

Revitalisasi Dewan Pertimbangan Presiden menjadi Dewan Negara sebagai Peradilan Tata Usaha Negara Tertinggi di Indonesia (Studi Komparasi Dewan Pertimbangan Presiden Negara Prancis)

Muhamad Sofian^{1*}, Aidul Fitriadi Azhari², Harun³

^{1,2,3}Universitas Muhammadiyah Surakarta, Surakarta, Indonesia

*email: sofianmuhamad4@gmail.com

DOI: <https://doi.org/10.37729/amnesti.v5i2.2847>

Submitted: Juni 2023

Revision: Juli 2023

Accepted: Agustus 2023

ABSTRAK

Kata Kunci:
*Dewan
Pertimbangan
Presiden,
Hukum Sipil,
Peradilan Tata
Usaha Negara*

Indonesia adalah negara yang menganut tradisi hukum sipil, akan tetapi pada faktanya Indonesia tidak menerapkan sepenuhnya. Hal itu disebabkan oleh tidak diterapkannya ciri dari tradisi hukum sipil yaitu peradilan administratif tertinggi seperti yang berlaku di Prancis dengan *Conseil d'État*. Indonesia memiliki lembaga yang serupa dengan *Conseil d'État* yaitu Dewan Pertimbangan Presiden (Wantimpres), namun Wantimpres tidak menjadi peradilan administrasi tertinggi. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis urgensi revitalisasi Wantimpres menjadi dewan negara sebagai Peradilan Tata Usaha Negara tertinggi serta implikasi dari revitalisasi dengan mengkomparasikan antara Wantimpres Indonesia dan *Conseil d'État* yang ada di Prancis. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa urgensi revitalisasi Wantimpres menjadi dewan negara pada prinsipnya mengembalikan kedudukan Wantimpres ke posisi original sebagai lembaga tinggi negara serta diberikan kewenangan untuk mengadili Perkara kasasi Tata Usaha Negara sebagaimana yang praktikan di Prancis. Selanjutnya, revitalisasi Wantimpres akan berimplikasi pada terjadinya amandemen Undang-Undang Dasar 1945, Perubahan kewenangan Mahkamah Agung dan kedudukan Peradilan Tata Usaha Negara serta perubahan pada komposisi Hakim Mahkamah Konstitusi yang harus memiliki kualifikasi ahli dalam bidang perkara administrasi dan peraturan

 perundang-undangan.

ABSTRACT

Keywords:
Presidential
Advisory
Council,
Civil Law,
State
Administrative
Court

Indonesia is a country that adheres to the tradition of civil law, but in fact Indonesia does not fully implement it. This is due to the non-application of the hallmark of the civil law tradition, namely the highest Administrative Court as it applies in France with the Conseil d'État. Indonesia has a Presidential Advisory Council (Wantimpres) which has similarities with Conseil D'Etat, but the presidential advisory council does not have the authority of the Cassation Administrative Court. This study aims to analyze the urgency of revitalizing the presidential advisory council to become a state council as the highest State Administrative Court and the implications of revitalization by comparing between the Indonesian presidential advisory council and the Conseil d'État in France. The research method used is normative legal research. The results showed that the urgency of revitalizing the presidential advisory council into a state council in principle returned the position of Wantimpres to its original position as a high state institution and was given the authority to adjudicate State Administrative Cases at the cassation level as is practiced in France. Furthermore, the revitalization of the presidential advisory council will have implications for amendments to the 1945 Constitution, changes in the authority of the Supreme Court and the position of the State Administrative Court and changes to the composition of Constitutional Court Judges who must have expert qualifications in administrative cases and laws and regulations.

1. PENDAHULUAN

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik, dan kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang (Khambali, 2012). Bentuk negara dan kedaulatan diatur dalam Pasal 1 Ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945). Indonesia adalah negara yang menganut sistem negara hukum yang dikenal dengan istilah “*negara hukum*”. Istilah negara hukum terdapat UUD 1945 Pasal 1 Ayat (3) tersebut bersumber dari rumusan dalam Penjelasan UUD 1945. Meskipun memiliki perbedaan dengan istilah “*negara berdasar atas hukum*” dalam Penjelasan UUD 1945, akan tetapi istilah “*negara hukum*” dalam penjelasan UUD 1945 jelas mengacu pada konsep *Rechtsstaat* (Azhari, 2012).

Konsep Negara Hukum dalam tradisi hukum barat mengenal dua tipe negara hukum yaitu *Rechtstaat* dan *Rule of law*. Tipe negara hukum *Rechtstaat* berkembang pada tradisi hukum Eropa Kontinental, sementara *Rule of law* berkembang pada tradisi hukum Anglo Saxon (Nur, 2023). Konsep Negara Hukum memiliki tiga tujuan utama, yaitu *pertama* melindungi masyarakat dari anarki dan kekacauan; *kedua*, memberikan kesempatan kepada rakyat untuk merencanakan urusan-urusan mereka berdasarkan pertimbangan rasional bahwa mereka dapat mengetahui konsekuensi legal dari segala aktivitas yang akan dilakukannya dan *ketiga*, memberikan jaminan kepada masyarakat dari segala macam bentuk kesewenang-wenangan (Triwahyuningsih, 2017).

Secara historis, Indonesia mewarisi *civil law traditional* atau biasa dikenal dengan tradisi hukum sipil. Tradisi hukum sipil memiliki tiga karakteristik yaitu *pertama*, adanya system kodifikasi, *kedua*, hakim tidak terikat dengan preseden atau doktrin *stare decicis*, sehingga undang-undnaga menjadi rujukan hukum yang utama, dan *ketiga*, sistem peradilannya bersifat *inkusitorial*. Pada negara yang menganut sistem hukum sipil pasti memiliki ciri yaitu adanya Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) yang bersifat khusus dan terpisah dari peradilan umum (Aulia & Al-Fatih, 2018). Pemisahan tersebut tidak hanya pada tingkat pertama dan banding, tetapi juga pada tingkat kasasi. Misalnya di Prancis yang memisahkan peradilan umum tertinggi (*Cour de Cassation*) atau Mahkamah Kasasi, dan *Conseil d'État* sebagai peradilan administrasi pada tingkat kasasi (Dani, 2018).

Konsep peradilan administrative yang dikenal dalam tradisi hukum sipil sudah dipraktekan di beberapa negara yang menganut sistem hukum sipil, seperti Prancis dan Belanda. Prancis memiliki lembaga pengadilan administrasi untuk tingkat kasasi yang dikenal dengan *Conseil d'État* (Mahakamah Kasasi). Sementara negara belanda memiliki lembaga yang serupa yang serupa yang dikenal dengan *Raad van State*. Peradilan adminitrasi baik di Belanda dan Prancis memiliki kewenangan yaitu mengadili perkara Tata usaha Negara (TUN) untuk tingkat kasasi.

Indonesia sebagai negara hukum lebih diidentikan dengan konsep negara hukum *Rechtsstaat* sebagaimana yang berkembang dinegara Eropa Kontinental. Selain itu, Indonesia adalah negara menganut tradisi hukum sipil (*civil law traditional*). Pada penerapannya, Indonesia belum sepenuhnya menerapkan tradisi hukum sipil sebagaimana yang diterapkan di Prancis. Hal itu disebabkan oleh adanya pengadilan administrasi yang tidak terpisah tetapi

berada dibawah Mahkamah Agung yang juga menangani peradilan pidana dan perdata (Mahbub, 2012).

Dewan Pertimbangan Presiden (Wantimpres) merupakan lembaga pengganti Dewan Pertimbangan Agung (DPA). Pra-amandemen UUD 1945 presiden memiliki lembaga sebagai Penasihat Presiden yang disebut dengan DPA berkedudukan dalam Konstitusi Pasal 16 UUD 1945. DPA Berguna untuk memberikan nasihat kepada Presiden. Pasca reformasi, DPA Kemudian dihapus dari konstitusi dan digantikan dengan Wantimpres hal ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2006 tentang Dewan Pertimbangan Presiden (UU Wantimpres). Presiden dalam menjalankan tugasnya membutuhkan pertimbangan-pertimbangan dan langkah-langkah yang matang dalam hal ini presiden tidak menjalankan fungsi eksekutif dengan sendiri. Oleh karena itu, perlu dibentuk suatu badan/lembaga khusus dalam upaya membantu presiden maka bentuklah lembaga Wantimpres.

Jika melihat tugas dan kewenangan dari lembaga Wantimpres Indonesia dan *Conseil d'État* Prancis maka ditemui kesamaan yaitu sama-sama menjadi Lembaga penasehat pemerintah. Akan tetapi kewenangan yang dimiliki *Conseil d'État* Prancis lebih kuat. Selain sebagai pensehat eksekutif juga menjadi lembaga pengadilan administrasi kasasi. Kewenangan tersebut tidak dimiliki oleh Wantimpres di Indonesia.

Conseil d'État Prancis mampu menjadi lembaga tertinggi dalam penyelesaian sengketa administrative. Fungsi dari peradilan administratif yaitu menangani persoalan (hukum) yang terjadi antara pemerintah di satu pihak dengan warganya di pihak lain (Tjandra, 2013). Kekhususan sistem peradilan tata usaha negara di Prancis dan Belanda adalah adanya struktur organisasi peradilan TUN yang berdiri sendiri dan terpisah dari peradilan umum, bahkan tidak termasuk dalam lingkungan kekuasaan yudikatif. Misalnya, sistem peradilan di Prancis terdiri dari peradilan umum tertinggi disebut dengan *Cour de Cassation* (Mahkamah Kasasi) yang menangani perkara pidana dan perdata saja, dan *Conseil d'État* sebagai lembaga yang menangani perkara administrative (Miarsa et al., 2021).

Berdasarkan pada alasan tersebut diatas maka dewan negara dinegara-negara Eropa memiliki peran yang sangat penting dalam mewujudkan negara hukum dan demokrasi yang kuat. Meskipun Indonesia menjadi salah satu negara yang menganut tradisi hukum sipil namun pada prakteknya tidak dijalankan sebagaimana mestinya. Oleh karena itu, Wantimpres Indonesia

sebagai Lembaga penasehat pemerintah diperlukan revitalisasi menjadi dewan negara dan menjelma sebagai lembaga Peradilan Administrasi tertinggi sebagaimana yang berlaku di Prancis.

2. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan adalah jenis penelitian hukum Normatif dengan mengkaji konsep hukum, teori dan aturan yang berkaitan dengan negara hukum, dewan negara dan peradilan administrasi. Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah *statute approach* atau menggunakan pendekatan perundang-undangan (Soekanto & Mamuji, 2011). Data diperoleh melalui studi kepustakaan dengan menggunakan bahan-bahan hukum primer dan sekunder yang relevan dengan permasalahan. Data yang dikumpulkan akan dilakukan analisis dengan metode deskriptif-analisis dengan memberikan uraian mengenai wacana negara hukum, dewan negara dan peradilan administrasi dengan mengkoparasikan lembaga Dewan Pertimbangan Presiden Indonesia dan *Conseil d'État* negara Prancis.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1 Konsep Dewan Negara (*Conseil d'État*) Prancis

Conseil d'État atau lebih dikenal dengan nama Dewan Negara merupakan lembaga penasihat yang berdiri sendiri (*independent*) untuk pemerintah, memberikan pendapat hukum, dan menjadi pengadilan administratif dan menyelesaikan persoalan publik pada tingkat tertinggi (kasasi) di Negara Prancis. Peran *Conseil d'État* dalam memberikan nasihat kepada Pemerintah melalui lima departemen khusus yaitu Departemen Dalam Negeri, Departemen Keuangan, Departemen Pekerjaan Umum, Departemen Sosial, dan Departemen Administrasi yang dibentuk pada tahun 2008.

Selain departemen-departemen yang bertugas memberikan nasihat kepada pemerintah dibawah *Conseil d'État*, adapula Majelis Umum dimana *Conseillers d'État* di bawah kepemimpinan Wakil Presiden *Conseil d'État*, yang berpartisipasi dalam penjabaran sebagian besar undang-undang dan peraturan Pemerintah. Dalam hubungan internasional *Conseil d'État* melalui departemen-departemennya melakukan koordinasi dalam upaya kerja sama Dewan Negara, baik bilateral maupun multilateral, dengan yurisdiksi asing atau asosiasi internasional, seperti Asosiasi Internasional Yurisdiksi Administratif Tertinggi

dan Asosiasi Dewan Negara dan Yurisdiksi Administratif Tertinggi Uni Eropa ([Conseil d'État, 2014](#)).

Conseil d'État sebagai pengadilan administrative yang menyelesaikan perselisihan antara badan public dengan warga negara dan/atau antar dua badan publik. Kewenangan yang dimiliki oleh *Conseil d'État* sebagai peradilan administrasi adalah mengadili atas perselisihan tentang kebebasan publik, kebijakan administratif, pajak, kebijakan publik, layanan sipil, kesehatan masyarakat, hukum lingkungan, dan lain sebagainya ([Bousta & Sagar, 2014](#)). Cara prinsip *Conseil d'État*, sebagai peradilan administratif tertinggi di Prancis, yang berguna untuk menjaga hubungan antara warga negara dan lembaga publik. *Conseil d'État* memiliki kewenangan untuk membatalkan atau merumuskan kembali keputusan yang dibuat oleh lembaga yang menjalankan kekuasaan eksekutif tidak hanya pada tingkat pusat melainkan juga pada tingkatan dibawahnya atau entitas yang menjalankan kekuasaan yang didelegasikan ([Cake, 1972](#)).

Peradilan Administratif yang dianut di Prancis dibagi menjadi tiga tingkatan yaitu Pengadilan administratif, pengadilan administratif banding, dan *Conseil d'État* memutuskan perselisihan antara pihak (individu, bisnis, asosiasi, serikat pekerja, dan lain-lain.) dan badan publik (negara, otoritas lokal, lembaga publik, dll). *Conseil d'État* adalah pengadilan administratif tertinggi di Prancis yang keputusannya bersifat final dan mengikat. *Conseil d'État* dapat memeriksa dan memutus suatu sengketa administrasi apabila banding tersebut bertentangan dengan otoritas administratif nasional ([Bignami, 2012](#)).

3.2 Konsep Dewan Pertimbangan Presiden Indonesia

Dewan Pertimbangan Presiden (Wantimpres) yang berasal dari Dewan Pertimbangan Agung (DPA) merupakan lembaga yang sudah didirikan sejak Hindia Belanda. Pada tahun 1836 Pemerintah Hindia Belanda telah mengeluarkan *Regeringsreglement* atau Undang-Undang Dasar Hindia Belanda yang didalamnya menyatakan adanya lembaga DPA dengan nama *Raad van Indie*. Keberadaan *Raad van Indie* berfungsi sebagai dewan penasehat bagi Gubernur Jendral Hindia Belanda. Lembaga yang serupa dengan *Raad van Indie* telah ada di beberapa Negara Eropa seperti Belanda dengan *Raad van Staat*, Prancis dengan *Le Conseil d'État* dan *Raad van State* di Belgia.

Sejak masa kemerdekaan hingga saat ini telah terjadi dinamika perubahan pada konstitusi. Indonesia telah memiliki empat macam Undang-Undang

Dasar yang pernah berlaku, yaitu: *pertama*, UUD 1945, yang berlaku pada tanggal 17 Agustus 1945 sampai tanggal 27 Desember 1949; *kedua*, Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS); *ketiga* UUD Sementara 1950, yang berlaku antara tanggal 17 Agustus 1950 sampai tanggal 5 Juli 1959; dan *keempat*, UUD 1945, yang berlaku lagi sejak dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Undang-Undang Dasar 1945 telah berlaku pada dua kurun waktu saat berlakunya keempat macam Konstitusi tersebut, dimana Kurun waktu pertama telah berlaku UUD 1945 sebagaimana diundangkan dalam Berita Republik Indonesia Tahun II Nomor 7, dan Kurun waktu kedua berlaku sejak presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit presiden 5 Juli 1959 hingga saat ini. Dengan Dekrit itulah, akhirnya dinyatakan berlakunya kembali UUD 1945. Keempat hal ini perlu diketahui karena adanya pergantian tersebut telah menimbulkan perubahan sistem pemerintahan, hingga akhirnya berimplikasi pada penerapan sistem pemerintahan dan kedudukan Dewan Pertimbangan Presiden hingga saat ini.

Pembentukan Dewan Pertimbangan Presiden terlihat pada konsideran faktual UU Wantimpres yang menyatakan, pembentukan Dewan pertimbangan presiden disebabkan presiden dalam menjalankan kewenangannya sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD memerlukan nasihat dan pertimbangan, yang bertujuan agar kebijakan yang ditetapkan sesuai dengan prinsip-prinsip hukum, demokrasi serta pemerintahan yang baik dalam rangka pencapaian tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam pembukaan UUD 1945. Sehingga pembentukan Wantimpres tersebut, tidak serta merta disebabkan oleh kebutuhan politik saja, melainkan memiliki dasar yuridis dengan tujuan bertujuan agar kebijakan yang ditetapkan sesuai dengan prinsip-prinsip hukum, demokrasi.

Pasal 2 UU Wantimpres menjelaskan bahwa kedudukan Wantimpres sebagai lembaga yang berkedudukan dibawah Presiden dan bertanggung jawab kepada Presiden. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa lembaga Wantimpres berada dibawah Presiden sehingga segala nasehat dan pertimbangan serta kerja bertanggungjawab kepada presiden. Pasal 4 UU Wantimpres mengatur tentang tugas dan fungsi. Dijelaskan bahwa pada Ayat (1) Dewan Pertimbangan Presiden bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan negara. Selain itu pada Ayat (2) dijelaskan tentang kewajiban Wantimpres,

dijelaskan bahwa Pemberian nasihat dan pertimbangan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) wajib dilakukan oleh Dewan Pertimbangan Presiden baik diminta maupun tidak diminta oleh Presiden. Sementara ayat (3) menjelaskan bahwa nasihat dan pertimbangan sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) disampaikan baik secara perorangan maupun sebagai satu kesatuan nasihat dan pertimbangan seluruh anggota dewan.

Penjelasan mengenai tugas dan fungsi tidak hanya termuat dalam Pasal 4, akan tetapi dalam Pasal 5 juga menegaskan bahwa dalam menjalankan tugasnya, Wantimpres melaksanakan fungsi nasihat dan pertimbangan yang terkait dengan pelaksanaan kekuasaan pemerintahan negara. Wantimpres juga tidak dibenarkan dalam beberapa hal, seperti memberikan keterangan kepada pihak lain. Hal ini sesuai dengan ketentuan pasal 6 Ayat (1) yang menjelaskan dalam menjalankan tugas dan fungsinya, anggota Wantimpres tidak dibenarkan memberikan keterangan, pernyataan, dan/atau menyebarluaskan isi nasihat dan pertimbangan kepada pihak mana pun. Sementara tentang melaksanakan tugas dan fungsinya, anggota Wantimpres atas permintaan Presiden dapat dilakukan dengan mengikuti sidang kabinet dan mengikuti kunjungan kerja dan kunjungan kenegaraan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 6 Ayat (2) UU Wantimpres.

3.3 Urgensi Revitalisasi Wantimpres menjadi Dewan Negara sebagai Peradilan Tata Usaha Negara Tertinggi

Pada negara yang menganut sistem hukum sipil (*civil law*) tentu memiliki ciri yaitu adanya PTUN yang bersifat khusus dan terpisah dari peradilan umum. Pemisahan tersebut tidak hanya pada tingkat pertama dan banding, tetapi juga pada tingkat kasasi. Negara-negara eropa yang menganut sistem hukum sipil seperti Prancis, Belanda atau belgia memiliki lembaga peradilan administratif, misalnya *Conseil d'État* di Negara Prancis yang mengadili perkara administratif ditingkat kasasi. Pengadilan Administratif memisahkan peradilan umum yang menangani perkara pidana dan perdata. Hal ini yang memberikan perbedaan antara system hukum *civil law* dan *cammon law*.

Ditinjau dari aspek historis, Indonesia adalah negara yang menganut tradisi hukum sipil (*civil law tradition*) yang ditranpalantasi dari negara Belanda. Menurut Aidul, Tradisi hukum sipil yang berkembang di Indonesia sudah melembaga sejak tahun 1848, terutama dalam sistem peradilan. Ciri hukum sipil salah satunya adalah adanya PTUN yang bersifat khusus dan

terpisah dari peradilan umum (Azhari, 2012). Akan tetapi, pada perkembangannya, PTUN di Indonesia tidak menjadi lembaga sendiri melainkan bernaung dibawah payung Mahkamah Agung. Hal ini berbeda dengan negara-negara penganut system hukum sipil di eropa.

Pasal 25 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman (UU Kehakiman) menjelaskan bahwa Badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung meliputi badan peradilan dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara. Pada prakteknya, PTUN) memutus perkara pada tingkat pertama dan banding untuk Pengadilan Tinggi TUN. Sementara pemeriksaan Kasasi di lakukan di Mahkamah Agung sebagai lembaga peradilan kasasi.

Mahkamah Agung adalah pengadilan negara tertinggi dari badan peradilan yang berada di dalam keempat lingkungan peradilan. Empat peradilan tersebut adalah peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha Negara (Sardari & Shodiq, 2022). Mahkamah Agung memiliki kewenangan yang besar dalam hal mengadili. Pada Pasal 20 Ayat (2) UU Kehakiman menjelaskan Mahkamah Agung berwenang, yaitu:

- a. Mengadili pada tingkat kasasi terhadap putusan yang diberikan pada tingkat terakhir oleh pengadilan di semua lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung, kecuali undang-undang menentukan lain;
- b. Menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang; dan
- c. Kewenangan lainnya yang diberikan undang-undang.

Berdasarkan Undang-Undang yang berlaku PTUN bukan pengadilan yang mandiri di luar kekuasaan kehakiman (yudisial), sehingga sistem penyelesaian sengketa tata usaha negara mengikuti pola penyelesaian sengketa perdata yang mengenal istilah pengadilan tingkat pertama, tingkat banding, kasasi dan peninjauan kembali. Dapat dilihat bahwa sistem peradilan di Indonesia menganut sistem *unity of jurisdiction* karena PTUN dijalankan oleh Mahkamah Agung, dimana sengketa Tata Usaha Negara diselesaikan oleh lembaga yudisial murni (kekuasaan kehakiman), hanya saja ditingkat pertama dan tingkat banding dipisahkan seolah-olah lembaga tersendiri yang mandiri. Akan tetapi prinsip-prinsip PTUN lebih cenderung memiliki kesamaan dengan negara *Civil Law* terutama prinsip yang menempatkan pejabat pemerintahan istimewa dihadapan pengadilan.

Sistem PTUN yang diimplementasikan di Indonesia memiliki perbedaan dengan negara-negara eropa yang menganut sistem hukum sipil. Meskipun prinsip-prinsip PTUN yang cenderung sama dengan PTUN di negara eropa, namun pada aspek kedudukan PTUN memiliki perbedaan, dimana Pengadilan kasasi TUN di eropa menjadi kewenangan Dewan Negara hal ini berlaku bagi Prancis dengan *Conseil d'État* sementara di Indonesia Pengadilan kasasi TUN menjadi kewenangan Mahkamah Agung dikamar TUN. Praktek Peradilan dinegara Prancis menjadikan Mahkamah Agung hanya berwenang mengadili pada tingat kasasi untuk perkara Pidana dan Perdata.

Berdasarkan pada hal tersebut, maka kaitannya dengan Wantimpres adalah perlunya dilakukan revitalisasi Wantimpres menjadi Dewan negara. Mengutip pendapat Aidul dalam tulisannya Mempertimbangkan Dewan Negara: Perbandingan Belanda dan Prancis "*Reposisi Wantimpres menjadi Dewan negara mengandung arti pemberian wewenang kepada Dewan negara sebagai lembaga peradilan TUN tertinggi*". Artinya bahwa revitalisasi Wantimpres menjadi Dewan negara menjadi penting dalam rangka memberikan kewenangan Dewan Negara untuk menjadi peradilan tertinggi TUN. Revitalisasi tersebut tentu mengembalikan kedudukan Wantimpres yang sebelumnya sebagai lembaga dibawah Presiden kemudian menjadi lembaga tinggi negara yang mengadili Perkara kasasi TUN sebagaimana yang dianut di negara Sistem hukum sipil lainnya.

3.4 Implikasi Revitalisasi Wantimpres menjadi Dewan Negara sebagai Peradilan Tata Usaha Negara Tertinggi

3.4.1 Amandemen UUD 1945

Pada beberapa negara, konstitusi dijadikan sebagai sumber hukum tertinggi dari seluruh peraturan perundang-undangan. Amandemen diperlukan untuk memastikan bahwa dinamika masa kini tidak berpengaruh oleh aturan yang dibentuk dari masa lalu, sehingga perubahan diorientasikan pada kemajuan hukum. Negara Indonesia telah telah melakukan Amandemen UUD 1945 dimana terjadi banyak Perubahan diantaranya pada ketentuan Pasal 16 UUD 1945 yang dilakukan sewaktu amandemen dan berimplikasi pada perubahan lembaga negara. Salah satunya perubahan pada Dewan Pertimbangan Agung kemudian diubah menjadi lembaga pertimbangan Presiden dengan nama Wantimpres. Implikasi lainnya adalah kedudukan

Wantimpres berada dibawah Eksekutif yang sebelumnya memiliki kedudukan yang sama sebagai lembaga tinggi negara.

Berdasarkan pada hal tersebut, maka Revitalisasi Wantimpres menjadi Dewan Negara akan berimplikasi atas adanya Amandemen Undang-Undang Dasar 1945. Amandemen UUD 1945 pada dasarnya tidak bertujuan untuk membentuk lembaga baru, sebagaimana Amandemen 2002, melainkan memperkuat kembali kedudukan Wantimpres sebagaimana Dewan Negara yang berlaku di negara Prancis. Berkaitan dengan hal tersebut, Aidul F. memberikan Argumentasi bahwa perlunya Perubahan UUD 1945 dengan jalan amandemen konstitusi guna mengembalikan kedudukan Wantimpres menjadi Dewan Negara, tetapi dengan kewenangan yang lebih kuat. Dalam amandemen tersebut tidak dilakukan pembentukan lembaga baru, melainkan hanya penguatan pada kedudukan Dewan Negara sebagaimana yang pernah ada sebelum Amandemen.

Amandemen UUD 1945 yang telah dilakukan sebelumnya telah memberikan pemisahan antara peradilan konstitusi oleh Mahkamah Konstitusi dan peradilan Kasasi oleh Mahkamah Agung. Pada konsep peradilan TUN hal ini menjadi tidak relevan mengingat adanya tradisi hukum sipil dimana peradilan TUN menjadi peradilan khusus yang bersifat mandiri terpisah dari lembaga yudikatif. Namun, kewenangan Dewan Negara dalam urusan peradilan TUN tertinggi menjadi relevansi bagi Indonesia yang menganut sistem tradisi hukum sipil.

Amandemen UUD 1945 yang telah dilakukan sebanyak empat kali dari tahun 1999 hingga tahun 2002 membuka jalan kemunduran bagi DPA. Ditambah lagi dengan adanya pemberlakuan sistem presidensial dengan pemilihan langsung. Hal ini menimbulkan perbedaan prespektif terhadap kedudukan DPA yang dianggap tidak sejalan dengan sistem Presidensial. Aidul menjelaskan bahwa, selain hal tersebut, adanya DPA yang identic atau serupa dengan *Privity Council* sebagaimana yang terdapat di negara monarki konstitusional berdampak pada kesalahpahaman tentang kedudukan DPA.

Pada praktek empirisnya, perkembangan Dewan Negara yang berlaku di negara-negara Eropa yang menganut tradisi hukum sipil justru memberikan penguatan kepada Dewan Negara. Salah satu alasan mendasar penguatan lembaga Dewan Negara adalah adanya tradisi hukum sipil di negara-negara eropa yang memisahkan peradilan administrasi (TUN) dengan peradilan umum. Meskipun ada anggapan bahwa Dewan Negara tidak sejalan dengan

adanya penerapan sistem Presidensial di Indonesia, revitalisasi Wantimpres Menjadi Dewan Negara dapat saja dilakukan. Mengingat, revitalisasi tersebut tidak berkaitan dengan adanya sistem Presidensial melainkan berkaitan dengan tradisi hukum sipil yang berlaku di Indonesia. Oleh karena itu, Wantimpres dapat saja berubah menjadi dewan negara sebagaimana yang dianut dalam tradisi hukum sipil seperti Prancis. Munculnya persoalan Indonesia menganut sistem presidensial seperti Amerika, namun tradisi hukum Amerika Serikat adalah hukum kebiasaan (*Common law*) yang tidak mengenal Peradilan Administratif.

3.4.2 Perubahan Kewenangan Mahkamah Agung dan Kedudukan PTUN

Pada Pasal 20 Ayat (1) UU Kehakiman menjelaskan bahwa Mahkamah Agung merupakan pengadilan negara tertinggi dari badan peradilan yang berada di dalam keempat lingkungan peradilan. Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan PTUN, dan menjalankan kekuasaan kehakiman berdasarkan pada UUD 1945 untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.

Mahkamah Agung diberikan kewenangan sebagaimana tercantum dalam Pasal 24A Ayat (1) UUD 1945 bahwa Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang. Mahkamah Agung memiliki kewenangan sebagaimana yang diatur pada Pasal 20 Ayat (1) UU Kehakiman bahwa Mahkamah Agung berwenang, yaitu :

- a. *Mengadili pada tingkat kasasi terhadap putusan yang diberikan pada tingkat terakhir oleh pengadilan di semua lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung, kecuali undang-undang menentukan lain;*
- b. *Menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang; dan*
- c. *Kewenangan lainnya yang diberikan undang-undang.*

Mahkamah Agung merupakan lembaga peradilan tertinggi yang membawahi badan peradilan dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara. Mahkamah Agung bertugas memeriksa dan memutus permohonan kasasi, sengketa tentang kewenangan mengadili dan permohonan peninjauan kembali putusan

pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Pada Pasal 29 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (UU Mahkamah Agung) menjelaskan bahwa Mahkamah Agung memutus permohonan kasasi terhadap putusan Pengadilan Tingkat Banding atau Tingkat Terakhir dari semua lingkungan peradilan.

Kewenangan Mahkamah Agung dalam menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, akan mengalami perubahan jika dilakukan Revitalisasi Wantimpres menjadi Dewan Negara di Indonesia. Hal itu dikarenakan kewenangan Pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang akan menjadi kewenangan Dewan Negara.

Pada umumnya kewenangan Dewan Negara sebagaimana yang berlaku Prancis salah satunya adalah Pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang. Kewenangan tersebut tidak dimiliki oleh Mahkamah Agung sebagaimana yang berlaku di Indonesia. Oleh sebab itu, Revitalisasi Wantimpres menjadi Dewan Negara di Indonesia tidak hanya merubah pada struktur kelembagaan negara melainkan juga pada kewenangan lembaganya. Dewan Negara di Indonesia yang telah direvitalisasi akan mengacu pada sistem Dewan Negara yang berlaku di Prancis. Sehingga akan menjadi konsekuensi yuridis jika terjadi Perubahan kewenangan Mahkamah Agung dalam pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang.

Selain perubahan pada kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang, Mahkamah Agung tidak membawahi PTUN sebagai pengadilan Administrasi. Pada Pasal 25 Ayat (1) UU Kehakiman menjelaskan bahwa badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung meliputi badan peradilan dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara. Pasal 25 ayat (5) menjelaskan bahwa PTUN sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) berwenang memeriksa, mengadili, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan pada aturan tersebut, jelas bahwa PTUN berada dibawah payung Mahkamah Agung. Berbeda dengan Negara yang menganut sistem hukum *civil law* sebagaimana yang berlaku pada negara Eropa seperti Prancis.

Karena berada di bawah Mahkamah Agung maka pembinaan teknis peradilan, organisasi, administrasi, dan finansial Pengadilan dilakukan oleh Mahkamah Agung. Idealnya, PTUN sebagai peradilan administrasi tidak berada dibawah Mahkamah Agung, melainkan berdiri sendiri sebagai suatu peradilan yang mandiri.

Sistem peradilan di Indonesia yang menganut sistem *unity of jurisdiction* mengingat PTUN dijalankan oleh Mahkamah Agung, artinya sengketa tata usaha negara diselesaikan oleh lembaga yudisial murni (kekuasaan kehakiman), akan tetapi pada tingkat pertama dan tingkat banding dipisahkan seolah-olah lembaga tersendiri yang mandiri. Di satu sisi prinsip-prinsip PTUN lebih cenderung memiliki kesamaan dengan negara *Civil Law* terutama prinsip yang menempatkan pejabat pemerintahan istimewa dihadapan pengadilan.

Jika mengacu pada eksistensi Peradilan Administratif di Prancis maka kedudukan Peradilan Administratif merupakan lembaga peradilan yang mandiri dan tidak dibawah Mahkamah Agung. Peradilan Administratif yang berlaku di Prancis dikenal dengan *Conseil d'État* merupakan peradilan administratif tertinggi di Prancis, yang berguna untuk menjaga hubungan antara warga negara dan lembaga publik. Peradilan Administratif yang dianut di Prancis dibagi menjadi tiga tingkatan yaitu Pengadilan administratif, pengadilan administratif banding, dan *Conseil d'État* memutuskan perselisihan antara pihak (individu, bisnis, asosiasi, serikat pekerja, dan lain-lain). Hal Ini berarti bahwa badan Peradilan Administrasi adalah peradilan tertinggi yang dapat memutuskan perselisihan antara warga negara dan pemerintah.

Wantimpres yang ada di Indonesia merupakan adopsi dari lembaga Dewan Negara yang berlaku di belanda dan Prancis. Meskipun diadopsi dari negara tersebut, namun pada faktanya, tidak sesuai dengan semestinya. Wantimpres hanya berada dibawah kekuasaan eksekutif dalam menjalankan tugasnya. Oleh karena itu, Revitalisasi Wantimpres menjadi Dewan negara perlu dilakukan melihat peran penting Dewan Negara sangat penting dalam urusan Peradilan Administrasi.

Apabila Revitalisasi Wantimpres menjadi Dewan negara di lakukan, maka secara implikasi hukumnya adalah berubahnya kedudukan PTUN yang sebelumnya di bawah Mahkamah Agung menjadi Lembaga Administratif yang berdiri sendiri. Dewan Negara akan memiliki satu Divisi yang secara khusus berwenang memeriksa dan mengadili Perkara Administrasi ditingkat Kasasi. Perubahan kedudukan PTUN dari Mahkamah Agung ke Dewan Negara

merupakan konskuensi yuridis sebagaimana yang berlaku pada Dewan Negara Prancis.

3.4.3 Komposisi Hakim Mahkamah Konstitusi

Revitalisasi Wantimpres menjadi Dewan Negara juga berimplikasi pada komposisi Hakim Mahkamah Konstitusi. Keanggotaan hakim Mahkamah Konstitusi saat ini berasal dari tiga unsur yaitu Presiden, Mahkamah Agung dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Pada Pasal 24C Ayat (3) UUD 1945 menjelaskan bahwa Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden.

Pada prakteknya, pengangkatan hakim Konstitusi harus memenuhi syarat sebagaimana yang diatur dalam Pasal 33 UU Kehakiman yaitu memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil; dan negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan. Sementara dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 Tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi Pasal 15 Ayat (2) menjelaskan bahwa untuk dapat diangkat menjadi hakim konstitusi seorang calon hakim konstitusi harus memenuhi syarat:

- a. *Warga negara Indonesia;*
- b. *Berlajazah doktor (strata tiga) dengan dasar sarjana (strata satu) yang berlatar belakang pendidikan di bidang hukum;*
- c. *Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa dan berakhlak mulia;*
- d. *Berusia paling rendah 55 (lima puluh lima) tahun;*
- e. *Mampu secara jasmani dan rohani dalam menjalankan tugas dan kewajiban*
- f. *Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;*
- g. *Tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan; dan*
- h. *Mempunyai pengalaman kerja di bidang hukum paling sedikit 15 (lima belas) tahun dan/atau untuk calon hakim yang berasal dari lingkungan Mahkamah Agung, sedang menjabat sebagai hakim tinggi atau sebagai hakim agung*

Adanya Revitalisasi Wantimpres menjadi Dewan Negara yang memiliki kualifikasi Hakim TUN dan ahli administrasi dan Perundang-undangan, maka berdampak pada komposisi Hakim Mahkamah Konstitusi. Oleh karena itu, unsur hakim Mahkamah Konstitusi akan lebih relevan jika berasal dari Dewan Negara, bukan dari Mahkamah Agung. Hal ini dikarenakan, Mahkamah

Agung merupakan suatu peradilan umum yang menangani perkara perdata dan pidana. Sehingga, ketentuan tersebut akan ditambah sana salah point tentang kualifikasi hakim Mahkamah Konstitusi yang berasal dari Dewan Negara.

Kewenangan Pengujian Peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang menjadi kewenangan Dewan Negara serta adanya kualifikasi Hakim TUN maka menjadi alasan yang mendasar jika komposisi hakim Mahkamah Konstitusi tidak hanya berasal dari Eksekutif, Legislatif dan Mahkamah Agung saja, melainkan juga berasal dari Dewan Negara. Bahkan, bisa jadi, Mahkamah Agung tidak dapat mengusulkan calon anggota Hakim Mahkamah Konstitusi untuk mengisi komposisi Hakim Mahkamah Konstitusi. Salah satu pertimbangan penting adanya komposisi Hakim Mahkamah Konstitusi berasal dari Dewan negara adalah perkara-perkara pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 yang menjadi kewenangan MK lebih relevan jika dilakukan oleh Hakim MK yang berasal dari Dewan Negara. Hal senada juga disampaikan oleh Aidul F. dalam tulisannya yang menyatakan bahwa perkara-peraka pengujian Undang-Undang atas UUD 1945 (*judicial riview*) yang ditangani oleh Mahkamah Konstitusi lebih relevan dilakukan oleh Hakim Mahkamah Konstitusi yang berasal dari Dewan Negara dengan kualifikasi keahlian dibidang TUN dan perundang-undangan (Azhari, 2012).

4. KESIMPULAN

Berdasarkan pada pembahasan tersebut diatas maka dapat disimpulkan bahwa dasar pertimbangan adanya revitalisasi adalah kedudukan Dewan Negara tidak hanya sebagai lembaga penasehat eksekutif melain juga sebagai lembaga peradilan TUN tertinggi. Artinya bahwa revitalisasi Wantimpres menjadi Dewan Negara menjadi penting dalam rangka memberikan kewenangan Dewan Negara untuk menjadi peradilan tertinggi TUN. Implikasi dari revitalisasi Wantimpres menjadi Dewan Negara adalah adanya amandemen UUD 1945 yang memperkuat kembali kedudukan Wantimpres sebagaimana Dewan Negara. Selain itu, adanya perubahan kewenangan Mahkamah Agung dan kedudukan PTUN. Maka Dewan Negara akan memiliki satu Divisi yang secara khusus berwenang memeriksa dan mengadili Perkara Administrasi ditingkat Kasasi. Implikasi lainnya adalah Komposisi Hakim

Mahkamah Konstitusi yang harus memiliki kualifikasi ahli dalam bidang perkara administrasi dan peraturan perundang-undangan.

DAFTAR PUSTAKA

- Aulia, F., & Al-Fatih, S. (2018). Perbandingan Sistem Hukum Common Law, Civil Law Dan Islamic Law Dalam Perspektif Sejarah Dan Karakteristik Berpikir. *Jurnal Ilmiah Hukum LEGALITY*, 25(1), 98. <https://doi.org/10.22219/jihl.v25i1.5993>
- Azhari, A. F. (2012). Negara Hukum Indonesia: Dekolonisasi Dan Rekonstruksi Tradisi. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 19(4), 489–505. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol19.iss4.art1>
- Bignami, F. (2012). *Comparative Administrative Law*.
- Bousta, R., & Sagar, A. (2014). Alternative Dispute Resolution in French Administrative Proceedings. In *Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-642-34946-1>
- Cake, H. M. (1972). The French Conseil d'Etat: An Essay on Administrative Jurisprudence. *Administrative Law Review*, 24(3), 315–334.
- Conseil d'Etat. (2014). *Comité du Contentieux n'a Pas Encore*.
- Dani, U. (2018). Memahami Kedudukan Pengadilan Tata Usaha Negara Di Indonesia: Sistem Unity of Jurisdiction Atau Duality of Jurisdiction? Sebuah Studi Tentang Struktur Dan Karakteristiknya. *Jurnal Hukum Dan Peradilan*, 7(3), 405–424. <https://doi.org/10.25216/jhp.7.3.2018.405-424>
- Khambali, H. M. (2012). Politik Hukum Undang-undang Kekuasaan Kehakiman. *SUPREMASI : Jurnal Hukum*, 1(2), 329–348.
- Mahbub, M. (2012). *Dialektika Pembaruan Sistem Hukum Indonesia*. Komisi Yudisial.
- Miarsa, F. R. D., Zamroni, M., Romadhon, A. H., & Adhaningrum, C. H. (2021). Contempt of Court dalam Pelaksanaan Putusan PTUN: Suatu Perbandingan Indonesia dan Prancis. *Journal of Judicial Review*, 23(1), 97. <https://doi.org/10.37253/jjr.v23i1.4351>
- Nur, Z. (2023). Rekonstruksi Negara Hukum dalam Paradigma Hukum Islam dan Ketatanegaraan di Indonesia. *Misykat Al-Anwar Jurnal Kajian Islam Dan Masyarakat*, 6(1), 119–142. <https://doi.org/10.24853/ma.6.1.119-142>
- Sardari, A. A., & Shodiq, J. (2022). Peradilan Dan Pengadilan Dalam Konsep Dasar, Perbedaan Dan Dasar Hukum. *JIFLAW: Journal Of Islamic Family Law*, 1(1), 11–23.

-
- Soekanto, S., & Mamuji, S. (2011). *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*.
- Tjandra, W. R. (2013). Perbandingan Sistem Peradilan Tata Usaha Negara dan Conseil d'etat sebagai Institusi Pengawas Tindakan Hukum Tata Usaha Negara. *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, 20(3), 423–439. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol20.iss3.art5>
- Triwahyuningsih. (2017). Pengaturan Hukum Ormas Asing di Indonesia. *Prosiding Konferensi Nasional Kewarganegaraan III*, 17, 295–301.



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)
