



UU tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional Pasca Putusan MK

■ ANALISIS PUTUSAN

Menuju Jaminan Sosial untuk Semua dan “Pro Poor”: Hak Konstitusional yang (Masih) Terabaikan

Muhammad Joni

Mengembalikan Jaminan Sosial sebagai Hak Asasi Manusia

Fajrime A. Gofar

UU tentang Jabatan Notaris Pasca Putusan MK

■ ANALISIS PUTUSAN

Wadah Tunggal Perkumpulan Notaris
Sutjipto

Kajian Yuridis Penggunaan Lambang Negara pada cap/stempel Notaris

Irawan Soerodjo

■ CATATAN HUKUM DAN KONSTITUSI

Konstruksi Politik Hukum Ekonomi dalam Amandemen UUD 1945

Ngesti D. Prasetyo

Pasal 50 UU MK dalam Putusan

Judicial Review di Mahkamah Konstitusi

Ahmad Fadlil Sumadi



JURNAL KONSTITUSI

Membangun konstusionalitas Indonesia
Membangun budaya sadar berkonstitusi

Website: www.mahkamahkonstitusi.go.id
e-mail: sekretariat@mahkamahkonstitusi.go.id

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

Volume 2 Nomor 3
November 2005

DITERBITKAN OLEH
**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**

Jl. Medan Merdeka Barat Nomor 7
Jakarta Pusat

Telp. (021) 3520173, 3520787
Fax. (021) 352-2058



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 Roestandi, 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

Sidang Redaksi: Janedjri M. Gaffar, Ahmad Fadlil Sumadi,
Winarno Yudho, Rofiqul-Umam Ahmad, Ali Zawawi,
Budi H. Wibowo, Bisariyadi, Achmad Edi Subiyanto

Sekretaris Redaksi: Bisariyadi

Tata Letak: Ery Satria

Desain Sampul: Ali Zawawi

Distributor: Bambang Witono, Mastiur A. Pasaribu

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

Telp. 021-3520787 ps. 213, Faks. 021-3522087

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

**UU Sistem Jaminan Sosial Nasional
dan UU Jabatan Notaris
Pasca Putusan MK**

Pengantar Redaksi 4
Opini Hakim Konstitusi, **I DEWA GEDE PALGUNA, S.H.** 8

Analisis Putusan

■ Menuju Jaminan Sosial untuk Semua dan *Pro Poor* :
Hak Konstitusional yang (Masih) Terabaikan,
MUHAMMAD JONI, S.H., M.H. 16
■ Putusan MK tentang UU SJSN: Mengembalikan
Jaminan Sosial Sebagai Hak Asasi Manusia,
FAJRIMEI A. GOFAR, S.H. 44
■ Analisis Putusan MKRI Perkara Nomor 009/PUU-III/2005
dalam Perspektif Praktisi Mengenai Wadah Tunggal
Perkumpulan Notaris, **SUTJIPTO, S.H., M.KN.** 70
■ Kajian Yurisdis Atas Putusan Mahkamah Konstitusi
Nomor 009-014/PUU-III/2005 Suatu Tinjauan Khusus
Penggunaan Lambang Negara pada Cap/Stempel Notaris,
Dr. IRAWAN SOERODJO, S.H., M.Si. 89

Catatan Hukum dan Konstitusi

■ Konstruksi Politik Hukum Ekonomi
dalam Hasil Perubahan UUD 1945,
NGESTI D. PRASETYO, S.H., M.HUM. 111
■ Pasal 50 UU MK dalam Putusan *Judicial Review* di
Mahkamah Konstitusi,
DRS. AHMAD FADLIL SUMADI, S.H., M.HUM. 135

Resensi Buku

■ Konstitusi dan Konstitusionalisme: dari Paham Hingga
Pelaksanaan, **MUCHAMAD ALI SAFA'AT, S.H., M.H.** 148
■ Fenomena Historis Perkembangan Politik
Ketanegaraan Indonesia,
AGUS SUPRIYATNO, S.H., S.S., M.H. 153

Jurnal Konstitusi edisi kali ini akan membahas mengenai putusan Nomor 009/PUU-III/2003 tentang perkara permohonan pengujian UU Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris terhadap UUD 1945 serta putusan Nomor 007/PUU-III/2005 tentang perkara permohonan pengujian UU Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (baca: UU SJSN). Putusan atas perkara ini tidak sedikit menuai tanggapan dari berbagai kalangan.

Pada awalnya jabatan notaris diatur dalam Peraturan Jabatan Notaris Stb. 1860 Nomor 3. Dan saat ini jabatan notaris diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004. Notaris merupakan jabatan yang mempunyai karakteristik tersendiri dalam melaksanakan sebagian tugas negara/pemerintahan dalam bidang hukum privat yang harus dilaksanakan dengan prinsip kehati-hatian dan kepercayaan yang diberikan oleh masya-

rakat kepada pengemban profesi jabatan notaris. Selain itu, keberadaan wadah tunggal organisasi notaris sebagaimana tertuang dalam UU Jabatan Notaris yang kemudian menjadi dasar persoalan dari *judicial review* yang diajukan oleh para pemohon ke Mahkamah Konstitusi.

Dalam rubrik analisis putusan, edisi ini menampilkan dua orang penulis yaitu **Dr. Irawan Soerodjo, S.H., M.Si.** dan **Sutjipto, S.H., M.Kn.** Kesimpulan yang diungkapkan oleh Irawan menyebutkan bahwa pengaturan penggunaan Lambang Negara pada cap/stempel Notaris di dalam Pasal 16 ayat (1) huruf k UU JN tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sehingga keputusan Mahkamah Konstitusi yang menolak permohonan pemohon sudahlah benar dan tepat. Sementara itu, menurut Sutjipto yang menyatakan Putusan Mahkamah Konstitusi adalah

sudah sangat benar dan tepat karena dalam melaksanakan Pasal 28E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 tersebut haruslah dilihat juga ketentuan Pasal 28J Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945

Selain itu, jurnal kali ini juga mengupas mengenai putusan MK perihal pengujian UU No. 40/2004 tentang SJSN. Setidaknya dalam UU *a quo* pemerintah secara eksplisit berniat mengatur agar setiap orang di negara ini mendapatkan layanan kesehatan dasar secara “cuma-cuma”, jaminan hari tua, jaminan pensiun dan santunan akibat kecelakaan kerja. Masalah pelayanan kesehatan pada dasarnya mendapat porsi yang cukup banyak dalam UU tersebut. Mungkin selama ini dirasakan bahwa masih banyak orang terpaksa tidak berobat kalau sakit karena tidak cukup biaya, atau berobat setelah sakitnya parah. Cuma-cuma menjadi satu kata yang patut digaris bawahi sebab ternyata masyarakat tetap membayar, hanya saja melalui bentuk uiran yang bersama-sama dikumpulkan di satu wadah. Wadah tersebut kemudian

yang akan membayar ke dokter atau rumah sakit ketika ada masyarakat, baik kaya atau miskin yang sakit. Dan pada akhirnya UU inipun memunculkan kontroversi sehingga diajukan ke Mahkamah Konstitusi untuk diuji.

Terkait dengan putusan MK mengenai pengujian UU SJSN lebih lanjut diungkapkan dalam tulisan yang diracik secara *apik* oleh dua orang penulis yaitu **Moh. Joni, S.H., M.H.** dan **Fajrime A. Gofar, S.H.** Sebagaimana disebutkan oleh Moh. Joni bahwa secara konstitusional, tidak ada kendala untuk mengembangkan sistem jaminan sosial yang dikelola oleh lembaga tunggal. Apalagi, pertimbangan MK dalam Putusan Nomor 007/PUU-III/2005, tidak memberikan halangan konstitusional mengembangkan sistem jaminan sosial yang manapun. Yang pasti, MK menegaskan pentingnya memastikan (*to ensure*) bahwa sistem jaminan sosial yang dikembangkan untuk menjangkau seluruh warga masyarakat. Sedangkan menurut Fajrime menyatakan bahwa pada dasarnya yang dipermasalahkan dalam peng-

ajuan permohonan *judicial review* tersebut adalah masalah kewenangan belaka, yaitu kewenangan untuk membentuk badan penyelenggara jaminan sosial, yaitu ada di tangan pemerintah pusat atau pemda. MK tidak sependapat dengan pengakuan sepihak, baik pemerintah pusat maupun daerah, mengenai pembentukan badan penyelenggara jaminan sosial sebagai kewenangan eksklusif pusat atau daerah. Tetapi MK berpendapat bahwa Pasal 5 UU SJSN menutup peluang pemda untuk mengembangkan sistem jaminan sosial.

Sedangkan dalam rubrik catatan hukum dan konstitusi, redaksi menghadirkan beberapa catatan yang ditulis oleh **Drs. Ahmad Fadlil Sumadi, S.H., M.Hum.** yang menulis tentang UU MK khususnya tentang Pasal 50 yang di-*judicial review*-kan di MK. Dalam kesimpulannya tercatat bahwa perdebatan keberadaan Pasal 50 UU MK dalam praktek beracara di MK merupakan isu menarik untuk dikaji lebih serius. Karena sifat putusan MK adalah *final and binding* maka bila ada kajian terhadap putusan tersebut maka bukan

pada koridor penilaian atas putusan tersebut. Sementara penulis lainnya yaitu sdr. **Ngesti D. Prasetyo, S.H., M.H.** yang menyoroti persoalan konstruksi politik hukum ekonomi UUD 1945 hasil amandemen (baca: perubahan) yang terdiri dari lima point, yaitu (1) negara mempunyai tanggung jawab dalam mensejahterakan masyarakat. Negara bertanggung jawab dalam penyelenggaraan sistem kehidupan masyarakatnya (Pembukaan UUD 1945); (2) negara memegang kekuasaan pemerintahan (bentuk negara dan sistem pemerintahan); (3) negara menjamin hak-hak dasar manusia; (4) Negara membangun sistem moneter melalui APBN, mata uang dan bank sentral independen artinya diluar kendali negara; (5) negara bertanggungjawab dalam penyelenggaraan perekonomian. Yang mengharuskan negara berperan sebagai pemain ekonomi. Negara membuka demokrasi ekonomi sehingga lebih mendekatkan pada sistem ekonomi campuran atau kapitalisme.

Dan untuk rubrik resensi buku diisi oleh dua orang yaitu sdr. **M. Ali Syafa'at, S.H.,**

M.H. yang meresensi buku Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H. berjudul *Konstitusi dan Konstitusionalisme* dan sdr. **Agus Supriyanto, S.H., S.S., M.H.** yang meresensi buku *Politik Hukum Tata Negara Indonesia* karangan Hendra Nur-tjahjo, S.H., M.Hum.

Jurnal kali ini untuk rubrik opini hakim diisi oleh Hakim Konstitusi **I Dewa Gede Palguna, S.H.** yang menulis tentang perspektif teoritik eksistensi Mahkamah Konstitusi

pasca Perubahan UUD 1945.

Akhirnya redaksi mengucapkan semoga kehadiran jurnal edisi ini dapat menjadi penambahan “dahaga” khasanah keilmuan khususnya di bidang ketatanegaraan. Dan meskipun agak telat perkenankan redaksi mengucapkan Selamat Idul Fitri 1426 H, *Minal ‘Aidin wal Faidzin*, Mohon Maaf Lahir Bathin. Selamat membaca !

Redaksi



PERSPEKTIF TEORITIK EKSISTENSI MAHKAMAH KONSTITUSI (Pasca Perubahan UUD 1945)

OLEH I DEWA GEDE PALGUNA, S.H.

Pada tanggal 13 Agustus 2003, empat hari menjelang *deadline* pembentukan Mahkamah Konstitusi sebagaimana ditentukan oleh Pasal III Aturan Peralihan UUD 1945, telah diundangkan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Maka, sejak saat itu segala kewenangan Mahkamah Konstitusi yang sebelumnya, berdasarkan ketentuan Pasal III Aturan Peralihan UUD 1945, dilaksanakan oleh Mahkamah Agung secara hukum beralih ke Mahkamah Konstitusi.

Namun, hingga saat ini, hampir dua tahun setelah rampung dan berlakunya perubah-

an mendasar dan menyeluruh UUD 1945, masih sangat banyak kalangan yang belum menyadari kehadiran lembaga negara baru yang bernama Mahkamah Konstitusi ini. Padahal kehadirannya merupakan bagian integral dari perubahan UUD 1945 yang mendasar dan menyeluruh tadi, yang bahkan bisa dikatakan bersifat paradigmatik. Mahkamah Konstitusi hadir sebagai keniscayaan teoritik dari salah satu gagasan penting yang melandasi perubahan UUD 1945, yaitu terwujudnya kehidupan bernegara dan berbangsa yang demokratis yang ditegakkan di atas prinsip-prinsip negara

hukum (*rule of law*), gagasan yang diturunkan dari amanat Pembukaan UUD 1945. Oleh karena itu, upaya memahami keberadaan Mahkamah Konstitusi tidak mungkin dilakukan tanpa terlebih dahulu memahami perubahan mendasar dan menyeluruh yang terjadi pada UUD 1945 tadi.

Sebagaimana diketahui, dari perspektif teoritik-akademik, rangkaian perubahan terhadap UUD 1945 telah mengubah secara mendasar struktur dan organisasi ketatanegaraan Indonesia dari yang semula vertikal-hierarkhis dengan prinsip supremasi MPR menjadi horizontal-fungsional dengan prinsip saling mengawasi dan saling mengimbangi (*checks and balances*). Sebelum dilakukannya perubahan, struktur dan organisasi ketatanegaraan Indonesia menempatkan MPR sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat karena ia dianggap sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan menyatakan, "*Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusya-*

waratan Rakyat".

Dalam konstruksi pemikiran itu, MPR adalah pusat seluruh kekuasaan dalam negara sehingga ia diberi kedudukan sebagai lembaga tertinggi negara sekaligus distributor kekuasaan dalam negara. Sedangkan lembaga-lembaga negara lainnya, yaitu Presiden, DPR, DPA, BPK, dan MA, dikonstruksikan sebagai lembaga-lembaga tinggi negara yang memperoleh kekuasaannya dari MPR. Karenanya, pelaksanaan kekuasaan itu harus dipertanggungjawabkan kepada si pemberi atau si distributor kekuasaan itu, yakni MPR. Oleh karena itulah sistem penyelenggaraan dan/atau pengorganisasian kekuasaan negara di Indonesia sebelum perubahan UUD 1945 dikatakan menganut sistem atau ajaran pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Dalam praktik, penerapan konstruksi pemikiran ini ternyata banyak menimbulkan penyimpangan yang bahkan jadi bertolak belakang dengan ide dasarnya. MPR ditafsirkan bisa berbuat apa saja. MPR seolah-olah berada di atas undang-undang dasar. Lebih daripada itu, MPR

bahkan menjelma menjadi negara itu sendiri. Itu berarti telah mengubah gagasan kedaulatan rakyat, sebagaimana diamanatkan oleh Pembukaan UUD 1945, menjadi kedaulatan negara –paham yang justru didekonstruksi oleh paham kedaulatan rakyat itu—.

Setelah dilakukannya perubahan terhadap UUD 1945, konstruksi pemikiran itu ditinggalkan sama sekali namun dengan tetap mengacu pada Pembukaan UUD 1945, khususnya Alinea Keempat, yaitu gagasan untuk mewujudkan Indonesia sebagai negara yang demokratis, paham yang menempatkan rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi yang tidak boleh didistorsi. Maka rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 kemudian diubah sehingga menjadi berbunyi, *“Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”*. Maknanya adalah seluruh lembaga negara itu pada dasarnya adalah bagian dari pelaksanaan kedaulatan rakyat sesuai dengan fungsinya masing-masing. Lembaga-lembaga negara tersebut memperoleh kewenangannya langsung dari undang-

undang dasar, bukan merupakan pemberian lembaga negara lainnya. Masing-masing lembaga negara memiliki kedudukan sederajat menurut undang-undang dasar yang dalam melaksanakan kewenangannya tunduk pada prinsip saling mengawasi dan saling mengimbangi yang aturannya ditentukan oleh undang-undang dasar.

Kemudian, pada Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 dinyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum, yang berarti bahwa paham kenegaraan yang dianut oleh UUD 1945 adalah paham negara hukum (*rule of law*) di samping paham kedaulatan rakyat atau demokrasi. Kedua paham inilah yang secara simultan hendak diwujudkan dalam praktik ketatanegaraan di Indonesia dengan melakukan perubahan yang mendasar dan menyeluruh terhadap UUD 1945 tadi. Jadi, ketentuan ayat (2) dan (3) dari Pasal 1 UUD 1945 (setelah perubahan) tersebut bukanlah berdiri sendiri yang tidak ada hubungan satu dengan yang lain.

Secara singkat dapat dikatakan, maksud dari kedua ketentuan tadi adalah bahwa

demokrasi haruslah ditegakkan di atas prinsip-prinsip *rule of law*. Sebaliknya, *rule of law* membutuhkan demokrasi, terutama dalam hal proses pembentukan dan pemberlakuannya sehingga tidak sekadar menjadi *rule by law* atau *ruled by law*. Artinya, ketentuan hukum khususnya undang-undang, untuk bisa diberlakukan harus tunduk pada pengujian yang didasarkan atas prinsip-prinsip demokrasi, baik proses pembentukannya maupun substansi yang dikandungnya.

Sudah menjadi pengetahuan umum bahwa paham negara hukum (*rule of law*) mempersyaratkan ada dan bekerjanya tiga prinsip dasar:

1. *supremacy of law*: segala tindakan negara dan warga negara harus dilakukan dengan berdasar atas hukum atau tidak bertentangan dengan hukum;
2. *equality before the law*: setiap orang memiliki kedudukan yang sama di hadapan hukum dan karenanya harus diperlakukan sama;
3. *due process of law*: proses penegakan hukum harus diabdikan bukan semata-

mata demi tegaknya hukum *an sich* melainkan demi tegaknya keadilan dan kepastian hukum. Oleh karena itu, proses penegakan hukum tidak boleh dilakukan dengan cara-cara yang justru bertentangan dengan hukum melainkan harus dengan mengindahkan harkat dan martabat manusia beserta hak-hak yang melekat padanya.

Sementara itu, paham demokrasi menempatkan rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi. Salah satu manifestasi kekuasaan tertinggi itu, dalam bentuk produk hukum, adalah konstitusi atau undang-undang dasar. Oleh karena itu, konstitusi atau undang-undang dasar adalah hukum tertinggi dalam setiap negara yang menganut paham kedaulatan rakyat. Sedangkan seluruh ketentuan hukum di bawah undang-undang dasar atau konstitusi secara konseptual diposisikan sebagai bagian dari upaya untuk melaksanakan ketentuan undang-undang dasar atau konstitusi itu sehingga apa yang ditentukan di dalam konstitusi atau un-

dang-undang dasar tadi benar-benar terjelma dalam praktik. Oleh sebab itu, logikanya, semua peraturan bawahan tersebut tentu tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dasar atau konstitusi. Dari penalaran inilah lahir asas atau prinsip yang kemudian dikenal sebagai prinsip konstusionalitas hukum (*constitutionality of law*).

Sebagai produk hukum tertinggi dari pemegang kekuasaan tertinggi maka seluruh kegiatan penyelenggaraan kehidupan bernegara harus tunduk kepada dan sesuai dengan ketentuan konstitusi atau undang-undang dasar. Bahkan, pada analisis terakhir, kedaulatan rakyat itu sendiri, pelaksanaannya harus tunduk kepada ketentuan undang-undang dasar atau konstitusi. Inilah yang dalam perkembangan faham konstusionalisme selanjutnya melahirkan prinsip supremasi konstitusi (*supremacy of the constitution*). Itulah perubahan fundamental yang terjadi pada UUD 1945.

Pertanyaannya kemudian adalah karena peraturan perundang-undangan adalah

instrumen untuk menjelmakan ketentuan konstitusi itu dalam praktik, siapakah yang berwenang untuk menyatakan sesuatu peraturan perundang-undangan sesuai atau tidak sesuai dengan undang-undang dasar atau konstitusi? Dengan kata lain, siapakah yang berwenang menafsirkan ketentuan konstitusi atau undang-undang dasar? Dari pertanyaan inilah lahir kegiatan dalam praktik ketatanegaraan yang kemudian populer dengan sebutan pengujian undang-undang (*judicial review*) terhadap konstitusi atau undang-undang dasar, yang ruang lingkupnya mencakup baik aspek formil maupun materiil dari suatu undang-undang atau peraturan perundang-undangan. Maksudnya, pengujian itu dapat dilakukan dalam rangka mencari jawaban atas pertanyaan “apakah proses pembentukan suatu undang-undang sudah sesuai ataukah bertentangan dengan undang-undang dasar atau konstitusi?” ataupun pengujian itu dilakukan untuk mencari jawaban atas pertanyaan “apakah isi suatu undang-undang atau peraturan perundang-undangan sudah sesuai ataukah

bertentangan dengan undang-undang dasar?”. Jika pengujian itu dilakukan dalam rangka yang disebut terdahulu, kegiatan itu dinamakan pengujian secara formal. Sedangkan jika pengujian itu dilakukan dalam rangka yang disebut belakangan, kegiatan itu dinamakan pengujian secara material.

Ini adalah landasan teoritis kelahiran Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian, secara teoritik, Mahkamah Konstitusi lahir sebagai kebutuhan atau keniscayaan karena adanya keinginan untuk menjelmakan konstitusi itu dalam praktik sehari-hari melalui penerapan undang-undang. Oleh karena itulah, Mahkamah Konstitusi juga dijuluki sebagai “pengawal konstitusi atau undang-undang dasar” (*the guardian of the constitution*). Dari fungsinya untuk mengawal konstitusi itulah diturunkan kewenangan untuk melakukan pengujian undang-undang terhadap konstitusi atau kewenangan untuk melakukan *judicial review* tadi.

Namun, sejarah ketatanegaraan ternyata memberikan jawaban yang berbeda atas pertanyaan dan kebutuhan di

atas. Di negara-negara yang menganut prinsip supremasi parlemen, yang pada umumnya adalah negara-negara yang sistem hukumnya mengadopsi tradisi *civil law*, pada mulanya tidak dikenal lembaga *judicial review* ini. Dan dengan demikian juga tidak dirasakan ada kebutuhan untuk membentuk lembaga yang bernama Mahkamah Konstitusi. Dasar pemikirannya: undang-undang adalah produk parlemen. Sedangkan parlemen adalah lembaga yang merupakan pengejawantahan kedaulatan rakyat. Oleh karena itu, undang-undang tidak boleh dinilai oleh badan atau lembaga lain. Yang berhak menilainya adalah parlemen sendiri. Jika suatu undang-undang dianggap bertentangan dengan konstitusi atau undang-undang dasar maka parlemen sendirilah yang memiliki kewenangan untuk mengubah undang-undang yang bersangkutan melalui proses *legislative review*.

Pelembagaan *judicial review* justru dimulai dari Amerika Serikat pada awal Abad ke-19 ketika Hakim Agung John Marshall (yang pada waktu itu menjabat sebagai Ketua Mah-

kamah Agung Amerika Serikat), dengan mendasarkan pada sumpah jabatannya, menafsirkan sendiri Konstitusi Amerika Serikat bahwa Mahkamah Agung Amerika Serikat (*U.S. Supreme Court*) memiliki kewenangan untuk menguji undang-undang yang dibuat oleh Kongres terhadap Konstitusi Amerika Serikat dalam kasus yang terkenal *Marbury vs. Madison* (1803), meskipun ketentuan Konstitusi Amerika Serikat pada waktu itu tidak secara eksplisit menyatakan adanya kewenangan demikian pada Mahkamah Agung Amerika Serikat. Sedangkan negara pertama yang melembagakan *judicial review* dengan cara membentuk lembaga negara tersendiri untuk melaksanakan fungsi itu adalah Austria (1918). Lembaga negara itu diberi nama Mahkamah Konstitusi. Sampai dengan saat ini sudah ada 78 negara yang memiliki lembaga semacam ini dan Indonesia merupakan negara yang ke-78.

Dengan demikian, fungsi utama sekaligus yang pertama dari Mahkamah Konstitusi adalah untuk menjaga konstitusionalitas hukum yang kemudian

darinya diturunkan kewenangan untuk melakukan *judicial review*. Memang terdapat variasi dalam konstitusi negara-negara di dunia berkenaan jenis-jenis kewenangan yang diberikan kepada Mahkamah Konstitusi, tetapi kewenangan untuk melakukan *judicial review* merupakan kewenangan yang bersifat umum yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi di setiap negara yang memiliki lembaga ini, tak terkecuali Indonesia.

Menurut UUD 1945, Mahkamah Konstitusi, yang memperoleh kewenangannya langsung dari undang-undang dasar, adalah bagian dari pelaksana kekuasaan kehakiman selain Mahkamah Agung. Namun, berbeda halnya dengan Mahkamah Agung yang memiliki badan-badan peradilan bawahan dalam berbagai lingkungan peradilan, Mahkamah Konstitusi tidak memiliki badan-badan peradilan bawahan demikian [*vide* Pasal 24 ayat (2) UUD 1945]. Mahkamah Konstitusi adalah pengadilan tingkat pertama sekaligus terakhir dan putusannya bersifat final. Artinya, terhadap putusan Mahkamah Konstitusi dimungkin-

kan adanya upaya hukum, baik upaya hukum biasa (seperti banding dan kasasi) maupun upaya hukum luar biasa (seperti peninjauan kembali). Putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final, maksudnya adalah putusan itu memperoleh kekuatan hukum tetap sejak saat diputuskan [*vide* Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 *juncto* Pasal 10 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dan penjelasannya].

Dalam memutus perkara yang diajukan kepadanya sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya, Mahkamah Konstitusi mendasarkan putusannya menurut undang-undang dasar, *c.q.* UUD 1945 [*vide* Pasal 45 ayat (1) Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003]. Adapun kewenangan yang dimiliki Mahkamah Konstitusi adalah:

1. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar;
2. memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar;
3. memutus pembubaran partai politik;
4. memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum;
5. wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.

[*vide* Pasal 24C ayat (1) dan (2), Pasal 7B ayat (1), (3), (4), dan (5) UUD 1945 *juncto* Pasal 10 ayat (1) dan (2) Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003].

Untuk pelaksanaan masing-masing kewenangan itu berlaku hukum acara tersendiri yang bersifat khusus di samping ketentuan hukum acara yang bersifat umum sebagaimana diatur dalam Bab V Pasal 28 sampai dengan Pasal 49 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003. □

MENUJU JAMINAN SOSIAL UNTUK SEMUA DAN *PRO POOR* : HAK KONSTITUSIONAL YANG (MASIH) TERABAIKAN

OLEH MUHAMMAD JONI, S.H., M.H.

Dosen FISIP Universitas Nasional, Jakarta.

Advokat dan Anggota Komisi Nasional
Perlindungan Anak



Poverty is the worst form of violence
(Mahatma Gandhi)

I. PENDAHULUAN

Protes atas kenaikan harga Bahan Bakar Minyak (BBM), bukan hanya menjadi kisruh seputar justifikasi kebijakan makro Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Namun, dari efek buruk yang muncul,¹ kita patut menanyakan apakah valid dan tepat skema pembayaran tunai langsung sebagai media kompensasi? Pada etape berikutnya, menjadi penting pertanyaan

apakah skema pengelolaan dana kompensasi BBM—yang jumlah dananya triliunan rupiah itu— telah diintegrasikan dengan sistem jaminan sosial?

Kalau di satu sisi kelangkaan dana pembangunan negeri ini harus diamankan dengan menaikkan harga BBM, bukankah jaminan sosial yang menjadi hak konstitusional rakyat tidak boleh diabaikan?² Sudahkah jaminan sosial—yang merupakan hak setiap rakyat—

terintegrasi dan harmonis dengan skema *cash money* kompensasi subsidi BBM? Jika belum, berarti eksistensi sistem jaminan sosial belum dihiraukan.

Isu jaminan sosial masih menghangat di negeri ini. Bukan saja karena masih banyaknya orang miskin³ dan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS), yang hingga kini belum terentaskan. Namun juga masih bugarnya skema *cash money* atau Bantuan Langsung Tunai (BLT) yang dipergunakan untuk menjustifikasi pengurangan subsidi BBM. Realitas skema BLT masih kisruh, di antaranya masih banyak data yang dirujuk dari survei Badan Pusat Statistik (BPS) yang tidak akurat dengan fakta di lapangan.⁴

Pada kesempatan pidato di Universitas Brawijaya, Malang, Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala BAPPENAS Sri Mulyani mengakui, satu juta data keluarga miskin dikoreksi. Katanya, Badan Pusat Statistik tidak punya data individual warga miskin.⁵

Lepas dari isu kemiskinan dan PMKS yang masih signifikan dalam wajah sosial

bangsa Indonesia, pada 31 Agustus 2005 lalu, Mahkamah Konstitusi (MK) mengeluarkan putusannya yang menyatakan bahwa Pasal 5 ayat (2), (3), (4) UU Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional tidak mengikat.

Implikasinya, Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) yang diselenggarakan oleh Badan Penyelenggara Jaminan Sosial yang didasarkan kepada Pasal 5 ayat (2), (3), (4) UU Nomor 40 Tahun 2004, tidak berlaku lagi. MK menyatakan Pasal 5 ayat (2), (3), (4) UU No. 40/2004 bertentangan dengan UUD 1945.

Karenanya, Putusan MK ini mencabut dasar berlaku dan mengikat bagi perusahaan asuransi profit empat Persero yakni Perusahaan Perseroan (Persero) Jaminan Sosial Tenaga Kerja (JAMSOSTEK), Perusahaan Perseroan (Persero) Dana Tabungan dan Asuransi Pegawai Negeri (TASPEN), Perusahaan Perseroan (Persero) Asuransi Sosial Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ASABRI), dan Perusahaan Perseroan (Persero) Asuransi Kesehatan Indonesia (ASKES) sebagai badan penyelenggara

jaminan sosial.

Lepas dari konteks pertimbangan yang dikeluarkan oleh MK dalam putusannya, keberadaan empat Persero yang merupakan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang saham-sahamnya dimiliki pemerintah tersebut, norma hukum yang dikandung dalam Pasal 5 ayat (3) UU Nomor 40 Tahun 2004 itu, secara kelembagaan masih memiliki resistensi yuridis untuk menyelenggarakan jaminan sosial sebagai hak konstitusional bagi seluruh rakyat. Sekali lagi, hak konstitusional seluruh rakyat yang wajib dibayarkan pemerintah. Bukan eksklusif hak konstitusional rakyat di sektor formal saja!

Dilihat dari skala permasalahan kesejahteraan sosial di Indonesia, yang lebih banyak tersebar pada sektor informal, maka pemenuhan hak konstitusional rakyat atas jaminan sosial, diperkirakan akan gagal atau setidaknya pemberian keadilan atas jaminan sosial kepada rakyat akan tertunda (*delayed justice*). Dengan resistensi kapasitas yuridis kelembagaan, sulit bagi Persero yang disebutkan secara eks-

plisit dalam Pasal 5 ayat (3) UU Nomor 40 Tahun 2000 itu mampu menjalankan amanat Pasal 28H ayat (3) UUD 1945 – yang sejatinya berada di pundak pemerintah⁶— sebagai *principal* dari mandat penyelenggaraan jaminan sosial.

Belum lagi, penyelenggaraan jaminan sosial –yang menjadi hak seluruh rakyat dengan segala aspek permasalahan sosial yang disandangnya— tidak bisa hanya dengan mengembangkan sistem asuransi sosial (*social insurance*) saja.

Dalam perspektif kesejahteraan sosial, dikenal pula skema bantuan sosial (*social assistance*), baik untuk kelompok masyarakat yang membutuhkannya karena hambatan permanen (*permanent social assistance*) maupun karena hambatan yang darurat atau bersifat sementara saja (*temporary social assistance*).

Jadi, bantuan sosial diberikan kepada perorangan, keluarga, kelompok atau komunitas sebagai pengganti atas kehilangan fungsi-fungsi sosial ekonominya, baik secara permanen maupun untuk sementara waktu.

II. PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI: MENUJU *SINGLE PAYER* BADAN PENYELENGGARA JAMINAN SOSIAL

Dalam amar Putusan MK Perkara Nomor 007/PUU-III/2005, antara lain sebagai berikut:

- (1) Menyatakan Pasal 5 ayat (2), (3), dan (4) UU Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional bertentangan dengan UUD 1945;
- (2) Menyatakan Pasal 5 ayat (2), (3), dan (4) UU Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Dalam bagian pertimbangan, Putusan MK ini dapat ditelaah dengan memaparkan konsep jaminan sosial yang secara *de facto* masih dibutuhkan oleh warga masyarakat, khususnya dari kelompok masyarakat miskin, sektor informal, dan masyarakat yang dikenal sebagai PMKS.

Berikut ini dikutip bunyi pertimbangan MK, antara lain:

*“Bahwa kendatipun UUD 1945 telah secara tegas mewajibkan negara untuk mengembangkan sistem jaminan sosial tetapi UUD 1945 tidak mewajibkan kepada negara untuk menganut atau memilih sistem tertentu dalam pengembangan sistem jaminan sosial dimaksud. UUD 1945, dalam hal ini Pasal 34 ayat (2), hanya menentukan kriteria konstitusional –yang sekaligus merupakan tujuan– dari sistem jaminan sosial yang harus dikembangkan oleh negara, yaitu bahwa sistem dimaksud harus mencakup seluruh rakyat dengan maksud untuk memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan. Dengan demikian, sistem apa pun yang dipilih dalam pengembangan jaminan sosial tersebut harus dianggap konstitusional, dalam arti sesuai dengan Pasal 34 ayat (2) UUD 1945, sepanjang sistem tersebut **mencakup seluruh rakyat**⁷ dan dimaksudkan untuk meningkatkan keberdayaan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.”*

Menurut pendapat MK dalam pertimbangannya, apapun sistem yang dipilih dan diterapkan, tidak berarti UU Nomor 40 Tahun 2004 bertentangan dengan UUD 1945. Menurut pertimbangan MK, sistem jaminan sosial versi UU Nomor 40 Tahun 2004 itu mesti bertujuan untuk kesejahteraan seluruh rakyat untuk mencapai manusia bermartabat. Dengan demikian, pertimbangan MK sangat kental dengan isu penjangkauan jaminan sosial untuk seluruh warga masyarakat, utamanya untuk kepentingan warga miskin (*pro poor*).

Komitmen pemberian jaminan sosial secara menyeluruh, merata dan tanpa diskriminasi. Dalam situasi aktual saat ini, masyarakat miskin dan penyandang PMKS yang merupakan segmen yang belum tersentuh sistem asuransi sosial yang sudah ada. Penjangkauan hak konstitusional atas jaminan sosial bagi seluruh warga masyarakat ini, dapat dipahami dalam konteks untuk mencegah terjadinya diskriminasi kebijakan dan hukum, serta untuk memastikan (*to ensure*) pemenuhan hak atas kesejahteraan.

Lepas dari pertimbangan MK yang berpendapat bahwa UU Nomor 40 Tahun 2004 telah sesuai dengan amanat Pasal 28H ayat (3) UUD 1945, bahwa apapun sistem jaminan sosial yang dikembangkan dan diterapkan, asalkan bermaksud untuk meningkatkan kesejahteraan seluruh kelompok rakyat untuk lebih bermartabat.

Dengan kata lain, UU Nomor 40 Tahun 2004 tidak eksklusif untuk memberikan jaminan sosial bagi kelompok atau segmen tertentu. Tidak konstitusional jika sistem jaminan sosial untuk kelompok sektor formal saja.

Karenanya, mendelegasikan wewenang penyelenggaraan jaminan sosial dari pemerintah (pusat dan daerah) sebagai *principal* mandat untuk menyelenggarakan kewajiban negara (*state obligation*) atas jaminan sosial kepada seluruh segmentasi warga masyarakat, adalah absah saja. Karena itu, pendelegasian kekuasaan yang bersumber dari *principal*⁸ yang –dengan mekanisme tertentu– didelegasikan kepada badan tertentu selaku *agent* yang diatur dalam undang-undang harus pula sesuai

dengan Undang-Undang Dasar (konstitusi) negara.⁹

Konstruksi pendelegasian mandat atau wewenang dari pemerintah selaku *principal* penyelenggaraan jaminan sosial kepada *agent* Badan Penyelenggara Jaminan Sosial, mengikuti konstruksi teoritis pendelegasian kebijakan moneter dari Francesco Lippi, dalam *Central Bank Independence, Targets and Credibility*. Di-konstruksikan adanya pemberian kewenangan dalam kebijakan moneter dari *principal* yakni pemerintah atau parlemen kepada bank sentral yang disebut sebagai *a delegation arrangement for monetary policy*.¹⁰

Masalahnya, kepada siapakah pendelegasian itu diberikan pemegang mandat konstitusional? Pemberian delegasi menyelenggarakan jaminan sosial secara “sepihak” hanya oleh pemerintah (pusat) hanya limitatif kepada lembaga perusahaan asuransi profit sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 5 ayat (2) UU Nomor 40 Tahun 2004, masih menyisakan pertanyaan krusial dan berbagai permasalahan hukum.

Pertama, norma Pasal 5 ayat (3) UU Nomor 40 Tahun 2004, dengan interpretasi secara sistematis jelas kontradiktif dengan prinsip-prinsip jaminan sosial yang terkandung dalam norma Pasal 4 UU Nomor 40 Tahun 2004, yang dalam huruf d menganut prinsip nirlaba. Nirlaba (non profit) sebagai antitesis dari sifat perusahaan yang dikelola dengan prinsip profit. Artinya, berdasarkan UU Nomor 40 Tahun 2004 yang menjadi derivasi¹¹ Pasal 28 H ayat (3) dan Pasal 34 ayat (2) UUD 1945, hanya lembaga nirlaba saja yang relevan dengan penyelenggaraan jaminan sosial.

Pendelegasian wewenang pemerintah menyelenggarakan jaminan sosial hanya kepada empat Persero itu, bukan saja berhadapan dengan prinsip nirlaba (Pasal 4 UU Nomor 40 Tahun 2004), namun secara yuridis mengandung resistensi dalam kelembagaan perusahaan perseroan berbadan hukum Perseroan Terbatas yang memiliki maksud dan tujuan yang spesifik dalam anggaran dasar pada akte pendirian perusahaan.

 Ditilik dari hukum perse-

roan, Persero sebagai badan hukum terpisah (*separate legal entity*) yang berbentuk PT, wajib patuh kepada ketentuan hukum perseroan dan Anggaran Dasar Perseroan.¹² Berdasarkan Pasal 2 UU tentang Perseroan Terbatas, sebuah PT hanya menjalankan usaha sesuai dengan maksud perusahaan dalam anggaran dasarnya. Penegasan maksud dan tujuan perusahaan dalam *purpose clause* dari statuta secara spesifik memberi efek pada pende-finisian *the scope of the authorized corporate enterprise*.¹³

Sebagai BUMN, perusahaan perseroan JAMSOSTEK, TASPEN, ASABRI, dan ASKES, tidak bisa dilepaskan dari *Master Plan Revitalisasi BUMN 2005-2009* yang menetapkan tiga kebijakan dasar yakni restrukturisasi, profitisasi, dan privatisasi BUMN yang sedang dikembangkan pemerintah.¹⁴ Sehingga bisa mengalami disorientasi prinsip ke-nirlaba-an dalam kedudukannya sebagai penyelenggara jaminan sosial.¹⁵

Di dalam Pasal 5 UU Nomor 40 Tahun 2004 (sebelum dinyatakan tidak mengikat oleh Putusan MK), sistem jaminan sosial yang dikembangkan ada-

lah melalui dua jalur penyelenggaraan, yakni melalui:

- 1) Empat Perusahaan Perseroan (JAMSOSTEK, TASPEN, ASABRI, dan ASKES); dan
- 2) Badan Penyelenggara Jaminan Sosial yang dibentuk dengan undang-undang.

Dengan demikian, dalam versi norma hukum Pasal 5 UU Nomor 40 Tahun 2004 (sebelum dinyatakan tidak berlaku), tidak ada landasan untuk mengembangkan badan tunggal yang bertindak sebagai pembayar tunggal (*single payer*) atas premi asuransi sosial sebagai wujud dari jaminan sosial. Badan yang ditentukan sebagai penyelenggara jaminan sosial terserak-serak, dan memiliki karakteristik, maksud, lingkup kegiatan, dan produk yang berbeda-beda.

Dengan Putusan MK yang menyatakan tidak berlakunya Pasal 5 ayat (2), (3), dan (4) UU Nomor 40 Tahun 2004, maka sampai saat ini, belum ada badan atau lembaga yang absah ditetapkan sebagai *agent* untuk menyelenggarakan jaminan sosial sebagaimana dimaksud UU Nomor 40 Tahun 2004.

Sehingga ada kekosongan hukum (*recht vacuum*) dalam kelembagaan penyelenggara jaminan sosial versi UU No. 40 Tahun 2004. Padahal, struktur atau kelembagaan hukum, menurut Friedman, adalah bagian penting sebuah sistem hukum yang dikembangkan.¹⁶

Dalam pandangan *positivist* Bentham –yang dikenal sebagai *a life-long law reformer*— bahwa tidak ada pembaruan dalam substansi hukum yang akan berpengaruh secara efektif apabila tidak dengan pembaruan atas struktur hukum. “...*that no reform of the substantive law could be effectuated without a reform of its form and structure.*”¹⁷

Kedua, dengan norma Pasal 5 ayat (2) dan (3) UU Nomor 40 Tahun 2004 yang secara limitatif memberikan mandat sebagai badan penyelenggara jaminan sosial, maka dengan segenap keterbatasan keempat Persero tersebut, serta resistensi yuridis yang intrinsik terkandung dalam kedudukannya sebagai badan hukum profit, maka sangat logis kemungkinan terjadinya penundaan keadilan bagi rakyat miskin dan PMKS untuk mem-

peroleh jaminan sosial.

Apabila penundaan keadilan ini terjadi, maka masalahnya berlanjut masuk pada wilayah kebijakan atau hukum yang diskriminatif. Sebab, warga masyarakat miskin dan PMKS teralienasi atau sedikitnya tertunda memperoleh haknya atas jaminan sosial –karena aneka masalah yuridis— yang masih diderita Persero sebagai lembaga profit yang masuk ke wilayah nirlaba.

Prinsip non diskriminasi (*non discrimination*) tidak boleh diabaikan oleh pemerintah yang wajib pula mematuhi prinsip kesetaraan hak dan perlindungan hukum versi Pasal 27 ayat (1), (2) UUD 1945. Prinsip non diskriminasi ini diartikulasikan pada umumnya konvensi dan atau instrumen internasional HAM, seperti *Universal Declaration of Human Rights, International Covenant on Civil and Political Rights, and Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Convention on Elimination of All Form Discrimination Against Women* (CEDAW).

Beberapa konvensi HAM mengartikan diskriminasi sebagai adanya perbedaan (*dis-*

inction), pengucilan (*exclusion*), pembatasan (*restriction*) atau pilihan/pertimbangan (*preference*), yang berdasarkan atas ras (*race*), warna kulit (*colour*), kelamin (*sex*), bahasa (*language*), agama (*religion*), politik (*political*) atau pendapat lain (*other opinion*), asal usul sosial atau nasionalitas, kemiskinan (*poverty*), kelahiran atau status lain.

Acuan terhadap diskriminasi dapat pula dikutip dari Pasal 1 Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial, yang memberikan definisi atas *racial discrimination*, sebagai berikut:

“any distinction, exclusion, restriction or preference based on race, colour, descent or national ethnic origin which has the purpose or effect of nullifying or impairing the recognition, enjoyment or exercise, on an equal footing, of human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural or any other field of public life.”

Dalam Pasal 1 butir 3 UU

No. 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia, yang berbunyi sebagai berikut:

“Diskriminasi adalah setiap pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung ataupun tidak langsung didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan, politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan atau penghapusan, pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya dan aspek kehidupan lainnya.”

Oleh karena, secara yuridis keberadaan dan pembentukannya adalah untuk target group yang bekerja pada sektor formal dan kualifikasi peserta yang *segmented*, maka tidak dapat diartikan menjadi serta merta dapat dipakai untuk menyelenggarakan jaminan sosial bagi masyarakat di sektor infor-

mal, dan masyarakat penyanggah PMKS.

Ketiga, penentuan empat badan penyelenggara jaminan sosial itu, akan memperlebar rentang birokrasi pengelolaan jaminan sosial. Bahkan, akan berhadapan pula dengan tugas pokok dan fungsi (tupoksi) departemen terkait seperti Departemen Sosial yang secara otentik sudah absah mengerjakan program jaminan sosial dan bantuan sosial.

Apalagi, kebijakan pemerintah selalu tidak konsisten dalam penyelenggaraan dana jaminan sosial. Misalnya, dalam skema pembayaran BLT, jika konsisten dengan Pasal 28H ayat (3) UUD 1945 dan mengacu kepada UU Nomor 40 Tahun 2004, maka penyelenggaraan BTL tersebut dikelola melalui Badan Penyelenggara Jaminan Sosial.

Oleh karena itu, kendatipun sudah ada UU Nomor 40 Tahun 2004, ternyata kebijakan pemerintah, misalnya kompensasi BBM melalui BLT, belum mengintegrasikan sistem jaminan sosial. Padahal dana kompensasi BBM melalui BLT dapat menjadi modal bagi pengembangan dan membiayai

program penyelenggaraan jaminan sosial.

Andaikan pelaksanaan Pasal 5 ayat (3) UU Nomor 40 Tahun 2004 segera direalisasikan dalam suatu lembaga tunggal (*single payer*), maka konsolidasi program secara horisontal dengan sektor sosial mutlak diperlukan. Dengan dicabutnya pendelegasian kepada empat perusahaan perseroan asuransi, maka lebih mungkin menerapkan skenario badan tunggal penyelenggara jaminan sosial yang dikelola satu atap lewat Badan Penyelenggara Jaminan Sosial. Namun, oleh karena secara *de facto* dan historis jaminan sosial dikelola secara berserak-serak, maka konsolidasi penyelenggaraan jaminan sosial – dengan Departemen Sosial, dan instansi terkait yang secara otentik sudah bekerja lebih dahulu— diperkirakan masih rumit dan lambat.

Di samping itu, program penyelenggaraan jaminan sosial dan bantuan sosial masih berada dalam tupoksi Departemen Sosial,¹⁸ dan penyelenggaraannya sudah memiliki landasan yang sah secara yuridis formal.

Dengan landasan yang sudah ada, Departemen Sosial sudah mengelola program jaminan sosial. Menurut Harry Hikmat,¹⁹ Program Jaminan Kesejahteraan Sosial yang dikelola Depsos adalah Asuransi Kesejahteraan Sosial (Askesos), Bantuan Kesejahteraan Sosial Permanen (BKSP), Pengembangan Sistem Nasional Jaminan Sosial, Pengembangan Kapasitas Kelembagaan, dan Pengembangan Jaringan Kerja. Untuk meningkatkan keterpaduan program dengan program pemberdayaan fakir miskin, beberapa program jaminan sosial yang dikelola adalah :

a. Asuransi Kesejahteraan Sosial (ASKESOS)

Fokus Askesos melindungi masyarakat marginal atau pekerja mandiri sektor informal dari resiko alamiah dan sosial seperti hari tua, meninggal dunia dan sakit atau kecelakaan sehingga tidak terpenuhinya kebutuhan hidup peserta bersama dan anggota keluarganya.

b. Bantuan Kesejahteraan Sosial Permanen (BKSP)

BKSP merupakan usaha

perlindungan dan jaminan penghidupan bagi warga yang karena kondisinya tidak mampu dalam memenuhi kebutuhan hidupnya sendiri tanpa bantuan berkesinambungan dari luar dirinya dan tidak didasari kontribusi yang bersangkutan.

Jaminan Sosial melalui BKSP bisa atas inisiatif dan kapasitas kelembagaan masyarakat sendiri. BKSP dengan warna lokal mengandalkan kekuatan lokal dan bisa dikelola secara khusus. Upaya-upaya terorganisasi untuk membantu sesama ini umumnya dilandasi oleh unsur-unsur lembaga adat dan keagamaan.

c. Pengembangan Kapasitas Kelembagaan Jaminan Sosial

Kegiatan ini dalam rangka membantu mendayagunakan organisasi sosial atau lembaga kesejahteraan sosial, inisiatif lokal dan pelayanan jaminan sosial lainnya untuk meningkatkan kemampuan jangkauan pelayanan jaminan sosial dengan sumberdaya yang memadai.

Tujuan kegiatan adalah untuk meningkatkan efektivitas

dan efisiensi serta keberkelanjutan program dengan mengoptimalkan sumber-sumber program yang sama-sama yang ditujukan bagi pengembangan kelembagaan jaminan sosial.

III. WARGA MISKIN DAN PMKS: SASARAN JAMINAN SOSIAL

Sebagai negara yang di dalam konstitusinya menganut prinsip negara kesejahteraan (*welfare state*), negara memiliki kewajiban menjamin, melindungi dan memenuhi hak konstitusional rakyat Indonesia atas kesejahteraan sosial. Karena itu, kemiskinan yang disandang rakyat adalah musuh negeri ini. Penanggulangannya dituangkan secara sistemik dalam suatu sistem jaminan sosial nasional seperti perintah Pasal 28H ayat (3), dan Pasal 34 ayat (2) UUD 1945.

Kendatipun Indonesia sudah merdeka lebih dari lima puluh tahun, dan konon memiliki sumber daya alam (*natural resources*) dan sumber daya energi yang kaya, angka kemiskinan dan PMKS masih banyak.

Apalagi, dengan turbulensi politik, ekonomi dan so-

sial yang masih belum mereda di Indonesia, berimplikasi kepada terbitnya masalah sosial. Masalah sosial sedemikian rupa mempertebal lapisan masyarakat yang dilabelkan kepada Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) sebagai akibat dari krisis, konflik sosial, bencana alam dan gejala disintegrasi sosial.

Karena itu, selain memang sudah menjadi kewajiban konstitusional negara, penanganannya membutuhkan skema yang komprehensif dan meliputi segenap segmen warga masyarakat.

Secara kategoris, Departemen Sosial memberikan pembedaan atas kelompok PMKS, yakni kelompok warga masyarakat yang berhak secara konstitusional (dan yuridis) atas suatu intervensi sosial dengan Sistem Jaminan Kesejahteraan Sosial Nasional, yaitu²⁰:

- 1) *Kemiskinan*, meliputi kelompok warga yang menyandang ketidakmampuan sosial ekonomi atau warga yang rentan menjadi miskin yakni :
 - a. keluarga fakir miskin; dan
 - b. segmen wanita rawan

- sosial ekonomi.
- 2) *Keterlantaran*, meliputi warga masyarakat yang karena sesuatu hal mengalami keterlantaran fisik, mental dan sosial yakni:
 - a. balita terlantar;
 - b. anak remaja terlantar, termasuk anak jalanan dan pekerja anak;
 - c. orang dewasa terlantar;
 - d. keluarga bermasalah sosial psikologis; dan
 - e. lansia terlantar.
 - 3) *Kecacatan*, meliputi warga masyarakat yang mengalami kecacatan sehingga terganggu fungsi sosialnya, yakni:
 - a. tuna daksa;
 - b. tuna netra;
 - c. tuna rungu/wicara;
 - d. tuna grahita; dan
 - e. cacat ganda.
 - 4) *Ketunaan sosial dan penyimpangan perilaku*, meliputi warga masyarakat yang mengalami gangguan fungsi-fungsi sosialnya akibat ketidakmampuannya mengadakan penyesuaian (*social adjusment*) secara normatif, yakni:
 - a. tindak tuna susila;
 - b. anak konflik dengan hukum/nakal;
 - c. bekas narapidana;
 - d. korban narkotika;
 - e. gelandangan;
 - f. pengemis; dan
 - g. korban HIV/AIDS dan eks penyakit kronis terlantar.
 - 5) *Keterasingan/keterpencilan dan/atau berada dalam lingkungan yang buruk*, meliputi warga masyarakat yang berdomisili di daerah yang sulit terjangkau, atau terpenjar-penjar, atau berpindah-pindah, yang lazim disebut Komunitas Adat Terpencil.
 - 6) *Korban Bencana*, meliputi warga masyarakat yang mengalami musibah atau bencana, yakni:
 - a. korban bencana alam; dan
 - b. korban bencana sosial.
 - 7) *Kekumuhan*, meliputi warga masyarakat yang berdomisili di lingkungan kumuh (*slum area*).
 - 8) *Korban Tindak Kekerasan, Eksploitasi dan Diskriminatif*, meliputi warga masyarakat yang mengalami tindak kekerasan, yakni:
 - a. kekerasan terhadap anak;
 - b. kekerasan terhadap wanita;

- c. kekerasan terhadap lanjut usia;
 - d. eksploitasi pekerja anak dan anak jalanan.
- 9) *Kerentanan sosial*, meliputi warga masyarakat yang rentan/rawan menjadi PMKS, yakni:
- a. warga yang tinggal di daerah rawan bencana; dan
 - b. warga masyarakat marginal.

Jumlah orang miskin di Indonesia masih sangat kontroversial. Pada saat mende-sain program Bantuan Tunai langsung (BTL) kepada keluarga miskin untuk target group dana kompensasi BBM sejumlah 15,5 juta kepala keluarga.²¹ Namun, secara *de facto* banyak warga miskin yang tidak menerima dana BTL tersebut.²²

Berdasarkan data yang dikeluarkan oleh Pusat Data dan Informasi (Pusdatin) Departemen Sosial (2002), tercatat warga masyarakat sebagai *fakir miskin* berjumlah sekitar 16,7 juta jiwa atau kurang lebih 44,3 % dari jumlah populasinya orang miskin di Indonesia yang berjumlah sekitar 37,5 juta jiwa.²³

Di samping 16,7 juta jiwa

fakir miskin, masih terdapat pula sejumlah warga masyarakat lainnya yang termasuk kategori PMKS seperti gelandangan, pengemis, bekas narapidana terlantar, anak jalanan, penyandang cacat terlantar, lansia terlantar, tuna susila, komunitas adat terpencil dan sebagainya, yang jumlahnya 9,6 juta jiwa. Secara keseluruhan, jumlah warga PMKS yang membutuhkan perhatian adalah sebesar 26,3 juta jiwa.²⁴

Reduksi Kemiskinan, Mulai dengan Anak-anak

Di Indonesia, anak-anak termasuk satu segmen warga masyarakat yang paling rentan. Krisis ekonomi membawa anak-anak semakin lemah dalam perlindungan sosial. Dari kelompok PMKS yang dikemukakan di atas, anak-anak sebenarnya merupakan penyandang yang ganda.

Di samping anak-anak memang rentan dan sangat berpengaruh atas tindakan atau tidak diberikannya tindakan, anak-anak juga bisa masuk dalam kualifikasi kemiskinan, keterlantaran, ketunaan sosial, keterasingan, dalam bencana alam, kekumuhan, korban ke-

kerasan dan eksploitasi, dan sebagainya.

Anak-anak adalah pihak yang paling merasakan dampak PMKS. Anak-anak seringkali yang terpuakul paling keras akibat kemiskinan (*children are often hardest hit by poverty*). Kemiskinan menjadi kausal yang merusak perkembangan tubuh dan pikirannya. Penghapusan kemiskinan mesti dimulai dengan anak-anak (*poverty reduction begins with children*).²⁵

Menurut data terhimpun, dalam bidang pendidikan terdapat sekitar 1,6 juta anak-anak usia 7-12 tahun tidak bersekolah. Angka anak-anak usia 13-15 tahun yang tidak sekolah jumlahnya tiga kali lipat (300%), yakni sekitar 4,8 juta. Sementara itu, pada tahun 1997-1998, pendaftaran anak masuk SLTP menurun 6%. Jadi, pada era di mana Indonesia dilanda krisis ekonomi yang hingga kini melum mereda, dalam waktu relatif pendek telah menimbulkan dampak buruk dan permanen kepada anak-anak.²⁶

Dalam hal anak yang membutuhkan perlindungan khusus, BPS mendata sejumlah

1,8 anak pada tahun 1998 menjadi buruh anak. Namun, data lain bahkan menyebutkan sekitar 8 juta buruh anak. Hasil survey Susenas (Agustus 1999), 10% anak usia 10-14 tahun bekerja.²⁷

Anak-anak jalanan di 12 kota provinsi sekitar 50.000. Anak terlantar pada tahun 1997 sejumlah 3 juta anak. Anak cacat (10-14 tahun) sejumlah 2 juta anak. Sekitar 40.000 s/d 70.000 anak-anak menjadi korban eksploitasi seksual. Sejumlah 400.000 pengungsi anak domestik (*internal displaced person - IDP*) tersebar pada berbagai wilayah di Indonesia. Anak-anak yang diadili sejumlah 4.000 anak. Sekitar 30% dari sekitar 40.000 s/d 70.000 pekerja seksual komersial adalah anak, yang mengalami eksploitasi seksual komersial.²⁸

Singkat kata, anak-anak yang berada dalam situasi sedemikian, merupakan manusia yang tidak beruntung, dan bahkan menjadi korban dari "mekanisme" nasional yang belum sensitif terhadap hak anak. Sir William Uting melukiskan, "*Ours is an adult society. It runs on rules deter-*

mined, administered and adjudicated by adult."²⁹

Tiga Pilar Jaminan Sosial

Selama ini, untuk melaksanakan program kesejahteraan sosial, pemerintah menjalankan tiga pilar.

Pilar pertama berupa bantuan sosial (*social assistance*), baik dalam bentuk pemberian bantuan uang tunai maupun pelayanan dengan sumber pembiayaan dari pemerintah dengan dukungan masyarakat sesuai potensi sumber daya yang tersedia.

Pilar kedua menggunakan pendekatan asuransi sosial wajib (*compulsory social insurance*), yang dibiayai dari kontribusi (*premi*), yang dibayarkan oleh setiap peserta (termasuk tenaga kerja dan PMKS) dan pemberi kerja secara bersama-sama. Pendekatan ini merupakan upaya negara untuk mensejahterakan rakyat dengan mengikutsertakan secara aktif tanggung jawab masyarakat dalam bentuk iuran (kontribusi).

Pilar ketiga adalah asuransi sukarela (*voluntary insurance*) yang iurannya dibayar sepenuhnya oleh peserta

sesuai dengan tingkat kemampuannya. Dana yang terhimpun dikelola secara komersial. Dalam hal ini, bantuan sosial, asuransi sosial dan asuransi sukarela akan berbeda pola pengaturannya.

Dalam Pasal 5 ayat (2) UU Nomor 40 Tahun 2004, yang sebelum dinyatakan tidak berlaku oleh MK, mengadopsi pengesahan lembaga-lembaga asuransi profit BUMN sebagai penyelenggara jaminan sosial.

Jika ditilik dari target group pesertanya, perusahaan swasta yang ditetapkan dalam UU Nomor 40 Tahun 2004 itu hanya memberikan fokus kepada segmen masyarakat tertentu saja (lihat **Tabel 1**).

Dengan perkataan lain, seandainya-pun perusahaan-perusahaan dimaksud secara maksimal telah berhasil menjangkau segmentasinya, akan tetapi cakupan masyarakat yang masih belum tersentuh jaminan sosial juga masih luas dan banyak.

Untuk membangun SJSN yang merambah segenap kelompok warga masyarakat, maka perlu analisis terhadap kelompok mana saja yang menjadi sasaran SJSN. Secara rinci

Tabel 1. Perusahaan swasta yang ditetapkan dalam Pasal 5 ayat (2) UU Nomor 40 Tahun 2004

Penyelenggara	Dasar Hukum	Target Group Peserta
PT. ASABRI	Peraturan Pemerintah No. 68 Tahun 1991	Seluruh anggota TNI-Polri wajib jadi peserta
PT ASKES	Peraturan Pemerintah No. 6/1992	Seluruh PNS wajib menjadi peserta.
PT JAMSOSTEK	Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1995 berdasarkan UU Nomor 3 Tahun 1992 tentang Jaminan Sosial Tenaga Kerja	Seluruh pegawai swasta
PT TASPEN	Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 1981, berdasarkan UU Nomor 11 Tahun 1969, UU Nomor 8 Tahun 1974 dan UU Nomor 43 Tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah RI Nomor 25 Tahun 1981 tentang Asuransi Sosial Pegawai Negeri Sipil	Seluruh PNS wajib menjadi peserta jaminan pensiun.

kepesertaan dalam jaminan sosial dapat dibagi atas empat kelompok yaitu³⁰:

- 1) **Kelompok Pegawai Negeri**, meliputi : (a) Pegawai Negeri Sipil (PNS) –PNS Pusat maupun Daerah—; (b) Prajurit TNI dan Anggota POLRI; (c) Pegawai Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang menjadi aset pemerintah daerah.;
- 2) **Kelompok Pegawai Swasta Formal**, meliputi

pegawai/karyawan perusahaan, karyawan pada berbagai yayasan, lembaga swadaya masyarakat dan organisasi sosial;

- 3) **Kelompok Pekerja Swasta Non Formal**, meliputi (a) Pekerja swasta non formal yang terorganisir seperti pedagang, petani, nelayan yang menjadi anggota suatu perkumpulan profesi atau koperasi; (b) Pekerja swasta non formal yang tidak terorganisir seperti

pedagang, petani, nelayan yang tidak menjadi anggota suatu perkumpulan profesi.;

- 4) **Kelompok Khusus**, meliputi warga masyarakat yang termasuk dalam kategori Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS).

Ditinjau dari sasaran kepesertaan tersebut, maka domain (lingkup kewenangan) Departemen Sosial adalah untuk menangani peserta yang berada dalam kategori keempat yaitu kelompok khusus. Warga yang termasuk dalam kelompok khusus ini adalah warga masyarakat yang kurang mampu.

IV. BADAN PENYELENGGARA JAMINAN SOSIAL: LANDASAN KONSTITUSIONAL DAN YURIDIS

Pengembangan sistem jaminan sosial dan penyelenggaraan jaminan sosial, secara eksplisit merupakan perintah UUD 1945. Namun sudah pula dituangkan ke dalam peraturan perundang-undangan. Pembentukan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial sebagaimana norma dalam Pasal 5 ayat (1)

UU Nomor 40 Tahun 2004, sudah memiliki landasan yuridis yang kuat.

Berikut ini dikemukakan landasan konstitusional dan yuridis untuk mendorong pembentukan badan yang mengelola jaminan sosial itu.

1. Undang-Undang Dasar 1945

- a. Pasal 28H ayat (3) menyatakan:

“Setiap orang berhak atas Jaminan Sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.”

- b. Pasal 34 ayat (2) menyatakan:

“Negara mengembangkan sistem Jaminan Sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.”

2. Peraturan Perundang-undangan

- a. UU Nomor 6 Tahun 1974 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial

- Pasal 1:

“Setiap warga Negara berhak atas taraf kese-

jahteraan sosial yang sebaik-baiknya dan berke-wajiban untuk sebanyak mungkin ikut serta dalam usaha-usaha kesejahteraan sosial.”

- Pasal 4 ayat (1):
“Usaha-usaha pemerintah di bidang kesejahteraan sosial meliputi:

Bantuan sosial kepada warga negara baik secara perorangan maupun dalam kelompok yang mengalami kehilangan peranan sosial atau menjadi korban akibat terjadinya bencana-bencana, baik sosial maupun alamiah atau peristiwa-peristiwa lain.

Pemeliharaan taraf kesejahteraan sosial melalui penyelenggaraan suatu sistem Jaminan Sosial.

Bimbingan pembinaan dan rehabilitasi sosial, termasuk di dalamnya penyaluran ke dalam masyarakat, kepada warga Negara baik perorangan maupun dalam kelompok, yang terganggu kemampuannya untuk mempertahankan hidup,

yang terlantar atau yang tersesat.

Pengembangan dan penyuluhan sosial untuk meningkatkan peradaban, perikemanusiaan dan kegotong-royongan.

- Pasal 5 ayat (1):
“Pemerintah mengadakan usaha-usaha ke arah terwujudnya dan terbina-nya suatu Jaminan Sosial yang menyeluruh”.

b.UU Nomor 4 Tahun 1997 tentang Kesejahteraan Penyandang Cacat

- Pasal 5:
“Setiap penyandang cacat mempunyai hak dan kesempatan yang sama dalam segala aspek kehidupan dan penghidupan”.

- Pasal 8:
“Pemerintah dan/ atau masyarakat berkewajiban mengupayakan terwujudnya hak-hak penyandang cacat”.

- Pasal 19:
“Bantuan Sosial diarahkan untuk membantu penyandang cacat agar dapat berusaha meningkatkan taraf kesejahteraan sosialnya”.

- Pasal 21:

- “Pemeliharaan taraf kesejahteraan sosial diarahkan pada pemberian perlindungan dan pelayanan agar penyandang cacat dapat memelihara taraf hidup yang wajar.”*
- d. UU Nomor 13 Tahun 1998 tentang Kesejahteraan Lanjut Usia,
- Pasal 5 Ayat (2) huruf g:
“Bagi lanjut Usia yang tidak potensial agar dapat mewujudkan taraf hidup yang wajar diberikan perlindungan sosial berupa pemeliharaan taraf kesejahteraan sosial.”
- c. UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia
- Pasal 5 ayat (3):
“Setiap orang yang termasuk kelompok masyarakat yang rentan berhak memperoleh perlakuan dan perbandingan lebih berkeadilan dengan kekhususannya”.
- Pasal 41 ayat (1):
“Setiap warga Negara berhak atas jaminan sosial yang dibutuhkan untuk hidup layak, serta
- perkembangan pribadinya secara utuh.”*
- d. UU Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak
- Pasal 8:
“Setiap anak berhak memperoleh pelayanan kesehatan dan jaminan sosial sesuai dengan kebutuhan fisik, mental, spiritual dan sosial.”
- e. UU Nomor 40 Tahun 2004
- Pasal 5 ayat (1):
“Badan Penyelenggara Jaminan Sosial harus dibentuk dengan Undang-undang”.
- Pasal 2:
“Sistem jaminan Sosial Nasional diselenggarakan berdasarkan asas kemanusiaan, asas manfaat, dan asas keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.”

Berbagai peraturan perundangnasional yang memberikan landasan yuridis bagi penyelenggaraan jaminan sosial, maka sudah kuat landasan untuk menyiapkan jaminan sosial –yang diperuntukkan bagi seluruh rakyat. Oleh ka-

rena penjangkauan jaminan sosial untuk sektor formal yang sudah digarap dengan jaminan sosial dari Perusahaan Perseroan JAMSOSTEK, TASPEN, ASABRI, ASKES— namun yang masih belum tersentuh secara tersistem adalah kelompok khusus yang utamanya berada pada sektor informal.

Sesuai dengan perintah peraturan perundangan, termasuk Pasal 5 ayat (1) UU Nomor 40 Tahun 2004 yang secara eksplisit menegaskan perlunya pembentukan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial. Penyelenggaraan jaminan sosial menurut Pasal 2 UU Nomor 40 Tahun 2004, dilaksanakan dengan asas tertentu yang dalam hal ini berbeda dengan prinsip perusahaan bukan nir-laba yang berbasis pada pencarian keuntungan (profit) semata.

Dengan dinyatakan tidak berlakunya Pasal 5 ayat (2), (3), (4) UU Nomor 40 tahun 2004 dengan Putusan MK Nomor 007/PUU-III/2005, maka secara yuridis formal tidak ada lagi norma hukum yang mengikat untuk memosisikan JAMSOSTEK, TASPEN, ASABRI, ASKES, sebagai badan penye-

lenggara jaminan sosial. Implikasinya, keempat perusahaan BUMN penyelenggara asuransi itu berada di luar konteks jaminan sosial yang dimaksudkan dalam Pasal 5 ayat (1) UU Nomor 40 Tahun 2004. Oleh karenanya, secara yuridis formal pemerintah perlu membentuk Badan Penyelenggara Jaminan Sosial dengan undang-undang.

Pembentukan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial ini jika ditinjau dari sisi yuridis formal sudah tidak ada halangan lagi. Termasuk dari sisi finansial tidak terlalu berhalangan karena dengan mengonsolidasikan dana pembangunan sosial serta dana kompensasi BBM — yang dikelola dengan skema BTL misalnya— sudah bisa menjadi pilar untuk memulai penyelenggaraan jaminan sosial yang dikelola oleh Badan Penyelenggara Jaminan Sosial versi Pasal 5 ayat (1) UU Nomor 40 Tahun 2004.

V. DISKUSI

Dengan dinyatakan tidak mengikatnya Pasal 5 ayat (2), (3), (4) UU Nomor 40 Tahun 2004 berdasarkan putusan MK, maka tidak terdapat legitimasi bagi empat Persero untuk men-

jadi penyelenggara jaminan sosial. Landasan yuridis yang masih eksis dan mengikat sebagai dasar hukum hanyalah Pasal 5 ayat (1) UU Nomor 40 Tahun 2004, yang mengandung norma bagi pembentukan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial.

Pembentukan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial dimaksud, sudah memiliki dasar pula untuk dikembangkan secara tunggal, yakni hanya dikelola oleh Badan Penyelenggara yang ditetapkan dengan undang-undang. Tidak lagi membuka kemungkinan dikelola secara bersamaan antara empat perusahaan perseroan (*vide* Pasal 5 ayat (3) UU Nomor 40 Tahun 2004), dan juga dapat dikelola oleh Badan Penyelenggara yang dapat dibentuk versi Pasal 5 ayat (4) UU Nomor 40 tahun 2004.

Secara konstitusional, tidak ada kendala untuk mengembangkan sistem jaminan sosial yang dikelola oleh lembaga tunggal seperti dikemukakan di atas. Apalagi, pertimbangan MK dalam Putusan Nomor 007/PUU-III/2005, tidak memberikan halangan konstitusional mengembang-

kan sistem jaminan sosial yang manapun. Yang pasti, MK menegaskan pentingnya memastikan (*to ensure*) bahwa sistem jaminan sosial yang dikembangkan untuk menjangkau seluruh warga masyarakat.

Dari pendapat MK itu dapat ditafsirkan bahwa sistem jaminan sosial yang dikembangkan adalah sistem jaminan sosial yang berskala nasional, tidak terbatas untuk kelompok tertentu. Sehingga, mengacu kepada pendapat Putusan MK Nomor 007/PUU/III/2005, pemberian wewenang untuk menjalankan jaminan sosial kepada badan hukum privat seperti JAMSOSTEK, TASPEN, ASABRI, ASKES, mengalami tantangan konstitusional dan yuridis untuk menjangkau sistem jaminan sosial yang diterapkan untuk seluruh warga masyarakat.

Jika dielaborasi lebih dalam, tafsir atas pendapat MK tersebut adalah bahwa sistem jaminan sosial dikembangkan dalam skala nasional atau bukan terserak-serak dikembangkan masing-masing daerah. Akan tetapi, jaminan sosial yang sudah berkembang di daerah dapat diintegrasikan

sebagai sub sistem jaminan sosial yang menasional tersebut.

Berbagai bentuk dan lembaga yang sudah menjalankan program jaminan sosial, dapat berintegrasi sebagai totalitas sistem jaminan sosial nasional –yang dikembangkan berbasis kepada Pasal 5 ayat (1) UU Nomor 40 Tahun 2004. Keduanya dapat mengisi sub sistem jaminan sosial nasional, dan dalam kegiatan tertentu dapat pula bertindak untuk mengerjakan atau menjalankan program yang disiapkan badan penyelenggara– baik yang bersifat program inti jaminan sosial, maupun program turunan mendukung program jaminan sosial.

Untuk mengembangkan sistem jaminan sosial seperti Pasal 5 ayat (1) UU Nomor 40 Tahun 2004 itu, dikemukakan beberapa agenda berikut ini.

Pertama, mengembangkan sistem jaminan sosial yang memberi fokus kepada jaminan sosial (*social insurance*), dan membebaskan fokusnya dari program bantuan sosial (*social assistance*).

Kedua, mengonsolidasikan program-program jaminan

sosial yang terserak-serak atau berada pada sektor dan instansi terkait. Termasuk program sporadis dan sementara yang dilakukan secara ad hoc, seperti kompensasi subsidi BBM dalam bentuk *cash money*.

Ketiga, mengonsolidasikan program jaminan sosial yang sudah dikelola oleh pemerintah daerah.

Keempat, memberikan prioritas atau perhatian khusus kelompok sasaran warga miskin dan PMKS sebagai segmen masyarakat yang belum tersentuh dan mengintegrasikannya masuk ke dalam sistem jaminan sosial.

Kelima, membangun kerjasama, partisipasi dan pengawasan secara transparan dan akuntabel bersama masyarakat.

VI. PENUTUP

Jaminan sosial adalah hak konstitusional setiap rakyat yang absah dalam UUD 1945. Penyelenggaraannya yang selama ini tersegmentasi kepada kelompok tertentu, khususnya sektor formal, menggiring kepada isu diskriminasi dan penundaan keadilan bagi seluruh rakyat.

Untuk maksud membayar kewajiban konstitusional dan yuridis kepada seluruh rakyat, maka pemerintah mesti segera menyiapkan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial – sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 5 ayat (1) UU Nomor 40 Tahun 2004. Untuk itu, perlu mendorong pemerintah mengajukan rancangan undang-undang untuk pembentukan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial– seperti maksud Pasal 5 ayat (1) UU Nomor 40 Tahun 2004.

Jika hal ini dilaksanakan, maka berbagai kebijakan Pemerintah –yang esensinya adalah program jaminan sosial seperti kebijakan kompensasi BBM dengan Bantuan Langsung Tunai atau bentuk lain yang disiapkan Pemerintah— sudah bisa dikonsolidasikan dan dijustifikasi sebagai program jaminan sosial dalam sistem jaminan sosial nasional. Sehingga, tidak terdengar lagi efek BLT yang muncul sebagai kegagalan memetakan rakyat miskin penerima, kekisruhan dalam penyediaan data penduduk, dan berbagai efek turunan lainnya. □

Endnotes

¹ Data penerima yang tidak faktual di lapangan, munculnya banyak protes warga di berbagai daerah, adanya koreksi kartu penerima BLT, adalah beberapa bukti yang tidak bisa disembunyikan.

² Muhammad Joni, “Cash Money vs Jaminan Sosial”, *Republika*, 30 September 2005.

³ Menteri Negara Perencanaan Pembangunan/Kepala BAPPENAS, Sri Mulyani menyatakan jumlah keluarga miskin bertambah 1 juta menjadi 16,5 kepala keluarga. Ketika subsidi BBM akan dicabut, pemerintah menegaskan pencabutan subsidi BBM akan mengurangi jumlah keluarga miskin. Lihat *Republika*, “Orang Miskin Bertambah Banyak”, 20 Oktober 2005, hal. 1.

⁴ Menurut Menteri Kesejahteraan Rakyat, keruwetan penyaluran BTL karena data miskin tidak akurat, dalam *Kompas*, “Komplain Rakyat Miskin Sampai 31 Oktober”, 31 Oktober 2005, hal. 1. Pembagian Kartu BTL tidak tepat sasaran, dalam *Kompas*, “Petugas PBS Mengecewakan”, 13 Oktober 2005, hal. 1. Lihat juga *Republika*, “Pencairan STL Masih Ricuh”, 16 Oktober 2005, hal. 1.

⁵ *Kompas*, berjudul “Satu Juta Data Kepala Keluarga Dikoreksi”, Senin, 10 Oktober 2005, hal. 1.

⁶ Analisis ini membatasi diri untuk tidak membahas

apakah mandat itu berada pada domein Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah, sebagaimana yang menjadi materi dalam permohonan uji materil yang diajukan atas Pasal 5 ayat (1), (2), (3), (4) UU Nomor 40 Tahun 2004.

⁷ Garis bawah dan huruf tebal sengaja dibuat oleh penulis.

⁸ Istilah *Principal* berarti sumber dari wewenang atau hak (*the source of authority or right*). Lihat Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary, Sixth Edition*, St. Paul, Minn West Group, USA, 1990, hal. 1192.

⁹ Istilah *agent* berarti a person authorized by another (principal) to act for or in place of him. Lihat *Ibid.*, hal. 63.

¹⁰ Francesco Lippi, *Central Bank Independence, Targets and Credibility*, Edward Elgar Cheltenham, UK & Northampton, MA, USA, 1999, hal. 12.

¹¹ Teori derivasi dan abstraksi UUD 1945 ke dalam hukum yang lebih rendah dalam hal ini Undang-undang, dikemukakan oleh Prof Dr. M. Solly Lubis, SH, Guru Besar Emeritus Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara.

¹² Pasal 2 UU Perseroan Terbatas yang berbunyi, sebagai berikut: "*Kegiatan perseroan harus sesuai dengan maksud dan tujuannya serta tidak bertentangan dengan perundang-undangan, ketertiban umum, dan atau kesucilaan*".

¹³ James D. Cox; F. Hodge O'Neal; Thomas Lee Hazen, *Cor-*

poration, Aspen Law & Bussines, 1997, New York, hal. 61-62.

¹⁴ *Republika*, "Jumlah BUMN Dicutkan Jadi 50", 19 Oktober 2005, hal. 1. Wakil Presiden HM Jusuf Kalla menegaskan bahwa Pemerintah akan mengurangi jumlah BUMN menjadi sekitar 50 saja. Selanjutnya, dikemukakan pula oleh Sekretaris Menteri BUMN bahwa Menteri BUMN mengutamakan profitisasi dari pada privatisasi BUMN. Lihat juga Majalah *Bisnis Review*, Edisi 10, Th. III, Maret 2005, hal 19.

¹⁵ Dalam *Master Plan* Revitalisasi BUMN 2005-2009, beberapa BUMN sektor jasa keuangan yakni TASPEN dan ASABRI, masuk ke dala perusahaan kategori *Roll-Up*. Sedangkan JAM-SOSTEK dan JASA RAHARDJA akan di *Rool-Up* juga dalam kelompok lain. Lihat Majalah *Bisnis Review*, Edisi 10, Th. III, Maret 2005, hal 21.

¹⁶ Friedman, M., Lawrence, *American Law*, W.W. Norton & Company, New York-London, 1984, hal. 10-14.

¹⁷ Lord Lloyd of Hampstead and MDA Freeman, *Lloyd's Introduction to Jurisprudence*, 5th edition, London, Stevans & Sons, 1985, hal. 250.

¹⁸ Lihat Iklan Layanan Masyarakat Majalah *GATRA*, No. 49 Tahun XI, 22 Oktober 2005, hal. 9, "Bantuan Kesejahteraan Sosial Permanen (BKSP) – Saatnya Kita Peduli Nasib Mereka", yang dipublikasikan Direktorat Jaminan Sosial, Direktorat Jen-

deral Bantuan dan Jaminan Sosial, Departemen Sosial RI.

¹⁹ Harry Hikmat, *Keterpaduan Program Pemberdayaan fakir Miskin dengan Program Jaminan Sosial*, makalah disampaikan pertemuan Sosialisasi Jaminan Kesejahteraan Sosial, Agustus 2004, Bali.

²⁰ Lihat Draf Naskah Akademis RUU tentang Sistem Kesejahteraan Sosial yang disiapkan Departemen Sosial.

²¹ Lihat *Kompas*, Oktober 2005.

²² Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat membuka kesempatan sampai 31 Oktober 2005 untuk komplain atas warga yang tidak menerima BLT. *Harian Kompas*, "Komplain Rakyat Miskin Sampai 31 Oktober", 31 Oktober 2005, hal. 1. Pembagian Kartu BTL tidak tepat sasaran, dalam *Harian Kompas*, "Petugas PBS Mengecewakan", 13 Oktober 2005, hal. 1.

²³ Lihat Draf Naskah Akademis RUU tentang Sistem Kesejahteraan Sosial, disiapkan Departemen Sosial.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ UNICEF, *Poverty Reduction Begins with Children*, New York, March, 2000, hal. 1.

²⁶ UNICEF, *Impact of The Indonesian Financial Crisis on Children: An Analisis Using The 100 Villages Data*, Innocenti Working Paper No. 81, December 2000.

²⁷ Peter Stalker, *Beyond Krismon*, UNICEF, Innocenti Research Centre Florence, Italy, 2000, hal. 20.

²⁸ The Government of The Republic of Indonesia, *Working Paper on The Efforts Against Commercial Sexual Exploitation of Children in Indonesia*, 2001, butir 7, hal. 3. Kertas Kerja ini disampaikan pada Konferensi ESKA II di Yokohama, Jepang.

²⁹ Peter Newell, *Taking Children Seriously*, London, 2000, hal. 7.

³⁰ Draf Naskah Akademis RUU Sistem Kesejahteraan Sosial, Departemen Sosial. □

Daftar Pustaka

Campbell, Henry, 1990. *Black's Law Dictionary*, Sixth Edition, USA: St. Paul, Minn West Group.

Cox, James D., et all., 1997. *Corporation*, New York: Aspen Law & Bussines.

Fuady, Munir, 2002. *Doktrin-Doktrin Modern Dalam Corporate Law & Eksistensinya Dalam Hukum Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti.

Gautama, Sudargo, 1995. *Komentar atas Undang-undang Perseroan Terbatas (Baru) Tahun 1995 No. 1 Perbandingan dengan Peraturan Lama*, Bandung: Citra Aditya Bakti.

Hikmat, Harry, 2004. *Keterpaduan Program Pemberdayaan Fakir Miskin de-*

- ngan Program Jaminan Sosial*, makalah Sosialisasi Program Jaminan Kesejahteraan Sosial, Bali: Agustus.
- Joni, Muhammad, *Cash Money Vs Jaminan Sosial*, artikel opini *Republika*, 30 September 2005.
- Lawrence, Friedman, M., 1984. *American Law*, New York-London: W.W. Norton & Company.
- Lippi, Francesco, 1999. *Central Bank Independence, Targets and Credibility*, Edward Elgar Cheltenham, USA: UK & Northampton, MA.
- Lord Lloyd of Hampstead and MDA Freeman, 1985. *Lloyd's Introduction to Jurisprudence*, 5th edition, London: Stevens & Sons.
- Lubis, M. Solly, *Sistem Nasional*, Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara.
- Prasojo, Eko, dkk., 2004. *Reformasi Birokrasi Dalam Praktek: Kasus di Kabupaten Jembrana*, Pusat Kajian Pembangunan Administrasi Daerah dan Kota, Depok: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia.
- Prasty, Rudhi, 2001. *Kedudukan Mandiri Perseroan Terbatas*, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Stalker, Peter, 2000. *Beyond Krismon*, UNICEF, Italy: Innocenti Research Centre Florence
- Sekretariat Jenderal MPR RI., 2004. *Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta.

Peraturan dan Undang-Undang

- UU Nomor 6 Tahun 1974 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial.
- UU Nomor 4 Tahun 1997 tentang Kesejahteraan Penyandang Cacat
- UU Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan terbatas.
- UU Nomor 13 Tahun 1998 tentang Kesejahteraan Lanjut Usia.
- UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.
- UU Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.
- UU Nomor 40 tahun 2004 tentang Sistem jaminan Sosial Nasional.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 007/PUU-III/2005*, 31 Agustus 2005.

Majalah dan Surat Kabar

Kompas, “Satu Juta Data Kepala Keluarga Dikoreksi”, Senin, 10 Oktober 2005.
Kompas, “Komplain Rakyat Miskin Sampai 31 Oktober”, 31 Oktober 2005.
Kompas, “Petugas PBS Mengecewakan”, 13 Oktober 2005.
Republika, “Pencairan STL Masih Ricuh”, 16 Oktober 2005.
Republika, “Jumlah BUMN Dicutkan Jadi 50”, 19 Oktober 2005.
Republika, “Orang Miskin Bertambah Banyak”, 20 Oktober 2005
 Majalah *Bisnis Review*, Edisi 10, Th. III, Maret 2005.
 Majalah *GATRA*, No. 49 Tahun XI, 22 Oktober 2005.
 “Bantuan Kesejahteraan Sosial Permanen (BKSP) – Saatnya Kita Peduli Nasib

Mereka”,

Makalah dan Naskah

Departemen Sosial, 2004. *Draf Naskah Akademis RUU tentang Sistem Kesejahteraan Sosial*, Jakarta.
 The Government of The Republic of Indonesia, 2001. *Working Paper on The Efforts Against Commercial Sexual Exploitation of Children in Indonesia*, Kertas Kerja Konprensi ESKA II di Yokohama, Jepang.
 UNICEF, 2000. *Poverty Reduction Begins with Children*, New York: March.
 UNICEF, 2000. *Impact of The Indonesian Financial Crisis on Children: An Analysis Using The 100 Villages Data*, Innocenti Working Paper No. 81, December. □

PUTUSAN MK TENTANG UU SJSN: Mengembalikan Jaminan Sosial Sebagai Hak Asasi Manusia?

OLEH FAJRIMEI A. GOFAR, S.H.

Peneliti pada Lembaga Studi dan Advokasi
Masyarakat (ELSAM)



A. Pengantar

Dalam beberapa instrumen internasional telah diakui bahwa setiap orang berhak atas jaminan sosial. Hak ini di antaranya tercantum dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM), kemudian diperkuat lagi setelah disahkannya Kovenan Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya sebagai pendamping Kovenan Hak Sipil dan Politik. Begitu pula dalam beberapa instrumen hukum nasional, jaminan sosial diakui

sebagai hak asasi manusia dalam peraturan perundang-undangan, di antaranya dapat dilihat dalam UUD 1945 Perubahan Kedua dan Perubahan Keempat, UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dan UU Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

Karena jaminan sosial merupakan hak asasi manusia, maka ia menimbulkan suatu kewajiban pada negara untuk melindungi, menghormati dan

melaksanakannya. Kewajiban ini telah tertuang pula baik dalam instrumen internasional dan nasional. Sebagai contoh misalnya dalam Pasal 28I ayat (4) UUD 1945 Perubahan Kedua disebutkan bahwa “*Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.*”

Khusus untuk jaminan sosial, kewajiban negara, dalam hal ini pemerintah, juga secara tegas disebutkan dalam Pasal 34 ayat (2) UUD 1945 Perubahan Keempat, yang menyatakan bahwa “*Negara mengembangkan sistem jaringan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.*” Dalam konteks hak asasi manusia, kewajiban – atau lebih tepatnya tanggung jawab – ini tidak hanya merupakan kewajiban negara dalam artian pemerintah pusat semata, melainkan juga pemerintah daerah. Hal inilah yang mendasari mengapa dalam Pasal 22 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

menyebutkan bahwa salah satu kewajiban pemda dalam menyelenggarakan otonomi daerah adalah mengembangkan sistem jaminan sosial (Pasal 22 huruf h UU Nomor 32 Tahun 2004).

Pemerintah pusat, dalam kaitannya untuk melaksanakan kewajiban konstitusi telah membentuk UU Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN). Undang-undang ini pada dasarnya ingin menjabarkan kewajiban negara untuk memenuhi hak atas jaminan sosial warga negara. Tetapi sayangnya, beberapa ketentuan yang diatur dalam undang-undang tersebut dianggap menghambat, bahkan melanggar hak konstitusi yang dimiliki pemda untuk mengembangkan sistem jaminan sosial. Terutama ketentuan Pasal 5 UU SJSN yang mengatur mengenai badan penyelenggara sistem jaminan sosial nasional yang hanya diberikan kepada empat institusi.¹

Akibatnya, karena pengaturan yang demikian itu, Pemda Jawa Timur mengajukan Permohonan uji materiil ter-

hadap UU SJSN tersebut ke Mahkamah Konstitusi (MK).² Pengajuan permohonan tersebut telah diputus oleh MK pada bulan Agustus 2005 (Perkara Nomor 007/PUU-III/2005), yang isinya, di antaranya, menyatakan Pasal 5 SJSN tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Dengan kata lain, permohonan Pemda Jawa Timur dikabulkan.

Tulisan ini sebenarnya tidak diarahkan untuk mengeksaminasi putusan MK tersebut. Tetapi, melalui putusan itu, lebih diarahkan untuk mengelaborasi lebih jauh bagaimana hak atas jaminan sosial, sebagai hak asasi manusia diperlakukan, baik oleh pemerintah pusat maupun pemda. Apakah pengajuan permohonan tersebut hanya merupakan konflik kewenangan antara pemerintah pusat dan pemda semata; apakah MK melalui putusannya telah mengembalikan posisi hak atas jaminan sosial sebagaimana mestinya, serta bagaimana akibatnya terhadap perlindungan, penghormatan serta pelaksanaan hak atas jaminan sosial di Indonesia

setelah perkara itu diputus oleh MK.

Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut, tulisan ini akan membahas bagaimana kedudukan hak atas jaminan sosial, baik dalam instrumen hukum internasional maupun hukum nasional sebagai hak asasi manusia. Bagaimana pelaksanaan hak atas jaminan sosial di Indonesia selama ini, selanjutnya suatu analisa terhadap putusan MK yang memeriksa perkara tersebut dalam perspektif hak asasi manusia. Pada bagian akhir, tulisan ini ditutup dengan suatu kesimpulan.

B. Sekilas Mengenai Jaminan Sosial

Jaminan sosial untuk pertama kali diperkenalkan oleh Jerman sekitar tahun 1883 di bawah Kanselir Bismarck, yaitu dengan diciptakannya asuransi sakit untuk pertama kali. Kemudian, pada tahun 1884 diciptakan asuransi kecelakaan kerja, sementara asuransi cacat, asuransi hari tua dibentuk pada tahun 1889. Berbagai asuransi tersebut diwajibkan terhadap para pekerja pencari upah, dan

dibiayai dengan iuran dari para pekerja sendiri dan pemberi kerjanya.³ Pada waktu itu, asuransi-asuransi itu sangat besar kegunaannya bagi kepentingan usaha maupun para pekerja, akhirnya ia kemudian makin berkembang, dikenal dan menyebar ke seluruh Eropa. Terlebih lagi dengan terjadinya revolusi Industri yang memerlukan banyak pekerja.⁴

Jaminan sosial sendiri dianggap belum memiliki pengertian yang baku. Istilah jaminan sosial kerap digunakan secara bergantian atau diartikan sama dengan perlindungan sosial, kebijakan sosial, bantuan sosial, asuransi sosial, dan sebagainya. Namun, Konvensi ILO Nomor 102 Tahun 1952 telah mencoba untuk meletakkan prinsip-prinsip dasar umum jaminan sosial, yang menjelaskan bahwa jaminan sosial (standar minimum) adalah perlindungan yang diberikan masyarakat untuk para anggotanya melalui seperangkat instrumen publik, terhadap kesulitan ekonomi dan sosial yang disebabkan karena terhentinya atau turunnya penghasilan diakibatkan oleh sakit,

hamil, kecelakaan kerja, pengangguran, cacat, hari tua, dan kematian; pemberian perawatan medis; dan pemberian subsidi bagi keluarga yang mempunyai anak.⁵ Meskipun demikian, dalam segi pelaksanaan terdapat beberapa sifat umum yang dapat dikenali, di antaranya:⁶ merupakan program publik, memberikan perlindungan, dan mempunyai tujuan sosial yang mempengaruhi hajat hidup orang banyak. Dengan demikian, pada intinya konsep jaminan sosial diartikan sebagai program yang bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.⁷

Hal semacam ini sebenarnya sudah banyak dilakukan di negara lain dan biasanya disebut sebagai kebijakan *welfare state*. Menurut Kartono Mohamad, kata *welfare state* memang sulit diterjemahkan dengan tepat dan ringkas ke dalam bahasa Indonesia. *Welfare state* bukanlah negara kesejahteraan, tetapi lebih tepat diartikan bahwa beberapa pelayanan yang berkaitan dengan kesejahteraan warga negara yang sepenuhnya disediakan oleh pemerintah, khusus-

nya pendidikan dan pelayanan kesehatan (*medical care*).⁸ Beberapa negara Eropa Barat bahkan menambahkan juga jaminan hari tua (pensiun) dan kecelakaan kerja. Konsep *welfare state* sebenarnya dilaksanakan di negara-negara dengan sistem kapitalis (termasuk Swedia yang sosialis), sedangkan di negara-negara komunis yang dikenal adalah “sistem sosialis”. Bedanya terletak pada sumber dana untuk membiayai pelayanan-pelayanan tersebut. Di negara-negara kapitalis seperti negara-negara Eropa Barat, dana itu diperoleh dari iuran warga negara (pekerja), iuran dari pengusaha (*employer*), dan sebagian kecil diambil dari kas negara.⁹

Di negara-negara komunis, karena tidak ada pengusaha (swasta), maka dana itu sepenuhnya ditanggung oleh negara. Praktis semua pekerja adalah bekerja untuk negara, oleh karena itu kesejahteraan mereka juga ditanggung oleh negara. Di negara kapitalis yang liberal, seperti Amerika Serikat (AS). Hal itu sepenuhnya diserahkan kepada setiap warga negara, melalui sistem asuransi

swasta yang mandiri. Hanya untuk mereka yang miskin dan menganggur diberi bantuan untuk pelayanan kesehatan melalui program *Medicaid*, dan untuk yang sudah lanjut usia (di atas 65 tahun) mendapat santunan dari program *Medicare*.¹⁰

Di Indonesia sendiri sudah ada beberapa program jaminan sosial dalam bentuk asuransi sosial, tapi baru mencakup sebagian kecil pekerja di sektor formal. Sebenarnya jaminan sosial ini mulai dilaksanakan beberapa saat setelah kemerdekaan yaitu dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1947 tentang Kecelakaan. Bahkan bagi pegawai negeri, jaminan sosial yang berupa pemberian pensiun telah diberikan sejak jaman kolonial Belanda. Dewasa ini terdapat 5 (lima) lembaga penyelenggara asuransi/jaminan sosial yaitu PT Taspen, PT Asabri, PT Askes, PT Jamsostek, dan PT Jasa Raharja.¹¹ Namun, untuk mereka yang seharusnya dilindungi, dihormati, dan dipenuhi hak atas jaminan sosial, di antaranya kelompok rentan, termarginalkan, miskin secara ekonomi,

dan sebagainya, belum terlaksana dengan baik.

C. Kedudukan Jaminan Sosial Sebagai Hak Asasi Manusia

Karena ia bertujuan untuk menyejahterahkan, dalam artian membebaskan manusia dari rasa ketakutan terhadap kemelaratan, meningkatkan martabat manusia, maka jaminan sosial dimasukkan sebagai bagian dari hak asasi manusia yang melekat pada diri setiap orang. Pengakuan jaminan sosial sebagai hak asasi manusia secara universal telah dicantumkan dalam Pasal 22 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM), yang menyatakan:

“Setiap orang, sebagai anggota masyarakat, mempunyai hak jaminan sosial, dan mendapat bagian dari realisasi, lewat usaha nasional dan kerjasama internasional dan sesuai dengan pengaturan dan kemampuan setiap negaranya, atas hak ekonomi, sosial dan kebudayaan yang sangat dibutuhkan bagi martabatnya dan pengembangan kepribadiannya secara bebas.”

Selain itu disebutkan pula secara eksplisit dalam Pasal 25 DUHAM yang menyatakan bahwa:

“Setiap orang mempunyai hak atas standar hidup yang memadai bagi kesehatan dirinya dan keluarganya, termasuk makan, pakaian, perumahan, pengobatan, dan pelayanan sosial, dan atas jaminan dalam menghadapi pengangguran, sakit, cacat, kematian suami atau istri, hari haritua, atau menghadapi situasi kehidupan sulit yang di luar kemauannya.”

Pernyataan bahwa setiap orang mempunyai hak atas jaminan sosial kemudian dipertegas lagi dalam Kovenan Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (baca: ekosob). Dalam Pasal 9 Kovenan Hak Ekosob disebutkan bahwa *“Negara Pihak dalam Kovenan ini mengakui hak setiap orang atas jaminan sosial, termasuk asuransi sosial.”* Hak atas jaminan sosial ini kemudian diakui sebagai hak dasar manusia dalam berbagai instrumen internasional yang merupakan turunan dari Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, Ko-

venan Hak Sipil dan Politik, serta Kovenan Hak Ekosob.

Sementara dalam Konvensi ILO Nomor 102 Tahun 1952 disebutkan bahwa setiap negara mesti memiliki standar minimum program jaminan sosial yang mencakup tunjangan tunai hari tua, sakit, cacat, kematian, pengangguran, serta pelayanan medis bagi tenaga kerja yang sakit. Konvensi ini menyatakan bahwa setiap negara harus bertanggungjawab terhadap tiga perlindungan dasar bagi masyarakatnya, yaitu: perlindungan hari tua atau pengangguran, kecelakaan kerja, dan kematian.

Dalam konteks hak asasi manusia, hak atas jaminan sosial ini merupakan salah satu dari bermacam-macam hak yang diakui dalam Kovenan Ekosob. Oleh karena itu, ia digolongkan sebagai hak ekosob walaupun sebenarnya perbedaan ini telah banyak mendapatkan tentangan. Hak ekosob tidaklah berbeda dengan hak Sipil, ia juga merupakan bagian yang esensial dalam hukum hak asasi manusia internasional. Bersama-sama dengan hak Sipil ia menjadi ba-

gian dari *the internasional bill of human rights*.¹² Dengan demikian, kedudukan hak ekosob, termasuk hak atas jaminan sosial di dalamnya, sangat penting dalam hukum hak asasi manusia internasional. Ia menjadi acuan pencapaian bersama dalam pemajuan hak asasi manusia.

Seperti halnya dengan hak Sipil, hak ekosob membebaskan tiga tipe kewajiban yang berbeda kepada negara, yaitu kewajiban untuk menghormati, melindungi, dan melaksanakan. Kegagalan dalam melaksanakan salah satu kewajiban ini merupakan pelanggaran hak-hak tersebut.¹³ Kewajiban untuk menghormati mengharuskan negara menahan diri untuk tidak campur tangan dalam dinikmatinya hak-hak ekosob. Kewajiban untuk melindungi berarti mengharuskan negara untuk mencegah pelanggaran hak tersebut oleh pihak ketiga. Sedangkan kewajiban untuk melaksanakan mengharuskan negara untuk mengambil tindakan-tindakan legislatif, administratif, anggaran, hukum dan semua tindakan lain yang

memadai guna pelaksanaan sepenuhnya dari semua hak tersebut.

Kewajiban-kewajiban tersebut (menghormati, melindungi, dan melaksanakan) mengandung unsur kewajiban mengenai tindakan dan mengenai hasil. Kewajiban mengenai tindakan membutuhkan tindakan yang diperhitungkan dengan cermat untuk melaksanakan dipenuhinya suatu hak tertentu. Sementara kewajiban mengenai hasil mengharuskan negara untuk mencapai target tertentu guna memenuhi standar substantif terinci.¹⁴

Negara Indonesia belum menjadi pihak dalam kovenan ini, dalam artian belum meratifikasi.¹⁵ Sehingga Indonesia dianggap belum terikat pada kewajiban-kewajiban yang tercantum dalam Kovenan Hak Ekosob. Tetapi Kovenan Hak Ekosob ini telah diratifikasi lebih dari 145 negara. Tingginya angka negara yang telah meratifikasi menunjukkan bahwa Kovenan Hak Ekosob mempunyai karakter universalitas yang sangat kuat. Sebagian ahli hukum hak asasi manusia internasional menganggap bahwa

perjanjian dengan karakter yang demikian itu, telah memiliki kedudukan sebagai bagian dari hukum kebiasaan internasional sehingga mengikat negara dengan atau tanpa meratifikasinya.¹⁶

Walaupun Indonesia belum meratifikasi Kovenan Hak Ekosob, sebenarnya dalam peraturan perundang-undangan Indonesia telah diakui hak atas jaminan sosial. Di antaranya tercantum dalam UUD 1945, UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dan UU Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

Dalam Pasal 28H UUD 1945 Perubahan Kedua disebutkan bahwa:

- (1) Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.
- (2) Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.

- (3) Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.
- (4) Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun.

Dalam Pasal 41 UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia disebutkan bahwa:

- (1) *Setiap warga negara berhak atas jaminan sosial yang dibutuhkan untuk hidup layak serta untuk perkembangan pribadinya secara utuh.*
- (2) *Setiap penyandang cacat, orang yang berusia lanjut, wanita hamil, dan anak-anak, berhak memperoleh kemudahan dan perlakuan khusus.*

Dalam penjelasan pasal tersebut disebutkan bahwa yang dimaksud dengan “berhak atas jaminan sosial” adalah bahwa setiap warga negara mendapat jaminan sosial sesuai dengan ketentuan per-

aturan perundang-undangan dan kemampuan negara. Berikutnya ayat (2) dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan “kemudahan dan perlakuan khusus” adalah pemberian pelayanan, jasa, atau penyediaan fasilitas dan sarana demi kelancaran, keamanan, kesehatan, dan keselamatan.

Sementara itu dalam Pasal 42 UU Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia disebutkan bahwa:

“Setiap warga negara yang berusia lanjut, cacat fisik dan atau cacat mental berhak memperoleh perawatan, pendidikan, pelatihan, dan bantuan khusus atau biaya negara, untuk menjamin kehidupan yang layak sesuai dengan martabat kemanusiaannya, meningkatkan rasa percaya diri, dan kemampuan berpartisipasi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.”

Dalam Pasal 8 UU Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak disebutkan bahwa:

“Setiap anak berhak memperoleh pelayanan kesehatan dan jaminan sosial se-

suai dengan kebutuhan fisik, mental, spiritual, dan sosial.”

Dengan demikian sangat jelas bahwa jaminan sosial diakui sebagai hak asasi manusia, baik dalam instrumen internasional maupun dalam instrumen hukum nasional. Tentu saja karena ia adalah salah satu hak yang dimiliki setiap orang, maka kewajiban untuk menghormati, melindungi dan melaksanakannya ada pada negara, yang menuntut negara mengambil tindakan-tindakan efektif agar hak tersebut tidak dilanggar. Diabaikannya perlindungan dasar tersebut dianggap sebagai pelanggaran terhadap hak asasi manusia.

D. Pelaksanaan Hak Atas Jaminan Sosial di Indonesia: Dibisniskan?

Dalam Perubahan Kedua UUD 1945 Pasal 28I ayat (4) disebutkan bahwa *“Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.”* Karena jaminan sosial adalah hak asasi manusia, maka merupakan kewajiban negara untuk melindungi, memajukan,

menegakkan, dan memenuhinya. Kewajiban negara ini tercantum pula dalam Pasal 71 UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang menyatakan bahwa:

“Pemerintah wajib dan bertanggung jawab menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukan hak asasi manusia yang diatur dalam Undang-undang ini, peraturan perundang-undangan lain, dan hukum internasional tentang hak asasi manusia yang diterima oleh negara Republik Indonesia.”

Kewajiban pemerintah mengenai hak atas jaminan sosial secara tegas diatur dalam Pasal 34 ayat (2) UUD 1945 Perubahan Keempat, yang menyebutkan bahwa *“Negara mengembangkan sistem jaringan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.”* Dalam konteks hak asasi manusia, kewajiban ini bukan saja kewajiban pemerintah pusat tetapi juga pemda seperti yang tercantum dalam Pasal 22 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemda

yang mewajibkan penda untuk mengembangkan sistem jaminan sosial.

Selama ini Indonesia telah melaksanakan sistem jaminan sosial bagi warga negaranya. Namun, sistem jaminan sosial yang ada di Indonesia belum sesuai dengan standar universal.¹⁷ Selain itu, penyelenggaraan jaminan sosial di Indonesia juga cenderung masih fragmentatif di mana masing-masing lembaga pemerintah maupun swasta memiliki sistem “jaminan sosial” sendiri. Skema jaminan sosial diselenggarakan oleh berbagai jaringan yang dilaksanakan secara sendiri-sendiri, seperti PT Jamsostek, Askes, Asabri, dan Taspen. Sistem dikhususkan untuk kelompok tertentu (umumnya sektor formal), sehingga belum menyentuh sektor informal. Lagipula, jaminan sosial dikelola oleh suatu perusahaan yang berorientasi mencari keuntungan.¹⁸

Dapat dikatakan bahwa perlindungan, penghormatan, dan pelaksanaan hak atas jaminan sosial di Indonesia belum berjalan sebagaimana mestinya. Jaminan sosial belum

menyentuh masyarakat yang seharusnya menjadi prioritas, di antaranya mereka yang termarginalkan, anak-anak terlantar, fakir miskin, dan kelompok-kelompok rentan lainnya. Walaupun telah berlangsung sejak lama, jaminan sosial hanya bisa dinikmati oleh mereka yang bekerja di sektor formal saja, di antaranya mereka yang menjadi pegawai pemerintah, sebagian kecil karyawan-karyawan perusahaan, dan sebagian sangat kecil buruh-buruh pabrik.

Tanggung jawab negara untuk melindungi, menghormati, dan melaksanakan hak atas jaminan sosial lebih banyak diserahkan kepada pihak swasta. Akibatnya jaminan sosial ini lebih berorientasi mencari keuntungan. Lagipula, seperti diberitakan berbagai media massa, pengelolaan jaminan sosial menjadi sasaran empuk berbagai praktik korupsi, dana yang seharusnya menjadi hak nasabah tidak dibayarkan, dan berbagai praktek-praktek lainnya yang melemahkan posisi nasabah.

Hak atas jaminan sosial di Indonesia tidak berbeda

nasibnya dengan hak-hak ekososob lainnya, misalnya hak atas pendidikan, hak atas kesehatan, hak atas pangan, hak atas pekerjaan. Pemenuhan, perlindungan, penghormatannya masih dinomorduakan dan belum menjadi perhatian yang serius negara. Bahkan, ketika terjadi privatisasi, penarikan sejumlah subsidi di berbagai sektor tersebut telah berakibat buruk pada pemenuhan, perlindungan, dan penghormatan hak-hak ekososob tersebut.

Di situasi sekarang, di mana jumlah orang miskin (atau keluarga) di Indonesia tidak berkurang malah kian bertambah. Apalagi setelah pemerintah menaikkan harga BBM, ia menjadi pukulan amat berat bagi mereka yang tidak diuntungkan (baca: miskin). Kebijakan ini telah mengakibatkan bermunculan orang-orang, keluarga-keluarga miskin baru, bahkan jumlah orang gila semakin bertambah. Bagi pelaku bisnis, jumlah masyarakat miskin yang tinggi dapat menjadi peluang besar untuk melakukan bisnis. Di antaranya bisnis yang menjanjikan adalah sistem jaminan sosial.

Sebagai tindak lanjut reformasi kehidupan bernegara, di mana hak asasi manusia menjadi salah satu bagian yang harus dibenahi, Indonesia di antaranya telah mengamandemen UUD 1945, terutama berkenaan dengan hak atas jaminan sosial. Pasal-pasal dalam konstitusi yang mengatur mengenai hak atas jaminan sosial telah dicoba dijabarkan melalui peraturan perundang-undangan, salah satunya adalah dengan membentuk UU SJSN.¹⁹ Tapi sayangnya, undang-undang ini, baik dalam proses perancangan dan pembahasan sampai pengundangan, banyak menuai protes.

Walaupun hak atas jaminan sosial dijadikan pertimbangan pembentukannya, secara substansi, UU SJSN tersebut masih memiliki kekurangan. Di antaranya Kelemahan yang masih melekat pada SJSN adalah masih mengandung *adult bias*, yakni jenis-jenis perlindungan yang diberikan umumnya masih difokuskan untuk melindungi kesejahteraan orang dewasa dan belum secara langsung menyentuh kesejahteraan

anak. Padahal, dalam Pasal 8 UU Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak disebutkan bahwa “*setiap anak berhak memperoleh pelayanan kesehatan dan jaminan sosial sesuai dengan kebutuhan fisik, mental, spiritual, dan sosial.*”

Kelemahan lainnya adalah bahwa meskipun UU SJSN mencakup skema jaminan sosial bagi pekerja informal, skema tersebut belum secara jelas melindungi kelompok masyarakat yang kurang mampu.²⁰ Keadaan ini terutama terkait dengan beberapa kendala, yang antara lain disebabkan oleh: (i) Masih kurang efektifnya organisasi-organisasi sosial “akar rumput” sehingga belum bisa menjadi kelompok penekan terhadap penguasa dan pengusaha untuk bertindak; (ii) Biaya untuk mendanai asuransi sosial sangat tinggi; selain karena banyaknya kelompok sasaran juga karena mereka seringkali memiliki pendapatan yang relatif kecil, tidak menentu dan bahkan tidak memiliki pendapatan sama sekali; (iii) Sangat beragamnya karakteristik sosial-ekonomi-budaya kelom-

pok ini mempersulit pengumpulan kontribusi maupun penentuan jenis-jenis jaminan sosial.²¹

Dari segi penyelenggaraannya UU SJSN menentukan bahwa sistem jaminan sosial nasional dijalankan oleh Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) yang dibentuk melalui undang-undang. Badan-badan penyelenggara yang sudah ada dinyatakan sebagai BPJS menurut undang-undang tersebut. UU SJSN telah menunjuk empat lembaga sebagai BPJS, yaitu: (i) Perusahaan Perseroan (Persero) Jaminan Sosial Tenaga Kerja (Jamsostek); (ii) Perusahaan Perseroan (Persero) Dana Tabungan dan Asuransi Pegawai Negeri (Taspen); (iii) Perusahaan Perseroan (Persero) Asuransi Sosial Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (Asabri); dan (iv) Perusahaan Perseroan (Persero) Asuransi Kesehatan Indonesia (Askes). Sementara jika diperlukan BPJS selain keempat lembaga tersebut akan dibentuk lembaga baru yang pembentukannya melalui undang-undang.

Pada dasarnya, keempat lembaga tersebut merupakan

Persero yang dibentuk oleh pemerintah, yang tentu saja ia tunduk pada ketentuan-ketentuan mengenai perusahaan, misalnya UU Nomor 1 Tahun 1995. Dalam penyelenggaraannya, semua komponen dari mulai masyarakat/pekerja; pemberi kerja dan pemerintah harus memberikan kontribusi. Pemda dalam SJSN ditempatkan sebagai fasilitator dan membantu badan-badan penyelenggara di daerah-daerah terutama dalam pelaksanaan *law enforcement*.²² Padahal selama ini, pemda telah begitu berperan dalam pelaksanaan program Jamsostek di daerahnya masing-masing.

Sudah selayaknya bahwa penyelenggaraan sistem jaminan sosial bukan diselenggarakan oleh lembaga yang mencari keuntungan, dalam artian bukan badan usaha seperti Persero atau BUMN. Melainkan oleh badan pemerintah yang betul-betul tidak mencari keuntungan, karena hak atas jaminan sosial bukanlah merupakan *commercial good* atau komoditi yang bisa diperdagangkan secara bebas dengan kompetisi. Ia merupakan hak

masyarakat yang membebankan kepada negara untuk menghormati, melindungi dan melaksanakannya. Keempat lembaga yang ditunjuk UU SJSN itu sebelumnya merupakan badan usaha yang tentu saja targetnya adalah mencari keuntungan (*profit oriented*).

Sebenarnya badan usaha yang berupa persero tidaklah tepat dijadikan badan penyelenggara, karena tanggung jawab pemerintah untuk melaksanakan hak atas jaminan sosial masih terbatas atau terikat dengan modal yang disetor yang mengacu pada UU Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perusahaan. Lagipula, seharusnya pemenuhan hak atas jaminan sosial dibiayai APBN sehingga diperlukan badan yang tidak berbentuk badan usaha.

Terlepas dari badan penyelenggara dalam bentuk idealnya, pengaturan mengenai BPJS dalam UU SJSN telah dipermasalahkan pemda, terutama Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Pengaturan UU SJSN yang hanya menunjuk empat badan penyelenggara sistem jaminan nasional, dianggap bertentangan dengan

konstitusi, yaitu, menghambat pemda mengembangkan sistem jaminan sosial di daerahnya. Sementara dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa salah satu kewajiban pemda adalah mengembangkan sistem jaminan sosial. Itulah mengapa Provinsi Jawa Timur mengajukan *judicial review* UU SJSN ke MK.

E. Pengajuan *Judicial Review*: Konflik Kewenangan?

Seperti disebutkan di muka, Pemerintah Provinsi Jawa Timur, yang diwakili Ketua DPRD dan Ketua Komisi E DPRD –sebagai Pemohon I– mengajukan permohonan *judicial review* UU SJSN Sistem Jaminan Sosial Nasional ke MK.²³ Ketentuan yang dimintakan untuk diuji yaitu Pasal 5 ayat (1), ayat (3), ayat (4) dan Pasal 52 UU SJSN.

Pada intinya permohonan *judicial review* ini diajukan karena pemohon I mendapat amanah konstitusi untuk mengatur dan mengawasi pelaksanaan kewenangan pemda provinsi, di antaranya menjalan-

kan kewajiban untuk mengembangkan sistem jaminan sosial. Tetapi kewajiban ini diabaikan oleh Pasal 5 ayat (1), (3), dan (4) dan Pasal 52 UU SJSN yang mengatur bahwa:

- (1) *Badan Penyelenggara Jaminan Sosial harus dibentuk dengan Undang-Undang.*
- (2) *Sejak berlakunya Undang-Undang ini, badan penyelenggara jaminan sosial yang ada dinyatakan sebagai Badan Penyelenggara Jaminan Sosial menurut Undang-Undang ini.*
- (3) *Badan Penyelenggara Jaminan Sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah:*
 - a. *Perusahaan Perseroan (Persero) Jaminan Sosial Tenaga Kerja (JAM SOSTEK);*
 - b. *Perusahaan Perseroan (Persero) Dana Tabungan dan Asuransi Pegawai Negeri (TAS PEN);*
 - c. *Perusahaan Perseroan (Persero) Asuransi Sosial Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ASABRI); dan*

d. *Perusahaan Perseroan (Persero) Asuransi Kesehatan Indonesia (AS KES).*

(4) *Dalam hal diperlukan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial selain dimaksud pada ayat (3), dapat dibentuk yang baru dengan Undang-Undang.*

Penunjukan BPJS dalam Pasal 5 ayat (3) yang berupa BUMN bukan menjadi kewenangan Pemohon I, akibatnya Pemohon I tidak dapat menjalankan fungsinya sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah dalam menjalankan fungsi pengawasan, pengaturan, dan penganggaran yang berkaitan dengan penyelenggaraan sistem jaminan sosial di daerah. Padahal Pasal 18 ayat (7) UUD 1945 *jo* Pasal 167 UU 32 Tahun 2004 tentang Pemda, pemohon I tetap dibebani tanggung jawab untuk memprioritaskan belanja daerah dalam perwujudan perlindungan dan peningkatan kualitas kehidupan masyarakat dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar, penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan, fasilitas sosial, fasilitas umum yang layak, serta

mengembangkan sistem jaminan sosial. Singkatnya, kewenangan pemohon I dan II untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan di daerah tidak dapat dijalankan akibat bunyi Pasal 5 UU SJSN.

Selain itu, Pasal 5 ayat (1), (3), dan (4) UU SJSN merugikan hak/kewenangan konstitusional para pemohon karena dapat menurunkan daya saing sebagai pelaku pembangunan di daerah. Pasal 5 merusak hubungan wewenang dalam keuangan dan pelayanan umum antara pusat dan daerah. Karena penyelenggaraan sistem jaminan sosial dimonopoli dan disentralisasi oleh pemerintah pusat tanpa memberi ruang gerak dalam penyelenggaraan dan pengembangan sistem jaminan sosial di daerah oleh BPJS yang sudah ada dan dibentuk dan atau ditunjuk oleh Pemda. Dengan demikian, Pasal 5 ayat (1), (3), dan (4) dan Pasal 52 UU SJSN bertentangan dengan Pasal 18 UUD 1945.

Materi muatan dalam Pasal 5 ayat (1), ayat (3) dan ayat (4) dan Pasal 52 UU SJSN dianggap para pemohon bertentangan pula dengan Pasal 1

ayat (3), Pasal 28D ayat (1)²⁴ dan ayat (3)²⁵, Pasal 28I ayat (2)²⁶ dan Pasal 33 ayat (4)²⁷ dan ayat (5) UUD 1945. Karena pengaturan dalam pasal tersebut mengakibatkan telah terjadi dualisme hukum dalam pengaturan sistem jaminan sosial dan mengakibatkan terganggunya pelaksanaan sistem jaminan sosial, yaitu dengan adanya UU No. 23/1992 tentang Kesehatan.

Dualisme itu mengakibatkan tidak adanya pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di depan hukum bagi para pemohon yang menyebabkan pada kebingungan dan kekawatiran atas ancaman keberlangsungan BPJS Kesehatan Masyarakat (Bapel JP KM). Keberadaan Pasal 5 menutup kemungkinan adanya badan penyelenggara jaminan sosial lainnya, dan mengakibatkan ketidakadilan pada para pemohon yang telah membentuk badan penyelenggara di daerah.

Intinya, melalui permohonan tersebut, para pemohon meminta MK untuk meny-

takan materi muatan dalam Pasal 5 ayat (1), ayat (3) dan ayat (4) dan Pasal 52 UU SJSN tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Karena bertentangan muatannya bertentangan dengan ketentuan: (i) Pasal 18 dan Pasal 18A UUD 1945; dan; (ii) Pasal 1 ayat (3), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3), Pasal 28I ayat (2) dan Pasal 33 ayat (4) dan ayat (5) UUD 1945.

Terhadap pengajuan permohonan uji materiil tersebut, pemerintah telah memberikan tanggapannya. Pada intinya pemerintah berpendapat bahwa keberadaan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) berdasarkan UU SJSN tidak berarti daerah tidak diberikan kesempatan untuk mengelola dan melaksanakan jaminan sosial. Bahwa jumlah BPJS di negara--negara yang menganut ekonomi kapitalis sekalipun dibatasi dengan undang-undang bahkan terdapat kecenderungan menjadi badan tunggal (*single payer*), misalnya di negara Korea Selatan, Filipina dan Taiwan. Tidak ada satu negara di dunia yang memberikan kewenangan pengaturan jaminan sosial kepada daerah

atau pemerintah negara bagian. Sehingga Pemerintah tidak sependapat dengan anggapan bahwa Sistem Jaminan Sosial seyogyanya semata-mata menjadi kewenangan dari Pemda bukan diatur secara terpusat oleh Pemerintah Pusat. UU SJSN disusun untuk memenuhi amanat Pasal 28H ayat (3) UUD 1945.

UU SJSN memberikan kesempatan yang lebih luas kepada daerah dalam mengembangkan jaminan bagi seluruh warga negara di daerah. Oleh karenanya pemerintah memohon untuk menyatakan Pasal 5 ayat (1), ayat (3), ayat (4); dan Pasal 52 UU SJSN mempunyai kekuatan hukum dan berlaku karena tidak bertentangan dengan UUD 1945

Tampak bahwa permohonan yang diajukan tersebut menitikberatkan bahwa keberadaan pasal yang mengatur mengenai BPJS dalam UU SJSN menghambat pelaksanaan otonomi daerah karena menghalangi kewenangan pemda untuk mengembangkan sistem jaminan sosial. Dengan demikian, pengajuan ini pada dasarnya menganggap UU

SJSN telah mengakibatkan konflik kewenangan antara pemerintah pusat dan pemda.

Permohonan ini belum menempatkan jaminan sosial sebagai hak asasi manusia yang menjadi kewajibannya sebagaimana ditentukan dalam konstitusi dan UU Pemda. Jaminan sosial masih ditempatkan sebagai kewajiban/kewenangan daerah semata untuk mengembangkannya bukan sebagai kewajiban dalam rangka untuk menghormati, melindungi dan melaksanakan hak asasi manusia. Selain itu, dengan diikutkannya Ketua Satuan Pelaksana Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat sebagai pemohon II; dan Ketua Perhimpunan Badan Penyelenggara Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat sebagai pemohon III, tampak bahwa motif yang mendasari permohonan *judicial review* tersebut untuk melindungi kepentingan-kepentingan lembaga tersebut.

Permohonan yang diajukan tersebut beranggapan bahwa sistem jaminan sosial merupakan semata-mata kewenangan daerah. Sementara

karena konstitusi telah secara tegas mewajibkan negara untuk mengembangkan sistem jaminan sosial tetapi UUD 1945 tidak mewajibkan kepada negara untuk menganut atau memilih sistem tertentu dalam pengembangannya. UUD 1945 hanya menentukan kriteria konstitusional –yang sekaligus merupakan tujuan– dari sistem jaminan sosial yang harus dikembangkan negara, yaitu harus mencakup seluruh rakyat dengan maksud memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan. Sehingga sistem apapun yang dipilih dalam pengembangan jaminan sosial tersebut harus dianggap konstitusional sepanjang ia mencakup seluruh rakyat dan dimaksudkan untuk meningkatkan keberdayaan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.

Mengenai pengertian “negara”, MK berpendapat bahwa, secara historis, cita negara yang tertuang dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945, tidak terlepas dari arus utama (*mainstream*) pe-

mikiran yang berkembang pada saat UUD 1945 disusun, yakni negara kesejahteraan (*welfare state* atau *welvaart staat*), yang mewajibkan negara bertanggungjawab dalam urusan kesejahteraan rakyatnya. Dengan demikian, terminologi “negara” dalam Pasal 34 ayat (2) UUD 1945, sesungguhnya lebih menunjuk kepada pelaksanaan fungsi pelayanan sosial negara bagi rakyat atau warga negaranya. Sehingga, fungsi tersebut merupakan bagian dari fungsi-fungsi pemegang kekuasaan pemerintahan negara menurut UUD 1945. Agar fungsi dimaksud dapat berjalan, maka pemegang kekuasaan pemerintahan negara membutuhkan wewenang.

Berdasarkan UUD 1945, kekuasaan pemerintahan negara dilaksanakan oleh pemerintah (pusat) dan pemda, sehingga pada pemda pun melekat pula fungsi pelayanan sosial itu. Dengan demikian, pemda juga memiliki wewenang guna melaksanakan fungsi tersebut. Hal itu sebagai konsekuensi logis dari dianutnya ajaran otonomi, sebagaimana diatur terutama dalam Pasal 18

ayat (2) ayat (5) UUD 1945, yang secara tegas telah dijabarkan pula dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

MK tidak sependapat dengan pendirian pemerintah maupun DPR yang menyatakan bahwa kewenangan untuk menyelenggarakan sistem jaminan sosial secara eksklusif merupakan kewenangan pemerintah (pusat) karena bertentangan dengan makna pengertian negara yang di dalamnya mencakup pula pemda. MK juga tidak sependapat dengan pemohon yang mendalilkan kewenangan itu secara eksklusif merupakan kewenangan daerah. Sebab, jika jalan pikiran demikian diikuti, maka di satu pihak, besar kemungkinan terjadi keadaan di mana hanya daerah-daerah tertentu saja yang mampu menyelenggarakan sistem jaminan sosial dan itu pun tidak menjamin bahwa jaminan sosial cukup memenuhi standar kebutuhan hidup yang layak antara daerah yang satu dengan daerah yang lain.

MK berpendapat bahwa pengembangan sistem jaminan sosial bukan hanya menjadi

kewenangan pemerintah pusat tetapi dapat juga menjadi kewenangan pemda, maka UU SJSN tidak boleh menutup peluang pemda untuk ikut juga mengembangkan sistem jaminan sosial. Ketentuan Pasal 5 UU SJSN menutup peluang pemda, karena tidak memungkinkan bagi pemda untuk membentuk badan penyelenggara jaminan sosial tingkat daerah. Padahal pemda justru diwajibkan untuk mengembangkan sistem jaminan sosial. Berdasarkan pertimbangannya tersebut MK menyatakan bahwa Pasal 5 ayat (2), (3), dan (4) UU SJSN tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat karena bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pada dasarnya, baik permohonan maupun tanggapan pemerintah mengenai perkara tersebut lebih menempatkan kewenangan untuk membentuk Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS), yaitu yang diatur dalam Pasal 5 UU SJSN. MK telah mengeluarkan putusannya yang intinya mengatakan bahwa Pasal 5 menutup kewenangan pemda untuk mengem-

bangkan sistem jaminan sosial.

Putusan MK di atas telah melihat bahwa jaminan sosial merupakan bagian dari hak asasi manusia, di mana negara mempunyai tanggung jawab menjalankan kewajibannya. Untuk menjalankan kewajiban itu MK telah menyadari bahwa tidak selayaknya ada dikotomi antara pemerintah pusat dan daerah. Semua pemerintah, baik pusat maupun daerah mempunyai kewajiban (tanggung jawab) dalam memenuhi, menghormati, melindungi dan melaksanakan hak atas jaminan sosial. Dengan demikian, MK menempatkan kembali posisi hak atas jaminan sosial sebagai tanggung jawab negara yang menimbulkan kewajiban kepada negara untuk memenuhinya. Walaupun MK telah menempatkan jaminan sosial sebagai hak asasi manusia, tetapi dalam putusan MK masih melihat permasalahan tersebut sebagai konflik kewenangan antara pemerintah pusat dan pemda. Hal ini dapat dilihat dari pertimbangan putusan MK yang menyatakan “...*agar pelaksanaan fungsi pelayanan sosial negara dapat berjalan,*

maka pemegang kekuasaan pemerintahan negara membutuhkan wewenang.”

Tetapi, sebenarnya yang perlu dipertanyakan ulang adalah apakah substansi Pasal 5 UU SJSN menghilangkan kewajiban pemda dalam menjalankan tanggung jawabnya untuk menghormati, melindungi, dan melaksanakan hak atas jaminan sosial? Dilihat dari substansinya, pasal tersebut tidak menutup tanggung jawab Pemda untuk menjalankan kewajibannya di bidang hak atas jaminan sosial. Tetapi membatasi kewenangan Pemda membentuk badan penyelenggara jaminan sosial di daerah. Pemenuhan hak atas jaminan sosial tidak melulu harus dilakukan melalui badan penyelenggara. Tetapi bisa memanfaatkan sistem yang sudah ada selama ini, misalnya dinas sosial dan sebagainya. Atau misalnya menjadi fasilitator pemerintah pusat untuk mewujudkan cita-cita bersama menyejahterakan warga negara. Permasalahan substansi Pasal 5 UU SJSN sebenarnya adalah, mengapa ia menunjuk keempat lembaga tersebut (Jamsostek,

Taspen, Asabri, dan Askes). Hal inilah yang perlu ditinjau ulang. Bukan dalam konteks kewenangan pusat atau daerah untuk membentuk badan penyelenggara jaminan sosial.

Tidak berlakunya Pasal 5 UU SJSN adalah peluang bagi pemda untuk dapat membentuk badan penyelenggara jaminan sosial sendiri, peluang pula bagi badan-badan usaha lainnya. Dalam artian mengembangkan sistem jaminan sosial sendiri-sendiri. Sehingga nantinya penyelenggara jaminan sosial bisa badan yang dibentuk pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan swasta. Dengan demikian dapat saja terjadi persaingan usaha dalam pelaksanaannya.

G. Penutup

Selama ini jaminan sosial masih ditempatkan sebagai sesuatu yang dapat diperdagangkan. Dengan diajukannya permohonan *judicial review*, hak atas jaminan sosial belum diperlakukan sebagai mana mestinya. Ia masih dianggap sebagai suatu kewenangan saja, yaitu: domain pemerintah pusat atau pemerintah daerah,

dan belum ditempatkan sebagai tanggungjawab bersama baik pusat maupun daerah untuk menghormati, melindungi, dan melaksanakannya. Kekhawatiran lain adalah terjadi kontinuitas praktik-praktik memperlakukan hak atas jaminan sosial seperti *commercial good* yang layak untuk diperdagangkan.

Pada dasarnya yang dipermasalahkan dalam pengajuan permohonan *judicial review* tersebut adalah masalah kewenangan belaka, yaitu kewenangan untuk membentuk badan penyelenggara jaminan sosial, yaitu ada di tangan pemerintah pusat atau pemda. MK tidak sependapat dengan pengakuan sepihak, baik pemerintah pusat maupun daerah, mengenai pembentukan badan penyelenggara jaminan sosial sebagai kewenangan eksklusif pusat atau daerah. Tetapi MK berpendapat bahwa Pasal 5 UU SJSN menutup peluang pemda untuk mengembangkan sistem jaminan sosial.

Sebenarnya Pasal 5 UU SJSN tidak menutup pemda untuk mengembangkan sistem jaminan sosial, tapi hanya me-

nutup pembentukan badan penyelenggara jaminan sosial di daerah. Pengembangan sistem jaminan sosial tidaklah mesti membentuk badan penyelenggara di daerah. Ia dapat dilaksanakan dengan metode-metode lain yang diperhitungkan dengan cermat agar hak setiap orang terhadap jaminan sosial dapat dipenuhi.

Setelah Pasal 5 UU SJSN dinyatakan tidak mempunyai kekuatan yang mengikat, hal yang perlu diperhatikan adalah kemungkinan-kemungkinan tentang pelanggaran terhadap hak atas jaminan sosial. Apakah pemerintah pusat dan daerah dapat menjamin bahwa pelaksanaan tanggung jawabnya di bidang hak atas jaminan sosial tidak terjadi bentuk pengabaian-pengabaian, atau bentuk-bentuk pelanggaran lainnya, baik melalui kebijakan yang dibentuk maupun pelanggaran melalui pejabat pemerintah. Jangan sampai kegagalan demi kegagalan negara dalam menghormati, melindungi dan melaksanakan hak atas jaminan sosial kembali terulang. □

Endnotes

¹ Pasal 5 UU SJSN pada intinya menentukan bahwa hanya Perusahaan Perseroan (Persero) Jaminan Sosial Tenaga Kerja (JAMSOSTEK); Perusahaan Perseroan (Persero) Dana Tabungan dan Asuransi Pegawai Negeri (TASPEN); Perusahaan Perseroan (Persero) Asuransi Sosial Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ASABRI); dan Perusahaan Perseroan (Persero) Asuransi Kesehatan Indonesia (ASKES).

² Yang diwakili oleh Ketua DPRD dan Ketua Komisi E DPRD Jawa Timur yang memberikan kuasa kepada Sri Kusmini, S.KM. (Pengurus Badan Penyelenggara Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat Provinsi Jawa Timur) dan Anton Hardianto, S.H., S.Psi. (Pengurus Badan Penyelenggara Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat Provinsi Jawa Timur) sebagai Pemohon I. Pemohon II dan III secara berturut-turut adalah Edy Heriyanto, S.H. (Ketua Satuan Pelaksana Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat Rembang Sehat) dan Dra. Nurhayati Aminullah, MHP., HIA. (Ketua Perhimpunan Badan Penyelenggara Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat)

³ Sentanoe Kertonegoro, *Jaminan Sosial: Prinsip dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Penerbit Mutiara, Jakarta, 1982.

⁴ Lihat Priyono Tjiptoherijanto, *Jaminan Sosial Tenaga*

Kerja di Indonesia, <http://pk.ut.ac.id/jsi>

⁵ Lihat Priyono Tjiptoherijanto, Jaminan Sosial Tenaga Kerja Di Indonesia, <http://pk.ut.ac.id/jsi/91priyono.htm>

⁶ Lihat Priyono Tjiptoherijanto, Jaminan Sosial Tenaga Kerja di Indonesia, <http://pk.ut.ac.id/jsi/91priyono.htm>

⁷ Dalam pelaksanaannya, jaminan sosial menggunakan sistem perlindungan karena mempunyai berbagai program, jenis, metode, pembiayaan, jangka-waktu, kepesertaan yang berbeda-beda sehingga membutuhkan keterpaduan Untuk lebih jelas mengenai macam-macam jaminan sosial ini, lihat: Priyono Tjiptoherijanto, Jaminan Sosial Tenaga Kerja di Indonesia, <http://pk.ut.ac.id/jsi/91priyono.htm>

⁸ Lihat, Kartono Mohamad, Sistem Jaminan Sosial Nasional dan “Welfare State”, *Kompas*, Rabu, 16 Juni 2004

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Lihat, *Ibid.*

¹¹ Lihat, Priyono Tjiptoherijanto, Jaminan Sosial Tenaga Kerja di Indonesia, <http://pk.ut.ac.id/jsi/91priyono.htm>

¹² Kovenan hak ekosob dan Kovenan hak sipil disahkan oleh Majelis Umum PBB pada tahun 1966 dan mulai diberlakukan pada tahun 1976. Kedua kovenan ini tidak lain adalah penjabaran dari Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia. Oleh karenanya ia dianggap sebagai *the international bill of human*

rights.

¹³ Lihat, *Pedoman Maastricht untuk Pelanggaran Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya.*

¹⁴ Lihat, *Ibid.*

¹⁵ Informasi terakhir diketahui bahwa Indonesia berencana segera akan meratifikasi Kovenan Hak Ekosob, hal ini dapat diketahui dengan disetujuinya rancangan undang-undang ratifikasi Kovenan tersebut dalam sidang paripurna DPR-RI pada penghujung September 2005, namun belum diundangkan

¹⁶ Lihat, Ifdhal Kasim, *Op.Cit.*

¹⁷ Edi Suharto, Jaminan Sosial (Bagian Dua): Mencermati Asuransi Kesejahteraan Sosial (Askesos) yang Dikembangkan Depsos, <http://www.policy.hu/suharto/makIndo12.html>

¹⁸ Pengembangan sistem jaminan sosial di Indonesia masih sangat lemah, sporadis dan belum terintegrasi dengan agenda pembangunan nasional, khususnya bidang kesejahteraan sosial. Lihat, *Ibid.*

¹⁹ Pada dasarnya UU SJSN ini diharapkan pemerintah dapat menjadi payung bagi sistem jaminan sosial di Indonesia. Selain itu, diarahkan untuk memperluas cakupan kepesertaan dan meningkatkan jenis jaminan sosial. SJSN mencakup 5 program, yang terbagi dalam program jangka pendek –yaitu: Jaminan Kesehatan dan Jaminan Kecelakaan Kerja– dan jangka panjang –yaitu: Jamin-

an Hari Tua, Jaminan Pensiun, dan Jaminan Kematian— yang diberikan kepada pekerja sektor formal dan informal. Karakter utama dari mekanisme SJSN adalah asuransi sosial.

²⁰ Kartono Mohamad, Sistem Jaminan Sosial Nasional dan “Welfare State”, *Kompas*, Rabu, 16 Juni 2004.

²¹ Lihat, *Ibid.*

²² Lihat, Bambang Purwoko, “SJSN Hak Masyarakat dan Kewajiban Negara”. <http://www.pikiran-rakyat.com/cetak/2005/0905/26/0802.htm>

²³ Permohonan diajukan pada hari Senin tanggal 21 Feb-

ruari 2005 dengan Perkara Nomor 007/PUU-III/2005. Selain Pemerintah Provinsi Jawa Timur, bertindak pula sebagai pemohon II Edy Heriyanto, S.H. —Ketua Satuan Pelaksana Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat Rembang Sehat, Rembang, bertindak untuk dan atas nama Satuan Pelaksana Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat; dan Pemohon III Dra. Nurhayati Aminullah, MHP., HIA. —Ketua Perhimpunan Badan Penyelenggara Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat) bertindak untuk dan atas nama Perhimpunan Badan Penyelenggara Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat (selanjutnya disebut sebagai PERBAPEL JPKM)

²⁴ “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di depan hukum.”

²⁵ “Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.”

²⁶ “Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang diskriminatif itu.”

²⁷ “Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, keman-

PUTUSAN MK TENTANG UU SJSN: Mengembalikan Jaminan Sosial Sebagai Hak Asasi Manusia?

OLEH FAJRIMEI A. GOFAR, S.H.

Peneliti pada Lembaga Studi dan Advokasi
Masyarakat (ELSAM)



A. Pengantar

Dalam beberapa instrumen internasional telah diakui bahwa setiap orang berhak atas jaminan sosial. Hak ini di antaranya tercantum dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM), kemudian diperkuat lagi setelah disahkannya Kovenan Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya sebagai pendamping Kovenan Hak Sipil dan Politik. Begitu pula dalam beberapa instrumen hukum nasional, jaminan sosial diakui

sebagai hak asasi manusia dalam peraturan perundang-undangan, di antaranya dapat dilihat dalam UUD 1945 Perubahan Kedua dan Perubahan Keempat, UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dan UU Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

Karena jaminan sosial merupakan hak asasi manusia, maka ia menimbulkan suatu kewajiban pada negara untuk melindungi, menghormati dan

melaksanakannya. Kewajiban ini telah tertuang pula baik dalam instrumen internasional dan nasional. Sebagai contoh misalnya dalam Pasal 28I ayat (4) UUD 1945 Perubahan Kedua disebutkan bahwa “*Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.*”

Khusus untuk jaminan sosial, kewajiban negara, dalam hal ini pemerintah, juga secara tegas disebutkan dalam Pasal 34 ayat (2) UUD 1945 Perubahan Keempat, yang menyatakan bahwa “*Negara mengembangkan sistem jaringan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.*” Dalam konteks hak asasi manusia, kewajiban – atau lebih tepatnya tanggung jawab – ini tidak hanya merupakan kewajiban negara dalam artian pemerintah pusat semata, melainkan juga pemerintah daerah. Hal inilah yang mendasari mengapa dalam Pasal 22 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

menyebutkan bahwa salah satu kewajiban pemda dalam menyelenggarakan otonomi daerah adalah mengembangkan sistem jaminan sosial (Pasal 22 huruf h UU Nomor 32 Tahun 2004).

Pemerintah pusat, dalam kaitannya untuk melaksanakan kewajiban konstitusi telah membentuk UU Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN). Undang-undang ini pada dasarnya ingin menjabarkan kewajiban negara untuk memenuhi hak atas jaminan sosial warga negara. Tetapi sayangnya, beberapa ketentuan yang diatur dalam undang-undang tersebut dianggap menghambat, bahkan melanggar hak konstitusi yang dimiliki pemda untuk mengembangkan sistem jaminan sosial. Terutama ketentuan Pasal 5 UU SJSN yang mengatur mengenai badan penyelenggara sistem jaminan sosial nasional yang hanya diberikan kepada empat institusi.¹

Akibatnya, karena pengaturan yang demikian itu, Pemda Jawa Timur mengajukan Permohonan uji materiil ter-

hadap UU SJSN tersebut ke Mahkamah Konstitusi (MK).² Pengajuan permohonan tersebut telah diputus oleh MK pada bulan Agustus 2005 (Perkara Nomor 007/PUU-III/2005), yang isinya, di antaranya, menyatakan Pasal 5 SJSN tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Dengan kata lain, permohonan Pemda Jawa Timur dikabulkan.

Tulisan ini sebenarnya tidak diarahkan untuk mengeksaminasi putusan MK tersebut. Tetapi, melalui putusan itu, lebih diarahkan untuk mengelaborasi lebih jauh bagaimana hak atas jaminan sosial, sebagai hak asasi manusia diperlakukan, baik oleh pemerintah pusat maupun pemda. Apakah pengajuan permohonan tersebut hanya merupakan konflik kewenangan antara pemerintah pusat dan pemda semata; apakah MK melalui putusnya telah mengembalikan posisi hak atas jaminan sosial sebagaimana mestinya, serta bagaimana akibatnya terhadap perlindungan, penghormatan serta pelaksanaan hak atas jaminan sosial di Indonesia

setelah perkara itu diputus oleh MK.

Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut, tulisan ini akan membahas bagaimana kedudukan hak atas jaminan sosial, baik dalam instrumen hukum internasional maupun hukum nasional sebagai hak asasi manusia. Bagaimana pelaksanaan hak atas jaminan sosial di Indonesia selama ini, selanjutnya suatu analisa terhadap putusan MK yang memeriksa perkara tersebut dalam perspektif hak asasi manusia. Pada bagian akhir, tulisan ini ditutup dengan suatu kesimpulan.

B. Sekilas Mengenai Jaminan Sosial

Jaminan sosial untuk pertama kali diperkenalkan oleh Jerman sekitar tahun 1883 di bawah Kanselir Bismarck, yaitu dengan diciptakannya asuransi sakit untuk pertama kali. Kemudian, pada tahun 1884 diciptakan asuransi kecelakaan kerja, sementara asuransi cacat, asuransi hari tua dibentuk pada tahun 1889. Berbagai asuransi tersebut diwajibkan terhadap para pekerja pencari upah, dan

dibiayai dengan iuran dari para pekerja sendiri dan pemberi kerjanya.³ Pada waktu itu, asuransi-asuransi itu sangat besar kegunaannya bagi kepentingan usaha maupun para pekerja, akhirnya ia kemudian makin berkembang, dikenal dan menyebar ke seluruh Eropa. Terlebih lagi dengan terjadinya revolusi Industri yang memerlukan banyak pekerja.⁴

Jaminan sosial sendiri dianggap belum memiliki pengertian yang baku. Istilah jaminan sosial kerap digunakan secara bergantian atau diartikan sama dengan perlindungan sosial, kebijakan sosial, bantuan sosial, asuransi sosial, dan sebagainya. Namun, Konvensi ILO Nomor 102 Tahun 1952 telah mencoba untuk meletakkan prinsip-prinsip dasar umum jaminan sosial, yang menjelaskan bahwa jaminan sosial (standar minimum) adalah perlindungan yang diberikan masyarakat untuk para anggotanya melalui seperangkat instrumen publik, terhadap kesulitan ekonomi dan sosial yang disebabkan karena terhentinya atau turunnya penghasilan diakibatkan oleh sakit,

hamil, kecelakaan kerja, pengangguran, cacat, hari tua, dan kematian; pemberian perawatan medis; dan pemberian subsidi bagi keluarga yang mempunyai anak.⁵ Meskipun demikian, dalam segi pelaksanaan terdapat beberapa sifat umum yang dapat dikenali, di antaranya:⁶ merupakan program publik, memberikan perlindungan, dan mempunyai tujuan sosial yang mempengaruhi hajat hidup orang banyak. Dengan demikian, pada intinya konsep jaminan sosial diartikan sebagai program yang bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.⁷

Hal semacam ini sebenarnya sudah banyak dilakukan di negara lain dan biasanya disebut sebagai kebijakan *welfare state*. Menurut Kartono Mohamad, kata *welfare state* memang sulit diterjemahkan dengan tepat dan ringkas ke dalam bahasa Indonesia. *Welfare state* bukanlah negara kesejahteraan, tetapi lebih tepat diartikan bahwa beberapa pelayanan yang berkaitan dengan kesejahteraan warga negara yang sepenuhnya disediakan oleh pemerintah, khusus-

nya pendidikan dan pelayanan kesehatan (*medical care*).⁸ Beberapa negara Eropa Barat bahkan menambahkan juga jaminan hari tua (pensiun) dan kecelakaan kerja. Konsep *welfare state* sebenarnya dilaksanakan di negara-negara dengan sistem kapitalis (termasuk Swedia yang sosialis), sedangkan di negara-negara komunis yang dikenal adalah “sistem sosialis”. Bedanya terletak pada sumber dana untuk membiayai pelayanan-pelayanan tersebut. Di negara-negara kapitalis seperti negara-negara Eropa Barat, dana itu diperoleh dari iuran warga negara (pekerja), iuran dari pengusaha (*employer*), dan sebagian kecil diambil dari kas negara.⁹

Di negara-negara komunis, karena tidak ada pengusaha (swasta), maka dana itu sepenuhnya ditanggung oleh negara. Praktis semua pekerja adalah bekerja untuk negara, oleh karena itu kesejahteraan mereka juga ditanggung oleh negara. Di negara kapitalis yang liberal, seperti Amerika Serikat (AS). Hal itu sepenuhnya diserahkan kepada setiap warga negara, melalui sistem asuransi

swasta yang mandiri. Hanya untuk mereka yang miskin dan menganggur diberi bantuan untuk pelayanan kesehatan melalui program *Medicaid*, dan untuk yang sudah lanjut usia (di atas 65 tahun) mendapat santunan dari program *Medicare*.¹⁰

Di Indonesia sendiri sudah ada beberapa program jaminan sosial dalam bentuk asuransi sosial, tapi baru mencakup sebagian kecil pekerja di sektor formal. Sebenarnya jaminan sosial ini mulai dilaksanakan beberapa saat setelah kemerdekaan yaitu dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1947 tentang Kecelakaan. Bahkan bagi pegawai negeri, jaminan sosial yang berupa pemberian pensiun telah diberikan sejak jaman kolonial Belanda. Dewasa ini terdapat 5 (lima) lembaga penyelenggara asuransi/jaminan sosial yaitu PT Taspen, PT Asabri, PT Askes, PT Jamsostek, dan PT Jasa Raharja.¹¹ Namun, untuk mereka yang seharusnya dilindungi, dihormati, dan dipenuhi hak atas jaminan sosial, di antaranya kelompok rentan, termarginalkan, miskin secara ekonomi,

dan sebagainya, belum terlaksana dengan baik.

C. Kedudukan Jaminan Sosial Sebagai Hak Asasi Manusia

Karena ia bertujuan untuk menyejahterahkan, dalam artian membebaskan manusia dari rasa ketakutan terhadap kemelaratan, meningkatkan martabat manusia, maka jaminan sosial dimasukkan sebagai bagian dari hak asasi manusia yang melekat pada diri setiap orang. Pengakuan jaminan sosial sebagai hak asasi manusia secara universal telah dicantumkan dalam Pasal 22 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM), yang menyatakan:

“Setiap orang, sebagai anggota masyarakat, mempunyai hak jaminan sosial, dan mendapat bagian dari realisasi, lewat usaha nasional dan kerjasama internasional dan sesuai dengan pengaturan dan kemampuan setiap negaranya, atas hak ekonomi, sosial dan kebudayaan yang sangat dibutuhkan bagi martabatnya dan pengembangan kepribadiannya secara bebas.”

Selain itu disebutkan pula secara eksplisit dalam Pasal 25 DUHAM yang menyatakan bahwa:

“Setiap orang mempunyai hak atas standar hidup yang memadai bagi kesehatan dirinya dan keluarganya, termasuk makan, pakaian, perumahan, pengobatan, dan pelayanan sosial, dan atas jaminan dalam menghadapi pengangguran, sakit, cacat, kematian suami atau istri, hari haritua, atau menghadapi situasi kehidupan sulit yang di luar kemauannya.”

Pernyataan bahwa setiap orang mempunyai hak atas jaminan sosial kemudian dipertegas lagi dalam Kovenan Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (baca: ekosob). Dalam Pasal 9 Kovenan Hak Ekosob disebutkan bahwa *“Negara Pihak dalam Kovenan ini mengakui hak setiap orang atas jaminan sosial, termasuk asuransi sosial.”* Hak atas jaminan sosial ini kemudian diakui sebagai hak dasar manusia dalam berbagai instrumen internasional yang merupakan turunan dari Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, Ko-

venan Hak Sipil dan Politik, serta Kovenan Hak Ekosob.

Sementara dalam Konvensi ILO Nomor 102 Tahun 1952 disebutkan bahwa setiap negara mesti memiliki standar minimum program jaminan sosial yang mencakup tunjangan tunai hari tua, sakit, cacat, kematian, pengangguran, serta pelayanan medis bagi tenaga kerja yang sakit. Konvensi ini menyatakan bahwa setiap negara harus bertanggungjawab terhadap tiga perlindungan dasar bagi masyarakatnya, yaitu: perlindungan hari tua atau pengangguran, kecelakaan kerja, dan kematian.

Dalam konteks hak asasi manusia, hak atas jaminan sosial ini merupakan salah satu dari bermacam-macam hak yang diakui dalam Kovenan Ekosob. Oleh karena itu, ia digolongkan sebagai hak ekosob walaupun sebenarnya perbedaan ini telah banyak mendapatkan tentangan. Hak ekosob tidaklah berbeda dengan hak Sipil, ia juga merupakan bagian yang esensial dalam hukum hak asasi manusia internasional. Bersama-sama dengan hak Sipil ia menjadi ba-

gian dari *the internasional bill of human rights*.¹² Dengan demikian, kedudukan hak ekosob, termasuk hak atas jaminan sosial di dalamnya, sangat penting dalam hukum hak asasi manusia internasional. Ia menjadi acuan pencapaian bersama dalam pemajuan hak asasi manusia.

Seperti halnya dengan hak Sipil, hak ekosob membebaskan tiga tipe kewajiban yang berbeda kepada negara, yaitu kewajiban untuk menghormati, melindungi, dan melaksanakan. Kegagalan dalam melaksanakan salah satu kewajiban ini merupakan pelanggaran hak-hak tersebut.¹³ Kewajiban untuk menghormati mengharuskan negara menahan diri untuk tidak campur tangan dalam dinikmatinya hak-hak ekosob. Kewajiban untuk melindungi berarti mengharuskan negara untuk mencegah pelanggaran hak tersebut oleh pihak ketiga. Sedangkan kewajiban untuk melaksanakan mengharuskan negara untuk mengambil tindakan-tindakan legislatif, administratif, anggaran, hukum dan semua tindakan lain yang

memadai guna pelaksanaan sepenuhnya dari semua hak tersebut.

Kewajiban-kewajiban tersebut (menghormati, melindungi, dan melaksanakan) mengandung unsur kewajiban mengenai tindakan dan mengenai hasil. Kewajiban mengenai tindakan membutuhkan tindakan yang diperhitungkan dengan cermat untuk melaksanakan dipenuhinya suatu hak tertentu. Sementara kewajiban mengenai hasil mengharuskan negara untuk mencapai target tertentu guna memenuhi standar substantif terinci.¹⁴

Negara Indonesia belum menjadi pihak dalam kovenan ini, dalam artian belum meratifikasi.¹⁵ Sehingga Indonesia dianggap belum terikat pada kewajiban-kewajiban yang tercantum dalam Kovenan Hak Ekosob. Tetapi Kovenan Hak Ekosob ini telah diratifikasi lebih dari 145 negara. Tingginya angka negara yang telah meratifikasi menunjukkan bahwa Kovenan Hak Ekosob mempunyai karakter universalitas yang sangat kuat. Sebagian ahli hukum hak asasi manusia internasional menganggap bahwa

perjanjian dengan karakter yang demikian itu, telah memiliki kedudukan sebagai bagian dari hukum kebiasaan internasional sehingga mengikat negara dengan atau tanpa meratifikasinya.¹⁶

Walaupun Indonesia belum meratifikasi Kovenan Hak Ekosob, sebenarnya dalam peraturan perundang-undangan Indonesia telah diakui hak atas jaminan sosial. Di antaranya tercantum dalam UUD 1945, UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dan UU Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

Dalam Pasal 28H UUD 1945 Perubahan Kedua disebutkan bahwa:

- (1) Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.
- (2) Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.

- (3) Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.
- (4) Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun.

Dalam Pasal 41 UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia disebutkan bahwa:

- (1) *Setiap warga negara berhak atas jaminan sosial yang dibutuhkan untuk hidup layak serta untuk perkembangan pribadinya secara utuh.*
- (2) *Setiap penyandang cacat, orang yang berusia lanjut, wanita hamil, dan anak-anak, berhak memperoleh kemudahan dan perlakuan khusus.*

Dalam penjelasan pasal tersebut disebutkan bahwa yang dimaksud dengan “berhak atas jaminan sosial” adalah bahwa setiap warga negara mendapat jaminan sosial sesuai dengan ketentuan per-

aturan perundang-undangan dan kemampuan negara. Berikutnya ayat (2) dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan “kemudahan dan perlakuan khusus” adalah pemberian pelayanan, jasa, atau penyediaan fasilitas dan sarana demi kelancaran, keamanan, kesehatan, dan keselamatan.

Sementara itu dalam Pasal 42 UU Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia disebutkan bahwa:

“Setiap warga negara yang berusia lanjut, cacat fisik dan atau cacat mental berhak memperoleh perawatan, pendidikan, pelatihan, dan bantuan khusus atau biaya negara, untuk menjamin kehidupan yang layak sesuai dengan martabat kemanusiaannya, meningkatkan rasa percaya diri, dan kemampuan berpartisipasi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.”

Dalam Pasal 8 UU Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak disebutkan bahwa:

“Setiap anak berhak memperoleh pelayanan kesehatan dan jaminan sosial se-

suai dengan kebutuhan fisik, mental, spiritual, dan sosial.”

Dengan demikian sangat jelas bahwa jaminan sosial diakui sebagai hak asasi manusia, baik dalam instrumen internasional maupun dalam instrumen hukum nasional. Tentu saja karena ia adalah salah satu hak yang dimiliki setiap orang, maka kewajiban untuk menghormati, melindungi dan melaksanakannya ada pada negara, yang menuntut negara mengambil tindakan-tindakan efektif agar hak tersebut tidak dilanggar. Diabaikannya perlindungan dasar tersebut dianggap sebagai pelanggaran terhadap hak asasi manusia.

D. Pelaksanaan Hak Atas Jaminan Sosial di Indonesia: Dibisniskan?

Dalam Perubahan Kedua UUD 1945 Pasal 28I ayat (4) disebutkan bahwa *“Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.”* Karena jaminan sosial adalah hak asasi manusia, maka merupakan kewajiban negara untuk melindungi, memajukan,

menegakkan, dan memenuhinya. Kewajiban negara ini tercantum pula dalam Pasal 71 UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang menyatakan bahwa:

“Pemerintah wajib dan bertanggung jawab menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukan hak asasi manusia yang diatur dalam Undang-undang ini, peraturan perundang-undangan lain, dan hukum internasional tentang hak asasi manusia yang diterima oleh negara Republik Indonesia.”

Kewajiban pemerintah mengenai hak atas jaminan sosial secara tegas diatur dalam Pasal 34 ayat (2) UUD 1945 Perubahan Keempat, yang menyebutkan bahwa *“Negara mengembangkan sistem jaringan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.”* Dalam konteks hak asasi manusia, kewajiban ini bukan saja kewajiban pemerintah pusat tetapi juga pemda seperti yang tercantum dalam Pasal 22 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemda

yang mewajibkan penda untuk mengembangkan sistem jaminan sosial.

Selama ini Indonesia telah melaksanakan sistem jaminan sosial bagi warga negaranya. Namun, sistem jaminan sosial yang ada di Indonesia belum sesuai dengan standar universal.¹⁷ Selain itu, penyelenggaraan jaminan sosial di Indonesia juga cenderung masih fragmentatif di mana masing-masing lembaga pemerintah maupun swasta memiliki sistem “jaminan sosial” sendiri. Skema jaminan sosial diselenggarakan oleh berbagai jaringan yang dilaksanakan secara sendiri-sendiri, seperti PT Jamsostek, Askes, Asabri, dan Taspen. Sistem dikhususkan untuk kelompok tertentu (umumnya sektor formal), sehingga belum menyentuh sektor informal. Lagipula, jaminan sosial dikelola oleh suatu perusahaan yang berorientasi mencari keuntungan.¹⁸

Dapat dikatakan bahwa perlindungan, penghormatan, dan pelaksanaan hak atas jaminan sosial di Indonesia belum berjalan sebagaimana mestinya. Jaminan sosial belum

menyentuh masyarakat yang seharusnya menjadi prioritas, di antaranya mereka yang termarginalkan, anak-anak terlantar, fakir miskin, dan kelompok-kelompok rentan lainnya. Walaupun telah berlangsung sejak lama, jaminan sosial hanya bisa dinikmati oleh mereka yang bekerja di sektor formal saja, di antaranya mereka yang menjadi pegawai pemerintah, sebagian kecil karyawan-karyawan perusahaan, dan sebagian sangat kecil buruh-buruh pabrik.

Tanggung jawab negara untuk melindungi, menghormati, dan melaksanakan hak atas jaminan sosial lebih banyak diserahkan kepada pihak swasta. Akibatnya jaminan sosial ini lebih berorientasi mencari keuntungan. Lagipula, seperti diberitakan berbagai media massa, pengelolaan jaminan sosial menjadi sasaran empuk berbagai praktik korupsi, dana yang seharusnya menjadi hak nasabah tidak dibayarkan, dan berbagai praktek-praktek lainnya yang melemahkan posisi nasabah.

Hak atas jaminan sosial di Indonesia tidak berbeda

nasibnya dengan hak-hak ekososob lainnya, misalnya hak atas pendidikan, hak atas kesehatan, hak atas pangan, hak atas pekerjaan. Pemenuhan, perlindungan, penghormatannya masih dinomorduakan dan belum menjadi perhatian yang serius negara. Bahkan, ketika terjadi privatisasi, penarikan sejumlah subsidi di berbagai sektor tersebut telah berakibat buruk pada pemenuhan, perlindungan, dan penghormatan hak-hak ekosob tersebut.

Di situasi sekarang, di mana jumlah orang miskin (atau keluarga) di Indonesia tidak berkurang malah kian bertambah. Apalagi setelah pemerintah menaikkan harga BBM, ia menjadi pukulan amat berat bagi mereka yang tidak diuntungkan (baca: miskin). Kebijakan ini telah mengakibatkan bermunculan orang-orang, keluarga-keluarga miskin baru, bahkan jumlah orang gila semakin bertambah. Bagi pelaku bisnis, jumlah masyarakat miskin yang tinggi dapat menjadi peluang besar untuk melakukan bisnis. Di antaranya bisnis yang menjanjikan adalah sistem jaminan sosial.

Sebagai tindak lanjut reformasi kehidupan bernegara, di mana hak asasi manusia menjadi salah satu bagian yang harus dibenahi, Indonesia di antaranya telah mengamandemen UUD 1945, terutama berkenaan dengan hak atas jaminan sosial. Pasal-pasal dalam konstitusi yang mengatur mengenai hak atas jaminan sosial telah dicoba dijabarkan melalui peraturan perundang-undangan, salah satunya adalah dengan membentuk UU SJSN.¹⁹ Tapi sayangnya, undang-undang ini, baik dalam proses perancangan dan pembahasan sampai pengundangan, banyak menuai protes.

Walaupun hak atas jaminan sosial dijadikan pertimbangan pembentukannya, secara substansi, UU SJSN tersebut masih memiliki kekurangan. Di antaranya Kelemahan yang masih melekat pada SJSN adalah masih mengandung *adult bias*, yakni jenis-jenis perlindungan yang diberikan umumnya masih difokuskan untuk melindungi kesejahteraan orang dewasa dan belum secara langsung menyentuh kesejahteraan

anak. Padahal, dalam Pasal 8 UU Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak disebutkan bahwa “*setiap anak berhak memperoleh pelayanan kesehatan dan jaminan sosial sesuai dengan kebutuhan fisik, mental, spiritual, dan sosial.*”

Kelemahan lainnya adalah bahwa meskipun UU SJSN mencakup skema jaminan sosial bagi pekerja informal, skema tersebut belum secara jelas melindungi kelompok masyarakat yang kurang mampu.²⁰ Keadaan ini terutama terkait dengan beberapa kendala, yang antara lain disebabkan oleh: (i) Masih kurang efektifnya organisasi-organisasi sosial “akar rumput” sehingga belum bisa menjadi kelompok penekan terhadap penguasa dan pengusaha untuk bertindak; (ii) Biaya untuk mendanai asuransi sosial sangat tinggi; selain karena banyaknya kelompok sasaran juga karena mereka seringkali memiliki pendapatan yang relatif kecil, tidak menentu dan bahkan tidak memiliki pendapatan sama sekali; (iii) Sangat beragamnya karakteristik sosial-ekonomi-budaya kelom-

pok ini mempersulit pengumpulan kontribusi maupun penentuan jenis-jenis jaminan sosial.²¹

Dari segi penyelenggaraannya UU SJSN menentukan bahwa sistem jaminan sosial nasional dijalankan oleh Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) yang dibentuk melalui undang-undang. Badan-badan penyelenggara yang sudah ada dinyatakan sebagai BPJS menurut undang-undang tersebut. UU SJSN telah menunjuk empat lembaga sebagai BPJS, yaitu: (i) Perusahaan Perseroan (Persero) Jaminan Sosial Tenaga Kerja (Jamsostek); (ii) Perusahaan Perseroan (Persero) Dana Tabungan dan Asuransi Pegawai Negeri (Taspen); (iii) Perusahaan Perseroan (Persero) Asuransi Sosial Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (Asabri); dan (iv) Perusahaan Perseroan (Persero) Asuransi Kesehatan Indonesia (Askes). Sementara jika diperlukan BPJS selain keempat lembaga tersebut akan dibentuk lembaga baru yang pembentukannya melalui undang-undang.

Pada dasarnya, keempat lembaga tersebut merupakan

Persero yang dibentuk oleh pemerintah, yang tentu saja ia tunduk pada ketentuan-ketentuan mengenai perusahaan, misalnya UU Nomor 1 Tahun 1995. Dalam penyelenggaraannya, semua komponen dari mulai masyarakat/pekerja; pemberi kerja dan pemerintah harus memberikan kontribusi. Pemda dalam SJSN ditempatkan sebagai fasilitator dan membantu badan-badan penyelenggara di daerah-daerah terutama dalam pelaksanaan *law enforcement*.²² Padahal selama ini, pemda telah begitu berperan dalam pelaksanaan program Jamsostek di daerahnya masing-masing.

Sudah selayaknya bahwa penyelenggaraan sistem jaminan sosial bukan diselenggarakan oleh lembaga yang mencari keuntungan, dalam artian bukan badan usaha seperti Persero atau BUMN. Melainkan oleh badan pemerintah yang betul-betul tidak mencari keuntungan, karena hak atas jaminan sosial bukanlah merupakan *commercial good* atau komoditi yang bisa diperdagangkan secara bebas dengan kompetisi. Ia merupakan hak

masyarakat yang membebankan kepada negara untuk menghormati, melindungi dan melaksanakannya. Keempat lembaga yang ditunjuk UU SJSN itu sebelumnya merupakan badan usaha yang tentu saja targetnya adalah mencari keuntungan (*profit oriented*).

Sebenarnya badan usaha yang berupa persero tidaklah tepat dijadikan badan penyelenggara, karena tanggung jawab pemerintah untuk melaksanakan hak atas jaminan sosial masih terbatas atau terikat dengan modal yang disetor yang mengacu pada UU Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perusahaan. Lagipula, seharusnya pemenuhan hak atas jaminan sosial dibiayai APBN sehingga diperlukan badan yang tidak berbentuk badan usaha.

Terlepas dari badan penyelenggara dalam bentuk idealnya, pengaturan mengenai BPJS dalam UU SJSN telah dipermasalahkan pemda, terutama Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Pengaturan UU SJSN yang hanya menunjuk empat badan penyelenggara sistem jaminan nasional, dianggap bertentangan dengan

konstitusi, yaitu, menghambat pemda mengembangkan sistem jaminan sosial di daerahnya. Sementara dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa salah satu kewajiban pemda adalah mengembangkan sistem jaminan sosial. Itulah mengapa Provinsi Jawa Timur mengajukan *judicial review* UU SJSN ke MK.

E. Pengajuan *Judicial Review*: Konflik Kewenangan?

Seperti disebutkan di muka, Pemerintah Provinsi Jawa Timur, yang diwakili Ketua DPRD dan Ketua Komisi E DPRD –sebagai Pemohon I– mengajukan permohonan *judicial review* UU SJSN Sistem Jaminan Sosial Nasional ke MK.²³ Ketentuan yang dimintakan untuk diuji yaitu Pasal 5 ayat (1), ayat (3), ayat (4) dan Pasal 52 UU SJSN.

Pada intinya permohonan *judicial review* ini diajukan karena pemohon I mendapat amanah konstitusi untuk mengatur dan mengawasi pelaksanaan kewenangan pemda provinsi, di antaranya menjalan-

kan kewajiban untuk mengembangkan sistem jaminan sosial. Tetapi kewajiban ini diabaikan oleh Pasal 5 ayat (1), (3), dan (4) dan Pasal 52 UU SJSN yang mengatur bahwa:

- (1) *Badan Penyelenggara Jaminan Sosial harus dibentuk dengan Undang-Undang.*
- (2) *Sejak berlakunya Undang-Undang ini, badan penyelenggara jaminan sosial yang ada dinyatakan sebagai Badan Penyelenggara Jaminan Sosial menurut Undang-Undang ini.*
- (3) *Badan Penyelenggara Jaminan Sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah:*
 - a. *Perusahaan Perseroan (Persero) Jaminan Sosial Tenaga Kerja (JAM SOSTEK);*
 - b. *Perusahaan Perseroan (Persero) Dana Tabungan dan Asuransi Pegawai Negeri (TAS PEN);*
 - c. *Perusahaan Perseroan (Persero) Asuransi Sosial Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ASABRI); dan*

d. *Perusahaan Perseroan (Persero) Asuransi Kesehatan Indonesia (AS KES).*

(4) *Dalam hal diperlukan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial selain dimaksud pada ayat (3), dapat dibentuk yang baru dengan Undang-Undang.*

Penunjukan BPJS dalam Pasal 5 ayat (3) yang berupa BUMN bukan menjadi kewenangan Pemohon I, akibatnya Pemohon I tidak dapat menjalankan fungsinya sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah dalam menjalankan fungsi pengawasan, pengaturan, dan penganggaran yang berkaitan dengan penyelenggaraan sistem jaminan sosial di daerah. Padahal Pasal 18 ayat (7) UUD 1945 *jo* Pasal 167 UU 32 Tahun 2004 tentang Pemda, pemohon I tetap dibebani tanggung jawab untuk memprioritaskan belanja daerah dalam perwujudan perlindungan dan peningkatan kualitas kehidupan masyarakat dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar, penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan, fasilitas sosial, fasilitas umum yang layak, serta

mengembangkan sistem jaminan sosial. Singkatnya, kewenangan pemohon I dan II untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan di daerah tidak dapat dijalankan akibat bunyi Pasal 5 UU SJSN.

Selain itu, Pasal 5 ayat (1), (3), dan (4) UU SJSN merugikan hak/kewenangan konstitusional para pemohon karena dapat menurunkan daya saing sebagai pelaku pembangunan di daerah. Pasal 5 merusak hubungan wewenang dalam keuangan dan pelayanan umum antara pusat dan daerah. Karena penyelenggaraan sistem jaminan sosial dimonopoli dan disentralisasi oleh pemerintah pusat tanpa memberi ruang gerak dalam penyelenggaraan dan pengembangan sistem jaminan sosial di daerah oleh BPJS yang sudah ada dan dibentuk dan atau ditunjuk oleh Pemda. Dengan demikian, Pasal 5 ayat (1), (3), dan (4) dan Pasal 52 UU SJSN bertentangan dengan Pasal 18 UUD 1945.

Materi muatan dalam Pasal 5 ayat (1), ayat (3) dan ayat (4) dan Pasal 52 UU SJSN dianggap para pemohon bertentangan pula dengan Pasal 1

ayat (3), Pasal 28D ayat (1)²⁴ dan ayat (3)²⁵, Pasal 28I ayat (2)²⁶ dan Pasal 33 ayat (4)²⁷ dan ayat (5) UUD 1945. Karena pengaturan dalam pasal tersebut mengakibatkan telah terjadi dualisme hukum dalam pengaturan sistem jaminan sosial dan mengakibatkan terganggunya pelaksanaan sistem jaminan sosial, yaitu dengan adanya UU No. 23/1992 tentang Kesehatan.

Dualisme itu mengakibatkan tidak adanya pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di depan hukum bagi para pemohon yang menyebabkan pada kebingungan dan kekawatiran atas ancaman keberlangsungan BPJS Kesehatan Masyarakat (Bapel JPkm). Keberadaan Pasal 5 menutup kemungkinan adanya badan penyelenggara jaminan sosial lainnya, dan mengakibatkan ketidakadilan pada para pemohon yang telah membentuk badan penyelenggara di daerah.

Intinya, melalui permohonan tersebut, para pemohon meminta MK untuk meny-

takan materi muatan dalam Pasal 5 ayat (1), ayat (3) dan ayat (4) dan Pasal 52 UU SJSN tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Karena bertentangan muatannya bertentangan dengan ketentuan: (i) Pasal 18 dan Pasal 18A UUD 1945; dan; (ii) Pasal 1 ayat (3), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3), Pasal 28I ayat (2) dan Pasal 33 ayat (4) dan ayat (5) UUD 1945.

Terhadap pengajuan permohonan uji materiil tersebut, pemerintah telah memberikan tanggapannya. Pada intinya pemerintah berpendapat bahwa keberadaan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) berdasarkan UU SJSN tidak berarti daerah tidak diberikan kesempatan untuk mengelola dan melaksanakan jaminan sosial. Bahwa jumlah BPJS di negara-negara yang menganut ekonomi kapitalis sekalipun dibatasi dengan undang-undang bahkan terdapat kecenderungan menjadi badan tunggal (*single payer*), misalnya di negara Korea Selatan, Filipina dan Taiwan. Tidak ada satu negara di dunia yang memberikan kewenangan pengaturan jaminan sosial kepada daerah

atau pemerintah negara bagian. Sehingga Pemerintah tidak sependapat dengan anggapan bahwa Sistem Jaminan Sosial seyogyanya semata-mata menjadi kewenangan dari Pemda bukan diatur secara terpusat oleh Pemerintah Pusat. UU SJSN disusun untuk memenuhi amanat Pasal 28H ayat (3) UUD 1945.

UU SJSN memberikan kesempatan yang lebih luas kepada daerah dalam mengembangkan jaminan bagi seluruh warga negara di daerah. Oleh karenanya pemerintah memohon untuk menyatakan Pasal 5 ayat (1), ayat (3), ayat (4); dan Pasal 52 UU SJSN mempunyai kekuatan hukum dan berlaku karena tidak bertentangan dengan UUD 1945

Tampak bahwa permohonan yang diajukan tersebut menitikberatkan bahwa keberadaan pasal yang mengatur mengenai BPJS dalam UU SJSN menghambat pelaksanaan otonomi daerah karena menghalangi kewenangan pemda untuk mengembangkan sistem jaminan sosial. Dengan demikian, pengajuan ini pada dasarnya menganggap UU

SJSN telah mengakibatkan konflik kewenangan antara pemerintah pusat dan pemda.

Permohonan ini belum menempatkan jaminan sosial sebagai hak asasi manusia yang menjadi kewajibannya sebagaimana ditentukan dalam konstitusi dan UU Pemda. Jaminan sosial masih ditempatkan sebagai kewajiban/kewenangan daerah semata untuk mengembangkannya bukan sebagai kewajiban dalam rangka untuk menghormati, melindungi dan melaksanakan hak asasi manusia. Selain itu, dengan diikutkannya Ketua Satuan Pelaksana Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat sebagai pemohon II; dan Ketua Perhimpunan Badan Penyelenggara Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat sebagai pemohon III, tampak bahwa motif yang mendasari permohonan *judicial review* tersebut untuk melindungi kepentingan-kepentingan lembaga tersebut.

Permohonan yang diajukan tersebut beranggapan bahwa sistem jaminan sosial merupakan semata-mata kewenangan daerah. Sementara

dalam tanggapannya, pemerintah berpendapat bahwa sistem jaminan sosial hanya menjadi kewenangan pusat. Hal ini dapat dilihat dari argumennya yang mencontohkan praktek-praktek di negara-negara lain.

Sebenarnya, dalam konteks hak asasi manusia, terutama pemenuhan, perlindungan, penghormatan, dan pelaksanaan hak atas jaminan sosial tidak melihat perbedaan antara pemerintah pusat dan pemda. Tetapi merupakan kewajiban (atau tepatnya tanggung jawab) negara, baik itu pemerintah pusat maupun pemda. Pelaksanaan hak asasi manusia tidak berkaitan dengan kewenangan, tetapi tanggung jawab bersama dalam kehidupan bernegara. Dengan kata lain, pemenuhan, penghormatan, perlindungan, dan pelaksanaan hak atas jaminan sosial tidak perlu mendikotomikan antara pusat dan daerah. Jaminan sosial pada prinsipnya merupakan hak asasi manusia sehingga seharusnya penyelenggaraannya menjadi wewenang lembaga-lembaga negara yang tidak berorientasi mencari keuntungan semata.

F. Putusan MK: Menempatkan Jaminan Sosial Sebagai Hak Asasi Manusia?

Ada dua hal utama yang menjadi perhatian MK dalam putusannya²⁸, yaitu (i) Apakah UU SJSN sudah sejalan dengan UUD 1945; (ii) Pengertian “negara” dalam melaksanakan amanat Pasal 34 ayat (2) UUD 1945, untuk melihat masalah kewenangan pusat dan daerah. Menurut MK, kejelasan atas persoalan ini sangat penting mengingat hak atas jaminan sosial oleh UUD 1945 dikatakan sebagai bagian dari hak asasi manusia yang menimbulkan kewajiban pada negara untuk menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*), dan menjamin pemenuhan (*to fulfil*) hak tersebut. Pada intinya putusan MK berpendapat bahwa UU SJSN berkait langsung dengan salah satu cita negara (*staats-idee*) “untuk memajukan kesejahteraan umum”.²⁹ Cita negara tersebut lebih lanjut ditegaskan antara lain dalam Pasal 34 UUD 1945.³⁰

Menurut MK UU SJSN sudah sesuai dengan UUD 1945

karena konstitusi telah secara tegas mewajibkan negara untuk mengembangkan sistem jaminan sosial tetapi UUD 1945 tidak mewajibkan kepada negara untuk menganut atau memilih sistem tertentu dalam pengembangannya. UUD 1945 hanya menentukan kriteria konstitusional –yang sekaligus merupakan tujuan– dari sistem jaminan sosial yang harus dikembangkan negara, yaitu harus mencakup seluruh rakyat dengan maksud memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan. Sehingga sistem apapun yang dipilih dalam pengembangan jaminan sosial tersebut harus dianggap konstitusional sepanjang ia mencakup seluruh rakyat dan dimaksudkan untuk meningkatkan keberdayaan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.

Mengenai pengertian “negara”, MK berpendapat bahwa, secara historis, cita negara yang tertuang dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945, tidak terlepas dari arus utama (*mainstream*) pe-

mikiran yang berkembang pada saat UUD 1945 disusun, yakni negara kesejahteraan (*welfare state* atau *welvaart staat*), yang mewajibkan negara bertanggungjawab dalam urusan kesejahteraan rakyatnya. Dengan demikian, terminologi “negara” dalam Pasal 34 ayat (2) UUD 1945, sesungguhnya lebih menunjuk kepada pelaksanaan fungsi pelayanan sosial negara bagi rakyat atau warga negaranya. Sehingga, fungsi tersebut merupakan bagian dari fungsi-fungsi pemegang kekuasaan pemerintahan negara menurut UUD 1945. Agar fungsi dimaksud dapat berjalan, maka pemegang kekuasaan pemerintahan negara membutuhkan wewenang.

Berdasarkan UUD 1945, kekuasaan pemerintahan negara dilaksanakan oleh pemerintah (pusat) dan pemda, sehingga pada pemda pun melekat pula fungsi pelayanan sosial itu. Dengan demikian, pemda juga memiliki wewenang guna melaksanakan fungsi tersebut. Hal itu sebagai konsekuensi logis dari dianutnya ajaran otonomi, sebagaimana diatur terutama dalam Pasal 18

ayat (2) ayat (5) UUD 1945, yang secara tegas telah dijabarkan pula dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

MK tidak sependapat dengan pendirian pemerintah maupun DPR yang menyatakan bahwa kewenangan untuk menyelenggarakan sistem jaminan sosial secara eksklusif merupakan kewenangan pemerintah (pusat) karena bertentangan dengan makna pengertian negara yang di dalamnya mencakup pula pemda. MK juga tidak sependapat dengan pemohon yang mendalilkan kewenangan itu secara eksklusif merupakan kewenangan daerah. Sebab, jika jalan pikiran demikian diikuti, maka di satu pihak, besar kemungkinan terjadi keadaan di mana hanya daerah-daerah tertentu saja yang mampu menyelenggarakan sistem jaminan sosial dan itu pun tidak menjamin bahwa jaminan sosial cukup memenuhi standar kebutuhan hidup yang layak antara daerah yang satu dengan daerah yang lain.

MK berpendapat bahwa pengembangan sistem jaminan sosial bukan hanya menjadi

kewenangan pemerintah pusat tetapi dapat juga menjadi kewenangan pemda, maka UU SJSN tidak boleh menutup peluang pemda untuk ikut juga mengembangkan sistem jaminan sosial. Ketentuan Pasal 5 UU SJSN menutup peluang pemda, karena tidak memungkinkan bagi pemda untuk membentuk badan penyelenggara jaminan sosial tingkat daerah. Padahal pemda justru diwajibkan untuk mengembangkan sistem jaminan sosial. Berdasarkan pertimbangannya tersebut MK menyatakan bahwa Pasal 5 ayat (2), (3), dan (4) UU SJSN tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat karena bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pada dasarnya, baik permohonan maupun tanggapan pemerintah mengenai perkara tersebut lebih menempatkan kewenangan untuk membentuk Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS), yaitu yang diatur dalam Pasal 5 UU SJSN. MK telah mengeluarkan putusannya yang intinya mengatakan bahwa Pasal 5 menutup kewenangan pemda untuk mengem-

bangkan sistem jaminan sosial.

Putusan MK di atas telah melihat bahwa jaminan sosial merupakan bagian dari hak asasi manusia, di mana negara mempunyai tanggung jawab menjalankan kewajibannya. Untuk menjalankan kewajiban itu MK telah menyadari bahwa tidak selayaknya ada dikotomi antara pemerintah pusat dan daerah. Semua pemerintah, baik pusat maupun daerah mempunyai kewajiban (tanggung jawab) dalam memenuhi, menghormati, melindungi dan melaksanakan hak atas jaminan sosial. Dengan demikian, MK menempatkan kembali posisi hak atas jaminan sosial sebagai tanggung jawab negara yang menimbulkan kewajiban kepada negara untuk memenuhinya. Walaupun MK telah menempatkan jaminan sosial sebagai hak asasi manusia, tetapi dalam putusan MK masih melihat permasalahan tersebut sebagai konflik kewenangan antara pemerintah pusat dan pemda. Hal ini dapat dilihat dari pertimbangan putusan MK yang menyatakan “...*agar pelaksanaan fungsi pelayanan sosial negara dapat berjalan,*

maka pemegang kekuasaan pemerintahan negara membutuhkan wewenang.”

Tetapi, sebenarnya yang perlu dipertanyakan ulang adalah apakah substansi Pasal 5 UU SJSN menghilangkan kewajiban pemda dalam menjalankan tanggung jawabnya untuk menghormati, melindungi, dan melaksanakan hak atas jaminan sosial? Dilihat dari substansinya, pasal tersebut tidak menutup tanggung jawab Pemda untuk menjalankan kewajibannya di bidang hak atas jaminan sosial. Tetapi membatasi kewenangan Pemda membentuk badan penyelenggara jaminan sosial di daerah. Pemenuhan hak atas jaminan sosial tidak melulu harus dilakukan melalui badan penyelenggara. Tetapi bisa memanfaatkan sistem yang sudah ada selama ini, misalnya dinas sosial dan sebagainya. Atau misalnya menjadi fasilitator pemerintah pusat untuk mewujudkan cita-cita bersama menyejahterakan warga negara. Permasalahan substansi Pasal 5 UU SJSN sebenarnya adalah, mengapa ia menunjuk keempat lembaga tersebut (Jamsostek,

Taspen, Asabri, dan Askes). Hal inilah yang perlu ditinjau ulang. Bukan dalam konteks kewenangan pusat atau daerah untuk membentuk badan penyelenggara jaminan sosial.

Tidak berlakunya Pasal 5 UU SJSN adalah peluang bagi pemda untuk dapat membentuk badan penyelenggara jaminan sosial sendiri, peluang pula bagi badan-badan usaha lainnya. Dalam artian mengembangkan sistem jaminan sosial sendiri-sendiri. Sehingga nantinya penyelenggara jaminan sosial bisa badan yang dibentuk pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan swasta. Dengan demikian dapat saja terjadi persaingan usaha dalam pelaksanaannya.

G. Penutup

Selama ini jaminan sosial masih ditempatkan sebagai sesuatu yang dapat diperdagangkan. Dengan diajukannya permohonan *judicial review*, hak atas jaminan sosial belum diperlakukan sebagai mana mestinya. Ia masih dianggap sebagai suatu kewenangan saja, yaitu: domain pemerintah pusat atau pemerintah daerah,

dan belum ditempatkan sebagai tanggungjawab bersama baik pusat maupun daerah untuk menghormati, melindungi, dan melaksanakannya. Kekhawatiran lain adalah terjadi kontinuitas praktik-praktik memperlakukan hak atas jaminan sosial seperti *commercial good* yang layak untuk diperdagangkan.

Pada dasarnya yang dipermasalahkan dalam pengajuan permohonan *judicial review* tersebut adalah masalah kewenangan belaka, yaitu kewenangan untuk membentuk badan penyelenggara jaminan sosial, yaitu ada di tangan pemerintah pusat atau pemda. MK tidak sependapat dengan pengakuan sepihak, baik pemerintah pusat maupun daerah, mengenai pembentukan badan penyelenggara jaminan sosial sebagai kewenangan eksklusif pusat atau daerah. Tetapi MK berpendapat bahwa Pasal 5 UU SJSN menutup peluang pemda untuk mengembangkan sistem jaminan sosial.

Sebenarnya Pasal 5 UU SJSN tidak menutup pemda untuk mengembangkan sistem jaminan sosial, tapi hanya me-

nutup pembentukan badan penyelenggara jaminan sosial di daerah. Pengembangan sistem jaminan sosial tidaklah mesti membentuk badan penyelenggara di daerah. Ia dapat dilaksanakan dengan metode-metode lain yang diperhitungkan dengan cermat agar hak setiap orang terhadap jaminan sosial dapat dipenuhi.

Setelah Pasal 5 UU SJSN dinyatakan tidak mempunyai kekuatan yang mengikat, hal yang perlu diperhatikan adalah kemungkinan-kemungkinan tentang pelanggaran terhadap hak atas jaminan sosial. Apakah pemerintah pusat dan daerah dapat menjamin bahwa pelaksanaan tanggung jawabnya di bidang hak atas jaminan sosial tidak terjadi bentuk pengabaian-pengabaian, atau bentuk-bentuk pelanggaran lainnya, baik melalui kebijakan yang dibentuk maupun pelanggaran melalui pejabat pemerintah. Jangan sampai kegagalan demi kegagalan negara dalam menghormati, melindungi dan melaksanakan hak atas jaminan sosial kembali terulang. □

Endnotes

¹ Pasal 5 UU SJSN pada intinya menentukan bahwa hanya Perusahaan Perseroan (Persero) Jaminan Sosial Tenaga Kerja (JAMSOSTEK); Perusahaan Perseroan (Persero) Dana Tabungan dan Asuransi Pegawai Negeri (TASPEN); Perusahaan Perseroan (Persero) Asuransi Sosial Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ASABRI); dan Perusahaan Perseroan (Persero) Asuransi Kesehatan Indonesia (ASKES).

² Yang diwakili oleh Ketua DPRD dan Ketua Komisi E DPRD Jawa Timur yang memberikan kuasa kepada Sri Kusmini, S.KM. (Pengurus Badan Penyelenggara Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat Provinsi Jawa Timur) dan Anton Hardianto, S.H., S.Psi. (Pengurus Badan Penyelenggara Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat Provinsi Jawa Timur) sebagai Pemohon I. Pemohon II dan III secara berturut-turut adalah Edy Heriyanto, S.H. (Ketua Satuan Pelaksana Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat Rembang Sehat) dan Dra. Nurhayati Aminullah, MHP., HIA. (Ketua Perhimpunan Badan Penyelenggara Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat)

³ Sentanoe Kertonegoro, *Jaminan Sosial: Prinsip dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Penerbit Mutiara, Jakarta, 1982.

⁴ Lihat Priyono Tjiptoherijanto, *Jaminan Sosial Tenaga*

Kerja di Indonesia, <http://pk.ut.ac.id/jsi>

⁵ Lihat Prijono Tjiptoherijanto, Jaminan Sosial Tenaga Kerja Di Indonesia, <http://pk.ut.ac.id/jsi/91prijono.htm>

⁶ Lihat Prijono Tjiptoherijanto, Jaminan Sosial Tenaga Kerja di Indonesia, <http://pk.ut.ac.id/jsi/91prijono.htm>

⁷ Dalam pelaksanaannya, jaminan sosial menggunakan sistem perlindungan karena mempunyai berbagai program, jenis, metode, pembiayaan, jangka-waktu, kepesertaan yang berbeda-beda sehingga membutuhkan keterpaduan Untuk lebih jelas mengenai macam-macam jaminan sosial ini, lihat: Prijono Tjiptoherijanto, Jaminan Sosial Tenaga Kerja di Indonesia, <http://pk.ut.ac.id/jsi/91prijono.htm>

⁸ Lihat, Kartono Mohamad, Sistem Jaminan Sosial Nasional dan “Welfare State”, *Kompas*, Rabu, 16 Juni 2004

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Lihat, *Ibid.*

¹¹ Lihat, Prijono Tjiptoherijanto, Jaminan Sosial Tenaga Kerja di Indonesia, <http://pk.ut.ac.id/jsi/91prijono.htm>

¹² Kovenan hak ekosob dan Kovenan hak sipil disahkan oleh Majelis Umum PBB pada tahun 1966 dan mulai diberlakukan pada tahun 1976. Kedua kovenan ini tidak lain adalah penjabaran dari Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia. Oleh karenanya ia dianggap sebagai *the international bill of human*

rights.

¹³ Lihat, *Pedoman Maastricht untuk Pelanggaran Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya.*

¹⁴ Lihat, *Ibid.*

¹⁵ Informasi terakhir diketahui bahwa Indonesia berencana segera akan meratifikasi Kovenan Hak Ekosob, hal ini dapat diketahui dengan disetujuinya rancangan undang-undang ratifikasi Kovenan tersebut dalam sidang paripurna DPR-RI pada penghujung September 2005, namun belum diundangkan

¹⁶ Lihat, Ifdhal Kasim, *Op.Cit.*

¹⁷ Edi Suharto, Jaminan Sosial (Bagian Dua): Mencermati Asuransi Kesejahteraan Sosial (Askesos) yang Dikembangkan Depsos, <http://www.policy.hu/suharto/makIndo12.html>

¹⁸ Pengembangan sistem jaminan sosial di Indonesia masih sangat lemah, sporadis dan belum terintegrasi dengan agenda pembangunan nasional, khususnya bidang kesejahteraan sosial. Lihat, *Ibid.*

¹⁹ Pada dasarnya UU SJSN ini diharapkan pemerintah dapat menjadi payung bagi sistem jaminan sosial di Indonesia. Selain itu, diarahkan untuk memperluas cakupan kepesertaan dan meningkatkan jenis jaminan sosial. SJSN mencakup 5 program, yang terbagi dalam program jangka pendek –yaitu: Jaminan Kesehatan dan Jaminan Kecelakaan Kerja– dan jangka panjang –yaitu: Jamin-

an Hari Tua, Jaminan Pensiun, dan Jaminan Kematian— yang diberikan kepada pekerja sektor formal dan informal. Karakter utama dari mekanisme SJSN adalah asuransi sosial.

²⁰ Kartono Mohamad, Sistem Jaminan Sosial Nasional dan “Welfare State”, *Kompas*, Rabu, 16 Juni 2004.

²¹ Lihat, *Ibid.*

²² Lihat, Bambang Purwoko, “SJSN Hak Masyarakat dan Kewajiban Negara”. <http://www.pikiran-rakyat.com/cetak/2005/0905/26/0802.htm>

²³ Permohonan diajukan pada hari Senin tanggal 21 Feb-

ruari 2005 dengan Perkara Nomor 007/PUU-III/2005. Selain Pemerintah Provinsi Jawa Timur, bertindak pula sebagai pemohon II Edy Heriyanto, S.H. —Ketua Satuan Pelaksana Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat Rembang Sehat, Rembang, bertindak untuk dan atas nama Satuan Pelaksana Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat; dan Pemohon III Dra. Nurhayati Aminullah, MHP., HIA. —Ketua Perhimpunan Badan Penyelenggara Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat) bertindak untuk dan atas nama Perhimpunan Badan Penyelenggara Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat (selanjutnya disebut sebagai PERBAPEL JPKM)

²⁴ “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di depan hukum.”

²⁵ “Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.”

²⁶ “Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang diskriminatif itu.”

²⁷ “Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, keman-

ANALISIS PUTUSAN MK RI PERKARA NOMOR 009/PUU-III/2005 DALAM PERSPEKTIF PRAKTIKI MENGENAI WADAH TUNGGAL PERKUMPULAN NOTARIS

OLEH **SUTJIPTO, S.H., M.KN.**

Notaris dan PPAT di Jakarta
mantan Ketua Umum IPPAT 1997-2000



I. Pendahuluan

Seiring dengan perkembangan zaman dan semakin meningkatnya pertumbuhan perekonomian negara Republik Indonesia dewasa ini, menjadikan hubungan hukum antarmanusia dalam kehidupan masyarakat luas semakin meningkat pula. Dengan semakin meningkatnya hubungan hukum dalam masyarakat, maka hubungan hukum dan lalu lintas hukum pun semakin meningkat pula, yang pada akhirnya dalam

perkembangan lalu lintas hukum tersebut dalam setiap hubungan hukum dalam masyarakat diperlukan suatu alat bukti yang kuat, terpenuh dan sah untuk menentukan dan mengatur secara jelas mengenai hak-hak dan kewajiban-kewajiban para pihak dalam hubungan lalu lintas hukum tersebut.

Kesadaran hukum dalam masyarakat Indonesia sudah semakin maju dan membaik

dari hari ke hari, di mana dalam hubungan hukum tersebut masyarakat sudah menyadari betapa pentingnya suatu alat bukti yang dibuat secara tertulis dan mempunyai kekuatan pembuktian yang kuat dan terpenuh yaitu berupa akta otentik.

Dengan dibuatnya alat bukti tertulis berupa akta otentik, maka akan jelas diatur mengenai hak-hak dan kewajiban-kewajiban seseorang dalam melakukan hubungan hukum dan lalu lintas hukum, yang pada akhirnya dapat menjamin kepastian hukum dan ketertiban hukum dan dengan demikian diharapkan dapat memperkecil terjadinya sengketa hukum antara para pihak subyek hukum dalam hubungan hukum serta lalu lintas hukum tersebut.

Akta otentik sebagai alat bukti tertulis yang mempunyai kekuatan pembuktian yang kuat dan terpenuh hanya dapat dibuat di dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang, dibuat oleh atau di hadapan pejabat-pejabat umum yang berwenang untuk itu di tempat di mana akta dibuatnya. Kedudukan pejabat umum

yang berwenang membuat akta otentik ini diatur dalam Pasal 1868 Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUH Perdata). Untuk pelaksanaan Pasal 1868 KUH Perdata tersebut, maka pembentuk undang-undang membuat peraturan perundang-undangan yang menunjuk pejabat umum tersebut, dalam hal ini adalah Notaris. Pada awalnya profesi Jabatan Notaris diatur dalam Peraturan Jabatan Notaris Stb. 1860 Nomor 3. Pada saat ini Jabatan Notaris diatur dalam Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (UU JN).

Peraturan perundang-undangan yang mengatur Jabatan Notaris sebelum diundangkannya UU JN masih belum terjadi unifikasi hukum dan masih tersebar dalam berbagai ketentuan perundang-undangan yaitu:

1. *Reglement Op Het Notaris Ambt in Indonesia* (Stb. 1860 Nomor 3) sebagaimana telah diubah terakhir dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 101 Tahun 1954;
2. *Ordonantie* 16 September

- 1931 tentang Honorarium Notaris;
3. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1954 tentang Wakil Notaris dan Wakil Notaris Sementara;
 4. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung;
 5. Pasal 54 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum;
 6. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 1949 tentang Sumpah/Janji Jabatan Notaris.

Peraturan perundang-undangan sebagaimana tersebut di atas sebagian besar merupakan produk hukum dan banyak mencontoh hukum dari peninggalan pemerintah Kolonial Hindia Belanda, dan pada saat ini sudah tidak lagi sesuai dengan perkembangan zaman dan kebutuhan dalam hubungan hukum serta lalu lintas hukum dalam masyarakat yang sudah semakin pesat perkembangannya. Pembaharuan dan

unifikasi hukum dalam bidang kenotariatan, khususnya bagi profesi Jabatan Notaris yang sesuai dengan perkembangan jaman dan kebutuhan dalam hubungan hukum serta lalu lintas hukum dalam masyarakat sudah sangat mendesak diperlukan, sehingga dapat terciptanya kepastian hukum, ketertiban hukum dan perlindungan hukum, tidak saja bagi pengemban profesi Jabatan Notaris, akan tetapi juga bagi seluruh lapisan masyarakat Indonesia yang sudah semakin tinggi kesadarannya, khususnya bagi mereka yang memerlukan bukti tertulis otentik (akta otentik) sebagai alat pembuktian yang kuat dan terpenuh.

Untuk mengantisipasi perkembangan tersebut, pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia telah membuat terobosan besar dalam bidang hukum kenotariatan, yang mengatur profesi Jabatan Notaris dengan membuat dan mengundangkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, yang telah diundangkan pada tanggal

6 Oktober 2004 dan juga mulai berlaku pada tanggal 6 Oktober 2004. Dengan berlakunya UU JN tersebut, maka seluruh peraturan perundang-undangan yang selama ini berlaku bagi profesi Jabatan Notaris sebagaimana telah disebutkan di atas dinyatakan dicabut dan dinyatakan tidak lagi berlaku, kecuali *Staatblad* yang mengatur tentang legalisasi yang tidak hanya mengatur profesi Jabatan Notaris masih tetap berlaku.

Pekerjaan profesi Jabatan Notaris merupakan jabatan yang mempunyai karakteristik tersendiri dalam melaksanakan sebagian tugas negara/pemerintahan dalam bidang hukum privat yang harus dilaksanakan dengan prinsip kehati-hatian dan kepercayaan yang diberikan oleh masyarakat kepada pengemban profesi Jabatan Notaris. Oleh karena pengemban profesi Jabatan Notaris melaksanakan sebagian tugas negara/pemerintahan dalam bidang hukum privat, maka sudah sewajarnya negara/pemerintah mempunyai kewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan secara ru-

tin dan ketat terhadap pekerjaan profesi Jabatan Notaris di Indonesia agar masyarakat yang menggunakan jasa profesi Jabatan Notaris dapat jaminan dan terlindungi.

Sama dengan jabatan profesional lainnya seperti hakim, jaksa, dokter, akuntan atau insinyur yang membentuk dan terhimpun dalam satu organisasi, maka profesi Jabatan Notaris pun sudah seharusnya membentuk dan terhimpun dalam satu wadah organisasi profesional yang komprehensif yang dapat mengikuti perkembangan jaman dan perkembangan hubungan hukum dan lalu lintas hukum. Sudah menjadi keharusan para notaris di Indonesia untuk membentuk dan terhimpun dalam satu wadah organisasi profesi bagi Jabatan Notaris agar memudahkan pembinaan dan pengawasan oleh pemerintah serta juga akan memudahkan para anggotanya untuk saling berinteraksi satu sama lainnya.

Untuk menghimpun profesi Jabatan Notaris di Indonesia, maka pada tahun 1908 dibentuk satu wadah organisasi bagi profesi Jabatan Notaris

dengan nama Ikatan Notaris Indonesia (atau lebih dikenal dengan INI). Organisasi profesi Ikatan Notaris Indonesia (INI) tersebut merupakan salah satu organisasi profesi tertua di Indonesia dan satu-satunya wadah organisasi bagi profesi Jabatan Notaris yang resmi diakui oleh Pemerintah Indonesia (Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia) dan sudah berbentuk badan hukum. Bahwa INI adalah salah satu anggota dari Union Internationale Du Notariat Latin (UINL) yaitu organisasi internasional tempat bergabungnya organisasi notaris pada suatu negara yang menganut sistem *civil law*. Bahkan negara-negara yang menganut sistem *common law*, organisasi notarisnya ikut juga bergabung dengan UINL seperti contohnya Jepang dan Cina.

Menurut informasi dari sekretariat UINL bahwa negara-negara yang menganut sistem *civil law* yang organisasi notarisnya menjadi anggota UINL adalah merupakan organisasi notaris tunggal atau satu-satunya pada negara tersebut.

Bahkan INI sudah menjadi peninjau sejak Kongres UINL tahun 1989 di Amsterdam dan tahun 1995 di Berlin serta sebagai anggota mulai Kongres tahun 1998.

Sebagaimana diketahui dalam era reformasi bermunculan organisasi notaris lainnya di luar Ikatan Notaris Indonesia (INI), seperti Himpunan Notaris Indonesia (HNI), Asosiasi Notaris Indonesia (ANI), dan Persatuan Notaris Reformasi Indonesia (PERNO RI).

Dalam alam demokrasi ini sah-sah saja beberapa orang anggota profesi tertentu membentuk dan terhimpun dalam suatu wadah organisasi selain wadah organisasi yang sudah ada dan resmi diakui oleh pemerintah Indonesia. Akan tetapi pembentukan wadah organisasi profesi selain wadah organisasi profesi yang sudah ada, janganlah didasari oleh ketidakpuasan dari seseorang atau beberapa orang anggota organisasi tersebut terhadap seseorang atau beberapa orang anggota lainnya. Bila tidak keliru dari 3 (tiga) organisasi tersebut semula hanya 1 (satu)

yaitu HNI yang kemudian pecah menjadi 3 (tiga) yaitu ANI dan PERNORI. Seharusnya kita menyadari membuat organisasi adalah gampang, sama dengan gampangnya mendirikan Perseroan Terbatas, akan tetapi untuk membangun dan membina serta membesarkan tidaklah mudah. Oleh karena itu, sudah sepantasnya bergabung dalam satu wadah tunggal yang dikelola secara demokratis. Sikap profesional harus dijunjung tinggi oleh para pengemban profesi Jabatan Notaris dalam hal ini, oleh karena profesi Jabatan Notaris merupakan jabatan yang mulia dan bermartabat.

Dengan telah diundangkannya UU JN oleh pemerintah yang mengatur tentang adanya wadah tunggal, tentu saja menjadi mimpi buruk bagi organisasi notaris yang tidak diakui pemerintah. Bahwa selain keberatan adanya wadah tunggal mereka juga mempersoalkan pembentukan UU JN tidak memenuhi ketentuan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diatur dalam UU Nomor 10 Tahun 2004 dan materi muatan UU

JN, seperti ketentuan mengenai Organisasi Notaris yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Bagi masyarakat yang merasa hak atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan dengan berlaku dan diundangkannya suatu peraturan perundang-undangan, dapat mengajukan pengujian undang-undang tersebut terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 kepada Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi dibentuk dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK). Keberadaan Mahkamah Konstitusi adalah sebagai lembaga negara yang berfungsi menangani perkara tertentu di bidang ketatanegaraan, dalam rangka menjaga konstitusi negara agar dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi.

Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu pelaksanaan kekuasaan kehakiman di negara Republik Indonesia yang terikat pada prinsip umum

penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka, bebas dari pengaruh lembaga lainnya dalam menegakkan hukum dan keadilan. Mahkamah Konstitusi berdasarkan Pasal 24C ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berwenang 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. memutuskan pembubaran partai politik;
- d. memutuskan perselisihan hasil pemilihan umum;
- e. memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak

lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dengan telah dibentuknya Mahkamah Konstitusi, maka masyarakat dapat mengajukan pengujian suatu undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 kepada Mahkamah Konstitusi apabila mereka merasa bahwa hak atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan dengan berlaku dan diundangkannya suatu peraturan perundang-undangan.

Dalam mengajukan pengujian suatu undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 kepada Mahkamah Konstitusi, ada persyaratan yang harus dipenuhi yaitu sebagaimana diatur dalam Pasal 51 UUMK, yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh

berlakunya undang-undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia;
 - b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
 - c. badan hukum publik atau privat; atau
 - d. lembaga Negara.
- (2) Pemohon wajib menguraikan dengan jelas dalam permohonannya tentang hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya sebagaimana dimaksud dalam ayat (1);
- (3) Dalam permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), pemohon wajib menguraikan dengan jelas bahwa:
- a. pembentukan undang-undang tidak memenuhi ketentuan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan/atau
 - b. materi muatan dalam

ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sehubungan dengan telah diundangkannya UU JN, ada sebagian golongan masyarakat, baik atas nama pribadi maupun mengatas-namakan suatu organisasi profesi Jabatan Notaris yang merasa hak atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan dengan berlaku dan diundangkannya UU JN mengajukan hak pengujian UU JN terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 kepada Mahkamah Konstitusi. Pengujian UU JN terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 oleh Mahkamah Konstitusi tersebut dapat dilihat dan dibaca dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 009-014/PUU-III/2005, tertanggal 13 September 2005.

II. Analisis Putusan MKRI, Perkara Nomor 009/PUU-III/2005, tertanggal 13

September 2005

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 009/PUU-III/2005, tertanggal 13 September 2005 merupakan putusan Mahkamah Konstitusi atas Pengujian UUJN terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang dimohonkan atas nama pribadi dan/atau atas nama Persatuan Notaris Reformasi Indonesia (PERNORI) dan Himpunan Notaris Indonesia (HNI) (untuk selanjutnya disebut pemohon). Adapun yang dimohonkan untuk dilakukan pengujian oleh para pemohon antara lain adalah para pemohon mendalilkan atau menyatakan bahwa pembentukan UU JN tidak memenuhi ketentuan sebagaimana diatur dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang didasarkan pada Pasal 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan oleh karenanya UU JN tidak mempunyai kekuatan hukum tetap, dan materi muatan Pasal 1 angka 5 dan Pasal 82 ayat (1) UU JN bertentangan dengan Pasal 28E ayat (3) dan Pasal

28G ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pasal 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, berbunyi sebagai berikut: "*Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang.*" Sebagai pelaksanaan ketentuan Pasal 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka diberlakukanlah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang mulai berlaku pada tanggal diundangkan yaitu tanggal 22 Juni 2004, akan tetapi mulai dilaksanakan pada tanggal 1 Nopember 2004 (UU No. 10).

Sebagai salah satu anggota Tim Penyusun UU JN yang telah diberlakukan tersebut, penulis yang beranggapan dan merasa yakin bahwa materi muatan ketentuan-ketentuan yang dimuat dalam UU JN, walaupun disusun dan diberlakukan sebelum mulai dilaksanakannya UU No. 10, telah sesuai dengan materi muatan

peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 6 UU No. 10 yang mengandung asas pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kenusantaraan, Bhinneka Tunggal Ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum, dan keseimbangan dan keselarasan.

Selain itu pembentukan UU JN tersebut juga telah sesuai dengan asas-asas sebagaimana diatur dalam Pasal 5 UU No. 10, yaitu: asas kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, dan keterbukaan.

Atas permohonan pengujian Pasal 1 angka 5 UU JN, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa ketentuan yang termuat dalam Pasal 1 angka 5 UU JN tersebut tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sehingga permohonan pemohon mengenai hal tersebut tidak ber-

alasan.

Sedangkan atas permohonan pengujian Pasal 82 ayat (1) UU JN, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa dalam UU JN tidak disebut organisasi notaris sebagai wadah tunggal dimaksud adalah Ikatan Notaris Indonesia (INI). Jika dalam kenyataannya Pemerintah menetapkan Ikatan Notaris Indonesia (INI) sebagai wadah tunggal organisasi notaris sebagaimana dimaksud dalam Pasal 82 ayat (1) UU JN, ketentuan tersebut tidak berada pada tataran normatif undang-undang, melainkan pada tataran pelaksanaan undang-undang sehingga tidak menyangkut persoalan konstitusional. Mahkamah Konstitusi juga berpendapat bahwa jika para pemohon tidak merasa puas terhadap keputusan atau pengaturan lebih lanjut sebagai pelaksanaan undang-undang tersebut, maka para pemohon dapat melakukan upaya hukum, namun tidak kepada Mahkamah Konstitusi. Oleh karena, sesuai dengan Pasal 10 UU MK, Mahkamah Konstitusi tidak berwenang untuk memeriksa, mengadili dan memutus perkara demi-

kian, sehingga dalil yang dikemukakan oleh para pemohon tersebut tidak cukup beralasan.

Pasal 1 angka 5 UUJN, berbunyi sebagai berikut: “*Organisasi Notaris adalah organisasi profesi Jabatan Notaris yang berbentuk perkumpulan yang berbadan hukum.*” Para pemohon menganggap bahwa Pasal 1 angka 5 UUJN tersebut sengaja dibuat oleh pembuat undang-undang untuk kepentingan Ikatan Notaris Indonesia (INI) yang hingga saat ini satu-satunya organisasi profesi Jabatan Notaris yang telah mempunyai status sebagai badan hukum. Organisasi profesi Jabatan Notaris lain, termasuk PERNORI dan HNI yang dipimpin oleh para pemohon hingga saat ini belum berstatus badan hukum, karena permohonan untuk mendapatkan status badan hukum ditolak oleh Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, karena Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia telah menetapkan INI sebagai satu-satunya wadah organisasi profesi Jabatan Notaris sebagaimana dimaksud dalam Pasal 82 ayat

(1) UU JN. Atas dasar itu para Pemohon menganggap bahwa Pasal 1 angka 5 *juncto* Pasal 82 ayat (1) UU JN bertentangan dengan Pasal 28E ayat (3) dan Pasal 28G ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Apabila diperhatikan rumusan Pasal 1 angka 5 UU JN, maka dapat disimpulkan bahwa kriteria organisasi profesi Jabatan Notaris harus berbentuk perkumpulan yang berbadan hukum. Adalah sangat logis apabila organisasi profesi Jabatan Notaris harus berbentuk badan hukum, oleh karena keberlakuan suatu peraturan perundang-undangan seperti UU JN mengikat seluruh warga negara. Organisasi profesi Jabatan Notaris telah lama diatur dalam Stbl. 1870 Nomor 64. Sebagai badan hukum Ikatan Notaris Indonesia (INI) berdiri sejak tanggal 1 Juli 1908 dan kemudian diakui sebagai badan hukum (*rechtspersoon*) berdasarkan *Gouvernement Besluit* Nomor 9 tanggal 5 September 1908. Kemudian status badan hukum Ikatan Notaris Indonesia (INI) tersebut diperkuat berdasarkan Keputusan

Menteri Kehakiman Republik Indonesia pada tanggal 23 Januari 1995 Nomor: C2-10221.HT.01.06.Th.1995. Persetujuan pengesahan pekumpulan Ikatan Notaris Indonesia (INI) sebagai badan hukum diberikan berdasarkan kewenangan atributif Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia berdasarkan Pasal 1, 4, 5 dan 5a Stbl. 1870 Nomor 64 tentang Perkumpulan-perkumpulan Berbadan Hukum, yang hingga saat ini masih berlaku.

Diberikannya pengesahan perkumpulan Ikatan Notaris Indonesia (INI) sebagai badan hukum oleh Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia oleh karena perkumpulan Ikatan Notaris Indonesia (INI) telah memenuhi persyaratan dan kriteria sebagai organisasi profesi Jabatan Notaris yang berbentuk badan hukum, seperti Ikatan Notaris Indonesia (INI) mempunyai anggota lebih dari 90% dari seluruh notaris yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia, mempunyai struktur kepengurusan mulai ditingkat pusat, provinsi, kabupaten/

kota di seluruh Indonesia atau sebagian besar wilayah Indonesia, secara berkala mengadakan pelatihan untuk meningkatkan kualitas para anggotanya.

Keberadaan Ikatan Notaris Indonesia (INI) sebagai satu wadah organisasi profesi Jabatan Notaris yang berbadan hukum lebih dipertegas lagi oleh Pemerintah (Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia) dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia tertanggal 7 Desember 2004, Nomor: M.02.PR.08.10 Tahun 2004 tentang Tata Cara Pengangkatan Anggota, Pemberhentian Anggota, Susunan Organisasi, Tata Kerja, dan Tata Cara Pemeriksaan Majelis Pengawas Notaris (untuk selanjutnya disebut Peraturan Menteri). Pasal 3 Peraturan Menteri menyatakan bahwa anggota Majelis Pengawas Daerah dari unsur anggota notaris diusulkan oleh Pengurus Daerah Ikatan Notaris Indonesia. Kemudian Pasal 4 Peraturan Menteri menyatakan bahwa anggota Majelis Pengawas Wilayah dari

unsur anggota notaris diusulkan oleh pengurus Wilayah Ikatan Notaris Indonesia. Selanjutnya Pasal 5 Peraturan Menteri menyatakan bahwa anggota Majelis Pengawas Pusat dari unsur anggota Notaris diusulkan oleh pengurus Pusat Ikatan Notaris Indonesia.

Pasal 82 ayat (1) UU JN, menyatakan bahwa: “*Notaris terhimpun dalam satu wadah Organisasi Notaris*”. Apabila kita baca dan teliti satu per satu ketentuan dalam UU JN, khususnya Pasal 82 ayat (1) UUJN, dapat kita simpulkan bahwa tidak ada satu pun ketentuan dalam UU JN yang menyebutkan satu nama organisasi profesi Jabatan Notaris tertentu. Adanya ketentuan Pasal 82 ayat (1) UU JN tersebut yang mengatur adanya satu wadah organisasi profesi Jabatan Notaris pada dasarnya adalah untuk memberikan kepastian dan ketertiban hukum, tidak saja bagi anggota organisasi profesi Jabatan Notaris tersebut akan tetapi juga bagi masyarakat luas yang menggunakan jasa profesi Jabatan Notaris. Selain itu dengan adanya satu wadah organisasi pro-

fesi Jabatan Notaris akan memudahkan dalam pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah/negara oleh karena profesi Jabatan Notaris mengemban sebagian tugas negara/pemerintahan di bidang hukum privat sehingga diharapkan pengemban profesi Jabatan Notaris dapat menjalankan tugas dan kewenangan yang diberikan kepada mereka dengan penuh rasa tanggung jawab, penuh kehati-hatian dan dapat dipercaya, oleh karena profesi Jabatan Notaris tersebut merupakan profesi yang mulia dan bermartabat.

Pasal 2 UU JN berbunyi: “*Notaris diangkat dan diberhentikan oleh Menteri*”. Menteri yang dimaksud dalam hal ini adalah menteri yang bidang tugas dan tanggung jawabnya meliputi bidang kenotariatan, yang pada saat ini adalah Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. Konsekuensi logis dari diangkat dan diberhentikannya notaris oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manuis Republik Indonesia adalah adanya kewajiban dan kewenangan dari menteri tersebut untuk melakukan

pembinaan dan pengawasan terhadap para notaris. Agar memudahkan pemerintah/ menteri melakukan pembinaan dan pengawasan kepada para notaris, maka sudah seharusnya para notaris terhimpun dalam satu wadah organisasi sebagaimana ketentuan dalam Pasal 82 ayat (1) UU JN. Adanya satu wadah organisasi Notaris adalah semata-mata ditujukan untuk memudahkan dalam melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap notaris yang jumlahnya ribuan orang dan tersebar di seluruh wilayah Republik Indonesia. Alangkah beratnya tugas dan beban pemerintah/ menteri untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap profesi Jabatan Notaris apabila para notaris membentuk dan terhimpun dalam lebih dari satu wadah organisasi profesi Jabatan Notaris.

Adanya pembinaan dan pengawasan oleh pemerintah/ menteri adalah dimaksudkan untuk memberikan perlindungan dan kepastian hukum kepada seluruh warga negara Republik Indonesia, terutama bagi mereka yang menggunakan

jasa profesi Jabatan Notaris dalam melakukan suatu hubungan hukum atau lalu lintas hukum tertentu dari penyalahgunaan wewenang yang diberikan kepada profesi Jabatan Notaris sebagai pejabat umum serta dari penyalahgunaan jabatan yang dapat mengakibatkan kerugian bagi para pengguna jasa profesi notaris.

Pasal 28E ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, berbunyi sebagai berikut: "*Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat*". Oleh karena itu, UU JN tidak melarang para notaris untuk berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat guna membentuk dan terhimpun dalam satu organisasi profesi Jabatan Notaris dan para notaris tersebut diberi kesempatan untuk menentukan nama serta jenis organisasi profesi sebagai perkumpulan yang berbadan hukum sebagai satu wadah organisasi profesi Jabatan Notaris di Indonesia, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 5 *juncto* Pasal 82 ayat (1) UU JN.

Bahwa keputusan Mahkamah Konstitusi adalah sudah sangat benar dan tepat. Oleh karena dalam melaksanakan Pasal 28E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 tersebut haruslah dilihat juga ketentuan Pasal 28J Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang berbunyi:

- (1) *Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.*
- (2) *Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan Undang-Undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.*

Sebagai implementasi

Pasal 82 ayat (1) UU JN yang menjadi kewenangan pemerintah yaitu Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia sangatlah tepat apabila memilih INI sebagai wadah tunggal bergabungnya profesi Jabatan Notaris dalam organisasi profesi Jabatan Notaris yang berbentuk badan hukum.

Bahwa rekan-rekan yang tidak bergabung di dalam INI tidak pernah mendapat kesulitan dalam menjalankan profesi jabatannya sebagai notaris, akan tetapi mengingat bahwa notaris mendapat kewenangan publik dari pemerintah/negara sudah seharusnya apabila notaris tunduk kepada semua peraturan perundang-undangan yang berlaku di negara Republik Indonesia. Secara umum bisa diketahui bahwa organisasi notaris adalah organisasi yang cukup demokratis dalam mengelola organisasi. Suatu kemunduran besar apabila Notaris tidak bergabung dalam suatu wadah tunggal, kita lihat Undang-Undang No. 18 tahun 2003 tentang Advokat yang juga mengatur tentang wadah tunggal bagi para Advokat.

Dengan adanya satu wadah organisasi profesi Jabatan Notaris, maka akan menciptakan adanya satu etika profesi dan kode etik yang menjadi standar profesi yang berlaku bagi seluruh profesi Jabatan Notaris di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia. Dengan adanya satu etika profesi dan kode etik profesi tersebut diharapkan para notaris mempunyai satu standar profesi yang sama atau satu sikap tindak dan satu pedoman atau patokan dalam menjalankan jabatan dan profesinya sehari-hari sehingga masyarakat yang menggunakan jasa profesi Jabatan Notaris tersebut mendapatkan pelayanan yang sama dimana pun mereka memerlukan jasa profesi Jabatan Notaris. Standarisasi sikap tindak dan pedoman yang tercermin dalam etika profesi dan kode etik profesi bagi profesi Jabatan Notaris dalam menjalankan profesi jabatan pada prinsipnya diperlukan agar para profesi Jabatan Notaris dalam menjalankan Jabatannya dapat memperoleh landasan kepercayaan dan legalitas yang kuat dari masyarakat pengguna jasa pro-

fesi Jabatan Notaris.

Dalam menjalankan jabatannya notaris harus berpegang pada sikap profesionalisme. Sikap profesionalisme bagi Jabatan Notaris hanya dapat diterapkan apabila ada standar profesi yang berlaku umum bagi semua profesi Jabatan Notaris dan penerapan standar profesi yang berlaku umum tersebut dapat menjadikan landasan untuk melakukan standarisasi kualitas profesi Jabatan Notaris untuk meningkatkan integritas dan kepercayaan, hal ini adalah sangat penting oleh karena semakin meningkatnya kesadaran dan pemahaman masyarakat tentang hak-hak dan kewajiban-kewajiban mereka yang perlu diikuti oleh keterampilan dan kualitas kemampuan para notaris agar tidak ketinggalan dengan perkembangan jaman yang begitu pesat. Sikap profesional bagi Notaris tidak hanya dalam menjalankan jabatan akan tetapi juga dalam menjalankan kehidupan sehari-hari dan profesionalisme dapat dilaksanakan apabila ada kesadaran dari notaris itu sendiri dan ada satu pedoman atau

patokan yang menjadi landasan dalam bersikap dan bertindak, dalam hal ini adalah adanya satu etika profesi dan kode etik profesi.

Bahwa penerapan satu wadah organisasi bagi suatu profesi, termasuk profesi Jabatan Notaris bukanlah hal yang baru, oleh karena dalam beberapa organisasi kemasyarakatan dan organisasi profesi lainnya di Indonesia telah menerapkan satu wadah organisasi profesi, seperti Ikatan Dokter Indonesia (ID), Ikatan Akuntan Indonesia (IAI), Persatuan Insinyur Indonesia (PII), Ikatan Hakim Indonesia (IKAHI), dan Persatuan Jaksa (PERSAJA).

Penerapan satu wadah organisasi bagi profesi Jabatan Notaris sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 82 ayat (1) UU JN, merupakan suatu prinsip yang sudah bersifat universal. Keharusan satu wadah organisasi profesi Jabatan Notaris tidak hanya terdapat di Negara Indonesia, akan tetapi dapat kita lihat juga di negara lain terutama negara-negara Eropa Kontinental yang menganut sistem hukum *civil law* yang

terkenal sebagai notaris latin (*civil law notary*), di mana di negara-negara tersebut hanya mengenal satu wadah organisasi profesi Jabatan Notaris.

Hal itu diperkuat dengan pendapat dari Organisasi Notaris Latin Internasional yaitu organisasi internasional tempat bergabungnya organisasi-organisasi notaris sedunia, yang menyatakan bahwa pada negara-negara yang menganut sistem hukum *Civil Law* atau Eropa Kontinental dinyatakan bahwa pada setiap negara kesatuan dalam sistem Notaris Latin hanya ada satu wadah organisasi profesi Jabatan Notaris dan juga hanya mempunyai satu kode etik, oleh karena apabila terdapat lebih dari satu wadah organisasi profesi Jabatan Notaris maka akan menimbulkan kebingungan bagi masyarakat dan akan mengakibatkan tidak adanya kepastian hukum di bidang kenotariatan.

Adanya penerapan satu wadah organisasi profesi Jabatan Notaris dapat kita lihat sebagai contoh di negara Belanda, sebagaimana diatur dalam Notariswet, Pasal 60, Bab VIII, Bagian 1 Organisasi dari *Konin-*

kljke Notariele Beroepsorganisatie/KNB (Organisasi Profesi Notaris Diraja), yang terjemahannya berbunyi sebagai berikut: "Koninklijke Notariele Beroepsorganisatie (KNB) adalah badan publik (openbaar lichaam) dalam artian ketentuan Pasal 134 Grondwet (Undang-Undang Dasar). Semua Notaris dan Kandidat Notaris yang berkedudukan di Belanda adalah anggota Koninklijke Notariele Beroepsorganisatie (KNB). Koninklijke Notariele Beroepsorganisatie (KNB) berkedudukan di 's-Gravenhage."

III. Kesimpulan

Jabatan Notaris merupakan suatu profesi dan juga sekaligus pejabat publik yang melaksanakan sebagian tugas pemerintahan/negara di bidang hukum privat, oleh karena itu profesi Jabatan Notaris mempunyai sifat-sifat yang khusus dan berbeda dengan organisasi profesi lainnya. Oleh karena profesi Jabatan Notaris melaksanakan sebagian tugas pemerintahan/negara di bidang hukum privat, maka notaris diangkat dan diberhentikan

oleh pemerintah/menteri yang bidang tugas dan tanggung jawabnya meliputi bidang kenotariatan. Sebagai konsekuensi logis dari diangkat dan diberhENTIKANNYA notaris oleh pemerintah/menteri, maka sudah sewajarnya pemerintah/menteri mempunyai kewajiban dan berwenang untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap para notaris. Agar pembinaan dan pengawasan oleh pemerintah/menteri dapat berjalan dengan lancar dan dapat dilakukan dengan mudah, maka sudah menjadi keharusan adanya satu wadah organisasi profesi Jabatan Notaris yang berbentuk badan hukum, seperti Ikatan Notaris Indonesia (INI), sebagaimana ketentuan Pasal 82 ayat (1) *juncto* Pasal 1 angka 5 UU JN.

Terhimpunnya para Notaris dalam satu wadah organisasi, seperti Ikatan Notaris Indonesia (INI), akan memberikan keuntungan tersendiri baik bagi pemerintah maupun bagi para notaris di seluruh wilayah Indonesia.

Keuntungan yang diperoleh dengan adanya hanya satu wadah organisasi profesi Jabat-

an Notaris, antara lain:

1. Memudahkan pembinaan dan pengawasan oleh pemerintah/menteri terhadap para Notaris yang tersebar luas di seluruh wilayah Republik Indonesia;
2. Adanya satu etika profesi dan kode etik yang menjadi standar profesi yang berlaku bagi seluruh profesi

Jabatan Notaris di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia dan etika profesi dan kode etik tersebut menjadi pedoman dan patokan bagi para notaris, tidak saja dalam menjalankan jabatannya sebagai notaris akan tetapi juga dalam bertindak dan bertingkah laku sehari-hari, yang pada akhirnya akan terciptanya standarisasi pelayanan yang diberikan kepada masyarakat yang menggunakan jasa profesi Jabatan Notaris;

3. Memberikan kepastian dan ketertiban hukum, tidak saja bagi anggota organisasi profesi Jabatan Notaris tersebut akan tetapi juga bagi masyarakat luas yang menggunakan jasa profesi Jabatan Notaris;
4. Tidak akan menimbulkan kebingungan dalam masyarakat oleh karena hanya ada satu wadah organisasi profesi Jabatan Notaris.
5. Dengan satu wadah organisasi, akan menjadi tempat anggota saling silaturahmi, interaksi, dan tukar pengalaman.
6. Dengan satu wadah orga-

**KAJIAN YURIDIS ATAS
PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
NOMOR 009-014/PUU-III/2005
Suatu Tinjauan Khusus
Penggunaan Lambang Negara
pada cap/stempel Notaris**

OLEH

Dr. IRAWAN SOERODJO, S.H., M.Si.

Notaris dan Dosen Program Magister
Kenotariatan UNAIR



I. PENDAHULUAN

Mahkamah Konstitusi adalah suatu lembaga peradilan yang baru di Indonesia. Dibentuknya Mahkamah Konstitusi ini sebagai wujud perkembangan politik hukum di Indonesia, di mana Indonesia sebagai negara hukum (*rechtstaat*) tentunya dalam setiap tatanan mulai dari sistem penyelenggaraan negara, pembuatan peraturan sampai dengan dengan pengambilan keputusan harus didasarkan pada keten-

tuhan aturan hukum yang berlaku sehingga dapat tercipta suatu pemerintahan negara yang baik dan tertib. Adanya Mahkamah Konstitusi merupakan konsekuensi untuk menjamin tegaknya prinsip negara hukum modern (*modern constitutional democracy*).¹

Pembentukan Mahkamah Konstitusi merupakan amanat dari Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 24 ayat (2), yang berbunyi “*Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh se-*

buah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.”

Mahkamah Konstitusi dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut UU No. 24 Tahun 2003). Menurut ketentuan Pasal 1 angka 1 UU No. 24 Tahun 2003, Mahkamah Konstitusi adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945. Ini berarti bahwa Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga yudikatif (hukum) yang bertugas menjaga ketertiban hukum dalam penyelenggaraan negara. selain dari Mahkamah Agung.

Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu lembaga yudikatif memiliki kewenangan yaitu :

a. Memeriksa dan memutus tentang hak uji formil maupun materil atas Undang-Undang terhadap Undang-

Undang Dasar 1945;

- b. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara;
- c. Memutus pembubaran partai politik;
- d. Memutus perselisihan hasil pemilihan umum;
- e. Memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden yang diduga telah melanggar hukum.

Bahwa wewenang Mahkamah Konstitusi yang disebutkan di atas secara tegas tertuang dalam Pasal 10 UU No. 24 Tahun 2003. Kewenangan untuk melakukan hak uji formil maupun materil atas Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi, dapat dikatakan suatu hal yang baru dalam perkembangan hukum ketatanegaraan di Indonesia, di mana sebelum dibentuknya Mahkamah Konstitusi ini tidak ada satu lembaga atau badan apapun yang berwenang melakukan pengujian produk hukum yaitu undang-undang yang notabene adalah hasil kesepakatan politik antara Presiden dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Meskipun un-

dang-undang yang telah diberlakukan mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, akan tetapi bukan merupakan suatu jaminan bahwa Undang-Undang tersebut mencerminkan aspirasi (kehendak) rakyat.

Di samping hal di atas, Mahkamah Konstitusi mengambil peranan penting yaitu :²

1. Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman, berperan mendorong mekanisme *check and balances* dalam penyelenggaraan negara.
2. Mahkamah Konstitusi berperan untuk menjaga konstitusionalitas pelaksanaan kekuasaan negara.
3. Mahkamah Konstitusi berperan dalam mewujudkan negara hukum kesejahteraan Indonesia.

Sebelum dibentuknya Mahkamah Konstitusi, hak uji formil dan hak uji materil hanya dapat dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang (misalnya: Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan/Keputusan Menteri) terhadap undang-undang yang kewenangannya dimiliki dan dilaksanakan oleh Mahkamah

Agung. Sedangkan produk hukum berupa undang-undang pada waktu itu sama sekali tidak dapat disentuh oleh pihak manapun juga. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di bawah undang-undang tentunya tidak boleh bertentangan dengan undang-undang sebagaimana disebutkan dalam asas *lex Superior derogat legi inferiori* yang artinya suatu peraturan hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan hukum yang lebih tinggi. Timbul pertanyaan, bagaimana jika undang-undang itu sendiri bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi yaitu Undang-Undang Dasar 1945? Atau dengan perkataan lain bagaimana jika undang-undang yang dibentuk itu inkonstitusional? Padahal banyak aturan-aturan hukum yang merupakan pelaksanaan dari undang-undang yang kesemuanya itu seharusnya berdasarkan pada konstitusi. Hal ini dipertegas dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan khususnya pada Pasal 3 ayat (1) yang berbunyi "*Undang-Undang Dasar Negara Republik*

Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam Peraturan Perundang-Undangan." Maka dari itu perlu adanya suatu lembaga yang mampu (memiliki wewenang) untuk menguji produk hukum undang-undang baik dari sisi formal maupun materil, sehingga apabila terdapat produk undang-undang yang tidak mencerminkan semangat Undang-Undang Dasar 1945 (inkonstitusional), maka undang-undang (atau bagiannya) yang terbukti inkonstitusional tersebut dapat dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Oleh karena itulah pembentukan Mahkamah Konstitusi dirasa sangat penting, untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945.

Salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi yang dianggap cukup penting saat ini adalah bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang menyelesaikan perselisihan atau sengketa lembaga negara, di mana wewenang ini tidak dimiliki oleh lembaga yudikatif lain termasuk Mahkamah Agung. Mengenai hal ini dapat penulis kemukakan suatu contoh faktual

yang pernah terjadi di negara ini yaitu perselisihan antara lembaga kepresidenan dengan Dewan Perwakilan Rakyat di era pemerintahan Abdurrahman Wahid (Gus Dur), di mana pada waktu itu Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga legislatif menjatuhkan presiden Abdurrahman Wahid (Gus Dur) karena dianggap melakukan kebijakan (*policy*) yang menyimpang. Sedangkan di satu sisi Presiden Abdurrahman Wahid (Gus Dur) akan berupaya membekukan lembaga Dewan Perwakilan Rakyat. Pada saat terjadinya perselisihan tersebut, tidak ada satu lembaga atau badan manapun yang mampu (berwenang) bertindak sebagai penengah (wasit) untuk menyelesaikannya.

Maka dari itu dengan dibentuknya lembaga Mahkamah Konstitusi ini diharapkan mampu menyelesaikan perselisihan atau sengketa lembaga negara yang terjadi.

Dari uraian di atas dapat disebutkan bahwa Mahkamah Konstitusi adalah sebagai *pengawal* dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD 1945) atau dapat

dikatakan Mahkamah Konstitusi itu sebagai *filter* dari UUD 1945, yang artinya bahwa dengan adanya Mahkamah Konstitusi ini, setiap pembentukan peraturan hukum termasuk undang-undang tidak bertentangan atau menyimpang dari UUD 1945 sebagai konstitusi negara.

II. LATAR BELAKANG PERMASALAHAN

Sehubungan dengan kewenangannya tersebut di atas, maka pada tanggal 13 September 2005 Mahkamah Konstitusi telah memberikan putusannya terhadap permohonan *judicial review* atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (selanjutnya dalam tulisan ini disingkat UU JN) dengan nomor perkara 009-014/PUU-III/2005 (selanjutnya dalam tulisan ini disingkat Putusan).

Permohonan *judicial review* tersebut diajukan oleh dua kelompok pemohon. Kelompok pertama adalah dua organisasi notaris secara bersama-sama yaitu Persatuan Notaris Reformasi Indonesia (PERNORI) dan Himpunan Notaris Indonesia (HNI) selaku

pemohon I, sedangkan kelompok kedua terdiri dari 5 orang Notaris selaku pemohon II.

Pemohon I telah mengajukan permohonan *judicial review* dengan surat permohonannya tertanggal 7 Maret 2005 yang telah diterima oleh Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi pada tanggal 9 Maret 2005 dan diregister dengan nomor 009/PUU-III/2005. Melalui permohonannya ini, pemohon I mengajukan permohonan *judicial review* secara formal (*formeles toetsingsrecht*) atas UU JN secara keseluruhan dengan dalil bahwa pembentukan UU JN tidak memenuhi ketentuan berdasarkan UUD 1945 (sesuai Pasal 51 ayat (3) a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi; selanjutnya disingkat UU MK).

Selain itu pemohon I juga mengajukan *judicial review* secara material (*materiele toetsingsrecht*) atas:

1. Pasal 1 ayat (5) *juncto* Pasal 82 ayat (1) UU JN dengan dalil bertentangan dengan Pasal 28 E ayat (3) dan Pasal 28 G ayat (1) UUD 1945.
2. Pasal 67 ayat (3) b UU JN dengan dalil bertentangan

- dengan Pasal 28 D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945.
3. Pasal 77 UU JN dengan dalil bertentangan dengan Pasal 27 ayat 1 UUD 1945 *juncto* Pasal 28 G ayat (1) UUD 1945.
 4. Pasal 78 UU JN dengan dalil bertentangan dengan Pasal 27 ayat 1 UUD 1945.

Selanjutnya pemohon II juga telah mengajukan permohonan *judicial review* dengan surat permohonannya tertanggal 1 Juni 2005 yang telah diterima oleh Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi pada tanggal 6 Maret 2005 dan di-register dengan Nomor 014/PUU-III/2005. Melalui permohonannya ini, pemohon II mengajukan permohonan *judicial review* secara formal (*formele toetsingsrecht*) atas UU JN secara keseluruhan dengan dalil bahwa pembentukan UU JN tidak memenuhi ketentuan Pembentukan Undang-Undang berdasarkan UUD 1945, khususnya Pasal 22A UUD 1945.

Selain itu pemohon II juga mengajukan *judicial review* secara material (*materiele toetsingsrecht*) atas:

1. Pasal 16 ayat (1) butir k UU JN dengan dalil berten-

- tangan dengan Pasal 36C UUD 1945 (mengenai penggunaan Lambang Negara dalam cap/stempel jabatan Notaris).
2. Pasal 1 butir 5 *juncto* Pasal 82 ayat (1) UU JN dengan dalil bertentangan dengan asas/semboyan “Bhinneka Tunggal Ika” *juncto* ketentuan Pasal 36A *juncto* Pasal 22A UUD 1945.

III. PERMASALAHAN DAN RUANG LINGKUP PEMBAHASANNYA

Melalui tulisan ini penulis hendak menyampaikan pandangan dan analisa hukumnya terhadap Putusan tersebut di atas, khususnya dalam hal apakah Pasal 16 (1) butir k UU JN bertentangan dengan Pasal 36A *jo* 36C UUD 1945 mengenai penggunaan Lambang Negara dalam cap/stempel jabatan notaris.

Tulisan ini akan meninjau permasalahan tersebut melalui 2 (dua) pendekatan; **pertama** melalui pendekatan historis, sosiologis dan psikologis mengenai dapat diterimanya/ dapat dibenarkannya penggunaan Lambang Negara dalam Cap/stempel jabatan Notaris.

Kedua melalui pendekatan dari sudut tinjauan konstiusional terhadap permasalahan apakah terdapat pertentangan antara Pasal 16 ayat (1) butir k UU JN dengan Pasal 36C UUD 1945 yang merugikan hak-hak dan/atau kewenangan konstiusional dari pemohon II. Dengan kata lain apakah Pasal 16 ayat (1) butir k dapat dikategorikan sebagai inkonstiusional dari perspektif UU MK.

IV. DUDUK PERKARA PUTUSAN NOMOR 009- 014/PUU-III/2005

Sebagaimana diuraikan di atas, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 009-014/PUU-III/2005 adalah berisi putusan atas permohonan hak uji (*judicial review*) baik hak uji formal maupun hak uji materiil atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.

Dalam perkara tersebut setidaknya ada 2 (dua) persoalan atau masalah pokok yang dimohonkan *judicial review* secara materil, yaitu :

1. Persoalan tentang wadah organisasi Notaris
2. Persoalan tentang penggunaan Lambang Negara

dalam cap dan surat jabatan Notaris.

Menurut para pemohon hak uji, keberadaan UU JN khususnya dalam Pasal 1 angka 5 dan Pasal 82 ayat 1 inkonstiusional karena bertentangan dengan Pasal 28E ayat (3) UUD 1945, yang berbunyi "*Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat.*" Para pemohon beranggapan bahwa ketentuan Pasal 1 angka 5 dan Pasal 82 ayat (1) UU JN sangat merugikan hak konstiusionalnya, di mana ketentuan Pasal (1) angka 5 dan Pasal 82 ayat 1 UU JN tersebut menurut pemohon hanya mengakui keberadaan organisasi Ikatan Notaris Indonesia (INI) sebagai wadah tunggal Notaris.

Pemohon II juga mengemukakan bahwa ketentuan Pasal 16 ayat 1 butir k UU JN inkontiusional karena bertentangan dengan Pasal 36C UUD 1945, yang berbunyi "*Ketentuan lebih lanjut mengenai Bendera, Bahasa, Lambang Negara serta Lagu Kebangsaan diatur dengan Undang-Undang.*"

Pemohon II dalam permohonannya beralasan bahwa

Pasal 16 ayat 1 butir k UU JN prematur karena Undang-Undang yang mengatur Lambang Negara belum ada sebagaimana yang diamanatkan Pasal 36C UUD 1945.

Adapun isi dari tuntutan (Petitum) dari pemohon I sebagaimana dikutip dalam putusan Mahkamah Konstitusi tersebut adalah sebagai berikut:

Dalam pengujian formal:

1. Menerima dan mengabulkan seluruh permohonan pengujian yang diajukan pemohon;
2. Menyatakan pembentukan UU JN (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 117) tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang berdasarkan UUD 1945;
3. Menyatakan UU JN (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 117) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
4. Menyatakan bahwa untuk menjaga agar tidak terjadi kekosongan hukum, memberlakukan kembali *Reglement op Het Notaris Ambt in Indonesie* (Peraturan Jabatan Notaris di Indonesia) sebagaimana diatur da-

lam *Staatsblad* No. 1860:3, sebagaimana telah diubah terakhir dalam Lembaran Negara Tahun 1945 No. 101;

5. Memerintahkan untuk memuat putusan tersebut dalam Berita Negara.

Dalam pengujian material:

1. Menerima dan mengabulkan seluruh permohonan pengujian yang diajukan pemohon;
2. Menyatakan materi muatan Pasal (1) angka 5 dan Pasal 82 ayat 1 UU JN (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 117) bertentangan dengan Pasal 28E ayat 3 *jo.* Pasal 28G ayat (1) UUD 1945;
3. Menyatakan materi muatan Pasal 67 ayat (3) b UU JN (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 117) bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945;
4. Menyatakan materi muatan Pasal 77 UU JN (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 117) bertentangan dengan Pasal 27 ayat 1 UUD 1945 *juncto* Pasal 28G ayat (1) UUD

- 1945;
5. Menyatakan materi muatan Pasal 78 UU JN (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 117) bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945;
 6. Menyatakan materi muatan Pasal 1 ayat 5, Pasal 67 ayat (3) b, Pasal 77, Pasal 78 dan Pasal 82 ayat (1) UU JN (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 117) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
 7. Memerintahkan untuk memuat putusan tersebut dalam Berita Negara.
- Sedangkan tuntutan (Petitum) dari **Pemohon II** sebagaimana dikutip dalam putusan Mahkamah Konstitusi tersebut adalah sebagai berikut:
1. Menerima dan mengabulkan seluruh permohonan pengujian yang diajukan pemohon; dan
 2. Menyatakan bahwa pembentukan UU JN (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 117) tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang berdasarkan UUD 1945; dan
 3. Menyatakan bahwa UU JN (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 117) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
 4. Menyatakan bahwa materi muatan ketentuan dalam Pasal 16 ayat (1) butir k UU JN (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 117) bertentangan dengan Pasal 36C UUD 1945;
 5. Menyatakan bahwa materi muatan ketentuan dalam Pasal 16 ayat (1) butir k UU JN (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 117) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
 6. Menyatakan bahwa materi muatan ketentuan dalam Pasal 1 butir 5 *juncto* Pasal 82 ayat (1) UU JN (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 117) dalam proses perumusannya dan pelaksanaannya saat ini bertentangan dengan asas/semboyan “Bhinneka Tunggal Ika” *juncto* ketentuan Pasal 36A *juncto* Pasal 28A UUD 1945;

7. Menyatakan bahwa materi muatan ketentuan dalam Pasal 1 butir 5 *juncto* Pasal 82 ayat 1 UU JN (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 117) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
8. Memerintahkan untuk memuat putusan tersebut dalam Berita Negara Republik Indonesia.

Atas petitum dari para pemohon di atas, Mahkamah Konstitusi memberikan pertimbangan hukum yang pada intinya adalah sebagai berikut:

1. Bahwa keberatan dari para pemohon tentang adanya ketentuan Pasal 1 angka 5 UU JN yang mewajibkan organisasi Notaris berbadan hukum dinilai tidak beralasan, karena Mahkamah berpendapat Notaris adalah suatu profesi dan juga sebagai pejabat umum (*public official*) yang melaksanakan sebagian dari tugas pemerintah, sehingga dengan demikian organisasi notaris tersebut diharapkan menjadi perkumpulan yang berdiri sendiri (mandiri). Atas dasar alasan inilah Mahkamah Konstitusi sepakat bila organisasi notaris itu harus berbadan hukum.
2. Bahwa menanggapi keberatan para pemohon atas ketentuan Pasal 82 ayat (1) UU JN, yang menyebutkan Notaris berhimpun dalam satu wadah organisasi notaris, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa Pasal 82 ayat (1) UU JN tidak melarang bagi setiap orang yang menjalankan profesi notaris untuk berkumpul, berserikat dan mengeluarkan pendapat. Akan tetapi dalam melaksanakan hak-hak di atas, notaris harus berhimpun dalam satu wadah organisasi notaris, karena notaris itu adalah pejabat umum yang diangkat oleh negara dan diberi tugas tertentu oleh negara untuk melayani kepentingan masyarakat. Dengan demikian perlu adanya pembinaan pengembangan dan pengawasan secara terus-menerus, sehingga notaris memiliki kualitas yang baik dalam memberikan pelayanan kepada publik.
3. Bahwa menanggapi keberatan para pemohon atas

ketentuan Pasal 16 ayat (1) huruf k UU JN, yang menyebutkan bahwa dalam menjalankan jabatannya notaris wajib mempunyai cap/stempel yang memuat lambang negara Republik Indonesia adalah bertentangan dengan Pasal 36C Undang-Undang Dasar 1945, Mahkamah Konstitusi menilai keberatan para pemohon itu bersifat subjektif. Mahkamah Konstitusi berpendapat ketentuan Pasal 16 ayat 1 huruf k UU JN tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar sepanjang cap/stempel itu digunakan dalam rangka melaksanakan tugasnya sebagai pejabat umum (Notaris).

Dari pertimbangan hukum sebagaimana disebut di atas, Mahkamah Konstitusi menjatuhkan putusan menolak permohonan para pemohon.

V. ANALISA YURIDIS

5.1. Pendekatan historis, sosiologis dan psikologis

Seperti yang telah dikemukakan sebelumnya bahwa

perkara atau sengketa yang tertuang dalam putusan Mahkamah Konstitusi tersebut ada 2 (dua) persoalan atau masalah pokok yang dikemukakan, yaitu persoalan tentang wadah organisasi notaris dan persoalan penggunaan Lambang Negara pada cap/stempel notaris. Dalam tulisan ini, penulis hanya membahas pada analisa persoalan penggunaan Lambang Negara pada cap/stempel notaris.

Sebelum penulis menganalisa putusan Mahkamah Konstitusi di atas, penulis terlebih dahulu akan menjelaskan sedikit sejarah dan jabatan notaris.

A. Sejarah dan Tugas Jabatan Notaris

Penggunaan Lambang Negara pada cap/stempel jabatan Notaris sudah dipraktekan sejak lama. Di Indonesia, penggunaan Lambang Negara pada cap/stempel jabatan notaris telah dimulai sejak tahun 1860 yaitu sejak diundangkannya *Reglement op het Notaris Ambt in Indonesia* pada tanggal 11 Januari 1860 dan diumumkan dalam *Staatblad* tahun 1860 Nomor 3 (yang

dikenal dengan Peraturan Jabatan Notaris, selanjutnya disingkat PJN).

Dalam Pasal 19 paragraf 2 PJN Notaris diharuskan memiliki cap/stempel jabatan yang memuat Lambang Negara. *“Ieder notaris moet een zegel hebben, bevattende het Koninklijk wapen en in omschrift de eerste letters der voornamen, de naam, het ambt en de standplaats van de notaris”* yang terjemahan bebasnya yang disesuaikan dengan kondisi setelah Indonesia merdeka adalah *“setiap notaris harus mempunyai cap yang memuat di dalamnya gambar Lambang Negara Republik Indonesia dan di pinggir sekelilingnya huruf-huruf pertama dari nama kecil, nama, jabatan dan tempat kedudukan dari notaris.”*³

Selain kewajiban memiliki cap/stempel tersebut, notaris juga diwajibkan oleh pasal 43 PJN untuk menggunakannya pada semua akta, *grosse*, salinan dan kutipan dengan ancaman sanksi pidana untuk tiap-tiap pelanggaran. *“Semua akta, grosse, salinan dan kutipan yang diberikan oleh notaris harus dibubuhi teraan*

*cap atau cachet yang dimaksud dalam psl 19 PJN, dengan teraan cap mana juga harus dilakukan semua penjahitan surat-surat pada minuta akta, semuanya dengan ancaman denda Rp. 25,- untuk tiap-tiap pelanggaran.”*⁴

Dalam perkembangan praktek kenotariatan di Negeri Belanda sendiri, penggunaan cap/stempel jabatan notaris yang memuat Lambang Negara terus berkembang dan digunakan secara semakin meluas.⁵

Menurut Melis sebagaimana dikutip oleh Tan Thong Kie, sekalipun tidak dibubuhinya cap jabatan notaris pada suatu akta tidak mengakibatkan akta tersebut menjadi batal (*nietig*), dan juga tidak kehilangan autentisitasnya maupun kekuatan eksekutorialnya, akan tetapi terhadap notaris yang tidak membubuhkan cap tersebut dikenakan sanksi pidana berupa denda dan dapat diikuti dengan kewajiban mengganti biaya, kerugian dan bunga (*kosten, schaden en interessen*) kepada pihak yang berkepentingan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 60 PJN.⁶

Adapun kewajiban memiliki dan menggunakan cap/

stempel jabatan notaris tidak terlepas dari sejarah, latar belakang, tugas jabatan dan kewenangan notaris yang diberikan oleh undang-undang.

Istilah notaris berasal dari kata *notarius* yang merupakan sebutan untuk orang yang pekerjaannya menulis.⁷ Pada mulanya notaris adalah pejabat yang menjalankan tugas pemerintah dan tidak melayani umum (*public*) dan bukan jabatan birokrat, sehingga akta-akta yang dibuatnya tidak mempunyai sifat otentik akan tetapi merupakan surat-surat biasa.

Sedangkan pengertian notaris itu sendiri adalah pejabat umum yang dalam bahasa latin disebut "*Openbare Ambtenaren*".⁸ Apabila diartikan secara harfiah adalah sebagai berikut :

- *Openbare* yang artinya umum/publik
- *Ambtenaren* yang artinya Pejabat.

Di Indonesia, notaris ada sejak permulaan abad 17 dengan beradanya *Oost Ind. Compagnie*, di mana pada zaman itu yang diangkat sebagai notaris pertama adalah Melchior Kerchem, Sekretaris dari College

van Schepenen pada tanggal 27 Agustus 1620.⁹ Pengangkatan notaris pada saat itu berbeda dengan pengangkatan notaris pada saat sekarang, di mana pada saat itu di dalam surat pengangkatan notaris juga dimuat instruksi yang menguraikan tugas dan wewenang yang harus dijalankan oleh notaris tersebut. Sejak saat itu jumlah notaris semakin bertambah karena kebutuhan akan jasa dan pelayanan hukum dari notaris dirasa semakin penting.

Selanjutnya untuk pertama kalinya jabatan notaris di Indonesia diatur dalam PJN sebagaimana diuraikan di atas.

Menurut Pasal 1 PJN, "*Notaris adalah pejabat umum yang satu-satunya berwenang untuk membuat akta-akta otentik mengenai semua perbuatan, perjanjian dan penetapan yang diharuskan oleh suatu peraturan umum atau oleh yang berkepentingan dikehendaki untuk dinyatakan dalam suatu akta otentik, menjamin kepastian tanggalnya, menyimpan aktanya dan memberikan grosse, salinan dan kutipannya, semuanya sepanjang pembuatan akta itu oleh*

suatu peraturan umum tidak juga ditugaskan atau dicalikan kepada pejabat atau orang lain.”

Dengan berlakunya UU JN sekarang ini, maka PJN dinyatakan sudah tidak berlaku lagi.

Dalam Pasal 1 UU JN, disebutkan notaris adalah “Pejabat Umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan kewenangan lainnya sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang ini.” Apabila kita lihat kedua ketentuan tersebut di atas, sudah jelas dikatakan bahwa notaris itu adalah *pejabat umum*, artinya orang yang diangkat untuk bertugas menjalankan jabatannya untuk melayani kepentingan umum (publik). Adapun tugas dan wewenang notaris diatur dalam pasal tersendiri yaitu Pasal 15 UU JN yang bunyinya hampir sama dengan bunyi ketentuan Pasal 1 PJN. Penyebutan notaris sebagai Pejabat Umum juga disebutkan secara eksplisit dalam ketentuan Pasal 1 angka 2 Keputusan Menteri Kehakiman Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M-01.HT.03.01 Tahun 2003 tentang Keno-

tarisan, yang berbunyi Notaris adalah *pejabat umum* yang melaksanakan tugasnya sebagaimana yang dimaksud dalam Peraturan Jabatan Notaris.

Menurut ketentuan Pasal 9 ayat (1) Keputusan Menteri Kehakiman Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M-01.HT.03.01 Tahun 2003, seorang berhak menjabat sebagai notaris, bilamana orang tersebut telah diangkat oleh pejabat yang berwenang dalam hal ini adalah Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia (dahulu Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia) sehingga notaris dapat dikatakan sebagai wakil dari negara untuk memberikan bantuan kepada masyarakat yang berhubungan dengan perbuatan hukum (misalnya pembuatan perjanjian, jual beli, hibah dan lain-lain). Oleh karena itu seorang notaris harus bersikap independen (tidak memihak). Notaris bertugas mengkonstantir kehendak dari para pihak yang akan mengadakan kesepakatan dalam suatu perbuatan hukum (*Partij Acten*) atau mengkonstantir suatu peristiwa hukum dalam pembuatan akta

berita acara (*Process Verbaal Acten*).

Seperti telah dijelaskan di atas, bahwa profesi notaris adalah pejabat umum yang diangkat oleh negara, sehingga memiliki kedudukan, wibawa dan martabat yang tinggi. Dengan demikian notaris dapat dianggap sebagai salah satu profesi terhormat seperti halnya profesi advokat/pengacara, dokter dan wartawan. Sebagai profesi terhormat, tentunya dalam menjalankan jabatannya seorang notaris harus menjaga sikap, perilaku dan wibawanya dihadapan masyarakat. Yang menjadi salah satu ciri dari profesi terhormat adalah adanya ketetapan kode etik yang membatasi perilaku seseorang dalam menjalankan jabatannya. Adanya kode etik ini berfungsi sebagai parameter atau tolok ukur bagaimana seorang notaris itu harus berperilaku di hadapan orang lain (masyarakat) sehingga wibawa dan kehormatan seorang notaris tetap terjaga.

B. Kewenangan Notaris

Menurut Pasal 15 ayat (1) dan ayat 2 UU JN, kewenangan notaris itu meliputi :

- a. membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan dan/ atau peristiwa hukum;
- b. mengesahkan tanda tangan dan menetapkan kepastian tanggal surat di bawah tangan dengan mendaftarkan dalam buku khusus (dalam praktek disebut dengan istilah *legalisasi*);
- c. membukukan surat-surat dibawah tangan dengan mendaftarkan dalam buku khusus (dalam praktek disebut dengan istilah *Warmeerking*);
- d. membuat kopi dari asli surat-surat di bawah tangan berupa salinan yang memuat uraian sebagaimana ditulis dan digambarkan dalam surat yang bersangkutan;
- e. melakukan pengesahan kecocokan fotokopi dengan surat aslinya;
- f. memberikan penyuluhan hukum sehubungan dengan pembuatan akta;
- g. membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan;
- h. membuat risalah lelang.

Akta-akta yang dibuat oleh atau dihadapan seorang notaris adalah merupakan akta otentik sebagai implikasi bahwa

seorang notaris itu adalah pejabat umum. Selain notaris masih ada lagi pejabat umum lain yang berwenang membuat akta otentik, misalnya Kantor Catatan Sipil yang berwenang membuat akta kelahiran, akta perkawinan dan akta kematian.

Yang menjadi perbedaan akta yang dibuat oleh Kantor Catatan Sipil dengan akta yang dibuat oleh notaris adalah bahwa akta yang dibuat oleh Catatan Sipil dari segi jenis, bentuk, dan isinya telah ditetapkan atau ditentukan oleh pemerintah sehingga tidak ada kebebasan untuk memilih (misalnya akta kelahiran, akta perkawinan, akta kematian, akta pengangkatan anak dan lainnya semuanya telah ditetapkan atau ditentukan oleh pemerintah), sedangkan akta notaris dari segi jenis dan materi atau isi akta itu tidak ditentukan mengingat adanya asas kebebasan berkontrak sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1338 serta Pasal-Pasal lain dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek/BW*), sehingga terdapat kewenangan yang cukup luas bagi seorang notaris untuk membuat akta tersebut sepan-

jang akta yang dibuatnya itu tidak bertentangan dengan aturan hukum yang berlaku.

Sehingga untuk dapat membuat akta otentik seseorang harus mempunyai kedudukan yang diangkat khusus untuk tugas tersebut, yaitu antara lain sebagai *pejabat umum*.¹⁰ Kemudian apa yang dimaksud dengan akta otentik? akta otentik adalah suatu akta yang dibuat oleh pejabat yang berwenang (termasuk notaris) yang memiliki kekuatan pembuktian yang sempurna. Arti kekuatan pembuktian sempurna disini adalah bahwa materi atau isi yang termuat dalam akta itu harus dianggap benar kecuali apabila terbukti sebaliknya, sehingga bilamana seseorang mengelak atau membantah isi akta itu ia harus membuktikan bahwa isi akta itu tidak benar.

Bentuk formal suatu akta notaris diatur dalam Pasal 38 UU JN. Pengaturan bentuk formal akta notaris ini berimplikasi pada kekuatan pembuktian akta itu sendiri. Artinya apabila suatu akta Notaris tidak memenuhi syarat formal sebagaimana yang telah diatur dalam UU JN, maka akta itu berlaku

sebagai akta di bawah tangan, sehingga kekuatan pembuktian dari akta itu menurun tidak seperti halnya akta otentik. Dengan demikian penulis berpendapat, bilamana suatu akta notaris yang tidak memenuhi persyaratan formal sebagaimana yang diwajibkan oleh UU JN, maka akta Notaris itu tidak dapat dinyatakan “cacat hukum” sebagai dalil untuk menyangkal (meng-*counter*) atas akta tersebut, melainkan akta tersebut menjadi akta di bawah tangan. Suatu akta notaris dinyatakan “cacat hukum” apabila :

- akta Notaris tersebut baik dari sisi pembuatannya maupun dari sisi materi atau isi akta terbukti adanya unsur tindak pidana (*criminal act*), misalnya pemalsuan dan/atau penipuan.
- akta Notaris itu dibuat di luar wilayah kerjanya.

Bilamana ditemukan hal demikian, maka isi akta notaris itu dapat dibatalkan (bukan batal demi hukum).

Selain akta notaris itu bersifat otentik, akta notaris juga ada yang mengandung unsur kewenangan publik bilamana akta tersebut dibuat da-

lam bentuk *gosse*. Maksud dari adanya unsur kewenangan publik disini adalah bahwa akta notaris memiliki kekuatan eksekutorial (*executorial title*), dimana akta Notaris dalam bentuk *grosse* memiliki kekuatan hukum yang sama dengan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap. Untuk setiap akta dalam bentuk *grosse* tersebut notaris mencantumkan irah-irah “DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA”.¹¹

Bahwa kewenangan yang sedemikian besar yang diberikan oleh undang-undang kepada notaris selaku satu-satunya pejabat yang berwenang membuat akta yang otentik dan yang sekaligus memiliki kekuatan eksekutorial yang sama dengan putusan hakim yang telah berkekuatan hukum tetap (*Grosse Akta*), telah memberikan dampak sosiologis dan psikologis dalam masyarakat.

Kepercayaan masyarakat terhadap peran notaris baik yang berkaitan dengan sistem pembuktian di pengadilan maupun yang berhubungan dengan kekuatan eksekutorial *grosse* akta sangatlah perlu untuk

dilindungi. Dalam rangka untuk melindungi kepentingan dan kepercayaan masyarakat inilah diperlukannya cap/stempel jabatan notaris yang memuat Lambang Negara, atau dengan kata lain perlunya Lambang Negara digunakan dalam cap/stempel jabatan notaris adalah “*untuk menjamin pekerjaan notaris terhadap masyarakat.*”¹²

Untuk menutup bagian ini penulis hendak mengutip pendapat para ahli hukum dari negeri Belanda Melis, Pitlo dan Lubbers sebagaimana diterjemahkan oleh Tan Thong Kie mengenai pentingnya cap/stempel jabatan notaris guna melindungi dan menjamin kepentingan masyarakat: “*teraan cap (zegelafdruk) bermaksud: (1) menegaskan keaslian (de echtheid) tanda tangan notaris; (2) membuktikan bahwa akta atau ekspedisi (= akta yang sama bunyinya) dilakukan oleh seorang pejabat umum yang mempunyai kekuasaan umum (openbaar gezag), jadi untuk menjamin autentisitas; dan (3) untuk mencegah pemalsuan atau peniruan.*”¹³

5.2. Pendekatan dari tinjauan konstitusional

Pemohon II mendalilkan bahwa ketentuan dalam Pasal 16 ayat (1) huruf k UU JN yang menyebutkan bahwa “*Dalam menjalankan jabatannya, Notaris berkewajiban: mempunyai cap/stempel yang memuat lambang negara Republik Indonesia dan pada ruang yang melingkarinya dituliskan nama, jabatan dan tempat kedudukan yang bersangkutan*” adalah bertentangan dengan ketentuan dalam Pasal 36 C UUD 1945 yang berbunyi: “*Ketentuan lebih lanjut mengenai Bendera, Bahasa dan Lambang Negara serta Lagu Kebangsaan diatur dengan undang-undang*”, sehingga Pasal 16 ayat (1) huruf k UU JN haruslah dinyatakan inkonstitusional.

Berdasarkan dalil tersebut maka pemohon II telah mengajukan permohonan *judicial review* terhadap Pasal 16 ayat (1) huruf k UU JN tersebut ke hadapan Mahkamah Konstitusi.

Pemohon yang mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi harus meme-

nuhi ketentuan Pasal 51 UU MK. Pemohon II menyatakan dirinya memenuhi ketentuan Pasal 51 UU MK tersebut karena:

- Pemohon II adalah perorangan warga negara Indonesia dan sekaligus adalah sebagai para notaris yang dimaksud dalam UU JN tersebut;
- Pemohon II menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya UU JN.

Menurut pemohon II, Pasal 16 ayat (1) huruf k UU JN prematur karena belum adanya Undang-Undang tentang Lambang Negara sebagaimana yang diamanatkan oleh UUD 1945.

Selain itu pemohon II merasa risi (rikuh) karena notaris seolah-olah diperlakukan lebih istimewa dari pada pejabat negara dalam penggunaan lambang negara; sementara penggunaan lambang negara oleh pejabat negara lainnya hanya diatur oleh Peraturan Pemerintah, penggunaan lambang negara oleh notaris diatur dengan undang-undang (*in casu* UU JN).

Mengenai permasalahan hukum ini sesungguhnya Mah-

kamah Konstitusi dalam putusannya telah dengan tegas menyatakan bahwa permohonan pemohon II yang mendalilkan Pasal 16 ayat (1) huruf k UU JN sebagai inkonstitusional adalah tidak beralasan dan tidak terbukti, melainkan hanya merupakan penilaian subjektif pemohon II. Lebih lagi Pemohon II tidak dapat membuktikan adanya hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya yang dirugikan oleh berlakunya Pasal 16 ayat (1) huruf k UU JN itu. Oleh karena itu Mahkamah Konstitusi dalam Putusannya telah menyatakan “permohonan para pemohon **ditolak**”.

Mengenai isu hukum ini penulis sependapat dengan Mahkamah Konstitusi bahwa antara Pasal 16 ayat (1) huruf k UU JN dengan Pasal 36C UUD 1945 tidak terdapat pertentangan konstitusional, sebaliknya UU JN telah dengan baik dan taat asas menerapkan ketentuan Pasal 36C UUD 1945.

Pasal 36C UUD 1945 mensyaratkan pengaturan tentang Lambang Negara dilakukan dengan undang-undang. Jika mengenai cap/stempel jabatan notaris yang memuat Lambang Negara diatur bukan dalam

bentuk undang-undang (misalnya diatur dalam Peraturan Pemerintah atau Keputusan Presiden), maka pengaturan tersebut tentunya inkonstitusional karena bertentangan dengan Pasal 36C UUD 1945. Sedangkan pengaturan cap/stempel jabatan notaris dalam Pasal 16 ayat (1) huruf k UU JN tidak bertentangan dengan Pasal 36C UUD 1945.

Penggunaan Lambang Negara dalam cap/stempel jabatan notaris tidak seharusnya membuat pemohon II atau notaris lain manapun juga merasa risih (rikuh), sepanjang notaris yang bersangkutan melaksanakan tugas jabatannya dalam melayani masyarakat dengan baik dan benar.

Sebagaimana diuraikan di atas penggunaan Lambang Negara dalam cap/stempel jabatan notaris merupakan praktek umum yang berlaku di berbagai negara dan sesuai pandangan para ahli hukum penggunaan Lambang Negara tersebut bukan untuk “gagah-gagahan” seorang notaris melainkan memang sangat dibutuhkan untuk dapat melayani kepentingan masyarakat dengan lebih baik.

Demikian pula sudahlah tepat pemeriksaan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan tidak ada hak dan/atau kewenangan konstitusional pemohon II yang dirugikan dengan berlakunya Pasal 16 ayat (1) huruf k UU JN.

Sesungguhnya bukan saja tidak ada hak dan/atau kewenangan konstitusional pemohon II yang dirugikan, tetapi juga tidak ada hak dan/atau kewenangan konstitusional siapapun juga yang dirugikan dengan berlakunya Pasal 16 ayat (1) huruf k UU JN, melainkan kewajiban penggunaan Lambang Negara dalam cap/stempel jabatan notaris tersebut memberikan rasa aman dan dampak psikologis yang positif terhadap masyarakat yang menggunakan jasa notaris.

VI. KESIMPULAN

Dari apa yang telah diuraikan di atas dapat disimpulkan:

1. Bahwa penggunaan Lambang Negara pada cap/stempel jabatan Notaris adalah merupakan hal yang positif demi memberikan rasa aman, dan dampak

psikologis dan sosiologis yang positif kepada masyarakat yang membutuhkan dan menggunakan pelayanan notaris dan pada notaris sendiri.

2. Pengaturan penggunaan Lambang Negara pada cap/stempel Notaris di dalam Pasal 16 ayat (1) huruf k UU JN tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sehingga keputusan Mahkamah Konstitusi yang menolak permohonan Pemohon II sudah benar dan tepat. □

Endnotes

¹ *Jurnal Keadilan* Vol. 3. No. 3, Tahun 2003/2004, h. 4

² Fatkhurohman, SH.,MH Dian Aminudin, SH, Sirajuddin, SH, *Memahami keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*.h.78-79

³ G.H.S. Lumban Tobing, *Peraturan Jabatan Notaris*, hal. XXIV dan h. 142.

⁴ *Ibid.*, h. 284

⁵ Tan Thong Kie, *Studi Notariat, Serba-serbi Praktek Notaris*, hal. 244

⁶ *Ibid.*, hal. 245.

⁷ R. Soegondo Notodisoerjo, *Hukum Notariat di Indonesia*, h.13

⁸ Marthalena Pohan, *Tanggungugat Advocaat, Dokter dan Notaris*, h.121

⁹ G.H.S. Lumban Tobing, *Op. Cit.*, h. 15

¹⁰ R. Soegondo Notodisoerjo, *Op.Cit.*, h. 43

¹¹ Lihat Pasal 41 PJN dan Pasal 1 ayat (11) UU JN.

¹² Tan Thong Kie, *Op. Cit.*, h. 245

¹³ *Ibid.*, h.243. □

Daftar Pustaka

Fatkhrohman, dkk., 2004. *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*, Penerbit: PT. Citra Aditya Bakti, Cetakan Pertama.

Jurnal Keadilan Vol.3, Tahun 2003/2004.

Kie, Tan Thong, 1994. *Studi Notariat Serba-serbi Praktek Notaris*, Penerbit: PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, Cetakan Pertama.

Kusumaatmadja, Mochtar, 2002. *Konsep-konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Penerbit PT. Alumni, Cetakan Pertama.

Lumban, Tobing G.H.S, 1983. *Peraturan Jabatan Notaris*, Penerbit: Erlangga, Cetakan Ketiga.

Notodisoerjo, Soegondo, R., 1993. *Hukum Notariat di Indonesia*, Penerbit: PT. Raja Grafindo Persada,

Cetakan Kedua.
Pohan, Marthalena, 1985. *Tanggungugat Advocad, Dokter Dan Notaris*, Penerbit PT. Bina Ilmu, Cetakan Pertama.
Soekanto, Soerjono, 1989. *Beberapa Catatan Tentang*

Psikologi Hukum, Penerbit: PT. Citra Aditya Bakti, Cetakan Ketiga.

-----, 1991. *Fungsi Hukum Dan Perubahan Sosial*, Penerbit: PT. Citra Aditya Bakti, Cetakan Ketiga. □

KONSTRUKSI POLITIK HUKUM EKONOMI DALAM HASIL PERUBAHAN UUD 1945

OLEH

NGESTI D. PRASETYO, S.H., M.HUM.

Dosen Fakultas Hukum Universitas Brawijaya



Abstraksi

Dalam sejarah Indonesia telah mengalami 4 empat kali pemberlakuan konstitusi, yaitu UUD 1945, UUD RIS 1949, UUDS 1950 dan UUD 1945 hasil amandemen, yang kesemuanya mempunyai karakteristik pengaturan-pengaturan terhadap dasar mengenai politik hukum dalam bidang ekonomi yang secara prinsip akan tercakup dalam pasal-pasal di dalam konstitusi.

Konstruksi politik hukum ekonomi ini akan dilibat melalui indikator-indikator yakni cita negara, bentuk negara dan sistem pemerintahan, sistem keuangan, serta landasan perekonomian. Dengan indikator tersebut dihasilkan konstruksi politik hukum ekonomi dalam UUD 1945 yakni menentukan posisi negara dalam perekonomian dan pilihan sistem ekonomi politik.

I. Pendahuluan

Meminjam istilah politik hukum yang di kemukakan almarhum Suwoto Mulyosudarmo di mana politik hukum terbagi atas politik hukum makro dan politik hukum mikro. Politik Hukum Makro dirumuskan dalam suatu peraturan dasar yang dalam susunan peraturan perundang-undangan ditempatkan sebagai peraturan yang tertinggi. Sedangkan politik hukum yang bersifat mikro dilaksanakan melalui berbagai peraturan yang lebih rendah. Dengan cara yang demikian akan tercipta peraturan perundang-undangan yang taat asas, yaitu dibenarkan pada tataran politik hukum yang makro.¹

Dengan mendasar pada pengertian di atas kiranya tepat bahwa politik hukum ekonomi di dalam konstitusi di golongankan dalam politik hukum makro. Politik hukum ekonomi merupakan salah satu fondasi dasar arah suatu sistem ekonomi suatu bangsa. Pengaturan di dalam konstitusi khususnya yang berkaitan dengan ekonomi adalah ke mana sebenarnya arah norma hukum bidang eko-

nomi itu hendak dibawa, bagaimana cara untuk menegakkan, dan kapan pula akan dilaksanakan peraturan hukum bidang ekonomi tersebut. Konsepsi ini merupakan satu konsepsi politik hukum ekonomi, yang akan menjadi topangan dasar dalam membangun sistem ekonomi Indonesia.

Menyimak pendapat dari Umar Juoro, suatu sistem ekonomi berada di dalam suatu lingkungan yang harus melakukan penyesuaian dengan keadaan yang berubah. Kemampuannya untuk berfungsi dan bertahan bergantung pada kemampuan adaptasinya. Hal itu menjadi semakin penting dengan perkembangan liberalisasi dan globalisasi. Kemampuan sistem ekonomi untuk dapat menyesuaikan diri dengan perubahan sangat bergantung pada konstitusi ekonomi (*economic constitution*), yaitu kerangka aturan (*rules*) dan kelembagaan (*institutions*) yang membatasi tindakan dan transaksi pelaku ekonomi dalam suatu yuridiksi dan dalam transaksinya dengan pelaku ekonomi di luar yuridiksi tersebut. Fokus utama dalam eko-

nomi konstitusional adalah perbedaan dalam dua tingkatan. Pilihan yang dapat dilakukan, yaitu pilihan aturan pada tingkat konstitusi (*constitutional level of rule choice*) atau konstitusi kebijakan ekonomi dan pilihan strategi dalam aturan pada tingkatan sub-konstitusi (*sub-constitutional level of strategy choice within rules*) atau *individual policy act*.²

Ada banyak kegamangan yang ada dalam UUD 1945, dengan pemahaman bahwa paham ekonomi yang terdapat dalam konstitusi adalah paham ekonomi kerakyatan dengan paham demokrasi kerakyatan, akan tetapi pada tataran implementasinya lebih menganut pada paham liberalisme. Dengan demikian ada yang berbeda antara *das sollen* dan *das sein*.

Oleh karena itu, politik hukum ekonomi menjadi bagian penting sebagai fondasi sistem ekonomi yang hendak dicapai. Konstitusi yang berposisi sebagai norma dasar merupakan isi dari berbagai asas-asas yang berfungsi sebagai norma dasar, yang berarti

seluruh peraturan perundang-undangan harus berpedoman pada konstitusi yang ada. Kaitan yang cukup signifikan adalah apakah dalam konstitusi Indonesia pasca perubahan UUD 1945 sudah mampu memberikan fondasi dasar yang berkaitan dengan politik hukum ekonomi di Indonesia.

II. Indikator-Indikator Politik Hukum Ekonomi dalam Konstitusi

Pemunculan istilah politik hukum ekonomi dalam konstitusi adalah kebijakan dasar yang telah dikonsepsikan melalui norma dasar berkenaan dengan pembangunan hukum yang berintikan asas dan tujuan terhadap materi-materi hukum bidang ekonomi dan penegasan fungsi lembaga serta kewenangan para penegak hukum yang mengatur kehidupan ekonomi dimana kepentingan individu dan kepentingan masyarakat saling berhadapan.

Untuk memaknai lebih jauh pemahaman politik hukum ekonomi konstitusi maka diperlukan indikator-indikator minimal. Dengan adanya indikator-indikator tersebut akan

mempermudah penulis dalam menjabarkannya. Penulis menyadari pemakaian indikator ini sangat dipengaruhi subyektifitas penulis. Adapun indikator-indikator yang dipakai penulis adalah **pertama** cita-cita dan nilai nilai luhur dengan gagasan sistem ekonomi politiknya, **kedua** bentuk negara dan sistem pemerintahan, **ketiga** sistem keuangan negara, **keempat** hak warga negara utamanya dalam bidang ekonomi, **kelima** landasan per-ekonomian

1. Cita-cita dan Nilai-Nilai Luhur dengan Gagasan Sistem Ekonomi Politiknya

Cita-cita dan nilai nilai luhur yang merupakan harapan yang akan di wujudkan di masa depan, biasanya kandungan yang seperti ini terdapat dalam suatu pembukaan Undang-Undang Dasar. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Soepomo³; *"... Pembukaan ini mengandung tjita-tjita luhur dan pokok-pokok pikiran tentang dasar atau tentang sifat-sifat negara jang hendak kita bentuk."*

Dalam pembukaan sesungguhnya akan di temukan tentang tujuan negara, cita-cita hukum, dan peran negara dalam mewujudkan cita-cita negara. Pembukaan sebuah UUD itu merefleksikan semangat zaman dan konteks sejarah, serta roh norma bernegara yang akan diturunkan dalam batang tubuh atau pasal-pasal UUD tersebut.

Dalam menemukan cita-cita luhur tersebut sesungguhnya akan di temukan pula tentang gagasan ekonomi politik. Secara konvensional ada dua kutub sistem ekonomi politik yaitu sistem kapitalisme dan sistem sosialisme. Pembagian anatomis ini dapat dilakukan berdasarkan sifat-sifat dasar dari sistem tersebut terutama sifat dari eksistensi ekonomi pasar, insentif pendirian badan usaha, motif mencari keuntungan dan sebagainya. Sistem kapitalisme mengakomodasikan sifat-sifat dasar tersebut sehingga peranan institusi pasar dan swasta dominan.⁴

Prinsip ekonomi pasar yang berlaku merupakan ciri dari ekonomi liberal (*free economy*) yang menggambarkan

suatu sistem ekonomi dengan partisipasi lebih besar dari aktivitas produksi, distribusi dan perdagangan yang digerakan oleh individu dan perusahaan. Intervensi negara di jaga agar berada dalam porsi kecil. Ekonomi pasar merupakan salah satu sifat kapitalisme di mana produksi berada ditangan individu atau perusahaan. Sebaliknya sistem sosialisme lebih mementingkan peran negara, tetapi memberikan ruang gerak yang amat sedikit terhadap institusi pasar, motif mencari keuntungan dan peranan swasta.

Sistem ekonomi sosialis aktivitas produksi bermotifkan faktor ekonomi dan non ekonomi. Sementara mekanisme berlakunya harga komoditi banyak dipengaruhi oleh aturan pemerintah cukup besar, terutama pada sektor-sektor produksi strategis, yang merupakan tumpuan masyarakat banyak. Ada kompetisi pasar sepanjang pemerintah membiarkannya terhadap pasar komoditi-komoditi tertentu. Sedangkan sistem ekonomi campuran merupakan paduan dua bentuk sistem ekonomi

sosialis dan sistem ekonomi kapitalis. Usaha penyatuan ini untuk menyerap elemen-elemen yang positif dan dinamis di antara keduanya. Jika di perluas maka dalam garis besarnya ada setidaknya empat sistem ekonomi politik yang cukup dominan yakni kapitalisme, sosialisme, komunisme dan sistem ekonomi campuran.⁵

Bentuk negara di belahan dunia dibagi dalam dua belahan besar yakni bentuk negara kesatuan dan bentuk negara federasi. Pilihan bentuk negara kesatuan akan dapat dipilah lagi dengan model desentralisasi atau sentralisasi. Jika pilihan dalam bentuk federasi maka konsekwensi yang muncul adalah adanya negara bagian yang mempunyai kewenangan pada masing-masing negara bagian maupun pada pemerintahan federal.⁶

2. Sistem Keuangan Negara

Melihat arah penyelenggaraan keuangan negara akan menyangkut sejauhmana negara mengaturnya, apakah negara dominan dalam mekanisme penyelenggaraan keuangan

negara atau negara cukup mengatur pokok-pokoknya saja. Dalam melihat sistem penyelenggaraan keuangan hal ini menyangkut APBN, Mata uang, dan pengaturan perbankan.

Dalam berbicara APBN adakah dalam suatu konstitusi mengatur adanya ketentuan anggaran dalam bidang-bidang tertentu. Tentunya hal ini akan sangat di pengaruhi oleh politik hukum yang terkandung dalam setiap konstitusi apakah anggaran hanya di peruntukkan untuk penyelenggaraan pemerintahan atau anggaran di gunakan untuk memberikan tanggung jawab kepada masyarakatnya.

Sedangkan yang berkaitan dengan mata uang sejauhmana kewenangan dari pemerintah untuk mengatur dan menetapkan berlakunya mata uang. Mata uang menjadi sangat penting posisinya karena sebagai alat pertukaran mata uang secara nasional dan perekonomian suatu bangsa juga tidak akan lepas dari sistem global sehingga mata uang akan menentukan pula posisi ekonomi suatu bangsa.

Satu bidang lagi yang

menjadi sangat relevan adalah posisi perbankan sejauhmana kewenangan yang diberikan oleh bank pemerintah atau bank sentral dalam menentukan kebijakan moneter. Masuknya indikator ini akan memperluas kajian dalam setiap konstitusi agar menjadi komprehensif.

3. Hak Warga Negara Utamanya dalam Bidang Ekonomi

Hak warga negara ini seperti hak buruh, hak fakir miskin dan lain-lain, pada prinsipnya hak warga negara tersebut apakah negara bertanggung jawab ataukah negara tidak bertanggung jawab atas kesejahteraan masyarakatnya. Ketika negara berkuasa maka kekuasaan yang cenderung disalahgunakan perlu ditetapkan batas-batasnya agar kehadirannya tidak merendahkan martabat kemanusiaan. Dari sinilah lahir ajaran *konstitusionalisme* yang mengandung gagasan bahwa kekuasaan negara harus dibatasi. Pembatasan kekuasaan ini menjelma di dalam penyusunan struktur ketatanegaraan yang saling mengontrol,

pembagian tugas dan wewenang dalam negara, serta jaminan hak-hak asasi manusia. Ketiga materi ini hampir ditemukan di dalam setiap konstitusi negara modern. Dalam teori yang di gunakan oleh Hans Kelsen negara menjadi etatisme atau liberal dengan diukur sejauhmana negara mempunyai keleluasaan untuk mencampuri atau mengatur segala segi kehidupan para warga negaranya. Akibatnya negara mempunyai kecenderungan mengeluarkan peraturan-peraturan hukum sebanyak mungkin untuk mengatur dan membatasi warga negaranya. Atau sebaliknya negara mempunyai keleluasaan untuk mencampuri atau mengatur yang pokok-pokok saja yang menyangkut kehidupan warga negara secara keseluruhan.

Selain hal-hal di atas dalam suatu UUD atau konstitusi tentulah mengatur hal ini akan tetapi perbedaan itu dapat diukur apakah negara mengatur dan memberikan jaminan secara lengkap, pokok-pokonya saja atau justru malah tidak diatur sama sekali dalam konstitusi.

4. Landasan Perekonomian

Landasan perekonomian ini akan mencerminkan paham ekonomi yang hendak dibangun pada setiap konstitusi, dapat berupa paham liberalisme atau sosialisme, kolektivisme atau individualisme. Selain itu, akan dilihat pula asas-asas yang dibangun dalam sistem ekonomi yang hendak dicapai dalam setiap konstitusi. Dalam landasan perekonomian juga akan menggambarkan relasi antara negara dan masyarakat, apakah negara mempunyai tanggung jawab dalam penyelenggaraan perekonomian atau negara hanya menjadi wasit saja ketika ada persoalan ekonomi. Tentunya hal ini akan memegang peran penting untuk menentukan arah dan cita ekonomi yang akan dibangun suatu bangsa.

Bahasan mengenai landasan ekonomi ini akan lebih dekat kepada bahasan yang berkaitan dengan sistem ekonomi politik di dunia. Seperti indikator dalam cita-cita luhur, apakah landasan ekonomi ini akan bersifat sistem ekonomi kapitalistik, sistem ekonomi

sosialisme atau sistem ekonomi campuran. Tentunya landasan tersebut dituangkan dalam sebuah peraturan perundang-undangan.

Menurut teori Pareto, suatu peraturan yang dibuat oleh negara dapat berdampak positif pada satu pihak, tetapi dapat berdampak negatif pada pihak lain. Menurut Stigler, ada dua alternatif pandangan yang telah luas dikenal di dunia akademis tentang bagaimana peraturan itu di berlakukan. *Pertama*, peraturan di lembaga terutama untuk memberlakukan proteksi dan kemanfaatan tertentu untuk publik atau sebagian sub kelas dari publik tersebut. Tujuan adanya regulasi ekonomi adalah manfaat ekonomi yang diberikan oleh negara atau pemerintah kepada masyarakat. *Kedua*, adalah suatu tipe analisa di mana proses politik dianggap suatu penjelasan yang rasional. Peraturan lahir sebagai suatu proses politik biasa di mana di dalam pasar politik ada permintaan dan ada penawaran.⁷

Dari indikator-indikator tersebut di atas kemudian dapat dirumuskan apakah pada

masing-masing konstitusi memaknai paham individualisme atau kolektivisme, konstruksi sistem ekonomi kapitalisme atau sosialisme. Untuk melihat hal tersebut yang terpenting adalah dengan melihat peranan negara apakah negara tersebut di haruskan aktif ataukah negara di haruskan pasif. Peranan negara yang lain menurut konsepsi Georgie Jellinek apakah negara hanya menjaga dan sebagai wasit saja ataukah negara ikut berperan atau bertanggung jawab dalam penyelenggaraan kesejahteraan masyarakatnya.

III. Konstruksi Politik Hukum Ekonomi dalam UUD 1945 Hasil Perubahan

Dengan indikator-indikator tersebut dapat di pgunakan untuk menganalisa konstruksi politik hukum ekonomi dalam konstitusi.

a. Pembukaan UUD 1945 Amandemen

Perubahan UUD 1945 tidak seluruhnya mengalami perubahan, akan tetapi ada beberapa point penting yang di rasa masih relevan dan perlu

untuk dipertahankan misalnya seperti dikemukakan oleh Lafrane Pane bahwa beberapa prinsip yang tidak mengalami perubahan antara lain meliputi⁸: 1). Dasar filsafat negara Pancasila karena sudah menjadi konsensus semua golongan dalam BPUPKI/PPKI dan di cantumkan dalam Pembukaan UUD 1945; 2). Tujuan negara, yang tertuang dalam Pembukaan; 3). Asas negara hukum yang tertuang dalam Pembukaan; 4). Asas kedaulatan rakyat yang tertuang dalam Pembukaan; 5). Asas negara kesatuan; dan 6). Asas Republik

Sejalan pemikiran antara Lafrane Pane dan A. Mukthie Fajar, Elvyn G. Masassya yang mengemukakan bahwa pergantian tersebut dilakukan terhadap Batang Tubuh dan Penjelasannya, sedangkan Pembukaannya tetap dipertahankan. Hal ini, atas dasar pertimbangan sebagai berikut:⁹

- (1) Pembukaan UUD 1945 merupakan pernyataan Kemerdekaan rakyat Indonesia;
- (2) Pembukaan UUD 1945 merupakan tertib hukum yang tertinggi di dalam negara RI;
- (3) Pembukaan UUD 1945 merupakan kaidah negara yang fundamental, yang menentukan UUD;
- (4) Pembukaan UUD 1945 karena kedudukannya sebagai kaidah negara yang fundamental, mengandung pokok-pokok pikiran yang harus diciptakan atau dituangkan dalam pasal-pasal UUD.

Beberapa prinsip tersebut di atas juga berlaku dalam proses perubahan UUD 1945 pada tahun 1999-2002 yang pada intinya tidak mengubah ketentuan dari asas perubahan dasar filsafat negara, tujuan negara, negara hukum dan asas kedaulatan rakyat yang kesemuanya ada dalam Pembukaan. Jadi amandemen yang dilakukan tidak mengubah Pembukaan sehingga pembahasan yang terjadi pada Pembukaan UUD 1945 tidak perlu dibahas kembali sebab hal tersebut sudah dibahas dalam bagian UUD 1945 sebelum di-amandemen.

Setelah melihat berbagai nilai yang terkandung akan didapati beberapa asas-asas

yang dapat dilihat dalam Pembukaan adalah sebagai berikut: asas kebebasan yang berperikemanusiaan dan berperikeadilan, asas negara hukum, asas kedaulatan rakyat, asas negara kesatuan, asas republik, asas memajukan kesejahteraan umum, asas mencerdaskan kehidupan bangsa, asas musyawarah mufakat dan asas keadilan sosial.

b. Bentuk Negara dan Sistem Pemerintahan

Mengenai bentuk negara diatur dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945, yang selengkapnya berbunyi "*Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan Yang Berbentuk Republik.*" Dalam pasal ini termaktub tentang cita-cita negara dan penentuan bentuk negara yang berbentuk kesatuan. Konsekuensi bentuk negara kesatuan ini akan menimbulkan peran negara dari pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah. Pada akhirnya sangat ditentukan asas-asas yang dipakai dalam bentuk negara kesatuan ini dapat berupa asas desentralisasi, sentralisasi, dekonsentrasi atau *medebewind*.

Selain itu, bahwa dalam UUD 1945 mengenal adanya sistem demokrasi perwakilan dalam hal ini tercermin dalam Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi "*Kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.*"¹⁰

Hal ini sangat berbeda dengan UUD 1945 sebelum amandemen dengan konsep kedaulatan di tangan MPR artinya menganut demokrasi *representative*, sedangkan perubahan UUD 1945 menghendaki kedaulatan yang dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Gagasan kedaulatan yang ada mengarah pada sistem yakni pada sistem konstitusional amanat rakyat dijamin sepenuhnya dalam konstitusi.

Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Bab VI yang membahas tentang Pemerintahan Daerah yang telah mengalami Perubahan Kedua di tahun 2000 menjadi Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B; merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan otonomi dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung

gungjawab kepada daerah.

Amandemen terhadap Pasal 18 UUD 1945 yang dijadikan landasan hukum pembentukan pemerintahan daerah ternyata banyak yang mengadopsi begitu saja dari substansi UU No. 22 Tahun 1999. Persoalan-persoalan krusial yang menyangkut hubungan pusat dan daerah yang seharusnya menjadi muatan isi konstitusi justru oleh MPR diserahkan kembali kepada pembuat undang-undang. Secara garis besar amandemen Pasal 18 UUD 1945 meliputi: (a) Penjelasan terhadap kekaburan substansi pasal 18 UUD 1945; (b) Menarik substansi penjelasan Pasal 18 ke dalam pasal batang tubuh, misalnya pembagian daerah propinsi kepada daerah lebih kecil (kota/kabupaten), pengaturan daerah otonom dan dilengkapi dengan DPRD, penghargaan terhadap susunan asli daerah; (c) Mengadopsi UU No. 22 Tahun 1999, misalnya tentang pembagian wewenang, hubungan keuangan pusat-daerah, jabatan kepala daerah, dan pembuatan perda.¹¹

Dari pasal-pasal di atas

akan didapati beberapa hal persoalan yang akan mencakup konstruksi politik hukum ekonomi sebagai berikut.

1. Bahwa dengan adanya otonomi daerah maka kewenangan pemerintah pusat akan berkurang dan beberapa kebijakan yang berkaitan dengan pembangunan ekonomi akan tergantung pada kebijakan masing-masing daerah.
2. Asas yang dipergunakan adalah desentralisasi dan pembantuan.
3. Pengelolaan keuangan, pelayanan umum dan pemanfaatan sumber daya alam terdapat pendelegasian antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.
4. Asas keadilan dan keselarasan yakni adanya kesatuan kebijakan secara makro antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

Upaya keserasian dan keterpaduan antarberbagai kebijaksanaan pembangunan harus diupayakan baik pada tingkat nasional maupun daerah. Pengentasan kemiskinan, kesenjangan, peningkatan sum-

ber daya manusia pembangunan dan pemeliharaan prasarana dasar, serta peningkatan kuantitas dan kualitas dijadikan prioritas dalam agenda kebijaksanaan pembangunan nasional dan daerah.

c. Hak Warga Negara

Pengaturan hak warga negara dalam UUD 1945 dapat dikatakan lebih komplisit dan lengkap karena di sana terdapat perumusan cita-cita terhadap jaminan hak asasi manusia. Hak warga negara ini tersebar di berbagai pasal mulai dari Pasal 27 UUD 1945 hasil amandemen tentang kedudukan yang sama dalam bidang hukum, hak warga negara untuk mendapatkan pekerjaan dan nasionalisme yang terbangun untuk pembelaan kepada negara.

Demikian pula dalam Pasal 28 UUD 1945 yang merinci lebih mendasar tentang hak-hak warga negara, bidang sosial, kesehatan, pendidikan dan ekonomi. Khusus yang menyangkut hak warga negara bidang ekonomi dapat dilihat dalam Pasal 28H. Selengkapnya berbunyi:

(1) *Setiap orang berhak hidup*

sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan. (hasil Perubahan Kedua).

(2) *Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan. (hasil Perubahan Kedua).*

(3) *Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangannya dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat. (hasil Perubahan Kedua).*

(4) *Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun. (hasil Perubahan Kedua).*

Dari pasal-pasal tersebut di atas dapat diambil beberapa konsep yakni *pertama*, bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera dan lahir batin, khususnya dalam bidang kese-

hatan. Artinya negara mempunyai jaminan untuk memberikan ruang hak untuk jaminan kehidupan yang sejahtera pada bidang kesehatan.

Kedua, bahwa berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan. *Ketiga*, bahwa negara mempunyai tanggung jawab untuk penyelenggaraan jaminan sosial.

Sedangkan pada ayat keempat merupakan konsep yang sebetulnya terdapat pada UUD RIS tentang konsep hak milik, konsep hak milik yang lebih mencerminkan pada konsep individualisme, di mana individualisme meninggikan pribadi daripada kolektivisme.

Hal yang menarik adalah tentang jaminan negara yang di maktubkan dalam Bab XIII perihal pendidikan yang tercermin dalam Pasal 31 ayat (4). Hal ini mencerminkan peran dan tanggungjawab negara yang sangat kuat untuk memajukan pendidikan ditambahkan lagi dengan jaminan dalam APBN dengan 20%. Selengkapanya bunyi Pasal 31 ayat (4)

adalah :

“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 tersebut terlihat jelas relevansi dari sistem ekonomi dalam upaya menanggulangi kemiskinan. Sistem ekonomi kerakyatan yang berasal dari rakyat, dikerjakan oleh rakyat, dan dimanfaatkan untuk kesejahteraan rakyat banyak merupakan bentuk ideal yang seyogyanya dan wajib diciptakan oleh negara.

Dengan berjalannya mekanisme ekonomi kerakyatan yang memberikan kesempatan yang adil terhadap sumber-sumber modal, maka kesejahteraan masyarakat dapat dipelihara agar tidak jatuh ke jurang kemiskinan. Masyarakat tidak dapat disalahkan atas kemiskinan yang dideritanya. Peningkatan kesejahteraan sebenarnya adalah hak mereka, sementara di lain pihak, negara

(pemerintah) berkewajiban dan memiliki kapasitas untuk menciptakan mekanisme yang kondusif bagi kesejahteraan rakyat.

d. Sistem Keuangan Negara

Sistem keuangan secara nasional diatur dalam APBN yang artinya bahwa seluruh konsolidasi keuangan harus melalui lembaga kepresidenan melalui persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Orientasi yang di ciptakan APBN adalah untuk melaksanakan amanat kedaulatan rakyat sesuai yang tertuang dalam Pembukaan UUD 1945 yang dilakukan untuk kemakmuran rakyat. Pengaturan semacam ini dapat kita jumpai dalam Pasal 23 ayat (1): *“Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara di tetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksnakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”*

APBN merupakan wujud keseimbangan dan ukuran tingkat kesejahteraan yang bisa dilihat pada setiap tahun dan

kebijakan-kebijakan apa saja yang ditempuh oleh pemerintah dalam melakukan kebijakan.

Sedangkan mengenai pajak diatur dalam Pasal 23A yang selanjutnya berbunyi *“Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang”*. Dengan diikutinya sistem pajak berarti negara mempunyai tujuan sebagai upaya pemerataan pembangunan sebagai upaya untuk menciptakan kemakmuran rakyat yang sebesar-besarnya. Orientasi pajak ini lebih menekankan pada sistem ekonomi modern yang berbau liberal.

Dalam membangun ekonomi bangsa juga tidak terlepas dari mata uang yang di pergunakan dengan yang mengatur kebijakan di bidang keuangan kedua hal tersebut sesungguhnya amat terkait antara perbankan dan sistem mata uang. Khusus berkenaan dengan mata uang dalam UUD 1945 tidak diatur secara khusus mata uang apa yang harus di pergunakan. Ketetapan mengenai mata uang apa yang akan dipakai ditetapkan melalui un-

dang-undang. Konsekuensi penetapan mata uang dengan undang-undang berarti akan ditentukan oleh pemerintah dan dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Ketentuan yang demikian dapat kita jumpai dalam Pasal 23B yang berbunyi, *“Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang.”*

Menyinggung dengan hal sistem perekonomian maka tidak dapat dilepaskan dengan sistem perbankan. Hal ini diatur dalam Pasal 23D UUD 1945 amandemen yang berbunyi, *“Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab dan independensinya diatur dengan undang.”*

Telaah substansial pasal tersebut bahwa negara memiliki suatu bank sentral. Bank sentral yang dimaksud dalam UUD 1945 yang seperti apa dan apakah harus dikelola oleh pemerintah atau swasta juga boleh mengelola hal ini juga terdapat kekaburan. Kekaburan ini di tambah pula dengan kewenangan yang cukup independen.

Dari beberapa pasal ter-

sebut didapati beberapa hal mengenai penyelenggaraan dan pengelolaan keuangan sebagai berikut.

1. Segala pengaturan dan pengelolaan keuangan negara dikelola melalui APBN yang bertujuan untuk meningkatkan kemakmuran rakyat
2. Adanya lembaga Badan Pengawas Keuangan yang artinya hal ini menganut sistem *check and balances*.
3. Adanya penetapan mata uang.
4. Adanya bank sentral yang mempunyai kewenangan secara independen.

Badan Pemeriksa Keuangan merupakan satu-satunya lembaga pemeriksa eksternal keuangan negara dan perannya perlu lebih dimantapkan sebagai lembaga yang independen dan profesional. Dalam Perubahan Ketiga UUD Tahun 1945 antara lain mengatur Badan Pemeriksa Keuangan yang semula hanya satu ayat dari Pasal 23 UUD Tahun 1945 dikembangkan menjadi satu bab tersendiri (Bab VIIIA) dengan tiga pasal (23E, 23F dan 23G) yang dirinci dalam tujuh ayat yang kesemuanya itu mem-

berikan dukungan konstitusi yang lebih kuat lagi kepada Badan Pemeriksa Keuangan sebagai lembaga pemeriksa eksternal di bidang keuangan negara.

Untuk lebih jelasnya isi dari Pasal 23E ayat (1) UUD 1945 hasil amandemen berbunyi, *“Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.”*

Pasal ini merupakan upaya untuk melakukan kontrol terhadap penyelenggaraan pemerintahan yang berkaitan dengan keuangan negara. Cita-cita yang hendak diwujudkan adalah menciptakan sistem pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Dianutnya sistem pemerintahan yang bersih akan mempunyai ciri-ciri¹² : a). Taat hukum (*rule of law*); kerangka hukum yang adil dan dilaksanakan tanpa diskriminasi, terutama hukum yang berlaku untuk perlindungan hak asasi manusia; b). Transparansi; dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Informasi mengenai proses pengambilan

keputusan dan pelaksanaan kerja lembaga-lembaga dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi tersebut harus dapat dipahami dan dapat dipantau.

e. Landasan Perekonomian

Sejarah perumusan pasal per pasal dalam UUD 1945 mengalami banyak perdebatan. Sejak UUDS 1950 dan UUD 1945 perdebatan dalam pembahasannya acapkali terjadi dan terulang dengan materi dan syarat pertarungan prinsip muncul di permukaan. Hal ini terulang kembali pada amandemen yang keempat yang berkaitan dengan Pasal 33.

Perdebatan itu diawali oleh Mubyarto yang menyatakan bahwa perbedaan pendapat itu sangat menyangkut persoalan hajat hidup orang banyak, yaitu mengenai asas kekeluargaan dalam perekonomian nasional, terutama menyangkut Pasal 33 UUD 1945. Perbedaan itu terjadi antara Mubyarto dan ekonom lainnya seperti Sjahrir, Sri Adiningsih, dan Sri Mulyani serta Didik J. Rachbini. Keinginan Mubyarto untuk tidak meng-

hapus asas perekonomian yang berkekeluargaan, terutama Pasal 33 UUD 1945. Mubyarto menolak penghapusan Pasal 33 UUD 1945, padahal sebagian besar anggota tim ahli ekonomi Badan Pekerja MPR berusaha keras agar pasal itu dihapus, dan diganti pasal baru. Dua ekonom, yaitu Mubyarto dan Dawam Rahardjo, mengupayakan agar pasal itu tetap dipertahankan. Sementara lima ekonom lainnya berusaha menghapus. Posisi dua dibanding lima itu menyebabkan Mubyarto mengundurkan diri.¹³

Menurut Mubyarto, ia berpendapat bahwa ada tiga istilah berbeda yang dalam prakteknya digunakan secara bergantian dan sering dianggap sama arti yaitu *Kesejahteraan Sosial* (judul bab XIV UUD 1945), *Kemakmuran Rakyat* (Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan Penjelasan), dan *Kesejahteraan Rakyat* (nama sebuah Kementerian Koordinator). Kebanyakan orang tidak berminat secara serius membahas secara ilmiah perbedaan ketiga istilah tersebut. Akibat dari keengganan ini jelas, yaitu tidak pernah ada

kepastian dan ketegasan apa misi sosial instansi-instansi pemerintah atau kementerian utama yang berada dalam lingkup Menko Kesejahteraan Rakyat seperti Departemen Pendidikan Nasional, Departemen Agama, atau Departemen/Kementerian Sosial. Jika judul bab XIV yang mencakup Pasal 33 UUD 2002 (amandemen Pasal 33 UUD 1945) diubah dari hanya *Kesejahteraan Sosial* menjadi *Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial* (terdiri atas 5 pasal, 3 pasal lama dan 2 pasal baru), maka anggota MPR kita rupanya telah tersesat ikut menganggap bahwa perekonomian nasional bisa dilepaskan kaitannya dengan kesejahteraan sosial. Pada saat disahkannya UUD 1945 para pendiri negara tidak ragu-ragu bahwa baik buruknya perekonomian nasional akan ikut menentukan tinggi rendahnya kesejahteraan sosial. Dalam kaitan dengan dasar-dasar ilmiah lahirnya ilmu ekonomi, para pendiri negara berpandangan bahwa ilmu ekonomi adalah cabang/bagian dari ilmu sosial yang pengamalannya akan bermanfaat bagi kesejahteraan

rakyat.¹⁴

Untuk lebih jelasnya inilah hasil dari amandemen keempat Pasal 33 UUD 1945 yang berbunyi :

- (1) *Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.*
- (2) *Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.*
- (3) *Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.*
- (4) *Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.*
- (5) *Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dengan undang-undang.*

Pada ayat (1) sampai dengan ayat (3) tidak mengalami perubahan yang signifikan, orientasi pasal ini masih sama pada awal pembentukan UUD 1945. Di mana perekonomian masih menjadi tanggung jawab negara untuk kemakmuran rakyat dengan asas kekeluargaan dengan langkah bahwa penguasaan terhadap cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.¹⁵

Perbedaan setelah amandemen adalah ditambahkan ayat (4) yang sekiranya mengakomodasi dihilangkannya penjelasan dengan menekankan adanya demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian.

Pasal 33 UUD 1945 menyebutkan bahwa sumber daya alam dikuasai negara dan dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Sehingga dapat disimpulkan bahwa monopoli pengaturan, penyelenggaraan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan sumber daya alam serta pengaturan hubungan hukumnya ada pada

negara. Pasal 33 mengamanatkan bahwa perekonomian Indonesia akan ditopang oleh 3 (tiga) pemain utama yaitu koperasi, BUMN/D (Badan Usaha Milik Negara/Daerah), dan swasta yang akan mewujudkan demokrasi ekonomi yang bercirikan mekanisme pasar, serta intervensi pemerintah, serta pengakuan terhadap hak milik perseorangan. Penafsiran dari kalimat “dikuasai oleh negara” dalam ayat (2) dan (3) tidak selalu dalam bentuk kepemilikan tetapi utamanya dalam bentuk kemampuan untuk melakukan kontrol dan pengaturan serta memberikan pengaruh agar perusahaan tetap berpegang pada asas kepentingan mayoritas masyarakat dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat

Jiwa Pasal 33 berlandaskan semangat sosial, yang menempatkan penguasaan barang untuk kepentingan masyarakat pada negara. Pengaturan ini berdasarkan anggapan bahwa pemerintah adalah pemegang mandat untuk melaksanakan kehidupan kenegaraan di Indonesia. Untuk itu, pemegang mandat ini seharusnya

punya legitimasi yang sah dan ada yang mengontrol tindak tanduknya, apakah sudah menjalankan pemerintahan yang jujur dan adil, dapat dipercaya (*accountable*), dan transparan (*good governance*).

Beberapa pendapat penulis terhadap proses maupun substansi dari arah politik hukum ekonomi yang hendak di capai pasca dilakukan amandemen adalah :

- a. Bahwa asas dalam sistem perekonomian adalah asas kekeluargaan yang lebih bercorak sosialisme Hatta dan bukan dipahami sebagai asas kekeluargaan yang kekerabatan atau perkoncoan. Di mana akar dari sosialisme Hatta ini berakar dari paham kolektivisme yang menekankan masyarakat sebagai primer dan individu sebagai sekunder.
- b. Bahwa negara bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan perekonomian dengan melakukan penguasaan cabang-cabang produksi yang menguasai hidup orang banyak. Artinya cabang-cabang produksi itu adalah hal-hal yang me-

- nyangkut kebutuhan primer yang dibutuhkan oleh masyarakat.
- c. Bahwa negara bertanggung jawab untuk penguasaan bumi, air dan kekayaan alam untuk kemamuran rakyat. Tujuan dari penguasaan tersebut tidak lain adalah sebagai upaya menuju jalan kesejahteraan masyarakat. Penguasaan tersebut tidak boleh di gunakan atas nama negara untuk kepentingan pribadi atau golongan.
 - d. Bahwa dalam menjalankan sistem perokonomian memperhatikan demokrasi ekonomi, asas kemandirian dan efisiensi keadilan, berwasan lingkungan.
 - e. Hemat penulis bahwa fondasi ekonomi tentang ga-

Tabel 1. Tabulasi konstruksi Politik Hukum Ekonomi UUD 1945 Amandemen

INDIKATOR	CIRI YANG MENONJOL	PERAN NEGARA
Pembukaan	- Cita-cita kedaulatan, pesatuan, adil dan makmur. - Negara memberikan Perlindungan dan memajukan kesejahteraan rakyat. -Kedaulatan rakyat yang didasarkan atas Ketuhanan YME, Kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat dalam permusyawaratan/perwakilan	Negara mempunyai tanggung jawab dalam mensejahterakan masyarakat. Negara bertanggung jawab dalam penyelenggaraan sistem kehidupan masyarakatnya.
Bentuk negara dan sistem pemerintahan	Bentuk Negara Kesatuan Presidensiil. Otonomi yang luas dan bertanggung jawab	Negara memegang kekuasaan pemerintah
Hak warga Negara	Dijaminnya Hak-hak dasar Manusia secara menyeluruh	Negara menjamin hak-hak dasar manusia
Sistem Keuangan Negara	Mata Uang, Anggaran, BPK, Independensi Bank, Pajak yang memaksa, Kebijakan Moneter	Negara membangun sistem meoneter melalui APBN, Mata Uang. Bank sentral Independen artinya di luar kendali negara
Landasan ekonomi	Asas kekeluargaan, kolektifisme, penguasaan pada cabang produksi yang penting, penguasaan sumber daya, demokrasi ekonomi.	Negara bertanggung jawab dalam penyelenggaraan perekonomian. Yang mengharuskan negara berperan sebagai pemain ekonomi. Negara membuka Demokrasi Ekonom. Sehingga lebih mendekatkan pada sistem ekonomi campuran atau kapitalisme.

gagan-gagasan yang ter-tuang dalam Pasal 33 ini tidak jelas antara bangunan sosialisme Hatta atau ke arah sistem ekonomi liberal, akan tetapi dalam nu-ansa pembentukan dan me-lihat jiwa dari Pasal 33 uta-manya ayat (4) lebih kental pada aroma liberalisme ekonomi.

Dengan mendasarkan pada lima indikator yang dibuat penulis sebelumnya maka se-cara ringkas politik hukum ekonomi dalam UUD 1945 bisa dapat dilihat dalam tabel 1.

Beberapa hal yang me-nonjol dalam cita-cita negara dalam Pembukaan seperti kedaulatan, persatuan, keadil-an dan kemakmuran. Negara memberikan perlindungan dan memajukan kesejahteraan rak-yat. Kedaulatan rakyat yang didasarkan atas ke-Tuhan-an, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat dalam permusyaratan dan perwakilan. Dan melihat relasi negara dan masyarakat negara mempunyai peran un-tuk menyejahterakan masya-rakatnya. Secara keseluruhan

menggambarkan relasi negara dan masyarakat dengan tipe negara *welfare state*.

Sedangkan dalam lan-dasan perekonomian dalam UUD 1945 amandemen belum mencirikan arah sistem eko-nomi yang hendak dibangun apakah sistem ekonomi liberal ataukah pada sistem ekonomi sosialis. Ketidak-jelasan (am-biguitas) ini terjadi pada lan-dasan ekonomi yang mene-kankan demokrasi ekonomi, di mana demokrasi pada bidang prekonomian artinya tergant-ung masing-masing individu dengan mengandalkan kemam-puan dan kapasitas. Artinya negara dan masyarakat di-pandang satu subyek pelaku ekonomi yang sama.

Negara yang dipandang sebagai pelaku ekonomi yang sama dengan masyarakat mem-punyai konsekuensi di mana negara tidak dapat menguasai cabang-cabang produksi yang menyangkut hajat hidup orang banyak. Hal ini dapat diartikan pula bahwa negara tidak dapat memonopoli cabang-cabang produksi untuk masyarakat. Cita-cita yang hendak dibangun dalam konstitusi untuk me-

wujudkan kemakmuran dan kesejahteraan tidak dapat secara optimal dilakukan.

Demokrasi ekonomi akan lebih mendekatkan kepada sebuah sistem ekonomi liberal. Negara hanya menjadi wasit saja dalam membangun ekonomi negara dan tidak menjadi pelaku ekonomi. Sistem yang seperti ini menurut Hans Kelsen negara hanya bersifat pasif.

IV. Penutup

Konstruksi politik hukum ekonomi UUD 1945, *pertama*, negara memberikan perlindungan dan memajukan kesejahteraan rakyat. Kedaulatan rakyat yang didasarkan atas ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat dalam permusyawaratan/perwakilan dan negara mempunyai tanggung jawab dalam menyejahterakan masyarakat. Negara bertanggung jawab dalam penyelenggaraan sistem kehidupan masyarakatnya. *Kedua*, bentuk negara dan sistem pemerintahan: bentuk negara kesatuan. *Ketiga*, hak warga negara: dijaminnya hak-hak

dasar manusia secara menyeluruh. Negara menjamin hak-hak dasar manusia. *Keempat*, sistem keuangan negara diatur dengan adanya mata uang, anggaran, BPK, independensi bank, pajak, kebijakan moneter. Sementara itu, peran negara adalah membangun sistem moneter melalui APBN dan juga bank sentral yang independen, artinya di luar kendali negara. *Kelima*, landasan ekonomi asas kekeluargaan, kolektivisme, penguasaan pada cabang produksi yang penting, penguasaan sumber daya, dan demokrasi ekonomi. Negara bertanggung jawab dalam penyelenggaraan perekonomian. Yang mengharuskan negara berperan sebagai pemain ekonomi. Artinya, bahwa ekonomi dalam gagasan ini mendekati kepada nuansa ekonomi politik kapitalistik. □

Endnotes

¹ Suwoto Mulyosudarmo, *Politik Hukum*, Diktat Kuliah, Program Studi Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana Unair, Surabaya, 1998, hal 1.

² Umar Juoro, "Pembuatan Kebijakan Ekonomi: Antara Pendekatan Neoklasik dan Konsti-

tusional”, *Jurnal Demokrasi dan HAM*, jilid 1/No: 4/Sept-Nop 2001, hal.3.

³ Moh. Yamin, *Naskah Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid Pertama, Siguntang, Jakarta, 1959, hal. 302.

⁴ Didik J. Rachbini, *Ekonomi Politik Paradigma dan Teori Pilihan Publik*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2002, hal 15.

⁵ *Op.Cit.*, hal. 15.

⁶ *Op.Cit.*, Soehino, hal. 224.

⁷ Didik J Rachbini, *Ekonomi Politik Kebijakan Dan Strategi Pembangunan*, Granit, Jakarta, 2001, hal. 10-14

⁸ *Op.Cit.*, Mukhtie Fajar, hal.

41. Asshiddiqie, Jimly, 1994. *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Peleaksanaannya di Indonesia Baru Yang Demokratis.* PT Ichtiar

Media, Jakarta. Pustaka ini berjudul *Perubahan Ketiga UUD 1945*. , 2002. Kon-

vensi, Jakarta. ¹¹ John T. Sison, “Perubahan Politik Hukum Pemerintahan Daerah di Sampakan pada Diklat Pemerintahan Desa bekerjasama dengan Bankkat Provinsi Jawa Timur 2002.” hal. 9

© J. Thomas, 1987. *Constitutional Law and Democracy*. West Publishing Co.

Control Bureau of the East and South East Asian Otonomi, 1988. *Law and Economics*, United States: Harpers Collins.

¹³ *Tempointeraktif.com*, 24 Mei 2001, diakses Bulan Mei 2004.

Didik J. Rachbini, 2002. *Ekonomi Politik Paradigma dan Teori Pilihan Publik*, Jakarta: Ghalia Indonesia

, 2004. *Ekonomi Politik Kebijakan dan Strategi Pembangunan*, Jakarta: Granit.

Fadjar, A. Mukhtie, 2003. *Reformasi Konstitusi dalam Masa Transisi Paradigmatik*, Malang: Intrans.

, 2004. *Tipe Negara Hukum*, Malang: Bayumedia.

Hartono, Sri Rejeki, 2000. *Kapita Selekta Hukum Ekonomi*, Bandung: Mandar Maju.

Joeniarto, 2001. *Sejarah Ketaatanegaraan Republik Indonesia*, Jakarta: Bumi Aksara.

Juoro, Umar, 2001. *Pembuatan Kebijakan Ekonomi: Antara Pendekatan Neoklasik dan Konstitusional*, *Jurnal Demokrasi dan HAM*, jilid 1/No: 4/Sept-Nop 2001.

Linblad, J. Thomas, 2002. *Fondasi Historis Ekonomi Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Lubis, Solly, 1997. *Pembahasan UUD 1945*, Bandung: Alumni.

Mulyosudarmo, Suwoto, 1998. *Politik Hukum*, Diktat Kuliah, Surabaya: Program Studi Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana Unair.

Simorangkir, J.C.T, dan Say, B. Mang Reng, 1958. *Konsti-*

- tusi dan Konstituante Indonesia*, Jakarta: NV Soeroengan.
- Soemantri, Sri, 1979. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung: Alumni.
- Syaukani, Imam, dkk., 2004. *Dasar-Dasar Politik Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Swasono, Sri Edi dan Wahyono, Padmo, 1990. *Pembangunan Berwawasan Sejarah Kedaulatan Rakyat, Demokrasi Ekonomi, dan Demokrasi Politik*, Jakarta: UI Pers.
- Wheare, K.C., 2003. *Konstitusi-Konstitusi Modern*, Surabaya: Pustaka Eureka.
- Yamin, Moh., 1959. *Naskah Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid Pertama, Jakarta: Siguntang.
- _____, 1960. *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid

PASAL 50 UU MK DALAM PUTUSAN *JUDICIAL REVIEW* DI MAHKAMAH KONSTITUSI

OLEH

DRS. AHMAD FADLIL SUMADI, S.H., M.HUM.

Panitera Mahkamah Konstitusi RI



Setiap putusan Mahkamah Konstitusi (MK) pastilah mempertimbangkan pasal 50 UU nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK) sebagai norma yang mengatur tentang kewenangan untuk mengukur apakah MK memiliki kewenangan untuk melakukan pemeriksaan dan pengujian atas UU yang diajukan permohonan untuk diuji. Pasal 50 UU MK adalah ketentuan yang mengatur mengenai batasan UU yang bisa diuji di MK. Pasal tersebut mengatur bahwa “*Undang-undang yang dapat di-*

mohonkan untuk diuji adalah undang-undang yang diundangkan setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.”¹ Dalam Penjelasan pasal 50 UU MK lebih ditegaskan bahwa yang disebut dengan setelah perubahan UUD 1945 adalah perubahan pertama UUD 1945 yang disahkan pada tanggal 19 Oktober 1999.² Ketentuan tersebut berarti secara eksplisit menetapkan bahwa UU yang bisa diuji oleh MK adalah UU yang disahkan dan berlaku sejak tanggal 19 Ok-

tober 1999.

Berdasarkan pasal 56 ayat (1) UU MK, bilamana ketentuan pasal 50 UU MK ini tidak dipenuhi dalam permohonan pengujian UU maka amar putusan MK harus menyatakan permohonan “tidak dapat diterima” (*niet ontvankeljk verklaard, inadmissible*). Implikasi putusan MK yang menyatakan “tidak dapat diterima” dengan “ditolak”³ adalah berbeda. Implikasi dari putusan “ditolak” adalah siapa pun tidak boleh mengajukan permohonan pengujian ketentuan pembentukan atau materi muatan (sebagian atau keseluruhan) dari UU yang sama yang pernah diuji (dan diputus) oleh MK tersebut.⁴ Sedangkan apabila putusan MK yang menyatakan permohonan “tidak dapat diterima” maka implikasinya adalah masih terbuka kemungkinan bagi “pihak lain” untuk mengajukan permohonan pengujian yang sama. Pihak lain yang dimaksud adalah orang, kelompok atau badan hukum yang memenuhi persyaratan *legal standing* sebagai pemohon serta mampu menunjukkan kerugian konstitusio-

nalnya, sebagaimana diatur dalam pasal 51 UU MK dan yurisprudensi.⁵⁵ Dalam pasal 51 ayat (1) UU MK terdapat 4 subjek hukum yang bisa menjadi pemohon dalam perkara pengujian UU terhadap UUD yaitu (i) perorangan, (ii) kesatuan masyarakat hukum adat, (iii) badan hukum publik atau privat, dan (iv) lembaga negara. Sedangkan yang dimaksud dengan yurisprudensi adalah putusan MK atas

Perkara Nomor 006/PUU-III/2005 dan Perkara Nomor 010/PUU-III/2005, dimana MK berpendapat bahwa kerugian yang timbul karena berlakunya suatu UU menurut Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi 5 (lima) syarat, yaitu:

- (a) adanya hak konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- (b) hak konstitusional Pemohon tersebut dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh berlakunya undang-undang yang sedang diuji;
- (c) kerugian konstitusional itu bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial

yang menurut penalaran yang wajar dapat diprediksikan akan terjadi;

- (d) adanya hubungan sebab dan akibat (*causal verband*) antara kerugian konstitusional Pemohon dengan undang-undang yang dimohonkan untuk diuji;

Kemudian, bagaimana bila putusan “tidak dapat diterima” tersebut didasarkan kepada tidak dipenuhinya ketentuan yang disebutkan dalam pasal 50 UU MK. Dalam arti bahwa UU yang dimintakan pengujian tersebut adalah UU yang diundangkan sebelum perubahan pertama UUD 1945. Secara normatif jelas, bahwa atas pengujian UU yang diundangkan sebelum Perubahan UUD 1945 meskipun putusannya “tidak dapat diterima”, namun tidak seorang pun dapat mengajukan kembali permohonan atas UU yang sama. Hal ini disebabkan UU MK yang menjabarkan hukum acara MK dalam kewenangannya untuk menguji UU terhadap UUD telah membatasi bahwa UU yang dapat dimohonkan untuk diuji hanyalah UU yang diundangkan setelah perubahan UUD

1945.

Namun demikian, dalam praktek pelaksanaan kewenangan MK menguji UU terhadap UUD yang telah dilakukan selama ini terdapat hal menarik yang disajikan MK dalam putusan-putusannya yang terkait dengan pelaksanaan pasal 50 UU MK. Ada 2 (dua) putusan MK dimana MK memutus hal yang berbeda atas pelaksanaan pasal 50 UU MK. *Pertama* adalah putusan atas perkara nomor 004/PUU-I/2003 mengenai pengujian UU nomor 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung dan *kedua* adalah perkara nomor 066/PUU-II/2004 mengenai perkara pengujian UU nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dan UU nomor 1 tahun 1987 tentang Kamar Dagang dan Industri (UU KADIN). Disebut “berbeda” karena dalam putusan pertama, MK “mengenyampingkan” pelaksanaan pasal 50 UU MK dalam memeriksa perkara nomor 004/PUU-I/2003, sedangkan dalam putusan kedua, MK melakukan “pembatalan” atas keberlakuan pasal 50 UU MK.

Mengapa MK memutuskan hal yang berbeda pada kedua perkara tersebut berkaitan dengan pelaksanaan pasal 50 UU MK? Tulisan ini mencoba untuk menjelaskan apa yang menjadi dasar pertimbangan MK dalam memutuskan hal yang berbeda sekaligus mendiseminasikan teori-teori hukum yang berkembang yang mendasari pertimbangan hukum pada putusan MK.

Penyimpangan

Putusan MK dalam perkara nomor 004/PUU-I/2003 mengenai pengujian UU nomor 14 tahun 1985 dalam kaitannya dengan pasal 50 UU MK, mayoritas majelis hakim konstitusi berpendapat bahwa karena jabatannya, Hakim Konstitusi harus “mengenyampingkan” pasal 50 UU MK untuk memeriksa perkara yang diajukan pemohon. Mengapa MK berpendapat demikian?

Sebelum masuk pada pembahasan pertimbangan hukum putusan tersebut akan diuraikan latar belakang dari perkara ini terlebih dahulu. Perkara ini adalah perkara yang diajukan pemohon dalam masa

transisi pembentukan MK. Maksudnya adalah, perkara ini diterima oleh Mahkamah Agung (MA) yang pada saat itu melakukan sementara kewenangan MK (sebelum terbentuk) yang diberikan oleh UUD.⁶ Perkara pengujian UU nomor 14 tahun 1985 ini adalah satu diantara 14 (empatbelas) perkara pengujian UU yang diterima MA sebelum terbentuknya MK. Pada saat pengajuan perkara ini, lembaga MK belumlah terbentuk bahkan UU MK pun belum ada. Mahkamah Agung memiliki ketentuan hukum acara mengenai pelaksanaan *judicial review* yang diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) nomor 02 tahun 2002. Pelaksanaan proses *judicial review* di MA, sebelum terbentuknya MK, tunduk pada peraturan ini. Namun hingga terbentuknya MK, sampai pada proses serah terima perkara,⁷ MA belum memeriksa satupun perkara yang masuk tersebut.

Setelah melakukan dua kali pemeriksaan persidangan, pada tanggal 30 Desember 2003, Majelis Hakim Konstitusi membacakan putusan atas per-

kara pengujian UU nomor 14 tahun 1985. Terlepas dari amar putusan atas pokok perkara dalam permohonan tersebut, pembahasan selanjutnya akan dititikberatkan pada bagaimana MK melaksanakan pasal 50 UU MK dalam putusan perkara itu.

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, bahwa adanya ketentuan pasal 50 UU MK membuat MK hanya boleh menguji UU yang diundangkan setelah perubahan pertama UUD 1945. Atas tesis ini, dalam putusan tersebut MK merumuskan permasalahan ini dalam dua pertanyaan *pertama*, “apakah undang-undang yang membentuk Mahkamah Konstitusi sebagai amanat atau perintah Pasal 24C ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, untuk mengatur lebih lanjut tentang pengangkatan dan pemberhentian Hakim Konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi, dimaksudkan termasuk untuk mengatur pembatasan kewenangan pengujian yang harus dilakukan oleh Mahkamah Konsti-

tusi?”.⁸ *Kedua*, “...apakah kekosongan aturan pengujian undang-undang yang diundangkan sebelum perubahan pertama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tetapi dipandang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersedia atau akan diadakan lembaga tersendiri untuk mengujinya?”⁹

Pertanyaan pertama intinya adalah mempermasalahkan apakah UU MK (sebagai UU organik) dapat mengatur pembatasan kewenangan pengujian yang dilakukan oleh MK. Atas pertanyaan ini, MK melakukan penafsiran atas pasal 24C ayat (1) UUD 1945 mengenai kewenangan konstitusional yang dimiliki MK. Mayoritas hakim berpendapat bahwa Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 merupakan dasar kompetensi MK untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara yang diajukan kepadanya, yang sifatnya limitatif. Limitatif dalam arti bahwa hanya hal-hal yang disebut dalam pasal tersebut sajalah yang menjadi kewenangan MK. Terhadap kewenangan ini, di satu pihak tidak

dapat ditambahkan kewenangan lain dan di lain pihak tidak dapat dikurangi. Pengurangan ataupun penambahan ketentuan pasal tersebut hanya dapat dilakukan karena adanya perubahan terhadap pasal dimaksud dengan jalan perubahan UUD 1945 sebagaimana diatur dalam Pasal 37.¹⁰

Berikutnya, Pasal 24C ayat (6) UUD 1945 adalah pasal yang memerintahkan pembentukan UU MK. Ketentuan Pasal itu menyatakan bahwa "...pengangkatan dan pemberhentian Hakim Konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang". Akan tetapi, ketentuan pasal ini tidaklah dapat diartikan bahwa pembentuk undang-undang dapat melakukan pengaturan yang bertentangan dengan pokok substansi yang diatur oleh UUD. Kewenangan MK merupakan hal yang sangat fundamental sehingga ditentukan dalam UUD. Perlunya hal-hal lain untuk diatur dalam UU, sebagaimana dimaksud oleh Pasal 24C ayat (6) UUD 1945 harus diartikan tidak lain untuk memungkinkan

dan mendukung agar MK dapat menjalankan kewenangannya sebagaimana telah ditentukan oleh UUD. Keberadaan UU MK sebagai pelaksanaan Pasal 24C ayat (6) UUD 1945 adalah sebagai UU yang berfungsi untuk melaksanakan UUD dan tidak membuat aturan baru apalagi yang bersifat membatasi pelaksanaan UUD.¹¹

Untuk melaksanakan perintah pasal 24C ayat (6) UUD 1945 pembuat undang-undang mempunyai kewenangan untuk menentukan hal yang terbaik dan dianggap tepat, namun pembentuk undang-undang tidak dapat mengubah hal-hal yang secara tegas telah ditentukan oleh UUD, apalagi menyangkut kewenangan lembaga negara yang diatur oleh UUD. Pasal 50 UU MK dipandang mereduksi kewenangan MK yang diberikan UUD 1945 dan bertentangan dengan doktrin hirarki norma hukum yang telah diakui dan diterima secara universal.¹²

Berkaitan dengan pengujian UU nomor 14 tahun 1985 yang sedang diperiksa oleh MK, adanya Pasal 50 UU MK yang mengatur pembatasan kewe-

nangan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar dapat menghambat pelaksanaan tugas konstitusional MK.

Kemudian, permasalahan kedua mengenai bilamana keberadaan pasal 50 UU MK dapat dibenarkan apakah tersedia lembaga untuk menguji UU yang diundangkan sebelum perubahan UUD. Dalam putusan tersebut mayoritas hakim berpendapat bahwa jika seandainya benar (*quod non*) Pasal 50 UU MK dipandang sebagai delegasi wewenang secara sah yang diamanatkan oleh UUD 1945 maka timbul kekosongan dimana tidak ada badan peradilan atau lembaga tertentu yang disebut berwenang memeriksa, mengadili dan memutus permohonan pengujian undang-undang yang diundangkan sebelum perubahan pertama UUD 1945. Dan permasalahan ini terjadi dalam pengujian UU nomor 14 tahun 1985.

Ketentuan Pasal 50 UU MK akan menciptakan berlakunya tolok ukur ganda dalam sistim hukum Indonesia dengan tetap membiarkan sah dan

mempunyai kekuatan hukum mengikat UU yang diundangkan sebelum perubahan UUD 1945, meskipun UU tersebut melanggar hak dan/atau kewenangan konstitusional perorangan, kelompok orang atau lembaga karena tidak ada lembaga yang bisa menguji UU tersebut. Dalam hal demikian MK wajib memeriksa dan mengadili karena MK tidak boleh menolak perkara atas dasar tidak ada hukumnya. Akan tetapi, adalah menjadi kewajiban MK untuk menemukan norma dimaksud sehingga terlepas dari adanya ketentuan Pasal 50 UU MK. Oleh karena salah satu maksud dari kehadiran MK adalah untuk membawa semua perbedaan pendapat tentang hukum yang menyangkut undang-undang yang dipandang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar untuk diselesaikan oleh pihak ketiga yang netral dan imparsiial, berdasar hukum dan keadilan.¹³

Berdasarkan argumen-tasi tersebut MK melakukan penyampingan (mengenyampingkan) Pasal 50 UU MK untuk kemudian memeriksa, mengadili serta memutus pokok per-

kara permohonan tersebut. Yang dimaksud dengan penyimpangan tersebut adalah tidak sama dengan pengujian, karena pasal 50 UU MK tidak dimohonkan untuk diuji oleh pemohon. Penyimpangan juga tidak sama dengan interpretasi atau penafsiran, karena MK memang tidak bermaksud untuk melakukan penafsiran atas pasal 50 UU MK, akan tetapi MK memang melakukan penafsiran atas pasal 24C UUD 1945. Penyimpangan ini tidak membatalkan atau menyatakan suatu ketentuan undang-undang tidak lagi mempunyai kekuatan hukum mengikat (dalam hal ini pasal 50 UU MK), tetapi dalam kasus tertentu, ketentuan undang-undang atau peraturan perundang-undangan itu karena suatu alasan dikesampingkan.¹⁴

Sebagai catatan, bahwa dalam putusan ini terdapat 3 (tiga) orang hakim konstitusi yang menyatakan pendapat berbeda (*dissenting opinion*). Namun demikian, alasan serta argumentasi *dissenting* para hakim akan dijabarkan dalam pembahasan mengenai “pembatalan” sebab ketiga hakim ini

secara konsisten menyampaikan argumentasinya dalam putusan “pembatalan” keberlakuan pasal 50 UU MK dengan argumentasi yang lebih tajam.

Pembatalan

Manakala dalam putusan perkara nomor 004/PUU-I/2003, pasal 50 UU MK dikesampingkan dengan argumentasi sebagaimana tersebut diatas. Maka dalam perkara nomor 066/PUU-II/2004, pasal 50 tersebut dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Mengapa terhadap pasal yang sama, MK bersikap lain dari yang pernah dilakukan?

Berdasarkan permohonan yang diajukan (perkara nomor 066/PUU-II/2004), pemohon mengajukan 2 (dua) pengujian UU sekaligus dalam sebuah permohonan. Model permohonan ini belum pernah dilakukan sebelumnya. Kalau pun praktek yang lazim dilakukan adalah MK menggabungkan dua perkara atau lebih dimana UU yang diuji adalah sama meski diajukan oleh pe-

mohon yang berbeda. Atau bahkan MK memeriksa 2 (dua) perkara secara terpisah meski diajukan oleh pemohon yang sama, seperti pada kasus pengujian UU Sisdiknas¹⁵ dan UU APBN TA 2005¹⁶ yang diajukan oleh pemohon yang sama. Namun dalam perkara nomor 066/PUU-II/2004 ini, MK memeriksa dua pengujian UU sekaligus yaitu UU MK dan UU Kadin. Cara ini ditempuh oleh pemohon agar pemohon memiliki akses untuk meminta pengujian UU Kadin yang notabene diundangkan pada tahun 1987. Oleh karena itu, pemohon juga meminta MK agar sebelumnya MK menguji pasal 50 UU MK terlebih dahulu sebelum melakukan pengujian atas UU KADIN.

Secara sekilas terkesan bahwa ada perbedaan putusan MK atas pasal 50 UU MK. Padahal tidak demikian adanya. Karena dalam perkara 004/PUU-I/2003, pasal 50 UU MK tidak dimohonkan pengujian oleh Pemohon. Dengan tidak diajukannya pasal tersebut sebagai permohonan pengujian maka MK tidak menilai konstitusionalitasnya. Karenanya

tidak ada putusan MK atas pasal 50 UU MK dalam perkara 004/PUU-I/2003.

Permasalahan dalam perkara 004/PUU-I/2003 adalah bahwa kepada MK diajukan permohonan pengujian terhadap materi muatan UU nomor 14 tahun 1985. Yang berarti UU yang dimohonkan pengujian ini diundangkan sebelum terjadinya perubahan UUD 1945. Dengan demikian MK menghadapi permasalahan untuk mengujinya karena adanya ketentuan dalam pasal 50 tersebut. Akhirnya dengan argumentasi sebagaimana telah diuraikan sebelumnya MK mengambil sikap “menyampingkan” ketentuan pasal 50 tersebut. MK tidak memutus (melakukan pengujian atas pasal 50 UU MK) melainkan “menyampingkan”-nya karena ketentuan pasal tersebut menghalangi pelaksanaan tugas-tugas konstitusionalitasnya.

Sedangkan dalam perkara nomor 066/PUU-II/2004 pemohon secara tegas meminta MK melakukan pengujian atas pasal 50 UU MK. Sesungguhnya dapat dibaca secara

jelas tujuan utama dari permohonan ini adalah meminta MK menguji UU nomor 1 tahun 1987, akan tetapi adanya ketentuan pasal 50 UU MK menghalangi tujuan utama pemohon maka pemohon pun meminta MK melakukan pengujian atas pasal 50 UU MK untuk memperoleh akses pada tujuan utama permohonan.

Terlepas dari apapun motif dibelakang pengujian yang diajukan oleh pemohon, MK harus memeriksa, mengadili dan memutus konstitusionalitas pasal 50 UU MK karena adanya permohonan untuk menguji ketentuan pasal tersebut. Karena itu MK harus memutus permohonan pengujian pasal 50 UU MK layaknya putusan atas perkara pengujian UU lainnya. Dan putusan MK atas pengujian pasal 50 UU MK ini adalah mengabulkan permohonan pemohon. Yang berarti sejak putusan tersebut diucapkan, pasal 50 UU MK bertentangan dengan UUD dan tidak lagi mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Pertimbangan hukum pengujian pasal 50 UU MK dalam perkara 066/PUU-II/

2004 ini tidak berbeda dengan pertimbangan yang diputuskan hakim dalam perkara 004/PUU-I/2005. Sebagaimana telah dibahas diatas setidaknya ada 2 kelompok besar permasalahan pembahasan konstitusionalitas pasal 50 UU MK. *Pertama* adalah mengenai perdebatan bahwa ketentuan pasal 50 UU MK telah mereduksi kewenangan MK yang diatur dalam UUD. Penjelasan atas argumentasi terhadap pendapat ini telah diuraikan diatas oleh karena itu yang akan dijelaskan selanjutnya adalah argumentasi dari pendapat yang berbeda. 3 orang hakim yang menyampaikan *dissenting opinion* pada intinya memiliki pandangan yang sama bahwa ketentuan pasal 50 UU MK ini tidak bermaksud untuk mereduksi kewenangan MK yang diberikan oleh UUD. Argumenasinya adalah antara lain bahwa MK memiliki kewenangan konstitusional dan kewenangan prosedural (beracara). Kewenangan konstitusional ini diatur dalam pasal 24 C ayat (1) dan kewenangan prosedural diberikan oleh konstitusi untuk diatur dalam UU sebagaimana

diatur dalam pasal 24C ayat (6) UUD 1945. Ketentuan dalam pasal 50 UU MK adalah salah satu diantara pelaksanaan kewenangan prosedural MK dan bukan pembatasan pelaksanaan kewenangan konstitusionalnya. Selain itu, dari sisi sistematika, pasal 50 ini berada dalam bab V (mengenai Hukum Acara) dalam UU MK dan bukan berada dalam bab III (mengenai Kekuasaan Mahkamah Konstitusi) UU MK. Perbedaan penempatan ketentuan pasal ini setidaknya menjelaskan paradigma pembuat UU akan adanya perbedaan pelaksanaan kewenangan yang dimiliki oleh MK sebagaimana argumentasi yang dikemukakan diatas.

Kemudian atas permasalahan *kedua* bahwa adanya pasal 50 UU MK ini membuat adanya tolok ukur ganda serta permasalahan siapa yang akan menguji UU yang diundangkan sebelum perubahan UUD, pendapat berbeda memiliki beberapa argumentasi. Argumentasi yang dikemukakan adalah bahwa upaya untuk menguji UU yang diundangkan sebelum UUD adalah melalui upaya *legislative review* dan

bukan dengan *judicial review*. Selain itu, adanya pembatasan yang diatur oleh pasal 50 ini justru akan menimbulkan kepastian hukum bagi para pencari keadilan. Alasannya adalah bahwa boleh jadi pembatasan ini tidak memnuhi rasa keadilan sesaat tapi adanya pembatasan atau perlakuan yang berbeda atas berlakunya UU yang dapat diuji ini suatu saat akan menciptakan kepastian hukum dalam memantapkan penegakan hukum dan mewujudkan keadilan yang sesungguhnya.¹⁷

Dalam argumentasi pendapat yang berbeda juga dijelaskan pula mengenai asas kemanfaatan hukum yang muncul dari adanya pembatasan yang diatur dalam pasal 50 UU MK ini. Manfaat yang diperoleh dengan adanya pembatasan ini adalah bahwa ketentuan ini dapat mencegah adanya kemungkinan terjadi penumpukan perkara (*papieren muur*) akibat penyelesaian perkara yang berlarut-larut dan tak kunjung usai. Alasan ini dikemukakan dengan melihat pelajaran yang diambil dari pengalaman MA, juga dengan

melihat kenyataan bahwa jumlah hakim konstitusi hanya terdiri dari 9 (sembilan) orang.

Argumentasi lain dari pendapat berbeda (*dissenting opinion*) pada pokoknya menyatakan bahwa hakim bisa saja melakukan penafsiran, akan tetapi tidak boleh sewenang-wenang, karena hakim harus tunduk pada kehendak pembuat undang-undang. Ketundukan pada maksud pembuat undang-undang itu disamping mengikat penduduk juga mengikat administrasi negara dan hakim. Lebih-lebih menurutnya pula, bahwa Pasal 50 UU MK merupakan aturan main (*spell regels*) sebagai hukum acara yang bersifat publik adalah hukum memaksa (*dwingenrechts*) yang mengikat hakim itu sendiri.

Di samping apa yang telah diuraikan tersebut, masih terdapat argumentasi bahwa MK dan pengujian undang-undang tidak dikenal dalam undang-undang dasar sebelum perubahan, bahkan UUD Sementara dan Konstitusi Republik Indonesia Serikat dengan gamblang mengatur undang-undang tidak dapat di-

ganggu gugat (*wet is onschendbaar*). Oleh karena itu adalah logis apabila pembentuk undang-undang membatasi kewenangan MK hanya untuk menguji undang-undang yang dibuat dan dilahirkan berdasarkan UUD 1945 setelah perubahan pertama pada tanggal 19 Oktober 1999.

Penutup

Perdebatan keberadaan pasal 50 UU MK dalam praktek beracara di MK menjadi isu yang menarik untuk dikaji lebih dalam secara akademis. Tentunya kajian tersebut akan sangat bernilai bagi pengembangan teori hukum tata negara. Namun demikian, segala putusan MK tetap pada sifatnya yang *final and binding*. Oleh sebab itu, kajian atas putusan MK berada dalam koridor bukan untuk melakukan penilaian atas putusan MK itu sendiri, mengenai mana/apa yang benar dan mana/apa yang salah, terutama dengan adanya *dissenting opinion*. Satu pelajaran berharga yang bisa dipetik dengan adanya pencantuman pendapat yang berbeda sebagai bagian tak terpisahkan dari putusan

adalah bahwa kita menjadi belajar untuk menghargai perbedaan pendapat.

Tulisan ini hadir untuk menjadi pembatas agar pembaca memperoleh gambaran mengapa MK memutuskan untuk “mengenyampingkan” dan “membatalkan” disisi lainnya pasal 50 UU MK. □

Endnotes

¹ Indonesia, Undang-undang tentang Mahkamah Konstitusi, UU nomor 24 tahun 2003, LN nomor 98, TLN nomor 4316.

² *Ibid.*

³ Berdasarkan pasal 56 ayat (5) UU MK, amar putusan permohonan “ditolak” adalah bilamana UU yang diajukan pengujian oleh pemohon oleh MK diputuskan bahwa UU tersebut tidak bertentangan dengan UUD baik mengenai pembentukannya maupun sebagian atau

keseluruhan dari materi muatannya.

⁴ *Ibid.*, pasal 60(e) adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

⁶ lihat Pasal III Aturan Peralihan UUD 1945. Ditetapkannya Pasal III Aturan Peralihan yang merupakan proses Perubahan keempat UUD 1945 (ditetapkan pada tanggal 10 Agustus 2002) membuat pengaturan bahwa sebelum dibentuknya MK (paling lambat 17 Agustus 2003) maka segala kewenangannya dilakukan oleh MA.

⁷ Serah terima perkara (kewenangan MK) dari MA ke MK adalah pada tanggal 15 Oktober 2003.

⁸ Mahkamah Konstitusi, Putusan atas Perkara Nomor 004/PUU-I/2003 perihal Pengujian Undang-undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, hal 9.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*, hal. 10

¹¹ *Ibid.*

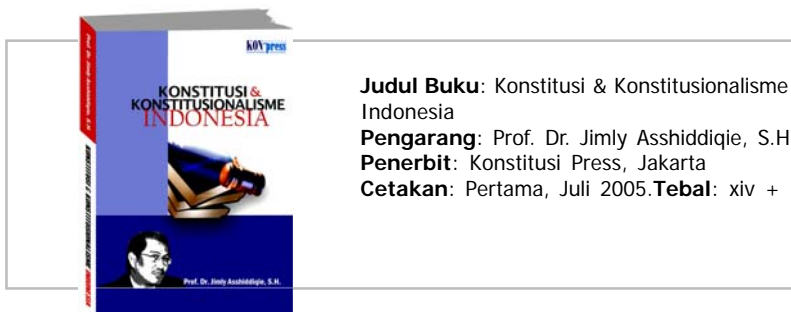
¹² *Ibid.*, hal 10-11

¹³ *Ibid.*, hal. 12

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Perkara nomor 011/PUU-III/2005 mengenai pengujian Undang-undang nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional terhadap UUD 1945

¹⁶ Perkara nomor 012/PUU-



Judul Buku: Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia

Pengarang: Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H.

Penerbit: Konstitusi Press, Jakarta

Cetakan: Pertama, Juli 2005. **Tebal:** xiv +

KONSTITUSI DAN KONSTITUSIONALISME: DARI PAHAM HINGGA PELAKSANAAN

Oleh Muchamad Ali Safa'at

Kandidat Doktor

Universitas Indonesia

Studi Hukum Tata Negara di Indonesia selama ini didominasi oleh pengkajian secara normatif terhadap ketentuan-ketentuan dalam UUD 1945, terutama terkait dengan masalah struktur negara dan hubungan antara lembaga-lembaga negara. Padahal Hukum Tata Negara (*constitutional law*, *droit constitutionale*, *staatsrecht*) memiliki lingkup studi yang lebih luas atas aspek-aspek konstitusi, baik aspek filosofis, historis, normatif, maupun sosiologis.

Konstitusi pada masa

Romawi dikenal dengan istilah *constitutio* yang berarti *the acts of legislation by the emperor*. Sebelumnya, pada masa Yunani, istilah *constitutio* tidak ditemui, yang digunakan adalah istilah *politeia* atau *polity*. Di Inggris, peraturan pertama yang menggunakan istilah konstitusi adalah *Constitutions of Clarendon 1164*. Pada masa-masa berikutnya istilah konstitusi sering dipertukarkan dengan istilah *lex* atau *edictum*. Istilah konstitusi juga digunakan untuk menyebut titah

raja atau ratu (*a royal edict*). Magna Charta 1225 dikenal sebagai *constitutio libertatis*. Istilah *constitutio* atau *constitution* kemudian menjadi bagian dari kosa kata utama masalah kenegaraan.

Berdasarkan pada perkembangan istilah konstitusi, makna yang dimiliki berkembang menjadi suatu yang dianggap mendahului dan mengatasi pemerintahan dan segala keputusan serta peraturan lainnya. Thomas Paine menyatakan bahwa “*a constitution is not the act of government but of the people constituting a government*”. Konstitusi mendahului dan mengatasi pemerintahan, menunjukkan sifatnya yang superior dan daya ikatnya terhadap pemerintahan. Sifat superior dan daya ikat tersebut dengan sendirinya membatasi kekuasaan pemerintahan. Inilah yang disebut dengan konstitusionalisme sebagai paham, yaitu bahwa kekuasaan harus dibatasi dan fungsi utama konstitusi adalah untuk membatasi kekuasaan untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan yang telah terjadi sepanjang perjalanan umat manusia. Prak-

tek penyalahgunaan kekuasaan tersebutlah yang mendorong munculnya konsep-konsep hak asasi manusia, negara hukum dan demokrasi sebagai salah satu materi konstitusi.

Konstitusi saat ini memiliki beberapa fungsi, yaitu (a) membatasi kekuasaan; tetapi di sisi lain juga (b) memberikan legitimasi terhadap kekuasaan pemerintahan; (c) sebagai instrumen untuk mengalihkan kewenangan dari pemegang kekuasaan asal (baik rakyat dalam sistem demokrasi maupun raja dalam sistem monarki) kepada organ-organ kekuasaan. Pada negara-negara hukum demokrasi, konstitusi juga berfungsi (d) sebagai kepala negara simbolik; dan (e) sebagai kitab suci simbolik dari suatu syariat negara (*civil religion*).

Konstitusi dan konstitusionalisme bersandar kepada tiga elemen kesepakatan; yaitu (1) kesepakatan mengenai tujuan atau cita-cita bersama (*the general goals of society or general acceptance of the same philosophy of government*); (2) kesepakatan tentang *the rule of law* sebagai landasan peme-

rintahan atau penyelenggaraan negara (*the basis of government*); dan (3) kesepakatan tentang bentuk-bentuk institusi dan prosedur-prosedur ketatanegaraan (*the form of institutions and procedures*). Dengan demikian pembahasan konstitusi juga harus dilengkapi dengan pengetahuan luas dan mendalam tentang masalah kemasyarakatan, landasan pemerintahan, dan institusi kenegaraan.

Penulis buku ini membahas masalah konstitusi dan konstitusionalisme sebagai suatu istilah dan paham yang berkembang bersamaan dengan perkembangan pemikiran dan praktek kenegaraan hingga bentuk-bentuknya di zaman modern. Pembahasan tersebut diperkaya dengan data-data dan perbandingan perkembangan konstitusi dan konstitusionalisme dari beberapa negara di dunia.

Setelah uraian tentang sisi filosofis dan historis yang dituangkan dalam bab pertama, mulai bab kedua pembahasan dikhususkan pada konstitusi Indonesia yang diawali dengan kajian historis atas

perjalanan konstitusi dan konstitusionalisme di Indonesia. Kata konstitusionalisme selalu bergandengan dengan konstitusi karena pembahasan selalu menjangkau pada masalah-masalah perdebatan prinsip dan suasana kebathinan (*geist-ichenhentergrund*) pada tiap-tiap peristiwa terkait dengan konstitusi Indonesia.

Mulai bab ketiga, dibahas substansi konstitusi dan konstitusionalisme berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 setelah empat kali diubah. Pembahasan dilakukan secara deduktif berdasarkan abstraksi permasalahan yang menjadi muatan konstitusi. Organisasi negara dibentuk untuk mencapai tujuan yang telah disepakati bersama sebagaimana. Yang biasa disebut sebagai tujuan nasional. Organisasi negara diselenggarakan berdasarkan sembilan prinsip, yaitu; (1) Prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa; (2) Cita Negara Hukum dan *The Rule of Law*; (3) Paham Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi; (4) Demokrasi Langsung dan Demokrasi Perwakilan; (5) Pemisahan Kekuasaan dan Prinsip *Check and Balances*; (6) Sistem

Pemerintahan Presidensiil; (7) Persatuan dan Keragaman; (8) Paham Demokrasi Ekonomi dan Ekonomi Pasar Sosial; dan (9) Cita Masyarakat Madani.

Dasar-dasar penyelenggaraan negara tersebut meliputi aspek-aspek politik, ekonomi, dan sosial sesuai dengan fungsi UUD 1945 yang juga sebagai konstitusi politik, ekonomi, dan sosial. Prinsip-prinsip dasar tersebut merupakan abstraksi dari keseluruhan UUD 1945, yaitu pembukaan dan pasal-pasal, disertai beberapa kajian historis untuk mengetahui suasana kebatinannya. Prinsip-prinsip tersebut pula yang menjadi dasar pembahasan pada bab-bab selanjutnya tentang demokrasi dan HAM, organ negara dan pemi-sahan kekuasaan, negara kesatuan dengan otonomi luas, perangkat peraturan perundang-undangan, serta masalah agenda strategis pembangunan sistem hukum nasional.

Sebagai seorang profesor bidang Hukum Tata Negara yang juga banyak melakukan aktivitas hukum dalam pemerintahan dan saat ini menjadi Ketua Mahkamah Konstitusi

Republik Indonesia, penulis juga memberikan kerangka-kerangka analisis baru dan merumuskan prinsip-prinsip baru. Pada bab lima misalnya, diuraikan secara mendalam masalah kaitan antara cita demokrasi dan nomokrasi. Nomokrasi sebagai pemerintahan berdasarkan hukum hanya mungkin terjadi jika hukum dibuat dengan mekanisme yang menjamin kedaulatan rakyat, yaitu mekanisme demokrasi. Sebaliknya nomokrasi juga berlaku untuk menjamin kedaulatan rakyat dalam mekanisme demokrasi itu sendiri.

Masalah konsep negara hukum telah dibahas oleh banyak ahli. Namun perkembangan pemerintahan dan kemasyarakatan menimbulkan prinsip-prinsip baru. Penulis merumuskan dua belas prinsip negara hukum, yaitu; (a) supremasi hukum (*supremacy of law*); (b) persamaan dalam hukum (*equality of law*); (c) asas legalitas (*due process of law*); (d) pembatasan kekuasaan; (e) organ-organ eksekutif independen; (f) peradilan bebas dan tidak memihak; (g) peradilan tata usaha negara; (h)

peradilan Tata Negara (*constitutional court*); (i) perlindungan HAM; (j) bersifat demokratis (*demokratische rechtsstaat*); (k) berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*welfare state*); dan (l) transparansi dan kontrol sosial.

Buku ini pertama kali ditulis pada tahun 2004, dan edisi kali ini adalah edisi revisi. Perkembangan hukum nasional, khususnya masalah ketatanegaraan, memang semakin berjalan cepat sehingga suatu literatur hukum dapat dengan mudah menjadi “usang”. Namun pada edisi revisi yang diterbitkan oleh Konstitusi Press ini berbagai revisi telah dilakukan terutama terkait dengan telah disahkannya beberapa peraturan perundang-undangan, seperti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Walaupun demikian pada beberapa bagian revisi masih menyisakan pembahasan yang menggunakan perangkat hukum lama, misalnya pembahasan otonomi daerah masih ada yang menggunakan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan pembahasan peraturan perundang-undangan pada beberapa bagian masih menggunakan TAP MPR No. III Tahun 2000.

Secara keseluruhan buku setebal 414 + xvii halaman ini memberikan gambaran yang menyeluruh tentang konstitusi dan konstitusionalisme. Disertai dengan indeksasi yang memudahkan pembaca, buku ini dapat dikatakan merupakan sumber rujukan utama dalam studi hukum tata negara di Indonesia terutama untuk jenjang pendidikan strata satu dan strata dua. □



Judul Buku: Politik Hukum Tata Negara Indonesia **Pengarang:** Hendra Nurtjahjo, SH., MHum **Penerbit:** Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI, Jakarta **Cetakan:** Pertama, 2004.

FENOMENA HISTORIS PERKEMBANGAN POLITIK KETATA NEGERAAN INDONESIA

Oleh **Agus Supriyanto, S.H., S.S., M.H.**

Staf Pengajar Fakultas Hukum UI dan Kepala PDH-FHUI

Buku yang berjudul *Politik Hukum Tata Negara Indonesia*, merupakan kumpulan pidato ilmiah tertulis dari para Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Sebagai mana layaknya pidato ilmiah dalam pengukuhan guru besar, penyajian argumentasi mereka tentu sarat dengan pertimbangan ilmiah yang dalam. Pertimbangan ilmiah menjadi sangat penting karena mungkin sebagian dari pemikiran pidato ilmiah ini telah menjadi bahan dalam perkembangan politik

hukum negara kita hingga saat ini. Kita dapat menarik beberapa kesimpulan yang mungkin dapat menjadi bahan kajian lebih lanjut atau bahan rujukan untuk membuat teori baru dengan menyempurnakannya atau bahkan mematahkannya.

Hampir seluruh aspek dari bidang ketata negaraan disinggung di sana-sini dalam pidato ilmiah guru besar tersebut. Buku ini juga merupakan saksi sejarah terhadap berkembangnya Hukum Tata Negara di tanah air kita. Para guru besar

yang pidatonya dimuat dalam buku ini adalah para perubah wajah konstitusi kita. Mereka sangat berjasa dalam pengembangan kehidupan bernegara dan berkonstitusi yang lebih baik dan lebih demokratis.

Editor buku ini memberi pengertian luas terhadap Hukum Tata Negara, yang termasuk di dalamnya juga Hukum Administrasi Negara, sehingga dalam bunga rampai pidato ilmiah ini editor juga mencantumkan pidato ilmiah Prof. Dr. Arifin P. Soeria Atmadja, yakni pakar Hukum Administrasi Negara yang spesifik mendalami masalah keuangan negara.

Terdapat kesamaan pemikiran dalam pidato ilmiah dari para Guru Besar HTN dan HAN Universitas Indonesia ini, yakni demokratisasi ketatanegaraan Indonesia. Kita bisa melihat Prof. Sudiman menjelaskan bagaimana posisi negara Republik Indonesia sebagai negara hukum. Sedangkan Prof. Djokosutono berupaya meletakkan dasar-dasar teori konstitusi melalui pemahan sejarah konstitusi, khususnya di Perancis dengan membahas pandangan dua orang ahli kons-

titusi yakni Duguit dan Hau-riou. Selain Perancis Prof. Djokosutono juga membahas pemahaman sejarah konstitusi di Jerman.

Prof. Ismail Suny menulis mengenai kepastian hukum yang diperlukan untuk stabilitas politik dan ekonomi. Beliau juga menggagas bagaimana membentuk pemerintahan yang demokratis berdasarkan sistem perwakilan. Dalam membahas mengenai demokratisasi ini, beliau mengawali dengan membahas mengenai demokrasi terpimpin yang dipraktekan pada masa Orde Lama. Dengan dipraktekannya demokrasi terpimpin, menurut beliau sebenarnya unsur-unsur demokrasinya justru sudah tidak ada, sudah dikebiri, karena yang ditonjolkan hanyalah unsur terpimpinnya. Dalam praktek demokrasi terpimpin, beliau mengemukakan terjadinya penyimpangan-penyimpangan, antara lain di bidang Hak Asasi Manusia. Bentuk penyimpangan HAM ini antara lain ketika pemimpin-pemimpin terkemuka yang berlainan pendapat dengan penguasa ditahan dengan semena-mena, tanpa pro-

ses hukum. Satu-satunya kesalahan mereka ialah bahwa mereka berbeda pendapat dengan penguasa mengenai masalah-masalah politik, yang di negara-negara demokrasi sebenarnya hal semacam ini merupakan hal yang wajar. Penyimpangan lain yang beliau kemukakan ialah di bidang Pembagian Kekuasaan Negara sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945.

Dengan perkataan lain UUD 1945 hanya mengenal pembagian kekuasaan (*division of power*) dan bukan pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Undang-Undang Dasar 1945 membagi dalam bab-bab tersendiri mengenai tiap tiap alat perlengkapan negara. yakni eksekutif, legislatif dan yudikatif, dengan tidak menekankan pada pemisahannya. Dalam UUD 1945 ditetapkan bahwa presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR. Dengan perkataan lain presiden harus mendapat persetujuan DPR untuk membentuk undang-undang. Menurut Prof Suny dalam demokrasi terpimpin telah terjadi penyimpangan-penyimpangan di mana kekuasaan eksekutif dengan enak-

nya dapat begitu saja melanggar hal-hal yang secara tegas telah ditetapkan bagi DPR oleh UUD seperti ikut serta dalam pembuatan dan penetapan undang-undang. Dengan demikian bukan saja pembagian kekuasaan tidak ada, tetapi justru sering kali terjadi pihak eksekutif menyerobot hak-hak badan legislatif. Penyimpangan lain yang beliau soroti ialah di bidang pemerintahan yang tidak berdasarkan perundang-undangan. Sebagai negara hukum berdasarkan UUD 1945, semestinya pemerintah dalam demokrasi terpimpin adalah pemerintahan yang berdasarkan perundang-undangan. Dengan lain perkataan, MPR menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-garis Besar Haluan Negara, penguasa hanya dapat memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dan presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.

Dengan prinsip ini presiden hanya dapat mengeluarkan Peraturan Pemerintah atau Penetapan Presiden saja. Oleh

karena itu, baik menurut teori hukum maupun menurut hukum positif, penciptaan di luar Penpres di zaman Orde Lama adalah tidak dibenarkan. Hal lain yang beliau cermati sebagai hal yang sangat mere-sahkan pada jaman demokrasi terpimpin ialah, tidak ber-fungsinya suatu Peradilan Ad-ministratif. Beliau mengatakan bahwa walaupun UUD 1945 secara tegas tidak memuat mengenai keharusan adanya pengadilan tata usaha negara, tetapi Pasal 21 ayat (1) yang menetapkan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung, dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang. Dengan pe-nekanan pada kata-kata “dan lai-lain badan”, menurut Prof. Sunny tidak dilarang adanya peradilan tata usaha negara. Lagi pula prinsip negara hukum yang dianut oleh UUD 1945 dan penjelasannya mengharuskan diadakannya lembaga peradilan tata usaha negara. Memang sudah sepantasnya di negara yang berkedaulatan rakyat, maka rakyat itu dilindungi terhadap pejabat pemerintah yang bertindak di luar batas we-wenangnya. Kepada rakyat

harus diberi kesempatan untuk menggugat pegawai atau ins-tansi pemerintahan yang me-lakukan sesuatu yang meurut mereka dianggap merugikan. Masih di bidang demokrasi, Prof. Suny juga membahas me-ngenai demokrasi yang kita anut yaitu Demokrasi Pancasila yang mengandung tujuh prin-sip, yakni: Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum; Pemerintah berdasar atas sistem konstitusi; Kekua-saan negara yang tertinggi ber-ada di tangan Majelis Permu-syawaratan Rakyat; Pemerin-tahan yang bertanggung jawab; Pemerintahan Demokratis dan berdasarkan perwakilan; Sis-tem pemerintahan menganut sistem Presidensil; Pengawasan oleh DPR terhadap presiden sebagai kepala pemerintahan. Selanjutnya Prof. Suny juga membahas mengenai pelaksa-naan Negara Hukum Pancasila dalam kaitannya dengan per-kembangan ekonomi.

Di sisi lain Prof. Hamid Attamimi mengagas mengenai teori perundang-undangan In-donesia yang berdasarkan ke-daulatan rakyat. Di Indonesia ilmu teori perundang-undang-an boleh dikatakan tergolong

hal baru dan baru tumbuh sejak tahun 1982, yaitu ketika Fakultas Hukum Universitas Indonesia mulai memberlakukan sistem pendidikan yang disebut Sistem Kredit Semester. Prof. Hamid mengawali bahasannya dengan mengutarakan pertumbuhan Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan di Eropa Kontinental. Menurut beliau bahwa pertumbuhan ilmu perundang-undangan dimulai di Eropa Kontinental disebabkan karena membanjirnya peraturan-peraturan negara. Hal ini berbeda dengan negara-negara Anglo Saxon di mana ilmu pengetahuan perundang-undangan tidak banyak berkembang. Mungkin disebabkan oleh tradisi hukum yang berbeda. Di negara Anglo Sakson yang berdasar *Common Law* atau *judge-made law*, maka yang berkembang hanyalah sebagian dari ilmu tersebut, yaitu teknik perundang-undangan. Prof. Hamid juga mengemukakan isi Ilmu Perundang-undangan antara lain membahas mengenai materi muatan yang dituangkan dalam perundang-undangan tertentu, bentuk serta pembentuk perundang-undangan dan sebagainya

Berikutnya Prof. Padmo Wahyono menjelaskan posisi Indonesia sebagai negara berdasarkan atas hukum dan menjelaskan bagaimana mengelola negara berdasarkan sistem hukum nasional kita. Beliau mengawali pidatonya dengan menyatakan bahwa pengertian teori kenegaraan berdasarkan hukum sering dikaitkan dengan pengertian demokratis, sehingga merupakan suatu hal yang ideal dalam bernegara, ialah pola Negara Hukum yang demokratis. Dalam negara hukum yang demokratis hal yang perlu ditonjolkan sebagai prinsip pertama yakni penghormatan terhadap hak-hak kemanusiaan, sebagaimana dikehendaki oleh Undang-Undang Dasar kita. Sebagai prinsip kedua mengenai kelembagaan negara. Di dalam sistem hukum dasar kita ialah bahwa sifat, bentuk maupun kewenangan-kewenangan yang pokok, telah ditetapkan dalam Undang-undang Dasar. Sehingga walaupun tidak berdasarkan *trias politica*, namun perbedaan dan penentuan kewenangan-kewenangan di antara lembaga-lembaga negara telah dirumuskan dengan tegas, dan tidak dapat ditiada-

kan dengan undang-undang ataupun produk-produk perundang-undangan yang lebih rendah dari padanya.

Kemudian Prof. Tahir Azhary mencoba memaparkan pemikirannya tentang hukum Islam pada era pasca modernisme. Prof. Azhari juga membicarakan pemikirannya mengenai konsep negara hukum Islam yang digagasnya sebagai demokrasi Islam. Prof. Azhary dalam pidato pengukuhannya menegaskan sistem ketatanegaraan kita sebagai sistem MPR. Dengan perubahan UUD 45 tahun 2002 yang lalu, sistem MPR ini telah dieliminasi, sehingga ciri sistem ketatanegaraan yang khas Indonesia itu telah hilang.

Sedangkan Prof. Harun Alrasid mempersoalkan pemilihan presiden dan pergantian Presiden dalam perkembangan hukum positif di Indonesia.. Beliau melakukan penafsiran-penafsiran yang jelas dan tegas mengenai hal itu.

Prof. Girindro Pringgodigdo yang ahli di bidang Hukum Administrasi Negara menjelaskan mengenai kebijaksanaan, hirarkhi peraturan perundang-undangan, dan ke-

bijakan dalam konteks pengembangan Hukum Administrasi Negara di Indonesia. Dalam pidatonya beliau mengemukakan pengertian negara menurut konstruksi hukum, yang pada dasarnya merupakan badan hukum public utama yang memiliki hak, kewajiban dan tanggung jawab yang diatur menurut Hukum Tata Negara, seperti subyek hukum lainnya yakni orang dan badan yang dipersonifikasikan sebagai manusia. Namun selain sebagai pembawa hak, kewajiban dan tanggung jawab, negara memiliki kekuasaan, kewibawaan dan kedaulatan. Prof. Girindro memberikan penjelasan lebih rinci mengenai kekuasaan, kewibawaan dan kedaulatan negara

Prof. Arifin melakukan reorientasi penertiban fungsi lembaga pengawasan dan pemeriksaan keuangan negara. Beliau mendudukan peran BPK dan BPKP dalam upaya mengamankan keuangan negara. Sementara itu, Prof. Yusril membicarakan mengenai politik dan perubahan tafsir atas konstitusi yang merupakan bahan penting bagi perkembangan Hukum Tata Negara.

Sedangkan Prof. Jimly berusaha menjelaskan posisi hukum konstitusi Indonesia sebagai negara kesejahteraan dalam menghadapi realitas masa depan. Dalam pidatonya beliau bertitik tolak dari pengamatan terhadap segi-segi penting dalam Undang-Undang Dasar 1945, di mana sebagai konstitusi politik, Undang-Undang dasar 1945 juga dapat disebut sebagai konstitusi ekonomi. Salah satu cirinya yang penting sebagai konstitusi ekonomi ialah bahwa UUD 1945 mengandung ide negara kesejahteraan yang tumbuh berkembang karena pengaruh sosialisme sejak abad ke-19. Ciri negara kesejahteraan ini tercermin antara lain dalam Pasal 23 ayat (3), Pasal 33 dan Pasal 34. Prof. Jimly juga menyatakan bahwa Undang-Undang Dasar 1945 mengadopsi unsur-unsur sosialisme. Hal ini disebabkan karena diantara para perancang UUD 1945, kuat sekali semangat untuk menentang penjajahan yang dianggap identik dengan individualisme, liberalisme dan kapitalisme.

Selanjutnya Prof. Abdul Bari Azed menjelaskan menge-

nai reformasi politik hukum kewarganegaraan sebagai agenda penting bagi pembaharuan hukum di Indonesia. Menurut beliau masalah kewarganegaraan ini merupakan masalah yang menarik untuk dibicarakan sejak proklamasi kemerdekaan Indonesia pada 17 Agustus 1945. Pengaturan masalah kewarganegaraan sangat dirasakan oleh penduduk Indonesia keturunan Cina. Masalah ini semakin marak ketika dalam sidang-sidang MPR di era reformasi, persoalan pribumi dan non pribumi mencuat lagi dengan dibukanya perdebatan-perdebatan dalam sidang-sidang MPR tentang istilah "orang Indonesia asli" yang merupakan salah satu persyaratan untuk menjadi Presiden Republik Indonesia.

Kumpulan pidato ilmiah dari para Guru Besar HTN dan HAN Universitas Indonesia ini, terdapat kesamaan benang merah yakni, demokratisasi ketatanegaraan Indonesia. Hukum Tata Negara merupakan bidang studi yang sangat penting dalam era reformasi. Apalagi pada saat ini tengah terjadi perubahan bersejarah dalam konstitusi kita, di mana struktur

ketata negaraan dan lembaga-
lembaga negara kita mengalami
proses reposisi dan demokra-
tisasi.

Oleh karena itu, buku ini
selain menjadi pegangan wajib
bagi para mahasiswa bidang
studi Hukum Tata Negara, buku
ini dapat juga digunakan se-
bagai referensi bagi masyarakat
yang berminat, khususnya bagi

kalangan Hukum Administrasi
Negara, Studi Ilmu Politik dan
Pemerintahan. Buku bunga
rampai ini tentu sangat mem-
perkaya dan memperluas ma-
teri ajaran, untuk itu kiranya
buku ini memadai pula sebagai
referensi bagi para pejabat
negara dalam melaksanakan
tugasnya. □

BIOGRAFI PENULIS

Agus Supriyanto

Magister Ilmu Hukum ini telah aktif sebagai staf pengajar sejak tahun 1987 di Fakultas Hukum Universitas Indonesia, selain itu ia juga sebagai pengajar tidak tetap di beberapa univer-

sitas di Jakarta. Saat ini ia menjabat sebagai Kepala Pusat Dokumentasi Hukum Universitas Indonesia sejak tahun 1999. Email: guspri2001@yahoo.com

Ahmad Fadlil Sumadi

Penulis saat ini adalah menjabat sebagai Panitera di Mahkamah Konstitusi RI. Sebelum di MK, beliau aktif bekerja di

Mahkamah Agung RI. Dan sejak tahun 2003 beliau dipercaya sebagai Panitera di MK.

Fajrimei A. Gofar

Jebolan Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada ini meskipun masih muda usianya tetapi aktifitas tulis menulisnya patut diacungi jempol. Tidak sedikit tulisannya telah dimuat

di beberapa media cetak nasional. Selain aktif menulis, ia juga aktif melakukan penelitian. Saat ini ia adalah peneliti di Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM).

Irawan Soerodjo

Notaris yang bekerja di Jakarta ini di sela-sela waktunya juga aktif mengajar sebagai Dosen Program Magister Kenotariatan di Universitas Airlangga, Surabaya. Sejak tahun 1982 ia telah memulai menjadi notaris

di Jember dan hingga saat ini pun masih sebagai notaris di samping sebagai Pejabat Pembuat Akte Tanah (PPAT) juga. Email: drirawan@indosat.net.id

Muchammad Ali Syafa'at

Aktivitasnya sebagai akademisi bisa dibilang padat dan sarat, sebab pria yang asli Lamongan ini sejak kuliah di bangku strata 1-nya telah menggeluti penelitian dan tulis menulis. Dosen FH Universitas Brawijaya ini sedang menyelesaikan pro-

gram doktoral yang ditempuhnya di Universitas Indonesia. Di samping itu, ia juga seorang aktivis karena tidak sedikit organisasi yang pernah diikutinya. Email: sakuntalla@yahoo.com

Muhammad Joni

Pria kelahiran Tanjung Pura ini cukup lama berkecimpung dan aktif dalam kegiatan advokasi. Saat ini selain mengajar di Universitas Nasional sebagai dosen di FISIP, ia juga bekerja sebagai advokat. Perhatiannya ter-

hadap masalah advokasi diimplementasikan melalui keaktifannya dalam Komisi Nasional Perlindungan Anak sejak tahun 2001. Email: mhjoni@yahoo.com

Ngesti D. Prasetyo

Adalah dosen hukum tata negara di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. Ia menyelesaikan studi strata 1 dan strata 2-nya di universitas yang sama dan saat ini sedang menyelesaikan program doktoralnya

di Universitas Airlangga. Selain aktif mengajar ia juga merupakan peneliti di Pusat Pengembangan Otonomi Daerah (PPOTODA) FH Unibraw. Email: ppotoda@brawijaya.ac.id

Sutjipto

Notaris yang lahir di Magetan ini sejak lama telah berkecimpung di dunia kenotariatan. Di samping itu, ia juga pernah

menjadi anggota MPR dari Fraksi Utusan Golongan tahun 1999-2004. Ketika menjadi anggota majelis, ia turut bergabung

dalam Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR masa sidang periode 1999-2002. Selain itu, ia juga pernah mengajar di FH UI

sebagai dosen program spesialis notariat. Email: sutjipto@indosat.net.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 terpercaya.
- Membangun konstiusionalitas Indonesia dan budaya sadar berkonstitusi.

ISSN 1829-7706



9 771829 770696