

POLITIK HUKUM DALAM PEMBANGUNAN HUKUM NASIONAL PASCA AMANDEMEN UNDANG-UNDANG DASAR 1945

Bambang Sugianto

bambang sugianto1969@gmail.com.

Abstract

Politics of law in the development of national law after the amendment of the 1945 Constitution can be summarized as follows: a) The Birth of the Form of the State of Indonesia is a Unitary State, b) The Form of Indonesian Government is a Republic with a presidential system, c) The State of Indonesia is a State of Law, and) The structure of the State of Indonesia consists of central government and local government.

The central government institutions consist of legislative, executive and judicial institutions in accordance with the theory of separation of power from Trias Politics and also the principle of check and balances among state institutions. While the structure of regional institutions consists only of the legislative and executive institutions with the administration of government based on the concept of autonomy in the form of political decentralization (devolution).

In addition, the Amendment of the 1945 Constitution upheld the system of Judicial Power which is in the hands of the Supreme Court in the process of law enforcement. Now the power of imperialism consists of the Supreme Court, Judicial Commission and the Constitutional Court. Including the change of some institutions of the MPR is no longer the institution in order to implement the sovereignty of the people. The executive is no longer the institution that dominates in the formation of the law so that the Checks and Balance process in the political system and constitutional system, is very important because the three restaurants especially the Legislature where all this time in the making of the law is dominated by the executive both the initiative and the endorsement of its legislation.

The very basic in the politics of law and post-amendment law development is the democratic system in which the head of state and the head of the region are elected through representation and now the sovereignty is in the hands of the people, as well as the concept of The Rule Of Law State law which guarantees and protects the rights of the people, and a clear separation of powers.

Key word: *Legal Development, Amendment to the 1945 Constitution.*

I. Pendahuluan.

Pembangunan hukum nasional secara implisit mencerminkan bahwa sampai saat ini di Indonesia masih terjadi proses perubahan sosial menuju ke arah modernisasi yang dikemas dalam proses legislasi yang teratur dan berkesinambungan dengan memasukkan aspek sosiokultural yang mendukung arah perubahan hukum positif. Dalam pembangunan hukum nasional Undang-Undang Dasar (*UUD*) tahun 1945 merupakan konstitusi Negara Republik Indonesia yang telah di sahkan pada tanggal 18 Agustus 1945 dalam sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (*PPKI*), sebagai norma dasar (*groundnorm*) dalam pembentukan hukum kedepan dan pembangunan hukum harus berkiblat dan bersumber kepada Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945. (Khudzaifah Dimiyati 2014)

Perjalan sejarah Republik Indonesia menyangkut masalah Konstitusi Negara banyak mengalami pergantian termasuk Undang-Undang Dasar 1945 yang berlaku sekarang ini adalah Undang-Undang Dasar Sementara sebelum Amandemen. Sejak merdeka Indonesia telah memberlakukan tiga macam konstitusi dalam empat periode, yaitu periode pertama 18 Agustus 1945 sampai 27 Desember 1949 berlaku UUD 1945. Periode kedua 27 Desember 1949 sampai 17 Agustus 1950 berlaku UUD RIS. Periode ketiga 17 Agustus 1950 sampai 5 Juli 1959 berlaku UUD 1950 yang bersifat sementara. Dan periode keempat 5 Juli 1959 sampai sekarang berlaku UUD 1945. (Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim 1988) Setelah kembali kepada UUD 1945 sampai sekarang konstitusi Indonesia tidak lagi mengalami pergantian. Akan tetapi hanya mengalami Amandemen sebanyak empat kali, yaitu Amndemen yang pertama ditetapkan pada tanggal 19 Oktober 1999. Amandemen kedua tanggal 18 Agustus 2000 dan Amandemen ketiga 10 November 2001 serta Amandemen keempat pada tanggal 10 Agustus 2002.

Menurut *Mr. J.G. Steenbeek*, sebagaimana telah dikutip oleh *Sri Soemantri* dalam Disertasinya yang telah memberikan gambaran secara jelas apa yang seharusnya menjadi isi dari konstitusi. Pada pokoknya konstitusi berisi tiga hal pokok, yaitu:

- a. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan waga negaranya;
- b. Ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental;
- c. Adanya pembagian dan pembatasan tugas dan ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental. (*Sri Soemantri 1987*)

Atas dasar itulah, maka UUD 1945 Republik Indonesia yang dalam teori *Stufenbau Hans Kelsen* disebut sebagai *groundnorm* harus memberikan jaminan atas hak asasi manusia dan adanya pembagian kekuasaan dalam struktur negara untuk memberikan batasan atas kekuasaan tersebut agar tidak terjadi kekuasaan yang absolut. Dengan demikian, nilai yang terkandung di dalam batang tubuh UUD 1945 mengandung sistem politik hukum bangsa Indonesia untuk mewujudkan negara ideal yang dicata-citakan. Politik hukum di dalam batang tubuh UUD 1945 tidak hanya mengandung sistem politik, akan tetapi juga sistem ekonomi, sistem hukum dan sosial.

Secara filosofi yang dianut dalam pembangunan hukum nasional selama ini kurang lebih 18 (*delapan belas*) tahun di Era Reformasi yaitu konsep pembangunan hukum yang menempatkan peranan hukum sebagai sarana pembaharuan terhadap masyarakat, belum begitu banyak mengalami perubahan, dan bahkan belum pernah diuji kembali keberhasilannya. Hal ini merupakan salah satu tugas utama yang mendesak

(*sense of urgency*) yang harus dilaksanakan oleh pemerintah (*Departemen Kehakiman*), terlebih dengan cepatnya perubahan sistem politik dan sistem ketatanegaraan yang telah terjadi sejak masa reformasi.

Undang-Undang Dasar (*UUD*) 1945 merupakan sumber dari keseluruhan politik hukum nasional Indonesia. Tetapi dalam prakteknya, hukum seringkali menjadi cermin dari kehendak pemegang kekuasaan politik sehingga tidak sedikit orang memandang bahwa hukum sama dengan kekuasaan. *UUD* 1945 mengakui hak-hak (*termasuk hak milik*) dan kebebasan individu sebagai hak asasi, tetapi sekaligus meletakkan kepentingan bersama di atas kepentingan pribadi. Keadaan ini menjadi lebih kompleks karena reformasi yang dibangun sejak tahun 1998 terbukti sangat cepat tanpa melalui masa transisi yang cukup untuk mengendapkan dan mendalami esensi reformasi tersebut baik di bidang politik, ekonomi, sosial, maupun HAM. Banyak pihak termasuk kaum cendekiawan saat itu sudah tidak sabar menunggu dan ingin cepat agar pemerintah melaksanakan reformasi dalam keempat bidang tersebut tanpa memberikan kesempatan bernapas, apalagi untuk mengendapkan dan mendalami secara hati-hati seluruh tuntutan reformasi tersebut. Sementara kita ketahui, reformasi yang dituangkan ke dalam Ketetapan MPR RI itu pun belum dapat diselesaikan secara tuntas oleh pemerintah. Bahkan ada keraguan di antara para pemikir dan kaum birokrasi tentang validitas bahan-bahan acuan dan data yang telah digunakan dalam penyusunan Ketetapan MPR RI tersebut yang secara fundamental telah mengubah arah dan tujuan pembangunan nasional pada umumnya dan pembangunan hukum pada khususnya. Apalagi, jika dilihat dari segi waktu yang sangat singkat dengan jumlah anggota MPR RI kurang lebih sebanyak 500 (*lima ratus*) orang yang berasal dari berbagai partai dan golongan disertai kepentingan yang bervariasi.

Pembangunan hukum nasional masa reformasi saat ini merupakan masa transisi dari sistem pemerintahan sebelumnya kepada sistem demokrasi yang mengedepankan transparansi, akuntabilitas, dan hak asasi manusia, serta membuka akses publik kepada kinerja pemerintahan. Konsepsi pembangunan hukum dalam politik hukum yang menitikberatkan kepada hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat yang dikehendaki ke depan. Maka konsepsi hukum demikian akan sangat rentan terhadap penyalahgunaan kekuasaan oleh eksekutif dan yudikatif. Hal ini sudah terjadi dengan munculnya peristiwa perampasan hak-hak rakyat baik di bidang politik, ekonomi, dan sosial di masa lampau dengan alasan untuk pembangunan nasional melalui berbagai peraturan perundang-undangan atau keputusan pemerintah.

Dalam konteks kondisi seperti itu, tidaklah dapat dihindari terjadinya anomali mengenai cita reformasi khususnya di bidang hukum; ditambah lagi dengan kenyataan, bahwa dalam hubungan internasional tuntutan reformasi hukum sesuai dengan komitmen internasional tidak kunjung selesai atau terpenuhi. Keadaan ini sering dirasakan ketika pemerintah harus berpacu dengan waktu, bahkan dalam hitungan hari. Dalam keadaan yang terdesak tanpa ada pilihan untuk kembali (*point of no return*) di tengah reformasi di bidang hukum, sekelompok masyarakat yang menamakan kelompok proreformasi atau prodemokrasi belum memberikan pemahaman kepada masyarakat luas tentang esensi dari reformasi bidang hukum itu sendiri, bahkan cenderung memahami reformasi itu sebagai demokrasi *an sich*, tanpa mempertimbangkan kultur dan karakteristik budaya bangsa ini.

Lebih jauh pemahaman tentang penegakan tatanan kehidupan yang demokratis seakan dipahami sebagai menghalalkan pemaksaan kehendak sekalipun dengan cara kekerasan untuk mencapai suatu tujuan di balik alasan klasik, untuk kepentingan rakyat.

Pembangunan nasional era reformasi dewasa ini berbeda secara mendasar dengan kondisi pada saat pertama pembangunan hukum nasional dideklarasikan, Yaitu:

1. Masalah reaktualisasi sistem hukum yang bersifat netral dan berasal dari hukum lokal (*hukum adat dan hukum Islam*) ke dalam sistem hukum nasional di satu sisi dan di sisi lain juga terhadap hukum yang bersifat netral yang berasal/bersumber dari Undang-Undang Dasar 1945.
2. Masalah penataan kelembagaan aparatur hukum yang masih belum dibentuk secara komprehensif sehingga melahirkan berbagai eksekusi antara lain egoisme sektoral dan menurunnya kerja sama antar aparatur hukum secara signifikan. Hal ini disebabkan oleh miskinnya visi dan misi aparatur hukum, antara lain tentang pengertian *due process of law, impartial trial, transparency, accountability, dan the right to counsel*.
3. Masalah pemberdayaan masyarakat baik dalam bentuk meningkatkan akses masyarakat ke dalam kinerja pemerintahan maupun peningkatan kesadaran hukum masyarakat. Kedua hal tersebut dapat dimasukkan sebagai "budaya hukum" dan merupakan rangkaian yang tidak terpisahkan satu sama lain karena peningkatan akses masyarakat tanpa disertai peningkatan kesadaran hukum akan menimbulkan eksekusi pemaksaan kehendak, bahkan memunculkan karakter anarkisme.
4. Masalah pemberdayaan birokrasi atau yang saya sebut, (*beureucratic engineering*) dalam konteks peranan hukum dalam pembangunan. Pemberdayaan dilingkungkan birokrasi ini sangat penting antara lain di dalam menjalankan Tap MPR RI Nomor XI/MPR RI/1999 dan Tap MPR RI Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan KKN serta bagaimana melaksanakan secara konsisten UU RI Nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang bersih dan bebas dari KKN.

Seharusnya dipahami bentuk esensinya. Sebab kedua Ketetapan MPR RI tersebut memuat "*perubahan sikap*" (*attitude*) penyelenggara negara untuk tidak melakukan KKN. Masalah keempat ini dalam konteks perkembangan politik dan penegakan hukum di Indonesia sangat strategis dan menentukan keberhasilan pembangunan nasional pada umumnya karena dengan cara demikian ia dapat mengisi kelemahan konsep hukum pembangunan yang hanya menitikberatkan kepada "hukum sebagai sarana perubahan sosial" dan tidak mempertimbangkan pendekatan sosial. Dengan pendekatan sosial, konsep "panutan" atau "kepemimpinan" (*leadership*) dapat diwujudkan secara bersamaan dan sekaligus dengan konsep perubahan dan pemberdayaan masyarakat (*social engineering*) melalui hukum sebagai sarana pembaharuan.

Dengan demikian, hukum sebagai sarana pembaharuan sekaligus diharapkan dapat menciptakan harmonisasi antara dua pasangan yaitu birokrasi dan masyarakat dalam satu wadah yang saya sebut "bureaucratic and social engineering"; birokrasi memberikan dan melaksanakan keteladanan sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan masyarakat mengikuti dan patuh kepada birokrasi. Sepanjang perjalanan lebih dari 30 (*tiga puluh*) tahun sejak Orde Baru sampai sekarang, masalah yang sangat krusial dan menghambat penegakan supremasi hukum adalah sulitnya diperoleh "keteladanan" atau dalam arti luas, "kepemimpinan". Hal ini pula yang menghambat kepatuhan masyarakat

dalam memelihara dan mengemban tugas sebagai satu bangsa (*one nation*) yang menjunjung tinggi supremasi hukum, transparansi, akuntabilitas, dan menjunjung tinggi HAM.

Dari pemikiran dan uraian diatas, penulis melihat pembangunan hukum Indonesia kedepan harus sesuai dengan tujuan politik hukum yang mampu mengikuti perkembangan masyarakat serta mampu menindaklanjuti dari nilai-nilai dan tujuan negara yang dimuatkan dalam Undang Undang Dasar 1945 pasca Amandemen. Berdasar uraian diatas, tulisan ini mencoba membahas perubahan hukum dan sistem pemerintahan era reformasi sekarang pasca amandemen Undang Undang Dasar 1945 terhadap hukum positif di Indonesia. Termasuk Sistem Pemerintahan, dan Pemilihan Umum.

1. Bagiamakah Peranan Politik Hukum Dalam Perkembangan Hukum Di Indonesia?
2. Bagaimanakah Struktur Kelembagaan RI Pasca Amandemen UUD'S yang ke 4?

II. Metode Penelitian

Penelitian ini bersifat yuridis normatif, yaitu dengan melakukan kajian terhadap norma-norma hukum, khususnya peraturan perundang-undangan tertentu atau hukum tertulis. Penelitian normatif adalah penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka. Pemikiran normatif didasarkan pada penelitian yang mencakup: 1) asas-asas hukum; 2) sistematik hukum; 3) taraf sinkronisasi vertikal dan horisontal; 4) perbandingan hukum; 5) sejarah hukum. Penelitian ini juga disebut penelitian hukum non doktrinal. (S. Irianto dan Sidharta (ed.), 2011)

III. Hasil Penelitian dan Pembahasan

A. Peranan Politik Hukum Dalam Perkembangan Hukum Di Indonesia.

Sudah banyak pengertian atau definisi tentang politik hukum yang diberikan oleh para ahli di dalam berbagai literature. Dari berbagai pengertian atau definisi itu, dengan mengambil substansinya, ternyata sama, bahwa politik hukum adalah (*legal policy*) atau (*garis kebijakan*) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara. Dengan demikian, politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan Negara seperti yang tercantum di dalam Pembukaan UUD 1945. (Moh. Mahfud MD 2014)

Menurut T.M.Radhie, yang dimaksud Politik hukum dalam pembangunan hukum adalah suatu pernyataan kehendak penguasa negara (*Eksekutif dan Legislatif*) mengenai hukum yang berlaku di wilayah dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun.

Politik hukum adalah legal policy yang telah atau akan dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah Indonesia yang meliputi

1. Pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaruan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan.
2. Pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum.

Secara lebih spesifik perkembangan karakter produk hukum tentang Pemerintahan dan Pemilihan umum, termasuk hukum bidang pertanahan harus menjadi perhatian khusus, karena tuntutan reformasi yang sangat cepat perubahan terutama yang berhubungan dengan hukum tata Negara. Berdasarkan hal-hal diatas politik hukum yang terkandung dalam UUD 1945 hasil amandemen sekarang ini banyak perubahan bidang Pemerintahan, lembaga Negara, otonomi daerah dan sistem Pemilihan umum. (Moh. Mahfud MD. 2013)

1. Hukum Pemerintahan Daerah.

Proklamasi kemerdekaan tanggal 17 agustus 1945 membawa semangat demokrasi yang cenderung liberal sehingga masalah desentralisasi menjadi salah satu perhatian utama. Pada periode 1945-1959, masalah desentralisasi berjalan secara eksperimental dalam wujud lahirnya UU Pemerintahan Daerah (*Pemda*) sampai tiga kali, yaitu UU No. 1 Tahun 1945, UU No. 22 Tahun 1948, dan UU No. 1 Tahun 1957. Secara umum hukum Pemda pada era 1945-1959 ini dapat dikualifikasi sebagai hukum yang berkarakter sangat renponsif/populistik karena luasnya otonomi yang diberikan kepada daerah. DPRD merupakan penanggung jawab utama dalam penyelenggaraan desentralisasi, sedangkan tugas pembantuan lebih banyak ditangani oleh Dewan Perwakilan Daerah (*DPD*). Pemilihan kepala daerah otonom juga sangat fair, yakni dilakukan melalui pemilihan langsung oleh rakyat yang untuk tahap awal (sebelum ada UU tentan Pemilihan Kepala Daerah) dipilih oleh DPRD. Begitu juag control pusat terhadap produk Peraturan Daerah (*Perda*) hanya dibatasi pada hal-hal tertentu yakni pada masalah-malasa yang menyangkut kepentingan umum.

Pemerintah pada era demokrasi terpimpin memandang sistem otonomi atau desentralisasi yang berlaku sejak zaman demokrasi liberal membahayakan keutuhan nasional karena tendensi pada timbulnya gerakan-gerakan daerah yang disintegratif. Presiden Soekarno segera mengeluarkan Penpres No. 6 Tahun 1959 yang merombak secara total dasar-dasar yang dipakai oleh UU No. 1 Tahun 1957. Penpres No. 6 Tahun 1959 menggeser dominasi asas desentralisasi kearah sentralisasi atau pengendalian daerah secara ketat oleh pusat. Meskipun penpres tersebut secara “formal” masih menyebut asas otonomi nyata yang “seluas-luasnya”, namun asas tersebut tidak dielaborasi sama sekali, malahan penpres itu memuat ketentuan-ketentuan yang sangat tidak sesuai dengan prinsip desentralisasi. Kepala daerah diangkat dan ditentukan sepenuhnya oleh pusat dengan kedudukan sekaligus sebagai pengawas (atas nama pusat) atas jalannya pemerintahan di daerah yang diberi wewenang untuk menanggukuhkan keputusan-keputusan DPRD. Penpres ini kemudian digantikan oleh UU No. 18 Tahun 1965 yang lebih merupakan penggantian “baju hukum” karena isinya tidak mengandung perubahan yang berarti, bahkan dapat dikatakan bahwa UU No. 18 Tahun 1965 mengambil hamper seluruh isi Penpres No. 6 Tahun 1969 sebagai materinya. Dengan demikian, produk hukum tentang Pemda pada periode ini memiliki karakter yang sangat konservatif/ortodoks/elitis.

Era Orde Baru (1966-1998) yang berusaha menggalang “persatuan dan kesatuan” melakukan perubahan terhadap UU No. 18 Tahun 1965. Meskipun pada awal

Orde Baru, MPRS menetapkan asas otonomi nyata yang seluas-luasnya, tetapi ketetapan MPRS ini harus diganti sebelum berlaku. Orde Baru memandang penetapan otonomi yang seluas-luasnya bertentangan dengan prinsip persatuan dan kesatuan sehingga harus diganti dengan asas otonomi nyata dan bertanggung jawab yang lebih merupakan kewajiban bagi daerah. Asas otonomi nyata dan bertanggung jawab ini dituangkan dalam Ketetapan MPR No. IV/MPR/1973 yang kemudian dijabarkan dengan UU No. 5 Tahun 1974. Meskipun tidak seekstrem UU No. 18 Tahun 1965, UU No. 6 Tahun 1974 ini dapat dikualifikasi sebagai produk hukum yang cenderung berkarakter konservatif karena memberikan porsi kekuasaan kepada pusat secara lebih dominan. Kepala daerah diangkat oleh pusat dari calon-calon yang diajukan daerah berdasarkan hasil pemilihan DPRD tanpa terikat pada peringkat hasil pemilihan DPRD itu. Calon-calon yang akan dipilih untuk diusulkan oleh DPRD itu harus mendapat persetujuan lebih dulu dari pusat. Hal ini merupakan konsekuensi dari kedudukan kepala daerah sebagai organ daerah otonom sekaligus alat pusat di daerah. Kepala daerah diletakkan pada posisi penguasa tunggal dalam bidang pemerintahan di wilayahnya masing-masing yang menempel di atas daerah otonom. Control pusat atas daerah masih melalui pengawasan preventif, pengawasan represif, dan pengawasan umum. Dengan demikian, desentralisasi menurut UU No. 5 Tahun 1974 sebenarnya lebih diwarnai oleh sentralisasi sehingga produk hukum ini bukan produk yang berwatak renponsif.

Reformasi 1999 melahirkan suasana baru dalam Sistem pemerintahan daerah, dimana dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah yang memberi otonomi luas kepada daerah sehingga hubungan Pemerintah Provinsi dengan Kabupaten/ Kota tidak lagi berjalan koordinasinya. Sebab Pemerintahan Kabupaten/Kota mempunyai kekuasaan yang luas dan tidak sedikit Kepala Daerah dalam hal ini Bupati/Walikota tidak mau tunduk dengan Pemerintah Provinsi. Melihat sistem koordinasi ini tidak berjalan dan kebijakan pembangunan tidak terkoordinasi antara Program Pemerintah Propinsi dengan Kabupaten. Maka Pemerintahan menerbitkan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Di-era Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah penyelenggaraan otonomi daerah dan hubungan koordinasi Pemerintahan Propinsi dengan Kabupaten/Kota berjalan dengan baik termasuk masalah kewenangan masing-masing dalam penyelenggaraan otonomi daerah.

Amandemen UUD 1945 juga telah melahirkan konsep otonomi daerah melalui pelaksanaan asas desentralisasi kekuasaan negara kepada daerah (Pasal 18 ayat (2) UUD 1945). Terdapat beberapa pengertian tentang otonomi daerah, yaitu:

1. Kondisi atau ciri unik tidak dikontrol oleh pihak lain ataupun kekuatan lain;
2. Pemerintahan sendiri (self government), yaitu hak untuk memerintah atau menentukan nasib sendiri (the rights of self government; self determination);
3. Pemerintahan sendiri yang dihormati, diakui dan dijamin tidak adanya control oleh pihak lain terhadap urusan daerah (local internal affairs) atau terhadap minoritas suatu daerah;
4. Pemerintahan daerah mempunyai pendapatan yang cukup untuk menentukan nasib sendiri, memenuhi kesejahteraan hidup maupun mwncapai tujuan hidup secara adil (self determination, self sufficiency, self reliance);

5. Pemerintahan otonomi mempunyai supremasi atau dominasi kekuasaan atau hukum yang dilaksanakan sepenuhnya oleh pemegang kekuasaan. (Edi Santoso dan et. al. 2003)

Pengertian desentralisasi dalam beberapa literatur terdapat beberapa bentuk, di antaranya :

1. Dekonsentrasi, yaitu redistribusi tanggung jawab administratif dalam khirarki pemerintah pusat melalui pengalihan beban kerja dari pemerintah pusat ke pejabatnya sendiri di daerah.
2. Delegasi pada organisasi parastatal, yaitu pelimpahan pembuatan keputusan dan manajemen untuk kepentingan khusus di bawah tanggung jawab pemerintah pusat.
3. Devolusi, yaitu kemampuan unit pemerintah daerah yang mandiri, independen dan otonom, dimana pemerintah pusat melepaskan fungsi-fungsi tertentu serta pengawasannya.
4. Transfer of function, yaitu sebagai kelanjutan dari devolusi, pemerintah memberikan dan mentransfer fungsi dan tugas-tugasnya kepada masyarakat dan lembaga non pemerintah lainnya.

2. Konsep Negara Hukum Indonesia

Di dalam konsepsi negara hukum terdapat dua macam, yaitu Konsep Rechtsstaat dan Konsep Rule of Law. Menurut Skeltema bahwa terdapat empat unsur utama dalam negara hukum Rechtsstaat dan masing-masing unsur utama mempunyai turunannya, yaitu sebagaimana dikemukakan oleh Azhary, yaitu :

1. Adanya kepastian hukum :
 - a. Asas legalitas;
 - b. Undang-undang yang mengatur tindakan yang berwenang sedemikian rupa, hingga warga dapat mengetahui apa yang dapat diharapkan;
 - c. Undang-undang tidak boleh berlaku surut;
 - d. Hak asasi dijamin oleh undang-undang;
 - e. Pengadilan yang bebas dari pengaruh kekuasaan.
2. Asas persamaan :
 - a. Tindakan yang berwenang diatur di dalam undang-undang dalam arti materiil;
 - b. Adanya pemisahan kekuasaan.
3. Asas demokrasi :
 - a. Hak untuk memilih dan dipilih bagi warga negara;
 - b. Peraturan untuk badan yang berwenang ditetapkan oleh parlemen;
 - c. Parlemen mengawasi tindakan pemerintah.
4. Asas pemerintah untuk rakyat :
 - a. Hak asasi dengan undang-undang dasar;
 - b. Pemerintahan secara efektif dan efisien. (Irfan Fachruddin. 2004)

Sedangkan Konsep *The Rule of Law* awalnya dikembangkan oleh *Albert Venn Dicey* (*Ingggris*). Dia mengemukakan tiga unsur utama *The Rule of Law*, yaitu:

1. Supremacy of law (*supremasi hukum*), yaitu bahwa negara diatur oleh hukum, seseorang hanya dapat dihukum karena melanggar hukum.
2. Equality before the law (*persamaan dihadapan hukum*), yaitu semua warga Negara dalam kapasitas sebagai pribadi maupun pejabat Negara tunduk kepada hukum yang sama dan diadili oleh pengadilan yang sama.

3. Constitution based on individual right (*Konstitusi yang didasarkan pada hak-hak perorangan*), yaitu bahwa konstitusi bukanlah sumber tetapi merupakan konsekuensi dari hak-hak individual yang dirumuskan dan ditegaskan oleh pengadilan dan parlemen hingga membatasi posisi Crown dan aparturnya. (Irfan Fachruddin. 2004)

Philipus M. Hadjon menjelaskan bahwa antara konsep *Rechtsstaat* dan *The Rule of Law* memang terdapat perbedaan. Konsep *Rechtsstaat* lahir dari perjuangan menentang absolutisme sehingga bersifat revolusioner yang bertumpu pada *sistem hukum kontinental* yang disebut *civil law system* atau *modern roman law* dengan karakteristik administratif. Sebaliknya *the rule of law* berkembang secara evolusioner dan bertumpu pada *common law system* dengan karakteristik yudicial. (*Philipus M. Hadjon.1987*)

Konsep Negara hukum Indonesia berbeda dengan konsep *Rechtsstaat* dan *Rule of Law* karena mempunyai latar belakang yang berbeda pula. Konsep negara hukum Indonesia adalah sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 1 ayat (3) Amandemen ketiga UUD 1945 yang berbunyi : "Negara Indonesia adalah negara hukum". Istilah negara hukum dalam kepustakaan Indonesia hampir selalu dipadankan dengan istilah-istilah asing antara lain *rechts staat*, *atat de droit*, *the state according to law*, *legal state*, dan *rule of law*.

Notohamijoyo memadankan istilah negara hukum di dalam konstitusi Indonesia dengan konsep *rechtsstaat* sebagaimana dalam tulisannya "...negara hukum atau *rechtsstaat*". Di samping itu, *Muhammad Yamin* di dalam tulisannya menyebutkan bahwa "...Republik Indonesia ialah negara hukum (*rechtsstaat*, *government of law*). (*Muhammad Yam.1982*)

Akan tetapi *Ismail Suny* memadankan negara hukum dengan konsep *rule of law* seperti terlihat dalam tulisannya "... pelaksanaan demokrasi terpimpin adalah dimana kapastian hukum tidak terdapat dalam arti sepenuhnya di negeri kita, *that the rule of law absent in Indonesia*, negara kita bukan negara hukum". Demikian pendapat yang dikemukakan oleh Sunaryani Hartono yang menyamakan istilah negara hukum dengan konsep *the rule of law* sebagaimana nampak dalam tulisannya "...supaya tercipta suatu negara hukum yang membawa keadilan bagi seluruh rakyat yang bersangkutan, penegakan *rule of law* itu harus dalam arti materiil". (*Sunaryati Hartono.1976*)

Berbeda dengan pendapat di atas, menurut *Philipus M. Hadjon* yang lebih mengkritik terhadap para pakar hukum yang mempersamakan istilah negara hukum dengan konsep *rechtsstaat* dan konsep *the rule of law*, dia menyatakan bahwa di dalam sebuah nama terkandung isi (*nomen est omen*), negara hukum merupakan sebuah konsep tersendiri yang dipergunakan oleh negara Indonesia, sehingga tidak bisa dipadankan dengan konsep *rechtsstaat* atau konsep *the rule of law* yang telah mempunyai isi masing-masing yang berbeda. Pendapat ini tentu dapat difahami mengingat saat ini terdapat 5 (*lima*) konsep negara hukum yang dianggap berpengaruh dan telah mempunyai isi yang berlainan, di antaranya pertama, *rechtsstaat* yang merupakan konsep yang dikenal di Belanda. Kedua, *the rule of law* yang merupakan konsep yang di kenal di negara-negara *Anglo-Saxon* seperti Inggris, Amerika Serikat.

Menurut *Philipus M. Hadjon* makna yang paling tepat dalam konsep Negara hukum Indonesia adalah mengandung empat unsur, di antaranya:

1. Keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat;
2. Hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara;

3. Penyelesaian sengketa secara musyawarah, sedang peradilan merupakan sarana terakhir.
4. Keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Di samping itu, di dalam konsep negara hukum Indonesia juga telah terdapat adanya jaminan atas perlindungan hak asasi manusia. Hal ini sebagaimana telah dirumuskan di dalam BAB XA Pasal 28A sampai Pasal 28J Amandemen kedua UUD 1945.

3. Kelembagaan Negara Indonesia

Struktur negara ini merupakan sistem ketatanegaraan yang diterapkan di Indonesia berdasarkan rumusan yang terdapat di dalam UUD 1945 pasca Amandemen. Di dalam sistem ketatanegaraan Indonesia ini merupakan penerapan dari sistem Trias Politika yang bertujuan untuk memberikan batasan atas kekuasaan yang diberikan terhadap suatu lembaga kenegaraan. Lembaga kenegaraan tersebut terdiri dari lembaga eksekutif, lembaga legislatif dan lembaga yudikatif. Struktur negara Indonesia adalah di antaranya sebagaimana terdapat di dalam Pasal 18 ayat (1) Amandemen kedua UUD 1945, yaitu : “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”.

Berdasarkan rumusan Pasal ini sangat jelas bahwa struktur negara Indonesia terdiri dari Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah. Di dalam Pemerintahan Daerah ini terdiri dari Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten atau Kota yang kesemuanya mempunyai struktur pemerintahan sendiri. Dalam amandemen UUD 1945 juga melahirkan lembaga-lembaga Negara baru termasuk juga melakukan penguatan terhadap kewenangan lembaga-lembaga yang selama ini sebelum Amandemen UUD 1945 sangat kelihatan dimana posisi Eksekutif disamping sebagai kepala negara juga kepala pemerintahan begitu kuat dan absolut. Perubahan amandemen UUD 1945 memberi nuansa baru peranan lembaga-lembaga Negara.

a. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).

Pasca amandemen UUD 1945 MPR yang dulunya sebagai Lembaga Tertinggi Negara yang berdaulat melaksanakan kekuasaan dalam bidang demokrasi, yaitu memilih Presiden dan Wakil Presiden dan merumus garis-Garis Besar haluan Negara (GBHN) mengalami pergeseran kekuasaannya dengan adanya amandemen.

Pasal 3 Undang-Undang Dasar 1945 bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat mempunyai kewenangan mengubah dan menetapkan UUD, Melantik Presiden dan Wakil Presiden dan memberhentikan Presiden dan Presiden apabila berdasarkan Keputusan Mahkamah Konstitusi Presiden dan Wakil Presiden terbukti melanggar undang-undang.

b. Dewan Perwakilan Rakyat.

Kekuasaan membentuk undang-undang pasca amandemen Undang-Undang dasar 1945 tidak lagi sepenuhnya berada pada Presiden, tetapi menjadi kekuasaan DPR Pasal 20 UOD 1945 menyebut Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Dan setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu. 1)

Disamping kekuasaan membuat Undang-Undang DPR juga mempunyai kewenangan Pasal 7B berbunyi DPR dapat mengusul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Ini melihat bahwa kedudukan DPR sangat kuat sebagai Lembaga Pengawasan disamping kewenangan Legislasi dan Bugatting. Penarapan sistem pemerintahan presidensiil sebagai wujud dari konsep *separation of power* dengan legislatif Pasal 4 ayat (1) jo. Pasal 17 ayat (2). Presiden dan Wakil Presiden tidak lagi dipilih oleh MPR, tetapi dipilih langsung oleh masyarakat melalui partai politik di dalam pemilihan umum Pasal 6A ayat (1) dan (2)

c. Kekuasaan Pemerintah (Presiden).

Kekuasaan Presiden panca amandemen tidak banyak mengalami perubahan termasuk kewenangan presiden baik selaku Kepala Pemerintahan atau selaku kepala Negara. Yang mendasar dalam dalam amandemen hanya menyangkut pemilihan Presiden, dimana Presiden sebelum Amandemen UUD 1945 dipilih Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Pasal 6A ayat (1) menyebutkan Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Dan ayat (2) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum

Artinya amandemen UUD merubah sistem demokrasi di Indonesia yang selama ini sistem perwakilan dimana MPR sebagai pelaksana kedaulatan rakyat, sekarang yang memegang kedaulatan itu rakyat dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden melalui Pemilihan Umum secara langsung.

d. Kekuasaan Kehakiman.

Kekuasaan Kehakiman tidak lagi hanya dilaksanakan oleh MA, tetapi juga oleh MK sebagai lembaga penjaga kemurnian konstitusi (*the guardian of the constitution atau waakhond van de grondwet*), sehingga kewenangan MK ini adalah untuk menyelesaikan terjadinya pelanggaran terhadap hak-hak konstitusional. MK berwenang untuk memeriksa Pengujian undang-undang terhadap UUD 1945, Memutuskan pembubaran partai politik, Sengketa kewenangan lembaga negara, Perselisihan tentang hasil pemilihan umum dan kewajiban memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan adanya pelanggaran oleh Presiden dan / atau wakil Presiden Pasal 24 ayat (2) jo. Pasal 24C ayat (1) dan ayat (2)

Disamping Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi kekuasaan Kehakiman dibentuk lembaga Komisi Yudisial yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim Pasal 24B ayat (1)

Pasal 24 Undang-Undang Dasar 19945 pasca amandemen menyebutkan ada 3 (tiga) Lembaga Kehakiman di Republik Indonesia

1. Mahkamah Agung
2. Komisi Yudisial

3. Mahkamah Konstitusi.

Yang ketiga lembaga kekuasaan kehakiman ini mempunyai kewenangan masing-masing untuk mengawal tegaknya hukum. Termasuk mengawal Undang-Undang Dasar 1945 melalui Lembaga Mahkamah Konstitusi.

e. Lembaga-Lembaga baru.

Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 membawak perubahan baru dalam kelembagaan Negara yang selama ini tidak ada, dan lahir dalam rangka membangun politik hukum dan tujuan Negara supaya memberikan jaminan hak-hak rakyat termasuk pelaksanaan demokrasi. Adapun lembaga baru yang lahir pasca amandemen UUD 1945 yang diatur oleh UUD 1945 langsung diantaranya, Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial, Komisi Pemilihan Umum (KPU). Termasuk juga Lembaga-lembaga baru yang diatur dengan Undang-Undang yaitu, Komnas HAM, KPI, Panwaslu, DII.

Berdasarkan teori Trias Politika dari Montesquieu, struktur pemerintahan terdiri tiga lembaga kenegaraan, yaitu lembaga eksekutif, lembaga legislatif dan lembaga yudikatif. Di dalam analisisnya Gabriel A. Almond, istilah eksekutif ini diganti dengan *Rule Application Function*, lembaga legislatif diganti istilah *Rule Making Function* dan lembaga yudikatif diganti *Rule Adjudication Function*. Jika analisis tersebut dikaitkan dengan struktur pemerintahan pusat, maka lembaga-lembaga negara pasca Amandemen UUD 1945. (Fakhurohman, Dian Aminudin, dan Sarajuddi.2004)

Di dalam Amandemen UUD 1945, lembaga negara dapat dibagi menjadi dua kategori, yaitu organ utama (*Main State's Organ*) dan organ bantu (*Auxiliary State's Organ*). Organ utama (*Main State's Organ*) adalah lembaga negara sebagai pelaksana utama dari ketiga kekuasaan negara, di antaranya MPR, DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, MA serta MK. Sedangkan organ bantu (*auxiliary state's organ*) adalah lembaga negara untuk mengoptimalkan pelaksanaan dari check and balances antar lembaga negara tersebut, di antaranya BPK, KY, BI, KPU, TNI, dan POLRI.

Menurut *Jimly Ashiddiqie*, bahwa Indonesia pasca Amandemen menganut teori pemisahan kekuasaan (*Separation Of Power*), dengan alasan lembaga negara yang ada sekarang ini tidak lagi mendapatkan kewenangan melalui pembagian kekuasaan dari MPR sebagai pelaksana kedaulatan rakyat sebagaimana paradigma yang dianut oleh UUD 1945 sebelum Amandemen. Kini lembaga-lembaga negara tersebut mendapatkan kewenangannya secara langsung dari UUD 1945. Konsepsi UUD 1945 pasca amandemen juga telah berubah pada konsep check and balances antar semua lembaga negara. Karena bagaimanapun juga penguasa sangat rentan untuk melakukan penyalahgunaan wewenang (*abuse of powers*) sebagaimana yang pernah dikatakan oleh Lord Action, "*Power Tends To Corrupt, Absolutely Power Corrupts Absolutely*. Penerapan Prinsip Check And Balances antara lembaga negara di Indonesia ini didasarkan pada teori yang dikembanangkan oleh James Madison yang bertumpu pada empat unsur pokok, di antaranya:

- a. Pemisahan kekuasaan;
- b. Kedaulatan dibagi antara pusat dan negara bagian;
- c. Hak asasi manusia; dan
- d. Anggota kongres dan Presiden dipilih langsung oleh rakyat. (Sunaryati Hartono. 2006)

Menurut Moh Mahfud MD sistem dan mekanisme Checks and Balance dalam sistem politik dan sistem ketatanegaraan, sangat lah penting karena ketiga lembaga khususnya Legislatif dimana selama ini dalam pembuatan undang-undang seluruhnya

didominasi oleh eksekutif baik prosen inisiatifnya maupun pengesahannya. Tidak ada pernah ada usulan rancangan undang-undang dari inisiatif Legislatif dan dimasa orde baru (Orba) rancangan undang-undang diusul oleh Eksekutif dan sudah mendapat persetujuan Legislatif (DPR) dibatalkan oleh Eksekutif.

IV. Kesimpulan.

Dari hasil urain dan pembahasan diatas tentang politik hukum dalam pembangunan hukum nasional pasca amandemen undang-undang dasar 1945, dapat disimpulkan sebagai berikut:

- a. Lahirnya Bentuk Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan
- b. Bentuk Pemerintahan Indonesia adalah berbentuk Republik dengan sistem presidensial
- c. Negara Indonesia adalah Negara Hukum
- d. Struktur Negara Indonesia terdiri dari Pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah.

Adapun kelembagaan pemerintahan pusat terdiri dari lembaga legislative, eksekutif dan yudikatif sesuai dengan teori separation of power dari Trias Politika dan juga prinsip check and balances antar lembaga Negara. Sedangkan struktur lembaga daerah hanya terdiri dari lembaga legislatif dan lembaga eksekutif dengan penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan konsep otonomi dalam bentuk desentralisasi politik (devolusi).

Disamping itu Amandemen UUD 1945 menguatkan sistem Kekuasaan Kehakiman yang selama ini ditangan Mahkamah Agung dalam proses penegakan hukum. Sekarang kekuasaan kehakiman terdiri Mahkamah Agung, Komisi Yudisial dan Mahkamah Konstitusi. Termasuk juga perubahan beberapa kelembagaan Negara MPR bukan lagi lembaga tertinggi dalam melaksanakan kedaulatan rakyat. Eksekutif tidak lagi lembaga yang mendominasi dalam pembentukan undang-undang sehingga proses Checks and Balance dalam sistem politik dan sistem ketatanegaraan, sangat lah penting karena ketiga lembaga khususnya Legislatif dimana selama ini dalam pembuatan undang-undang seluruhnya didominasi oleh eksekutif baik prosen inisiatifnya maupun pengesahannya.

Yang sangat mendasar dalam politik hukum dan pembangunan hukum pasca amandemen yaitu sistem demokrasi yaitu dimana kepala Negara dan Kepala Daerah dipilih melalui perwakilan dan sekarang kedaulatan itu ada ditangan rakyat, termasuk juga konsep Negara hukum The Rule Of Law yang menjamin dan melindungi hak rakyat (HAM) dan pemisahan kekuasaan yang jelas.

Daftar Pustaka

Edi Santoso dan et. al. (2003), *Otonomi Daerah (Cappacity Building da Penguatan Demokrasi Loca)l*, Semarang: Puskodak Undip.

Fakhurohman, Dian Aminudin, dan Sarajuddin, (2004), *Memahami Keberadan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.

Irfan Fachruddin,(2004), *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, Bandung: PT. Alumni.

Khudzaifah Dimiyati, (2004), *Teorisasi Hukum: Stusi tentang Perkembangan Pemikiran Hukum di Indonesia 1945 – 1990*, Surakarta: Muhammadiyah University Press.

Moh. Mahfud MD, (2014), *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: PT. Raja Garfindo Persada, Cetakan Ke. Ennam.

----- (2013), *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers, Cetakan kedua.

Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, (1988), *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta : Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV. Sinar Bakti.

Muhammad Yamin, (1982), *Proklamasi dan Konstitusi Indonesia*, Jakarta: Ghalia Indonesia.

Philipus M. Hadjon, (1987), *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya: PT. Bina Ilmu.

Sri Soemantri, (1987), *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung : Alumni Bandung.

Sunaryati Hartono, (2006), *Apakah The Rule of Law*, Bandung: Alumni.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum