perubahan-perubahan mendasar. *Ketiga*, diadopsinya prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) secara tegas antara fungsi legislatif dan eksekutif dalam perubahan UUD 1945. Dengan perubahan ini berarti UUD 1945 tidak lagi menganut sistem MPR berdasarkan prinsip 'supremasi parlemen' dan sistem pembagian kekuasaan (*distribution of power*) oleh lembaga tertinggi MPR ke lembaga-lembaga negara di bawahnya. *Keempat*, dengan diadopsinya prinsip pemilihan presiden dan wakil presiden dalam satu paket secara langsung oleh rakyat dalam Pasal 6A ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945, maka konsep dan sistem pertanggungjawaban presiden tidak lagi dilakukan oleh MPR, tetapi langsung oleh rakyat.⁸¹¹⁶

Pada pasal 3, dijelaskan bahwa MPR merupakan lembaga

⁸⁰ *Ibid.*, hlm. 55

⁸¹ *Ibid*

permusyawaratan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara. Sedangkan pada pasal selanjutnya ditegaskan mengenai tugas dan wewenang MPR, yaitu;

- a. Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden hasil pemilihan umum;
- c. Memutuskan usul DPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, setelah Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden;
- d. Melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya;
- e. Memilih Wakil Presiden dari 2 (dua) calon yang diusulkan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya; dan
- f. Memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, dari 2 (dua) pasangan calon presiden dan wakil presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.

Merunut pada peraturan ini, maka dapat dilihat bahwa keanggotaan MPR diresmikan melalui keputusan Presiden.

Dimana, masa jabatannya adalah lima tahun. Dalam konteks lain, setiap anggota MPR juga berhak untuk mengajukan usul perubahan pasal dalam UUD 1945. Meskipun begitu, ada dua hal yang tidak bisa dirubah oleh MPR, masing-masing adalah pembukaan dan tidak bisa merubah bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pada sisi lain, tata cara teknis pengajuan usul perubahan tersebut terdapat pada pasal 24 yang menyebutkan bahwa Usul perubahan pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 (satu pertiga) dari jumlah anggota MPR.

Sementara dalam susunan organisasi, Pimpinan MPR terdiri atas 1 (satu) orang ketua yang berasal dari anggota DPR dan 4 (empat) orang wakil ketua yang terdiri atas 2 (dua) orang wakil ketua berasal dari anggota DPR dan 2 (dua) orang wakil ketua berasal dari anggota DPD, yang ditetapkan dalam sidang paripurna MPR. Pimpinan MPR mempunyai tugas;

- a. Memimpin sidang MPR dan menyimpulkan hasil sidang untuk diambil keputusan;
- b. Menyusun rencana kerja dan mengadakan pembagian kerja antara ketua dan wakil ketua;
- c. Menjadi juru bicara MPR;
- d. Melaksanakan putusan MPR;
- e. Mengoordinasikan anggota MPR untuk memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- f. Mewakili MPR di pengadilan;
- g. Menetapkan arah dan kebijakan umum anggaran MPR; dan
- h. Menyampaikan laporan kinerja pimpinan dalam sidang paripurna MPR pada akhir masa jabatan.

Juga ada satu hal yang bisa dijadikan rujukan, bahwasanya anggota MPR mempunyai Hak Imunitas. Anggota MPR tidak dapat dituntut di depan pengadilan karena pernyataan, pertanyaan, dan/atau pendapat yang dikemukakannya baik secara lisan maupun tertulis di dalam sidang atau rapat MPR ataupun di luar sidang atau rapat MPR yang berkaitan dengan tugas dan wewenang MPR. Dalam kaitannya dengan hal ini, maka Anggota MPR juga tidak dapat diganti antarwaktu karena pernyataan, pertanyaan, dan/atau pendapat yang dikemukakannya baik di dalam sidang atau rapat MPR maupun di luar sidang atau rapat MPR yang berkaitan dengan tugas dan wewenang MPR.

B. DEWAN PERWAKILAN RAKYAT

Pergeseran kekuasaan memang sangat kental terasa dalam proses ketatanegaraan yang dialami bangsa Indonesia. Hasil amandemen UUD 1945 menunjukkan bahwa terdapat pembatasan terhadap kewenangan Presiden dan juga pemberdayaan terhadap lembaga legislatif. Amandemen tersebut cenderung menunjukkan bahwa peranan DPR akan semakin menguat. Dalam kaitannya dengan otonomi daerah, maka perubahan UUD 1945 itu pun akan berpengaruh pada peranan atau fungsi badan legislatif di tingkat daerah (DPRD). Hal ini semakin menunjukkan bahwa saat ini UUD 1945 tidak lagi terkesan sebagai *executive heavy*, melainkan bergeser ke arah *checks and balances* antar lembaga negara.

Jika merujuk pada kondisi ini, maka apa yang diutarakan oleh Gabriel Almond agaknya bisa menjadi rujukan. Gabriel Almond menyatakan bahwa pihak legislatif berfungsi sebagai *rule making*, sedangkan kekuasaan eksekutif pada dasarnya melakukan apa yang disebut dengan mengaplikasikan (*rule application*) apa yang sudah ditentukan dan ditetapkan, serta pihak yudikatif memiliki kewenangan judikasi terhadap

penyimpangan atau penyelewengan dalam mengeksekusikan keputusan dan aturan yang sudah ditetapkan (*rule adjudication*).⁸²

Ditegaskan dalam Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, bahwa DPR terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum. Sama dengan MPR, maka DPR juga ditasbihkan untuk berkedudukan sebagai lembaga negara, seperti yang tertuang dalam pasal 67. Seperti lazimnya, maka tugas DPR ini terdiri atas fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.

Sedangkan dalam konteks tugas dan wewenang, maka DPR disertai amanat untuk;

- a. Membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. Memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang diajukan oleh Presiden untuk menjadi undang-undang;
- c. Menerima rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPD 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;
- d. Membahas rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam huruf c bersama Presiden dan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden;
- e. Membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran

⁸² Jimly Asshiddiqie, *Struktur...*, *loc.cit.*, Hlm. 8-9.

- serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan mengikutsertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden;
- f. Memperhatikan pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
 - g. Membahas bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden;
 - h. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang dan APBN;
 - i. Membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD terhadap 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 APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
 - j. Memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain, serta membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang;
 - k. Memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pemberian amnesti dan abolisi;
 - l. Memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam hal mengangkat duta besar dan menerima penempatan duta besar negara lain;

- m. Memilih anggota BPK dengan memperhatikan pertimbangan DPD;
- n. Membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang disampaikan oleh BPK;
- o. Memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial;
- p. Memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden;
- q. Memilih 3 (tiga) orang hakim konstitusi dan mengajukannya kepada Presiden untuk diresmikan dengan keputusan Presiden;
- r. Memberikan persetujuan terhadap pemindahtanganan aset negara yang menjadi kewenangannya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan terhadap perjanjian yang berakibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara;
- s. Menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat; dan
- t. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam undang-undang.

Kekuatan DPR dalam ketatanegaraan di Indonesia semakin kentara, apabila dicermati pasal 72 Undang-Undang No. 27 Tahun 2009. Dinyatakan bahwa DPR dalam melaksanakan tugas dan wewengangnya berhak meminta pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang suatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan bangsa dan negara. Sebaliknya, setiap pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat wajib memenuhi permintaan DPR. Apabila tidak maka pemanggilan

paksa bisa diberlakukan. Kewenang untuk pemanggilan paksa ini merupakan sebuah hal yang baru, dan belum pernah ditemui dalam ketentuan sebelumnya. Hal ini semakin memperkokoh kenyataan bahwa sistem ketatanegaraan Indonesia menuju dinamisasi. Kekuasaan tidak hanya berada dalam tangan eksekutif semata, tetapi juga berada di pihak legislatif.

Dalam ranah organisatorisnya, DPR mempunyai anggota sebanyak 560 orang. Keanggotaannya diresmikan menggunakan Keputusan Presiden, dengan masa jabatan selama 5 tahun. Di lain sisi, pada sisi hak, DPR mempunyai hak interpelasi. Hak interpelasi ini dimaknai sebagai hak DPR untuk meminta keterangan kepada Pemerintah mengenai kebijakan Pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Hak yang lain, yang dipunyai oleh DPR, seperti dijelaskan dalam pasal 77 adalah hak angket. Hak angket adalah hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Sementara itu, DPR juga mempunyai hak menyatakan pendapat. Hak menyatakan pendapat ini dapat dilakukan atas;

- a. Kebijakan Pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air atau di dunia internasional;
- b. Tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi hak angket;
- c. Dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum baik berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, maupun perbuatan tercela, dan/atau Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Sebagai kelanjutan dari hak DPR, maka masing-masing anggota DPR juga mempunyai hak. Hak yang dimaksud meliputi; mengajukan usul rancangan undang-undang, mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, memilih dan dipilih, membela diri, imunitas, protokoler, dan keuangan dan administratif. Sementara dalam konteks kewajiban, anggota DPR diantaranya harus mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan. Serta yang paling penting, bahwa anggota DPR menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat. Hal ini tidak terlepas dari kewajiban lainnya bahwa anggota DPR harus memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya.

Secara organisatoris, maka pimpinan DPR ditandai dengan keberadaan satu orang ketua dan empat orang wakil ketua yang berasal dari partai politik berdasarkan urutan perolehan kursi terbanyak di DPR. Pimpinan merupakan salah satu alat kelengkapan DPR. Ketua DPR ditentukan anggota DPR yang berasal dari partai politik yang memperoleh kursi terbanyak pertama di DPR, sedangkan posisi Wakil Ketua DPR ialah anggota DPR yang berasal dari partai politik yang memperoleh kursi terbanyak kedua, ketiga, keempat, dan kelima. Dalam pasal 84 dinyatakan bahwa pimpinan DPR mempunyai tugas untuk;

- a. Memimpin sidang DPR dan menyimpulkan hasil sidang untuk diambil keputusan;
- b. Menyusun rencana kerja pimpinan;
- c. Melakukan koordinasi dalam upaya menyinergikan pelaksanaan agenda dan materi kegiatan dari alat kelengkapan DPR;
- d. Menjadi juru bicara DPR;
- e. Melaksanakan dan memasyarakatkan keputusan DPR;

- f. Mewakili DPR dalam berhubungan dengan lembaga negara lainnya;
- g. Mengadakan konsultasi dengan Presiden dan pimpinan lembaga negara lainnya sesuai dengan keputusan DPR;
- h. Mewakili DPR di pengadilan;
- i. Melaksanakan keputusan DPR berkenaan dengan penetapan sanksi atau rehabilitasi anggota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- j. Menyusun rencana anggaran DPR bersama Badan Urusan Rumah Tangga yang pengesahannya dilakukan dalam rapat paripurna;
- k. Melaporkan kinerja dalam rapat paripurna DPR yang khusus diadakan untuk itu.

Selain Pimpinan, maka alat kelengkapan DPR yang lain diantaranya adalah;

- a. Badan Musyawarah;

Anggota Badan Musyawarah berjumlah paling banyak 1/10 (satu persepuluh) dari jumlah anggota DPR berdasarkan perimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi yang ditetapkan oleh rapat paripurna. Tugasnya diantaranya adalah;

- Menetapkan agenda DPR untuk 1 (satu) tahun sidang, 1 (satu) masa persidangan, atau sebagian dari suatu masa sidang, perkiraan waktu penyelesaian suatu masalah, dan jangka waktu penyelesaian rancangan undang-undang, dengan tidak mengurangi kewenangan rapat paripurna untuk mengubahnya
- Memberikan pendapat kepada pimpinan DPR dalam menentukan garis kebijakan yang menyangkut pelaksanaan tugas dan wewenang DPR;

- Meminta dan/atau memberikan kesempatan kepada alat kelengkapan DPR yang lain untuk memberikan keterangan/penjelasan mengenai pelaksanaan tugas masing-masing;
- Mengatur lebih lanjut penanganan suatu masalah dalam hal undang-undang mengharuskan Pemerintah atau pihak lainnya melakukan konsultasi dan koordinasi dengan DPR;
- Menentukan penanganan suatu rancangan undang-undang atau pelaksanaan tugas DPR lainnya oleh alat kelengkapan DPR;
- Mengusulkan kepada rapat paripurna mengenai jumlah komisi, ruang lingkup tugas komisi, dan mitra kerja komisi yang telah dibahas dalam konsultasi pada awal masa keanggotaan DPR;
- Melaksanakan tugas lain yang diserahkan oleh rapat paripurna kepada Badan Musyawarah.

b. Komisi;

Pimpinan komisi merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif dan kolegial. Pimpinan komisi terdiri atas satu orang ketua dan paling banyak tiga orang wakil ketua, yang dipilih dari dan oleh anggota komisi berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat dan proporsional dengan memperhatikan keterwakilan perempuan menurut perimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi. Tugas komisi dalam pembentukan undang-undang adalah mengadakan persiapan, penyusunan, pembahasan, dan penyempurnaan rancangan undang-undang.

c. Badan Legislasi;

Pimpinan Badan Legislasi merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif dan kolegial. Pimpinan Badan

Legislasi terdiri atas satu orang ketua dan paling banyak tiga orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota Badan Legislasi berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat dan proporsional dengan memperhatikan keterwakilan perempuan menurut perimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi. Tugas Badan legislasi adalah;

- Menyusun rancangan program legislasi nasional yang memuat daftar urutan dan prioritas rancangan undang-undang beserta alasannya untuk 1 (satu) masa keanggotaan dan untuk setiap tahun anggaran di lingkungan DPR dengan mempertimbangkan masukan dari DPD;
- Mengoordinasi penyusunan program legislasi nasional antara DPR dan Pemerintah;
- Menyiapkan rancangan undang-undang usul DPR berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan;
- Melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan peman-tapan konsepsi rancangan undang-undang yang diajukan anggota, komisi, gabungan komisi, atau DPD sebelum rancangan undang-undang tersebut disampaikan kepada pimpinan DPR;
- Memberikan pertimbangan terhadap rancangan undang-undang yang diajukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau DPD di luar prioritas rancangan undang-undang tahun berjalan atau di luar rancangan undang-undang yang terdaftar dalam program legislasi nasional;
- Melakukan pembahasan, pengubahan, dan/atau penyem-purnaan rancangan undang-undang yang secara khusus ditugaskan oleh Badan Musyawarah;
- Mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap pembahasan materi muatan rancangan undang-undang melalui koordinasi dengan komisi dan/atau

panitia khusus;

- Memberikan masukan kepada pimpinan DPR atas rancangan undang-undang usul DPD yang ditugaskan oleh Badan Musyawarah;
- Membuat laporan kinerja dan inventarisasi masalah di bidang perundang-undangan pada akhir masa keanggotaan DPR untuk dapat digunakan oleh Badan Legislasi pada masa keanggotaan berikutnya.

d. Badan Anggaran;

Pimpinan Badan Anggaran merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif dan kolegial. Pimpinan Badan Anggaran terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan paling banyak 3 (tiga) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota Badan Anggaran berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat dan proporsional dengan mempertimbangkan keterwakilan perempuan menurut perimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi. Badan Anggaran hanya membahas alokasi anggaran yang sudah diputuskan oleh komisi. Tugasnya antara lain;

- Membahas bersama Pemerintah yang diwakili oleh menteri untuk menentukan pokok-pokok kebijakan fiskal secara umum dan prioritas anggaran untuk dijadikan acuan bagi setiap kementerian/lembaga dalam menyusun usulan anggaran;
- Menetapkan pendapatan negara bersama Pemerintah dengan mengacu pada usulan komisi terkait;
- Membahas rancangan undang-undang tentang APBN bersama Presiden yang dapat diwakili oleh menteri dengan mengacu pada keputusan rapat kerja komisi dan Pemerintah mengenai alokasi anggaran untuk fungsi, program, dan kegiatan kementerian/lembaga;

- Melakukan sinkronisasi terhadap hasil pembahasan di komisi mengenai rencana kerja dan anggaran kementerian/lembaga;
 - Membahas laporan realisasi dan prognosis yang berkaitan dengan APBN;
 - Membahas pokok-pokok penjelasan atas rancangan undang-undang tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN.
- e. Badan Akuntabilitas Keuangan Negara (BAKN);
- Pimpinan BAKN merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif dan kolegial. Pimpinan BAKN terdiri atas satu orang ketua dan satu orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota BAKN berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat dengan memperhatikan keterwakilan perempuan menurut perimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi. Dalam melaksanakan tugas, BAKN dapat meminta penjelasan dari BPK, Pemerintah, pemerintah daerah, lembaga negara lainnya, Bank Indonesia, badan usaha milik negara, badan layanan umum, badan usaha milik daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara. Sementara itu, tugas BAKN adalah;
- Melakukan penelaahan terhadap temuan hasil pemeriksaan BPK yang disampaikan kepada DPR;
 - Menyampaikan hasil penelaahan sebagaimana dimaksud dalam huruf a kepada komisi;
 - Menindaklanjuti hasil pembahasan komisi terhadap temuan hasil pemeriksaan BPK atas permintaan komisi;
 - Memberikan masukan kepada BPK dalam hal rencana kerja pemeriksaan tahunan, hambatan pemeriksaan, serta penyajian dan kualitas laporan.

f. Badan Kehormatan;

Pimpinan Badan Kehormatan merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif dan kolegial. Pimpinan Badan Kehormatan terdiri atas satu orang ketua dan dua orang wakil ketua, yang dipilih dari dan oleh anggota Badan Kehormatan berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat dan proporsional dengan memperhatikan keterwakilan perempuan menurut perimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi. Badan Kehormatan bertugas melakukan penyelidikan dan verifikasi atas pengaduan terhadap anggota, diantaranya karena:

- Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota DPR selama 3 (tiga) bulan berturut-turut tanpa keterangan apa pun
- Tidak menghadiri rapat paripurna dan/atau rapat alat kelengkapan DPR yang menjadi tugas dan kewajibannya sebanyak 6 (enam) kali berturut-turut tanpa alasan yang sah
- Tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon anggota DPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan mengenai pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD

g. Badan Kerja Sama Antar-Parlemen (BKSAP);

Pimpinan BKSAP merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif dan kolegial. Pimpinan BKSAP terdiri atas satu orang ketua dan paling banyak tiga orang wakil ketua, yang dipilih dari dan oleh anggota BKSAP berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat dan proporsional dengan memperhatikan keterwakilan perempuan menurut perimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi. BKSAP mempunyai tugas untuk;

- Membina, mengembangkan, dan meningkatkan hubungan persahabatan dan kerja sama antara DPR dan parlemen negara lain, baik secara bilateral maupun multilateral, termasuk organisasi internasional yang menghimpun parlemen dan/atau anggota parlemen negara lain;
 - Menerima kunjungan delegasi parlemen negara lain yang menjadi tamu DPR;
 - Mengoordinasikan kunjungan kerja alat kelengkapan DPR ke luar negeri;
 - Memberikan saran atau usul kepada pimpinan DPR tentang masalah kerja sama antarpaulen.
- h. Badan Urusan Rumah Tangga (BURT);
- Pimpinan BURT merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif dan kolegial. Pimpinan BURT terdiri atas satu orang ketua yang dijabat oleh Ketua DPR dan paling banyak tiga orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota BURT berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat dan proporsional dengan memperhatikan keterwakilan perempuan menurut perimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi. Tugasnya adalah;
- Menetapkan kebijakan kerumahtanggaan DPR;
 - Melakukan pengawasan terhadap Sekretariat Jenderal DPR dalam pelaksanaan kebijakan kerumahtanggaan DPR sebagaimana dimaksud dalam huruf a, termasuk pelaksanaan dan pengelolaan anggaran DPR;
 - Melakukan koordinasi dengan alat kelengkapan DPD dan alat kelengkapan MPR yang berhubungan dengan masalah kerumahtanggaan DPR, DPD, dan MPR yang ditugaskan oleh pimpinan DPR berdasarkan hasil rapat Badan Musyawarah;

- Menyampaikan hasil keputusan dan kebijakan BURT kepada setiap anggota DPR;
- Menyampaikan laporan kinerja dalam rapat paripurna DPR yang khusus diadakan untuk itu.

i. Panitia khusus

Jumlah anggota panitia khusus ditetapkan oleh rapat paripurna paling banyak 30 (tiga puluh) orang. Pimpinan panitia khusus merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif dan kolegal. Pimpinan panitia khusus terdiri atas satu orang ketua dan paling banyak tiga orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota panitia khusus berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat dan proporsional dengan memperhatikan jumlah panitia khusus yang ada serta keterwakilan perempuan menurut perimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi. Panitia khusus bertugas melaksanakan tugas tertentu dalam jangka waktu tertentu yang ditetapkan oleh rapat paripurna. Panitia khusus bertanggung jawab kepada DPR. Panitia khusus dibubarkan oleh DPR setelah jangka waktu penugasannya berakhir atau karena tugasnya dinyatakan selesai.

C. DEWAN PERWAKILAN DAERAH

Salah satu lembaga negara yang juga tak kalah penting adalah munculnya DPD, pasca amandemen UUD 1945. Kemunculan lembaga negara yang satu ini dipenuhi dengan pretensi bermacam ragam; mulai dari indikasi keberadaan sistem bikameral hingga munculnya pertanyaan; sanggupkah DPD mengimbangi peran DPR? Di lain pihak, keberadaan lembaga negara yang satu ini terekam jelas dalam Undang-Undang No. 27 Tahun 2009. Pada pasal 221, dinyatakan bahwa DPD terdiri atas wakil daerah provinsi yang dipilih melalui pemilihan umum.

Secara fungsional, DPD diharapkan dapat melakukan;

- a. Pengajuan usul kepada DPR mengenai 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;
- b. Ikut dalam pembahasan rancangan undang-undang yang 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;
- c. Pemberian pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- d. 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 APBN, pajak, pendidikan, dan agama.

Dalam konteks tugas dan wewenang, maka sesuai dengan pasal 224 Undang-Undang No. 27 Tahun 2009, DPD mempunyai tugas untuk;

- a. Dapat mengajukan kepada DPR 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;

- b. Ikut membahas bersama DPR dan Presiden rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
- c. Ikut membahas bersama DPR dan Presiden rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR, yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
- d. Memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- e. 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 APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
- f. Menyampaikan hasil 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 undang-undang APBN, pajak, pendidikan, dan agama kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti;
- g. Menerima hasil pemeriksaan atas keuangan negara dari BPK sebagai bahan membuat pertimbangan kepada DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN;
- h. Memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK;
- i. Ikut serta dalam penyusunan program legislasi nasional 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.

Untuk jumlah keanggotaannya, setiap provinsi ditetapkan sebanyak empat orang. Jatah keanggotaan ini juga dibatasi, dengan total jumlahnya yang tidak boleh melebihi $\frac{1}{3}$ (satu pertiga) jumlah anggota DPR. Dalam menjalankan tugasnya anggota DPD berdomisili di daerah pemilihannya dan mempunyai kantor di ibu kota Provinsi daerah pemilihannya. Berkaitan dengan keberadaan pembentukan Provinsi baru, maka Anggota DPD di Provinsi induk juga mewakili Provinsi yang dibentuk setelah pemilihan umum dilakukan.

Pada pasal 231, disebutkan bahwa hak DPD diantaranya adalah;

- a. Mengajukan 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;
- b. ikut membahas rancangan undang-undang yang 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;
- c. memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pembahasan rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- d. 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 APBN, pajak, pendidikan, dan agama.

Untuk hak dan kewajiban anggota DPD, sama dengan ketentuan hak dan kewajiban anggota DPR. Sedangkan alat kelengkapan yang dimiliki oleh DPD diantaranya adalah;

a. Pimpinan;

Pimpinan DPD terdiri atas satu orang ketua dan dua orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota DPD dalam sidang paripurna DPD. dalam hal ini, pimpinan DPD bertugas untuk;

- Memimpin sidang DPD dan menyimpulkan hasil sidang untuk diambil keputusan
- Menyusun rencana kerja pimpinan
- Menjadi juru bicara DPD
- Melaksanakan dan memasyarakatkan keputusan DPD
- Mengadakan konsultasi dengan Presiden dan pimpinan lembaga negara lainnya sesuai dengan keputusan DPD
- Mewakili DPD di pengadilan
- Melaksanakan keputusan DPD berkenaan dengan penetapan sanksi atau rehabilitasi anggota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
- Menetapkan arah dan kebijakan umum anggaran DPD;
- Menyampaikan laporan kinerja dalam sidang paripurna DPD yang khusus diadakan untuk itu

b. Panitia Musyawarah;

Panitia Musyawarah dibentuk oleh DPD dan merupakan alat kelengkapan DPD yang bersifat tetap. Panitia Musyawarah bertugas menetapkan jadwal dan acara persidangan.

c. Panitia kerja;

Keanggotaan panitia kerja ditetapkan oleh sidang paripurna DPD pada permulaan masa kegiatan DPD dan pada setiap permulaan tahun sidang, kecuali pada permulaan tahun sidang terakhir dari masa keanggotaan DPD. dalam tugasnya, panitia kerja ini terbagi dalam beberapa macam. *Pertama*, Tugas panitia kerja dalam pengajuan rancangan undang-undang adalah mengadakan persiapan dan pembahasan rancangan undang-undang tertentu. *Kedua*, tugas panitia kerja dalam pembahasan rancangan undang-undang yang berasal dari DPR atau Presiden adalah melakukan pembahasan serta menyusun pandangan dan pendapat DPD. *Ketiga*, Tugas panitia kerja dalam pemberian pertimbangan adalah melakukan pembahasan dan penyusunan pertimbangan DPD mengenai rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama, serta menyusun pertimbangan DPD terhadap calon anggota BPK yang diajukan DPR. *Keempat*, Tugas panitia kerja di bidang pengawasan adalah melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang bidang tertentu serta membahas hasil pemeriksaan BPK.

d. Panitia Perancang Undang-Undang;

Keanggotaan Panitia Perancang Undang-Undang ditetapkan oleh sidang paripurna DPD pada permulaan masa keanggotaan DPD dan pada setiap permulaan tahun sidang, kecuali pada permulaan tahun sidang terakhir masa keanggotaan DPD. Tugas panitia ini adalah;

- Merencanakan dan menyusun program serta urutan prioritas pembahasan usul rancangan undang-undang untuk 1 (satu) masa keanggotaan DPD dan setiap tahun anggaran;

- Membahas usul rancangan undang-undang berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan;
- Melakukan kegiatan pembahasan, harmonisasi, pembulatan, dan pematapan konsepsi usul rancangan undang-undang yang disiapkan oleh DPD;
- Melakukan pembahasan, pengubahan, dan/atau penyempurnaan rancangan undang-undang yang secara khusus ditugaskan oleh Panitia Musyawarah dan/atau sidang paripurna;
- Melakukan koordinasi, konsultasi, dan evaluasi dalam rangka mengikuti perkembangan materi usul rancangan undang-undang yang sedang dibahas oleh panitia kerja;
- Melakukan evaluasi terhadap program penyusunan usul rancangan undang-undang;
- Membuat laporan kinerja dan inventarisasi masalah, baik yang sudah maupun yang belum terselesaikan untuk dapat dipergunakan sebagai bahan oleh Panitia Perancang Undang-Undang pada masa keanggotaan berikutnya.

e. Panitia Urusan Rumah Tangga;

Keanggotaan Panitia Urusan Rumah Tangga ditetapkan oleh sidang paripurna DPD pada permulaan masa kegiatan DPD dan pada setiap permulaan tahun sidang, kecuali pada permulaan tahun sidang terakhir dari masa keanggotaan DPD. Tugas dari Panitia Urusan Rumah Tangga adalah;

- Membantu pimpinan DPD dalam menentukan kebijakan kerumahtanggaan DPD, termasuk kesejahteraan anggota dan pegawai Sekretariat Jenderal DPD;
- Membantu pimpinan DPD dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas dan kewajiban yang dilakukan oleh Sekretariat Jenderal DPD;

- Membantu pimpinan DPD dalam merencanakan dan menyusun kebijakan anggaran DPD;
 - Melaksanakan tugas lain yang berhubungan dengan masalah kerumahtanggaan DPD yang ditugaskan oleh pimpinan DPD berdasarkan hasil rapat Panitia Musyawarah;
 - Menyampaikan laporan kinerja dalam sidang paripurna DPD yang khusus diadakan untuk itu.
- f. Badan Kehormatan;

Badan Kehormatan dibentuk oleh DPD dan merupakan alat kelengkapan DPD yang bersifat tetap. Badan Kehormatan juga melakukan evaluasi dan penyempurnaan peraturan DPD tentang tata tertib dan kode etik DPD. Badan Kehormatan bertugas melakukan penyelidikan dan verifikasi atas pengaduan terhadap anggota diantaranya karena:

- Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota DPD selama 3 (tiga) bulan berturut-turut tanpa keterangan apa pun;
- Tidak menghadiri sidang paripurna dan/atau rapat alat kelengkapan DPD yang menjadi tugas dan kewajibannya sebanyak 6 (enam) kali berturut-turut tanpa alasan yang sah;
- Tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon anggota DPD sesuai dengan peraturan perundang-undangan mengenai pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD.

Secara umum, basis komunitas dari setiap calon anggota DPD setidaknya berasal dari empat unsur utama. *Pertama*, basis komunitas spatial (*space base community*) dengan kemungkinan bersumber dari etnik atau daerah pemilihan kabupaten/kota tertentu (yang tidak ditentukan semangat etnik, tetapi lebih pada semangat asal daerah). *Kedua*, basis komunitas dari suatu organisasi tertentu yang memiliki basis dukungan massa yang

kuat di tingkat lokal (provinsi/kabupaten/kota), misalnya dari unsur Nahdlatul Ulama (NU), Muhammadiyah, unsur pimpinan agama tertentu yang membasis di tingkat lokal, dan semacamnya. *Ketiga*, dari figur publik yang dikenal atau akan dipilih lebih karena kepopulerannya, baik dari kalangan kampus maupun aktivis kondang, LSM dan sebagainya. *Keempat*, elite ekonomi, yakni mereka yang memiliki kekuatan materi sehingga dikenal masyarakat dan apalagi bila dalam proses-proses kampanye. Persaingan dari figur keempat unsur itu, akan mewarnai proses-proses kampanye dan pemilihan anggota DPD dalam Pemilu 2004.⁸³

D. PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN

Pada masa Orde Baru, kekuasaan Presiden yang terlalu besar membuat jabatan yang diembannya menjadi terlalu luas. Kekuasaan ini berakibat pada condongnya sistem ketatanegaraan ke dalam lajur *executive heavy*. Hal ini dipandang sebagai sebuah kelemahan yang patut untuk dirubah. Sesuai dengan konsep pembatasan kekuasaan, maka kekuasaan Presiden yang terlalu luas di masa Orde Baru tersebut kemudian dibatasi. Sebagai perbandingan, pasal 7 UUD 1945 sebelum diamandemen menyebutkan bahwa Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali. Hal ini tentu saja sangat mudah untuk disalahtafsirkan. Terbukti, jabatan Presiden pada masa Orde Baru begitu lekat dengan sosok mantan Presiden Soeharto, tanpa pernah berpindah tangan.

Bandingkan dengan pasal 7 dari UUD 1945 yang sudah diamandemen. Disebutkan bahwa Presiden dan Wakil Presiden

⁸³ Syaukani HR, dkk, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2001, hlm. 233.

memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan. Aspek pertimbangan kekuasaan juga terlihat dalam pasal 13 dan pasal 14. Dalam pasal 13 ayat (2) dapat disimpulkan bahwa dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Bahkan, dalam ayat selanjutnya Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Sedangkan dalam pasal 14 ayat (1) juga disebutkan bahwa Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. Ayat selanjutnya menegaskan Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Alasan perlunya Presiden memperhatikan pertimbangan dari Mahkamah Agung dalam pemberian grasi dan rehabilitasi, *pertama*, grasi dan rehabilitasi itu adalah proses yustisial dan biasanya diberikan kepada orang yang sudah mengalami proses, sedang amnesti dan abolisi ini lebih bersifat proses politik. *Kedua*, grasi dan rehabilitasi itu lebih banyak bersifat perorangan, sedangkan amnesti dan abolisi biasanya bersifat massal. Mahkamah Agung sebagai lembaga peradilan tertinggi adalah lembaga negara paling tepat memberikan pertimbangan kepada Presiden mengenai hal itu, karena grasi menyangkut putusan hakim. Sedangkan rehabilitasi tidak selalu terkait dengan putusan hakim.⁸⁴

Sedangkan DPR memberikan pertimbangan dalam hal pemberian amnesti dan abolisi karena didasarkan pada pertimbangan politik. Bagir Manan kurang sependapat dengan rumusan tersebut, karena pemberian amnesti dan abolisi tidak selalu terkait dengan pidana politik. Kalaupun diperlukan

⁸⁴ Laode Ida, *Basis Pemilihan dan Posisi Tawar DPD*, Kompas, 30 Juli 2003.

pertimbangan, cukup dari Mahkamah Agung. DPR adalah badan politik, sedangkan yang diperlukan adalah pertimbangan hukum. Pertimbangan politik, kemanusiaan, sosial dan lain-lain, merupakan isi dari hak prerogatif. Yang diperlukan adalah pertimbangan hukum untuk memberi dasar yuridis pertimbangan Presiden.⁸⁵

Pada mekanisme pemilihan, Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Hal ini tercantum secara jelas pada pasal 6A ayat (1). Sementara pada ayat (3) dijelaskan bahwa pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden. Pasal 6A ayat (4) tentang putaran kedua pemilihan Presiden dan Wakil Presiden apabila di putaran pertama tidak ada kandidat yang terpilih, maka dikembalikan ke rakyat untuk dipilih secara langsung. Dinyatakan bahwa dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden.

Terkait dengan pemberhentian maka Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan

⁸⁵ Slamet Effendy Yusuf dan Umar Basalim, *ReformasiKonstitusi Indonesia Perubahan Pertama UUD 1945*, Pustaka Indonesia Satu, Jakarta, 2000, hlm. 190.

tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. Adapun prosedur pemberhentiannya dapat dicermati dalam pasal 7B, dimana menyatakan bahwa Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.⁸⁶

Disamping pengaturan tentang prosedur pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden, perubahan UUD 1945 juga mengatur mengenai larangan pembekuan atau pembubaran DPR oleh Presiden. Hal ini tercantum dalam Pasal 7C, dimana disebutkan bahwa Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat. UUD 1945 menempatkan kedudukan lembaga-lembaga tinggi negara sederajat, sehingga tidak dapat saling menjatuhkan/membubarkan. Tradisi semacam itu ada dalam sistem pemerintahan parlementer. Misalnya, dalam UUD Sementara 1950 Pasal 84 ditegaskan bahwa Presiden berhak membubarkan DPR. Munculnya rumusan tersebut sebagai penegasan bahwa UUD 1945 tidak menganut prinsip “sesama lembaga tinggi negara dapat saling menjatuhkan.”⁸⁷

⁸⁶ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm.165

⁸⁷ Oleh karena kedudukan DPR sejajar/seimbang dengan Presiden sehingga tidak dapat saling menjatuhkan, maka DPR tidak memproses dan mengambil putusan terhadap pendapatnya

Hal lain yang diatur dalam Amandemen UUD 1945 adalah berkaitan dengan hal Presiden atau Wakil Presiden yang berhalangan dalam menjalankan kewajibannya. Pasal 8 ayat (1) menyebutkan jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya. Pada ayat selanjutnya menegaskan bahwa dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden. Sementara pada ayat (3) dinyatakan bahwa jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai akhir masa jabatannya.

Dalam kaitannya dengan kekuasaan, maka Presiden merupakan pemegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara. Sejalan dengan hal ini, pada pasal 11 ayat (1), dinyatakan bahwa Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain. Sementara pada

sendiri, tetapi mengajukannya kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat yang berisi dugaan DPR itu.

ayat selanjutnya menyebutkan bahwa Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

E. MAHKAMAH KONSTITUSI

Amandemen UUD 1945 membuahkan perubahan yang cukup berarti. Diantaranya terkait dengan masalah kekuasaan kehakiman. Pada pasal 24 Amandemen UUD 1945 disebutkan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Pasal tersebut secara jelas menggambarkan kedudukan Mahkamah Konstitusi dalam ketatanegaraan negara ini.

Sebagian pihak mungkin akan menilai bahwa ada kecenderungan bertumpuknya kewenangan anantara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Untuk hal ini, apa yang dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie agaknya perlu mendapatkan perhatian. Menurutnya Jimly Asshiddiqie, pada hakikatnya, keduanya memang berbeda. Mahkamah Agung lebih merupakan pengadilan keadilan (*court of justice*), sedangkan Mahkamah Konstitusi lebih berkenaan dengan lembaga pengadilan hukum (*court of law*). Memang tidak dapat dibedakan seratus persen dan mutlak sebagai '*court of justice*' versus '*court of law*'. Semula, formula yang Jimly usulkan adalah seluruh kegiatan '*judicial review*' diserahkan kepada Mahkamah Konstitusi, sehingga Mahkamah Agung dapat berkonsentrasi menangani perkara-perkara yang diharapkan dapat mewujudkan rasa adil bagi

setiap warganegara. Akan tetapi, nyatanya UUD 1945 tetap memberikan kewenangan pengujian terhadap peraturan di bawah undang-undang kepada Mahkamah Agung. Di pihak lain, Mahkamah Konstitusi juga diberi tugas dan kewajiban memutus dan membuktikan unsur kesalahan dan tanggungjawab pidana Presiden dan/atau Wakil Presiden yang menurut pendapat DPR telah melakukan pelanggaran hukum menurut UUD.⁸⁸

Dengan kata lain, Mahkamah Agung tetap diberi kewenangan sebagai '*court of law*' di samping fungsinya sebagai '*court of justice*'. Sedangkan Mahkamah Konstitusi tetap diberi tugas yang berkenaan dengan fungsinya sebagai '*court of justice*' disamping fungsi utamanya sebagai '*court of law*'. Artinya, meskipun keduanya tidak dapat dibedakan seratus persen antara '*court of law*' dan '*court of justice*', tetapi pada hakikatnya penekanan fungsi hakiki keduanya memang berbeda satu sama lain. Mahkamah Agung lebih merupakan '*court of justice*', daripada '*court of law*'. Sedangkan Mahkamah Konstitusi lebih merupakan '*court of law*' daripada '*court of justice*'. Keduanya sama-sama merupakan pelaku kekuasaan kehakiman menurut ketentuan Pasal 24 ayat (2) UUD 1945.⁸⁹

Pembedaan ini sebenarnya tidak dapat dilepaskan dari kenyataan bahwa memang sejak sebelumnya Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Karena itu, ketika sepakat diadopsinya ide pembentukan Mahkamah Konstitusi dalam Perubahan Ketiga UUD 1945 pada tahun 2001, maka ketentuan lama berkenaan dengan kewenangan Mahkamah Agung itu dituangkan dalam

⁸⁸ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara Dalam Transisi Demokrasi*, *op.cit*

⁸⁹ Jimly Asshiddiqie, *Mahkamah Konstitusi dan Pengujian Undang-undang*, Makalah Kuliah Umum Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2 Oktober 2004, hlm. 5-6.

rumusan ketentuan Pasal 24A. Lagi pula, memang ada negara lain yang dijadikan salah satu sumber inspirasi oleh para anggota Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR ketika merumuskan ketentuan mengenai Mahkamah Konstitusi ini, yakni Mahkamah Konstitusi Korea Selatan. Dalam konstitusi Korea Selatan, kewenangan *judicial review (constitutional review)* atas undang-undang memang diberikan kepada Mahkamah Konstitusi, tetapi kewenangan *judicial review* atas peraturan di bawah undang-undang diberikan kepada Mahkamah Agung.⁹⁰

Sebagai landasan yang lain, bisa dicermati dalam berbagai pasal yang ada di UUD 1945 hasil perubahan. Diantaranya yang menunjukkan hubungan dengan keberadaan Mahkamah Konstitusi adalah pasal 7A, pasal 7B, pasal 20, pasal 21, pasal 24, pasal 24C, dan pasal 25. Sebagai tindak lanjut dalam menyikapi perubahan UUD 1945 tersebut, maka dibentuklah Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi. dalam konteks kedudukannya, maka Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu lembaga negara yang melakukan kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Sementara dalam susunan organisasinya, lembaga ini mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Susunannya terdiri atas seorang Ketua merangkap anggota, seorang Wakil Ketua merangkap anggota, dan tujuh orang anggota hakim konstitusi. Ketua dan Wakil Ketua ini dipilih untuk masa jabatan 3 tahun.

Hakim konstitusi diajukan masing-masing; tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh DPR, dan tiga orang oleh Presiden, untuk ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Untuk menjadi Hakim Konstitusi, ada persyaratan ketat yang harus dipenuhi. Secara moralitas, seorang hakim konstitusi haruslah

⁹⁰ *Ibid.*,

memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, dan juga seorang negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan. Secara teknis, untuk dapat diangkat menjadi Hakim Konstitusi, maka seseorang harus;

- a. Warga negara Indonesia;
- b. Berpendidikan sarjana hukum;
- c. Berusia sekurang-kurangnya 40 (empat puluh) tahun pada saat pengangkatan;
- d. Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
- e. Tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan; dan
- f. Mempunyai pengalaman kerja di bidang hukum sekurang-kurangnya 10 (sepuluh) tahun.

Dalam kaitannya dengan hal ini, ada beberapa larangan bagi hakim Mahkamah Konstitusi untuk terlibat dalam kegiatan lain, seperti menjadi pejabat negara, anggota partai politik, pengusaha; advokat; atau pegawai negeri. Hal ini dilakukan untuk menghindari tumpang tindih kewenangan dan kepentingan. Berkaitan dengan kewenangannya, pada pasal 10 Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 diterangkan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:

- a. Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

- c. Memutus pembubaran partai politik; dan
- d. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Yang cukup sensitif mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi ini adalah terkait dengan kewajibannya untuk memberikan putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. Berbagai kewenangan ini juga diamanatkan dalam pasal 24C ayat (1) Amandemen UUD 1945.

Sebagai tindak lanjut dalam sistem tranparansi yang harus dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi, maka lembaga ini wajib untuk mengumumkan laporan kepada publik, terkait dengan permohonan yang terdaftar, diperiksa, dan diputus serta pengelolaan keuangan dan tugas administrasi lainnya. Kewajiban ini harus dilakukan secara berkala. Dalam kewajiban ini, secara teknis, Mahkamah Konstitusi telah menerbitkan laporan berkala berupa jurnal dan pengelolaan *website* yang berbasis teknologi.

Sebagai acuan dalam sebuah sidang, maka Mahkamah Konstitusi memeriksa, mengadili, dan memutus dalam sidang pleno Mahkamah Konstitusi dengan sembilan orang hakim konstitusi, kecuali dalam keadaan luar biasa dengan tujuh orang hakim konstitusi yang dipimpin oleh Ketua Mahkamah Konstitusi. Jika Ketua Mahkamah Konstitusi berhalangan, maka sidang bisa dipimpin oleh Wakil Ketua, dan jika keduanya berhalangan hadir, maka sidang bisa dipimpin oleh ketua sementara yang dipilih dari dan oleh Anggota Mahkamah Konstitusi. Sebelum sidang, Mahkamah Konstitusi dapat membentuk panel hakim yang anggotanya terdiri atas sekurang-kurangnya tiga orang hakim konstitusi untuk memeriksa yang hasilnya dibahas dalam sidang pleno untuk diambil putusan. Berkaitan dengan putusan

sidang, maka Putusan Mahkamah Konstitusi diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum. Jika hal ini tidak dilakukan, maka bisa berakibat putusan tersebut tidak sah dan tidak mempunyai kekuatan hukum.

Dalam kaitannya dengan teknis hukum acaranya, maka bagi sesiapa saja yang berniat mengajukan permohonan, maka permohonan diajukan secara tertulis dalam bahasa Indonesia oleh pemohon atau kuasanya kepada Mahkamah Konstitusi dengan ketentuan sebanyak dua belas rangkap. Dalam permohonan tersebut juga harus dituliskan segala sesuatu yang berkaitan dengan nama dan alamat pemohon, uraian mengenai hal yang menjadi dasar permohonan, dan hal-hal yang diminta untuk diputus. Pada pasal 32 dijelaskan bahwa setiap permohonan yang diajukan, maka Panitera Mahkamah Konstitusi melakukan pemeriksaan kelengkapan permohonan. Sekiranya permohonan tersebut belum memenuhi kelengkapan, maka hal itu wajib dilengkapi oleh pemohon, dalam jangka waktu paling lambat tujuh hari kerja sejak pemberitahuan kekuranglengkapan tersebut diterima pemohon.

Seperti layaknya dalam praktek beracara di pengadilan, maka alat bukti juga menjadi salah satu komponen yang tidak bisa dipisahkan. Alat bukti yang dimaksud berupa; surat atau tulisan; keterangan saksi, keterangan ahli, keterangan para pihak, petunjuk; dan alat bukti lain berupa informasi yang diucapkan, dikirimkan, diterima, atau disimpan secara elektronik dengan alat optik atau yang serupa dengan itu. Untuk bisa mengabulkan permohonan, maka harus didasarkan pada sekurang-kurangnya dua alat bukti. Dalam hal putusan, maka Mahkamah Konstitusi wajib memuat fakta yang terungkap dalam persidangan dan pertimbangan hukum yang menjadi dasar putusan. Putusan tersebut diambil secara musyawarah untuk mufakat, dalam sidang pleno Hakim Konstitusi yang dipimpin oleh ketua sidang.

F. MAHKAMAH AGUNG

Kekuasaan kehakiman yang merdeka merupakan salah satu prinsip penting bagi Indonesia sebagai suatu negara hukum. Prinsip ini menghendaki kekuasaan kehakiman yang bebas dari campur tangan pihak manapun dan dalam bentuk apapun, sehingga dalam menjalankan tugas dan kewajibannya ada jaminan ketidakberpihakan kekuasaan kehakiman kecuali terhadap hukum dan keadilan. Guna memperkokoh arah perubahan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang telah diletakkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, perlu dilakukan penyesuaian atas berbagai undang-undang yang mengatur kekuasaan kehakiman.

Dalam usaha memperkuat prinsip kekuasaan kehakiman yang merdeka, sesuai dengan tuntutan reformasi di bidang hukum telah dilakukan perubahan terhadap UU No. 14 Tahun 1970 tentang Kekuasaan Kehakiman dengan UU No. 35 Tahun 1999 tentang Perubahan atas UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Pada tanggal 15 Januari 2004 UU No. 14 Tahun 1970 tentang Kekuasaan Kehakiman sebagaimana telah diubah dengan UU No. 35 Tahun 1999 tentang Perubahan atas UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, telah dicabut dengan UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman. Melalui perubahan tersebut telah diletakkan kebijakan bahwa segala urusan mengenai peradilan baik yang menyangkut teknis yudisial maupun urusan organisasi, administrasi, dan finansial berada di bawah satu atap di bawah kekuasaan Mahkamah Agung. Hal ini dianggap penting dalam rangka perwujudan kekuasaan kehakiman yang menjamin tegaknya negara hukum yang didukung oleh sistem kekuasaan kehakiman yang *'independen'* dan *'impartial'*.⁹¹

⁹¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*,

Secara konseptual, paling tidak, menurut Bagir Manan ada dua akibat yang timbul dari kebijakan (politik) satu atap, yaitu:⁹²

1. Ditinjau dari ajaran trias politika. Dengan satu atap, pemisahan kekuasaan kehakiman dari cabang-cabang kekuasaan legislatif, dan eksekutif menjadi lebih murni dari pemisahan kekuasaan kehakiman Amerika Serikat. Hubungan *check and balances* hanya pada pengangkatan. Pengangkatan Hakim Agung mengikutsertakan DPR dan Presiden. Calon atau calon-calon Hakim Agung “disaring” DPR dengan melalui *fit and proper test*, dari calon atau calon-calon yang diajukan Komisi Yudisial. Calon atau calon-calon yang lulus saringan diajukan kepada Presiden untuk diangkat (lebih tepat “ditetapkan”, karena Presiden hanya diberi wewenang menetapkan Presiden tidak berwenang menolak calon atau calon-calon yang diajukan DPR).
2. Satu atap menimbulkan pula konsekuensi cakupan pertanggungjawaban pelaksanaan kekuasaan kehakiman. Kekuasaan kehakiman tidak hanya bertanggungjawab dalam menjalankan kekuasaan atau fungsi yudisial, tetapi juga kekuasaan atau fungsi administrasi negara seperti mengangkat dan

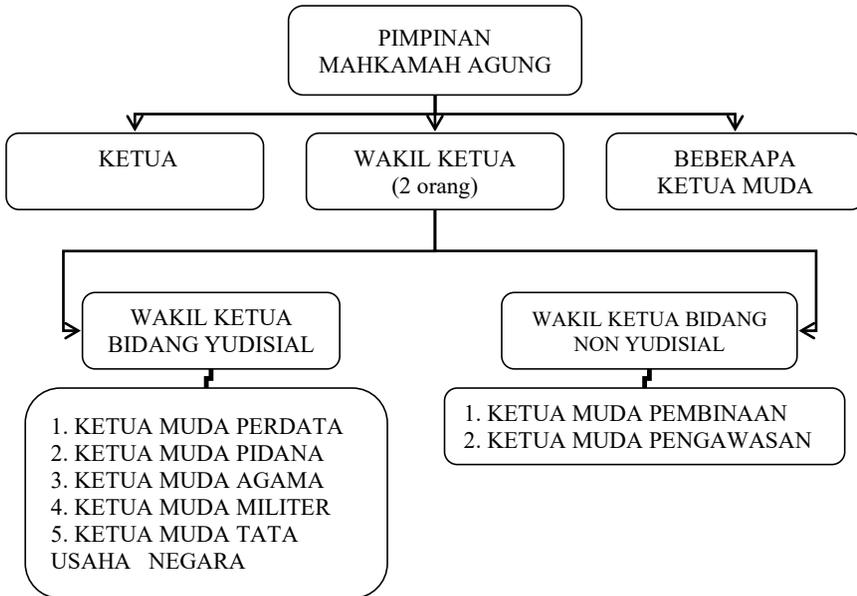
Mahkamah Konstitusi RI dan Pusat Studi HTN FH Universitas Indonesia, Jakarta, 2004, hlm. 189-190. Pada mulanya memang tidak dikenal adanya Mahkamah Konstitusi. Bahkan keberadaan gagasan Mahkamah Konstitusi itu sendiri di dunia memang dapat dikatakan relatif masih baru. Karena itu, ketika UUD 1945 dirumuskan, gagasan Mahkamah Konstitusi ini belum muncul. Perdebatan yang muncul ketika merumuskan UUD 1945 adalah perlu tidaknya UUD 1945 mengakomodir gagasan hak uji materiil ke dalam kekuasaan kehakiman. Lihat dalam Moh. Yamin, *Naskah Persiapan UUD 1945*, Jajasan Prapantja, Jakarta, hlm. 234. Lihat juga dalam Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Kajian Teoritis dan yuridis Terhadap Konstitusi Indonesia*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII kerjasama dengan Gama Media, Yogyakarta, 1999, Hlm. 131- 133.

⁹² Ni'matul Huda, *Lembaga Negara..op.cit*.hlm...

memberhentikan pegawai, melakukan pengelolaan keuangan dan lain-lain.

Di lain sisi, pada tahun yang sama, Pemerintah menerbitkan Undang-Undang No. 5 tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung. Pada pasal 1 peraturan tersebut ditegaskan bahwa Mahkamah Agung adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman. Kemudian ditegaskan juga bahwa Mahkamah Agung adalah Pengadilan Negara Tertinggi dari semua lingkungan Peradilan, yang dalam melaksanakan tugasnya terlepas dari pengaruh pemerintah dan pengaruh-pengaruh lain.

Dalam susunan keanggotaannya, Mahkamah Agung terdiri atas pimpinan, hakim anggota, panitera dan seorang sekretaris. Juga ditetapkan bahwa jumlah Hakim Agung paling banyak adalah 60 orang. Dalam pasal 5 ayat (1) dinyatakan bahwa Pimpinan Mahkamah Agung terdiri atas seorang Ketua, 2 orang Wakil Ketua dan beberapa orang Ketua Muda. Jika digambarkan dalam bentuk diagram, maka sesuai dengan pasal 5, susunan organisasi Mahkamah Agung adalah sebagai berikut;



Selain masalah umur, yang minimal harus berusia 50 tahun, kompetensi di bidang hukum menjadi salah satu syarat untuk menjadi seorang Hakim Agung. Diantara kompetensi di bidang hukum tersebut muncul syarat diantaranya adalah berijazah sarjana hukum atau sarjana lain yang mempunyai keahlian di bidang hukum, dan berpengalaman sekurang-kurangnya 20 tahun menjadi hakim, termasuk sekurang-kurangnya 3 tahun menjadi hakim tinggi. Untuk menjadi seorang Hakim Agung, maka ia harus terlebih dahulu dicalonkan oleh DPR, untuk kemudian diangkat oleh Presiden. Akan tetapi, seperti yang telah ditetapkan dalam pasal 8 ayat (2) Undang-Undang No. 5 tahun 2004, calon yang diusulkan oleh DPR tersebut berasal dari nama calon yang diusulkan oleh Komisi Yudisial.

Pada persoalan pemberhentian, maka Ketua, Wakil Ketua, Ketua Muda, dan Hakim Anggota Mahkamah Agung diberhentikan dengan hormat dari jabatannya oleh Presiden atas usul Ketua Mahkamah Agung, karena:

1. Meninggal dunia
2. Telah berumur 65 tahun⁹³
3. Permintaan sendiri
4. Sakit jasmani atau rohani secara terus menerus
5. Ternyata tidak cakap dalam menjalankan tugasnya

Pada kewenangannya, maka seperti yang telah dijabarkan dalam pasal 31, maka Mahkamah Agung;

2. Mempunyai wewenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.
3. Menyatakan tidak sah peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku.

Sementara pada pasal 35 dinyatakan bahwa Mahkamah Agung memberikan pertimbangan hukum kepada Presiden dalam permohonan grasi dan rehabilitasi. Dijelaskan dalam penjelasan atas Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 bahwa berbagai substansi perubahan dalam Undang-Undang ini antara lain tentang penegasan kedudukan Mahkamah Agung sebagai pelaku kekuasaan kehakiman, syarat-syarat untuk dapat diangkat menjadi hakim agung, serta beberapa substansi yang menyangkut hukum acara, khususnya dalam melaksanakan tugas dan kewenangan dalam memeriksa dan memutus pada tingkat kasasi serta dalam melakukan hak uji terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Dalam Undang-Undang ini diadakan pembatasan terhadap perkara yang dapat

⁹³ Bagir Manan, *Sistem Peradilan Berwibawa (Suatu Pencarian)*, FH UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 124-125.

dimintakan kasasi kepada Mahkamah Agung.⁹⁴ Pembatasan ini di samping dimaksudkan untuk mengurangi kecenderungan setiap perkara diajukan ke Mahkamah Agung sekaligus dimaksudkan untuk mendorong peningkatan kualitas putusan pengadilan tingkat pertama dan pengadilan tingkat banding sesuai dengan nilai-nilai hukum dan keadilan dalam masyarakat. Dengan bertambahnya ruang lingkup tugas dan tanggung jawab Mahkamah Agung antara lain di bidang pengaturan dan pengurusan masalah organisasi, administrasi, dan finansial badan peradilan di bawah Mahkamah Agung, maka organisasi Mahkamah Agung perlu dilakukan pula penyesuaian.

G. KOMISI YUDISIAL

Berawal pada tahun 1968 muncul ide pembentukan Majelis Pertimbangan Penelitian Hakim (MPPH) yang berfungsi untuk memberikan pertimbangan dalam mengambil keputusan akhir mengenai saran-saran dan atau usul-usul yang berkenaan dengan pengangkatan, promosi, kepindahan, pemberhentian dan tindakan/hukuman jabatan para hakim. Namun ide tersebut tidak berhasil dimasukkan dalam undang-undang tentang Kekuasaan Kehakiman. Baru kemudian tahun 1998-an muncul kembali dan menjadi wacana yang semakin kuat dan solid sejak adanya desakan penyatuan atap bagi hakim, yang tentunya memerlukan pengawasan eksternal dari lembaga yang mandiri agar cita-cita untuk mewujudkan peradilan yang jujur, bersih, transparan dan profesional dapat tercapai.

⁹⁴ Pasal 11 ayat (2) UU No. 5 Tahun 2004 menyatakan bahwa hakim agung telah berumur 65 (enam puluh lima) tahun, dapat diperpanjang sampai dengan 67 (enam puluh tujuh) tahun, dengan syarat mempunyai prestasi kerja luar biasa serta sehat jasmani dan rohani berdasarkan keterangan dokter.

Seiring dengan tuntutan reformasi peradilan, pada Sidang Tahunan MPR tahun 2001 yang membahas amandemen ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, disepakati beberapa perubahan dan penambahan pasal yang berkenaan dengan kekuasaan kehakiman, termasuk di dalamnya Komisi Yudisial yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Berdasarkan pada amandemen ketiga itulah dibentuk Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial yang disahkan di Jakarta pada tanggal 13 Agustus 2004. Setelah melalui seleksi yang ketat, terpilih 7 (tujuh) orang yang ditetapkan sebagai anggota Komisi Yudisial periode 2005-2010 melalui Keputusan Presiden tanggal 2 Juli 2005. Dan selanjutnya pada tanggal 2 Agustus 2005, ketujuh anggota Komisi Yudisial mengucapkan sumpah dihadapan Presiden, sebagai awal memulai masa tugasnya.⁹⁵

Dewasa ini, banyak negara terutama negara-negara yang sudah maju mengembangkan lembaga komisi yudisial (*judicial commision*) semacam ini dalam lingkungan peradilan dan lembaga-lembaga penegak hukum lainnya maupun di lingkungan organ-organ pemerintahan pada umumnya. Komisi Yudisial merupakan produk perkembangan budaya dari suatu sistem hukum, yang berakar pada perkembangan historis, kultural, dan sosial dari negara-negara tertentu. Oleh karena itu, setiap Komisi Yudisial bersifat unik dan kita tidak dapat

⁹⁵ Melalui UU No. 5 Tahun 2004, telah dilakukan pembatasan terhadap pengajuan perkara yang dapat dimajukan kasasi ke MA. Perkara-perkara yang dibatasi pengajuannya terdiri atas: (a) putusan tentang praperadilan; (b) perkara pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau diancam pidana denda; (c) perkara tata usaha negara yang objek gugatannya berupa keputusan pejabat daerah yang jangkauan keputusannya berlaku di wilayah daerah yang bersangkutan.

melihat lembaga tersebut di luar konteks negaranya. Hingga saat ini setidaknya sudah ada 43 negara (termasuk Indonesia) yang mengatur Komisi Yudisial di dalam konstitusinya dengan sebutan yang beragam.⁹⁶

Latar belakang pembentukan Komisi Yudisial di berbagai negara tersebut sebagai akibat dari salah satu atau lebih dari lima hal berikut ini;⁹⁷

1. Lemahnya monitoring secara intensif terhadap kekuasaan kehakiman, karena monitoring hanya dilakukan secara internal saja;
2. Tidak adanya lembaga yang menjadi penghubung antara kekuasaan pemerintah (*executive power*), dalam hal ini Departemen Kehakiman, dan kekuasaan kehakiman (*judicial power*);
3. Kekuasaan kehakiman dianggap tidak mempunyai efisiensi dan efektivitas yang memadai dalam menjalankan tugasnya apabila masih disibukkan dengan persoalan-persoalan teknis non-hukum;
4. Tidak adanya konsistensi putusan lembaga peradilan, karena setiap putusan kurang memperoleh penilaian dan pengawasan yang ketat dari sebuah lembaga khusus;
5. Pola rekrutmen hakim selama ini dianggap terlalu bias dengan masalah politik, karena lembaga yang mengusulkan dan merekrutnya adalah lembaga-lembaga politik, yaitu presiden atau parlemen.

Berkaitan dengan pengaturan terhadap fungsi utama Komisi Yudisial, terdapat beberapa perbedaan fungsi antara

⁹⁶ Dikutip sepenuhnya dari website resmi Komisi Yudisial; *Sejarah Pembentukan Komisi Yudisial*, http://komisiyudisial.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=4&Itemid=206&lang=en, diakses pada 1 Juni 2010.

⁹⁷ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara, Op.cit.* hlm

negara satu dengan lainnya, tetapi ada juga beberapa negara yang memiliki kesamaan fungsi antara negara satu dengan lainnya. Demikian pula terhadap jumlah anggota Komisi Yudisial, di berbagai negara jumlahnya berbeda-beda. Perbedaan ini dikarenakan pembentukan komisi yudisial ditentukan oleh konteks sosial dan ketatanegaraan suatu negara dan perkembangan kultural yang telah dilalui oleh negara tersebut. Sebagai contoh, di Afrika Selatan dikenal lembaga dikenal lembaga yang disebut *Judicial Service Commission* yang berfungsi memberikan rekomendasi dalam hal pemberhentian hakim, mengajukan calon Ketua Mahkamah Agung, dan memberikan masukan dalam hal pengangkatan Ketua serta Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi.⁹⁸

Jika merujuk kepada Indonesia, maka dibentuknya Komisi Yudisial di Indonesia merupakan reaksi terhadap kegagalan sistem peradilan untuk menciptakan peradilan yang lebih baik. Kegagalan sistem peradilan tersebut menyangkut banyak aspek mulai dari aspek kelembagaan, aspek substansi dan aspek budaya hukum. Aspek kelembagaan antara lain mencakup sub aspek pengawasan baik pengawasan administrasi, teknis yudisial maupun perilaku hakim. Dibentuknya Komisi Yudisial disebabkan oleh tidak efektifnya pengawasan internal yang dilakukan oleh Mahkamah Agung. Ada banyak faktor yang menjadi penyebab terjadinya keadaan ini, antara lain;⁹⁹

1. Kualitas dan integritas pengawas yang kurang memadai.
2. Proses pemeriksaan disiplin yang tidak transparan.
3. Belum adanya kemudahan bagi masyarakat yang dirugikan untuk menyampaikan pengaduan, memantau proses serta hasilnya (ketiadaan akses).

⁹⁸ *Ibid*

⁹⁹ *Ibid*

4. Semangat membela sesama korps (*esprit de corps*) yang mengakibatkan penjatuhan hukuman menjadi tidak seimbang dengan perbuatan yang dilakukan.
5. Tidak adanya kehendak yang kuat dari pimpinan lembaga peradilan terendah sampai dengan tertinggi untuk menindaklanjuti hasil pengawasan.

Terbentuknya Undang-Undang No. 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial menjadi landasan yang cukup kuat bagi keberadaan lembaga negara ini. Dijelaskan dalam pasal 2 Undang-Undang No. 22 Tahun 2004 bahwa Komisi Yudisial merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri dan dalam pelaksanaan wewenangnya bebas dari campur tangan atau pengaruh kekuasaan lainnya. Dalam hal susunan anggotanya, Pimpinan Komisi Yudisial terdiri atas seorang Ketua dan seorang Wakil Ketua yang merangkap Anggota. Di lain sisi, Komisi Yudisial mempunyai tujuh orang anggota dan keanggotaan ini terdiri atas mantan hakim, praktisi hukum, akademisi hukum, dan anggota masyarakat. Terkait dengan wewenang dan tugas Komisi Yudisial, pada pasal 13 diterangkan bahwa Komisi Yudisial mempunyai wewenang mengusulkan pengangkatan Hakim Agung kepada DPR; dan menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim.

Dalam pasal selanjutnya, dalam pelaksanaan wewenang mengusulkan pengangkatan Hakim Agung kepada DPR, Komisi Yudisial mempunyai tugas;

- a. Melakukan pendaftaran calon Hakim Agung;
- b. Melakukan seleksi terhadap calon Hakim Agung;
- c. Menetapkan calon Hakim Agung;
- d. Mengajukan calon Hakim Agung ke DPR.

Pasal 14 ayat (2) menjelaskan bahwa dalam hal berakhir masa jabatan Hakim Agung, Mahkamah Agung menyampaikan kepada Komisi Yudisial daftar nama Hakim Agung yang bersangkutan, dalam jangka waktu paling lambat enam bulan sebelum berakhirnya jabatan tersebut. Tugas Komisi Yudisial selanjutnya adalah dalam jangka waktu paling lima belas hari sejak menerima pemberitahuan mengenai lowongan Hakim Agung, Komisi Yudisial mengumumkan pendaftaran penerimaan calon Hakim Agung selama lima belas hari berturut-turut. Dalam hal ini, Mahkamah Agung, Pemerintah, dan masyarakat dapat mengajukan calon Hakim Agung kepada Komisi Yudisial.

Pasal 26 menyatakan bahwa untuk dapat diangkat menjadi anggota Komisi Yudisial harus memenuhi syarat;

1. Warga negara Indonesia;
2. Bertaqwa kepada Tuhan yang Maha Esa;
3. Berusia paling rendah 40 (empat puluh) tahun dan paling tinggi 68 (enam puluh delapan) tahun pada saat proses pemilihan;
4. Mempunyai pengalaman di bidang hukum paling singkat 15 (lima belas) tahun;
5. Memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela;
6. Sehat jasmani dan rohani;
7. Tidak pernah dijatuhi pidana karena melakukan tindak pidana kejahatan;
8. Melaporkan daftar kekayaan.

Masih dalam hal pengangkatan, pada 27 ayat (1) menegaskan bahwa Anggota Komisi Yudisial diangkat oleh Presiden dengan persetujuan DPR. Akan tetapi, sebelum mengajukan calon Anggota Komisi Yudisial kepada DPR, Presiden membentuk Panitia Seleksi Pemilihan Anggota Komisi

Yudisial. Panitia Seleksi tersebut terdiri atas unsur pemerintah, praktisi hukum, akademisi hukum, dan anggota masyarakat. Panitia Seleksi ini bertugas untuk;

1. Mengumumkan pendaftaran penerimaan calon Anggota Komisi Yudisial dalam jangka waktu 15 (lima belas) hari;
2. Melakukan pendaftaran dan seleksi administrasi serta seleksi kualitas dan integritas calon Anggota Komisi Yudisial dalam jangka waktu 60 (enam puluh) hari terhitung sejak pengumuman pendaftaran berakhir
3. Menentukan dan menyampaikan calon Anggota Komisi Yudisial sebanyak 14 (empat belas) calon, dengan memperhatikan komposisi Anggota Komisi Yudisial, dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari.

Ada beberapa hal yang tidak boleh dilakukan oleh anggota Komisi Yudisial, diantaranya adalah dilarang merangkap menjadi pejabat negara atau penyelenggara negara menurut peraturan perundang-undangan, hakim, advokat, notaris dan/atau Pejabat Pembuat Akta Tanah, pengusaha, pengurus atau karyawan badan usaha milik negara atau badan usaha swasta, pegawai negeri, atau pengurus partai politik. Hal ini dilakukan semata-mata untuk menghindari adanya benturan kepentingan yang dapat mengakibatkan tidak netralnya seorang anggota Komisi Yudisial dalam mengeluarkan keputusan. Sementara dalam hal pertanggungjawaban, maka Komisi Yudisial bertanggungjawab kepada publik melalui DPR. Pertanggungjawaban ini dilakukan dengan cara menerbitkan laporan tahunan dan membuka akses informasi secara lengkap dan akurat.

Laporan yang dimaksud adalah laporan penggunaan anggaran, data yang berkaitan dengan fungsi pengawasan, dan data yang berkaitan dengan fungsi rekrutmen Hakim Agung. Dengan keberadaan laporan ini, diharapkan publik bisa

melihat transparansi dari kinerja Komisi Yudisial. Untuk urusan laporan keuangan, maka keuangan Komisi Yudisial diperiksa langsung oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Dalam bidang pengawasan, Komisi Yudisial bertugas mengajukan usul penjatuhan sanksi terhadap hakim kepada pimpinan Mahkamah Agung dan/atau Mahkamah Konstitusi. Pasal 22 menyebutkan bahwa dalam pelaksanaan tugas pengawasan Komisi Yudisial;

1. Menerima laporan masyarakat tentang perilaku hakim;
2. Meminta laporan secara berkala kepada badan peradilan berkaitan dengan perilaku hakim;
3. Melakukan pemeriksaan terhadap dugaan pelanggaran perilaku hakim;
4. Memanggil dan meminta keterangan dari hakim yang diduga melanggar kode etik perilaku hakim; dan
5. Membuat laporan hasil pemeriksaan yang berupa rekomendasi dan disampaikan kepada Mahkamah Agung dan/atau Mahkamah Konstitusi, serta tindakannya disampaikan kepada Presiden dan DPR.

Masih dalam konteks pengawasan, badan peradilan dan hakim wajib memberikan keterangan atau data yang diminta Komisi Yudisial dalam rangka pengawasan terhadap perilaku hakim, dalam jangka waktu paling lambat empat belas hari terhitung sejak tanggal permintaan Komisi Yudisial diterima. Jika badan peradilan atau hakim tidak memenuhi kewajiban tersebut, Mahkamah Agung dan/atau Mahkamah Konstitusi wajib memberikan penetapan berupa paksaan kepada badan peradilan atau hakim untuk memberikan keterangan atau data yang diminta. Dilanjutkan pada pasal 22 ayat (6), yang menyebutkan bahwa badan peradilan atau hakim telah diberikan peringatan atau paksaan, tetap tidak melaksanakan kewajibannya, maka pimpinan badan peradilan atau hakim

yang bersangkutan dikenakan sanksi sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian. Semua hal tersebut harus dijaga kerahasiaannya oleh Komisi Yudisial.

Kewenangan Komisi Yudisial ini berlanjut, seperti yang tertera dalam pasal 23. Sesuai dengan tingkat pelanggaran yang dilakukan, usul penjatuhan sanksi terhadap hakim, maka teguran tersebut dapat berupa teguran tertulis, pemberhentian sementara, atau bahkan pemberhentian selamanya. Hakim yang terkena sanksi diberi kesempatan untuk membela diri di hadapan Majelis Kehormatan Hakim. Apabila pembelaan diri tersebut ditolak, maka usul pemberhentian hakim diajukan oleh Mahkamah Agung dan/atau Mahkamah Konstitusi kepada Presiden paling lambat 14 (empat belas) hari sejak pembelaan diri ditolak oleh Majelis Kehormatan Hakim. Sebaliknya, apabila ada hakim yang dinilai memiliki prestasi tinggi, maka Komisi Yudisial dapat mengusulkan kepada Mahkamah Agung dan/atau Mahkamah Konstitusi untuk memberikan penghargaan kepada hakim atas prestasi dan jasanya dalam menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim.

H. BADAN PEMERIKSA KEUANGAN

Cikal bakal ide pembentukan Badan Pemeriksa Keuangan berasal dari *Raad van Rekenkamer* pada zaman Hindia Belanda. Beberapa negara lain juga mengadakan lembaga yang semacam ini untuk menjalankan fungsi-fungsi pemeriksaan atau sebagai *external auditor* terhadap kinerja keuangan pemerintah. Misalnya, di RRC juga terdapat lembaga konstitusional yang disebut Yuan Pengawas Keuangan sebagai salah satu pilar kelembagaan negara yang penting. Sementara, di negara Perancis, lembaga yang mirip dengan ini adalah *Cour des Comptes*. Hanya bedanya, di dalam sistem Perancis, lembaga ini disebut *cour* atau pengadilan, karena memang berfungsi juga sebagai

forum yudisial bagi pemeriksaan mengenai penyimpangan-penyimpangan yang terjadi dalam tanggungjawab pengelolaan keuangan negara.¹⁰⁰

Fungsi pemeriksaan keuangan yang dikaitkan dengan lembaga ini sebenarnya terkait erat dengan fungsi pengawasan oleh parlemen. Karena itu, kedudukan kelembagaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) ini sesungguhnya berada dalam ranah kekuasaan legislatif, atau sekurang-kurangnya berhimpitan dengan fungsi pengawasan yang dijalankan oleh DPR. Oleh karena itu, laporan hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan ini harus dilaporkan atau disampaikan kepada DPR untuk ditindaklanjuti sebagaimana mestinya. Keberadaan lembaga ini dalam struktur kelembagaan Negara Indonesia bersifat *auxiliary* terhadap fungsi DPR di bidang pengawasan terhadap kinerja pemerintahan.¹⁰¹

Dalam pasal 23E UUD 1945 pasca amandemen disebutkan bahwa untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri. Sementara pada pasal 23F, dinyatakan bahwa Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden. Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan Ketetapan No. X/MPR/2001 dan Ketetapan No. VI/MPR2002 menyatakan bahwa Badan Pemeriksa Keuangan merupakan satu-satunya lembaga pemeriksa keuangan eksternal keuangan lembaga negara dan merekomendasikan agar Badan Pemeriksa Keuangan meningkatkan kinerjanya.¹⁰²

¹⁰⁰ Gusliana HB, "Komisi Yudisial Kini dan Mendatang Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi; Antara Harapan dan Kenyataan", *Jurnal Equality*, Vol. 12 No. 2 Agustus 2007

¹⁰¹ Lihat dalam Ni'matul Huda, *Lembaga Negara. op.cit.* hlm 103

¹⁰² *Ibid.*

Penyelenggaraan pemerintahan negara di pusat dan di daerah telah mengalami perubahan, antara lain penyelenggaraan otonomi daerah yang disertai penyerahan sebagian besar kewenangan Pemerintah Pusat kepada Daerah. Dipisahkannya Badan Pemeriksa Keuangan dalam bab tersendiri (Bab VIIIA), yang sebelumnya merupakan bagian dari Bab VIII tentang Hal Keuangan dimaksudkan untuk memberi dasar hukum yang lebih kuat serta pengaturan lebih rinci mengenai BPK yang bebas dan mandiri serta sebagai lembaga negara dengan fungsi memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara. Dengan adanya ketentuan mengenai hal ini dalam UUD 1945, diharapkan pemeriksaan terhadap pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dilakukan secara lebih optimal. Dengan demikian diharapkan meningkatkan transparansi dan tanggungjawab (akuntabilitas) keuangan negara.¹⁰³

Pada tahun 2006, Pemerintah menerbitkan Undang-Undang No. 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan, yang menggantikan Undang-Undang No. 5 Tahun 1973. dalam peraturan yang baru ini, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dinyatakan sebagai sebuah lembaga negara yang bebas dan mandiri dalam memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Selain berkedudukan di ibukota negara, BPK juga mempunyai perwakilan di tiap-tiap Provinsi. Dalam susunan keanggotaannya, BPK mempunyai sembilan orang anggota, yang keanggotaannya diresmikan dengan Keputusan Presiden. Susunan BPK terdiri atas seorang Ketua merangkap anggota, seorang Wakil Ketua merangkap anggota, dan tujuh orang anggota. Anggota BPK memegang jabatan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan.

¹⁰³ *Ibid*

Pasal 6 Undang-Undang No. 15 Tahun 2006 mengatakan bahwa tugas dan wewenang BPK diantaranya adalah;

1. BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara.
2. Pelaksanaan pemeriksaan BPK sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan berdasarkan undang-undang tentang pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.
3. Pemeriksaan BPK mencakup pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu.
4. Dalam hal pemeriksaan dilaksanakan oleh akuntan publik berdasarkan ketentuan undang-undang, laporan hasil pemeriksaan tersebut wajib disampaikan kepada BPK dan dipublikasikan.
5. Dalam melaksanakan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1), BPK melakukan pembahasan atas temuan pemeriksaan dengan objek yang diperiksa sesuai dengan standar pemeriksaan keuangan negara.
6. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan tugas BPK sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan BPK.

Berkaitan dengan hasil pemeriksaan, BPK menyerahkan hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara kepada DPR, DPD, dan DPRD sesuai dengan kewenangannya. Selain itu, hasil pemeriksaan ini juga diserahkan secara tertulis kepada Presiden, Gubernur, Bupati/Walikota

sesuai dengan kewenangannya. Pada pasal 8 ayat (3) disebutkan bahwa apabila dalam pemeriksaan ditemukan unsur pidana, BPK melaporkan hal tersebut kepada instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan paling lama 1 (satu) bulan sejak diketahui adanya unsur pidana tersebut. Laporan tersebut dijadikan dasar penyidikan oleh pejabat penyidik yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pasal 9 ayat (1) menyebutkan bahwa dalam melaksanakan tugasnya, BPK berwenang;

- a. Menentukan objek pemeriksaan, merencanakan dan melaksanakan pemeriksaan, menentukan waktu dan metode pemeriksaan serta menyusun dan menyajikan laporan pemeriksaan;
- b. Meminta keterangan dan/atau dokumen yang wajib diberikan oleh setiap orang, unit organisasi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara;
- c. Melakukan pemeriksaan di tempat penyimpanan uang dan barang milik negara, di tempat pelaksanaan kegiatan, pembukuan dan tata usaha keuangan negara, serta pemeriksaan terhadap perhitungan-perhitungan, surat-surat, bukti-bukti, rekening koran, pertanggungjawaban, dan daftar lainnya yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara;
- d. Menetapkan jenis dokumen, data, serta informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang wajib disampaikan kepada BPK;
- e. Menetapkan standar pemeriksaan keuangan negara setelah konsultasi dengan Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah

- yang wajib digunakan dalam pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara;
- f. Menetapkan kode etik pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara;
 - g. Menggunakan tenaga ahli dan/atau tenaga pemeriksa di luar BPK yang bekerja untuk dan atas nama BPK;
 - h. Membina jabatan fungsional Pemeriksa;
 - i. Memberi pertimbangan atas Standar Akuntansi Pemerintahan; dan
 - j. Memberi pertimbangan atas rancangan sistem pengendalian intern Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah sebelum ditetapkan oleh Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah.

Sebagai kelanjutan dari tugas pemeriksaan, maka BPK menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelola BUMN/BUMD, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara. Sementara pasal 10 ayat (2) menyatakan bahwa penilaian kerugian keuangan negara dan/atau penetapan pihak yang berkewajiban membayar ganti kerugian, ditetapkan dengan keputusan BPK. Untuk menjamin pelaksanaan pembayaran ganti kerugian, BPK berwenang memantau:

- a. Penyelesaian ganti kerugian negara/daerah yang ditetapkan oleh Pemerintah terhadap pegawai negeri bukan bendahara dan pejabat lain;
- b. Pelaksanaan pengenaan ganti kerugian negara/daerah kepada bendahara, pengelola BUMN/BUMD, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara yang telah ditetapkan oleh BPK; dan

- c. Pelaksanaan pengenaan ganti kerugian negara/daerah yang ditetapkan berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Di lain sisi, BPK dapat memberikan:

- a. Pendapat kepada DPR, DPD, DPRD, Pemerintah Pusat/ Pemerintah Daerah, Lembaga Negara Lain, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, Yayasan, dan lembaga atau badan lain, yang diperlukan karena sifat pekerjaannya;
- b. Pertimbangan atas penyelesaian kerugian negara/daerah yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah; dan/atau
- c. Keterangan ahli dalam proses peradilan mengenai kerugian negara/daerah.

Proses untuk menjadi anggota BPK tidaklah mudah, diperlukan beberapa tahapan atau proses untuk dilalui. Hal ini seperti dijelaskan dalam pasal 14. Secara umum, anggota BPK dipilih oleh DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD. Pertimbangan DPD ini disampaikan secara tertulis yang memuat semua nama calon secara lengkap, dan diserahkan kepada DPR dalam jangka waktu paling lama satu bulan terhitung sejak tanggal diterimanya surat permintaan pertimbangan dari Pimpinan DPR. Langkah selanjutnya, calon anggota BPK diumumkan oleh DPR kepada publik untuk memperoleh masukan dari masyarakat. Kemudian DPR memulai proses pemilihan anggota BPK terhitung sejak tanggal diterimanya surat pemberitahuan dari BPK dan harus menyelesaikan pemilihan anggota BPK yang baru, paling lama 1 (satu) bulan sebelum berakhirnya masa jabatan Anggota BPK yang lama.

Berkaitan dengan pemilihan pimpinan BPK, pada pasal 15 dijelaskan bahwa Pimpinan BPK terdiri atas seorang Ketua

dan seorang Wakil Ketua. Ketua dan Wakil Ketua BPK ini dipilih dari dan oleh Anggota BPK dalam sidang Anggota BPK dalam jangka waktu paling lama 1 (satu) bulan terhitung sejak tanggal diresmikannya keanggotaan BPK oleh Presiden. Pemilihan Ketua dan wakil Ketua sendiri dilakukan secara musyawarah untuk mencapai mufakat, dan apabila mufakat tidak dicapai, pemilihan dilakukan dengan cara pemungutan suara.

Dalam melaksanakan tugasnya, anggota BPK tidak dapat dituntut di muka pengadilan karena menjalankan tugas, kewajiban, dan wewenangnya. Selan itu, dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, anggota BPK, Pemeriksa, dan pihak lain yang bekerja untuk dan atas nama BPK diberikan perlindungan hukum dan jaminan keamanan oleh instansi yang berwenang. Dalam hal tertentu, anggota BPK dilarang untuk;

- a. Memperlambat atau tidak melaporkan hasil pemeriksaan yang mengandung unsur pidana kepada instansi yang berwenang;
- b. Mempergunakan keterangan, bahan, data, informasi, atau dokumen lainnya yang diperolehnya pada waktu melaksanakan tugas yang melampaui batas kewenangannya kecuali untuk kepentingan penyidikan yang terkait dengan dugaan adanya tindak pidana;
- c. Secara langsung maupun tidak langsung menjadi pemilik seluruh, sebagian, atau penjamin badan usaha yang melakukan usaha dengan tujuan untuk mendapatkan laba atau keuntungan atas beban keuangan negara;
- d. Merangkap jabatan dalam lingkungan lembaga negara yang lain, dan badan-badan lain yang mengelola keuangan negara, swasta nasional/asing;
- e. Menjadi anggota partai politik.

BAB IV

LEMBAGA NEGARA INDEPENDEN

A. KOMISI PEMILIHAN UMUM

Ketentuan mengenai pemilihan umum memang menjadi bahan perbincangan yang cukup menyita perhatian. Secara historis, KPU pertama, tahun 1999-2001 dibentuk dengan Keputusan Presiden No. 16 Tahun 1999 yang berisikan 53 orang anggota yang berasal dari unsur pemerintah dan Partai Politik, yang kala itu dilantik oleh Presiden BJ Habibie. Sementara pada KPU kedua, pada tahun 2001-2007 dibentuk dengan Keputusan Presiden No. 10 Tahun 2001 yang berisikan 11 orang anggota, yang berasal dari unsur akademis dan LSM. KPU kedua ini dilantik oleh Presiden Abdurrahman Wahid (Gus Dur) pada tanggal 11 April 2001. Sementara KPU ketiga, untuk periode 2007-2012, dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden No 101/P/2007, berisikan 7 orang anggota yang berasal dari anggota KPU Provinsi, akademisi, peneliti dan birokrat, dan dilantik pada tanggal 23 Oktober 2007.

Ketentuan mengenai Pemilu diatur dalam Pasal 22E UUD 1945. Dijelaskan di dalamnya bahwa:

1. Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali.
2. Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat daerah.
3. Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.
4. Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.
5. Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.
6. Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

Sebagai aturan terbaru dari landasan hukum bekerjanya KPU, maka Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, berisikan beberapa hal yang cukup penting. Disebutkan bahwa KPU adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Dalam konteks ini, KPU terdiri atas KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota. Ketiganya bersifat hierarkhis. Pada pasal 6 dijelaskan bahwa jumlah anggota KPU adalah tujuh orang, untuk anggota KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota masing-masing lima orang. Komposisi keanggotaan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%. Dimana masa keanggotaan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota lima tahun terhitung sejak pengucapan sumpah/janji.

Tugas KPU tidaklah sederhana. Berbagai konsekuensi teknis menjadi bahan pekerjaannya. Tercermin dalam pasal 8 ayat (1) Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 menyatakan bahwa tugas dan wewenang KPU dalam penyelenggaraan Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah meliputi:

- a. Merencanakan program dan anggaran serta menetapkan jadwal;
- b. Menyusun dan menetapkan tata kerja KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), Panitia Pemungutan Suara (PPS), Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS), Panitia Pemilihan Luar Negeri (PPLN), dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara Luar Negeri (KPPSLN);
- c. Menyusun dan menetapkan pedoman yang bersifat teknis untuk tiap-tiap tahapan berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- d. Mengoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahapan;
- e. Memutakhirkan data pemilih berdasarkan data kependudukan dan menetapkannya sebagai daftar pemilih;
- f. Menerima daftar pemilih dari KPU Provinsi;
- g. Menetapkan peserta Pemilu;
- h. Menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi penghitungan suara tingkat nasional berdasarkan hasil rekapitulasi penghitungan suara di KPU Provinsi untuk Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan hasil rekapitulasi penghitungan suara di tiap-tiap KPU Provinsi untuk Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Daerah dengan membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat hasil penghitungan suara;

- i. Membuat berita acara penghitungan suara serta membuat sertifikat penghitungan suara dan wajib menyerahkannya kepada saksi peserta Pemilu dan Bawaslu;
- j. Menerbitkan Keputusan KPU untuk mengesahkan hasil Pemilu dan mengumumkannya;
- k. Menetapkan dan mengumumkan perolehan jumlah kursi anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota untuk setiap partai politik peserta Pemilu anggota Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- l. Mengumumkan calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah terpilih dan membuat berita acaranya;
- m. Menetapkan standar serta kebutuhan pengadaan dan pendistribusian perlengkapan;
- n. Memeriksa pengaduan dan/atau laporan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU, KPU Provinsi, PPLN, dan KPPSLN;
- o. Menindaklanjuti dengan segera temuan dan laporan yang disampaikan oleh Bawaslu;
- p. Menonaktifkan sementara dan/atau mengenakan sanksi administratif kepada anggota KPU, KPU Provinsi, PPLN, dan KPPSLN, Sekretaris Jenderal KPU, dan pegawai Sekretariat Jenderal KPU yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu yang sedang berlangsung berdasarkan rekomendasi Bawaslu dan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- q. Melaksanakan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU kepada masyarakat;

- r. Menetapkan kantor akuntan publik untuk mengaudit dana kampanye dan mengumumkan laporan sumbangan dana kampanye;
- s. Melakukan evaluasi dan membuat laporan setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu
- t. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh undang-undang.

Hal yang kuranglebih sama juga dilakukan KPU untuk penyelenggaraan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden serta pemilihan Kepala Daerah. Selain adanya tugas dan wewenang, maka KPU juga dibebani kewajiban. Dalam penyelenggaraan pemilihan umum, KPU berkewajiban untuk;

- a. Melaksanakan semua tahapan penyelenggaraan Pemilu secara tepat waktu;
- b. Memperlakukan peserta Pemilu dan pasangan calon secara adil dan setara;
- c. Menyampaikan semua informasi penyelenggaraan Pemilu kepada masyarakat;
- d. Melaporkan pertanggungjawaban penggunaan anggaran sesuai dengan peraturan perundangundangan;
- e. Memelihara arsip dan dokumen Pemilu serta mengelola barang inventaris KPU berdasarkan peraturan perundangundangan;
- f. Menyampaikan laporan periodik mengenai tahapan penyelenggaraan Pemilu kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat serta menyampaikan tembusannya kepada Bawaslu;
- g. Membuat berita acara pada setiap rapat pleno KPU dan ditandatangani oleh ketua dan anggota KPU;
- h. Menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemilu kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat serta menyampaikan

tembusannya kepada Bawaslu paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah pengucapan sumpah/janji pejabat; dan

- i. Melaksanakan kewajiban lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

Mengingat demikian strategisnya posisi KPU, dapat dimengerti pentingnya arti, juga besarnya harapan yang dicurahkan bangsa ini kepada KPU yang membuat aturan-aturan pemilu, mempersiapkan dan melaksanakannya untuk pemilihan legislatif, pemilihan presiden dan wakil presiden, serta memberikan catatan yang obyektif dan jujur tentang hasil-hasil pemilu tersebut. Sebagian kalangan masyarakat menilai kinerja KPU dalam penyelenggaraan Pemilu di tahun 2004, mulai dari pemilu legislatif sampai pemilihan presiden secara langsung (2 putaran), dinilai berhasil melahirkan pemilu yang jujur, adil, dan demokratis. Namun sayang, KPU harus dihadapkan pada persoalan serius, masalah korupsi, yang umumnya menjadi kelemahan dari organisasi publik mengenai legitimasi dan kredibilitasnya di hadapan mata publik.¹⁰⁴

Kasus korupsi KPU bisa sebagai contoh. Negara membuka ruang penetrasi bagi kekuasaan non-negara dalam berbagi kewenangan untuk bertindak atas nama dan untuk kepentingan publik. Tapi pada saat yang bersamaan, Negara menyediakan perangkat instrumen teknokratik yang di ujungnya membawa anggota dan pimpinan KPU ke dalam masalah yang menghancurkan seluruh basis legitimasi dan reputasi, bersih, jujur, yang merupakan titik kuat aktor non-negara. Kasus KPU, dengannya, merupakan representasi dari kelanjutan 'perang' yang belum selesai dari kekuatan-kekuatan lama yang mengontrol negara dengan kekuatan-kekuatan non-negara yang baru memasuki ranah negara dalam memperebut monopoli atas

¹⁰⁴ *Ibid*

negara sebagai representasi dari kehendak mulia publik. Kasus ini dapat dianalogikan sebagai “*the state strikes back*” (negara menyerang balik).¹⁰⁵

Pasca pemilihan umum 2009, ada beberapa kenyataan yang memang harus segera ditangani. Hal ini menyangkut kepastian hukum dan etika anggota KPU. Contoh kasus yang paling mutakhir adalah tatkala Andi Nurpati, salah satu anggota KPU yang masih aktif kemudian memutuskan untuk masuk menjadi salah satu pengurus partai politik peserta Pemilihan Umum. Memang, secara *rigid* tidak akan ada aturan yang dilanggar oleh Andi Nurpati, karena memang belum ada aturan berkaitan dengan pelarangan seorang anggota KPU yang kemudian masuk ke dalam partai politik. Perlu diketahui sebelumnya, bahwa tawaran untuk masuk ke dalam elite partai datang saat Andi Nurpati masih menjabat sebagai anggota KPU dan atas dasar itu, Andi Nurpati bersedia untuk melepas jabatannya di KPU.

Untuk masuk ke dalam pengurus partai, bukanlah sebuah pekerjaan yang mudah. Perlu proses panjang untuk masuk ke dalam lingkaran oligarkhi partai. Banyak kalangan menilai, tidak mungkin Andi Nurpati secara tiba-tiba bisa ditawari masuk ke dalam sebuah partai. Yang kemudian menjadi bahan pertanyaan adalah; sejak kapan Andi Nurpati memulai proses dan berhubungan dengan partai? Sebenarnya kasus mirip Andi Nurpati jauh hari sebelumnya juga sudah terjadi.

Masih lekat dalam ingatan, bagaimana Hamid Awalludin dan Anas Urbaningrum, yang *notabene* sama-sama pengurus KPU kemudian bergabung ke jajaran partai dan pemerintah. Jika Anas Urbaningrum kemudian ditarik ke dalam partai politik, berbeda dengan Hamid Awalludin yang kemudian masuk menjadi menteri. Untuk ke depan, harus ada aturan jelas mengenai hal ini. Perlu dilakukan revisi terhadap Undang-Undang No. 22 Tahun

¹⁰⁵ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara, op.cit.*

2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Terutama dalam hal yang berkaitan dengan anggota KPU aktif yang kemudian bergabung dengan partai politik tertentu.

B. KOMNAS HAM

Pada awalnya, Komnas HAM didirikan dengan Keputusan Presiden Nomor 50 Tahun 1993 tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. Sejak 1999 keberadaan Komnas HAM didasarkan pada undang-undang, yakni Undang-undang No. 39 Tahun 1999 yang juga menetapkan keberadaan, tujuan, fungsi, keanggotaan, asas, kelengkapan, serta tugas dan wewenang Komnas HAM. Di samping kewenangan menurut Undang-Undang No. 39 Tahun 1999, Komnas HAM juga berwenang melakukan penyelidikan terhadap pelanggaran hak asasi manusia yang berat dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia. Berdasarkan Undang-Undang No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, Komnas HAM adalah lembaga yang berwenang menyelidiki pelanggaran hak asasi manusia yang berat. Dalam melakukan penyelidikan ini Komnas HAM dapat membentuk Tim Ad Hoc yang terdiri atas Komisi Nasional Hak Asasi Manusia dan unsur masyarakat.

Lembaga ini dapat dikatakan merupakan salah satu lembaga negara yang memiliki *constitutional importance* yang sama dengan Kejaksaan dan Kepolisian. Mengapa demikian? Di setiap negara konstitusional, jaminan hak asasi manusia dalam undang-undang dasar dianggap sebagai sesuatu yang mutlak adanya. Bahkan jaminan konstitusional hak asasi manusia itu merupakan ciri pokok negara hukum atau paham negara demokrasi konstitusional (*constitutional democracy*). Untuk memajukan dan melindungi hak asasi manusia dalam UUD 1945, negara memerlukan membentuk satu lembaga negara yang tersendiri. Meskipun keberadaannya tidak tercantum dalam

UUD 1945, tetapi Komisi HAM dapat dikatakan memiliki sifat *constitutional importance* yang sama dengan lembaga-lembaga lain.¹⁰⁶

Kewajiban menghormati hak asasi manusia tercermin dalam Pembukaan UUD 1945 yang menjiwai keseluruhan pasal dalam batang tubuhnya, terutama berkaitan dengan persamaan kedudukan warga negara dalam hukum dan pemerintahan, hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak, kemerdekaan berserikat dan berkumpul, hak untuk mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan, kebebasan memeluk agama dan untuk beribadat sesuai dengan agama dan kepercayaannya itu, hak untuk memperoleh pendidikan dan pengajaran.

Di lain pihak, ada beberapa instrumen hukum yang menjadi landasan bagi bekerjanya Komnas HAM. Diantaranya adalah UUD 1945 beserta amendemennya, Tap MPR No. XVII/MPR/1998 Tentang Hak Asasi Manusia, Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 Tentang HAM dan Undang-Undang No. 26 Tahun 2000 Tentang Pengadilan HAM. Dalam amandemen UUD 1945 pasal 28A disebutkan bahwa Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya. Sementara dalam pasal 28B ayat (1), dinyatakan bahwa Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah. Selain itu, dalam UUD 1945 juga diterangkan beberapa hal yang berkaitan dengan hak asasi manusia, menyangkut perlakuan yang sama di hadapan hukum, imbalan kerja, kesempatan yang sama dalam pemerintahan, serta status kewarganegaraan.

Sementara dalam pasal 28C dinyatakan juga bahwa Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhandasarnya, berhak mendapat pendidikan dan

¹⁰⁶ Cornelis Lay, *State Auxiliary Agencies*, Jurnal Hukum Jentera Edisi 12 Tahun III, April-Juni 2006.

memperoleh manfaat dari ilmupengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia, dan pada ayat (2) pasal tersebut menegaskan bahwa setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya. Diterangkan juga dalam pasal lain, bahwa hak asasi manusia juga terkait dengan kebebasan memeluk agama, kebebasan menyatakan pikiran, mengeluarkan pendapat, serta memperoleh informasi. Ada yang perlu dicermati dalam pasal 28I, yang menyebutkan bahwa perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggungjawab negara, terutama pemerintah.

Peraturan lain yang menjadi dasar penegakan hak asasi manusia adalah Ketetapan MPR No XVII/MPR/1998 Tentang Hak Asasi Manusia. Pada intinya, ketetapan ini menugaskan kepada Presiden Republik Indonesia dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia untuk meratifikasi berbagai instrumen Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) tentang Hak asasi Manusia, sepanjang tidak bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Juga pada pasal 4 dijabarkan bahwa pelaksanaan penyuluhan, pengkajian, pemantauan, penelitian dan mediasi tentang hak asasi manusia, dilakukan oleh suatu Komisi Nasional Hak Asasi Manusia yang ditetapkan dengan undang-undang.

Landasan hukum lainnya adalah Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia. Dalam peraturan tersebut dinyatakan bahwa Komisi Nasional Hak Asasi Manusia yang selanjutnya disebut Komnas HAM adalah lembaga mandiri yang kedudukannya setingkat dengan lembaga negara lainnya yang berfungsi melaksanakan pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan, dan mediasi hak asasi manusia. Pada

pasal 75 Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 disebutkan bahwa Komnas HAM bertujuan;

- a. Mengembangkan kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan hak asasi manusia sesuai dengan Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, dan Piagam Perserikatan Bangsa- Bangsa, serta Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia;
- b. Meningkatkan perlindungan dan penegakan hak asasi manusia guna berkembangnya pribadi manusia Indonesia seutuhnya dan kemampuannya berpartisipasi dalam berbagai bidang kehidupan.

Pada pasal 76 disebutkan bahwa untuk mencapai tujuannya, Komnas HAM melaksanakan fungsi pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan, dan mediasi tentang hak asasi manusia. Ditinjau dari sudut organisasi, maka Komnas HAM beranggotakan tokoh masyarakat yang profesional, berdedikasi dan berintegritas tinggi, menghayati cita-cita negara hukum dan negara kesejahteraan yang berintikan keadilan, menghormati hak asasi manusia dan kewajiban dasar manusia. Meski Komnas HAM berkedudukan di ibukota negara, perwakilannya dapat didirikan di daerah.

Anggota Komnas HAM berjumlah 35 (tiga puluh lima) orang yang dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia berdasarkan usulan Komnas HAM dan diresmikan oleh Presiden selaku Kepala Negara. Komnas HAM dipimpin oleh seorang Ketua dan 2 (dua) orang Wakil Ketua. Ketua dan Wakil Ketua Komnas HAM dipilih oleh dan dari Anggota. Masa jabatan keanggotaan Komnas HAM selama 5 (lima) tahun dan setelah berakhir dapat diangkat kembali hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan. Sementara pada pasal 84 dinyatakan bahwa yang dapat diangkat menjadi anggota Komnas HAM adalah Warga Negara Indonesia yang;

- a. Memiliki pengalaman dalam upaya memajukan dan melindungi orang atau kelompok yang dilanggar hak asasi manusianya;
- b. Berpengalaman sebagai hakim, jaksa, polisi, pengacara, atau penganut profesi hukum lainnya;
- c. Berpengalaman di bidang legislatif, eksekutif, dan lembaga tinggi negara;
- d. Merupakan tokoh agama, tokoh masyarakat, anggota lembaga swadaya masyarakat, dan kalangan perguruan tinggi.

Untuk alat kelengkapannya, Komnas HAM terdiri atas sidang paripurna dan sub komisi. Pada level sub komisi, Komnas HAM mempunyai beberapa sub komisi, diantaranya adalah;

1. Subkomisi Pengkajian dan Penelitian, yang bertugas dan berwenang melakukan;
 - Pengkajian dan penelitian berbagai instrumen internasional hak asasi manusia dengan tujuan memberikan saran-saran mengenai kemungkinan aksesinya dan atau ratifikasi;
 - Pengkajian dan penelitian berbagai peraturan perundang-undangan untuk memberikan rekomendasi mengenai pembentukan, perubahan, dan pencabutan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan hak asasi manusia;
 - Penerbitan hasil pengkajian dan penelitian;
 - Studi kepustakaan, studi lapangan, dan studi banding di negara lain mengenai hak asasi manusia;
 - Pembahasan berbagai masalah yang berkaitan dengan perlindungan, penegakan, dan pemajuan hak asasi manusia; dan
 - Kerja sama pengkajian dan penelitian dengan organisasi, lembaga atau pihak lainnya, baik tingkat nasional,

regional, maupun internasional dalam bidang hak asasi manusia.

2. Subkomisi Pendidikan dan Penyuluhan, yang bertugas dan berwenang melakukan;
 - Penyebarluasan wawasan mengenai hak asasi manusia kepada masyarakat Indonesia;
 - Upaya peningkatan kesadaran masyarakat tentang hak asasi manusia melalui lembaga pendidikan formal dan nonformal serta berbagai kalangan lainnya; dan
 - Kerja sama dengan organisasi, lembaga, atau pihak lainnya, baik di tingkat nasional, regional, maupun internasional dalam bidang hak asasi manusia.
3. Subkomisi Pemantauan, yang bertugas dan berwenang melakukan;
 - Pengamatan pelaksanaan hak asasi manusia dan penyusunan laporan hasil pengamatan tersebut;
 - Penyelidikan dan pemeriksaan terhadap peristiwa yang timbul dalam masyarakat yang berdasarkan sifat atau lingkungannya patut diduga terdapat pelanggaran hak asasi manusia;
 - Pemanggilan kepada pihak pengadu atau korban maupun pihak yang diadukan untuk dimintai dan didengar keterangannya;
 - Pemanggilan saksi untuk diminta dan didengar kesaksiannya, dan kepada saksi pengadu diminta menyerahkan bukti yang diperlukan;
 - Peninjauan di tempat kejadian dan tempat lainnya yang dianggap perlu;
 - Pemanggilan terhadap pihak terkait untuk memberikan keterangan secara tertulis atau menyerahkan dokumen yang diperlukan sesuai dengan aslinya dengan persetujuan

Ketua Pengadilan;

- Pemeriksaan setempat terhadap rumah, pekarangan, bangunan, dan tempat-tempat lainnya yang diduduki atau dimiliki pihak tertentu dengan persetujuan Ketua Pengadilan; dan
- Pemberian pendapat berdasarkan persetujuan Ketua Pengadilan terhadap perkara tertentu yang sedang dalam proses peradilan, bilamana dalam perkara tersebut terdapat pelanggaran hak asasi manusia dalam masalah publik dan acara pemeriksaan oleh pengadilan yang kemudian pendapat Komnas HAM tersebut wajib diberitahukan oleh hakim kepada para pihak.

4. Subkomisi Mediasi, yang bertugas dan berwenang melakukan:

- Perdamaian kedua belah pihak;
- Penyelesaian perkara melalui cara konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi, dan penilaian ahli;
- Pemberian saran kepada para pihak untuk menyelesaikan sengketa melalui pengadilan;
- Penyampaian rekomendasi atas suatu kasus pelanggaran hak asasi manusia kepada Pemerintah untuk ditindaklanjuti penyelesaiannya; dan
- Penyampaian rekomendasi atas suatu kasus pelanggaran hak asasi manusia kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia untuk ditindaklanjuti.

Sebagai bentuk kerjasama dengan lembaga lain, maka pada pasal 97 diterangkan bahwa Komnas HAM wajib menyampaikan laporan tahunan tentang pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenangnya, serta kondisi hak asasi manusia, dan perkara-perkara yang ditanganinya kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Presiden dengan tembusan kepada Mahkamah Agung. Di sisi lain, landasan hukum yang lain bagi

keberadaan Komnas HAM adalah Undang-Undang No. 26 Tahun 2000 Tentang Pengadilan HAM. Terkait dengan keberadaan Komnas HAM, terdapat pada pasal 18 ayat (1) yang menyebutkan bahwa penyelidikan terhadap pelanggaran hak asasi manusia yang berat dilakukan oleh Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Pada ayat (2) dijelaskan bahwa Komisi Nasional Hak Asasi Manusia dalam melakukan penyelidikan dapat membentuk Tim Ad Hoc yang terdiri atas Komisi Nasional Hak Asasi Manusia dan unsur masyarakat.

Dalam melaksanakan penyelidikan, Komnas HAM diantaranya berwenang;

1. Melakukan penyelidikan dan pemeriksaan terhadap peristiwa yang timbul dalam masyarakat yang berdasarkan sifat atau lingkupnya patut diduga terdapat pelanggaran hak asasi manusia yang berat;
2. Menerima laporan atau pengaduan dari seseorang atau kelompok orang tentang terjadinya pelanggaran hak asasi manusia yang berat, serta mencari keterangan dan barang bukti;
3. Memanggil pihak pengadu, korban, atau pihak yang diadukan untuk diminta dan didengar keterangannya;
4. Memanggil saksi untuk diminta dan didengar kesaksiannya;
5. Meninjau dan mengumpulkan keterangan di tempat kejadian dan tempat lainnya yang dianggap perlu;
6. Memanggil pihak terkait untuk memberikan keterangan secara tertulis atau menyerahkan dokumen yang diperlukan sesuai dengan aslinya;

C. TENTARA NASIONAL INDONESIA (TNI)

Dijelaskan dalam pasal 30 Undang-Undang Dasar 1945 yang mengkaitkan pertahanan negara dengan kedudukan TNI dan Polri. Selain memang, usaha pertahanan dan keamanan negara ini juga tidak terlepas dari peran masyarakat. Rumusan lengkap pasal 30 Undang-Undang Dasar 1945 adalah;

1. Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan negara.
2. Usaha pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta oleh Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Indonesia Republik Indonesia, sebagai kekuatan utama, dan rakyat, sebagai kekuatan pendukung.
3. Tentara Nasional Indonesia terdiri atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara sebagai alat negara bertugas mempertahankan, melindungi, dan memelihara keutuhan dan kedaulatan negara
4. Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga kemandirian dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum.
5. Susunan dan kedudukan Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, hubungan kewenangan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia di dalam menjalankan tugasnya, syarat-syarat keikutsertaan warga negara dalam usaha pertahanan dan keamanan diatur dengan undang-undang.

Ketentuan ini menegaskan adanya pemisahan antara TNI dan POLRI dalam menjalankan tugas, untuk bidang pertahanan negara dilakukan oleh TNI, dan bidang keamanan dan ketertiban masyarakat dilakukan oleh POLRI. Pada masa sebelumnya ada

kebijakan dalam bidang pertahanan/keamanan dilakukan penggabungan Angkatan Darat, Angkatan Laut, Angkatan Udara, dan Kepolisian RI dalam Angkatan Bersenjata RI (ABRI). Sebagai akibat dari penggabungan tersebut terjadi kerancuan dan tumpang tindih antara peran dan fungsi TNI sebagai kekuatan pertahanan negara dengan peran dan fungsi Kepolisian Negara RI sebagai kekuatan keamanan dan ketertiban masyarakat. Demikian pula peran sosial politik dalam dwifungsi ABRI telah menyebabkan terjadinya penyimpangan peran dan fungsi TNI dan POLRI yang berakibat tidak berkembangnya sendi-sendi demokrasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, dan bermasyarakat.¹⁰⁷

Yang lebih menonjol dalam konteks pemisahan TNI dan Polri ini adalah munculnya Ketetapan MPR RI No. VI/MPR/2000 tentang Pemisahan TNI dan POLRI, dan Ketetapan MPR RI No. VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Peran POLRI. Sebagai tindak lanjut pemisahan antara TNI dan Polri, lembaga TNI diatur dalam Undang-Undang No. 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia. Dalam peraturan tersebut, yang dimaksud dengan pertahanan negara adalah segala usaha untuk menegakkan kedaulatan negara, mempertahankan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan melindungi keselamatan segenap bangsa dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara, disusun dengan memperhatikan kondisi geografis Indonesia sebagai negara kepulauan.

Dalam konteks yang lebih besar, pada pasal 2 Undang-Undang No. 34 Tahun 2004, TNI mempunyai prinsip sebagai;

1. Tentara Rakyat, yaitu tentara yang anggotanya berasal dari warga negara Indonesia;

¹⁰⁷ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 246-247.

2. Tentara Pejuang, yaitu tentara yang berjuang menegakkan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan tidak mengenal menyerah dalam melaksanakan dan menyelesaikan tugasnya;
3. Tentara Nasional, yaitu tentara kebangsaan Indonesia yang bertugas demi kepentingan negara di atas kepentingan daerah, suku, ras, dan golongan agama;
4. Tentara Profesional, yaitu tentara yang terlatih, terdidik, diperlengkapi secara baik, tidak berpolitik praktis, tidak berbisnis, dan dijamin kesejahteraannya, serta mengikuti kebijakan politik negara yang menganut prinsip demokrasi, supremasi sipil, hak asasi manusia, ketentuan hukum nasional, dan hukum internasional yang telah diratifikasi.

Selanjutnya, dalam pasal 3, dinyatakan secara tegas, bahwa dalam pengerahan dan penggunaan kekuatan militer, TNI berkedudukan di bawah Presiden. Selain itu, dalam kebijakan dan strategi pertahanan serta dukungan administrasi, TNI di bawah koordinasi Departemen Pertahanan. Pasal 4, menjabarkan secara langsung bahwa TNI terdiri atas TNI Angkatan Darat, TNI Angkatan Laut, dan TNI Angkatan Udara yang melaksanakan tugasnya secara matra atau gabungan di bawah pimpinan Panglima. Sehubungan dengan hal tersebut, tiap-tiap angkatan yang tersebut diatas, mempunyai kedudukan yang sama dan sederajat.

Sebagai alat pertahanan negara, TNI berfungsi sebagai;

1. Penangkal terhadap setiap bentuk ancaman militer dan ancaman bersenjata dari luar dan dalam negeri terhadap kedaulatan, keutuhan wilayah, dan keselamatan bangsa;
2. Penindak terhadap setiap bentuk ancaman
3. Pemulih terhadap kondisi keamanan negara yang terganggu akibat kekacauan keamanan.

Tugas pokok TNI adalah menegakkan kedaulatan negara, mempertahankan keutuhan wilayah negara kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara. Dalam teknisnya, tugas TNI terbagi menjadi dua macam mekanisme, yaitu operasi militer untuk peran dan operasi militer selain perang. Untuk kegiatan operasi militer selain perang, dilakukan untuk;

1. Mengatasi gerakan separatis bersenjata;
2. Mengatasi pemberontakan bersenjata;
3. Mengatasi aksi terorisme;
4. Mengamankan wilayah perbatasan;
5. Mengamankan objek vital nasional yang bersifat strategis;
6. Melaksanakan tugas perdamaian dunia sesuai dengan kebijakan politik luar negeri;
7. Mengamankan Presiden dan Wakil Presiden beserta keluarganya;
8. Memberdayakan wilayah pertahanan dan kekuatan pendukungnya secara dini sesuai dengan sistem pertahanan semesta;
9. Membantu tugas pemerintahan di daerah;
10. Membantu Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam rangka tugas keamanan dan ketertiban masyarakat yang diatur dalam undang-undang;
11. Membantu mengamankan tamu negara setingkat kepala negara dan perwakilan pemerintah asing yang sedang berada di Indonesia;

12. Membantu menanggulangi akibat bencana alam, pengungsian, dan pemberian bantuan kemanusiaan;
13. Membantu pencarian dan pertolongan dalam kecelakaan (*search and rescue*); serta
14. Membantu pemerintah dalam pengamanan pelayaran dan penerbangan terhadap pembajakan, perompakan, dan penyelundupan.

Sementara, tugas dari masing-masing angkatan dapat dikategorikan sebagai berikut;

1. Angkatan Darat

- a. Melaksanakan tugas TNI matra darat di bidang pertahanan;
- b. Melaksanakan tugas TNI dalam menjaga keamanan wilayah perbatasan darat dengan negara lain;
- c. Melaksanakan tugas TNI dalam pembangunan dan pengembangan kekuatan matra darat; dan
- d. Melaksanakan pemberdayaan wilayah pertahanan di darat.

2. Angkatan Laut

- a. Melaksanakan tugas TNI matra laut di bidang pertahanan;
- b. Menegakkan hukum dan menjaga keamanan di wilayah laut yurisdiksi nasional sesuai dengan ketentuan hukum nasional dan hukum internasional yang telah diratifikasi;
- c. Melaksanakan tugas diplomasi Angkatan Laut dalam rangka mendukung kebijakan politik luar negeri yang ditetapkan oleh pemerintah;
- d. Melaksanakan tugas TNI dalam pembangunan dan pengembangan kekuatan matra laut;
- e. Melaksanakan pemberdayaan wilayah pertahanan laut.

3. Angkatan Udara

- a. Melaksanakan tugas TNI matra udara di bidang pertahanan;
- b. Menegakkan hukum dan menjaga keamanan di wilayah udara yurisdiksi nasional sesuai dengan ketentuan hukum nasional dan hukum internasional yang telah diratifikasi;
- c. Melaksanakan tugas TNI dalam pembangunan dan pengembangan kekuatan matra udara; serta
- d. Melaksanakan pemberdayaan wilayah pertahanan udara.

Secara organisatoris, TNI dipimpin oleh seorang panglima. Panglima ini diangkat dan diberhentikan oleh Presiden setelah mendapatkan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat. Dimana, jabatan panglima tersebut dapat dijabat secara bergantian oleh Perwira Tinggi aktif dari tiap-tiap angkatan yang sedang atau pernah menjabat sebagai Kepala Staf Angkatan. Jabatan panglima ini memang sangat terkait dengan hubungan Presiden dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Mekanisme pemilihan panglima ini, awalnya Presiden mengusulkan satu orang calon Panglima untuk mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat terhadap calon Panglima yang dipilih oleh Presiden, disampaikan paling lambat 20 (dua puluh) hari tidak termasuk masa reses, terhitung sejak permohonan persetujuan calon Panglima diterima oleh Dewan Perwakilan Rakyat.

Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui calon Panglima yang diusulkan oleh Presiden, maka Presiden mengusulkan satu orang calon lain sebagai pengganti. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat kembali tidak menyetujui calon Panglima yang diusulkan oleh Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat memberikan alasan tertulis yang menjelaskan ketidaksetujuannya. Jika, Dewan Perwakilan Rakyat tidak

memberikan jawaban, maka Dewan Perwakilan Rakyat dianggap telah menyetujui, selanjutnya Presiden berwenang mengangkat panglima baru dan memberhentikan panglima lama.

Di lain sisi, seperti tertuang dalam pasal 15 Undang-Undang No. 34 Tahun 2004, maka tugas dan kewajiban panglima adalah;

1. Memimpin TNI;
2. Melaksanakan kebijakan pertahanan negara;
3. Menyelenggarakan strategi militer dan melaksanakan operasi militer;
4. Mengembangkan doktrin TNI;
5. Menyelenggarakan penggunaan kekuatan TNI bagi kepentingan operasi militer;
6. Menyelenggarakan pembinaan kekuatan TNI serta memelihara kesiagaan operasional;
7. Memberikan pertimbangan kepada Menteri Pertahanan dalam hal penetapan kebijakan pertahanan negara;
8. Memberikan pertimbangan kepada Menteri Pertahanan dalam hal penetapan kebijakan pemenuhan kebutuhan TNI dan komponen pertahanan lainnya;
9. Memberikan pertimbangan kepada Menteri Pertahanan dalam menyusun dan melaksanakan perencanaan strategis pengelolaan sumber daya nasional untuk kepentingan pertahanan negara;
10. Menggunakan komponen cadangan setelah dimobilisasi bagi kepentingan operasi militer;
11. Menggunakan komponen pendukung yang telah disiapkan bagi kepentingan operasi militer;
12. Melaksanakan tugas dan kewajiban lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

D. KEPOLISIAN NEGARA RI

Sudah menjadi sebuah rahasia umum, bahwasanya sebelum era reformasi, Polri merupakan bagian dari institusi politik. Hal tersebut mendapat kendali penuh dari negara, yang secara otomatis menjadikan Polri sebagai alat kekuasaan negara. Ini artinya, Polri menjadi kepanjangan tangan dari berbagai kebijakan yang negara. Dalam fase ini juga ditandai dengan keberadaan bersatunya TNI dan Polri dalam satu wadah. Hal ini menimbulkan dampak yang tidak sedikit. Selain munculnya kepincangan dan berbagai permasalahan, dampak politisasi di tubuh TNI dan Polri semakin kental terasa pada jaman sebelum reformasi.

Pasca reformasi dan kemudian ditandai dengan dipisahkannya TNI dan Polri, maka kebijakan negara sedikit demi sedikit mulai berubah. Meski begitu, dalam kenyataannya, di dalam tubuh Polri sendiri hingga saat ini masih menumpuk beberapa masalah. Hal ini terkait dengan munculnya oknum-oknum yang tak bisa lepas dari kasus-kasus besar yang melilit bangsa ini, yaitu persoalan korupsi. Tindakan ini menjaid sebuah pekerjaan rumah bagi petinggi Polri untuk membuktikan bahwa institusinya bersih dan bisa lepas dari kepentingan elit dan kekuasaan materi. Di lain pihak, banyaknya oknum Polri yang terlibat dalam berbagai skandal korupsi membuat masyarakat menyikapinya dengan tegas. Pada titik ini dapat dikatakan bahwa masyarakat masih memandang tubuh Kepolisian sebagai institusi yang belum bisa dikatakan baik. Persepsi ini masih banyak beredar di kalangan masyarakat luas.

Secara sistematis, pasal 30 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum. Dalam konteks ini, Bagir

Manan, menjelaskan bahwa Pengaturan dalam Pasal 30 ayat (4) di atas, menampakkan adanya semacam “dwifungsi” tugas Kepolisian yaitu alat keamanan dan penegak hukum. Sebagai alat keamanan, kepolisian bertugas menjaga dan menjamin keamanan, ketertiban, dan ketentraman umum. Sebagai penegak hukum Kepolisian bertugas menyelidik dan menyidik tindak pidana sebagai bagian dari sistem penegakan hukum pidana terpadu (*integrated criminal justice system*). Dua tugas kepolisian tersebut sangat berbeda satu sama lain.¹⁰⁸

Selanjutnya, sebagai landasan hukum, maka muncul Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Peraturan ini mengganti peraturan sebelumnya, yaitu Undang-Undang No. 28 Tahun 1997. Selanjutnya, dalam ketentuan umum dikatakan bahwa anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah pegawai negeri pada Kepolisian Negara Republik Indonesia. Jika ini menjadi rujukan, maka anggota Polri juga tak bisa lepas dari Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

Peraturan ini juga secara tegas menyatakan bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia bersikap netral dalam kehidupan politik dan tidak melibatkan diri pada kegiatan politik praktis. Institusi ini juga tidak menggunakan hak memilih dan dipilih dalam konteks Pemilihan Umum. Sementara bagi bagi anggota Kepolisian yang menginginkan jabatan di luar Kepolisian, maka ia harus mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian.

Pada pasal 2 Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 dinyatakan secara tegas bahwa Fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan,

¹⁰⁸ Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia*, Cetakan Kedua, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 33.

pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat. Hal ini diteruskan dalam pasal 4, bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia bertujuan untuk mewujudkan keamanan dalam negeri yang meliputi terpeliharanya keamanan dan ketertiban masyarakat, tertib dan tegaknya hukum, terselenggaranya perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat, serta terbinanya ketenteraman masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia.

Dalam pasal 13 Undang-Undang No. 2 Tahun 2002, ditegaskan bahwa ada 3 tugas pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia, yaitu: memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat. Sementara dalam melaksanakan tugas pokoknya, maka Kepolisian Negara Republik Indonesia bertugas:

1. Melaksanakan pengaturan, penjagaan, pengawalan, dan patroli terhadap kegiatan masyarakat dan pemerintah sesuai kebutuhan;
2. Menyelenggarakan segala kegiatan dalam menjamin keamanan, ketertiban, dan kelancaran lalu lintas di jalan;
3. Membina masyarakat untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, kesadaran hukum masyarakat serta ketaatan warga masyarakat terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan;
4. Turut serta dalam pembinaan hukum nasional;
5. Memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum;
6. Melakukan koordinasi, pengawasan, dan pembinaan teknis terhadap kepolisian khusus, penyidik pegawai negeri sipil, dan bentuk-bentuk pengamanan swakarsa;
7. Melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan

peraturan perundang-undangan lainnya;

8. Menyelenggarakan identifikasi kepolisian, kedokteran kepolisian, laboratorium forensik dan psikologi kepolisian untuk kepentingan tugas kepolisian;
9. Melindungi keselamatan jiwa raga, harta benda, masyarakat, dan lingkungan hidup dari gangguan ketertiban dan/atau bencana termasuk memberikan bantuan dan pertolongan dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia;
10. Melayani kepentingan warga masyarakat untuk sementara sebelum ditangani oleh instansi dan/atau pihak yang berwenang;
11. Memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan kepentingannya dalam lingkup tugas kepolisian
12. melaksanakan tugas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Di lain sisi, Polri juga mempunyai wewenang dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tugas dan fungsinya. Wewenang tersebut secara terperinci terlihat jelas dalam pasal 15 Undang-Undang No. 2 Tahun 2002. Secara umum, ada 24 macam wewenang yang secara teknis dibebankan kepada institusi ini, yaitu;

1. Menerima laporan dan/atau pengaduan;
2. Membantu menyelesaikan perselisihan warga masyarakat yang dapat mengganggu ketertiban umum;
3. Mencegah dan menanggulangi tumbuhnya penyakit masyarakat;
4. Mengawasi aliran yang dapat menimbulkan perpecahan atau mengancam persatuan dan kesatuan bangsa;
5. Mengeluarkan peraturan kepolisian dalam lingkup kewenangan administratif kepolisian;

6. Melaksanakan pemeriksaan khusus sebagai bagian dari tindakan kepolisian dalam rangka pencegahan;
7. Melakukan tindakan pertama di tempat kejadian;
8. Mengambil sidik jari dan identitas lainnya serta memotret seseorang;
9. Mencari keterangan dan barang bukti;
10. Menyelenggarakan Pusat Informasi Kriminal Nasional;
11. Mengeluarkan surat izin dan/atau surat keterangan yang diperlukan dalam rangka pelayanan masyarakat;
12. Memberikan bantuan pengamanan dalam sidang dan pelaksanaan putusan pengadilan, kegiatan instansi lain, serta kegiatan masyarakat;
13. Menerima dan menyimpan barang temuan untuk sementara waktu;
14. Memberikan izin dan mengawasi kegiatan keramaian umum dan kegiatan masyarakat lainnya;
15. Menyelenggarakan registrasi dan identifikasi kendaraan bermotor;
16. Memberikan surat izin mengemudi kendaraan bermotor;
17. Menerima pemberitahuan tentang kegiatan politik;
18. Memberikan izin dan melakukan pengawasan senjata api, bahan peledak, dan senjata tajam;
19. memberikan izin operasional dan melakukan pengawasan terhadap badan usaha di bidang jasa pengamanan;
20. Memberikan petunjuk, mendidik, dan melatih aparat kepolisian khusus dan petugas pengamanan swakarsa dalam bidang teknis kepolisian;
21. Melakukan kerja sama dengan kepolisian negara lain dalam menyidik dan memberantas kejahatan internasional;

22. Melakukan pengawasan fungsional kepolisian terhadap orang asing yang berada di wilayah Indonesia dengan koordinasi instansi terkait;
23. Mewakili pemerintah Republik Indonesia dalam organisasi kepolisian internasional;
24. Melaksanakan kewenangan lain yang termasuk dalam lingkup tugas kepolisian.

Secara langsung, Polri berada di bawah Presiden. Insitusi ini dipimpin oleh Kapolri yang dalam pelaksanaan tugasnya bertanggung jawab kepada Presiden. Meskipun Polri berada di bawah Presiden namun, tidak berarti Presiden bisa sekehendak hati mengatur institusi ini. Seperti dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang No. 2 Tahun 2002, maka Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam pelaksanaan tugasnya bertanggung jawab kepada Presiden baik dibidang fungsi kepolisian preventif maupun represif yustisial. Namun demikian pertanggungjawaban tersebut harus senantiasa berdasar kepada ketentuan peraturan perundang-undangan, sehingga tidak terjadi intervensi yang dapat berdampak negatif terhadap pemuliaan profesi kepolisian.

Kapolri sendiri bertanggung jawab atas; penyelenggaraan kegiatan operasional kepolisian dan penyelenggaraan pembinaan kemampuan kepolisian Secara struktural dan hirarki, maka ada beberapa konsekuensi yang diemban Kapolri dalam hubungannya dengan ketatanegaraan. Hal ini tercantum secara jelas dalam pasal 11, yang diantara yaitu;

1. Kapolri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
2. Usul pengangkatan dan pemberhentian Kapolri diajukan oleh Presiden kepada Dewan Perwakilan Rakyat disertai dengan alasannya.

3. Persetujuan atau penolakan Dewan Perwakilan Rakyat terhadap usul Presiden harus diberikan dalam jangka waktu paling lambat 20 (dua puluh) hari terhitung sejak tanggal surat Presiden diterima oleh Dewan Perwakilan Rakyat.
4. Dalam hal Dewan Perwakilan Rakyat tidak memberikan jawaban, calon yang diajukan oleh Presiden dianggap disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat.
5. Dalam keadaan mendesak, Presiden dapat memberhentikan sementara Kapolri dan mengangkat pelaksana tugas Kapolri dan selanjutnya dimintakan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
6. Calon Kapolri adalah Perwira Tinggi Kepolisian Negara Republik Indonesia yang masih aktif dengan memperhatikan jenjang kepangkatan dan karier.
7. Tata cara pengusulan atas pengangkatan dan pemberhentian Kapolri diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden.
8. Ketentuan mengenai pengangkatan dan pemberhentian dalam jabatan diatur lebih lanjut dengan Keputusan Kapolri.

E. BANK INDONESIA

Dalam konteks ketatanegaraan, Bank Indonesia sebagai lembaga negara independen memang tidak sejajar dengan lembaga tinggi negara, meski harus diakui perannya cukup sentral. Meski tidak mempunyai hubungan langsung, akan tetapi Bank Indonesia mempunyai hubungak kerja dan koordinasi dengan lembaga lain, terutama pemerintah, BPK dan DPR. Bahkan di satu sisi, Bank Indonesia harus menysarahkan laporan tahunan kepada BPK.

Landasan hukum yang digunakan dalam merepresentasikan keberadaan Bank Indonesia, pada awalnya adalah Undang-Undang No. 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia.

Kemudian, sesuai dengan perkembangannya, maka muncullah Undang-Undang No. 3 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 1999. Tidak sampai disini, karena kemudian pemerintah menetapkan adanya Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 1999. Untuk selanjutnya, dilengkapi dengan Undang-Undang No. 6 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia Menjadi Undang-Undang.

Alasan perubahan tersebut didasari oleh beberapa perkembangan yang menjadi kebutuhan mendasar. Diantaranya adalah adanya krisis global yang mempengaruhi perekonomian dunia, yang bisa berdampak terhadap stabilitas keuangan. Di lain sisi, munculnya sistem syariah yang berkembang pesat di Indonesia, juga menyebabkan pemerintah mengakomodasinya ke dalam peraturan-peraturan, dan hal itu tentu saja berhubungan langsung dengan keberadaan Bank Indonesia sebagai bank sentral.

Tujuan dibentuknya Bank Indonesia, salah satunya adalah untuk menstabilkan nilai rupiah. Termasuk di dalamnya adalah kestabilan nilai rupiah terhadap mata uang negara lain, yang tercermin pada perkembangan nilai tukar rupiah terhadap mata uang negara lain. Pada posisinya, Bank Indonesia merupakan;

1. Bank Sentral Republik Indonesia
2. lembaga negara yang independen dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, bebas dari campur tangan Pemerintah dan/atau pihak lain, kecuali untuk hal-hal yang secara tegas diatur dalam undang-undang
3. Badan hukum

Secara konkret tugas dari Bank Indonesia adalah;

1. menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter
2. mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran
3. mengatur dan mengawasi bank

Dalam sistem keanggotaannya, ada mekanisme ketatanegaraan untuk bisa menjadikan seseorang sebagai duduk di dalam tubuh lembaga ini. Diantara mekanisme tersebut adalah;

1. Gubernur, Deputy Gubernur Senior, dan Deputy Gubernur diusulkan dan diangkat oleh Presiden dengan persetujuan DPR
2. Calon Deputy Gubernur diusulkan oleh Presiden berdasarkan rekomendasi dari Gubernur
3. Dalam hal calon Gubernur, Deputy Gubernur Senior, atau Deputy Gubernur tidak disetujui oleh DPR, Presiden wajib mengajukan calon baru
4. Dalam hal calon yang diajukan oleh Presiden untuk kedua kalinya tidak disetujui oleh DPR, Presiden wajib mengangkat kembali Gubernur, Deputy Gubernur Senior, atau Deputy Gubernur untuk jabatan yang sama, atau dengan persetujuan DPR mengangkat Deputy Gubernur Senior atau Deputy Gubernur untuk jabatan yang lebih tinggi di dalam struktur jabatan Dewan Gubernur
5. Anggota Dewan Gubernur diangkat untuk masa jabatan 5 (lima) tahun dan dapat diangkat kembali dalam jabatan yang sama untuk sebanyak-banyaknya 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya;
6. Pengganti anggota Dewan Gubernur yang telah berakhir masa jabatan dilakukan secara berkala setiap tahun paling banyak 2 (dua) orang.

Kedudukan Bank Indonesia sebagai lembaga negara yang independen berada di luar pemerintahan sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang, membawa konsekuensi logis yuridis logis bahwa Bank Indonesia juga mempunyai kewenangan mengatur atau membuat atau menerbitkan peraturan yang merupakan pelaksanaan undang-undang dan menjangkau seluruh bangsa dan negara Indonesia. Dengan demikian, Bank Indonesia sebagai suatu lembaga negara yang independen dapat menerbitkan peraturan dengan disertai kemungkinan pemberian sanksi administratif.¹⁰⁹²²

Meski Bank Indonesia dilihat dari fungsi-fungsi negara secara hakiki masuk dalam fungsi pemerintahan atau administrasi negara. Karena itu, peraturan-peraturan Bank Indonesia pada dasarnya adalah peraturan administrasi negara. Untuk menguji peraturan Bank Indonesia, tidak menggunakan prinsip tata urutan melainkan pada ukuran wewenang. Sepanjang peraturan tersebut dalam wewenang Bank Indonesia, maka semua peraturan administrasi lain mesti dikalahkan. Demikian pula sebaliknya, kalau peraturan Bank Indonesia melanggar batas wewenang dan bertentangan dengan peraturan administratif lainnya (mulai dari PP dan seterusnya) harus dibatalkan. Peraturan Bank Indonesia tidak boleh bertentangan dengan undang-undang, TAP MPR (kalau ada), dan UUD.¹¹⁰²³

Selain itu, ada beberapa kritikan yang muncul dari tugas Bank Indonesia. Salah satunya adalah seperti yang diutarakan oleh A. Fuad Rahmany, yang pada saat buku ini ditulis menjabat sebagai Ketua Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan (Bappepam-LK). Ia menggambarkan apa yang sudah

¹⁰⁹ Bagir Manan, *Perkembangan UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 51-52.

¹¹⁰ 22 Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 207.

terjadi di negara berkembang, contohnya Inggris, Jepang, China, Jerman, dan Korea. Di kelima negara tersebut, telah memisahkan otoritas perbankan dari bank sentral. Sementara untuk Indonesia, bank sentral masih bisa mencetak uang, bisa mengeluarkan likuiditas bank dan mengeluarkan izin bank.¹¹¹

Penyatuan otoritas moneter dan otoritas keuangan di dalam satu lembaga akan menimbulkan konflik kepentingan dalam lembaga tersebut. A. Fuad Rahmany menyatakan beberapa kelemahan yang akan muncul apabila otoritas moneter dan otoritas keuangan berada dalam satu lembaga. Kelemahannya, jika bank sedang tidak sehat, sementara itu otoritas perbankan dan moneter masih ada di bawah bank sentral, ada kecenderungan bank sentral tidak melakukan *prudential regulation*. Jika bank lemah, ada kecenderungan bagi bank sentral membantu bank tersebut untuk menjaga reputasi sebagai otoritas perbankan. Konsekuensinya, jika ada bank gagal, maka reputasi bank sentral dipertaruhkan.¹¹²

F. OMBUDSMAN

Setidaknya hingga saat ini, lebih dari 100 negara di seluruh dunia telah membentuk lembaga ombudsman. Di beberapa negara ada Ombudsman yang eksistensinya berada pada tingkat regional, provinsi, negara bagian atau pada tingkat distrik (kabupaten/kota). Beberapa negara yang mempunyai institusi Ombudsman pada tingkat nasional, regional dan sub-nasional seperti halnya Australia, Argentina, Meksiko, dan Spanyol. Sementara negara-negara yang lain mempunyai institusi Ombudsman pada tingkat sub-nasional pemerintahan

¹¹¹ 23 Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 231.

¹¹² Lihat dalam "Kewenangan BI Perlu di Batasi", *Harian Jogja*, 9 Agustus 2010.

seperti Kanada, India dan Italia. Ombudsman sektor publik banyak ditemukan di negara-negara Eropa, Amerika Utara, Amerika Latin, Karibia, Afrika, Australia, Pasifik dan Asia.¹¹³

Hal ini diamini oleh Ari Wahyudi Hertanto, yang mengatakan betapa pentingnya peran lembaga ini. Bahkan hampir semua negara eks komunis di Eropa Timur, termasuk Rusia, juga telah menerapkan peran lembaga ini. Apalagi di negara-negara maju seperti Amerika, Inggris, Belanda, Australia dan Selandia Baru. Tidak ketinggalan, negara-negara yang terbelakang secara ekonomi yang berada di belahan bumi Afrika, seperti Zambia, Ghana, Uganda, Pantai Gading, Burkina Faso dan Kamerun, semua mempunyai ombudsman. Sebagian dari mereka mengadopsi sistem Inggris, yaitu anggota diangkat oleh raja atau Kepala Negara.

Akar sejarah perkembangan Ombudsman modern dapat dilacak dari istilah "*justitie ombudsman*" (*Ombudsman for Justice*) di Swedia yang didirikan tahun 1809. Pembentukan lembaga Ombudsman yang didasarkan pada Konstitusi tahun 1809, pada mulanya memang tidak hanya bermaksud untuk melindungi hak asasi manusia saja, tetapi terutama juga untuk memenuhi maksud dari parlemen (*risdag*) yang ingin melakukan kontrol yang lebih efisien terhadap wewenang dan tugas kerajaan.¹¹⁴

Di Indonesia sendiri, keberadaan Ombudsman ditandai dengan munculnya Keputusan Presiden No. 44 Tahun 2002 Tentang Komisi Ombudsman Nasional. Dengan kenyataan ini, maka Indonesia telah memiliki Komisi Ombudsman. Kenyataan ini menjadikan Indonesia memiliki sebuah lembaga pengawasan terhadap penyelenggaraan negara di luar parlemen. Keputusan ini sendiri dikukuhkan semenjak 10 Maret 2000. Pada intinya, peraturan ini menyebutkan bahwa Ombudsman Nasional adalah

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ Ni'matul Huda, *op.cit.*

lembaga pengawasan masyarakat yang berasaskan Pancasila dan bersifat mandiri, serta berwenang melakukan klarifikasi, monitoring atau pemeriksaan atas laporan masyarakat mengenai penyelenggaraan negara khususnya pelaksanaan oleh aparatur pemerintahan termasuk lembaga peradilan terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Tujuan didirikannya lembaga ini sejatinya untuk membantu menciptakan dan atau mengembangkan kondisi yang kondusif dalam melaksanakan pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme. Di lain pihak, kedudukannya diharapkan bisa Meningkatkan perlindungan hak-hak masyarakat agar memperoleh pelayanan umum, keadilan, dan kesejahteraan secara lebih baik. Dalam konteks yang lebih konkret, maka lembaga ini mempunyai tugas;

1. Menyebarluaskan pemahaman mengenai lembaga Ombudsman
2. Melakukan koordinasi dan atau kerjasama dengan instansi Pemerintah, Perguruan tinggi, Lembaga Swadaya Masyarakat, Para Ahli, Praktisi, Organisasi Profesi dan lain-lain
3. Melakukan langkah untuk menindaklanjuti laporan atau informasi mengenai terjadinya penyimpangan oleh penyelenggara negara dalam melaksanakan tugasnya maupun dalam memberikan pelayanan umum
4. Mempersiapkan konsep Rancangan Undang-Undang tentang Ombudsman Nasional

Kurang lebih 8 (delapan) tahun kemudian, pemerintah kemudian menerbitkan Undang-Undang No. 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia. Kemunculan Undang-Undang No. 37 Tahun 2008 ini merupakan amanat dari Keputusan Presiden No. 44 Tahun 2002. Ada perubahan yang cukup signifikan terkait dengan keberadaan lembaga ini. Sangat

jelas tertera bahwa kedudukan Ombudsman beralih dari komisi negara menjadi lembaga negara yang sifatnya independen.¹¹⁵

Dalam Undang-Undang No. 37 Tahun 2008, yang disebut sebagai Ombudsman Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Pada pasal 4 peraturan ini, Ombudsman bertujuan:

1. mewujudkan negara hukum yang demokratis, adil, dan sejahtera
2. mendorong penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang efektif dan efisien, jujur, terbuka, bersih, serta bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme
3. meningkatkan mutu pelayanan negara di segala bidang agar setiap warga negara dan penduduk memperoleh keadilan, rasa aman, dan kesejahteraan yang semakin baik
4. membantu menciptakan dan meningkatkan upaya untuk pemberantasan dan pencegahan praktek-praktek mal-administrasi¹¹⁶, diskriminasi, kolusi, korupsi, serta nepotisme
5. meningkatkan budaya hukum nasional, kesadaran hukum

¹¹⁵ *Ibid.* Juga dapat ditemukan dalam Paulus Efendi Lotulung, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hlm. 35.

¹¹⁶ Lihat dalam penjelasan UU No. 37 Tahun 2008.

masyarakat, dan supremasi hukum yang berintikan kebenaran serta keadilan

Dalam fungsinya, lembaga ini mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu. Dalam konteks ini, maka Ombudsman mempunyai tugas;

1. menerima laporan atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik
2. melakukan pemeriksaan substansi atas laporan
3. menindaklanjuti Laporan yang tercakup dalam ruang lingkup kewenangan Ombudsman
4. melakukan investigasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik
5. melakukan koordinasi dan kerja sama dengan lembaga negara atau lembaga pemerintahan lainnya serta lembaga kemasyarakatan dan perseorangan
6. membangun jaringan kerja
7. melakukan upaya pencegahan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik
8. melakukan tugas lain yang diberikan oleh undang-undang

Wewenang yang diberikan Ombudsman oleh peraturan ini sebenarnya cukup relevan dengan kebutuhan negara dalam tujuan menciptakan *good governance*. Wewenang tersebut antara lain;

1. meminta keterangan secara lisan dan/atau tertulis dari pelapor, terlapor, atau pihak lain yang terkait mengenai

laporan yang disampaikan kepada Ombudsman;

2. memeriksa keputusan, surat-menyurat, atau dokumen lain yang ada pada pelapor ataupun terlapor untuk mendapatkan kebenaran suatu laporan;
3. meminta klarifikasi dan/atau salinan atau fotokopi dokumen yang diperlukan dari instansi mana pun untuk pemeriksaan laporan dari instansi terlapor;
4. melakukan pemanggilan terhadap pelapor, terlapor, dan pihak lain yang terkait dengan laporan;
5. menyelesaikan laporan melalui mediasi dan konsiliasi atas permintaan para pihak;
6. membuat rekomendasi mengenai penyelesaian laporan, termasuk rekomendasi untuk membayar ganti rugi dan/atau rehabilitasi kepada pihak yang dirugikan;
7. demi kepentingan umum mengumumkan hasil temuan, kesimpulan, dan rekomendasi.

Wewenang lain juga diberikan undang-undang kepada Ombudsman, khususnya yang berkaitan atau bersinggungan dengan lembaga negara yang lain. Wewenang tersebut antara lain;

1. menyampaikan saran kepada Presiden, kepala daerah, atau pimpinan Penyelenggara Negara lainnya guna perbaikan dan penyempurnaan organisasi dan/atau prosedur pelayanan publik
2. menyampaikan saran kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan/atau kepala daerah agar terhadap undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya diadakan perubahan dalam rangka mencegah maladministrasi

Untuk tempat kedudukan Ombudman berada di ibukota negara dengan wilayah kerja meliputi seluruh wilayah negara Indonesia. Dalam hal ini, untuk susunan keanggotaannya terdiri atas 1 (satu) orang ketua merangkap anggota, 1 (satu) orang wakil ketua merangkap anggota, dan 7 (tujuh) orang anggota. Seperti dijelaskan pada pasal 19 Undang-Undang No. 37 Tahun 2008, untuk bisa menjadi ketua, wakil ketua dan anggota Ombudsman, maka seseorang harus memenuhi syarat tertentu. Syarat tersebut diantaranya adalah;

1. sarjana hukum atau sarjana bidang lain yang memiliki keahlian dan pengalaman sekurang-kurangnya 15 (lima belas) tahun dalam bidang hukum atau pemerintahan yang menyangkut penyelenggaraan pelayanan publik
2. berusia paling rendah 40 (empat puluh) tahun dan paling tinggi 60 (enam puluh) tahun
3. cakap, jujur, memiliki integritas moral yang tinggi, dan memiliki reputasi yang baik
4. memiliki pengetahuan tentang Ombudsman
5. tidak pernah dijatuhi pidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih
6. tidak pernah melakukan perbuatan tercela
7. tidak menjadi pengurus partai politik

BAB V

KOMISI NEGARA

A. KOMISI YANG KEBERADAANNYA DIATUR DENGAN UNDANG-UNDANG

1. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)

Lembaga ini termasuk lembaga yang kemunculannya cukup dinantikan oleh banyak kalangan. Selain karena fungsi dan tugas yang diembannya, lembaga ini menjadi salah satu kunci keberhasilan pemberantasan korupsi di negara ini. Pemberantasan korupsi memang menjadi salah satu agenda penting yang harus segera diselesaikan. Semenjak era orde baru hingga pemerintahan sekarang, pemberantas korupsi memang menjadi isu hangat. Publik dihadapkan pada kenyataan bahwa pemberantasan korupsi di negeri ini belumlah maksimal. Masih banyak kasus yang belum tertangani secara baik.

Embrio kelahiran KPK sudah dimulai semenjak tahun 1998. Dalam Rapat Paripurna ke 4 pada tanggal 13 November 1998, MPR mengeluarkan Ketetapan MPR No. XI/MPR/1998

tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Pada intinya, Ketetapan MPR tersebut berisikan tentang penyelenggara negara pada lembaga-lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif harus melaksanakan fungsi dan tugasnya dengan baik dan bertanggungjawab kepada masyarakat, bangsa dan negara. Untuk menjalankan fungsi dan tugasnya tersebut, penyelenggara negara harus jujur, adil, terbuka, dan terpercaya serta mampu membebaskan diri dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme.

Sebagai tindak lanjut dari ketetapan tersebut, maka muncullah Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Peraturan ini mengamanatkan kepada Presiden untuk membentuk sebuah Komisi Pemeriksa yang bertanggungjawab kepada Presiden. Tugasnya melakukan pemeriksaan terhadap harta kekayaan pejabat negara. Pejabat negara yang dimaksud adalah

- a. Pejabat Negara pada Lembaga Tertinggi Negara
- b. Pejabat Negara pada Lembaga Tinggi Negara
- c. Menteri
- d. Gubernur
- e. Hakim
- f. Pejabat negara yang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku
- g. Pejabat lain yang memiliki fungsi strategis dalam kaitannya dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku

Harta kekayaan yang diperiksa meliputi sebelum, selama dan setelah menjabat. Meski begitu, pemeriksaan yang dilakukan tetap berdasarkan pada asas praduga tak bersalah. Setelah peraturan tersebut terbit, kemudian disusul peraturan

lain berupa Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Pada peraturan ini diselipkan pernyataan, tepatnya pada pasal 42 ayat (1), bahwa Dalam waktu paling lambat 2 (dua) tahun sejak Undang-undang ini mulai berlaku, dibentuk Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Pada 2 tahun berselang, diterbitkan Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Dengan mengutip tulisan Ronald Rofiandri, yang juga dikutip oleh Ni'matul Huda, upaya pemerintah dalam memberantas perilaku korupsi, sebenarnya telah ada jauh sebelumnya. Peraturan yang merujuk kepada pernyataan ini adalah;¹¹⁷

- a. Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP);
- b. Keputusan Presiden No. 40 Tahun 1957 jo *Regelling op de Staat van Orlog en van Beleg* (stb. 39-582 jo 40-79 Tahun 1939) tentang Keadaan Darurat Perang;
- c. Keputusan Presiden No. 225 Tahun 1957 jo UU No. 74 Tahun 1957 jo UU No. 79 Tahun 1957 tentang Keadaan Bahaya;
- d. Perpu No. 24 Tahun 1960 tentang Pengusutan, Penuntutan, dan Pemeriksaan Tindak pidana Korupsi;
- e. UU No. 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
- f. Ketetapan MPRRI No. IX/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bebas dan Bersih dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme;

¹¹⁷ Maladministrasi adalah perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immateriil bagi masyarakat dan orang perseorangan. Lihat dalam *Ibid*.

- g. UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bebas dan Bersih dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme;
- h. UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
- i. Keputusan Presiden No. 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional;
- j. UU No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
- k. UU No. 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang sebagaimana telah diubah dengan UU No. 25 Tahun 2003; dan
- l. UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Pada tahun 2000, pemerintah kemudian mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2000 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dan Pemberian Penghargaan Dalam Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Peran serta masyarakat yang dimaksud adalah peran aktif perorangan, organisasi masyarakat, atau lembaga swadaya masyarakat dalam pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi. Pada pasal 2 dinyatakan bahwa setiap orang, organisasi masyarakat, atau lembaga swadaya masyarakat berhak mencari, memperoleh dan memberikan informasi adanya dugaan telah terjadi tindak pidana korupsi serta menyampaikan saran dan pendapat kepada penegak hukum dan atau Komisi mengenai perkara tindak pidana korupsi.

Pada pasal 3 ayat (1) disebutkan bahwa informasi, saran, atau pendapat dari masyarakat (tentang tindak pidana korupsi), harus disampaikan secara tertulis dan disertai:

- a. data mengenai nama dan alamat pelapor, pimpinan organisasi masyarakat, atau pimpinan lembaga swadaya masyarakat dengan melampirkan foto kopi kartu tanda penduduk atau identitas diri lain; dan
- b. keterangan mengenai dugaan pelaku tindak pidana korupsi dilengkapi dengan bukti-bukti permulaan

Yang juga penting untuk di lihat dalam peraturan ini adalah apa yang tertera selanjutnya dalam pasal 4 ayat (2), yang menyebutkan bahwa penegak hukum atau Komisi wajib memberikan jawaban secara lisan atau tertulis atas informasi, saran, atau pendapat dari setiap orang, organisasi masyarakat, atau lembaga swadaya masyarakat dalam waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak tanggal informasi, saran atau pendapat diterima.

Di lain sisi, sebagai tindak lanjut dari Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, maka kemudian muncul Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang kemudian disebut Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Dalam pasal 3 peraturan tersebut dinyatakan bahwa Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.

Tujuan dibentuknya KPK tercantum pada pasal 4, dimana pembentukannya bertujuan untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna terhadap upaya pemberantasan tindak pidana korupsi. Pada pasal 6, KPK mempunyai tugas untuk;

- a. koordinasi dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi;
- b. supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi;

- c. melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi;
- d. melakukan tindakan-tindakan pencegahan tindak pidana korupsi;
- e. melakukan monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara

Sedangkan dalam rangka koordinasi, KPK berwenang untuk;

- a. mengkoordinasikan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana korupsi;
- b. menetapkan sistem pelaporan dalam kegiatan pemberantasan tindak pidana korupsi;
- c. meminta informasi tentang kegiatan pemberantasan tindak pidana korupsi kepada instansi yang terkait;
- d. melaksanakan dengar pendapat atau pertemuan dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi;
- e. meminta laporan instansi terkait mengenai pencegahan tindak pidana korupsi.

KPK memang mempunyai kewenangan yang cukup luas. Terutama dalam rangka supervisi. Pada pasal 8 ayat (1) dinyatakan bahwa Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang melakukan pengawasan, penelitian, atau penelaahan terhadap instansi yang menjalankan tugas dan wewenangnya yang berkaitan dengan pemberantasan tindak pidana korupsi, dan instansi yang dalam melaksanakan pelayanan publik. Pada ayat selanjutnya ditegaskan bahwa Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang juga mengambil alih penyidikan atau penuntutan terhadap pelaku tindak pidana korupsi yang sedang dilakukan oleh kepolisian atau kejaksaan.

Sementara pada pasal 9, disebutkan secara jelas bahwa pengambilalihan penyidikan dan penuntutan, dilakukan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi dengan alasan:

- a. laporan masyarakat mengenai tindak pidana korupsi tidak ditindaklanjuti;
- b. proses penanganan tindak pidana korupsi secara berlarut-larut atau tertunda-tunda tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan;
- c. penanganan tindak pidana korupsi ditujukan untuk melindungi pelaku tindak pidana korupsi yang sesungguhnya;
- d. penanganan tindak pidana korupsi mengandung unsur korupsi;
- e. hambatan penanganan tindak pidana korupsi karena campur tangan dari eksekutif, yudikatif, atau legislatif; atau
- f. keadaan lain yang menurut pertimbangan kepolisian atau kejaksaan, penanganan tindak pidana korupsi sulit dilaksanakan secara baik dan dapat dipertanggungjawabkan.

Kualifikasi kasus yang harus segera ditindaklanjuti oleh KPK tercantum pada pasal 11. Dimana disebutkan bahwa Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana korupsi yang:

- a. melibatkan aparat penegak hukum, penyelenggara negara, dan orang lain yang ada kaitannya dengan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh aparat penegak hukum atau penyelenggara negara;
- b. mendapat perhatian yang meresahkan masyarakat; dan/atau
- c. menyangkut kerugian negara paling sedikit Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah)

Sementara pada pasal 12, kewenangan KPK yang luas itu sangat kental terasa. Hal ini tentu saja semata-mata dilakukan sebagai landasan hukum bagi kinerja KPK dalam memberantas perilaku korupsi di negeri ini. Kewenangan dalam rangka tugas penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan, meliputi;

- a. melakukan penyadapan dan merekam pembicaraan;
- b. memerintahkan kepada instansi yang terkait untuk melarang seseorang bepergian ke luar negeri;
- c. meminta keterangan kepada bank atau lembaga keuangan lainnya tentang keadaan keuangan tersangka atau terdakwa yang sedang diperiksa;
- d. memerintahkan kepada bank atau lembaga keuangan lainnya untuk memblokir rekening yang diduga hasil dari korupsi milik tersangka, terdakwa, atau pihak lain yang terkait;
- e. memerintahkan kepada pimpinan atau atasan tersangka untuk memberhentikan sementara tersangka dari jabatannya;
- f. meminta data kekayaan dan data perpajakan tersangka atau terdakwa kepada instansi yang terkait;
- g. menghentikan sementara suatu transaksi keuangan, transaksi perdagangan, dan perjanjian lainnya atau pencabutan sementara perizinan, lisensi serta konsesi yang dilakukan atau dimiliki oleh tersangka atau terdakwa yang diduga berdasarkan bukti awal yang cukup ada hubungannya dengan tindak pidana korupsi yang sedang diperiksa;
- h. meminta bantuan Interpol Indonesia atau instansi penegak hukum negara lain untuk melakukan pencarian, penangkapan, dan penyitaan barang bukti di luar negeri;
- i. meminta bantuan kepolisian atau instansi lain yang terkait untuk melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan, dan penyitaan dalam perkara tindak pidana korupsi yang sedang ditangani.

Dalam peraturan ini, susunan organisasi KPK terdiri atas; Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi yang terdiri dari 5 (lima) Anggota Komisi Pemberantasan Korupsi; Tim Penasihat yang terdiri dari 4 (empat) Anggota; dan Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai pelaksana tugas. Sementara Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi adalah Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi merangkap Anggota; Wakil Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi terdiri atas 4 (empat) orang, masing-masing merangkap Anggota.

Di lain pihak, sesuai dengan peraturan ini, maka Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi dilarang:

- a. mengadakan hubungan langsung atau tidak langsung dengan tersangka atau pihak lain yang ada hubungan dengan perkara tindak pidana korupsi yang ditangani Komisi Pemberantasan Korupsi dengan alasan apa pun;
- b. menangani perkara tindak pidana korupsi yang pelakunya mempunyai hubungan keluarga sedarah atau semenda dalam garis lurus ke atas atau ke bawah sampai derajat ketiga dengan anggota Komisi Pemberantasan Korupsi yang bersangkutan;
- c. menjabat komisaris atau direksi suatu perseroan, organ yayasan, pengawas atau pengurus koperasi, dan jabatan profesi lainnya atau kegiatan lainnya yang berhubungan dengan jabatan tersebut.

Dalam pandangan Teten Masduki, KPK juga dilengkapi dengan kewenangan luar biasa. Sejumlah kewenangan besar yang diberikan kepada KPK juga didasarkan klasifikasi korupsi sebagai tindak kejahatan yang luar biasa (*extra ordinary crime*). Oleh sebab itu, untuk menangani kasus korupsi diperlukan lembaga yang luar biasa pula. Untuk menjamin jalannya proses pemeriksaan kasus korupsi sampai tuntas, KPK tidak berwenang

mengeluarkan surat perintah penghentian penyidikan dan penuntutan dalam perkara pidana korupsi. Dengan demikian, bila seseorang sudah ditetapkan sebagai tersangka, maka proses itu akan bergulir terus hingga ke pengadilan. Tidak ada lagi cerita pemberian SP3 seperti yang selama ini disaksikan oleh publik kerap dilakukan oleh kejaksaan dalam kasus-kasus besar.¹¹⁸³⁸

Dewasa ini, harus disadari bahwa kewenangan KPK yang cukup luas ini harus dikawal sedemikian rupa. Sudah menjadi rahasia umum, bahwa beberapa bulan belakangan ini, KPK seolah disandera oleh berbagai kepentingan yang mau tidak mau membuat KPK harus bersiap menghadapinya. Kepentingan publik sudah sangat jelas, yaitu membawa KPK sebagai sebuah lembaga yang menjadi ujung tombak dalam rangka pemberantasan kasus-kasus korupsi. Di saat lembaga kehakiman lain tersandera oleh berbagai masalah, KPK diharapkan tetap fokus dan stabil dalam mempertahankan idealismenya untuk mengungkap kasus-kasus korupsi yang merugikan negara hingga trilyunan rupiah.

2. Komisi Penyiaran Indonesia (KPI)

Pada awalnya, landasan hukum bagi dunia pertelevisian dan radio di Indonesia adalah Undang-Undang No. 24 Tahun 1997 Tentang Penyiaran. Dimana, peraturan ini lahir setelah mengalami proses yang cukup panjang pada tingkat legislatif satau Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Seperti yang dikemukakan oleh Hinca Panjaitan, bahwa dasar pemikiran yang dipergunakan oleh kalangan legislatif untuk membentuk Undang-Undang No. 24 Tahun 1997 tersebut adalah perkembangan

¹¹⁸ Lihat dalam Ronald Rofiandri, "Mengamati Proses Penyusunan Rencana Aksi Nasional Pemberantasan Korupsi (RAN PK) 2004-2009", *Jurnal Hukum Jentera*, Edisi 8/Tahun III/Maret 2005, hlm 116.

tehnologi informasi yang semakin berdampak luas terhadap sisi kehidupan masyarakat. Hal lain yang dijadikan dasar pemikiran adalah bahwa pengaturan penyiaran di Indonesia yang telah eksis sebelumnya, belum bisa mengantisipasi perkembangan tehnologi informasi tersebut, padahal arus informasi yang dipicu oleh perkembangan tehnologi informasi tidak lagi mengenal batas-batas wilayah dan negara.¹¹⁹

Beberapa hal yang terbersit mengenai kelemahan Undang-Undang No. 24 Tahun 1997 dapat dikaji melalui perkembangan tehnologi yang semakin meluas. Ini dibuktikan dengan semakin banyak siaran asing, baik televisi maupun radio yang masuk ke wilayah Indonesia sebagai sebuah konsekuensi logis dari globalisasi. Aturan tersebut belum terdapat dalam Undang-Undang No. 24 Tahun 1997. Begitupun dengan banyaknya kritikan yang terjadi dalam proses pembuatan undang-undang tersebut yang *notebene* tidak melibatkan kalangan *broadcast* serta masyarakat pada umumnya. Ketika kalangan *broadcast* tidak dilibatkan secara penuh, maka konsekuensinya adalah kurangnya aturan yang berifat teknis dalam undang-undang tersebut.¹²⁰

Masyarakat sebagai konsumen dari dunia penyiaran juga tidak dilibatkan secara aktif, meski masyarakat inilah yang seharusnya mendapat perlindungan maksimal dari program-program televisi yang tidak sehat; seperti tampilan konsumerisme dan perubahan budaya yang tidak lagi memperhatikan aspek-aspek lokalitas. Alasan tersebut ditambah

¹¹⁹ 38 Masduki dan Danang Widiyatmoko, "Menunggu Gebrakan KPK", dalam *Jurnal Hukum Jentera, op.cit.*, hlm. 47.

¹²⁰ Lihat dalam Puguh Windrawan, "Tinjauan Sosiologi Hukum Terhadap Dunia Penyiaran di Indonesia; Studi Perbandingan Atas UU No. 24 Tahun 1997 Dengan UU No. 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran", *Skripsi*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2003

lagi dengan pembubaran Departemen Penerangan oleh Presiden Abdurrachman Wahid (Gus Dur) pasca reformasi 1998, sehingga menimbulkan ketimpangan dalam dunia penyiaran, karena tugas *monitoring* tidak ada lagi. Perlu diketahui, pembubaran Departemen Penerangan oleh Kabinet Gotong Royong yang dipimpin oleh Gus Dur dipicu oleh alasan bahwasanya sudah saatnya negara tidak lagi mengatur informasi yang seharusnya diberikan untuk masyarakat.¹²¹

Menurut Team Media Law Departement Indonesia, beberapa persoalan mendasar yang dijadikan alasan mengapa Undang-Undang No. 24 Tahun 1997 harus direvisi diantaranya adalah:¹²²

- Pembubaran Departemen Penerangan telah mengakibatkan kekacauan yang sangat besar terutama mengenai siapa yang melakukan *monitoring* penyelenggaraan penyiaran dan pemberian ijinnya, mulai dari Pemerintah Pusat sampai ke daerah-daerah.
- Terdapat permasalahan mendasar mengenai mekanisme perizinan alokasi frekuensi bagi lembaga penyiaran, baik untuk stasiun televisi maupun untuk stasiun radio, utamanya karena faktor tidak transparan.
- Terdapat gangguan yang serius berupa *interferens*¹²³ antar frekuensi, utamanya di media penyiaran radio sebagai akibat tidak ditaatinya *rule of the power* dan *rule of the tower* di hampir seluruh wilayah Indonesia, baik antar sesama radio swasta maupun antar radio swasta dengan RRI.

¹²¹ *Ibid.*,

¹²² *Ibid.*

¹²³ Team Media Law Departement Indonesia, *Membangun Partisipasi Publik Terhadap RUU Usul Inisiatif DPRRI tentang Penyiaran*, Internews Indonesia, Jakarta 2000, hlm. 1. Juga bisa dilihat dalam *Ibid.*

- Ketidakteraturan pengaturan frekuensi. Di lapangan ditemukan lembaga penyiaran radio milik pemerintah (RRI) dengan segala macam model seperti RRI Pro Dua atau RRI Pro Satu bahkan tidak sedikit frekuensi RRI yang disewakan ke swasta, radio siaran swasta (komersil ataupun non komersil), radio ABRI, radio Departemen, radio Pemerintah Daerah, bahkan banyak radio liar.
- Terdapat keinginan dari masyarakat untuk menciptakan sistem radio komunitas.
- Tidak ada kebijakan yang jelas terhadap lembaga dan sistem penyiaran yang dilakukan oleh lembaga penyiaran asing dari luar negeri.
- Tidak ada kebijakan yang jelas terhadap pedoman muatan lokal Indonesia yang seharusnya disiarkan.
- Tidak ada kebijakan yang jelas terhadap keberagaman kepemilikan (*cross ownership*) dan keheterogenan materi siaran.
- Tidak memperlihatkan jaminan realisasi terhadap semua hak rakyat Indonesia untuk bebas berekspresi dan bebas mengetahui segala sesuatu yang berhubungan dengan informasi (*right to know*), sebagaimana dijamin oleh Pasal 27 dan 28 UUD 1945 serta amanat Pasal 19, 20, dan 21 Ketetapan MPR RI Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia.
- Ada suatu sentralisasi media penyiaran di Jakarta.
- Ada persepsi yang berkembang di masyarakat bahwa kepemilikan televisi mencerminkan keperbiharaan terhadap Orde Baru.
- Tidak ada larangan terhadap pembelian waktu siaran (*blocking time*) yang merupakan suatu arah terhadap pembentukan opini.

- Adanya keinginan untuk menjadikan RRI dan TVRI sebagai Lembaga Penyiaran Publik seperti yang diamanatkan oleh PP No. 36 dan No. 37 tahun 2000.

Terkait dengan beberapa kelamahan yang ada dalam Undang-Undang No. 24 Tahun 1997 Tentang Penyiaran membuat pemerintah kemudian menerbitkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran. Ada beberapa alasan mengapa peraturan ini muncul, diantaranya adalah;

- Bahwa kemerdekaan menyampaikan pendapat dan memperoleh informasi melalui penyiaran sebagai perwujudan hak asasi manusia dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, dilaksanakan secara bertanggung jawab, selaras dan seimbang antara kebebasan dan kesetaraan menggunakan hak berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- Bahwa spektrum frekuensi radio merupakan sumber daya alam terbatas dan merupakan kekayaan nasional yang harus dijaga dan dilindungi oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sesuai dengan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945;
- Lembaga penyiaran adalah penyelenggara penyiaran, baik lembaga penyiaran publik, lembaga penyiaran swasta, lembaga penyiaran komunitas maupun lembaga penyiaran berlangganan yang dalam melaksanakan tugas, fungsi, dan tanggung jawabnya

Di lain sisi, yang dimaksud dengan kosakata penyiaran dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2002 adalah kegiatan pemancarluasan siaran melalui sarana pemancaran dan/atau sarana transmisi di darat, di laut atau di antariksa dengan menggunakan spektrum frekuensi radio melalui udara, kabel, dan/atau media lainnya untuk dapat diterima secara serentak

dan bersamaan oleh masyarakat dengan perangkat penerima siaran. Dalam hal ini, penyiaran dibagi dua macam, yaitu penyiaran radio¹²⁴ dan penyiaran televisi¹²⁵.

Dalam pasal 4 ayat (1), dinyatakan bahwa Penyiaran sebagai kegiatan komunikasi massa mempunyai fungsi sebagai media informasi, pendidikan, hiburan yang sehat, kontrol dan perekat sosial. Sementara pada pasal selanjutnya dinyatakan bahwa penyiaran diarahkan untuk;

- menjunjung tinggi pelaksanaan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- menjaga dan meningkatkan moralitas dan nilai-nilai agama serta jati diri bangsa;
- meningkatkan kualitas sumber daya manusia;
- menjaga dan mempererat persatuan dan kesatuan bangsa;
- meningkatkan kesadaran ketaatan hukum dan disiplin nasional;
- menyalurkan pendapat umum serta mendorong peran aktif masyarakat dalam pembangunan nasional dan daerah serta melestarikan lingkungan hidup;
- mencegah monopoli kepemilikan dan mendukung persaingan yang sehat di bidang penyiaran;
- mendorong peningkatan kemampuan perekonomian rakyat, mewujudkan pemerataan, dan memperkuat daya saing bangsa dalam era globalisasi;

¹²⁴ Bahasa broadcast yang artinya adalah saling bertabrakan. Lihat dalam *Ibid*.

¹²⁵ Penyiaran radio media komunikasi massa dengar, yang menyalurkan gagasan dan informasi dalam bentuk suara secara umum dan terbuka, berupa program yang teratur dan berkesinambungan. Lihat dalam UU No. 32 Tahun 2007.

- memberikan informasi yang benar, seimbang, dan bertanggung jawab;
- memajukan kebudayaan nasional.

Yang menarik dalam aturan ini adalah munculnya lembaga bernama Komisi Penyiaran Indonesia (KPI). Aturan ini dimanifestasikan dalam pasal 7 Undang-Undang No. 32 Tahun 2002. Komisi ini sifatnya independen, yang terdiri atas KPI Pusat dan KPI Daerah yang dibentuk pada tingkat Provinsi. Dalam menjalankan fungsi, tugas, wewenang dan kewajibannya, KPI Pusat diawasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, dan KPI Daerah diawasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi.

Dalam aturannya, anggota KPI ini berjumlah 9 (sembilan) orang. Pendanaannya berasal dari negara. Dimana untuk KPI Pusat dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), dan untuk KPI daerah dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Pada pasal 10 ayat (2), dinyatakan bahwa anggota KPI Pusat dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan KPI Daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi atas usul masyarakat melalui uji kepatutan dan kelayakan secara terbuka. KPI Pusat dan KPI Daerah ini dipilih untuk masa jabatan 3 (tiga) tahun, dan dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan berikutnya.

Dalam ayat selanjutnya dinyatakan bahwa anggota KPI Pusat secara administratif ditetapkan oleh Presiden atas usul Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan anggota KPI Daerah secara administratif ditetapkan oleh Gubernur atas usul Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi. Untuk dapat menjadi anggota KPI ada syarat yang harus dipenuhi, diantaranya adalah memiliki kepedulian, pengetahuan dan/atau pengalaman dalam

bidang penyiaran, tidak terkait langsung atau tidak langsung dengan kepemilikan media massa, bukan anggota legislatif dan yudikatif; bukan pejabat pemerintah; dan nonpartisan.

Di lain sisi, wewenang KPI adalah;

- menetapkan standar program siaran;
- menyusun peraturan dan menetapkan pedoman perilaku penyiaran;
- mengawasi pelaksanaan peraturan dan pedoman perilaku penyiaran serta standar program siaran;
- memberikan sanksi terhadap pelanggaran peraturan dan pedoman perilaku penyiaran serta standar program siaran;
- melakukan koordinasi dan/atau kerjasama dengan Pemerintah, lembaga penyiaran, dan masyarakat.

Dalam menjalankan tugasnya, KPI mempunyai tugas dan wewenang untuk;

- menjamin masyarakat untuk memperoleh informasi yang layak dan benar sesuai dengan hak asasi manusia;
- ikut membantu pengaturan infrastruktur bidang penyiaran;
- ikut membangun iklim persaingan yang sehat antarlembaga penyiaran dan industri terkait;
- memelihara tatanan informasi nasional yang adil, merata, dan seimbang;
- menampung, meneliti, dan menindaklanjuti aduan, sanggahan, serta kritik dan apresiasi masyarakat terhadap penyelenggaraan penyiaran; dan
- menyusun perencanaan pengembangan sumber daya manusia yang menjamin profesionalitas di bidang penyiaran.

Dalam hal ini, Dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2002, peran pemerintah sudah berkurang drastis, peran krusial diambil

alih oleh KPI. Mengenai eksistensi KPI inilah yang dikhawatirkan oleh televisi swasta sebagai pengganti Departemen Penerangan. Keberatan para praktisi penyiaran umumnya berkuat pada ketatnya regulasi pada bidang-bidang yang semestinya masuk dalam pertimbangan bisnis, serta pembatasan pada kebebasan informasi. Pemberian kewenangan yang terlalu besar pada Komisi Penyiaran Indonesia juga menjadi keberatan para praktisi penyiaran. Keberatan utama industri televisi terhadap peraturan ini, menurut Karni Ilyas, terutama berkaitan dengan kewenangan KPI menyensor dan membekukan izin penyiaran. Bredel itu tidak hanya bisa dilakukan untuk acara-acara hiburan, tetapi juga mencakup karya jurnalistik. Separuh dari kekuasaan KPI, menurut Karni Ilyas, berada di tangan pemerintah.¹²⁶

Menarik untuk disimak Putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara permohonan pengujian Undang-Undang No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran terhadap UUD 1945 yang diajukan oleh Komisi Penyiaran Indonesia. Salah satu amar putusannya Mahkamah Konstitusi menyatakan lembaga negara seperti KPI tidak boleh secara sekaligus memiliki dan melaksanakan kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yustisi. Karena itu, KPI yang tujuan awalnya merupakan sebuah lembaga pengawas tidak boleh memiliki wewenang membuat peraturan pemerintah khusus di bidang penyiaran dan Mahkamah Konstitusi mengembalikan wewenang itu kepada Presiden (eksekutif).¹²⁷

¹²⁶ Penyiaran televisi adalah media komunikasi massa dengar pandang, yang menyalurkan gagasan dan informasi dalam bentuk suara dan gambar secara umum, baik terbuka maupun tertutup, berupa program yang teratur dan berkesinambungan. Lihat dalam *Ibid*.

¹²⁷ *Kalangan Penyiaran Ajukan Judicial Review UU Penyiaran*, reportase harian Kompas 27 Februari 2003. Juga bisa dilihat dalam Puguh Windrawan, "Tinjauan Sosiologi Hukum Terhadap Dunia Penyiaran di Indonesia...*op.cit*.

3. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)

Di Amerika Serikat, perkembangan pesat kapitalisme yang menghadirkan diri dalam raut korporasi bisnis yang semakin padat pada penghujung 1800-an dan awal 1900-an telah memaksa negeri ini untuk menghadirkan lembaga yang secara khusus mengatur dunia bisnis. Terlepas dari sumbangan positifnya bagi perkembangan ekonomi Amerika Serikat pada fase berikutnya, perkembangan yang sangat luar biasa dari lembaga korporasi bisnis ini bukan saja telah menyerap semakin banyak individu menjadi bagian dari dirinya, tapi juga telah mendikte wilayah kekuasaan publik.¹²⁸

Korporasi, telah menerabas ke wilayah yang secara klasikal dipahami sebagai wilayah politik. Dan pada saat yang bersamaa, kepadatan lembaga korporasi yang sedemikian luar biasanya, telah membawa implikasi yang sangat serius dalam relasi di antara sesama mereka. Tingkat *competitiveness* yang semakin tinggi diantara sesama korporasi menjadi konsekuensi lagis dari perkembangan yang ada.

Dalam situasi dunia yang sedang dilanda resesi kronis, kompetisi yang sehat yang diandaikan akan berlangsung melalui mekanisme pasar, menjadi sebuah kemewahan. Akibatnya, metode-metode *underpricing* dan pembentukan struktur monopolistik dalam pasar melalui merger, misalnya, menjadi praktek yang sangat umum dijumpai dalam usaha memusnahkan para pesaing yang lebih lemah.¹²⁹ Karena alasan-alasan inilah,

¹²⁸ Firmansyah Arifin, dkk., *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional bekerjasama dengan Mahkamah Konstitusi RI didukung oleh The Asia Foundation dan USAID, Jakarta, 2005, hlm.41. Juga bisa dilihat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara No. 005/PUU-I/2003 tentang perkara permohonan pengujian UU No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran terhadap UUD 1945.

¹²⁹ Lihat dalam Ni'matul Huda, *op.cit.*,

Amerika Serikat membentuk lembaga yang dikenal dengan *Federal Trade Commission* tahun 1914, tahun-tahun di mana *malaise* atau resesi kronis sedang melanda dunia.¹³⁰

Demikian pula di Indonesia, meskipun telah banyak kemajuan yang dicapai selama Pembangunan Jangka Panjang Pertama, yang ditunjukkan oleh pertumbuhan ekonomi yang tinggi, tetapi masih banyak pula tantangan atau persoalan, khususnya dalam pembangunan ekonomi yang belum terpecahkan, seiring dengan adanya kecenderungan globalisasi perekonomian serta dinamika dan perkembangan usaha swasta sejak awal tahun 1990-an. Peluang-peluang usaha yang tercipta selama tiga dasawarsa yang lalu dalam kenyataannya belum membuat seluruh masyarakat mampu dan dapat berpartisipasi dalam pembangunan di berbagai sektor ekonomi. Perkembangan usaha swasta selama periode tersebut, di satu sisi diwarnai oleh berbagai bentuk kebijakan pemerintah yang kurang tepat sehingga pasar menjadi terdistorsi. Di sisi lain, perkembangan usaha swasta dalam kenyataannya sebagian besar merupakan perwujudan dari kondisi persaingan usaha yang tidak sehat.¹³¹

Para pengusaha yang dekat dengan elit kekuasaan mendapatkan kemudahan-kemudahan yang berlebihan sehingga berdampak kepada kesenjangan sosial. Munculnya konglomerasi dan sekelompok kecil pengusaha kuat yang tidak didukung oleh semangat kewirausahaan sejati merupakan salah satu faktor yang mengakibatkan ketahanan ekonomi menjadi sangat rapuh dan tidak mampu bersaing. Memperhatikan situasi dan kondisi tersebut di atas, menuntut kita untuk mencermati dan menata kembali kegiatan usaha di Indonesia, agar dunia usaha dapat tumbuh serta berkembang secara sehat dan benar, sehingga tercipta iklim persaingan usaha yang sehat, serta terhindarnya

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ *Ibid.*

pemusatan kekuatan ekonomi pada perorangan atau kelompok tertentu, antara lain dalam bentuk praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang merugikan masyarakat, yang bertentangan dengan cita-cita keadilan sosial.¹³²

Kenyataan tersebut membuat pemerintah kemudian menerbitkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Pada pasal 3 peraturan tersebut dinyatakan bahwa tujuan pembentukan undang-undang ini adalah untuk;

- menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat;
- mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan persaingan usahayang sehat sehingga menjamin adanya kepastian kesempatan berusaha yangsama bagi pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah, dan pelaku usahakecil;
- mencegah praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha; dan
- terciptanya efektivitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha.

Sebuah Komisi yang kemudian dinamakan sebagai Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), ditegaskan dalam pasal 30. Komisi ini bertanggung jawab secara penuh kepada Presiden. Biaya untuk pelaksanaan tugas Komisi dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan atau sumber-sumber lain yang diperbolehkan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pada keanggotaannya, seperti disebutkan dalam pasal 31, disebutkan bahwa;

¹³² *Ibid.*

- Komisi terdiri atas seorang Ketua merangkap anggota, seorang Wakil Ketua merangkap anggota, dan sekurang-kurangnya 7 (tujuh) orang anggota.
- Anggota Komisi diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
- Masa jabatan anggota Komisi adalah 5 (lima) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya.
- Apabila karena berakhirnya masa jabatan akan terjadi kekosongan dalam keanggotaan Komisi, maka masa jabatan anggota dapat diperpanjang sampai pengangkatan anggota baru.

Untuk masalah prasyarat keanggotaan KPPU ini dijelaskan secara rinci dalam pasal 32. Diantaranya adalah warga negara Republik Indonesia, berusia sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh) tahun dan setinggi-tingginya 60 (enam puluh) tahun pada saat pengangkatan, berpengalaman dalam bidang usaha atau mempunyai pengetahuan dan keahlian di bidang hukum dan atau ekonomi, tidak pernah dipidana, tidak pernah dinyatakan pailit oleh pengadilan; dan tidak terafiliasi dengan suatu badan usaha. Tugas Komisi ini meliputi;

- melakukan penilaian terhadap perjanjian yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat
- melakukan penilaian terhadap kegiatan usaha dan atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat
- melakukan penilaian terhadap ada atau tidak adanya penyalahgunaan posisi dominan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat

- mengambil tindakan sesuai dengan wewenang Komisi
- memberikan saran dan pertimbangan terhadap kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
- menyusun pedoman dan atau publikasi yang berkaitan dengan Undang-undang ini;
- memberikan laporan secara berkala atas hasil kerja Komisi kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat.

Dalam wewenangnya, maka Komisi ini mempunyai wewenang untuk;

- menerima laporan dari masyarakat dan atau dari pelaku usaha tentang dugaan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
- melakukan penelitian tentang dugaan adanya kegiatan usaha dan atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
- melakukan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap kasus dugaan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang dilaporkan oleh masyarakat atau oleh pelaku usaha atau yang ditemukan oleh Komisi sebagai hasil penelitiannya;
- menyimpulkan hasil penyelidikan dan atau pemeriksaan tentang ada atau tidak adanya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
- memanggil pelaku usaha yang diduga telah melakukan pelanggaran terhadap ketentuan undang-undang ini;
- memanggil dan menghadirkan saksi, saksi ahli, dan setiap orang yang dianggap mengetahui pelanggaran terhadap ketentuan undang-undang ini;

- meminta bantuan penyidik untuk menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli, atau setiap orang yang tidak bersedia memenuhi panggilan Komisi;
- meminta keterangan dari instansi Pemerintah dalam kaitannya dengan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan undang-undang ini;
- mendapatkan, meneliti, dan atau menilai surat, dokumen, atau alat bukti lain guna penyelidikan dan atau pemeriksaan;
- memutuskan dan menetapkan ada atau tidak adanya kerugian di pihak pelaku usaha lain atau masyarakat;
- memberitahukan putusan Komisi kepada pelaku usaha yang diduga melakukan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
- menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan Undang-undang ini.

Pembentukan Komisi serta susunan organisasi, tugas, dan fungsinya ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Pada tanggal 8 Juli 1999 dikeluarkanlah Keputusan Presiden No. 75 Tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha. Di dalam Keppres tersebut ditegaskan bahwa anggota Komisi diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas persetujuan DPR berdasarkan usul pemerintah. Usul pemerintah kepada DPR diajukan dalam jumlah sekurang-kurangnya dua kali dari jumlah anggota Komisi yang akan diangkat. Ketua dan Wakil Ketua Komisi dipilih dari dan oleh anggota Komisi.¹³³

Ada sejumlah kalangan yang mempertanyakan kedudukan KPPU sebagaimana diatur dalam UU No. 5 Tahun 1999, apakah KPPU merupakan sebuah pengadilan khusus di bawah peradilan

¹³³ *Ibid.*

umum sebagaimana yang disebutkan dalam UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman? Jikalau sebagai sebuah peradilan, maka tentu saja KPPU tidak boleh dijadikan pihak di dalam perkara keberatan di pengadilan negeri karena pengadilan tidak dapat dihukum atas putusannya yang keliru atau tidak benar. Menurut UU No. 4 Tahun 2004 Pasal 15 beserta penjelasannya menyatakan adanya pengadilan khusus, yaitu pengadilan anak, pengadilan niaga, pengadilan hak asasi manusia, pengadilan tindak pidana korupsi, pengadilan hubungan industrial yang berada di lingkungan peradilan umum, dan peradilan pajak di lingkungan peradilan tata usaha negara. Dengan demikian jelas bahwa Undang-Undang No. 4 Tahun 2004 sama sekali tidak menyatakan KPPU sebagai sebuah badan peradilan.¹³⁴

Demikian pula jika memperhatikan tugas dan wewenang yang dimiliki KPPU, dapat ditarik kesimpulan bahwa:

- KPPU tidak bertindak sebagai penyidik (khusus), umpamanya Penyidik Pejabat Pegawai Negeri Sipil (PPNS), karena tindakan penyidikan selanjutnya tetap dilakukan oleh penyidik sebagaimana diatur dalam KUHAP, yaitu Polisi;
- KPPU hanya berhak menjatuhkan sanksi administratif saja dan tidak berhak menjatuhkan sanksi denda apalagi pidana.

4. Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KRR)

Dalam pandangan Daniel Sparingga, transisi dari sebuah rejim otoritarian menuju sebuah rejim yang lebih demokratis di mana-mana tidak pernah mudah. Terdapat beberapa alasan yang sering kali disebut untuk menjelaskan ikwal itu, diantaranya adalah;¹³⁵

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ *Ibid.*

- Ketika berkuasa rejim otoritarian secara sistemik membangun sebuah sistem politik yang di satu pihak mengukuhkan sebuah sistem kekuasaan yang amat terpusat dan di pihak lain mengeliminasi kontrol yang berasal dari luar sistem. Bahkan, dalam beberapa hal terdapat kecenderungan sistem politik yang demikian itu juga menghasilkan institusi-institusi sosial, ekonomi dan budaya yang melayani kebutuhan akan terpeliharanya dominasi kekuasaan sebuah rejim otoritarian. Karena itu, semakin lama sebuah rejim otoritarian berkuasa, semakin kompleks dan canggih *nexus* kekuasaan yang berhasil dibangunnya. Akibatnya, rejim transisi kerap harus berhadapan dengan berbagai paradoks yang tidak mudah didamaikan. Misalnya, sementara terdapat kebutuhan yang mendesak untuk secara cepat memulihkan ketertiban umum dengan upaya-upaya penegakan hukum, seluruh institusi hukum dan peradilan yang merupakan warisan rejim sebelumnya tidak lebih dari sekedar birokrasi negara yang tidak saja amat korup namun juga mewarisi sebuah sistem hukum yang lebih melayani kekuasaan daripada keadilan.
- Walaupun terutama pada awalnya rejim otoritarian cenderung menekankan pada penggunaan kekerasan untuk melumpuhkan oposisi, dalam perkembangannya rejim semacam ini juga menggunakan dasar-dasar moral dan intelektual untuk memenangkan dukungan publik yang lebih luas. Jadi, tidak hanya dominasi tetapi juga hegemoni. Apabila dominasi membuat individu patuh karena takut pada risiko akan berbagai bentuk represi yang dilakukan oleh aparatus negara (baik yang amat subtle seperti penahanan yang dicari-cari alasannya maupun yang amat kasar seperti penculikan), hegemoni membuat individu patuh karena kepercayaannya bahwa gagasan yang ditawarkan rejim itu (termasuk di antaranya adalah berbagai cara untuk mencapai

tujuan kolektif) sebagai masuk akal. Melalui hegemoni lah dukungan moral dan intelektual terhadap rejim otoritarian digalang. Akibatnya, rejim transisi sering harus berjuang untuk mengubah orientasi, paradigma dan berbagai bentuk kepercayaan tentang, misalnya, bagaimana kekuasaan seharusnya dikelola, bagaimana individu seharusnya memposisikan dirinya terhadap kekuasaan. Berbagai gagasan tentang demokrasi dan peran partisipatoris individual tidak selalu mudah dibangkitkan karena hidupnya kepercayaan-kepercayaan yang bertentangan, Sekurang-kurangnya, menghambat, ikhwal itu.

- Rejim otoritarian memelihara kekuasaannya dengan menciptakan hubungan yang tak setara dan amat hierarkhis di antara negara (*state*) dan masyarakat (*civil society*). Sementara rejim otoritarian berusaha menempatkan negara dalam posisinya sebagai sumber “kebenaran dan pencerahan”, berbagai infrastruktur sosial, politik, ekonomi dan budaya yang terdapat dalam masyarakat secara sitematik diperlemah, bahkan dalam berbagai keadaan dihancurkan untuk memperkecil potensi tumbuhnya kekuatan-kekuatan otonom alternatif. Akibatnya sangat jelas walaupun ganjil: menyusul jatuhnya rejim otoritarian, terdapat sejumlah perkara yang rumit untuk menghadirkan kualitas yang diperlukan bagi sebuah transisi damai. Perasaan-perasaan teralienasi terhadap perubahan dan struktur yang memfasilitasi perubahan sebagai akibat langkanya infrastruktur yang memadai itu pada kenyataannya hanya menghasilkan sikap dan perilaku yang tak produktif bagi sebuah perubahan yang konstruktif. Kerumitan ini akan bertambah dengan sendirinya apabila selama berkuasa rejim transisi secara sistemik juga mengoperasikan sentimen-sentimen agama, kesukuan atau ras untuk mencegah tumbuhnya sebuah masyarakat yang

memungkinkan berkembangnya asosiasi-asosiasi sukarela yang mampu melampaui batas-batas kultural semacam itu.

- Rejim transisi selalu dihadapkan pada dua posisi waktu yang sering bertolak belakang dalam gagasan dasarnya: masa depan yang lebih baik dan masa lalu yang penuh keburukan. Sementara terdapat kebutuhan untuk melakukan konsolidasi kelembagaan yang diperlukan bagi hadirnya sebuah pengelolalan kekuasaan yang demokratis, terdapat desakan untuk menemukan cara tentang bagaimana warisan rejim otoritarian itu hendak diselesaikan. Salah satu warisan terburuk yang dihasilkan oleh rejim sebelumnya yang melekat pada sistem adalah kejahatan terhadap hak-hak asasi manusia (HAM). Sementara konsolidasi kelembagaan masih tengah diupayakan (yang sering sekali memang sungguh tidak mudah itu), terdapat tuntutan yang menggunung untuk segera membawa pelaku kejahatan HAM.

Menurut Moh. Mahfud, seperti yang dikutip oleh Ni'matul Huda, ada persoalan besar yang dihadapi bangsa Indonesia saat ini adalah bagaimana menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran HAM yang terjadi di masa lalu serta bagaimana menyiapkan perangkat hukum yang lebih responsif agar pada masa mendatang pelanggaran-pelanggaran HAM terutama yang dilakukan oleh negara dapat dihindari. Penyelesaian hutang-hutang pelanggaran HAM yang terjadi di masa lalu tampaknya menjadi salah satu kunci bagi upaya kita untuk membangun Indonesia ke depan. Sampai saat ini banyak agenda reformasi yang masih belum bisa mulai dilakukan dengan sungguh-sungguh karena kita berkutut dengan persoalan-persoalan untuk menyelesaikan pelanggaran HAM di masa lalu tanpa arah yang jelas.¹³⁶

¹³⁶ Daniel Sparingga, *Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi; Penyelesaian Atas Warisan Rejim Otoritarian dan Penyelesaian Masa Depan Indonesia*, makalah, Seminar dan Lokakarya "Pembangu-

Menurut Ni'matul Huda, untuk mengungkap pelanggaran hak asasi manusia yang berat, perlu dilakukan langkah-langkah konkret dengan membentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi sesuai dengan yang diamanatkan oleh Pasal 47 ayat (2) Undang-Undang No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia. Selain amanat tersebut, pembentukan Undang-Undang tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi ini juga didasarkan pada Ketetapan MPR No. V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional yang menugaskan untuk membentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Nasional sebagai lembaga ekstra yudisial yang jumlah anggota dan kriterianya ditetapkan dalam undang-undang.

Di satu sisi, latar belakang Undang-Undang No. 27 Tahun 2004 Tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi adalah bahwasanya;

- pelanggaran hak asasi manusia yang berat, yang terjadi pada masa sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia harus ditelusuri kembali untuk mengungkap kebenaran, menegakkan keadilan, dan membentuk budaya menghargai hak asasi manusia sehingga dapat diwujudkan rekonsiliasi dan persatuan nasional
- pengungkapan kebenaran juga demi kepentingan para korban dan/atau keluarga korban yang merupakan ahli warisnya untuk mendapatkan kompensasi¹³⁷, restitusi¹³⁸,

nan Hukum Nasional VIII", yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, Denpasar, Bali, 14-18 Juli 2003.

¹³⁷ Ni'matul Huda, *op.cit.*

¹³⁸ Ganti kerugian yang diberikan oleh negara kepada korban atau keluarga korban yang merupakan ahli warisnya sesuai dengan kemampuan keuangan negara untuk memenuhi kebutuhan dasar, termasuk perawatan kesehatan fisik dan mental. Lihat

dan/atau rehabilitasi¹³⁹.

Dalam pasal 3 Undang-Undang No. 27 Tahun 2004, tujuan pembentukan Komisi ini adalah menyelesaikan pelanggaran hak asasi manusia yang berat yang terjadi pada masa laludi luar pengadilan, guna mewujudkan perdamaian dan persatuan bangsa; dan juga mewujudkan rekonsiliasi dan persatuan nasional dalam jiwa saling pengertian. Dalam melaksanakan fungsinya, Komisi ini bertugas untuk;

- menerima pengaduan atau laporan dari pelaku, korban, atau keluarga korban yang merupakan ahli warisnya
- melakukan penyelidikan dan klarifikasi atas pelanggaran hak asasi manusia yang berat
- memberikan rekomendasi kepada Presiden dalam hal permohonan amnesti
- menyampaikan rekomendasi kepada Pemerintah dalam hal pemberian kompensasi dan/atau rehabilitasi
- menyampaikan laporan tahunan dan laporan akhir tentang pelaksanaan tugas dan wewenang berkaitan dengan perkara yang ditanganinya, kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat dengan tembusan kepada Mahkamah Agung.

Di lain pihak, Komisi ini mempunyai wewenang;

- melaksanakan penyelidikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
- meminta keterangan kepada korban, ahli waris korban, pelaku, dan/atau pihak lain, baik di dalam maupun di luar negeri

dalam UU No. 27 Tahun 2004

¹³⁹ Ganti kerugian yang diberikan oleh pelaku atau pihak ketiga kepada korban atau keluarga korban yang merupakan ahli warisnya. *Ibid.*

- meminta dan mendapatkan dokumen resmi dari instansi sipil atau militer serta badan lain, baik yang ada di dalam maupun di luar negeri
- melakukan koordinasi dengan instansi terkait, baik di dalam maupun di luar negeri untuk memberikan perlindungan kepada korban, saksi, pelapor, pelaku, dan barang bukti sesuai dengan peraturan perundang-undangan
- memanggil setiap orang yang terkait untuk memberikan keterangan dan kesaksian
- memutuskan pemberian kompensasi, restitusi, dan/atau rehabilitasi
- menolak permohonan kompensasi, restitusi, rehabilitasi, atau amnesti, apabila perkara sudah didaftarkan ke pengadilan hak asasi manusia.

Di dalam pasal 1 peraturan ini ditegaskan bahwa, Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi adalah lembaga independen yang dibentuk untuk mengungkapkan kebenaran atas pelanggaran hak asasi manusia yang berat dan melaksanakan rekonsiliasi. Komisi berkedudukan di ibukota negara Republik Indonesia dengan wilayah kerja meliputi seluruh wilayah negara Republik Indonesia. Dalam keanggotaannya, komisi ini berdasarkan seleksi dan pemilihan dari suatu daftar nominasi yang diajukan oleh perseorangan, kelompok orang, atau organisasi kemasyarakatan.

Dalam konteks seleksi, ada beberapa syarat yang harus dipenuhi, diantaranya adalah;

- berwibawa, jujur, adil, dan berkelakuan tidak tercela
- berumur paling rendah 30 (tiga puluh) tahun
- memiliki pengetahuan atau kepedulian di bidang hak asasi manusia;

- tidak berstatus sebagai anggota Tentara Nasional Indonesia atau Kepolisian Negara Republik Indonesia
- bersedia melepaskan diri dari keanggotaan partai politik, organisasi kemasyarakatan, atau lembaga swadaya masyarakat
- tidak pernah terlibat dalam pelanggaran hak asasi manusia

Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi ini mempunyai alat kelengkapan berupa sidang komisi dan sub komisi. Dalam pasal 9 dijelaskan bahwa sidang komisi adalah pemegang kekuasaan tertinggi Komisi. Sidang Komisi ini terdiri atas seluruh anggota Komisi. Di lain pihak, sidang komisi sah apabila dihadiri oleh paling sedikit 2/3 (dua per tiga) dari seluruh anggota Komisi. Seperti layaknya peraturan pada lembaga yang lain, maka keputusan sidang Komisi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) sah apabila disetujui oleh paling sedikit 1/2 (satu per dua) ditambah 1 (satu) dari anggota sidang Komisi yang hadir. Sifat dari keputusan sidang Komisi ini bersifat final dan mengikat dan bukan merupakan objek peradilan tata usaha negara.

Sidang Komisi berwenang untuk menetapkan;

- pemilihan 1 (satu) orang ketua Komisi dan 2 (dua) orang wakil ketua Komisi
- penentuan anggota subkomisi
- kode etik anggota Komisi
- tata tertib dan mekanisme kerja Komisi
- usulan pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi
- program kerja Komisi
- penentuan atas rekomendasi permohonan kompensasi, restitusi dan/atau rehabilitasi
- penentuan atas permohonan amnesti

Sementara dalam alat kelengkapan yang bernama sub komisi adalah pemegang kekuasaan sesuai dengan wewenang sub komisi yang bersangkutan. Sub komisi terdiri atas sub komisi penyelidikan dan klarifikasi, sub komisi kompensasi, restitusi, dan rehabilitasi dan sub komisi pertimbangan amnesti. Sub komisi penyelidikan dan klarifikasi mempunyai wewenang;

- menerima pengaduan, mengumpulkan informasi dan bukti-bukti mengenai pelanggaran hak asasi manusia yang berat dari korban atau pihak lain
- melakukan pencarian fakta dan bukti-bukti pelanggaran hak asasi manusia yang berat
- mendapatkan dokumen resmi milik instansi sipil atau militer serta badan swasta, baik yang ada di dalam maupun di luar negeri
- memanggil setiap orang yang terkait untuk memberikan keterangan dan kesaksian
- mengklarifikasi seseorang sebagai pelaku atau sebagai korban pelanggaran hak asasi manusia yang berat
- menentukan kategori dan jenis pelanggaran hak asasi manusia yang berat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia
- membentuk unit penyelidikan dan klarifikasi

Di lain pihak, sub komisi kompensasi, restitusi, dan rehabilitasi, seperti dijelaskan dalam pasal 20, mempunyai wewenang;

- membuat pedoman pemberian kompensasi, restitusi, dan/ atau rehabilitasi bagi korban atau keluarga korban yang merupakan ahli warisnya
- melakukan klarifikasi kepada korban dan memeriksa kelengkapan syarat permohonan dalam rangka pemberian

kompensasi, restitusi, dan/atau rehabilitasi kepada korban atau keluarga korban yang merupakan ahli warisnya

- mengusulkan kepada Komisi bentuk pemberian kompensasi, restitusi, dan/atau rehabilitasi yang bersifat umum untuk memulihkan hak dan martabat korban dan/atau keluarga korban yang merupakan ahli warisnya

Sementara wewenang sub komisi pertimbangan amnesti adalah;

- menerima pengakuan tentang pelanggaran hak asasi manusia yang berat yang terjadi pada masa sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia
- menyusun kriteria, syarat, dan tata cara permohonan amnesti untuk pelanggaran hak asasi manusia yang berat
- melakukan klarifikasi kepada korban dan/atau pelaku terhadap pengakuan atau pengingkaran pelanggaran hak asasi manusia yang berat

B. KOMISI YANG KEBERADAANNYA DIATUR DENGAN KEPUTUSAN PRESIDEN ATAU PERATURAN PRESIDEN

1. Komisi Hukum Nasional (KHN)

Landasan hukum pembentukan Komisi Hukum Nasional adalah Keputusan Presiden No. 15 Tahun 2000 Tentang Komisi Hukum Nasional. Latar belakang pembentukan lembaga ini adalah upaya mewujudkan sistem hukum nasional yang menjamin tegaknya supremasi hukum dan hak-hak asasi manusia berdasarkan keadilan dan kebenaran, dirasakan perlu untuk melakukan pengkajian masalah-masalah hukum dan penyusunan rencana pembaharuan di bidang hukum. Di samping itu, Komisi Hukum Nasional dibentuk untuk memperoleh hasil

kajian dan perencanaan sistem hukum nasional secara obyektif, dan pelaksanaannya perlu dilakukan dengan melibatkan unsur-unsur dalam masyarakat.

Komisi ini bertugas untuk memberikan masukan yang obyektif mengenai pelaksanaan hukum di Indonesia, serta untuk memberikan saran-saran umum kepada Presiden mengenai usaha menegakkan kembali supremasi hukum. Komisi ini adalah lembaga non struktural yang bertanggung jawab kepada Presiden dan berkedudukan di Ibu Kota Negara Republik Indonesia. Secara rinci, tugasnya meliputi;

- memberikan pendapat atas permintaan Presiden tentang berbagai kebijakan hukum yang dibuat atau direncanakan oleh Pemerintah dan tentang masalah-masalah hukum yang berkaitan dengan kepentingan umum dan kepentingan nasional
- membantu Presiden dengan bertindak sebagai panitia pengarah dalam mendesain suatu rencana umum untuk pembaharuan di bidang hukum yang sesuai dengan cita-cita negara hukum dan rasa keadilan, dalam upaya mempercepat penanggulangan krisis kepercayaan kepada hukum dan penegakkan hukum, serta dalam menghadapi tantangan dinamika globalisasi terhadap sistem hukum di Indonesia

Pada pasal 3 peraturan tersebut dinyatakan bahwa dalam melaksanakan tugasnya, Komisi ini menyelenggarakan fungsi;

- pengkajian masalah-masalah hukum sebagai masukan kepada Presiden untuk tindak lanjut kebijakan di bidang hukum
- penyusunan tanggapan terhadap masalah-masalah hukum yang memprihatinkan masyarakat sebagai pendapat kepada Presiden
- penyelenggaraan bantuan kepada Presiden dengan bertindak sebagai panitia pengarah dalam mendesain suatu rencana

pembaharuan di bidang hukum

- Pelaksanan tugas-tugas lain di bidang hukum dari Presiden yang berkaitan dengan fungsi Komisi Hukum Nasional

Dalam keanggotaannya, maka Komisi terdiri dari Seorang Ketua dan Sekretaris serta para anggota yang seluruhnya berjumlah sebanyak-banyaknya 6 (enam) orang. Dalam mekanismenya, pelaksanaan tugas Komisi diselenggarakan dengan semangat dan pola kerjasama sebagai sebuah tim dengan mengutamakan musyawarah. Apabila dipandang perlu, Komisi dapat melakukan kerjasama dengan instansi serta pejabat Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dengan anggota organisasi masyarakat, para ahli dan anggota profesi hukum serta pihak-pihak lain yang berkepentingan. Di lain sisi, dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, Komisi dapat meminta pertimbangan dan/atau pendapat langsung dari Ketua Mahkamah Agung, Menteri Hukum dan Perundang-undangan, Jaksa Agung dan Kepala Kepolisian Republik Indonesia.

Dilihat dari tugas-tugasnya sebenarnya tugas Komisi tidak jauh beda dengan tugas Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) yang berada di bawah Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia. Misalnya, dalam mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, BPHN juga aktif melakukan hal tersebut. Untuk itu disarankan agar sebaiknya Komisi Hukum Nasional bekerjasama dengan BPHN, atau meleburkan Komisi Hukum Nasional ke dalam BPHN agar tidak terjadi tumpang tindih tugas kedua lembaga tersebut.¹⁴⁰

¹⁴⁰ Pemulihan harkat dan martabat seseorang yang menyangkut kehormatan, baik, jabatan, atau hak-hak lain. *Ibid.*

2. Komisi Kejaksaan

Salah satu tonggak hukum dalam sistem peradilan di Indonesia adalah kejaksaan. Sebagai salah satu elemen penting dalam sistem peradilan, maka peran dan posisi kejaksaan menjadi tak terbantahkan. Namun, pada saat yang bersamaan, munculnya persepsi negatif publik terhadap kinerja kejaksaan menjadi salah satu problem tersendiri. Selama beberapa dasawarsa terakhir, publik disuguhi oleh drama dengan tema; tidak berjalannya sistem peradilan terhadap kekuatan-kekuatan segelintir orang. Termasuk di dalamnya adalah kejaksaan yang belum juga bisa lepas dari berbagai kepentingan.

Penelitian yang dilakukan oleh The Asia Foundation & AC Nielsen dengan dengan 1700 responden yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia, antara lain menyatakan;¹⁴¹

1. 49% sistem hukum tidak melindungi mereka (*the legal system does not protect them*)
2. 38% tidak ada persamaan di muka hukum (*there is no such thing as equality before the law*)
3. 57% sistem hukum masih tetap korup (*the legal system is just as corrupt as it has always been*)

Logika inilah yang kemudian memunculkan hadirnya Komisi Kejaksaan. Pada kenyataannya, Komisi Kejaksaan hadir disebabkan oleh tiga hal penting, yaitu;

1. kinerja Kejaksaan yang buruk
2. pengawasan internal tidak berjalan
3. tidak ada kepercayaan masyarakat

Pada 7 Februari 2005, pemerintah kemudian mengeluarkan Peraturan Presiden No. 18 Tahun 2005 Tentang Komisi

¹⁴¹ Ni'matul Huda, *op.cit.*

Kejaksaan Republik Indonesia. Hal ini melanjutkan amanat pasal 38 Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Dalam Peraturan Presiden No. 18 Tahun 2005, Komisi Kejaksaan merupakan lembaga pemerintahan non struktural yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat mandiri, bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. Lembaga ini berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Presiden.

Tugas komisi ini, seperti tertuang dalam pasal 10 adalah;

1. melakukan pengawasan, pemantauan, dan penilaian terhadap kinerja Jaksa dan pegawai Kejaksaan dalam melaksanakan tugas kedinasannya
2. melakukan pengawasan, pemantauan, dan penilaian terhadap sikap dan perilaku
3. Jaksa dan pegawai Kejaksaan baik di dalam maupun di luar tugas kedinasan
4. melakukan pemantauan dan penilaian atas kondisi organisasi, kelengkapan sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia di lingkungan Kejaksaan
5. menyampaikan masukan kepada Jaksa Agung atas hasil pengawasan, pemantauan, dan penilaian, untuk ditindaklanjuti

Selain kriteria tugas diatas, Komisi Kejaksaan juga mempunyai wewenang untuk;

1. menerima laporan masyarakat tentang perilaku Jaksa dan pegawai Kejaksaan dalam melaksanakan tugas baik di dalam maupun di luar kedinasan
2. meminta informasi dari badan pemerintah, organisasi, atau anggota masyarakat berkaitan dengan kondisi dan kinerja di lingkungan Kejaksaan atas dugaan pelanggaran peraturan

- kedinasan Kejaksaan maupun berkaitan dengan perilaku Jaksa dan pegawai Kejaksaan di dalam atau di luar kedinasan
3. memanggil dan meminta keterangan kepada Jaksa dan pegawai Kejaksaan sehubungan dengan perilaku dan/atau dugaan pelanggaran peraturan kedinasan Kejaksaan
 4. meminta informasi kepada badan di lingkungan Kejaksaan berkaitan dengan kondisi organisasi, personalia, sarana, dan prasarana
 5. menerima masukan dari masyarakat tentang kondisi organisasi, kelengkapan sarana, dan prasarana serta sumber daya manusia di lingkungan Kejaksaan
 6. membuat laporan, rekomendasi, atau saran yang berkaitan dengan perbaikan dan penyempurnaan organisasi serta kondisi lingkungan Kejaksaan, atau penilaian terhadap kinerja dan perilaku Jaksa dan pegawai Kejaksaan kepada Jaksa Agung dan Presiden

Disebutkan dalam pasal 15, dalam melaksanakan tugas, Komisi Kejaksaan dapat menyampaikan masukan berupa usul:

1. perbaikan, penyempurnaan, pembenahan organisasi, kondisi, atau kinerja di lingkungan Kejaksaan
2. pemberian penghargaan kepada Jaksa atau pegawai Kejaksaan yang dinilai berprestasi luar biasa dalam melaksanakan tugas kedinasannya
3. pemberian sanksi terhadap Jaksa atau pegawai Kejaksaan sesuai dengan pelanggaran yang dilakukan sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil dan/atau peraturan perundang-undangan lainnya

Dalam susunan keanggotaannya, Komisi Kejaksaan terdiri atas pimpinan dan anggota yang seluruhnya berjumlah 7 (tujuh)

orang. Keanggotaan Komisi Kejaksaan terdiri atas mantan jaksa, praktisi hukum, akademisi hukum, dan anggota masyarakat.

3. Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI)

Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia telah mencantumkan tentang hak anak, pelaksanaan kewajiban dan tanggungjawab orang tua, keluarga, masyarakat, pemerintah, dan negara untuk memberikan perlindungan pada anak masih memerlukan suatu undang-undang mengenai perlindungan anak sebagai landasan yuridis bagi pelaksanaan kewajiban dan tanggungjawab tersebut.¹⁴²

Upaya perlindungan anak perlu dilaksanakan sedini mungkin, yakni sejak dari janin dalam kandungan sampai anak berumur 18 (delapan belas) tahun. Bertitik tolak dari konsepsi perlindungan anak yang utuh, menyeluruh, dan komprehensif, Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak meletakkan kewajiban memberikan perlindungan kepada anak berdasarkan asas-asas sebagai berikut:¹⁴³

- non diskriminasi
- kepentingan yang terbaik bagi anak
- hak untuk hidup, kelangsungan hidup, dan perkembangan
- penghargaan terhadap pendapat anak

Jika melihat pasal 13 ayat (1) Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 yang menyatakan bahwa setiap anak selama dalam pengasuhan orang tua, wali, atau pihak lain mana pun yang bertanggung jawab atas pengasuhan, berhak mendapat

¹⁴² Dikutip dari Harkristuti Harkrisnowo, *Reformasi Hukum di Indonesia; Menuju Upaya Sinergistik untuk Pencapaiannya*, makalah disampaikan pada acara Forum Komisi Hukum Nasional–Ornop, 2-3 Oktober 2003.

¹⁴³ Ni'matul Huda, *op.cit.*

perlindungan dari perlakuan;

- diskriminasi
- eksploitasi, baik ekonomi maupun seksual
- penelantaran
- kekejaman, kekerasan, dan penganiayaan
- ketidakadilan
- perlakuan salah lainnya

Selain itu, dalam peraturan yang sama juga disebutkan bahwa setiap anak berhak untuk memperoleh perlindungan dari; penyalahgunaan dalam kegiatan politik, pelibatan dalam sengketa bersenjata, pelibatan dalam kerusuhan sosial, pelibatan dalam peristiwa yang mengandung unsur kekerasan, dan pelibatan dalam peperangan. Dalam 75, dinyatakan bahwa keanggotaan Komisi Perlindungan Anak, bisa dijabarkan sebagai berikut, diantaranya adalah;

- Keanggotaan Komisi Perlindungan Anak Indonesia terdiri dari 1 (satu) orang ketua, 2 (dua) orang wakil ketua, 1 (satu) orang sekretaris, dan 5 (lima) orang anggota
- Keanggotaan Komisi terdiri dari unsur pemerintah, tokoh agama, tokoh masyarakat, organisasi sosial, organisasi kemasyarakatan, organisasi profesi, lembaga swadaya masyarakat, dunia usaha, dan kelompok masyarakat yang peduli terhadap perlindungan anak
- Keanggotaan Komisi diangkat dan diberhentikan oleh Presiden setelah mendapat pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, untuk masa jabatan 3 (tiga) tahun, dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan

Masih dalam peraturan yang sama, lembaga ini disertai tugas untuk;

- melakukan sosialisasi seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perlindungan anak, mengumpulkan data dan informasi, menerima pengaduan masyarakat, melakukan penelaahan, pemantauan, evaluasi, dan pengawasan terhadap penyelenggaraan perlindungan anak
- memberikan laporan, saran, masukan, dan pertimbangan kepada Presiden dalam rangka perlindungan anak

Sebagai kelanjutan amanat dari Undang-Undang No. 23 Tahun 2002, maka pemerintah menerbitkan Keputusan Presiden No. 77 Tahun 2003 Tentang Komisi Perlindungan Anak. Komisi ini lembaga yang bersifat independen. Kedudukan lembaga ini berada di ibukota negara. Pada pasal 4 Keputusan Presiden No. 77 Tahun 2003 dinyatakan bahwa Susunan keanggotaan Komisi Perlindungan Anak Indonesia terdiri dari:

- 1 (satu) orang Ketua
- 2 (dua) orang Wakil Ketua
- 1 (satu) orang Sekretaris
- 5 (lima) orang Anggota

Dalam pasal selanjutnya dijabarkan bahwa keanggotaan Komisi ini terdiri atas unsur pemerintah, tokoh agama, tokoh masyarakat, organisasi sosial, organisasi kemasyarakatan; organisasi profesi, lembaga swadaya masyarakat, dunia usaha, kelompok masyarakat yang peduli terhadap perlindungan anak. Sedangkan dalam mekanisme pengangkatan, seperti dijelaskan dalam pasal 12 adalah;

- Untuk pertama kali, keanggotaan Komisi Perlindungan Anak Indonesia diusulkan kepada Presiden oleh Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Menteri Sosial
- Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Menteri Sosial dalam memilih keanggotaan yang diusulkan, dibantu

oleh Tim Seleksi

- Pengusulan keanggotaan Komisi Perlindungan Anak Indonesia kepada Presiden untuk selanjutnya dilaksanakan oleh Komisi Perlindungan Anak Indonesia
- Ketentuan mengenai tata cara pemilihan calon keanggotaan Komisi Perlindungan Anak Indonesia yang diusulkan, diatur dalam Peraturan Tata Tertib Komisi Perlindungan Anak Indonesia dengan memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku
- Jumlah calon keanggotaan Komisi Perlindungan Anak Indonesia yang diusulkan sebanyak 18 (delapan belas) orang
- Presiden dapat menolak keanggotaan yang diusulkan apabila tidak memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku

4. Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan

Indonesia telah meratifikasi Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*), dengan menerbitkan Undang-Undang No. 7 Tahun 1994 Tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita. Kemudian disusul dengan ratifikasi Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi, atau Merendahkan Martabat Manusia (*Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*), yang dijabarkan ke dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1998.

Sebagai tindak lanjut dari ratifikasi kedua konvensi tersebut diatas, pemerintah kemudian menerbitkan Keputusan Presiden No. 181 Tahun 1998 Tentang Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan. Komisi ini didirikan dengan

tujuan pencegahan dan penanggulangan masalah kekerasan terhadap perempuan serta penghapusan segala bentuk tindak kekerasan yang dilakukan terhadap perempuan. Selain itu, tujuan yang lain adalah;

- penyebarluasan pemahaman atas segala bentuk kekerasan terhadap perempuan yang berlangsung di Indonesia
- mengembangkan kondisi yang kondusif bagi penghapusan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan di Indonesia
- peningkatan upaya pencegahan dan penanggulangan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan dan perlindungan hak asasi manusia perempuan

Dalam pasal 5 Keputusan Presiden No. 181 Tahun 1998, Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan melakukan kegiatan:

- penyebarluasan pemahaman atas segala bentuk kekerasan terhadap perempuan Indonesia dan upaya-upaya pencegahan dan penanggulangan serta penghapusan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan
- pengkajian dan penelitian terhadap berbagai instrumen Persekitaran Bangsa-Bangsa mengenai perlindungan hak asasi manusia perempuan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta menyampaikan berbagai saran dan pertimbangan kepada pemerintah, lembaga legislatif dan masyarakat dalam rangka penyusunan dan penetapan peraturan dan kebijakan berkenaan dengan upaya-upaya pencegahan dan penanggulangan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan Indonesia serta perlindungan dan penegakan hak asasi manusia bagi perempuan
- pemantauan dan penelitian, termasuk pencarian fakta, tentang segala bentuk kekerasan terhadap perempuan serta memberikan pendapat, saran dan pertimbangan kepada

pemerintah

- penyebarluasan hasil pemantauan dan penelitian atas terjadinya segala kekerasan terhadap perempuan kepada masyarakat
- pelaksanaan kerja sama regional dan internasional dalam rangka meningkatkan upaya pencegahan dan penanggulangan kekerasan terhadap perempuan dalam rangka mewujudkan penghapusan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan.

Dalam keanggotaannya, lembaga ini terdiri atas Komisi Paripurna dan Badan Pekerja. Badan Pekerja terdiri atas Divisi Pemantauan dan Penelitian, Divisi Pengkajian dan Pembaharuan Perangkat Hukum, Divisi Advokasi dan Pendidikan Masyarakat. Komisi Paripurna sendiri terdiri dari 15 (lima belas) sampai dengan 21 (dua puluh satu) orang anggota dengan seorang Ketua dan dua orang Wakil Ketua. Anggota Komisi Paripurna adalah tokoh-tokoh yang;

- telah aktif memperjuangkan hak asasi manusia dan/atau memajukan kepentingan perempuan
- mengakui adanya masalah ketimpangan gender
- menghargai pluralitas agama dan ras/etnisitas dan peka terhadap perbedaan kelas ekonomi
- peduli terhadap upaya pencegahan dan penghapusan segala bentuk tindak kekerasan terhadap perempuan Indonesia

Untuk lebih menguatkan peran lembaga ini, maka pemerintah kemudian menerbitkan Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2005 Tentang Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan, yang secara otomatis mengganti Keputusan Presiden No. 181 Tahun 1998. Dalam peraturan yang baru ini, ada beberapa tambahan, berkaitan dengan keanggotaan Komisi Paripurna dan Badan Pekerja. Pada pasal 11 Peraturan Presiden

No. 65 Tahun 2005, menyatakan bahwa dalam melaksanakan tugasnya, Komisi Paripurna dapat membentuk Sub Komisi sesuai dengan kebutuhan, yang masing-masing Sub Komisi terdiri dari paling banyak 4 (empat) anggota. Sementara, terkait dengan Badan Pekerja, pada pasal 17, dijelaskan bahwa Badan Pekerja terdiri dari paling banyak 5 (lima) Koordinator Bidang dan 5 (lima) Koordinator Sub Komisi.

5. Komisi Kepolisian

Sama halnya dengan kondisi lembaga Kejaksaan yang belum mampu memenuhi ekspektasi publik, kinerja Kepolisian juga demikian halnya. Kedua lembaga ini memang menjadi sorotan akibat kinerjanya yang belum bisa maksimal, terutama dalam skema pemberantasan korupsi. Untuk itu, selain diperlukan pengawasan dari publik, juga diperlukan sebuah pengawasan “internal” di dalam tubuh Kepolisian itu sendiri. Hal ini juga dapat dilihat dalam pasal 37 sampai pasal 39 Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Dalam peraturan tersebut mengamanatkan terbentuknya Lembaga Kepolisian Nasional yang kemudian disebut dengan Komisi Kepolisian Nasional. Komisi ini langsung bertanggungjawab kepada Presiden. Pada pasal 38, dijelaskan bahwa Komisi Kepolisian Nasional ini bertugas;

- membantu Presiden dalam menetapkan arah kebijakan Kepolisian Negara Republik Indonesia
- memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pengangkatan dan pemberhentian Kapolri

Dalam konteks wewenangnya, maka Komisi Kepolisian Nasional ini mempunyai wewenang untuk;

- mengumpulkan dan menganalisis data sebagai bahan pemberian saran kepada Presiden yang berkaitan dengan anggaran

Kepolisian Negara Republik Indonesia, pengembangan sumber daya manusia Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan pengembangan sarana dan prasarana Kepolisian Negara Republik Indonesia

- memberikan saran dan pertimbangan lain kepada Presiden dalam upaya mewujudkan Kepolisian Negara Republik Indonesia yang profesional dan mandiri
- menerima saran dan keluhan dari masyarakat mengenai kinerja kepolisian dan menyampaikannya kepada Presiden

Sebagai tindak lanjut dari amanat Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 ini, maka pemerintah menerbitkan Peraturan Presiden No. 17 Tahun 2005 Tentang Komisi Kepolisian Nasional. Dalam peraturan yang sifatnya lebih teknis ini dijelaskan mengenai keanggotaannya yang terdiri dari;

- Pemerintah sebanyak 3 (tiga) orang yang terdiri dari Menteri Negara Koordinator
- Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia
- Pakar Kepolisian sebanyak 3 (tiga) orang
- Tokoh Masyarakat sebanyak 3 (tiga) orang

Dalam susunan keanggotaannya, Komisi ini terdiri atas Ketua merangkap anggota, Wakil Ketua merangkap anggota, Sekretaris merangkap anggota, dan 6 (enam) orang anggota. Untuk jabatan ketua, dijabat ex-officio oleh Menteri Negara Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan. Sedangkan untuk jabatan wakil ketua dijabat ex-officio oleh Menteri Dalam Negeri. Dalam pasal 8, disyaratkan bahwa untuk bisa menjadi anggota Komisi ini harus memenuhi kualifikasi diantaranya sebagai berikut;

- berumur minimal 45 (empat puluh lima) tahun

- tidak menjadi anggota salah satu partai politik
- ahli di bidang kepolisian, bagi calon anggota yang berasal dari unsur Pakar Kepolisian
- secara nyata telah terbukti menaruh perhatian terhadap Kepolisian, bagi calon anggota yang berasal dari unsur tokoh masyarakat

Tata cara atau mekanisme pengangkatan melalui prosedur yang cukup khas, bila dibandingkan dengan lembaga yang lain. Seperti termaktub dalam pasal 12 ayat (1), dijelaskan bahwa kecuali anggota yang berasal dari unsur Pemerintah, untuk pertama kali calon anggota Komisi Kepolisian Nasional diusulkan kepada Presiden oleh Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia. Ayat selanjutnya menerangkan bahwa pengusulan calon anggota Komisi Kepolisian Nasional kepada Presiden untuk selanjutnya dilaksanakan oleh Komisi Kepolisian Nasional.

Kemudian dinyatakan bahwa, pengusulan calon anggota Komisi Kepolisian Nasional kepada Presiden untuk selanjutnya dilaksanakan oleh Komisi Kepolisian Nasional. Jumlah calon anggota Komisi Kepolisian Nasional yang diusulkan, untuk dipilih oleh Presiden 3 (tiga) orang dari unsur Pakar Kepolisian dan 3 (tiga) orang dari unsur tokoh masyarakat. Di lain sisi, Presiden dapat menolak calon anggota Komisi Kepolisian Nasional yang diusulkan apabila tidak memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- A.A.G. Peters dan Koesriani S, *Hukum dan Perkembangan Sosial*, Buku III, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1990
- A. Mukthie Fadjar, *Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik*, In-TRANS, Malang, 2003
- Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Cetakan Pertama, Bumi Aksara, Jakarta, 1990
- Amrah Muslimin, *Beberapa Asas-Asas dan Pengertian-pengertian Tentang Administrasi dan Hukum Administrasi*, Alumni, Bandung, 1980
- Bagir Manan, *Politik Perundang-undangan dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisasi Perekonomian*, FH-UNILA, Bandar Lampung, 1996
- _____, *Sistem Peradilan Berwibawa (Suatu Pencarian)*, FH UII Press, Yogyakarta, 2005
- _____, *Lembaga Kepresidenan*, PSH UII dan Gama Media, Yogyakarta, 1999

- _____, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003
- _____, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII PRESS, Yogyakarta, 2003
- CF Strong, *Modern Political Constitutions, An Introduction to The Comparative Studi of Their History and Existing Form*, Sidgwick & Jackson Limited, London, 1966
- Dahlan Thaib, Jazid Hamidi dan Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Rajawali Press, Jakarta, 2003
- Didi Yazmi Yunaz, *Konsepsi Negara Hukum*, Angkasa Raya, Padang, 1992
- Djokusutono, *Ilmu Hukum*, Ghlalia Indonesia, Jakarta, 1982
- Firmansyah Arifin, dkk., *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional bekerjasama dengan Mahkamah Konstitusi RI didukung oleh The Asia Foundation dan USAID, Jakarta, 2005
- Franz Magnis Suseno, *Mencari Sosok Demokrasi, Sebuah Telaah Filosofis*, Gramedia, Jakarta, 1997
- Geoffrey Marshall, *Constitutional Theory*, Oxford University Press, London, 1971
- Gustav Radbruch, *Outline of Legal Philosophy*, YBP Gajah Mada, Yogyakarta, 1957
- Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Nusamedia dan Nuansa, Bandung, 2006
- Ismail Sunny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta, 1983
- Jimly Assididqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtiar Baru van Hoeve, Jakarta, 1994

- _____, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretarian Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006
- _____, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, UI Press, Jakarta, 1996
- _____, *Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005
- Joeniarto, *Negara Hukum*, YBP Gajah Mada, Yogyakarta, 1968
- KC Wheare, *Modern Constitutions*, Oxford University Press, London, 1975
- Kuntjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1985
- M. Hutaharuk, *Asas-asas Ilmu Negara*, Erlangga, Jakarta, 1978
- M. Syafi'i Anwar (Editor), *Menggapai Kedaulatan Untuk Rakyat 75 Tahun Prof. Miriam Budiardjo*, Majalah Berita Mingguan Ummat kerjasama dengan Mizan Pustaka: Kronik Indonesia Baru, Jakarta, 1998
- Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Cetakan XIII, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1991
- Muchsan, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1982
- Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Bulan Bintang, Jakarta, 1991
- _____, *Negara Hukum Indonesia Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-Unsurnya*, UI Press, Jakarta 1995

- Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rajawali, Jakarta, 2005
- _____, *Hukum Tata Negara Kajian Teoritis dan yuridis Terhadap Konstitusi Indonesia*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII kerjasama dengan Gama Media, Yogyakarta, 1999
- _____, *Politik Ketatanegaraan Indonesia*, Cetakan Kedua, FH UII Press, Yogyakarta, 2004
- Padmo Wahjono, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, Indhill Co., Jakarta, 1989
- Paulus Efendi Lotulung, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993
- Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, UII Press, 2002
- S.F Marbun, dkk (Peny), *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2001
- Sjahan Basah, *Perlindungan Hukum terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1992
- Slamet Effendy Yusuf dan Umar Basalim, *ReformasiKonstitusi Indonesia Perubahan Pertama UUD 1945*, Pustaka Indonesia Satu, Jakarta, 2000
- Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1998
- Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara*, Gramedia, Jakarta, 1997
- Syaukani HR, dkk, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2001

Internet

- Masad Masrur; *Socrates, Plato dan Aristoteles*; <http://masadmasrur.blog.co.uk>, diakses pada 26 Mei 2010
- Jimly Assiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, <http://www.jimly.com/pemikiran/getbuku/9>, diakses pada 7 November 2010
- Sejarah Pembentukan Komisi Yudisial*, http://komisiyudisial.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=4&Itemid=206&lang=en, diakses pada 1 Juni 2010.

Desertasi, Tesis, Jurnal, Makalah, Artikel

- A. Hamid S. Attamimi, "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara", *Disertasi*, Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990
- Agus Wahyudi, "Doktrin Pemisahan Kekuasaan Akar Filsafat dan Praktek", dalam *Jurnal Hukum Lentera*, Edisi 8 Tahun III, Maret 2005
- Basis Susilo, "Teori Kontrak Sosial; Hobbes, Locke dan Rousseau", *Jurnal Masyarakat, Kebudayaan dan Politik*, Tahun II, No 2, Triwulan 1, FISIP Unair, Surabaya, 1988
- Daniel Sparingga, "Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi; Penyelesaian Atas Warisan Rejim Otoritarian dan Penyelematan Masa Depan Indonesia", *makalah*, Seminar dan Lokakarya "Pembangunan Hukum Nasional VIII", yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, Denpasar, Bali, 14-18 Juli 2003
- Gusliana HB, "Komisi Yudisial Kini dan Mendatang Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi; Antara Harapan dan Kenyataan",

Jurnal Equality, Vol. 12 No. 2 Agustus 2007

Harkristuti Harkrisnowo, "Reformasi Hukum di Indonesia; Menuju Upaya Sinergistik untuk Pencapaiannya", *makalah*, disampaikan pada acara Forum Komisi Hukum Nasional-Ornop, 2-3 Oktober 2003

Jimly Asshiddiqie, *Cita Negara Hukum Kontemporer*, Orasi Ilmiah Pada Wisuda Sarjana Hukum, Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, Palembang, 23 Maret 2004

_____, *Mahkamah Konstitusi dan Pengujian Undang-undang*, Makalah Kuliah Umum Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2 Oktober 2004

"Kewenangan BI Perlu di Batasi", *Harian Jogja*, 9 Agustus 2010.

Laode Ida, "Basis Pemilihan dan Posisi Tawar DPD", *Kompas*, 30 Juli 2003

N. Jayapalan, *Modern Governments and Constitutions*, Vol. I, Atlantic Publishers & Distributor, New Delhi, 2002

Puguh Windrawan, "Tinjauan Sosiologi Hukum Terhadap Dunia Penyiaran di Indonesia; Studi Perbandingan Atas UU No. 24 Tahun 1997 Dengan UU No. 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran", *Skripsi*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2003

Ronald Rofiandri, "Mengamati Proses Penyusunan Rencana Aksi Nasional Pemberantasan Korupsi (RAN PK) 2004-2009", *Jurnal Hukum Jentera*, Edisi 8/Tahun III/Maret 2005

Sudjito, *Negara Hukum Dalam Konteks Pancasila*, makalah untuk Kongres Pancasila, Kerjasama Mahkamah Konstitusi RI dan Gadjah Mada, Juni 2009

Team Media Law Departement Indonesia, *Membangun Partisipasi Publik Terhadap RUU Usul Inisiatif DPRRI tentang Penyiaran*, Internews Indonesia, Jakarta 2000

Peraturan

Ketetapan MPR RI No. XVII/MPR/1998 Tentang Hak Asasi Manusia

Ketetapan MPR RI No. VI/MPR/2000 tentang Pemisahan TNI dan POLRI

Ketetapan MPR RI No. VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Peran POLRI

Ketetapan MPR RI No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme

Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi

Undang-Undang No. 5 tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial

Undang-Undang No. 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan

Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum

Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia

Undang-Undang No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia

Undang-Undang No. 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia

- Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia
- Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian
- Undang-Undang No. 6 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia Menjadi Undang-Undang
- Undang-Undang No. 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia
- Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme
- Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
- Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
- Undang No. 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
- Undang-Undang No. 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran
- Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat
- Undang-Undang No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman
- Undang-Undang No. 27 Tahun 2004 Tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi
- Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak
- Undang-Undang No. 7 Tahun 1994 Tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi

Terhadap Wanita

- Keputusan Presiden No. 44 Tahun 2002 Tentang Komisi Ombudsman Nasional
- Keputusan Presiden Nomor 50 Tahun 1993 tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia
- Keputusan Presiden No. 75 Tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha
- Keputusan Presiden No. 15 Tahun 2000 Tentang Komisi Hukum Nasional
- Keputusan Presiden No. 77 Tahun 2003 Tentang Komisi Perlindungan Anak
- Keputusan Presiden No. 181 Tahun 1998 Tentang Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan
- Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2000 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dan Pemberian Penghargaan Dalam Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
- Peraturan Presiden No. 17 Tahun 2005 Tentang Komisi Kepolisian Nasional
- Pasal 2 UU No. 23 Tahun 2002.