

KARTIKO  
NANY SURYAWATI



# MENUJU LEGISLASI BERKUALITAS

POKOK PIKIRAN  
UNTUK LEGISLASI INDONESIA



PUSAT KAJIAN KONSTITUSI DAN PANCASILA  
UNIVERSITAS KATOLIK DARMA CENDIKA  
(UKDC) SURABAYA



# **MENUJU LEGISLASI BERKUALITAS :**

## **POKOK PIKIRAN UNTUK LEGISLASI INDONESIA**

Editor: Nany Suryawati



**Pusat Kajian Konstitusi dan Pancasila  
Universitas Katolik Darma Cendika**

---

## **Menuju Legislasi Berkualitas: Pokok Pikiran untuk Legislasi Indonesia**

Copyright ©P2KP UKDC Surabaya

All rights reserved

**Edisi Pertama: Juli 2020**

i-vi, 254 hlm. : 21 x 14 cm

ISBN : 978-602-74602-1-6

### **Penulis:**

Nany Suryawati

Victor Imanuel W. Nalle

Manuel Simbolon

Rian Adhivira Prabowo

Putu Bravo Timothy

Fachrizal Affandi

Tody Sasmitha Jiwa Utama

Umbu Rauta, Indirani Wauran, Titon Slamet Kurnia

Martika Dini Syaputri

### **Editor:**

Nany Suryawati

### **Tata Letak & Sampul:**

Andre Yuris /@neraetnica\_project

@Angga Nanda/ HoreSore Artwork

Dilarang memperbanyak atau menggandakan sebagian atau seluruh isi buku ini untuk tujuan komersial. Setiap pembajakan akan diproses sesuai hukum yang berlaku. Pengutipan untuk kepentingan akademis, jurnalistik, dan advokasi diperkenankan.

### **Penerbit:**

Pusat Kajian Konstitusi dan Pancasila Universitas Katolik Darma Cendika  
Gedung Vidya Loka UKDC, Lantai 4, Jl. Dr. Ir. H. Soekarno 201 Surabaya.

Tel: 031-5946482

## KATA PENGANTAR

**S**yukur kepada Allah karena buku ini akhirnya dapat dipublikasikan. Proses penyusunan buku ini dimulai pada bulan Februari 2019 dengan mengundang beberapa kolega untuk menyumbangkan artikelnya. Kami berharap gagasan dalam buku ini dapat menjadi sumbangsih pemikiran bagi legislasi nasional. Oleh karena itu buku ini memang sengaja disusun tidak sangat spesifik untuk isu tertentu.

Momentum isu legislasi sebenarnya mengemuka pada akhir 2019 ketika rangkaian aksi protes dilakukan terhadap berbagai rancangan undang-undang. Sebut saja RKUHP dan RUU Pertanahan. Ini semakin menguatkan hipotesis bahwa sistem legislasi kita memang perlu dibenahi.

Kami sebenarnya berharap buku ini dapat terbit di bulan April 2020. Namun pandemi COVID-19 membuat upaya kami menerbitkan buku ini dengan distribusi ke toko buku menemui hambatan. Oleh karena itu buku ini hadir dalam wujud buku elektronik (e-book) yang harapannya justru dapat membuat distribusi buku ini menjadi lebih luas, murah, dan mudah diakses.

Kami berterima kasih kepada seluruh penulis yang terlibat, baik internal dan eksternal. Kolega akademisi maupun praktisi hukum yang bersedia berkontribusi bagi penguatan wacana ini. Semoga yang kita kerjakan saat ini dapat memberi dampak di kemudian hari.

Surabaya, Juli 2020

**Dian Ety Mayasari**

Dekan Fakultas Hukum

Universitas Katolik Darma Cendika

## Daftar Isi

Kata Pengantar	iii
Daftar Isi	iv
Daftar Tabel	iv
Daftar Singkatan	v
1. Menuju Legislasi Berkualitas: <i>Pengantar Editor</i>	1
2. Metode Riset dalam Legislasi Indonesia : Perkembangan dan Tantangan. <i>Victor Imanuel W. Nalle</i>	5
3. Demokrasi Deliberatif dan Pembentukan Hukum: Belajar dari Kegagalan Deliberasi di WTO. <i>Manuel Simbolon</i>	23
4. Mis-Representasi dan Mis-Legislati: Refleksi dari Politik Hukum Penyelesaian Masalah HAM Masa Lalu. <i>Rian Adhivira Prabowo</i>	46
5. Pengungkapan Pelanggaran HAM Masa Lalu Pasca-UU KKR. <i>Putu Bravo Timothy</i>	65
6. Quo Vadis Reformulasi Penyidikan dan Penuntutan Tindak Pidana Umum dalam Sistem Peradilan Militer?. <i>Fachrizal Affandi</i>	90
7. Dari Pengakuan Masyarakat Adat Menuju Pemenuhan Hak Tenurial: Masih “Menunggu Godot” . <i>Tody Sasmitha Jiwa Utama</i>	112
8. Peran Pemerintah Daerah dalam Memberikan Perlindungan terhadap Penyandang Disabilitas melalui Peraturan Daerah. <i>Umbu Rauta, Indirani Wauran, Titon Slamet Kurnia</i>	145
9. Menuju Sinkronisasi Pengaturan Air Limbah Domestik di Indonesia. <i>Martika Dini Syaputri</i>	172
10. Dinamika Wacana Evaluasi Legislasi: dari 1945 hingga Akhir Orde Baru. <i>Nany Suryawati</i>	195
Daftar Pustaka	218
Indeks	240
Tentang Penulis	241

## Daftar Tabel

Tabel 2.1.	Penggunaan Analisis Dampak dalam Naskah Akademik yang disusun Pemerintah	20
Tabel 5.1.	Kasus Pelanggaran HAM Masa Lalu Tanpa Proses Hukum	76
Tabel 7.1.	Contoh Identifikasi Hak Tenurial Masyarakat Adat	157

## Daftar Gambar

Gambar 6.1.	Penyelesaian Perkara Hukum Pidana	116
Gambar 6.2.	Alur Penyelidikan Hingga Penuntutan	117

## Daftar Singkatan

AMAN	: Aliansi Masyarakat Adat Nusantara
BPHN	: Badan Pembinaan Hukum Nasional
BRWA	: Badan Registrasi Wilayah Adat
CBA	: <i>Cost Benefit Analysis</i>
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
HAM	: Hak Asasi Manusia
KKR	: Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi
KUHAP	: Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana
KUHP	: Kitab Undang-Undang Hukum Pidana
KUHPM	: Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Militer
MK	: Mahkamah Konstitusi
MPR	: Majelis Permusyawaratan Rakyat
NGO	: <i>Non-governmental Organisation</i>
PTSL	: Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap
RIA	: <i>Regulatory Impact Assessment</i>

ROCCIPI : Rules, Opportunity, Capacity, Communication, Interests,  
Process, Ideology

RPJMN : Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional

RRI : *Rights and Resources Initiative*

RUU : Rancangan Undang-Undang

SPAM : Sistem Penyediaan Air Minum

SPM : Standar Pelayanan Minimal

UUPA : Undang-Undang Pokok Agraria

WTO : *World Trade Organization*





**MENUJU LEGISLASI  
BERKUALITAS :  
POKOK PIKIRAN UNTUK  
LEGISLASI INDONESIA**



## 1

## Menuju Legislasi Berkualitas : Pengantar Editor

Nany Suryawati

**A**khir periode pertama pemerintahan Presiden Joko Widodo ditutup dengan gelombang demonstrasi yang bertubi-tubi selama beberapa hari. Uniknya, rentetan demonstrasi tersebut membawa setumpuk isu dan tuntutan yang seluruhnya berkaitan dengan: rancangan undang-undang. Rancangan undang-undang yang menjadi masalah mulai dari penolakan RKUHP, RUU Pertanahan, hingga tuntutan untuk segera mengesahkan RUU Penghapusan Kekerasan Seksual.

Gelombang demonstrasi tersebut mengarah pada suatu pertanyaan: seburuk itukah kualitas legislasi Indonesia? Mengapa RUU yang, katanya, disusun bertahun-tahun dengan berbagai FGD bersama para ahli kemudian kehilangan legitimasinya di hadapan publik?

Perkembangan legislasi di Indonesia pascareformasi – terutama sejak terbentuknya Mahkamah Konstitusi (MK) – menunjukkan bahwa tidak sedikit pasal atau keseluruhan isi undang-undang yang dibatalkan oleh MK. Fakta ini menunjukkan bahwa kualitas undang-undang yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bersama dengan Presiden seringkali mengabaikan aspek konstitusionalitasnya.

Isu kualitas legislasi di Indonesia selama ini selalu dikaitkan dengan persoalan kualitas legislator. Padahal kualitas legislasi dapat dilihat dari berbagai

sudut pandang. Jika kita melihat legislasi secara komprehensif, maka legislasi seharusnya dilihat dari perspektif teoretis dan praktis. Aspek teoretis dalam legislasi seringkali diabaikan, sementara Indonesia juga tidak memiliki konstruksi mekanisme dan kelembagaan yang memadai dalam menjaga kualitas legislasi.

Pada awal periode kedua kepemimpinan Presiden Joko Widodo, wacana yang dimunculkan adalah pembentukan Badan Regulasi Nasional dan pembentukan *Omnibus Law*. Perkembangan dan implementasi dua wacana ini tentu menarik untuk dilihat. Apakah pendekatan struktural kelembagaan tersebut dapat efektif untuk mengatasi persoalan kualitas legislasi beserta regulasi-regulasi turunannya.

Proses legislasi sebagai sebuah sistem dengan mekanisme yang panjang tentunya tidak hanya mengandalkan teknokrat-teknokrat di kelembagaan negara. Partisipasi publik juga perlu dimunculkan dan dijaga kualitasnya. Polemik RKUHP dan RUU lainnya menjelang berakhirnya pemerintahan periode 2014-2019 menunjukkan kesan ada yang terlewatkan oleh pemerintah dalam aspek partisipasi publik sehingga muncul respon yang begitu keras dari masyarakat sipil.

Persoalan partisipasi publik tersebut berkaitan dengan metodologi legislasi yang di dalamnya ada persoalan metode riset serta deliberasi yang belum tuntas di Indonesia. Indonesia telah memiliki Badan Keahlian DPR RI dan Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN). Namun persoalan metode riset legislasi seperti belum menjadi arus utama dalam wacana legislasi. Metode riset legislasi itulah yang disorot dalam Bab 2. Pedoman riset legislasi dengan kapasitas sumber daya yang memadai perlu disiapkan jika ingin menghasilkan legislasi berkualitas.

Di sisi lain, persoalan deliberasi juga perlu dituntaskan. Apa formulasi yang tepat untuk mendeliberasikan isu-isu penting dalam legislasi? Bagaimana subjek ditempatkan layaknya sebagai subjek dalam deliberasi legislasi? Bab 3 akan menunjukkan contoh kegagalan deliberasi dalam kelembagaan supranasional seperti WTO sebagai bahan refleksi di tingkat nasional. Minimnya ruang publik politis ternyata merupakan akar masalah yang pelik dalam persoalan deliberasi. Apakah Indonesia juga punya peluang untuk menciptakan ruang publik politis yang dapat memberi ruang bagi argumentasi terbaik?

Tuntasnya metodologi legislasi – baik soal riset legislasi dan deliberasi – harapannya mampu meletakkan rasionalitas yang komprehensif dan legitim bagi legislasi kita. Jadi, ketika suatu rancangan undang-undang disahkan bukan hanya sudah tuntas dalam aspek rasionalitas yuridis formal. Ketika suatu rancangan undang-undang disahkan maka diasumsikan proses-proses sebelumnya telah tuntas mengelaborasi kejelasan dan presisi bahasa untuk menghindari masalah ambiguitas dan ketidakjelasan, mampu menunjukkan bahwa setelah disahkan maka akan bermanfaat dalam mencapai tujuan akhir bernegara yaitu kebaikan bersama (*bonum commune*), mampu efektif secara sosial dan efisien secara ekonomi dalam setiap peristiwa hukum konkrit, serta substansinya adil dan benar.

Ketika kita ingin setiap legislasi mengarah pada *bonum commune* maka isu yang tidak dapat dilewatkan adalah hak asasi manusia. Bab 4 dan 5 akan membahas pelanggaran HAM di masa lalu dan pengungkapannya. Mis-representasi dan mis-legislasi yang diungkapkan Rian Adhivira Prabowo menunjukkan dua tingkat kegagalan legislasi dalam menyuarakan hak korban. Tingkat pertama dengan tidak adanya pemahaman dan niat yang baik. Tingkat kedua pada tingkat legislasi, ketika mekanisme hukum tidak dapat memecahkan masalah klaim atas hak bagi para korban. Putu Bravo Timothy pada Bab 5 juga mengungkapkan masa depan pengungkapan pelanggaran HAM di masa lalu setelah UU KKR dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi. Apakah jalur legislasi masih dapat menjadi harapan untuk memecahkan kebuntuan dalam pengungkapan pelanggaran HAM di masa lalu?

Persoalan lain di Bab 6 juga dikemukakan Fachrizal Affandi yang mengulas perkembangan pengaturan pidana militer di Indonesia. Legislasi tentang pidana militer di Indonesia – yang secara normatif ditentukan oleh kalangan sipil – ternyata sangat dipengaruhi oleh relasi politik antara sipil dan militer. Persoalan di hulu, yaitu legislasi, kemudian berpengaruh padapada lemahnya proses penegakan hukum terhadap pelanggaran hukum pidana umum yang dilakukan oleh anggota militer.

Persoalan hak juga mengemuka ketika membicarakan pengakuan terhadap hak masyarakat adat di Bab 7, penyandang disabilitas di Bab 8, serta isu air limbah domestik di Bab 9. Ketiga tulisan tersebut akan menunjukkan bahwa *bonum commune* sebagai tujuan dari legislasi ternyata merentang sangat luas dari soal pengakuan masyarakat adat Wehea, hak disabilitas yang sering kita lupakan, hingga limbah domestik yang sehari-hari kita buang dari rumah

kita. Ini menunjukkan bahwa jika Indonesia ingin menjadi negara hukum yang substantif, maka isu legislasi dari hulu ke hilir harus mulai menjadi perhatian serius. Keseriusan ini bahkan sebenarnya sudah dimulai sejak puluhan tahun lalu sebagaimana dibahas dalam Bab 10.

Pembahasan dalam buku ini seharusnya menjadi wacana pemantik. Substansinya tidak diharapkan sebagai peletak landasan teoretis yang kokoh – sebuah ekspektasi yang tinggi – tetapi menjadi alternatif pemikiran bagi bidang legislasi yang tampaknya dalam 5 tahun ke depan akan mengalami perkembangan. Harapannya perkembangan legislasi nanti bukan hanya berorientasi pada kemudahan investasi dan pertumbuhan ekonomi. Namun, sebagaimana dipaparkan dalam buku ini, juga memperhatikan persoalan hak-hak individu yang seharusnya memang dijamin, dilindungi, dipenuhi, dan dimajukan oleh negara. Untuk konteks tersebut, legislasi menjadi instrumen mengkomunikasikan nilai-nilai moral publik yang tampaknya akan makin tergerus dengan pendekatan pragmatis akibat matinya ideologi.

## 10

## Dinamika Wacana Evaluasi Legislasi : dari 1945 hingga Akhir Orde Baru

Nany Suryawati

### Pendahuluan

Artikel ini akan membahas dinamika pemikiran evaluasi rancangan undang-undang pada babak perjalanan konstitusi di Indonesia. Babak awal dimulai dari BPUPKI yang merumuskan konsep konstitusi pertama. Selanjutnya akan sedikit dibahas tentang Konstitusi RIS dan UUDS 1950 dan keterkaitan substansinya dengan gagasan pengujian rancangan undang-undang. Babak perdebatan di Konstituante hasil Pemilu 1950 juga tidak akan dilewatkan walaupun pada akhirnya Konstituante dibubarkan dan tidak menghasilkan keputusan penting bagi sejarah konstitusi. Bagian lain dalam artikel ini juga membahas dinamika amandemen UUD dan ada tidaknya ruang bagi konsep pengujian rancangan undang-undang dalam dinamika tersebut.

Pembahasan dalam artikel ini menunjukkan bahwa diskursus konstitusionalisme dalam babak perjalanan konstitusi Indonesia lebih menitikberatkan pada pematangan konsep pengujian undang-undang. Namun diskursus tersebut tidak dapat terealisasi dalam kerangka konstitusi sampai dengan berakhirnya Orde Baru. Pematangan konsep pengujian undang-undang tersebut kemudian baru terlembaga dalam bentuk Mahkamah Konstitusi ketika dilakukan amandemen UUD 1945 pasca-Orde Baru. Terlembaganya Mahkamah Konstitusi tersebut menunjukkan kesadaran perlunya perlindungan hak konstitusional warga melalui mekanisme *judicial review*. Namun ga-

gasan pengujian rancangan undang-undang belum menjadi sebuah diskursus teoretis dalam ruang-ruang legislasi, melainkan baru menjadi wacana yang terbatas dalam ruang-ruang akademis.

## **Pemikiran Pengujian Undang-Undang dalam BPUPKI dan Konstituante**

Penelusuran terhadap diskursus pengujian (rancangan) undang-undang harus dimulai dari BPUPKI karena pembahasan konsep ketatanegaraan Indonesia baru dimulai secara serius dalam forum tersebut. Jika menelusuri perdebatan di BPUPKI, maka tidak ditemukan adanya pemikiran untuk menguji rancangan undang-undang (*ex ante*). Namun konsep awal pengujian undang-undang (*post facto*) sudah dapat ditemukan pada masa ini. Walaupun konsep pengujian undang-undang yang ditawarkan oleh Muhammad Yamin selama pembahasan di BPUPK tidak dielaborasi lebih lanjut, tetapi adanya diskursus tersebut menunjukkan adanya keinginan untuk membentuk negara dengan jaminan perlindungan hak konstitusional.

Awal dinamika dalam BPUPKI dapat dimulai dari masa istirahat sidang (*reses*) sebelum memasuki masa sidang tahap II tanggal 10–17 Juli 1945. Sebagian anggota BPUPK telah menyampaikan usulan mengenai Rancangan Undang-Undang Dasar Sementara dalam rapat besar. Usulan itu sebagai inisiatif anggota BPUPK yang tidak didasarkan pada rekomendasi atau mandat resmi sidang.

Pada rapat BPUPKI/PPKI dengan agenda pembahasan Rancangan Undang-Undang Dasar, Muhammad Yamin, pernah melontarkan usulan agar dibentuk sebuah Balai Agung atau Mahkamah Tinggi. Mahkamah Tinggi itu, menurut Muhammad Yamin, adalah suara Balai Agung yang di dalamnya ada Mahkamah Adat dan Mahkamah Islam dan/atau Mahkamah Sipil dan Kriminal. Mahkamah itulah yang setinggi-tingginya, sehingga dalam membanding Undang-Undang Balai Agung inilah yang akan memutuskan apakah sejalan dengan hukum adat, syariah, dan Undang-Undang Dasar.

Yamin dalam Rapat Besar Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan, tanggal 15 Juli 1945, menyampaikan usul mekanisme pembandingan undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Menurut Yamin, pe-



merintah yang berdasarkan kedaulatan rakyat lazimnya memiliki pembagian kekuasaan dan pemerintah pusat dibagi dengan sempurna di antara enam badan kekuasaan, yaitu Presiden dan Wakil Presiden, Kementerian, Mahkamah Tinggi, Dewan Pertimbangan Agung, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Majelis Permusyawaratan Rakyat.<sup>293</sup>

Mahkamah Tinggi, menurut Yamin, memiliki wewenang dalam bidang kehakiman dan berwenang membandingkan undang-undang dengan hukum adat dan hukum Islam (*syariah*) serta dengan Undang-Undang Dasar. Mekanisme pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, menurut Yamin, dilakukan oleh Mahkamah Tinggi yang kemudian menyampaikan kepada Presiden. Selanjutnya Presiden menyampaikan hasil pengujian undang-undang tersebut kepada Dewan Perwakilan Rakyat yang ditindaklanjuti dengan pembatalan (pencabutan) undang-undang tersebut.<sup>294</sup>

Balai Agung djanganlah sadja melaksanakan bagian kehakiman tetapi djuga hendaklah mendjadi badan yang membanding, apakah undang-undang jang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat, tidak melanggar undang-undang dasar republic atau bertentangan dengan dengan hukum adat jang diakui, ataukah tidak bertentangan dengan sjariah agama Islam. Djadi, dalam Mahkamah Tinggi itu, hendaknya dibentuk badan sipil dan kriminil, tetapi djuga Mahkamah Adat dan Mahkamah Islam Tinggi jang pekerdjaannya tidak sadja mendjalankan kehakiman tetapi djuga membanding dan memberi laporan tentang pendapatnja kepada Presiden Republik tentang segala hal jang melanggar hukum dasar, hukum adat, dan aturan sjariah...Saja harap tuan Ketua jang terhormat, supaya pembitjaraan ini dapat diterima, walaupun pendjelasan itu, berhubung dengan waktu atau aturan rapat kiranja saja djelaskan setjara amat singkat sadja.

Pandangan Yamin tersebut ternyata kemudian ditolak oleh Soepomo. Soepomo mengemukakan tiga argumentasi yang menjadi landasan penolakan terhadap konsep yang diajukan Yamin. Pertama, konsep pengujian undang-undang harus ditolak karena terkait dengan demokrasi liberal dan doktrin *trias politica* sehingga bertentangan dengan konsep Undang-Undang Dasar yang sedang disusun. Kedua, saat itu tidak ada kesamaan pandangan antara para ahli tata negara mengenai wewenang kekuasaan kehakiman dalam menguji

<sup>293</sup> Muhamad Yamin. *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945* (Jakarta: Jajasan Prapantja, 1959), hlm. 234.

<sup>294</sup> *Ibid*, hlm. 336.

undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Ketiga, para ahli hukum yang dimiliki Indonesia saat itu tidak memiliki kompetensi yang memadai dalam pengujian undang-undang.<sup>295</sup>

Selain itu, Soepomo juga meragukan ketersediaan ahli hukum yang dimiliki Indonesia untuk dapat melaksanakan wewenang uji materiil tersebut. Soepomo mengkhawatirkan efektivitas wewenang tersebut jika diatur dalam UUD.<sup>296</sup>

Kecuali itu Paduka Tuan Ketua, kita dengan terus terang akan mengatakan bahwa para ahli hukum Indonesia pun sama sekali tidak mempunyai pengalaman dalam hal ini, dan tuan Yamin harus mengingat juga bahwa di Austria, Chekoslowakia dan Jerman waktu Weimar, bukan Mahkamah Agung, akan tetapi pengadilan special, *constitutioneelhof* – sesuatu pengadilan spesifik – yang melulu mengerjakan konstitusi. Kita harus mengetahui, bahwa tenaga kita belum begitu banyak, dan bahwa kita harus menambah tenaga-tenaga, ahli-ahli tentang hal itu. Jadi, buat negara yang muda saya kira belum waktunya mengerjakan persoalan itu.

Penolakan Soepomo terhadap konsep pengujian undang-undang yang dikemukakan Yamin adalah konsekuensi logis dari dasar pemikiran Soepomo dalam membentuk struktur ketatanegaraan Indonesia. Menurut Gillespie, pemikiran Soepomo dipengaruhi oleh konsep fasisme Jerman dan Jepang.<sup>297</sup>

*He argued that there was no need to guarantee “Grund-und Freibeit-srechte [basic rights] of individuals against the state, for the individuals are nothing else than organic parts of the state, having specific positions and duties to realise the grandeur of the state. He reimagined the legal system based on a traditional village community—a theory of state and law that became known as integralism. According to integralism, the state could never be at odds with the individuals comprising it because the state was integrated with the people. There*

<sup>295</sup> Benny K. Harman. *Mempertimbangkan Mahkamah Konstitusi: Sejarah Pemikiran Pengujian UU terhadap UUD* (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2013), hlm. 152-154.

<sup>296</sup> Harun Alrasid, “Hak Menguji dalam Teori dan Praktek”, *Jurnal Konstitusi* 1 No.1, (2004): 94.

<sup>297</sup> John Gillespie, “Public Discourse and Constitutional Change: A Comparison of Vietnam and Indonesia,” *Asian Journal of Comparative Law* 11 (2016): 212.

*was no need for a private legal sphere independent from the state, because the state constituted all the people.*

Konsep negara integralistik Soepomo menempatkan negara sebagai entitas yang seharusnya berada di atas individu-individu di dalamnya. Konsep integralisme tersebut, menurut Soepomo, merupakan ide yang sudah eksis di masyarakat selama ratusan tahun, khususnya pada masyarakat pedesaan yang merupakan natur masyarakat Indonesia. Soepomo menempatkan peran penting pemimpin negara yang kharismatik karena negara diibaratkan sebagai keluarga dengan ayah sebagai pemimpinnya.<sup>298</sup>

Konsep Soepomo tersebut, menurut Nasution, mengandung serangkaian generalisasi yang fatal:<sup>299</sup>

*Soepomo's argument was based, however, on a series of fatal generalisations. He had, for example, conflated the diverse character of the Indonesian population with the character of the Javanese ethnic group, of which he himself was a member....Soepomo's Integralistic State theory contained even bigger problems, however. It suggested, for example, that state and society are identical, and the state cannot be seen aside from society and society cannot be seen aside from the state. The state, for him, was thus no more than a society that is organised, its order preserved. Therefore, the state is truly totalitarian because it encompasses all areas of social life, without exception.*

Daniel S. Lev, dalam ceramah kuliah di Universitas Leiden pada September 1992 yang dikutip Bedner, mengkritik pandangan Soepomo sebagai upaya untuk melindungi dirinya sendiri dalam kedudukannya sebagai aparat pemerintah kolonial (pamong praja) yang merupakan para elit Indonesia. Menurut Bedner, penolakan Soepomo sebenarnya berimplikasi serius pada masih diwarisinya sistem hukum represif dari era kolonial Belanda yang kemudian dinyatakan masih berlaku berdasarkan Aturan Peralihan II UUD 1945. Tanpa adanya hak uji materiil, maka tidak ada peluang bagi warga

<sup>298</sup> Manunggal K. Wardaya dan Awaludin Marwan, "Penerapan Ide Kesejahteraan Soepomo" dalam *Soepomo: Pergulatan Tafsir Negara Integralistik Biografi Intelektual, Pemikiran Hukum Adat, dan Konstitusionalisme*, Pustokum (Ed) (Yogyakarta: Thafa Media, 2015), hlm. 187.

<sup>299</sup> Adnan Buyung Nasution, "Toward Constitutional Democracy in Indonesia",

negara untuk menguji konstitusionalitas ketentuan undang-undang yang represif. Salah satunya, misalnya, adalah ketentuan *haatzaai artikelen* dalam KUHP.<sup>300</sup> Terlepas dari kritik Lev, nantinya implikasi serius dari ketiadaan hak uji materiil undang-undang dalam UUD 1945 akan membuka celah bagi pemerintahan otoriter dalam membentuk undang-undang represif.

Menurut Benny K. Harman, perdebatan antara Yamin dan Soepomo mengenai perlu tidaknya wewenang Mahkamah Agung dalam menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar berakhir inkonklusif. Selain karena tidak ada tanggapan dari peserta lain dan Yamin, keputusan atas perbedaan pendapat tersebut langsung ditindaklanjuti dengan mekanisme pengambilan suara terbanyak dan berakhir dengan penolakan terhadap konsep yang diajukan Yamin.<sup>301</sup> UUD 1945 yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945 oleh PPKI pada akhirnya tidak mengakomodir wewenang uji materiil pengujian undang-undang.

Setelah UUD 1945, Pemerintah kemudian mengundangkan UU No. 7 Tahun 1947 tentang Susunan, dan Kekuasaan Mahkamah Agung dan Kejaksaan Agung. Undang-undang tersebut kemudian diganti dengan UU No. 19 Tahun 1948 tentang Susunan dan Kekuasaan Badan-badan Kehakiman dan Kejaksaan. Namun kedua undang-undang tersebut tidak memberikan wewenang kepada Mahkamah Agung untuk melakukan uji materiil undang-undang. Namun pengaturan yang menarik dari UU No. 19 Tahun 1948 adalah kekuasaan Mahkamah Agung untuk mengadili sengketa kewenangan mengadili pada pengadilan-pengadilan yang berada di bawahnya. Jika dibandingkan dengan Mahkamah Konstitusi yang eksis saat ini, maka wewenang tersebut serupa dengan wewenang mengadili sengketa kewenangan lembaga negara tetapi dalam versi yang terbatas pada kekuasaan kehakiman. Wewenang yang diatur dalam Pasal 58 tersebut mengatur sebagai berikut:

Mahkamah Agung pada tingkatan peradilan pertama dan juga terakhir memutus semua perselisihan tentang kekuasaan mengadili:

ke-1 Antara semua badan kehakiman yang tempat kedudukannya tidak sederah hukum sesuatu Pengadilan Tinggi.

ke-2 Antara Pengadilan Tinggi dan Pengadilan Tinggi.

---

<sup>300</sup> Adriaan Bedner. Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia: sebuah studi sosio-legal, terj. *Administrative Courts in Indonesia: a socio-legal study* (Jakarta: HuMa; Van Vollenhoven Institute; KITLV-Jakarta, 2010), hlm. 22.

<sup>301</sup> Benny K. Harman, *Op.cit.*, hlm. 154.

ke-3 Antara Pengadilan Tinggi dan sesuatu badan Kehakiman dalam daerah hukumnya.

Ketika Konstitusi RIS berlaku pada tahun 1949, kedudukan undang-undang federal juga bersifat mutlak dan tidak dapat diuji. Konstitusi RIS menegaskan sifat mutlak undang-undang federal dalam Pasal 130 ayat (2) Konstitusi RIS. Walaupun Pasal 132 ayat (1) membuka kemungkinan bagi Senat untuk menolak usulan undang-undang federal yang sudah diterima oleh DPR, tetapi usulan tersebut tetap dapat disahkan oleh Pemerintah jika DPR menerima usulan tersebut dengan tidak mengubahnya berdasarkan persetujuan dua pertiga dari jumlah anggota DPR yang hadir dalam persidangan. Selain itu, Pasal 156 ayat (1) dan (2) Konstitusi RIS juga membuka peluang bagi Mahkamah Agung untuk melakukan uji materiil terhadap undang-undang negara bagian dalam kasus-kasus konkrit yang diperiksanya. Pasal 156 ayat (1) dan (2) menyatakan sebagai berikut:<sup>302</sup>

1. Djika Mahkamah Agung atau pengadilan<sup>2</sup> lain jang mengadili dalam perkara perdata atau dalam perkara hukuman perdata, beranggapan bahwa suatu ketentuan dalam peraturan ketatanegaraan atau undang<sup>2</sup> suatu daerah-bagian berlawanan dengan Konstitusi ini, maka dalam keputusan kehakiman itu djuga, ketentuan ini dinjatakan dengan tegas tak menurut Konstitusi.
2. Mahkamah Agung berkuasa djuga menjatakan dengan tegas bahwa suatu ketentuan dalam peraturan ketatanegaraan atau dalam undang-undang daerah-bagian tak-menurut-Konstitusi, djika ada surat permohonan jang beralasan jang dimajukan, untuk Pemerintah Republik Indonesia Serikat, oleh atau atas nama Djaksa Agung pada Mahkamah Agung, ataupun, untuk suatu pemerintah daerah-bagian jang lain, oleh Kedjaksanaan pada pengadilan tertinggi daerah-bagian jang dimaksud kemudian.

Hak uji materiil terhadap undang-undang negara bagian kemudian diperinci dalam UU No. 1 Tahun 1950 tentang Susunan, Kekuasaan dan Jalan-Pengadilan Mahkamah Agung Indonesia. Pasal 31 UU No. 1 Tahun 1950 mengatur

<sup>302</sup> Wewenang Mahkamah Agung tersebut menggabungkan konsep *concrete review* dalam model Amerika dan konsep *abstract review* dalam model Eropa secara terbatas. Lihat perbedaan model Amerika dan model Eropa dalam Lee Epstein, Jack Knight, & Olga Shvetsova, "The Role of Constitutional Courts in the Establishment of Democratic Systems of Government", *Law & Society Review* 35 No. 1 (2001): 117-164.

lebih lanjut mekanisme surat permohonan Pemerintah Republik Indonesia Serikat, oleh atau atas nama Jaksa Agung kepada Mahkamah Agung. Pada kenyataannya, wewenang ini tidak pernah digunakan sampai dengan berakhirnya Republik Indonesia Serikat.

Sifat mutlak dari undang-undang kemudian juga tetap dianut ketika terjadi perubahan dari negara federal menjadi negara kesatuan dengan didasarkan pada UUDS 1950. Pasal 95 ayat (1) dan (2) UUDS 1950 menegaskan:

1. Sekalian usul undang-undang yang telah diterima oleh Dewan Perwakilan Rakyat memperoleh kekuatan undang-undang, apabila sudah disahkan oleh Pemerintah.
2. Undang-undang tidak dapat diganggu-gugat.

Sifat mutlak undang-undang dalam UUDS 1950 mendapat kritik dari anggota Konstituante dalam pembahasan UUD baru. Soeripto dari Partai Nasional Indonesia (PNI) dalam sidang pleno Konstituante tahun 1957 mengusulkan adanya pasal dalam UUD baru yang menyatakan bahwa undang-undang yang tidak bertentangan dengan UUD tidak dapat diganggu-gugat. Hermanu Kartodiredjo dari Partai Komunis Indonesia (PKI) secara lebih spesifik memberikan opsi kelembagaan yang berwenang dalam melakukan uji materiil, yaitu uji materiil yang dilakukan parlemen sendiri, Mahkamah Agung, atau pengadilan konstitusi yang baru. Gagasan untuk memasukkan hak uji materiil ke dalam UUD baru juga disampaikan oleh anggota Konstituante dari Partai Kristen Indonesia (Parkindo), Partai Republik Proklamasi, dan Baperki.<sup>303</sup>

Diskursus tentang hak uji materiil tersebut ditindaklanjuti dengan keputusan yuridis formal, yaitu Keputusan Konstituante Republik Indonesia Nomor 41/K/1958 tentang Perumusan Asas-asas Dasar. Keputusan Konstituante ini berisi pokok-pokok materi yang disepakati oleh Konstituante untuk dicanumkan dalam UUD baru. Secara implisit, arah menuju adanya hak uji materiil terdapat dalam Pokok Materi Nomor 4 yang menyatakan bahwa segala peraturan yang diselenggarakan oleh alat-alat kekuasaan negara harus sesuai dengan prinsip-prinsip yang diletakkan dalam Undang-Undang Dasar. Walaupun pada akhirnya keputusan-keputusan yang progresif dari Konstituante

---

<sup>303</sup> Adnan Buyung Nasution. *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional: studi kasus sosio-legal atas Konstituante 1956-1959* (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1995), hlm. 237.

tersebut kemudian dimentahkan dengan adanya Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Dekrit tersebut membubarkan Konstituante dan menyatakan berlakunya kembali UUD 1945. UUD 1945 kemudian berlaku hingga Indonesia masuk pada pemerintahan Orde Baru.

Era Demokrasi Terpimpin yang ditandai dengan berlakunya kembali UUD 1945 menutup peluang untuk memberikan hak uji materiil terhadap undang-undang. Soekarno (yang nantinya dilanjutkan pula oleh Soeharto) tidak memberikan kesempatan bagi kekuasaan kehakiman agar menjadi lebih independen. Soekarno bahkan cenderung mensubordinatkan kekuasaan kehakiman dan mendiskreditkannya sebagai lembaga yang memperlambat laju revolusi Indonesia karena pola pikir yang ragu-ragu, reaksioner, normatif, dan juga karena masih digunakannya undang-undang kolonial oleh para hakim.<sup>304</sup> Kritik Soekarno tentang masih digunakannya undang-undang kolonial sebenarnya tidak perlu terjadi jika kekuasaan kehakiman sejak awal memiliki hak uji materiil undang-undang. Keberlakuan undang-undang kolonial sebenarnya juga merupakan konsekuensi logis dari Aturan Peralihan II UUD 1945 yang menyatakan masih berlakunya undang-undang kolonial sepanjang undang-undang penggantinya belum dibentuk.

Ketika Demokrasi Terpimpin kemudian diganti dengan era Orde Baru, gagasan uji materiil sebenarnya sempat mengemuka khususnya ketika salah satu landasan Laporan MPRS 1967 tentang tatanan konstitusional Orde Baru adalah pemberian hak uji materiil terhadap Mahkamah Agung. Ide tersebut kemudian mendapat keberatan dari Pemerintah. Keberatan dari Pemerintah disampaikan dalam Lampiran III: Tanggapan terhadap hasil karya Panitia ad hoc II MPRS Nomor SU 31-67.<sup>305</sup>

---

<sup>304</sup> Simon Butt, *The Constitutional Court and Democracy in Indonesia* (Leiden; Boston: Brill Nijhoff, 2015), hlm. 22. Kritik Soekarno merupakan cerminan dari terbelahnya paradigma elit Indonesia ke dalam dua kelompok. Kelompok pertama adalah kelompok administrator yang diwakili oleh elit partai berbasis kader (misalnya PSI) yang ingin memperkuat kekuasaan kehakiman menjadi lebih independen dan kelompok *solidarity makers* yang tidak mementingkan kecakapan administratif dalam pemerintahan. Lihat Herbert Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia* (Jakarta: EquinoxPub, 2007), hlm. 113-122.

<sup>305</sup> Sebastian Pompee, Runtuhnya Institusi Mahkamah Agung terj. *The Indonesian Supreme Court, a study of institutional collapse* (Jakarta: Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan, 2012), hlm. 137.

Walaupun Pemerintah Orde Baru keberatan dengan gagasan uji materiil, tetapi Hakim Asikin Kusumah Atmadja ketika memutuskan perkara di Pengadilan Tinggi Jakarta Nomor 25/1967 tanggal 15 Maret 1967 justru melakukan uji materiil. Hakim Asikin dalam pertimbangan hukumnya menyatakan bahwa hakim mempunyai kewajiban memberi putusan mengikat atas pertanyaan apakah suatu undang-undang bertentangan atau sejalan dengan hukum yang berlaku. Oleh karena itu harus ditentukan apakah undang-undang terkait dalam perkara tersebut bertentangan dengan UUD 1945 atau tidak.<sup>306</sup> Hakim Asikin juga menegaskan kembali pentingnya hak uji konstitusional dengan argumentasi bahwa pembangunan hukum harus dilakukan lewat putusan-putusan pengadilan. Hakim harus memiliki wewenang tersebut agar dapat menghapus ketentuan peraturan perundang-undangan (khususnya undang-undang) yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan zaman serta memberlakukan peraturan perundang-undangan baru.<sup>307</sup>

Selain itu beberapa Yurisprudensi juga membatalkan undang-undang warisan kolonial yang berbasiskan rasial (Putusan Mahkamah Agung No. 105K/Sip/1968) dan juga menafsirkan penyeragaman hukum acara dalam perceraian bagi mereka yang tunduk BW (Putusan Mahkamah Agung No. 99K/Sip/1971). Putusan Mahkamah Agung No. 105K/Sip/1968 dalam pertimbangan hukumnya memberikan tafsir tentang masih berlakunya UU Mahkamah Agung (Lembaran-Negara tahun 1950 No. 30) yang sebenarnya telah dicabut oleh UU No. 13 Tahun 1965 tentang Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Mahkamah Agung:

Menimbang terlebih dahulu, bahwa meskipun berdasarkan pasal 70 dari Undang2 No. 13 tahun 1965 sedjak Undang2 tersebut mulai berlaku pada tanggal 6 Djuli 1965 Undang2 Mahkamah Agung Indonesia dinjatakan tidak berlaku lagi, namun baik karena Bab IV dari Undang2 tersebut hanja mengatur kedudukan, susunan dan kekuasaan Mahkamah Agung, maupun karena Undang2 jang menurut pasal 49 ayat (4) dari Undang2 itu mengatur atjara kasasi lebih lanjut belum ada, maka Mahkamah Agung berpendapat, bahwa pasal 70 dari Undang2 tersebut diatas harus ditafsirkan sedemikian sehingga jang dinjatakan tidak berlaku itu bukanlah Undang2 Mahkamah Agung Indonesia dalam keseluruhannya, melainkan khusus mengenai kedudukan, susunan dan kekuasaan Mahkamah Agung....

---

<sup>306</sup> *Ibid.*

<sup>307</sup> *Ibid.*, hlm. 153.



Hasrat hakim, khususnya di Mahkamah Agung, untuk melakukan uji materiil merupakan akumulasi pandangan dominan para hakim dari era sebelumnya (pemerintahan Presiden Soekarno). Situasi politik yang tidak stabil dan belum terbentuknya sistem hukum yang mapan pada saat itu mendorong hakim memosisikan dirinya sebagai pencipta hukum. Hakim beranggapan peraturan perundang-undangan yang lama tidak lagi harus diterapkan dan hakim tidak ragu-ragu untuk menciptakan aturan yang baru melalui putusan pengadilan.<sup>308</sup> Latar belakang gerakan kemerdekaan Indonesia yang diartikulasikan dalam terminologi *liberty, equality, and self determination* tampaknya juga memiliki pengaruh signifikan. Ide-ide yang berasal dari negara Barat tersebut kemudian ditransformasikan pada pemikiran hakim-hakim Indonesia pasca-kemerdekaan,<sup>309</sup> termasuk pemikiran ketatanegaraan Barat yang memiliki idealisme perlindungan terhadap hak konstitusional warga negara.

Diskursus di awal Orde Baru ini, yang didorong oleh para hakim dengan pengaruh konsep dari luar, menunjukkan upaya kekuasaan kehakiman untuk memiliki kelembagaan yang setara dengan negara-negara lain, khususnya Barat. Jika melihat konteks diskursus tersebut, yaitu berakhirnya pemerintahan Demokrasi Terpimpin dan dimulainya Orde Baru dengan sokongan militer, maka diskursus tersebut merupakan penawaran konsep yang berani dari para hakim. Hakim di lingkungan Mahkamah Agung tampaknya melihat peluang untuk menciptakan kekuasaan kehakiman yang independen dalam kerangka *checks and balances* yang menjadi arus utama pemikiran ketatanegaraan. Jika arus utama pemikiran ketatanegaraan saat itu mengulirkan gagasan pengujian rancangan undang-undang, bisa saja pemikiran tersebut turut digulirkan oleh para hakim Mahkamah Agung.

Pemerintahan Orde Baru kemudian mencoba mengakomodir setengah hati hasrat progresif dari para hakim. Sebelum Pemilu 1971 (pemilu pertama Orde Baru), Pemerintah mengundang UU No. 14 Tahun 1970 tentang Kekuasaan Kehakiman sekaligus mencabut UU No. 19 Tahun 1964 tentang

<sup>308</sup> Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia* (Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 2013), hlm. 29.

<sup>309</sup> Daniel S. Lev, "The Lady and the Banyan Tree: Civil Law Change in Indonesia", dalam *An Introduction to the Study of Comparative Law*, Indian Law Institute (Bombay: Tripathi, 1971), hlm. 105.

Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.<sup>310</sup> Undang-undang baru tersebut, dalam Pasal 26 ayat (1), mengatur wewenang Mahkamah Agung untuk menyatakan tidak sah semua peraturan-peraturan dari tingkat yang lebih rendah dari Undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Putusan tidak sahnya peraturan perundang-undangan tersebut dapat diambil saat pemeriksaan dalam tingkat kasasi. Artinya, undang-undang ini mencoba mengadopsi model Amerika dalam *judicial review* tetapi dengan memberikan batasan hanya untuk peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Selain itu, uji materiil baru dapat dilakukan ketika pemeriksaan kasus konkrit sudah sampai pada tingkat kasasi.

Batasan terhadap *judicial review* tersebut ditegaskan dalam bagian Penjelasan Pasal 26. Walaupun sebenarnya Pasal 26 sudah jelas merumuskan norma pembatasan wewenang uji materiil Mahkamah Agung, tetapi Penjelasan Pasal 26 seperti ingin memutus diskursus *constitutional review*:

....Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia hak menguji Undang-undang dan peraturan pelaksanaan Undang-undang terhadap Undang-undang Dasar sebagai fungsi pokok tidak terdapat pada Mahkamah Agung.

Oleh karena Undang-undang Dasar 1945 tidak mengaturnya, maka tidak dengan sendirinya hak menguji Undang-undang terhadap Undang-undang Dasar oleh Mahkamah Agung dapat diletakkan dalam Undang-undang ini. Hak menguji tersebut apabila hendak diberikan kepada Mahkamah Agung seharusnya merupakan ketentuan Konstitusional. Demikian pula, MPR (S) hingga sekarang tidak menetapkan hak menguji oleh Mahkamah Agung.

Tidak disebut hak menguji ini dalam Undang-undang Dasar 1945 dan dalam Ketetapan MPR (S) yang dapat mengaturnya sebagai suatu perwujudan dari hubungan hukum antara alat perlengkapan Negara yang ada dalam Negara, berarti bahwa Undang-undang ini (Undang-undang tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman) tidak dapat memberikan kepada Mahkamah Agung kewenangan hak

---

<sup>310</sup> Moh. Mahfud MD, "The Role of the Constitutional Court in the Development of Democracy in Indonesia", dipresentasikan di *the World Conference on Constitutional Justice*. Cape Town, January 23 – 24, 2009.

menguji, apalagi secara materiil Undang-undang terhadap Undang-undang Dasar. Hanya Undang-undang Dasar ataupun Ketetapan MPR (S) dapat memberikan ketentuan.

Walaupun UU No. 14 Tahun 1970 telah diundangkan, tetapi pemberian wewenang kepada Mahkamah Agung untuk melakukan uji materiil masih terus diwacanakan pada periode 1970-an. Persatuan Advokat Indonesia (Peradin) didukung Ikatan Hakim Indonesia (Ikahi) memperjuangkan Mahkamah Agung berwenang menguji undang-undang terhadap UUD. Namun wacana tersebut tidak diperhatikan oleh Pemerintah. Usulan tersebut malah dipandang sebagai ide subversif.<sup>311</sup>

Seiring dengan menguatnya Orde Baru, wacana *judicial review* undang-undang lebih banyak dimunculkan melalui makalah dan buku tetapi tidak sampai pada tataran tuntutan yang pernah tegas disuarakan oleh Ikahi. Hadjon dalam salah satu buku yang diterbitkan pada tahun 1987 membahas hak uji materiil secara terbatas. Hadjon mengkritik secara halus mekanisme dalam UU No. 14 Tahun 1970 yang membatasi uji materiil peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang melalui pemeriksaan kasus konkrit hingga tingkat kasasi. Namun Hadjon menambahkan bahwa tidak ada ketentuan UUD 1945 yang melarang Mahkamah Agung untuk melakukan fungsi sebagai peradilan konstitusi sehingga wewenang *judicial review* undang-undang bisa saja diatur dengan peraturan perundang-undangan.<sup>312</sup>

Dinamika wacana uji materiil (rancangan) undang-undang sejak kemerdekaan hingga berakhirnya Orde baru menunjukkan bahwa berhasil tidaknya wacana tersebut diterima bergantung pada kekuatan argumentasi – yang umumnya dibangun dengan landasan pemikiran demokrasi Barat ketika menghadapi pandangan yang ingin membangun hukum di Indonesia berdasarkan otentisitas Demokrasi Pancasila. Pada akhirnya wacana tersebut tidak dapat dikonkritkan dan terlembaga hingga berakhirnya Orde Baru.

<sup>311</sup> Ismail Hanani (Editor), *Dinamika Perlindungan Hak Konstitusional Warga; Mahkamah Konstitusi sebagai Mekanisme Nasional Baru Pemajuan dan Perlindungan HAM* (Jakarta: Pustaka Masyarakat Setara, 2013), hlm. 94.

<sup>312</sup> Philipus M. Hadjon, *Lembaga Tertinggi dan Lembaga-lembaga Tinggi Negara menurut Undang-Undang Dasar 1945* (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), hlm. 62-63.

## Pemikiran Evaluasi Undang-Undang dalam Proses Amandemen UUD

Berakhirnya Orde Baru diikuti oleh semangat untuk mengubah tatanan ketanegaraan yang otoriter. Sasaran reformasi pada saat itu adalah sumber legitimasi otoritarianisme: UUD 1945. UUD 1945 dianggap sebagai konstitusi “gado-gado” dan tidak jelas mengatur batas kekuasaan antara setiap cabang kekuasaan. Pada satu sisi, konstitusi ini terlihat seperti berciri presidensial tetapi di sisi lain juga berciri parlementer.<sup>313</sup> Ketika diimplementasikan, konstitusi ini juga dapat melanggengkan kekuasaan di tangan satu orang selama tiga dekade. Semakin jelas bahwa amandemen UUD 1945, ketika periode awal reformasi, dianggap sebagai jalan pembuka menuju demokratisasi Indonesia.

Amandemen UUD 1945 dilakukan melalui Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) hasil dari pemilihan umum tahun 1999. Setelah terbentuknya MPR, Rapat Badan Pekerja MPR (BP MPR) pada 6 Oktober 1999 kemudian memutuskan pembentukan Panitia Ad Hoc III (PAH III) untuk membahas amandemen UUD 1945. Proses amandemen UUD 1945 tidak dilakukan sistematis. Amandemen UUD 1945 dilakukan secara bertahap dengan prioritas pada persoalan-persoalan yang dipandang mendesak dan mudah diselesaikan.<sup>314</sup> Model proses amandemen ini diambil semata-mata untuk mempermudah mekanisme pengambilan keputusan karena PAH III dituntut untuk dapat bergerak cepat dalam melakukan amandemen.

Tidak sistematisnya proses amandemen tersebut dapat dilihat dari hasil amandemen pertama yang disahkan pada Sidang Umum MPR 1999 yang berlangsung pada 14-21 Oktober 1999. Amandemen pertama difokuskan pada tiga pokok materi, yaitu kekuasaan pemerintahan negara, kementerian negara, dan Dewan Perwakilan Rakyat. Amandemen pertama tidak diarahkan pada perubahan fundamental negara, yaitu pernyataan prinsip negara hukum secara jelas dalam konstitusi tetapi difokuskan pada pembatasan

---

<sup>313</sup> Donald L. Horowitz, *Perubahan Konstitusi dan Demokrasi di Indonesia*, terj. *Constitutional Change and Democracy in Indonesia* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014), hlm. 61.

<sup>314</sup> Tim Penyusun Revisi Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *Buku I Latar Belakang, Proses, dan Hasil Perubahan UUD 1945 (Edisi Revisi)* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), hlm. 155.

kekuasaan Presiden – khususnya penegasan masa jabatan presiden – dan penguatan DPR.

Secara prinsipil, urgensi pengujian (rancangan) undang-undang tidak lepas dari konsep negara hukum dalam konstitusi. Konsep negara hukum dalam UUD 1945 sebelum amandemen tidak pernah disebutkan secara eksplisit dalam batang tubuh. Terminologi negara hukum hanya disebutkan dalam bagian Penjelasan UUD 1945, khususnya dalam penjelasan tentang sistem pemerintahan negara.

Penjelasan sistem pemerintahan negara dalam UUD 1945 sebelum amandemen menyatakan bahwa Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) dan tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*Machtsstaat*). Pemerintahan dengan demikian berdasarkan pada sistem konstitusi (hukum dasar) dan tidak didasarkan pada absolutisme, yaitu kekuasaan yang tidak terbatas. Walaupun sebenarnya pada periode amandemen pertama sempat dilakukan pembahasan mengenai prinsip fundamental negara, yaitu negara hukum.

Konsep negara hukum menjadi konsep fundamental bagi pengujian rancangan undang-undang karena negara hukum menjadi “payung” bagi perlindungan hak asasi manusia, khususnya hak konstitusional bagi warga negara. Jika suatu negara berkomitmen melindungi hak asasi manusia, maka negara tersebut seharusnya berkomitmen pula untuk mencegah adanya undang-undang yang dapat melanggar hak konstitusional warga negara. Argumentasi ini dikemukakan oleh Harjono (Fraksi PDI Perjuangan) dalam Rapat PAH III BP MPR ke-1, 7 Oktober 1999:<sup>315</sup>

Jadi begini. Saya sangat setuju sekali kalau Pasal 1 itu memang membicarakan tentang kedaulatan dan bentuk. Tapi persoalan negara hukum, kita lihat saja, sebetulnya kaitan langsung persoalan negara hukum adalah persoalan hak asasi. Oleh karena itu tempatnya nanti adalah saya bayangkan sebelum kita bicara tentang hak asasi. Oleh karena itu jangan di sini. Pada saat kita bicara hak asasi yang penting adalah persoalan *supremacy of law*, itu sebetulnya adalah perlindungan manusia. Yang penting antara negara dan warga negara dan

<sup>315</sup> Tim Penyusun Revisi Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *Buku II Sendi-Sendi/Fundamental Negara (Edisi Revisi)* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), hlm. 400.

penduduk. Oleh karena itu tempatnya saya bayangkan di sana. Terima kasih.

Pendapat yang serupa dengan Harjono juga dikemukakan oleh Hamdan Zoelva dalam Rapat Lobi PAH I BP MPR, 17 Mei 2000:<sup>316</sup>

Kami sebenarnya juga mengusulkan negara Indonesia itu negara berdasarkan atas hukum. Jadi sebenarnya sinkron dengan apa yang diusulkan oleh PDIP, bahwa yang kita inginkan memang adalah rechtsstaat itu. Jadi dicantumkan dalam Bab I ini. Kami sangat setuju dengan rumusan yang sudah disampaikan oleh PDIP, yaitu poin empat itu negara Republik Indonesia adalah negara hukum yang menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia. Jadi kami berpikir bahwa rumusan ini adalah rumusan yang terbaik. Jadi antara negara hukum dan Hak Asasi Manusia memang tidak boleh pisah Pak. Karena itu esensi negara hukum harus dibatasi oleh penegakan dan penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia.

Argumentasi Harjono dan Hamdan Zoelva menunjukkan bahwa konsep negara hukum diperlukan untuk menjamin perlindungan terhadap hak asasi, khususnya hak konstitusional warga negara yang dijamin dalam UUD. Konsep negara hukum dirumuskan secara tegas dalam Undang-Undang Dasar untuk menegaskan peran negara dalam memberikan perlindungan hak asasi manusia sekaligus menjadi landasan yuridis konstitusional agar tidak ada Undang-Undang yang menegasikan hak konstitusional yang telah diatur dalam Undang-Undang Dasar.

Pernyataan prinsip negara hukum dalam UUD kemudian disahkan sebagai bagian dari Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 sebagai bagian dari Perubahan Ketiga UUD 1945. Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 secara singkat menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum.” Sebuah rumusan singkat yang lahir dari perdebatan yang panjang mengenai rangkaian kata-kata yang tepat untuk menyatakan negara Indonesia menganut *rule of law* sebagaimana negara-negara demokratis lainnya.

Tidak sistematisnya elaborasi prinsip negara hukum ke dalam mekanisme perlindungan hak konstitusional dapat dilihat pada dimasukkannya Mahka-

---

<sup>316</sup> *Ibid*, hlm. 431.

mah Konstitusi sebagai bagian dari kekuasaan kehakiman dalam Perubahan Ketiga UUD 1945 – bersamaan dengan disahkannya rumusan negara hukum dalam UUD 1945. Rapat pleno PAH I BP MPR 2000 pada awalnya telah membahas tentang kekuasaan kehakiman dan *judicial review* tetapi belum ada usulan pembentukan Mahkamah Konstitusi (MK). Usulan tersebut muncul beberapa bulan berikutnya setelah PAH I BP MPR 2000 berkunjung ke daerah-daerah, studi banding, dan melakukan rapat dengar pendapat dengan berbagai pihak.<sup>317</sup>

Sebelum masa Perubahan Ketiga UUD 1945, MPR justru mengesahkan Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 5 ayat (1) TAP MPR tersebut mengatur salah satu wewenang MPR, yaitu menguji undang-undang terhadap UUD 1945 dan Perubahannya, dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Mengapa hak uji undang-undang tersebut dapat diberikan pada MPR?

Jika ditelusuri pada proses Perubahan Kedua UUD 1945, memang telah disinggung wewenang MPR dalam melakukan pengujian terhadap undang-undang. Dahlan Ranuwihardjo, salah satu pakar yang diundang dalam Rapat PAH I BP MPR Ke-7 pada 13 Desember 1999 mengemukakan demikian:<sup>318</sup>

Jadi, kembali ke MPR. Jadi, MPR itu ide dasarnya adalah, dia mempunyai wewenang, jadi, terhadap tiga badan kekuasaan. Terhadap eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Jadi, umpamanya pembicaraan mengenai *judicial review*, itu rekan-rekan dari Kadin memandang Mahkamah Agung itulah yang mempunyai wewenang *judicial review*. Ini tidak tepat, karena sama-sama merupakan lembaga yang derajatnya sama yaitu sama-sama lembaga tinggi. Rupanya dia mau meniru Amerika. tapi Amerika itu lain. Amerika itu memberi kekuasaan *judicial review* kepada Mahkamah Agung. Mengapa? Karena latar belakangnya itu adalah supaya kepentingan-kepentingan dari kelas menengah itu bisa terjamin terhadap kemungkinan *Senate* atau *House of Representative* itu mengambil keputusan-keputusan yang

<sup>317</sup> Tim Penyusun Revisi Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *Buku VI Kekuasaan Kehakiman (Edisi Revisi)* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi), 2010, hlm. 442.

<sup>318</sup> Tim Penyusun Revisi Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan Jilid 1 (Edisi Revisi)* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi), 2010, hlm. 137-138.

bisa merubuhkan kedudukan kelas menengah di Amerika. Jadi Mahkamah Agung Amerika itu merupakan *ballware*, merupakan benteng pertahanan dari kelas menengah. Amerika memang negara kelas menengah, didirikan oleh kelas menengah. Jadi, beda dengan Indonesia. Jadi, sebetulnya yang mempunyai wewenang *judicial review* itu ya MPR. Dalam pelaksanaannya bisa dilakukan oleh suatu panitia khusus dari MPR yang meninjau suatu undang-undang, kemudian apa keputusan dari panitia khusus dari MPR itu, kemudian disahkan oleh sidang pleno dari MPR.

Namun pandangan Dahlan Ranuwihardjo dipertanyakan dalam Rapat Lobi yang secara khusus membahas tentang kewenangan MPR diselenggarakan pada 4 Juli 2000 dipimpin oleh Jakob Tobing. Hobbes Sinaga dari Fraksi PDI Perjuangan, dalam rapat tersebut, menanggapi gagasan MPR memiliki hak uji undang-undang:<sup>319</sup>

Jadi sebenarnya MPR itu tidak bisa menguji undang-undang. Dia hanya bisa menguji produk yang dibuat oleh dirinya, oleh MPR sendiri. Jadi dia bisa menguji Undang-Undang Dasar, dia bisa menguji Ketetapan MPR. Tapi tidak ke undang-undang. Jadi, ini problem sebenarnya, mengapa kita butuhkan satu mahkamah, Mahkamah Konstitusi....Jadi saya kira memang di situ masalahnya. Jadi kalau MPR juga melakukan hak uji terhadap undang-undang, kalau terhadap Ketetapan MPR bisa saja. Tapi terhadap undang-undang itu memang bukan haknya.

Pendapat yang sama juga dikemukakan oleh Asnawi Latief dari Fraksi PDU. Asnawi Latief menegaskan wewenang hak uji undang-undang seharusnya diberikan pada kekuasaan kehakiman yang khusus dibentuk:<sup>320</sup>

Ada sebagian mengusulkan, institusi baru itu, hendaknya diangkat oleh MPR yang mempunyai hak uji, karena hak uji itu Mahkamah bukan suatu Majelis. Ada semacam mahkamah....Sedangkan MPR ini mempunyai nafsir, saya kira itu nafsir punya Majelis, wewenangnya MPR, kalau ada hal-hal yang tidak jelas yang menafsirkannya itu MPR, tapi mengenai hak uji *judicial review* bukan MPR, itu harus suatu Mahkamah yang dibentuk khusus untuk itu.

---

<sup>319</sup> *Ibid*, hlm. 274.

<sup>320</sup> *Ibid*, hlm. 275.



Saat rapat pleno ke-51 PAH I BP MPR 2000, beberapa anggota PAH I mengusulkan MK berada dalam lingkungan MPR. Ali Hardi Kiaidemak dari Fraksi PPP menyampaikan usulan tersebut dengan dipengaruhi paradigma MPR sebagai lembaga tertinggi negara:<sup>321</sup>

Agaknya perlu perenungan kembali tentang keberadaan Mahkamah Konstitusi apakah sebagai lembaga atau fungsi *legislative review*. Kalau sebagai lembaga dan berada di Mahkamah Agung menimbulkan semacam keanehan, karena Mahkamah Agung sebagai induknya hanya memiliki kewenangan *judicial review* terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Sedangkan Mahkamah Konstitusi berwenang melakukan *legislative review* terhadap undang-undang. Apakah lebih baik kalau Mahkamah Konstitusi itu baik lembaga ataupun fungsi dipindahkan ke MPR yang mempunyai kewenangan menilai kinerja lembaga tinggi pembuat undang-undang...

Pada Rapat Sinkronisasi PAH I BP MPR, yang berlangsung pada tanggal 13 Juli 2000, beberapa anggota PAH justru menyampaikan usulan yang menghendaki agar kedudukan MK sebagai bagian dari MA. Pataniari Siahaan dari Fraksi PDI Perjuangan mengajukan pertanyaan penegasan tentang posisi MK terhadap MA:<sup>322</sup>

Pertanyaan saya ‘kan tadi posisinya itu dimana sekalian deklarasi. Apakah di MPR apakah di Mahkamah Agung, atau di mana? Dalam beberapa alternatif ini ‘kan sudah juga ada usulan. Pada Mahkamah Agung dibentuk Mahkamah Konstitusi itu juga sudah posisinya jelas ada di mana deklarasinya pun sudah ada. Apakah di luar Mahkamah Agung atau di mana ini bisa juga seperti itu. Kalau kami pada hakekatnya, fraksi kami begitu juga, tidak keberatan kalau misalkan Mahkamah Konstitusi itu pada Mahkamah Agung.

Hendy Tjaswadi dari Fraksi TNI/Polri, juga mengusulkan MK dibentuk dalam lingkungan MA. Namun Hendy Tjaswadi tidak mengelaborasi lebih lan-

<sup>321</sup> Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2000 Buku Enam* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR-RI, 2008), hlm. 411.

<sup>322</sup> Risalah Rapat Sinkronisasi PAH I BP MPR, Kamis: 13 Juli 2000. Acara: Sinkronisasi Kegiatan PAH I BP MPR RI. dan lain-lain.

jut argumentasi ditempatkannya MK dalam lingkungan MA.

Mahkamah Konstitusi yang dibentuk dalam lingkungan Mahkamah Agung diproyeksikan untuk melaksanakan tugas di antaranya: menguji secara materil atas undang-undang, sedangkan Mahkamah Agung yang keberadaannya memayungi Mahkamah Konstitusi tidak mempunyai kewenangan uji materil atas undang-undang karena undang-undang adalah hasil bersama antara DPR dan Presiden yang kedudukannya setingkat dengan Mahkamah Agung secara kelembagaan maka struktur dan kewenangan dari Mahkamah Konstitusi terhadap Mahkamah Agung terdapat kontradiksi yang akan menyebabkan kesimpangsiuran dalam sistem ketatanegaraan.<sup>323</sup>

Penempatan MK sebagai bagian dari MA sebenarnya sudah dimasukkan sebagai salah satu alternatif dalam rancangan amandemen UUD 1945. Rancangan tersebut kemudian dibawa pada Sidang Tahunan MPR RI yang diselenggarakan pada tanggal 7 - 18 Agustus 2000. Namun pembentukan MK gagal disepakati pada sidang tahunan MPR 2000 karena belum adanya kesepakatan dalam PAH I MPR RI 2000 tentang konsepsi MK. Kegagalan MPR membentuk MK, pada akhirnya MPR memberikan kewenangan kepada dirinya sendiri, untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (1) Ketetapan No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.

Ketetapan No. III/MPR/2000 kemudian mendapat kritik dari Asnawi Latief (Fraksi PDU) dalam Rapat BP MPR Ke-1 masa Perubahan Ketiga. Menurut Asnawi Latief dalam pandangan fraksinya, hak menguji undang-undang oleh MPR dapat menimbulkan kerancuan.

Kedua, yang perlu kita kritisi adalah Pasal 5 Ayat (2), Ayat (1) Tap MPR RI Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan yang berbunyi, "MPR berwenang menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 dan Ketetapan MPR". Apakah ini tidak menimbulkan kerancuan apabila hal ini dilakukan oleh MPR? Sedangkan MPR itu lembaga politik bila dikatakan bukan *judicial review* tetapi *legislative review* itupun tidak

<sup>323</sup> Tim Penyusun Revisi Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *Buku VI Kekuasaan Kehakiman (Edisi Revisi)*, *Op.cit.*, hlm.484.

tepat penggunaannya karena *legislative review* adalah antara DPR dengan Presiden.<sup>324</sup>

Usulan terkait hak menguji undang-undang kemudian dimunculkan lagi pada masa Perubahan Ketiga. Usulan tentang perlunya mekanisme pengujian undang-undang pada masa Perubahan Ketiga datang dari kalangan lembaga swadaya masyarakat, lembaga bantuan hukum, serta perguruan tinggi. Bambang Widjojanto dari YLBHI mengemukakan alasan pentingnya pengujian undang-undang dengan melihat konteks perdebatan tentang RUU Penanggulangan Keadaan Bahaya (RUU PKB).<sup>325</sup>

Nah, konstataasi ini menjadi penting karena berdasarkan pengalaman, banyak produk undang-undang yang lolos di tingkat parlemen tetapi tetap dipersoalkan oleh masyarakat. Kita banyak contoh lah, Undang-Undang Perburuhan. Rancangan Undang-Undang PKB, ini kita juga diundang oleh Pak Zain Badjeber untuk membahas lagi mengenai Rancangan Undang-Undang PKB. Pertanyaannya ini kan sudah diloloskan oleh DPR, kok DPR membahas lagi! Ini kan tinggal ditolak atau tidak ditolak, ditandatangani atau tidak oleh Presiden? Itu kan seperti itu, rakyat masih posisinya sebagian atau kalau boleh saya mengklaim diri saya, rakyat belum setuju. Nah, ini bagaimana proses seperti ini.

Penjelasan dari Bambang Widjojanto sebenarnya telah menyiratkan kesadaran tentang potensi kerugian konstitusional dari sebuah rancangan undang-undang. Fokus argumentasinya adalah produk undang-undang yang telah disahkan tetapi masih menjadi polemik di masyarakat. Namun sebenarnya dari permasalahan tersebut muncul persoalan bahwa polemik RUU PKB telah disadari sejak proses pembahasan di DPR dan seharusnya diuji konstitusionalitasnya sejak awal.

<sup>324</sup> Tim Penyusun Revisi Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan Jilid 1 (Edisi Revisi)*, *Op.cit.*, hlm. 315-316.

<sup>325</sup> Tim Penyusun Revisi Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *Buku VI Kekuasaan Kehakiman (Edisi Revisi)*, *Op.cit.*, hlm. 447.

## Penutup

Sampai dengan berakhirnya Orde Baru, cita-cita untuk memberikan hak uji materiil undang-undang kepada kekuasaan kehakiman tidak pernah tercapai. Kegagalan tersebut disebabkan pola pikir Orde Baru yang memosisikan demokrasi Indonesia sebagai demokrasi yang berbeda dengan demokrasi Barat. Orde Baru menyebut demokrasi yang diterapkan di Indonesia sebagai Demokrasi Pancasila yang substansinya berbeda dengan demokrasi Barat yang liberal. Gagasan *checks and balances* dalam uji materiil undang-undang menjadi identik sebagai gagasan dalam demokrasi liberal. Gagasan *checks and balances* tentunya juga sulit diwujudkan ketika UUD 1945 masih mengakui adanya lembaga tertinggi negara – dalam bentuk Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) – sebagai representasi kedaulatan rakyat. Jika Indonesia memiliki lembaga tertinggi, maka implikasinya pada tidak diperlukannya pemisahan kekuasaan dan saling kontrol karena kontrol tersebut menjadi niscaya dilakukan oleh lembaga tertinggi sebagai pemegang kedaulatan rakyat.

Jika melihat argumentasi tersebut, maka gagasan Soepomo tentang negara dalam BPUPKI – yang kemudian mewarnai UUD 1945 – tampaknya berlanjut terus hingga Orde Baru. Pemikiran otentisitas demokrasi Indonesia yang berhadapan dengan demokrasi liberal dipertahankan Orde Baru dengan tujuan menjadi legitimasi bagi kekuasaan tanpa kontrol dan sentralistik. Seperti yang terjadi pada BPUPKI, konsep hak uji materiil undang-undang juga ditempatkan sebagai konsep yang bertentangan dengan demokrasi Pancasila.

Jika uji materiil undang-undang tidak digubris, maka uji materiil terhadap rancangan undang-undang tidak dianggap penting. Orde Baru tidak berpikir untuk membangun sistem atau mekanisme pembentukan undang-undang yang konstitusional. Kontrol terhadap kualitas rancangan undang-undang tidak dipentingkan, tidak ada mekanisme sinkronisasi rancangan undang-undang, serta tidak diwajibkannya penyusunan naskah akademik sebelum penyusunan rancangan undang-undang.

Pengabaian Orde Baru terhadap pentingnya penyusunan rancangan undang-undang dan juga pengujian substansinya dapat dilihat pada masih di-

gunakannya UU No. 1 Tahun 1950 tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat kendati undang-undang tersebut tidak mengatur mekanisme penyusunan rancangan undang-undang secara komprehensif. UU No. 1 Tahun 1950 yang diundangkan pada tanggal 2 Februari 1950 tidak mengatur mekanisme penyusunan rancangan undang-undang melalui proses sinkronisasi rancangan undang-undang dengan konstitusi maupun harmonisasi dengan undang-undang lain yang berlaku.

Proses amandemen UUD 1945 melanjutkan diskursus sebelumnya saat Orde Baru, yaitu hak uji materiil terhadap undang-undang. Diskursus baru dari gagasan hak uji materiil tersebut adalah keberadaan Mahkamah yang khusus untuk melakukan pengujian undang-undang. Dinamika perdebatan yang timbul dalam masa Perubahan Kedua dan Ketiga menunjukkan bahwa anggota MPR yang ikut serta dalam proses amandemen tampaknya belum memiliki gambaran umum tentang bagaimana hak uji materiil akan dilakukan. Sebagian besar berangkat dari pemahaman yang sama bahwa undang-undang seharusnya dapat diuji.

Pihak-pihak yang terlibat dalam amandemen tampaknya belum memiliki pandangan bahwa pengujian dapat dimulai sejak awal, ketika rancangan undang-undang belum disahkan. Belum terbukanya diskursus ini mungkin dipengaruhi oleh tidak berkembangnya diskursus legislasi secara teoretis dan praktik selama pemerintahan Orde Baru. Proses legislasi selama Orde Baru berlangsung tanpa dinamika sehingga Indonesia tidak memiliki isu-isu legislasi yang dapat menjadi pemantik pengembangan diskursus legislasi.<sup>326</sup> Padahal sebagai negara yang menganut sistem *civil law*, legislasi undang-undang memiliki peran penting sebagai hulu dari berjalannya prinsip negara hukum.

---

<sup>326</sup> Medelina K. Hendytio, Vidhyandika Djati Perkasa, dan Lina Alexandra, “Mengkaji Kebijakan tentang Akses dan Informasi serta Partisipasi Publik dalam Proses Legislasi: Belajar dari Singapura dan Filipina serta Rekomendasi Awal untuk DPR”, *Final Report Centre for Strategic and International Studies (CSIS)*, 2012, hlm. 16.

## Daftar Pustaka

### Buku

Afandi, Fachrizal. "The Indonesian Prosecution System: The Justice Postman at Work" dalam *The Politics of Court Reform Judicial Change and Legal Culture in Indonesia*, Melissa Crouch (Editor). Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

Afandi, Fachrizal. (Forthcoming). *Law and Politics in the Indonesia Prosecution Service: A Socio-Legal Studies on Prosecutorial Discretion*, Leiden University.

Agusman, Damos Dumoli. *Hukum Perjanjian Internasional Kajian Teori dan Praktik Indonesia*. Bandung: Refika Aditama, 2014.

Al'Afghani, M. M., Paramita, D., Mitchell, C., & Ross, K. *Review of Regulatory Framework for Local Scale "Air Limbah"*. Center for Regulation, Policy and Governance, Universitas Ibn Khaldun Bogor dan Institute for Sustainable Futures, 2015.

Al Araf, et.al. *Reformasi Peradilan Militer di Indonesia*. Jakarta: Imparsial, 2007.

Anwar, Dewi Fortuna. "The Habibie Presidency: Catapulting Towards Reform" dalam *Soeharto's New Order and its Legacy, Essays in Honour of Harold Crouch*, Edward Aspinall & Greg Feally (Editor), Canberra: ANU Press, 2010.

Arendt, Hannah. *The Human Condition*. Chicago & London: The University of Chicago Press, 1998.

Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006.

Asshiddiqie, Jimly. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Rajawali Pers 2010.

- Bedner, Adriaan. Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia: sebuah studi sosio-legal, terj. *Administrative Courts in Indonesia: a socio-legal study*. Jakarta: HuMa; Van Vollenhoven Institute; KITLV-Jakarta, 2010.
- Birks, Teresa. *Neglected Duty: Providing Comprehensive Reparations to the Indonesian "1965 Victims" of State Persecution*. New York: ICTJ, 2006.
- Berenschot, Ward, and Gerry Klinken, eds. *Citizenship in Indonesia: Perjuangan Atas Hak, Identitas dan Partisipasi*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2019.
- Bossche, Peter van den. *The Law and Policy of the World Trade Organization: Text, Cases and Materials*, Edisi kedua. Cambridge: Cambridge Press, 2008.
- Booyesen, Hercules. *Principles of International Trade Law as a Monistic System*, Edisi pertama revisi. Pretoria: Interlegal, 2007.
- Bruce, John W., and S. E. Migot-Adholla, eds. *Searching for Land Tenure Security in Africa*. Dubuque, Iowa: Kendall/Hunt, 1994.
- Budiarjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik, Edisi Revisi*. Jakarta: Gramedia, 2008.
- Budiawan, *Mematahkan Pewarisan Ingatan, Wacana Anti Komunis dan Politik Rekonsiliasi Pasca-Soeharto*. Jakarta: Elsam, 2004.
- Butt, Simon. *The Constitutional Court and Democracy in Indonesia*. Leiden; Boston: Brill Nijhoff, 2015.
- Collins, Cath, Katherine Hite, dan Alfredo Joignant (Editor). *The Politics of Memory in Chile: From Pinochet to Bachelet*. Boulder: First Forum Press, 2013.
- Degener, Theresia. "A Human Rights Model of Disability" dalam *Routledge Handbook of Disability Law and Human Rights*, Peter Blanck & Eilíonóir Flynn, eds., Routledge, 2017.

- Direktorat Analisa Peraturan Perundang-undangan. *Background Study: Pengintegrasian Kerangka Regulasi dalam RPJMN 2015-2019*. Jakarta: Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (PPN)/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2013.
- Direktorat Analisa Peraturan Perundang-undangan. *Pengintegrasian Kerangka Regulasi dalam RPJMN 2015-2019*. Jakarta: Bappenas, 2013.
- ELSAM, *Laporan Tahunan Kondisi Hak Asasi Manusia ELSAM Tahun 2011: Menuju Titik Nadir Perlindungan HAM Ketika Negara Kembali Menjadi Aktor Utama Pelanggaran HAM*. Jakarta: ELSAM, 2012.
- Feith, Herbert. *The Decline Of Constitutional Democracy In Indonesia*. Jakarta: Equinox Publishing, 2007.
- Firdaus, Syafari, et.al. *Ringkasan Eksekutif Penelitian dan Verifikasi Korban Pelanggaran Hak Asasi Manusia Peristiwa 1965/1966 di Kota Palu*. Palu: Bappeda Kota Palu, SKP HAM Sulteng, NHRF & AJAR, 2015.
- Friedman, Thomas L. *The Lexus and the Olive Tree: Understanding Globalisation, Edisi kedua*. New York: Anchor Books, 2000.
- Groves, Matthew & Alison Duxbury. "The Reform of Military Justice". dalam *Military Justice in the Modern Age*, Alison Duxbury & Matthew Groves (Editor). Cambridge: Cambridge University Press, 2016.
- Habermas, Jurgen. *Between Facts and Norms*. Cambridge, Mass: MIT Press, 1996.
- Hadjon, Philipus M. *Lembaga Tertinggi dan Lembaga-lembaga Tinggi Negara menurut Undang-Undang Dasar 1945* (Surabaya: Bina Ilmu, 1987).
- Hanani, Ismail (Editor), *Dinamika Perlindungan Hak Konstitusional Warga; Mahkamah Konstitusi sebagai Mekanisme Nasional Baru Pemajuan dan Perlindungan HAM*. Jakarta: Pustaka Masyarakat Setara, 2013.
- Hansen, Katrine Broch, Kathe Jepsen, dan Pamela Leiva Jacquelin. *The Indigenous World 2017*. Copenhagen: International Work Group for Indigenous Affairs, 2017.



- Hardiman, F. Budi. *Demokrasi Deliberatif: Menimbang 'Negara Hukum' dan 'Ruang Publik' Dalam Teori Diskursus Jürgen Habermas*, Kanisius, Yogyakarta, 2009.
- Hardiman, Fransisco Budi. *Kritik Ideologi*, Kanisius, Yogyakarta, 1990.
- Harman, Benny K. *Mempertimbangkan Mahkamah Konstitusi: Sejarah Pemikiran Pengujian UU terhadap UUD*. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2013.
- Hayner, Priscila B. *Setelah Otoritarianisme Berlalu: Esai-Esai Keadilan di Masa Transisi*. Jakarta: Elsam, 2001.
- Honneth, Axel. *The Struggle for Recognition: The Moral Grammar of Social Conflicts*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1995.
- Horowitz, Donald L. *Perubahan Konstitusi dan Demokrasi di Indonesia*, terj. *Constitutional Change and Democracy in Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014.
- Kelompok Kerja Penyusunan Naskah Akademik RUU tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas UU No. 12 Tahun 2011*. Jakarta: BPHN Kementerian Hukum dan HAM RI, 2016.
- Klinken, Gerry van, "Return of the sultans: The communitarian turn in local politics," dalam *The Revival of Tradition in Indonesian Politics: The Deployment of Adat from Colonialism to Indigenism 1st ed*, Jamie Davidson dan David Henley (Editor). London: Routledge, 2007.
- Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan. *Menolak Impunitas: Serangkaian Prinsip Perlindungan dan Pemajuan Hak Asasi Manusia Prinsip-Prinsip Hak Korban*. Jakarta: KontraS, 2005.
- Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan. *Menerobos Jalan Buntu : Kajian Terhadap Sistem Peradilan Militer di Indonesia : Mungkinkah Kita Semua, Warga Sipil dan Militer, diperlakukan Sama dan Sederajat?* Jakarta: KontraS, 2009.

- Kurnia, Titon Slamet. *Sistem Hukum Indonesia: Sebuah Pemahaman Awal*. Bandung: Mandar Maju, 2016.
- Lawang, Robert M.Z. *Konflik Tanah Di Manggarai, Flores Barat: Pendekatan Sosiologik*. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 1999.
- Lawson, Anna. *Disability and Equality Law in Britain: The Role of Reasonable Adjustment*. Hart Publishing, 2008.
- Lemelson, Robert & Annie Tucker. *Afflictions: Steps Toward a Visual Psychological Anthropology*. Los Angeles California: Palgrave Macmillan, 2017.
- Lev, Daniel S. "The Lady and the Banyan Tree: Civil Law Change in Indonesia", dalam *An Introduction to the Study of Comparative Law*, Indian Law Institute. Bombay: Tripathi, 1971.
- Lev, Daniel S. "Judicial Institutions and Legal Culture in Indonesia" dalam *Culture and Politics in Indonesia*, Claire Holt (Editor). Jakarta: Equinox Publishing, 2007.
- Lev, Daniel S. *The Transition to Guided Democracy: Indonesian Politics, 1957-59*. Singapore: Equinox Publishing, 2009.
- Lev, Daniel S. *Hukum dan Politik di Indonesia*. Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 2013.
- Lord, Janet E. & Rebecca Brown, "The Role of Reasonable Accommodation in Securing Substantive Equality for Persons with Disabilities: The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities" dalam *Critical Perspectives on Human Rights and Disability Law*, Marcia H. Rioux, Lee Ann Bassler & Melinda Jones eds. Martinus Nijhoff Publishers, 2011.
- MacIntyre, Alasdair. *After Virtue*. Nortre Dame, Indiana: University of Nortre Dame Press, 2007.
- Mahendra, A.A. Oka. *Pedoman Praktis Legal Drafting*. Malang: Setara Press, 2017.

- Mahfud MD., Moh. *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Press, 2010.
- Marjoto. *Kitab Undang-undang Hukum Pidana Tentara serta komentar-komentarnya lengkap pasal demi pasal*. Bogor: Politea, 1958.
- Muhtaj, Majda El. *Dimensi-Dimensi HAM*. Jakarta: Rajawali Press, 2008.
- Mutiara, Dali. *Kitab Undang-undang Hukum Pidana Tentara dan Hukum Disiplin Tentara Republik Indonesia* (Edisi ke-6). Jakarta: Pustaka Islam, 1962.
- Nasution, Adnan Buyung. *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional: studi kasus sosio-legal atas Konstituante 1956-1959*. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1995.
- Nifosi-Sutton, Ingrid. *The Protection of Vulnerable Groups under International Human Rights Law*. Routledge, 2017.
- Notess, Laura, Peter G Veit, Iliana Monterroso, Emmanuel Sulle, Anne M Larson, Anne-Sophie Gindroz, Julia Quaedvlieg, dan Andrew Williams. *The Scramble for Land Rights: Reducing Inequity between Communities and Companies*. World Resources Institute, 2018.
- Nussbaum, Martha C. *Frontiers of Justice: Disability, Nationality, Species Membership*. The Belknap Press of Harvard University Press 2007.
- OECD. "Government capacity to assure high quality regulation", dalam *OECD Reviews of Regulatory Reform: Indonesia 2012: Strengthening Co-ordination and Connecting Markets*. Paris: OECD Publishing, 2012. <https://doi.org/10.1787/9789264173637-6-en>.
- Otto, Jan Michiel, dan André Hoekema. *Fair Land Governance. How to Legalise Land Rights for Rural Development*. Leiden: Leiden University Press, 2012. Accessed May 20, 2019. <https://www.oapen.org/record/595092>.
- Panitia Penyusunan dan Penyempurnaan Sejarah Kejaksaan RI. *Lima Windu Sejarah Kejaksaan 1945-1985*. Jakarta: Kejaksaan Republik Indonesia, 1985.

- Pompee, Sebastian. Runtuhnya Institusi Mahkamah Agung terj. *The Indonesian Supreme Court, a study of institutional collapse*. Jakarta: Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan, 2012.
- Prinst, Darwan. *Peradilan Militer*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003.
- Pujileksono, Sugeng. *Perundang-undangan Sosial dan Pekerjaan Sosial: perspektif pemenuhan keadilan dan kesejahteraan masyarakat*. Malang: Setara Press, 2016.
- Pusat Perancangan Undang-Undang. *Pedoman Penyusunan Naskah Akademik*. Jakarta: Badan Keahlian DPR RI, 2017.
- Radaelli, Claudio M. dan Fabrizio de Francesco. “Regulatory Impact Assessment” dalam *The Oxford Handbook of Regulation*, Robert Baldwin, Martin Cave, dan Martin Lodge (Editor). Oxford: Oxford University Press, 2010.
- Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*. Bandung: Alumni, 1982.
- Ramdhaniaty, Nia, Mardha Tillah, Dahniar Andriani, dan Hariadi Kartodihardjo. “Belajar dari Proses Pra dan Paska Hutan Adat di Indonesia: Menuju Percepatan Hutan Adat yang Berkualitas (Analisis Tujuh Lokasi Hutan Adat).” Rimbawan Muda Indonesia, 2018.
- Ranciere, Jacques. *Disagreement: Politics and Philosophy*. Minneapolis-London: University of Minnesota Press, 1998.
- Ranciere, Jacques. “Democracies Against Democracy an Interview with Eric Hazan”, dalam *Democracy in What State?* Giorgio Agamben et.al (Editor). New York, Chichester, West Sussex: Columbia University Press, 2011.
- Rights and Resources Initiative. *Who Owns the World’s Land? (A Global Baseline of Formally Recognized Indigenous & Community Land Rights)*. Washington DC: RRI, 2015.
- Rioux, Marcia H. & Christopher A. Riddle, “Values in Disability Policy and Law: Equality” dalam *Critical Perspectives on Human Rights and Disability Law*, Marcia H. Rioux, Lee Ann Bassler & Melinda Jones eds. Martinus Nijhoff Publishers, 2011.

- Robet, Robertus. *Politik Hak Asasi Manusia dan Transisi di Indonesia: Sebuah Tinjauan Kritis*. Jakarta: Elsam, 2004.
- Robins, Steven L. *From Revolution to Rights in South Africa: Social Movements NGOs & Popular Politics After Apartheid*. Scottsville: University of Kwazulu – Natal Press, 2008.
- Robison, Richard & Vedi R. Hadiz. *Reorganising Power in Indonesia The Politics of Oligarchy in an Age of Markets*. London & New York: Routledge Curzon, 2004.
- Romeike, Sanya. *Transitional Justice in Germany After 1945 and After 1990*. Nuremberg: International Nuremberg Principles Academy, 2016.
- Rosensweig, F., E. Perez & A. Robinson. *Policy and Sector Reform to Accelerate Access to Improved Rural Sanitation*. Washington DC: World Bank, 2012.
- Safaat, Muchammad Ali, et.al. (n.d.). *Dinamika peradilan militer (kelembagaan, kewenangan, dan putusan)*.
- Salam, Moch. Faisal. *Hukum Acara Pidana Militer di Indonesia*. Bandung: Penerbit Mandar Maju, 1996.
- Salvetti, Maria, dan Guillem Canneva. “Water Sector Regulation in France: A Complex Multi-Model and Multi-Level Regulatory Framework” dalam *The Political Economy of Local Regulation. Studies in the Political Economy of Public Policy*, Asquer A., Becchis F., Russolillo D. (eds). London: Palgrave Macmillan, 2017.
- Sastry, T.S.N. *Human Rights of Vulnerable and Disadvantaged Groups*. University of Pune, 2012.
- Schur, Lisa, Douglas Kruse & Peter Blanck, *People with Disabilities: Sidelined or Mainstreamed?* Cambridge University Press, 2013.
- Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2000 Buku Enam*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR-RI, 2008.

- Setiyono, Budi & Bonnie Triyana (Editor). *Revolusi Belum Selesai, Kumpulan Pidato Presiden Soekarno 30 September 1965-Pelengkap Nawaksara*. Jakarta: Serambi, 2014.
- Sianturi, Sari Roels. *Hukum Pidana Militer di Indonesia*. Jakarta: Alumni AHM-PTHM, 1985.
- Sieghart, Paul. *The International Law of Human Rights*. Clarendon Press, 1983.
- Soegiri. *30 Tahun Perkembangan Peradilan Militer Di Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Indra Djaja, 1976.
- Sumartini, L. *Pembahasan Perkembangan Pembangunan Hukum Nasional Tentang Hukum Militer dan Bela Negara*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, 1995.
- Sundhaussen, Ulf. *Politik Militer Indonesia 1945-1967 Menuju Dwi Fungsi ABRI*. Jakarta: Lembaga Penelitian, Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial LP3ES, 1986.
- Tamanaha, Brian Z. "A Concise Guide of the Rule of Law," dalam *Relocating the Rule of Law*, Gianluigi Palombella & Neil Walker, eds. Hart Publishing, 2009.
- Teitel, Ruti G., *Keadilan Transisional: Sebuah Tinjauan Komprehensif*. Jakarta: Elsam, 2004.
- Tim Advokasi Kebenaran dan Keadilan, *Kesimpulan Perkara Permohonan No. 006/PUU-IV/2006, Perkararan Pengujian UU No.27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi*. Jakarta: LBH Jakarta, 2006.
- Tim Penyusun Direktorat Perdagangan, Perindustrian, Investasi dan HKI, Direktorat Jenderal Multilateral, Kementerian Luar Negeri, *Sekilas World Trade Organization*. Jakarta: Direktorat Jenderal Multilateral, Kementerian Luar Negeri, 2013.

- Tim Penyusun Revisi Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *Buku I Latar Belakang, Proses, dan Hasil Perubahan UUD 1945 (Edisi Revisi)*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.
- Tim Penyusun Revisi Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *Buku II Sendi-Sendi/Fundamental Negara (Edisi Revisi)*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.
- Tim Penyusun Revisi Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan Jilid 1 (Edisi Revisi)*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.
- Tim Penyusun Revisi Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *Buku VI Kekuasaan Kehakiman (Edisi Revisi)*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.
- Ubink, Janine M., André J. Hoekema, and Willem J. Assies, eds. *Legalising Land Rights: Local Practices, State Responses and Tenure Security in Africa, Asia and Latin America*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2009. Accessed May 20, 2019. <http://dare.uva.nl/aup/nl/record/323549>.
- Van Vollenhoven Instituut voor Recht en Bestuur. *Masa Depan Hak-Hak Komunal atas Tanah: Beberapa Gagasan untuk Pengakuan Hukum*. Jakarta: Kerjasama Van Vollenhoven Institute, Universitas Leiden dan Bappenas, 2010.
- Verschuuren, Jonathan & Rob van Gestel, “Conclusions: a conditional yes to ex ante evaluation of legislation” dalam *The Impact of Legislation: A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation*, Jonathan Verschuuren (Editor), Leiden-Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2009.
- Wardani, Rahayu Setya, et.al. *Panduan Penerapan Analisis Dampak Regulasi di Lingkungan DPR-RI*. Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2008.

- Wardaya, Manunggal K. dan Awaludin Marwan, “Penerapan Ide Kesejahteraan Soepomo” dalam *Soepomo: Pergulatan Tafsir Negara Integralistik Biografi Intelektual, Pemikiran Hukum Adat, dan Konstitusionalisme*, Pustokum (Ed). Yogyakarta: Thafa Media, 2015.
- Wattimena, Reza A.A. *Melampaui Negara Hukum Klasik*. Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- Wintgens, Luc J. “Legislation as an Object of Study of Legal Theory: Legisprudence” dalam *Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation*, Luc J. Wintgens (Editor), Oregon: Hart Publishing, 2002.
- Wolfe, Stephanie. *The Politics of Reparations and Apologies*. New York, Heidelberg, Dordrecht, London: Springer, 2014.
- Xanthaki, Helen. “On transferability of legislative solutions: the functionality test” dalam *Drafting Legislation: A Modern Approach – in Memoriam of Sir William Dale*, Constantin Stefanou dan Helen Xanthaki (Editor), Hampshire, Burlington: Ashgate, 2008.
- Yamin, Muhamad. *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: Jajasan Prapantja, 1959.
- Yuliandri. *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik*. Jakarta: Rajawali Pers, 2009.
- Zen, A. Patra M. & Hendrik Dikson Sirait (Editor). *Balik Arah ke Era Kegelapan?: Nota Atas 3 RUU Disektor Keamanan (RUU Peradilan Militer, RUU Rahasia Negara, dan RUU KUHP)*. Jakarta: YLBHI dan Kemitraan, 2006.
- Zoelva, Hamdan. *Impeachment Presiden, Alasan Tindak Pidana Pemberhentian Presiden Menurut UUD 1945*. Jakarta: Konstitusi Press, 2014.



## Artikel Jurnal

- Alrasid, Harun “Hak Menguji dalam Teori dan Praktek,” *Jurnal Konstitusi* 1 No.1 (2004): 94-110.
- Anderson, Benedict. “Bung Karno and the Fossilization of Soekarno’s Thought”. *Indonesia* No. 74 (Oct. 2002): 1-19.
- Arie, Marthen. “An Approach of Legisprudence Theory to Assess the Quality of Local Regulation”. *Hasanuddin Law Review* 2 Issue 3 (2016): 371-384.
- Arizona, Yance, Malik Malik, dan Irena Lucy Ishimora. “Pengkakuan Hukum Terhadap Masyarakat Adat: Tren Produk Hukum Daerah Dan Nasional Pasca Putusan MK 35/ PUU-X/2012,” *Jurnal Outlook Epistema* (2017): 1-12.
- Aziz, Tamer Abdel, dan Indjy M. Shawket. “New strategy of upgrading slum areas in developing countries using vernacular trends to achieve a sustainable housing development,” *Energy Procedia* 6 (2011): 228-235.
- Bakker, Laurens. “Resource Claims between Tradition and Modernity,” *Borneo Research Bulletin* 36, no. 1 (2005): 29–50.
- Bakker, Laurens, dan Sandra Moniaga. “The Space Between: Land Claims and the Law in Indonesia,” *Asian Journal of Social Science* 38, no. 2 (2010): 187–203.
- Bartram, J., Charles, K., Evans, B., O’hanlon, L., & Pedley, S. “Commentary on community-led total sanitation and human rights: should the right to community-wide health be won at the cost of individual rights?” *Journal of water and health* 10 Issue 4 (2012): 499-503.
- Chambers, R. “Going to scale with community-led total sanitation: reflections on experience, issues and ways forward,” *IDS Practice Papers* 1 (2009): 01-50.
- Conard, Alfred F. “A Legislative Text: New Ways to Write Laws” *Statute Law Review* 6 Issue 3 (1985): 62-83

- de Paula, Felipe. "Reframing the Components of Legislative-Regulatory Policies: a Functional Proposal". *The Theory and Practice of Legislation* 5 Issue 3 (2017): 303-317.
- Echeverria, Gabriela. "Do Victims of Torture and Other Serious Human Rights Violations Have an Independent and Enforceable Right to Reparation?" *The International Journal of Human Rights* 16 No. 5 (June 2012): 698-716.
- Epstein, Lee, Jack Knight, & Olga Shvetsova, "The Role of Constitutional Courts in the Establishment of Democratic Systems of Government," *Law & Society Review* 35 No. 1 (2001): 117-164.
- Florijn, Nico. "The Instructions for Legislation in The Netherlands: A Critical Appraisal", *Legisprudence* IV No 2 (2010): 171-191.
- Flückiger, Alexandre. "Concluding Remarks: Can Better Regulation Be Achieved By Guiding Parliaments and Governments? How the Definition of the Quality of Legislation Affects Law Improvement Methods". *Legisprudence* 4 No. 2 (2010): 213–218.
- Fitzpatrick, Daniel. "'Best Practice' Options for the Legal Recognition of Customary Tenure." *Development and Change* 36, no. 3 (2005): 449–475.
- Gillespie, John "Public Discourse and Constitutional Change: A Comparison of Vietnam and Indonesia," *Asian Journal of Comparative Law* 11 (2016): 209-218.
- Galudra, Gamma. "Peran Migrasi dalam Perubahan Sistem Penguasaan dan pengelolaan Tanah di Jambi," *Digest Epistema* 6 (2016): 36-38.
- Hardiman, F. Budi. "Demokrasi Deliberatif: Model untuk Indonesia Pasca-Suharto?," *Basis* No. 11-12, tahun ke- 53 (2004).
- Harpham, T., & Stephens, C. "Policy directions in urban health in developing countries—The slum improvement approach," *Social Science & Medicine* 35 Issue 2 (1992): 111–120.

- Haryanto, B., & Sutomo, S. "Improving access to adequate water and basic sanitation services in Indonesia," *Reviews on Environmental Health* 27 Issue 4 (2012): 159-162.
- Hearman, Vanessa. "Contesting Victimhood in the Indonesian Anti-Communist Violence and Its Implications for Justice for the Victims of the 1968 South Blitar Trisula Operation in East Java," *Journal of Genocide Research* 19 No. 4 (2017): 512-529.
- Honneth, Axel. "Recognition and Justice, Outline of a Plural Theory of Justice," *Acta Sociologica* 47 No. 4 (2004): 351-364.
- Juliawan, B. Hari. "Solidaritas Tanpa Intimitas," *Basis* No. 11-12, tahun ke-53 (2004).
- Kanter, Arlene S. *The Development of Disability Rights under International Law: From Charity to Human Rights*. Routledge, 2015.
- Kapoor, Ilan. "Deliberative Democracy and the WTO," *Review of International Political Economy* 11 No. 3 (2004): 522–541.
- Karpen, Ulrich. "Regulatory impact assessment: current situation and prospects in the German Parliament." *Amicus Curiae* 2015.101 (2017): 14-19.
- Kirkpatrick, Colin dan David Parker. "Regulatory impact assessment and regulatory governance in developing countries," *Public Administration and Development: The International Journal of Management Research and Practice* 24 No. 4 (2004): 333-344.
- Krygier, Martin. "The Traditionality of Statutes" *Ratio Juris* 1 Issue 1 (1988): 20-39.
- Li, Tania Murray. "After the Land Grab: Infrastructural Violence and the 'Mafia System' in Indonesia's Oil Palm Plantation Zones." *Geoforum* 96 (November 2018): 328–337.
- Macdougall, John A. "Patterns of Military Control in the Indonesian Higher Central Bureaucracy". *Indonesia* 33 (1982): 89–121.

Mahatama, Erizal dan Bagus Wicaksana. “Evaluasi Peraturan Menteri Perdagangan Nomor: 44/M-DAG/PER/9/2009 tentang Pengadaan, Distribusi, dan Pengawasan Bahan Berbahaya”. *Buletin Ilmiah Litbang Perdagangan* 8 Nomor 2 (2014): 291-314.

Maria Kyed, Helene. “The Politics of Legal Pluralism: State Policies on Legal Pluralism and Their Local Dynamics in Mozambique.” *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* 41, no. 59 (January 2009): 87–120.

Nalle, Victor Imanuel W. “Protection of the Rights of Sanitation in Indonesia (A Case Study in Malang Regency,” *JL Pol’y & Globalization* 58 (2017): 85-90.

Natabaya, H.A.S. “Peningkatan Kualitas Perundang-undangan (suatu pendekatan input dan output)”, *Jurnal Legislasi Indonesia* 4 No. 2 (2007): 176-179.

Owusu, George. “Social Effects of Poor Sanitation and Waste Management on Poor Urban Communities: a Neighborhood-Specific Study of Sabon Zongo,” *Accra. Journal of Urbanism* 3 (2010): 145-160.

Rahman, Noer Fauzi. “Masyarakat Hukum Adat Adalah Penyandang Hak, Subjek Hukum, Dan Pemilik Wilayah Adatnya.” *Wacana: Jurnal Transformasi Sosial* 30 (2014).

Rosser, Andrew. “Towards a Political Economy of Human Rights Violations in Post-New Order Indonesia,” *Journal of Contemporary Asia* 43 No. 2 (2013): 243-256.

Saraswati, Retno. “Problematika Hukum Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan,” *Jurnal Yustisia* 2 No. 3 (2013): 97-103.

Sudantra, I. Ketut. “Implikasi Keputusan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 276/KEP-19.2/X/2017 Terhadap Kedudukan Tanah Milik Desa Pakraman.” *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal)* 7, no. 4 (December 31, 2018): 546–564.

Sumardjono, Maria S.W, “Ikhwal Hak Komunal atas Tanah”, *Digest Epistema* 6 (2016): 4-6.

- Suryawati, Siti Hajar dan Radityo Pramoda. “Dampak Ekonomi Pemberlakuan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No. 2 Tahun 2015 Terhadap Aktivitas Usaha Nelayan Cantrang di Kota Probolinggo, Jawa Timur,” *Buletin Ilmiah Marina Sosial Ekonomi Kelautan dan Perikanan* 2 No. 2 (2016): 45-55.
- Suseno, Franz Magnis. “75 Tahun Jürgen Habermas,” *Basis* No. 11-12, tahun ke-53, (2004).
- Suska, “Prinsip Regulatory Impact Assessment dalam Proses Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan sesuai UU Nomor 12 Tahun 2011,” *Jurnal Konstitusi* 9 No. 2 (2012): 357-379.
- Tegnan, Hilaire. “Legal Pluralism and Land Administration in West Sumatra: The Implementation of the Regulations of Both Local and *Nagari* Governments on Communal Land Tenure.” *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* 47, no. 2 (May 4, 2015): 312–323.
- Trijono, Rachmat. Alternatif Model Analisis Peraturan Perundang-Undangan. *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 1 No. 3 (2012): 361-374.
- Van der Muur, Willem, dan Adriaan Bedner. “Traditional Rule as ‘Modern Governance’: Recognising The Ammatoa Kajang Adat Law Community.” *Mimbar Hukum - Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada* 28, no. 1 (February 15, 2016): 149-161.
- Voermans, Wim, Hans-Martien ten Napel, dan Reijer Passchier. “Combining efficiency and transparency in legislative processes.” *The Theory and Practice of Legislation* 3 No. 3 (2015): 279-294.
- Voermans, Wim. “To Measure is to Know: The Quantification of Regulation”, *The Theory and Practice of Legislation* 3 No. 1, (2015): 91-111.
- Warren, Carol. “Mapping Common Futures: Customary Communities, NGOs and the State in Indonesia’s Reform Era.” *Development and Change* 36, no. 1 (January 2005): 49–73.
- Willis, J. “Delegatus non potest delegare.” *Can. B. Rev.* 21 (1943): 257-264.

Wintgens, Luc J. "Legisprudence as a New Theory of Legislation", *Ratio Juris* 19 Number 1 (2006); 1-25.

Xanthaki, Helen. "An Enlightened Approach to Legislative Scrutiny: Focusing on Effectiveness". *European Journal of Risk Regulation* 9 Issue 3 (2018): 431-444.

Zakaria, R. Yando. "Strategi Pengakuan dan Perlindungan Hak-Hak Masyarakat (Hukum) Adat: Sebuah Pendekatan Sosio-Antropologis." *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan* 2, no. 2 (November 30, 2016): 133-150.

Zurbuchen, Mary S. "History, Memory, and the 1965 Incident in Indonesia," *Asian Survey* 42 No. 4 (July/August 2002): 564-581.

## Makalah

Arizona, Yance. "The Impact of Legalizing Customary Land Tenure in a Last Decade of Indonesian Law Reform," Makalah, dipresentasikan di *14<sup>th</sup> Global Conference of the International Association for the Study of the Commons (IASC 2013)*, Mount Fuji, Jepang. 3-7 Juni 2013.

Mahfud MD, Moh. "The Role of the Constitutional Court in the Development of Democracy in Indonesia", dipresentasikan di *the World Conference on Constitutional Justice*. Cape Town, January 23 – 24, 2009.

Nasution, Adnan Buyung & University of Melbourne. *Asian Law Centre 2011 Toward Constitutional Democracy in Indonesia*. Asian Law Centre, Melbourne Law School, The University of Melbourne, [Melbourne], 2011.

Semendawai, A.H, "Relasi Antara KKR dan Badan Peradilan di Indonesia: Mencari Format Hubungan Ideal untuk Pemberian Keadilan bagi Korban", *Working Paper*, ELSAM, Jakarta, 2005.

Simarmata, Rikardo. "Menyongsong Berakhirnya Abad Masyarakat Adat: Resistensi Pengakuan Bersyarat", Makalah dipresentasikan di *the International Advocacy and Capacity Building for Indigenous Peoples in Indonesia*, Bali, Indonesia, 2004.

Zakaria, R. Yando. “Too Much Law Will Kill You: Dinamika Pembaruan Hukum Pengakuan Hak-Hak Masyarakat Adat Pasca\_Reformasi.” dipresentasikan pada Konferensi ke-5 Asosiasi Filsafat Hukum Indonesia, Surakarta, Indonesia, 2015.

Zakaria, R Yando. “Dinamika Pengakuan Hak-hak Masyarakat (Hukum) Adat: Kaya Kebijakan, Miskin Perubahan,” Makalah dipresentasikan pada Konferensi Tenurial 2017, 25-27 Oktober 2017.

## Laporan Penelitian/Tesis/Disertasi

Berita Kontras No: 01/I-III/2009

Fernida, Indria. “Calling for Truth About Mass Killings of 1965/6, Civil Society Initiatives in Revealing the Truth of Mass Killings of 1965/6 Under the Transitional Justice Framework in Indonesia”, Master Thesis, University of Oslo, 2014.

Goodfellow, Robert. “Sing Wis Ya Wis: What is Past is Past. Forgetting What it Was to Remember the Indonesian Killings of 1965,” Ph.D Thesis, Department of History University of Wollongong, 2003.

Hendytio, Medelina K. Vidhyandika Djati Perkasa, dan Lina Alexandra, “Mengkaji Kebijakan tentang Akses dan Informasi serta Partisipasi Publik dalam Proses Legislasi: Belajar dari Singapura dan Filipina serta Rekomendasi Awal untuk DPR”, *Final Report Centre for Strategic and International Studies (CSIS)*, 2012.

Hosen, Nadirsyah. “Reform of Indonesian Law in the Post-Soeharto Era (1998-1999)”, Ph.D Thesis, University of Wollongong, 2003.

Indrayana, Denny. “Indonesian Constitutional Reform 1999-2002, An Evaluation of Constitution-Making in Transition”, Ph.D Thesis, The University of Melbourne, 2005.

Meuwese, Anne. “Impact Assessment in EU Lawmaking”, PhD Thesis, Universiteit Leiden, 2008.

Nugraha, Safri, et.al, *Naskah Akademik Perubahan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004*. Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2009.

Prabowo, Rian Adhivira. “Contesting State’s Terror and History: Lessons from ALUR & PAB, 1965 Communities in Batang, Indonesia,” Master Thesis, Mahidol University, 2018.

Seidman, Robert B. “Strengthening Legislative Drafting Capacity in Indonesia”, diunduh dari [https://open.bu.edu/bitstream/handle/2144/29918/seidman\\_draft\\_proposals\\_indonesia\\_web.pdf?sequence=1](https://open.bu.edu/bitstream/handle/2144/29918/seidman_draft_proposals_indonesia_web.pdf?sequence=1)

Suh, Jiwon. “The Politics of Transitional Justice in Post-Suharto Indonesia”, Ph.D Thesis, The Ohio State University, 2012.

Wahyuningroem, Sri Lestari. “From State to Society: Democratisation and the Failure of Transitional Justice in Indonesia”, Ph.D Thesis, Australian National University, 2018.

## Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar 1945.

Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/ 2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia

Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1946 tentang Peradilan Tentara.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1947 tentang Kitab Undang-undang Hukum Pidana Militer.

Peraturan Darurat Tahun 1949 Nomor 46/MBKD/49.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1950 tentang Menetapkan Undang-Undang Darurat Tentang Hukum Acara Pidana Pada Pengadilan Tentara (Undang-Undang Darurat Nr. 17, Tahun 1950), sebagai Undang-Undang Federal.



Undang-Undang Darurat Nomor 16 Tahun 1950 tentang Susunan dan Kekuasaan Pengadilan Kejaksaan dalam Lingkungan Peradilan Ketentaraan.

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1982 tentang Ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan.

Undang-Undang Nomor 26 tahun 1997 tentang Kitab Undang-undang Hukum Disiplin Militer (KUHDM).

Undang-undang Nomor 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2011 tentang Ratifikasi *International Convention on the Rights of Persons with Disabilities*.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas.

Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1948 tentang Susunan dan Kekuasaan Pengadilan/Kejaksaan dalam Lingkungan Peradilan Ketentaraan.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Produk Hukum Daerah, sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018.

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 24 Tahun 2017 tentang Pedoman Materi Muatan HAM dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

## Instrumen Hukum Internasional:

Marakesh Agreement Establishing the World Trade Organization

Marakesh Declaration of 15 April 1994

World Trade Organization, *Guidelines for Arrangements of Relations with NGOs*, Document WT/L/162, 18 July 1996.

## Sumber Internet:

Apriando, Tommy. “Daerah Bulat Tolak Tambang Batubara MCM, Walhi Gugat Menteri Karena Keluarkan Izin Produksi.” Last modified September 3, 2018. diakses 15 Juli 2019. <https://www.mongabay.co.id/2018/03/09/daerah-bulat-tolak-tambang-batubara-mcm-walhi-gugat-menteri-karena-keluarkan-izin-produksi/>.

Arumningtyas, Lusya. “Penetapan Hutan Adat Hanya 1% Dari Realisasi Perhutanan Sosial.” *Mongabay Environmental News*. Diakses 8 November 2019. <https://www.mongabay.co.id/2019/03/27/penetapan-hutan-adat-hanya-1-dari-realisasi-perhutanan-sosial/>.

BRWA. “Statistik Pengakuan Wilayah Adat.” diakses 15 Juli 2019. [http://brwa.or.id/stats\\_pengakuan](http://brwa.or.id/stats_pengakuan).

Dirjen PSKL Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. “Perhutanan Sosial.” diakses 9 Juli 2019. <http://pkps.menlhk.go.id/>.

Hukum Online, “Putusan MK tentang UU KKR dianggap Ultra Petita,” [www.hukumonline.com/berita.asp](http://www.hukumonline.com/berita.asp) diakses tanggal 27 September 2019.

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, “Sejarah Komnas HAM”, [www.komnash-am.go.id](http://www.komnash-am.go.id), diakses pada 18 Agustus 2019.

Kompas. “Hutan Wehea Raih Penghargaan Internasional.” diakses 14 Juli 2019. <https://nasional.kompas.com/read/2008/10/22/09094242/hutan.wehea.raih.penghargaan.internasional>.

Tim Monitoring KontraS, “Persoalan penting HAM di Indonesia, [www.kontras.org/persoalan\\_penting\\_HAM\\_di\\_Indonesia.pdf](http://www.kontras.org/persoalan_penting_HAM_di_Indonesia.pdf) diakses pada tanggal 20 September 2019.

Warman, Kurnia. *Peta Perundang-undangan tentang Pengakuan Hak Masyarakat Hukum Adat*, 2014. [http://procurement-notice.undp.org/view\\_file.cfm?doc\\_id=392](http://procurement-notice.undp.org/view_file.cfm?doc_id=392).

World Trade Organization, [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/org6\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm), diakses tanggal 1 September 2015

<http://www.gresnews.com/berita/politik/70823-8-tahun-ruu-peradilan-militer-terkatung-katung-dpr-nantikan-inisiatif-pemerintah/>, diakses 15 April 2019.

<https://news.detik.com/berita/d-2343370/sengkarut-penyidikan-tpu-oknum-tni-saatnya-mengubah-uu-peradilan-militer>, diakses 15 April 2019.

<http://www.tribunnews.com/nasional/2013/08/28/bnn-dan-tni-gelar-rakor-ke-wenangan-pengusutan-tpu-serma-bw>, diakses 15 April 2019.

<https://news.detik.com/berita/2343440/dilema-penyidikan-kasus-pencucian-uang-oknum-tni-karena-uu-tidak-tegas/1>, diakses 15 April 2019.

<https://nasional.kompas.com/read/2019/02/12/22262381/rencana-penempatan-tni-aktif-di-jabatan-sipil-dinilai-tak-sesuai-agenda?page=all>, diakses 9 Juli 2019.

<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5b1dff26e1e66/reformulasi-keberadaan-peradilan-militer-di-indonesia-oleh--reda-manthovani/>, diakses 9 Juli 2019.

## Indeks

- bonum commune*, 2, 3  
 BPHN, 2, 11, 13, 14, 15, 16, 19, 20, 24  
*checks and balances*, 242, 252  
*compromised mechanism*, 62  
*delegated rule-making*, 220  
 deliberatif, 34, 35, 39, 40, 41, 45, 47, 48, 49, 51, 52  
 dominus litis, 122, 127  
 faktisitas, 36  
 Habermas, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 47, 48, 49, 53, 54  
 impunitas, 89, 92, 96, 116, 123, 125, 128  
*judicial review*, 67, 69, 231, 242, 243, 247, 248, 249, 251  
*Kampung Improvement Project*, 220  
 Komando Tunggal, 122  
 komunisme, 74, 88  
 kontrak sosial, 9, 179, 180, 181  
*Krijgsraad*, 110, 111  
 legislator, i, 17, 23, 146, 157, 158  
 Mahkamah Konstitusi, i, 3, 7, 66, 67, 69, 70, 82, 83, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 94, 102, 117, 129, 134, 212, 231, 234, 236, 243, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 255, 256  
 masyarakat adat, 3, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168  
 masyarakat sipil, 2, 34, 40, 41, 42, 49, 50, 52, 65, 107, 108, 109, 114, 115, 116, 119, 123, 124, 128  
 metodologi legislasi, 2  
*Millenium Development Goals*, 2017  
 naskah akademik, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 22, 23, 24, 137, 154, 253  
 Nawacita, 66  
 Oditur, 119, 120, 121, 126, 127  
 oportunitas, 127  
 Orde Baru, 10, 57, 58, 60, 61, 62, 63, 64, 66, 67, 71, 72, 73, 74, 79, 81, 106, 114, 115, 117, 134, 166, 231, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 252, 253, 254  
 otonomi daerah, 174, 197  
 Pemerintah Daerah, 136, 137, 146, 156, 174, 175, 176, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 201, 202, 211, 216  
 Pengadilan Militer, 108, 111, 116  
 penyandang disabilitas, 3, 175, 176, 177, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202  
*phronesis*, 15, 22  
 pidana militer, 3, 106, 107, 108, 109, 110, 114, 116, 119, 120, 122, 126, 127  
*rechtsstaat*, 245, 246  
 Ruang publik, 40, 41, 42, 43, 49  
 sanitasi, 206, 208, 209, 210, 213, 214, 215, 216, 219, 220, 221, 222, 223  
*self determination*, 241  
 STBM, 209, 222, 223, 224, 228  
 tenurial, 135, 136, 137, 138, 140, 145, 148, 149, 152, 162, 163, 164, 165  
 uji materiil, 87, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 250, 252, 253  
*Unity of Command*, 122, 124, 127  
*universal access*, 207  
 validitas, 36, 138  
 WTO, 2, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 44, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 54

## Tentang Penulis

**Nany Suryawati** adalah dosen Fakultas Hukum Universitas Katolik Darma Cendika. Ia menyelesaikan studi sarjana hingga doktoralnya di Universitas Surabaya dan Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya. Ia mengampu mata kuliah Hukum Acara Mahkamah Konstitusi. Beberapa tulisannya telah diterbitkan di beberapa jurnal maupun dipresentasikan di beberapa konferensi.

**Victor Imanuel W. Nalle** adalah dosen Fakultas Hukum Universitas Katolik Darma Cendika. Ia menempuh studi sarjana hukum dan magister hukumnya di Universitas Brawijaya dan Universitas Airlangga. Ia tertarik dengan isu perundang-undangan dan filsafat hukum. Beberapa artikelnya terkait dua isu tersebut telah dipublikasikan di beberapa jurnal maupun buku. Publikasi dalam buku atau *book chapter* antara lain: *Menggagas Hukum Berbasis Rasionalitas Komunikatif* (2010), “Konstruksi Moralitas dalam Hukum melalui Diskursus” dalam *Refleksi dan Rekonstruksi Ilmu Hukum* (2012), *Konsep Uji Materiil: Kajian Pembentukan dan Uji Materiil Peraturan Kebijakan di Indonesia* (2013).

**Manuel Simbolon**, adalah seorang Advokat, Kurator & Pengurus. Gelar Sarjana Hukum diraihinya dari Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. Ia menyelesaikan Magister Hukum di Fakultas Hukum Universitas Indonesia dengan konsentrasi Hukum Perdagangan Internasional. Sebagai seorang advokat, Manuel juga berkesempatan untuk bekerja langsung di bawah bimbingan Dr. Harry Elias, salah seorang partner pada kantor hukum *Cravath, Swaine, and Moore*, kantor hukum terbesar dan tertua di New York, Amerika Serikat. Manuel adalah seorang advokat yang banyak menangani perkara litigasi di bidang Sengketa Komersial, Kepailitan & Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU), Kekayaan Intelektual, dan Tindak Pidana Korupsi. Selain itu, ia juga berpengalaman menangani sengketa bisnis internasional di beberapa arbitrase internasional seperti *Singapore International Arbitration Center* (SIAC), *Kuala Lumpur Regional Centre for Arbitration* (KLRC), dan *Asian International Arbitration Centre* (AIAC). Saat ini, Manuel tergabung sebagai *Senior Associate* pada kantor advokat Siregar Setiawan Manalu Partnership (SSMP), salah satu kantor advokat litigasi ter-

besar di Indonesia. Manuel adalah anggota Perhimpunan Advokat Indonesia (PERADI), dan anggota Asosiasi Kurator dan Pengurus Indonesia (AKPI). Penulis dapat dihubungi melalui email: manuel.simbolon@ssmp.co dan manuelsingbolon@yahoo.co.uk

**Rian Adhivira Prabowo** menyelesaikan sarjana dan magister ilmu hukum di Universitas Diponegoro, sarjana ilmu psikologi di Universitas Katolik Soegijapranata, dan *Master of Arts* bidang HAM di *Institute of Human Rights and Peace*, Mahidol University Thailand. Sempat aktif di Satjipto Rahardjo Institute (2012-2017) dan kini bekerja sebagai tenaga pengajar di Universitas Nahdlatul Ulama Indonesia Jakarta untuk mata kuliah Sosiologi Hukum, Filsafat Hukum, Hukum Progresif, serta Hukum dan HAM.

**Putu Bravo Timothy** adalah pendiri THEY Partnership. Ia sebelumnya *Senior Lawyer* pada SS.Co Advocates sejak 2013. Ia menempuh studi sarjana hukum dan magister hukum di Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. Saat menempuh studi magister hukum, ia menjadi Officer Youth Program di *American Friends Service Committee (AFSC)* Indonesia, sebuah lembaga internasional yang bergerak di bidang kemanusiaan dan berkantor pusat di Philadelphia, Amerika Serikat. Saat ini ia juga menjadi salah konsultan di Justica.com.

Selama menjadi advokat berpengalaman menangani beberapa perkara, seperti uji materiil UU Pajak Pertambahan Nilai, akuisisi PT. Cipaganti Citra Graha, Tbk, PT. Bakrie Swasakti Utama, serta permasalahan hukum beberapa korporasi lainnya.

**Fachrizal Afandi** adalah dosen di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya (FH UB) Malang, tempat ia mengajar beberapa mata kuliah seperti Hukum Acara Pidana, Hukum Pidana, Pengantar Ilmu Hukum, Kriminologi dan Antropologi Hukum. Saat ini ia sedang menyelesaikan studi doktoral di Fakultas Hukum Universitas Leiden Belanda dengan fokus penelitian tentang Kejaksaan dan Sistem Peradilan Pidana dalam perspektif sosio-legal. Fachrizal menyelesaikan gelar sarjana dan magister hukumnya di Universitas Brawijaya, selain juga menerima gelar sarjana dari Fakultas Psikologi Universitas Islam Negeri Malang. Sejak tahun 2015 hingga saat ini Fachrizal dipercaya

menjadi Direktur Eksekutif Pusat Pengembangan Riset Sistem Peradilan Pidana (PERSADA UB) setelah sebelumnya aktif menggawangi Biro Konsultasi dan Bantuan Hukum (BKBH) dan Pusat Pengembangan Studi Sosio-Legal (PPSL) FH UB. Selain aktif menulis di beberapa jurnal, buku di level nasional dan internasional, dia juga cukup aktif menuangkan gagasan/opininya yang tersebar di media/surat kabar nasional. Fachrizal dapat dihubungi melalui email di [fachrizal@ub.ac.id](mailto:fachrizal@ub.ac.id) atau di [www.fachrizal.lecture.ub.ac.id](http://www.fachrizal.lecture.ub.ac.id).

**Tody Sasmitha Jiwa Utama** (Tody) adalah pengajar di Departemen Hukum Adat Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. Ia mengajar mata kuliah Hukum Adat; Keekerabatan dan Perjanjian Adat; serta Hukum dan Masyarakat. Disamping itu, Tody merupakan Ketua Unit Riset dan Publikasi FH UGM, Editor in Chief “Mimbar Hukum” serta peneliti di Pusat Kajian Hukum Adat “Djojodigoeno” FH UGM. Tody juga sempat menjadi *research fellow* di beberapa organisasi masyarakat sipil dan lembaga riset seperti: HUMA, SAPDA, Epistema Institute dan PSKP UGM.

Tody tertarik dengan isu-isu sosio-legal seperti hukum dan kelompok rentan, pluralisme hukum dan antropologi hukum. Belakangan ini Tody tengah menekuni riset mengenai politik pengakuan masyarakat adat, hak tenurial masyarakat adat, dan rekonstruksi negara atas adat pasca-reformasi. Artikel yang berjudul “*Impediments in Establishing Adat Villages: A Socio-Legal Examination of the Indonesian Village Law*” akan terbit di *The Asia-Pacific Journal of Anthropology* pada akhir November 2019. Beberapa publikasinya lainnya dapat diakses pada <https://ugm.academia.edu/todysasmitha>. Tody dapat dihubungi melalui [tody\\_sasmitha@ugm.ac.id](mailto:tody_sasmitha@ugm.ac.id).

**Umbu Rauta** adalah Dosen dan Direktur Pusat Studi Hukum & Teori Konstitusi FH UKSW dengan kompetensi di bidang Hukum Tata Negara, Hukum Administrasi Negara, Hukum Acara Peradilan Ketatanegaraan, Perancangan Hukum dan Hukum Pemerintahan Daerah. Memperoleh gelar Doktor Ilmu Hukum dari Universitas Diponegoro tahun 2015, telah mempublikasikan karya ilmiah dalam bentuk buku di antaranya: Otonomi Daerah; Perkembangan Pemikiran, Pengaturan dan Pelaksanaan (Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003), Perkembangan Pengaturan Fungsi Pengawasan DPR RI (FH UKSW, Salatiga, 2015), Konstitusionalitas Pengujian Peraturan Daerah (Genta Publishing, Yogyakarta, 2016). Sedangkan beberapa artikel terkini yaitu: Telaah

Teoretis dan Yuridis Tukar Menukar Barang Milik Daerah dengan Swasta (Jurnal *Ius Quia Iustum* FH UII, Yogyakarta, Vol. 24 No. 2, 2017), *E-Government* Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Indonesia (Jurnal Masalah-Masalah Hukum FH Undip, Semarang, Vol. 46 No. 2, 2017), Hukum Internasional Sebagai Alat Interpretasi Dalam Pengujian Undang-Undang (Jurnal Konstitusi, Vol. 15 No. 1, 2018), dan *Revitalization of Adat Law as an Instrument of Social Engineering in Central Sumba* (Jurnal Dinamika Hukum, FH Unsoed, Vol. 18 No. 3, 2018). Email: [umburauta@yahoo.com](mailto:umburauta@yahoo.com).

**Indirani Wauran** adalah Dosen Fakultas Hukum UKSW dengan kompetensi di bidang Hukum Perdata, Hukum Kontrak, Hukum Kekayaan Intelektual dan Perancangan Hukum. Memperoleh gelar Magister Hukum dari FH UKSW tahun 2014, telah mempublikasi beberapa karya dalam wujud artikel, di antaranya Tumpang-Tindih Pengaturan Bentuk Tiga Dimensi Dalam Undang-Undang Merek Dan Undang-Undang Desain Industri (Jurnal *Ius Quia Iustum* FH UII, Yogyakarta, Vol. 26 No. 1, 2019); Menembus Rahasia Bank Terkait Harta Bersama dalam Perkawinan (Jurnal Refleksi Hukum FH – UKSW Vol. 2 No. 1, 2017); Confusion dan Pembatalan Merek oleh Pengadilan (Jurnal *Mimbar Hukum UGM*, Volume 27, Nomor 2, Juli 2015); Hak Kekayaan Intelektual Sebagai Benda: Penelusuran Dasar Perlindungan HKI di Indonesia (Jurnal Refleksi Hukum FH – UKSW edisi April 2015) Email: [indirani.wauran@uksw.edu](mailto:indirani.wauran@uksw.edu)

**Titon Slamet Kurnia** adalah Dosen Fakultas Hukum UKSW dengan kompetensi di bidang Hukum Tata Negara, Hak Asasi Manusia, Teori Konstitusi. Memperoleh gelar Doktor Ilmu Hukum dari Universitas Airlangga tahun 2014. Beberapa publikasi buku: Konstitusi HAM (Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2014), Interpretasi HAM oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia: The Jimly Court 2003-2008 (CV. Mandar Maju, Bandung, 2015; Cet. III 2018), Penyelesaian Pelanggaran HAM di Indonesia: Pilihan Upaya Hukum untuk Reparasi terhadap Korban (PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2017). Sementara publikasi jurnal meliputi: “Peradilan Konstitusional oleh Mahkamah Agung melalui Mekanisme Pengujian Konkret (Jurnal Konstitusi, Vol. 16, No. 1, 2019); Mahkamah Konstitusi sebagai Election Court: Refleksi Teoretis (Refleksi Hukum, Vol. 3, No. 1, 2018); Internalisasi Standar HAM Internasional dalam Pengujian Undang-Undang oleh Mahkamah Konstitusi (Mimbar Hukum, Vol. 28, No. 2, 2016); Mahkamah Konstitusi



dan Hak untuk Bebas dari Perlakuan Diskriminasi (Jurnal Konstitusi, Vol. 12, No. 1, 2015), Mahkamah Konstitusi sebagai Human Rights Court (Vol. 11, No. 1, 2014). Email: [titonslamet@gmail.com](mailto:titonslamet@gmail.com).

**Martika Dini Syaputri** adalah dosen Fakultas Hukum Universitas Katolik Darma Cendika. Ia menempuh studi sarjana hukum dan magister hukumnya di Universitas Katolik Darma Cendika dan Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya. Saat ini mengampu mata kuliah Hukum Lingkungan. Beberapa artikelnya terkait hukum lingkungan telah dipublikasikan di beberapa jurnal.





# MENUJU LEGISLASI BERKUALITAS

POKOK PIKIRAN UNTUK  
LEGISLASI INDONESIA

---

Proses legislasi sebagai sebuah sistem dengan mekanisme yang panjang tentunya tidak hanya hanya mengandalkan teknokrat-teknokrat di kelembagaan negara. Partisipasi publik juga perlu dimunculkan dan dijaga kualitasnya. Polemik RKUHP dan RUU lainnya menjelang berakhirnya pemerintahan periode 2014-2019 menunjukkan kesan ada yang terlewatkan oleh pemerintah dalam aspek partisipasi publik sehingga muncul respon yang begitu keras dari masyarakat sipil.

Persoalan partisipasi publik tersebut berkaitan dengan metodologi legislasi yang di dalamnya ada persoalan metode riset serta deliberasi yang belum tuntas di Indonesia. Indonesia telah memiliki Badan Keahlian DPR RI dan Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN). Namun persoalan metode riset legislasi seperti belum menjadi arus utama dalam wacana legislasi.

Di sisi lain, persoalan deliberasi juga perlu dituntaskan. Apa formulasi yang tepat untuk mendeliberasikan isu-isu penting dalam legislasi? Bagaimana subjek ditempatkan layaknya sebagai subjek dalam deliberasi legislasi? Minimnya ruang publik politis ternyata merupakan akar masalah yang pelik dalam persoalan deliberasi. Apakah Indonesia juga punya peluang untuk menciptakan ruang publik politis yang dapat memberi ruang bagi argumentasi terbaik?



Pusat Kajian Konstitusi dan Pancasila  
Universitas Katolik Darma Cendika

Gedung Vidya Loka UKDC, Lantai 4  
Jl. Dr. Ir. H. Soekarno 201 Surabaya  
Tel: 031-5946482

ISBN 978-602-74902-1-6



9 786027 406216