



SEKOLAH TINGGI HUKUM
INDONESIA JENTERA

Kampus
Merdeka
INDONESIA JAYA

ORASI ILMIAH

Pemilu, Demokrasi, dan Reformasi Hukum

Prof. Susi Dwi Harijanti, S.H., LL.M., Ph.D.
Guru Besar Luar Biasa STH Indonesia Jentera

Disampaikan pada Sidang Senat
Penerimaan Mahasiswa Baru 2023/2024
dan Wisuda Sarjana Tahun Akademik 2022/2023
Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera
Rabu, 30 Agustus 2023



Prof. Susi Dwi Harijanti, S.H., LL.M., Ph.D. merupakan Guru Besar Luar Biasa STH Indonesia Jentera sejak Maret 2023. Prof. Susi juga menjadi pengajar di Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran sejak tahun 1993 dan menjadi Guru Besar Tetap Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran. Selain itu, beliau juga menjadi reviewer pada beberapa jurnal nasional antara lain: Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM (FH UII). Bergabung di Asosiasi Dosen HTN-HAN, serta menjadi salah satu pendiri Asosiasi Dosen Perbandingan Hukum Indonesia. Di tingkat internasional, Prof Susi menjadi Associate member pada International Academy of Comparative Law, serta Senior Associate pada Center for Indonesian Law, Islam and Society.

ORASI ILMIAH

Pemilu, Demokrasi, dan Reformasi Hukum

Prof. Susi Dwi Harijanti, S.H., LL.M., Ph.D.

Guru Besar Luar Biasa STH Indonesia Jentera

Bismillahirrahmanirrahim

Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Yang terhormat,

Pendiri dan Pembina Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan

Indonesia, Pengurus Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan
Indonesia,

Dewan Penyantun Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera,

Ketua dan para-Wakil Ketua Sekolah Tinggi Hukum Indonesia

Jentera Para pengajar Sekolah Tinggi Hukum Indonesia
Jentera,

Para wisudawan dan mahasiswa baru Sekolah Tinggi Hukum
Indonesia Jentera.

Dengan mengucapkan syukur kehadirat Allah SWT kita dapat berkumpul dalam keadaan sehat guna menghadiri acara Wisuda dan Penerimaan Mahasiswa Baru Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera dalam sebuah Sidang Terbuka Senat Akademik. Hari ini kita kembali melepas para wisudawan dengan rasa bangga karena mereka telah menyelesaikan perjalanan akademik melalui proses yang bermakna yang diharapkan mampu membuat mereka menjadi “seseorang” yang berguna bagi negara

melalui berbagai peran yang mereka jalankan. Pada hari ini pula kita menerima dengan tangan dan hati terbuka atas kedatangan para pengganti mereka yang telah meninggalkan kampus Jentera.

Para wisudawan yang berbahagia, penting diingat setelah lulus Saudara menjadi orang seperti apa, bukan semata-mata akan mengerjakan pekerjaan apa. Ingatlah jalan menuju kebaikan adalah jalan yang terjal dan berliku, dan jangan lelah untuk selalu mencari kebajikan dan kebijakan.

Para undangan yang berbahagia,

Merupakan suatu kehormatan bagi saya untuk menyampaikan orasi ilmiah dalam Sidang Senat setelah pengangkatan saya sebagai Guru Besar Luar Biasa pada Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera. Pidato ini saya beri judul “Pemilu, Demokrasi, dan Reformasi Hukum” dengan argumentasi utama bahwa berhasilnya reformasi hukum sangat ditentukan oleh sebuah pemilu yang berkualitas dan berintegritas atas dasar prinsip demokrasi guna menghasilkan para penyelenggara negara yang memiliki komitmen tinggi pada terselenggaranya reformasi hukum.

1. PENDAHULUAN

Tahun 2019, untuk pertama kali sejak Indonesia merdeka, pemilu dilakukan secara serentak, meliputi pemilihan Presiden/Wakil Presiden serta pemilihan legislatif (DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota). Suatu pemilihan yang dikatakan paling rumit dan paling mahal di seluruh dunia, bukan saja mahal dalam arti materi namun juga dalam arti sumber daya manusia. Sebagaimana dimuat Kompas 22 Januari 2022, KPU menyatakan terdapat 894 petugas meninggal, dan 5.175 petugas mengalami sakit. Pemilu serentak, dikatakan oleh Yudi

Latief, menghabiskan kira-kira 24.9 triliun rupiah. Pilpres 2014 mengakibatkan bangsa Indonesia terbelah, dan persoalan tersebut berlanjut, bahkan ke tingkat yang lebih serius pada Pilpres 2019.

Tahun 2019, untuk pilpres, ditandai dengan keikutsertaan incumbent. Dimanapun dan kapanpun, para “*incumbent*” selalu mempunyai peluang lebih baik—antara lain—karena dapat menjual hasil konkrit yang telah dan sedang dijalankan. Biasanya *incumbent* akan bertindak secara *offensive* untuk menghadapi pesaingnya yang menjual gagasan-gagasan guna “mengalahkan” sang *incumbent*. Keterpilihan Jimmy Carter menjadi Presiden yang mengalahkan Gerald Ford dari Partai Republik. Tema kampanye Carter saat itu adalah “*Leadership for a change*” yang mengesankan demokratis dan fleksibel. Sementara Ford dengan tema “*He’s made us proud again*” yang memberi kesan ingin memperbaiki citra negara yang bermasalah akibat skandal *Watergate* pada masa kepemimpinan Presiden Nixon.¹

Di Indonesia, Jokowi-Ma’ruf yang mengusung slogan Indonesia maju menawarkan visi “terwujudnya Indonesia maju yang berdaulat, mandiri, dan berkepribadian berlandaskan gotong royong”, dan menurunkan visi tersebut menjadi sembilan misi, antara lain: peningkatan kualitas manusia Indonesia; struktur ekonomi yang produktif, mandiri, dan berdaya saing; pembangunan yang merata dan berkeadilan; mencapai lingkungan hidup yang berkelanjutan; penegakan sistem hukum yang bebas korupsi, bermartabat, dan terpercaya; sinergi pemerintahan daerah dalam kerangka negara kesatuan, dan lain-lain.

Dapat terjadi seorang *incumbent* yang berhasil pada periode sebelumnya dapat kalah dari pesaingnya karena ia sekadar men-

1 Aziz Taufik Hirzi, “Kampanye Kandidat Presiden Amerika Serikat Dalam Meraih Simpatik Pemilih”, *MediaTor*, Vol. 9 No. 1, Juni 2008, hlm 140

jual keberhasilan tanpa dasar konseptual platform yang jelas. Namun patut diingat seringkali rakyat banyak masih dilandasi cara berpikir tradisional “konkrit-kontan”, dan hal itu menjadi ukuran memenangkan kompetisi.²

Pemilu 2019 telah menunjukkan hasilnya, di mana *incumbent* terpilih kembali. Namun dalam periode kedua masa jabatannya, pertanyaan-pertanyaan mengenai reformasi hukum kembali mengemuka. Pada 26 September 2022, Presiden Jokowi menyatakan pentingnya melakukan reformasi hukum. Pertanyaannya, mengapa pernyataan tersebut justru muncul menjelang akhir masa jabatan? Dapatkah diasumsikan bahwa Pemilu 2019 menghasilkan penyelenggara negara yang kurang memberi perhatian pada terselenggaranya reformasi hukum atau bahkan abai terhadapnya?

2. PEMILU SEBAGAI PERWUJUDAN SARANA DEMOKRASI DAN HAK ASASI MANUSIA

A. Umum

Secara umum dikenal cara-cara pengisian jabatan negara dan pemerintahan, yakni pemilihan (*election*) dan pengangkatan (*appointment*). Umumnya, jabatan-jabatan politik diisi dengan cara pemilihan, baik langsung (*direct election*) maupun tidak langsung (*indirect election*), seperti pemilihan yang dilakukan melalui badan perwakilan rakyat atau pemilihan yang dilakukan oleh badan pemilih (seperti *electoral college* di Amerika Serikat).

Untuk mewujudkan pemilu sebagai sarana demokrasi dibutuhkan sejumlah syarat, meliputi:³

2 Bagir Manan, *Pemilu 2019: Suatu Pengharapan*, 2019, hlm 3.

3 Bagir Manan, ‘Pemilihan Umum, Demokrasi dan Hak Asasi Manusia’, Makalah disampaikan Seminar Nasional “Aksesibilitas Hak Memilih dan Dipilih Dalam Pemilihan Umum 2019”, diselenggarakan oleh Universitas Surabaya, Surabaya,

1. Ada kebebasan (*liberty, freedom*) yang meliputi, antara lain.
 - a. bebas dari rasa takut (*freedom from fear*);
 - b. kebebasan berpendapat, termasuk kebebasan berbe-
da pendapat (*freedom of opinion – the right to dis-
sent*).
 - c. kebebasan berapat dan berkumpul (*freedom of asso-
ciation*);
 - d. kebebasan memilih, termasuk tidak memilih (*free-
dom of choice*).
2. Ada persamaan (*equality*), yang meliputi, antara lain:
 - a. persamaan kesempatan (*equal opportunity*);
 - b. persamaan perlakuan (*equal treatment*);
 - c. persamaan akses (*equal access*);
 - d. persamaan hukum (*equality before the law*);
3. Tersedia alternatif pilihan
Kebebasan memilih memuat makna tersedia pilihan, yaitu tersedia pilihan calon dan tersedia pilihan partai. Dalam pemilihan umum yang demokratis harus tersedia lebih dari satu calon dan lebih dari satu partai.
4. Ada keterbukaan akses, yang meliputi, antara lain “akses memperoleh informasi” untuk mengetahui:
 - a. partai peserta pemilihan umum;
 - b. calon-calon;
 - c. tata cara memberikan suara;
 - d. hasil perhitungan suara; dan
 - e. partai yang memperoleh suara dan calon yang terpilih. Sebagai konsekuensi kebebasan memilih harus ada:
 - (1) Lebih dari satu partai politik atau organisasi politik.
 - (2) Lebih dari satu calon yang akan menduduki

setiap lingkungan jabatan yang diisi dengan pemilihan.

Kehadiran lebih dari satu partai atau lebih dari satu calon hanya akan bersifat demokratis apabila ada keseimbangan yang memungkinkan ada, persaingan yang jujur (*fair competition*). Meskipun ada lebih dari satu partai tetapi tidak ada keseimbangan sehingga secara riil adalah partai tunggal, tidak akan ada demokrasi riil.

Bagaimana kaitan antara pemilu dan hak asasi manusia? Menurut Bagir Manan, paling tidak terdapat dua dimensi hubungan antara pemilu dan hak asasi manusia.⁴ **Dimensi pertama;** dalam makna substantif. Secara substantif, demokrasi adalah sistem politik dan pemerintahan yang menjamin, melindungi, dan melaksanakan hak asasi manusia. Dengan kata lain, kehadiran hak asasi merupakan esensi terpenting demokrasi. Di atas telah dicatat sepuluh hak yang semestinya atau diharapkan didapati dalam demokrasi. Sebagian besar adalah tentang atau berkaitan dengan hak asasi. Harapan dan jaminan kehadiran: *essential rights, general freedom, self-determination, moral autonomy, protecting essential personal interests, political equality, prosperity*, tidak lain merupakan kehendak menghadirkan hak asasi manusia, baik dalam makna individual dan kelompok, *political rights* maupun *social-economic rights (prosperity)*.

Dimensi kedua; yaitu demokrasi sebagai proses. Telah dikemukakan, pemilihan umum merupakan suatu proses demokrasi. Juga telah dikemukakan, pemilihan umum yang demokratis akan terlaksana, apabila ada: “kebebasan, persamaan, keterseediaan alternatif pilihan, dan keterbukaan akses”.

4 Ibid, hlm 14-15.

B. Jalan Terjal Demokrasi Elektoral

Pemilu 2024 telah di depan mata. Namun berbagai kegaduhan politik terjadi beberapa waktu belakangan, misalnya narasi penundaan pemilu serta presiden tiga periode. Belum lagi persoalan pengangkatan pejabat kepala daerah dalam jumlah besar di tahun 2022 dan 2023 yang mengabaikan Putusan MK dan rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia. Apakah hal-hal tersebut di atas mungkin dimaknai sebagai lunturnya elite dan otoritas terhadap demokrasi dan pemilu yang berkualitas yang tunduk pada prinsip-prinsip sebagaimana diatur dalam UUD 1945.

Tahun 2023 adalah tahun pertarungan dan pertaruhan.⁵ Disebut pertarungan karena para peserta pemilu memasuki intensitas dan fase yang krusial yang menunjukkan dinamika untuk mendapatkan tiket pencalonan (khususnya capres dan cawapres), berebut caleg, meningkatnya intensitas penggunaan media sosial, serta persoalan ketidakpuasan terhadap pengaturan teknis pemilu oleh KPU. Tahun ini juga menandai pertaruhan kredibilitas pemilu yang melibatkan lembaga-lembaga penting pemilu, yaitu KPU, Bawaslu, dan DKPP.

Kepada kita juga diperlihatkan bagaimana kegaduhan dalam proses penentuan capres dan cawapres. Berbagai manuver diperlihatkan oleh elite. Bahkan Presiden Jokowi mengatakan akan cawe-cawe atau ikut campur dalam pilpres 2024 karena beralasan pergantian kepemimpinan harus berjalan dengan baik agar langkah Indonesia menjadi negara maju dapat terjaga. Secara eksplisit dikatakannya “cawe-cawe itu kewajiban moral saya sebagai Presiden”. Kegelisahan muncul di berbagai lapisan me-

5 Titi Anggraini, “Tinjauan Konstitusional Pemilihan Umum dan Daerah: Refleksi 2022, Tantangan 2023-2024”, Diskusi Tinjauan Konstitusional tentang Pemilihan Umum, PSHK UII, 2023

ngeni “cawe-cawe” tersebut. Pertanyaan dan kritik beragam muncul. Akankah Presiden dapat melakukan *equal treatment* kepada seluruh cawapres? Benarkah persoalan “cawe-cawe” tersebut merupakan kewajiban moral seorang Presiden?

Dari hal-hal di atas, pertanyaan mendasar kita sebagai rakyat adalah mampukah pemilu 2024 menjadi pemilu yang berkualitas dan berintegritas untuk menghasilkan para penyelenggara negara yang berintegritas, termasuk berkomitmen tinggi untuk melakukan reformasi hukum?

3. REFORMASI HUKUM

Terdapat beberapa sebutan yang digunakan sebagai padanan reformasi hukum, misalnya pembaharuan hukum atau pembangunan hukum nasional. Namun sejak masa Reformasi, istilah yang lebih mengemuka adalah reformasi hukum.

Tahun 1998 dikenang dalam sejarah Indonesia sebagai salah satu tahun yang menandai perubahan radikal berbagai tatanan kehidupan melalui gerakan reformasi. Meskipun pada mulanya reformasi merupakan gerakan politik karena berkaitan dengan perjuangan pembaharuan tatanan politik, namun dampak yang ditimbulkannya tidak hanya pada bidang politik, melainkan menyentuh bidang-bidang lain, misalnya hukum, ekonomi, sosial, budaya, dan lain-lain.

Tanpa menegasikan pentingnya reformasi di bidang lain, reformasi hukum tampaknya memiliki arti yang fundamental bagi tercapainya tujuan gerakan reformasi, yaitu menjadikan Indonesia sebagai negara hukum yang demokratis untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. Munculnya berbagai aturan dan institusi baru ataupun penguatan lembaga-lembaga hukum yang ada yang mampu membentuk tata nilai baru yang adil dan mampu memenuhi kebutuhan baru diharapkan akan melancarkan

tercapainya cita-cita reformasi. Oleh karena itu, minimnya melakukan perbaikan-perbaikan di sektor hukum, reformasi sangat diragukan mencapai tujuan yang dicita-citakan.

Selama 25 tahun perjalanan reformasi hukum, perbaikan-perbaikan memang terlaksana meskipun terkesan parsial. Berbagai kekurangan dan kelemahan masih dijumpai yang dapat mengakibatkan gerakan berbalik arah ke tatanan lama yang bersifat otoriterisme. Hal ini sangat terlihat dari sektor pembentukan peraturan perundang-undangan selama lima tahun ke belakang, serta di bidang kelembagaan.

A. Reformasi Hukum: Pengertian dan Ruang Lingkup

Titik awal untuk mendapatkan pengertian utuh mengenai reformasi hukum haruslah dimulai dari pengertian hukum itu sendiri. Bagir Manan menyatakan bahwa ruang lingkup dan pengertian hukum dalam reformasi hukum "tidak diartikan secara parsial, apalagi hanya fenomena atau persoalan yang muncul seketika".⁶ Misalnya, apabila terdapat kejadian di mana seorang pegawai MA terlibat penipuan perkara, mendadak timbul gagasan "menggocok ulang semua Hakim Agung".⁷ Cara-cara berpikir sporadik dan cenderung reaksioner yang tidak didukung oleh landasan konseptual yang komprehensif dapat berakibat pada munculnya tindakan-tindakan kontraproduktif.⁸

Agar reformasi hukum dapat menjadi dasar kokoh reformasi maka lingkup dan pengertian reformasi hukum adalah reformasi sistem hukum.⁹ Lawrence M. Friedman menawarkan

6 Bagir Manan, "Peranan Pendidikan Tinggi Hukum Dalam Reformasi Hukum", Makalah disampaikan pada Ceramah Ilmiah pada Minahasa Law Center, Manado, 16 Januari 2007, hlm 3.

7 Ibid.

8 Ibid.

9 Ibid, hlm 4.

tiga elemen sistem hukum yang meliputi *legal structure* (struktur hukum), *legal substance* (substansi hukum), dan *legal culture* (budaya hukum).¹⁰ Dalam bukunya, Friedman menjelaskan bahwa struktur hukum menunjuk pada lembaga-lembaga negara, misalnya: legislatif; eksekutif; dan yudikatif. Substansi hukum menunjuk pada aturan-aturan, sedangkan budaya hukum berarti persepsi masyarakat terhadap hukum dan sistem hukum. Agar lebih mudah memahami, Friedman memberikan pengandaian: struktur adalah semacam mesin; substansi merupakan sesuatu yang diproduksi oleh mesin; sedangkan budaya hukum adalah apa pun atau siapa pun yang memutuskan apakah mesin akan dihidupkan atau dimatikan serta bagaimana mesin itu digunakan.

Agak berbeda dengan Friedman, Bagir Manan berpendapat bahwa elemen-elemen sistem hukum meliputi: subsistem aturan hukum; subsistem penegakan hukum; subsistem pelayanan hukum; subsistem profesi hukum; subsistem pendidikan hukum; dan subsistem budaya hukum.¹¹ Bagir Manan memandang perlunya memasukkan budaya hukum sebagai subsistem karena:

hukum tidak lepas dari masyarakat...maka isi budaya hukum mencakup segala bentuk tingkah laku sosial (politik, ekonomi, sosial, dan budaya itu sendiri), yang disatu pihak menjadi sumber tatanan hukum, di pihak lain merupakan refleksi hukum yang ada.¹²

Singkatnya, menurut Bagir Manan, sebagai sebuah sistem, reformasi hukum akan meliputi:

10 Lawrence M. Friedman, *American Law: An Introduction*, 1998, hlm 16-34

11 Bagir Manan, loc. cit.

12 Ibid.

- (1) reformasi aturan hukum;
- (2) reformasi penegakan hukum;
- (3) reformasi pelayanan hukum;
- (4) reformasi profesi hukum;
- (5) reformasi pendidikan hukum; dan
- (6) reformasi sikap sosial terhadap hukum.

Dalam makalahnya, Bagir Manan menjelaskan yang dimaksudkan dengan reformasi aturan hukum tidak semata-mata diartikan sebagai reformasi hukum kolonial. Menurutnya, yang tidak kalah penting adalah pembentukan hukum baru untuk memenuhi tuntutan dan perkembangan baru yang dapat dilakukan melalui pembentukan peraturan perundang-undangan dan putusan hakim dengan menggunakan metode penemuan hukum.¹³

Reformasi penegakan hukum menurut Bagir Manan tidak hanya dikonsentrasikan pada penindakan, melainkan mencakup pula membangun sistem pencegahan atau penyimpangan terhadap hukum. Selain itu, reformasi penegakan hukum tidak hanya semata-mata ditujukan pada proses peradilan karena harus pula memasukkan reformasi penegakan hukum dalam proses birokrasi.¹⁴ Terdapat beberapa alasan mengapa penegakan hukum perlu dimasukkan sebagai unsur sistem hukum. Pertama, keberhasilan suatu peraturan perundang-undangan tergantung pada penerapannya. Apabila penegakan hukum tidak berjalan dengan baik, maka tujuan pembentukan peraturan tersebut tidak akan tercapai.¹⁵ Kedua, putusan-putusan dalam rangka penegakan hukum merupakan instrumen kontrol dalam arti putusan-putusan tersebut dapat berfungsi sebagai *feedback*

13 Ibid, hlm 5-6.

14 Ibid, hlm 6-7.

15 Bagir Manan, "Politik Perundang-undangan", Makalah pada Penataran Dosen FH/STH PTS se Indonesia, Bogor, 26 September – 16 Oktober 1993, hlm 4-5.

bagi pembaharuan atau penyempurnaan peraturan perundang-undangan.¹⁶ Ketiga, penegakan hukum merupakan dinamisator peraturan perundang-undangan.¹⁷ Hal ini berarti putusan dalam rangka penegakan hukum dapat menghidupkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat, bahkan, suatu peraturan perundang-undangan yang kurang baik akan dapat mencapai tujuan hukum di tangan para penegak hukum yang baik.¹⁸

Dalam kaitan dengan pelayanan hukum, Bagir Manan menyatakan bahwa pelayanan hukum berpusat pada lingkungan jabatan birokrasi. Oleh karena itu, pembaharuan birokrasi dalam rangka mewujudkan konsep *the service state* dan *the welfare state* merupakan subsistem dari reformasi sistem hukum.¹⁹

Subsistem profesi hukum berkaitan dengan pekerjaan pelayanan bebas atas dasar keahlian tertentu, misalnya advokat.²⁰ Sedangkan sub sistem pendidikan hukum berkaitan dengan pengajaran dan penelitian hukum.²¹ Dan terakhir, sub-sistem budaya hukum menyoroti sikap masyarakat terhadap hukum.²²

B. Mengapa reformasi hukum?

Perlunya reformasi hukum berangkat dari pemikiran bahwa hukum mempunyai fungsi yang penting dalam masyarakat, terutama masyarakat yang sedang berubah. Hukum dirasakan harus memainkan peran lebih dalam kondisi dimana pergeseran nilai berubah dengan sangat cepat sebagai akibat perubahan yang mengandung sifat revolusioner.

16 Ibid, hlm 5.

17 Ibid.

18 Ibid.

19 Bagir Manan, "Peranan Pendidikan Tinggi Hukum ...", op. cit, hlm 7-8.

20 Ibid, hlm 9.

21 Ibid, hlm 9, 16-17.

22 Ibid, hlm 4.

Sejumlah ahli hukum dalam dan luar negeri telah menulis dan mengutarakan pikiran-pikirannya mengenai fungsi hukum dalam masyarakat yang mencerminkan aliran hukum yang dianut. Mochtar Kusumaatmadja, misalnya, berpendapat bahwa untuk mengetahui fungsi hukum maka dapat dikembalikan pada pertanyaan dasar, yakni "apakah tujuan hukum itu".²³ Menurutnya, tujuan pokok hukum adalah ketertiban (*order*) karena ketertiban merupakan syarat mutlak bagi adanya suatu masyarakat yang teratur.²⁴ Disamping ketertiban, hukum juga mempunyai tujuan lain yaitu terwujudnya keadilan yang berbeda-beda menurut isi dan ukurannya karena tergantung pada masyarakat dan zamannya.²⁵

Oleh karena sangat menekankan pada fungsi pencapaian ketertiban, "sifat hukum pada dasarnya adalah konservatif".²⁶ Namun, fungsi ini tidak dapat dipertahankan sebagai satu-satunya fungsi utama karena hukum juga harus berperan dalam masyarakat yang sedang membangun. Dalam kaitan ini Mochtar Kusumaatmadja, dengan mengadaptasi konsep fungsi hukum Roscoe Pound mengenai '*law as a tool of social engineering*', memperkenalkan konsep hukum sebagai sarana pembangunan. Menurutnya peranan hukum dalam pembangunan adalah 'untuk menjamin bahwa perubahan itu terjadi dengan cara yang teratur'.²⁷

Menanggapi pendapat Mochtar Kusumaatmadja mengenai peran hukum dalam masyarakat, S. Tasrif menekankan perlunya pemahaman bahwa seluruh produk hukum yang dihasilkan

23 Otje Salman dan Eddy Damian (eds), *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan: Kumpulan Karya Tulis Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja, S.H., LL.M.*, 2002, hlm 3.

24 *Ibid.*

25 *Ibid.*, hlm 3.

26 *Ibid.*, hlm 13.

27 *Ibid.*, hlm 19.

harus mampu mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur secara materiel dan spiritual.²⁸ Memperhatikan pentingnya fungsi hukum untuk terwujudnya masyarakat yang adil dan makmur, maka sudah sewajarnya seluruh produk hukum, terutama peraturan perundang-undangan,²⁹ ditinjau ulang dan apabila perlu diubah agar sesuai dengan aspek-aspek filosofis, yuridis, sosiologis, dan teknik perancangan.³⁰

Dalam periode transisi yang dalam beberapa hal menunjukkan perubahan yang penuh gejolak, antagonisme antara penolakan tatanan dan nilai lama dengan keinginan menciptakan tatanan dan nilai baru, hukum harus memainkan peran tambahan. Hal ini disebabkan "setiap gerakan atau perubahan yang mengandung sifat revolusioner atau gerakan rakyat praktis tidak dapat terhindar dari situasi "excessive".³¹ Menurut Bagir Manan, peran-peran hukum dalam kondisi seperti ini dapat menjelma dalam berbagai bentuk: Pertama, mendorong dan memberikan arah perubahan yang dikehendaki atau yang dicita-citakan.³² Kedua, menjamin fungsi kestabilan masyarakat agar terhindar dari segala bentuk *excessive* yang timbul akibat reformasi.³³ Guna menjamin kestabilan ini, aparat penegak hukum tidak boleh mempunyai keragu-raguan dalam upaya penindakan dan penegakan hukum agar ketentraman dan ketertiban masyarakat tidak goyah.³⁴

28 Ibid, hlm 44.

29 Tanpa mengurangi pentingnya sumber hukum lain, peraturan perundang-undangan masih menjadi sumber hukum utama dalam sistem hukum Indonesia.

30 Pentingnya aspek-aspek ini, lihat Bagir Manan, Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia, 1992, hlm 14- 20.

31 Bagir Manan, 'Peranan Hukum Dalam Pergeseran Nilai Sosial Budaya Masyarakat Memasuki Era Reformasi', Makalah disampaikan pada Seminar di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Unpad, Bandung, Maret 1999, hlm 8.

32 Ibid, hlm 9.

33 Ibid.

34 Ibid.

C. Kegagalan Pembentukan Undang-undang yang Demokratis

*The law is not the words of a statute in a book or the pages of old cases, they exist only to the extent that living humans agree it exists and give effect to it.*³⁵

Di Indonesia, pembentukan UU secara demokratis mengalami “ujian” beberapa tahun belakangan ini. Tahun 2019, pembentukan UU No. 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi menuai kritik besar-besaran. Demonstrasi terjadi hampir di seluruh wilayah tanah air, bahkan membawa korban.³⁶ Tahun 2020, di tengah-tengah gempuran Covid-19 yang memaksa Presiden beserta jajarannya di tingkat Pusat dan Daerah melakukan tindakan-tindakan *extra ordinary*, masyarakat dikejutkan oleh berita DPR tetap akan melanjutkan pembahasan RUU “bermasalah”. Terdapat, paling tidak, dua RUU yang mengandung persoalan-persoalan mendasar, yakni RUU Cipta Kerja yang menggunakan metode omnibus serta RUU MK.

Kekhawatiran utama tertuju terhadap materi muatan serta prosedur pembentukan. Misal, UU No. 19 Tahun 2019, yang saat ini sedang menjalani pengujian formal di MK, mengandung ketentuan-ketentuan hukum yang bertolak belakang dengan politik hukum pemberantasan korupsi dan melalui prosedur

35 George C. Christie and Patrick H. Martin, *Jurisprudence: Text and Reading on the Philosophy of Law*, 1995, hlm 1, dikutip dari Bagir Manan, “Pembangunan Hukum Nasional Di Bidang Peraturan Perundang-undangan”, Makalah, 2018, hlm 1.

36 Lihat, misalnya, “Mahasiswa Tolak Revisi UU KPK di DPR Bakal Unjuk Rasa Lagi Jika...”. nasional.tempo.co, 19 September 2019, “Demo UU KPK dan RKUHP, 232 Orang Jadi Korban, 3 Dikabarkan Kritis”, <<https://www.kompas.com/tren/read/2019/09/25/072855665/demo-uu-kpk-dan-rkuhp-232-orang-jadi-korban-3-dikabarkan-kritis?page=all>>, 25 September 2019.

pembentukan yang bertentangan dengan asas-asas demokrasi dan negara hukum. RUU Cipta Kerja, dikritik oleh masyarakat sebagai rancangan yang tidak berpihak pada rakyat, melainkan pada kepentingan ekonomi, dalam hal ini kepentingan pengusaha atau investor.³⁷ Demikian pula RUU MK. Diinisiasi oleh DPR, RUU ini dirancang secara “sembunyi-sembunyi” oleh Badan Legislasi DPR dalam waktu relatif cepat dan dikhawatirkan memperlemah MK.³⁸

Pendapat umum menerima bahwa UU atau legislasi merupakan produk politik di mana proses pembentukannya dilakukan oleh lembaga-lembaga politik, yaitu DPR dan Presiden. Karenanya, dimensi politik sangat memengaruhi, mulai dari perumusan hingga pengesahan. Namun, di lain pihak, UU merupakan cara rakyat mengatur dirinya karenanya keterlibatan rakyat sebagai bentuk kontrol menjadi suatu hal yang tak terelakkan. Meskipun, seluruh prosedur telah ditempuh secara formal, namun belum berarti menghasilkan suatu UU dengan materi muatan yang baik.

A. UU Bermasalah: Menegasikan Demokrasi

1. UU No. 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi

Sebagaimana telah disebutkan pada Bagian Pendahuluan, publik memandang UU KPK mempunyai persoalan fundamental

37 Lihat, misalnya, “Omnibus Law RUU Cipta Kerja, antara Kepentingan Investor dan Perbudakan Modern” Artikel ini telah tayang di Kompas.com dengan judul “Omnibus Law RUU Cipta Kerja, antara Kepentingan Investor dan Perbudakan Modern”, 6 Maret 2020, <<https://nasional.kompas.com/read/2020/03/06/07360811/omnibus-law-ruu-cipta-kerja-antara-kepentingan-investor-dan-perbudakan>>

38 Lihat, misalnya, “Wacana Revisi UU MK yang Menuai Kritik”. 14 April 2020, <<https://nasional.kompas.com/read/2020/04/14/08504841/wacana-revisi-uu-mk-yang-menuai-kritik?page=all>>

dalam kaitan dengan materi muatan maupun prosedur pembentukan. Namun, dalam tulisan ini analisis terhadap UU KPK tersebut akan dititikberatkan pada aspek prosedur pembentukan. Bagaimana mungkin DPR dan Pemerintah membahas secara komprehensif hanya dalam waktu kurang dari 20 hari. Suatu hal di luar batas penalaran yang wajar. Padahal hukum harus dibuat dalam kewajaran atau kelayakan (*reasonableness*).

Bila pembentukan UU dipandang sebagai suatu proses politik, maka partisipasi rakyat adalah partisipasi politik yang tidak dapat diartikan secara sempit hanya ada di bilik-bilik suara. Jika, UU adalah kebijakan yang dibuat oleh negara, maka melibatkan pihak yang terkena dalam pengambilan keputusan menjadi suatu kemestian, bukan sebaliknya membuat keputusan yang dianggap terbaik oleh pembuat kebijakan. Rakyat mempunyai hak untuk didengar (*the right to be heard*).

Selain itu, sebagaimana telah dikemukakan di atas, demokrasi mengandung esensi rakyatlah yang menentukan cara rakyat diperintah dan rakyatlah yang menentukan cara-cara menjalankan pemerintahan. Kurangnya perhatian atau mengabaikan berbagai pendapat publik, harapan publik, dan kehendak publik dalam pembentukan UU, dapat dimaknai sebagai tidak menempatkan kehendak publik sebagai suatu prosedur yang semestinya dipertimbangkan, bahkan harus menjadi arahan dalam pembentukannya.³⁹

Politik hukum pemberantasan korupsi yang terdapat dalam UU No. 30 Tahun 2002 yakni menempatkan korupsi sebagai *extra ordinary crime*, karenanya diperlukan *extra ordinary means* untuk memberantasnya. Misal, dikenal mekanisme penyadapan. Hal ini berarti pula untuk memberantas korupsi diperlukan sekaligus sejumlah ketentuan materil (substantif) yang khusus

39 Bagir Manan, "Keterangan...", op., cit, hlm 6-7.

(*special substantive law*), lembaga khusus (*extra ordinary institution*) dan tata cara beracara khusus (*extra ordinary procedure*).⁴⁰ Menurut pendapat publik, UU No. 19 Tahun 2019, disusun atas dasar prinsip-prinsip baru, bahkan meniadakan atau sekurangnya mengurangi prinsip “*extra ordinary*”. Perubahan ini sangat mendasar, mengingat sampai saat ini, korupsi masih merupakan perbuatan pidana yang luas, baik pelaku maupun jumlah keuangan negara yang dikorupsi, dan tidak kalah penting akibat terhadap peri kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam tatanan demokrasi, sudah semestinya perubahan yang mendasar ini sangat perlu mendengar dan mempertimbangkan pendapat publik.⁴¹

Pertanyaan selanjutnya, apakah karena telah memenuhi prosedur sebagaimana ditentukan dalam Pasal 20 UUD 1945, maka secara otomatis dikatakan konstitusional? Harus dipahami bahwa norma harus dipahami bukan sebagai “bunyi”, melainkan “pengertian”. Ketika Pasal 20 ayat (2) menyatakan bahwa memerlukan “persetujuan bersama”, seyogyanya dipahami sebagai sebuah pengertian bahwa disetujui oleh para anggota DPR sesuai dengan ketentuan mengenai syarat sahnya keputusan. Kuorum yang didasarkan pada tanda tangan dipandang mempunyai dua fungsi, yaitu: menetapkan syarat sahnya sidang, serta sebagai “*prerequisite*” untuk menetapkan putusan. Harus dapat diasumsikan bahwa mereka yang menandatangani akan hadir guna memberikan suara.

Di Indonesia pada prinsipnya fungsi pembentukan undang-undang dipegang oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).⁴² Na-

40 Ibid, hlm 11.

41 Ibid.

42 Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”.

mun, UUD 1945 menguraikan bahwa dalam proses pembentukan undang-undang, kekuasaan membentuk undang-undang dilaksanakan secara bersama-sama oleh DPR dengan Presiden. Bahkan dapat dikatakan bahwa Presiden memiliki kekuasaan yang sama besarnya dengan DPR dalam pembentukan undang-undang. Selain Presiden dan DPR sama-sama bisa mengusulkan rancangan undang-undang,⁴³ Presiden dan DPR sama-sama memiliki kewenangan yang dapat menentukan apakah suatu rancangan undang-undang dapat diteruskan untuk disahkan menjadi undang-undang. Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa “Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama”.

Apabila terdapat pertanyaan, “kapan suatu rancangan undang-undang sudah dapat dipastikan menjadi undang-undang?”, maka jawabannya adalah setelah rancangan undang-undang mendapatkan persetujuan bersama DPR dan Presiden. Setelah persetujuan bersama, Presiden mengesahkan rancangan undang-undang menjadi undang-undang. Apabila tidak disahkan sekalipun, rancangan undang-undang tersebut dengan sendirinya sah menjadi undang-undang.⁴⁴

Namun, terdapat beberapa pertanyaan yang harus dijawab dengan seksama dan berhati-hati berkenaan dengan pembentukan UU KPK ini. Pertama; apa makna persetujuan bersama dari DPR dan Presiden dalam pembentukan undang-undang? Kedua; bagaimana mengukur keabsahan persetujuan bersama dari DPR dan Presiden dalam pembentukan undang-undang?

43 Lihat Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 21 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

44 Lihat Pasal 20 ayat (4) dan (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Apakah makna persetujuan bersama DPR dan Presiden dalam Pasal 20 ayat (2) UUD 1945? Persetujuan bersama tersebut merujuk pada persetujuan atas suatu rancangan undang-undang dari DPR di satu sisi, dan persetujuan dari Presiden di sisi lain. Sebagai sebuah keputusan, persetujuan bersama dari DPR dan Presiden merepresentasikan tindakan negara untuk membentuk undang-undang.

Negara merupakan badan hukum publik yang hanya dapat bertindak dan menjalankan fungsinya melalui lembaga negara. Sebagai contoh, di Indonesia, fungsi pembentukan undang-undang dilaksanakan oleh DPR, fungsi pemerintahan dilaksanakan oleh Presiden, dan fungsi kehakiman dilaksanakan oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Lembaga negara itu sendiri tidak dapat bertindak dan berfungsi sendiri, melainkan melalui tindakan dari orang-orang menduduki jabatan pada lembaga negara tersebut. Oleh karena itu, ada sejumlah tindakan dari orang yang berkedudukan sebagai pejabat negara dikategorikan sebagai tindakan negara, persoalan ini yang dimaksud oleh Hans Kelsen sebagai persoalan “*the imputation of a human action to the state*”.⁴⁵

Hans Kelsen mempertanyakan, kapan suatu tindakan seseorang dikategorikan sebagai tindakan negara? Apa saja syarat sah suatu tindakan seseorang dikategorikan sebagai tindakan negara? Hans Kelsen menguraikan bahwa tidak semua orang memiliki kedudukan untuk bertindak mewakili tindakan negara, hanya orang yang memiliki kedudukan sebagai pejabat yang berwenang yang tindakannya dapat dikategorikan sebagai tindakan negara. Namun, tidak semua tindakan dari seseorang yang memiliki kedudukan sebagai pejabat yang berwenang sah

45 Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, United States of America: Transactions Publisher, 2005, hlm. 191-92.

menjadi tindakan negara. Tindakan seorang pejabat negara hanya sah, apabila dilakukan sesuai persyaratan dan prosedur yang telah ditetapkan oleh hukum.⁴⁶

Oleh karena itu, Hans Kelsen berpendapat bahwa selain menentukan siapa yang berwenang untuk menjalankan fungsi-fungsi negara, sebuah tata hukum harus pula menentukan syarat dan tata cara untuk menjalankan fungsi-fungsi tersebut.⁴⁷

Keabsahan persetujuan Presiden terhadap rancangan undang-undang lebih mudah diukur, karena sebagai lembaga negara, lembaga kepresidenan dipegang oleh seorang pejabat presiden dan seorang wakil presiden yang bekerja secara hierarkis. Apabila Presiden setuju atas suatu rancangan undang-undang, Presiden dapat menugasi Menteri untuk memberikan persetujuan bersama pada persidangan di DPR. Hans Kelsen menyebut lembaga semacam ini sebagai *simple organ*, di mana pengambilan keputusan hanya membutuhkan kehendak dan tindakan dari seorang pejabat yang secara hierarkis memiliki kedudukan tertinggi.⁴⁸

Berbeda dengan persetujuan Presiden, persetujuan DPR atas suatu rancangan undang-undang perlu diukur secara berhati-hati. Apa makna dari persetujuan DPR dalam pembentukan undang-undang? Persetujuan DPR tentu tidak dapat dipersamakan dengan persetujuan dari Ketua DPR, Pimpinan DPR, apa lagi Ketua Fraksi. DPR merupakan lembaga perwakilan yang diisi oleh anggota-anggota, dan masing-masing anggota merupakan pejabat negara yang memiliki kedudukan setara satu sama lain. Setiap anggota DPR terpilih dan memiliki legitimasi secara langsung dari rakyat. Keberadaan Ketua, Pimpinan, dan

46 Ibid.

47 Ibid.

48 Ibid., hlm. 195.

Ketua Fraksi di DPR merupakan alat kelengkapan yang sifatnya administratif belaka. Dalam pengambilan keputusan, suara dari satu orang anggota DPR memiliki nilai yang sama dengan suara dari Ketua DPR. Hans Kelsen menyebut lembaga semacam ini sebagai *composite collegiate organ*, di mana pengambilan keputusan membutuhkan kehendak dan tindakan gabungan (*convergent acts*) dari sejumlah pejabat pada lingkungan lembaga negara tersebut.⁴⁹

Dalam pengambilan keputusan DPR yang merupakan konvergensi dari keputusan-keputusan anggotanya, dibutuhkan pengaturan yang jelas mengenai bagaimana cara menggabungkan keputusan parsial anggota untuk mendapatkan keputusan resultan lembaga. Pengaturan tersebut dapat berupa tata cara pembentukan undang-undang (*legislative process or procedure*). Namun, keberadaan *legislative procedure* yang dituangkan dalam bentuk undang-undang maupun tata tertib DPR tidak boleh bertentangan dengan prinsip-prinsip konstitusi. Apabila ada ketentuan pada undang-undang maupun tata tertib yang mengatur bahwa pembentukan atau perubahan undang-undang dapat dilakukan oleh pimpinan DPR atau Ketua Fraksi saja, tentu ketentuan semacam ini bertentangan dengan Undang-Undang Dasar.

Dalam terminologi Hans Kelsen, keputusan DPR sebagai institusi untuk memberikan atau tidak memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang merupakan fungsi penuh (*total function*). Keputusan tersebut merupakan gabungan dari fungsi parsial (*partial function*), yaitu keputusan dari masing-masing anggota DPR untuk menyetujui atau tidak menyetujui rancangan undang-undang yang sedang dibahas. Pada lembaga yang bersifat kolegial, Hans Kelsen menyatakan bahwa kepu-

49 Ibid, hlm. 196.

tusan lembaga merupakan gabungan dari keputusan anggota yang dapat diambil dengan prinsip konsensual (*unanimity*), maupun berdasarkan hasil pemungutan suara terbanyak (*majority*).⁵⁰

Untuk memastikan setiap keputusan yang dikeluarkan oleh DPR dalam pembentukan undang-undang representatif, mewakili kehendak, dan keputusan dari setiap anggota DPR, dalam *legislative procedure* ditemukan ketentuan mengenai ketentuan kuorum. Oleh karena itu, ketentuan mengenai kuorum harus dilihat bukan hanya sebagai prasyarat persidangan, tetapi juga sebagai prasyarat dalam pengambilan keputusan. Apabila pengambilan keputusan dilakukan oleh persidangan yang sudah tidak kuorum, maka keputusan tersebut tidak representatif, cacat secara formal, dan tidak dapat mewakili makna “persetujuan DPR” sebagaimana dimaksud pada Pasal 20 ayat (2) UUD 1945.

Pembentukan UU KPK juga bermasalah dari sudut etika karena ditetapkan di saat akhir-akhir masa jabatan di mana sebagian besar anggotanya dalam situasi *lame duck*. Praktik semacam ini dapat bermuara pada terciptanya defisit demokrasi. Pada saat rancangan revisi undang-undang KPK secara cepat dibahas dan disahkan, Pemilihan Umum 2019 telah selesai dilaksanakan dan melahirkan anggota-anggota DPR terpilih yang akan menggantikan anggota DPR yang pada masa itu tengah menjabat. Dalam logika demokrasi, anggota DPR yang tidak terpilih kembali sejatinya telah kehilangan legitimasi demokrasi yang mengakibatkan tidak seharusnya mereka mengajukan, mengesahkan, ataupun membuat keputusan-keputusan yang berdampak luas terhadap rakyat.⁵¹ Segala keputusan yang

50 Ibid.

51 Rivka Weil, “Resurrecting Legislation”, *International Journal of Constitutional*

penting bagi rakyat seharusnya menjadi inisiatif, dibahas, dan disahkan oleh anggota DPR yang baru hasil Pemilihan Umum 2019.

Di dalam perspektif hukum tata negara, keberadaan anggota DPR setelah dilakukannya pemilihan umum yang menghasilkan anggota DPR baru yang akan menjabat, diposisikan sebagai *lame duck legislature*, dan masa sidang yang sedang berlangsung pada saat itu disebut sebagai *lame duck session*.⁵² Konsep *lame duck* semacam ini telah dipraktikkan, misalnya di Amerika Serikat berdasarkan Amendemen ke-20 yang berlaku sejak tahun 1935.⁵³ Dalam konstruksi *lame duck legislature* dan *lame duck session*, *Congress* akan melakukan pengekgangan diri untuk tidak melaksanakan kewenangannya yang akan berdampak pada masyarakat ataupun menimbulkan dampak yang merugikan bagi anggota *Congress* berikutnya. Pengekgangan diri semacam ini muncul akibat kesadaran bahwa setelah tidak akan lagi menjabat pada periode berikutnya, para legislator secara faktual telah kehilangan instrumen pengawasan yang berdasarkan ajaran demokrasi dilakukan melalui pemilihan umum. Akibatnya, para anggota legislatif yang tidak terpilih kembali dikhawatirkan akan mengabaikan konstituennya dan mengutamakan kepentingan-kepentingan personalnya.⁵⁴

Rancangan revisi undang-undang KPK merupakan rancangan yang penuh dengan perdebatan dan penolakan publik yang luas. Hal ini dapat terlihat dengan berkali-kalinya dilaku-

Law Vol. 14 No.2, 2016, Oxford University Press, hlm. 530.

52 Congressional Research Service, "Lame Duck Sessions of Congress, 1935-2016", April 6th 2018, hlm.1.

53 Ibid.

54 Bon Sang Koo, Jun Seok Kim, Jun Young Choi, "Testing Legislative Shirking in a New Setting: The Case of Lame Duck Session in The Korean National Assembly", Japanese Journal of Political Science Vol. 20 No. 1, December 2018. Hlm. 1.

kan penundaan pembahasan oleh DPR dan pemerintah. Oleh karena itu, sudah selayaknya rancangan undang-undang yang memiliki derajat kompleksitas sosial yang tinggi semacam ini, dibahas oleh anggota DPR yang baru dan pada masa sidang yang baru, bukan dilakukan secara tergesa-gesa pada masa *lame duck* oleh DPR yang *lame duck* pula.

2. UU MK

Seharusnya disadari setiap saat membicarakan, mendiskusikan, memberi komentar, dan kehendak membuat aturan-aturan baru di bidang atau yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman (*the judiciary*), ada pertarungan mengenai “eksistensi jaminan dan perlindungan terhadap kekuasaan kehakiman yang merdeka dan kebebasan hakim”.⁵⁵

Makna yang terkandung dalam kekuasaan kehakiman yang merdeka adalah larangan segala bentuk campur tangan (*interference*), baik langsung maupun tidak langsung. Larangan ini bukan saja karena bertentangan dengan Pasal 24 ayat (1) UUD 1945, melainkan juga sekaligus bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi, negara hukum, konstitusionalisme, dan hak asasi manusia.

Selain harus memperhatikan prinsip kekuasaan kehakiman yang merdeka, rencana mengubah suatu undang-undang organik juga harus mendapat perhatian secara sungguh-sungguh. Hal ini disebabkan sifat suatu undang-undang organik dimana pembentukannya diperintahkan secara langsung oleh UUD.

Ketentuan-ketentuan dalam UU MK pada dasarnya merupakan ketentuan-ketentuan di bidang ketatanegaraan. Pada

⁵⁵ Bagir Manan, “Beberapa Komentar Terhadap RUU Jabatan Hakim” Makalah, disampaikan dalam Rapat Persiapan Pembahasan RUU Jabatan Hakim yang diselenggarakan oleh Kementerian Hukum dan HAM, Jakarta, 16 November 2016, hlm 1.

negara-negara yang berorientasi pada upaya membangun dan menjalankan satu tradisi kenegaraan, perubahan-perubahan yang acapkali dilakukan merupakan suatu hal yang tidak lazim. Hal ini disebabkan atas beberapa pertimbangan, meliputi:⁵⁶

Pertama; perubahan undang-undang di bidang ketatanegaraan, pemerintahan, dan politik bersentuhan langsung dengan sendi, asas, dan kaidah UUD. Jika tidak hati-hati, perubahan-perubahan itu secara langsung akan menjadi ukuran melaksanakan atau menjauhi UUD. Kedua; perubahan undang-undang di bidang ketatanegaraan, pemerintahan, dan politik akan serta merta berdampak pada tatanan pengelolaan negara, pemerintahan, dan politik. Ketiga; perubahan undang-undang di bidang ketatanegaraan, pemerintahan, dan politik dapat menghambat proses pematangan tatanan bernegara, pemerintahan, dan politik yang sehat, seperti pendewasaan demokrasi, tatanan politik yang bertanggung jawab, atau tatanan sosial yang taat pada hukum. Keempat; perubahan undang-undang di bidang ketatanegaraan, pemerintahan, dan politik akan menyeret juga berbagai tatanan dan kebijakan ekonomi, sosial, dan lain-lain. Kelima; perubahan-perubahan undang-undang di bidang ketatanegaraan, pemerintahan, dan politik dapat menimbulkan inkonsistensi, bahkan pertentangan dengan undang-undang lain atau undang-undang lain harus diubah yang belum tentu lebih baik dari undang-undang yang sudah ada.

Terbitnya UU MK ini patut dipertanyakan dari segi prosedur dan substansi. Dari aspek prosedur, pertanyaan paling mendasar adalah apakah sejalan dengan sendi-sendi demokrasi,

56 Bagir Manan, "Evaluasi dan Analisis Undang-Undang Peradilan Makalah", disampaikan dalam FGD yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta, 12 Oktober 2017, hlm 2-3.

negara hukum, dan konstitusi serta diketahui secara luas bahwa Ketua Baleg menjadi pengusul tunggal sebagaimana dinyatakan dalam Koran Kompas 13 April 2020.⁵⁷ Meskipun berdasarkan Pasal 21 UUD 1945, anggota DPR berhak mengajukan usul rancangan undang-undang, namun selayaknya Pasal tersebut, lagi-lagi, tidak boleh dipahami sekedar sebagai “bunyi”, melainkan sebagai suatu “pengertian”. Apakah RUU yang diajukan oleh perorangan diajukan dan dibahas seperti prosedur sebagaimana umumnya? Pengalaman di Inggris menunjukkan bahwa RUU yang berasal dari perorangan (disebut sebagai “*private members’ bill*”) melalui prosedur yang lebih sulit dibandingkan jenis yang lainnya, misalnya hari pembahasan tertentu, dan tidak terlalu banyak yang disetujui melalui *Royal Assent*.⁵⁸ Atas dasar hal-hal di atas, maka layak dipertanyakan apakah RUU MK telah memenuhi asas- asas demokrasi, negara hukum, serta konstitusi?

Masih dari aspek prosedur, UU ini diajukan lewat kumulatif terbuka.⁵⁹ Pengalaman menunjukkan, beberapa UU yang dibentuk atas dasar kumulatif terbuka mengatur hal-hal yang berbeda dengan apa yang telah diputuskan oleh MK. Misal, Putusan MK tentang Hak Angket DPR digunakan sebagai dasar untuk melakukan perubahan UU KPK.

Selain itu, NA UU MK tidak memberikan penjelasan-penjelasan yang bersifat ilmiah yang dapat digunakan sebagai justifikasi melakukan perubahan. Tidak terdapat buku-buku teks, artikel-artikel jurnal bereputasi, dan lain-lain sumber yang

57 Haryanti Puspa Sari, “Revisi UU MK Diajukan Ketua Baleg DPR sebagai Pengusul Tunggal”, Kompas, 13 April 2020

58 Di Inggris terdapat beberapa jenis RUU, meliputi: public bill, private bill, hybrid bill, private members’ bill, Michael Zander, *The Law-Making Process*, Sixth Edition, Cambridge: Cambridge University Press, 2004, hlm 53-63.

59 Naskah Akademik RUU MK, 2020, hlm 3.

mempunyai sifat otoritatif, yang digunakan dalam NA tersebut. Karenanya tidak mengherankan, analisisnya sangat dangkal. Diluar hal-hal yang bersifat prosedural, materi perubahan tidak mengandung politik hukum memperkuat MK. Alih-alih memperkuat, yang terjadi justru sebaliknya yakni kecenderungan adanya “politisasi badan peradilan” atau “*politicization of the judiciary*”. Bagir Manan menyatakan:

“Telah dikemukakan, Undang-Undang adalah “produk politik” atau “perwujudan kehendak dari kekuatan politik yang dominan atau yang menguasai Parlemen (DPR). Kekuatan politik atau kaum politik di Parlemen yang kurang menyadari betapa penting menjaga keajegan (stabilitas kekuasaan kehakiman) sebagai cara menjamin perwujudan kekuasaan kehakiman yang merdeka, atas dasar ketidakpuasan terhadap praktik-praktik peradilan atau terhadap hakim, dapat dihinggapi setiap menggunakan undang-undang yang disadari atau tidak disadari dapat berpengaruh pada kekuasaan kehakiman yang merdeka dan kebebasan hakim, seperti “kotak- katik” syarat umur pengangkatan dan syarat umur pensiun hakim, ketentuan tentang gaji hakim dan lain sebagainya. Karena pada negara-negara yang mempunyai tradisi demokrasi yang kuat, tradisi menjaga penyelenggaraan negara yang mantap dan stabil, sangatlah jarang mengubah-ubah undang-undang di bidang politik, ketatanegaraan dan pemerintahan. Kalaupun dilakukan, karena alasan-alasan yang sangat prinsipil dan dilakukan berhati-hati. Mengapa? Karena UU di bidang politik, ketatanegaraan, dan pemerintahan sangat berpengaruh pada tatanan-tatanan lain, seperti tatanan

politik itu sendiri, tatanan birokrasi, tatanan ekonomi, tatanan sosial dan lain sebagainya”.⁶⁰

Materi muatan yang paling banyak mendapat sorotan adalah soal batas usia minimal menjadi Hakim MK, dari semula 47 tahun berubah menjadi 60 tahun. NA sama sekali tidak memberikan argumentasi kuat mengenai perubahan ini. Bahkan, I Gde Dewa Palguna – Hakim Konstitusi 2003-2008, 2015-2020 – berargumentasi adanya Hakim Konstitusi yang diuntungkan dan yang dirugikan. Bahkan, secara gamblang dikatakan:

“Jadi, tidak sebagaimana lazimnya ketentuan peralihan yang memberlakukan “keuntungan” bagi hal-hal dan atau keadaan yang dialihkan, draft perubahan... justru secara tak terbantahkan “menendang” hakim konstitusi Saldi Isra dari kemungkinan untuk bisa kembali masuk gelanggang di saat masa jabatannya berakhir”.⁶¹

Beban kerja seorang Hakim, apalagi Hakim Konstitusi, sangatlah berat karena harus memeriksa dan memutus perkara-perkara ketatanegaraan yang sejatinya dikualifikasi sebagai penyelesaian persoalan-persoalan atau perkara-perkara politik melalui hukum (*judicialization of the judiciary*). Dengan usia minimal 60 tahun, para hakim diragukan dapat mencurahkan seluruh energi untuk memikul beban seperti mereka yang berusia lebih muda. Jangankan mereka akan lebih banyak menyerahkan tanggung jawabnya kepada para panitera, misalnya dalam hal membuat putusan.

60 Bagir Manan, “Judicialization of politics dan politization of the judiciary”, Makalah, hlm 9.

61 I Dewa Gde Palguna, “Revisi UU MK”, Artikel, 2020, hlm 3

3. UU Cipta Kerja:

Menggunakan metode omnibus, RUU ini dituduh oleh banyak kalangan sebagai rancangan yang menegasikan demokrasi, dan terlalu menyederhanakan masalah, yang sesungguhnya memang tidak sederhana. Persoalan fundamental RUU ini tidak pelak lagi meliputi aspek prosedur dan terlebih-lebih aspek materi muatan. Namun, dalam tulisan ini, Penulis hanya akan menyoro-roti aspek prosedur.

Black Law Dictionary mengartikan *omnibus bill* sebagai:

*“A legislative bill including in one act various separate and distinct matters, and frequently one joining a number of different subjects in one measure in such a way as to compel the executive authority to accept provisions which he does not approve or else defeat the whole enactment”.*⁶²

Sementara itu, Aidul Fitriadi Azhari mengutip pendapat Audrey O’Brian & Marc Bosc menjelaskan pada dasarnya *omnibus bill* sebagai sebuah rancangan yang ditujukan untuk mengubah, mengganti atau memberlakukan beberapa UU yang biasanya dibuat oleh beberapa inisiatif yang berbeda namun berkaitan.⁶³ Dengan demikian, intinya, dengan metode omnibus, satu UU berisi materi yang terpisah dan berbeda-beda untuk memaksa eksekutif menerapkan semua ketentuan yang tidak disetujuinya atau menggagalkan keseluruhan keberlakuan. Sering pula dikatakan bahwa metode ini digunakan untuk menyatukan dan mengikat banyaknya UU yang harus diubah.

62 Henry Campbell Black, *Black’s Law Dictionary*, Sixth Edition, St. Paul, Minn: West Publishing Co, 1990, hlm 1087.

63 Aidul Fitriadi Azhari, “RUU Omnibus Dalam Perbandingan Hukum”, Diskusi Online ADPHI, 13 April 2020, hlm 2

Masih dalam artikel yang sama, Aidul Fitriaciada Azhari menyatakan terdapat beberapa pernyataan yang selalu muncul dalam pembahasan *omnibus bill* di Parlemen, seperti: “*unifying principle*”, “*single purpose*”, “*unifying thread*”, dan “*unitary purpose*”.⁶⁴ Lebih lanjut dikatakannya, dari pernyataan-pernyataan tersebut dapat disimpulkan bahwa *omnibus bill* lebih menekankan pada segi tujuan, sehingga dapat mengabaikan aspek partisipasi dan akuntabilitas dalam proses pembentukan UU.⁶⁵

Dalam praktik, metode omnibus ini menunjukkan dua pola yang berbeda, yaitu: peninjauan terhadap UU; dan pengaturan materi baru serta mencabut aturan-aturan terkait.⁶⁶ Di Indonesia, metode ini pernah digunakan, misalnya Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 yang melakukan peninjauan terhadap ketetapan-ketetapan yang pernah dikeluarkan oleh MPR dan MPRS. Dalam level UU, metode ini dipakai dalam UU No. 23 Tahun 2014. Tak ketinggalan Perppu No. 1 Tahun 2020 dalam Pasal 28 juga menggunakannya.

Bahwa metode ini pernah digunakan dalam berbagai bentuk peraturan perundang-undangan, tidak berarti metode ini merupakan “obat” dari segala persoalan legislasi di Indonesia. Persoalan utama peraturan perundang-undangan bukan hanya soal tumpang tindih, melainkan lebih serius yang menukik pada paradigma pembentuk UU. Bila pembentuk lebih melihat UU sebagai “*political instrument*” dibandingkan sebagai “*legal instrument*” untuk menciptakan kesejahteraan rakyat, maka hampir dapat dipastikan bahwa UU tersebut hanya akan melindungi

64 Ibid, hlm 3.

65 Ibid.

66 Jimmy Z. Usfunan, “Mengharmoniskan Undang-Undang Melalui Omnibus Law Model Indonesia” dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Strategi Perampingan dan Harmonisasi Regulasi Pusat dan Daerah, Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, 2017, hlm 281.

dan melempangkan jalan bagi kelompok-kelompok dominan tertentu untuk mencapai tujuannya.

Hal ini tampak nyata dalam UU Cipta Kerja yang sangat berorientasi pada investasi. Bagaimana kita menafsirkan penunjukan Ketua Umum Kadin – Rosan Roeslani – sebagai Ketua Task Force RUU Omnibus oleh Menteri Koordinator Perekonomian.⁶⁷ Sejatinya, pembentukan UU merupakan domain eksklusif negara, termasuk siapa-siapa yang berwenang melaksanakan kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan pembentukan. Adalah tidak lazim mengangkat seorang pengusaha untuk menjadi Koordinator *Task Force*, apalagi bidang yang diatur banyak bersentuhan dengan lapangan pekerjaan yang bersangkutan. Konflik kepentingan tidak terhindarkan akan terjadi. Bila kekuatan modal mengontrol kekuasaan, maka dapat terjadi produk hukum yang dihasilkan adalah produk hukum yang melegitimasi pelanggaran-pelanggaran HAM. Dengan demikian, peraturan itu berkarakter sebagai “*regulating illegality*” atau “mengatur karakter aturan yang sebenarnya tidak berdasar hukum atau bertentangan dengan prinsip hukum untuk melindungi hak”.⁶⁸

Politik perundang-undangan yang diperlihatkan dalam UU yang tadi saya sampaikan, pada dasarnya merefleksikan kebijakan-kebijakan tentang kelembagaan karena berkenaan dengan fungsi kelembagaan. Misalnya, 20 tahun perjalanan MK memperlihatkan tiga hal yang menjadi perhatian masyarakat luas, yaitu *judicialization of politics*, *politicization of the judiciary*, dan menurunnya tingkat kepuasan masyarakat. MK yang pada awal-

67 Lihat, <cnbcindonesia.com>, 22 November 2019

68 Herlambang P. Wiratraman, “Penataan Regulasi, Teori dan Kritisnya” dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Strategi Perampangan dan Harmonisasi Regulasi Pusat dan Daerah, Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, 2017, hlm 228.

awal pendirian dikategorikan sebagai “*the public hero*” melalui *landmark decisions*, seakan-akan hilang dari ingatan masyarakat karena paling tidak tiga hal, yakni: pertama; kekecewaan publik pada putusan uji formil yang memperlihatkan argumentasi-argumentasi hukum yang relatif lemah, seperti putusan pada pengujian formil UU KPK. Kedua; pengisian jabatan yang terkesan bernuansa politik, sebagaimana terjadi dalam pengangkatan Hakim Konstitusi Guntur Hamzah. Ketiga, hakim-hakim konstitusi yang terkena pelanggaran etik namun masih aktif menjalankan tugas-tugasnya.

4. PENUTUP

Abraham Lincoln menyatakan “*the ballot is stronger than the bullet*”. Paul Collier mengingatkan “*elections determine who is in power, but they do not determine how power is used*”. Peringatan keduanya sangat memberikan arti bagaimana pemilu berperan sangat fundamental bagi pengisian jabatan-jabatan kenegaraan, namun disadari bahwa pemilu tidak menjamin mereka yang terpilih melaksanakan kekuasaannya untuk kepentingan rakyat, termasuk menjalankan reformasi hukum.

Faundez mengingatkan bahwa reformasi hukum adalah suatu proses, dan hal ini yang seringkali dilupakan dalam praktiknya.⁶⁹ Pemerintah seringkali melupakannya karena hampir seluruh politisi bekerja dalam jangka waktu tertentu dan selama periode tersebut mereka ingin mendapatkan “*credit*” untuk sebuah reformasi hukum besar-besaran. Negara donor juga melupakannya karena mereka bekerja untuk jangka waktu dan jumlah dana tertentu.

69 J. Faundez, “Legal Reform in Developing and Transition Countries: Making Haste Slowly”

Oleh karena itu perlu disadari bahwa tidak ada model sempurna bagi reformasi hukum yang berlaku di semua negara. Atau dengan kata lain, tidak ada *blueprint* yang berisi sebuah rencana detail mengenai bentuk dan isi sebuah proses reformasi karena yang ada adalah "*a simplified description of what the reform process should achieve and it is used to assist those in charge of designing and implementing the reform process*".⁷⁰

Beranjak dari pemikiran ini, para pembuat kebijaksanaan di negeri ini harus melakukan upaya-upaya mengkaji ulang seluruh rencana dan pelaksanaan reformasi hukum yang telah dilakukan. Dengan demikian dapat diidentifikasi berbagai kendala yang terjadi, sekaligus dapat menemukan kebijaksanaan yang tepat bagi pelaksanaan agenda selanjutnya. Jangan sampai seakan-akan terjadi masa "transisi tanpa transformasi".

Terima kasih atas perhatian dan kesabaran para undangan mendengar uraian ini.

Wassalamualikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

TENTANG STH INDONESIA JENTERA

SEKOLAH TINGGI HUKUM INDONESIA JENTERA didirikan atas dasar kepercayaan bahwa hukum di Indonesia harus terus dirawat dan dibangun agar dapat menjadi medium penggerak dalam mencapai Indonesia yang demokratis, berkeadilan, dan sejahtera. Karena itu, pendidikan hukum yang berkualitas menjadi sangat penting untuk menghasilkan praktisi hukum yang mempunyai kecakapan dan integritas tinggi dalam mendukung upaya reformasi hukum di Indonesia.

Jentera didirikan pada 1 Juli 2011 dan dikelola oleh Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (YSHK), sebuah institusi dengan berbagai pengalaman dalam bidang penelitian, advokasi, pelatihan, dan sistem informasi hukum. Mulai tahun akademik 2015/2016, Jentera menyelenggarakan program studi Strata 1 (S1) Ilmu Hukum setelah memperoleh izin dari Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi (DIKTI) pada 10 Juni 2014. Perizinan itu berdasarkan Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor: 145/E/O/2014 tentang Izin Pendirian Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera.

Didukung deretan akademisi dan praktisi hukum terkemuka, lulusan Jentera diharapkan mampu berjuang agar hukum dapat benar-benar menjadi alat untuk mencapai keadilan, bukan hanya bunyi pasal semata.




SEKOLAH TINGGI HUKUM
INDONESIA JENTERA

 @jentera

 @jenteralawschool

 Sekolah Tinggi Hukum
Indonesia Jentera

 Sekolah Tinggi Hukum
Indonesia Jentera

 Puri Imperium Office Plaza
Upper Ground floor Unit UG 15
Jln. Kuningan Madya Kav. 5–6
Jakarta Selatan 12980

 (+62) 21 830 2070 / (+62) 811 977 2070

 info@jentera.ac.id

 www.jentera.ac.id