



MAHKAMAH KONSTITUSI  
REPUBLIK INDONESIA

# Jurnal **KONSTITUSI**

Membangun konstusionalitas Indonesia, membangun budaya sadar berkonstitusi.

Volume 3 Nomor 1, Februari 2006

## **Pengujian UU Sisdiknas**

Analisis Undang-Undang Sisdiknas Ditinjau dari Segi Praksis Pendidikan  
dan Anggaran Pendidikan

Djohar

Mengembalikan Pendidikan Sebagai Hak Asasi Manusia

Moh. Sochib

## **Pengujian UU APBN**

Dilema Putusan Pengujian UU APBN TA 2005

Ambar Susatyo Murti

Harapan Mewujudkan Kualitas Manusia Indonesia  
yang Berdaya Saing Tinggi

Aris Yunanto

## **Catatan Hukum & Konstitusi**

Kedudukan Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945  
dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia

Jazim Hamidi

Evolusi Kekuasaan Kehakiman dalam Empat Periode UUD

Ahmad Syahrizal



# Jurnal **KONSTITUSI**

Membangun konstusionalitas Indonesia  
Membangun budaya sadar berkonstitusi

Website: [www.mahkamahkonstitusi.go.id](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id)  
e-mail: [sekretariat@mahkamahkonstitusi.go.id](mailto:sekretariat@mahkamahkonstitusi.go.id)

**Volume 3 Nomor 1**  
**Februari 2006**

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

**DITERBITKAN OLEH**  
**MAHKAMAH KONSTITUSI**  
**REPUBLIK INDONESIA**

Jl. Medan Merdeka Barat Nomor 7  
Jakarta Pusat

Telp. (021) 3520173, 3520787  
Fax. (021) 3520177

PO BOX 999  
Jakarta 10000



# Jurnal KONSTITUSI

## **Dewan Pengarah:**

Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H.  
Prof. Dr. Muhamad Laica Marzuki, S.H.  
Prof. Abdul Mukthie Fadjar, S.H., M.S.  
Letjen TNI (Purn) H. Ahmad Roestand, S.H.  
Prof. H. Ahmad Syarifuddin Natabaya, S.H., LL.M.  
Dr. Harjono, S.H., MCL.  
Maruarar Siahaan, S.H.  
I Dewa Gede Palguna, S.H., M.H.  
Soedarsono, S.H.

**Penanggung Jawab:** Janedjri M. Gaffar

**Wakil Penanggung Jawab:** Ahmad Fadlil Sumadi

**Pemimpin Redaksi:** Rofiqul-Umam Ahmad

**Redaktur Pelaksana:** Budi H. Wibowo

**Redaksi:** Muchamad Ali Safa'at, Ali Zawawi,  
Bisariyadi, Achmad Edi Subiyanto, Mardian Wibowo

**Sekretaris Redaksi:** Bisariyadi

**Tata Letak dan Desain Sampul:** Ery Satria

**Distributor:** Bambang Witono, Mastiur A. Pasaribu

**Alamat Redaksi:** Jl. Medan Merdeka Barat No. 7 Jakarta Pusat

Telp. 021-3520787 ps. 213, Faks. 021-3520177

**e-mail:** jurnal@mahkamahkonstitusi.go.id

## **Diterbitkan oleh:**

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia

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

Redaksi mengundang para akademisi, pengamat, praktisi, dan mereka yang berminat untuk memberikan tulisan mengenai putusan MK, hukum tata negara dan konstitusi. Tulisan dapat dikirim melalui pos atau e-mail dengan menyertakan foto diri. Untuk rubrik "Analisis Putusan" panjang tulisan sekitar 5000-6500 kata dan untuk rubrik "Catatan Hukum dan Konstitusi" sekitar 6500-7500 kata. Tulisan yang dimuat akan diberi honorarium.

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



<b>Pengantar Redaksi</b> .....	4
<b>Opini Hakim Konstitusi</b>	
❑ Peran dan Pelaksanaan Putusan Mahkamah Konstitusi, Letjen (Purn.) H. Achmad Roestand, S.H. ....	7
<b>Analisis Putusan</b>	
❑ Analisis Undang-Undang Sisdiknas Ditinjau dari Segi Praksis Pendidikan dan Anggaran Pendidikan, Prof. Djohar, M.S. ....	15
❑ Mengembalikan Pendidikan Sebagai Hak Asasi Manusia, Prof. Dr. Moh. Sochib, M.Pd. ....	35
❑ Dilema Putusan Pengujian UU APBN TA 2005, Ambar Susatyo Murti .....	55
❑ Harapan Mewujudkan Kualitas Manusia Indonesia yang Berdaya Saing Tinggi, Aris Yunanto, M.SE. ....	86
<b>Catatan Hukum &amp; Konstitusi</b>	
❑ Kedudukan Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia, Dr. Jazim Hamidi, S.H., M.H. ....	100
❑ Evolusi Kekuasaan Kehakiman dalam Empat Periode UUD, Ahmad Syahrizal, S.H., M.H. ....	125
<b>Historika Konstitusi</b>	
❑ Negara Kesejahteraan dan Jaminan Sosial, R.M.A.B. Kusuma .....	160
<b>Profil Tokoh</b>	
❑ Lord Acton .....	176
<b>Akademika Konstitusi</b>	
❑ Kemungkinan Perjanjian Internasional di-"Judicial Review"-kan .....	180
<b>Resensi Buku</b>	
❑ "Konstitusionalisme Transisional" Mencari Keadilan di Era Transisi, Sahlul Fu'ad .....	199
❑ Menuju Perlindungan Hak Minoritas, Swandaru .....	205

**T**anpa terasa kita telah melewati tahun 2005 dan memasuki dan tahun 2006. Kita berharap di tahun 2006 kondisi bangsa Indonesia akan mengalami perubahan positif menuju cita-cita nasional di dalam negara hukum yang demokratis berdasarkan konstitusi UUD 1945.

Tekad untuk melakukan sesuatu yang lebih baik berdasarkan kritik, masukan, dan evaluasi senantiasa dilakukan oleh redaksi *Jurnal Konstitusi*. Oleh karena itu, pada edisi kali ini terjadi beberapa perubahan, baik dari sisi materi, format, struktur, dan personalia. Pada sisi materi, kami menambahkan dua rubrik baru untuk memperkaya jurnal ini, yaitu rubrik Profil Tokoh dan rubrik Akademika Konstitusi. Rubrik profil tokoh berisi sejarah singkat dan karya-karya tokoh-tokoh dunia dan nasional yang terkait dengan perkembangan konstitusi dan ketatanegaraan. Sedangkan rubrik Akademika Konstitusi merupakan media diseminasi hasil-hasil penelitian untuk memperkaya dan mengembangkan khasanah hukum, konstitusi, dan ketatanegaraan di Indonesia.

Dari sisi format, edisi kali ini menampilkan ukuran yang lebih besar sehingga tata letak lebih eksploratif dan memberikan ruang istirahat bagi para pembaca. Format tulisan juga mengalami perubahan dari dua kolom kembali menjadi satu kolom. Perubahan format tulisan tersebut dilakukan semata-mata untuk memudahkan para pembaca dalam membaca dan memahami materi tulisan.

Struktur redaksi yang semula terdapat Dewan Redaksi, dihilangkan dan menjadi semua personalianya masuk ke dalam redaktur. Perubahan ini dimaksudkan untuk memotong hirarki dan memperluas ruang kreativitas redaksi. Redaksi jurnal konstitusi juga mendapatkan awak baru untuk memperkuat dan memperkaya materi yang akan disajikan untuk para pembaca.

Pada edisi ini, tema umum *Jurnal Konstitusi* adalah

analisis terhadap dua Putusan Mahkamah Konstitusi yang diputuskan pada bulan Oktober 2005. Kedua putusan yang saling terkait tersebut adalah Putusan Perkara No. 011/PUU-III/2005 dan Putusan Perkara No. 012/PUU-III/2005. Putusan Perkara No. 011/PUU-III/2005 tentang Pengujian UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas) dan Putusan Perkara No. 012/PUU-III/2005 tentang Pengujian UU No. 36 Tahun 2004 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2005.

Analisis terhadap putusan pengujian UU Sisdiknas ditulis oleh **Prof. Dr. Djohar, M.S.** yang mengkritisi putusan MK secara menyeluruh dari sisi perspektif praksis pendidikan dan oleh **Prof. Dr. Moh. Sohib, M.Pd.**, yang menyambut putusan MK tersebut sebagai tanda kembalinya pendidikan sebagai hak asasi manusia. Sedangkan tulisan analisis putusan UU APBN 2005 disampaikan oleh **Aris Yunanto, M.SE.**, dari sisi ekonomi dan kesulitan pemenuhan alokasi anggaran pendidikan sebesar dua puluh persen. Analisis kedua terhadap putusan UU APBN Tahun 2005 disampaikan oleh **Ambar Susatyo Murti** yang melihat putusan tersebut sebagai sebuah dilema, baik yang dialami oleh MK saat memutuskan, maupun nantinya oleh pemerintah dan masyarakat.

Rubrik Catatan Hukum dan Konstitusi edisi kali ini menampilkan dua tulisan, yaitu tulisan **Dr. Jazim Hamidi, S.H., M.H.** dan tulisan **Ahmad Syahrizal, S.H., M.H.** Tulisan Jazim merupakan ringkasan disertasinya yang telah dipertahankan dalam sidang promosi di Universitas Padjadjaran Bandung. Tulisan ini mengelaborasi sisi teoritik yang menempatkan kedudukan hukum Naskah Proklamasi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Sedangkan tulisan Ahmad Syahrizal mendeskripsikan evolusi kekuasaan kehakiman dalam empat UUD yang pernah berlaku dan analisis keterkaitannya dengan kekuasaan.

Rubrik Sejarah Konstitusi, yang pada edisi lalu absen, untuk edisi kali ini tetap diasuh oleh **R. M. A. B. Kusuma** dengan menampilkan analisis atas perdebatan kenegaraan pada masa lalu yang menunjukkan bahwa negara yang dikehendaki oleh *the founding fathers* adalah negara kesejahteraan. Tulisan ini berupaya mengingatkan para pelaksana kekuasaan negara

bahwa fungsi negara adalah untuk menyejahterakan rakyat, bukan sekedar penegakan hukum dan keamanan saja.

Sebagai bahan pertimbangan dan informasi buku, kami ke tengahkan dua resensi buku, yaitu buku *Keadilan Transisional: Sebuah Tinjauan Komprehensif* dan buku *Hak Minoritas: Dilema Multikulturalisme Di Indonesia*, masing-masing dirensensi oleh **Sahlul Fu'ad** dan **Swandaru**.

Rubrik baru Profil Tokoh edisi ini menampilkan Lord Acton, seorang sejarawan politik terkemuka yang kata-katanya sering dikutip orang untuk menyatakan bahwa kekuasaan cenderung korup dan kekuasaan yang mutlak pasti korup. Sedangkan hasil penelitian yang ditampilkan adalah hasil kerjasama antara Mahkamah Konstitusi dengan Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Penelitian tersebut mengenai pengujian undang-undang yang mensahkan perjanjian internasional terhadap UUD 1945 di hadapan Mahkamah Konstitusi.

Dan rubrik Opini Hakim Konstitusi untuk jurnal kali ini ditulis oleh **Letjen (Purn.) H. Ahmad Roestandi, S.H.** yang membahas mengenai mekanisme pelaksanaan putusan MK.

Akhirnya, redaksi Jurnal mengucapkan Selamat Tahun Baru 2006 kepada para pembaca. Semoga di tahun 2006 ini kita dapat bekerja dan beribadah dengan lebih baik. Semoga sajian *Jurnal Konstitusi* ini berkenan di hati para pembaca sekalian. Selamat membaca.

Redaksi



## PERAN DAN PELAKSANAAN PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI

Letjen (Purn.) H. Achmad Roestandi, S.H.<sup>1</sup>

Hadirnya Mahkamah Konstitusi (MK) dalam percaturan sistem ketatanegaraan Indonesia membawa nuansa baru dalam wacana hukum tata negara Indonesia. Setidaknya, dalam struktur kelompok cabang pemegang kekuasaan kehakiman (yudikatif) berarti di Indonesia ada dua lembaga yang memegang kekuasaan tersebut, yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.<sup>2</sup> Nuansa baru yang dirasakan oleh kehadiran MK tidak hanya terlihat dari format struktural pemegang kekuasaan, namun juga dalam segi sistem serta mekanisme filosofi yang melandasinya.

Lahirnya MK adalah atas dasar pemikiran untuk menyempurnakan sistem *checks and balances* antara pemegang kekuasaan (eksekutif, legislatif dan yudikatif) yang coba dibangun oleh MPR dengan melakukan amandemen UUD 1945.<sup>3</sup> Salah satu contohnya adalah dalam mekanisme

---

<sup>1</sup> Hakim Konstitusi pada Mahkamah Konstitusi RI.

<sup>2</sup> Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 (Perubahan Ketiga) menyebutkan “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.”

<sup>3</sup> Perubahan UUD 1945 dilakukan antara tahun 1999 sampai dengan tahun 2002.



pemberhentian presiden dan wakil presiden yang diatur dalam perubahan UUD 1945. Mekanisme pemberhentian tersebut melibatkan lembaga-lembaga negara pemegang kekuasaan sebagai sebuah upaya untuk mengimplementasikan kesejajaran kedudukan lembaga negara pemegang kekuasaan.<sup>4</sup> Keterlibatan beberapa lembaga negara dalam hal mekanisme pemberhentian presiden dan/atau adalah untuk melakukan pengujian kesahihan dalil-dalil dugaan yang dilontarkan oleh DPR sebagai hasil pengusutan dari fungsi pengawasan yang dimilikinya itu. Sehingga terdapat kesejajaran (*balances*) dalam kedudukan antara presiden dengan DPR, di mana presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR<sup>5</sup> serta DPR tidak dapat memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden terkecuali dengan mekanisme sebagaimana telah diatur dalam konstitusi. UUD 1945 sendiri telah membuat bingkai bahwa dalam melakukan pengawasan (*checks*) terkait dengan pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden maka DPR mengajukan pendapat (usul pemberhentian) tersebut kepada MK untuk diperiksa, diadili dan diputus pendapat tersebut.<sup>6</sup> Kemudian bilamana MK membenarkan pendapat (usul pemberhentian) tersebut maka proses pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden terakhir berada di tangan MPR.

---

<sup>4</sup> Mekanisme pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden secara umum diatur dalam Pasal 7A dan 7B UUD 1945. Sedangkan pengaturan mekanisme/prosedur beracara mengenai pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden diatur dalam peraturan internal masing-masing lembaga yang terkait. Misalnya prosedur di DPR harus sesuai dengan Peraturan Tata Tertib DPR yang berlaku, di MK prosedur beracaranya harus sesuai dengan Peraturan Mahkamah Konstitusi yang telah ditetapkan (MK masih belum memiliki pedoman beracara dalam mekanisme "pemberhentian" presiden dan/atau wakil presiden)

<sup>5</sup> Pasal 7C UUD 1945 mengatakan "*Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat.*"

<sup>6</sup> Usulan pemberhentian tersebut adalah hanya dalam kerangka bahwa DPR menduga 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. Sebagaimana telah dipersyaratkan dalam Pasal 7A UUD 1945.

## Konsep “Constitutional Review”

Yang tidak dapat dipungkiri pula bahwa diadopsinya gagasan untuk pembentukan MK adalah atas pengaruh perkembangan hukum tata negara di Eropa. Dari sudut pandang historis, evolusi pemikiran mengenai pembentukan Mahkamah Konstitusi diawali semenjak Perang Dunia I dan mencapai puncaknya pada saat jatuhnya komunisme. Evolusi pemikiran untuk pembentukan MK di Eropa ini adalah atas tujuan untuk melindungi Konstitusi dari peraturan perundang-undangan yang disusun dengan kecenderungan untuk menguntungkan penguasa. Maka dari itu, konsep *constitutional review* yang dilakukan oleh lembaga yudikatif khusus (MK) mulai berkembang di Eropa. Konsep seperti ini disebut sebagai *constitutional review* tersentralisasi. Ada model kedua yaitu model terdesentralisasi. Model yang diterapkan di Amerika Serikat adalah contoh dari model *constitutional review* terdesentralisasi.<sup>7</sup> Konsep *constitutional review* terdesentralisasi di Amerika ini berdasarkan pada struktur tunggal pemegang kekuasaan yudikatif (*monist structure*) di mana hanya ada satu lembaga yang memegang kekuasaan kehakiman yaitu *Supreme Court* (Mahkamah Agung).

Sistem yang dianut oleh Eropa yaitu model *constitutional review* tersentralisasi merupakan model yang berdasarkan atas *dualist structure*. Dengan demikian berarti di Indonesia juga menggunakan model *dualist structure*. Salah satu keuntungan dari model *dualist structure* ini adalah bahwa MK dapat didesain berbeda dengan Mahkamah Agung. Artinya, model, proses hingga mekanisme beracaranya dapat secara otonom didesain berbeda dengan Mahkamah Agung. Misalnya dalam hal pemilihan hakim konstitusi hingga dalam hal mekanisme/prosedur beracara dalam pemeriksaan perkara. Di Indonesia, pemilihan hakim konstitusi menggunakan prosedur yang lebih

---

<sup>7</sup> Diskusi mengenai model *constitutional review* tersentralisasi dan terdesentralisasi lihat Victor Ferreres Comella, “The European Model of Constitutional Review of Legislation: Toward Decentralization?”, *International Journal Constitutional Law*.

bersifat “politis” artinya bahwa hakim-hakim konstitusi diusulkan dari 3 (tiga) lembaga berbeda yaitu Presiden, DPR dan MA.<sup>8</sup> Berbeda dengan model pengangkatan hakim di lingkungan Mahkamah Agung yang menggunakan pendekatan “birokratis” atau “karir”. Begitu pula dalam hal masa jabatan yang dimilikinya, masa jabatan hakim konstitusi terbatas sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.<sup>9</sup> Dalam hal prosedur beracara juga MK dapat membuat berbeda dengan pola atau model yang berlaku di MA. Pada intinya adalah keuntungan dari *dualist structure* ini membuka kemungkinan untuk mengembangkan variasi pola, model dan sistem yang digunakan disesuaikan dengan kebutuhan dari MK itu sendiri.

### Eksekusi Putusan MK

Sistem peradilan Indonesia menganut *dualist structure* ini dengan adanya MA dan MK. Maka keuntungan untuk dapat mengembangkan varian pola, model serta sistem yang berbeda dengan lingkungan peradilan lainnya ini harus dapat dimanfaatkan oleh MK. Salah satunya adalah pengembangan dalam segi implementasi putusannya. Dalam kurun waktu hampir lebih dari tiga tahun usia MK serta dari sekian banyak putusan yang telah dijatuhkan atas perkara yang diperiksa, ternyata ada pekerjaan rumah yang harus diselesaikan dalam hal eksekusi putusan MK. Pekerjaan rumah itu adalah berupa mencari jawaban mengenai efektivitas serta mekanisme eksekusi putusan MK yang telah dijatuhkan.

Misalnya dalam putusan MK atas pengujian UU Sumber Daya Air, MK menyatakan bahwa:

*“...UU SDA telah cukup memberikan kewajiban kepada Pemerintah untuk menghormati, melindungi dan memenuhi hak atas*

---

<sup>8</sup> Lihat Pasal 24C ayat (3) UUD 1945 *jo.* Pasal 18 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

<sup>9</sup> Di Indonesia, masa jabatan hakim konstitusi adalah selama 5 (lima) tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk satu kali masa jabatan berikutnya. Lihat Pasal 22 UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

*air, yang dalam peraturan pelaksanaannya Pemerintah haruslah memperhatikan pendapat Mahkamah yang telah disampaikan dalam pertimbangan hukum yang dijadikan dasar atau alasan putusan. Sehingga, apabila undang-undang a quo dalam pelaksanaan ditafsirkan lain dari maksud sebagaimana termuat dalam pertimbangan Mahkamah di atas, maka terhadap undang-undang a quo tidak tertutup kemungkinan untuk diajukan pengujian kembali (conditionally constitutional).<sup>10</sup>*

Artinya bahwa UU SDA tidak bertentangan dengan konstitusi apabila dalam aturan pelaksanaannya, UU SDA harus ditafsirkan sesuai dengan penafsiran MK dalam pertimbangan hukum putusan tersebut.<sup>11</sup> Hal ini menuntut adanya pihak yang mengawasi pelaksanaan UU SDA tersebut apakah telah sesuai dengan penafsiran MK. Kemudian, atas putusan MK mengenai pengujian UU nomor 45 tahun 1999. Dalam putusannya MK menyatakan bahwa:

*“...pembentukan Provinsi Irian Jaya Barat secara faktual telah berjalan efektif, yang antara lain terbukti dengan telah terbentuknya pemerintahan Provinsi Irian Jaya Barat dan terbentuknya DPRD hasil Pemilu 2004 beserta kelengkapan administrasinya termasuk anggaran belanja dan pendapatan daerah (APBD), serta terpilihnya Anggota DPD yang mewakili Provinsi Irian Jaya Barat. Sementara itu, pembentukan Provinsi Irian Jaya Tengah hingga saat ini belum terealisasikan.”<sup>12</sup>*

---

<sup>10</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi atas perkara Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan perkara nomor 008/PUU-III/2005 mengenai pengujian UU Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air terhadap UUD 1945.

<sup>11</sup> Dalam praktek MK di negara-negara lain konsep ini juga digunakan yang disebut juga dengan *a saving construction* yaitu *“a court may hold that the examined statute is constitutional to the extent it is interpreted in a certain way”*. Lihat Victor Ferreres Comella, “The Consequences of centralizing Constitutional Review in a Special Court: Some thoughts on Judicial Activism”, *Texas Law Review*: June, 2003.

<sup>12</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi atas perkara Nomor 018/PUU-I/2003 mengenai Pengujian UU Nomor 45 Tahun 1999 tentang Pembentukan Provinsi Irian Jaya Tengah, Provinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong.

Yang berarti bahwa putusan MK mengakui adanya Provinsi Irian Jaya Barat, namun dalam perkembangannya yang terkait dengan kasus pemekaran Provinsi Papua, putusan MK tidak dapat berjalan secara efektif.

Lalu siapa yang harus melakukan eksekusi atas putusan MK. Dalam UU MK hanya diatur bahwa putusan MK yang mengabulkan permohonan wajib dimuat dalam Berita Negara<sup>13</sup> dan semua putusan MK atas pengujian UU terhadap UUD disampaikan kepada DPR, DPD, Presiden dan MA.<sup>14</sup> Dalam kaitannya dengan pemyarakatan putusan MK pun terkadang masih terdapat kendala. Misalnya tentang putusan atas pengujian UU Minyak dan Gas Bumi<sup>15</sup> yang terkait dengan dikeluarkannya Peraturan Presiden Nomor 55 Tahun 2005 tentang Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak. Dalam konsideran Perpres tersebut tidak mencantumkan putusan MK yang telah mengabulkan permohonan sehingga dirasakan perlu bahwa Perpres tersebut juga mencantumkan putusan MK sebagai rujukan.

*“...mengingat undang-undang yang dijadikan rujukan dalam konsiderans Peraturan Presiden tersebut tidak mempertimbangkan adanya putusan Mahkamah Konstitusi, maka dalam rangka tanggungjawab pemyarakatan putusan Mahkamah Konstitusi sendiri, berdasarkan rapat permusyawaratan hakim Mahkamah Konstitusi, kami menganggap penting untuk mengingatkan mengenai telah berlaku final dan mengikatnya putusan Mahkamah Konstitusi yang terkait dengan hal itu.”<sup>16</sup>*

---

<sup>13</sup> Pasal 57 ayat (3) UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menyatakan *“Putusan Mahkamah Konstitusi yang mengabulkan permohonan wajib dimuat dalam Berita Negara dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak putusan diucapkan.”*

<sup>14</sup> Pasal 59 UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menyatakan *“Putusan Mahkamah Konstitusi mengenai pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Mahkamah Agung.”*

<sup>15</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi atas perkara Nomor 002/PUU-I/2003 mengenai pengujian UU Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi terhadap UUD 1945.

<sup>16</sup> Lihat Surat Ketua MK Nomor 026/KA.MK/2005 tertanggal 6 Oktober 2005 kepada Presiden RI.

Putusan MK bersifat deklaratur, artinya secara normatif wajib dipatuhi oleh semua pihak terkait, baik lembaga negara maupun perorangan. Namun demikian, apa yang harus dilakukan jika (para) pihak dalam kenyataannya tidak melaksanakan (eksekutorial) putusan itu, sementara MK tidak dilengkapi dengan aparat yang melaksanakan putusan itu secara paksa.

Adalah ideal, jika semua pihak mempunyai kesadaran moral, bahwa mereka berkewajiban untuk melaksanakan putusan MK, dan memang kesadaran moral itu lazim menjadi salah satu faktor yang menjamin semua pihak untuk melaksanakan hukum. Namun demikian, kesadaran moral saja tidak akan cukup sebagai jaminan. Sehingga di masa datang perlu dipertegas dengan ketentuan hukum (beserta sanksinya) yang benar-benar dapat menjamin pelaksanaan putusan MK tersebut.

Hal lain yang perlu dikaji lebih mendalam adalah berupa pertanyaan mengenai bagian mana saja dari putusan MK yang bersifat mengikat, apakah terbatas pada materi muatan yang terkandung sebagai amar putusan ataukah termasuk juga materi muatan yang terkandung dalam pertimbangan hukum? Penulis berpendapat bahwa putusan MK mencakup keseluruhan, mulai dari pendahuluan, duduk perkara, pertimbangan hukum, amar dan penutup. Amar putusan tidak merupakan suatu pernyataan yang tiba-tiba muncul, tetapi merupakan hasil analisis dari semua fakta dan hukum yang terungkap dalam persidangan. Oleh karena itu, pertimbangan hukum merupakan bagian tak terpisahkan dari putusan yang dapat dijadikan rujukan baik oleh para pihak terkait maupun oleh masyarakat.

Dalam upaya mengimplementasikan atau bahkan dalam putusan-putusan MK terdapat penilaian bahwa aroma yang dibawa MK sangat politis. Akan tetapi batasan politis tersebut tidak dalam sudut pandang “kepentingan” yang bermain. Independensi MK tetap merupakan prioritas dalam pengambilan setiap putusan. Harus diakui bahwa MK adalah sebuah intitusi politik bahkan ada yang menyebutkan bahwa *constitutional court is a political court*.<sup>17</sup> Alasannya adalah bahwa MK menangani perkara-perkara yang terkait dengan konstitusi.

---

<sup>17</sup> Lihat Richard A. Posner, "Foreword: A Political Court", *Harvard Law Review*: November, 2005.

Perkara-perkara konstitusional adalah kasus fundamental yang membahas mengenai pemerintahan, hak-hak asasi, pembagian kekuasaan yang kesemuanya bersifat politis. Maka adalah wajar bila MK disebut sebagai peradilan politik. Bahkan dilihat dari komposisi serta tata cara pemilihan hakim konstitusi pun lebih bersifat politis dibanding dengan pemilihan hakim agung yang lebih berbasis pada karir. Kewenangan yang diberikan konstitusi kepada MK juga sarat dengan nuansa politis seperti penyelesaian sengketa hasil pemilu, penyelesaian sengketa lembaga negara, pembubaran partai politik, pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden serta pengujian konstitusionalitas UU.

Terlepas dari wacana untuk menyempurnakan mekanisme eksekusi putusan MK, hadirnya MK dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sendiri telah membawa atmosfer baru dalam penegakan konstitusi. Gagasan penegakan konstitusi ini dirintis oleh MK melalui putusan-putusannya. □

# **ANALISIS UNDANG-UNDANG SISDIKNAS DITINJAU DARI SEGI PRAKSIS PENDIDIKAN DAN ANGGARAN PENDIDIKAN**



Oleh **PROF. DJOHAR, M.S.**

Mantan Rektor IKIP Yogyakarta

## **PENDAHULUAN**

Meskipun tidak sepenuhnya, tulisan ini disajikan untuk menganalisis produk hukum Mahkamah Konstitusi yang bertemakan “Risalah Sidang Pembacaan Putusan Perkara Nomor 011/PUU-III/2005 mengenai Pengujian UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional terhadap UUD 1945”, yang terbit pada 19 Oktober 2005. Produk hukum ini diputuskan oleh MK terkait dengan adanya permohonan anggota masyarakat yang merasa dirugikan oleh karena diberlakukannya UU Sisdiknas khususnya akibat diberlakukannya ketentuan Pasal 17 ayat (1) dan ayat (2) serta Penjelasan Pasal 49 ayat (1), khususnya mengenai anggaran pendidikan 20 persen APBN dan APBD.

Secara rinci kerugian yang dirasakan oleh para pemohon meliputi hal-hal berikut:

1. Wajib belajar yang seharusnya dibiayai oleh negara dan tidak boleh memungut biaya pada kenyataannya belum sepenuhnya dibiayai oleh negara dan tetap saja memungut biaya dari siswa wali murid;



2. Tenaga kependidikan dan pendidik yang seharusnya berhak memperoleh penghasilan dan jaminan kesehatan yang pantas dan memadai sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 40 ayat (1) huruf a UU Sisdiknas, pada kenyataannya masih banyak mendapat penghasilan jauh di bawah upah minimum regional kabupaten/kota;
3. Sarana dan prasarana sekolah masih belum bisa terpenuhi di daerah-daerah yang tergolong kurang mampu;
4. Subsidi pemerintah terhadap lembaga pendidikan swasta masih sangat rendah, termasuk pada sekolah swasta yang menyelenggarakan program wajib belajar;
5. Sumbangan dana pemerintah terhadap pendidikan formal dan non formal dan pendidikan yang berbasis kemasyarakatan juga masih sangat rendah.

*kedudukan SD terpisah sama sekali dengan SMP, tidak ada satu sistem yang utuh sebagai satuan pendidikan dasar, meskipun pada satuan SD pendidikan itu bersifat terminal*

Sebenarnya bila ditelusuri lebih jauh, dalam tingkat praksis pendidikan, konsekuensi diundangkannya UU Sisdiknas masih banyak hal yang perlu dikaji dengan cermat di antaranya adalah:

1. Belum adanya integrasi antara satuan sekolah yang dijadikan wajib belajar yakni antara SD dan SMP. Sekarang kedudukan SD terpisah sama sekali dengan SMP, tidak ada satu sistem yang utuh sebagai satuan pendidikan dasar, meskipun pada satuan SD pendidikan itu bersifat terminal, artinya siswa yang dapat melanjutkan pendidikan ke tingkat SMP sebagai satuan pendidikan dasar harus dinyatakan tamat belajar SD. Sehingga antara satuan pendidikan SD dan SMP seharusnya memiliki satu sistem yang jelas. Bila memiliki kesatuan sistem pendidikan dasar, tentunya bagi anak tamatan SD untuk memasuki pendidikan di SMP tidak perlu melalui tes masuk. Yang ada adalah seleksi yang didasarkan kepada (1) jarak tempuh siswa dari rumah ke sekolah, dan (2) kemampuan anak kesesuaiannya dengan populasi siswa yang ada di SMP yang akan dimasuki.

Pengaturan masuknya anak tamatan SD ke SMP ini seharusnya tidak dilaksanakan oleh anak sendiri seperti sekarang ini, tetapi dilakukan pengendaliannya oleh sekolah, kerjasama antara sekolah baik antara SD maupun antara SD dan SMP dan antara SMP setempat.

2. Masalah lain yang masih perlu dicermati adalah bagi anak yang akan masuk pendidikan SD. Telah ditetapkan dalam UU Sisdiknas, bahwa *"Setiap warga negara yang berusia 6 (enam) tahun dapat mengikuti program wajib belajar"*. Usia 6 tahun dapat mengikuti pendidikan dasar, tetapi telah diatur dalam aturan sebelumnya (saya masih mendukungnya), bahwa anak yang berumur 7 tahun adalah umur wajib belajar, sehingga bila diadakan seleksi masuk SD seharusnya diberlakukan bagi mereka yang masih berumur antara 6 tahun sampai kurang dari 7 tahun dengan memperhatikan kapasitas sekolah, tetapi kenyataannya pada usia 7 tahun pun bagi anak-anak yang ingin masuk pendidikan di SD masih diberlakukan seleksi yang seharusnya secara otomatis memiliki prioritas diterima sebagai anak usia wajib belajar. Setiap tahun ajaran sekolah seharusnya memilih anak-anak usia 7 tahun ke atas untuk diterima di sekolah itu. Bila masih ada tempat baru diperhatikan anak-anak usia di bawahnya sesuai kemampuan.
3. Di dalam Pasal 34 ayat (2) UU Sisdiknas dinyatakan bahwa *"Pemerintah dan Pemerintah Daerah menjamin terseleenggaranya wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya"*. Padahal saat ini di dalam pelaksanaan pendidikan dasar masih dikenakan biaya pendidikan kepada siswa. Bahkan besarnya biaya pendidikan diberlakukan sama kepada semua siswa, baik bagi mereka yang berasal dari keluarga mampu maupun tidak/kurang mampu. Hal ini memuat arti diskriminatif yang bertentangan dengan Pasal 4 ayat (1) UU Sisdiknas yang bunyinya *"Pendidikan diselenggarakan secara demokratis dan berkeadilan serta tidak diskriminatif"*. Pemberlakuan sama terhadap beban biaya pendidikan ini justru bagi siswa yang berasal dari keluarga tidak mampu akan memperoleh beban

<sup>1</sup> Huruf tebal oleh penulis.

*Tugas siswa dalam pendidikan seharusnya adalah belajar, sedangkan biaya adalah urusan penyelenggaraan pendidikan yang pada dasarnya adalah menjadi urusan pemerintah*

pembiayaan lebih berat dibandingkan dengan beban siswa yang berasal dari keluarga yang mampu. Tidak adil dan diskriminasinya adalah terletak kepada beban biaya pendidikan yang harus disandang oleh siswa yang berasal dari masyarakat yang tidak/kurang mampu. Keadaan ini yang juga merupakan penyimpangan terhadap ketentuan dalam Pasal 4 ayat (1) UU Sisdiknas. Prinsip gotong royong dalam kehidupan bangsa kita, dengan mekanisme diberlakukannya subsidi silang dalam pembiayaan pendidikan tampaknya telah tiada lagi terjadi di bumi Indonesia yang semula terkenal akan kegotong-royongannya.

4. Tentang pembiayaan pendidikan yang penting adalah janganlah biaya pendidikan dibebankan kepada siswa. Tugas siswa dalam pendidikan seharusnya adalah belajar, sedangkan biaya adalah urusan penyelenggaraan pendidikan yang pada dasarnya adalah menjadi urusan pemerintah, anggota masyarakat dan orang tua yang penerapannya secara proporsional dengan prinsip gotong royong ini penerapannya pada saat ini dengan mekanisme subsidi silang, yang kaya menanggung biaya pendidikan yang miskin. Dengan memperlakukan pendidikan demikian ini maka tidak akan terjadi diskriminasi perlakuan terhadap siswa. Siswa terbebas dari urusan penyelenggaraan pendidikan, tetapi memperoleh pelayanan pendidikan yang optimal. Diskriminasi yang diperlakukan kepada siswa akan berdampak jauh ke depan yakni akan mengakibatkan tidak adanya kebersamaan sejarah suka dan duka dalam perjalanan hidup bangsa yang dapat berakibat kepada hambatan keselamatan bangsa dalam membangun NKRI.
5. Ketimpangan yang lain adalah masih adanya tamatan SD yang sudah dipekerjakan di berbagai tempat kerja, yang seharusnya masih diwajibkan menuntaskan pendidikan dasarnya sampai tamat SMP. Bahkan bila dicermati dari

majalah yang diterbitkan oleh Departemen Tenaga Kerja jumlah pelamar dan jumlah anak yang diterima dalam dunia kerja dari lulusan SD ini menempati urutan teratas, dan kenyataannya belum ada tindakan nyata terhadap penyimpangan itu. Gejala ini menunjukkan bahwa beban biaya pendidikan dasar masih menjadi penghalang untuk terwujudnya wajib belajar 9 tahun. Walaupun baru tamat SD banyak anak yang telah mencari pekerjaan untuk mengatasi kehidupan keluarganya. Orang tua pun lupa bahwa mereka masih harus meneruskan pendidikannya ke jenjang SMP. Oleh karena itu keadaan ini menyebabkan masyarakatnya kurang memberikan dukungan terhadap pelaksanaan wajib belajar 9 tahun.

6. Dari segi praksis pendidikan, wajib belajar 9 tahun masih terjadi penyimpangan dari UU Sisdiknas Tahun 2003 di antaranya adalah dalam hal:
  - a. Belum terlaksananya pendidikan dasar 9 tahun secara proporsional;
  - b. Masih terjadinya bentuk-bentuk diskriminasi pendidikan;
  - c. Belum terasa kemanfaatan anggaran pendidikan bagi kepentingan belajar anak-anak usia wajib belajar, khususnya bagi anak-anak yang berasal dari keluarga tidak/kurang mampu.

Walaupun belum menyeluruh mempersoalkan permasalahan wajib belajar pendidikan dasar 9 tahun, Mahkamah mengabulkan permohonan dari pemohon untuk melakukan pengujian Pasal 17 ayat (1) dan ayat (2) serta Penjelasan Pasal 49 ayat (1) UU Sisdiknas Tahun 2003 terhadap UUD 1945. Tetapi bila diperhatikan pendapat Mahkamah pada halaman 11:

“Bahwa dalil para pemohon yang menyatakan Pasal 17 ayat (1) dan ayat (2) UU Sisdiknas bertentangan dengan Pasal 31 ayat (2) UUD 1945, hanya didasarkan atas asumsi yang tidak didukung alat bukti dan juga tidak didukung oleh keterangan pihak-pihak terkait. Selain itu, Pasal 31 ayat (2) UUD 1945 juga tidak mengatur secara limitatif tentang apa yang dimaksud dengan pendidikan dasar. Tetapi menyerahkan pengaturannya dengan undang-undang mengenai sistem pendidikan nasional. Wajib belajar... Dengan demikian dalil para pemohon bahwa

ketentuan Pasal 17 ayat (1) dan ayat (2) bertentangan dengan UUD 1945 tidak cukup beralasan”.

Dari berbagai persoalan yang diajukan oleh para pemohon itu yang dikabulkan oleh Mahkamah adalah terhadap masalah *“Penjelasan Pasal 49 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”, dan “ditolak selebihnya”.*

### **SUBSTANSI PERMASALAHAN**

Berdasarkan pencermatan MK, maka yang dianggap sebagai substansi permasalahan (pokok perkara) yang harus diselesaikan adalah berbunyi sebagai berikut:

1. Pasal 17 ayat (1) UU Sisdiknas, *“Pendidikan dasar merupakan jenjang pendidikan yang melandasi jenjang pendidikan menengah”.*
2. Pasal 17 ayat (2), *“Pendidikan dasar berbentuk Sekolah Dasar (SD) dan Madrasah Ibtidaiyah (MI) atau bentuk lain yang sederajat serta Sekolah Menengah Pertama (SMP) dan Madrasah Tsanawiyah (MTs), atau bentuk lain yang sederajat”.*
3. Penjelasan Pasal 49 ayat (1), *“Pemenuhan pendanaan pendidikan dapat dilakukan secara bertahap.”*

Dalam kaitan pendidikan dasar sampai ke jenjang SMP itu oleh para pemohon dianggap tidak realistis, karena menurut mereka dunia kerja telah memerlukan tamatan SMA, sehingga para pemohon menghendaki pendidikan dasar sampai ke jenjang pendidikan SMA atau pendidikan dasar 12 tahun. Terkait dengan pendidikan dasar 12 tahun ini menurut usul para pemohon, maka perlu memperhatikan keadaan bangsa kita. Bila diperhatikan dari uraian di atas, pendidikan dasar 9 tahun saja begitu banyak masalah yang masih harus dihadapi dalam penyelenggaraannya di tingkat praksis pendidikan, termasuk belum adanya kesamaan persepsi pemahaman kita terhadap penyelenggaraan pendidikan dasar 9 tahun, lebih-lebih apabila kita selenggarakan pendidikan dasar 12 tahun.

Selain itu, idealisme wajib belajar pendidikan dasar 12 tahun untuk masa sekarang juga belum ada dasarnya yang kuat. Bila ditinjau dari kebutuhan tenaga kerja seperti diuraikan di atas justru peringkat teratas kebutuhan maupun yang diterima dalam dunia kerja urutan tertinggi ditempati oleh tamatan SD. Dari tinjauan perkembangan anak menurut *Piaget* yang ditulis Sund (1976), usia SD adalah berada dalam taraf berpikir konkrit, dan berakhir pada usia tamat SMP, sedangkan pada tingkat SMA rata-rata anak telah berpikir formal, artinya pada anak usia tamat SMP dan usia SMA anak telah sama-sama berada pada kemampuan berpikir formal. Pada tingkat anak berpikir formal, anak telah mampu berpikir tanpa obyek langsung dan kemampuan ini telah dimiliki sejak anak tamat SMP.

Oleh karena itu, tidak cukup alasan untuk diselenggarakan pendidikan dasar 12 tahun. Dan dalam hal ini saya setuju dengan pendapat Pengurus Besar Persatuan Guru Republik Indonesia (PGRI) yang isinya sebagai berikut *“Tentang wajib belajar pendidikan dasar 9 tahun, idealnya memang sampai SMA sebagaimana diusulkan oleh pemohon, namun PB PGRI berpendapat bahwa untuk saat ini pendidikan dasar cukup 9 tahun”*. Dan yang dinyatakan oleh Ketua Umum Ikatan Sarjana Pendidikan Indonesia (ISPI) yang bunyinya sebagai berikut, *“Sedangkan mengenai pendidikan dasar 9 tahun menurut ISPI sudah tepat, sebab untuk negara seperti Indonesia berambisi pendidikan dasar yang diwajibkan 12 tahun merupakan mimpi”*. Kesimpulan kedua unsur organisasi pendidikan itu belum sepakat terhadap diberlakukannya pendidikan dasar 12 tahun di negara kita.

Dari uraian MK yang tertulis pada halaman 15 yang telah memperhatikan berbagai hal, maka MK *berpendapat bahwa para pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum sehingga permohonan pemohon harus dinyatakan tidak dapat diterima*.

## **ANALISIS**

Berdasarkan tinjauan di atas dalam menghadapi praksis pendidikan wajib belajar 9 tahun, setidaknya-tidaknya kita masih menghadapi tiga hal masalah, yaitu:

### **1. Pendidikan dasar wajib belajar 9 tahun masih belum**

*Konsep politik boleh digunakan dalam penataan pendidikan yang terkait dengan filsafat pendidikannya, bukan dalam tataran sistem atau dalam tataran di tingkat praksis*

### **dapat dipahami dan dilaksanakan secara proporsional**

Ke depan maka masih banyak tugas yang kita hadapi dalam melaksanakan amanat UU Sisdiknas ini. Karena adanya undang-undang itu memiliki konsekuensi penataan sistem pendidikan di negara kita yang sampai saat ini nampaknya belum ada tanda-tanda adanya penataan sistem itu. Konsep politik dalam mengendalikan sistem pendidikan seharusnya mulai ditinggalkan. Konsep politik boleh digunakan dalam penataan pendidikan yang terkait dengan filsafat pendidikannya, bukan dalam tataran sistem atau dalam tataran di tingkat praksis. Misalnya di tingkat manajemen pendidikan, apakah masih tetapi dipertahankan pemisahan manajemen antara SD dengan SMP? Apakah antara SD dan SMP tetap dipertahankan tidak memiliki kesatuan sistem? Apakah antara SD dan SMP tetap dipertahankan terpisah? Apakah tetap dipertahankan adanya perlakuan tes masuk tamatan SD ke SMP? Apakah perlakuan terhadap anak-anak usia wajib belajar 7 tahun tetap dipertahankan, yakni belum dapat diterima di SD secara otomatis? Apakah dalam pelaksanaan wajib belajar masih diberlakukan diskriminasi pendidikan? Apakah dalam pelaksanaan wajib belajar 9 tahun lulusan SD tetap dibiarkan untuk memasuki dunia kerja atau bahkan putus sekolah? Bagaimana cara mengatasi anak-anak putus sekolah usia SD dan SMP? Bagaimana cara monitoring keadaan itu semua? Siapa pelakunya?

Banyak hal yang masih harus dipikirkan untuk melaksanakan UU Sisdiknas tentang wajib belajar pendidikan dasar 9 tahun. Dan hal ini menjadi tanggung jawab kita bersama, terutama oleh pemerintah, bahkan keterlibatan aparat di tingkat kecamatan dan kelurahan sangat dibutuhkan dalam memikirkan kembali kondisi pendidikan yang harus diciptakan agar UU Sisdiknas itu dapat dilaksanakan.

Dalam kaitan dengan wajib belajar pendidikan dasar 9 tahun, kita juga masih harus menghadapi kendala yang dihadapi masyarakat. Kendala masyarakat itu adalah kendala budaya, terutama adanya golongan masyarakat yang menyikapi wajar itu secara negatif, terutama terkait dengan tidak adanya perubahan status sosial bagi siswa yang tamat SD dengan siswa yang tamat SMP. Akibatnya masyarakat kurang berminat memasukkan anaknya tamatan SD ke pendidikan di SMP. Lebih-lebih adanya anggota masyarakat yang bersedia menerima tamatan SD untuk dipekerjakan, keadaan itu sangat mendorong anggota masyarakat untuk lebih memilih anaknya untuk memasuki dunia kerja daripada meneruskan pendidikan ke jenjang SMP.

## **2. Masih adanya diskriminasi pendidikan**

Di dalam masyarakat muncul berbagai tipe sekolah yang kedudukannya diberlakukan sebagai sekolah yang terkait dengan pendidikan dasar. Sebagai sekolah yang melaksanakan tugas menyelenggarakan wajib belajar yakni SD dan SMP itu seharusnya memiliki bentuk dan struktur yang sama. Kesamaan itu terutama dalam hal bentuk sekolah, sistem pendidikan yang digunakan, kurikulum yang diberlakukan, dan lain-lain. Artinya bagi pendidikan dasar, maka tidak disyogya ada upaya membedakan bentuk sekolah satu dengan lainnya kecuali adanya perbedaan kurikulum muatan lokal.

Kenyataan sekarang di masyarakat masih dijumpai adanya berbagai pihak yang akan membuat sekolah-sekolah yang tergolong wajib belajar untuk diubah menjadi sekolah yang khusus, misalnya sekolah teknik, sekolah ketrampilan dan lain sebagainya untuk memenuhi kebutuhan masyarakat tidak untuk melaksanakan undang-undang. Dalam hal ini kita masih keliru dalam menyikapi pendidikan yang telah diatur dalam undang-undang. Pendidikan rasanya hanya dimanfaatkan untuk memenuhi tenaga kerja, tidak ada upaya pendidikan untuk mencerdaskan kehidupan bangsa. Yang disiapkan oleh pendidikan adalah membangun potensi anak. Pendidikan kita sekarang masih berorientasi kepada kuli. Padahal kebutuhan tenaga kerja menjadi urusan dunia usaha, pendidikan diharuskan memenuhi keperluan dunia usaha yang memiliki



*memberikan kesempatan kepada para siswa diberlakukan secara proporsional dalam heterogenitas mereka dalam sekolah*

perbedaan kebutuhan jenis kecakapan yang harus dimiliki oleh tenaga kerja.

Untuk itu maka dunia usaha seharusnya menyelenggarakan pendidikan latihan bagi calon tenaga kerja yang diterima, sehingga mereka dapat melakukan jenis pekerjaan khusus seperti yang diharapkan oleh dunia usaha. Syarat yang diberlakukan adalah anak berasal dari tamatan apa, misalnya tamatan SMP, SMA, SMK atau perguruan tinggi. Selanjutnya mereka dilatih oleh dunia kerja, sehingga memiliki kecakapan yang diharapkan. Pendidikan tidak harus memenuhi kebutuhan tenaga kerja itu, tetapi pendidikan harusnya menyiapkan anak-anak untuk menjadi siap latih. Kecuali jenis sekolah yang disiapkan untuk itu, misalnya SMK.

Padahal kontribusi mereka terhadap penyelenggaraan pendidikan belum optimal. Kontribusi yang diberikan sebatas kewajiban mereka sebagai anggota masyarakat. Akhirnya anak-anak kita dikorbankan untuk kepentingan mereka. Jelas bahwa pemahaman tentang wajib belajar pendidikan dasar 9 tahun itu belum ada kesepahaman maknanya di antara kita. Di samping itu, masih dijumpainya diskriminasi terhadap para peserta didik, dengan belum adanya perlakuan yang proporsional terhadap para siswa yang memiliki kemampuan berbeda baik kemampuan akademik maupun kemampuan ekonomi.

### **3. Belum terasa manfaat anggaran bagi pelaksanaan wajar (wajib belajar)**

Selain faktor budaya yang dirasakan oleh masyarakat, terutama (1) tidak adanya dampak adanya wajar pendidikan dasar 9 tahun dalam mengubah status sosial anak-anaknya, dan (2) faktor keadaan ekonomi masyarakat yang menjadi kendala dukungan masyarakat terhadap pelaksanaan wajar 9 tahun. Kondisi ini yang harus diwaspadai oleh pemerintah apabila kita benar-benar akan melaksanakan UU Sisdiknas.

Caranya adalah dengan memberikan kesempatan kepada para siswa diberlakukan secara proporsional dalam heterogenitas mereka dalam sekolah itu. Berarti kita tidak harus memberlakukan sama terhadap siswa dengan memberikan fasilitasi berbeda terhadap keberagaman kemampuan akademik siswa, kita seharusnya memberlakukan sistem *tut wuri handayani* terhadap anak. Juga terhadap beban biaya pendidikan. Memperlakukan sama terhadap siswa yang memiliki kemampuan berbeda sesuai kodrat alamnya masing-masing itu bermakna diskriminatif. Konsep *tut wuri handayani* bermakna perlakuan yang proporsional dalam pendidikan. Seharusnya siswa yang telah maju sendiri dibiarkan untuk maju, siswa yang tidak mampu maju sendiri difasilitasi oleh guru. Kita harus mengamankan hak anak untuk memperoleh pendidikan dengan perlakuan fasilitasi pendidikan yang proporsional sesuai dengan kodrat alamnya dan kondisi sosial ekonomi anak masing-masing.

#### **4. Berikutnya tentang kurikulum**

Pengembangan kurikulum telah diatur dalam UU Sisdiknas Pasal 36 ayat (2) yang berisi “*Kurikulum pada semua jenjang dan jenis pendidikan dikembangkan dengan prinsip diversifikasi sesuai dengan satuan pendidikan, potensi daerah, dan peserta didik.*” Tetapi dalam kenyataannya kurikulum tetap tersentralisasi dan menjadi ukuran keberhasilan belajar siswa. Bahkan isinya bertentangan dengan ketentuan yang diatur pada (ayat 1) dari pasal yang sama isinya sebagai berikut “*Pengembangan kurikulum dilakukan dengan mengacu pada standar nasional pendidikan untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional*”. Lupa bahwa bangsa kita terkenal sebagai bangsa yang memiliki berbagai keanekaragaman, termasuk keanekaragaman dalam perhatian terhadap pembangunan daerah.

Bila kita sepakat bahwa anak terdidik dari lingkungannya, maka kondisi keberagaman daerah harus menjadi perhatian dalam corak pendidikan kita, sehingga pendidikan kita tidak dirasa pemaksaan. Benar kurikulum dikembangkan diversifikatif berdasar keadaan daerah, tetapi harus diikuti dengan kebijakan lainnya, sehingga pemahaman diversifikasi itu tidak terbatas dalam kata-kata, sehingga pendidikan kita kontekstual, menyatu

dengan lingkungannya, dan anak mengalami perkembangan secara alamiah.

Pendidikan yang diberlakukan dengan pemaksaan itu mengikuti pendidikan cara Barat. Menurut Ki Hajar Dewantara (2004:13) “pendidikan Barat dilakukan dengan perintah, hukuman dan ketertiban”. Sedangkan pendidikan kita tidak memakai syarat paksaan. Pendidikan kita dilakukan dengan *momong*, *among* dan *ngemong* yang oleh Ki Hajar Dewantara diilustrasikan sebagai pekerjaan si dukun bayi. Begitu mulianya pendidikan kita yang seharusnya.

Di dalam pendidikan kita tidak berlaku sanksi, pendidikan kita tidak memaksa, walaupun hanya sekedar memimpin akdang-kadang juga tidak perlu, dukun bayi pekerjaannya hanyalah memelihara. Kita mencampuri kehidupan si anak kalau sudah ternyata si anak ada di atas jalan yang salah. Menurut Ki Hajar Dewantara lebih lanjut menyatakan bahwa “Kita akan selalu menjaga kelangsungan kehidupan batin sang anak, dan haruslah ia dijauhkan dari tiap-tiap paksaan, kita harus mengamat-amati agar anak dapat bertumbuh menurut kodrat.”

## **TINJAUAN**

Sesuai dengan tema yang diangkat dalam tulisan ini, maka lebih lanjut akan ditinjau beberapa hal yang berhubungan dengan UU Sisdiknas yang belum banyak disinggung di atas, antara lain ialah:

1. Terkait dengan pendidikan formal, informal dan non formal dalam pelaksanaan wajib belajar dan pendidikan selanjutnya yakni belum adanya mekanisme *exit-entry* antara jalur pendidikan itu.

Pada Pasal 26 dan Pasal 27 UU Sisdiknas dinyatakan diberlakukannya pendidikan nonformal dan pendidikan informal, tetapi belum diatur mekanisme *exit-entry* antara pendidikan formal, pendidikan non formal dan pendidikan informal. Padahal di dalam Pasal 26 UU Sisdiknas itu dinyatakan bahwasalah satu fungsi pendidikan non formal adalah sebagai pengganti pendidikan formal, dan dalam Pasal 27 dinyatakan bahwa hasil pendidikan informal sebagai pendidikan yang

dilakukan keluarga secara mandiri *diakui* sama dengan pendidikan formal. Hal ini perlu diingatkan terkait dengan penyusunan peraturan pemerintah selanjutnya, agar mengakomodasi ketentuan di atas.

Bagi anggota masyarakat yang telah jenuh mengikuti pendidikan formal dapat meninggalkannya dan dapat mengikuti pendidikan non formal atau pendidikan informal atau sebaliknya. Masyarakat dapat mengikuti pendidikan sesuai dengan kondisi masing-masing. Lebih-lebih berkaitan dengan semakin mahal biaya penyelenggaraan pendidikan. Mekanisme ini memungkinkan anggota masyarakat dapat mengikuti pendidikan dengan luwes (fleksibel). Pemikiran

*Tuntutan standar nasional dan tuntutan evaluasi pendidikan serta akreditasi itu diharapkan tidak meniadakan peranan alternatif pendidikan dari nonformal dan informal yang dapat dinyatakan sangat bermanfaat bagi masyarakat*

mekanisme ini dibutuhkan untuk menghindari terjadinya tarik menarik dengan pernyataan lain dalam UU Sisdiknas, misalnya sehubungan dengan kebutuhan standar nasional (Pasal 35) dan kepentingan evaluasi, akreditasi, dan sertifikasi (Pasal 57).

Bagaimana cara merumuskan mekanisme akreditasi yang dilakukan dengan menentukan kelayakan program pendidikan informal yang ditangani oleh pemerintah? Bagaimana cara memantau evaluasi melalui proses, kemajuan, dan perbaikan hasil belajar secara berkesinambungan [Pasal 58 ayat (1)]. Tuntutan standar nasional dan tuntutan evaluasi pendidikan serta akreditasi itu diharapkan tidak meniadakan peranan alternatif pendidikan dari nonformal dan informal yang dapat dinyatakan sangat bermanfaat bagi masyarakat. Lebih-lebih dengan mahal biaya penyelenggaraan pendidikan saat ini.

## 2. Integrasi antarjenjang dan jalur pendidikan SD, SMP, SMU dan PT

Antara jalur pendidikan formal dari SD, SMP, SMU sampai PT belum ada integrasi yang utuh. Di setiap satuan pendidikan berlaku peraturan dan pelaksanaan mekanisme pendidikan yang

berbeda. Khususnya mekanisme penerimaan dan kelulusannya. Bahkan kontinuitas substansi kurikulumnya masih berjalan sendiri-sendiri, sehingga terkesan kita belum memiliki sistem pendidikan.

3. Pembangunan pendidikan kita terlalu sektoral melupakan kepentingan nasional bangsa.

Seperti diamanatkan dalam pembukaan UUD 1945, bahwa pendidikan kita bertujuan untuk mencerdaskan kehidupan bangsa, dan juga berdasarkan keterangan tertulis DPR yang diajukan terkait dengan risalah ini di antaranya berbunyi sebagai berikut “Bahwa salah satu tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) ialah mencerdaskan kehidupan bangsa (Pembukaan UUD 1945, aline ke-4)”. Padahal pada saat ini kita masih bergulat dengan pelajaran yang wacananya baru urusan *melek* pengetahuan. Memang, seperti yang dinyatakan dalam UU Sisdiknas “ijazah diberikan kepada peserta didik sebagai pengakuan terhadap prestasi belajar ...” [Pasal 61 ayat (2)] yang dilakukan di setiap satuan pendidikan, bukan terhadap hasil pendidikannya.

Walaupun bila kita simak pada Pasal 57 UU Sisdiknas “evaluasi dilakukan dalam rangka pengendalian mutu pendidikan ...” Sehingga kelihatan terjadinya kontradiksi antarpasal dalam UU Sisdiknas. Terhadap tujuan yang sama, di satu pihak dasarnya adalah prestasi belajar, di lain pihak dasarnya adalah pengendalian mutu pendidikan. Pengujian terhadap prestasi belajar itu pun belum mencapai standar yang layak, bila diperhatikan dari nilai rata-rata kelulusan yang dituntut. Lebih-lebih untuk tercapainya hasil pendidikan dan lebih ke depan lagi untuk membentuk manusia berbudaya masih jauh dari jangkauan pendidikan kita. Bila ditinjau dari tujuan nasional itu, maka makna pelajaran adalah sebagai alat pendidikan, dan pendidikan adalah sebagai strategi budaya. Melalui pelajaran, peserta didik kita ajak untuk melakukan pembelajaran sehingga siswa memperoleh pengalaman belajar untuk membangun pendidikan mereka. Agar pelajaran itu bermakna sebagai alat pendidikan maka pelajaran kita kaji melalui proses sehingga siswa memperoleh pengalaman belajar, melalui metodologi yang berlaku bagi ilmu yang dijadikan mata pelajaran masing-

masing.

Pendidikan kita saat ini masih terbatas mempersoalkan alat, belum menggunakan alat itu untuk kendaraan mencapai pendidikan. Kita masih terbatas mempersoalkan produk bukan proses. Bila kita mempersoalkan produk, maka siswa tidak akan memperoleh pengalaman belajar dan tidak akan menjadi *learning to be* (UNESCO) dalam diri setiap anak. Kita saat ini masih bergulat dengan cara tekstual dan belum terlibat dengan kegiatan-kegiatan pembelajaran yang sifatnya faktual, kontekstual dan konseptual.

Akibat dari itu bangsa kita kurang mampu membaca realitas, kurang mampu membangun konsep (konseptualisasi), kurang mampu belajar kontekstual. Pancasila-pun dimaknakan secara deduktif sehingga Pancasilanya hilang, bukan dikaji secara kontekstual dan konseptual, misalnya Pancasila konteksnya dengan kehidupan politik, Pancasila konteksnya dengan kehidupan ekonomi, Pancasila konteksnya dengan kehidupan sosial-budaya, Pancasila konteksnya dengan membangun pendidikan, dan Pancasila konteksnya dengan membangun dunia baru.

Lebih lanjut kita kaji dari segi nilai filsafatnya. Dalam upaya mencerdaskan kehidupan bangsa, yang dicerdaskan adalah kehidupannya, atau tatanan peradaban kehidupan bersama bangsa kita untuk mampu membangun NKRI. Berarti kita masih jauh dari tujuan nasional kita. Ukuran keberhasilan pendidikan kita juga baru dalam taraf mengukur *melek* pengetahuan, belum mengukur hasil pendidikan kita dan lebih-lebih mengukur hasil budaya anak-anak kita.

Pencapaian pendidikan kita secara praksis setidak-tidaknya menjadikan anak-anak kita menjadi manusia terdidik, manusia berilmu dan manusia berpengetahuan. Sebagai manusia terdidik dapat diukur dari perilakunya, yaitu berperilaku yang normatif baik, sebagai manusia berilmu dapat diukur dari cara

*Pendidikan kita saat ini masih terbatas mempersoalkan alat, belum menggunakan alat itu untuk kendaraan mencapai pendidikan. Kita masih terbatas mempersoalkan produk bukan proses*

memecahkan masalah hidup mereka yakni dengan cara-cara yang obyektif benar, bukan dengan cara yang menyimpang.

Dan sebagai manusia berpengetahuan dapat diukur luasnya wawasan hidup mereka. Sedangkan sebagai manusia berbudaya, maka dapat diukur dari cara menyikapi hidup pribadinya dan cara menyikapi hidup bersama dalam masyarakat yang membangun bangsa dan negara. Gotong-royong adalah contoh tatanan hidup yang cerdas, tetapi sekarang ini kelihatannya justru tidak lagi tampak dalam kehidupan masyarakat bangsa kita. Yang kaya tetap kaya dan semakin kaya, yang miskin tetap miskin dan semakin miskin, dan tidak ada kepedulian di antaranya, yang ada adalah perhatian pada orang-orang tertentu tetapi belum tersistem yang benar-benar menjangkau kehidupan rakyat miskin. Disintegrasi adalah contoh tatanan kehidupan yang bodoh. Disintegrasi memecah kehidupan bangsa kita, yang maknanya bertentangan dengan tujuan membangun persatuan dan kesatuan bangsa.

Berdasarkan keterangan DPR yang ditulis dalam risalah yang kita bahas ini, yang memiliki muatan yang cukup manusiawi maknanya dalam kehidupan kita ialah *“Bahwa negara menjamin hak setiap warga negara untuk mendapat pendidikan [Pasal 32 ayat (1) UUD 1945]”*. Dan keterangan bahwa sistem pendidikan nasional yang diatur dalam undang-undang organik (yaitu UU Sisdiknas) harus mampu, yaitu menjunjung tinggi nilai-nilai agama, memelihara persatuan bangsa, meningkatkan peradaban, dan memajukan kesejahteraan umat manusia [Pasal 32 ayat (3) dan (5) UUD 1945].

Uraian di atas juga dapat dikonfirmasi dengan pikiran-pikiran Ki Hajar Dewantara (2004:3) bahwa “Pengaruh pengajaran itu umumnya memerdekakan manusia atas hidupnya lahir, sedang merdekanya hidup batin terdapat dari pendidikan”. Sehingga antara pengajaran dan pendidikan memiliki dimensi yang berbeda. Kita saat ini baru terlibat pada soal pengajaran, belum melibatkan diri dalam persoalan pendidikan. Bila pendidikan kita gunakan sebagai strategi budaya, bila kita konfirmasi dengan penjelasan UUD 1945 Pasal 32, strategi budaya kita (saya setuju) “adalah untuk mempertinggi derajat kemanusiaan bangsa”. Bila dikonfirmasi dengan ajaran Tamansiswa (Ki Hajar Dewantara, 2004:15)

mengisyaratkan “Pendidikan nasional menurut paham Tamansiswa ialah pendidikan yang beralaskan garis hidup dari bangsanya dan ditujukan untuk keperluan perikehidupan yang dapat mengangkat derajat negara dan rakyatnya...”

4. Segi lain yang dapat diangkat untuk dianalisis adalah penyelenggaraan ujian untuk memperoleh ijazah.

Pada saat ini sekolah hanya sebagai pelaksana ujian akhir untuk menentukan kelulusan peserta didik. Padahal apabila diperhatikan pada Pasal 61 ayat (2) UU Sisdiknas, *“ijazah diberikan kepada peserta didik ... setelah lulus ujian yang diselenggarakan oleh satuan pendidikan yang terakreditasi”*. Padahal kenyataannya satuan pendidikan itu semata-mata hanya melaksanakan saja bukan sebagai penyelenggara. Sebagai penyelenggara ia seharusnya merencanakan segala sesuatunya yang terkait dengan semua keperluan evaluasi, berikutnya melaksanakan dan lebih lanjut melakukan evaluasi terhadap hasil kerjanya.

Pengendalian nasional dibutuhkan yang bermanfaat dalam membangun bangsa, dalam rangka mempertinggi derajat kemanusiaan bangsa. Kita telah terbius dengan persoalan-persoalan global, tetapi tidak mampu mengimbangi cara meraihnya, akhirnya kita memperoleh kekosongan. Kita tidak memperoleh manfaat nasional, manfaat global-pun tidak. Pemahaman ini dapat kita konfirmasi dengan pernyataan yang telah diingatkan kepada kita, oleh Ki Hajar Dewantara (2004:4), sebagai berikut:

“Bahwa pengajaran nasional itulah pengajaran yang selaras dengan kehidupan bangsa dan kehidupan bangsa. Kalau pengajaran bagi anak-anak kita tidak berdasarkan kenasionalan, tentu anak-anak kita tak akan mengetahui keperluan kita, lahir maupun batin, lagi pula tak mungkin anak-anak itu mempunyai rasa cinta bangsa dan makin lama makin terpisah dari bangsanya, sehingga kemudian barangkali menjadi lawan kita”.

Demikianlah bila pelajaran tidak digunakan sebagai alat pendidikan, tidak kontekstual. Evaluasi hanya digunakan untuk mengetahui prestasi belajar, tidak untuk mengetahui hasil



pendidikan anak. Pelajaran harus dikaji secara proses, melalui proses itu muatan-muatan pendidikan dapat dititipkan menjadi pengalaman belajar anak-anak kita. Sejarah kebersamaan suka dan duka di antara kita perlu dikondisikan agar anak-anak memiliki hati dan semangat yang sama dalam membangun bangsa.

Inilah muatan pendidikan kita, tidak sekedar belajar untuk menjadikan anak-anak kita *melek* pengetahuan. Pelajaran kita gunakan sebagai alat pendidikan. Oleh karena itu mengukur prestasi belajar yang cenderung bermuatan pengetahuan saja, berbeda dengan mengukur hasil pendidikan yang muatannya bernilai kepada semangat kenasionalan. Di antara keduanya memiliki muatan berbeda, sehingga kelihatan kontradiksinya antara isi UU Sisdiknas itu. Selain ketimpangannya terjadi pada penyelenggaraan ujian, juga muatan substansinya terdapat perbedaan, dan hal ini memberi konsekuensi pelurusan dalam penyusunan isi Peraturan Pemerintah yang akan disusun mendatang.

## **Kesimpulan**

Berdasarkan berbagai analisis dan tinjauan di atas, maka dari tulisan ini dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Terhadap tuntutan para pemohon tentang Pasal 17 ayat (1) dan ayat (2) UU Sisdiknas, Mahkamah berpendapat bahwa “dalil para pemohon bahwa ketentuan Pasal 17 ayat (1) dan ayat (2) bertentangan dengan UUD 1945 tidak cukup beralasan (halaman 12).
2. Mahkamah mengabulkan permohonan dari para pemohon, dengan menyatakan Penjelasan Pasal 49 ayat (1) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, bertentangan dengan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (halaman 12).
3. Mahkamah berpendapat Penjelasan Pasal 49 ayat (1) UU No. 20 Tahun 2003 hanya merupakan upaya negara untuk memenuhi ketentuan Pasal 49 UU No. 20 Tahun 2003 dengan memperhatikan keadaan keuangan negara sehingga penjelasan Pasal 49 ayat (1) UU No. 20 Tahun 2003 tidak bertentangan dengan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 (halaman

- 14).
4. Wajib belajar 9 tahun belum dilaksanakan secara proporsional baik dari segi integrasi antara SD dengan SMP, perhatian terhadap keberagaman siswa, dari segi akademik dan segi ekonomi.
  5. Perhatian terhadap biaya pendidikan belum merangsang orang tua untuk mengikuti wajar pendidikan 9 tahun.
  6. Minat masyarakat untuk memperkerjakan anak-anak tamatan SD membuktikan bahwa masyarakat terhadap wajib belajar 9 tahun masih belum memiliki pemahaman yang benar.
  7. Pemberlakuan wajar pendidikan dasar 12 tahun belum ada dasar pertimbangan yang kuat.
  8. Integrasi antara jenjang pendidikan dari SD, SMP, SMA dan PT belum ada. Masing-masing satuan pendidikan memiliki aturannya masing-masing.
  9. Antara pendidikan formal, nonformal dan informal belum ada mekanisme *exit-entry* yang jelas, meskipun makna adanya sistem pendidikan itu memiliki makna yang strategis bagi kepentingan masyarakat.
  10. Terhadap tujuan yang sama, UU Sisdiknas menggunakan ukuran yang berbeda. Oleh karena itu perlu cermat dalam merumuskan Peraturan Pemerintahnya nanti.
  11. Kebijakan pengajaran dan pendidikan kita terlalu sektoral, sehingga kehilangan konteksnya dengan tujuan nasional mencerdaskan kehidupan bangsa.
  12. Pelajaran kita bila tidak berorientasi kepada kenasionalan, anak-anak kita dapat terpisah dari bangsanya dan dapat menjadi lawan kita.
  13. Diskriminasi pendidikan dapat menjadi sebab anak-anak kita tidak memiliki kebersamaan sejarah suka dan duka, yang dapat mengganggu kita membangun persatuan dan kesatuan bangsa dalam membangun NKRI.
  14. Kurikulum yang tidak kontekstual dengan keadaan daerah masing-masing sesuai dengan keadaan keanekaragaman bangsa kita, dapat berakibat pendidikan yang dikenakan kepada anak-anak kita dirasakan sebagai pemaksaan, dan anak tidak berkembang secara alamiah.
  15. Pada prinsipnya pendidikan kita tidak dibenarkan menim-

bulkan pemaksaan kepada anak, dan biarkan anak bertumbuh menurut kodratnya, dengan mengamati mereka melalui mekanisme tut wuri handayani. □

### **Daftar Acuan**

1. Anonim, 19—. *Peraturan Pemerintah Nomor 28 tentang Pendidikan Dasar*, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, Jakarta.
2. \_\_\_\_\_, 2003. *Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional*, Departemen Pendidikan Nasional Republik Indonesia, Jakarta.
3. Asshiddiqie, Jimly, dkk., 2005. *Risalah Sidang Pleno Pembacaan Putusan Perkara Nomor 011/PUU-III/2005 Mengenai Pengujian UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional Terhadap UUD 1945*, Jakarta.
4. Dewantara, Ki Hajar, 2004. *Pendidikan*, Cetakan Ketiga, Majelis Luhur Tamansiswa, Yogyakarta.
5. Sund, R. B., 1976. *Piaget for Educator*, Charles E. Merrill Publishing Co., Ohio. □

## MENGEMBALIKAN PENDIDIKAN SEBAGAI HAK ASASI MANUSIA



OLEH: **Prof. Dr. MOH. SOCHIB, M. Pd.**

Pengajar Fakultas Ilmu Pendidikan Universitas Negeri Malang

Pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara.<sup>1</sup> Pendidikan merupakan keseluruhan aktifitas manusia dan masyarakat yang ditujukan untuk meningkatkan, memperbaiki, memulihkan, kualitas kehidupan manusia dan masyarakat. Adapun parameter dari “kualitas” manusia terletak pada aspek kesadaran, pengetahuan, dan keterampilan, yang ketiganya harus bersifat seimbang, saling menopang, dan berkesinambungan. Keseluruhan dari keseimbangan ketiga aspek di atas akan mencipta “karakter” manusia, yakni sifat yang dimiliki dan menjadi ciri yang membedakan dengan manusia lain.

Pendidikan nasional berfungsi mengembangkan kemam-

<sup>1</sup> Pasal 1 butir 1 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas).

Pendidikan menentukan tingkat kesejahteraan sebagai bagian dari capaian peradaban sebuah bangsa

puan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab.<sup>2</sup> Pendidikan dapat dikatakan sebagai akar dari peradaban. Pendidikan menentukan tingkat kesejahteraan sebagai bagian dari capaian peradaban sebuah bangsa. Manusia sebagai makhluk yang memiliki kelebihan berupa akal dan pikiran, hanya dapat mencapai kemanusiaannya dalam kondisinya sebagai makhluk sosial melalui proses pendidikan. Tanpa pendidikan peradaban seseorang tidak akan mampu menyesuaikan diri dengan dunianya, dan akan terpinggirkan bahkan menjadi korban peradaban.

### **Pendidikan Sebagai Hak Asasi Manusia**

Begitu pentingnya pendidikan sehingga menjadi salah satu hak atas martabat kemanusiaan yang melekat dan tidak dapat dicabut. Pendidikan adalah hak asasi manusia yang telah diakui sejak munculnya konsepsi HAM generasi pertama. Pasal 26 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia menyatakan bahwa setiap orang berhak atas pendidikan. Pendidikan harus cuma-cuma, paling tidak pada tahap-tahap awal dan dasar. Pendidikan dasar harus diwajibkan. Pendidikan teknis dan profesional serta pendidikan tinggi harus terbuka bagi semua orang berdasarkan kemampuannya.<sup>3</sup>

Pengakuan pendidikan sebagai hak asasi manusia juga terdapat dalam Konvenan Internasional tentang Hak Ekonomi,

<sup>2</sup> Pasal 3 UU Sisdiknas.

<sup>3</sup> Pasal 26 ayat (1) Universal Declaration of Human Rights (UDHR).

Sosial dan Budaya. Negara-negara peserta konvenan ini mengakui hak setiap orang atas pendidikan yang harus diarahkan pada pengembangan sepenuhnya kepribadian manusia dan kesadaran akan harga dirinya. Pendidikan harus memungkinkan semua orang berpartisipasi secara efektif dalam suatu masyarakat.<sup>4</sup>

Untuk melaksanakan hak atas pendidikan tersebut, negara-negara peserta konvenan memegang prinsip-prinsip antara lain:<sup>5</sup>

- a. Pendidikan dasar harus diwajibkan dan tersedia secara cuma-cuma bagi semua orang;
- b. Pendidikan lanjutan dalam berbagai bentuknya, termasuk pendidikan teknik dan kejuruan tingkat menengah pada umumnya, harus tersedia dan terbuka bagi semua orang dengan segala cara yang layak, dan khususnya melalui pengadaan pendidikan cuma-cuma secara bertahap;
- c. Pendidikan tinggi juga harus dilaksanakan dengan prinsip terbuka bagi semua orang atas dasar kemampuan, dengan segala upaya yang tepat, khususnya melalui penyelenggaraan pendidikan gratis secara bertahap;
- d. Pendidikan mendasar harus sedapat mungkin dianjurkan atau ditingkatkan bagi orang-orang yang belum pernah mendapatkan atau belum menyelesaikan seluruh pendidikan dasarnya;
- e. Pengembangan suatu system sekolah pada semua tingkatan harus secara aktif diupayakan, suatu sistem beasiswa yang memadai harus dibentuk dan kondisi-kondisi materiil staf pengajar harus terus menerus diperbaiki.

Konvenan ini bahkan menyatakan bahwa negara peserta yang pada saat menjadi peserta belum mampu menyelenggarakan wajib belajar tingkat dasar secara gratis, bersedia dalam jangka waktu dua tahun untuk menyusun dan menetapkan rencana kegiatan rinci untuk pelaksanaan bertahap prinsip wajib belajar secara gratis bagi semua orang.<sup>6</sup> Hal ini juga ditegaskan

---

<sup>4</sup> Pasal 13 ayat (1) International Convenan on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR).

<sup>5</sup> Pasal 13 ayat (2) ICESCR.

dalam Pasal 28 dan Pasal 29 Konvensi Hak Anak.

Dalam konteks nasional, pendidikan diakui sebagai hak asasi manusia sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 28C ayat (1) UUD 1945<sup>7</sup> yang menyatakan bahwa *setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapatkan pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya demi kesejahteraan umat manusia*. Pendidikan bahkan diatur dalam bab khusus, yaitu Bab XIII tentang Pendidikan dan Kebudayaan. Pasal 31 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa *setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan*. Bahkan pada Pasal 31 ayat (2) disebutkan bahwa *setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya*.<sup>8</sup>

Jaminan pendidikan sebagai hak asasi manusia juga terdapat dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.<sup>9</sup> Hak atas pendidikan diatur dalam kelompok Hak Mengembangkan Diri pada Bagian Ketiga UU HAM. Pasal 12 UU HAM menyatakan bahwa setiap orang berhak atas perlindungan bagi pengembangan pribadinya, untuk memperoleh pendidikan, mencerdaskan dirinya, dan meningkatkan kualitas hidupnya agar menjadi manusia yang beriman, bertaqwa, bertanggungjawab, berakhlak mulia, bahagia, dan sejahtera sesuai dengan hak asasi manusia.

### Kondisi Pendidikan Nasional

Upaya pendidikan yang paling penting dalam sebuah bangsa dan negara adalah melalui sekolah, yang menjadi upaya pendidikan formal yang massif. Ini tentunya tanpa mengabaikan pendidikan oleh keluarga dan masyarakat. Tanggung jawab pengadaan dan penyelenggaraan pendidikan menjadi tugas semua komponen, baik pribadi, keluarga, masyarakat, dan

---

<sup>6</sup> Pasal 14 ICESCR.

<sup>7</sup> Hasil Perubahan Kedua UUD 1945.

<sup>8</sup> Hasil Perubahan Keempat UUD 1945.

<sup>9</sup> Lembaran Negara RI Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 3886.

terutama negara.

Meski demikian, hingga memasuki usia 60 tahun kemerdekaan RI, kita masih menemui kendala yang itu-itu juga, yakni rendahnya kualitas SDM manusia Indonesia yang disebabkan karena rendahnya mutu pendidikan nasional. Mutu pendidikan, ditentukan oleh layak atau tidaknya sarana, prasarana, dan pelayanan pendidikan nasional. Dengan sendirinya, input dan proses yang buruk akan mencipta *output* yang buruk juga.

Dari data yang diberikan GOI-UNICEF yang berjudul *The Situation of Children and Woman in Indonesia 2000* menunjukkan data yang demikian memprihatinkan. Di antaranya pada tingkat Sekolah Dasar (SD): 1,6 juta anak berusia 7-12 tahun berada di luar sekolah, setiap tahunnya sekitar 836.000 atau 2,9% mengalami *drop out* khususnya pada kelas 4, 5, dan 6,

Tanggung jawab pengadaan dan penyelenggaraan pendidikan menjadi tugas semua komponen, baik pribadi, keluarga, masyarakat, dan terutama negara.

20% dari murid baru tidak dapat menyelesaikan SD. Sekitar 2 juta murid SD (7,3%) tidak naik kelas setiap tahunnya.<sup>10</sup>

Pada tingkat Sekolah Menengah Pertama (SMP): 4,8 juta (24%) anak berusia 13-15 tahun berada di luar sekolah, setiap tahunnya 900.000 murid SMP (9,5%) mengalami *drop out*, dan 49.000 murid (0,5%) tidak naik kelas setiap tahunnya. Sebagian besar murid SMP memperoleh pendidikan yang kurang memadai, diperlihatkan oleh Nilai Ebtanas Murni (NEM) yang sangat rendah, khususnya pada mata pelajaran Matematika, IPA, dan Bahasa Inggris.

Pemerintah Indonesia sesungguhnya sejak tahun 1984 telah mencanangkan Program Wajib Belajar 9 tahun (SD dan SMP). Hingga 20 tahun kemudian, angka putus sekolah tercatat

---

<sup>10</sup> Data dari Pusat Data dan Informasi Badan Litbang Depdiknas menyebutkan bahwa sekitar 685.967 siswa SD terancam putus sekolah pada tahun ajaran 2004-2005.



masih sangat tinggi. Di mana kesalahannya?

Dibandingkan dengan pendidikan di negeri lain (Asia), situasinya pendidikan nasional menjadi terlihat jelas keterpurukannya. Berdasarkan laporan dari Bank Dunia (1998) tentang hasil tes membaca murid kelas VI SD, Indonesia berada di tingkat terendah di Asia Timur dengan skor 51,7%, di bawah Filipina (52,6%), Thailand (65,1%), Singapura (74%), dan Hongkong (75,5%). Penelitian ini juga menunjukkan bahwa siswa Indonesia mengalami kesulitan menjawab soal-soal uraian yang memerlukan penalaran.

Prestasi pada bidang Matematika berdasarkan hasil studi *The Third International Mathematics and Science Study* tahun 1999 memperlihatkan bahwa di antara 38 negara peserta, prestasi belajar siswa SLTP kelas 2 di Indonesia berada pada urutan ke-32 untuk IPA dan ke-34 untuk Matematika. Survey *The Political and Economic Risk Consultancy* (PERC) Hongkong menyimpulkan bahwa sistem pendidikan Indonesia berada di urutan ke-12 di Asia, setelah Vietnam (urutan pertama dan kedua dipegang Korea Selatan dan Singapura).

Ketika *Human Development Index* (HDI, di dalamnya termasuk elemen pendidikan) disepakati sebagai dasar pengukuran kualitas manusia oleh UNDP, Indonesia juga menunjukkan peringkat HDI yang buruk, bahkan terus merosot. Pada tahun 1997 HDI Indonesia berada pada peringkat 99, lalu merosot menjadi 109 pada tahun 2000, sedikit membaik menjadi peringkat 102 pada tahun 2001, merosot lagi menjadi peringkat 111 tahun 2004, dan terjun bebas ke peringkat 117 pada tahun 2005. Selengkapnya dapat dilihat dalam **Tabel 1**.

Krisis pendidikan nasional ini masih diperparah oleh sistem pendidikan yang masih semrawut, standarisasi yang tidak jelas, pengajaran yang lebih mementingkan menghafal daripada bernalar, gaji guru yang rendah, korupsi dana pendidikan, fasilitas sekolah yang minim, buku pelajaran yang berganti-ganti setiap tahun, kurikulum yang tidak tertata, kesenjangan mutu pendidikan antardaerah, kecenderungan berlangsungnya dualisme sistem pendidikan nasional dan segudang masalah pendidikan lainnya.

Ujung-ujungnya dunia pendidikan nasional juga diper-salahkan karena tidak mampu menghasilkan manusia-manusia

**Tabel 1. Peringkat HDI 5 Negara di Kawasan ASEAN**

Negara	Peringkat HDI						
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Indonesia	96	102	109	102	110	112	111
Malaysia	60	56	61	56	59	58	59
Filipina	98	70	77	70	77	85	83
Singapura	28	26	24	26	25	28	25
Thailand	59	66	76	66	70	74	76

Sumber: *Human Development Report, UNDP*

yang “berwatak”, memiliki etos kerja tinggi, disiplin, santun dan beretika. Krisis moral bangsa juga dialami pada kegagalan pendidikan nasional. Demikian besar tanggung jawab yang dibebankan kepada dunia pendidikan nasional. Menjadi sebuah pertanyaan besar, sanggupkah pendidikan nasional menampung dan mencari solusi dari lusinan masalah tersebut sekaligus?

Jawabannya mudah, tidak akan mampu!. Permintaan itu berlebihan, apalagi tanpa diiringi dengan perhatian yang cukup terhadap sektor pendidikan. Perhatian itu hanya nampak dalam rencana dan undang-undang tentang keharusan penyisihan 20% dari APBN untuk aktivitas pendidikan, namun dalam prakteknya jauh di bawah itu.

Sudah seharusnya problem pendidikan nasional diurai satu persatu kemudian ditata ulang resolusinya berdasarkan skala prioritas. Maju setapak demi setapak masih lebih baik dibanding sekedar mencerca namun tidak melangkah sedikitpun.

Jika kita mampu meringkai persoalan dengan skema di atas, akan segera nampak bahwa kualitas masih belum menjadi problem yang paling mendasar. Pendidikan nasional di Indonesia masih dibelit oleh persoalan yang lebih tradisional yakni terbatasnya akses dan kesempatan untuk memperoleh layanan pendidikan. Dengan kata lain, masalah utamanya adalah pendidikan yang belum merata. Jumlah siswa SD dan SMP yang terancam putus sekolah sebagai-mana tergambar dalam data-data di atas semakin memperkuat urgensi penanganan persoalan ini.

Di sisi lain, secara filosofis, pendidikan merupakan kebutuhan asasi dari setiap individu manusia, karena ke-

seharusnya pendidikan dapat menjadi alat kohesi sosial, mengikis fakta sosial yang memisahkan si kaya dan si miskin secara kultural

ingintahuan kepada sesuatu yang baru adalah bagian dari fitrah kemanusiaan. Selain itu, pengalaman sosiologis bangsa kita juga membuktikan bahwa pendidikan telah menjadi alat bagi keluarga miskin untuk melakukan mobilitas vertikal. Dengan demikian, dalam kepentingan negara, seharusnya pendidikan dapat menjadi alat kohesi sosial, mengikis fakta sosial yang memisahkan si kaya dan si miskin secara kultural.

Antisipasi pemerintah dalam persoalan ini sesungguhnya bukan tidak ada sama sekali. Program wajib belajar 9 tahun yang ditetapkan pemerintah sejak tahun 1984 menunjukkan adanya keinginan tersebut. Namun program itu dalam prakteknya hanya menjadi slogan selama 21 tahun. Pemerintah selalu berkelit saat diminta memenuhi tanggung jawab sebagai pihak yang telah mewajibkan belajar 9 tahun, dengan alasan klasik keterbatasan keuangan negara. Baru pada pertengahan Juli 2005, sebuah kebijakan yang tepat ditelurkan melalui program Biaya Operasional Sekolah (BOS), yakni pengucuran dana senilai Rp. 6,27 triliun—yang berasal dari dana Program Kompensasi Pengurangan Subsidi (PKPS) BBM—kepada 39,61 juta siswa SD dan SMP se Indonesia. Dengan dana ini, setiap siswa SD memperoleh bantuan senilai Rp. 235.000,- pertahun, dan siswa SMP sebesar Rp. 324.500,- pertahun. Adapun peruntukan dana BOS ini adalah biaya pendaftaran siswa baru, biaya buku pelajaran pokok dan penunjang untuk perpustakaan, biaya pemeliharaan sekolah, biaya ujian sekolah, ulangan umum bersama dan ulangan umum harian, biaya honor guru, serta biaya transportasi siswa kurang mampu. Target utama dari Program BOS adalah untuk menghilangkan (atau setidaknya mengurangi secara bertahap) jumlah siswa SD dan SMP yang terpaksa *drop out* akibat tidak ada biaya.

Apakah program BOS telah mencukupi untuk menopang seluruh biaya penyelenggaraan wajib belajar 9 tahun? Tentu saja tidak cukup. Tetapi program yang direncanakan permanen

ini dapat menjadi awal yang baik untuk mewujudkan pendidikan dasar gratis di masa depan. Dari proses tarik ulur saat kelahiran kebijakan ini membuka mata kita kepada fakta yang sangat memprihatinkan bahwa sesungguhnya alasan keterbatasan anggaran negara yang selama ini banyak disuarakan pemerintah sesungguhnya tidaklah benar. Kemauan politik dan pemahaman strategis adalah kuncinya.

Tetangga-tetangga kita di Asia Timur telah memulai kebijakan semacam ini sejak awal tahun 70-an. Saat ini mereka telah memetik buah dari kerja keras di masa lalu (yang sedikit dipaksakan), karena sesungguhnya pendidikan adalah sebuah investasi produktif jangka panjang. Apalagi saat ini perubahan ekonomi global telah meletakkan pendidikan sebagai *basic structure* dengan paradigma yang dikenal sebagai *knowledge-based economy* yang sesungguhnya merupakan terusan dari jargon lama *knowledge is power*. Bukankah zaman ini dikenal sebagai zaman informasi?

David C. Korten (2002) saat menjelaskan mengenai keajaiban perkembangan Asia (*Asian Miracle*) menyebutkan bahwa tiga pioner Asia, yakni Jepang, Korea Selatan, dan Taiwan, memulai sukses besarnya dengan usaha bertahap selama puluhan tahun yang diawali dengan kombinasi tiga kebijakan utama yakni penguatan: pendidikan, *land reform*, dan organisasi lokal. Berdasar data yang dirilis *Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD) tahun 2000, untuk urusan perhatian pada dunia pendidikan, Korea Selatan adalah yang terunggul di dunia, melibas Inggris, Amerika Serikat, dan Jepang. Korea Selatan telah mengalokasikan 7,1 persen dari *gross domestic product* untuk pendidikan, angka ini melampaui anggaran yang dialokasikan AS untuk sektor pendidikan yang hanya 7 persen.

Setelah persoalan pemerataan pendidikan dapat diatasi secara bertahap, problem selanjutnya adalah bagaimana meningkatkan mutu pendidikan nasional. Budayawan Romo Mangun pernah membuat arahan bahwa mutu pendidikan harus diawali dari pendidikan dasar (SD) terlebih dahulu, karena di sinilah dasar dari segala struktur sekolah di atasnya. Secara ekstrim Romo Mangun menyebutkan bahwa pendidikan di sekolah lanjutan atas maupun universitas boleh bobrok tidak

keruan, tetapi jangan sampai hal itu terjadi pada SD. Sebab jika kualitas SD merosot, maka segala-galanya yang akan dibangun di atasnya (pada sekolah lanjutan dan universitas) akan serba goyah dan hancur berpuing-puing, seperti atap yang rontok bila tiang-tiangnya roboh karena umpak-pondasinya lemah (Mangunwijaya, 1999). Dengan demikian prioritas kedua setelah program pemerataan pendidikan adalah program pembenahan kualitas sekolah dasar.

Di atas program-program pendidikan yang riil sebagaimana tergambar di atas, kita baru bisa bicara secara lebih tenang mengenai bagaimana idealisme pendidikan dapat diselenggarakan. Bagaimana pendidikan formal dapat mengantar manusia Indonesia ke derajat yang lebih tinggi, bukan hanya dilihat dari aspek pengetahuan dan keterampilan, tetapi juga dari aspek watak-kepribadian. Dengan rasa penyesalan yang mendalam, kita harus mengakui secara terus terang bahwa bangsa kita belum pernah melaksanakan secara serius dan berkelanjutan program pembangunan karakter anak bangsa, selain sekadar slogan dan propaganda sejak era pra-kemerdekaan.

### **Kewajiban Negara dalam Pendidikan**

Kemerdekaan bangsa Indonesia, seperti yang dikemukakan para *the founding fathers*, bukan merupakan tujuan akhir. Negara Indonesia didirikan dan diproklamasikan kemerdekaannya adalah untuk mencapai cita-cita nasional. Cita-cita tersebut, 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.<sup>11</sup>

Inilah yang oleh para ahli politik dan ahli hukum dikenal dengan istilah negara kesejahteraan (*welfare state*). Dalam istilah Moh. Hatta disebut dengan istilah negara pengurus. Negara tidak hanya memelihara ketertiban dan menegakkan hukum, tetapi juga mengurus masyarakat agar dapat mencapai kesejahteraan. Salah satu hal yang membutuhkan campur tangan negara adalah masalah pendidikan.

Di dunia pendidikan, Mansour Faqih mengemukakan tiga paradigma, yaitu paradigma konservatif, paradigma liberal, dan paradigma kritis<sup>12</sup>. Bagi paradigma konservatif, ketidak-sederajatan masyarakat merupakan suatu hukum keharusan alami dan mustahil dihindarkan. Bagi kaum konservatif, mereka yang menderita, orang miskin, dan buta huruf adalah karena kesalahan mereka sendiri. Sedangkan paradigma liberal berangkat dari keyakinan bahwa tidak ada keterkaitan antara masalah pendidikan dengan masalah ekonomi dan politik. Sedangkan menurut paradigma kritis, pendidikan merupakan arena perjuangan yang menghendaki perubahan struktur secara fundamental dalam politik ekonomi masyarakat.

Usaha pencapaian cita-cita nasional, terutama memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa tidak mungkin dapat dicapai jika paradigma konservatif dan liberal yang digunakan. Paradigma konservatif akan mendorong pendidikan yang segregatif, sedangkan paradigma liberal akan menyerahkan masalah pendidikan pada mekanisme pasar yang tidak seimbang. Hasil dari kedua paradigma tersebut adalah jurang pemisah yang semakin lebar antar satu masyarakat dengan masyarakat lainnya yang pada gilirannya membentuk kelas-kelas sosial. Kesejahteraan umum dan kecerdasan yang merata hanya dapat dicapai dengan melihat pendidikan sebagai sarana perjuangan, yaitu perjuangan

<sup>11</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, Konstitusi Press, Jakarta, 2005. Hal. 160-161.

<sup>12</sup> Mansour Faqih, "Ideologi dalam Pendidikan: Sebuah Pengantar", dalam William F. O'neil, *Ideologi-Ideologi Pendidikan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2001. Hal. xiii-xvi.

Kewajiban negara dalam dunia pendidikan juga merupakan konsekuensi diakuinya pendidikan sebagai hak asasi manusia

membentuk struktur sosial yang adil. Di sinilah peran negara dibutuhkan.

Kewajiban negara dalam dunia pendidikan juga merupakan konsekuensi diakuinya pendidikan sebagai hak asasi manusia. Sebagaimana hak-hak asasi manusia lainnya posisi negara dalam hubungannya dengan kewajibannya yang ditimbulkan oleh hak asasi manusia, negara harus menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*), dan memenuhinya (*to fulfill*).<sup>13</sup> Berdasarkan kewajiban negara dalam menghormati, melindungi, dan memenuhi hak atas pendidikan, maka menjadi keniscayaan bagi negara untuk campur tangan guna melakukan menjamin agar hak asasi manusia tersebut dapat dihormati, dilindungi dan dipenuhi.

Berdasarkan kewajiban tersebut, apalagi menurut UDHR dan ICESCR salah satu yang harus diupayakan oleh negara adalah terselenggaranya pendidikan secara gratis, terutama pada tingkat dasar, maka pemerintah harus menyediakan sejumlah dana bagi kepentingan pendidikan. Hal yang amat mengembirakan adalah telah adanya rumusan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan bahwa *negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari APBN dan APBD untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional*<sup>14</sup>.

Kewajiban pemerintah juga diatur dalam Pasal 11 UU Sisdiknas yang menyatakan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi. Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib menjamin tersedianya dana guna

<sup>13</sup> Khususnya pemerintah. Lihat Pasal 28I ayat (4) UUD 1945.

<sup>14</sup> Perubahan Keempat UUD 1945.

terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun.

Ketentuan tersebut merupakan ketentuan konstitusional yang merupakan politik hukum sekaligus aturan hukum tertinggi di Indonesia. Namun, ketentuan tersebut dalam UU Sisdiknas, khususnya Penjelasan Pasal 49 ayat (1) dinyatakan akan dilakukan secara bertahap. Dengan kondisi pendidikan yang sudah sangat terpuruk, ketentuan ini tentu saja sangat bertentangan dengan upaya mencapai cita-cita nasional. Adalah hal yang penting jika kemudian terdapat upaya mengajukan pengujian konstitusional terhadap ketentuan yang melanggar konstitusi tersebut. Penundaan kewajiban pemerintah atas penyediaan dana dua puluh persen dari APBN dan APBD sama halnya dengan menunda hakikat pendidikan sebagai hak asasi manusia.

### **Kembalinya Pendidikan Sebagai Hak Asasi Manusia Putusan MK atas Perkara Pengujian UU Sisdiknas<sup>15</sup>**

Permohonan dalam perkara ini adalah masalah pengujian Pasal 17 ayat (1), dan ayat (2) dan Penjelasan Pasal 49 ayat (1) UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional terhadap UUD 1945.

Di samping alasan-alasan pemohon dan alat-alat buktinya, juga telah didengar keterangan pihak terkait, yaitu Dr. Ir. Suharyadi, M.Si. (Ketua Umum Asosiasi Perguruan Tinggi Swasta Seluruh Indonesia), H.M. Rusli Yunus (Ketua Pengurus Besar PGRI), Prof. Dr. H. Soedijarto, M.A. (Ketua Umum ISPI), Ki Soenarno Hadiwijoyo (Ketua I Majelis Luhur Yayasan Persatuan Pengurus Taman Siswa), Djunaedi Ali, S.H. (Wakil dari PB NU), dan Ali Taher Parasong, S.H., M.Hum. (Wakil Ketua Majelis Pendidikan Dasar dan Menengah DPP Muhammadiyah). Pemerintah juga telah memberikan keterangan secara lisan dan tertulis, demikian pula halnya dengan Dewan Perwakilan Rakyat.

Berdasarkan ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 dan

---

<sup>15</sup> Putusan ini dimuat dalam Berita Negara Nomor 89/2005 tanggal 8 Nopember 2005.



ditegaskan kembali dalam Pasal 10 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Mahkamah berpendapat bahwa Mahkamah berwenang untuk memeriksa, mengadili dan memutus permohonan para pemohon. Berdasarkan bukti yang diajukan pemohon, Mahkamah juga berpendapat bahwa para pemohon dapat dikualifikasikan sebagai pemohon perorangan warga negara Indonesia, termasuk kelompok orang yang memiliki kepentingan sama sebagaimana dimaksud ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK.

Para pemohon mendalilkan bahwa kerugian hak konstitusional para pemohon bersifat khusus dan potensial akan terjadi jika ketentuan pasal-pasal UU Sisdiknas yang didalilkan para pemohon dilaksanakan, khususnya ketentuan mengenai anggaran pendidikan 20% yang pelaksanaannya bertahap sebagaimana termaktub dalam Penjelasan Pasal 49 ayat (1) UU Sisdiknas. Maka terdapat hubungan sebab akibat antara kerugian hak konstitusional para pemohon dengan berlakunya UU Sisdiknas dan secara logis dapat diperkirakan kerugian hak konstitusional para pemohon tidak akan terjadi jika permohonan para pemohon dikabulkan.

Para pemohon, baik sebagai wali murid, guru, dosen, mahasiswa, ataupun siswa sangat berkepentingan dilaksanakannya ketentuan konstitusional mengenai anggaran pendidikan minimal 20% sebagai prioritas yang tidak boleh ditunda-tunda, sebab jika tidak demikian, maka para pemohon tidak akan dapat memaksimalkan hak konstitusionalnya yang dijamin oleh UUD 1945. Para pemohon mendalilkan kerugian konstitusional itu adalah spesifik dan faktual, karena telah dialami oleh para pemohon sebagai wali murid, guru, dosen, pelajar dan mahasiswa, antara lain berupa:

- a. Wajib belajar yang seharusnya dibiayai oleh negara dan tidak boleh memungut biaya pada kenyataannya belum sepenuhnya dibiayai oleh negara dan tetap saja memungut biaya dari siswa/wali murid;
- b. Tenaga kependidikan dan pendidik yang seharusnya berhak memperoleh penghasilan dan jaminan kesehatan yang pantas dan memadai sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 40 ayat (1) huruf a UU Sisdiknas, pada kenyataannya masih

- banyak mendapat penghasilan jauh di bawah upah minimum regional/kabupaten/kota;
- c. Sarana dan prasarana sekolah masih belum bisa terpenuhi di daerah-daerah yang tergolong kurang mampu;
  - d. Subsidi pemerintah terhadap lembaga pendidikan swasta masih sangat rendah, termasuk pada sekolah swasta yang menyelenggarakan program wajib belajar;
  - e. Sumbangan dana pemerintah terhadap pendidikan formal dan non formal dan pendidikan yang berbasis kemasyarakatan juga masih sangat rendah.

Berdasarkan alasan tersebut di atas, mayoritas hakim Konstitusi dalam putusan ini berpendapat para pemohon memiliki *legal standing* sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) UU MK, kecuali Pemohon JN. Raisal Haq, oleh karena yang bersangkutan belum cukup umur (*minderjarig*) untuk beracara di hadapan Mahkamah sehingga tidak cakap untuk melakukan perbuatan hukum (*onbekwaam*). Namun dalam putusan ini terdapat 3 (tiga) hakim konstitusi yang berpendapat bahwa para pemohon tidak memiliki *legal standing*.

Dengan demikian, kecuali untuk Pemohon JN. Raisal Haq, Mahkamah berpendapat para pemohon nomor memenuhi syarat kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan pengujian Pasal 17 ayat (1) dan ayat (2) serta Penjelasan Pasal 49 ayat (1) UU Sisdiknas terhadap UUD 1945.

Menurut dalil para pemohon, Pasal 17 ayat (1) dan ayat (2) UU Sisdiknas yang mendefinisikan dan membatasi jenjang pendidikan dasar yang meliputi SD/MI dan SMP/MTs bertentangan dengan Pasal 31 ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi, “*Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya*”, karena telah mencampurkan pengertian pendidikan dasar dengan jenjang pendidikan, dan selain itu, pembatasan pendidikan dasar pada SD/MI dan SMP/MTs tidak realistis mengingat dalam kondisi sekarang untuk memasuki dunia kerja minimal harus lulusan Sekolah Menengah Atas (SMA), sehingga menurut para pemohon seharusnya pendidikan dasar sampai SMA.

Para pemohon mendalilkan Penjelasan Pasal 49 ayat (1)

UU Sisdiknas bertentangan dengan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 yang berbunyi, “*Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional*” dan telah mengaburkan norma yang terkandung dalam Pasal 49 ayat (1) UU Sisdiknas yang berbunyi, “*Dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) pada sektor pendidikan dan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)*”.

Dalam putusan ini Mahkamah terlebih dahulu menelaah politik hukum (*legal policy*) di bidang pendidikan menurut arahan UUD 1945 sebagai berikut:

1. Bahwa salah satu tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) ialah mencerdaskan kehidupan bangsa (Pembukaan UUD 1945, Alinea ke-4);
2. Bahwa NKRI adalah negara hukum [Pasal 1 ayat (3) UUD 1945] yang bercorak negara kesejahteraan (*welfare state*) yang dalam tradisinya di negara-negara Eropa membebaskan biaya pendidikan, bahkan sampai universitas;
3. Bahwa negara menjamin hak setiap warga negara untuk mendapat pendidikan [Pasal 31 ayat (1) UUD 1945], karena pendidikan merupakan instrumen pengembangan diri manusia sebagai bagian dari hak asasi manusia, sebagaimana ketentuan Pasal 28C ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi “*Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia*”;
4. Bahwa sistem pendidikan nasional yang diatur dalam undang-undang organik (UU Sisdiknas) harus mampu meningkatkan keimanan dan ketakwaan, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi yang berorientasi 4 (empat) hal, yaitu menjunjung tinggi nilai-nilai agama, memelihara persatuan bangsa,

- memajukan peradaban, dan memajukan kesejahteraan umat manusia [Pasal 31 ayat (3) dan (5) UUD 1945];
5. Sebagai konsekuensi ketentuan Pasal 31 ayat (2) UUD 1945 bahwa *“Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya”*, maka pembiayaan anggaran pendidikan merupakan tanggung jawab utama pemerintah, termasuk pemerintah daerah, sehingga negara memprioritaskan anggaran pendidikan minimal 20% dari APBN dan APBD [Pasal 31 ayat (4) UUD 1945]. Bahkan seharusnya untuk pendidikan dasar, baik negeri maupun swasta, harus cuma-cuma, karena menjadi tanggung jawab negara yang telah mewajibkan setiap warga negara mengikuti pendidikan dasar.

Berdasarkan politik hukum di bidang pendidikan menurut arahan UUD 1945 tersebut di atas dan fakta yang terungkap dalam persidangan, maka Mahkamah berpendapat bahwa dalil para pemohon yang menyatakan Pasal 17 ayat (1) dan ayat (2) UU Sisdiknas bertentangan dengan Pasal 31 ayat (2) UUD 1945, hanya didasarkan atas asumsi yang tidak didukung alat bukti dan juga tidak didukung oleh keterangan pihak-pihak terkait. Selain itu, Pasal 31 ayat (2) UUD 1945 juga tidak mengatur secara limitatif tentang apa yang dimaksud dengan pendidikan dasar, tetapi menyerahkan pengaturannya dengan undang-undang mengenai sistem pendidikan nasional. Wajib belajar melalui pendidikan dasar 9 tahun juga lazim dianut oleh hampir semua negara, sebagaimana dikemukakan oleh pemerintah dan DPR. Dengan demikian, dalil para pemohon bahwa ketentuan Pasal 17 ayat (1) dan ayat (2) bertentangan dengan UUD 1945 tidak cukup beralasan.

Sedangkan terhadap dalil para pemohon mendalilkan bahwa Penjelasan Pasal 49 ayat (1) UU Sisdiknas bertentangan dengan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945, Mahkamah berpendapat bahwa pada hakikatnya pelaksanaan ketentuan konstitusi tidak boleh ditunda-tunda. UUD 1945 secara *expressis verbis* telah menentukan bahwa anggaran pendidikan minimal 20% harus diprioritaskan yang tercermin dalam APBN dan APBD tidak boleh direduksi oleh peraturan perundang-perundangan yang

secara hierarkis berada di bawahnya. Penjelasan Pasal 49 ayat (1) UU Sisdiknas juga telah membentuk norma baru yang mengaburkan norma yang terkandung dalam Pasal 49 ayat (1) Sisdiknas yang ingin dijelaskannya, sehingga ketentuan dalam Penjelasan Pasal 49 ayat (1) tersebut juga bertentangan dengan prinsip-prinsip dan teori perundang-undangan yang sudah lazim diterima dalam ilmu hukum yang kemudian dituangkan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Terlebih lagi pendidikan di Indonesia sudah sangat tertinggal, sehingga sudah waktunya pendidikan harus menjadi prioritas utama pembangunan di Indonesia yang perwujudannya antara lain adalah pemberian prioritas di bidang anggaran. Adanya Penjelasan Pasal 49 ayat (1) UU Sisdiknas menjadi alasan bagi Pemerintah, baik Pemerintah Pusat maupun pemerintah daerah untuk tidak memenuhi pagu 20% anggaran pendidikan dalam APBN dan APBD, sehingga dalil para pemohon cukup beralasan.

Berdasarkan pertimbangan yang dikemukakan Mahkamah dalam putusan ini, maka Mahkamah menyatakan; mengabulkan permohonan para pemohon untuk sebagian, menyatakan Penjelasan Pasal 49 ayat (1) UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Mahkamah menolak permohonan para pemohon untuk selebihnya dan memerintahkan pemuatan Putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Dalam putusan ini, terdapat tiga hakim konstitusi mempunyai pendapat berbeda. Ketiga hakim konstitusi tersebut adalah Hakim Konstitusi Prof. H. A. S. Natabaya, S.H., LL.M, Hakim Konstitusi H. Achmad Roestandi, S.H., dan Hakim Konstitusi Soedarsono, S.H. Perkara ini diputuskan dalam Rapat Permusyawaratan Hakim yang dihadiri oleh 9 (sembilan) hakim konstitusi pada hari Rabu tanggal 05 Oktober 2005, dan diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi yang terbuka untuk umum pada hari Rabu tanggal 19 Oktober 2005. Putusan ini dimuat dalam Berita Negara Nomor 89/2005 tanggal 8 November 2005.

Masalah sistem pendidikan nasional masih membutuhkan banyak perubahan perencanaan, konsistensi pelaksanaan, evaluasi, dan partisipasi masyarakat. Campur tangan negara sangat dibutuhkan, namun dalam iklim birokrasi yang bobrok, pendidikan sering juga menjadi obyek kebobrokan tersebut.

### **Masa Depan Pendidikan Indonesia**

Walaupun telah ada penegasan konstitusional bahwa negara harus menyediakan setidaknya 20% dari APBN dan APBD untuk bidang pendidikan, dan penegasan tersebut dikuatkan oleh Mahkamah Konstitusi sebagai hal yang tidak dapat ditunda-tunda lagi, namun bukan berarti masalah pendidikan telah selesai. Masalah pertama adalah masalah pelaksanaan konstitusi tersebut. Pertanyaan mendasar adalah apakah ketentuan tersebut dapat dilaksanakan? Jika tidak, apa upaya yang dapat dilakukan oleh masyarakat dan bagaimana bentuk pertanggungjawaban negara?

Bahkan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga penjaga konstitusi pun pada Putusan Perkara Nomor 012/PUU-III/2005 telah menolak permohonan pengujian UU tentang APBN yang belum mengalokasikan 20% belanja negara di sektor pendidikan. Alasan bahwa jika permohonan tersebut dikabulkan akan berlaku APBN tahun sebelumnya yang belum tentu lebih baik dari APBN Tahun 2005 mungkin dapat diterima. Namun bagaimana agar dalam perumusan RAPBN syarat 20% tersebut dipenuhi. Sebab jika tidak dipenuhi, jika ada permohonan yang sama atas APBN tentu MK juga akan memutuskan hal yang sama.

Kalaupun masalah alokasi dana dua puluh persen telah dipenuhi, tidak juga menjamin pendidikan akan benar-benar dapat diselenggarakan sebagai bagian dari hak asasi manusia. Masalah sistem pendidikan nasional masih membutuhkan banyak perubahan perencanaan, konsistensi pelaksanaan, evaluasi, dan partisipasi masyarakat. Campur tangan negara

sangat dibutuhkan, namun dalam iklim birokrasi yang bobrok, pendidikan sering juga menjadi obyek kebobrokan tersebut. Masalah pendidikan baru akan mencapai titik terang jika semua komponen bangsa benar-benar memiliki komitmen dan keseriusan, baik itu pemerintah, masyarakat, dan kalangan swasta. □

## DAFTAR BACAAN

- Asshiddiqie, Jimly, 2005. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta.
- Indonesia, *Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia*.
- \_\_\_\_\_, *Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional*.
- International Convenan on Economic, Social and Cultural Rights.
- Mahkamah Konstitusi, 2005. *Putusan MK Perkara Nomor 011/PUU-III/2005. Berita Negara Nomor 89/2005 tanggal 8 Nopember 2005*, Setjen dan Kepaniteraan MKRI, Jakarta.
- O'neil, William F., 2001. *Ideologi-Ideologi Pendidikan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Putusan MK Perkara Nomor 012/PUU-III/2005. diakses dari [www.mahkamahkonstitusi.go.id](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id).
- Universal Declaration of Human Rights (UDHR). □

## DILEMA PUTUSAN PENGUJIAN UU APBN TA 2005



Oleh **AMBAR SUSATYO MURTI**

Sekretaris Center for Good Governance Studies

### Abstrak

*Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 012/PUU-III/2005 menunjukkan adanya kearifan sekaligus dilema bagi Mahkamah Konstitusi. Hal ini dapat kita lihat dari pertimbangan hukum yang secara jelas mengarah dan menyatakan bahwa sesungguhnya ketentuan UU APBN yang tidak mengalokasikan anggaran pendidikan sebesar dua puluh persen adalah bertentangan dengan UUD 1945, khususnya Pasal 31 ayat (4). Namun, sebelum memasuki amar putusan, Majelis Hakim Konstitusi mengemukakan pertimbangan lain terkait dengan konsekuensi hukum jika UU APBN dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat, yaitu akan menimbulkan kekacauan dalam administrasi keuangan negara (governmental disaster) dan ketidakpastian hukum (rechtsonzekerheid). Akhirnya majelis hakim menyatakan bahwa permohonan para pemohon tidak dapat diterima (niet ontvankelijk verklaard).*



Krisis multidimensional yang melanda Indonesia membuka mata kita terhadap mutu sumber daya manusia kita dan dengan sendirinya juga terhadap mutu pendidikan yang menghasilkan sumber daya manusia itu.

## PENDAHULUAN

Menggagas Indonesia baru telah merupakan suatu fenomena keinginan di kalangan masyarakat bangsa kita dalam lima tahun terakhir ini. Setelah kita melalui suatu kurun waktu yang panjang yakni dua puluh lima tahun (1969–1994) pembangunan jangka panjang Indonesia yang kemudian kita kenal sebagai pembangunan nasional, sebagai pengamalan Pancasila, hanya mampu membuat kerangka landasan untuk tinggal landas, sehingga cita-cita bangsa kita untuk tinggal landas tak pernah kesampaian. Yang terjadi adalah kebingungan (*confusing*), kesenjangan, ketidak-adilan bahkan hilangnya kepercayaan masyarakat yang kemudian ditandai dengan bermacam kerusuhan dan kekerasan serta kebrutalan. Selain itu, timbul krisis multidimensional yang berkepanjangan dan menyebabkan rakyat makin sengsara akibat inflasi yang melonjak sangat tinggi serta menguras dan menggerogoti kemampuan daya beli masyarakat.

Krisis multidimensional yang melanda Indonesia membuka mata kita terhadap mutu sumber daya manusia kita dan dengan sendirinya juga terhadap mutu pendidikan yang menghasilkan sumber daya manusia itu. Faktor penyebab terjadinya krisis memang sangat kompleks dan seringkali banyak anggapan muncul dan menyalahkan mutu pendidikan kita yang kurang baik.

Sebagai suatu bangsa yang bermartabat, tentunya tidak tinggal diam dalam keadaan atau kondisi yang menjadikannya terpuruk. Boleh dikatakan seluruh rakyat Indonesia memang menghendaki agar terjadi perubahan-perubahan mendasar dalam dunia pendidikan nasional dan tentu bukan hanya pendidikan formal, tetapi juga pendidikan non formal, pendidikan luar sekolah, pendidikan dalam keluarga, dan sebagainya.

Walaupun secara tegas dinyatakan dalam Pembukaan

UUD 1945 bahwa salah satu tujuan nasional adalah mencerdaskan kehidupan bangsa, namun sektor pendidikan selama ini belum banyak mendapat perhatian. Sejak tahun 1965 hingga 1995 pendidikan di Indonesia lebih menekankan pada aspek pembangunan (*development*) sesuai dengan kebutuhan pasar sehingga sering mengabaikan aspek kecerdasan. Pada tahun 1999 dampak krisis terhadap pendidikan di seluruh Indonesia menyebabkan sebanyak 3 juta murid pendidikan dasar menjadi putus sekolah. Angka putus sekolah terus meningkat, pada bulan Februari jumlahnya sekitar 6 juta orang dan bulan Mei meningkat menjadi 8 juta orang.<sup>1</sup>

Dr. Neils Mulder dari Kanisius, Yogyakarta memandang dari materi pendidikan ilmu, menganggap perubahan situasi politik setelah reformasi di Indonesia telah mendorong demokrasi dan lahirnya keterbukaan menuju masyarakat yang demokratis. Tetapi, proses ke arah itu perlu diimbangi perbaikan materi pendidikan ilmu sosial, serta pengembangan wacana kekuasaan yang leluasa dikontrol masyarakat sipil secara meluas.<sup>2</sup>

Pada masa reformasi dunia pendidikan di Indonesia terasa mulai berbeda. Terutama ketika dilakukan Perubahan UUD 1945 pada tahun 1999-2002 oleh Badan Pekerja MPR-RI yang kemudian menghasilkan disepakatinya klausul berupa Pasal 31 ayat (4)<sup>3</sup> bahwa *negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.*

UUD 1945 adalah konstitusi tertulis bangsa Indonesia. Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menyatakan dengan tegas bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum<sup>4</sup>. Sebagai konse-

<sup>1</sup> Data ini seperti dilansir oleh media kerja budaya. Lihat <http://mkb.kerjabudaya.org/mkb-052001/mkb-pokok-052001/pokok-3-052001.htm>.

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> Klausul ini merupakan hasil dari Perubahan Keempat UUD 1945 yang ditetapkan oleh MPR pada 10 Agustus 2002 melalui Rapat Paripurna MPR RI ke-6 Sidang Tahunan MPR RI 2002.

<sup>4</sup> Hasil perubahan ketiga UUD 1945.

kuensinya, prinsip-prinsip negara hukum harus menjelma dan dilaksanakan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Salah satu prinsip negara hukum adalah supremasi hukum.<sup>5</sup> Prinsip supremasi hukum mengasumsikan bahwa yang memerintah dalam negara sesungguhnya adalah hukum, bukan manusia (*rule of law and not of man*). Segala aspek kehidupan dan semua permasalahan dilaksanakan dan diselesaikan berdasarkan aturan hukum. Konstitusi merupakan hukum tertinggi dalam tatanan hukum yang berlaku. Karena itu supremasi hukum juga berarti supremasi konstitusi. Supremasi konstitusi didasarkan pada legitimasi otoritas kekuasaan konstituen, yaitu rakyat.

Sebagai hukum tertinggi, jangkauan konstitusi tidak hanya pada masalah tatanan hukum dan politik saja, tetapi juga aspek sosial, ekonomi, dan budaya. UUD 1945 bukan konstitusi politik semata karena bangunan demokrasi yang diinginkan oleh para pendiri bangsa adalah demokrasi sosial. Rakyat tidak hanya berdaulat di bidang politik, tetapi juga di bidang sosial ekonomi. UUD 1945 mengatur perikehidupan bangsa baik terhadap negara (*state*), masyarakat (*civil society*), maupun pasar (*market*).<sup>6</sup>

Salah satu materi UUD 1945 adalah masalah pendidikan yang diatur dalam Bab XIII tentang Pendidikan dan Kebudayaan, dan Pasal 28E. Materi tersebut, sebagai muatan konstitusi, harus dielaborasi secara konsisten dalam peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Salah satu peraturan perundang-undangan yang harus sesuai dengan ketentuan materi muatan konstitusi bidang pendidikan adalah Undang-undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (UU APBN). APBN Tahun 2005 ditetapkan dengan Undang-Undang Nomor

---

<sup>5</sup> Prinsip-prinsip negara hukum selalu berubah sesuai dengan perkembangan jaman. Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa saat ini terdapat dua belas prinsip hukum. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, (Jakarta; Konstitusi Press, 2005), hal. 154-161.

<sup>6</sup> Jimly Asshiddiqie, *Penyelenggaraan Good Governance dalam Rangka Penegakan Nilai-Nilai Konstitusional UUD 1945*, Makalah disampaikan pada acara Wisuda Semester Ganjil 2005 Universitas Indonusa Esa Unggul, Jakarta, 6 Oktober 2005.

36 Tahun 2004. Undang-undang inilah yang diuji konstiusionalitasnya oleh Mahkamah Konstitusi dalam Perkara Nomor 012/PUU-III/2005.

Untuk menganalisis putusan MK tersebut, dalam tulisan ini akan terlebih dahulu diuraikan variabel pendidikan nasional dan variabel APBN. Setelah pembahas kedua variabel tersebut, baru dilakukan analisis terhadap putusan MK tentang pengujian UU APBN.

### **PENDIDIKAN DALAM UUD 1945**

Seperti telah disinggung sebelumnya, bahwa masalah pendidikan diatur dalam Bab tersendiri bersama dengan Kebudayaan dan dalam ketentuan tentang hak asasi manusia. Pasal 28C ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia<sup>7</sup>. Pasal 28E ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali<sup>8</sup>.

Pada Bab XIII tentang Pendidikan dan Kebudayaan<sup>9</sup>, Pasal 31 ayat (1) dinyatakan bahwa setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan, bahkan pada ayat (2) dinyatakan bahwa setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya. Ayat (4) dari Pasal 31 UUD 1945 menyatakan negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negar serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.

Untuk melihat secara lebih menyeluruh ketentuan

---

<sup>7</sup> Hasil Perubahan Kedua UUD 1945.

<sup>8</sup> Hasil Perubahan Kedua UUD 1945.

konstitusi masalah pendidikan, berikut ini akan digambarkan proses penyusunan ketentuan tersebut di MPR. Salah satu putusan MPR pada Sidang Tahunan MPR Tahun 2002 adalah Perubahan Keempat UUD 1945. Amandemen keempat itu sangat penting untuk melengkapi Perubahan Pertama (1999), Perubahan Kedua (2000), dan Perubahan Ketiga (2001) UUD 1945 yang telah diputus pada sidang-sidang MPR sebelumnya.<sup>10</sup>

Beberapa ketentuan dalam Perubahan Keempat UUD 1945 antara lain mengenai komposisi Majelis, putaran kedua (*second round*) pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung, pelaksanaan tugas kepresidenan, dewan pertimbangan Presiden, bank sentral, pendidikan dan kebudayaan, perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial.<sup>11</sup>

Untuk mengetahui lebih lanjut perihal perubahan yang terjadi dalam proses amandemen Keempat UUD 1945 khususnya bidang pendidikan, terlebih dulu kita ketahui pembahasan yang berlangsung di Badan Pekerja MPR (BP MPR) masa sidang tahun 2002. Pada rapat pleno pertama BP MPR yang digelar pada 10 Januari 2002 diperoleh kesepakatan adanya pembagian tugas dari Panitia Ad Hoc I (PAH I), Panitia Ad Hoc II (PAH II), dan Panitia Khusus (Pahsus).<sup>12</sup>

Adapun bahan bahasan dalam rapat-rapat PAH I BP MPR yang menjadi acuan antara lain:

1. Materi rancangan perubahan UUD 1945.
2. Materi pengantar musyawarah fraksi dan pandangan umum fraksi pada rapat pleno BP MPR.
3. Materi usulan dari institusi-institusi pemerintah.
4. Materi dari hasil kunjungan ke daerah.
5. Materi usulan dari masyarakat baik secara kelompok maupun perorangan.
6. Materi hasil seminar.

---

<sup>10</sup> Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Rapat Badan Pekerja MPR RI*, Buku Kesatu, Jakarta, 2002, hal. iii

<sup>11</sup> *Ibid.*, hal. iii

<sup>12</sup> Lihat *ibid.*, hal. 80. Kesepakatan pembagian tugas masing-masing PAH ini merupakan hasil masukan dan pengantar musyawarah masing-masing fraksi yang ada dalam BP MPR masa sidang tahun 2002.

7. Materi masukan dari tim ahli PAH I BP MPR.<sup>13</sup>

Pada tanggal 24 Juli 2002<sup>14</sup> PAH I BP MPR telah berhasil menyelesaikan pembahasan dan perumusan terhadap materi rancangan perubahan yang diamanatkan oleh Ketetapan MPR No. XI/MPR/2001. Secara lengkap bunyi Pasal 31 tentang pendidikan yang menjadi salah satu pembahasan PAH I BP MPR adalah sebagai berikut<sup>15</sup> :

Pasal 31

- (1) *Setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan.*
- (2) *Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan Pemerintah wajib membiayainya.*
- (3) *Alternatif 1: Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu Sistem Pendidikan Nasional dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa yang diatur dengan undang-undang.*  
*Alternatif 2: Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan Sistem Pendidikan Nasional dalam rangka meningkatkan iman dan takwa, meningkatkan akhlak mulia, dan mencerdaskan kehidupan bangsa yang diatur dengan undang-undang.*
- (4) *Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20 persen Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara serta dari Anggaran Pendapatan Belanja Daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.*
- (5) *Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan*

<sup>13</sup> Sekretariat Jenderal MPR, *Panduan Memasyarakatkan UUD 1945*, Jakarta, 2003, hal. 54-55.

<sup>14</sup> *Ibid.*, hal. 234.

<sup>15</sup> *Ibid.*, hal. 238-239. Rancangan perubahan Pasal 31 ini dibacakan oleh Ketua PAH I BP MPR dalam rapat pleno BP MPR tanggal 25 Juli 2002. Sementara untuk Pasal 32 dari rancangan Perubahan Keempat yang diusulkan PAH I BP MPR selengkapnya berbunyi:

(1) Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya.

(2) Negara menghormati dan memelihara bahasa daerah sebagai kekayaan budaya nasional.

*bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.*

Untuk lebih mengetahui proses sampai terumuskannya rancangan Perubahan Keempat UUD 1945 khususnya Pasal 31 tentang pendidikan, maka akan diuraikan sebagaimana berikut tentang berbagai tanggapan dari fraksi-fraksi Majelis. Tanggapan setiap fraksi menyikapi perubahan Pasal 31 ini dapat diketahui dari:

1. Pengantar musyawarah fraksi-fraksi Majelis yang disampaikan pada rapat ke-1 BP MPR tanggal 10 Januari 2002.
2. Pemandangan umum fraksi-fraksi tentang pokok-pokok materi rancangan perubahan UUD 1945 yang disampaikan pada rapat pleno ke-3 PAH I BP MPR tanggal 28 Januari 2002.
3. Pembahasan Pasal 31 dan 32 rancangan perubahan UUD 1945 yang disampaikan pada rapat pleno ke-18 dan ke-19 PAH I BP MPR tanggal 25 Maret 2002 dan tanggal 26 Maret 2002.
4. Pembahasan dan sinkronisasi rancangan perubahan UUD 1945 yang disampaikan pada rapat pleno ke-29 PAH I BP MPR tanggal 18 Juni 2002.
5. Laporan tim kecil dalam rangka finalisasi rancangan Perubahan Keempat UUD 1945 yang disampaikan pada rapat pleno ke-28 PAH I BP MPR tanggal 25 Juli 2002.
6. Pembahasan rancangan Perubahan Keempat UUD 1945 yang disampaikan pada rapat Komisi A ke-4 Sidang Tahunan MPR tahun 2002 tanggal 8 Agustus 2002.

Rapat perdana BP MPR tanggal 10 Januari 2002 dengan agenda pengantar musyawarah fraksi-fraksi Majelis tidak semua fraksi memberikan pengantarnya terkait dengan Pasal 31 tentang pendidikan. Sementara fraksi yang pada kesempatan tersebut memberi pengantar terkait dengan Pasal 31 antara lain Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, Fraksi Utusan Golongan, dan Fraksi Utusan Daerah.

Melalui juru bicaranya F-PDIP dalam pengantar musyawarah menyebutkan bahwa semangat kebangsaan yang dilandasi oleh dasar falsafah negara Pancasila sebagai satu

kesatuan yang bulat harus tercermin dalam penyelenggaraan sistem pendidikan (Pasal 31), dalam penyelenggaraan perekonomian (Pasal 33), dan dalam upaya penyelenggaraan kesejahteraan sosial (Pasal 34).<sup>16</sup>

F-UG dalam pengantar musyawarahnya mengemukakan alasan bahwa salah satu faktor penyebab krisis multidimensi di Indonesia adalah karena sistem pendidikan nasional yang belum mampu melaksanakan fungsi konstitusionalnya dalam mencerdaskan kehidupan bangsa dan memajukan kebudayaan nasional.

Seperti disampaikan oleh juru bicara F-UG Ami Syamsidar Budiman yang mengatakan penanganan tambal sulam dan tidak menyeluruh dengan pembiayaan yang apa adanya menambah rendahnya kemampuan sistem pendidikan nasional melaksanakan fungsi konstitusionalnya.<sup>17</sup>

“Pemerintah wajib mengurus dan memprioritaskan pendidikan dengan alokasi anggaran yang besar baik di tingkat nasional maupun daerah”, sebagaimana yang mengemuka dalam pengantar musyawarah dari F-UD yang dibacakan oleh Hatta Mustafa. Selanjutnya, F-UD berpendapat bahwa Pasal 31 ayat (1) dan (2) di mana setiap warga negara berhak mendapat pendidikan, terutama pendidikan dasar 9 tahun wajib diikuti setiap warga negara. Hal ini merupakan perubahan mendasar dari UUD 1945.<sup>18</sup>

Setelah pengantar musyawarah fraksi-fraksi Majelis kemudian PAH I BP MPR melanjutkan dengan penyampaian pandangan umum fraksi-fraksi tentang pokok-pokok materi rancangan perubahan UUD 1945 dalam rapat pleno ke-3 PAH BP MPR tanggal 28 Januari 2002 yang langsung dipimpin oleh Pimpinan Rapat Harun Kamil dari F-UG.

Pada kesempatan tersebut ada beberapa fraksi yang menyampaikan pokok pikirannya mengenai rancangan perubahan UUD 1945 terkait dengan Bab XIII tentang Pendidikan dan Kebudayaan. Fraksi-fraksi yang menyampaikan pandangan umumnya terkait dengan Pasal 31 antara lain:

<sup>16</sup> *Ibid.*, hal. 30

<sup>17</sup> *Ibid.*, hal. 39

<sup>18</sup> *Ibid.*, hal. 54



Melalui juru bicara Agun Gunanjar Sudarsa secara umum F-PG menyatakan tentang pendidikan dan kebudayaan seperti yang telah dirumuskan pada rancangan perubahan Bab XIII Pasal 31 ayat (3) F-PG tetap pada pendapatnya agar dicantumkan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20 persen dari APBN.<sup>19</sup>

Sementara, F-TNI/Polri mengemukakan bahwa masalah pokok pembahasan antara lain hubungan antara pendidikan, pengajaran dan kebudayaan sehingga dapat dirumuskan judul Bab XIII dengan tepat. F-TNI/Polri menekankan permasalahan pokok bagaimana untuk merumuskannya dalam UUD 1945, sementara di pihak lain sejauh mana perlu dirumuskan keikutsertaan para pelaku ekonomi dalam mempercepat kemajuan pendidikan. Selanjutnya, juru bicara F-TNI/Polri I Ketut Astawa menyampaikan bahwa Mengingat RUU Pendidikan Nasional akan segera dibahas oleh DPR dan pemerintah kiranya perlu diminta masukan dari menteri yang terkait dan Komisi DPR yang terkait sehingga apa yang akan dirumuskan dalam UUD betul-betul hal-hal yang mendasar yang merupakan landasan UU Pendidikan Nasional yang akan dibentuk.<sup>20</sup>

F-UG berpandangan agar pendidikan dan kebudayaan tetap dalam satu bab, yaitu Bab XIII. Oleh karena keberadaan dua pasal tersebut, yaitu Pasal 31 tentang pendidikan dan Pasal 32 tentang kebudayaan, hakikatnya merupakan wahana bagi tercapainya pembangunan negara bangsa Indonesia yang cerdas dan berperadaban.

Melalui pembicara Soedijarto F-UG mengemukakan pula di samping perlu disempurnakan pasal tersebut, F-UG juga memandang perlu ditambahkan bab tentang pendidikan dan kebudayaan, ketentuan tentang tanggungjawab pemerintah untuk memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi.<sup>21</sup>

A.M. Luthfi selaku juru bicara F-Reformasi menyampaikan meski secara singkat tentang sikap setuju F-Reformasi terhadap alokasi anggaran pendidikan sebesar 20 persen dari

---

<sup>19</sup> *Loc. It.*, Risalah Rapat PAH I BP MPR, Buku Kedua Jilid 1, hal. 114.

<sup>20</sup> *Ibid.*, hal. 117.

<sup>21</sup> *Ibid.*, hal. 125.

<sup>22</sup> *Ibid.*, hal. 130.

APBN.<sup>22</sup>

Dalam rapat pleno ke-3 PAH I BP MPR tersebut hanya ada empat fraksi yang secara tegas menyuarakan usulan rancangan perubahan mengenai Bab XIII tentang pendidikan dan kebudayaan. Sementara delapan fraksi lainnya tidak memaparkan secara tertulis rancangan perubahan tentang pendidikan dimaksud.

Mengutip apa yang disampaikan oleh Ali Hardi Kiaidemak dari F-PPP bahwa tidak berarti fraksi yang tidak menyampaikan pada hari ini (baca: rapat pleno ke-3 PAH I BP MPR) tidak punya pendirian terhadap masalah rancangan Perubahan Keempat UUD 1945.<sup>23</sup> Dari pembicaraan yang berlangsung kemudian dalam forum ini adalah rekomendasi untuk membentuk tim kecil.

Berbeda dengan dua rapat di atas di mana tanggapan fraksi-fraksi bisa dikatakan masih belum optimal dalam menyikapi Bab XIII tentang pendidikan dan kebudayaan, rapat pleno ke-18 dan ke-19 PAH I BP MPR lebih rinci, setiap fraksi memberikan pemikirannya tentang Bab XIII tersebut.

Melalui juru bicaranya Vincen T. Radja, F-UD menyampaikan pandangannya terhadap Pasal 31:

- (1) *Setiap warga negara wajib mendapat pendidikan.*
- (2) *Pendidikan dasar wajib diikuti warga negara dan pemerintah wajib membiayainya.*
- (3) *Pemerintah mengusahakan satu sistem pendidikan nasional untuk mencerdaskan kehidupan bangsa dan membentuk manusia yang berahlak mulia yang diatur oleh undang-undang.*
- (4) *Negara wajib memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20 persen dari APBN dan APBD untuk memenuhi kebutuhan kenegaraan pendidikan nasional.*
- (5) *Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi untuk kemajuan peradaban dan persatuan serta kesejahteraan umat manusia.*

Kata *wajib* perlu mendapat tempat di dalam konstitusi. F-

<sup>23</sup> *Ibid.*, hal. 138.

UD beranggapan bahwa saat ini rasio yang masih sekolah terhadap buta sekolah satu berbanding sepuluh, sangat memprihatinkan sekali. Bahwa kata wajib ini perlu dimasukkan dalam konstitusi sejalan dengan Pasal 30 tentang pertahanan negara yang juga disebutkan di mana tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pembelaan negara.<sup>24</sup>

Ditambahkan pula oleh anggota F-UD lainnya Retno Triani Djonan yang mempertegas pendapat F-UG bahwa untuk ayat (4) sebaiknya memang dicantumkan angkanya, sehingga mutu sumber daya manusia kita bisa lebih baik.<sup>25</sup>

F-KB pada kesempatan tersebut mengusulkan terkait dengan Pasal 31, bahwa hak warga negara untuk mendapatkan pendidikan subtansinya itu dan kewajiban negara untuk menyelenggarakan pendidikan. Oleh karena itu, F-KB mengusulkan untuk ayat (1) *“Tiap-tiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan”*.

Kemudian terkait dengan kewajiban, menurut F-KB bukan kewajiban pemerintah melainkan kewajiban negara. Sehingga kata-katanya adalah *“Negara wajib menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional yang diatur dengan undang-undang”*. Sebagaimana yang disampaikan oleh Erman Suparno, *“kata mengusahakan berkonotasi kalau berhasil syukur, tetapi kalau tidak maka tidak apa-apa namanya juga mengusahakan”*. Oleh karena itu F-KB mengusulkan untuk diubah menjadi *“Negara wajib...”*.

Sementara untuk anggaran sebesar 20 persen bagi pendidikan, F-KB mempertanyakan apakah angka itu merupakan batas minimum atau tidak usah disebutkan angkanya karena nanti akan mempengaruhi pembahasan anggaran-anggaran APBN dalam konteks memutuskan anggaran pendidikan, tetapi menurut F-KB kalau wajib diadakan anggaran pendidikan sesuai dengan kebutuhan atau prioritas maka itu lebih baik.<sup>26</sup>

Berdasarkan pendapat F-PPP usul perubahan Pasal 31 sebagai berikut.

---

<sup>24</sup> Sekretariat Jenderal MPR RI, Risalah Rapat PAH I BP MPR, Buku Kedua Jilid 2, Jakarta, 2002, hal. 392-393.

<sup>25</sup> *Ibid.*, hal. 451.

<sup>26</sup> *Ibid.*, hal. 393-394.

- (1) *Tiap-tiap warga negara berhak mendapat pendidikan.*
- (2) *Pendidikan dasar wajib diikuti warga negara dan pemerintah wajib membiayainya.*
- (3) *Pemerintah menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional untuk meningkatkan iman dan takwa berahlak mulia dan mencerdaskan kehidupan bangsa yang diatur dengan undang-undang.*
- (4) *Negara wajib memberantaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20 persen dari APBN dan dari APBD untuk memenuhi kebutuhan pendidikan nasional.*
- (5) *Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi yang tidak bertentangan dengan nilai agama untuk kemajuan peradaban kesejahteraan umat manusia.*

Dalam penjelasannya F-PPP melalui juru bicaranya Ali Hardi Kiaidemak menjelaskan terkait dengan besaran anggaran pendidikan bahwa menurut F-PPP pendidikan itu sebagai investasi yang besar dan mendasar bagi pembangunan bangsa dan negara.<sup>27</sup>

Selain itu, anggota F-PPP lainnya Abdul Aziz Imran Pattisahusiwa menegaskan pendapat F-PPP bahwa kata “mengusahakan” mempunyai pengertian harapan, tidak positif dan tidak konkret karena itu cukup dengan kata “menyelenggarakan” saja.<sup>28</sup>

Dengan juru bicara Zaenal Arifin, F-PDIP menyampaikan bahwa pemerintah mengusahakan pendidikan nasional yang berorientasi pada pembangunan bangsa Indonesia yang memiliki kesadaran kebangsaan, bertakwa, berahlak, berkepribadian, berdaulat, berkeadaban, bersatu, maju dan mandiri.

Selain itu F-PDIP juga mengatakan pendidikan berfungsi untuk mencerdaskan bangsa Indonesia yang terhormat dalam pergaulan bangsa-bangsa di dunia. Dan sekaligus pendidikan memberikan kesadaran akan kebhinekaan bangsa sebagai modal pembangunan bangsa ini.

Hal lainnya yang juga disampaikan F-PDIP terkait dengan

<sup>27</sup> *Ibid.*, hal 394-396.

<sup>28</sup> *Ibid.*, hal. 455.

pendidikan dilaksanakan bersama secara bertanggungjawab dan harmonis antara pemerintah, masyarakat, dan keluarga. Dan selanjutnya menurut F-PDIP bahwa sistem pendidikan nasional memperhitungkan realitas kebhinekaan bangsa serta bersikap demokratis dan non diskriminatif.<sup>29</sup>

Sementara anggota F-PDIP lainnya yaitu Soewarno menambahkan secara teoritis mengenai pendidikan bahwa pendidikan mempunyai peran mengalihkan akumulasi ilmu pengetahuan sehingga judul untuk Bab dimaksud tepat bila dirangkai antara pendidikan dan kebudayaan. Dalam merumuskan pendidikan di UUD harus tercermin tetap adanya idealisme di samping memperhatikan kebutuhan-kebutuhan konkret perkembangan. Oleh karena itu, dalam rumusan UUD tersebut mencantumkan pokok-pokoknya saja, sedangkan yang operatif diatur dalam UU organik.<sup>30</sup>

Selain itu, Pataniari Siahaan anggota F-PDIP juga mempertegas sikap F-PDIP tentang judul Bab-nya tetap yaitu pendidikan dan kebudayaan. Secara umum F-PDIP menyetujui Pasal 31 ayat (1) tetap, ayat (2) tetap, untuk ayat (3) memilih alternatif 1. Sementara untuk ayat (4) dan (5) F-PDIP setuju dengan rancangan.<sup>31</sup>

Di samping itu, salah satu anggota F-PDIP Frans FH. Matrutty yang juga seorang profesor mengatakan sebetulnya tidak tepat menggunakan kata “wajib” dalam ayat (1) tetapi kalau untuk wajib belajar setuju seperti yang disebutkan pada ayat (2).<sup>32</sup>

Baharuddin Aritonang sebagai juru bicara F-PG menyampaikan usulan rumusan Pasal 31 yang tidak jauh berbeda dengan fraksi-fraksi sebelumnya. F-PG menekankan khususnya pada ayat (3) *“Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan sistem pendidikan nasional untuk meningkatkan iman dan takwa, berahlak mulia dan mencerdaskan kehidupan bangsa yang diatur undang-undang”*.

Penekanan pada ayat (3) ini sebetulnya didasari pada

<sup>29</sup> *Ibid.*, hal. 396-398.

<sup>30</sup> *Ibid.*, hal. 416-418.

<sup>31</sup> *Ibid.*, hal. 423-424.

<sup>32</sup> *Ibid.*, hal. 453.

asumsi F-PG bahwa iman dan takwa merupakan ruh dari perilaku individu yang tercermin dari akhlak mulia yang lahir dari pendidikan sebagai produknya dan dapat diimplementasikan dalam kehidupan sehari-hari.<sup>33</sup>

Ditambahkan pula oleh anggota F-PG lainnya yaitu Amidhan yang menyebutkan bahwa F-PG berpendapat untuk ayat (4) lebih menekankan pada pencantuman prioritas pendidikan secara kuantitatif dengan menyebutkan angka prosentase 20 persen. Menurut F-PG hal ini bukannya menjerumuskan pemerintah untuk melanggar UUD, sebaliknya malah pemerintah mendapat dorongan dan tekanan di dalam UUD untuk memprioritaskan pendidikan, dan negara pasti dapat menyesuaikan diri dengan kemampuannya pada saat mencantumkan anggaran pendidikan setiap tahunnya.<sup>34</sup>

Selain itu, Slamet Effendy Yusuf salah seorang anggota F-PG juga mengutarakan pemerintah memang wajib membiayai pendidikan. Oleh karena itu, F-PG mengusulkan untuk ayat (1) *“Tiap-tiap warga negara berhak mendapat pendidikan dan pengajaran”*. Di samping itu, Slamet juga menambahkan bahwa penyebutan angka 20 persen untuk pembiayaan pendidikan adalah salah satu cara menolong masyarakat yang tidak mampu memperoleh pendidikan secara baik.<sup>35</sup>

F-TNI/Polri melalui juru bicaranya I Ketut Astawa mengusulkan rancangan perubahan dari Pasal 31 sebagai berikut:

- (1) *Setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan.*
- (2) *Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan Pemerintah wajib membiayainya.*
- (3) *Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu Sistem Pendidikan Nasional yang diatur dengan undang-undang.*
- (4) *Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20 persen Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara serta dari Anggaran Pendapatan Belanja Daerah*

<sup>33</sup> *Ibid.*, hal. 399.

<sup>34</sup> *Ibid.*, hal. 420.

<sup>35</sup> *Ibid.*, hal. 459-460.

*untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.*

*(5) Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi.*

Untuk ayat (5) ini F-TNI/Polri berpendapat bahwa sebenarnya tujuan pendidikan bukan hanya mengembangkan pengetahuan dan teknologi tetapi juga iman dan takwa. Oleh karena itu, seyogyanya hal ini tidak perlu dicantumkan karena sebenarnya ilmu pengetahuan maupun iman dan takwa juga harus dikembangkan tidak hanya teknologi.<sup>36</sup>

Juru bicara F-PDU Asnawi Latief menyampaikan pandangan fraksinya menyikapi perubahan Pasal 31 dengan mengusulkan perubahan sebagai berikut:

#### Bab XIII Pendidikan dan Pengajaran

*(1) Tiap-tiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan dan pengajaran.*

*(3) Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan sistem pendidikan dan pengajaran nasional.*

*(4) Negara wajib memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20 persen dari APBN dan dari APBD untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan dan pengajaran nasional.*

*(5) Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi yang tidak bertentangan dengan agama untuk memajukan peradaban dan sejarah umat manusia.*

Menurut pandangan F-PDU bahwa pendidikan dan pengajaran dua-duanya tidak bisa dipisahkan, dan cenderung diartikan kebudayaan itu merupakan bagian kecil dari pendidikan padahal melalui kebudayaan muncul ilmu-ilmu termasuk filsafat.

Selain itu, F-PDU juga berpendapat untuk kebudayaan supaya disendirikan sebab pendidikan hanya merupakan bagian dari kebudayaan secara umum. Oleh karena itu, kebudayaan harus memiliki otoritas yang mandiri dalam UUD yang

<sup>36</sup> *Ibid.*, hal. 400-401.

diperbaharui tersebut.<sup>37</sup>

Sebagai juru bicara F-PDKB Gregorius Seto Harianto menyampaikan pendapat bahwa fraksinya tidak keberatan mengenai judul pendidikan dan kebudayaan hanya dengan catatan bahwa persoalan terminologi yang digunakan adalah satu terminologi bahasan yang merupakan kesepakatan.

Untuk Pasal 31 ayat (1) F-PDKB berpendapat bahwa pengertian wajib itu di dalam undang-undang harus diberikan sanksi-sanksi karena pengertian wajib di dalam satu peraturan perundang-undangan biasanya memiliki sanksi.<sup>38</sup>

Di samping itu, seperti yang juga diutarakan oleh Gregorius bahwa F-PDKB tidak setuju adanya pencantuman angka kuantitatif pada ayat mengenai anggaran pendidikan. Menurut F-PDKB akan dapat berbahaya nantinya. Selain itu, F-PDKB juga mengusulkan untuk tidak mencantumkan ayat (5) sebagaimana usulan rancangan TAP MPR No. XI/MPR/2001.<sup>39</sup>

Salah satu anggota F-KKI Anthonius Rahail sebagai juru bicara mengemukakan bahwa fraksinya memandang rumusan UUD 1945 Bab XIII Pasal 31 yang dicantumkan dalam TAP MPR No. XI/MPR/2001 belum cukup lengkap karena belum dicantumkan hak dan kewajiban masyarakat untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan pendidikan, padahal selama ini partisipasi masyarakat dalam hal pendidikan terasa sekali manfaatnya.

Khususnya ayat (2) F-KKI mengusulkan "*Penyelenggaraan pendidikan merupakan hak tanggungjawab dan kewajiban setiap warga negara secara individual maupun bersama-sama dan pemerintah yang diatur lebih lanjut dengan undang-undang*". Pencantuman rumusan seperti itu sekaligus merupakan pengakuan negara terhadap peran serta keluarga dan masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan yang memang selama ini sudah dirasakan.

Mengenai anggaran pendidikan F-KKI berpendapat apabila pencantuman 20 persen anggaran pendidikan dari APBN dan APBD adalah baik karena dengan demikian masyarakat

<sup>37</sup> Disarikan dari *ibid.*, hal. 402-403.

<sup>38</sup> *Ibid.*, hal. 404-405.

<sup>39</sup> *Ibid.*, hal. 406.



Indonesia akan maju sesuai dengan harapan.<sup>40</sup>

F-UG sangat senang sekali karena keinginan untuk menjadikan pendidikan sebagai bagian yang penting dalam pembangunan negara bangsa. Soedijarto selaku juru bicara F-UG mengemukakan Pasal 31 sangat erat hubungannya dengan Pembukaan UUD 1945 dan menurutnya tidak ada pembukaan UUD negara lain yang menyebut “bangsa” seperti dalam Pembukaan UUD 1945.

F-UG mengusulkan untuk judul Bab-nya tetap, kemudian untuk Pasal 1 tetap seperti yang rumusan baru. Tetapi untuk Pasal 31 F-UG menginginkan agar isi pasal tersebut di mana ayat (3) menjadi ayat (2) dengan alasan bahwa ayat (2) lebih khusus daripada ayat (3), sehingga untuk ayat (3) tentang sistem pendidikannya, dan ayat (2) mengenai wajib belajarnya.

Selanjutnya dikemukakan oleh Soedijarto bahwa masalahnya apakah perlu dalam ayat itu ada rumusan tentang tujuan pendidikan sebab kalau seperti rancangan maka itu tidak utuh karena hanya ahklak dan cerdas. Untuk merumuskan tujuan harus ada *survivelness*. Sehingga harus baik moralnya, cerdas, dan spartan. Oleh karena itu, perlu dibahas apakah hal itu perlu atau tidak.

Sementara untuk anggaran pendidikan, F-UG berpendapat bahwa sudah merupakan tanggungjawab pemerintah adalah yang utama pendidikan.<sup>41</sup> Sutjipto yang juga anggota F-UG menambahkan terkait dengan ayat (5) bahwa pada dasarnya kemajuan teknologi tidak boleh bertentangan dengan nilai agama atau peradaban manusia.<sup>42</sup>

AM. Luthfi sebagai juru bicara F-Reformasi menyampaikan bahwa F-Reformasi sepakat dengan rancangan Pasal 31 ayat (1), ayat (2), ayat (3), sementara untuk ayat (4) sepakat dengan alternatif kedua dengan mencantumkan 20 persen anggaran pendidikan dari APBN dan APBD. Sedangkan untuk ayat (5) menurut F-Reformasi bahwa tidak ada sedikit pun agama menghalangi ilmu pengetahuan dan teknologi, bahkan dalam Islam sekurang-kurangnya justru menggunakan ilmu

<sup>40</sup> *Ibid.*, hal. 407-408.

<sup>41</sup> *Ibid.*, hal. 409-411.

<sup>42</sup> *Ibid.*, hal. 463.

pengetahuan dan teknologi.<sup>43</sup>

Dari 12 fraksi yang ada di PAH I BP MPR hanya ada satu fraksi yang tidak memberikan pendapatnya dalam rapat pleno ke-18 dan ke-19 yang membahas mengenai Pasal 31 rancangan perubahan UUD, yaitu fraksi Partai Bulan Bintang. Dari dua kali rapat pleno tersebut anggota fraksi PBB tidak hadir.<sup>44</sup>

Berdasarkan latar belakang pembahasan di PAH I BP MPR dan tanggapan fraksi-fraksi tersebut jelas bahwa terdapat komitmen yang kuat untuk memprioritaskan pendidikan. Pendidikan diakui sebagai hak asasi manusia, karena adalah kewajiban negara untuk memenuhi (*to fulfill*), melindungi (*to protec*) dan memajukannya (*to promote*). Bahkan untuk jenjang pendidikan dasar merupakan kewajiban setiap warga negara. Sebagai konsekuensi dari pembebanan kewajiban tersebut, negara membiayai biaya pendidikan dasar dengan cara memprioritaskan anggaran sekurang-kurangnya dua puluh persen dari APBN dan APBD.

### ANGGARAN NEGARA

Secara etimologis perkataan anggaran berasal dari akar kata “anggar” yang berarti “kira-kira” atau “perhitungan”. Anggaran adalah perkiraan atau perhitungan jumlahnya pengeluaran atau belanja yang akan dikeluarkan oleh negara. Di Belanda, anggaran disebut dengan “*begrooting*” yang berasal dari kata “*grooten*” yang berarti mengirakan. Di Inggris disebut dengan “*budget*” yang berasal dari bahasa Perancis “*bouge*”. Pada zaman Hindia-Belanda secara resmi pemerintah menggunakan perkataan anggaran dengan *begrooting* berdasarkan *Regeling Reglement (RR)* maupun *Indische Staatsregeling (IS)*.<sup>45</sup>

Menurut konsep administrasi negara, kebijakan penyusunan anggaran negara adalah wilayah administrasi keuangan

<sup>43</sup> *Ibid.*, hal. 413-415.

<sup>44</sup> Lihat daftar absensi rapat pleno ke-18 dan ke-19 PAH I BP MPR fraksi PBB, *ibid.*, hal. 438 dan 504.

<sup>45</sup> Arifin P. Soeria Atmadja, *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara*, (Jakarta: PT Gramedia, 1986), hal. 9-10.

yang meliputi tiga konsep dasar, yaitu<sup>46</sup>:

1. pembuatan anggaran belanja, merencanakan bagaimana uang akan digunakan;
2. pembukuan, menentukan bagaimana uang digunakan;
3. pelaporan keuangan, semua fakta dikumpulkan dari administrasi tiap bagian. Pelaporan ini menunjukkan kedudukan anggaran, neraca mata anggaran, dan laporan pemeriksaan keuangan. Laporan ini harus senantiasa tersedia bagi pimpinan tertinggi untuk dapat digunakan dengan segera sebagai dasar pertimbangan kebijakan.

Anggaran merupakan instrumen alokasi faktor-faktor produksi. Sebagai bagian dari keuangan negara, anggaran merupakan aspek yang paling kompleks dalam kebijakan ekonomi dan keuangan. Oleh sebab itu penyusunan anggaran negara juga memperhatikan dasar-dasar dan faktor-faktor perekonomian nasional secara menyeluruh. Proses penyusunan anggaran negara membutuhkan perencanaan yang meliputi semua penerimaan negara dari sumber-sumber pajak dan bukan pajak selama tahun anggaran yang akan dijalankan.<sup>47</sup>

Dalam bidang ilmu ekonomi publik, anggaran mempunyai tiga fungsi pokok, yaitu fungsi politik (otorisasi), fungsi pengawasan, dan fungsi mikro ekonomi. Masing-masing fungsi tersebut pada prinsipnya menguatkan dasar dan tujuan anggaran dalam suatu negara yang menentukan kelanjutan pembangunan suatu negara. Melalui anggaran tersebut kebijakan negara dalam pembangunan diarahkan untuk meningkatkan atau menciutkan.<sup>48</sup>

APBN sebagai perwujudan anggaran negara seringkali dimanfaatkan sebagai stimulus bagi pertumbuhan dan instrumen pemerataan. APBN sebagai suatu rencana kerja dan kebijakan selalu diberikan bentuk hukum undang-undang yang lebih banyak berisi angka-angka. Dari sisi formal (*wet in*

---

<sup>46</sup> Harry W. Marsh, *Guiding Principles of Public Administration*, (New York; USOM, 1956), hal. 23.

<sup>47</sup> Dian Puji N. Simatupang, *Determinasi Kebijakan Anggaran negara*, (Jakarta; Penerbit Papas Sinar Sinanti, 2005), hal. 3-4.

<sup>48</sup> *Ibid.*, hal. 39-40.

Dalam perspektif hukum, politik hukum anggaran harus bersumber kepada konstitusi sebagai hukum tertinggi, yaitu UUD 1945.

*formelenzin*) UU APBN sama dengan undang-undang lainnya. Namun UU APBN memiliki kekhususan dalam hal periodesitas dan kontinuitas. Dari sudut materil UU APBN tidak mengikat masyarakat umum meskipun bersifat hukum publik.<sup>49</sup>

Sebagai penjabaran kebijakan negara, APBN terkait dengan masalah politik hukum. Politik hukum inilah yang menentukan bagaimana kebijakan akan dituangkan oleh DPR dan Presiden dalam APBN. Politik hukum anggaran adalah semua tindakan-tindakan kebijaksanaan untuk menetapkan jumlah dan susunan pengeluaran pemerintah dan untuk penetapan jumlah dan susunan alat-alat pembiayaan yang diperlukan untuk pengeluaran tersebut.<sup>50</sup>

Dalam perspektif hukum, politik hukum anggaran harus bersumber kepada konstitusi sebagai hukum tertinggi, yaitu UUD 1945. Tujuan nasional dalam pembukaan UUD 1945 dan ketentuan-ketentuan dalam batang tubuh UUD 1945 merupakan politik hukum tertinggi. Masalah anggaran negara diatur dalam Bab VIII tentang Keuangan Negara terutama Pasal 23<sup>51</sup>. Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Ketentuan tersebut menunjukkan arah pembentukan APBN adalah untuk kemakmuran rakyat. Salah satu parameter kemakmuran rakyat sebagai kebutuhan dasar masyarakat adalah di bidang pendidikan. Konsekuensinya, penyusunan anggaran

<sup>49</sup> *Ibid.*, hal. 19-20.

<sup>50</sup> R.H.A. Rachman Prawiraamidjaja, *Keuangan negara dan kebijaksanaan Fiskal*, (Bandung; Alumni, 1980), hal. 60.

<sup>51</sup> Hasil Perubahan Ketiga UUD 1945.

harus memperhatikan ketentuan konstitusi masalah pendidikan sebagaimana diatur dalam Pasal 31 UUD 1945, salah satunya adalah memprioritaskan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari APBN untuk bidang pendidikan.

Prosedur pembahasan RUU APBN diatur dalam Pasal 23 ayat (2) dan (3) UUD 1945. RUU APBN diajukan oleh presiden untuk dibahas bersama DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD. Apabila DPR tidak menyetujui RAPBN yang diusulkan Presiden, Pemerintah menjalankan APBN tahun yang lalu.

### **PENDIDIKAN DALAM APBN 2005**

Berdasarkan Undang-undang Nomor 36 Tahun 2004 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2005 Dalam lampiran pagu anggaran berdasarkan program sektor pendidikan mendapatkan alokasi dana sebagai berikut:

1. Program pendidikan usia dini	Rp. 375.220,0 juta
2. Program wajib belajar pendidikan dasar 9 tahun	Rp.8.547.940,0 juta
3. Program pendidikan menengah	Rp.3.320.024,9 juta
4. Program pendidikan tinggi	Rp. 7.707.159,6 juta
5. Program pendidikan yang bukan formal	Rp. 334.396,4 juta
6. Program peningkatan mutu Pendidik dan Tenaga Kependidikan	Rp. 2.883.325,0 juta
7. Program pengembangan budaya Baca dan pembinaan perpustakaan	Rp. 67.775,2 juta
8. Program penelitian dan pengembangan Pendidikan	Rp. 86.390,0 juta
9. Program manajemen pelayanan pendidikan	Rp. 360.345 juta
10. Pendidikan kedinasan	Rp. 646.967 juta

**Total** Rp. 24.225.543 juta

Jumlah anggaran/alokasi dana pendidikan tersebut berkisar 6% dari total APBN sebesar Rp. 397.769.309.661.000,00 (tiga ratus sembilan puluh tujuh trilyun tujuh ratus enam puluh

sembilan milyar tiga ratus sembilan juta enam ratus enam puluh satu ribu rupiah). Hal ini tentu tidak sesuai dengan ketentuan konstitusi yang menyatakan bahwa negara memprioritaskan pendidikan dengan menyediakan anggaran sekurang-kurangnya dua puluh persen. Dua puluh persen dari total APBN nilainya sekitar 79 trilyun rupiah.

Mengenai ketidaksesuaian tersebut, pemerintah melalui Menteri Pendidikan Nasional dalam persidangan di Mahkamah Konstitusi tanggal 20 Juli 2005 memberikan keterangan baik lisan maupun tertulis bahwa pemerintah serius betul ingin melaksanakan ketentuan Konstitusi. Dalam rencana strategi (Renstra Departemen Pendidikan Nasional) sudah jelas, dan pada saat ini menjadi Departemen yang paling besar menerima anggaran Negara. Apabila Departemen Pendidikan Nasional memperoleh anggaran sebesar 25%, Departemen Pendidikan Nasional belum siap. Departemen ini memerlukan waktu untuk *capacity building*.

Antara pemerintah dengan DPR sudah terdapat kesepakatan resmi untuk penundaan besarnya anggaran pendidikan, berupa komitmen realisasi anggaran secara bertahap, yaitu; Tahun 2004 sebesar 6,6%, Tahun 2005 sekitar 8,3%, dan akan melonjak menjadi 9,6% melalui APBN Perubahan, Tahun 2006 mencapai 12%, Tahun 2007 17,4%, dan Tahun 2008 mencapai 20,1%.

Alokasi dana pendidikan seperti juga diatur dalam Pasal 49 ayat (1) Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, yang menyatakan bahwa dana pendidikan, selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan, dialokasikan minimal dua puluh persen dari APBN dan minimal dua puluh persen dari APBD, belum dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya, karena berkaitan dengan kemampuan keuangan negara, walaupun demikian Pemerintah berupaya melaksanakan pemenuhan alokasi pendanaan pendidikan secara bertahap. Pencapaian persentase minimal dua puluh persen dari APBN dan APBD untuk bidang pendidikan perlu dilakukan dengan:

- a. mempertimbangkan pembiayaan untuk pembangunan bidang-bidang lainnya;

- b. melalui penyesuaian pemenuhan secara bertahap sesuai dengan kondisi kemampuan keuangan negara.

Penyusunan APBN Tahun Anggaran 2005 dilakukan dengan menyeimbangkan antara berbagai kebutuhan untuk mencapai tujuan bernegara, dengan kemampuan negara untuk membiayainya. Penyusunan APBN Tahun Anggaran 2005 diarahkan untuk mendukung pelaksanaan tiga agenda pembangunan, yaitu:

- a. mempercepat reformasi;
- b. meningkatkan kesejahteraan rakyat; dan
- c. memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

#### **PUTUSAN MK TENTANG PENGUJIAN UU APBN**

Putusan MK tentang pengujian UU APBN merupakan putusan atas permohonan Perkara No. 012/PUU-III/2005. Putusan ini diucapkan dihadapan sidang yang terbuka untuk umum pada tanggal 19 Oktober 2005. Di dalam putusan ini terdapat dua orang hakim konstitusi yang mengemukakan alasan berbeda (*concurring opinion*) dan dua orang hakim mengemukakan pendapat berbeda (*dissenting opinion*).

Pemohon mendalilkan bahwa UU APBN Tahun 2005 yang menetapkan alokasi anggaran untuk pendidikan kurang dari dua puluh persen dari APBN bertentangan dengan Pasal 27 ayat (2), Pasal 28D ayat (2), Pasal 28H ayat (1) dan ayat (3), Pasal 31 ayat (2) dan ayat (4) UUD 1945. Terhadap ketentuan Pasal 27 ayat (2), Pasal 28D ayat (2), Pasal 28H ayat (1) dan ayat (3) UUD 1945, MK berpendapat bahwa ketentuan UU APBN tidak bertentangan.

Sedangkan terhadap Pasal 31 ayat (2) dan ayat (4) UUD 1945, MK menyatakan bahwa UU APBN bertentangan. Dalam pertimbangan hukumnya, MK menyatakan bahwa kewajiban negara yang timbul dari hak warga negara untuk mendapatkan pendidikan yang dijamin oleh UUD 1945 adalah lebih luas dibandingkan dengan hak mendapatkan pendidikan dari yang bukan warga negara.

Kewajiban negara terhadap warga negara dalam bidang

Dari sudut pandang hak asasi manusia, hak untuk mendapatkan pendidikan termasuk dalam hak asasi di luar hak sipil dan politik, dan termasuk dalam hak sosial, ekonomi,

pendidikan mempunyai dasar yang lebih fundamental, sebab salah satu tujuan didirikannya Negara Kesatuan Republik Indonesia (*het doel van de staat*) adalah untuk mencerdaskan kehidupan bangsa sebagaimana tertuang dalam Pembukaan UUD. Dengan demikian, salah satu kewajiban tersebut melekat pada eksistensi negara dalam arti bahwa justru untuk mencerdaskan kehidupan bangsalah maka negara Indonesia dibentuk. Hak warga negara untuk mendapatkan pendidikan tidak hanya sebatas kewajiban negara untuk menghormati dan melindungi tetapi menjadi kewajiban negara untuk memenuhi hak warga negara tersebut. Karena demikian pentingnya pendidikan bagi bangsa Indonesia, menyebabkan pendidikan tidak hanya semata-mata ditetapkan sebagai hak warga negara saja, bahkan UUD 1945 memandang perlu untuk menjadikan pendidikan dasar sebagai kewajiban warga negara. Agar kewajiban warga negara dapat dipenuhi dengan baik maka UUD 1945, Pasal 31 ayat (2), mewajibkan kepada pemerintah untuk membiayainya.

Dari sudut pandang hak asasi manusia, hak untuk mendapatkan pendidikan termasuk dalam hak asasi di luar hak sipil dan politik, dan termasuk dalam hak sosial, ekonomi, dan budaya. Kewajiban negara untuk menghormati (*to respect*) dan memenuhi (*to fulfil*) hak sosial, ekonomi, politik merupakan kewajiban atas hasil (*obligation to result*) dan bukan merupakan kewajiban untuk bertindak (*obligation to conduct*) sebagaimana pada hak sipil dan politik. Kewajiban negara dalam arti *obligation to result* telah dipenuhi apabila negara dengan itikad baik telah memanfaatkan sumber daya maksimal yang tersedia (*maximum available resources*) dan telah melakukan realisasi progresif (*progressive realization*).

Dari segi substansi, UU APBN adalah rencana keuangan yang mencerminkan pilihan kebijakan untuk satu tahun



anggaran. Pilihan kebijakan tersebut menyangkut perkiraan penerimaan dan pengeluaran yang diharapkan akan terjadi dalam suatu periode di masa depan. Sebagai UU yang mempunyai kekuatan mengikat, UU APBN terutama mengikat Pemerintah dalam menghimpun pendapatan baik dari aspek jumlah maupun sumber pendapatan tersebut dan demikian juga halnya dalam pembelanjanya. Sebagai rencana, maka UU APBN terbuka untuk dilakukan revisi atau perubahan apabila asumsi-asumsi yang digunakan untuk dasar penyusunannya mengalami perubahan, sehingga diperlukan penyesuaian, namun tetap dalam jangka batas waktu berlakunya APBN, yaitu satu tahun anggaran.

Dalam hubungannya dengan hak warga negara atas pendidikan Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa kewajiban negara adalah sebagai *obligation to result* dan dengan memanfaatkan sumber daya semaksimal mungkin, dengan beritikad baik, yang realisasinya secara progresif. Namun dengan adanya Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 yang menentukan untuk memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20 persen dari APBN, maka sifat *obligation to result* dalam memenuhi hak warga negara atas pendidikan telah menjadi lebih kuat yaitu menjadi *obligation to conduct*. Dengan demikian, apabila ternyata dalam sebuah UU APBN alokasi minimal 20 persen untuk penyelenggaraan pendidikan tidak dipenuhi, maka UU APBN tersebut bertentangan dengan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945.

Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 tidak memberi batasan apa yang termasuk dalam anggaran pendidikan. Dalam usaha untuk menentukan komponen anggaran pendidikan, atas persetujuan bersama Presiden dan DPR telah ditetapkan bahwa yang termasuk dalam anggaran pendidikan adalah pendidikan yang langsung dinikmati oleh masyarakat sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 49 ayat (1) Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional ( Selanjutnya disebut UU Sisdiknas), yaitu dana untuk pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan. Dengan adanya ketentuan Pasal 49 ayat (1) UU Sisdiknas, maka secara tidak langsung akan menaikkan jumlah nominal anggaran pendidikan dibandingkan

apabila dalam perhitungan anggaran pendidikan tersebut dimasukkan komponen gaji pendidik dan pendidikan kedinasan.

Keputusan bersama pemerintah dan DPR tersebut dilatarbelakangi niat agar dapat melaksanakan ketentuan konstitusional dengan baik, karena apabila dalam menafsirkan 20 persen yang terdapat dalam Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 dimasukkan komponen gaji pendidik dan pendidikan kedinasan, maka akan didapatkan jumlah nominal yang lebih sedikit dalam anggaran pendidikan. Dengan demikian, menurut Mahkamah, telah tercermin adanya itikad baik dari Pemerintah bersama DPR untuk melaksanakan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945. Hal ini ditambah pula dengan telah adanya kesepakatan antara DPR dengan pemerintah untuk selalu menaikkan persentase anggaran pendidikan dari tahun ke tahun sehingga dalam jangka waktu lima tahun ke depan ketentuan UUD dapat dipenuhi.

Mahkamah Konstitusi juga telah memutus permohonan Perkara Nomor 011/PUU-III/2005 yang pada amarnya menyatakan bahwa Penjelasan Pasal 49 ayat (1) UU Sisdiknas tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dengan alasan karena penjelasan Pasal 49 ayat (1) UU Sisdiknas dimaksud telah memuat suatu norma baru yang berbeda dengan pasal yang dijelaskan. Oleh karenanya pemenuhan ketentuan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 tentang alokasi anggaran 20 persen tidaklah dilakukan secara bertahap dan sebagaimana telah diuraikan di atas terhadap Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 negara mempunyai kewajiban yang termasuk dalam kewajiban negara untuk memenuhinya. Adanya alokasi anggaran pendidikan dalam UU APBN yang kurang dari 20 persen adalah bertentangan dengan perintah Pasal 31 ayat (4) UUD 1945, yang menyatakan bahwa anggaran tersebut diprioritaskan sekurang-kurangnya 20 persen, meskipun telah ternyata bahwa DPR bersama Presiden telah dengan itikad baik memanfaatkan sumber daya secara maksimal serta bertekad untuk melakukan realisasi secara progresif dalam penyusunan APBN seterusnya.

Pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi tersebut jelas mengarah dan menyatakan bahwa UU APBN bertentangan dengan UUD 1945. Namun untuk menyatakan sebagai tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, Mahkamah mem-

pertimbangkan jika menyatakan UU APBN tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, maka sebagai akibat hukumnya adalah seluruh rencana pendapatan dan belanja negara yang tertuang dalam APBN tidak mengikat lagi kepada Presiden yang sesuai dengan UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara Pasal 6 ayat (1), merupakan pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara. Seluruh realisasi pendapatan dan belanja negara yang didasarkan atas UU APBN tidak mempunyai dasar hukum lagi.

Apabila atas putusan Mahkamah yang menyatakan UU APBN tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, kemudian Presiden dengan persetujuan DPR harus menyusun kembali alokasi dari pendapatan belanja yang telah direalisasi agar untuk sektor pendidikan terpenuhi 20 persen dengan cara mengurangi anggaran sektor lain, tentunya juga akan menimbulkan ketidakpastian hukum pada realisasi belanja yang telah dikeluarkan oleh sektor lain yang anggarannya harus dikurangi. Di samping secara administratif pengelolaan keuangan adalah hal yang sangat sulit untuk dilakukan karena akan mengubah seluruh administrasi keuangan di Indonesia untuk disesuaikan. Hal tersebut memerlukan biaya, tenaga dan waktu yang sangat sulit untuk diperhitungkan.

Apalagi ternyata bahwa anggaran pendidikan tahun sebelumnya lebih sedikit nilai atau jumlah nominalnya daripada anggaran yang sedang berjalan, sekiranya permohonan dikabulkan maka justru para pemohon dan segenap warga negara yang mempunyai kepentingan yang sama dengan para Pemohon akan semakin dirugikan.

Mahkamah Konstitusi menimbang berdasarkan UU MK dalam hal perkara pengujian UU, apabila Mahkamah berpendapat permohonan beralasan, maka amar putusannya menyatakan permohonan dikabulkan. Dengan dasar uraian sebagaimana tersebut di atas, Mahkamah berpendapat bahwa permohonan para Pemohon adalah beralasan, namun apabila Mahkamah menyatakan permohonan dikabulkan, maka berdasarkan Pasal 23 ayat (3) UUD 1945 akan berlaku ketentuan APBN tahun yang lalu. Hal tersebut tidak mungkin diterapkan pada permohonan ini, karena akan menimbulkan kekacauan

(*governmental disaster*) dalam administrasi keuangan negara, yang dapat mengakibatkan ketidakpastian hukum (*rechts-onzekerheid*) dan bahkan akibatnya dapat akan lebih buruk apabila ternyata anggaran pendidikan pada APBN sebelumnya lebih kecil jumlahnya.

Akhirnya Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa meskipun UU APBN bertentangan dengan UUD 1945, namun terdapat cukup alasan-alasan objektif yang menyebabkan UU APBN tidak dapat dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sehingga permohonan para Pemohon dinyatakan tidak dapat diterima.

#### **DILEMA DALAM PUTUSAN MK**

Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 012/PUU-III/2005 yang telah diuraikan menunjukkan adanya kearifan sekaligus dilema bagi Mahkamah Konstitusi. Hal ini dapat kita lihat dari pertimbangan hukum yang secara jelas mengarah dan menyatakan bahwa sesungguhnya ketentuan UU APBN yang tidak mengalokasikan anggaran pendidikan sebesar dua puluh persen adalah bertentangan dengan UUD 1945, khususnya Pasal 31 ayat (4).

Dalam kasus-kasus pengujian undang-undang yang lain, jika dalam pertimbangan hukum majelis hakim sudah menyatakan bahwa suatu ketentuan undang-undang yang dimohonkan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar, maka amar putusannya adalah permohonan dikabulkan yang berarti menyatakan ketentuan tersebut tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Jika hal ini diterapkan pada pengujian UU APBN, maka keseluruhan UU APBN yang dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Hal ini karena UU APBN adalah satu kesatuan dan lebih banyak berupa perhitungan yang tidak pisah dipisah-pisahkan. Penambahan terhadap satu ketentuan tertentu berarti harus ada pengurangan pada item ketentuan yang lain.

Namun, dalam putusan ini, sebelum memasuki amar putusan, Majelis Hakim Konstitusi mengemukakan pertimbangan lain terkait dengan konsekuensi hukum jika UU APBN dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat, yaitu

akan menimbulkan kekacauan dalam administrasi keuangan negara (*governmental disaster*) dan ketidakpastian hukum (*rechtsonzekerheid*). Akhirnya majelis hakim menyatakan bahwa permohonan para pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*).

Putusan yang menyatakan permohonan tidak dapat diterima, atau lebih dikenal dengan istilah NO, adalah putusan yang biasanya terkait dengan masalah *legal standing* dan kewenangan Mahkamah Konstitusi. Jika pemohon tidak memiliki *legal standing*, atau permohonan bukan merupakan kewenangan Mahkamah Konstitusi, maka putusannya adalah NO. Dengan adanya putusan pada perkara ini, maka putusan NO juga berlaku terhadap perkara yang sesungguhnya seharusnya dikabulkan, namun karena alasan-alasan obyektif pengabulan yang berarti pembatalan suatu ketentuan undang-undang tersebut tidak dapat dilakukan.

Putusan MK ini, di sisi lain juga dapat menjadi dilema pada pelaksanaannya, terutama terkait dengan putusan sebelumnya dalam Perkara Nomor 011/PUU-III/2005 tentang pengujian UU Sisdiknas yang membatalkan ketentuan Penjelasan Pasal 49 ayat (1). Akibatnya Pengalokasian anggaran sebesar dua puluh persen tidak dapat dilakukan secara bertahap sebagaimana disebutkan oleh Penjelasan Pasal 49 ayat (1) UU Sisdiknas.

Pertanyaan yang muncul adalah apakah pada UU APBN mendatang ketentuan dua puluh persen anggaran pendidikan harus dipenuhi secara langsung atau secara bertahap? Sesuai dengan putusan pengujian UU Sisdiknas, maka harus dipenuhi secara langsung, tidak secara bertahap karena ketentuan konstitusi pelaksanaannya tidak dapat ditunda-tunda. Namun jika UU APBN mendatang tetap mengalokasikan kurang dari dua puluh persen dari APBN untuk pendidikan dan ada yang mengajukan permohonan pengujian, maka jika Mahkamah Konsisten, tentu akan diputus seperti halnya dalam perkara No. 12 ini, yaitu NO. Apalagi jika melihat bagian pertimbangan hukum Mahkamah yang pada putusan ini mengakui adanya niat baik Pemerintah dan DPR untuk mencapai alokasi anggaran pendidikan dua puluh persen dari APBN dan APBD.

Masalah ini memerlukan perhatian semua pihak,

termasuk Mahkamah Konstitusi yang telah mengeluarkan dua putusan terkait dengan UU Sisdiknas dan UU APBN. Jika masalah ini tidak terselesaikan, akan menimbulkan ketidakpastian hukum yang sebelumnya oleh Majelis Hakim Konstitusi dikhawatirkan terjadi jika UU APBN dibatalkan. □

#### DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly, 2005. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Edisi Revisi. Jakarta: Konstitusi Press.
- Asshiddiqie, Jimly, 2005. *Penyelenggaraan Good Governance Dalam Rangka Penegakan Nilai-Nilai Konstitusional UUD 1945*. Makalah disampaikan pada acara Wisuda Semester Ganjil 2005 Universitas Indonusa Esa Unggul, Jakarta, 6 Oktober 2005.
- Atmadja, Arifin P. Soeria, 1986. *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara*. Jakarta: PT Gramedia.
- <http://mkb.kerjabudaya.org/mkb-052001/mkb-pokok-052001/pokok-3-052001.htm>
- Marsh, Harry W., 1956. *Guiding Principles of Public Administration*. New York: USOM, 1956.
- Sekretariat Jenderal MPR RI, 2002. *Risalah Rapat Badan Pekerja MPR RI*. Buku Kesatu. Jakarta.
- Sekretariat Jenderal MPR RI, 2002. *Risalah Rapat PAH I BP MPR*. Buku Kedua Jilid 2. Jakarta.
- Sekretariat Jenderal MPR, 2003. *Panduan Memasyarakatkan UUD 1945*. Jakarta.
- Simatupang, Dian Puji N., 2005. *Determinasi Kebijakan Anggaran negara*. Jakarta: Penerbit Papas Sinar Sinanti, 2005.
- Prawiraamidjaja, R.H.A. Rachman, 1980. *Keuangan negara dan kebijaksanaan Fiskal*. Bandung: Alumni.

## HARAPAN MEWUJUDKAN KUALITAS MANUSIA INDONESIA YANG BERDAYA SAING TINGGI<sup>1</sup>



OLEH ARIS YUNANTO, M.SE.

Peneliti PSIE Institute dan Kandidat Doktor bidang Ilmu Ekonomi pada Program Pascasarjana Ilmu Ekonomi Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia

*“...belajarlah sejak di buaian hingga ke liang lahat..”  
(peribahasa)*

Fitrah bagi setiap insan yang hidup di dunia untuk mengenyam pendidikan dengan cara apapun dalam seluruh kehidupannya di dunia. Pendidikan merupakan usaha agar manusia dapat mengembangkan potensi dirinya melalui proses pembelajaran melalui cara-cara formal pada lembaga-lembaga pendidikan tertentu maupun cara lain yang dikenal, diakui dan hidup dalam pergaulan masyarakat.

Lalu sudahkah pendidikan di Indonesia dikelola dengan baik? Kini kita sedang menuai dampak jangka panjang atas ketidakberhasilan pendidikan. Selalu bergantinya kurikulum pendidikan dengan tujuan untuk perbaikan, atau sekedar proyek saja, buku ajar yang selalu berubah setiap tahunnya, gaji guru yang jauh di bawah gaji guru di negara lain menjadi indikator

<sup>1</sup> Sebagai kajian ekonomi terhadap Putusan MK No. 012/PUU-III/2005 tentang Pengujian Undang-Undang No. 36 Tahun 2004, yang diputus MK pada tanggal 13 Oktober 2005.

Dari tahun ke tahun rasanya belum pernah sekalipun besarnya anggaran pendidikan negara kita melebihi angka 10 persen dari total anggaran negara (APBN)

pengelolaan yang kurang baik dan tidak terintegrasi dengan sempurna. Dalam soal anggaran misalnya, sejak dulu pemerintah kita tidak mau mengalokasikan anggaran pendidikan dalam jumlah yang memadai. Dari tahun ke tahun rasanya belum pernah sekalipun besarnya anggaran pendidikan negara kita melebihi angka 10 persen dari total anggaran negara (APBN).

Sebagaimana kita ketahui bersama, bahwa Alinea Keempat Pembukaan (*Preamble*) UUD 1945, telah merumuskan beberapa tujuan negara Indonesia, salah satunya adalah mencerdaskan kehidupan bangsa. Sebagai upaya untuk mewujudkan tujuan negara tersebut adalah dengan sistem pendidikan nasional (*Sisdiknas*) yang dilaksanakan secara menyeluruh dan menjamin pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan bagi seluruh rakyat Indonesia, tanpa kecuali.

Lebih lanjut ditegaskan dalam Pasal 31 UUD 1945 ayat (1) bahwa *setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan*; ayat (2) *setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya*; ayat (3) *pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang*; ayat (4) *negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional*; ayat (5) *pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia*.

Dalam perkembangannya alokasi dana pendidikan seperti



diatur dalam Pasal 49 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, yang menyatakan bahwa dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20% (dua puluh persen) dari anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) pada sektor pendidikan dan minimal 20% (dua puluh persen) dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), belum dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya, karena berkaitan dengan kemampuan keuangan negara, walaupun demikian pemerintah berupaya melaksanakan pemenuhan alokasi pendanaan pendidikan secara bertahap.

Angka itu sendiri pertama kali secara resmi sudah muncul di amandemen Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa anggaran pendidikan minimal 20 persen dari nilai APBN dan APBD. Setidaknya hal ini untuk menyatakan bahwa isu 20 persen dalam pemerintahan bukanlah barang baru, bahkan telah menjadi bagian dari konstitusi.

Hampir semua partai yang berkuasa di negeri ini kembali mengungkit-ungkit dana pendidikan dalam anggaran pemerintah, baik anggaran pusat (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/APBN) maupun anggaran daerah (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah/APBD). Bahkan, sebagian partai dengan terang-terangan menargetkan angka 20 persen (dari anggaran di APBN) untuk pendidikan sebagai janji atau programnya di masa yang akan datang.

Penyusunan APBN Tahun Anggaran 2005 dilakukan dengan menyeimbangkan antara berbagai kebutuhan untuk mencapai tujuan bernegara, dengan kemampuan negara untuk membiayainya. Kebijakan pendanaan pendidikan yang dialokasikan minimal 20% dari APBN dan APBD di luar gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan [Pasal 49 ayat (1) UU Nomor 20 Tahun 2003] sudah sesuai dengan *International benchmark* pendanaan pendidikan yang sampai saat ini adalah 5% dari PDB. 20% dari APBN/APBD sebagaimana dimaksud pada Pasal 49 ayat (1) ekuivalen dengan  $\pm 4,35\%$  PDB (Produk Domestik Bruto). Sebagai gambaran, berikut ini adalah prosentase anggaran pendidikan beberapa negara terhadap PDB masing-masing negara (**lihat Tabel 1**).

Tidak dapat disangkal lagi bahwa masalah alokasi

**Tabel 1** Persentase Anggaran Pendidikan terhadap PDB

No.	Negara	Prosentase Anggaran
1	Indonesia	1,4
2	Vietnam	2,8
3	Srilanka	3,4
4	Philipina	3,4
5	Brunei	4,4
6	Thailand	5,0
7	India	5,1
8	Malaysia	5,2
9	Korea Selatan	5,3
10	Jepang	7,3
11	Nigeria	2,4

Sumber: *World Development Indicators 2003*

anggaran pendidikan telah menjadi masalah yang cukup pelik di Indonesia. Mutu modal manusia Indonesia telah mengalami kemerosotan dalam lima dekade belakangan ini secara relatif terhadap bangsa-bangsa ASEAN lainnya.

Secara relatif pula hal ini kemudian dikait-kaitkan dengan persentase anggaran pendidikan kita yang sangat rendah terhadap PDB, yaitu diperkirakan sekitar 1,27 persen rata-rata antara tahun 1990-1995, sementara Thailand 3,80 persen, Vietnam 2,32 persen, dan Malaysia 4,87 persen (data UNDP).

### **Gugatan terhadap APBN**

Dalam siaran persnya, Ketua Mahkamah Konstitusi MK Jimly Asshiddiqie mengatakan masyarakat bisa menggugat APBN Tahun 2006 karena tidak mencapai 20 persen seperti diamanatkan UUD 1945. Namun, tanpa ada permintaan dari masyarakat lembaga yang dipimpinnya tak dapat melakukan pengujian terhadap UU APBN.

Ketidakcukupan rasio anggaran untuk pendidikan nasional terhadap APBN inilah yang selanjutnya menyebabkan penggugat mengajukan peninjauan konstitusi terhadap UU APBN. Kasus ini telah diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan No. 012/PUU-II/2005.

Pembiayaan pendidikan selama ini berada di wilayah abu-abu. Ketentuan tentang siapa yang bertanggung jawab dalam pembiayaan pendidikan sejak awal sudah salah kaprah

Asumsi pentahapan pencapaian anggaran pendidikan 20% dari APBN pada tahun 2009 adalah pencapaian rasio dana pendidikan minimum 20% dari APBN diproyeksikan dengan pertumbuhan yang disesuaikan untuk mempertahankan kenaikan rasio dana pendidikan di luar gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan terhadap belanja negara di luar belanja untuk daerah rata-rata 2,7% per tahun.

Kalau dihitung dari target 20 persen, kenaikan anggaran pendidikan dua kali lipat pada tahun anggaran 2006 belum cukup. Karena, kenaikan untuk tahun anggaran 2005 hanya sekitar 7,6 persen, belum sampai sepuluh persen.

Pembiayaan pendidikan selama ini berada di wilayah abu-abu. Ketentuan tentang siapa yang bertanggung jawab dalam pembiayaan pendidikan sejak awal sudah salah kaprah. Pasal 46 ayat (1) Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional menyatakan bahwa pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat. Ketentuan ini kemudian diterjemahkan bahwa tanggung jawab pemerintah dalam membiayai penyelenggaraan sekolah negeri hanya separuh, sisanya diambil dari masyarakat. Tidak peduli apakah sekolah itu pada jenjang pendidikan wajib atau tidak.

Saat ini jumlah dana untuk sektor pendidikan yang dibutuhkan dari berbagai sumber seperti APBN, APBD, dan kontribusi masyarakat diperkirakan 91,9 trilyun rupiah, dalam bentuk dana diskresi dan yang bukan diskresi. Di dalamnya termasuk bantuan luar negeri yang mulai diperhitungkan dalam DIPA sejak tahun 2005. Secara keseluruhan besarnya perkiraan sumber APBN/APBD sebesar 63-67 trilyun rupiah, di luar dana dari kontribusi masyarakat.

Berdasarkan perkiraan tersebut, proyeksi dana yang belum terpenuhi pada tahun 2005 diperkirakan sebesar 26.9 trilyun rupiah. Dengan asumsi kenaikan sebesar 5% per tahun, jumlah

sis kebutuhan dana tersebut diperkirakan tidak berubah selama kurun waktu 2005-2009. Jika rencana pembiayaan ini diterapkan dalam kurun waktu 2005-2009, maka sisa kebutuhan dana tersebut harus dipenuhi secara bertahap sampai dengan tahun 2009 hingga mencapai paling rendah 20% dari belanja pemerintah. Oleh karena itu, kesepakatan antara DPR dengan pemerintah (2004) kenaikan anggaran pendidikan secara bertahap yaitu 33,8 trilyun pada tahun 2006, 43,4 trilyun rupiah pada tahun 2007, 54 trilyun pada tahun 2008, dan 65,5 trilyun rupiah pada tahun 2009 merupakan skenario pembiayaan yang diharapkan mampu memenuhi kebutuhan anggaran tersebut.

Komisi X DPR RI dan Departemen Pendidikan Nasional sebelumnya sudah menyatakan sulit untuk menyusun anggaran pendidikan 20 persen dari APBN. Sebagai gantinya, berusaha memenuhi rencana anggaran pendidikan bertahap yang pada tahun mendatang harus mencapai 12 persen. Namun demikian keputusan panitia anggaran pada akhir bulan Oktober lalu hanya mengalokasikan sektor pendidikan sebesar 8,4 persen.

Penentuan prioritas anggaran secara umum bertujuan *pertama*, menunjang tercapainya program-program untuk mengatasi masalah-masalah yang mendesak; dan *kedua*, melanjutkan upaya yang telah dilakukan sebelumnya dalam mengembangkan dasar-dasar bagi pencapaian tahapan berikutnya, dalam kerangka pencapaian tujuan pembangunan pendidikan jangka panjang.

Angka-angka alokasi anggaran tahun 2007-2009 seperti yang tertera pada **Tabel 2** merupakan proyeksi yang dihitung dengan basis anggaran berdasarkan kesepakatan Depdiknas dengan Panja DPR, yang menargetkan anggaran pendidikan 20% dari APBN/APBD. Setiap program diproyeksikan dengan asumsi pertumbuhan berdasarkan target alokasi di tahun 2009.

Pemerintah dalam hal ini Depdiknas juga menganggarkan biaya operasional sekolah sebagai manifestasi dari program pendidikan dasar gratis sebagaimana dimaksud pada Pasal 34 ayat (2) Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang berbunyi "*Pemerintah dan Pemerintah Daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya.*"

**Tabel 2.** Proyeksi Anggaran Depdiknas Menurut Program,  
Tahun 2005-2009

NO	PROGRAM	TAHUN				
		2005	2006	2007	2008	2009
1	Pendidikan Anak Usia Dini	253,060	962,020	1,605,974	2,007,468	3,039,507
2	Wajib Belajar Pendidikan Dasar 9 Tahun	12,097,784	13,997,857	15,508,864	17,082,835	17,941,587
3	Pendidikan Menengah	2,772,160	3,644,756	5,447,214	7,281,735	9,938,082
4	Pendidikan Tinggi	6,383,215	7,500,000	9,500,000	12,900,000	15,500,000
5	Pendidikan Yang bukanformal	348,437	1,153,600	1,620,912	2,631,367	3,647,051
6	Peningk. Mutu Pendidik dan Tenaga Kependidikan	3,161,543	4,175,000	6,583,410	8,083,550	10,362,070
7	Manajemen Pelayanan Pendidikan	392,523	945,463	1,482,220	2,037,932	2,681,264
8	Penelitian dan Pengembangan Pendidikan	86,390	338,000	434,000	540,000	655,000
9	Peningk. Pengawasan dan Akuntabilitas Ap. Negara	28,501	117,166	164,032	229,645	321,502
10	Penelitian dan Pengembangan Iptek	40,000	40,000	42,600	45,369	48,318
11	Pengemb. Budaya Baca & Pembinaan Perpustakaan	70,275	114,043	144,798	217,197	325,796
12	Penguatan Kelembagaan PUG dan Anak	17.3	17,300	25,950	38,925	58,388
13	Pengelolaan Sumber Daya Manusia Aparatur	5,000	5,000	10,000	20,000	40,000
14	Peningkatan Sarana Prasarana Aparatur	112,215	162,849	168,824	179,797	191,484
15	Penyeng. Pimpinan Kenegaraan & Pemerintahan	432,468	626,946	661,202	704,180	749,952
	<b>Jumlah</b>	<b>26,200,872</b>	<b>33,800,000</b>	<b>43,400,000</b>	<b>54,000,000</b>	<b>65,500,000</b>
	<b>Kesepakatan PANJA DPR</b>	<b>24,900,000</b>	<b>33,800,000</b>	<b>43,400,000</b>	<b>54,000,000</b>	<b>65,500,000</b>

- Catatan: 1. Sebesar Rp 4,15 triliun dari kompensasi BBM tahun 2005 masuk pada Program Wajar Dikdas 9 Tahun.  
 2. Untuk Tahun 2006-2009 diprediksi dana kompensasi BBM setiap tahun sudah teranggarkan pada APBN untuk Program Wajar Dikdas 9 Tahun.  
 3. Alokasi Dikti belum termasuk Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP).

Adanya perubahan kebijakan dari pemberian beasiswa menjadi pendidikan dasar gratis merupakan suatu kenyataan yang tidak dapat dipungkiri lagi. Dewan Perwakilan Rakyat dan pemerintah telah sama-sama bersepakat untuk mengganti pemberian beasiswa kepada peserta didik menjadi pendidikan dasar gratis. Landasan hukum tentang hak warga negara untuk memperoleh pendidikan dasar, sekaligus tanggung jawab pemerintah nampak secara jelas pada UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas. Pasal 11 ayat (2) undang-undang tersebut menyebutkan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah wajib menjamin tersedianya anggaran guna terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun. Pasal 34 ayat (2) selanjutnya menyebutkan bahwa: (a) pemerintah dan pemerintah daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya.

Sejalan dengan minimnya anggaran pendidikan baik dari APBN maupun APBD, mekanisme pendidikan dasar gratis dan penghitungan ideal biaya operasional satuan pendidikan harus segera dilakukan. Mekanisme dan perhitungan tersebut dilakukan melalui pengalihan rata-rata kehadiran peserta didik (*attendance rate*) selama satu tahun ajaran dengan satuan biaya per peserta didik yang merefleksikan seluruh pengeluaran satuan pendidikan selama satu tahun ajaran.

Melalui kebijakan pendidikan dasar gratis bagi seluruh peserta didik, pemerintah sejak anggaran semester kedua tahun 2005 telah memulai untuk mengeluarkan dana sebesar Rp. 235.000 per siswa pertahun untuk anak SD, MI, SDLB, SD Salafiyah, atau sekolah yang bukan Islam yang sederajat. Sedangkan untuk siswa SMP, MTs, SMPLB, SMP Salafiyah, sekolah yang bukan Islam yang sederajat Rp. 324.500 per siswa per tahun. Biaya pendidikan ini dikenal sebagai Biaya Operasional Sekolah (BOS). BOS disalurkan langsung ke sekolah melalui kepala sekolah berdasarkan jumlah peserta didik di tiap-tiap satuan pendidik.

Dengan demikian, maka perhatian pemerintah terhadap pendidikan dasar tanpa dipungut biaya sebagaimana dimaksud pada Pasal 34 ayat (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 sudah dimulai sejak tahun 2005, sekalipun anggaran pendidikan

Apabila angka 20% dipaksakan, maka akan menimbulkan dampak yang besar terhadap perekonomian negara karena APBN itu berkait dengan usaha mikro ekonomi lain

belum mencapai 20%.

Apabila rumusan Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan bahwa pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat diperhatikan dengan cermat dan sungguh-sungguh merupakan suatu keniscayaan bagi pemerintah dalam menyusun APBN yang hanya berlaku satu tahun anggaran akan memperhatikan kondisi ekonomi dan keuangan negara yang akan mempengaruhi derajat kebebasan pemerintah untuk menyelenggarakan pemerintahan.

Bahwa apabila diperhatikan keterangan pemerintah dalam persidangan di depan Mahkamah, ternyata pemerintah dalam menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) Tahun Anggaran 2005 telah terikat dalam menentukan alokasi anggaran seperti alokasi untuk DAU, DAK sebesar 35% dan perbankan 20% yang semua ini amanat undang-undang dan apabila ditambah 20% lagi untuk pendidikan, maka pemerintah akan sulit menjalankan roda pemerintahan dan pembangunan negara dengan sisa anggaran 25% dari dana APBN. Dapat dibayangkan pasti akan terjadi *stagnasi* dalam pemerintahan dan pembangunan negara. Apabila angka 20% dipaksakan, maka akan menimbulkan dampak yang besar terhadap perekonomian negara karena APBN itu berkait dengan usaha mikro ekonomi lain.

Apabila kita mengartikan anggaran pendidikan meliputi juga gaji pendidikan dan biaya pendidikan kedinasan maka anggaran pendidikan kita telah melebihi dari 20%, tetapi apabila pengertian anggaran pendidikan disamakan dengan kata dana pendidikan [Pasal 49 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003] memang belum mencapai angka 20%.

Anggaran pendidikan untuk tahun 2005 adalah sebesar 7 % dari APBN. Secara *prima facie*, hal itu bertentangan dengan ketentuan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945. Namun, jika permohonan pemohon dikabulkan maka, menurut Pasal 57 ayat (1) UU MK, ketentuan dalam UU APBN tersebut harus dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Sebagai konsekuensinya, pemerintah harus melaksanakan APBN tahun sebelumnya, yakni APBN tahun 2004, padahal anggaran pendidikan dalam APBN tahun 2004 hanya 6,6%.

Pencapaian target anggaran dana pendidikan sebesar 20% (dua puluh persen) dari APBN di luar gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan, sesuai dengan Pasal 49 ayat (1) UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan Penjelasannya menggunakan skenario, "Rasio dana pendidikan (setelah dikurangi gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan) terhadap belanja negara (setelah dikurangi dana daerah) diproyeksikan mencapai minimal 20 persen dalam tahun 2009."

Pencapaian anggaran pendidikan sebesar 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) didasarkan atas perhitungan (asumsi):

Dana pendidikan akan mengalami kenaikan dari 6,6% (Rp. 16,8 triliun) tahun 2004 menjadi 8,2% (Rp. 22,0 triliun) tahun 2005, 10,3% (Rp. 29,0 triliun ) tahun 2006, 12,9% (Rp. 38,1 triliun ) tahun 2007, 16,1% (Rp. 50 triliun ) tahun 2008, dan 20,2% (Rp. 65,8 triliun) tahun 2009. Terjadi kenaikan progresif (d disesuaikan) rata-rata sebesar 2,72% dari anggaran tahun sebelumnya sehingga pada tahun 2009 mencapai 20,2 persen dari APBN di luar gaji guru dan anggaran pendidikan non kedinasan.

Sementara itu, UU APBN yang mempunyai karakter yang berbeda dengan undang-undang pada umumnya, yaitu bahwa UU APBN lebih merupakan pelaksanaan fungsi anggaran daripada fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat [*vide* Pasal 20A ayat (1) UUD 1945], bersifat *eenmalig* [*vide* Pasal 23 ayat (1) UUD 1945], rancangannya hanya dapat diajukan oleh presiden [*vide* Pasal 23 ayat (2) UUD 1945], dan perubahannya sangat mempengaruhi anggaran sektor lainnya, bahkan dapat menyebabkan stagnasi roda pemerintah, merupakan alasan-alasan yang memperkuat bahwa UU Nomor 36 Tahun 2004



tentang APBN Tahun 2005 tidak bertentangan dengan UUD 1945.

Sesuai dengan keterangan pemerintah yang terungkap dalam persidangan, jika ke dalam anggaran untuk penyelenggaraan pendidikan diperhitungkan pula komponen gaji pendidik (guru) dan biaya pendidikan kedinasan, maka persentase anggaran untuk penyelenggaraan pendidikan telah mencapai lebih dari 20 persen dari APBN dan APBD 2005.

Walaupun secara harfiah, alokasi dana untuk penyelenggaraan pendidikan nasional dalam APBN Tahun 2005 belum mencapai 20%, tetapi hal itu tidak secara mutlak harus dimaknai sebagai bertentangan dengan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945. *Pertentangan* (kontradiksi) harus dibedakan dengan *ketertinggalan*. *Pertentangan* terjadi jika dua hal dalam satu jalur yang sama, yang bergerak dari arah yang berlawanan berbenturan, sedangkan *ketertinggalan* terjadi jika dua hal yang bergerak pada satu jalur dan arah yang sama, salah satu dari hal tersebut belum berhasil mengejar hal yang berada di depannya. Yang terjadi dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2005 yang berkaitan dengan mata anggaran penyelenggaraan pendidikan disandingkan dengan bunyi Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 adalah *ketertinggalan*, bukan *pertentangan*. Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat menyadari hal ini, dan telah terjadi kesepakatan bersama antara DPR dan pemerintah tentang pencapaian alokasi anggaran pendidikan 20% (dua puluh persen) dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

### **Keberlanjutan APBN**

Sangat sulit berada dalam posisi pemerintah sekarang ini. Dalam satu sisi, pemenuhan janji politik kepada masyarakat dengan mengalokasikan anggaran pendidikan sampai sekurangnya 20 persen APBN dihadapkan pada sisi yang lain, yaitu defisit anggaran yang terus terjadi. Bahkan kini janji politik tersebut sudah diundangkan, sehingga kewajiban pengalokasian dana tersebut sudah wajib secara konstitusi dan harus dilaksanakan.

Penerapan anggaran berimbang berdasarkan kinerja

Penerapan anggaran berimbang berdasarkan kinerja sektoral pada APBN yang kini sedang berjalan memaksa pemerintah baik pusat maupun daerah harus dapat menerapkan porsi alokasi pendanaan sektoral dengan tepat

sektoral pada APBN yang kini sedang berjalan memaksa pemerintah baik pusat maupun daerah harus dapat menerapkan porsi alokasi pendanaan sektoral dengan tepat. Komposisi sempurna dan prioritas alokasi pada sektor yang krusial dan lebih dapat memacu tingkat pertumbuhan ekonomi harus dipilih pada APBN/APBD tahun ini dan beberapa tahun mendatang.

Kesalahan pada pengalokasian dana APBN/APBD pada sektor yang kurang tepat, hanya karena memaksakan untuk memenuhi target tertentu, akan membahayakan anggaran itu sendiri secara keseluruhannya. Alokasi yang tidak tepat justru akan menyebabkan anggaran akan semakin besar defisitnya karena penerimaan yang tidak bertambah namun pengeluarannya semakin besar. Defisit berjalan secara terus menerus dapat mengakibatkan anggaran sebuah negara *colaps*, pembiayaan terpaksa harus diperoleh dari hutang agar kegiatan rutin dan pembangunan tetap berjalan. Sementara rasio hutang yang tinggi dapat menyebabkan sebuah negara berada pada jeratan hutang yang tidak dapat terlunasi.

Kehati-hatian pemerintah pusat dan daerah dalam proses penyusunan anggaran sudah dilakukan dengan lebih baik. Pemerintah dalam menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) Tahun Anggaran 2005 telah terikat dalam menentukan alokasi anggaran seperti alokasi untuk DAU, DAK sebesar 35% dan perbankan 20% yang semua ini amanat undang-undang dan apabila ditambah 20% lagi untuk pendidikan, maka pemerintah akan sulit menjalankan roda pemerintahan dan pembangunan negara dengan sisa anggaran 25% dari dana APBN. Dapat dibayangkan pasti akan terjadi *stagnasi* dalam pemerintahan dan pembangunan negara. Apabila angka 20% dipaksakan, maka akan menimbulkan dampak yang besar terhadap perekonomian negara karena

APBN itu berkaitan dengan usaha mikro ekonomi lain.

Pemerintah telah dihadapkan kepada suatu situasi (fakta) yang tidak dapat berbuat lain dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, baik berupa situasi terikat kepada Undang-Undang Perimbangan Keuangan maupun komitmen pemerintah terhadap penyelesaian masalah yang berkaitan dengan perbankan. Hal mana tentu telah dibicarakan dan mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 23 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pendidikan di Indonesia menghadapi dilema terbatasnya anggaran di satu pihak dan tuntutan peningkatan mutu di lain pihak

Lagipula apabila pengertian “anggaran pendidikan” yang tercantum dalam Pasal 31 ayat (4) diartikan dengan dana pendidikan sebesar 20% dari APBN dan APBD akan membawa konsekuensi kepada semakin berkurangnya porsi alokasi anggaran untuk pembangunan sektor lain di luar sektor pendidikan. Apabila Undang-Undang APBN dibatalkan, maka APBN akan menggunakan APBN tahun lalu, yang berarti besaran APBN akan berkurang yang sekaligus merugikan pemohon.

Pendidikan di Indonesia menghadapi dilema terbatasnya anggaran di satu pihak dan tuntutan peningkatan mutu di lain pihak. Anggaran memang penting, tetapi yang lebih diperlukan adalah adanya kesepakatan nasional tentang kebijakan pembangunan pendidikan yang didukung oleh kebersamaan tekad untuk melaksanakannya. Oleh karenanya langkah pertama yang harus dilakukan adalah mempraktekkan keterbukaan dan pengefisienan penggunaan anggaran yang tersedia. Pemerintah pusat dan daerah harus berupaya mencegah dan menekan kebocoran anggaran. Bersamaan

dengan itu pemerintah pusat harus bertanggungjawab dalam menghindari terjadinya kesenjangan yang mencolok antar daerah, baik dalam proses maupun kinerja sektor pendidikan. Di samping itu semua, dialog terbuka dan berkesinambungan dengan masyarakat harus terus dijalin.

Kebijakan yang diterapkan pemerintah dan DPR dengan mengupayakan alokasi dana untuk pendidikan nasional secara bertahap sampai sedikitnya 20% pada tahun anggaran 2009, agar diperoleh APBN yang berkelanjutan, menjadi hal yang harus diacungi jempol. Peningkatan porsi alokasi pendanaan pada sektor pendidikan ini tentunya akan membuat iri sektor yang lain. Namun bangsa ini memang harus berinvestasi pada pencetakan sumber daya manusia handal di masa mendatang.

Tak dapat dipungkiri beberapa teori dan bukti empiris telah menunjukkan perlunya akumulasi SDM yang baik (*human capital*) telah menciptakan pertumbuhan ekonomi yang lebih baik dari sekedar efisiensi pada seluruh aktifitas perekonomian. Sehingga diharapkan dengan sumber daya manusia yang baik, maka pembangunan sektor lainnya menjadi lebih maju lagi dan dapat membawa bangsa dan negara ini ke tempat yang jauh lebih baik lagi. □

**Catatan:**

Sebagian tulisan ini dirujuk dari putusan MK dan publikasi umum.

## **KEDUDUKAN HUKUM NASKAH PROKLAMASI 17 AGUSTUS 1945 DALAM SISTEM KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA**



OLEH: **DR. JAZIM HAMIDI, S.H., M.H.**

Doktor Ilmu Hukum Tata Negara

Dosen Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang

### **Abstrak**

*Secara teoretik naskah Proklamasi tidak dapat dikualifikasi sebagai Grundnorm (dalam pengertian Kelsen) maupun Staatsfundamentalnorm (dalam pengertian Nawiasky). Namun untuk kasus di Indonesia, kedudukan hukum naskah Proklamasi dapat dikualifikasi sebagai Grundnorm. Sebab nilai-nilai, asas-asas, dan prinsip-prinsip yang terkandung di dalam naskah Proklamasi itu memenuhi unsur atau indikator dari Grundnorm yaitu sesuatu yang diasumsikan, abstrak, universal, dan meta-juristis sifatnya. Sedangkan Staatsfundamentalnorm Indonesia adalah Pembukaan UUD 1945 yang di dalamnya memuat ruh dan spirit Proklamasi (dan Pancasila). Namun dalam praktek ketatanegaraan RI, keberadaan dan kedudukan hukum naskah Proklamasi tidak mendapat tempat dalam tata urutan (hierarki) peraturan perundang-undangan yang berlaku.*

## A. Pendahuluan

Secara keilmuan Proklamasi adalah sumber Hukum Tata Negara Indonesia yang mengandung makna sebagai salah satu obyek penyelidikan Hukum Tata Negara. Secara praktis kajian hukum atas naskah Proklamasi juga penting, karena selama ini masyarakat hanya ditanamkan pada pengertian politik dan kesejarahan Proklamasi, sehingga cukup dibacakan setiap tanggal 17 Agustus dan sesudah itu dilupakan lagi.<sup>1</sup> Dalam perspektif ilmu hukum, kajian tema ini diharapkan memberikan sumbangan berarti terhadap ruang lingkup baru kajian ilmu Hukum Tata Negara. Sebab, selama ini Proklamasi tidak menjadi obyek bahasan khusus pada mata pelajaran Hukum Tata Negara. Padahal menurut Muhammad Yamin, Proklamasi itulah yang melahirkan Republik Indonesia dan sekaligus yang melahirkan Hukum Tata Negara Indonesia.

Sebagaimana sudah lazim dikenal bahwa Proklamasi merupakan tindakan politik/revolusi tunggal dan sekaligus selesai (*ein-maleg*), namun secara fungsional ia mempunyai pengaruh dan makna keberlakuan terus-menerus (*lex imperfecta*) baik di bidang politik, hukum, sosial, ekonomi, dan hankam. Sebagai suatu contoh dalam bidang hukum, sejak Naskah Proklamasi diproklamasikan oleh Soekarno–Hatta pada tanggal 17 Agustus 1945 maka sistem hukum kolonial diganti dengan sistem hukum baru yaitu sistem hukum nasional, meskipun pada waktu itu bentuk sistem hukumnya masih sangat sederhana.<sup>2</sup>

Kembali kepada permasalahan utama tema kajian di atas yaitu bagaimanakah kedudukan hukum naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam sistem ketatanegaraan RI, baik dalam perspektif teoretik maupun praktek ketatanegaraan RI.

Secara teoretik patut dipertanyakan apakah kedudukan hukum naskah Proklamasi dapat dikualifikasikan sebagai

---

<sup>1</sup> Lihat Pidato Pertanggungjawaban Akademik Disertasi Jazim Hamidi oleh Tim Promotor: Bagir Manan, Ateng Syafrudin, dan B. Arief Sidharta, di hadapan sidang Promosi Doktor, pada tanggal 24 September 2005, hlm. 4-5.

<sup>2</sup> Dalam situasi hukum ketatanegaraan seperti ini, berlakulah prinsip atau kaidah “ketentuan peralihan”, yang diatur kemudian dalam Pasal I dan II Aturan Peralihan UUD 1945.

*Grundnorm* dan/atau lebih tepat dikualifikasi sebagai *Staatsfundamentalnorm*? Secara praktek, apakah kedudukan hukum naskah Proklamasi dapat dikualifikasi sebagai sumber hukum materiil atau sumber hukum formal? Di manakah keberadaan naskah Proklamasi itu diposisikan dalam hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia? Tidak kalah pentingnya juga dipertanyakan, sejauhmana implikasi hukum yang ditimbulkan dari kedudukan hukum naskah Proklamasi dimaksud terhadap kehidupan berbangsa dan bernegara?

Menilik pada beberapa permasalahan yang penulis kemukakan di atas, tidaklah berlebihan jika originalitas dan bobot kajian ini dapat dipertanggungjawabkan. Mengapa, karena kajian inilah untuk yang pertama kali membahas secara ilmiah (khususnya dalam perspektif ilmu Hukum Tata Negara) serta secara komprehensif memaknai kedudukan hukum naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam sistem ketatanegaraan RI. Namun bukan berarti, tidak ada sama sekali tulisan sebelumnya yang mengkaji masalah ini dalam perspektif yang lain.

Muhammad Yamin dalam bukunya berjudul *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia* yang ditulis sejak tahun 1951 dan telah beberapa kali dicetak ulang, di dalam berbagai segi telah membahas makna Proklamasi, hubungan antara Proklamasi dan konstitusi (UUD), namun semua itu analisisnya bercampur-campur antara segi politik, filosofi, dan segi yang lainnya. Selain dari itu, masih dijumpai beberapa tulisan lain di sekitar Proklamasi seperti yang ditulis Muhammad Hatta, Adam Malik, Sidik Kertopati, atau dalam perspektif tinjauan yang lebih luas seperti tulisan Ahmad Subardjo, Sukarni, M.M. Diah, dan lain sebagainya. Semua tulisan yang disebut terakhir semata-mata sebagai rekaman sekitar peristiwa proklamasi dan tidak dalam perspektif keilmuan ilmu Hukum Tata Negara, namun demikian tetap mempunyai arti sangat penting sebagai sumber kajian dalam perspektif sejarah.

## **B. Kedudukan Hukum Naskah Proklamasi**

Sebagaimana telah disinggung di muka bahwa untuk mengetahui kedudukan hukum naskah Proklamasi, secara teoretik dapat didekati dengan *Stufenbautheorie* (Hans Kelsen

maupun Hans Nawiasky) dan teori sumber hukum. Elaborasi praktikalnya dapat ditelusuri melalui kerangka hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana telah diatur dalam UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam *Stufentbautheorie*, paling tidak ada dua ajaran yang sudah populer yaitu *Grundnorm* (dalam pengertian Kelsen) dan *Staatsfundamentalnorm* (dalam pengertian Nawiasky).

### 1. Menurut Ajaran *Grundnorm* (Kelsen)

Ajaran *Grundnorm* dipahami dalam dua pengertian yaitu *Grundnorm* dalam pengertian Kelsen dan *Grundnorm* dalam pengertian yang lain yaitu dalam kaitan dengan ajaran asalnya sumber hukum.

*Pertama*, *Grundnorm* dalam pengertian Kelsen. Menurut Kelsen, pengertian *Grundnorm* dapat dikualifikasi ke dalam empat indikator yaitu:

- a. *Grundnorm* adalah sesuatu yang abstrak, diasumsikan, tidak tertulis, dan mempunyai daya keberlakuan secara universal.
- b. Ia tidak *gesetzt* (ditetapkan), melainkan *vorausgesetzt* (diasumsikan) adanya oleh akal budi manusia.
- c. Ia tidak termasuk ke dalam tatanan hukum positif, ia berada di luar namun menjadi landasan keberlakuan tertinggi bagi tatanan hukum positif. Ia *meta juristic* sifatnya.
- d. Seyogyanya seseorang mentaati atau berperilaku seperti yang ditetapkan oleh konstitusi.

*Kedua*, *Grundnorm* dalam pengertian yang lain yaitu dalam kaitan dengan ajaran “asalnya sumber hukum”. Dalam konteks ini, *Grundnorm* itu merupakan sumber berlakunya hukum yang tertinggi dan terakhir (*source of the sources*). Ia menjadi dasar mengapa hukum itu harus dipatuhi dan sekaligus memberikan pertanggungjawaban mengapa hukum itu harus dilaksanakan. Meskipun, ketidakpatuhan terhadapnya tidak terdapat sanksi. Ia diterima masyarakat secara aksiomatis (artinya nilai kebenarannya tanpa perlu pembuktian lebih lanjut). Sedangkan kata *norm* dalam terminologi *Grundnorm* itu menunjuk pada suatu norma yang bersifat umum, seperti norma agama, susila, sopan santun, hukum, dan norma-norma yang lain.



Menurut penulis, dengan mengacu pada pengertian dan indikator *Grundnorm* dalam perspektif Kelsen, kedudukan hukum naskah Proklamasi tidak dapat dikualifikasi secara penuh sebagai *Grundnorm*. Argumentasinya, karena Proklamasi (Naskah Proklamasi) itu merupakan tindakan politik yang konkrit, faktual adanya, berbentuk tertulis, dan keberlakuannya bersifat partikular. Di samping itu, keberadaan naskah Proklamasi ada yang menetapkan yaitu Soekarno dan Moh. Hatta atas nama bangsa Indonesia.<sup>3</sup> Itu artinya, indikator (a) dan (b) di atas tidak terpenuhi. Meskipun dua indikator yang lain (butir c dan d)-nya terpenuhi yaitu Naskah Proklamasi itu bersifat *meta juristic*, artinya berada di luar sistem hukum dan menjadi landasan keberlakuan tertinggi tatanan hukum positif. Oleh karena itu, seyogyanya setiap rakyat Indonesia menghormati naskah Proklamasi.

Apabila mengacu pada pengertian *Grundnorm* dalam perspektif yang lain yaitu dalam kaitan ajaran “asalnya sumber hukum”, maka kedudukan hukum naskah Proklamasi dapat dikualifikasi sebagai *Grundnorm*. Argumentasinya adalah karena naskah Proklamasi di samping merupakan sumber keberlakuan hukum tertinggi dan/atau terakhir, ia juga menjadi dasar keharusan ditaatinya hukum positif Indonesia.

Logika hukumnya adalah tanpa Proklamasi 17 Agustus 1945, maka negara Indonesia merdeka belum tentu lahir atau berdiri, begitu seterusnya tatanan dan sistem hukum nasional juga tidak akan terbentuk. Realitas sejarah ketatanegaraan ini justru membuktikan sebaliknya, bahwa Proklamasi kemerdekaan itulah yang menjadi dasar atau landasan bagi pembentukan sistem hukum nasional (termasuk hukum positif tertulisnya). Momen itulah yang akhirnya dimanfaatkan oleh para pendiri negara melalui PPKI melakukan persidangan untuk yang pertama dan sekaligus yang terakhir kalinya yaitu pada tanggal 18 Agustus 1945. Di antara keputusan penting dalam

---

<sup>3</sup> Maksud dari kalimat “atas nama bangsa Indonesia” adalah Soekarno dan Hatta *mewakili* (bukan pengganti) bangsa Indonesia dalam memproklamasikan kemerdekaan RI. Dalam teori hukum, tidak semua hak itu dapat digantikan (misalnya: hak menikah, mencari kerja, termasuk memproklamasikan kemerdekaan RI), melainkan hanya boleh *diwakili* untuk kepentingan publik dan demi alasan kepraktisan.

persidangan tersebut adalah mengesahkan Pembukaan dan Batang Tubuh UUD Proklamasi sebagai konstitusi pertama Indonesia,<sup>4</sup> memilih Soekarno–Hatta sebagai presiden dan wakil presiden pertama, serta menetapkan wilayah Republik Indonesia yang meliputi seluruh bekas jajahan Hindia Belanda.

Di antara para ahli ilmu hukum yang mempunyai pendapat senada dengan pandangan yang penulis kemukakan terakhir adalah Muhammad Yamin, Roeslan Abdulgani, Djokosutono, Joeniarto, dan M. Laica Marzuki.

Menurut Muhammad Yamin, Proklamasi kemerdekaan Indonesia adalah “sumber dari segala sumber hukum” atau yang menjadi dasar ketertiban baru di Indonesia.<sup>5</sup> Dalam kesempatan yang lain Yamin mengatakan, Proklamasi Kemerdekaan adalah “satu-satunya maha sumber dari sumber segala peraturan hukum nasional”, atau dengan kata lain Proklamasi ialah “maha sumber dari sumber hukum nasional”, yang menjadi dasar peraturan negara dalam Republik Indonesia yang merdeka berdaulat. Ditinjau dari hukum, maka proklamasi itu ialah suatu *source of the sources* atau induk dari segala dasar ketertiban baru di tanah Indonesia semenjak 17 Agustus 1945. Peraturan negara sejak itu bersumber kepada kemerdekaan, sedangkan kemerdekaan Indonesia sendiri dipancarkan oleh Proklamasi.<sup>6</sup>

Sedangkan menurut Roeslan Abdulgani, kedudukan hukum naskah Proklamasi seperti yang dikemukakan Yamin di atas adalah sama dengan *Grundnorm*-nya Kelsen atas sumber hukum nasional.<sup>7</sup> Berbeda dengan Djokosutono, tiga istilah yang digunakan Yamin untuk memberi predikat Proklamasi kemerdekaan di atas, bukan dialamatkan untuk Pancasila dan juga bukan dalam rangka susunan norma Kelsen, tetapi dalam rangkaiannya dengan ajaran *Dezisionismus*-nya

---

<sup>4</sup> Bandingkan dengan kemerdekaan negara Amerika Serikat, baru 11 tahun kemudian sejak kemerdekaannya mereka berhasil mengesahkan konstitusi bagi bangsa dan negaranya.

<sup>5</sup> Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 1952, hlm. 16.

<sup>6</sup> Muhammad Yamin, *Pembahasan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia*, Tanpa Penerbit, Tt., hlm. 34 dan 42.

<sup>7</sup> Roeslan Abdulgani, *Hukum dalam Revolusi dan Revolusi dalam Hukum*, B.P. Prapantja, Djakarta, 1964, hlm. 21 dan 22.

Carl Schmitt tentang susunan hierarki pengambilan putusan-putusan politik yang membentuk hukum.<sup>8</sup>

Pendapat Joeniarto (hampir sama dengan yang dikemukakan Yamin di atas) bahwa Proklamasi itu menjadi dasar bagi berlakunya segala macam aturan dan ketentuan hukum Indonesia. Atau dengan kata lain bahwa Proklamasi kemerdekaan Indonesia merupakan *norma pertama* dari tata hukum Indonesia. Padanan istilah dari *norma pertama* adalah *norma dasar*, *aturan dasar*, atau menurut Yamin “maha sumber dari segala aturan hukum.” Itu artinya norma dasar/norma pertama adalah sumber berlakunya segala macam norma, karena itu tidak mungkin dapat dicari dasar hukumnya, kekuatan berlakunya, kepada norma/aturan/ketentuan hukum yang lain sebelumnya. Seandainya masih dapat dicari dasar hukumnya, maka proklamasi bukan norma pertama dan bukan norma dasar.<sup>9</sup>

M. Laica Marzuki secara tegas menyatakan bahwa kedudukan hukum naskah Proklamasi itu sebagai *Grundnorm*, tetapi bukan dalam pengertian norma hukum (*legal norm*).<sup>10</sup> Karena itu, jangan campur-adukkan antara *tata urutan tertib hukum* dengan *Grundnorm* Kelsen.<sup>11</sup> Persoalannya mengapa

---

<sup>8</sup> Djokosutono, *Ilmu Negara*, Kumpulan kuliah yang disunting oleh Harun Al Rasyid, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1982) hlm. 178-179. Pendapat Carl Schmitt dimaksud adalah: “*eine Gesamttentschildung Uber Art und Form einer Politischen Einheit*” (terjemahan bebasnya Konstitusi merupakan keputusan atau konsensus bersama tentang sifat dan bentuk suatu kesatuan politik yang disepakati oleh suatu bangsa).

<sup>9</sup> Joeniarto, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Bumi Aksara, Jakarta, 2001) hlm. 7.

<sup>10</sup> *Grundnorm (basic-norm)*: “*It is transcendental, because it stands behind the original constitution and says that this constitution ought to be obeyed.*” Atau *Free from social sciences and ethics (page 1)*: “*The Theory attempts to answer the question what and how the law is, not how it ought to be. It is a science of law (Jurisprudence), not legal politics. It is call a ‘pure’ theory of law, because it is only describes the law and attempts to eliminate from the object of this description everything that is not strictly law. It is aim is to free the science of law from alien element.*” Hasil Wawancara dengan M. Laica Marzuki, *Ibid*.

<sup>11</sup> Wawancara dengan M. Laica Marzuki di Kantor Mahkamah Agung Jakarta, tanggal 18 November 2002.

Proklamasi (Naskah Proklamasi) 17 Agustus 1945 dikualifikasi sebagai *Grundnorm*, sedangkan Pembukaan UUD 1945 adalah *Staatsfundamentalnorm*? Karena, salah satu tolok ukur dari *Grundnorm* itu sifatnya yang *meta juristic*. Sebaliknya, *Staatsfundamentalnorm* itu merupakan bagian dari hukum positif.

Lebih lanjut Laica Marzuki mengingatkan kita bahwa tidak selalu *Grundnorm* itu bentuk hukumnya adalah proklamasi, sebab ada kalanya negara itu terbentuk karena *revolusi, coup d'etat*, yang kesemuanya juga *meta juristic* dan sekaligus menjadi landasan pembentukan hukum baru. Untuk kasus Indonesia, *Grundnorm*-nya adalah naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 (dan bukan konstitusi). Meskipun menurut Kelsen sendiri, ada kalanya konstitusi adalah *Grundnorm*, manakala dalam konstitusi itu mencantumkan *the birth of the state*, yang merupakan “genesis” dari negara yang bersangkutan (seperti Konstitusi Weimar, yaitu konstitusi pertama di Jerman). Jadi genesisnya itu yang *Grundnorm*, bukan konstitusi selaku naskah hukum (*the supreme law of the land*).<sup>12</sup>

Dalam diskursus masalah ini, penulis sependapat dengan pandangan para ahli hukum terdahulu bahwa kedudukan hukum naskah Proklamasi adalah *Grundnorm* (namun bukan dalam konteks pengertian Kelsen), melainkan *Grundnorm* dalam pengertian yang lain yaitu dalam konteks asalnya sumber hukum. Di samping itu, letak *Grundnorm* Indonesia lebih pada ruh atau *spirit* yang terkandung dalam naskah Proklamasi itu sendiri. Ruh atau spirit yang dimaksud adalah berupa nilai-nilai, asas-asas, dan prinsip-prinsip hukum, antara lain: *asas kemerdekaan, persamaan, asas kepastian hukum (taat asas), asas persatuan, asas keadilan, asas perikemanusiaan* dan *prinsip/hak untuk menentukan nasib sendiri atas bangsanya*. Oleh karena itu secara hukum dan dalam praktek bernegara, naskah Proklamasi itu semestinya selalu diperhatikan khususnya muatan asas-asas hukum dalam naskah tersebut.

Argumentasi penulis di atas cukuplah beralasan, karena

---

<sup>12</sup> Wawancara dengan M. Laica Marzuki di Hotel Panghegar Bandung, 11 Juni 2005.

*Grundnorm* dalam pengertian Kelsen<sup>13</sup> itu merupakan sesuatu yang abstrak, diasumsikan adanya, tidak tertulis, dan mempunyai keberlakuan secara universal. *Grundnorm* itu tidak ditetapkan tetapi diasumsikan adanya oleh akal budi manusia dan ia berada di luar sistem hukum. Oleh karena itu, seyogyanya setiap rakyat Indonesia menghormati dan mentaati asas-asas, nilai-nilai dan prinsip-prinsip yang terkandung dalam naskah Proklamasi.

## 2. Menurut Ajaran *Staatsfundamentalnorm* (Nawiasky)

Pengertian *Staatsfundamentalnorm* dalam perspektif Nawiasky dapat dirumuskan ke dalam beberapa indikator di bawah ini, yaitu:

- a. *Staatsfundamentalnorm* itu merupakan bagian dari tata hukum positif dan ia menempati norma hukum yang tertinggi dalam suatu negara.
- b. Ia merupakan suatu norma yang menjadi dasar bagi pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar.
- c. Maksud *norm* dalam *Staatsfundamentalnorm* adalah norma yang bersifat khusus yaitu *norma hukum* dalam kerangka hierarki peraturan perundang-undangan.
- d. Ia adalah norma hukum yang berbentuk tertulis.
- e. Nilai validitas atau keabsahannya sudah jelas, karena ia ditetapkan oleh lembaga yang berwenang.

Mengacu pada pengertian dan indikator *Staatsfundamentalnorm* sebagaimana penulis sarikan dari pendapat Nawiasky di atas, pertanyaan yang relevan dikemukakan adalah apakah kedudukan hukum naskah Proklamasi dapat dikualifikasi sebagai *Staatsfundamentalnorm*? Jika dapat apa argumentasinya dan jika tidak dapat apa argumentasinya.

Menurut penulis, kedudukan hukum naskah proklamasi

---

<sup>13</sup> Konsep *Grundnorm* Kelsen ini menurut penulis juga dapat digunakan dalam perspektif teologi beragama. Sebagai suatu contoh: Bagi umat Islam, Al-Qur'an merupakan sumber hukum tertinggi dalam penyelenggaraan syari'atnya. Dus karena itu, seyogyanya umat Islam mentaati dan menghormati seluruh isi ketentuan Al-Qur'an itu. Pada saat seperti ini, berarti seorang muslim telah mencapai tingkat keimanan dan takwa secara *kaffah*. Dan sekaligus ia telah meyakini akan eksistensi dan kemahabesaran Tuhan.

tidak dapat dikualifikasikan ke dalam *Staatsfundamentalnorm* dalam pengertian Nawiasky. Argumentasinya adalah *pertama*, naskah Proklamasi itu bukan norma hukum, tetapi ia merupakan “tindakan politik tunggal” yang menyatakan kemerdekaan atas bangsa Indonesia, sekaligus yang menciptakan sistem hukum baru. Naskah Proklamasi juga bukan merupakan norma hukum tertinggi, akan tetapi ia justru yang menjadi dasar atau landasan lahirnya sistem hukum (hukum positif) nasional. Jadi keberadaannya berada di atas dan/atau di luar sistem hukum atau *meta juristic* sifatnya.

*Kedua*, naskah Proklamasi juga bukan merupakan suatu norma yang menjadi dasar bagi pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar. Sebab yang menjadi dasar bagi pembentukan konstitusi menurut Nawiasky adalah *Staatsfundamentalnorm*. Sedangkan *Staatsfundamentalnorm* dalam kasus Indonesia adalah Pembukaan UUD 1945.

*Ketiga*, kata *norm* dalam *Staatsfundamentalnorm* adalah norma yang bersifat khusus yaitu *norma hukum* dalam kerangka hierarki peraturan perundang-undangan. Sedangkan naskah Proklamasi itu bukan norma hukum dan tidak termasuk atau tidak mendapat tempat dalam hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia.

*Keempat*, meskipun naskah Proklamasi itu dari segi bentuknya tertulis, namun ia bukan norma hukum. Namun dasar pembenar terjadinya proklamasi adalah karena penjajahan itu bertentangan dengan *asas hukum keadilan*.<sup>14</sup> Pada sisi yang lain dapat dikatakan bahwa proklamasi itu merupakan tindakan politik yang mempunyai implikasi hukum. Implikasi hukumnya adalah segala tindakan pemerintah (termasuk dalam pembentukan hukum) substansi dan penerapannya tidak boleh menyimpang atau bertentangan dengan nilai-nilai dan spirit proklamasi di atas.

Berangkat dari argumentasi di atas, maka menurut penulis kedudukan hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 tidak

---

<sup>14</sup> Meskipun dalam perspektif pemerintah kolonial waktu itu, tindakan Proklamasi Kemerdekaan oleh bangsa Indonesia itu dianggap sebagai tindakan yang *inkonstitusional* dan *melanggar hukum*.

dapat dikualifikasi sebagai *Staatsfundamentalnorm* dalam pengertian Nawiasky. Namun untuk kasus Indonesia, *Staatsfundamentalnorm* itu berupa Pembukaan UUD 1945, yang di dalamnya memuat nilai-nilai, asas-asas atau prinsip-prinsip Proklamasi dan Pancasila sekaligus (lihat Alenia I–IV Pembukaan UUD 1945). Dengan kata lain, substansi nilai yang terkandung dalam naskah Proklamasi sudah mengalami proses pemositivan (positivisasi) ke dalam Pembukaan UUD 1945.

Berikut ini penulis kemukakan pendapat para ahli hukum yang telah memberikan pendapatnya terhadap masalah ini. Pendapat tersebut, sebagian penulis ambilkan dari karya tulis buku mereka dan sebagian yang lain dari hasil wawancara yang penulis lakukan. Di antara para ahli hukum dimaksud adalah Notonagoro, A. Hamid S. Attamimi, B. Arief Sidharta, dan Ateng Syafrudin.

Pertama sekali penulis mulai dari pendapat Notonagoro, karena beliau adalah yang mengkaji masalah *Staatsfundamentalnorm* secara mendalam, meskipun bukan dalam konteks naskah Proklamasi, akan tetapi dalam kaitan dengan kedudukan hukum Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

Notonagoro dalam makalah pidato Dies Natalis pertama di Universitas Airlangga Surabaya antara lain menjelaskan:<sup>15</sup>

Di dalam tertib hukum dapat diadakan pembagian susunan yang hierarkis dari pada peraturan-peraturan hukum, dan dalam susunan itu undang-undang dasar, yang merupakan hukum dasar negara yang tertulis, tidak merupakan peraturan hukum yang tertinggi, seperti juga dinyatakan dalam penjelasan resmi dari pada Undang-Undang Dasar 1945, karena diterangkan masih mempunyai dasar-dasar pokok. Dasar-dasar pokok Undang-Undang Dasar ini, yang dalam hakikatnya terpisah dari Undang-Undang Dasar, dinamakan pokok kaidah negara yang fun-

---

<sup>15</sup> Lihat Notonagoro, *Pemboekaan Oendang-oendang Dasar 1945 (Pokok Kaidah Fundamental Negara Indonesia)*, Makalah disampaikan pada Acara Dies Natalis Pertama Universitas Airlangga Surabaya dan kemudian dibukukan oleh Universitas Gadjah Mada Jogjakarta, 1957, hlm. 27. Kutipan di atas, cara penulisannya sudah penulis sesuaikan dengan kaidah penulisan bahasa menurut EYD.

damental (*Staatsfundamentalnorm*), yang mengandung tiga syarat mutlak, yaitu ditentukan oleh pembentuk negara, memuat ketentuan-ketentuan pertama yang menjadi dasar negara dan kedua bukan yang hanya mengenai soal organisasi negara.

Lebih lanjut Notonagoro mengatakan, untuk memenuhi pensifatan atas Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 itu mempunyai hakikat pokok kaidah fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*) Indonesia. Menurutnya, Pembukaan UUD 1945 itu mempunyai kedudukan dua macam terhadap tertib hukum Indonesia, yaitu: *Pertama*, menjadi dasarnya, karena Pembukaan-lah yang memberikan faktor-faktor mutlak bagi adanya tertib hukum Indonesia. *Kedua*, memasukkan diri di dalamnya sebagai ketentuan hukum yang tertinggi, sesuai dengan kedudukan asli sebagai asas bagi hukum dasar lainnya, baik yang tertulis (UUD) maupun yang *convention*, dan peraturan-peraturan hukum lainnya yang lebih rendah.

Sedangkan A. Hamid S. Attamimi secara eksplisit menegaskan bahwa Pancasila adalah norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*) Republik Indonesia. Argumentasinya adalah karena Pancasila merupakan cita hukum rakyat Indonesia. Itu artinya, seluruh asas hukum dan norma hukum yang terkandung dalam UUD 1945 pada hakekatnya dibentuk oleh norma fundamental negara Pancasila.<sup>16</sup> Atau dengan kata lain, norma fundamental negara Pancasila yang tertuang dalam Pembukaan UUD 1945 itu menjadi dasar dan sumber bagi semua norma bawahannya.<sup>17</sup>

Berbeda halnya dengan B. Arief Sidharta, tegas-tegas mengatakan bahwa kedudukan hukum naskah Proklamasi tidak dapat dikualifikasi baik sebagai *Grundnorm* (dalam pengertian Kelsen) maupun *Staatsfundamentalnorm* (dalam pengertian Nawiasky). Oleh karena itu, Naskah Proklamasi lebih

---

<sup>16</sup> A. Hamid S. Attamimi, "Peranan Keputusan Presiden RI Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara", Disertasi pada Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1999, hlm.310.

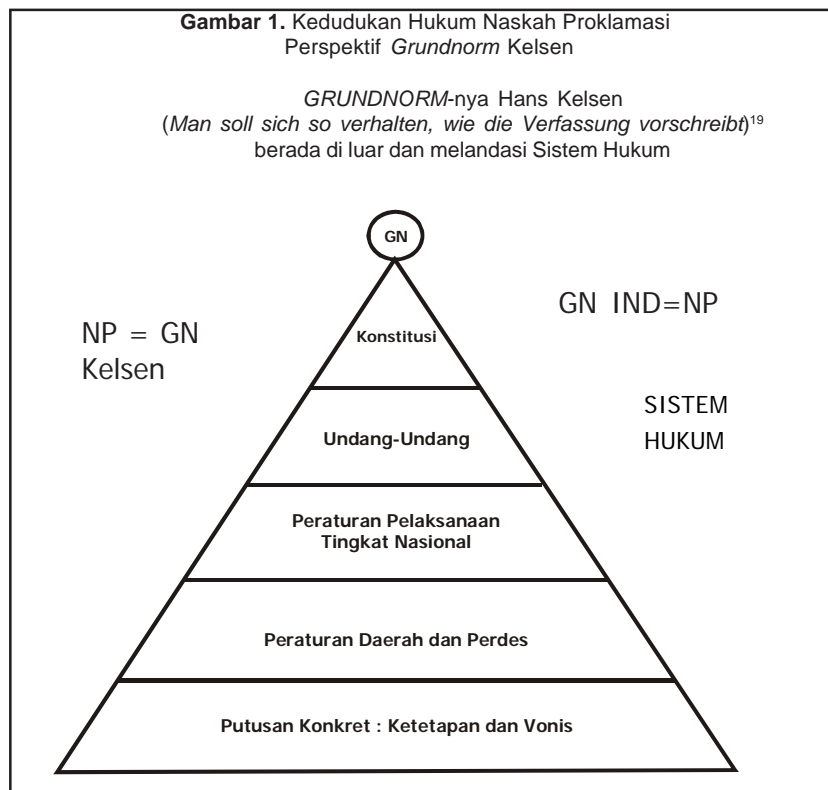
<sup>17</sup> *Ibid.*, hlm. 358.



tepat dijadikan dasar bagi pembentukan hukum baru Indonesia.<sup>18</sup>

Berangkat dari analisis di atas, berikut ini penulis lukiskan masing-masing kedudukan hukum naskah Proklamasi baik dalam perspektif *Grundnorm* Kelsen maupun *Staatsfundamentalnorm* Nawiasky, dalam bentuk diagram alur di bawah ini secara berturut-turut (**Gambar 1**).

Hal yang perlu diperhatikan dari *Stufenbautheorie* di atas adalah bahwa keseluruhan hukum positif itu tersusun dalam sebuah heirarki logikal. Struktur logikal ini memiliki bentuk



<sup>18</sup> Hasil wawancara dengan B. Arief Sidharta di kampus UNPAR Bandung, 20 Juni 2005, Pkl. 09.00-09.30.

<sup>19</sup> Hans Kelsen, *Reine Rechtslehre, Zweite, Vollständig neu bearbeitete und erweiterte Auflage*, 1960, hlm. 205. *Jo. Hans Kelsen, The Pure Theory of Law*, (Translated by Max Knight), University of California Press, Berkeley, Los Angeles, London, 1970, hlm. 202.

sebuah piramida yang terdiri atas sejumlah tataran bertingkat/berlapis. Kaidah-kaidah dari konstitusi mewujudkan tataran tertinggi, dan kaidah-kaidah dimaksud tidak banyak. Di bawahnya terdapat kaidah-kaidah hukum yang secara langsung timbul dari konstitusi seperti undang-undang dalam arti formal. Kaidah-kaidah ini jumlahnya jauh lebih banyak dibanding kaidah-kaidah konstitusi. Di bawahnya terdapat kaidah-kaidah hukum individual, yakni kaidah-kaidah hukum yang memberikan hak atau membebaskan kewajiban kepada subyek hukum tertentu. Mereka adalah ketetapan-ketetapan pemerintah, putusan-putusan hakim dan hak-hak serta kewajiban-kewajiban keperdataan.

Pada akhirnya, keberlakuan dari semua kaidah hukum yang termasuk ke dalam sebuah tataran hukum sistem piramidal tersebut berasal dari konstitusi. Konstitusi sendiri sebagai norma hukum tertinggi dalam suatu negara memperoleh keberlakuannya atau landasan keberlakuannya dari *Grundnorm*. Sedangkan *Grundnorm* adalah landasan keberlakuan tertinggi dari sebuah tataran hukum, namun ia bukan sebuah kaidah hukum positif, ia bersifat *meta juristic*.

Sedangkan kedudukan hukum naskah Proklamasi dalam perspektif *Staatsfundamentalnorm* Nawiasky dapat digambarkan seperti pada **Gambar 2**.

### 3. Menurut Teori Sumber Hukum dan dalam Praktik Ketatanegaraan RI

Secara umum teori sumber hukum dibagi ke dalam dua kelompok besar yaitu: *sumber hukum materiil* dan *sumber hukum formal*.<sup>20</sup> Pengertian dan ruang lingkup sumber hukum materiil terdiri dari beberapa unsur:

- a. Sumber sebagai penyebab adanya hukum.
- b. Sumber dari mana *materi hukum* itu diambil atau berasal.
- c. Merupakan faktor yang membantu pembentukan hukum.

---

<sup>20</sup> Lihat dalam Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu hukum Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*, Buku I, Alumni, Bandung, 2000, hlm. 59-73; Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1995, hlm. 88-89.

**Gambar 2.**  
Kedudukan Hukum NP  
dalam perspektif *Staatsfundamentalnorm* Nawiasky



- d. Mengapa hukum itu mengikat.
- e. Apa yang menjadi sumber kekuatan hukum sehingga mengikat dan dipatuhi.

Sedangkan pengertian dan ruang lingkup sumber hukum formal terdiri dari beberapa unsur:

- a. Sumber sebagai *bentuk perumusan* kaidah-kaidah hukumnya.
- b. Tempat yang menentukan atau menyebabkan berlakunya suatu kaidah hukum.
- c. Tempat di mana aturan hukum itu dapat diketahui.
- d. Berkaitan dengan cara yang menyebabkan peraturan hukum itu formal berlaku.

Mengacu pada pengertian dan ruang lingkup atau unsur-unsur dari masing-masing sumber hukum (materiil dan formal) di atas, maka jelas sekali bahwa kedudukan hukum naskah Proklamasi menunjukkan pada ranah sumber hukum materiil dan bukan sumber hukum formal. Argumentasinya adalah

sebagaimana telah penulis kemukakan di atas bahwa Proklamasi itu merupakan tindakan politik revolusioner tunggal yang menciptakan hukum baru. Di mana sistem hukum lama/ kolonial ditiadakan dan digantikan dengan sistem hukum baru/ nasional. Proklamasi juga sebagai penyebab adanya hukum (sistem hukum nasional), meskipun pada waktu itu hukum yang ada masih dalam bentuk hukum tidak tertulis.

Dilihat dari unsur yang membantu pembentukan hukum, jelas sekali asas-asas, nilai-nilai, dan prinsip hukum yang terkandung dalam naskah Proklamasi dapat dijadikan sumber inspirasi atau sumber rujukan (sumber hukum materiil) dalam setiap pembentukan hukum nasional. Dilihat dari unsur sumber kekuatan hukum itu mengikat dan dipatuhi, jelas bahwa secara substansial naskah Proklamasi itu berisi nilai-nilai moral, etik, dan heuristik, sedangkan secara formal Proklamasi merupakan tindakan politik yang berimplikasi hukum. Atas dasar itu, maka cukup beralasan kalau naskah Proklamasi merupakan sumber hukum kekuatan mengikat dan dipatuhinya tatanan hukum positif nasional.

Sebaliknya, dalam praktek ketatanegaraan RI kedudukan hukum naskah Proklamasi itu dapat ditelusuri melalui hierarki peraturan perundang-undangan yang ada dan berlaku di Indonesia. Dalam arti, untuk mengetahui di manakah letak keberadaan naskah Proklamasi itu dalam tata urutan peraturan perundang-undangan yang ada.

Berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, di sana disebutkan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan Daerah.

Menurut penulis, mengacu pada sumber hukum formal atau hierarki peraturan perundang-undangan di atas, keberadaan dan kedudukan naskah Proklamasi *tidak mendapat*

*tempat* di dalamnya.

Namun, Moh. Tolchah Mansoer pernah mempersoalkan di manakah letak keberadaan naskah Proklamasi dalam urutan tertib hukum Indonesia itu ditempatkan? Mansoer menjawab dilihat dari kejadiannya, ia harus menempati urutan pertama, atau sama sekali satu kesatuan dengan UUD 1945. Sebab, UUD tidak lain akan melaksanakan secara jelas maksud dan tujuan Proklamasi, bahkan kelak, seperti ternyata di dalam UUD 1945, Proklamasi itu dipertegas peranannya dan maksudnya oleh UUD. Dengan kata lain, UUD memberikan bentuk konkret kepada Proklamasi.<sup>21</sup> Secara lebih spesifik, A.G. Pringgodigdo menjelaskan bahwa Pembukaan UUD 1945 itu merupakan penjelmaan dari Proklamasi kemerdekaan bangsa Indonesia.<sup>22</sup>

Meskipun demikian pendapat dua ahli hukum terakhir di atas, menurut penulis bukan berarti menunjuk pada keberadaan naskah Proklamasi berada di atas atau mendahului UUD 1945, sebab norma tertinggi dalam praktek ketatanegaraan RI itu tiada lain adalah konstitusi. Persoalan dalam konstitusi Indonesia terdiri dari unsur Pembukaan dan Pasal-pasal UUD 1945, di mana pada bagian Pembukaannya terdiri dari nilai-nilai Proklamasi dan Pancasila, itu adalah fakta hukum yang tidak bisa dipungkiri.

Sampailah pada simpulan penulis bahwa kedudukan hukum naskah Proklamasi itu berada dalam ranah *sumber hukum materiil*, sedangkan dalam ranah sumber hukum formal atau hierarki peraturan perundang-undangan keberadaan naskah Proklamasi *tidak mendapat tempat* di dalamnya. Atau dengan kata lain, dalam praktek ketatanegaraan RI, naskah Proklamasi tidak dapat dikualifikasi sebagai sumber hukum formal.

---

<sup>21</sup> Moh. Tolchah Mansoer, *Sumber Hukum dan Urutan Tertib Hukum Menurut UUD 1945*, Binacipta, Bandung, 1979, hlm. 11.

<sup>22</sup> A.G. Pringgodigdo, "Kata Pengantar", dalam buku Notonagoro, *Pemboekaan Oendang-oendang Dasar 1945 (Pokok Kaidah Fundamental Negara Indonesia)*, Universitas Gadjah Mada, Jogjakarta, 1957, hlm. iii.

#### D. Implikasi Hukum Naskah Proklamasi

Berangkat dari kajian tentang kedudukan hukum naskah Proklamasi di atas, penulis menarik benang merah bahwa terhadap keberadaan naskah Proklamasi itu secara tidak langsung dapat berimplikasi sebagai *sumber inspirasi*, *sumber rujukan*, dan *kaidah penilai (norma kritik)* terhadap hukum positif atau hierarki peraturan perundang-undangan yang sudah ada atau yang akan dibuat. Berikut ini, penulis analisis secara berturut-turut.

##### 1. Naskah Proklamasi Sebagai Sumber Inspirasi

Maksud dari implikasi hukum naskah Proklamasi sebagai sumber inspirasi adalah bahwa secara materiil nilai-nilai, asas-asas, dan prinsip-prinsip yang terkandung dalam naskah Proklamasi dapat dijadikan rujukan atau bahan pembentukan hukum, baik oleh eksekutif, legislatif, maupun yudikatif. Dalam konteks pengembangan hukum praktikal, pembentukan hukum itu dapat dilakukan melalui proses legislasi berupa peraturan perundang-undangan untuk tingkat pusat maupun daerah. Dapat juga melalui pembuatan keputusan konkret, misalnya dengan ketetapan oleh eksekutif dan vonis oleh hakim. Bahkan melalui tindakan nyata sekalipun oleh antar individu di tengah-tengah masyarakat.

Nilai-nilai Proklamasi, nilai-nilai Pancasila, nilai-nilai budaya dan adat istiadat, serta nilai-nilai luhur beragama sudah saatnya dijadikan sebagai sumber inspirasi secara seimbang dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan di saat ini dan ke depan. Nilai yang paling prinsipil dari Proklamasi kemerdekaan adalah *kebebasan penuh untuk menentukan nasibnya sendiri*.

Secara historis, hak dan kebebasan untuk menentukan nasib sendiri (*the right of selfdetermination, Selbstbestimmungsrecht, zelfbeschikkingsrecht*) pada mulanya memang merupakan suatu usaha untuk membebaskan negara-negara jajahan dari induknya, dan setelah merdeka negara-negara tersebut dapat menentukan, memilih, serta menetapkan jalan hidupnya

ruh dan spirit kemerdekaan yang berupa asas kebebasan, persamaan, persatuan, keadilan, dan hak menentukan nasib sendiri itu semuanya bersifat universal, abstrak, dan *meta juristic* sifatnya.

atau masa depannya sendiri.<sup>23</sup> Dewasa ini, *the right of selfdetermination* telah menjadi prinsip universal bagi negara-negara yang beradab di dunia.

## 2. Naskah Proklamasi Sebagai Sumber Rujukan

Maksud dari implikasi hukum naskah Proklamasi sebagai sumber rujukan di sini adalah lebih mengarah pada pembahasan tentang keberadaannya sebagai landasan pembentukan hukum positif Indonesia. Kita tahu bahwa sejak proklamasi kemerdekaan yang dikumandangkan pada tanggal 17 Agustus 1945, seketika itu juga telah terjadi penciptaan hukum baru, meskipun hukum positif tertulisnya belum terbentuk. Sejak saat itu tatanan hukum kolonial digunting dan dibangun di atasnya suatu tatanan hukum baru yaitu sistem hukum nasional. Satu hari kemudian, sistem pemerintahan dan tatanan hukum positifnya mulai dibangun, dan begitu seterusnya berproses dan berbenah hingga sekarang ini.

Pada bagian terdahulu sudah dibahas bahwa untuk kasus di Indonesia kedudukan hukum naskah Proklamasi dapat dikualifikasi sebagai *Grundnorm* (tapi bukan dalam pengertian Kelsen). Di mana letak *Grundnorm*-nya bukan pada naskah Proklamasinya, tetapi pada ruh dan spirit yang dikandungnya. Sebab ruh dan spirit kemerdekaan yang berupa asas kebebasan, persamaan, persatuan, keadilan, dan hak menentukan nasib sendiri itu semuanya bersifat universal, abstrak, dan *meta juristic* sifatnya.

Proklamasi dalam pengertian itulah yang dapat dijadikan sebagai sumber hukum materiil dan/atau sumber dari segala sumber hukum formal. Penjelasan logikanya adalah mengapa

<sup>23</sup> Bandingkan dengan 10 prinsip yang berhasil diputuskan oleh Konferensi Asia-Afrika Tahun 1955 di Bandung atau sering disebut dengan "Dasa Sila Bandung".

orang mematuhi kaidah hukum dalam pergaulan sosial di antara mereka, karena ada undang-undang yang mengaturnya, mengapa orang mentaati undang-undang, karena ada konstitusi yang mengaturnya, sedangkan konstitusi merupakan norma yang paling tinggi dalam hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia. Pertanyaan berikutnya adalah dari mana sumber kekuatan mengikat dan keberlakuan konstitusi atau UUD 1945 itu, jawabannya adalah karena ada *Grundnorm*. Untuk kasus Indonesia, *Grundnorm-nya* terletak pada ruh dan jiwa Proklamasi itu sendiri. Oleh karena itu, seyogyanya orang menghormati dan mentaati apa yang ditentukan oleh proklamasi dan konstitusi.

### **3. Naskah Proklamasi Sebagai Kaidah Penilai (Norma Kritik)**

Maksud dari implikasi hukum naskah Proklamasi sebagai kaidah penilai (norma kritik) adalah nilai-nilai, asas-asas, dan prinsip-prinsip yang terkandung dalam naskah Proklamasi maupun yang telah dijabarkan dalam Pembukaan UUD 1945 dapat dijadikan sebagai alat uji secara *etis-filosofis*. Mengapa jenis pengujiannya disebut etis filosofis, karena secara substantif nilai-nilai yang terkandung dalam Proklamasi maupun Pembukaan UUD 1945 tersebut berkarakter nilai filosofis bersamaan dengan nilai-nilai Pancasila di dalamnya.

Mekanisme penilaiannya juga tidak dapat dilakukan secara langsung oleh orang-perorang, karena sudah ada lembaga yang kompeten melakukan pengujian materiil. Mekanisme pengujian materiil terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, kewenangannya ada pada Mahkamah Agung. Sedangkan mekanisme pengujian terhadap undang-undang atas UUD 1945 menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi. Dalam hal ini, Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi dapat menjadikan nilai-nilai Proklamasi tersebut sebagai salah satu dasar pertimbangan atau alat uji pengujian terhadap obyek yang dinilai.

Menurut penulis, apabila suatu peraturan perundang-undangan yang nyata-nyata materi muatannya bertentangan dengan nilai-nilai atau spirit Proklamasi, maka peraturan



perundang-undangan tersebut dapat dicabut atau dinyatakan tidak berlaku untuk sebagian atau keseluruhannya. Argumennya, karena keberadaan naskah Proklamasi itu sebagai sumber dari segala sumber hukum, sekaligus sebagai landasan keberlakuan tatanan hukum positif itu.

Berikut ini, beberapa contoh pengujian atau penilaian terhadap peraturan perundang-undangan yang disinyalir bertentangan nilai-nilai dan spirit proklamasi:

- a. Misalnya ketentuan Pasal 163 *bis* KUHP tentang *haatzaai artikelen*, yaitu ketentuan pasal peninggalan kolonial yang hingga kini masih berlaku dan diberlakukan. Padahal ketentuan semacam ini termasuk kategori bertentangan dengan spirit dan nilai-nilai proklamasi atau bertentangan dengan prinsip dan politik konstitusi baru. Terhadap realitas ketentuan semacam ini, seharusnya sudah tidak boleh diterapkan lagi tanpa menunggu dicabut oleh pembentuk undang-undang.
- b. Pasal 42 *jo* Pasal 47 KUH Perdata menyatakan bahwa anak yang lahir di luar perkawinan yang sah maka status anak menjadi anak ibu yang melahirkannya, namun apabila ada lelaki lain (orang Belanda) misalnya mengakui dan mengangkat anak tersebut maka status anak mengikuti dan beralih kepada lelaki itu serta hubungannya putus dengan Ibu yang melahirkan. Nyata-nyata ketentuan pasal ini telah menghina sekaligus merendahkan martabat wanita dan bangsa Indonesia yang merdeka.
- c. Perpu No. 2 Tahun 1998 tentang Penyampaian Pendapat di Hadapan Publik. Sebenarnya ketentuan peraturan ini memberi ruang partisipasi publik dalam kehidupan demokrasi. Namun karena harus dengan prosedur dan persyaratan yang rigid, maka dalam realitasnya ketentuan ini justru membatasi kebebasan demokrasi itu sendiri. Jadi ketentuan ini antara lain bertentangan dengan spirit dan nilai kebebasan berekspresi bagi rakyat di era merdeka.
- d. Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Perpres ini disinyalir lebih buruk dan represif jika dibandingkan dengan Keputusan Presiden No. 55 Tahun

1999, hal ini antara lain dapat dilihat dari penambahan satu klausula lagi cara pengadaan tanah untuk pembangunan yakni dengan pencabutan hak yang mengacu pada UU No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak atas Tanah dan Benda-Benda yang di atasnya. Perpres ini memberikan legitimasi kepada negara untuk mencabut hak atas tanah seseorang, badan hukum, dan lain-lain, jika tidak terjadi kesepakatan. Substansi dari Perpres ini juga memberikan peluang yang besar bagi negara untuk memberikan jaminan kepada para investor (asing dan domestik) untuk menanamkan modalnya di Indonesia terutama dalam pengadaan tanah. Perpres ini dikhawatirkan akan memicu penggusuran di mana-mana, akan mengukuhkan sistem tuan tanah bagi pemilik modal untuk selanjutnya mengeksploitasi terhadap kekayaan alam dan atas tanah itu sendiri. Menurut penulis, Perpres semacam ini seharusnya segera dicabut atau paling tidak ditangguhkan keberlakuannya seperti yang diusulkan Ketua MPR RI.

Kesimpulan penulis bahwa nilai-nilai, ruh, dan spirit Proklamasi di atas sudah saatnya dijadikan kaidah penilai (norma kritik) terhadap peraturan perundang-undangan, supaya peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengannya dapat dicabut atau dinyatakan tidak berlaku oleh lembaga negara yang berwenang. Harapan ke depannya, tidak dijumpai lagi pembentukan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang berwatak represif, diskriminatif, dan kolonialis.

### E. Penutup

Kesimpulan akhir yang dapat penulis kemukakan adalah bahwa secara teoretik (dalam perspektif *Stufenbauthorie*), naskah Proklamasi tidak dapat dikualifikasi sebagai *Grundnorm* (dalam pengertian Kelsen) maupun *Staatsfundamentalnorn* (dalam pengertian Nawiasky). Namun untuk kasus di Indonesia, kedudukan hukum naskah Proklamasi dapat dikualifikasi sebagai *Grundnorm*. Sebab nilai-nilai, asas-asas, dan prinsip-prinsip yang terkandung di dalam naskah Proklamasi itu memenuhi unsur atau indikator dari *Grundnorm* yaitu sesuatu yang diasumsikan, abstrak, universal, dan *meta juristic* sifatnya.

Sedangkan *Staatsfundamentalnorm* Indonesia adalah berupa Pembukaan UUD 1945 yang di dalamnya memuat ruh dan spirit Proklamasi (dan Pancasila).

Sebaliknya dalam praktek ketatanegaraan RI, keberadaan dan kedudukan hukum naskah Proklamasi tidak mendapat tempat dalam tata urutan (hierarki) peraturan perundang-undangan yang berlaku. Implikasi hukum yang ditimbulkan adalah bahwa naskah Proklamasi merupakan sumber inspirasi, sumber rujukan, dan kaidah penilai (norma kritik) terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan dan kebijakan dalam praktek kehidupan berbangsa dan bernegara. Dengan demikian, segala peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang substansi maupun praktik penerapannya terbukti bertentangan dengan ruh dan spirit Proklamasi (naskah Proklamasi), maka ketentuan tersebut harus dicabut dan dibatalkan atau dengan sendirinya menjadi batal demi hukum. □

#### SUMBER KEPUSTAKAAN

- Abdulgani, Roeslan, 1964. *Hukum dalam Revolusi dan Revolusi dalam Hukum*, Jakarta: B.P. Prapantja.
- Apeldoorn, Van, 1985. *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Pradnya Paramita.
- Asshiddiqie, Jimly, 2004. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Diterbitkan MKRI bekerja sama dengan PS HTN FH UI.
- Azhari, 1985, *Negara Hukum Indonesia; Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-unsurnya*, Jakarta: UI Press.
- Bruggink, J.J.H., 1996. *Refleksi tentang Hukum (Alih Bahasa B. Arief Sidharta)*, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Djokosutono, 1982. *Hukum Tata Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, 1982. *Ilmu Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Fletcher, George P., 1996. *Basic Concepts of Legal Thought*, New York: Oxford University Press.
- Harris, J.W., 1997. *Legal Philosophies*, Butterworths, London, Dublin: Edinburgh.
- Hatta, Mohammad, 1970. *Sekitar Proklamasi 17 Agustus 1945*, Jakarta: Tintamas.
- Joeniarto, 2001. *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Jakarta: Bumi Aksara.

- Kelsen, Hans, 1945. *General Theory of Law and State*, New York: Russell & Russell.
- \_\_\_\_\_, 1960. *Reine Rechtslehre*, Zweite, vollstandig neu bearbeitete und erweiterte Auflage.
- \_\_\_\_\_, 1970. *The Pure Theory of Law*, Translated by Max Knight, University of California Press, Berkeley, Los Angeles, London.
- Kusumaatmadja, Mochtar dan Sidharta, Bernard Arief, 2000. *Pengantar Ilmu Hukum Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum, Buku I*, Bandung: Alumni.
- Manan, Bagir, 2003. *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta: FH UII Press.
- \_\_\_\_\_, 2004. *Perkembangan UUD 1945*, Yogyakarta: FH-UII Press.
- \_\_\_\_\_, 2004. *Hukum Positif Indonesia (Suatu Kajian Teoretik)*, Yogyakarta: FH-UII Press.
- Mansoer, Moh. Tolchah, 1979. *Sumber Hukum dan Urutan Tertib Hukum menurut UUD RI 1945*, Bandung: Binacipta.
- Marzuki, M.Laica, 2005. *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*, Jakarta: Penerbit Konstitusi Prees.
- Nasution, Adnan Buyung, 1995. *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional Di Indonesia (Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959, (terjemah oleh Sylvia Tiwon))*, Jakarta: Grafiti.
- Nawiasky, Hans, 1948. *Allgemeine Rechtslehre als System der rechtlichen Grundbegriffe*, Verlagsanstalt Benziger & Co. AG., Einsiedeln/Zurich/ Kuln.
- Notonagoro, 1957. *Pemboekaan Oendang-oendang Dasar 1945 (Pokok Kaidah Fundamental Negara Indonesia)*, Jogjakarta: Universitas Gadjah Mada.
- Sidharta, Bernard Arief, 1999. *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum*, Bandung: Mandar Maju.
- Sihombing, Herman, 1996. *Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia*, Jakarta: Djambatan.
- Skocpol, Theda, 1979. *States and Social Revolutions (A Comparative Analysis of France, Russia, and China)*, Melbourne Sydney: Cambridge University Press.
- Soekarno, *Indonesia Menggugat (Pidato Pembelaan Bung Karno di Muka Hakim Kolonial)*, Djakarta, tt: Teragung.
- Suseno, Franz Magnis, 2001. *Kuasa & Moral*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Yamin, Muhammad, 1952. *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Djakarta: Djambatan.
- \_\_\_\_\_, *Pembahasan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia*, Tanpa Penerbit, Tt.

**Disertasi:**

Hamid S. Attamimi, A., "Peranan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara", Disertasi pada Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1999.

Maria Farida Indrati Soeprapto, "Kedudukan dan Materi Muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan Keputusan Presiden dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Di Republik Indonesia", *Disertasi*, Pada Fakultas Hukum Program Pascasarjana, Universitas Indonesia, Jakarta, 2002.

**Artikel dalam Jurnal, Makalah, dan Tulisan Lepas :**

Arief Sidharta, B., "Grundnorm-nya Hans Kelsen", Makalah tidak dipublikasikan, tt.

Maris, C.W., "Aliran Filsafat Hukum Abad 20", terjemahan B. Arief Sidharta, Makalah Kalangan Terbatas, Tidak Dipublikasikan.

Meuwissen, D.H.M., "Pengembangan Hukum (*Rechtsbeoefening*)", Artikel dimuat dalam majalah hukum *Pro Justitia*, Tahun XII, Nomor 1, Januari 1994.

**Peraturan Perundang-undangan :**

- Teks Proklamasi Kemerdekaan RI 17 Agustus 1945.
- Undang-Undang Dasar 1945.
- Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum RI dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan RI.
- Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.
- Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPR/S RI Tahun 1960-2002.
- Undang-undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. □

## EVOLUSI KEKUASAAN KEHAKIMAN DALAM EMPAT PERIODE UUD



OLEH AHMAD SYAHRIZAL, S.H., M.H.

Konsultan Hukum

### A. Latar Belakang

Pada kesempatan ini penulis akan membicarakan perkembangan kekuasaan kehakiman dalam empat periode berlakunya UUD. Karena itu dipandang perlu untuk menguraikan persoalan-persoalan yang terkait dengan pergantian dan perubahan UUD yang tentu saja sangat mempengaruhi proses pendewasaan embrio kekuasaan kehakiman di Indonesia. Sejak awal kekuasaan kehakiman memang disoroti secara tajam oleh para pendiri negara. Hal ini dapat ditelusuri dari pernyataan Muhammad Yamin ketika mengusulkan desain kewenangan Mahkamah Agung (Balai Agung). Mahkamah ini adalah organ tertinggi, sehingga dalam melaksanakan hak membanding (*judicial review*), Balai Agung inilah yang akan memutuskan apakah produk hukum dari lembaga-lembaga tinggi negara lainnya sejalan atau tidak dengan hukum adat, syariah dan Undang-Undang Dasar.

Strategi yang diusulkan oleh Yamin menghendaki agar Balai Agung tidak hanya melaksanakan kekuasaan kehakiman,

tetapi juga memiliki kewenangan untuk membanding tentang apakah undang-undang yang dibuat oleh DPR tidak melanggar Undang-Undang Dasar atau bertentangan dengan hukum adat yang diakui atau tidak pula bertentangan dengan dengan syariat agama Islam. Jadi, dalam Mahkamah Tinggi itu hendaknya dibentuk bukan hanya badan sipil dan kriminil, tetapi juga Mahkamah Adat dan Mahkamah Islam Tinggi, yang pekerjaannya tidak saja menjalankan kekuasaan kehakiman. Tidak dapat dihindari Mahkamah Agung seyogianya juga dapat *me-review* (membanding) dan memberi laporan tentang pendapatnya kepada Presiden Republik Indonesia tentang segala hal yang melanggar hukum dasar, hukum adat dan aturan syariah<sup>1</sup>.

Namun, ide Yamin kemudian ditentang oleh Soepomo yang mengajukan alasan bahwa para ahli hukum Indonesia belum berpengalaman sedikitpun dalam hal ini. Dan Soepomo mengingatkan Yamin sebenarnya kewenangan *judicial review* itu bagi Austria, Ceko-Slowakia dan Jerman dalam periode Konstitusi Weimar (1919) tidak dilaksanakan oleh Mahkamah Agung. Melainkan oleh pengadilan khusus, *constitutioneel-hof*, yaitu sebuah pengadilan spesifik yang tugasnya melindungi konstitusi. Oleh sebab itu, Soepomo secara tegas menolak usul Yamin<sup>2</sup>.

Jika Soepomo antara lain merujuk kepada situasi di Jerman saat itu, sekarang mari kita telaah pengalaman-pengalaman empiris lama. Persoalan ini dapat diawali dengan menelusuri sejarah kegagalan *Staatgerichtshof* yang diberi tugas untuk mengadili (*judging*) aneka persoalan hukum. Semula *Staatgerichtshof* memang dilengkapi dengan kewenangan untuk menyelesaikan sengketa yurisdiksional dan sebagai organ yang bertugas melindungi hak-hak asasi manusia. Tetapi *Staatgerichtshof* dalam kenyataannya tidak dapat dengan leluasa melaksanakan seluruh kewenangannya. Ini disebabkan sistem

---

<sup>1</sup> Lihat pernyataan Muhammad Yamin dalam Rapat Panitia Hukum Dasar tanggal 11 Juli 1945, Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia*, Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia, Sekretariat Negara Republik Indonesia, hal. 299.

<sup>2</sup> *Ibid*, hal. 306.

pemerintahan ketika itu tidak sudi melihat otoritas hukum mengatasi otoritas politik.

Pada tahun 1919 *Weimar Constitution* kembali membentuk Pengadilan Tertinggi yang memiliki struktur kelembagaan dan wewenang yang kebetulan serupa dengan *Staatgerichtshof*. Semula pengadilan tersebut didesain untuk menyelesaikan sengketa kewenangan di antara Kekaisaran dan negara bagian. Hanya saja hal tersebut tidak memperoleh pengakuan dari Kaisar yang mendalilkan bahwa penyelesaian sengketa yurisdiksional tidak tepat jika diselesaikan oleh pengadilan. Juga penting untuk dicatat bahwa Alfred Rinken dalam buku *Constitutional Court in Comparison* mengatakan; “*The German Empire of 1871 was not interested in basic rights or in the state adjudication*”. Selanjutnya kata Rinken, “*Bismarck allowed even federal conflict to be resolved by the Federal Assembly*”<sup>3</sup>.

Dalam kaitan itu, pada periode Konstitusi Weimar (1919) Presiden juga berperan sebagai pelindung konstitusi (*the guardian constitution*), sebab presiden dipilih oleh seluruh rakyat Jerman yang membentuk konstitusi. Akibatnya *locus* kedaulatan terakumulasi ke dalam kekuasaan presiden dan ia sebagai satu-satunya mandataris Majelis Nasional yang merupakan penjelmaan dari seluruh rakyat Jerman. Maka tidak aneh jika presiden ketika itu mengemban mandat totalitas negara untuk menjalankan sistem kekuasaan terpusat dan berkesinambungan<sup>4</sup>. Dengan demikian, periode Weimar adalah alat peraga paling mutakhir untuk menggambarkan kegagalan eksperimen negara hukum dan demokrasi di Jerman saat itu.

Dengan mengikuti latar belakang sejarah perkembangan kekuasaan kehakiman di Jerman tersebut, situasi ini memperlihatkan doktrin kedaulatan negara dipastikan sangat mempengaruhi independensi dan akuntabilitas kekuasaan kehakiman. Perkiraan yang lebih realitis menunjukkan bahwa Mahkamah Agung (Balai Agung) Republik Indonesia yang semula akan dilengkapi hak menguji hukum, pada hakikatnya

---

<sup>3</sup>Alfred Rinken, “The Federal Constitutional Court and the German Political System” dalam *Constitutional Court in Comparison; The U.S. Supreme Court and the German Federal Constitutional Court*, hal. 58.



telah membuat gusar ide-ide yang terkandung dalam konsep kedaulatan negara. Ini tentu saja tidak dapat dilepaskan dari pandangan Soepomo sebagai salah seorang arsitek Undang-Undang Dasar 1945. Ia memang menganalogikan ciri komunalistik masyarakat adat di Indonesia, dengan bentuk negara yang ketika itu sedang dibicarakan. Dalam batas-batas ini Soepomo tidak ingin memisahkan antara kosmologi mikro di satu sisi, dengan kosmologi makro di sisi lainnya. Sehingga persatuan antara pemimpin dan rakyat, di samping persatuan dalam negara secara prinsipal cocok dengan aliran ketimuran. Karena itulah dalam periode Undang-Undang Dasar 1945 Republik I doktrin supremasi hukum yang terkandung dalam ide konstitusionalisme urung diwujudkan<sup>5</sup>.

Dalam perspektif sosiologi hukum, Satjipto Rahardjo menjelaskan sebenarnya keberatan Soepomo atas sistem *judicial review* tidak lebih dari persoalan metodologis semata dan persoalan seperti itu memang sangat menonjol di Indonesia. Dalam bahasa hukum soal metodologis ini dibaca sebagai persoalan kewenangan. Orang di sini dengan ramai mempersoalkan tentang siapa yang berwenang untuk melakukan peninjauan tersebut. Kendati Mahkamah Agung menghimpun sumber daya manusia yang mampu untuk melakukan pekerjaan itu, tetapi lembaga tersebut dianggap tidak berwenang. Dalam bahasa hukum Hindia Belanda itu disebut *bekwaan maar niet bevoegd* (mampu tetapi tidak berwenang). Karena itu Satjipto mengajak kita berpikir, apakah beralasan, jika kita membiarkan sesuatu yang kita temui harus dibetulkan, tetapi menghindarinya, dengan berputar-putar pada masalah metodologis? Sebagai akibatnya, hasil pekerjaan kita sendiri (baca: undang-undang) yang kurang benar akhirnya tetap tidak bisa diluruskan. Kebenaran telah dikalahkan oleh cara untuk mencapai kebenaran itu sendiri. Kalau memang bisa ditunjukkan, bahwa hukum atau undang-undang itu mengandung

---

<sup>4</sup> David Dyzenhaus, *Legality and Legitimacy*, Carl Schmitt, Hans Kelsen, Herman Heller in Weimar, (Oxford; University Press, 1940), hal. 79.

<sup>5</sup> Lihat, Alfred Rincken, *op.cit.*

cacat mengapa kita sendiri tidak berusaha membetulkannya?<sup>6</sup>

Persoalan seperti dipaparkan dengan baik oleh Satjipto adalah abstraksi dari pemikiran yang mendominasi segenap pendiri negara pasca kemerdekaan. Suatu pengadilan yang bebas dan tidak dipengaruhi bukan menjadi syarat utama negara hukum. Posisi kekuasaan kehakiman dalam kurun waktu itu kerap kali menyisakan berita yang kurang mengembirakan. Hal ini membuktikan kekuasaan kehakiman tersubordinasi oleh dominasi legislatif dan eksekutif yang merupakan bentuk paling nyata dari pengingkaran substantif Undang-Undang Dasar 1945. Maka sangat beralasan untuk mengatakan bahwa ketika itu hukum dipengaruhi, ditentukan, bahkan diintervensi oleh politik seperti yang sering terlihat dalam tataran empirik di Republik ini.

Orang dapat memperdebatkan bahwa hal ini adalah persoalan faham kedaulatan negara. Namun, sebenarnya adalah soal doktrin supremasi parlemen yang hendak dibangun dalam sistem konstitusional di Indonesia pasca kemerdekaan. Instrumen pengujian hukum dalam tahap ini berfungsi sebagai organ eksternal yang dapat membatasi kekuasaan parlemen. Dalam dasawarsa pra kemerdekaan itu segenap pendiri negara yang pandangannya dominan ternyata menyakini bahwa supremasi parlemen adalah sesuatu yang baik, sehingga *judicial review* di mata mereka kurang baik bagi embrio negara Republik Indonesia merdeka.

Dalam argumentasi yang berbeda Daniel S. Lev menjelaskan bahwa dominasi faktor kekuasaan itu sangat terkait dengan ajaran Weber mengenai bentuk-bentuk kekuasaan. Secara singkat dikatakan bagian model patrimonialisme Weber yang relevan mengandung anggapan adanya sentralitas personal dalam kepemimpinan politik, yang secara tidak langsung menyatakan juga adanya keleluasaan bertindak yang sangat besar bagi seorang pemimpin dan para pejabat di bawahnya untuk menangani urusan masyarakat. Keabsahan patrimonial memberi pengakuan kepada seseorang pemimpin sebagai

---

<sup>6</sup>Satjipto Rahardjo, "Peninjauan Hukum dan Cacat Undang-Undang" dalam *Hukum di Indonesia*, hal. 144.

Dalam dasawarsa pra kemerdekaan itu segenap pendiri negara yang pandangannya dominan ternyata menyakini bahwa supremasi parlemen adalah sesuatu yang baik, sehingga judicial review di mata mereka kurang baik bagi

sumber kekuasaan, satu-satunya patokan politik dan keadilan.<sup>7</sup> Rangkaian peristiwa-peristiwa ini kemudian menampilkan negara yang kuat di atas hukum yang lemah, dan untuk sementara waktu mengakhiri cita-cita yang cantik dan selanjutnya retak berhamburan ketika bersentuhan dengan kenyataan. Sebab dalam tempo waktu yang cukup lama kepentingan hukum terkooptasi oleh jaringan korporatisme negara.

Dari uraian yang tersaji di atas, dalam tulisan ini penulis akan mencoba mengungkap beberapa permasalahan yang menandai hubungan kekuasaan politik dengan perkembangan kekuasaan kehakiman. Adapun pokok pembahasan dalam tulisan ini meliputi persoalan-persoalan sebagai berikut:

1. Bagaimana sistem kekuasaan kehakiman dalam periode UUD yang pernah berlaku di Indonesia?
2. Sejauh apa teori hukum dapat menjelaskan model-model strategik kekuasaan kehakiman dalam doktrin negara berdasarkan hukum ?
3. Bagaimana bentuk *dual jurisdiction* dari kekuasaan kehakiman dalam UUD 1945 yang berlaku dewasa ini?

## **B. Pembahasan**

### **1. Kekuasaan Kehakiman dalam konstruksi UUD 1945 sebelum amandemen**

Satu masalah pokok yang menjadi pusat perhatian ilmu hukum di sepanjang sejarah adalah kekuasaan kehakiman. Kepentingan negara diwakili oleh pemerintah, sedangkan

---

<sup>7</sup> Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik Di Indonesia; Kesenambungan dan Perubahan*, LP3ES Jakarta, hal, 379.

kepentingan rakyat diinstitutionalisasi melalui parlemen dan kepentingan hukum dijalankan oleh kekuasaan kehakiman. Ada kekuasaan kehakiman yang bersifat tersentralisasi dan dilaksanakan kepada Mahkamah Agung (*Supreme Court*), dan ada pula negara-negara yang mendistribusikan kekuasaan ini ke dalam dua cabang yang masing-masing di jalankan oleh Mahkamah Agung, di samping Mahkamah Konstitusi atau lazim disebut *Constitutional Court* yang bertugas melindungi konstitusi. Akan tetapi, akibat rumusan Undang-Undang Dasar 1945 pra kemerdekaan secara riil tidak mengadopsi ide *supremacy of law*, maka *the founding fathers* belum memandang perlu membentuk kekuasaan Mahkamah Agung yang dapat *review* undang-undang atau peraturan perundangan lain guna diselaraskan dengan Undang-Undang Dasar 1945.

Mengenai persoalan ini Lev mengatakan bahwa perhatian para pemimpin Republik pada waktu itu banyak tersita untuk upaya-upaya merealisasikan kesatuan dan persatuan nasional saja, dan sedikit banyak mengabaikan inovasi-inovasi pranata dan kelembagaan masyarakat dan negara. Para pendiri Republik banyak berbicara soal cita-cita, akan tetapi ketika tiba pada keharusan untuk merealisasinya ternyata banyak yang tidak siap dengan rencana strategik untuk menuntun perubahan-perubahan. Ketika dihadapkan pada persoalan-persoalan dan realita-realita yang ada, para elit Republik ini cenderung mencari pemecahan dengan merujuk ke petunjuk-petunjuk lama yang pernah mereka kenal pada masa yang lalu. Usul-usul inovatif untuk membuat terobosan, seperti misalnya usul Muhammad Yamin untuk memberikan kewenangan kepada Mahkamah Agung guna melakukan peninjauan-peninjauan dan penilaian terhadap seluruh produk perundang-undangan yang ada terbentur pada keberatan Soepomo yang lebih menyukai model-model kelembagaan ketatanegaraan yang selama ini sudah dikenal dengan baik oleh pakar-pakar hukum Indonesia.<sup>8</sup>

Dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang ditetapkan

---

<sup>8</sup> Disadur oleh Soetandyo Wignjosebroto dalam buku *Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional; Dinamika Sosial-Politik dalam Perkembangan Hukum di Indonesia*, hal. 189.

melalui Berita Repoeblrik Indonesia Tahoen II No. 7 tertanggal 15 Febroeari tahun 1946. Hal ikhwal Kekuasaan Kehakiman dicantumkan dalam Bab IX, seperti termaktub dalam Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 yang menyebutkan; “*Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung, dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang*”. Selanjutnya ayat (2) mengatakan: “*Susunan dan kekuasaan kehakiman diatur dengan undang-undang*”<sup>9</sup>.

Tidak banyak yang dapat diutarakan terkait dengan pelaksanaan kekuasaan kehakiman sepanjang periode awal berlakunya Undang-Undang Dasar 1945. Sebab situasi negara pada waktu itu cenderung bergejolak tidak menentu ke sana ke mari karena Inggris mendaratkan tentara India di Padang, di samping kelanjutan upaya pemerintah Belanda merealisasikan negara Federal atas bayi Negara Kesatuan Republik Indonesia. Padahal ia yang baru saja merdeka dari belenggu penjajahan pemerintahan kolonial.

Seperti diketahui Komisi Tiga Negara (Amerika Serikat, Australia dan Belgia) memulai perundingan pada tanggal 8 Desember 1947 di atas Kapal Perang Amerika Serikat “Renville” yang berlabuh di pelabuhan Tanjung Priok. Bantuan Komisi Tiga Negara adalah untuk menyelesaikan pertikaian politik di pulau-pulau Jawa, Sumatera dan Madura dengan prinsip perjanjian Linggarjati. Dan pasca Kabinet Amir bubar pada tanggal 23 Januari 1948, Bung Hatta sebagai pemangku jabatan Wk. Presiden ditunjuk sebagai formatur kabinet. Susunan kabinet pada waktu itu menampilkan Mr. Susanto Tirtoprodjo sebagai Menteri Kehakiman<sup>10</sup>.

Sejalan dengan peristiwa di atas, unifikasi badan-badan peradilan yang telah diperkenalkan pada pemerintahan kolonial dan militer Jepang ternyata diteruskan oleh pemerintah Republik Indonesia, bahkan dengan melanjutkan proses penyederhanaannya. Badan-badan pengadilan tingkat pertama yang masih

---

<sup>9</sup> Lihat, *Berita Repoeblrik Indonesia*, Penerbitan Resmi Pemerintah Repoeblrik Indonesia Tahoen II No. 7 tanggal 15 Febroeari tahun 1946.

<sup>10</sup>Lihat pandangan Mohammad Tolchah Mansoer dalam *Pembahasan Beberapa Aspek tentang Kekuasaan-Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif Negara Indonesia*, hlm. 26-29.

jamak dan beragam pada zaman pendudukan Jepang, kini disatukan. *Gun Hoin (Districtsgerecht)*, *Ken Hoin (Regentschpsgerecht)*, dan *Keizan Hoin (Landgerecht)* yang ditiadakan dan fungsi-fungsinya dialihkan ke *Tiho Hoin (Landraad)* yang sejak saat itu dinamakan Pengadilan Negeri. *Koto Hoin (Raad van justitie)* dijadikan pengadilan tingkat banding, disebut dengan Pengadilan Tinggi; sedangkan *Saiko Hoin (Hooggerrechtshof)* dijadikan pengadilan pemeriksa perkara-perkara kasasi, disebut dengan nama Mahkamah Agung<sup>11</sup>.

Peradilan-peradilan tersebut adalah cermin dari kompleksitas sistem peradilan yang sudah ada sejak pemerintahan kolonial. Bahkan pembentukan lembaga-lembaga peradilan yang tersusun secara hirarkis ini, menurut Peter J Burn dalam *The Leiden Legacy*, dilatarbelakangi oleh kebutuhan untuk menyelesaikan perkara-perkara adat atau konflik hukum yang berlangsung di antara masyarakat adat itu sendiri<sup>12</sup> (*inter-comunal conflict*). Jadi, di satu sisi pemerintah kolonial secara kelembagaan jauh-jauh hari sudah mempersiapkan pranata hukum untuk mengantisipasi timbulnya sengketa hukum pada waktu itu. Walau di sisi lain rezim kolonial sedang bertindak sebagai gurita imperialis dan bentuk paling akhir dari penghisapan atas seluruh potensi bangsa.

---

<sup>11</sup> Dikatakan oleh Soetandyo; "Reorganisasi badan-badan pengadilan semasa periode revolusi ini bolehlah ditenggarai sebaga isuatu strategi politik untuk menyatakan Indonesia di bawah satu kekuasaan nasional, dan tentu saja juga di bawah satu kekuasaan organisasi peradilan nasional. Dapat dilihat di sini bahwa langkah yang diambil pemerintah Republik Indonesia tidak hanya menyederhanakan susunan badan-badan pengadilan –melanjutkan apa yang telah terwujud pada masa pendudukan Jepang–akan tetapi juga menghapus badan-badan pengadilan swapraja dan badan-badan pengadilan adat yang semasa pemerintahan Hinda Belanda masih dipertahankan. Proses nasionalisasi badan-badan pengadilan seperti ini tidak menimbulkan kesulitan apa-apa di Jawa karena proses pengurangan kekuasaan badan-badan pengadilan swapraja di Jawa boleh dibilang sudah selesai sejak lama, ialah sudah seja masa kekuasaan pemerintah kolonial Hindia Belanda. Lihat pernyataan Soetandyo dalam buku *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional*, *Op.cit.*, hlm. 191-192-193.

<sup>12</sup>Peter J. Burn, *The Leiden Legacy; Concept of Law in Indonesia*, hlm. 189.

Saat membicarakan kewenangan kekuasaan kehakiman dalam hukum dan dalam kedudukannya yang sentral, niscaya pemahaman tentang hakikat kekuasaan kehakiman yang menjadi subjek hukum tata negara berada dalam urutan pertama

Setelah Undang-Undang Dasar 1945 Republik pertama berlaku, maka semua peradilan tersebut adalah peradilan negara. Hal itu menegaskan bahwa seluruh peradilan diselenggarakan oleh dan atas nama negara, termasuk Peradilan Agama yang ada kemudian. Namun yurisdiksi Pengadilan Agama ini tetap saja terbatas. Usaha-usaha untuk memperluas yurisdiksi Pengadilan Agama pada masa yang lalu tidak pernah berhasil.<sup>13</sup>

#### **b. Kekuasaan Kehakiman di bawah periode Konstitusi RIS 1949**

Selama periode pertama berlakunya Undang-Undang Dasar 1945 telah terjadi pergolakan dalam mempertahankan kemerdekaan. Situasi ini adalah cobaan yang cukup berat bagi Bangsa Indonesia setelah berabad-abad menjadi bangsa terjajah di bawah birahi kaum imperialis. Pertentangan antara Indonesia dan Belanda ini kemudian ditengahi oleh sebuah badan yang bertanggung jawab kepada Perserikatan Bangsa-Bangsa. Dalam kacamata Sri Soemantri, setelah perundingan itu mengalami beberapa kali kemacetan, akhirnya disepakati diselenggarakannya Konferensi Meja Bundar di Den Haag pada tanggal 27 Desember tahun 1949.<sup>14</sup> Pada tanggal dan tahun inilah Konstitusi RIS mulai berlaku menggantikan Undang-Undang Dasar 1945.

Konstitusi RIS 1949 adalah Konstitusi Republik II yang secara substantif menganut asas-asas umum sebagaimana lazimnya terdapat dalam hukum dasar. Asas-asas umum itu

<sup>13</sup> Wignjosebroto, *op.cit.*, hal. 192

<sup>14</sup> Sri Soemantri, *op.cit.*, hal. 136. .

meliputi, negara berdasarkan hukum, adanya jaminan atas hak asasi manusia dan persamaan dimuka hukum, kebebasan berkumpul maupun berpendapat, di samping kekuasaan kehakiman yang mandiri. Boleh dikatakan Konstitusi RIS tahun 1949 jauh lebih baik jika dibandingkan dengan Undang-Undang Dasar 1945 yang berlaku dalam periode Republik I.

Perlu juga dikemukakan di sini bahwa Dicey sebagai salah seorang arsitek *the rule of law* menyatakan bahwa doktrin supremasi hukum yang terkandung dalam ide konstitusionalisme harus terdiri dari tiga elemen yang antara lain adalah; (i) tidak ada kekuasaan pemerintah yang sewenang-wenang; (ii) pemerintah dan masyarakat sipil tunduk kepada hukum; (iii) pengadilan harus diperkuat peranannya dalam menegakkan hak-hak konstitusional.<sup>15</sup> Elemen-elemen penting seperti dikonstantir oleh Dicey ternyata ada dalam Konstitusi RIS 1949. Inilah ide konstitusionalisme yang dijadikan tumpuan kehidupan bernegara dan kehidupan berdasarkan hukum bagi Indonesia pasca kemerdekaan yang pernah lenyap selama periode berlakunya Undang-Undang Dasar 1945 Republik I.

Dalam Konstitusi RIS 1949 kewenangan Mahkamah Agung tidak diatur melalui sub judul yang dalam Undang-Undang Dasar 1945 disebut kekuasaan kehakiman. Ini disebabkan karena pembentuk Konstitusi RIS 1949 sangat menyadari bahwa pengaturan negara secara federalistis tidak menghendaki adanya sentralisasi dalam menerapkan fungsi memeriksa, mengadili dan memutus suatu perkara, kecuali pengadilan-pengadilan dimaksud dengan jelas telah keliru dalam menerapkan hukum. Artinya, pemerintah negara-negara bagian di bawah sistem federal secara konstitusional memiliki kemandirian untuk membentuk dan menjalankan fungsi mengadili dan memutus, yang tentu saja secara administratif tetap berada di bawah pengawasan Mahkamah Agung Federal. Sebab itu, dalam Bab ke-IV Pasal 113 Konstitusi RIS mengatakan bahwa Mahkamah Agung yang tersusun dan kekuasaannya diatur dengan Undang-undang Federal.

---

<sup>15</sup> Baca pernyataan Dicey seperti dikuti oleh John Alder dalam *Constitution and Administrative Law*, (London; M MacMillan), hal. 49-50.



Dalam Pasal 147 ayat (1) Konstitusi RIS 1949 dikatakan bahwa Mahkamah Agung Indonesia adalah pengadilan federal tertinggi. Sedangkan pengadilan-pengadilan federal yang lain dapat diadakan dengan undang-undang federal. Dalam Distrik Federal Jakarta akan dibentuk sekurang-kurangnya satu pengadilan federal yang mengadili dalam tingkat pertama, dan sekurang-kurangnya satu pengadilan tingkat banding.<sup>16</sup>

Di samping itu Mahkamah Agung di bawah Konstitusi RIS 1949 dapat dijadikan forum untuk mengadili pejabat-pejabat negara yang dalam masa jabatannya diduga melakukan pelanggaran hukum. Inilah yang disebut dengan forum *previligiatum*. Jadi, ada mekanisme pertanggungjawaban hukum dari pejabat negara yang kerap kali dikategorikan sebagai pertanggungjawaban finansial, politis, dan pidana. Dengan demikian, negarahukum dalam bingkai Konstitusi RIS 1945 memiliki *safeguard* yang *adequate* terhadap penyalahgunaan kekuasaan yang dilakukan oleh eksekutif, legislatif dan yudikatif<sup>17</sup>.

Dalam Konstitusi RIS, pengadilan-pengadilan selain Mahkamah Agung berwenang menemukan dan menyatakan suatu undang-undang negara bagian yang mendasari suatu perkara tidak sesuai dengan konstitusi. Tetapi pengadilan-pengadilan ini tidak diberi wewenang untuk memutus perkara tersebut. Artinya putusan final dan mengikat tetap berada dipuncak kewenangan Mahkamah Agung. Untuk lebih jelasnya mari kita lihat ketentuan yang tercantum dalam Pasal 158 Konstitusi RIS 1949:

“Jika dalam perkara perdata atau dalam perkara pidana pengadilan lain daripada Mahkamah Agung menyatakan suatu ketentuan dalam peraturan ketatanegaraan atau undang-undang daerah bagian tak menurut Konstitusi, dan Mahkamah Agung karena sesuatu sebab memeriksa perkara itu, maka karena

---

<sup>16</sup> Lihat Pergulatan Konstitusi, UUD 1945, Konstitusi RIS 1949, UUDS 1950, Republik Indonesia.

<sup>17</sup> Tentang pertanggungjawaban pejabat negara ini lihat pernyataan Profesor Oemar Seno Adji dalam bukunya *Peradilan Bebas Negara Hukum*, hal. 50.

jabatannya ia mempertimbangkan dalam keputusannya apakah pernyataan tidak menurut Konstitusi itu dilakukan pada tempatnya”.<sup>18</sup>

Akan tetapi, hal ini hanya terbatas pada undang-undang negara bagian saja, dengan kata lain, undang-undang Federal tidak dapat diganggu-gugat. Dari ketentuan pasal ini jelaslah bahwa yang dapat diuji secara material atau dengan menggunakan kata-kata yang terdapat dalam Pasal 130 ayat (2) Konstitusi RIS, bahwa yang dapat diganggu gugat adalah undang-undang daerah bagian. Sri Soemantri menjelaskan bahwa hal itu disebabkan adanya ketentuan Pasal 1 ayat (1) Konstitusi RIS yang menyebutkan:

“Kekuasaan berkedaulatan Republik Indonesia Serikat dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat”.

Dengan mempergunakan redaksi Pasal 1 ayat (2) Konstitusi RIS, pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat itu adalah lembaga-lembaga negara pelaksana kedaulatan rakyat, sedangkan perwujudan dari pelaksanaan kedaulatan rakyat dituangkan dalam bentuk undang-undang federal, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 127 Konstitusi RIS. Inilah rasionya mengapa menurut sistem yang dianut dalam Konstitusi RIS Undang-undang federal tidak dapat diuji secara material.<sup>19</sup>

Dalam sejumlah literatur yang membahas persoalan ini menegaskan bahwa tugas parlemen adalah membuat hukum dan peradilan (*judiciary*) melaksanakan undang-undang secara konkrit.<sup>20</sup> Tetapi konsep tersebut sudah lama ditinggalkan oleh banyak negara termasuk negara yang menganut *stelsel* parlementer. Bahkan dalam sistem pengujian norma abstrak

<sup>18</sup> Lihat Ketentuan Pasal 158 Konstitusi RIS 1949.

<sup>19</sup> Sri Soemantri, *Uji Material di Indonesia*, (Bandung; Penerbit Alumni, 1997). hal. 24.

<sup>20</sup> C. F. Strong, *Modern Political Constitutions*, (London; Sidgwick & Jackson Limited, 1966) hal. 278

(*abstract norm control*), suatu rancangan undang-undang sebelum diundangkan dapat diuji oleh Mahkamah Konstitusi. Secara teoritis, pengujian norma hukum secara abstrak ini sering digunakan untuk mencegah berlakunya suatu rancangan undang-undang yang dinilai bertentangan dengan konstitusi. Tindakan ini disebut *veto block* ketika kekuasaan mayoritas berupaya meloloskan suatu rancangan undang-undang tanpa menghiraukan kepentingan kelompok minoritas sebagaimana ditentukan dalam konstitusi.<sup>21</sup> Pengujian norma hukum secara abstrak sering pula disebut *politician abstract review* karena memang hanya dapat diajukan oleh politisi di dalam parlemen atau lembaga-lembaga negara tingkat pusat dan daerah.

Dalam sistem demokrasi yang berkembang dewasa ini produktivitas undang-undang lazim dimotori oleh gabungan elemen-elemen kekuatan yang dikualifikasi kelompok mayoritas (*lex majories parties*). Sehubungan dengan itu, perlu disadari bahwa demokrasi tentu saja akan mengalami kevakuman bila tidak dibangun berlandaskan pada konsep egalitarian. Karena itu, argumentasi kuantitatif tidak sepatutnya digunakan untuk mengurangi kualitas nilai-nilai demokrasi. Menyadari akan hal ini, bila minoritas tidak sepakat atau beranggapan bahwa *lex majories parties* yang dihasilkan jauh dari pengertian konstitusional. Dengan demikian dapat dimengerti jika kelompok minoritas secara demokratis juga diberi hak untuk mempertanyakan produk hukum dimaksud. Di sinilah ruang kebebasan itu ada dan tidak serta merta menjadikan minoritas sebagai tawanan kelompok terkuat.

### c. Kekuasaan Kehakiman di bawah UUDS 1950

Dalam dasawarsa berlakunya UUDS 1950 peran Mahkamah Agung RI semakin tidak terlihat kecuali sebagai peradilan tertinggi yang membawahi peradilan-peradilan lainnya. Dalam Pasal ayat (1) 106 UUDS 1950 dikatakan bahwa Mahkamah Agung ialah pengadilan negara tertinggi. Karena itu, Mahkamah

---

<sup>21</sup>Alec Stone, *The Birth of Judicial Politics; The Constitutional Council in Comparative Perspective*, (Oxford: University Press), hal. 226

Agung melakukan pengawasan tertinggi atas perbuatan pengadilan-pengadilan yang lain, menurut aturan-aturan yang ditetapkan dengan undang-undang. Seperti halnya Konstitusi RIS 1949, organ peradilan tertinggi ini di bawah UUDS 1950 juga dapat berperan sebagai forum peradilan yang digunakan untuk mengadili pejabat-pejabat negara yang diduga melakukan kejahatan jabatan dan tindak kriminal atau pelanggaran yang lain sebagaimana ditentukan dalam undang-undang.

Dalam perjalanannya, pada rapat pleno tahun 1957 terdapat agenda untuk mengumpulkan materi yang perlu dimasukkan ke dalam Undang-Undang Dasar. Meskipun Pasal 95 (2) UUDS 1950 menyatakan bahwa undang-undang tidak dapat diganggu-gugat, dengan demikian melarang uji material atas undang-undang oleh lembaga peradilan, tetapi ketika itu Soeripto, sebagaimana dikutip oleh Adnan Buyung, mengusulkan agar dimasukkan ke dalam undang-undang dasar baru sebuah pasal yang menyatakan bahwa undang-undang yang tidak bertentangan dengan undang-undang dasar tidak dapat diganggu-gugat. Ia berpendapat bahwa ini akan memudahkan Mahkamah Agung di Indonesia untuk melakukan hal yang sama seperti Mahkamah Agung di Amerika Serikat. Sehingga menjadi lembaga negara yang mengambil keputusan yang menyangkut sifat konstitusional perundang-undangan.<sup>22</sup>

Pada waktu itu Ikatan Hakim Indonesia (IKAHI) juga mendukung dengan memberi rekomendasi bahwa kompetensi konstitusional untuk memutuskan berlawanan-tidaknya suatu undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar diserahkan kepada badan peradilan yang harus berdiri bebas merdeka dan terpisah benar-benar dari kekuasaan negara lainnya. Sedangkan Hermanu Kartodirejo (PKI) juga merujuk pada rekomendasi IKAHI mengenai hak uji material, dan menyatakan apakah sebuah undang-undang, peraturan, atau keputusan pemerintah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar dapat diberikan kepada (i) parlemen (ii) Mahkamah Agung (iii) pengadilan

---

<sup>22</sup>Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia*, (Jakarta: Penerbit Grafiti, 1995), hal. 237.

konstitusi yang baru.<sup>23</sup>

Gejala-gejala awal ini dapat diperlihatkan melalui pemikiran yang berkembang dalam Sidang Konstituante dan mulai menampakkan diri pada tahun 1957. Hak Mahkamah Agung untuk membatalkan produk legislasi, di satu sisi memang memperlihatkan adanya pelanggaran terhadap prinsip trikotomi pemisahan kekuasaan, dan hak lembaga-lembaga negara lain dalam menentukan aras kebijaksanaan negara yang dipandang konstitusional. Tetapi di sisi lain, pengawasan hukum oleh kekuasaan kehakiman sebenarnya adalah upaya untuk mewujudkan penerapan hukum yang tidak memihak (*impartial*). Sebab, dalam konstitusi terdapat pembatasan atas penggunaan kekuasaan legislatif. Karena itulah kewenangan kekuasaan kehakiman untuk menyatakan konstitusionalitas peraturan perundang-undangan sebaiknya dilihat sebagai akibat adanya potensi pelanggaran batas-batas penggunaan kekuasaan negara yang mungkin saja dilakukan oleh legislatur atau cabang-cabang kekuasaan lainnya.<sup>24</sup>

Saat membicarakan kewenangan kekuasaan kehakiman dalam hukum dan dalam kedudukannya yang sentral, niscaya pemahaman tentang hakikat kekuasaan kehakiman yang menjadi subjek hukum tata negara berada dalam urutan pertama. Karena itu arsitektur hukum yang dibangun di Amerika Serikat mengasumsikan *judicial review* antara lain adalah untuk membatasi kekuatan mayoritas atau proteksi konstitusional atas kelompok minoritas. Sehubungan dengan persoalan itu, Alexander Hamilton melalui tulisannya dalam *Federalist No. 78* memberi penjelasan, sebagai berikut: *It (Suprme Court) to prevent the legislature from overstepping the authority the people had given them.*<sup>25</sup>

Dengan demikian, salah satu fungsi Mahkamah Agung di

---

<sup>23</sup> *Ibid*, hal. 237.

<sup>24</sup> Michael Aleen & Brian Thompson, *Cases & Material on Constitutional & Administrative Law*, (London: Blackstone Press Limited, 1995), hal 37.

<sup>25</sup> William J. Quirk and R. Randall Bridwell, *Judicial Dictatorship*, (London: Transaction Publisher New Brunswick, 1997), hal 30.

negara yang demokratis adalah untuk mendorong dan melakukan pengawasan terhadap *performance* legislatur dan administratif dalam melaksanakan tugasnya. Pengawasan yuridis dilakukan untuk mengendalikan jalannya pemerintahan dan pelaksanaan aturan yang berlaku. Sistem pengawasan yang bebas merdeka itu, di dalam alam demokrasi dianggap paling penting agar kekuasaan pemerintahan negara tetap berada dalam jalur seperti telah disepakati bersama.

#### **d. Kekuasaan Kehakiman dalam UUD 1945 setelah Dekrit 5 Juli 1959**

Pada tanggal 19 Februari kabinet Juanda telah mengambil keputusan dengan suara bulat mengenai pelaksanaan demokrasi terpimpin dalam perspektif kembali melaksanakan Undang-Undang Dasar 1945. Presiden dan Pemerintah ketika itu secara *imager* mengilustrasikan bahwa Konstituante telah gagal mencapai kesepakatan guna membentuk Undang-Undang Dasar baru. Pada tanggal 2 Maret 1959 PM Juanda memberi penjelasan dalam rapat pleno DPR mengenai hasrat pemerintah meneguhkan kembali Undang-Undang Dasar 1945.

Pada tanggal 22 April 1959 Presiden Soekarno menyampaikan kepada Konstituante anjuran Presiden dan Pemerintah untuk kembali kepada Undang-Undang Dasar 1945. Anjuran itu sendiri terdiri dari tiga bagian, yakni: Pertama, tentang Undang-Undang Dasar 1945, Kedua mengenai prosedur kembali ke Undang-Undang Dasar 1945, dan ketiga keharusan golongan fungsional dalam DPR.<sup>26</sup> Menghadapi jalan buntu seperti diimajinasikan oleh Soekarno dan tim suksesnya itu, berlandaskan pada dekrit tanggal 5 Juli 1959 Konstituante dibubarkan, di samping menetapkan kembali Undang-Undang Dasar 1945 dan terhitung sejak hari tanggal penetapan dekrit ini Undang-Undang Sementara tidak berlaku.

Di bawah Undang-Undang Dasar 1945 Kekuasaan Kehakiman diatur dalam Pasal 24 ayat (1) yang secara sederhana mengatakan; "*Kekuasaan Kehakiman oleh sebuah*

---

<sup>26</sup> Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, (Jakarta; Penerbit C.V. Calindra, 1965), hlm. 178.

*Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang*". Jadi, susunan dari kekuasaan badan-badan kehakiman akan diatur lebih lanjut dengan undang-undang [Pasal 24 ayat (2) UUD 1945]. Melalui Penjelasan UUD 1945 itu Kekuasaan Kehakiman dilukiskan sebagai kekuasaan yang merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Sehubungan dengan hal itu, maka harus diadakan jaminan dalam undang-undang tentang kedudukan para hakim.<sup>27</sup>

Setelah Undang-Undang Dasar 1945 diberlakukan melalui dekrit pada tahun 1959, dalam tempo waktu kurang lebih 5 (lima) tahun setelah itu, pemerintah melahirkan Undang-Undang No. 19 Tahun 1964 sebagai sinyalemen dari degenarasi kekuasaan kehakiman dengan cara membalikkan frasa yang terdapat dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945. Seperti dimaklumi bahwa penjelasan Pasal 19 Undang-Undang No. 19 Tahun 1964 itu mengatakan; "*Pengadilan adalah tidak bebas dari pengaruh kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif*"<sup>28</sup>. Ini mungkin ada hubungannya dengan kritik Soekarno dengan ungkapan "*Met juristen, geen revolutie maken*" (Bersama ahli hukum tidak ada revolusi yang bisa diperbuat). Namun, dengan tetap memberi apresiasi kepada Soekarno, pernyataan yang sangat dikenal di kalangan sarjana hukum ini menggambarkan sikap tidak memahami atau sama sekali tidak mau memahami arti penting hukum yang justru diperlukan pada masa-masa transisi.<sup>29</sup> Harus diakui bahwa konsep supremasi hukum yang terkandung dalam ide *rule of law*, justru dihadapi oleh serangan ofensif yang dilakukan terhadap Undang-Undang Dasar 1945.

Pistiwa seperti diuraikan terdahulu menunjukkan

---

<sup>27</sup> Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 seperti yang pernah kita kenal pada waktu lalu, tidak disahkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia dalam Sidang tanggal 18 Agustus 1945. Naskah Penjelasan itu baru ditampilkan setelah Undang-Undang Dasar 1945 diumumkan dalam Berita Republik Indonesia yang diterbitkan pada tahun 1946.

<sup>28</sup> Oemar Seno Adji, *Op Cit.*, hal. 46.

<sup>29</sup> Lihat pandangan Jimly Asshiddiqie dalam "Undang-Undang Dasar 1945: Konstitusi Negara Kesejahteraan dan Realitas Masa Depan." Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap Madya pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, tanggal 13 Juni 1998.

transformasi bertahap dari penggunaan metode patrimonialisme Weber menuju konsep negara hukum yang dicita-citakan. Dan pada tahun 1965 berlangsung usaha kudeta yang gagal. Tetapi, seperti yang terlihat pasca kudeta perbincangan negara hukum bangkit kembali sebagai reaksi terhadap demokrasi terpimpin. Karena itu, doktrin negara hukum menjadi pusat perhatian dari segenap komunitas hukum dan mempengaruhi proses akselerasi pembentukan Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.

Pengadilan secara tiba-tiba memperoleh perhatian lebih besar daripada masa sebelumnya dalam sejarah kemerdekaan Indonesia, terutama sebagai simbol adanya perubahan pandangan terhadap negara hukum, pandangan yang sangat menekankan pentingnya pemberian jaminan atas hak-hak perseorangan dan pembatasan atas kekuasaan politik, serta pandangan yang menganggap pengadilan tidak dapat dikaitkan dengan lembaga lain manapun.<sup>30</sup>

Mengenai kekuasaan kehakiman dalam undang-undang itu, menurut Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang 14 Tahun 1970 Pengadilan dalam lingkungan; (i) Peradilan Umum; (ii) Peradilan Agama; (iii) Peradilan Militer; (iv) Peradilan Tata Usaha Negara, yang masing-masing berpuncak kepada Mahkamah Agung sebagai Pengadilan Tertinggi Negara. Yang paling mengesankan dari undang-undang ini adalah dicanatumkannya ketentuan minimalis terkait dengan hak Mahkamah Agung menguji peraturan perundangan di bawah undang-undang terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi [Pasal 26 ayat (1)]. Akan tetapi, ada suatu kekeliruan mendasar yang terdapat dalam undang-undang ini, yaitu pencabutan dari peraturan perundangan yang telah dinyatakan tidak sah dilakukan oleh instansi yang bersangkutan. Artinya putusan Mahkamah Agung tidak final dan mengikat, walau diputus dalam tingkat kasasi, sebab jika instansi terkait dalam kenyataannya tidak mau mencabut peraturan perundangan

---

<sup>30</sup> Daniel S. Lev, *op.cit.*, hlm. 393.



yang dinyatakan tidak sah itu, maka peraturan perundang-undangan dimaksud secara teoritis masih saja dianggap tetap berlaku.

Putusan Mahkamah Agung yang berisi pernyataan tidak sah itu mengandung arti, bahwa peraturan perundang-undangan yang digugat itu selain tidak berlaku bagi pihak-pihak yang berperkara juga tidak berlaku secara umum (diluar pihak-pihak berperkara). Berbeda halnya dengan putusan yang berisi pernyataan tidak mempunyai akibat hukum dan tidak mengikat pihak-pihak yang berperkara. Ini mengandung arti bahwa peraturan perundang-undangan yang digugat itu menjadi tidak berlaku (yang dengan sendirinya tidak mempunyai akibat hukum) hanya bagi pihak-pihak yang berperkara, sedangkan di luar para pihak yang berperkara tetap berlaku. Isi putusan semacam ini, yang diatur melalui Perma No. 1 Tahun 1993 dapat dikatakan tidak sejalan dengan peraturan yang digariskan dalam Pasal 26 Undang-Undang No. 14 Tahun 1970.<sup>31</sup>

Setelah Undang-Undang No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman diundangkan menggantikan Undang-undang No. 14 Tahun 1970, Pasal 11 ayat (3) dari undang-undang yang disebut pertama secara tegas mengatakan bahwa *“Pernyataan tidak berlakunya peraturan perundang-undangan sebagai hasil pengujian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, dapat diambil baik dalam pemeriksaan tingkat kasasi maupun berdasarkan permohonan langsung kepada Mahkamah Agung.”*

Dengan mencermati ketentuan di atas, maka klausul yang mengatur tentang pencabutan peraturan perundangan di bawah undang-undang yang telah dinyatakan tidak sah dilakukan oleh instansi terkait, maka dalam Undang-Undang No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman tidak ditemui lagi. Di mana sebelumnya pernah diatur dalam Pasal 26 ayat (2) Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Dengan demikian, setiap putusan Mahkamah Agung yang menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang tidak sah, maka

---

<sup>31</sup> Lihat, Sri Soemantri, *op.cit*, hal. 94.

putusan Mahkamah Agung akan hal ini dengan sendirinya berlaku sebagai hukum yang mengikat baik terhadap pihak berperkara maupun pihak-pihak yang tidak berperkara.

## C. Analisis Teori

### 1. Implikasi Supremasi Konstitusi

Ide tentang supremasi konstitusi berkembang berbanding lurus dengan pemikiran *rechtsstaat* yang diintrodusir oleh Immanuel Kant. Dalam gagasan itu, Kant bertujuan menegakkan keamanan dan ketertiban masyarakat. Sebab, pada kurun waktu ini masalah keamanan dan kemakmuran tidak mencakup kewenangan yang dapat diatur oleh negara. Namun, dalam perkembangan selanjutnya, konsep Negara Hukum yang antara lain dikembangkan oleh Julius Stahl melahirkan peran negara yang begitu luas dan dituangkan ke dalam peraturan perundang-undangan. Akan tetapi, unsur pemerintahan yang berdasarkan undang-undang ini dinilai tidak menghasilkan pertumbuhan yang memadai, untuk mengatasi hal itu maka lahirlah konsepsi *material rechtsstaat*.

Terkait dengan uraian di atas, Carl Schmitt menawarkan ide yang dapat digunakan untuk mengendalikan kekuasaan melalui instrumen yuridis dan sistem kontrol kelembagaan. Ini akan memastikan kekuasaan negara bekerja sesuai dengan ketentuan-ketentuan hukum. Schmitt mengatakan hal tersebut dengan *liberal rechtsstaat*. Gagasan ini antara lain mencakup *gesetsmassikeit*, *kompetenzmassikeit*, *kontrollierbarkeit* dan *justizformingkeit*.<sup>32</sup>

Dalam negara berdasarkan hukum, keberadaan norma-norma hukum yang mengatur tatanan kehidupan masyarakat untuk mencapai ketertiban adalah karakter umum dari sebuah Negara Hukum. Karena itu, kehidupan dalam masyarakat yang sedikit banyak berjalan dengan tertib dan teratur ini didukung oleh adanya suatu tatanan. Karena ada tatanan ini hidup menjadi tertib.<sup>33</sup> Gustas Radbruch seperti dikutip oleh Satjipto,

<sup>32</sup> Rune Slagstad, "Liberal Constitutionalism and Critics Carl Schmitt and Max Weber" dalam *Constitutionalism and Democracy*, (Cambridge, University Press, 1988), hal. 107.

<sup>33</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000), hal.13.

antara lain mengatakan bahwa ketertiban yang didukung oleh adanya tatanan ini pada pengamatan lebih lanjut ternyata terdiri dari berbagai tatanan yang mempunyai sifat-sifat berlainan. Tetapi, pandangan mengenai kehidupan yang pantas dan teratur tidaklah selalu sama antara pribadi yang satu dengan yang lainnya. Dengan demikian, diperlukan pedoman atau patokan, agar kehidupan bersama manusia tidak menjadi tidak pantas dan tidak teratur.<sup>34</sup>

Untuk menentukan rujukan bagi kehidupan bersama itu, diperlukan kaidah tertinggi yang berfungsi sebagai landasan utama yang mengatur kehidupan kolektif. Landasan ini dikenal dengan sebutan Konstitusi atau Undang-Undang Dasar. Konstitusi sebagai hukum dasar kemudian membentuk hubungan teratur dalam masyarakat sehingga hal tersebut diperkirakan dapat menciptakan tatanan kehidupan yang harmonis dan berkeadilan.

Konstitusi dalam pengertian hukum adalah kumpulan keputusan-keputusan masyarakat yang dijadikan satu rumusan normatif dan selanjutnya harus berlaku (*gehoren*). Rumusan normatif dan berlaku itu tentu saja tidak dapat dilepaskan dari ajaran demokrasi yang secara praksis digambarkan sebagai “*the government from the people, by the people and for the people*”. Ajaran ini secara esensial mengandung arti pemerintahan dimiliki dan dijalankan sendiri oleh rakyat. Karena itu, pemerintahan demokrasi adalah pemerintahan yang paling mendekati fitrah manusia sebagai makhluk yang lahir dalam kebebasan dan persamaan.<sup>35</sup> Tetapi, akibat dianutnya ajaran kedaulatan rakyat dalam negara yang lazim direpresentasikan oleh parlemen, bila tidak dikendalikan berpotensi melahirkan sistem tirani oleh banyak orang atau kata orang barat disebut *tyranny by majority*.

Oleh sebab itu, Thomas Jefferson pada tahun 1780-an memperkirakan bahwa hal yang paling diharapkan dan dipercaya dari peradilan adalah dapat melindungi penggunaan masing-masing hak dan kewajiban yang dimiliki oleh warga

---

<sup>34</sup> *ibid.*

<sup>35</sup> Lihat pernyataan Bagir Manan seperti dikutip oleh Astim Riyanto dalam *Teori Konstitusi*, hal. 237.

negara. Untuk itu Jefferson mengatakan; “*great confidence in the judiciary as a protector of rights dan that he believed in judiciary –or something very much like judicial review –as an effective legal obstacle or legal check, against legislative tyranny*”.<sup>36</sup>

Bercermin pada pernyataan Jefferson, semakin terang bahwa fungsi konstitusi adalah untuk membatasi penggunaan kekuasaan negara. Pembatasan kekuasaan negara pada hakikatnya adalah aktivitas yang diatur oleh konstitusi. Sehingga negara hanya dapat dibenarkan bertindak sesuai dengan pembatasan-pembatasan sebagaimana ditentukan dalam konstitusi. Namun, selain berkedudukan sebagai hukum tertinggi, dalam fungsi representatif, kaidah-kaidah dasar konstitusi merefleksikan adanya kehendak rakyat yang dituangkan secara tertulis ke dalam hukum dasar tersebut. Sebab mereka (rakyat) melalui konstitusi menetapkan kekuasaan masing-masing lembaga negara dan menunjuk wakilnya agar kepentingan kolektif dan individu terwakili. Dengan demikian, salah satu tugas yang diemban oleh kekuasaan kehakiman adalah untuk mempertahankan kedaulatan rakyat yang dituangkan ke dalam aneka produk hukum.

Maka perlu dipastikan bahwa kedudukan konstitusi itu dalam rangka kehidupan negara bernegara adalah sangat penting. Kata Jimly Asshiddiqie konstitusi itulah yang menjadi desain utama dan pokok dari keseluruhan sistem aturan yang berlaku sebagai pegangan bersama dalam kehidupan warga negara di dalam suatu negara, yang keseluruhannya membentuk suatu kesatuan sistem hukum yang tak ubahnya bagaikan suatu agama (*constitutional faith*) atau *civil religion* bagi setiap warga negara. Karena itu, hukum dan konstitusi di suatu negara itu haruslah menjadi sesuatu yang hidup dalam praktek kehidupan bernegara sehari-hari.<sup>37</sup>

Dalam tataran praktis (*law in action*) selalu saja terdapat

---

<sup>36</sup>David N. Mayer, *The Constitutional Thought of Thomas Jefferson*, (Virginia; University Press, Charlottesville and London, 1994), hal. 257.

<sup>37</sup>Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi, Serpihan, Pemikiran Hukum, Media dan HAM*, (Jakarta: Penerbit Konstitusi Press, 2005).

persengketaan di antara para pihak yang berkepentingan. Akibatnya dibutuhkan mekanisme penyelesaian konflik hukum dan politik oleh badan peradilan. Strategi tersebut melahirkan teori yang menghendaki delegasi sengketa hukum kepada badan peradilan. Tindakan inilah yang menciptakan zona diskresi bagi hakim. Logika fungsional dari persoalan itu akan membantu kita untuk memahami bagaimana sesungguhnya organ-organ politik mendelegasikan persengketaan yang dihadapi kepada badan peradilan.

## 2. Penyelesaian Sengketa Hukum dalam Bingkai “Triadic Dispute Resolution”

Dalam negara hukum pengaturan peri kehidupan oleh norma-norma hukum tertulis ataupun hukum tidak tertulis adalah keniscayaan. Pengertian itu timbul akibat ada keharusan yang menghendaki penyelenggaraan kekuasaan negara baik yang berada dalam tataran supra dan infra struktur politik sedapat mungkin bersumber dan merujuk kepada ketentuan-ketentuan hukum. Ketentuan ini berfungsi sebagai instrumen pengaturan atas tata hidup bernegara.

Karena itu, fungsi hukum yang paling dasar adalah mencegah bahwa konflik kepentingan dipecahkan dalam konflik terbuka, artinya semata-mata atas dasar kekuatan dan kelemahan piha-pihak yang terlibat. Hukum menjalankan fungsi ini dengan menyediakan suatu cara pemecahan konflik kepentingan yang berdasarkan suatu garis kebijaksanaan atau norma yang rasional dan berlaku umum.<sup>38</sup> Situasi ini berkembang dengan pesat sekali dalam tradisi hukum Eropa Kontinental.

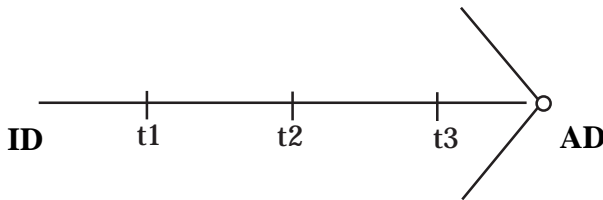
Di tengah kenyataan seperti itu, baru-baru ini Alec Stone dalam buku *The Judicial Construction of Europe* mengajukan suatu teori yang disebutnya *indeterminate norm* dan *judicial discretion* (ketidakmenentuan norma hukum dan diskresi badan peradilan). Teori tersebut mengilustrasikan bagaimana fungsi peradilan sesungguhnya dapat mereduksi sifat ketidak-

---

<sup>38</sup> Franz Magnis Suseno, *Etika Politik; Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1999), hal. 76.

menentukan (*inderteminacy*) yang bermukim di balik norma hukum. Guna mencari jalan keluar dari sifat ketidakmenentuan hukum itu, maka hakim akan menggunakan metode pemecahan sengketa hukum sebagai berikut: (a) argumentasi hakim, metoda penafsiran hukum, penerapan hukum dan; (b) memperbanyak kerangka argumentasi hukum.

Teori *inderteminate norm* dan *judicial discretion* kemudian dilukiskan sebagai berikut:<sup>39</sup>



Garis yang menghubungkan titik ID (*absolute indeterminacy*) dan titik AD (*absolute determinacy*) memperlihatkan adanya sifat ketidakmenentuan hukum. Hal ini selanjutnya harus diselesaikan (*determinacy*) oleh peradilan. Titik ID adalah kutub di mana ketidakmenentuan hukum mulai berlangsung, di samping pemahaman kolektif terhadap arti dan daya jangkau suatu peraturan hukum. Maka t1 hingga t3 adalah tahap di mana peradilan memeriksa, mengadili dan memutus suatu perkara. Karena itu, titik AD adalah kutub yang menjelaskan bahwa pemahaman kolektif akan arti dan jangkauan penerapan norma hukum telah ditentukan oleh hakim melalui putusan yang bersifat final dan mengikat.

Secara historis resolusi konflik oleh pihak ketiga (*triadic dispute resolution*) dapat ditemukan di hampir seluruh tradisi hukum yang ada sejak dulu hingga kini. Ambil saja sebuah contoh, dalam tradisi masyarakat konfusian penyelesaian sengketa oleh pihak ketiga adalah upaya untuk mencapai tingkat keharmonisan yang melekat pada doktrin Konfusian itu sendiri. Inti dari tradisi Konfusian adalah ide untuk mencapai cita-cita

<sup>39</sup> Alec Stone Sweet, *Op Cit.*, hal. 38-39.

keharmonisan. Hakikat dari pemikiran itu pertama-tama mewajibkan setiap individu untuk mencapai keserasian, baik sesama individu atau terhadap alam di sekitarnya.<sup>40</sup> Disharmoni yang terjadi dalam keluarga akan berakibat ketidakharmonisan di pedesaan. Hal ini selanjutnya dapat menjalar ke tingkat kota, sehingga disharmoni itu terjadi secara menyeluruh (nasional). Ketika konflik muncul, maka paksaan moral dan kewajiban pragmatis dari para pihak yang bersengketa dan keberadaan pihak ketiga tidak untuk memberi justifikasi mengenai siapa di antara mereka yang benar atau salah.<sup>41</sup> Dengan demikian, eksistensi pihak ketiga (pengadilan) adalah untuk merestorasi keserasian di antara kedua belah pihak yang sedang menghadapi suatu persengketaan.

#### **D. Pedang Bermata Dua dari Kekuasaan Kehakiman**

Dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang berlaku dewasa ini, kekuasaan kehakiman diselenggarakan masing-masing oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Kedua lembaga tinggi negara itu dilengkapi dengan kewenangan memeriksa, mengadili dan memutus sejumlah perkara hukum.<sup>42</sup> Mahkamah Agung adalah pengadilan tingkat kasasi dan mengadili sengketa hukum yang timbul dari peraturan perundangan di bawah undang-undang. Sedangkan Mahkamah Konstitusi bertugas menyelesaikan perseteruan hukum yang timbul dari undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, sengketa antar lembaga negara, pembubaran partai politik maupun memutus pendapat DPR atas dugaan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh presiden dan/atau wakil Presiden. Ini semua adalah untuk

---

<sup>40</sup> Martin Shapiro, *Court; A Comparative and Political Analysis*, (Chicago: The University Press, 1981), hal. 157.

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> Begitu pula halnya dengan sistem kekuasaan kehakiman yang berlaku di Austria. Di negara tersebut di samping Mahkamah Agung sebagai pengadilan tertinggi atas perkara perdata dan pidana juga terdapat Mahkamah Konstitusi (*verfassungsgerichtshof*). Sedangkan sengketa administrasi negara diadili oleh Administrative Court (*verwaltungsgerichtshof*). Lihat Harbert Hausmaninger dalam *The Austrian Legal System, Third Edition*, (Wien; Manzsche Verlags-und Universitätsbuchhandlung, 2003), hlm. 139

menegakkan keadilan dan kebenaran berdasarkan Pancasila demi perkembangan yang dicita-citakan dalam negara hukum Republik Indonesia.

Asumsi-asumsi historis menggarisbawahi bahwa sistem kekuasaan kehakiman yang terbelah ke dalam dua cabang adalah produk sejarah panjang dari sistem ketatanegaraan. Ini merupakan hasil kreasi dari sistem hukum dan politik yang dikembangkan oleh dua sistem hukum yang mendominasi dunia yaitu *civil law* dan *common law*. Karena itu, kekuasaan kehakiman yang dijalankan oleh Mahkamah Agung di samping Mahkamah Konstitusi bila dilihat secara kelembagaan memang berbeda. Namun, pada prinsipnya boleh dikatakan kedua organ itu tetap berada dalam satu tujuan fundamental, yakni pencapaian cita-cita yang terkandung dalam Negara Hukum.

Perbedaan mendasar yang tampak dalam varian kekuasaan kehakiman di satu sisi telah membedakan kekuasaan kehakiman yang berkembang dan berlaku di Amerika Serikat, dengan model yang juga berkembang secara pesat di wilayah Eropa Kontinental di sisi lainnya. Dalam sistem yang berlaku dan berkembang di Amerika Serikat, organ peradilan umum dapat menguji produk hukum seperti apa yang dijalankan oleh Mahkamah Konstitusi di negara-negara Eropa. Dalam sistem kekuasaan kehakiman yang berlaku di wilayah Eropa Kontinental, persoalan konstitusi memang dibedakan dari hukum biasa (*ordinary laws*). Oleh karena itu, kewenangan *constitutional review* sama sekali terpisah dari sistem konvensional peradilan umum. Akan tetapi, jika hakim peradilan umum dan pihak berperkara meragukan konstitusionalitas peraturan perundang-undangan yang mendasari perkara mereka, dalam sistem yang berlaku di negara-negara Eropa dewasa ini, masing-masing pihak (hakim dan litigan) dapat mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi untuk menyelenggarakan *constitutional review*.

Pemisahan organ yang menguji perbuatan administratif di satu sisi dengan tindakan konstitusi di sisi lainnya, boleh dikatakan karena ada perbedaan antara hukum publik dan privat. Hukum publik terkait dengan kepentingan umum. Sedangkan hukum privat adalah hukum yang mengatur hubung-



an-hubungan hukum yang terkait dengan kepentingan pribadi. Tugas Mahkamah Konstitusi sangat erat kaitannya dengan hukum publik, sedangkan Mahkamah Agung dan badan-badan peradilan di bawahnya tentu saja dapat menyelesaikan perkara-perkara yang jatuh ke dalam wilayah hukum privat atau antara hukum publik dan privat.

Dalam sistem hukum yang berkembang di negara-negara Eropa Kontinental pembedaan antara hukum publik dan hukum privat memang dilaksanakan secara ketat terutama di Perancis. Bahkan terhadap pejabat publik diberlakukan hukum tersendiri yang disebut *Droit Administratif*. Namun, tidak begitu halnya dengan negara-negara penganut tradisi hukum Anglo-Saxon, di negara-negara ini pembedaan prinsipal antara hukum publik dan privat justru dipandang mengingkari doktrin *equality before the law*. Tetapi dalam perjalanannya di sejumlah negara seperti Amerika Serikat dan Inggris dewasa ini juga terdapat peradilan yang bertugas mengadili perkara-perkara pelanggaran hukum oleh pejabat administratif atau lazim disebut *ultra vires*.

Karena itu, di Amerika Serikat sejak tahun 1950-an telah dibentuk peradilan khusus untuk menangani perkara-perkara seperti hak kekayaan intelektual, pajak dan pabean yang oleh Henry J. Abraham<sup>43</sup> jenis peradilan termasuk ke dalam kategori *constitutional court*. Peradilan-peradilan itu pada dasarnya juga mengadili undang-undang dan perbuatan administratif yang harus disesuaikan dengan nilai-nilai dasar sebagaimana tercantum dalam konstitusi. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa akibat adanya kerumitan permasalahan hukum yang dihadapi di setiap negara, situasi ini mendorong pembentukan peradilan khusus untuk menangani perkara-perkara spesifik yang muncul di tengah masyarakat.

## 1. Mahkamah Agung

Mahkamah Agung Republik Indonesia berada di puncak piramida sistem peradilan umum. Artinya organ ini memutus

---

<sup>43</sup> Henry J. Abraham, *The Judicial Process; An Introductory Analysis of the Courts of The United States, England dan France*, (Oxford; University Press, 1975), hal. 149-150-151.

perkara Pidana, Perdata dan TUN pada tingkat kasasi dan sebagai forum peninjauan kembali terhadap perkara yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Karena itu, peran Mahkamah Agung memang sangat berhubungan dengan tuntutan keadilan warga negara. Badan peradilan umum tertinggi ini juga diberi tugas untuk menyelesaikan sengketa politik yang bermuara dari penetapan hasil perhitungan suara final atas pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Di samping itu, Mahkamah Agung juga dapat memeriksa, mengadili dan memutus legalitas peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang diuji terhadap undang-undang (*judicial review*).

Maka boleh dikatakan bahwa Mahkamah Agung adalah *court of justice*. Sebagai badan peradilan umum tertinggi yang bertugas mewujudkan keadilan memang ia harus independen. Tapi ini saja tidak cukup, karena harus ada pertanggungjawaban di balik kemandiriannya. Bahkan penulis mendeteksi bahwa independensi kekuasaan kehakiman itu tidak lebih dari isapan jempol belaka, karena secara institusional kekuasaan kehakiman selalu saja dipengaruhi oleh dua faktor. *Pertama*, faktor kekuasaan dan ekonomi. Faktor-faktor ini cenderung bersifat intervensionistik karena memiliki energi yang bisa digunakan untuk melakukan penetrasi hingga dapat menggoyahkan pilar kemandirian dalam memeriksa, mengadili dan memutus suatu perkara. *Kedua*, adalah pengaruh yang bersifat non-intervensi. Pengaruh tersebut biasanya diproduksi oleh isu-isu kontemporer seperti sosial, pertahanan keamanan dan afiliasi politik para hakim.

Dalam tataran teoritis, persoalan yang menyangkut akuntabilitas badan peradilan menghendaki putusan hakim seyogianya konsisten dengan kepentingan masyarakat luas. Sedangkan perspektif independensi mengharuskan suatu putusan yang didasari oleh hukum, walau di mata masyarakat putusan itu sendiri kurang atau sama sekali tidak populer. Dengan demikian, antara variabel independensi di satu sisi, dengan variabel akuntabilitas di sisi lain harus diletakkan pada rentang keseimbangan tertentu dan tidak boleh saling mereduksi ataupun melebihi kapasitas masing-masing variabel.

Untuk menjaga keseimbangan antar variable itu memang tidak mudah. Jadi dibutuhkan kemampuan dan cita rasa seni dalam memutus suatu perkara, inilah yang disebut *the art of judging*. Artinya hakim diharapkan dapat menangkap dengan baik, kapan ia harus bertindak sesuai dengan harapan-harapan masyarakat luas. Dan sejak kapan pula hakim terpaksa mengabaikan harapan-harapan itu, sebab hukum tetap harus dijaga dan dipertahankan eksistensinya agar tetap utuh dan tidak tercela karena terjadi pelanggaran-pelanggaran terhadap hukum itu sendiri.

## 2. Mahkamah Konstitusi

Perspektif modern sistem ketatanegaraan, mengisyaratkan bahwa efektivitas pengambilan keputusan secara konstitusional adalah supremasi konstitusi. Karena itu lembaga-lembaga negara yang kewenangannya diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 seharusnya tunduk kepada kaidah-kaidah dasar hukum tertinggi itu. Namun, agar persoalan ini operasional, maka jalan terbaik adalah membentuk organ yang sama sekali terpisah, *sui generis* organ konstitusional.

Oleh sebab itu, dari segi konsepsinya, kata Jimly Asshiddiqie, apa yang terkandung dalam perkataan *constitutional review* tersebut jelas berkaitan erat dengan prinsip supremasi konstitusi. Prinsip ini dalam perkembangan sejarahnya berhadapan dengan doktrin kedaulatan parlemen atau prinsip supremasi parlemen yang berdaulat. Dalam sistem pengujian konstitusionalitas (*constitutional review*), terkandung pengertian bahwa yang *supreme* itu adalah konstitusi, bukan parlemen. Untuk menjamin supremasi hukum tertinggi tersebut diperlukan lembaga tersendiri yang terbebas dari pengaruh cabang kekuasaan legislatif ataupun eksekutif.<sup>44</sup>

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-

---

<sup>44</sup>Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Seri Penerbitan Teori Konstitusi, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hal. 36.

Undang Dasar, menyelesaikan sengketa antar lembaga negara yang kewenangannya diatur dalam Undang-Undang Dasar, memutus sengketa hasil pemilihan umum dan pembubaran partai politik. Di samping memeriksa, mengadili dan memutus pendapat DPR atas dugaan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh presiden atau wakil presiden [Pasal 24C ayat (1) UUD 1945].

Sebagai elemen esensial, makna konstusionalitas di mana-mana menghendaki undang-undang sebagai pranata hukum yang dapat diuji untuk diselaraskan dengan prinsip-prinsip fundamental. Sedangkan ide pembentukan Mahkamah Konstitusi muncul bersamaan dengan semangat menghadirkan keadilan konstusional (*constitutional justices*) yang termaktub dalam prinsip-prinsip fundamental itu. Oleh sebab itu, keadilan konstusional hanya dapat dicapai jika produk hukum selaras dan seirama dengan kaidah-kaidah fundamental konstusiti.

Konstruksi di atas menegaskan bahwa pengujian konstusional adalah media yang dapat melibatkan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan secara *post factum*. Dengan kata lain, pasca rancangan undang-undang itu diundangkan, baik individu ataupun kelompok secara konstusional dapat mempertanyakan kebijaksanaan penguasa yang dituangkan ke dalam undang-undang. Bagi mereka yang tidak setuju terhadap arah kebijaksanaan penguasa, karena didalilkan berseberangan dengan tujuan-tujuan utama konstusiti, tentu saja dapat mengajukan gugatan kepada Mahkamah Konstitusi agar ketentuan-ketentuan yang dipandang bermasalah itu diuji kadar konstusionalitasnya.

### **3. Hubungan Koordinat Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi**

Dalam desain konstusional Undang-Undang Dasar 1945 yang berlaku dewasa ini kedudukan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi masing-masing berada dalam posisi indepeden. Mahkamah Agung berwenang untuk memutus final perkara-perkara umum dan Mahkamah Konstitusi menyelesaikan sejumlah sengketa yang terkait langsung dengan persoalan Undang-Undang Dasar 1945. Dengan perkataan lain, Mahkamah Konstitusi tidak dapat menguji putusan final

Pemisahan organ yang menguji perbuatan administratif di satu sisi dengan tindakan konstitusi di sisi lainnya, boleh dikatakan karena ada perbedaan antara hukum publik dan privat

Mahkamah Agung. Tetapi pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang sedang diselenggarakan oleh Mahkamah Agung wajib dihentikan apabila undang-undang yang menjadi dasar pengujian peraturan tersebut sedang dalam proses pengujian oleh Mahkamah Konstitusi.

Masalah akan timbul jika undang-undang yang menjadi dasar pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang sedang diuji oleh Mahkamah Agung itu, ternyata dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi. Bila persoalan seperti ini menjadi kenyataan, maka Mahkamah Agung secara yuridis akan kehilangan dasar pijakan untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang pernah terhenti pengujiannya itu. Namun, penulis kira persoalan ini dapat saja diatasi melalui cara Mahkamah Agung *by necessity* menguji peraturan perundang-undangan subordinasi undang-undang dengan prinsip-prinsip fundamental yang diakui oleh hukum Republik Indonesia. Sehingga organ peradilan umum tertinggi itu dapat saja melanjutkan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, meskipun undang-undang yang semula dijadikan dasar pengujian oleh Mahkamah Agung, ternyata secara keseluruhan telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi.

## E. Kesimpulan

Untuk menutup tulisan ini ingin diberikan sekedar kesimpulan sebagai berikut;

1. Perkembangan dan aktivitas kekuasaan kehakiman dalam empat periode berlakunya Undang-Undang Dasar sangat dipengaruhi oleh faktor kekuasaan. Artinya, politik determinan atas hukum ketika negara didominasi oleh doktrin kedaulatan negara atau parlemen. Sehingga cita-cita hukum sering terkooptasi oleh kepentingan sesaat dari rezim yang berkuasa

- dalam periode tertentu.
2. Dalam memutus suatu perkara pengadilan sebagai institusi *problem solver* atau lazim disebut *triadic-dispute-resolution* sudah waktunya hijrah dari realitas tradisional positivisme hukum dan berpaling kepada penjelajahan konseptual hukum pragmatis yang bersifat non konvensional dan sebagai kesatuan yang utuh baik dari segi substansi maupun prosesnya.
  3. Pada saat investigasi kriminal berlangsung dan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari upaya penerapan hukum pidana materiil, di sini pelanggaran hak-hak konstitusional sering dialami oleh subjek tindak pidana. Dan menurut Undang-Undang Dasar 1945 tindakan serupa itu sungguh tidak dibenarkan. Maka teramat relevan jika seorang tersangka, terdakwa dan bahkan terpidana diberi hak (*right to sue*) untuk mengajukan tuntutan atas pelanggaran yang dialaminya kepada Mahkamah Konstitusi. □

### Daftar Pustaka

- Abraham, J. Henry, 1975. *The Judicial Process; An Introduction Analysis of the Courts of The United States, England, and France*, Third Edition Revised and Enlarged, University of Virigia: Oxford University Press.
- Adji Oemar, Seno, 1985. *Peradilan Bebas Negara Hukum*, Penerbit Erlangga, Cet-2.
- Allen, Michael & Brian Thompson, 1998. *Cases and Materials on Constitutional & Administrative*, International ISE Student Edition, Fifth Edition, Blackstone Press Limited.
- Asshiddiqie, Jimly, 2005. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Serpihan, Pemikiran Hukum, Media dan HAM, Jakarta: Konstitusi Press.
- \_\_\_\_\_, 2005. *Model-Model Pengujian Konstitusional Di Beberapa Negara*, Jakarta: Konstitusi Press.
- Burn, J. Peter. *The Leiden Legacy, Concept of Law in Indonesia*, First Edition, Jakarta, PT. Pradnya Paramita, 1999.
- Corrado, Louis Michael, 2005. *Comparative Constitutional Review, Case and Material*, United State: Carolina Academic Press.
- Dworkin, Ronald, 1986. *Law Empire*, Massachusetts: The Belknap Press, Harvard University Press Cambridge.

- Dyzenhaus, David, 1994. *Legality and Legitimacy*, Carl Schmitt, Hans Kelsen, and Herman Heller in Weimar, Oxford: University Press.
- Friedmann. W., 1953. *Legal Theory*, London: Stevens & Sons Limited.
- Hart, H.L.A., 1961. *The Concept of Law*, Oxford at the Clarendon Press.
- Hausmaninger, Herbert, 2003. *The Austrian Legal System*, Third Edition, Wien: Manzsche Verlags –und Universit- tsbuch- handlung.
- Lev, Daniel S., 1990. *Hukum dan Politik di Indonesia: Kestinambungan dan Perubahan*, Cet-1, Jakarta: LP3ES.
- Levy, W. Leonard, 1967. *Judicial Review and the Supreme Court*, Selected Essay, New York: Harper & Row, Publisher.
- Manan, Bagir dan Kuntana Magnar, 1997. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Cet-1, Bandung: Alumni.
- \_\_\_\_\_, dalam Martin H. Hutabarat dkk. (Penyunting), 1994. *Hukum dan Politik Indonesia, Tinjauan Analitis Dekrit Presiden dan Otonomi Daerah*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Mansoer, Mohammad Tolchah, 1983. *Pembahasan Beberapa Aspek tentang Kekuasaan-Kekuasaan Esekutif dan Legislatif Negara Indonesia*, Cet. III, Paradya Paramita.
- Marzuki, M. Laica, 2005. *Berjalan-jalan di Ranah Hukum, Pemikiran-Pimikiran Lepas*, Editor: Zainal Husein, Jakarta: Konstitusi Press.
- Mayer, N. David, 1994. *The Constitutional Thought of Thomas Jefferson*, Virginia: University Press of Virginia.
- Nasution, Adnan Buyung. 1995. *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia*, Jakarta: Grafiti.
- Quirk, William J., R. Randall Bridwell, 1997. *Judicial Dictatorship*, Transaction Publisher New Brunswick (U.S.A) and London (U.K).
- Rawls, John, 1999. *A Theory of Justice*, Revisited Edition, New York: Oxford University Press.
- Rogowski, Ralf & Thomas Gawron, 2002. *Constitutional Courts in Comparison; The U.S. Supreme Court and the German Federal Constitutional Court*, Berghahn Books, New York: Oxford.
- Shapiro, Martin, 1981. *Courts; A Comparative Political Analysis*, Chicago: Chicago University Press.
- Soemantri, Sri, 1997. *Hak Uji Material di Indonesia*, Bandung: Alumni.
- Stone, Alec, 1992. *The Birth of Judicial Politics; The Constitutional Council in Comparative Perspective*, Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_, 2000. *Governing with Judges; Constitutional Politics in Europe*, Oxford University Press.

- \_\_\_\_\_, 2005. *The Judicial Construction of Europe*, New York: Oxford University Press.
- Strong, C.F., 1966. *Modern Political Constitutions; An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing*, London: Sidgwick & Jackson Limited.
- Suny, Ismail. 1965. *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Djakarta: CV Calindra.
- Suseno, Franz Magnis, 1999. *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka.
- Vallinder, Torbjorn & C. Neal Tate, 1995. *The Global Expansion of Judicial Power*, New York: University Press.
- Wignjosebroto, Soetandyo, 1994. *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional: Dinamika Sosial-Politik dalam Perkembangan Hukum di Indonesia*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Wolfe, Christopher, 1986. *The Rise of Modern Judicial Review; From Constitutional Interpretation to Judge-Made Law*, New York: Basic Books, Inc., Publishers. □



## NEGARA KESEJAHTERAAN DAN JAMINAN SOSIAL



**R. M. A. B. KUSUMA**

---

Pengajar Sejarah Ketatanegaraan di Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

---

Sebagaimana dimaklumi, para perintis kemerdekaan dan para pendiri negara selalu menyatakan bahwa negara demokratis yang akan didirikan adalah negara kesejahteraan (*welfare state*), bukan negara penjaga malam (*nachtwachter staat/night-watchman state*). Istilah yang dipakai Bung Hatta untuk negara kesejahteraan adalah negara pengurus.<sup>1</sup>

Negara kesejahteraan adalah suatu bentuk pemerintahan demokratis yang menegaskan bahwa negara bertanggung jawab terhadap kesejahteraan rakyat yang minimal, bahwa pemerintah harus mengatur pembagian kekayaan negara agar tidak ada rakyat yang kelaparan, tidak ada rakyat yang menemui ajalnya karena tidak dapat membayar biaya rumah sakit.

Dapat dikatakan bahwa negara kesejahteraan mengandung unsur sosialisme, mementingkan kesetaraan di bidang politik maupun di bidang ekonomi. Dapat juga dikatakan bahwa

---

<sup>1</sup> M. Yamin, *Naskah Persiapan UUD 1945*, 1959: 299; Sekretariat Negara, *Risalah Sidang BPUPKI/PPKI*, 1995: 262; R.M.A.B.Kusuma, *Lahirnya UUD 1945*, 2004: 355.

negara kesejahteraan mengandung asas kebebasan (*liberty*), asas kesetaraan hak (*equality*) maupun asas persahabatan (*fraternity*) atau kebersamaan (*mutuality*). Asas persahabatan atau kebersamaan dapat disamakan dengan asas kekeluargaan atau gotong royong.

Sedangkan negara penjaga malam adalah suatu bentuk pemerintahan demokratis yang hanya mementingkan penegakan hukum dan keamanan saja (*Maintaining Law and Order*). Aliran ini berpendapat bahwa pemerintah sebaiknya tidak ikut campur dalam bidang perekonomian. Doktrinnya *Laissez Faire [Leave it (economic system) alone]*, yakni ajaran yang menyatakan bahwa kesejahteraan rakyat dapat meningkat bila pemerintah tidak ikut campur mengurus perekonomian. Semboyannya, “Pemerintahan yang terbaik adalah pemerintahan yang tidak mencampuri urusan perekonomian” (*The least government is the best government*). Ideologi utama negara penjaga malam adalah unsur kapitalisme.

Para tokoh negara penjaga malam adalah penganut faham demokratis yang lebih mementingkan kebebasan (*liberty*) daripada kesetaraan hak (*equality*). Mereka menganggap bahwa dalam suatu negara demokratis, setiap individu harus bebas dari pengaruh pemerintah agar tercapai produktivitas dan efisiensi setinggi-tingginya. Gagasannya adalah “Makin kecil kekuasaan pemerintah berarti makin besar kebebasan individu” (*The less governmental power, the more individual liberty*). Pandangannya mengenai kebebasan boleh dikatakan “kebablasan”.

Menurut mereka, pemerintah tidak boleh ikut campur untuk menentukan upah minimum dan mengatur kesehatan para pekerja (*intervention in the form of minimum wages, health protection, or even compulsory vaccination it was contended is both immoral in theory and improper in fact*).

Tokoh ekonom yang dianut adalah Thomas Robert Malthus (1766-1834) dan David Ricardo (1772-1823) yang mengajarkan bahwa gaji, harga barang, sewa dan keuntungan itu tergantung pada hukum ekonomi yang tidak dapat dikontrol oleh manusia. Campur tangan pemerintah atau serikat pekerja tidak efektif dan berakibat merusak tatanan (*Thomas Robert Malthus and David Ricardo tried to demonstrate that wages,*

*prices, rent and profit were determined by economic laws over which man had no control. Interference by the government or by union, then, was both ineffective and harmful*). Pemerintah dianggap hanya sebagai *a necessary evil* (sesuatu yang buruk tetapi tidak dapat dihindari)

Meskipun sama-sama berasal dari dunia Barat, pendapat kaum Liberal/Kapitalis kolot itu berlawanan dengan pendapat Otto von Bismarck (1815-1898) yang menyatakan bahwa negara adalah suatu lembaga yang sangat dibutuhkan dan bermanfaat, terutama untuk orang miskin (*The policy of the state must be one which would cultivate the idea among the property-less classes ....., that the state is not only **an institution of necessity but also one of welfare bringing recognizable and direct advantages***).

Para perintis kemerdekaan kita lebih tertarik pada pendapat negarawan Jerman yang mengandung unsur sosialisme daripada faham Liberalisme yang berkembang di Amerika Serikat. Pengaruh negarawan Jerman terlihat pada Pasal 26 UUDS 1950 yang berbunyi, "*Hak milik itu adalah suatu fungsi sosial*". Pasal ini nampaknya berasal dari Konstitusi Weimar (Jerman, 1919) yang menyatakan bahwa, "*Hak milik mempunyai fungsi sosial*".

Dalam Penjelasan Rancangan UUDS 1950 diterangkan bahwa, "fungsi sosial dari hak milik itu adalah primair"; diartikan bahwa hak milik tidak boleh dipergunakan (**atau dibiarkan**) merugikan masyarakat. Dan pada waktu pembahasan di DPR, pemerintah (diucapkan oleh Perdana Menteri Hatta) mengatakan "bahwa *eigendom* (hak milik) itu bukan suatu *macht* (kekuasaan) tetapi suatu *sociale plicht* (kewajiban sosial). Para perintis kemerdekaan kita memang selalu mengemukakan bahwa, "Negara adalah suatu organisasi masyarakat yang bertujuan menyelenggarakan keadilan".

Rumusan liberalisme di Amerika Serikat yang tidak disukai oleh para perintis kemerdekaan kita berbunyi sebagai berikut: "*Liberalism originally held for free trade and for the free determination of wages and prices by competition among laborers, producers and consumers. **Its ideal was a world market unhampered by tariffs, trust, unions or any combinations among employers, workers and consumers.** A*

*doctrine of the commercial and industrial class, **liberalism originally looked upon the state as its immediate enemy and the working class as its potential enemy***".

Pendapat kaum Kapitalis/Liberalis itu pada akhir Perang Dunia Pertama mulai berubah. Mereka tidak lagi menganggap pemerintah sebagai musuhnya karena adanya musuh baru yang harus mereka hadapi, yakni perusahaan besar yang menindas saingannya dan adanya serikat pekerja yang makin kuat dan yang menggunakan senjata "hak mogok" dengan seenaknya. Oleh sebab itu, mereka meminta agar pemerintah ikut campur mengatur persaingan usaha dan hubungan perburuhan.

Kaum Liberal pada dasarnya tetap seorang individualis yang mementingkan dirinya sendiri. Mereka tidak mau bertanggung jawab terhadap kesejahteraan kaum buruh bila terjadi bencana. Mereka beranggapan bahwa penanggulangan kemiskinan dan bencana hendaknya diserahkan kepada pihak gereja dan Badan Amal (Philantropi) lainnya. Tetapi, pada kenyataannya, kaum Liberal menanggulangi kemiskinan dengan melanggar prinsip demokrasi, umpamanya di "Undang-undang Orang Miskin" (*Poor Law*) dinyatakan bahwa penerima bantuan kesejahteraan akan kehilangan hak untuk ikut pemilihan umum, artinya, orang yang tidak membayar pajak tidak punya hak untuk menyampaikan pendapatnya.

Ketika terjadi "Malaise" (Depresi), yang menyebabkan perekonomian Amerika ambruk, ketika hampir 15 juta orang kehilangan pekerjaan dan jatuh miskin karena tidak mendapat jaminan dalam bentuk apapun, maka beberapa negarawan mulai memikirkan prinsip baru tentang penyelenggaraan pemerintahan yang juga berfungsi menanggulangi kemiskinan.

Di Amerika Serikat fungsi pemerintah untuk menanggulangi kemiskinan dicanangkan oleh Franklin Delano Roosevelt pada tahun 1932. Pada waktu berkampanye sebagai calon presiden Amerika Serikat dia berjanji akan membantu *the forgotten man* dari dana pemerintah federal, sedangkan lawannya, Herbert Hoover, *incumbent president* (Presiden yang sedang menjabat) menyatakan bahwa bantuan untuk penganggur hendaknya ditangani oleh negara bagian.

Roosevelt merumuskan "New Deal", yakni suatu program

yang mereformasi sistem keuangan dan perbankan dan membuat banyak program untuk membantu para penganggur, melaksanakan jaminan sosial yang meliputi bantuan untuk para penganggur, jaminan untuk orang lanjut usia, orang cacat dan sebagainya. Roosevelt mendapat kemenangan besar, dia mendapat 472 *electoral votes* (22.809.638 *popular votes*) sedangkan Herbert Hoover hanya 59 *electoral votes* (15.758.901 *popular votes*). Selain itu, partainya menguasai sepenuhnya *House of Representative* (313 Demokrat dan hanya 117 wakil Republik) maupun *Senate* (59 Demokrat dan 36 Republik).

Janji kampanye dipenuhi oleh F.D.Roosevelt dengan kebijakan yang meyakinkan dan cepat. Dia dilantik pada tanggal 4 Maret 1933 dan lima hari kemudian, pada tanggal 9 Maret, dia telah membenahi kebobrokan perbankan dengan jalan meliburkan/menutup semua perbankan untuk sementara waktu (*bank holiday*). Setelah bank diteliti dan diperiksa dengan cermat, bank yang baik segera dibuka dan bank yang bobrok ditutup untuk selamanya.

Roosevelt benar-benar bertindak dengan cepat dan penuh keyakinan. Dalam waktu seratus hari dibuat legislasi dan kebijakan yang menguntungkan rakyat kebanyakan. *Congress* didesak untuk segera mengesahkan undang-undang *Agricultural Adjustment administration Act (AAA)* yang tujuannya adalah meningkatkan kesejahteraan petani dengan jalan meningkatkan harga hasil pertanian. Petani gandum (*wheat*), kapas (*cotton*), jagung (*corn*), padi (*rice*), tembakau (*tobacco*) dan peternak babi (*hogs*) dan peternak sapi yang menghasilkan susu dan produksi ikutannya (*milk and dairy product*) **diberi subsidi agar mengurangi produksinya.**

Selain AAA tersebut, dalam waktu 100 hari Roosevelt telah membentuk *National Industrial Recovery Act (NIRA)* guna menstabilkan industri dan *Tennessee Valley Authority (TVA)*, proyek Hidro Elektrik raksasa yang dapat mengendalikan banjir di tujuh negara bagian dan membangkitkan perekonomiannya.

Roosevelt juga berhasil meminta *Congress* agar segera membentuk *Federal Emergency Relief Administration (FERA)* yang dapat memberi Bantuan Langsung Tunai (BLT) kepada orang miskin dan ada bantuan federal yang disalurkan melalui negara bagian. Di samping itu dibentuk *Civilian Conservation*

*Corps (CCC)* yang mempekerjakan 500.000 pemuda di bidang pencegahan banjir dan penanaman kembali hutan gundul.

Singkatnya, pokok pikiran yang tercantum di *New Deal* telah meninggalkan faham *Night-watchman state* menuju *Regulatory state* yang mengandung unsur *Welfare state*. Roosevelt memperkuat wewenang pemerintah untuk mengatur para pengusaha swasta dengan pernyataannya bahwa “*private economic power is a public trust as well.*”

Pendapat Roosevelt tersebut ditentang oleh lawan politiknya habis-habisan. Roosevelt dianggap mengambil wewenang negara bagian dan hak rakyat untuk mengatur dirinya sendiri. Tetapi, ketika pada tahun 1936 Mahkamah Agung (*Supreme Court*) menyatakan bahwa beberapa ketentuan dalam AAA dan NIRA dinyatakan tidak sesuai dengan Konstitusi, banyak inovasi *New Deal* seperti **jaminan sosial (*social security*)** yang diundangkan pada tahun 1935, *Wagner Act (National Labor Relations Act)* yang diundangkan pada tahun 1935, program bantuan kepada petani (*agricultural program*) dan TVA telah menjadi **fungsi pemerintah yang permanen**.

Meskipun banyak mendapat kecaman karena terlalu radikal, ternyata Roosevelt dipilih kembali dengan suara elektoral yang lebih besar daripada pemilihan umum tahun 1932, yakni 523 banding 8. Roosevelt adalah satu-satunya presiden di Amerika Serikat yang dipilih sampai empat kali (sebelum adanya amendemen tahun 1951 yang membatasi jabatan presiden hanya dua kali).

## Perkembangan pemikiran Negara Kesejahteraan di Indonesia

Dr. Wirjono Prodjodikoro, mantan Ketua Mahkamah Agung, menulis bahwa setiap dalang wayang kulit selalu menggambarkan suatu negara yang baik sebagai “*negara panjang hapunjung, pasir wukir loh jinawi, gemah ripah karto raharjo.*” Artinya, wilayah suatu negara meluas dari pantai laut ke puncak gunung, tanahnya subur (*loh*), barang-barang serba murah, terbeli (*hajinawi*), murah sandang-pangan, pedagang dapat bepergian tanpa gangguan (*gemah*), rakyat yang jumlahnya banyak hidup rukun (*ripah*). *Karto* artinya petani mempunyai ternak yang cukup tanpa ada gangguan dan

*raharjo* berarti pemerintah dapat memenuhi kebutuhan rakyat dan tidak ada kejahatan.

Menurut Dr. Wirjono, ucapan Ki Dalang itu menggambarkan pandangan pujangga Jawa mengenai negara kesejahteraan (*Welvaart staat, Welfare state*) dan menolak negara jaga malam atau *nachtwaker staat* (bahasa Belanda).<sup>2</sup>

Ucapan Ki Dalang itu nampaknya mempengaruhi Bung Karno. Pada tanggal 1 Juni 1945, beliau memulai penjelasan sila keadilan sosial<sup>3</sup> dengan kalimat sebagai berikut:

“Saya di dalam 3 hari ini belum mendengar prinsip itu, yaitu prinsip kesejahteraan, prinsip tidak ada kemiskinan di dalam Indonesia Merdeka, .....Apakah kita mau Indonesia Merdeka, yang kaum kapitalnya merajelela, ataukah yang semua rakyatnya sejahtera, yang semua orang cukup makan, cukup pakaian, hidup dalam kesejahteraan, merasa dipangku oleh Ibu Pertiwi yang cukup sandang pangan kepadanya”. .....

“Saudara-saudara, kalau kita mencari demokrasi, hendaknya bukan demokrasi Barat, tetapi permusyawaratan yang memberi hidup, yakni *politieke economische democratie* yang mampu mendatangkan kesejahteraan sosial ! Rakyat Indonesia sudah lama bicara tentang hal ini. Apakah yang dimaksud dengan Ratu Adil ? Yang dimaksud dengan Ratu Adil, ialah *sociale rechtvaardigheid* (keadilan sosial), rakyat ingin sejahtera”. .....

“Maka oleh karena itu jikalau kita betul-betul mengerti, mengingat, mencintai rakyat Indonesia, marilah kita terima prinsip *sociale rechtvaardigheid* ini, yaitu bukan saja persamaan *politiek*, saudara-saudara, tetapi pun diatas lapangan ekonomi, kita harus mengadakan persamaan, artinya kesejahteraan bersama yang sebaik-baiknya.

Pidato Bung Karno tentang Pancasila mendapat sambutan gegap gempita dari para anggota Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK).<sup>4</sup> Segera dibentuk

---

<sup>2</sup> Dr.Wirjono Prdjodikoro, *Asas-asas Ilmu Negara dan Politik*, 1981: 14-15.

<sup>3</sup> Yamin, 1959: 81; Risalah, 1995: 84; Kusuma, 2004: 167.

Panitia Kecil yang terdiri dari delapan orang untuk merumuskan pidato Bung Karno yang akan dijadikan Mukaddimah/ Preamble Hukum Dasar. Pada tanggal 22 Juni 1945 Panitia Kecil mengundang anggota BPUPK yang bertempat tinggal di Jakarta dan anggota Chuoo Sang In yang merangkap sebagai anggota BPUPK, bertempat tinggal di luar Jakarta, tetapi sedang berada di Jakarta karena menghadiri sidang Chuoo Sangi In yang berlangsung dari tanggal 18 sampai 21 Juni 1945. Hadir sebanyak 38 anggota dan Panitia Kecil yang terdiri dari 8 orang itu diubah menjadi Panitia Kecil yang terdiri dari 9 orang yang berhasil merumuskan Piagam Jakarta. Kedua Panitia Kecil itu diketuai oleh Bung Karno.

Piagam Jakarta dijadikan dasar untuk menyusun UUD 1945 yang menghasilkan Pasal 27 ayat (2) yang menyatakan bahwa, *“Tiap-tiap warganegara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”* dan Bab IV tentang Keadilan Sosial yang terdiri dari Pasal 33 dan 34.

Pada tanggal 15 Juli 1945, ketika membahas mengenai ketentuan apa yang patut menjadi muatan UUD 1945, Dr. Buntaran menyatakan bahwa sebaiknya pasal tentang *“Fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara”* diganti dengan *“kesehatan rakyat seluruhnya dipelihara oleh negara”*. Pendapat DR. Buntaran ditolak oleh Prof. Soepomo dengan menyatakan bahwa dalam keadaan negara sekarang, dengan sendirinya kesehatan akan dipelihara oleh negara, akan tetapi fakir-miskin dan anak terlantar itu tentu ada, meskipun dalam negara yang sudah tinggi peradabannya.<sup>5</sup>

Singkatnya, faham negara kesejahteraan yang mengandung faham demokrasi politik dan demokrasi ekonomi itu diterima dengan bulat oleh anggota BPUPK maupun anggota Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) yang

---

<sup>4</sup> Tanpa kata Indonesia karena BPUPK yang bersidang pada tanggal 28 Mei sampai dengan 1 Juni 1945 dibentuk oleh Tentara ke XVI (Jepang) yang hanya meliputi tanah Jawa dan Madura saja. Di Sumatera Tentara ke XXV membentuk BPUPK tetapi belum sempat bersidang sedangkan di Indonesia Timur Angkatan Laut Jepang yang menguasai daerah tersebut tidak mau membentuk BPUPK.

<sup>5</sup> Yamin, 1959: 329; Risalah, 1995: 292; Kusuma, 2004: 379.



bersidang pada tanggal 18 Agustus 1945.

Adanya demokrasi ekonomi yang menjadi ciri dari negara kesejahteraan tercermin juga pada Penjelasan UUD 1945 Pasal 33 yang antara berbunyi sebagai berikut:

*....."Perekonomian berdasar atas demokrasi ekonomi, kemakmuran bagi semua orang! Sebab itu cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara. Kalau tidak, tampuk produksi jatuh ketangan orang seorang yang berkuasa dan rakyat yang banyak ditindasnya. Hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh ada ditangan orang seorang. Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat."*

Pandangan tentang negara kesejahteraan juga diterima oleh negara yang disponsori Belanda yang tergabung dalam *Bijeenkomst voor Federal Overleg* (BFO). Hal itu tercermin di Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) Pasal 35 yang berbunyi: *"Penguasa sesanggupnya memajukan kepastian dan **jaminan sosial**, teristimewa pemastian dan penjaminan syarat-syarat perburuhan dan keadaan-keadaan perburuhan yang baik, pencegahan dan pemberantasan pengangguran serta penyelenggaraan persediaan untuk hari tua dan pemeliharaan janda-janda dan anak-anak yatim piatu"*. Dan Pasal 36 yang antara lain berbunyi, *"Meninggikan kemakmuran rakyat adalah hal yang terus menerus diselenggarakan oleh penguasa, dengan kewajibannya senantiasa menjamin bagi setiap orang derajat hidup yang sesuai dengan martabat untuk dirinya serta keluarganya."*

Pada waktu menyusun UUD 1950, asas-asas negara kesejahteraan tetap dipertahankan oleh pihak RIS maupun pihak negara bagian Republik Indonesia. Pasal 35 Konstitusi RIS dijadikan Pasal 36 UUD 1950 dengan menghilangkan kata "sesanggupnya". Pasal 36 berbunyi, *"Penguasa memajukan kepastian dan jaminan sosial ....dan seterusnya."*

Pasal 37 ditambah satu ayat yang berbunyi, *"Penguasa mencegah organisasi-organisasi yang bersifat monopoli partikelir yang merugikan ekonomi nasional menurut*

*peraturan-peraturan yang ditetapkan dengan undang-undang.”*

Di UUD 1950 ada pasal yang tidak tercantum di Konstitusi RIS yakni Pasal 38 yang bunyinya sama dengan Pasal 33 UUD 1945 dan Pasal 39 yang bunyinya sama dengan Pasal 34 UUD 1945 ditambah ayat yang berbunyi, *“Keluarga berhak atas perlindungan oleh masyarakat dan negara.”*

Pasal 33 UUD 1945 memang dianggap sebagai pasal esensial dan menurut Piagam Persetujuan RIS-RI tanggal 19 Mei 1950 pasal itu harus dimasukkan dalam UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pada tanggal 3 Agustus 1950, pemerintah menyatakan bahwa Pasal 37 dan Pasal 38 menegaskan bahwa *ekonomi negara kita tidak berdasarkan ekonomi liberal, bahkan bertentangan dengan liberalisme.*

### **Pandangan Orde Baru**

Kutipan yang berasal dari UUD kita dan pandangan para peyelenggara sebelum Orde Baru menunjukkan bahwa kita menganut negara kesejahteraan dan menginginkan diadakannya jaminan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Sayangnya, cita negara kesejahteraan itu dinodai oleh ekonom Orde Baru yang terkenal sebagai Mafia Berkeley dan para pengikutnya. Kebijakan yang dibuat pada masa Orde Baru mengarah kepada liberalisme/kapitalisme kolot, bukan liberalisme/kapitalisme yang dianut oleh Roosevelt.

Kebijakan ekonom Orde Baru tersebut dikecam dengan tajam oleh Bung Hatta, terutama pendapat anggota Mafia Berkeley yang pada waktu itu menjadi menteri perburuhan; dia menyatakan bahwa upah minimum belum bisa dijalankan.<sup>6</sup>

Mafia Berkeley itu adalah pengikut liberalisme/kapitalisme yang oleh para perintis kemerdekaan disebut *zondig kapitalisme*<sup>7</sup>

<sup>6</sup>Kritik Bung Hatta kepada Mafia Berkeley itu dapat dibaca di buku Panitia Lima, *Uraian Pancasila*, Mutiara, 1980.

<sup>7</sup> Kapitalisme yang berdosa (bahasa Belanda). Hal itu menunjukkan bahwa para Perintis Kemerdekaan dapat membedakan antara Kapitalisme yang buruk/berdosa, penganut *night-watchman state* dan kapitalisme yang baik, penganut *regulatory state* yang mengandung unsur *welfare state*.

atau *evil/sinfull capitalism*<sup>8</sup>. Mereka berhasil menggiring penguasa Indonesia yang merasa dirinya Pancasilais itu ke Liberalisme.

Mumpung berkuasa, mereka merekrut anak muda yang diberi fasilitas untuk mendapat pendidikan lanjutan di Amerika Serikat. Anak-anak muda itu belajar di Amerika Serikat ketika pendulum sedang berayun kembali ke arah *night-watchman state*, tetapi mereka tidak menyadari bahwa “ayunan” itu masih demikian kecilnya sehingga rakyat tidak merasa bahwa hak-haknya dirampas. *Social Security* tetap berjalan, *Medicare* tetap *solid*, *Aid to Families with dependent children* tetap jalan, berbeda jauh dengan keadaan di Indonesia.

Di Indonesia pengikut *night-watchman state* yang juga menjadi pengikut *evil capitalism* tersebut selalu bermuka dua. Mula-mula mereka menyatakan agar pemerintah jangan ikut campur, bahkan mereka meminta deregulasi besar-besaran. Mereka meminta agar bisa mengadakan pinjaman ke luar negeri tanpa batas, tetapi ketika usahanya ambruk, mereka minta agar pemerintah menalangi utang-utangnya.

Menteri keuangan yang dikenal “bersih” mula-mula dengan gagahnya menyatakan bahwa pemerintah tidak akan menalangi utang para konglomerat, tetapi tidak lama kemudian pemerintah mengambil alih utang para konglomerat yang jumlahnya 650 triliun, hampir lima kali APBN pada tahun itu, 1988 (133 triliun).

Pelanggaran terhadap UUD Pasal 23<sup>9</sup> itu tidak diketahui publik karena para pengikut Mafia Berkeley itu adalah orang

---

<sup>8</sup> Selama Perang Dunia II, Inggris mencoba menerapkan ajaran *welfare state*. Pada tahun 1942, Lord Beveridge membuat *blueprint* tentang British Welfare State. Partai Konservatif yang memimpin pemerintah Koalisi di bawah Churchill kurang antusias, Partai Buruh (*Labour*) di bawah Attlee sangat antusias. Sebab itu pada Pemilihan umum 1945 partai Buruh mendapat kemenangan. Pada tahun 1946 dibentuk National Insurance Act, kemudian National Health Service Act. Pada tahun 1948 didirikan National Assistance Act. Singkatnya, Inggris berusaha membentuk *security from the cradle to the grave* untuk setiap warganegara.

<sup>9</sup> Pemerintah jelas melanggar Pasal 23 UUD 1945 yang menyatakan bahwa yang mempunyai hak budget adalah DPR. Penjelasan Pasal 23 yang disusun oleh Bung Hatta menyatakan bahwa dalam negara

pintar dan licik. Gelar-gelar menterengnya digunakan untuk mengelabui rakyat. Mereka menggunakan teori dan istilah asing yang tidak jelas artinya agar orang awam mengakui bahwa soal itu bukan keahliannya. Perjanjian antarsesama warga negara Indonesia pun dibuat dalam bahasa Inggris, dengan asas-asas yang sungsgang, umpamanya, bila harga perusahaan konglomerat yang terjual lebih besar dari harga yang ditanggung pemerintah maka kelebihanannya akan diberikan kepada konglomerat, tetapi kalau harga perusahaan konglomerat lebih kecil daripada harga yang ditanggung pemerintah, maka pemerintah harus menanggung kerugiannya. Akibatnya, perusahaan Liem Sioe Liong yang berutang 51 trilliun hanya dijual 6 trilliun dan sebagian besar, langsung atau tidak

---

demokrasi, APBN itu ditetapkan dengan undang-undang, artinya dengan persetujuan DPR. Pasal UUD 23 menyatakan bahwa dalam hal menetapkan APBN, kedudukan DPR lebih kuat daripada pemerintah. Ini tanda kedaulatan rakyat. Pada masa Orde Baru, pemerintah selalu melanggar ketentuan Pasal 23 UUD Pasal 23 tersebut. Presiden Suharto membuat 'konsensus' nasional agar DPR tidak mengubah-ubah rancangan APBN yang diajukan pemerintah. Sebab itu Menteri Keuangan Ali Wardhana, anggota Mafia Berkeley, dengan arogan bisa menyatakan kepada anggota DPR yang mempertanyakan rancangan APBN dengan kata-kata *Take it or Leave It*. Konsensus nasional itu menyebabkab bahwa undang-undang APBN yang sedang berjalan dianggap sah meskipun pada kenyataannya DPR di *fait accompli*, dipaksa menerima. Pelanggaran terbesar yang dilakukan pemerintah adalah menyatakan bahwa utang konglomerat pada bank ditanggung pemerintah, seolah-olah pemerintah membeli perusahaan konglomerat yang sudah busuk dengan harga lima kali lipat dari harga sebenarnya Pada kenyataannya uang yang di-investasikan pemerintah sebesar 650 trilliun itu hanya kembali kurang dari 150 trilliun. Kerugian menjadi bertambah besar karena pemerintah dianggap berutang kepada perbankan dan diharuskan membayar bunga utang yang besarnya empat kali lebih besar dari dana untuk mencerdaskan kehidupan rakyat (60 trilliun banding 15 trilliun) pada lima tahun yang pertama. Sampai sekarang utang Pemerintah kepada perbankan tetap besar dan bunga utangnya masih dua kali lipat dari dana yang disediakan pemerintah untuk pendidikan (40 trilliun banding 20 trilliun). Sampai sekarang pemerintah masih melanggar pasal 31 UUD , sebagaimana dinyatakan oleh Mahkamah Konstitusi karena lebih mementingkan melaksanakan kolusi dan korupsi yang dilakukan oleh pemerintah terdahulu, piutang pemerintah dijadikan utang.

langsung, kembali menjadi milik keluarga Liem Sioe Liong. Rakyat Indonesia dirugikan 45 trilliun (51-6 = 45). Ditambah setiap tahun rakyat Indonesia masih tetap harus membayar “bunga obligasi” yang berada di Bank Central Asia.

Dapat dikatakan bahwa kejahatan yang dilakukan dalam bentuk kebijakan untuk menyatakan bahwa rakyat Indonesia berhutang kepada perbankan (restrukturisasi perbankan) merupakan kejahatan yang sangat merugikan rakyat Indonesia, merupakan *ultimate crime* pada rakyat Indonesia.

### **Pemahaman Yudhoyono-Kalla tentang Negara Kesejahteraan.**

Presiden Yudhoyono dan Wakil Presiden Kalla dikelilingi oleh para “pembantu” yang menganut faham negara penjaga malam (*night-watchman state*), penganut ajaran *laissez faire*, yang tidak mendalami faham negara kesejahteraan (*Welfare State*) yang dirancang oleh para perintis kemerdekaan kita.

Kebijakan pemerintah untuk memberi Bantuan Langsung Tunai (BLT) kepada keluarga miskin bukanlah untuk meningkatkan kesejahteraan, bukan pula untuk memenuhi amanat Pasal 34 ayat (2) UUD 1945 hasil amendemen berbunyi, “*Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan*”, tetapi untuk meredakan gejolak karena adanya kenaikan harga BBM.<sup>10</sup>

Tetapi, apapun motifnya, kebijakan itu perlu dipuji karena telah meringankan beban 15 juta keluarga. Kalaupun sasarannya yang kurang tepat berjumlah satu juta, masih 14 juta yang mendapat manfaat.

Kebijakan itu telah menimbulkan dinamika yang luar

---

<sup>10</sup>Hal itu terlihat jelas dari wawancara Wakil Presiden Jusuf Kalla dengan penduduk miskin. Beliau menanyakan berapa liter minyak tanah yang dipakai selama sebulan. Beliau menghitung perbedaan pengeluaran untuk minyak tanah dan menyimpulkan bahwa BLT masih dapat menutupi kenaikan harga minyak tanah. Tetapi beliau tidak menanyakan berapa besar tambahan uang transport yang harus dikeluarkan oleh keluarga tersebut. Hal yang tidak diperhitungkan adalah BLT itu juga diterima oleh rakyat miskin yang berada di pelosok desa yang tidak pernah atau sedikit sekali menggunakan minyak tanah.

biasa, dalam arti baik maupun dalam arti buruk. Rakyat mulai mengerti dan berusaha mati-matian untuk mempertahankan hak-haknya. Rakyat akan lebih memahami jaminan kesejahteraan yang diamanatkan oleh UUD 1945. Konstitusi menjadi hidup di hati rakyat, menjadi *living constitution*.

Bantuan Langsung Tunai tidak dapat dihapuskan karena rakyat akan menganggap BLT sebagai bagian dari sistem jaminan sosial sesuai dengan amanat Pasal 34 ayat (2) UUD 1945. Bila pemerintah tidak ingin menuai badai, dana untuk BLT itu perlu tetap dicantumkan pada APBN 2006. Tujuan dan istilahnya harus diubah menjadi dana untuk menunjang sistem jaminan sosial yang akan menyantuni orang cacat, orang lanjut usia, anak terlantar, fakir dan miskin<sup>11</sup>.

Presiden Yudhoyono telah bersumpah, *“akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh UUD dan menjalankan undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa.”*

Kebijakan Presiden Yudhoyono untuk memberi fasilitas berobat ke rumah sakit bagi orang miskin dan bantuan untuk kegiatan operasional sekolah patut dipuji, Pemerintahan Yudhoyono itu masih belum melaksanakan kewajibannya dengan seadil-adilnya, belum memegang teguh UUD 1945 dan

---

<sup>11</sup> Prof. Jimly Asshiddiqie membuat interpretasi bahwa ‘fakir’ berarti orang yang tidak mampu berusaha menghidupi dirinya sendiri, sedangkan orang miskin adalah orang yang mampu berusaha tetapi tidak dapat mencukupi kebutuhan minimum untuk mencukupi kebutuhannya sendiri. Kalau dikaitkan dengan Jaminan sosial, yang dapat dimasukkan ‘fakir’ adalah orang cacat yang tidak bisa memenuhi kebutuhannya dan orang lanjut usia yang tidak menerima pensiun. Bung Hatta menyarankan agar orang yang telah berumur 65 ke atas, meskipun tidak pernah menjadi pegawai, dapat menerima jaminan sosial. Sedangkan yang dapat digolongkan orang miskin adalah para penganggur dan para pencari kerja yang sedang menjalani pelatihan di Balai Latihan Kerja dan sebagainya. Biasanya, di negara maju, fakir dapat terus menerus menerima bantuan, sedangkan orang miskin masa berlakunya bantuan terbatas. Lihat *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, 2002: 57. Interpretasi Prof. Jimly Asshiddiqie bahwa ketentuan Pasal 34 berarti negara dibebani secara langsung untuk memelihara fakir, miskin dan anak terlantar, perlu dikaji ulang.

belum menjalankan undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya.

Hal itu terlihat dari belum dilaksanakannya Pasal 31 ayat (4) yang berbunyi, *“Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari APBN serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan kebutuhan nasional”*, dan ayat (2) yang berbunyi, *“Setiap warganegara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya.”*

Dalih pemerintah Megawati bahwa dana yang tersedia kurang mencukupi untuk memenuhi anggaran pendidikan diambil alih begitu saja oleh pemerintah Yudhoyono. Padahal pada kenyataannya, pemerintah Megawati tidak memenuhi amanat UUD 1945 karena memberi prioritas untuk mensubsidi perbankan.<sup>12</sup> Jumlahnya maha besar, 60 trilliun, empat kali lipat dari anggaran untuk pendidikan yang pada masa itu hanya 15 trilliun.

Seyogyanya, pemerintah Yudhoyono merubah paradigma yang dianut pemerintah Soeharto, Habibie, Abdurrahman Wahid dan Megawati. Presiden Yudhoyono harus mencari “pembantu” yang menganut faham negara kesejahteraan, yang menghayati semangat dan arti pasal-pasal UUD 1945, yang berorientasi kepada kepentingan rakyat.

Salah satu prinsip yang tidak dipahami oleh pemerintah Yudhoyono adalah bahwa sifat UUD itu harus bisa dilaksana-

---

<sup>12</sup> Almarhum Prof. Mubyarto menulis di salah satu surat kabar di Jakarta bahwa pada hakekatnya pemerintah telah memberi subsidi ke perbankan. Sebagaimana dikemukakan diatas, pengambilalihan utang konglomerat oleh pemerintah merupakan pelanggaran UUD 1945. Rekyasa yang menyebut bantuan pemerintah sebagai ‘Utang Dalam Negeri’ sebagai pelanggaran konstitusi. Kaum Liberalis/Kapitalis kolot itu membuat rekyasa agar indusri perbankan yang seharusnya menghasilkan pendapatan (*revenue*) malahan harus menjadi belanja negara (*expenditure*). Artinya, pajak yang dengan susah payah dikumpulkan dari rakyat, termasuk dari rakyat yang tidak pernah mengenal perbankan, harus digunakan untuk membiayai perbankan.

kan, harus 100 persen efektif.<sup>13</sup> Pemerintah Yudhoyono harus memprioritaskan apa yang jelas merupakan amanat dari UUD 1945 dan mencari jalan dengan sungguh-sungguh untuk memenuhinya. Jangan membuat dalih bahwa pemecahan persoalan tidak semudah membalik tangan, karena rakyat memahami bahwa persoalannya sulit sehingga rakyat bersedia memikul beban trilliunan rupiah untuk memilih seorang presiden yang mumpuni.

Pemerintah Yudhoyono dan DPR harus mengubah sistem penyusunan APBN. Amanat UUD 1945 Pasal 33 bahwa, *“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”*. Artinya, dana yang berasal dari kekayaan kita, yang besarnya mendekati 100 triliun, harus digunakan untuk pendidikan, kesehatan dan jaminan sosial, tidak boleh digunakan untuk mensubsidi perbankan yang selama ini dilakukan oleh pemerintah.

Pemerintah harus mulai mendasarkan hidupnya dari pajak, minyak kita akan habis dalam waktu beberapa tahun lagi, bahkan sekarang sudah menjadi *net importer*.

Bila amanat Pasal 30 UUD dipenuhi, banyak sekali persoalan yang dapat dipecahkan. Mutu pendidikan dan banyaknya orang yang terdidik dan trampil dapat ditingkatkan. Dengan demikian orang miskin dapat dientaskan. Para pencari kerja, para penganggur memerlukan pendidikan dan peningkatan ketrampilan agar dapat bersaing di gelanggang *Workfare*.

Semoga pemerintah memegang teguh UUD 1945 dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya. □

---

<sup>13</sup> Yamin, 1959:— ; Risalah, 1995: 220; Kusuma, 2002: 310. Dikemukakan oleh Mr. Wongsonagoro, Prof. Soepomo dan Mr. Maramis pada waktu menyusun UUD 1945 pada tanggal 11 Juli 1945. Sifat efektif itu terlihat dari penjelasan Prof. Soepomo bahwa Pasal 20 UUD 1950 yang berbunyi: *“Hak penduduk atas kebebasan berkumpul dan berapat diakui dan diatur dengan undang-undang”*, sekalipun undang-undang itu belum diadakan, karena sudah diakui oleh UUD.





## LORD ACTON

(1834 -1902)

Setiap sarjana hukum dan sarjana politik tentu mengenal adagium *power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely*. Bahkan sarjana bidang ilmu lain, ataupun masyarakat luas cukup mengenal adagium tersebut yang menjadi asumsi dasar perjuangan melawan kekuasaan yang absolut. Banyak orang yang juga telah mengetahui bahwa adagium tersebut dikemukakan oleh seorang yang bernama Lord Acton, tapi tidak cukup banyak yang mengetahui siapa sesungguhnya Lord Acton.

Nama lengkap Lord Acton adalah John Emerich Edward Dalberg-Acton. Acton merupakan nama kebangsawanan terkait statusnya sebagai baron. Dia lahir di Naples pada tanggal 10 Januari 1834. Ayahnya adalah Sir Richard Dalberg Acton. Keluarga Acton adalah keluarga Katolik Romawi. Acton muda menghabiskan pendidikannya di Oscott hingga tahun 1848 di bawah bimbingan Dr. Wiseman, kemudian di Edinburg di mana dia memperoleh pendidikan secara privat.

Masa remaja Acton dihabiskan di Munich mengikuti orang

tuanya. Saat itu dia menimba ilmu di Döllinger, sekolah yang banyak melahirkan pemimpin-pemimpin Katolik. Di sinilah dia terinspirasi dan tertarik kepada penelitian historis yang mendalam dan menggunakan konsepsinya sebagai alat kritik. Inilah saat-saat yang menentukan ia menjadi seorang sejarawan dengan tulisan yang diakui kehebatannya oleh banyak orang berjudul *History of Liberty*. Sesungguhnya Acton menginginkan melanjutkan studi di Cambridge, namun bagi seorang Katolik Romawi hal tersebut tidak mungkin.

Masa muda Lord Acton juga dilewati dengan melakukan perjalanan-perjalanan yang berharga secara intelektual di Eropa dan Amerika Serikat. Dalam perjalanan itulah ia berkenalan dan menjalin komunikasi dengan kalangan intelektual lain seperti Montalembert, De Tocqueville, Fustel de Coulanges, Bluntschli, von Sybel, dan Ranke.

Pada tahun 1859, Sir John Acton menetap di Inggris, tepatnya di kampung halamannya, yaitu Aldenham daerah Shropshire. Dia kemudian menjadi anggota House of Commons mewakili wilayah Carlow. Namun ia adalah anggota yang selalu diam hingga akhir karirnya di parlemen setelah pemilu 1865. Pada tahun 1868 dia mencoba mencalonkan diri untuk wilayah Bridgnorth, namun tidak berhasil.

Pada tahun 1859, Acton juga menjadi editor pada media bulanan Katolik Romawi, *The Rambler*, yang kemudian digabung dengan media lain, yaitu *Home and Foreign Review*. Kontribusinya di media tersebut menunjukkan kekayaan pengetahuan sejarah. Semangat kemerdekaan berpikir dan pandangan liberalnya dengan cepat membawanya ke dalam konflik dengan hirarki Katolik Romawi.

Pada tahun 1862, Kardinal Wiseman mengecam *Review*. Acton merasa bahwa satu-satunya jalan untuk menghentikan pertentangan antara keyakinannya dengan kesetiaan eklesiastikalnya adalah dengan cara menghentikan publikasi bulanannya. Namun dia tetap memberikan tulisannya kepada *North British Review* yang merupakan sebuah organ Gereja Skotlandia yang bebas dan secara aktif mempromosikan kepentingan liberalisme.

Acton menikah dengan Countess Marie, putri dari Bavarian Count Arco-Valley, pada tahun 1865. Dari pernikahan ini lahir seorang anak laki-laki dan tiga perempuan. Pada tahun

1869 dia diangkat sebagai bangsawan oleh Gladstone menjadi Baron Acton.

Pada tahun 1870 terjadi krisis besar di organisasi Katolik Romawi setelah Paus Pius IX mengumumkan dogma *papal infallibility*. Dalam konteks inilah Acton mengeluarkan adagiumnya yang terkenal *Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely*. Pada tahun 1874, ketika Gladstone mempublikasikan pamflet *The Vatican Decrees*, Lord Acton menulis berseri mulai November hingga Desember. Tema tulisan tersebut adalah contoh-contoh sejarah inkonsistensi kepausan. Sehingga menimbulkan badai di dunia Gereja Katolik Romawi Inggris.

Pada tahun 1879 Acton membagi kehidupannya di London, Cannes dan Tegernsee di Bavaria, menikmati suasana masyarakat yang bersahabat bersama teman-temannya. Pada tahun 1872 dia mendapatkan gelar kehormatan Doctor of Philosophy dari Universitas Munich. Pada tahun 1888 Universitas Cambridge memberikan gelar kehormatan LL.D, dan pada tahun 1889 mendapatkan gelar kehormatan D.C.L. dari Universitas Oxford.

Kehidupan Lord Acton selanjutnya lebih banyak diisi aktivitas menulis. Dari banyak tulisannya, yang terkenal antara lain adalah "*Democracy in Europe*" dimuat di *Quarterly Review* edisi Januari 1878, dan dua tulisan yang disampaikan dalam kuliah di Bridgnorth tahun 1877 yaitu "*The History of Freedom in Antiquity*" dan "*The History of Freedom in Christianity*" yang kemudian diterbitkan tahun 1886 dengan judul "*History of Liberty*". Sejak tahun 1892, Lord Acton menjadi penasihat politik saat pemerintahan liberal berkuasa. Tahun 1895 Lord Rosebery mengangkat dia menjadi Regius Professorship of Modern History di Universitas Cambridge.

Lord Acton mulai jatuh sakit pada tahun 1901 dan akhirnya meninggal pada tanggal 19 Juni 1902. Jika banyak orang yang hanya mengenal satu adagium dari Lord Acton, sesungguhnya masih banyak adagium lain yang dapat menjadi prinsip kehidupan, di antaranya adalah:

1. And remember, where you have a concentration of power in a few hands, all too frequently men with the mentality of gangsters get control. History has proven that. All power cor-

- rupts; absolute power corrupts absolutely.
2. Every thing secret degenerates, even the administration of justice; nothing is safe that does not show how it can bear discussion and publicity.
  3. I'm not a driven businessman, but a driven artist. I never think about money. Beautiful things make money.
  4. Look at a day when you are supremely satisfied at the end. It's not a day when you lounge around doing nothing; it's when you've had everything to do, and you've done it.
  5. Property is not the sacred right. When a rich man becomes poor it is a misfortune, it is not a moral evil. When a poor man becomes destitute, it is a moral evil, teeming with consequences and injurious to society and morality.
  6. The one pervading evil of democracy is the tyranny of the party that succeeds, by force or fraud, in carrying elections. □

Sumber:

- a. [http://en.wikipedia.org/wiki/Lord\\_Acton](http://en.wikipedia.org/wiki/Lord_Acton),
- b. <http://www.blupete.com/Literature/Biographies/Philosophy/Acton.htm>
- c. <http://www.libertystory.net/LSTHINKACTON.html>,
- d. [http://www.acton.org/publicat/randl/liberal.php?id=75"](http://www.acton.org/publicat/randl/liberal.php?id=75)

## **AKADEMIKA KONSTITUSI**

Rubrik ini merupakan ringkasan penelitian yang pernah dilakukan Mahkamah Konstitusi, khususnya pada unit kerja Pusat Penelitian dan Pengkajian (Puslitka) Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI. Hasil Penelitian yang diangkat dalam rubrik ini tidak hanya semata merupakan hasil kajian yang sepenuhnya dilakukan oleh MK namun juga dapat merupakan penelitian hasil kerjasama MK dengan Pusat/Lembaga Kajian Konstitusi yang ada di Perguruan Tinggi Negeri maupun Perguruan Tinggi Swasta.

Berdasarkan model dan pola program penelitian yang diterapkan di MK maka penelitian dapat dilakukan berdasarkan kontrak penelitian dengan PT. Oleh karena itu, hasil penelitian merupakan wacana akademis yang bersifat obyektif dan tidak mewakili pendapat maupun arah kebijakan MK. Hasil penelitian dapat dimanfaatkan oleh MK sebagai masukan dan bahan pertimbangan atas hal-hal atau permasalahan yang terkait dengan pelaksanaan tugas Mahkamah Konstitusi.

Redaksi.

---

**Judul Penelitian** :Pengujian Undang-Undang yang Mengesahkan Perjanjian Internasional terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 di Hadapan Mahkamah Konstitusi **Waktu Penelitian**: Oktober s.d. Desember 2005 **Sifat Penelitian**: Kerjasama MK dengan FH UI **Tim Peneliti**: Lita Arijati, S.H.,LL.M., Hadi Rahmat Purnama, S.H.,LL.M., Junaedi, S.H., M.Si., Pan Mohammad Faiz Kusuma Wijaya, S.H.

---

## **KEMUNGKINAN PERJANJIAN INTERNASIONAL DI-"JUDICIAL REVIEW"-KAN**

### **Latar Belakang**

Pemerintah Republik Indonesia dalam melaksanakan politik luar negerinya selalu berusaha melakukan berbagai upaya untuk memperjuangkan kepentingan nasionalnya diantaranya adalah dengan membuat suatu perjanjian internasional dengan negara lain, organisasi internasional dan subjek hukum lainnya. Dengan meningkatnya intensitas hubungan dan interdependensi antarnegara, menyebabkan meningkatnya pula kerjasama internasional yang dituangkan dalam bentuk berbagai macam perjanjian internasional.

Kewenangan untuk membuat perjanjian internasional seperti tertuang dalam Pasal 11 Undang-Undang Dasar 1945, menyatakan bahwa Presiden mempunyai kewenangan untuk membuat perjanjian internasional dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional antara Pemerintah Indonesia dengan pemerintah negara-negara lain, organisasi internasional dan subjek hukum internasional lain adalah suatu perbuatan hukum yang sangat penting, karena mengikat negara dengan subjek hukum internasional lainnya. Oleh sebab itu salah satu cara pembuatan dan pengesahan suatu perjanjian internasional dilakukan

berdasarkan undang-undang.

Dalam suatu pengesahan perjanjian internasional penandatanganan suatu perjanjian tidak serta merta dapat diartikan sebagai pengikatan para pihak terhadap perjanjian tersebut. Penandatanganan suatu perjanjian internasional memerlukan pengesahan untuk dapat mengikat. Perjanjian internasional tidak akan mengikat para pihak sebelum perjanjian tersebut disahkan.

Pengesahan perjanjian internasional oleh pemerintah dilakukan sepanjang dipersyaratkan oleh perjanjian internasional tersebut. Pengesahan suatu perjanjian internasional dilakukan berdasarkan ketetapan yang disepakati oleh para pihak. Perjanjian internasional yang memerlukan pengesahan mulai berlaku setelah terpenuhinya prosedur pengesahan yang diatur dalam undang-undang.

Dalam penelitian ini, akan dibahas pokok permasalahan sebagai berikut.

1. Bagaimana proses pengesahan perjanjian internasional menjadi undang-undang di Indonesia?
2. Apakah undang-undang yang mengesahkan perjanjian internasional dapat diajukan ke depan Mahkamah Konstitusi?
3. Bagaimana proses pengajuan undang-undang yang mengesahkan perjanjian internasional dalam hal diajukan ke hadapan Mahkamah Konstitusi?
4. Bagaimana dampak secara nasional maupun internasional dari undang-undang yang mensahkan perjanjian internasional jika dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi?

### **Proses Pengesahan Perjanjian Internasional**

Pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional antara pemerintah Indonesia dengan pemerintah negara-negara lain, organisasi internasional dan subjek hukum internasional lain adalah suatu perbuatan hukum yang sangat penting karena mengikat negara dengan subjek hukum internasional lainnya. Oleh sebab itu, pembuatan dan pengesahan suatu perjanjian internasional dilakukan berdasarkan undang-undang.

Sebelum adanya Undang-Undang No. 24 tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, kewenangan untuk membuat perjanjian internasional seperti tertuang dalam Pasal 11 Undang-Undang Dasar 1945, menyatakan bahwa presiden mempunyai kewenangan untuk membuat perjanjian internasional dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Pasal 11 UUD 1945 ini memerlukan suatu penjabaran lebih lanjut bagaimana suatu perjanjian internasional dapat berlaku dan menjadi hukum di Indonesia. Untuk itu melalui Surat Presiden No. 2826/HK/1960 mencoba menjabarkan lebih lanjut Pasal 11 UUD 1945 tersebut.<sup>1</sup>

Pengaturan tentang perjanjian internasional selama ini yang dijabarkan dalam bentuk Surat Presiden No. 2826/HK/1960, tertanggal 22 Agustus 1960, yang ditujukan kepada Ketua Dewan Perwakilan Rakyat, dan telah menjadi pedoman dalam proses pengesahan perjanjian internasional selama bertahun-tahun. Pengesahan perjanjian internasional menurut Surat Presiden ini dapat dilakukan melalui undang-undang atau keputusan presiden, tergantung dari materi yang diatur dalam perjanjian internasional. Tetapi dalam prakteknya pelaksanaan dari Surat Presiden ini banyak terjadi penyimpangan sehingga perlu untuk diganti dengan undang-undang yang mengatur secara khusus mengenai perjanjian internasional.

Hal ini kemudian yang menjadi alasan perlunya perjanjian internasional diatur dalam Undang-Undang No. 24 Tahun 2000. Dalam Undang-Undang No. 24 Tahun 2000, adapun isi yang diatur dalam undang-undang tersebut adalah<sup>2</sup>:

- a. Ketentuan Umum
- b. Pembuatan Perjanjian Internasional
- c. Pengesahan Perjanjian Internasional
- d. Pemberlakuan Perjanjian Internasional
- e. Penyimpanan Perjanjian Internasional
- f. Pengakhiran Perjanjian Internasional
- g. Ketentuan Peralihan
- h. Ketentuan Penutup

---

<sup>1</sup> Surat Presiden No. 2826/HK/1960, tanggal 22 Agustus 1960.

<sup>2</sup> Indonesia (a), *Undang-Undang No. 24 tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 185.



Dalam pengesahan perjanjian internasional terbagi dalam empat kategori, yaitu:

1. Ratifikasi (*ratification*), yaitu apabila negara yang akan mengesahkan suatu perjanjian internasional turut menandatangani naskah perjanjian internasional;
2. Aksesori (*accession*), yaitu apabila negara yang akan mengesahkan suatu perjanjian internasional tidak turut menandatangani naskah perjanjian;
3. Penerimaan (*acceptance*) atau persetujuan (*approval*) yaitu pernyataan menerima atau menyetujui dari negara-negara pihak pada suatu perjanjian internasional atas perubahan perjanjian internasional tersebut;
4. Selain itu juga ada perjanjian-perjanjian internasional yang sifatnya *self-executing* (langsung berlaku pada saat penandatanganan).

Dalam suatu pengesahan perjanjian internasional penandatanganan suatu perjanjian tidak serta merta dapat diartikan sebagai pengikatan para pihak terhadap perjanjian tersebut. Penandatanganan suatu perjanjian internasional memerlukan pengesahan untuk dapat mengikat. Perjanjian internasional tidak akan mengikat para pihak sebelum perjanjian tersebut disahkan.

Seseorang yang mewakili pemerintah dengan tujuan menerima atau menandatangani naskah suatu perjanjian atau mengikatkan negara terhadap perjanjian internasional, memerlukan surat kuasa (*Full Powers*).<sup>3</sup> Pejabat yang tidak memerlukan surat kuasa adalah presiden dan menteri.

Tetapi penandatanganan suatu perjanjian internasional yang menyangkut kerjasama teknis sebagai pelaksanaan dari perjanjian yang sudah berlaku dan materinya berada dalam lingkup kewenangan suatu lembaga negara atau lembaga pemerintah, baik departemen maupun non-departemen, dilakukan tanpa memerlukan surat kuasa.

Pengesahan perjanjian internasional oleh pemerintah dilakukan sepanjang dipersyaratkan oleh perjanjian internasional tersebut. Pengesahan suatu perjanjian internasional dilakukan berdasarkan ketentuan yang disepakati oleh para

<sup>3</sup> *Ibid*, Pasal 7.

pihak. Perjanjian internasional yang memerlukan pengesahan mulai berlaku setelah terpenuhinya prosedur pengesahan yang diatur dalam undang-undang.<sup>4</sup>

Pengesahan perjanjian internasional dilakukan dengan undang-undang atau keputusan Presiden.<sup>5</sup> Pengesahan dengan undang-undang memerlukan persetujuan DPR.<sup>6</sup> Pengesahan dengan Keputusan Presiden hanya perlu pemberitahuan ke DPR.<sup>7</sup> Pengesahan perjanjian internasional dilakukan melalui undang-undang apabila berkenaan dengan:

- a. masalah politik, perdamaian, pertahanan, dan keamanan negara
- b. perubahan wilayah atau penetapan batas wilayah negara
- c. kedaulatan atau hak berdaulat negara
- d. hak asasi manusia dan lingkungan hidup
- e. pembentukan kaidah hukum baru
- f. pinjaman dan/atau hibah luar negeri.<sup>8</sup>

Di dalam mekanisme fungsi dan wewenang, DPR dapat meminta pertanggungjawaban atau keterangan dari pemerintah mengenai perjanjian internasional yang telah dibuat. Apabila dipandang merugikan kepentingan nasional, perjanjian internasional tersebut dapat dibatalkan atas permintaan DPR, sesuai dengan ketentuan yang ada dalam undang-undang No. 24 tahun 2000.

Indonesia sebagai negara yang menganut paham dualisme, hal ini terlihat dalam Pasal 9 ayat (2) UU No. 24 tahun 2000, dinyatakan bahwa, "*Pengesahan perjanjian internasional sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan dengan undang-undang atau keputusan presiden.*" Dengan demikian pemberlakuan perjanjian internasional ke dalam hukum nasional Indonesia tidak serta merta. Hal ini juga memperlihatkan bahwa Indonesia memandang hukum nasional dan hukum internasional sebagai dua sistem hukum yang berbeda dan terpisah satu dengan yang lainnya.

---

<sup>4</sup> *Ibid*, Pasal 8.

<sup>5</sup> *Ibid*, Pasal 9.

<sup>6</sup> *Ibid*, Pasal 10.

<sup>7</sup> *Ibid*, Pasal 11.

<sup>8</sup> *Ibid*, Pasal 10.

Perjanjian internasional harus ditransformasikan menjadi hukum nasional dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Perjanjian internasional sesuai dengan UU No. 24 tahun 2000, diratifikasi melalui undang-undang dan keputusan presiden. Undang-undang ratifikasi tersebut tidak serta merta menjadi perjanjian internasional menjadi hukum nasional Indonesia, undang-undang ratifikasi hanya menjadikan Indonesia sebagai negara terikat terhadap perjanjian internasional tersebut. Untuk perjanjian internasional tersebut berlaku perlu dibuat undang-undang yang lebih spesifik mengenai perjanjian internasional yang diratifikasi, contoh Indonesia meratifikasi *International Covenant on Civil and Political Rights* melalui undang-undang, maka selanjutnya Indonesia harus membuat undang-undang yang menjamin hak-hak yang ada di *covenant* tersebut dalam undang-undang yang lebih spesifik.

Perjanjian internasional yang tidak mensyaratkan pengesahan dalam pemberlakuannya, biasanya memuat materi yang bersifat teknis atau suatu pelaksana teknis terhadap perjanjian induk. Perjanjian internasional seperti ini dapat langsung berlaku setelah penandatanganan atau pertukaran dokumen perjanjian/nota diplomatik, atau melalui cara lain yang disepakati dalam perjanjian oleh para pihak.

Perjanjian yang termasuk dalam kategori ini diantaranya adalah perjanjian yang materinya mengatur secara teknis kerjasama bidang pendidikan, sosial, budaya, pariwisata, penerangan kesehatan, pertanian, kehutanan dan kerjasam antar propinsi atau kota. Perjanjian internasional mulai berlaku dan mengikat para pihak setelah memenuhi ketentuan yang ditetapkan dalam perjanjian tersebut.

### **Apakah MK Berwenang Menguji UU yang Mengesahkan Perjanjian Internasional?**

Menurut Undang-Undang No. 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, pada Pasal 10 dinyatakan 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.<sup>9</sup>

Dengan demikian salah satu kewenangan dari Mahkamah Konstitusi yang perlu digaris-bawahi adalah mengenai menguji undang-undang terhadap UUD 1945. Hal ini relevan karena dalam melakukan ratifikasi terhadap suatu perjanjian internasional adalah melalui undang-undang.

Sesuai dengan Undang-undang No. 10 tahun 2004, tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam Pasal 8, disebutkan bahwa materi muatan yang harus diatur dalam undang-undang berisi hal-hal yang mengatur lebih lanjut ketentuan UUD 1945 yang meliputi (1) hak-hak asasi manusia; (2) hak dan kewajiban warga negara; (3) pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara; (4) wilayah negara dan pembagian daerah; (5) kewarganegaraan dan kependudukan; dan (6) keuangan negara.<sup>10</sup> Selanjutnya selain dari yang berkaitan dengan UUD 1945 adalah diperintahkan oleh suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang.<sup>11</sup>

Hal ini sama dengan ketentuan dalam Undang-Undang No. 24 tahun 2000 mengenai hal apa saja dari perjanjian internasional yang disahkan dalam undang-undang. Beberapa hal yang sama adalah mengenai kedaulatan, hak asasi manusia, wilayah negara dan masalah keuangan negara. Hal lain adalah merupakan pejabaran lebih lanjut dan lebih spesifik dari muatan undang-undang secara umum. Sehingga tidak adanya suatu perbedaan antara undang-undang ratifikasi perjanjian internasional dan undang-undang pada umumnya dilihat dari sudut muatan materi undang-undang.

---

<sup>9</sup> Indonesia (b), *Undang-Undang Republik Indonesia No. 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Pasal 10.

<sup>10</sup> Indonesia (c), *Undang-undang No. 10 tahun 2004, tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53 Pasal 8.

<sup>11</sup> *Ibid*, Pasal 8 ayat (2).

Dalam mengesahkan suatu perjanjian internasional, lembaga pemrakarsa yang terdiri atas lembaga negara dan lembaga pemerintah, baik departemen maupun non-departemen, menyiapkan salinan naskah perjanjian, terjemahan, rancangan undang-undang, atau rancangan keputusan presiden tentang pengesahan perjanjian internasional dimaksud serta dokumen-dokumen lain yang diperlukan.<sup>12</sup>

Pengajuan pengesahan perjanjian internasional dilakukan melalui Menteri untuk disampaikan kepada Presiden.<sup>13</sup> Presiden mengajukan rancangan undang-undang, tentang pengesahan perjanjian internasional yang telah disiapkan dengan surat presiden kepada pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam surat tersebut Presiden menegaskan antara lain tentang menteri yang ditugasi mewakili presiden dalam melakukan pembahasan rancangan undang-undang di Dewan Perwakilan Rakyat.<sup>14</sup>

DPR mulai membahas rancangan undang-undang dalam jangka waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak surat presiden diterima. Untuk keperluan pembahasan rancangan undang-undang di DPR, menteri atau pimpinan lembaga pemrakarsa memperbanyak naskah rancangan undang-undang tersebut dalam jumlah yang diperlukan.<sup>15</sup>

Pembahasan rancangan undang-undang di DPR dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama Presiden atau menteri yang ditugasi. Pembahasan bersama dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan. Tingkat-tingkat pembicaraan dilakukan dalam rapat komisi/panitia/alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan rapat paripurna. Tata cara pembahasan rancangan undang-undang tersebut diatur dengan Peraturan Tata Tertib DPR.<sup>16</sup>

Rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama oleh DPR dan presiden, disampaikan oleh pimpinan DPR kepada presiden untuk disahkan menjadi Undang-Undang.<sup>17</sup> Setiap

---

<sup>12</sup> *Ibid*, Pasal 12.

<sup>13</sup> *Ibid*, Pasal 12, ayat (3).

<sup>14</sup> Indonesia (c), Pasal 20.

<sup>15</sup> *Ibid*.

<sup>16</sup> *Ibid*, Pasal 32, ayat. 1,5, 6, dan 7.

<sup>17</sup> *Ibid*, Pasal 37

undang-undang atau keputusan presiden tentang pengesahan perjanjian internasional ditempatkan dalam Lembaran Negara RI. Penempatan peraturan perundang-undangan pengesahan suatu perjanjian internasional di dalam Lembaran Negara dimaksudkan agar setiap orang dapat mengetahui perjanjian yang dibuat pemerintah dan mengikat seluruh warga negara.<sup>18</sup>

Menteri menandatangani piagam pengesahan untuk mengikat pemerintah RI pada suatu perjanjian internasional untuk dipertukarkan dengan negara-negara pihak dalam perjanjian internasional atau disimpan oleh negara atau lembaga penyimpanan pada organisasi internasional.<sup>19</sup> Lembaga penyimpanan (*depository*) merupakan negara atau organisasi internasional yang ditunjuk atau disebut secara tegas dalam surat perjanjian untuk menyimpan piagam pengesahan perjanjian internasional. Praktek ini berlaku bagi perjanjian multilateral yang memiliki banyak pihak. Lembaga penyimpanan selanjutnya memberitahukan semua pihak bahwa perjanjian tersebut telah menerima piagam pengesahan dari salah satu pihak.<sup>20</sup>

Di samping perjanjian internasional yang disahkan melalui undang-undang atau Keputusan Presiden, pemerintah dapat membuat perjanjian internasional yang berlaku setelah penandatanganan atau pertukaran dokumen perjanjian/nota diplomatik, atau melalui cara lain sesuai dengan kesepakatan antara para pihak yang dituangkan dalam perjanjian. Secara struktur, muatan dan isi serta proses pembentukan dari undang-undang pengesahan perjanjian internasional tidak berbeda dengan undang-undang lainnya. Oleh karena itu, undang-undang ini dapat diajukan ke Mahkamah Konstitusi.

### **Tatacara Pengajuan Permohonan Pengujian UU yang Mengesahkan Perjanjian Internasional ke MK**

Dalam perkara permohonan pengujian Undang-undang Pengesahan Perjanjian Internasional, maka prosedur pengajuan

<sup>18</sup> Indonesia (a), Pasal 14.

<sup>19</sup> *Ibid*, Pasal 17.

<sup>20</sup> *Ibid*.

yang digunakan tidaklah berbeda dengan apa yang telah ditetapkan dalam peraturan Mahkamah tentang pengajuan permohonan. Dimana bagian yang terpenting adalah *legal standing* dari pemohon dalam mengajukan permohonannya. Dalam hal ini adalah kepentingan pemohon dalam mengajukan permohonan termaksud.

Dalam berperkara di Mahkamah Konstitusi, sebenarnya tidak semua orang boleh mengajukan perkara permohonan ke Mahkamah Konstitusi dan menjadi pemohon.<sup>21</sup> Adanya kepentingan hukum saja sebagaimana dikenal dalam hukum acara perdata<sup>22</sup> maupun hukum acara tata usaha negara tidak dapat dijadikan dasar.

Pemohon adalah subjek hukum yang memenuhi persyaratan menurut undang-undang untuk mengajukan permohonan perkara konstitusi kepada Mahkamah Konstitusi. Pemenuhan syarat-syarat tersebut menentukan kedudukan hukum atau *legal standing* suatu subyek hukum untuk menjadi pemohon yang sah dalam perkara pengujian undang-undang. Persyaratan *legal standing* atau kedudukan hukum dimaksud mencakup syarat formal sebagaimana ditentukan dalam undang-undang, maupun syarat materiil berupa kerugian hak atau kewenangan konstitusional dengan berlakunya undang-undang yang sedang dipersoalkan.

Dalam hukum acara Mahkamah Konstitusi yang boleh

---

<sup>21</sup> Semua perkara konstitusi di Mahkamah Konstitusi disebut sebagai perkara permohonan, bukan gugatan. Alasannya karena hakikat perkara konstitusi di Mahkamah Konstitusi tidaklah bersifat *adversarial* atau *contentious* yang berkenaan dengan pihak-pihak yang saling bertabrakan kepentingan satu sama lain seperti dalam perkara perdata ataupun tata usaha negara. Kepentingan yang sedang digugat dalam perkara pengujian undang-undang adalah kepentingan yang luas menyangkut kepentingan semua orang dalam kehidupan bersama. Undang-undang yang digugat adalah undang-undang yang mengikat umum terhadap segenap warga negara. Oleh sebab itu, perkara yang diajukan tidak dalam bentuk gugatan, melainkan permohonan. Dengan demikian, subjek hukum yang mengajukannya disebut sebagai Pemohon.

<sup>22</sup> Dalam hukum acara perdata dikenal adagium *point d'interet point d'action*, yaitu apabila ada kepentingan hukum diperbolehkan untuk mengajukan gugatan.

mengajukan permohonan untuk berperkara di MK ditentukan dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang No. 24 Tahun 2003, yang bunyinya sebagai berikut:

- a. Perorangan warganegara Indonesia;<sup>23</sup>
- b. Kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang;<sup>24</sup>
- c. Badan hukum publik atau privat;<sup>25</sup> atau
- d. Lembaga Negara.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> Pasal 51 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2003 beserta Penjelasanannya menentukan bahwa perorangan warga negara Indonesia di sini yaitu termasuk kelompok orang warga negara Indonesia yang mempunyai kepentingan yang sama dapat tampil menjadi pemohon, asalkan dapat membuktikan bahwa dirinya sendiri-sendiri atau bersama-sama memenuhi syarat-syarat yang ditentukan oleh undang-undang untuk menjadi pemohon dalam perkara pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi.

<sup>24</sup> Rumusan ketentuan mengenai masyarakat hukum adat ini merujuk kepada ketentuan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945, yang menyatakan, "*Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang*". Karena itu, Pasal 51 ayat (1) huruf b UU No.24 Tahun 2003 itu merumuskan salah satu kategori pemohon adalah "*kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan ma-syarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang*."

<sup>25</sup> *Rechtspersoon* dalam bahasa Indonesia disebut badan hukum. Subjek hukum *rechtspersoon* dalam pengertian yang terbatas sebagai badan hukum, selama ini dipahami terdiri atas badan hukum publik dan badan hukum privat (perdata). Dengan berkembangnya ilmu hukum di masa modern sekarang ini, besar kemungkinan *rechtspersoon* tidak hanya mencakup pengertian *badan hukum* saja, melainkan mencakup juga pengertian lainnya secara luas.

<sup>26</sup> Lembaga Negara dimaksud di sini yaitu lembaga apa saja yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat. Lembaga-lembaga negara itu disebut sebagai lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non-departemen, ataupun lembaga negara saja. Ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh UUD, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari UU, dan bahkan ada pula yang hanya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden.



Hal yang perlu diingat bahwa pemohon harus mampu menguraikan dalam permohonannya mengenai hak dan kewenangan konstitusionalnya yang dirugikan. Seperti telah diuraikan di atas, kepentingan hukum saja tidak cukup untuk menjadi dasar *legal standing* dalam mengajukan permohonan di Mahkamah Konstitusi, tetapi terdapat dua hal yang harus diuraikan dengan jelas. Dua kriteria dimaksud adalah:<sup>27</sup>

- a. Kualifikasi pemohon apakah sebagai (i) perorangan: Warga Negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan yang sama); (ii) kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang; (iii) badan hukum publik atau privat, atau (iv) lembaga negara;
- b. Anggapan bahwa dalam kualifikasi demikian terdapat hak dan/atau kewenangan konstitusional pemohon yang dirugikan oleh berlakunya undang-undang.

Kemudian, berdasarkan pertimbangan hukum Putusan Perkara No. 006/PUU-III/2005 dan Perkara No. 010/PUU-III/2005, Mahkamah telah menentukan lima persyaratan mengenai kerugian konstitusional yang timbul karena berlakunya suatu undang-undang sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) UU MK, yaitu:

- a. adanya hak konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. bahwa hak konstitusional Pemohon tersebut dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh suatu undang-undang yang dimohonkan pengujian;
- c. bahwa kerugian konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat khusus (spesifik) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan

---

<sup>27</sup> Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Konstitusi Press: Jakarta, 2005, hal. 81-82.

pengujian;

- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;

Dari penjelasan-penjelasan di atas, maka dapat diketahui bahwa setiap pemohon haruslah:

1. salah satu dari keempat kelompok subjek hukum tersebut di atas;
2. bahwa subjek hukum dimaksud memang mempunyai hak-hak atau kewenangan-kewenangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. bahwa hak atau kewenangan konstitusional yang bersangkutan memang telah dirugikan atau dilanggar oleh berlakunya undang-undang atau bagian dari undang-undang yang dipersoalkannya itu;
4. bahwa adanya atau timbulnya kerugian dimaksud memang terbukti mempunyai hubungan sebab akibat atau hubungan kausal (*causal verband*) dengan berlakunya undang-undang yang dimaksud;
5. bahwa apabila permohonan yang bersangkutan kelak dikabulkan, maka kerugian konstitusional yang bersangkutan memang dapat dipulihkan kembali dengan dibatalkannya undang-undang dimaksud. Jika kelima kriteria ini tidak dapat dipenuhi secara kumulatif, maka yang bersangkutan dapat dipastikan memiliki *legal standing* untuk mengajukan permohonan perkara ke Mahkamah Konstitusi.

Sudah tentu, dalam pelaksanaannya, kelima kriteria tersebut masih bersifat abstrak. Bagaimana penilaiannya oleh hakim sangat tergantung kepada kasus konkretnya di lapangan. Untuk dinyatakan memiliki kedudukan hukum *legal standing* untuk mengajukan permohonan, kelima kriteria itu kadang-kadang tidak diterapkan secara kaku, atau bersifat kumulatif secara mutlak. Karena, penilaian mengenai *legal standing* ini baru mengantarkan pemohon kepada keabsahannya sebagai pemohon, belum memperhitungkan pokok permohonannya.

Untuk itu dalam kaitannya dengan permohonan yang diajukan ke mahkamah, dalam permohonannya pemohon

harus menjelaskan kedudukan hukum pemohon dalam perkara yang diajukan. Dalam kaitannya dengan pengajuan permohonan pengujian Undang-undang pengesahan perjanjian Internasional, maka pemohon harus menguraikan dengan jelas mengenai anggapan pemohon tentang hak dan/atau kewenangan konstitusional pemohon yang dirugikan dengan berlakunya undang-undang *a quo*. Uraian ini harus secara jelas dan tegas yang pada pokoknya akan menunjukkan hubungan hukum antara pemohon dengan materi permohonan yang hendak diajukan.

Dalam kaitannya dengan pengajuan permohonan pengujian Undang-Undang Pengesahan perjanjian internasional, Mahkamah perlu lebih berhati-hati dalam memutuskan *legal standing* ini. Untuk itu secara khusus perihal *legal standing* harus menjadi perhatian Mahkamah, mengingat dampak kekuatan mengikatnya tidak saja terhadap keberlakuan undang-undang tersebut akan tetapi juga dalam pergaulan internasional.

Materi pengajuan yang hendak dimohonkan ke mahkamah juga harus menyebutkan dengan jelas perihal permohonan pengujian formil atau pengujian materiil. Dalam hal ini pemohon harus menguraikan dengan jelas yang berisi uraian perihal permohonan yang hendak diajukan, apakah itu permohonan pengujian formil atau pengujian materiil. uraian ini akan menjadi gambaran yang jelas bnagi hakim dalam menilai materi permohonan yang diajukan.

Dalam kaitannya dengan pengajuan pengujian formil, dalam perkara pengujian undang-undang pengesahan perjanjian internasional, kiranya menjadi perhatian khusus Mahkamah dalam meriksa dan memutus perkara ini adalah terkait dengan pengujian atas pembentukan undang-undang *a quo*. Hal ini adalah terkait dengan proses keikutsertaan Indonesia sebagai pihak dalam perjanjian internasional, masalah proses perundingan atau negosiasi, keterwakilan pemerintah dalam perjanjian internasional tersebut dan proses pengesahan perjanjian internasional menjadi Undang-undang.

Dalam pengujian formalitas undang-undang pengesahan perjanjian internasional, pemeriksaan tidak hanya terkait dengan proses pembentukan di Dewan Perwakilan Rakyat akan

tetapi harus juga dijadikan perhatian perihal proses keikutsertaan Indonesia dalam perjanjian Internasional. Dalam hal ini harus diperhatikan bagaimana keikutsertaan Indonesia dalam perjanjian internasional tersebut. Terkait dengan keterwakilan pemerintah Indonesia dalam perjanjian tersebut, dimana harus dilihat siapa yang mewakili pemerintah Indonesia dalam perjanjian internasional tersebut? Apa dasar keterwakilan pemerintah Indonesia? Hal ini terkait dengan surat kuasa yang diemban oleh wakil Indonesia dalam proses perjanjian Internasional tersebut. Hal ini akan terkait dengan sejauhmana wewenang wakil pemerintah tersebut dalam kaitannya dengan proses keikutsertaan dalam perjanjian internasional.

Hal lain yang harus juga diperhatikan dalam kaitannya dengan permohonan pengujian formil undang-undang pengesahan perjanjian Internasional adalah apa bentuk undang-undang pengesahan tersebut. Hal ini akan terkait dengan bentuk keikutsertaan Indonesia dalam perjanjian Internasional. Hal ini adalah untuk menjawab pertanyaan perihal bentuk pengesahannya apakah Undang-undang ratifikasi atau aksesii atau penerimaan, sebagaimana yang disebutkan dalam undang-undang Perjanjian internasional.

Dalam petitumnya pemohon dalam permohonan pengujian formil undang-undang pengesahan perjanjian internasional, menyatakan bahwa undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Permohonan putusan mahkamah dalam petitum penting untuk dinyatakan dalam permohonan yang diajukan, hal ini sebagai dasar bagi hakim dalam menjatuhkan putusan atas perkara *a quo*. Apabila dalam permohonan tidak dinyatakan petitumnya, maka hal ini harus menjadi perhatian dalam pemeriksaan pendahuluan dan memberikan kesempatan kepada pemohon untuk memperbaiki permohonannya.

Dalam hal permohonan yang diajukan adalah pengujian materiil atas undang-undang pengesahan perjanjian internasional, maka pengujian dilakukan berkaitan dengan materi muatan dalam ayat, pasal dan atau bagian yang bertentangan dengan UUD 1945. Dalam hal ini harus diperhatikan dengan

baik terkait dengan materi muatan yang menjadi dasar pengujian materil yang diajukan, dimana apakah pernyataan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat atas materi muatan yang diperiksa dan diputus mahkamah akan dapat dikategorisasi sebagai pembatalan sepihak atau tidak. Dalam hal ini harus diperhatikan, perjanjian internasional tersebut secara keseluruhan. Karena pengujian undang-undang pengesahan perjanjian internasional memiliki dimensi yang tidak saja bersifat nasional namun juga internasional.

Kesemua aspek tersebut akan menjadi bagian yang penting dalam pertimbangan yang akan dibuat oleh Mahkamah dalam memutus permohonan *a quo*. Dalam hal pengujian undang-undang pengesahan perjanjian Internasional dapat menimbulkan penafsiran sebagai bentuk pembatalan sepihak (*denunciation*) dari keikutsertaan Indonesia, hal ini juga harus diperhatikan oleh Mahkamah, yaitu apakah dalam perjanjian internasional tersebut dimungkinkan untuk melakukan pembatalan sepihak atau penangguhan.

Hal ini penting bagi Indonesia, karena Indonesia tidak dapat menarik diri dari perjanjian tersebut jika tidak ada pasal yang mengatur mengenai hal tersebut. Berbeda jika memang ada pasal yang mengatur mengenai pembatalan sepihak atau penangguhan keikutsertaan dalam perjanjian tersebut. Dalam memberikan keputusan yang terkait dengan permohonan pengujian undang-undang pengesahan perjanjian internasional, juga harus dipertimbangkan dampak yang akan timbul dari dikabulkannya permohonan tersebut. Meskipun dengan pembatalan undang-undang pengesahan perjanjian internasional tidak secara serta merta menghilangkan keikutsertaan Indonesia dalam pergaulan Internasional.

### **Dampak Pembatalan UU yang Mengesahkan Perjanjian Internasional**

Dampak dari pembatalan undang-undang tersebut tidak hanya akan bersifat nasional tetapi juga bersifat internasional. Walaupun dalam *Vienna Convention on the Law of Treaties* (Konvensi Wina), dalam *Article 46* dinyatakan bahwa negara peserta dari suatu perjanjian internasional dapat membatalkan

keikutsertaannya dalam perjanjian jika pelanggaran terhadap perjanjian tersebut merupakan suatu tindakan yang memang sesuai dengan *internal law of fundamental importance*. Kemudian yang menjadi pertanyaan apakah jika perjanjian internasional yang disahkan oleh undang-undang dianggap bertentangan atau tidak sesuai dengan UUD 1945, hal ini dapat dimasukkan dalam kategori tersebut.

Konvensi Wina menyatakan hal di atas karena dalam prosedur ratifikasi, negara peserta diberikan kesempatan untuk memutuskan apakah akan menjadi pihak dalam perjanjian internasional atau tidak, dengan menyesuaikan perjanjian internasional tersebut dengan konstitusi negaranya. Maka pernyataan untuk terikat dalam perjanjian internasional tersebut merupakan suatu itikad baik, yang harus dihormati oleh negara-negara lainnya.

Mengenai pembatalan perjanjian yang diakibatkan oleh dibatalkannya suatu undang-undang yang mensahkan suatu perjanjian internasional oleh suatu Mahkamah Konstitusi tidak termasuk dalam faktor-faktor yang menjadikan perjanjian menjadi batal atau ditanggihkan.

Namun hal ini dapat dimasukan dalam pembatalan atau penangguhan secara sepihak dari suatu negara (*denunciation*) terhadap keikutsertaannya dalam perjanjian tersebut.

Pembatalan secara sepihak ini tidak akan menjadi masalah jika penguduran diri diatur dalam suatu perjanjian internasional, seperti halnya dalam Konvensi Genosida dan konvensi-konvensi Jenewa 1949. Dalam Konvensi Jenewa 1949 tentang Perlindungan Korban Perang, dalam Pasal 63 mengenai Perbaikan Keadaan Luka dan Sakit di Medan Perang di darat, menetapkan bahwa pembatalan atau pernyataan tidak terikat terhadap perjanjian ini berlaku satu tahun sejak pemberitahuan mengenai pernyataan tersebut diterima oleh Dewan Federasi Swiss.

Berlainan jika pengunduran diri atau pembatalan tidak diatur dalam perjanjian internasional. Seperti halnya di dalam Piagam Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB). Sebagai contoh adalah ketika Indonesia mundur dari keanggotaan PBB pada Desember 1964. Hal ini berlainan dengan Liga Bangsa-Bangsa (LBB), yang mengatur mengenai pengunduran diri dari LBB.

PBB tidak ingin mengulangi pengalaman LBB yang dilemahkan oleh pengunduran diri beberapa anggotanya pada tahun 1938.

Pada saat Indonesia ingin kembali menjadi anggota PBB, pengunduran diri Indonesia dari keanggotaan dianggap penangguhan kegiatan Indonesia di PBB dihitung sejak pernyataan mundur Indonesia dari PBB. Dengan demikian Indonesia sebenarnya tidak pernah keluar dari PBB. Indonesia diwajibkan membayar segala kewajiban selama ketidaktifannya di PBB.

Dengan demikian pembatalan suatu undang-undang yang mensahkan suatu perjanjian internasional yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi tidak selalu menjadikan Indonesia lepas dari keterikatannya yang telah dinyatakan oleh Indonesia terhadap perjanjian tersebut, jika pengunduran diri atau penangguhan untuk terikat terhadap perjanjian tidak diatur. Hal berbeda jika hal ini diatur dalam perjanjian internasional. □



**Judul Buku:** Keadilan Transisional: Sebuah Tinjauan Komprehensif **Pengarang:** Ruti G. Teitel **Penerjemah:** Tim Penerjemah Elsam **Penerbit:** Elsam **Halaman:** 656 + xx

## “KONSTITUSIONALISME TRANSISIONAL” MENCARI KEADILAN DI ERA TRANSISI

OLEH SAHLUL FU'AD

Mahasiswa Pascasarjana Antropologi Universitas Indonesia

**Pada** awal reformasi 1998 di Indonesia, para pakar dan cendekiawan Indonesia sempat memperdebatkan titik tolak untuk memperbaiki Indonesia. Satu kelompok mengusulkan, bahwa untuk membangun negeri ini harus dimulai dari penataan sistem politiknya terlebih dahulu. Dengan sistem politik yang baik, maka urusan selanjutnya akan berjalan dengan lancar. Kelompok lain mengusulkan agar menata Indonesia, yang sedang krisis ini, dimulai dari penataan sistem ekonominya. Sebab kondisi ekonomi rakyat Indonesia dalam kondisi yang sangat terpuruk. Kalau rakyat sudah kenyang, baru berpikir tentang sistem politik yang baik. Dan di sisi lain ada kelompok yang menekankan pada penegakan hukum, terutama pada pelaku-pelaku kejahatan politik rezim sebelumnya. Sebab rezim orde baru adalah penyebab utama terjadinya krisis multidimensi bangsa ini.

Suasana yang sangat terbuka, di era ini, Presiden B.J. Habibie sangat getol memproduksi hukum baik berupa undang-undang maupun keputusan presiden. Berbagai persoalan yang dilahirkan oleh rahim Orde Baru yang otoriter dicoba untuk



diperbaiki secara konstitusional. Tentu saja hal ini banyak dipengaruhi oleh desakan-desakan berbagai pihak dengan semangat demokratisasi di negeri ini.

Suasana ini, mirip sekali dengan suasana awal-awal kemerdekaan Indonesia tahun 1945. Menyerahnya Jepang dan disambutnya Proklamasi Kemerdekaan Indonesia oleh Soekarno-Hatta melahirkan perdebatan-perdebatan ideologis dalam merancang dan membangun Indonesia ke depan. Walhasil, suasana-suasana transisi ini pada akhirnya selalu melahirkan suatu masa dengan ciri yang khas. Yakni perdebatan-perdebatan mendasar suatu sistem negara yang disertai dengan tarik-menarik kepentingan politik dari kelompok-kelompok ideologi tertentu.



Suasana yang khas dari era transisi inilah yang dipotret oleh Ruti G. Teitel di beberapa negara melalui buku yang diberi judul *Transitional Justice*. Buku ini mengeksplorasi dua pertanyaan mendasar, *pertama*, pendekatan legal apa yang digunakan oleh masyarakat yang sedang mengalami masa transisi sebagai respon terhadap warisan penindasannya?; *kedua*, apa signifikansi dari respon-respon legal ini terhadap prospek liberalisasi masyarakat tersebut?

Secara metodologis, judul buku yang diterjemahkan menjadi *Keadilan Transisional; Sebuah Tinjauan Komprehensif* ini menawarkan metode interpretatif, historis, dan komparatif untuk menarik konklusi sintetik berkenaan dengan apa yang dikedepankan oleh praktik-praktik ini tentang konsepsi keadilan pada masa-masa transisi. Apa yang mencuat adalah suatu penyeimbangan pragmatik tentang keadilan ideal dengan realisme politik yang mencontohkan kedaulatan hukum (*rule of law*) simbolis yang mampu mengkonstruksikan perubahan yang menghasilkan liberalisasi. Yakni, fenomena yang menyangkut teori tentang keadilan transisional yang menjembatani konsep ideal tentang kedaulatan hukum dan kebutuhan mendesak akan politik kontingen dalam kasus-kasus tertentu.

Fenomena-fenomena yang dioptik oleh penulis dalam buku ini berkaitan dengan gelombang perubahan politik yang kini sedang berjalan, termasuk transisi dari pemerintahan

komunis di Eropa Tengah dan Timur serta bekas Uni Soviet, juga dari pemerintah militer yang represif di Amerika Latin dan Afrika. Dari sisi historis, penulis mengambil ilustrasi dari masa kebudayaan kuno hingga masa pencerahan (*enlightment*), melalui Revolusi Prancis dan Amerika, hingga masa pasca-perang di abad ke-20 dan saat ini.

Pilihan penulis untuk fokus pada tahapan transisi ini dimaksudkan agar tidak terjebak dengan perdebatan para teoritis sebelumnya tentang revolusi sebagai area perubahan politik. Di mana perbincangan tentang revolusi ini akhirnya mengalami kemacetan pada pembahasan pasca revolusi. Jadi, masalah— yang dibahas dalam buku ini adalah— keadilan transisional timbul pada jangka waktu yang terbatas, antara dua pemerintahan.

Lalu, apa yang dimaksudkan oleh penulis sebagai masa transisi dalam buku ini? Beberapa konsep transisi yang dikritik oleh penulis; *pertama*, suatu paradigma yang menyatakan bahwa transisi dibatasi oleh kriteria politik yang obyektif, yang terutama bersifat prosedural. Jadi, kriteria untuk transisi menuju demokrasi difokuskan pada pemilihan umum dan prosedur lain yang terkait. Ukurannya adalah apabila pengambil keputusan kolektif yang terpenting dipilih melalui pemungutan suara yang jujur, adil dan diselenggarakan secara periodik.

*Kedua*, transisi berhenti apabila semua kelompok politik yang signifikan bersedia menerima kedaulatan hukum (*rule of law*). Dan *ketiga*, adalah kelompok yang memiliki pandangan tentang demokrasi yang cenderung teleologis. Namun pendekatan teleologis ini mendapat kritik karena memiliki bias terhadap demokrasi ala-Barat.

Transisi yang dimaksud oleh penulis dalam buku ini diartikan sebagai perubahan ke arah lebih liberal. Di mana gejala liberalisasi ini banyak tergambar dalam sejarah, pada periode lebih awal dalam abad ke-20, dengan transisi demokrasi di Jerman Barat, Italia, Austria, Prancis, Jepang, Spanyol, Portugal dan Yunani.

Dengan paradigma konstruktivis, buku ini menunjukkan pergeseran definisi transisi semata-mata dalam prosedur demokratik, seperti proses pemilihan umum, ke arah penyelidikan yang lebih mendalam terhadap praktek-praktek lainnya

yang menunjukkan penerimaan demokrasi liberal dan kedaulatan hukum. Hukum berada antara masa lalu dan masa depan, antara individu dan kolektif.

Jadi, keadilan transisional adalah keadilan yang dikaitkan dengan konteks ini dan kondisi perpolitikan. Di mana hukum dalam masa yang penuh dengan gejolak politik, menciptakan tatanan sekaligus memungkinkan transformasi. Sehingga institusi tradisional dan predikat-predikat hukum yang biasa tidak bisa berlaku. Sebab, dalam masa perubahan politik yang dinamis, respon legal menimbulkan paradigma hukum transformatif yang *sui generis*, khas dan unik.



Pada akhirnya buku ini menarik dua kesimpulan: *pertama*, tentang sifat hukum dalam masa-masa perubahan politik yang substansial, dan *kedua* tentang peran hukum dalam mengarahkan transisi. Walhasil, dua kesimpulan ini mematahkan dugaan dua kubu sekaligus; kubu realis yang menganggap bahwa perubahan politik menjadi syarat terciptanya kepastian hukum, sementara kubu idealis yang menganggap bahwa diperlukan langkah-langkah legal tertentu untuk mendahului situasi politik. Yakni, konsepsi keadilan dalam masa perubahan politik itu membentuk dan sekaligus dibentuk oleh transisi itu.

Dari penelitian yang dilakukan di beberapa negara inilah, Ruti G. Teitel mengungkapkan bahwa hukum dalam periode perubahan radikal ini umumnya dipahami sebagai antistruktural dan pola-pola yang menunjukkan sebagai paradigma tersendiri, yakni paradigma keadilan transisional dan jurisprudensi transisional atau konstitusionalisme transisional.

Paradigma ini membantu menjawab dilema batas minimal yang diciptakan oleh proses penyusunan konstitusi dalam masa revolusioner. Konstitusionalisme transisional ini menjembatani perubahan politik radikal dengan mendamaikan dikotomi pemahaman tentang kaitan hukum dan politik. Di mana transisi menunjukkan bagaimana konstitusionalisme memperkuat demokrasi. Pada masa biasa, konstitusionalisme sering tampak bertentangan dengan demokrasi sederhana, namun dalam masa transisi, konstitusionalisme memainkan peran unik dalam memfasilitasi pergeseran menuju rezim yang lebih liberal.

Perbedaan paradigma konstitusional transisional adalah kaitan konstruktifnya dengan tantangan politik yang sedang berubah. Konstitusionalisme transisional mencakup berbagai tahap, dari instrumen sementara untuk membentuk tatanan politik sementara dalam jangka waktu terbatas, hingga hukum yang kukuh untuk memandu identitas politik utama suatu negara. Dalam perannya untuk memutuskan diri dari masa lalu, konstitusi transisional meratifikasi tatanan politik baru untuk meliberalisasi ruang politik, memungkinkan tatanan yang lebih liberal. Konstitusionalisme transisional bervariasi dari watak sementara hingga amat kukuh, bertugas untuk memelihara tatanan konstitusional di masa depan.

Paradigma konstitusionalisme transisional juga menjelaskan kontribusi khusus penyusunan konstitusi dalam masa-masa perubahan politik. Paradigma yang dikemukakan di sini memberikan ruang dan bahasa untuk mengkritik sifat dan peran konstitusionalisme dalam masa transformasi. Di samping itu, paradigma ini juga memiliki implikasi bagi pemahaman tentang kekuatan normatif konstitusionalisme dan kaitannya dengan penggunaan lain dari hukum.

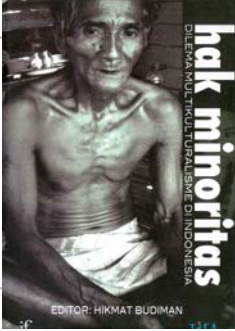
Konstitusionalisme kritis merupakan respon transformatif yang eksplisit terhadap pemerintah represif di masa lalu. Dengan memberikan respon kritis terhadap rezim lama ini, konstitusionalisme transisional memberikan suatu rasa keadilan. Akhirnya, perspektif konstitusionalisme transisional ini memberikan gambaran kemajuan konstitusional. Namun pandangan kemajuan ini tidak bersifat mutlak atau universal, akan tetapi terbatas dan kontekstual. Pemahaman terhadap sejarah ketidakadilan di masing-masing negara memungkinkan konstruksi batasan konstitusional yang benar-benar responsif terhadap peninggalan politik, historis, dan konstitusional suatu negara.



Dengan demikian, di mana keadilan di era transisi ini? Dengan perspektif komparatif dan historis, penulis mengemukakan bahwa keadilan di sini bersifat parsial dan terbatas, serta diperlukan pemahaman akan keadilan non-ideal. Di mana penyelesaiannya mengandaikan adanya keadilan yang dikompromikan yang secara bersamaan diwarnai oleh dan

sekaligus mengukuhkan kondisi-kondisi yang di bawahnyalah keadilan seperti itu dipilih. Namun, pencarian keadilan transisional ini tetap berlangsung, tidak bisa mengikuti pemahaman konvensional yang berkenaan dengan respon terhadap kesalahan-kesalahan, yang umumnya menjadi kabur bersamaan dengan berlalunya waktu. Keadilan transisional juga menawarkan suatu cara yang terkontrol untuk melakukan pembaruan, cara yang lebih bisa terukur daripada perubahan-perubahan yang dituntun sendirian berdasarkan sumber-sumber normatif lain, seperti tuntunan moral.

Di sinilah pentingnya buku ini terutama bagi para pakar hukum, politisi, pemegang kebijakan, akademisi dan mahasiswa sebagai kerangka untuk merespon kondisi tarik-menarik antara kepentingan politik dan kerangka hukum di Indonesia. □



**Judul Buku:** Hak Minoritas: Dilema Multikulturalisme di Indonesia **Editor:** Hikmat Budiman **Penerbit:** The Interseksi Foundation  
**Tahun Terbit:** 2005 **Halaman:** viii + 350

## MENUJU PERLINDUNGAN HAK MINORITAS

OLEH SWANDARU

Staf Program IMPARSIAL

**Semua** manusia dilahirkan merdeka, mempunyai martabat dan hak yang sama. Setiap manusia dikaruniai akal budi dan hati nurani dan hendaknya bergaul satu dengan yang lain dalam semangat persaudaraan. Nilai dasar kemanusiaan dan kesederajatan sebagai satu satuan keluarga manusia telah diakui secara universal, sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM). Pasal 2 DUHAM menyatakan bahwa setiap orang berhak atas semua hak dan kebebasan yang tercantum dalam Deklarasi tanpa pembedaan dalam bentuk apapun, seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, keyakinan politik atau keyakinan lainnya, asal usul kebangsaan dan sosial, hak milik, kelahiran atau status lainnya.

Prinsip non-diskriminasi juga terwujud dalam Konvenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik, dan Konvenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya. Bahkan demi terwujudnya penghapusan diskriminasi di muka bumi, beberapa konvenan internasional telah dibentuk seperti Konvensi Hak Anak (1989), Konvensi Penghapusan Segala

Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan (1979), Konvensi Internasional Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial (1965), dan Program Aktivitas Untuk Dekade Internasional Penduduk Asli (1995-2004).

Kemerdekaan bangsa Indonesia sesungguhnya diraih berdasarkan kesadaran sepenuhnya akan kesederajatan manusia Indonesia dengan manusia bangsa lain. Bahwa bangsa Indonesia harus diperlakukan sama dan memiliki hak dan kebebasan yang sama dengan bangsa lain. Maka bangsa Indonesia berhak untuk menentukan nasib sendiri, dan tidak ada bangsa lain yang lebih tinggi derajatnya yang berhak menjajah bangsa Indonesia. Pemikiran inilah yang mendasari gelora perjuangan para *founding fathers and mothers* dalam meraih kemerdekaan. Bangsa ini berdiri adalah untuk semua rakyat Indonesia, tanpa perbedaan suku, ras, agama, warna kulit, bahasa, ataupun status sosial politik.

Keragaman adalah realitas bangsa Indonesia yang patut disyukuri. Keragaman yang dikelola dengan prinsip non diskriminasi akan menciptakan ikatan dan kerjasama sosial. Namun bila keragaman diperlakukan dengan pembedaan, pengecualian, pembatasan dan pengistimewaan, akan senantiasa melahirkan dan mempertajam pertentangan dan menyebabkan penderitaan serta korban kemanusiaan.



Salah masalah yang dihadapi oleh bangsa Indonesia adalah keberadaan minoritas dalam pluralisme masyarakat. Walaupun secara konstitusional adanya satuan masyarakat adat masih diakui dan dijamin, namun dalam konteks hubungan pengakuan dan jaminan tersebut tidak dengan sendirinya bebas dari intervensi dan kooptasi. Negara seringkali memaksakan konsepsi hak masyarakat adat sebagai hak minoritas sehingga justru menghilangkan eksistensi masyarakat itu sendiri. Multikulturalisme direduksi sekedar sebagai doktrin politik dengan muatan pragmatik.

Hak minoritas telah menjadi salah satu isu hak asasi manusia, baik nasional maupun internasional. Namun pemahaman minoritas hanya terjebak dalam kategori numerik, posisi, dan identitas eksklusif. Secara numerik, minoritas adalah perbandingan jumlah suatu masyarakat yang lebih kecil dari

masyarakat sisanya. Dalam hal posisi, minoritas mengandaikan sebuah posisi yang tidak dominan. Jika suatu kelompok masyarakat jumlahnya sedikit dibanding masyarakat sisanya tetapi posisinya dominan, maka tidak dapat disebut sebagai minoritas. Untuk dapat menentukan adanya suatu kelompok atau komunitas, atau masyarakat tertentu, selalu dikaitkan dengan domain etnik, agama, dan linguistik tertentu yang berbeda dengan sisa populasi secara keseluruhan. Selain itu, untuk diakui sebagai minoritas harus terdapat ikatan solidaritas diantara anggotanya.

Pemahaman minoritas dengan cara demikian telah membatasi hak-hak masyarakat. Untuk diakui hak-haknya sebagai minoritas, suatu komunitas sosial harus terus hidup dalam lingkungan pengaruh agama, bahasa, dan tradisi yang sama. Identitas minoritas adalah suatu determinasi kultural yang dianggap selamanya tidak dapat mengatasi determinasi tersebut. Batasan tersebut selanjutnya berpotensi sebagai konservasi kultural yang melestarikan keterbelakangan.

Batasan-batasan tersebut juga tampak secara konstiusional di mana eksistensi masyarakat adat di Indonesia tergantung terhadap pengakuan negara. Pasal 18B UUD 1945 menyatakan bahwa; (1) negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang; (2) negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang. Ketentuan yang memberikan otoritas pengakuan eksistensi masyarakat kepada negara akan banyak bersinggungan dengan hak masyarakat untuk memajukan diri dan memperjuangkan haknya secara kolektif sebagaimana dijamin Pasal 28C ayat (2) UUD 1945.



Hikmat Budiman, pada bagian editorial buku ini, mengemukakan konsepsi Biku Parekh tentang minoritas dalam perspektif multikulturalisme yang lebih luas. Pertama, manusia terikat secara kultural (*culturally embedded*). Mereka tumbuh dan hidup dalam sebuah dunia yang telah terstruktur secara kultural. Mereka menjalani kehidupan dan relasi sosial dalam



kerangka sistem makna dan pemaknaan yang diturunkan secara kultural. Hal ini tidak berarti manusia sepenuhnya ditentukan oleh kebudayaannya. Mereka dibentuk oleh sistem budaya, dan dengan sendirinya memandang dunia dari dalam sistem budaya yang secara kritis telah diterima ataupun telah diperbaharui.

Kedua, budaya yang berbeda merepresentasikan sistem makna dan visi tentang kehidupan yang baik. Masing-masing menyadari keterbatasan kapasitas dan emosi manusia dan hanya mampu menangkap sebagian saja dari totalitas eksistensi manusia. Suatu sistem budaya membutuhkan budaya-budaya lain untuk membantu memahami dirinya sendiri dengan lebih baik, mengembangkan cakrawala intelektual, merentangkan imajinasi, dan menyelamatkannya dari keterkungkungan yang mengabsolutkan diri.

Ketiga, setiap budaya secara internal bersifat plural, dan merefleksikan sebuah perbincangan atau dialog kontinu di antara tradisi-tradisi dan jalinan pemikiran yang berbeda-beda. Hal ini bukan berarti tanpa suatu koherensi, namun identitas tersebut cair dan terbuka. Budaya tumbuh dari bermacam interaksi yang secara sadar atau tidak telah ikut mendefinisikan identitas yang bersifat multikultural. Setiap budaya membawa bagian-bagian dari budaya lain dalam dirinya, dan tidak pernah benar-benar *sui generis*.



Ketiga konsepsi tersebut dapat dilihat manifestasinya dalam buku ini. Materi buku ini merupakan hasil penelitian sebagai bagian dari program *Penguatan Wacana Multikultural Melalui Advokasi Kelompok-kelompok Minoritas Etnis di Lima Kelompok Sasaran* yang dilaksanakan oleh Interseksi dan Yayasan Desantara. Elaborasi lima kelompok sasaran tersebut menjadi inti buku ini, yaitu pada masyarakat *Sedulur Sikep*, pemeluk *Wetutelu* di wilayah Wet Semokan Lombok Barat, masyarakat Dayak Pitap di Kalimantan Selatan, masyarakat *wana* di Cagar Alam Morowali, dan komunitas Tanah Toa di Kajang Bulukumba.

Perlindungan terhadap hak minoritas bukan sekedar masalah perlindungan hukum dan upaya programatik pemerintah yang seringkali bersifat artifisial. Masalah hak minoritas dalam pemahaman multikulturalisme menyangkut masalah yang lebih besar. Dalam konteks demokrasi misalnya,

masalah minoritas terkait dengan mekanisme yang didasari oleh prinsip suara mayoritas sebagai penentu. Terhadap permasalahan ini Hikmat Budiman melontarkan beberapa permasalahan yang layak dipertimbangkan dalam membangun demokrasi.

Pertanyaan-pertanyaan tersebut adalah apakah prinsip mayoritas yang berkuasa bukan merupakan jalan lain ke arah penindasan hak-hak minoritas? Apakah demokrasi yang dikembangkan dapat menjamin kelompok minoritas memperoleh hak-haknya yang mendasar? Apakah kita percaya bahwa pemerintah mampu dan akan melindungi hak-hak minoritas? Apakah negara dapat menjamin bahwa kelompok-kelompok minoritas dapat berpartisipasi dan berkontribusi dalam demokrasi? Apakah demokrasi yang dikembangkan dapat benar-benar menjamin dan melindungi warga minoritas terhadap hak atas kebebasan beragama dan menganut kepercayaan yang berbeda dari mayoritas penduduk? Apakah demokrasi yang kita kembangkan dapat mencakup pemahaman bahwa melindungi hak minoritas untuk menjaga identitas kultural, aktivitas keagamaan, dan praktek-praktek sosial lainnya merupakan salah satu tugas utamanya?



Kebijakan terkait dengan hak minoritas biasanya tercakup dalam upaya penghapusan diskriminasi, dalam hal ini termasuk pengambilan tindakan-tindakan khusus untuk mempercepat persamaan. Tindakan khusus tersebut tidak boleh menyebabkan dipertahankannya standar yang tidak setara atau terpisah. Upaya tindakan khusus harus dihentikan bila tujuan persamaan kesempatan dan perlakuan telah dicapai. Tindakan-tindakan khusus dapat berupa perlindungan, penguatan, dan pengutamaan terhadap kelompok-kelompok yang bila saat ini diperlakukan sama justru akan merupakan ketidakadilan.

Pencegahan tindakan diskriminatif dan upaya meningkatkan interaksi antar kelompok masyarakat harus pula dibarengi dengan upaya dari kelompok-kelompok masyarakat. Interaksi yang baik antar kelompok hanya bisa dilakukan jika masing-masing memiliki hak dan kebebasan untuk mengenali dan memakai identitas mereka disertai dengan kesadaran untuk mengenali dan menghargai identitas kelompok lain.

Hubungan harmonis antarkelompok, baik mayoritas maupun minoritas, serta penghormatan terhadap setiap identitas kelompok merupakan aset terbesar bagi keragaman masyarakat. Pemenuhan aspirasi dan jaminan hak tiap-tiap kelompok masyarakat merupakan pengakuan atas martabat dan persamaan manusia yang meningkatkan pembangunan partisipatoris. Hal ini akan mengurangi ketegangan-ketegangan antar kelompok dan menjadi faktor utama terwujudnya masyarakat Indonesia yang bebas dari diskriminasi. □

---

## Biodata Penulis

### **Ahmad Syahrizal**

Lahir di Surabaya 29 Juni 1970 dan menamatkan pendidikan dasar di Provinsi Kepulauan Riau. Pendidikan S1 Ilmu Hukum di Universitas Tri Sakti dan Magister Ilmu Hukum Jurusan Hukum Tata Negara di Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Penulis buku *Peradilan Konstitusi* yang diterbitkan oleh Pradya Paramita ini sekarang bekerja sebagai Konsultan Hukum di Jakarta. E-mail: rorynope@hotmail.com

### **Ambar Susatyo Murti**

Mahasiswa pascasarjana ilmu komunikasi UI ini sejak kuliah telah aktif di berbagai organisasi. Hingga ia menyelesaikan studinya di pascasarjan ia masih tetap menggeluti status sebagai aktivisnya sembari juga menyempatkan diri menyusun ide-idenya dalam bentuk tulisan. Saat ini ia menjabat sebagai Sekretaris Center for Good Governance Studies (CGGS). E-mail: asum@yahoo.com

### **Ananda B. Kusuma**

Adalah pengajar mata kuliah Sejarah Ketatanegaraan dan Pendidikan Kewarganegaraan di Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Ia merupakan penyusun buku *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945* yang mengulas mengenai sejarah pembentukan UUD 1945 disertai dengan salinan dokumen otentik dari rapat-rapat yang diselenggarakan oleh Badan Oontok Menyelidiki Oesaha-oesaha Persiapan Kemerdekaan. Ia juga tercatat pernah menangani Pendidikan Kewarganegaraan/Kewiraan dan mata kuliah dasar umum di Departemen Perguruan Tinggi dan Ilmu Pengetahuan (kini menjadi bagian dari Departemen Pendidikan Nasional).

### **Aris Yunanto**

Kandidat Doktor Ilmu Ekonomi UI yang sedang menyelesaikan studinya ini selain menimba ilmu juga sebagai

---

pengajar Aplikasi Komputer Bidang Studi Ekonometrik di FE UI. Di samping itu, ia juga aktif sebagai peneliti dan saat ini ia menjabat sebagai peneliti di Program Studi Ilmu Ekonomi (PSIE) FE UI. E-mail: arisyunanto@fe.ui.ac.id atau arisyunanto2001@yahoo.com

### **Djohar**

Setidaknya pernah dua periode (1991/1995 dan 1995/1999) ia menjabat sebagai Rektor IKIP Yogyakarta atau yang sekarang dikenal sebagai Universitas Negeri Yogyakarta. Pria kelahiran Trenggalek ini sebelum berkiprah sebagai pengajar ia juga pernah mengenyam pendidikan strata satunya di IPB. Di usianya yang ke-66 tahun ia masih tetap segar bugar dan masih menjabat sebagai Rektor di Universitas Sarjanawiyata Tamansiswa (UST) Yogyakarta sejak tahun 2002. E-mail: djohar\_ust@yahoo.com

### **Jazim Hamidi**

Dosen yang mengajar di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya ini memiliki segepok pengalaman penelitian. Selain itu, alumni Pascasarjana Universitas Padjajaran ini juga menggeluti dunia tulis menulis dan setidaknya karyanya telah dimuat di berbagai media cetak dan jurnal akademik. Di samping itu, ia juga telah menelurkan banyak buku salah satunya berjudul *Hermeneutika Hukum (Teori Penemuan Hukum Baru dengan Interpretasi Teks)*. Saat ini ia sedang menyelesaikan program doktoralnya di UNPAD. E-mail: jazim@telkom.net

### **Moh. Sochib**

Pria kelahiran Mojokerto 45 tahun lalu ini adalah seorang Guru Besar di Universitas Negeri Malang. Dunia pendidikan digelutinya sejak tahun 1985 sampai saat ini. Selain mengajar ia juga pernah aktif dalam kepengurusan MUI wilayah Jawa Timur sebagai anggota Departemen Pendidikan. Karirnya sebagai pengajar sekaligus pendidik hingga kini masih ditekuninya dengan menjabat sebagai Rektor Universitas Yudharta Pasuruan.

---

**Sahlul Fuad**

Lahir di Gresik, 30 juli 1975, menyelesaikan studi S1-nya di Institut PTIQ Jakarta, Fakultas Dakwah Jurusan Komunikasi dan Penyiaran Islam tahun 2001. Ia juga saat ini masih berstatus sebagai mahasiswa S1 di STBA Technocrat Jurusan Sastra Inggris masuk 2001 sembari menuntaskan studi program Pascasarjana S2 Antropologi UI. E-mail: lulhas@yahoo.com

**Swandaru**

Penuis yang lahir di Yogyakarta 25 Juli 1977 ini menyelesaikan pendidikan sarjana di Fakultas Perikanan Universitas Brawijaya. Semasa mahasiswa aktif di Pers Kampus dan Ikatan Mahasiswa Pecinta Alam. Saat ini menjadi staff program pada Imparsial, *the human rights monitor*. E-mail: kang\_ndaru@yahoo.com

## PEDOMAN PENULISAN JURNAL KONSTITUSI

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

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

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

Sedangkan untuk penulisan daftar pustaka sebagai berikut.

1. Asshiddiqie, Jimly, 2005. *Sengketa Kewenangan Antar- lembaga Negara*, cetakan pertama, Jakarta: Konstitusi Press.
2. Burchi, Tefano, 1989. "Current Developments and Trends in Water Resources Legislation and Administration". Paper presented at the 3<sup>rd</sup> Conference of the International Association for Water Law (AIDA) Alicante, Spain: AIDA, December 11-14.
3. Anderson, Benedict, 2004. "The Idea of Power in Javanese Culture", dalam Claire Holt, ed., *Culture and Politics in Indonesia*, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
4. Jamin, Moh., 2005. "Implikasi Penyelenggaraan Pilkada Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Volume 2 Nomor 1, Juli 2005, Jakarta: Mahkamah Konstitusi.

5. Indonesia, *Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi*.
6. *Republika*, "Jumlah BUMN Diciutkan Jadi 50", 19 Oktober 2005.
7. Tjiptoherijanto, Prijono. Jaminan Sosial Tenaga Kerja di Indonesia, <http://www.pk.ut.ac.id/jsi>, diakses tanggal 2 Januari 2005.

Kami menerima tulisan yang berbobot mengenai tema-tema hukum, konstitusi dan isu-isu ketatanegaraan. Secara khusus setiap edisi kami menyajikan tema sesuai hasil rapat redaksi berdasarkan perkembangan perkara yang ada di MK dan kontekstualisasi masalah yang sedang marak terkait dengan putusan MK tersebut, termasuk implikasi putusan itu.

Kami mengharapkan setiap tulisan ilmiah yang dikirim kepada kami juga memenuhi spesifikasi penulisan sebagai berikut.

1. Penulisan artikel bertema hukum, konstitusi dan ketatanegaraan, ditulis dengan jumlah kata antara 6.500 sampai dengan 7.500 kata (25-30 Halaman, *Times New Roman*, Spasi 2, huruf 12);
2. Penulisan analisis putusan Mahkamah Konstitusi, ditulis dengan jumlah kata antara 5.000 sampai dengan 6.500 kata (20-25 Halaman, *Times New Roman*, Spasi 2, huruf 12);
3. Penulisan resensi buku ditulis dengan jumlah kata antara 1.500 sampai dengan 1.700 kata (7-9 Halaman, *Times New Roman*, Spasi 2, huruf 12);
4. Tulisan dilampiri dengan biodata dan foto serta alamat email, tulisan dikirim via email ke alamat: [jurnal@mahkamahkonstitusi.go.id](mailto:jurnal@mahkamahkonstitusi.go.id)



■ **Visi Mahkamah Konstitusi:**

Tegaknya konstitusi dalam rangka mewujudkan cita negara hukum dan demokrasi demi kehidupan kebangsaan dan kenegaraan yang bermartabat.

**MAHKAMAH KONSTITUSI  
LEMBAGA NEGARA PENGAWAL KONSTITUSI**

■ **Misi Mahkamah Konstitusi:**

- Mewujudkan Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman yang modern dan terpercaya.
- Membangun konstitusionalitas Indonesia dan budaya sadar berkonstitusi.

ISSN 1829-7706



9 771829 770696