# ACADEMIC CONSTITUTIONAL DRAFTING 2020

Evaluasi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

NASKAH AKADEMIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN (TIM A)

BADAN PENGKAJIAN MPR RI

Tidak
Diperjualbelikan

MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

*Academic Constitutional Drafting*

# Evaluasi Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

BADAN PENGKAJIAN MPR RI
2021

# *Academic Constitutional Drafting*
# Evaluasi Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

**ISBN: 978-602-5676-92-5**
*Perpustakaan Nasional: Katalog dalam Terbitan (KDT)*

**PENASEHAT:**
**Pimpinan Badan Pengkajian MPR RI**
Drs. Djarot Saiful Hidayat, M.S.
Drs. Agun Gunandjar Sudarsa, Bc.IP., M.Si.
Dr. Benny K. Harman, S.H., M.H
Ir. Tifatul Sembiring
Fahira Idris, S.E., M.H.

**PENGARAH:**
Dr. Ma'ruf Cahyono, S.H., M.H.

**PENANGGUNG JAWAB:**
Drs. Yana Indrawan, M.Si.

**TIM PENULIS:**
**Universitas Hasanuddin Makassar (Tim A)**
Nur Qalbi S, Fitrah Marinda, Khusnul Syariah, Ahmad Taufiq & Jessica Sutanto
(Materi Lomba *Academic Constitutional Drafting* MPR RI Tahun 2020 Tingkat Mahasiswa S-1)

**EDITOR**
Wahyu F. Riyanto, Bernadetta Widyastuti, Otto Trengginas Setiawan, Pradita Devis Dukarno

**PENERBIT**
Badan Pengkajian MPR RI

**REDAKSI**
Biro Pengkajian Konstitusi, Sekretariat Jenderal MPR RI
Gedung Bharana Graha Lt. 3
Kompleks MPR/DPR/DPD RI, Jl. Jenderal Gatot Subroto No. 6, Jakarta Pusat
Email: biro.pengkajian@setjen.mpr.go.id

**Cetakan Pertama, 2021**

Hak cipta dilindungi undang-undang;
Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan dengan cara apapun tanpa ijin tertulis dari penerbit.

**SEKRETARIAT JENDERAL**
**MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT**
**REPUBLIK INDONESIA**
**---------**

## Kata Pengantar Kepala Biro Pengkajian

Buku Naskah Akademik tentang Evaluasi Menyeluruh Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan dokumentasi gagasan dari para akademisi muda yang menjadi peserta non-finalis *Academic Constitutional Drafting* pada tahun 2020. Peserta non-finalis lomba tersebut berasal dari para mahasiswa tingkat S-1 sejumlah 17 (tujuh belas) tim yaitu dari Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera (Tim A & Tim B), IAIN Tulungagung, Universitas Indonesia (Tim C), Universitas Gadjah Mada (Tim C & Tim D), Universitas Hasanuddin Makassar (Tim A & Tim B), UIN Alauddin Makassar, Universitas Sam Ratulangi, Universitas Jember (Tim B), Universitas Katolik Indonesia Atma Jaya, Universitas Trisakti, UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta (Tim A & Tim B), Universitas Padjadjaran, dan Universitas Sebelas Maret.

Buku ini sangatlah penting sebagai salah satu referensi ilmiah perkembangan ilmu ketatanegaraan di Indonesia. Oleh karena itu, dipandang perlu untuk melakukan penerbitan dan penyebarluasan dengan maksud agar nantinya buku ini dapat memperkaya dan memperluas cakrawala pemahaman ketatanegaraan di masyarakat luas, utamanya generasi muda Indonesia.

Materi buku ini asli tidak diubah, hanya dilakukan beberapa koreksi dan revisi redaksional yang dilakukan dengan tetap memperhatikan otentifikasi materi yang disampaikan oleh para peserta non-finalis *Constitutional Drafting* MPR RI tahun 2020. Semoga buku ini bermanfaat untuk para mahasiswa, tenaga pengajar, dan masyarakat luas yang mempunyai keinginan meningkatkan pemahaman tentang konstitusi di Indonesia.

Kepala Biro Pengkajian,

Drs. Yana Indrawan, M.Si

**SEKRETARIAT JENDERAL**
**MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT**
**REPUBLIK INDONESIA**
---

# Kata Pengantar Sekretaris Jenderal MPR RI

Pelaksanaan *Academic Constitutional Drafting* merupakan rangkaian kegiatan pada tahun 2020 sebagai ajang akademisi muda mempresentasikan gagasan terbaru di bidang sistem ketatanegaraan Indonesia. Melihat pentingnya kegiatan tersebut, Majelis Permusyawaratan Rakyat berkepentingan untuk mendukung dan mendokumentasikan materi para peserta non-finalis lomba. Menyimak banyaknya keterbaruan gagasan yang disampaikan maka, gagasan tersebut layak didokumentasikan.

Sesungguhnya, makna dan hakikat penyelenggaraan *Academic Constitutional Drafting* sejalan dengan tugas MPR, yakni kegiatan pengkajian sistem ketatanegaraan dan menyerap aspirasi masyarakat serta merupakan upaya sosialisasi mengenai Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Selain itu, kegiatan ini memiliki peran sebagai media pembelajaran konstitusi bagi generasi muda Indonesia melalui penulisan naskah akademik (*constitutional drafting*) yang mengedepankan proses pemikiran, pemahaman ketatanegaraan yang kritis dan konstruktif.

Penyelenggaraan *Academic Constitutional Drafting* tahun 2020 ini memiliki materi edukasi nilai-nilai luhur bangsa dan materi kajian terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia sebagai salah satu media dan sarana efektif dalam memberikan pemahaman mengenai konstitusi dan sistem ketatanegaraan Indonesia kepada generasi penerus bangsa. Demikian penting dan strategisnya keberadaan generasi muda untuk membangun Indonesia masa depan, sehingga para generasi muda memiliki semangat kebangsaan yang menjunjung tinggi nilai-nilai perjuangan, nilai-nilai demokrasi, nilai-nilai persatuan bangsa, serta nilai-nilai kebhinnekaan.

Hal ini selaras dengan upaya MPR RI untuk mewujudkan Visi MPR Sebagai "*Rumah Kebangsaan, Pengawal Ideologi Pancasila dan Kedaulatan Rakyat*". Dengan Visi tersebut, MPR diharapkan dapat menjadi representasi majelis kebangsaan yang menjalankan mandat konstitusional untuk menjembatani berbagai arus perubahan, pemikiran, serta aspirasi masyarakat dan daerah. Sebagai lembaga negara yang memiliki wewenang mengubah dan menetapkan UUD NRI Tahun 1945, MPR diharapkan dapat mengawal ideologi Pancasila sebagaimana termaktub dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagai lembaga demokrasi dan kedaulatan rakyat, MPR diharapkan dapat mengawal kedaulatan rakyat melalui kewenangan tertinggi yang dimilikinya untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 sesuai dengan kebutuhan penyelenggara negara dan kehendak masyarakat.

Akhir kata, semoga melalui penyelenggaran *Academic Constitutional Drafting* tahun 2020 ini, akan lahir generasi kebanggaan bangsa yang cerdas, kritis, bersatu, serta paham akan demokrasi, konstitusi, dan sistem ketatanegaraan Indonesia.

**Sekretaris Jenderal MPR RI,**

**Dr. H. Ma'ruf Cahyono, S.H., M.H.**

**MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT**
**REPUBLIK INDONESIA**
---

## Sambutan Pimpinan Badan Pengkajian MPR RI

*Assalamualaikum warrahmatullahi wabarakatuh,*

Konstitusi merupakan hukum yang dianggap paling tinggi tingkatan dan tujuannya. Tujuan yang tertinggi itu antara lain mengandung nilai-nilai kebajikan seperti keadilan, ketertiban, dan perwujudan cita-cita kemerdekaan atau kebebasan serta kesejahteraan. Dalam konteks konstitusi Indonesia yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, memuat tujuan bernegara di dalam Pembukaan Alinea ke-4 yaitu: (i) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, (ii) memajukan kesejahteraan umum, (iii) mencerdaskan kehidupan bangsa, dan (iv) ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) adalah produk politik sebagai resultan dari berbagai kepentingan politik masyarakat di tingkat lokal dan nasional, yang niscaya akan terus berkembang. Perkembangan itu sesuai kebutuhan masyarakat sebagai konsekuensi dari karakteristik Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai konstitusi yang hidup (*the living constitution*).

Sesungguhnya, konstitusi di negara manapun tidak ada yang mutlak sempurna, tanpa ada kekurangan atau kelemahan tertentu. Konstitusi yang jauh lebih sempurna pun belumlah cukup menjamin bahwa implementasi dari mandat konstitusi tersebut bisa dijalankan sebagaimana rumusan substantifnya. Oleh karena itu, menjadi penting untuk dapat dipahami bersama, pelaksanaan dari mandat konstitusi merupakan kebutuhan mendasar bagi bangsa Indonesia dalam menghadapi dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara itu sendiri.

Semangat pelaksanaan amanat konstitusi tersebut selaras dengan implementasi peran dan wewenang MPR untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945. MPR sebagai salah satu lembaga negara pelaksana kedaulatan rakyat memiliki peran sangat strategis dalam membangun kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang demokratis dan konstitusional.

Dalam kerangka ini, Badan Pengkajian MPR sebagai salah satu alat kelengkapan MPR memiliki peran penting untuk mendukung wewenang dan tugas konstitusional MPR sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah MPR dan tentang rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Masa Jabatan 2014-2019.

Penyelenggaraan *Academic Constitutional Drafting* merupakan salah satu subjek kajian sistem ketatanegaraan yang memiliki peran penting dalam memberikan pemahaman secara luas dan utuh dalam ruang lingkup mengkaji sistem ketatanegaraan, UUD NRI Tahun 1945 serta pelaksanaannya. *Academic Constitutional Drafting* merupakan salah satu upaya dan ikhtiar kita bersama dalam mengembangkan budaya sadar berkonstitusi, sadar berdemokrasi, dan sadar akan nilai-nilai kebangsaan. Melalui pemahaman tersebut, tujuan akhir yang hendak capai adalah terbentuknya mental dan karakter bangsa yang mandiri, bermartabat, berdikari, berintegritas serta berkepribadian Indonesia, utamanya di kalangan generasi muda Indonesia.

Terimakasih kepada para peserta non-finalis *Academic Constitutional Drafting* tahun 2020, yang telah bersedia meluangkan waktu, tenaga, dan menggali konstitusi Indonesia dengan sepenuh hati terutama di masa pandemi *Covid-19* seperti sekarang ini namun tetap dengan penuh semangat. Semoga dengan penerbitan dokumentasi naskah *Academic Constitutional Drafting* tahun 2020 dapat memberikan semangat dan inspirasi kepada generasi muda lainya untuk terus memahami konstitusi dan menjadi rujukan bagi Anggota MPR dan pihak berkepentingan dalam rangka melakukan pengkajian komprehensif mengenai sistem ketatanegaraan.

Terima kasih, selamat membaca, selamat berpikir, dan salam konstitusi.

**Badan Pengkajian MPR RI**
**Ketua,**

**Drs. Djarot Saiful Hidayat, M.S.**

# ABSTRAK

Perkembangan dinamika sosial kemasyarakatan yang semakin dinamis dan kompleks menuntut kehadiran hukum yang responsif. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai hukum tertinggi menjadi sentra pengembangan hukum, yang dalam catatan sejarah telah dilakukan amendemen sebanyak empat kali pada periode tahun 1999-2002. Namun realita saat ini menunjukkan jika Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, masih jauh dari ruh konstitusionalisme dan membawa Indonesia ke dalam otoritarianisme politik yang berbuntut pada pengabaian terhadap prinsip-prinsip negara hukum. Penyusunan rancangan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ini, menggunakan metode yuridis normatif dilanjutkan dengan metode yuridis empiris serta pendekatan roccipi untuk mengetahui faktor non hukum yang terkait dan mempengaruhi Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Amendemen kelima merupakan langkah konstruktif demi memenuhi konstitusi yang ideal dan refleksi perwujudan cita hukum serta tujuan moral bangsa Indonesia pada masa mendatang.

**Kata Kunci:** Amendemen, Konstitusi, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

## DAFTAR ISI

Halaman Judul ..... i

Kata Pengantai Kepala Biro Pengkajian ..... iii

Kata Pengantar Sekretaris Jenderal MPR RI ..... v

Sambutan Pimpinan Badan Pengkajian MPR RI ..... vii

Abstrak ..... xi

Daftar Isi ..... xiii

**BAB I PENDAHULUAN ..... 1**

A. Latar Belakang ..... 1

B. Rumusan Masalah ..... 7

C. Metode Penulisan ..... 7

D. Sistematika Penulisan ..... 12

E. Tujuan Penulisan ..... 13

F. Manfaat Penulisan ..... 13

**BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....** 15

A. Kajian Teoritis ..... 15

1. Teori Sistem Hukum ..... 16
2. Teori Historis Hukum ..... 20
3. Teori Hukum Pembangunan .....23
4. Teori Perubahan dan Praktik Berdasarkan UUD NRI 1945 .....31

B. Kajian Terhadap Asas yang Terkait dengan Penyusunan Norma Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 .....41

1. Penguatan Lembaga Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Bikameral ..... 41
2. *Judicial Review* Satu Atap Oleh Mahkamah Konstitusi ..... 47

3. Putusan Perselisihan Hasil Pemilukada ..... 55

**BAB III LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, YURIDIS, POLITIS DAN HISTORIS ..... 69**

A. Landasan Filosifis .....69

B. Landasan Sosiologis ..... 83

C. Landasan Yuridis ..... 89

D. Landasan Politis ..... 94

E. Landasan Historis .....97

**BAB IV PEMBAHASAN .....**111

A. Sasaran .....111

B. Jangkauan .....113

1. Penguatan Lembaga Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Bikameral .....113

2. *Judicial Reviewi* Satu Atap Oleh Mahkamah Konstitusi ..... 114

3. Putusan Perselisihan Hasil Pemilukada ..... 115

C. Arah Pengaturan ..... 115

1. Penguatan Lembaga Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Bikameral ..... 115

2. *Judicial Reviewi* Satu Atap Oleh Mahkamah Konstitusi ..... 116

3. Putusan Perselisihan Hasil Pemilukada ..... 117

D. Materi Muatan Perubahan ..... 118

**BAB V PENUTUP ..... 141**

A. Kesimpulan .....141

B. Saran ..... 142

Daftar Pustaka ..... 143

Lampiran ..... 159

Biodata Penulis .....189

## DAFTAR TABEL

Tabel 1.1 Materi yang Tidak Diubah .....119

Tabel 1.2 Materi yang Diubah .....135

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1 ..... 78

# BAB I
# PENDAHULUAN

## A. Latar Belakang

Perkembangan dinamika sosial kemasyarakatan yang semakin dinamis dan kompleks, menuntut kehadiran hukum yang responsif.[1]Konstitusi sebagai hukum tertinggi (*the highest law*),[2] idealnya menjadi sentra pengembangan hukum. Sebagai upaya pembaharuan hukum, saat ini, Indonesia telah melakukanamendemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) sebanyak empat kali (1999-2002). Namun pada tataran praktis, tidak dapat dipungkiri,kebutuhan akan konstitusi yang dinamis dapat mengakomodir perkembangan zamansehingga amendemen kelima mutlakdibutuhkan demi mewujudkan cita hukum (*rechtsidee*)[3]dan tujuan moral sebagai negara hukum.

Menurut teori perjanjian masyarakat atau kontrak sosial, terbentuknya suatu negara karena adanya perjanjian masyarakat. Semua warga negara mengikatkan dirinya dalam suatu perjanjian bersama untuk mendirikan negara dan menyerahkan kedaulatan dirinya kepada negara yang telah terbentuk sehingga negara tersebut berdaulat dan dapat menjamin kehidupan serta melindungi warga negaranya. Teori ini sangat relevan dengan pembentukan negara Indonesia, karena dari awal ide dan keinginan pembentukan negara Indonesia adalah hasil dari perjuangan rakyat Indonesia melalui para tokoh-tokoh pendiri (*founding parents*). Hal ini diperkuat dengan tegas oleh konstitusi yang diamanatkan dalam Pasal 1 Ayat (2) Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, selanjutnya disebut UUD NRI 1945, yang berbunyi bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan sepenuhnya dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Dasar. Pasal

1 Nonet, P., & Selznick, P. (2008). *Law and Societ in Transition: Toward Responsive Law*, (Diterjemahkan dalam, "Hukum Responsif") Bandung: Nusa Media, hlm. 21-22.

2 Ali, M. (2016). "Mahkamah Konstitusi dan Penafsiran Hukum yang Progresif." *Jurnal Konstitusi. 7*(1): 67-090.

3 Latumeten, P. (2017). Reposisi Pemberian Kuasa dalam Konsep "Volmacht dan Lastgeving" Berdasarkan Cita Hukum Pancasila. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*. *47*(1): 1-38.

ini mencerminkan dengan jelas bahwa rakyat Indonesia mempunyai peranan yang besar dalam pembentukan negara Indonesia.[4]

Selain berpedoman pada teori perjanjian masyarakat, Indonesia juga merupakan negara hukum yang didasarkan pada teori kedaulatan negara (*sovereignty*) yang pada prinsipnya menyatakan bahwa kekuasaan tertinggi di dalam suatu negara adalah hukum.[5] Berdasarkan tataran praktis, negara hukum tetap merujuk pada konsep negara modern yang berkembang sejak abad ke-19. Menurut Budiardjo, negara yang berdasarkan hukum maka pemerintahan negara tersebut harus berdasar atas suatu konstitusi atau undang-undang dasar sebagai pedoman dalam penyelenggaraan pemerintahan dan negara.[6]

UUD NRI 1945 sebagai hukum tertinggi adalah produk politik karena dalam kenyataannya setiap produk hukum juga merupakan hasil pemikiran politik dari kalangan politisi yang saling berinteraksi untuk membentuk suatu produk hukum, sementara politik tidak lepas dari kepentingan yang dapat mempengaruhi produk hukum tersebut tanpa terkecuali terhadap konstitusi Indonesia. Dinamika politik ini telah membuka peluang untuk perubahan konstitusi di Indonesia, yakni UUD NRI 1945 yang turut mengikuti perkembangan politik. Sejak Proklamasi Kemerdekaan Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 dan pengesahan UUD NRI 1945 sebagai konstitusi pada tanggal 18 Agustus 1945, konstitusi Indonesia telah mengalami empat kali perubahan dan sangat dipengaruhi oleh sistem politik pada waktu tertentu.[7]

Dalam perkembangannya, UUD NRI 1945 pascareformasi masih menjadi diskursus hingga saat ini. Salah satunya oleh Jimly Ashiddiqie, turut serta dalam proses amendemen— menurutnya, naskah perubahan UUD NRI 1945 disusun dan dirumuskan tanpa melalui kajiankonseptual yang mendalam dan komprehensif. Selain itu, suasana dan dinamika politik mempengaruhi proses pembahasan rancangan dan melibatkan kepentingan-kepentingan politik,

4 *Ibid.* Hlm. 76-77.

5 Syahbana, T. E. dan Frisky. T. R. (2018). *Perspektif Negara Hukum Indonesia Berdasarkan Pancasila*. Hlm. 1.

6 Hamzani, A. I. (2014). Menggagas Indonesia sebagai Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya. *Jurnal Yustisia*, *3*(3): 136-142.

7 Santoso, M. A. (2013). Perkembangan Konstitusi di Indonesia. *Jurnal Yustisia 2*(3):118-126.

sehingga kebenaran akademis dikesampingkan dengan pilihan-pilihan yang berkenaan dengan kebenaran dan konstelasi politik saat itu. Bahkan, reformasi konstitusi tidak terlepas dari konflik politik dengan menyerahkannya kepada lembaga perwakilan rakyat seperti MPR, sehingga cenderung terkontaminasi dengan kompromi politik jangka pendek yang biasanya menjadi solusi pragmatis dari konflik politik.[8]Kesemua itu bermuara padamateri UUD NRI 1945 yang masih memiliki celahsebab sifatnya "tambal-sulam" dan dalam proses amendemen masih terjebak dalam kepentingan jangka pendek, sehingga hasilnya tidak sistematik dan tidak terpola, serta kualitas dari substansinya tidak koheren dan cenderung inkonsisten.[9]

UUD NRI 1945 merupakan bentuk konstitusi tertulis yang pada dasarnya memuat cita-cita dan tujuan negara serta tuntutan kepentingan perkembangan masyarakat dan zaman, khususnya di pelbagai bidang kehidupan manusia. Artinya, Undang-Undang Dasar terikat oleh ruang dan waktu, sehingga menuntut Undang-Undang Dasar agar senantiasa adaptif. Oleh sebab itu, jika UUD NRI 1945 tidak lagi sesuai dengan tuntutan kepentingan perkembangan zaman maka harus disesuaikan. Di Indonesia lembaga yang memiliki kewenangan konstitutif untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Kewenangan konstitutif MPR tidak lain untuk mencapai tujuan hukum yang merupakan tujuan masyarakat atau kepentingan umum. Cita hukum dapat tercapai melalui pembaruan-pembaruan Undang-Undang Dasar dengan melakukan amendemen agar tetap sejalan dengan dinamika masyarakat dan perubahan zaman. Parameter MPR dalam melakukan amendemen juga harus berdasarkan realitas-realitas ketatanegaraan seperti penerapan dan pelaksanaan sistem hukum menurut UUD NRI 1945, sehingga apabila terjadi ketimpangan-ketimpangan maka menjadi kewajiban untuk menyempurnakannya agar di masa mendatang akan lebih baik dan sesuai dengan amanah UUD NRI 1945.[10]

---

8 Ahmad & Nggilu, N. M. (2019). Denyut Nadi Amandemen Kelima UUD 1945 melalui Pelibatan Mahkamah Konstitusi sebagai Prinsip the Guardian of the Constitution. *Jurnal Konstitusi, 16*(4): 786-808.

9 Rawinarno, T. (2018). Harmonisasi Kekuasaan Legislasi dan Yudikatif dalam Amandemen Lanjutan UUD NRI 1945. *Jurnal Ilmiah Niagara,* 10 (1): 108-115.

10 Bo'a, F. Y. (2018). *UUD 1945 MPR dan Keniscayaan Amandemen (Terkait Kewenangan*

Proses amendemen suatu konstitusi juga tidak lepas dari sifat rigid konstitusi. Menurut Lincoln Noronha:

> *"The relationship between 'constitutional rigidity 'and' constitutional pace of amendment 'is pretty straightforward: the more complicated the law laying down the process for amending the current constitution is, the less changes we will see over time.*

Sifat rigid konstitusi membatasi amendemen dengan dua cara: *pertama,* mempersulit amandemen yang diusulkan dalam prosedur amendemen; *kedua,* dalam melakukan hal itu tidak menganjurkan bahwa proposal amendemen dibuat sejak awal. Secara keseluruhan, sifat rigid konstitusi bekerja dengan menambahkan syarat veto ke proses amandemen, atau meningkatkan jumlah suara yang dibutuhkan untuk mencapai *supermajority* dalam level pemain veto tunggal.[11]

Ukuran yang biasanya digunakan para ahli untuk menentukan sifat konstitusi rigid atau fleksibel yaitu: (1) apakah naskah konstitusi dimungkinkan dilakukan perubahan dan apakah prosedurnya mudah atau sulit, (2) apakah naskah konstitusi mudah atau tidak mengikuti perkembangan zaman. Apabila prosedur perubahan konstitusi diatur sedemikian rumit maka termasuk rigid. Sebaliknya bila Undang-Undang Dasar mempunyai prosedur perubahan yang tidak terlalu berat sehingga memungkinkan dapat disesuaikan dengan zaman maka termasuk fleksibel atau luwes. Di Indonesia prosedur perubahan konstitusi setelah amendemen diperberat dengan mencantumkan ketentuan yang menegaskan perubahan pasal-pasal undang-undang dasar hanya dapat dilakukan apabila disetujui oleh lebih dari separuh jumlah anggota MPR.[12] Ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 37 UUD NRI 1945. Pada pokoknya mengatur usul perubahan pasal-pasal UUD NRI 1945 diajukan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota MPR, kemudian untuk mengubah pasal-pasal UUD sidang

---

*Konstitutif MPR dan Kebutuhan Amandemen Kelima UUD 1945)*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. Hlm 4-14.

11 Prasetyoningsih, N. (2020). Amandemen Ke-5: Menuju Konstitusi Baru di Indonesia. *Jurnal Ilmiah Hukum dan Dinamika Masyarakat*, *17*(2): 162-172.

12 Ariyani, N. (2017). Perbandingan Konstitusi Negara Indonesia dengan Negara Swiss Berdasarkan Prosedur Perubahan Konstitusi, Bentuk, Pemerintahan, Bentuk Negara Serta Sistem Pemerintahan. *Jurnal Kosmik Hukum, 17*(2): 119-135.

MPR dihadiri oleh 2/3 dari jumlah anggota MPR. Selanjutnya, putusan untuk mengubah pasal-pasal UUD NRI 1945 dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota MPR.[13]

Kendati UUD NRI 1945 telah empat kali melalui tahap amendemen, konstitusi bangsa Indonesia dipandang masih mempunyai cacat konstitutional, tidak koheren dan konsisten satu sama lain, serta cenderung tambal sulam, di antaranya: *pertama,* Indonesia ingin membangun sistem pemerintahan presidensial yang kuat, stabil, dan efektif. Di sisi lain, sistem presidensial yang dibangun tidak didukung pelembagaan mekanisme *checks and balances* di antara cabang-cabang kekuasaan pemerintahan utama, yakni lembaga eksekutif, legislatif dan yudisial. Contohnya, suatu undang-undang dapat tetap berlaku apabila dalam waktu tiga puluh hari tidak disahkan presiden sehingga kebijakan tersebut bisa *fait accompli* oleh DPR meski belum tentu sesuai dengan kepentingan nasional.

*Kedua,* tidak adanya koherensi dan konsistensi konstitusi hasil amendemen dan terkait kedudukan dan kelembagaan MPR. Kedudukan MPR yang seharusnya merupakan majelis nasional wadah gabungan (*joint session*) DPR dan DPD cenderung dilembagakan permanen, baik organisasi maupun kepemimpinannya. Hal ini berdampak pada realiatas jika Indonesia mempunyai tiga lembaga parlemen, yaitu MPR, DPR dan DPD. *Ketiga*, konflik kelembagaan antara Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung yang merancukan *locus* kekuasaan yudikatif dan urgensi supremasi kekuasaan yudikatif yang bersifat tunggal sebagai bagian dari prinsip pemisahan kekuasaan dalam sistem presidensial. *Ketiga,* tidak konsisten dalam agenda format pemerintahan daerah, apakah merupakan replika sistem pemerintahan nasional (presidensial) atau sesuatu yang terpisah dan sama sekali berbeda. Akibatnya, lahir kebijakan-kebijakan ambigu dalam pengaturan tentang desentralisasi dan otonomi daerah. *Keempat,* Keberadaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam sistem presidensial tidak didukung struktur perwakilan

13 Pramesti, Tri Jata Ayu. (2015). *Tugas dan Wewenang MPR.* Hukum Online. https://m.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt4cc6a009be454/tugas-dan-wewenang-mpr/. Diakses pada tanggal 15 Juni 2020.

bikameral yang kuat. [14]

Realita saat ini menunjukkan jika UUD NRI 1945 masih jauh dari ruh konstitusionalisme meskipun telah mengalami empat kali amendemen. Bahkan, dalam praktik ketatanegaraan selama berlakunya UUD NRI 1945 membawa Indonesia ke dalam otoritarianisme politik dan pengabaian terhadap prinsip-prinsip negara hukum. Misalnya, sebelum proses amendemen, banyak ahli yang menyebut bahwa konstitusi menganut paham *excecutive heavy,* namun setelah amandemen justru substansi konstitusi hanya menggeser paham *excecutive heavy* menjadi *legislative heavy*.[15]

Secara umum, terdapat tiga hal yang sangat mendasar sebagai implikasi hukum terhadap lembaga-lembaga negara hasil amandemen: *Pertama,* ada lembaga negara yang dihapus karena dianggap kurang memiliki kontribusi terhadap kehidupan berbangsa dan bernegara, yakni Dewan Pertimbangan Agung (DPA). *Kedua,* ada lembaga negara yang dibentuk seperti Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Mahkamah Konstitusi (MK). *Ketiga,* ada lembaga negara yang dikurangi kekuasannya seperti MPR yang bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara tetapi kedudukannya sejajar dengan lembaga-lembaga negara lainnya,[16] serta memangkas kewenangan MPR pada program pembangunan yang awalnya tertuang dalam garis-garis besar haluan negara tidak memperoleh tempat.[17]

Amendemen kelima terhadap UUD NRI 1945 merupakan refleksi perwujudan cita hukum dan tujuan moral bangsa Indonesia untukmangakomodirtuntutan sosial kemasyarakatan yang semakin dinamis dalam pelbagai bidang kehidupan.[18] Amendemen sebagai langkah konstruktif dilaksanakan demi memenuhi konstitusi yang ideal dan sesuai dengan kebutuhan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, sehingga konstitusi sebelumnya dapat disempurnakan.

14 Haris, S. (2007). *Dilema Amandemen Kelima*. Pusat Penelitian Politik LIPI. http://lipi.go.id/berita/dilema-amandemen-kelima/1788. Diakses pada tanggal 15 Juni 2020.

15 Nugraha, H. S. (2018). Gagasan Amandemen Ulang Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. *Jurnal Lex Renaissance, 1*(3): 51-85.

16 Helmi. (2014). Supremasi Hukum dalam Proses dan Mekanisme Impeachment Menurut UUD Tahun 1945. *Inovatif: Jurnal Ilmu Hukum, 7*(3): 79-91.

17 Rohi, S. L. (2013). Implikasi Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 Terhadap Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. *JurnalPolitika, 4*(1): 82-92.

18 Irwansyah. (2020). *Refleksi Hukum Indonesia*. Yogyakarta: Mirra Buana Media, hlm. 26

Meskipun sebelumnya telah dilakukan empat kali amendemen, namun tak dapat dipungkiri akan ada amendemen kelima karena masih adanya klausul-klausul yang perlu ditinjau dan dikaji baik dari segi norma serta kondisi masyarakat yang dinamis, agar dalam tataran praktis konstitusi dapat disesuaikan dengan perkembangan zaman dan pembaharuan hukum. Berdasarkan konstruksi hukum tersebut, maka pelaksanaan amendemen untuk mewujudkan konstitusi yang dinamis adalah suatu keniscayaan.

## B. Rumusan Masalah

Berdasarkan penjabaran latar belakang di atas, maka dapat diuraikan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana sasaran perubahan atau amandemen kelima Undang-Undang Dasar 1945?
2. Bagaimana jangkauan perubahan atau amandemen kelima Undang-Undang Dasar 1945?
3. Bagaimana arah pengaturan perubahan atau amandemen kelima Undang-Undang Dasar 1945?
4. Bagaimana materi muatan pada perubahan atau amandemen kelima Undang-Undang Dasar 1945?

## C. Metode Penulisan

Dalam penyusunan Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dilakukan metode kerja sebagai berikut:

1. *Metode Yuridis Normatif*, dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah data sekunder berupa:
   a. Bahan Hukum Primer:
      1) Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945)
      2) Konstitusi Republik Indonesia Serikat (Konstitusi RIS)
      3) Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (UUDS 1950)
      4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI 1945)
   b. Bahan Hukum Sekunder:
      1) Buku-buku

2) Artikel Jurnal
3) Prosiding
4) Teori atau Pandangan Para Ahli

c. Bahan Hukum Tersier:
1) Kamus Hukum
2) Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)

2. *Metode Yuridis Empiris (Sosiolegal),* diawali dengan penelitiaan normatif atau penelaahan terhadap konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia, terutama UUD NRI 1945 yang kemudian dilanjutkan dengan observasi yang mendalam untuk mengetahui faktor non hukum yang terkait dan mempengaruhi UUD NRI 1945.

3. *Metode Pendekatan ROCCIPI*, teori ini dikembangkan oleh Ann Seidman, Robert B. Seidman, dan Nalin Abeyserkere untuk mendapatkan masukan penjelasan tentang perilaku bermasalah, dalam penyusunan suatu peraturan perundang-undangan yang terdiri dari tujuh kategori, yaitu:[19]

a. *Rule* (Peraturan)

Realitanya UUD NRI 1945 meskipun dalam perjalanannya telah empat kali mengalami perubahan tetapi tidak menjamin substansi atau pasal-pasal yang terkandung di dalamnya sesuai dengan cita-cita dan tujuan bangsa Indonesia. Sejak perubahan pertama pada tahun 1999 sampai dengan perubahan keempat pada tahun 2002, UUD 1945 sebelum perubahan mempunyai 71 butir ketentuan dan setelah amendemen menjadi 199 butir ketentuan, hanya terdapat 25 butir ketentuan yang tidak diubah. Jadi, terdapat 174 butir ketentuan baru dalam UUD NRI 1945.

Dalam penyusunan UUD NRI 1945 masih terdapat materi yang susunan kalimatnya kurang jelas atau rancu karena format, sistematika, koherensi dan konsistensi pasal-pasal yang terdapat di dalamnya tidak dielaborasi dengan baik dan benar. Padahal hal-hal mendasar tersebut adalah faktor penting yang dapat memberikan

19 Atmaja, G. M. W., dkk. (2017). *Perancangan Peraturan Perundang-Undangan: Teknik Penyusunan Naskah Akademik dan Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan.* Bali: Fakultas Hukum Universitas Udayana.

kepastian hukum.

Beberapa dampak signifikan dari hal tersebut di atas dapat dilihat dari: *Pertama*, pembagian lembaga negara yang berdasarkan asas *Trias Politica* dan lembaga pendukung belum jelas, sehingga dalam struktur ketatanegaraan Indonesia kedudukan lembaga-lembaga negara tertentu belum jelas kedudukannya. Kondisi ini menimbulkan hubungan yang kurang harmonis antar lembaga negara dan sistem *check and balances* menjadi tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan. *Kedua,* dalam rumusan pengaturan lebih lanjut penggunaan kata "dengan" dan "dalam" menimbulkan kerancuan dan ketidakpastian hukum. *Ketiga,* kedudukan DPD dan MPR belum jelas. *Keempat,* belum terdapat penjelasan umum dan penjelasan khusus dalam UUD NRI 1945. Meskipun tidak mutlak tetapi melihat situasi dan kondisi saat ini, apabila UUD NRI 1945 belum mempunyai "Penjelasan" hal tersebut memungkinkan terjadinya multi tafsir sehingga dalam realitanya menimbulkan dampak yang cukup serius karena tidak mempunyai tafsiran resmi atas UUD NRI 1945.

b. *Opportunity* (Kesempatan)

Perubahan yang begitu cepat dan menyeluruh pada era modern ini merupakan momentum yang tepat untuk mengubah, menambah, mengurangi atau memperbaharui redaksi dan substansi UUD NRI 1945 sehingga dapat menyesuaikan dengan perkembangan zaman, dinamika perubahan masyarakat, serta menjadi panduan untuk mengambil kebijakan-kebijakan yang berhubungan dengan cita-cita dan tujuan berbangsa dan bernegara. Hal ini diperlukan agar UUD NRI 1945 sesuai dengan kondisi ideologi, politik, sosial, ekonomi, budaya, dan pertahanan dan keamanan.

c. *Capacity* (Kemampuan)

UUD NRI 1945 sebagai Dasar Negara harus mampu menjadi payung bagi seluruh bangsa dan negara dalam segala bidang. Dalam konteks ini UUD NRI 1945 merupakan sumber dari kesatuan hukum nasional Indonesia yang dibangun berdasarkan Pembukaan dan Pasal-Pasal UUD NRI 1945 karena di dalamnya terkandung

tujuan, dasar, dan cita hukum negara Indonesia. Amendemen terhadap UUD NRI 1945 merupakan jalan yang ditempuh demi mewujudkan pembaharuan hukum dan negara demokrasi yang berorientasi jangka panjang.

d. *Communication* (Komunikasi)

Sebelum dilakukan rancangan amendemen UUD NRI 1945 diperlukan komunikasi antar lembaga tinggi negara dengan menyampaikan alasan, tujuan dan dampak perubahan terhadap kehidupan berbangsa dan bernegara yang mungkin ditimbulkan serta dampaknya terhadap kehidupan masyarakat secara luas. Penyampaian informasi juga dapat dilakukan melalui forum diskusi antar para ahli hukum tata negara dan anggota legislatif, terkait solusi atau saran dari masalah yang akan dilakukan perubahan dari pasal-pasal yang terkandung di dalam UUD NRI 1945.

Selain itu, pemerintah perlu mengadakan sosialisasi kepada masyarakat mengenai perubahan UUD NRI 1945 dan memudahkan masyarakat untuk mengakses informasi melalui pelbagai media, baik itu media cetak atau media elektronik.

e. *Interest* (Kepentingan)

Urgensi amendemen UUD NRI 1945 perlu dilakukan untuk kepentingan jangka panjang Indonesia, amendemen diharapkan dapat membangun struktur ketatanegaraan yang lebih efektif, mempunyai kepastian hukum, dan stabilitas sistem politik sehingga cita-cita dan tujuan demokrasi dapat terwujud. Penyelenggaraan amendemen UUD NRI 1945 tidak hanya berkotribusi untuk lembaga-lembaga tinggi negara tetapi juga kepada masyarakat terutama dalam mewujudkan kesejahteraanmasyarakat sebagai salah satu tujuan negara Indonesia. Jadi, baik pemegang kekuasaan maupun masyarakat sasaran dapat merasakan manfaat dari amendemen UUD NRI 1945.

f. *Process* (Proses)

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia terdapat empat konstitusi tertulis atau Undang-Undang Dasar yang pernah

berlaku, peristiwa tersebut kemudian dibagi menjadi beberapa kurun waktu: (1)Konstitusi tertulis pertama Indonesia dibuat oleh BPUPKI dan disahkan oleh PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945 yang lazim disebut UUD 1945. Pada masa ini sistem pemerintahan yang berlaku adalah sistem presidensial di mana Presiden adalah sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan.(2) Berdasarkan hasil Konferensi Meja Bundar (KMB), yang dilakukan antara pemerintah Indonesia dan Belanda pada tanggal 2 November 1949 di Den Haag, menghasilkan kesepakatan untuk mendirikan Republik Indonesia Serikat (RIS) tetapi sistem pemerintahan ini tidak berlaku lama karena tidak sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia.(3)Pada perjalanan selanjutnya, diberlakukan Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (UUDS 1950), yang ditetapkan pada tanggal 15 Agustus dan mulai berlaku pada tanggal 17 Agustus 1950. (4) Seiring dengan tuntutan reformasi akhirnya pada tanggal 5 Juli 1959 dikeluarkan Dekrit Presiden di mana salah satu ketetapannya yakni memberlakukan kembali UUD 1945 yang sekarang lazim disebut UUD NRI 1945, dan telah dilakukan empat kali amendemen yaitu pada tahun 1999, 2000, 2001 dan 2002. Terakhir, penyebutan Undang-Undang Dasar juga menjadi lebih lengkap menjadi "Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia" (UUD NRI 1945).[20]

Tuntutan amendemen timbul kembali karena UUD NRI saat ini dipandang merupakan hasil kompromi politik jangka pendek, serta substansi yang terkandung di dalamnya rancu dan kedudukan lembaga tertentu negara belum jelas. Pada era modern saat ini, sinergitas antar lembaga dan para ahli hukum tata negara dengan menyaring dan mempertimbangkan setiap permasalahan dan saran yang ada dalam mengambil keputusan, akan membantu dalam mencapai tujuan bersama yakni, amendemen kelima UUD NRI 1945.

g. *Ideology* (Ideologi)

Pancasila sebagai ideologi atau pandangan hidup bangsa Indonesia merupakan nilai-nilai budaya yang dipercayai

20 Nurasiah, N. (2016). Analisis Yuridis UUD 1945 Setelah dan Sebelum Amandemen. *Al Qishtas: Jurnal Hukum dan Politik, 7*(2): 195-215.

kebenarannya dan sudah ada, tumbuh dan berkembang selama berabad-abad sehingga mencerminkan jiwa dan kepribadian bangsa Indonesia. UUD NRI 1945 sebagai hukum tertinggi Indonesia dan dasar sistem pemerintahan memuat nilai-nilai Pancasila. Artinya, kedudukan Pancasila adalah sumber nilai dan norma dalam setiap aspek penyelenggaraan negara, termasuk UUD NRI 1945. Pancasila merupakan dasar negara baik tertulis yaitu, Undang-Undang Dasar ataupun dasar tidak tertulis (konvensi), di mana UUD NRI 1945 senantiasa berdasarkan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.

Eksistensi Pancasila untuk menjamin hak-hak setiap warga negara agar mendapatkan perlakuan yang sama tanpa adanya diskrimasi yang juga tertuang dalam UUD NRI 1945. Oleh sebab itu, Pancasila sebagai ideologi dan dasar negara sudah seharusnya dimuat dalam UUD NRI 1945.

## D. Sistematika Penulisan

Dalam penyusunan naskah akademik Rancangan Amendemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ini disusun dengan sistematika penulisan sebagai berikut:

BAB I : Merupakan bab pendahuluan yang terdiri dari latar belakang, rumusan masalah, tujuan, manfaat metode penulisan dan sistematika penulisan.

BAB II : Merupakan bab yang menguraikan teori-teori dan dasar pemikiran amendemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

BAB III : Merupakan bab yang memaparkan landasan filosofis, sosiologis, yuridis, politis dan historis amendemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

BAB IV : Merupakan bab pembahasan yang menjelaskan mengenai sasaran, jangkauan, arah pengaturan, dan materi muatan amendemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

BAB V : Merupakan bab yang memuat kesimpulan materi Rancangan Amendemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.

## E. Tujuan Penulisan

Berdasarkan uraian latar belakang dan rumusan masalah, naskah akademik ini mempunyai dua tujuan yaitu tujuan subjektif dan tujuan objektif. Secara subjektif, tujuan naskah akademik ini adalah untuk mengikuti kompetisi *Academic Constitutional Drafting* 2020 yang diselenggarakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia selanjutnya disingkat MPR RI.

Secara objektif, tujuan naskah akademik ini adalah sebagai berikut:

1. Merumuskan permasalahan yang dihadapi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara dalam upaya pengembangan konstitusi.
2. Menganalisis urgensi dilaksanakannya amendemen kelima UUD NRI 1945.
3. Menguraikan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis, politis, dan historis dari rancangan amendemen kelima UUD NRI 1945.
4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, jangkauan, arah pengaturan dan materi muatan perubahan UUD NRI 1945.

## F. Manfaat Penulisan

Manfaat yang diharapkan melalui penyusunan naskah akademik ini, antara lain:

1. Manfaat Teoritis
   a. Naskah akademik ini diharapkan memberikan kontribusi di bidang hukum konstitusi maupun bidang ketatanegaraan lainnya.
   b. Naskah akademik ini diharapkan memberikan manfaat pengetahuan dan meningkatkan daya pikir penyusun atas permasalahan ketatanegaraan.
   c. Hasil dari naskah akademik ini diharapkan dapat memberikan

sumbangsih pada ilmu pengetahuan khususnya bidang hukum konstitusi.

2. Manfaat Praktis
   a. Naskah akademik ini diharapkan dapat menjadi rekomendasi bagi pemerintah dalam menyusun rancangan konstitusi ke depannya.
   b. Naskah akademik ini diharapkan dapat menambah wawasan dan kemampuan penyusun sebagai bekal untuk berkontribusi sebagai praktisi atau akademisi.
   c. Naskah akademik ini diharapkan menjadi dasar konseptual dalam penyusunan dan pembahasan evaluasi menyeluruh UUD NRI 1945.

# BAB II
# TINJAUAN PUSTAKA

## A. Kajian Teoritis

*Founding parents* Republik Indonesia telah mencita-citakan tanah air sebagai negara yang berdasarkan hukum (*rechtstaat*) bukan kekuasaan (*machtstaat*), sama halnya dengan yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945 juga telah ditegaskan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Hukum.[21] Telah tegas dalam konstitusi sebagai hukum tertinggi (*highest law*) bahwa Indonesia adalah Hukum tertinggi.[22] Semangat menempatkan hukum sebagai tombak pembaharuan hukum pada prinsipnya memiliki tujuan agar hukum dapat mengambil perannya sebagai panglima reformasi.[23]

Implementasi hukum sebagai panglima adalah aturan-aturan yang membasiskan pada pembatasan kekuasaan guna mencegah absolutisme yang mengarah pada "*Onregmatigedaad"* bahkan berujung pada tindakan "*Ongronwetting*" atau bertentangan dengan undang-undang dasar.[24] Oleh karenanya kajian terkait pembaharuan hukum adalah kajian yang senantiasa dibumikan. Aristoteles pada masa kejayaannya memandang negara hukum sebagai salah satu pembahasan yang menarik serta diprediksi akan menjadi diskusi yang menarik di masa depan. Hal tersebut terbukti saat ini, konsep negara hukum selalu mendapat perhatian yang menonjol dalam sistem ketatanegaraan suatu negara, termasuk Indonesia.[25]

---

21 Vide Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, di mana sebelum dilakukan amendemen terhadap UUD 1945, Konstitusi kita memiliki penjelasan yang menyebutkan "Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (rechtsstaat), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (machtstaat), namun setelah amendemen dilakukan penjelasan tersebut ditiadakan dan bukan lagi menjadi bagian dari konstitusi.

22 Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

23 Jeffry Alexander Ch. Likadja. (2015). Memaknai 'Hukum Negara (Law Thorugt State)" dalam Bingkai "Negara Hukum (Rechtstaat)". *Jurnal Hasanuddin Law Review*,*1*(1): 75-86.

24 Aswanto. (2012). *Hukum dan Kekuasaan, Relasi Hukum, Politik dan Pemilu*. Yogyakarta: Rangkang Education. Hlm. 3.

25 Siallagan, H. (2016). Penerapan Prinsip Negara Hukum di Indonesia. *Jurnal Sosiohumaniora*, *18*(2): 122-128.

Amendemen UUD NRI 1945 mampu mendorong konstruksi politik hukum dan membangkitkan semangat demokrasi. Semakin berkembangnya zaman, permasalahan dalam negara pun semakin kompleks, maka menjadi sangat penting hal fundamen terkait permasalahan ketatanegaraan untuk diatur secara tegas dalam UUD NRI 1945.[26]Berikut beberapa dasar teori yang menjelaskan pentingnya pembaharuan hukum:

1. **Teori Sistem Hukum**

Pada umumnya menurut Janpatar Simamora, konsepsi tentang negara hukum selalu berkiblat pada dua tradisi hukum yang berbeda, yaitu *commom law system* dan *civil law system.* Kedua sistem ini juga menggunakan istilah yang berbeda, yaitu *rechtstaat* dan *rule of law.*[27] Namun, para pakar *comparative law* (perbandingan hukum) termutakhir, tidak lagi hanya membedakan adanya dua sistem hukum di dunia, yang hanya dipandang berdasarkan 'kacamata Barat', yaitu *common law system (Anglo-American Legal System*) yang didominasi hukum tak tertulis dan *precedent* (putusan pengadilan terdahulu) serta *civil law* (*Continental Europe Legal System*) yang didominasi oleh hukum perundang-undangan, melainkan dewasa ini sudah dikenal pembedaan sistem hukum yang lebih variatif. Adapun pembedaannya sebagai berikut:[28]

a. *Civil Law*, berlaku di Benua Eropa dan di negara-negara mantan jajahannya;
b. *Common Law*, berlaku di Inggris, Amerika Serikat, dan negara-negara berbahasa Inggris (*Commonwealth*);
c. *Customary Law*, di beberapa negara Afrika, China, dan India;
d. *Moeslim Law*, di negara-negara muslim, terutama di Timur Tengah;
e. *Mixed system*, di Indonesia salah satunya, berlaku sistem hukum perundang-undangan, hukum adat dan hukum Islam.

26 Nugraha, J. T. (2016). Kajian Normatif Mengenai Hubungan Antar Lembaga Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945: Sebelum dan Sesudah Amandemen. *Jurnal Hukum Dan Masyarakat Madani*, *6*(1): 75–95.

27 Siallagan, H. *Op.cit.*

28 Achmad, A. (2015). *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence)*. Jakarta: Prenadamedia Group. Hlm. 203.

Apabila membahas tentang hukum dan sistem hukum, Menurut Lawrence M. Friedman,[29] sistem hukum (*legal system*) adalah satu kesatuan hukum yang terdiri dari tiga unsur, yakni:

a. Struktur hukum, yaitu keseluruhan institusi-institusi hukum yang ada beserta aparatnya, mencakupi antara lain kepolisian dengan para polisinya, kejaksaan dengan para jaksanya, pengadilan dengan para hakimnya, dan lain-lain. Selengkapnya Dalam teori Lawrence Meir Friedman hal ini disebut sebagai sistem Struktural yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan dengan baik. Kewenangan lembaga penegak hukum dijamin oleh undang-undang. Sehingga dalam melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh-pengaruh lain. Terdapat adagium yang menyatakan "*fiat justitia et pereat mundus*" (meskipun dunia ini runtuh hukum harus ditegakkan). Hukum tidak dapat berjalan atau tegak bila tidak ada aparat penegak hukum yang kredibilitas, kompeten dan independen. Seberapa bagusnya suatu peraturan perundang-undangan bila tidak didukung dengan aparat penegak hukum yang baik maka keadilan hanya angan-angan. Lemahnya mentalitas aparat penegak hukum mengakibatkan penegakkan hukum tidak berjalan sebagaimana mestinya. Banyak faktor yang mempengaruhi lemahnya mentalitas aparat penegak hukum diantaranya lemahnya pemahaman agama, ekonomi, proses rekruitmen yang tidak transparan dan lain sebagainya. Sehingga dapat dipertegas bahwa faktor penegak hukum memainkan peran penting dalam memfingsikan hukum. Kalau peraturan sudah baik, tetapikualitas penegak hukum rendah maka akan ada masalah. Demikian juga, apabila peraturannya buruk sedangkan kualitas penegak hukum baik, kemungkinan munculnya masalah masih terbuka;

b. Substansi hukum, yaitu keseluruhan aturan hukum, norma hukum dan asas hukum, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis, termasuk putusan pengadilan. Selengkapnya Dalam teori Lawrence Meir Friedman hal ini disebutsebagai sistem

29 *Ibid.*, hlm. 204.

Substansial yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itudilaksanakan. Substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yangberada dalam sistem hukum yang mencakup keputusan yang merekakeluarkan, aturan baru yang mereka susun. Substansi juga mencakup hukumyang hidup (*living law*), bukan hanya aturan yang ada dalam kitab undangundang (*law books*). Sebagai negara yang masih menganut*Civil LawSystem* atau sistem Eropa Kontinental (meski sebagaian peraturan perundangundangan juga telah menganut *Common Law System* atau Anglo Sexon)dikatakan hukum adalah peraturan-peraturan yang tertulis sedangkanperaturan-peraturan yang tidak tertulis bukan dinyatakan hukum. Sistem inimempengaruhi sistem hukum di Indonesia. Salah satu pengaruhnya adalahadanya asas Legalitas dalam KUHP. Dalam Pasal 1 KUHP ditentukan "tidakada suatu perbuatan pidana yang dapat di hukum jika tidak ada aturan yangmengaturnya". Sehingga bisa atau tidaknya suatu perbuatan dikenakan sanksihukum apabila perbuatan tersebut telah mendapatkan pengaturannya dalamperaturan perundang-undangan;

c. Budaya hukum, yaitu opini-opini, kepercayaan-kepercayaan (keyakinan-keyakinan), kebiasaan-kebiasaan, cara berpikir, dan cara bertindak, baik dari para penegak hukum maupun dari masyarakat, tentang hukum dan berbagai fenomena yang berkaitan dengan hukum. Kultur hukum menurut Lawrence M Friedman adalah sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum-kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya. Kultur hukum adalah suasana pemikiran sosialdan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau disalahgunakan. Budaya hukum erat kaitannya dengankesadaran hukum masyarakat. Semakin tinggi kesadaran hukum masyarakatmaka akan tercipta budaya hukum yang baik dan dapat merubah pola pikir masyarakat mengenai hukum selama ini. Secara sederhana, tingkat kepatuhanmasyarakat terhadap hukum merupakan salah satu indikator berfungsinyahukum.

Achmad Ali menambahkan unsur sistem hukum, yaitu:[30]

a. Profesionalisme, yang merupakan unsur kemampuan dan keterampilan secara person dari sosok-sosok penegak hukum.
b. Kepemimpinan, juga merupakan unsur kemampuan dan keterampilan secara person dari sosok-sosok penegak.

Khusus untuk lebih memahami tentang hubungan antara kepemimpinan atau *leadership*, dengan kesuksesan penegak hukum dalam menegakkan hukum dan keadilan, beberapa pendapat tokoh, antara lain John Baldoni dalam kata pengantar bukunya berjudul *Great Communication Secrets of Great Leaders*, mengemukakan bahwa "*So in every real sense, leadership effectiveness, both for Presidents and for anyone in a position of authority, depends to a high degree upon good communication skills*."[31]

Jadi bagi Baldoni, faktor kepemimpinan sangat erat hubungannya dengan kemampuan pemimpin melakukan komunikasi yang optimal, sehingga dia mampu membangun *trust* atau kepercayaan. Menurut Ahmad Ali, komunikasi hukum dan sosialisasi hukum adalah sub elemen dari elemen kepemimpinan dalam suatu sistem hukum. Dengan kata lain, komunikasi hukum dan sosialisasi hukum merupakan faktor yang sangat esensial bagi efektivitas hukum. Secara umum dikatakan bahwa melalui komunikasi, seorang pemimpin ataupun penegak hukum, membangun *trust* dari masyarakatnya. Menurut Crossmann, seorang ahli propaganda merupakan modal utama pemimpin, jika masyarakat memercayai para pemimpin dan penegak hukumnya, mereka biasanya akan mendukung kebijakan-kebijakannya.[32]

Sangatlah tepat apabila dikaitkan dengan amendemen UUD 1945, karena unsur substansi, struktur, maupun budaya merupakan komponen penting dan berdiri secara holistik dalam sistem hukum. Dalam melakukan amendemen UUD 1945 kita tidak boleh hanya berpaku pada substansi, melainkan juga perlu membenahi struktur organisasi dan memperhatikan kondisi budaya yang ada. Substansi yang dimuat dalam UUD 1945 haruslah sesuai dengan keadaan

30 *Ibid*.
31 *Ibid*.
32 *Ibid*.

dan kondisi masyarakat Indonesia, bahwa konstitusi itu harus benar-benar mencerminkan apa yang dikehendaki oleh rakyat sehingga konstitusi dapat menjadi konstitusi yang hidup (*living constitution*).

Menurut Karl Loewenstein, apabila konstitusi tersebut telah diterima oleh bangsa dan berlaku secara efektif maka konstitusi tersebut dalam tataran praktis dianggap sebagai konstitusi yang bernilai normatif. Faktanya, saat ini konstitusi yang berlaku di Indonesia masih bernilai nominal yakni terdapat pasal-pasal dalam konstitusi yang tidak berlaku. Sebagaimana yang dikatakan oleh Eugen Ehrlich "*law is always society as well as society is always in the law*".[33]

Struktur juga merupakan salah satu komponen yang tidak kalah pentingnya dengan budaya. Perlu dilakukan peninjauan terhadap struktur maupun kinerja dari institusi/ lembaga negara demi terciptanya sistem *check and balances*. Misalnya terkait kedudukan DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang masih dianggap lemah, kontroversi penyelesaian sengketa hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah (pilkada) yang menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi, dan sekelumit problematika lain terkait dengan institusi/ lembaga negara.

**2. Teori Historis Hukum**

Teori ini dipelopori oleh Karl von Savigny (1799-1861) dan Maine (1822-1888). Menurut Savigny, hukum mirip dengan bahasa, keduanya berkembang secara bertahap dari karateristik-karateristik suatu masyarakat. Hukum dan bahasa berkembang ketika suatu masyarakat berkembang, dan keduanya musnah ketika suatu masyarakat kehilangan individualitasnya. Hukum yang berlaku di suatu negara tidak berlaku secara universal di negara lain, karena hukum lahir dari *volkgeist* (jiwa rakyat) yang berbeda antara bangsa yang satu dengan bangsa yang lainnya.[34]Dalam mazhab sejarah, hukum tidak dapat dibuat tetapi tumbuh didalamkehidupan masyarakat di mana hukum merupakan refleksi

33 Komisi Yudisial Republik Indonesia. (2012). *Dialektika Pembangunan Sistem Hukum Indonesia*. Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia.

34 Achmad, A. (2015). *Op.cit*

dari sosial budayamasyarakat agar efektif sebagai *social control*. Oleh karena itu dalamhistorisme hukum sangat menjunjung tinggi pluralisme karena hukummerupakan suatu sistem kultural yang bersumber pada jiwa bangsa yangterilhami oleh romantisme hukum. Terdapat dilema dimana sejarah itubukanlah bersifat ilmiah karena menurut Paul Ricoeur, sejarah adalah suatuplot yang menghubungkan peristiwa-peristiwa sehingga sejarah itu hanya milikseorang pemenang/pengarang sehingga subjektifitas akan sangat berperandalam hal ini sehingga sejarah tidak muncul secara alamiah. Terdapatkelemahan dalam mazhab sejarah karena hukum akan sangat sulitberkembang karena terlalu berorientasi pada masa lampau dan walaupunberkembang dalam waktu yg cukup lama karena tergantung dariperkembangan dari masyarakat itu sendiri.[35]

Savigny melihat perbedaan hukum dari masing-masing bangsa terletak pada karateristik perkembangan yang dialami masing-masing sistem hukum. Jauh sebelumnya telah banyak orang mengumpulkan dan melukis aturan-aturan hukum dan pranata-pranata hukum dari zaman lampau, akan tetapi pengetahuan tersebut belum merupakan sejarah dan pengetahuan tentang hukum, melainkan baru sekedar pengetahuan tentang hukum-hukum kuno.[36] Diakui oleh Savigny bahwa pengetahuan tentang hukum-hukum kuno merupakan syarat penting untuk mempelajari sejarah, pengetahuan tentang hukum-hukum kuno merupakan dasar yang tidak dapat ditinggalkan untuk mempelajari sejarah hukum, namun andaikata di atas fondasi tersebut didirikan bangunan, maka semuanya itu menjadi tak berguna.[37]

Bagi penganut teori ini, karena hukum terus bertumbuh dan berkembang, maka terdapat keterkaitan secara kontinu antara sistem yang ada saat ini dengan yang lalu. Hukum yang ada saat ini dibentuk oleh proses-proses yang berlangsung pada masa lalu. Hukum dianggap sebagai fenomena historis bahwa hukum tunduk pada perkembangan yang berlangsung secara terus-menerus.[38]

35 Sa'adah, N. Tanggung Jawab Pribadi Direksi Terhadap Utang Perseroan (Analisis Putusan Mahkamah Agung No: 1914 K/Pdt/2009). *Jurnal Surya Kencana Satu: Dinamika Masalah Hukum dan Keadilan*, 6(2) : 109-126

36 *Ibid*., hlm. 83.

37 *Ibid*.

38 *Ibid*., hlm. 84.

Terdapat dua makna perkembangan, yaitu terdapat unsur perubahan dan stabilitas. Hukum berkembang, bermakna bahwa terdapat hubungan yang erat dan berkesinambungan antara hukum masa kini dan masa lampau yang merupakan satu kesinambungan. Kita hanya dapat memahami hukum di masa kini, dengan pemanfaatan metode penyelidikan sejarah. Makna selanjutnya adalah hukum berubah, hukum sebagai fenomena masyarakat tidak berdiri sendiri. Berkembang, berubah, dan hilangnya pranata-pranata hukum ditentukan oleh faktor masyarakat, ekonomi, politik, agama, dan moralitas.[39]

Membicarakan persoalan undang-undang haruslah diartikan sebagai kaidah abstrak yang berlaku umum, yang maksudnya walaupun kaidah tersebut abstrak namun bentuknya tertulis dan berlaku menyeluruh bagi setiap warga negara atau golongan warga negara mengenai salah satu aspek hukum yang ditentukan di dalam undang-undang tersebut. Sehubungan dengan pernyataan di atas maka Savigny mengatakan bahwa apabila penguasa hendak membentuk undang-undang haruslah bersumber dari hukum kebiasaan/ kesadaran hukum rakyat melalui peranan para ahli hukum yang merumuskan prinsip-prinsip hukum yang terkandung di dalam hukum kebiasaan tersebut.[40]

Apabila teori ini dikaitkan dengan amendemen UUD NRI 1945 tidak jauh berbeda dengan budaya dalam teori sistem hukum menurut Lawrence M. Friedman. Hukum berasal dari jiwa rakyat (*volkgeist*), hal inilah yang menyebabkan hukum yang berlaku di Indonesia berbeda dengan hukum yang berada di negara lain karena cita-cita, falsafah, serta pandangan hidup bangsa Indonesia tidak sama dengan bangsa lain. Konstitusi harus dinamis dan berubah mengikuti perkembangan zaman, namun dalam melakukan amendemen terhadap UUD NRI 1945 kita perlu membekali diri dengan pemahaman akan konstitusi yang sebelumnya berlaku. Kita hanya dapat menyusun amendemen yang baik, menyempurnakan konstitusi apabila kita meninjau hal-hal yang tidak efektif dalam konstitusi terdahulu.

39 *Ibid.*, hlm. 85
40 *Ibid.*

### 3. Teori Hukum Pembangunan

Teori Hukum Pembangunan dicetuskan oleh Mochtar Kusumaatmadja dan hingga saat ini masih eksis di Indonesia karena tolak ukur dimensi teori hukum pembangunan tersebut lahir, tumbuh, dan berkembang sesuai dengan kondisi dan budaya masyarakat Indonesia yang apabila diaplikasikan akan sesuai dengan masyarakat Indonesia yang plural. [41]

Teori Hukum Pembangunan digagas untuk melihat hukum sebagai upaya perubahan sosial, sehingga dalam pembinaan hukum yang dimodifikasi dan diadaptasi dari teori Roscoe Pound "*Law as a tool of social engineering*" yang berkembang di Amerika Serikat, apabila dijabarkan lebih lanjut maka secara teoritis Teori Hukum Pembangunan dari Mochtar Kusumaatmadja dipengaruhi cara berpikir dari Herold D. Laswell dan Myres S. Mc Dougal (*Policy Approach*) ditambah dengan teori Hukum dari Roscoe Pound.[42]

Ada dua aspek yang melatarbelakangi kemunculan teori hukum ini, yaitu: *Pertama*, ada asumsi bahwa hukum tidak dapat berperan bahkan menghambat perubahan masyarakat. *Kedua*, dalam kenyataan di masyarakat Indonesia telah terjadi perubahan alam pemikiran masyarakat ke arah hukum modern. Oleh karena itu, Mochtar Kusumaatmadja mengemukakan tujuan pokok hukum bila direduksi pada satu hal saja adalah ketertiban yang dijadikan syarat pokok bagi adanya masyarakat yang teratur. Tujuan lain hukum adalah tercapainya keadilan yang berbeda-beda isi dan ukurannya, menurut masyarakat dan zamannya. [43]

Selanjutnya untuk mencapai ketertiban diusahakan adanya kepastian hukum dalam pergaulan manusia di masyarakat, karena tidak mungkin manusia dapat mengembangkan bakat dan kemampuan yang diberikan Tuhan kepadanya secara optimal tanpa adanya kepastian hukum dan ketertiban. Fungsi hukum dalam masyarakat Indonesia yang sedang membangun tidak

41 Lilik Mulyadi. *Teori Hukum Pembangunan Mochtar Kusumaatmadj*, hlm. 1. https://badilum.mahkamahagung.go.id/upload_file/img/article/doc/kajian_deskriptif_analitis_teori_hukum_pembangunan.pdf.

42 *Ibid*., hlm. 2.

43 *Ibid*., hlm. 4.

cukup untuk menjamin kepastian dan ketertiban. Menurut Mochtar Kusumaatmadja, hukum diharapkan agar berfungsi lebih daripada itu yakni sebagai "sarana pembaharuan masyarakat" (*law as a tool of social engeneering*) atau "sarana pembangunan". Mochtar Kusumaatmadja secara cemerlang mengubah pengertian hukum sebagai alat (*tool*) menjadi hukum sebagai sarana (*instrument*) untuk membangunan masyarakat. Pokok-pokok pikiran yang melandasi konsep tersebut adalah bahwa ketertiban dan keteraturan dalam usaha pembangunan dan pembaharuan memang diinginkan, bahkan mutlak perlu, dan bahwa hukum dalam arti norma diharapkan dapat mengarahkan kegiatan manusia kearah yang dikehendaki oleh pembangunan dan pembaharuan itu. Oleh karena itu, maka diperlukan sarana berupa peraturan hukum yang berbentuk tidak tertulis itu harus sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat.[44]

Apabila teori ini dikaitkan dengan amendemen UUD NRI 1945, sebagaimana yang dicetuskan oleh Mochtar Kusumaatmadja maka hukum berasal dari sarana pembaharuan masyarakat (*law as a tool of social engeneering*) sehingga hal inilah yang menyebabkan hukum yang berlaku di Indonesia itu diharapkan dapat menjadi sarana untuk pembangunan. Konstitusi berubah mengikuti perkembangan zaman, sehingga konstitusi ini dapat menjadi sarana pembangunan. Namun dalam melaksanakan amendemen terhadap UUD NRI 1945 kita perlu melihat dengan konstitusi yang sebelumnya berlaku apa telah sesuai atau tidak dengan arah pembangunan yang diharapkan. Kita hanya dapat menyusun amendemen ke arah pembangunan dan pembaruan yang diharapkan jika kita menyempurnakan konstitusi apabila kita meninjau hal-hal yang tidak efektif dalam konstitusi terdahulu.

**a. Teori Konstitusi**

Negara yang menganut sistem negara hukum dan teori kedaulatan rakyat dalam konsep pemerintahannya menggunakan konstitusi atau Undang-Undang Dasar sebagai norma hukum yang tertinggi di samping norma hukum yang lain. Undang-Undang Dasar sebagai konstitusi tertulis menurut A.A.H.

44 *Ibid.*, hlm. 4.

Struycken, merupakan dokumen formal yang berisi:

1) Hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau;
2) Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa
3) Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik untuk waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang;
4) Suatu keinginan dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin.

Negara yang konstitusional digambarkan sebagai lembaga negara dengan fungsi normatif tertentu, yakni perlindungan bagi hak-hak asasi manusia, serta pengendalian dan pengaturan kekuasaan. Eric Barendt dalam buku *An Introduction to Constitutional Law* mengatakan, konstitusionalisme merupakan suatu paham yang membatasi tugas pemerintah melalui suatu konstitusi. Ahli konstitusi Jepang, Naoki Kaboyashi menyatakan, konstitusi atau Undang-Undang Dasar memiliki tujuan cara-cara untuk membatasi dan mengendalikan kekuasaan politik untuk menjamin hak-hak asasi rakyat.

Pada umumnya, materi konstitusi atau Undang-Undang Dasar mencakup tiga hal yang fundamental, yaitu: *Pertama*, adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warganya; *Kedua*, ditetapkannya ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental; *Ketiga*, adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental. Pembagian dan pembatasan tugas ini oleh Montesquieu dibagi menjadi tiga kekuasaan, yaitu:

1) Legislatif, pemegang kekuasaan membentuk Undang-Undang;
2) Yudikatif, pemegang kekuasaan di bidang kehakiman;
3) Eksekutif, pemegang kekuasaan dibidang pemerintahan.

Negara hukum yang demokratis akan memegang tiga prinsip yang dikenal dengan istilah trias politika.[45] Perubahan

45 Taufiqurrohman Syahuri. (2004). Hukum Konstitusi, Bogor: Ghalia Indonesia. Hlm. 14-16.

konstitusi itu dilakukan dengan tujuan:

1) Untuk memperbaiki sistem kekuasaan agar mampu mengikuti perkembangan tuntutan zaman dari sistem yang otoriter kepada sistem yang demokratis.Demokrasi menempati posisi vital dalam kaitannya pembagiankekuasaan dalam suatu negara (umumnya berdasarkan konsep dan prinsip trias politica) dengan kekuasaan negara yang diperoleh dari rakyat juga harus digunakan untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Prinsip semacam trias politica ini menjadi sangatpenting untuk diperhitungkan ketika fakta-fakta sejarah mencatat kekuasaan pemerintah (eksekutif) yang begitu besar ternyata tidak mampu untuk membentuk masyarakat yang adildan beradab, bahkan kekuasaan absolut pemerintah seringkali menimbulkan pelanggaran terhadap hak-hak asasi manusia. Hal ini menjadi salah satu tujuan dari perubahan konstitusi;

2) Untuk menciptakan sistem kekuasaan yang bersifat *check and balance* dan melindungi hak-hak asasi manusia. Perubahan konstitusi di negara-negara tersebut diatas pada umumnya dilakukan oleh satu komisi konstitusi yang bersifat independen.[46]

**b. Konvensi Ketatanegaraan sebagai *Express Agreement***

Bentuk lain konvensi ketatanegaraan menurut para ahli hukum ketatanegaraan adalah *exprees agreement*. Seperti telah dikemukakan bahwa E.C.S. Wade dan Godfrey Philips menyatakan, "*conventions are a mixture of rules based on custom and expediency, but some their source is exprees agreement"*. Sementara itu dalam kaitannya dengan timbulnya konvensi ketatanegaraan Jennings menyatakan bahwa,"*some of them, such as those expressed in revolutions of the Imperial Conferences, are definite and clearly established*." Jadi, selain yang berlangsung secara evolusi dalam bentuk kebiasaan, konvensi ketatanegaraan dapat pula terjadi dengan cepat atau revolusi.

46 Bambang Widjojanto. (2002). *Konstitusi Baru MelaluiKomisi Konstitusi Independen*. Hlm. 178.

Berdasarkan pandangan Wade dapat disimpulkan bahwa konvensi ketatanegaraan berdasarkan dari tiga sumber, yaitu:

1) Kebiasaan ketatanegaraan;
2) Kepatutan (*expediency*);
3) *Express agreement.*

Ketiga bentuk konvensi ketatanegaraan tersebut oleh Ismail Sunny diuraikannya lebih lanjut disertai contoh di Indonesia dan perbandingan di Inggris.

1) Praktik konvensi ketatanegaraan yang berasal dari suatu kebiasaan pada awal kemerdekaan adalah penunjukkan seorang Perdana Menteri oleh Presiden selama berlakunya Undang-Undang Dasar 1945 dari pemimpin-pemimpin partai politik atau koalisi partai-partai yang mempunyai suara terbanyak dalam Komite Nasional Pusat. Hal ini serupa dengan praktik di Inggris, bahwa Raja harus mengundang pemimpin partai atau koalisi partai-partai yang paling berpengaruh dalam Majelis Rendah untuk membentuk kabinet.
2) Contoh konvensi ketatanegaraan yang berasal dari suatu ketentuan berdasarkan kepatutan (*expediency*) adalah cara penggunaan prerogatif Presiden dalam penunjukkan anggota-anggota Komite Nasional Pusat sesudah perundingan dengan Wakil Presiden pemimpin politik yang lain. Praktik ini sesuai dengan keadaan Inggris, umpamanya seorang Perdana Menteri yang dikalahkan di Majelis Rendah, kemudian membubarkan Parlemen, setelah itu dikalahkan pula dalam Pemilihan Umum dan akhirnya meminta kepada Raja untuk membubarkan Parlemen untuk kedua kalinya dengan harapan untuk mengatasi jalan buntu (*dead lock*).
3) *Express agreement* sebagai konvensi ketatanegaraan secara konkret timbul dalam praktik ketatanegaraan di Indonesia ketika keluar Maklumat Wakil Presiden Nomor X dan Maklumat Pemerintah pada 14 November 1945 atas dasar Aturan Peralihan dan Tambahan dari Undang-Undang Dasar 1945.

Salah satu contoh konvensi ketatanegaraan Indonesia adalah pada setiap 16 Agustus, Presiden selalu menyampaikan pidato kenegaraan di hadapan Dewan Perwakilan Rakyat. Namun, sejak terbentuknya Dewan Perwakilan Daerah timbul perdebatan terkait pidato kenegaraan tersebut, apakah pidato yang disampaikan oleh Presiden di depan Dewan Perwakilan Daerah merupakan pidato kenegaraan atau hanya pidato untuk sekadar menyampaikan keterangan pemerintah tentang kebijakan pembangunan daerah.[47]

Sementara itu, Wheare menerangkan bahwa konvensi ketatanegaraan sekurang-kurangnya timbul dari dua sumber. Kadang-kadang berlaku selama periode waktu yang lama dan bertahap terlebih dahulu mencapai kekuatan persuasif dan kemudian diwajibkan serta biasa menyebut konvensi ini sebagai "adat". Tetapi suatu konvensi dapat timbul dengan lebih cepat dari ini. Mungkin ada kesepakatan di kalangan orang-orang yang berkepentingan untuk bekerja dengan cara tertentu dan menggunakan peraturan tingkah laku. Ketentuan ini mengikat dan merupakan konvensi. Ia tidak timbul karena kebiasaan, dan tidak mempunyai sejarah pemakaian sebelumnya. Ia muncul dari kesepakatan (*agreement*).

Sejalan dengan pendapat Wheare, Ismail Sunny mengakui keberadaan bentuk kedua konvensi ketatanegaraan yang disebut *express agreement* ini. Baginya, konvensi ketatanegaraan tidak perlu selalu merupakan ketentuan yang tidak tertulis, yang timbul dari persetujuan (*agreement*) boleh saja berbentuk tertulis. Ia mungkin berupa suatu persetujuan yang ditandatangani oleh pemimpin-pemimpin negara seperti persetujuan antara Wakil Presiden Indonesia dan Badan Pekerja pada 16 Oktober 1945 atas suatu memorandum yang dikeluarkan setelah pembicaraan antara menteri-menteri seperti Maklumat Pemerintah pada 14 November 1945. Bentuk ini dalam ketatanegaraan Inggris adalah persetujuan yang dinyatakan, bahwa suatu perubahan dalam hukum mengenai penggantian Mahkota (*succession*) atau gelar Raja memerlukan pengesahan parlemen dari semua

47 Arbani, T. S. (2016). Eksistensi Konvensi sebagai Sumber dan Praktek Ketatanegaraan di Indonesia. *Supremasi Hukum: Jurnal Kajian Ilmu Hukum*, *5*(1): 115-157.

dominion begitupun dari Parlemen Kerajaan Inggris sendiri. Bahkan konvensi-konvensi ketatanegaraan ini telah mencapai bentuk yang lebih formal dan ungkapan otoriter, karena tercantum dalam bagian kedua dari pendahuluan (*preamble*) *Statute of Westminster*. Oleh karena *preamble* menurut Hukum Tata Negara Inggris tidak mempunyai akibat hukum, keadaan ini memperkuat kedudukan konvensi ketatanegaraan.[48]

Di Indonesia perubahan-perubahan tersebut dipengaruhi oleh beberapa hal yang tidak terlepas dari sejarah berdirinya Republik ini, seperti sebelum Proklamasi Kemerdekaan negara Republik Indonesia, bangsa Indonesia di bawah kekuasaan pemerintah Jepang, telah mengenal suatu konstitusi yang waktu itu diberi nama "Hukum Dasar", namun konstitusi itu belum sempat digunakan. Sementara sejak Proklamasi Kemerdekaan Negara Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 hingga sekarang ini, bangsa Indonesia ternyata telah mengalami lima konstitusi, selain Hukum Dasar hasil karya Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia, yaitu:

1) Konstitusi Pertama adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang ditetapkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia pada 18 Agustus 1945.
2) Konstitusi Kedua, adalah konstitusi (sementara) Repubik Indonesia Serikat (Konstitusi RIS) tahun 1949 yang merupakan hasil Konferensi Meja Bundar di Den Haag pada Tanggal 27 Desember 1949 (Konstitusi RIS ini disahkan melalui Keputusan Presiden RIS Nomor 48 Tahun 1950 tertanggal 31 Januari 1950).
3) Konstitusi Ketiga, adalah Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) tahun 1950 yang ditetapkan tanggal 15 Agustus 1950, dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1950.
4) Konstitusi Keempat, sama dengan konstitusi pertama yang berdasarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, dikenal dengan istilah Undang-Undang Dasar 1945 (perbedaan Undang-Undang Dasar sebelum dan sesudah Dekrit Presiden 5 Juli

48 Donald A.Rumokoy. (2011). *Praktik Konvensi Ketatanegaraan di Indonesia*. Jakarta: Media Prima Aksara. Hlm. 61-64.

1949 terletak pada eksistensi penjelasan. Secara yuridis formil, Penjelasan merupakan bagian tak terpisahkan dari Undang-Undang Dasar 1945 Dekrit Presiden, Lembaran Negara tahun 1959 Nomor 75).

5) Konstitusi Kelima, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang telah diubah empat kali, tahun 1999 sampai tahun 2002.Undang-Undang Dasar 1945 berlaku sejak disahkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) tanggal 18 Agustus 1945 sampai dengan 27 Desember 1949, kemudian diganti dengan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat (RIS). Konstitusi Sementara RIS berlaku sampai dengan 17 Agustus 1950 karena Negara Indonesia kembali ke bentuk Negara Kesatuan dengan konstitusi baru yakni Undang-Undang Dasar Sementara 1950. Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 sendiri berlaku sampai dengan dikeluarkannya Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, yang menyatakan Undang-Undang Dasar 1945 berlaku kembali.[49]

Pengesahan Undang-Undang Dasar 1945 satu hari setelah Kemerdekaan Indonesia menimbulkan kekosongan hukum selama satu hari atau 24 jam. Untuk mengantisipasi hal ini maka dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 1945 tanggal 10 Oktober 1945 Pasal 1 berbunyi: "Segala badan negara dan peraturan-peraturan yang ada sampai berdirinya Negara Republik Indonesia pada Tanggal 17 Agustus 1945, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar masih berlaku asal saja tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar tersebut.

Sekadar untuk mengingat kembali pada sejarah dalam ketatanegaraan Indonesia maka perlu juga diketahui tentang Maklumat Nomor X, menurut Hendarmin Ranadreksa, beliau menyakini Maklumat Nomor X adalah angka 10 (angka Romawi) berdasarkan beberapa alasan:

1) Hingga kini, nomor kode surat resmi, untuk menyatakan

49 Syahuri, T.(2011). *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*. Jakarta: Kencana Prenadamedia Group. Hlm. 10-11.

bulan, lazim ditulis dengan huruf Romawi. Maklumat Nomor X diterbitkan 16 Oktober 1945, artinya diterbitkan pada bulan Kesepuluh.

2) Maklumat Nomor X bukanlah dokumen yang dibuat secara dadakan atau dbuat dengan maksud tertentu (bahasa sekarang rekayasa) karena latar belakang hingga diterbitkannya dokumen negara tersebut jelas dan runtut.
3) Sebagaimana dokumen negara, yang demikian penting dan strategis, sulit diterima akal sehat, seseorang dengan integritas pribadi sekaliber Bung Hatta, apalagi sebagai Wakil Presiden RI yang sah, sanggup membubuhkan nomor misteri (huruf X), hal hanya akan melemahkan arti dan integritas dokumen tersebut sebagai dokumen resmi negara.
4) Demikian pula amat sukar di terima akal sehat, tokoh sekaliber Bung Karno, sebagai Presiden RI yang sah membiarkan, menerima bahkan mematuhi isi maklumat di dasarkan pada nomor yang demikian ganjil.[50]

## 4. Teori Perubahan dan Praktik Berdasarkan UUD NRI 1945

Hukum dan konstitusi merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan dan saling bersinergi dalam membentuk konstitusi ideal yang menjadi landasan aturan bagi bangsa dan negara.[51]Hasil perubahan UUD NRI 1945 menciptakan konstruksi kelembagaan negara dalam kedudukan setara dan saling mengawasi (*check and balances*), mengejawantahkan supremasi hukum dan keadilan serta menjamin dan melindungi hak asasi manusia.[52]

### a. Perbandingan dari Berbagai Negara

Konstitusi atau *verfassung* itu sendiri, menurut Thomas Paine dibuat oleh rakyat untuk membentuk pemerintahan, bukan sebaliknya ditetapkan oleh pemerintah untuk rakyat, "*A*

50 Ranadireksa, H. (2007). *Arsitektur Konstitusi Demokratik: Mengapa Ada Negara yang Gagal Melaksanakan Demokrasi: Visi Bernegara.* Jawa Timur: Fokus Media. Hlm. 27-28.

51 Barus, S. I. (2017). Proses Perubahan Mendasar Konstitusi Indonesia Pra dan Pasca Amandemen. *University Of Bengkulu Law Journal*, *2*(1): 29–55.

52 Tutik, T. T. (2010). *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Kencana. Hlm. 1.

*constitution is not act of a government, but of a people constituting a goverment, and a government without a constitution is power without right*." Bahkan, lebih lanjut dikatakan oleh Thomas Paine, *"A constitution is thing antecedent to government; and a government is only the creature of a constitution*". Konstitusi mendahului suatu pemerintahan, karena pemerintahan itu justru dibentuk berdasarkan konstitusi. Karena itu, Undang-Undang Dasar harus dipandang ada lebih dulu dari adanya pemerintahan negara.

Pandangan Thomas Paine ini tentu dapat dipandang sangat idealistis, yang apabila dibandingkan dengan kenyataan sejarah dapat timbul kesimpulan yang berbeda. Dalam kenyataan praktik, Undang-Undang Dasar itu selalu disusun, dibentuk, dan diberlakukan oleh kekuasaan, sehingga kekuasaan selalu ada lebih dulu daripada Undang-Undang Dasar. Namun, jika dihubungkan dengan teori *zelf bindung theorie (self binding theory*), di mana pembentuk hukum dianggap terikat oleh hukum yang dibuatnya sendiri, maka fakta historis itu tidak meniadakan kesimpulan bahwa yang pertama dan tertinggi bukanlah kekuasaan itu sendiri, melainkan prinsip-prinsip konstitusi itu sendiri dimana salah satunya adalah prinsip pengikatan diri sendiri (*self binding principle*) tersebut. Lagi pula, yang dimaksudkan oleh Thomas Paine, bukanlah konstitusi dalam arti konkrit dan tertulis, melainkan konstitusi sebagai ide, sebagai prinsip-prinsip konstitusionalisme. Seperti dalam pengalaman di Inggris, ide-ide konstitusi itu sendiri tidak tertulis dalam satu teks, tetapi tersebar banyak teks dan tersebar dalam praktik-praktik kenegaraan di sepanjang sejarah.

Oleh karena itu, pengertian bahwa konstitusi mendahului pemerintahan tetap dapat dianggap berlaku, meskipun dalam praktik banyak juga negara yang lebih dulu diproklamasikan baru Undang-Undang Dasarnya disahkan. Misalnya, "*the federal constitution of the United State of America*" baru disahkan pada tanggal 17 September 1787, yaitu 11 tahun setelah deklarasi kemerdekaan Amerika Serikat dari Inggris pada tanggal 4 Juli 1776. Bekas negara federal Uni Soviet mengesahkan Undang-

Undang Dasarnya (Konstitusi Federal) pada tahun 1924, setelah Belanda yang sekarang juga baru mengesahkan *Grondwet* pada tanggal 2 Februari 1814, yaitu setelah 2 buan dan 11 hari setelah Proklamasi Kemerdekaannya dari Perancis pada Tanggal 21 November 1813. Republik Indonesia yang diproklamasikan sebagai negara merdeka dan berdaulat pada Tanggal 17 Agustus 1945, juga baru mengesahkan Undang-Undang Dasar 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945.[53]

Faktor Internasional dapat mempengaruhi secara langsung maupun tidak langsung. Apabila di Filipina pengaruh Amerika secara langsung berperan untuk mendorong jatuhnya Marcos, tidak demikian halnya dengan Indonesia. Secara historis peran Amerika dominan dalam perkembangan politik maupun ekonomi di Filipina seperti yang diperlihatkan oleh Konstitusi Filipina 1935. Bangsa Amerika diberikan *purity right*, yaitu hak yang sama dengan bangsa Filipina dalam mengelola sumber daya alam Filipina. Selain ketergantungan ekonomi yang kuat kepada penjajanh Amerika. Usaha ekonomi yang berskala besar dikuasai Amerika yang menjalin hubungan kepentingan dengan para tuan tanah kaya atau kaum ilustrados. Maka, tidak heran setelah Filipina merdeka, Amerka tetap memberi perhatian besar, termasuk ketika Marcos dianggap telah semakin memperburuk kondisi politik ekonomi Filipina.[54]

Konstitusi Perancis yang pertama adalah bersandar pada paham John Locke dan Montesquieu. Kemudian pada tahun 1792, bentuk *constitutionele monarchie* berubah menjadi Republik demokrasi. Yang dijadikan pedoman juga berubah, tidak lagi paham John Locke dan Montesquieu tetapi paham Rousseau.

Paul Scholten dalam bukunya *Algemeen Deel*, membentangkan tentang metode konstruksi dalam penyusunan hukum positif. Radbruch mengenai "*rechts dogmatiek*, yang

53 Asshiddiqie, J. (2007). *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer. Hlm. 9-10.

54 Subekti, V. S. (2008). *Menyusun Transisi Konstitusi.* Depok, Jawa Barat: Raja Grafindo Persada. Hlm. 55.

merupakan tugas *de jurist als medespeler* ada tiga, yakni *interpretation, construction dan systematic*. Yang penting bagi kita adalah tentang konstruksi yang terdiri dari:[55]

1) Yang menggunakan abstraksi yakni *rechtsanalogie*.
2) Yang menggunakan determinasi yakni *rechtsverfijning*.

**b. Perubahan UUD di Indonesia**

Banyaknya ketentuan yang diadopsi ke dalam materi Undang-Undang Dasar 1945 pasca perubahan keempat, dapat dikatakan bahwa secara mendasar UUD 1945 memang telah mengalami perubahan menyeluruh. Namanya memang tetap disebut sebagai UUD 1945 atau lebih tepatnya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Akan tetapi, isinya telah mengalami perubahan yang sangat mendasar. Apakah UUD 1945 yang baru ini masih dapat disebut sebagai UUD 1945? Karena itu, banyak yang menjawab pertanyaan ini dengan negatif, termasuk kelompok masyarakat yang menolak ide perubahan atas UUD 1945. Para penentang perubahan, dengan nada sinis menyatakan bahwa setelah diubah Undang-Undang Dasar tersebut lebih baik disebut UUD 2002 daripada disebut UUD 1945, karena isinya telah mengkhianati nilai-nilai Proklamasi. Beberapa pakar yang pro-perubahan, ada pula yang mengajukan usulan agar Undang-Undang Dasar ini disebut saja UUD 2002.

Namun, ada beberapa alasan yang menyebabkan Undang-Undang Dasar ini tetap dapat kita namakan atau bahkan memang lebih tepat untuk dinamakan sebagai UUD 1945. *Pertama*, Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ini tetap tidak diubah sedikitpun; *Kedua,* naskah resmi yang dijadikan pegangan atau standar dalam melakukan Perubahan Pertama, Perubahan Kedua, Perubahan Ketiga, dan Perubahan Keempat UUD 1945 adalah naskah UUD 1945 versi Dekrit Presiden 5 Juli 1959, sedangkan naskah Perubahan Pertama, Kedua, Ketiga dan Keempat merupakan naskah adendum yang dilampirkan pada naskah asli UUD 1945 per 5 Juli 1959; Ketiga MPR-RI yang

55 C.S.T.Kansil., Christine S.T.Kansil. (1990).*Hukum Tata Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta. Hlm. 66.

melakukan perubahan atas naskah UUD 1945 pada Tahun 1999 menetapkan kesepakatan dasar sebelum melakukan perubahan itu, yang salah satunya adalah bahwa perubahan itu dilakukan dengan sistem adendum.

Oleh karena ketiga alasan itulah maka naskah UUD 1945 pasca Perubahan Keempat memang sudah seharusnya tetap disebut sebagai UUD 1945. Nama resminya sekarang adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Tahun 1945 sebagaimana dimaksud oleh Pasal II Aturan Tambahan UUD 1945. Dalam Pasal II Aturan Tambahan tersebut ditegaskan:[56]

*"Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal".*

Menurut Ismail Suny dalam bukunya Pergeseran Kekuasaan Eksekutif, keabsahan Undang-Undang Dasar 1945 harus dipertimbangkan dengan merujuk terhadap berhasilnya revolusi Indonesia. Oleh karena revolusi Indonesia berhasil, maka apa yang dihasilkan oleh revolusi itu, yaitu Undang-Undang Dasar 1945 juga sah. Pendapat ini didasarkan atas pendapat seorang sarjana Austria bernama Hans Kelsen, dalam bukunya *General Theory of Law and State* yang mengatakan bahwa jika suatu revolusi rakyat, atau suatu republik diubah bentuknya menjadi kerajaan oleh suatu *coup d'etat* seorang Presiden, dan jika pemerintah baru itu sanggup mempertahankan konstitusi baru dengan efektif, maka menurut Hukum Internasional, pemerintah dan konstitusi tersebut adalah pemerintah yang sah dan konstitusi yang juga sah berlaku bagi negara itu.

Sir Ivor Jennings dalam bukunya *The Lae and The Constitution* juga menyatakan bahwa revolusi yang berhasil adalah revolusi yang menciptakan konstitusi baru. Meskipun revolusi itu sendiri menyalahi hukum positif yang berlaku pada waktu itu, akan tetapi jika revolusi tersebut dapat dipertahankan keberlakuannya secara efektif, maka kekuasaan itu diakui oleh Ilmu Hukum sebagai

56 Asshiddiqie, J. *Op.cit*., hlm. 133-134.

sesuatu yang sah. [57]

Berbagai konsekuensi dari perubahan UUD 1945 ini akan menjadikan kehidupan bangsa bernegara ini pada masa pasca 2004 akan mengalami perubahan yang amat mendasar, antara lain; MPR menjadi bergandengan dengan lembaga tinggi lainnya; anggota MPR terdiri dari anggota DPR dan DPD; presiden, wakil presiden, anggota DPR, anggota DPD dipilih secara langsung oleh rakyat, dan tidak ada lagi GBHN. Ketiadaan GBHN, atau yang sekarang kita kenal dengan nama RPJP, tentunya akan berpengaruh kepada sistem dan alat untuk mewujudkan cita-cita bangsa bernegara, atau lebih sempit lagi akan merubah sistem perencanaan pembangunan nasional.

Proses pencarian ini pernah dialami oleh hampir semua bangsa. Amerika Serikat, yang dikenal sebagai negara yang memiliki sistem presidensial yang paling mantap, telah mengalami dan menjalani proses pencarian tersebut sekitar 100 tahun setelah sistem presidensial diterapkan di Amerika Serikat yang ketika itu memiliki tujuh partai. Dari tulisan-tulisan Woodrow Wilson (1879 dan 1884), Alexander Hamilton (1787) dan James Madison (1787) yang dikenal sebagai *The Federalist Papers* dapat diikuti diskursusnasional tentang sistem pemerintahan negara. Wilson dalam beberapa tulisannya, bahkan berusaha menyakinkan bangsanya untuk menerapkan Sistem Pemerintahan Kabinet atau Sistem Parlementer yang dipandang lebih mampu menciptakan stabilitas pemerintahan. Usulan Wilson tersebut kurang direspons positif oleh para politisi Amerika Serikat masa itu. Sebagai bangsa besar yang amat menghargai jasa dan pemikiran *founding fathers*, rakyat Amerika memilih untuk tetap mempertahankan *The Constitution of 1787* dan berusaha menyesuaikan Konstitusi dengan perkembangan kondisi bangsa dan negara secara bertahap melalui amendemen yang prosesnya tidak mudah. Selama 230 tahun Amerika Serikat telah mengadakan 27 kali amendemen, atau rata-rata sembilan tahun setiap amendemen, sebagai adendum atas konstitusi yang asli.

Ada dua strategi besar yang perlu ditempuh oleh bangsa

57 Asshiddiqie, J. *Loc.cit*., hlm. 79.

ini. Strategi pertama, menciptakan lingkungan yang lebih dapat menjamin sistem presidensial dapat berfungsi dengan efektif melalui penataan partai-partai politik agar tercipta *mayority rule*. Seperti dibuktikan oleh penelitian Mainwaring, sistem presidensial hanya efektif bila ada partai pemenang yang mempunyai posisi dominan pada badan legislatif. Kondisi tersebut hanya dapat tercapai bila jumlah partai terbatas, sehingga ada partai yang menguasai lebih dari setengah kursi di lembaga legislatif. Strategi kedua, adalah menyesuaikan sistem pemerintahan negara dengan lingkungan politik, biasanya dengan membentuk pemerintahan koalisi. Untuk mengelola sistem politik yang terfragmentasi, kepala pemerintahan dapat memilih salah satu dari bentuk sistem pemerintahan kolektif, diantaranya Sistem Parlementer seperti yang diuraikan oleh Wilson dalam tulisannya "*Cabinet Government in the United States*" (1979) atau Sistem '*Cohabitation*' a la Prancis.[58]

Perubahan UUD NRI 1945 dalam sistem Ketatanegaraan Indonesia, sekarang tidak menganut sistem *Unicameral*atau *Bicameral* melainkan sistem tiga kamar (*Trikameral*). Hal itu ditandai dengan adanya tiga lembaga perwakilan, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Adanya tiga lembaga negara seperti itu sistem perwakilan Indonesia tidak bisa disebut sebagai sistem demokrasi perwakilan *Unicameral*atau *Bicameral* melainkan sistem tiga kamar (*Trikameralisme*).Merujuk asas trias politika yang dikemukakan Montesquieu, kekuasaan di Indonesia terbagi menjadi eksekutif, legislatif, dan yudisial. DPR dan DPD merepresentasikan kekuasaan legislatif. DPR adalah merupakan wadah wakil-wakil partai politik hasil pemilu. DPD adalah Dewan Perwakilan Daerah, yang merupakan badan perwakilan di tingkat pusat. Berdasarkan segi kelembagaan, prinsip kedaulatan rakyat itu biasanya diorganisasikan melalui dua pemilihan, yaitu sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) sebagai pengganti prinsip pembagian kekuasaan (*distribution atau division of power*). Sebagai contoh adalah fungsi legislasi dan eksekutif dalam perubahan Pasal 5 ayat (1) *junto* Pasal 20 ayat (1) dalam perubahan

58 Effendi, S. Rektor Universitas Gadjah Mada dan Guru Besar Kebijakan Publik. Hlm.5.

pertama UUD 1945 yang dipertegas lagi dengan tambahan Pasal 20 ayat (1) dalam perubahan kedua UUD 1945. Perubahan UUD 1945 tersebut tidak lagi menganut sistem MPR berdasarkan prinsip supremasi parlemen dan sistem pembagian kekuasaan (*distribution of power*) oleh lembaga tertinggi ke lembaga-lembaga negara di bawahnya. Namun, sekarang MPR mempunyai kedudukan yang sederajat dengan lembaga negara yang lain. Artinya tidak ada lagi lembaga tertinggi negara.[59]

Konstitusi ketika disusun dan diterapkan, cenderung mencerminkan keyakinan dan kepentingan dominan, atau kompromi antara keyakinan dan kepentingan yang bertentangan, yang mencerminkan masyarakat pada waktu itu. Lebih dari itu, konstitusi tidak mesti mencerminkan keyakinan dan kepentingan politik atau hukum saja. Ia bisa saja mencakup kesimpulan-kesimpulan atau kompromi-kompromi atas masalah ekonomi dan sosial yang ingin dijamin atau dinyatakan oleh para penyusun konstitusi. Konstitusi adalah resultan dari berbagai kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang bekerja pada waktu pembentukannya. Langkah penting pertama ke arah proses pembentukan, konstitusi diambil oleh kelompok kecil dan aktif yang melalui kepemilikan pribadi mereka segera tertarik dengan hasil-hasil kerja mereka. Para anggota Konvensi Philadelphia yang menyusun konstitusi, kecuali beberapa di antaranya, dengan segera secara langsung, dan pribadi tertarik dengan dan mengambil manfaat dari, dibangunnya sistem baru. Konstitusi pada dasarnya adalah dokumen ekonomi yang didasarkan atas konsep bahwa hak-hak milik pribadi yang fundamental mendahului keberadaan pemerintah dan secara moral di luar jangkauan mayoritas rakyat. Sebagian anggota Konvensi tercatat menuntut hak kepemilikan atas kedudukan yang istimewa dan perlu dipertahankan dalam konstitusi. Konstitusi disahkan dengan suara yang mungkin tidak lebih dari seperenam pria dewasa.[60]

Berkenaan dengan prosedur perubahan Undang-Undang Dasar, dianut adanya tiga tradisi yang berbeda antara satu negara

59 Exfanda. D. V. (2008). *Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Surakarta: Universitas Muhammadiyah. Hlm 6-7.

60 K.C.Wheare. (1996). *Konstitusi Modern*, Bandung: Nusa Media. Hlm. 104-105.

dengan negara lain. *Pertama,* kelompok negara yang mempunyai kebiasaan mengubah materi Undang-Undang Dasar dengan langsung memasukkan (*insert*) materi perubahan itu ke dalam naskah Undang-Undang Dasar. Dalam kelompok ini misalnya, Republik Perancis, Jerman, Belanda, dan sebagainya. Konstitusi Perancis misalnya terakhir diubah dengan cara pembaharuan yang diadopsikan ke dalam naskah aslinya pada tanggal 8 Juli 1999 lalu, yaitu dengan mencantumkan tambahan ketentuan pada Artikel 3, artikel 4 dan ketentuan baru Artikel 53-2 naskah asli Konstitusi Perancis yang biasa disebut sebagai Konstitusi Tahun 1958. Sebelum terakhir diamendemen pada tanggal 8 Juli 1999, konstitusi tahun 1958 itu juga pernah diubah beberapa kali, yaitu penambahan ketentuan mengenai pemilihan presiden secara langsung pada tahun 1962, tambahan pasal mengenai pertanggungjawaban tindak pidana oleh pemerintah yaitu pada tahun 1993, diadakannya perluasan ketentuan mengenai pelaksanaan referendum sehingga naskah Konstitusi Perancis menjadi seperti sekarang. Keseluruhan materi perubahan itu langsung dimasukkan ke dalam teks konstitusi.

*Kedua*, kelompok negara-negara yang mempunyai kebiasaan mengadakan penggantian naskah Undang-Undang Dasar. Di lingkungan negara-negara ini, naskah konstitusi sama sekali diganti dengan naskah yang baru, seperti pengalaman Indonesia dengan Konstitusi RIS Tahun 1949 dan UUDS Tahun 1950. Pada umumnya, negara-negara demikian ini terhitung sebagai negara yang sistem politiknya belum mapan. Sistem demokrasi yang dibangun masih bersifat jatuh bangun, dan masih bersifat *trial and error.* Negara-negara miskin dan yang sedang berkembang di Asia dan Afrika, banyak yang dapat dikategorikan masih berada dalam kondisi demikian. Tetapi pada umumnya, tradisi penggantian naskah konstitusi itu tidaklah dianggap ideal. Praktek penggantian konstitusi itu terjadi semata-mata karena keadaan keterpaksaan.

Oleh karena itu, kita perlu menyebut secara khusus tradisi yang dikembangkan oleh Amerika Serikat sebagai model ketiga, yakni perubahan konstitusi melalui naskah yang terpisah dari teks aslinya, yang disebut sebagai amendemen pertama, kedua, ketiga, keempat dan seterusnya. Dengan tradisi demikian, naskah asli Undang-

Undang Dasar tetap utuh, tetapi kebutuhan akan perubahan hukum dasar dapat dipenuhi melalui naskah tersendiri yang dijadikan adendum tambahan terhadap naskah asli tersebut. Dapat dikatakan, tradisi perubahan demikian memang dipelopori oleh Amerika Serikat, dan tidak ada salahnya negara-negara demokrasi yang lain, termasuk Indonesia untuk mengikuti prosedur yang baik seperti itu. Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang telah berlangsung empat kali berturut-turut sampai sekarang, sesungguhnya, tidak lain juga mengikuti mekanisme perubahan gaya Amerika Serikat itu.

Mudah tidaknya prosedur perubahan dilaksanakan mendapat perhatian yang penting dalam studi Hukum Tata Negara. Bahkan, telaah mengenai tipologi konstitusi dikaitkan oleh para ahli dengan sifat *rigid* atau *fleksibel*nya suatu naskah Undang-Undang Dasar menghadapi tuntutan perubahan. Jika suatu konstitusi mudah diubah, maka konstitusi itu disebut bersifat fleksibel, tetapi jika sulit mengubahnya maka konstitusi tersebut disebut *rigid* atau kaku terkadang kekakuan suatu Undang-Undang Dasar dikaitkan dengan tingkat abstraksi perumusannya ataupun dengan rinci tidaknya norma aturan dalam konstitusi itu dirumuskan. Kalau Undang-Undang Dasar itu hanya memuat garis besar ketentuan yang bersifat umum, maka konstitusi itu juga kadang-kadang disebut *soepel* dalam arti lentur dalam penafsirannya. Makin ringkas susunan suatu Undang-Undang Dasar itu sebagai Hukum Dasar.

Namun, karena tingkat abstraksi perumusan hukum dasar dianggap sebagai sesuatu yang niscaya, maka soal prosedur perubahan yang dianggap lebih penting dan lebih menentukan kaku atau *rigid* tidaknya suatu Undang-Undang Dasar. Makin ketat prosedur dan makin rumit mekanisme perubahan, makin *rigid* tipe konstitusi tersebut. Sebagai contoh Undang-Undang Dasar 1945 dalam Pasal 37 (sebelum perubahan) menentukan prosedur 2/3 X 2/3, yaitu forum MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat) dianggap berwenang mengubah Undang-Undang Dasar apabila dihadiri sekurang-kurangnya 2/3 jumlah anggota Majelis, dan putusan dianggap sah apabila didukung atau disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 anggota yang hadir. Dengan perkataan lain, materi

Undang-Undang Dasar sudah dapat diubah apabila didukung oleh 2/3 X 2/3 = 4/9 anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dalam hal demikian, secara teoritis normatif, Undang-Undang Dasar 1945 itu dapat disebut sebagai konstitusi *fleksibel* atau tidak *rigid.*[61]

Hal ini kemudian dianggap perlu memperhatikan sejak awal bahwa kekuatan-kekuatan yang menyebabkan berubahnya konstitusi bisa muncul dengan salah satu dari dua cara berikut. Pertama, kekuatan itu dapat menimbulkan perubahan situasi yang dengan sendirinya tidak menyebabkan perubahan nyata pada susunan kalimat konstitusi, namun dapat menjadikan konstitusi itu diberi makna yang berbeda dengan makna sebelumnya atau dapat mengganggu keseimbangan. Kedua, cara kerja yang lebih jelas dari kekuatan itu ialah bahwa ia menciptakan keadaan yang mengakibatkan perubahan pada konstitusi baik melalui proses amendemen formal ataupun melalui keputusan hakim atau dengan berkembangnya dan terbangunnya adat dan kebiasaan. Kedua hal tersebut adalah hal yang perlu atensi lebih lanjut terkait penyebab berubahnya konstitusi.

## B. Kajian Terhadap Asas yang Terkait dengan Penyusunan Norma Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

### 1. Penguatan Lembaga Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Bikameral

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) lahir dari hasil amendemen UUD NRI 1945 tepatnya pada perubahan ketiga yang merupakan lembaga negara yang memiliki kedudukan yang sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai lembaga perwakilan rakyat.[62] Gagasan awal pembentukan Dewan Perwakilan Daerah adalah penataan ulang agar parlemen menjadi seimbang dan dapat menyerap seluas-luasnya aspirasi masyarakat Indonesia. Perbedaannya pada penekanan posisi anggota Dewan Perwakilan Daerah sebagai wakil dan representasi daerah (provinsi). Secara umum, perubahan UUD NRI 1945 dengan kehadiran Dewan Perwakilan Daerah telah mewujudkan

61 Assiddiqie, J. (2006). *Konstitusi & Konstitusionalisme*. Jakarta: Konstitusi Press. Hlm. 5-56.

62 Pirmansyah, M. (2014). Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Bikameral di Indonesia. *Jurnal Cita Hukum*, *2*(1): hlm. 163–184.

sistem perwakilan dua kamar (bikameral) dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Ikhtiar pembentukan Dewan Perwakilan Daerah menjadi jawaban untuk menyempurnakan struktur parlemen dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah dimaksudkan sebagai *regional representation* berbeda dengan Dewan Perwakilan Rakyat, kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem yang merupakan *political representation* karena sebelum dibentuknya Dewan Perwakilan Daerah aspirasi daerah diperjuangkan oleh utusan daerah yang diwujudkan dalam bentuk fraksi utusan daerah di parlemen.[63] Namun,kedudukan institusi Dewan Perwakilan Daerah RI dalam struktur politik nasional ternyata masih dibatasi oleh undang-undang dasar dan undang-undang. Jika diamati tugas dan kewenangannya, peran para wakil daerah ini tidak sekadar sebagai lembaga pertimbangan yang memiliki posisi tawar yang lemah. Hal ini sangat kontras dengan konsep awal pembentukan Dewan Perwakilan Daerah yang dibentuk untuk membangun sistem bikameral yang kuat dan efektif.

Sebagai bentuk tindak lanjut wewenang parlemen terkhusus Dewan Perwakilan Daerah harus ditingkatkan kualitasnya. Dalam bidang legislasi saja Dewan Perwakilan Daerah tidak memiliki kewenangan dalam menetapkan undang-undang sebagaimana layaknya lembaga perwakilan rakyat, sebab dalam Pasal 20 ayat (1) UUD NRI 1945 sudah mengunci bahwa yang memegang kekuasaan membentuk undang-undang adalah Dewan Perwakilan Rakyat.[64] Sehingga dalam hal konsep bikameral yang sebenarnya harus direfleksikan. Benar bahwa dalam perkembangannya, konsep bikameral banyak diterapkan di negara-negara federal, namun begitu besar dan kompleksnya kehidupan berbangsa dan bernegara dengan kedaulatan rakyat sebagai landasan konstitusionalnya, maka kebutuhan akan kamar kedua menjadi fundamental untuk mewujudkan prinsip "semua harus terwakili." Sebagaimana dikemukakan Jimly Asshiddiqie, bahwa "*Most unitary states tend to adopt the unicameral system, but all federal states have bicameral structure of parliament. However, there*

63 Indra, M. (2011). *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Refika Aditama, hlm. 142.

64 Jaini, B. (2012), Kewenangan DPD dalam Sistem Ketatanegaraan RI Menurut UUD 1945. *Jurnal MediaBina Ilmiah*. *6*(6): 1-18

*are also big unitary states with bicameral parliaments, although with an unequeal status"*. Selanjutnya Jimly Asshiddiqie mengungkapkan bahwa, "*thus bicameral system is in general classifies by some experts in (a) strong bicameralism, and (b) soft bicameralism"*. Hampir sama dengan Giovanni Sartori yang membagi model bikameral menjadi tiga bentuk, yaitu: (1) *asymmetric bicameralism/weak bicameralism/ soft bicameralism*, yaitu dalam hal kekuatan salah satu kamar lebih dominan terhadap kamar yang lainnya; (2) *symmetric bicameralism* atau *strong bicameralism*, yaitu apabila kekuatan antara kamar nyaris sama kuat; dan (3) *perfect bicameralism* yaitu apabila kekuatan antara kedua kamar seimbang.

Terkait dengan tiga bentuk bikameral yang dikemukakan Sartori, Denny Indrayana berpandangan bahwa *weak bicameralism* baiknya dihindari karena akan menghilangkan tujuan dibentuknya bikameral itu sendiri, yaitu sifat saling kontrol antarkamar.[65] Bagaimanapun, dominasi salah satu kamar menyebabkan *weak bicameralism* hanya menjadi bentuk lain dari sistem parlemen *unicameral*.Di sisi lain,*perfect bicameralism* bukan pula menjadi pilihan ideal karena wewenang yang terlalu imbang di antara Majelis Rendah dan Majelis Tinggi, yang seakan-akan bertujuan melancarkan fungsi kontrol antarkamar parlemen, berpotensi menyebabkan kebuntuan tugas-tugas parlemen. Karena itu, pilihannya adalah sistem *strong bicameralism*.

Oleh karena itu, ke depan struktur parlemen kita sebaiknya mengarah kepada bikameralisme yang bersifat *strong bicameralism* (tentu melalui amendemen UUD 1945). *Soft bicamerilsm* pada substansinya telah kita praktikkan melalui parlemen saat ini. Gambaran kewenangan yang dimiliki Dewan Perwakilan Daerah memperlihatkan bahwa Dewan Perwakilan Daerah merupakan lembaga yang mempunyai legitimasi yang berkualitas namun "miskin" kewenangan. Tak heran jika berbagai kalangan mengatakan bahwa Dewan Perwakilan Daerah seolah-olah merupakan *auxiliary* terhadap Dewan Perwakilan Rakyat. Konsep*Strong Bicameralism* diharapkan mampu menjadi penopang utama dalam mewujudkan cita negara terkait dengan otonomi daerah.

65 Putusan MK No. 79/PUU-XII/2014 hlm. 69. Lihat pula Putusan MK No. 92/PUU-X/2012, hlm. 101-102.

Gagasan dasar pembentukan lembaga Dewan Perwakilan Daerah adalah keinginan untuk lebih mengakomodasi aspirasi daerah dan sekaligus memberi peran yang lebih besar kepada daerah dalam proses pengambilan keputusan politik, untuk hal-hal terutama yang berkaitan langsung dengan kepentingan daerah.[66] Di samping itu, Dewan Perwakilan Daerah lahir sebagai bagian dari upaya untuk memastikan bahwa wilayah atau daerah harus memiliki wakil untuk memperjuangkan kepentingannya secara utuh di tataran nasional, yang sekaligus berfungsi menjaga keutuhan NKRI. Selain itu, menurut Ginanjar Kartasasmita kehadiran Dewan Perwakilan Daerah mengandung makna bahwa sekarang ada lembaga yang mewakili kepentingan lintas golongan atau komunitas yang sarat dengan pemahaman akan budaya dan karakteristik daerah.[67] Adam Bachtiar juga menambahkan bahwa urgensi dibentuknya Dewan Perwakilan Daerah yakni untuk membangun mekanisme *Check and Balances* dalam lembaga legislatif itu sendiri di samping antarcabang kekuasaan negara (legislatif, eksekutif, yudikatif).[68] Kepentingan daerah tidak cukup hanya diwakili dalam gagasan (*representation in ideas*), tetapi kepentingan daerah perlu diwakili dalam bentuk kehadiran orang daerah (*representation in present*). Oleh sebab itu, untuk mengakomodasi aspirasi dan kepentingan daerah secara efektif dan adil dalam rangka pembuatan keputusan politik secara nasional dan untuk memberdayakan potensi daerah, maka diperlukan suatu lembaga perwakilan selain lembaga Dewan Perwakilan Rakyat yang dapat mewadahi unsur/ wakil daerah. Dalam teori struktur parlemen. Ada tigaprinsip perwakilan yang dikenal di dunia, yaitu:[69]

(i) Representasi politik (*political representation*)

(ii) Representasi teritorial (*territorial representation*)

(iii) Representasi fungsional (*functional representation*)

Perwakilan politik dianggap tidak sempurna jika tidak dilengkapi dengansistem "*double-check*" sehingga aspirasi dan kepentingan seluruh rakyat benar-benar dapat disalurkan dengan baik. Karena itu diciptakan

66 Arifin, M. Z. (2019). Suatu Pandangan Tentang Eksistensi dan Penguatan Dewan Perwakilan Daerah. *Jurnal Thengkyang*, *1*(1): 1-15.

67 *Ibid*.

68 *Ibid*.

69 Asshiddiqie, J. *Op.cit*. hlm. 190.

pula adanya mekanismeperwakilan daerah (*regional representation*) atau representasi territorial (*territorial representation*).[70]

Desain ketatanegaraan Indonesia secara umum dapat dijelaskan melalui teori organ yang membagi organ ketatanegaraan Indonesia menjadi dua yaitu *state main organ* (lembaga utama negara) dan *state auxiliary organ* (lembaga negara bantu/ penunjang).[71] Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah sebagai *state main organ*sesuai dalam Pasal 22C UUD NRI 1945telah mengatur mengenai susunan dankedudukan Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem ketatanegaraanRepublik Indonesia. Dewan Perwakilan Daerah memiliki fungsi dalam mewakili aspirasi masyarakat dan juga ikut membahas Rancangan Undang-Undang (yang selanjutnya disebut RUU) yang berkaitan dengan kepentingan daerah seperti yang tercantum dalam Pasal 22D UUD NRI 1945.[72] Namun jika ditarik lagi kebelakang menurut Pasal 22D UUD NRI 1945 menjelaskan bahwa kewenangan Dewan Perwakilan Daerah terbatas sekali hanya di bidang otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah serta hal yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Dalam hal ini kedudukan Dewan Perwakilan Daerah masih dianggap sebagai *co-legislator* bagi Dewan Perwakilan Rakyat, sehingga baik dalam penyusunan suatu Rancangan Undang-Undang menjadi Undang-Undang maupun dalam hal penyaluran aspirasi masyarakat, fungsi Dewan Perwakilan Daerah belum dijalankan secara maksimal.

Dalam penelitian yang dilakukan oleh Firman Manan tentang Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia dijelaskan bahwa lemahnya peran Dewan Perwakilan Daerah dikarenakan tidak diberikan fungsi untuk membuat undang-undang sebagaimana Dewan Perwakilan Rakyat.[73] Dewan Perwakilan Daerah paling jauh hanya ikut membahas suatu rancangan undang-undang dan hanya dapat mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kepentingan daerah kepada

70 *Ibid.*

71 Tinambunan, H. S. R., & Prasetio, D. E. (2019). Rekonstruksi Konstitusi dalam *Regional Representative* Dewan Perwakilan Daerah Terhadap Fungsi Legislatif. *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, *48*(3): 266-274.

72 *Ibid.*

73 *Ibid.*

Dewan Perwakilan Rakyat. Dewan Perwakilan Daerah sama sekali tidak mempunyai kekuasaan apa pun karena hanya memberikan masukan pertimbangan, usul ataupun saran, sedangkan yang berhak memutuskannya adalah Dewan Perwakilan Rakyat. Karena itu, keberadaan Dewan Perwakilan Daerah di samping Dewan Perwakilan Rakyat tidak menunjukkan kedudukan bikameral di legislatif sama kuat atau dengan kata lain, Dewan Perwakilan Daerah hanya memberi masukan, sedangkan yang memutuskan adalah Dewan Perwakilan Rakyat sehingga Dewan Perwakilan Daerah ini lebih tepat disebut sebagai Dewan Pertimbangan DPR karena kedudukannya hanya memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Dari permasalahan di atas terlihat bahwa masih banyaknya kendala yang dihadapi oleh lembaga Dewan Perwakilan Daerah RI khususnya masalah fungsi dan kewenangannya sebagai lembaga legislatif. Seperti dalam kewenangan legislasi yang disebutkan diatas yang mana Dewan Perwakilan Daerah hanya mempunyai kewenangan mengajukan rancangan undang-undang tertentu tanpa punya kewenangan dalam pengambilan keputusan akhir terhadap rancangan undang-undang yang diajukannya kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Begitupun halnya dalam pengawasan, meskipun dikatakan di atas mempunyai kedudukan yang sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dalam pengawasan, namun jika ditindaklanjuti Dewan Perwakilan Daerah hanya memberikan masukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan. Oleh karena itu, perlu adanya penguatan terhadap lembaga Dewan Perwakilan Daerah dalam menjalankan fungsi kekuasaan legislatif yang bersentuhan langsung dengan daerah.

Pengembangan konsep pembentukan undang-undang secara utuh melaluitripartit (antara Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Presiden) diharapkan mampu meningkatkankualitas undang-undang di Indonesia. Jadi kewenangan Dewan Perwakilan Daerah tidak lagi hanya sampai kepada pembahasan semata, melainkan dimampukan untuk mengeluarkankeputusan yang sifatnya mengikat. Keputusan meningkatkan kualitas Dewan Perwakilan Daerah akan berimplikasi juga terhadap dua pilihan:

1) Dewan Perwakilan Daerah diberi kewenangan dalam pembentukan undang-undang tertentu.

2) Dewan Perwakilan Daerah diberi kewenangan dalam pembentukan undang-undang (seluruhundang-undang).

Jelas semuanya mempunyai sistem hukum yang berbeda, baik itu klasifikasi peraturan perundang-undangan yang akan terbagi dua jika Dewan Perwakilan Daerah diberikan kewenangan hanya terkait pembentukan undang-undang tertentu, bahkan sampai kepada relasi hubungan antara Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Dengan kondisi struktur parlemen yang *soft bicameralism*, maka marwah Dewan Perwakilan Daerah akan selalu dipandang sebagai *auxiliary* terhadap Dewan Perwakilan Rakyat dan nafas Dewan Perwakilan Daerah pun tidaksejalan dengan gagasan awal pembentukannya (sebelum mendapat tentangan yang keras dari kelompok konservatif di PAH Perubahan UUD 1945 di MPR 1999-2002).[74]

Dewan Perwakilan Daerah perlu diperkuat karena nafas pembentukannya memiliki nilai fundamental dalam kegiatan bernegara. Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah yang saat ini diparadigmakan sebagai lembaga legislatif memiliki tujuan yang sangat penting.

### 2. *Judicial Review* Satu Atap oleh Mahkamah Konstitusi

Konstitusi Republik Indonesia akan dapat direalisasikan bila seluruh proses penyelenggaraan pemerintahan didasarkan pada kaidah-kaidah yang tertuang dalam konstitusi. Konsep negara hukum itu sendiri ditujukan untuk menghindari negara atau pemerintah berbuat dan bertindak sewenang-wenang. Hamdan Zoelva mengatakan bahwa apabila dilihat dari penyelenggaraan lembaga peradilan yang merupakan pelaksanaan kekuasaan dibidang kehakiman dalam sebuah negara hukum, maka negara hukum dimaksud adalah negara yang menempatkan kekuasaan kehakiman sebagai kekuasaan yang merdeka, menghormati hak asasi manusia dan prinsip *due process of law*. Salah satu prinsip negara hukum adalah adanya jaminan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka guna menegakkan hukum dan keadilan. Kekuasaan kehakiman menurut sistem ketatanegaraan Indonesia adalah kekuasaan yang merdeka yang dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya, dan

74 Asshiddiqie, J. *Loc.cit*.

oleh sebuah Mahkamah Konstitusi, untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.[75]

Mahkamah Konstitusi terbentuk dengan diawali pengadopsian gagasan *Constutitional Court* dalam amendemen konstitusi oleh MPR tahun 2001 yang kemudian disahkan pada 9 November 2001. Gagasan itu merupakan salah satu perkembangan pemikiran hukum dan kenegaraan modern yang muncul di abad ke-20. Rumusan mengenai pembentukan Mahkamah Konstitusi diakomodir dalam Perubahan Ketiga UUD 1945. Hasil Perubahan Ketiga UUD 1945 itu merumuskan ketentuan mengenai lembaga yang diberi nama Mahkamah Konstitusi dalam Pasal 24 Ayat (2) dan Pasal 24C UUD 1945.[76]Mahkamah Konstitusi yang berada di bawah sistem ketatanegaraan Indonesia yaitu kekuasaan kehakiman, secara konstruktif dinyatakan sebagai: (i) Pengawal Konstitusi yang difungsikan untuk menegakkan keadilan konstitusional dalam masyarakat, (ii) ditugaskan mendorong dan menjamin agar konstitusi dihormati dan dilaksanakan oleh semua komponen negara secara konsisten dan bertanggungjawab, (iii) sebagai interpretator atas konstitusi agar spirit konstitusi intens menjadi *the living constitution* dalam keberlangsungan kehidupan bernegara dan bermasyarakat.[77]

Mahkamah Konstitusi merupakan pelaku kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Mahkamah Konstitusi dibentuk untuk menjamin konstitusi sebagai hukum tertinggi agar dapat ditegakkan, sehingga Mahkamah Konstitusi disebut dengan *the guardian of the constitution*. Dalam menjalankan kewenangannya, termasuk di dalamnya adalah menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar, Mahkamah Konstitusi juga melakukan penafsiran konstitusi, sehingga Mahkamah Konstitusi juga disebut *the Sole Interpreter of the Constitution*. Sebagai lembaga penafsir tunggal konstitusi, banyak hal dalam mengadili

75 Busthami, D. (2018). Kekuasaan Kehakiman dalam Perspektif Negara Hukum Di Indonesia. *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, *46*(4): 336-342.

76 Adriantini, D., Dewi, S., Iswanto, B. T., & Yamin, M. (2020). Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen Undang- Undang Dasar 1945. *Proceeding of The 11th University Research Colloquium 2020: Bidang Sosial Humaniora dan Ekonomi*, hlm. 94–104.

77 Al-Azhar, H. F. (2019). Rekonstruksi Konseptual Peradilan sebagai Revitalisasi Kekuasaan Kehakiman dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *Volksgeist: Jurnal Ilmu Hukum dan Konstitusi*, *2*(1): 39–51.

menimbulkan akibat terhadap kekuasaan lain, terutama terhadap lembaga legislatif yang produknya di-*review*. Sebagai lembaga yang diberi kewenangan mengawal konstitusi serta penafsir konstitusi, Mahkamah konstitusi dianggap sebagai lembaga yang faham akan substansi konstitusi dan mampu memberikan kebenaran berdasarkan nilai substantif yang terkandung dalam konstitusi dalam setiap putusannya.[78]

*Judicial review* merupakan upaya dalam menguji produk hukum berupa perundang-undangan terkait dengan materi yang diaturnya. Undang-undang merupakan produk legislasi lembaga politik (DPR), sehingga kekuatan pengaruh politik dan kekuasaan sangat nyata terlihat dalam materi-materi yang terdapat pada undang-undang dan produk hukum lainnya di bawah undang-undang. Istilah *judicial review*, atau dalam bahasa Belanda disebut dengan "*toetsingsrecht*", merupakan upaya hukum guna menguji suatu produk hukum, namun keduanya terdapat perbedaan. *Toetsingsrecht* merupakan tindakan yang lebih kepada upaya penilaian semata terhadap suatu produk hukum, adapun upaya pembatalannya diserahkan kepada lembaga yang membentuk undang-undang, sedangkan dalam konsep *judicial review*, sebagaimana berlaku di negara-negara Eropa Kontinental, mengandung upaya penilaian hakim dan sekaligus tindakan pembatalan terhadap produk hukum tersebut. Selain itu, istilah *judicial review* harus dibedakan dengan istilah lain seperti *legislative review*, *constitutional review*, dan *legal review*. Dalam konteks *judicial review* yang dijalankan oleh MK dapat disebut sebagai *constitutional review* karena batu ujinya adalah konstitusi. Menurut Bryan A. Garner, *judicial review* merupakan kekuasaan lembaga peradilan untuk menguji dan meninjau kembali produk hukum yang dibuat oleh pemerintahan. Kegiatan meninjau dan menguji tersebut merupakan doktrin negara-negara konstitusional dan kegiatan tersebut juga merupakan kewenangan tertinggi lembaga peradilan terhadap lembaga peradilan di bawahnya terkait dengan penemuan fakta dan hukum baru.[79]

---

78 Sa'adah, N. (2019). Mahkamah Konstitusi Sebagai Pengawal Demokrasi dan Konstitusi Khususnya dalam Menjalankan Constitutional Review. *Administrative Law & Governance Journal*, *2*(2): 235–247.

79 Yunaldi, W. (2018). Judicial Review "Satu Atap" Peraturan Perundang-Undangan di Bawah Kewenangan Mahkamah Konstitusi. *Pagaruyuang Law Journal*, *1*(2): 198–219.

Kewenangan untuk melaksanakan *judicial review* adalah kewenangan badan kekuasaan kehakiman yang diberi kewenangan khusus untuk itu oleh undang-undang dasar dan/ atau undang-undang untuk menguji tingkat konstitusionalitas atau keabsahan suatu peraturan perundang-undangan terhadap peraturan perundang-undangan yang secara hierarkis derajatnya lebih tinggi. Dalam *judicial review* terdapat pula jenis formil *judicial review* dan materiil *judicial review*. Hal tersebut dikarenakan kaidah hukum juga terbagi antara kaidah formil dan materil yang menurut Jimly Asshiddiqie, paralel dengan perbedaan antara hukum materil dan hukum formil. Hukum materil atau *substantive law* mengatur mengenai substansi normanya, sedangkan hukum formil atau *procedural law* mengatur mengenai prosedur penegakan norma hukum materil itu.[80]

Objek *judicial review* juga terbagi dua, yaitu pertama, objek yang berupa isi (bunyi pasal-pasal) dari sebuah peraturan perundang-undangan (*materiel law*) dan kedua, objek yang berupa prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan (*formal law*). Jika sebuah permohonan pengujian memohonkan uji terhadap dua objek tersebut, objek materil maupun objek formil, maka yang harus dibuktikan oleh hakim semestinya adalah objek formilnya terlebih dahulu. Hal itu dikarenakan secara logika hukumnya, jika objek formilnya atau prosedur pembentukan sebuah peraturan perundang-undangan telah bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi maka otomatis seluruh ketentuan peraturan perundangundangan (termasuk objek materil) tersebut dianggap telah bertentangan dengan peraturan hukum yang lebih tinggi.[81]

Kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk melakukan *judicial review* terhadap undang-undang dilandaskan pada Pasal 24C UUD NRI 1945. Kewenangan konstitusional yang dimiliki Mahkamah Konstitusi bersifat mutlak sehingga tidak dapat diganggu gugat oleh lembaga negara lainnya. Kewenangan menguji yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi terkait dengan materi undang-undang yang bertentangan dan/ atau mengandung cacat materil terkait dengan norma yang terdapat dalam UUD NRI 1945 bersifat *final and binding*, untuk itu tidak ada

80 Faridhi, A. (2017). Penguji Peraturan Perundang-undangan Tunggal Keniscayaan. *Jurnal Mercatoria*, *10*(2): 180-196.

81 *Ibid*.

lagi upaya hukum untuk pembatalan putusan yang telah ditetapkan oleh Mahkamah Konstitusi sebagaimana juga diperkuat pada Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi.[82] Pengujian oleh MK merupakan pengujian konstitusionalitas undang-undang (*judicial review on the constitutionality of law*).

Indonesia menganut sistem dualisme konstitusi yang mana pengujian peraturan perundang-undangan dilakukan oleh badan yudikatif yakni Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, keduanya memiliki kesamaan dalam kewenangan yakni mengadili permohonan *judicial review*. Seperti yang diketahui perbedaan dalam proses persidangan mengenai pengujian peraturan terhadap undang-undang antara lembaga Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi cukup jelas dan bertolak antara keduanya yakni adanya perbedaan transparansi dalam proses pengadilan, yang mana persidangan oleh Mahkamah Konstitusi telah menerapkan prinsip *audi et alteram partem* yakni keterangan didengarkan oleh para pihak di dalam persidangan, sedangkan proses persidangan dalam Mahkamah Agung tidak menganut prinsip seperti Mahkamah Konstitusi tersebut yang mana dalam pengujian Mahkamah Agung ini bersifat tertutup sehingga tidak menerapkan asas *audi et alteram partem*, pengujian hanya dilakukan terhadap berkas permohonan yang diajukan oleh pemohon dan berkas jawaban yang dari pihak termohon.[83]

Hal ini justru yang menimbulkan polemik, sebagaimana diketahui bahwa peraturan perundang-undangan dibawah Undang-Undang sangat luas cakupannya yaitu mulai dari Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, Peraturan Lembaga, dan Peraturan Daerah provinsi/ kabupaten/ kota. Kasus-kasus mengenai peraturan tersebut mengakibatkan membengkaknya permohonan *judicial review* di Mahkamah Agung. Tertutupnya proses pemeriksaan di tingkat Mahkamah Agung hanya akan mempersulit proses pengajuan *judicial review*. Proses pengujian yang selama ini dilakukan di Mahkamah Agung telah melanggar asas independensi dan partial juga asas peradilan cepat dan biaya ringan. Saat ini telah jelas kita lihat bahwa kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Konsititusi dalam pengujian

82 Yunaldi, W. *Loc.cit*.

83 Helmi, M. I. (2019). Penyelesaian Satu Atap Perkara Judicial Review Di Mahkamah Konstitusi. *Salam: Jurnal Sosial Dan Budaya Syar-I*, *6*(1): 97–112.

undang-undang ternyata berpelung besar dalam menggugurkan putusan perkara *judicial review* yang ada di Mahkamah Agung. Penyerahan kewenangan *judicial review* oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi menyisakan kerumitan tersendiri dalam hal pengujian, yang mana peraturan perundang-undangan tidak bertentangan secara langsung dengan aturan setingkatnya akan tetapi bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi, contohnya seperti Peraturan Pemerintah yang tidak bertentangan dengan Undang-Undang akan tetapi bertentangan langsung dengan Undang-Undang Dasar. Pada nyatanya Mahkamah Agung tidak berwenang dalam pengujian karena Mahkamah Agung menggunakan batu uji undang-undang sedangkan peraturan yang hendak diuji tidak bertentangan dengan undang-undang terkait tetapi berkaitan dengan Undang-Undang Dasar yang mana bukanlah ranah dari Mahkamah Agung.[84]

Terjadinya dualisme *judicial review* menghadirkan kekaburan konsep kekuasaan kehakiman yang dianut Indonesia.[85] Secara sederhananya problematika yang rawan timbul akibat dualisme tersebut adalah sebagai berikut:[86]

a. Menumpuknya permohonan pengujian atas suatu kasus di satu lembaga saja. Berdasarkan data yang dirilis Kepaniteraan Mahkamah Agung tercatat selama tahun 2016 Mahkamah Agung menerima 18.514 perkara, termasuk di dalamnya perkara hak uji materi atas peraturan perundangan dibawah undang-undang.
b. Respon terhadap suatu permohonan pengujian perundangan dan proses berperkara yang dianggap tidak adil. Beban Mahkamah Agung bisa diprediksi akan semakin meningkat dari tahun ke tahun sebagai dampak dari ketentuan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.
c. Penafsiran terhadap keabsahan suatu produk hukum yang tidak bisa dilakukan secara integral. Penafsiran berbeda bisa saja antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Kontitusi, yang mana Mahkamah Agung berwenang melakukan uji materil, sementara Mahkamah

84 *Ibid.*

85 Satriawan, M. I., & Mukhlis, M. (2018). Memurnikan Mahkamah Konstitusi. *Jurnal SASI*, *24*(1): 47–58.

86 Al-Fatih, S. (2018). Model Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Satu Atap melalui Mahkamah Konstitusi. *Jurnal Legality*, *25*(2): 247–260.

Konstitusi berwenang melakukan uji materil dan formil terhadap kebenaran dan keabsahan suatu norma. *Dissenting opinion* di antara para hakim konstitusi mungkin saja terjadi, namun dinilai lebih adil dibanding memisahkan lembaga yang menguji produk hukum.

Latar belakang Kewenangan utama Mahkamah Konstitusi dibentuk adalah untuk mengawal konstitusi. Mahkamah Konstitusi diberi tugas oleh negara melalui konstitusi guna menjaga kesakralan konstitusi. Cara menjaganya diantaranya dengan melindungi konstitusi dari pihak-pihak yang bermaksud atau dinilai merendahkan konstitusi atau melakukan sesuatu aktifitas yang berlawanan dengan konstitusi. Kewenangan utama Mahkamah Konstitusi dalam kaitannya dengan *judicial review* bukan sebagai kewenangan yang bersifat sekedar ada, tetapi benar-benar sebagai kewenangan yang bermaknakan istimewa, diantaranya untuk memprevensi penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh badan pembentuk peraturan perundang-undangan (badan legislatif).[87]

Gagasan penyatuatapan pengujian peraturan perundang-undang dalam jangka panjang dapat diupayakan berkesinambungan (*including of law and justice*). Kehadiran Mahkamah Konstitusi dengan tugas pokok dan fungsinya adalah dalam rangka memperkuat prinsip negara hukum, demokrasi dan perlindungan hak asasi manusia. Kehadiran Mahkamah Konstitusi juga dapat dipandang sebagai bagian dari usaha pembaharuan sistem hukum dengan mengokohkan fundamennya pada konstitusi. Dengan demikan, tidak ada lagi undang-undang yang bertentangan dengan konstitusi. Menurut Jimly Asshidiqie, pembagian tugas pada *judicial review* atas peraturan perundang-undang antara Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung bukan suatu yang ideal, karena dapat menimbulkan perdebatan atas putusan yang saling bertentangan antara Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Seharusnya lembaga peradilan yang diberikan wewenang untuk menguji peraturan perundang-undangan atau *judicial review* cukup satu lembaga peradilan yang menangani perkara *judicial review* yakni Mahkamah Konstitusi dengan tolak ukur pengujiannya adalah peraturan perundang-undang yang kedudukannya satu tingkat lebih tinggi dari

87 Marwiyah, S. (2017). Integrasi Uji Materi di Mahkamah Kosntitusi Dapat Mencegah Penyalahgunaan Wewenang. *ProsidingKonferensi Nasional Hukum Tata Negara Ke-4 Penataan Regulasi di Indonesia*, hlm. 1102–1115.

objek yang diuji sampai dengan peraturan perundang-undangan yang tertinggi yakni Undang-Undang Dasar 1945.[88]

Sentralisasi atau satu atap *judicial review* terhadap produk legislasi oleh Mahkamah Konstitusi juga akan membuat proses pengujian bisa lebih cepat, karena Mahkamah Konstitusi sudah memahami kelemahan produk hukum (undang-undang) yang akan dijadikan pijakan dalam menguji produk yuridis dibawah undang-undang, sehingga Mahkamah Konstitusi tidak akan sampai berlama-lama dalam melakukan pemeriksaan terhadap *judicial review* produk yuridis dibawah undang-undang. Selain itu, badan legislatif tidak akan berani menjerumuskan dirinya dalam praktik penyalahgunaan wewenang, karena dapat menimbulkan kekhawatiran jika apa yang diproduksinya tidak berkualitas atau mengandung cacat etis dan bahkan yuridis. Jika uji materi itu disentralisasikan ke Mahkamah Konstitusi, maka jelas bukan hanya produk undang-undang yang akan menjadi lebih baik di kemudian hari, tetapi produk yuridis di luar undang-undang juga akan menjadi lebih berkualitas.[89]

Ide pemberlakuan satu atap pengajuan *judicial review* di Mahkamah Konstitusi merupakan upaya untuk menegaskan bahwa Mahkamah Konstitusi merupakan *court of law* dan Mahkamah Agung merupakan *court of justice*, karena *judicial reviewi* termasuk ke dalam ranah *court of law* bukan *court of justice*. Untuk mewujudkan upaya pengujian peraturan perundangan satu atap melalui Mahkamah Konstitusi, langkah dasar yang perlu dilakukan agar pengalihan wewenang pengujian peraturan perundangan di bawah undang-undang menjadi wewenang Mahkamah Konstitusi adalah dengan melakukan perubahan (amendemen) Pasal 24A UUD NRI 1945 yang mengatur tentang Mahkamah Agung dan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 yang mengatur tentang Mahkamah Konstitusi.[90]

Gagasan untuk menempatkan pranata uji aturan hukum atau peraturan perundangan-undangan dalam satu atap (satu lembaga) patut dipertimbangkan.[91] Dalam hal ini, Mahkamah Konstitusi sesuai dengan

88 Helmi, M. I. *Loc.cit*.

89 Marwiyah, S. *Loc.cit*.

90 Al-Fatih, S. *Loc.cit*.

91 Chandra, M. J. A. (2017). Singkronisasi Norma Hukum Melalui Judicial Review di Mahkamah Konstitusi. *Surya Keadilan*, *1*(1), hlm. 67–81.

nomenklatur dan kewenangannya diberikan hak uji materi, yang secara teknis memiliki relevansi dalam hal pengujian norma hukum baik di bawah maupun di dalam konstitusi.[92]

Berikut kemungkinan-kemungkinan yang timbul jika Mahkamah Konstitusi diberikan kewenangan sebagai lembaga negara tunggal yang melakukan pengujian peraturan perundangan-undangan (*judicial review*), sebagai berikut:[93]

a. Kewenangan Mahkamah Agung dalam memutus perkara kasasi, dibatasi untuk tidak dapat membatalkan norma, karena kewenangan pembatalan norma telah diberikan kepada lembaga khusus, sehingga tidak ada dualisme lembaga yang melaksanakan *judicial review*;
b. Jika lembaga tersebut adalah Mahkamah Konstitusi, tentu dibutuhkan penambahan jumlah Hakim Konstitusi, karena kebutuhan Sumber Daya Manusia (SDM) yang banyak mengingat perkara yang akan bertambah;
c. Pelaksanaan pengujian paraturan perundangan satu atap (di Mahkamah Konstitusi) akan membuat putusan yang dihasilkan dapat lebih sistematis dan tidak menimbulkan kendala dalam penerapannya.

### 3. Putusan Perselisihan Hasil Pemilukada

Indonesia merupakan negara demokratis.[94] Artinya, Indonesia menganut sistem pemerintahan di mana seluruh rakyatnya berpartisipasi dengan perantara wakil rakyat, yang dipilih secara langsung oleh rakyat melalui Pemilihan Umum (Pemilu).[95] Sebagaimana filsafat demokrasi yang dikemukakan oleh Abraham Lincoln tidak lain adalah "dari rakyat", "oleh rakyat", dan "untuk rakyat". Nilai filsafat demokrasi ini kemudian memuat nilai-nilai filsafat, yaitu *input, process,* dan *output.* Di mana *input* menerjemahkan nilai filsafat "dari rakyat", yang akan melahirkan keterwakilan dan partisipasi. *Process* menerjemahkan

92 Al-Azhar, H. F. *Loc.cit*.
93 Faridhi, A. *Loc.cit*.
94 Wicaksono, D. A. (2015). Inisiasi Pengadilan Khusus Pemilihan Kepala Daerah dalam Menghadapi Keserentakan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota di Indonesia. *Jurnal Rechtsvinding: Media Pembinaan Hukum Nasional, 4* (1): 157-159.
95 Mulyono, G. P., & Fatoni, R. (2020). Demokrasi Sebagai Wujud Nilai-nilai Sila Keempat Pancasila dalam Pemilihan Umum Daerah di Indonesia. *Jurnal Citizenship Jurnal Pancasila dan Kewarganegaraan*, *7*(2), 97-107.

nilai filsafat "oleh rakyat", yang akan membentuk institusi yang disebut dengan kemitraan, transparansi dan kebertanggungjawaban. Terakhir, *output* menerjemahkan nilai filsafat "untuk rakyat" yang akan memunculkan institusi yang responsif.[96]

Perkembangan demokratisasi berjalan beriringan dengan kemerdekaan Indonesia pada tahun 1945. Kehendak untuk menjadi negara yang demokratis merupakan kehendak yang selaras dengan dasar Negara Republik Indonesia. Dalam kaitannya dengan kedaulatan rakyat, pemilu merupakan sarana untuk menciptakan kedaulatan itu sendiri melalui pemilihan wakil rakyat di DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kab/Kota.[97] Semangat demokrasi dalam Pemilu, baik itu Pemilihan Umum Legislatif, Presiden dan Wakil Presiden kemudian mengilhami perkembangan demokrasi pada level daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota yang pertama kali diselenggarakan pada tanggal 1 Juni 2005 di Kabupaten Kutai Kartanegara, Kalimantan Timur untuk pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Sementara pada tingkat Provinisi pertama kali diselenggarakan pada tanggal 20 Juni 2005 di Sulawesi Tenggara.[98] Pemilihan pemimpin secara langsung oleh rakyat pada tingkat lokal ini lazim disebut Pilkada, tetapi karena dimasukkan dalam rezim pemilu sehingga secara resmi dikenal dengan istilah Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada).[99]

Adapun dasar konstitusional penyelenggaraan pemilukada terdapat dalam Pasal 18 Ayat (4) UUD NRI 1945 yang berbunyi: *"Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis."*[100]Menelaah risalah sidang MPR dalam perumusan Pasal 18 Ayat (4) UUD NRI 1945, para pembentuk undang-undang sepakat jika pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dilakukan dengan demokratis. Lebih lanjut, para pembentuk undang-undang

96 Suyatno, S. (2016). Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) dan Tantangan Demokrasi Lokal di Indonesia. *Jurnal Politik Indonesia: Indonesian Political Science Review*, *1*(2), 212-230.

97 Sarbaini, S. (2020). Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung dan Demokratis Sebagai Bentuk Perwujudan Hak Asasi Politik Masyarakat di Indonesia. *Legalitas: Jurnal Hukum*, *12*(1): 107-136.

98 Zoelva, H. (2016). Problematika Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilukada oleh Mahkamah Konstitusi. *Jurnal Konstitusi*, *10*(3): 378-398.

99 Jurdi, F. (2019). *Hukum Tata Negara Indonesia.* Prenada Media Group: Jakarta. Hlm.554.

100 Rumesten, I. (2016). Dilema dan Akibat Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Mengenai Kewenangan Memutus Sengketa Pilkada. *Jurnal Konstitusi*, *11*(4): 693-713.

juga membuka peluang untuk mengatur lebih lanjut penyelenggaraan pemilukada selama tidak bertentang dengan prinsip demokrasi. Hal ini sesuai dalam risalah rapat panitia *Ad Hoc* I, yang melatarbelakangi dicantumkannya frase "dipilih secara demokratis" antara lain sebagai berikut:[101]

> *"Gubernur, Bupati dan Walikota dipilih secara langsung oleh rakyat, yang selanjutnya diatur oleh Undang-Undang, hal ini sejalan dengan keinginan kita untuk pemilihan Presiden juga dipilih secara langsung."...keempat, karena Presiden itu dipilih langsung, maka pada pemerintahan daerah pun Gubernur, Bupati, dan Walikota itu dipilih langsung oleh rakyat."*

Berdasarkan risalah rapat di atas, maka kata demokratis di akhir kalimat Pasal 18 Ayat (4) UUD NRI 1945 dimaknai pemilihan secara langsung sebagaimana pemilihan terhadap Presiden dan Wakil Presiden. Selain itu, menurut Taufiqurrohman Syahuri, rumusan "dipilih secara demokratis" dalam ketentuan pemilukada juga mempertimbangkan pelaksanaan pemilukada di daerah-daerah yang bersifat khusus dan istimewa.[102]

Pemilihan langsung Kepala Daerah menjadi konsesus politik nasional dan menjadi salah satu instrumen penting dalam penyelenggaraan pemerintahan setelah digulirkannya otonomi daerah di Indonesia. Ditinjau dari perspektif desentralisasi, pemilukada langsung adalah terebosan baru yang bermakna bagi proses konsolidasi di tingkat lokal. Pemilukada akan membuka ruang partisipasi yang luas bagi masyarakat dalam proses demokrasi. Sistem ini juga membuka peluang bagi masyarakat untuk mengaktualisasi hak-hak politiknya tanpa direduksi oleh kepentingan-kepentingan elit politik, seperti ketika berlakunya sistem demokrasi perwakilan. Pemilukada langsung juga akan melahirkan figur pemimpin yang aspiratif, kompeten, legitimasi dan berdedikasi.[103]

---

101 Nazriyah, R. (2016). Penyelesaian Sengketa Pilkada Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013. *Jurnal Konstitusi*, *12*(3), 447-472.

102 Kosasih, A. (2018). Menakar Pemilihan Umum Kepala Daerah Secara Demokratis. Al Imarah: Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam, *2*(1): 37-46.

103 Isnandar, A. (2019, April). Implikasi Hukum Pilkada (Mensikapi Kasus Suap/Politik Uang). *In Seminar Nasional dan Call For Paper Fakultas Hukum,* 55-66.

Pemilukada merupakan salah satu terobosan politik yang signifikan dalam mewujudkan proses pemilihan Kepala Daerah yang demokratis pada tingkat lokal. Bahkan, tidak sedikit dari pengamat demokrasi yang berpandangan jika pada dasarnya politik itu lokal, dan demokrasi di tingkat nasional akan tumbuh dan berkembang secara baik apabila didukung dengan terselenggaranya nilai-nilai demokrasi lokal. Pemilukada adalah bagian dari penguatan dan pendalaman demokrasi (*deepening democracy*), serta upaya mewujudkan tata pemerintahan yang efektif di tingkat lokal. Selain itu, penyelenggaraan pemilukada juga merupakan tindak lanjut realisasi prinsip-prinsip demokrasi yang meliputi jaminan atas prinsip-prinsip kebebasan individu dan persamaan khususnya dalam hak politik.[104] Pendalaman demokrasi sebagaimana pendapat Reuschmeyer adalah suatu upaya untuk mengatasi kelemahan praktik demokrasi substantif, khususnya dalam merespon tuntutan-tuntutan masyarakat lokal.[105]

Terdapat dua hal penting yang perlu diperhatikan untuk menjaga esensi demokrasi pemilukada: *Pertama,* ketika pemilukada sedang berlangsung, baik calon Kepala Daerah dan tim suksesnya tidak boleh melakukan hal-hal yang bertentangan dengan semangat dan jiwa konstitusi. *Kedua,* pemilukada yang konstitusional tidak hanya secara gramatika dimaknai berdasarkan konstitusi tertulis, tetapi juga sesuai dengan hakikat konstitusi, yakni konstitusi membatasi kekuasaan agar rakyat tidak menjadi pihak yang dirugikan, sehingga ketika seorang Kepala Daerah terpilih, maka dalam menjalankan kekuasaannya harus tunduk pada pembatasan-pembatasan konstitusi dan aturan perundang-undangan yang berlaku.[106]

Namun, pemilukada sebagai salah satu perwujudan demokrasi di tingkat lokal belum dimaknai secara komprehensif untuk menumbuhkan nilai-nilai kejujuran, ketertiban, dan keadilan. Justru dalam praktiknya

104 Lailam, T., & Anggia, P. (2020). Pengenyampingan Keadilan Substantif dalam Penerapan Ambang Batas Sengketa Hasil Pilkada di Mahkamah Konstitusi. Jurnal Legislasi Indonesia, 17(2): 209-222.

105 Mulyono, G. P., & Fatoni, R. (2020). *Op.cit.*

106 Sugianto, S. (2018). Penegakan Demokrasi dalam Penyelenggaraan Pemilu/Pemilukada Presfektif Hukum Ketatanegaraan di Indonesia. Prosiding Seminar Nasional & Call for Papers Hukum Transendental.

banyak ditemukan fenomena yang merusak citra pemilukada, sepeti *money politics*, aparatur penyelenggara yang tidak netral, kecurangan berupa pelanggaran kampanye dan penggelembungan suara, penyampain pesan-pesan yang merusak harmonisasi kehidupan masyarakat, aksi-aksi anarkisme yang memicu konflik hingga kandidat dan pendukung yang tidak dapat menerima kekalahannya. Fenomena-fenomena tersebut tidak sedikit yang pada akhirnya bermuara pada perselisihan hasil pemilukada.[107]

Adanya perselisihan pemilukada berdampak pada menurunnya apresiasi publik terhadap pemilukada. Umumnya perselisihan dan konflik tersebut dipicu oleh tiga faktor: (1) Tahapan pendaftaran calon yang umumnya memiliki peluang adanya calon yang tidak lolos verifikasi yang dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD);(2) Berawal dari tahapan pendaftaran pemilih yang carut-marut mengakibatkan konflik pada proses pemungutan suara dan penghitungan suara, karena pemutakhiran data pemilih yang tidak maksimal; (3) DPRD yang tidak bersedia menetapkan hasil pemilukada. Meskipun tidak memiliki implikasi yuridis terhadap hasil pemilukada, tetapi penolakan DPRD tersebut menimbulkan perselisihan politik berkepanjangan pasca pemilukada.[108]

Perselisihan hasil pemilukada pada dasarnya merupakan kasus pelanggaran administrasi atau ketidakpuasan terhadap hasil penyelenggaraan pemilukada.[109] Sebelum ditangani oleh Mahkamah Konstitusi, perselisihan hasil pemilukada melalui proses hukum di Mahkamah Agung. Akan tetapi, hasil putusan Mahkamah Agung banyak menuai kontroversi sehingga, sulit untuk diterima dan dihormati bagi para pihak yang bersengketa. Putusan Mahkamah Agung yang memerintahkan untuk dilakukannya pemilukada ulang, ataupun perhitungan ulang hasilnya digugat lagi dan membuat masalah yang terjadi semakin runyam. Kondisi demikian membuat tingkat kepercayaan publik terhadap Mahkamah Agung menurun dan

107 Nugroho, W. (2016). Politik Hukum Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi atas Pelaksanaan Pemilu dan Pemilukada di Indonesia. Jurnal Konstitusi, 13(3): 480-502.

108 Faqih, M. (2016). Konstruksi Keyakinan Hakim Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Perselisihan Pemilukada. *Jurnal Konstitusi*, *10*(1): 117-142.

109 Bisariyadi, B., Triningsih, A., & Rahmawaty, M. (2016). Komparasi Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu di Beberapa Negara Penganut Paham Demokrasi Konstitusional. *Jurnal Konstitusi*, *9*(3): 531-562.

timbul keinginan agar perselisihan hasil pemilukada dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi.[110]

Di sisi lain, dinamika kelembagaan Mahkamah Konstitusi telah meningkatkan tantangan serta tuntutan penanganan berbagai persoalan yang belum terpecahkan, salah satunya adalah memutus perselisihan hasil pemilukada.[111] Kemudian lahirnya Undang-Undang No. 12 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, membawa angin segar karena dimasukkannya pilkada ke dalam rezim pemilu sehingga, memungkinkan Mahkamah Konstitusi untuk memutus perselisihan hasil pemilukada sebagaimana kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Pasal 24C Ayat (1) UUD NRI 1945. Kemudian melalui Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, secara resmi perselisihan hasil pemilukada telah dialihkan dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi.[112]

Pada pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi No. 072-073/PUU-II/2004 mengenai pengujian terhadap Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dikatakan bahwa Mahkamah Konstitusi sebagai pembentuk undang-undang dimungkinkan secara konstitusional untuk menyatakan, bahwa pengertian pemilukada yang diselenggarakan secara langsung saat ini merupakan bagian dari pemilu yang dimaksud dalam UUD NRI 1945. Dengan demikian, perselisihan hasil pemilukada juga bagian dari kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi.[113] Implikasi pengalihan kewenangan dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi tidak sekadar pengalihan institusional penyelesain perselisihan belaka. Pengalihan tersebut berimplikasi terhadap fungsi dan tugas Mahkamah Konstitusi yang diberikan kewenangan sebagai peradilan konstitusi, karena memberi sifat karakter berbeda dalam penyelesaian sengketa pemilukada oleh

110 Nazriyah, R.*Op.cit.*

111 Albab, A. U. (2018). Problem Kewenangan Mahkamah Konstitusi Memutus Perselisihan Hasil Pilkada. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, *48*(3): 542-555.

112 Nazriyah, R.*Op.cit.*

113 Salim, H., & Memi, C. (2019). Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Mengadili Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah (Suatu Kajian Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013 Jo. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004). *Jurnal Hukum Adigama*, *1*(2): 570-594.

Mahkamah Konstitusi.[114]

Dalam praktiknya, perselisihan hasil pemilukada yang ditangani oleh Mahkamah Konstitusi dinilai belum efektif. Misalnya, pada perselisihan hasil pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Intan Jaya, Papua yang menghabiskan waktu yang cukup lama. Padahal idealnya dilakukan hanya dalam 45 (empat puluh lima) hari kerja, sebagaimana diatur dalam Pasal 157 Ayat (8) Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Di sisi lain, efektifitas penyelesaian perselisihan hasil pemilukada juga dipengaruhi oleh sifat Mahkamah Konstitusi yang sentralistik, sehingga menimbulkan masalah *access to justice*, mengingat wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sangat luas. Selain itu, jumlah hakim yang hanya Sembilan orang dan perluasan kewenangan Mahkamah Konstitusi, membuat penyelesaian perselisihan hasil pemilukada menjadi tidak ideal.[115]

Terhitung mulai pada tahun 2008, sejak Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan untuk memutus perselisihan hasil pemilukada, kinerja Mahkamah Konstitusi mengalami kemunduran. Banyak permohonan sidang perselisihan hasil pemilukada kandas di palu Mahkamah Konstitusi, sehingga beberapa putusannya menyebabkan terjadinya pemilihan ulang total seperti yang terjadi di Sampang, Madura pada tahun 2018 lalu, yang berdampak pada membengkaknya anggaran negara dalam pelaksanaan pemungutan suara ulang.[116]

Puncaknya pada tahun 2013 terjadi krisis kepercayaan kepada Mahkamah Konstitusi. Hal ini terjadi sebagai akibat dari penangkapan Ketua Mahkamah Konstitusi, Akil Mochtar, oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Akil Mochtar dinyatakan bersalah atas kasus suap terkait 10 perkara pemilukada dan tindak pidana pencucian uang. Akil

114 Junaidi, V. (2016). Pelanggaran Sistematis, Terstruktur dan Masif: Suatu Sebab Pembatalan Kehendak Rakyat dalam Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2010. *Jurnal Konstitusi*, *7*(5): 041-072.

115 Kurniawan, J. P. (2017). Tinjauan Yuridis Terhadap Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum Kepala Daerah. *Jurnal Lex Et Societas*, *5*(7): 38-46.

116 Esfandari, F., Oktavia, A., & Astri, I. L. (2019). Pembentukan Badan Peradilan Khusus dalam Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum Kepala Daerah. *Ahkam: Jurnal Hukum Islam*, *7*(1): 27-48.

Mochtar terbukti menerima suap empat dari lima sengketa pemilukada dalam dakwaan kesatu, yaitu Pemilukada Kabupaten Gunung Mas (Rp 3 Miliar), Kalimantan Tengah (Rp 3 Miliar), Lebak di Banten (Rp 1 Miliar), Empat Lawang (Rp 10 Miliar dan 500.000 dollar AS), Palembang (sekitar Rp 3 Miliar).[117]

Kondisi demikian membuat Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusan yang pada pokoknya memutus bahwa Mahkamah Konstitusi tidak berwenang untuk mengadili perselisihan hasil pemilukada. Melalui Putusan No. 97/PUU-XI/2013, yang kemudian dikuatkan dengan Undang-Undang No. 16 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, Menjadi Undang-Undang, dalam Pasal 157 Ayat (3) yang berbunyi: *"Perkara perselisihan penetapan perolehan suara hasil pemilihan diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi sampai dibentuknya badan peradilan khusus"*. Jadi, selama belum terbentuknya badan peradilan khusus, Mahkamah Konstitusi masih memiliki kewenangan untuk memutus perselisihan hasil pemilukada.[118]

Dalam pertimbangannya menggunakan penafsiran sistematis dan *original intent,* Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa pemilihan umum menurut Pasal 22E UUD NRI 1945 harus dimaknai secara limitatif adalah pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Artinya, dengan memasukkan pemilihan Kepala Daerah menjadi bagian dari pemilu dan menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi, maka itu tidak sesuai dengan makna *original intent* dari pemilu itu sendiri. Lebih lanjut, penambahan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk mengadili perkara perselisihan hasil pemilukada dengan memperluas makna pemilu, sebagaimana di atur dalam Pasal 22E UUD NRI 1945 adalah inkonstitusional. Dengan demikian, berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 97/PUU-XI/2013, pemilihan Kepala Daerah kembali masuk ke dalam rezim

117 Ayuni, Q. (2018). Gagasan Pengadilan Khusus untuk Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, *48*(1): 199-221.

118 Budimansyah. (2018). Tinjauan Terhadap Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Memutus Sengketa Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada). *Jurnal Hukum Media Bhakti, 2* (2): 96-106.

Pemerintahan Daerah. Akan tetapi, selama masih belum dibentuknya badan peradilan khusus, maka penyelesaian perselisihan hasil pemilukada masih tetap menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi.[119]

Sementara itu, Mahkamah Agung keberatan untuk diserahi kewenangan kembali untuk memutus perselisihan hasil pemilukada. Oleh karena itu, pembentuk undang-undang merumuskan norma baru terkait lembaga yang mempunyai kewenangan memutus perselisihan hasil pemilukada dalam Pasal 157 Ayat (1) Undang-Undang No. 8 Tahun 2015. Di mana dalam norma tersebut ditentukan bahwa yang berwenang memutus perselisihan hasil pemilukada adalah badan peradilan khusus, tetapi mekanisme kerja dari badan peradilan khusus yang dimaksud sama sekali belum diatur lebih lanjut. Kondisi saling menyatakan tidak berwenang mengadili antara Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung menimbulkan *legal vacuum,* dan berbuntut pada ketidakpastian hukum bagi para pihak yang terlibat dalam perselisihan hasil pemilukada.[120]

Setelah dikeluarkannya Putusan No. 97/PUU-IX/2013 oleh Mahkamah Konstitusi, setidaknya terdapat tiga gagasan alternatif badan peradilan khusus pemilukada. Pertama adalah melimpahkannya ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT TUN). Kedua adalah memberikan kewenangan kepada Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Ketiga adalah dengan tetap memberikannya kepada Mahkamah Konstitusi tetapi dengan memperbaharui pola pemilukada menjadi pemilukada serentak nasional, sehingga membuatnya semirip mungkin dengan pemilu nasional.[121]

Di antara ketiga gagasan tersebut di atas, gagasan Bawaslu untuk dijadikan sebagai badan peradilan khusus pemilukada bukan merupakan hal yang mustahil. Melalui Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) 34/KMA/HK.01/II/2013 memungkinkan Bawaslu memeriksa ulang keputusan dari Komisi Pemilihan Umum (KPU), yang tidak terkait dengan hasil verifikasi Partai Politik Peserta Pemilu, penetapan daftar calon tetap peserta pemilu dan penetapan pasangan calon. Bawaslu

119 Affan, I. (2018). Menanti Peradilan Khusus Pilkada. *Jurnal Hukum Samudra Keadilan*, *13*(2): 309-320.

120 Saputra, M. R. Y. (2020). Rekonseptualisasi Wewenang Ajudikasi Sebagai Bentuk Penyelesaian Sengketa Proses Pemilukada oleh Bawaslu. *Jurnal Legislatif*, *2*(2): 57-67.

121 Ayuni, Q. *Op.cit.*

dan/atau Panwas Kabupaten/Kota berfungsi untuk menerima keberatan dari peserta pemilukada yang merasa dirugikan dengan putusan yang dikeluarkan oleh KPU. Peserta pemilukada yang merasa keberatan dapat mengajukan keberatannya hanya dalam jangka waktu paling lama tiga hari setelah KPU menetapkan putusannya.[122]

Kewenangan Bawaslu untuk melakukan pemeriksaan dan memutus perkara administrasi diperkuat dengan ketentuan dalam Pasal 95 Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum yang menyatakan bahwa Bawaslu berwenang untuk memeriksa, mengkaji dan memutus pelanggaran, administrasi pemilu. Pasal yang sama juga memberikan kewenangan kepada Bawaslu untuk memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran politik uang yang sebenarnya adalah tindak pidana pemilu. Bahkan, Bawaslu diberikan kewenangan untuk memeriksa, memediasi, mengadjudikasi dan memutus penyelesaian sengketa proses pemilu.[123]

Berdasarkan pengalaman pemilukada serentak sebelumnya juga membuktikan bahwa perselisihan hasil pemilukada tidak pernah surut.Pada pemilukada serentak tahun 2015 di 269 daerah Indonesia, ketika itu jumlah permohonan sengketa yang masuk ke Mahkamah Konstitusi sebanyak 152 perkara. Sedangkan pemilukada serentak pada tahun 2017, yang diselenggarakan dari 101 daerah di Indonesia, 60 di antaranya mengajukan permohonan sengketa ke Mahkamah Konstitusi.[124] Bahkan, dalam rentang tahun 2008-2018 Mahkamah Konstitusi telah menerima dan mengabulkan 1016 perkara, 75 ditolak, 471 tidak diterima, 400 tarik kembali, 27 gugur dengan 981 jumlah putusan.[125]

Memperhitungkan kompleksitas sengketa yang akan ditangani badan peradilan khusus perselisihan hasil pemilukada, maka alternatif yang ideal untuk memutus perselisihan pemilukada adalah menjadikan satu atap atau mengintegrasikan penanganan perselisihan hasil pemilukada tersebut. Penyatuatapan ini bertujuan agar penanganan perselisihan hasil

122 *Ibid.*
123 *Ibid.*
124 Saputra, M. R. Y. (2020). *Op.cit.*
125 Halili, H., Hartini, S., & Arpannudin, I. (2018). Kinerja Mahkamah Konstitusi dalam Mewujudkan Electoral Justice Pada Pilkada Serentak Tahun 2017. *Jurnal Civics: Media Kajian Kewarganegaraan*, *15*(2): 111-119.

pemilukada efektif penyelesaian perkaranya. Selain itu, penyatuatapan juga diharapkan mampu menghadirkan putusan yang tidak hanya demokratis prosedural tetapi juga berkeadilan. Terkait komposisi hakim pada pengadilan khusus ini, akan terdiri dari dua orang hakim karir dan satu orang hakim *ad hoc,* yang berasal dari akademisi atau praktisi hukum yang menguasai hukum pemilukada. Setiap lima tahun sekali akan dilakukan pergantian hakim untuk menghindari pengaruh politis terhadap majelis hakim peradilan khusus perselisihan hasil pemilukada. Pengangkatan hakim *ad hoc* nantinya dapat dilakukan oleh sebuah panitia seleksi yang di dalamnya terdiri dari unsur Mahkamah Agung, Komisi Pemilihan Umum dan, Badan Pengawas Pemilu serta unsur tokoh masyarakat. Sedangkan hakim karir nantinya ditetapkan oleh Mahkamah Agung dan selama menjalankan tugasnya sebagai hakim peradilan khusus pemilukada, hakim tersebut dibebaskan tugasnya dari tugas kesehariannya sebagai hakim pengadilan asalnya.[126]

Khusus pengangkatan hakim karir, Ketua Mahkamah Agung harus memperhatikan asal institusi peradilan hakim yang bersangkutan. Hakim karir harus berasal dari Pengadilan Tata Usaha Negara dan/atau Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Peradilan khusus pemilukada dirancang sebagai pengadilan tetap, tidak bersifat temporer (*ad hoc*), sehingga Mahkamah Agung tidak perlu mengeluarkan peraturan terkait pembentukan peradilan khusus pemilukada setiap menjelang diselenggarakannya pemilukada serentak, cukup diatur dalam undang-undang peradilan khusus pemilukada. Peradilan khusus perselisihan hasil pemilukada nantinya berkedudukan pada masing-masing Provinsi di wilayah Indonesia. Selain itu, peradilan khusus pemilukada ini dirancang sebagai adjudikasi yang mempunyai kompetensi absolut untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perselisihan hasil pemilukada yang nantinya berperan sebagai pengadilan pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final dan mengikat (*final and binding*).[127]

Contoh badan peradilan khusus pemilukada juga dapat diambil dari negara yang menerapkan peradilan khusus untuk menangani perselisihan hasil pemilu. Sebagaimana Brazil yang memiliki jumlah

126 Fauzi, I. D. (2018). Desain Badan Peradilan Khusus Pemilihan Kepala Daerah dalam Rangka Menghadapi Pemilihan Kepala Daerah Serentak Nasional 2024, *Jurnal Adhyasta Pemilu, 4*(1): 29-41.

127 *Ibid.*

penduduk terbesar kedua setelah Amerika Serikat, dengan sistem penanganan perselisihan hasil pemilu termasuk yang paling efektif di dunia. Hal ini terlihat melalui ketentuan yang diatur secara tegas, baik dalam konstitusi maupun undang-undangnya. Keanggotaan *Superior Electoral Court* (SEC) di Brazil, terdiri dari 7 (tujuh) hakim yang diangkat melalui pemilihan secara rahasia dan penunjukan oleh Presiden. SEC sendiri berkedudukan di ibukota negara dan memiliki yurisdiksi di seluruh wilayah Brazil. Ketua dan Wakil Ketua SEC dipilih dari hakim-hakim Mahkamah Agung Federal dan *Corregidor Electoral* di antara para hakim Pengadilan Tinggi. Untuk menjaga karakter non politis dalam peradilan khusus, para hakim hanya menjabat dalam kurun waktu dua tahun dan tidak dapat lebih dari dua periode berturut-turut.[128]

Negara yang juga menggunakan sistem penyelesaian sengketa pemilu melalui lembaga non peradilan, salah satunya adalah Thailand. Dalam konteks penanganan sengketa pemilu, Komisi Pemilu Thailand *Election Commission of Thailand* (ECT) diberi kewenangan oleh Konstitusi Thailand untuk menyelesaikan gugatan yang terjadi. ECT diberikan hak oleh Undang-Undang untuk menjalankan kewenangannya mulai dari proses penyelidikan, penanganan dan menjatuhkan penalti berat bagi para pelanggar Undang-Undang Pemilu, berdasarkan titik berat yang dipertahankan terus menerus secara historis untuk mencegah "jual beli suara". Namun, ECT tidak menangani kasus pidana dari penyelenggaraan pemilu karena kasus pidana tetap diserahkan kepada pengadilan.[129]

Bahkan, dibandingkan dengan mekanisme penyelesaian perselisihan hasil pemilu, mekanisme penyelesaian perselisihan hasil pemilukada dapat dikategorikan terlemah. Selain itu, lembaga yang berwenang memutus perselisihan hasil pemilukada juga terus mengalami perubahan, yakni: Pada periode tahun 2005-2008 ditangani oleh Pengadilan Tinggi dan Mahkamah Agung, periode tahun 2008-2014 ditangani Mahkamah Konstitusi, dan mulai tahun 2015 hingga sekarang bentuk peradilan khusus perselisihan hasil pemilukada

128 Nizam, A. R., Pradika, R. F. Z., & Noris, A. (2019). Penguatan Badan Pengawas Pemilihan Umum Sebagai Badan Peradilan Khusus Pemilihan Umum. *E-Jurnal Spirit Pro Patria*, *5*(2): 108-117.
129 *Ibid.*

belum jelas arah perubahan dan pengaturannya.[130] Jika dicermati lebih dalam penanganan perselisihan hasil pemilukada ke dalam berbagai lembaga peradilan, telah menciptakan disharmonisasi putusan dan secara prosedural dapat berbuah pada penyelesaian perselisihan yang tidak memiliki kepastian dan keadilan.[131] Padahal sukses atau tidaknya pemilukada tidak hanya diukur dari tahapan perencanaan dan pelaksanaannya, tetapi juga bagaimana mekanisme penyelesaian perkaranya apabila terjadi perselisihan hasil pemilukada.[132]

Hal ini menunjukkan betapa strategis dan krusialnya peran peradilan khusus perselisihan hasil pemilukada agar menciptakan demokrasi yang bermartabat, di mana penyelenggaraan pemilukada harus mengacu pada prinsip mandiri, jujur, adil, kepastian hukum, tertib penyelenggara pemilukada, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi, dan efektifitas. Jika semua itu dilaksanakan bukan hanya proses demokrasi yang bermartabat, tetapi keadilan dan kepastian juga terangkum di dalamnya.[133]

Pada akhirnya, legitimasi dan integritas pemilukada tidak hanya ditentukan melalui proses pemungutan suara, tetapi juga proses peradilan perselisihan hasil pemilukada. Oleh karena itu, memperluas kewenangan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) melalui amendemen kelima UUD NRI 1945 menjadi langkah tepat untuk menghadirkan peradilan khusus perselisihan hasil pemilukada yang mandiri, transparan, kredibel dan berorientasi pada penegakan keadilan substantif bagi setiap pihak yang terlibat dalam pemilukada (*electoral justice*).

---

130 Safwandy, A. M., Jalil, H., & Rasyid, M. N. (2019). Pergeseran Rezim Sistem Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia. *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, *21*(3), 361-376.

131 Nurhalimah, S. (2017). Pembentukan Badan Peradilan Khusus Pilkada. *Jurnal Adalah: Buletin Hukum & Keadilan*, *1*(5): 25-26.

132 Nasrullah, N., & Lailam, T. (2017). Dinamika dan Problematika Politik Hukum Lembaga Penyelesai Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia. *Jurnal Media Hukum*, *24*(1): 1-13.

133 Hoesein, Z. A. (2016). Pemilu Kepala Daerah dalam Transisi Demokrasi. *Jurnal Konstitusi*, *7*(6): 1-24.

# BAB III
# LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, YURIDIS, POLITIS DAN HISTORIS

## A. Landasan Filosofis

Perubahan konstitusi suatu negara bukan sebuah hal yang tabu untuk dilakukan karena peristiwa ini hampir dilakukan semua negara. Konstitusi bukan kitab suci yang selalu 'disakralkan' dan sama sekali tidak berubah. Menurut K.C. Wheare, terdapat beberapa metode perubahan konstitusi, yaitu: *pertama,* perubahan formal (amendemen formal); *kedua,* perubahan melalui penafsiran yudisial, dan *ketiga,* kebiasaan dan tradisi (konvensi ketatanegaraan).[134]

Hene van Maarseven dan Gerk van der Rang pakar konstitusi Belanda dalam buku *Write Constitution* menjelaskan: (1) *Constitution as a means of forming the states on practical and legal system;* (2) *Constitution as a national document, as a birth certificate and as a sign of adulthood and independence.* Dari pemaparan tersebut dapat dipahami jika konstitusi adalah alat untuk membentuk sistem politik dan sistem hukum negaranya sendiri serta sebagai dokumen nasional. Selanjutnya, A. A. K. Struycler, Undang-Undang Dasar (*grondwet*) sebagai konstitusi tertulis merupakan dokumen formal yang berisi: (1) Hasil perjuangan politik bangsa di waktu lampau; (2) Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa; (3) Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan baik di waktu sekarang maupun untuk masa mendatang; (4) Suatu keinginan dengan nuansa perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa sesuai kehendak yang dipimpin. Konstitusi atau UUD NRI 1945 merupakan dokumen formal hasil perjuangan politik bangsa Indonesia di masa lampau. Secara filosofis alasan-alasan amendemen UUD NRI 1945, karena UUD NRI 1945 adalah potret dari kekuatan politik dan ekonomi pada saat dirumuskannya UUD NRI 1945, yang tentunya situasi dan kondisinya sama sekali berbeda dengan perubahan yang terjadi saat ini dan penyusunan UUD NRI 1945 dilakukan oleh manusia yang tidak

134 Lestari, E. P., & Risnain, M. (2020). Evaluasi Norma Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya dalam Kerangka Negara Hukum Demokratis. *Indonesian Journal of Law and Policy Studies*, *1*(1): 25-41.

lepas dari kesalahan sehingga sulit untuk mencapai kesempurnaan.[135]

Hal ini sejalan dengan pandangan Strychen bahwa konstitusi merupakan hasil perjuangan politik bangsa pada masa lampau yang berisi pandangan-pandangan dan keinginan-keinginan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan dalam kehidupan ketatanegaraan di masa kini dan masa mendatang. Kemudian K.C. Wheare juga menambahkan bahwa ketika undang-undang dasar dirancang dan ditetapkan cenderung menggambarkan kepentingan-kepentingan dan keyakinan-keyakinan yang dominan saat itu dan merupakan ciri atau karakter masyarakat saat itu.[136]

Pidato Soekarno pada tanggal 18 Agustus dalam rapat pertama PPKI mengungkap bahwa UUD NRI 1945 adalah *revolutiegrondwet,* yang dibuat dengan tergesa-gesa dalam situasi darurat, dan berstatus sementara serta belum lengkap dan sempurna sehingga tidak ada alasan untuk menunda pembaharuan UUD NRI 1945. Amendemen adalah amanat dari konstitusi itu sendiri, sehingga upaya reformasi harus dilakukan dengan logika dan argumen yang jelas serta tidak ada upaya mempermainkan konstitusi untuk kepentingan dalam jangka pendek. Hasil amendemen akan sangat menentukan nasib, perjalanan dan kehidupan berbangsa dan bernegara di masa mendatang. Menurut Mahfud MD, terdapat beberapa pertanyaan yang perlu diabstraksikan, yaitu: (1) Apakah amendemen itu mencakup seluruh komponen UUD yang mencakup pembukaan, batang tubuh dan penjelasan. (2) apakah amendemen akan menyangkut perubahan bentuk dan sistem pemerintahan negara. (3) Jika amendemen tidak mengubah bentuk dan sistem penggantian naskah atau sekadar mencabut atau menyisipkan kalimat-kalimat di pasal tertentu, atau bahkan sekadar membuat lampiran otentik atas naskah yang telah ada.[137]

Kekuatan arus reformasi yang terus bergulir sejak tahun 1997, menuntut adanya perubahan di segala sendi kehidupan, termasuk dalam bidang hukum. Reformasi hukum berarti perubahan bidang

135 Tamrin, A. (2015). Perubahan Konstitusi dan Reformasi Ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal Cita Hukum II* (1): 92-98.

136 Thalib, A. R. (2006). *Wewenang Mahkamah Konstitusi & Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan RI*. Citra Aditya Bakti: Bandung. Hlm. 96-97.

137 Basuki, U. (2019). Dasar Negara dan Hukum Dasar: Suatu Telaahan Yuridis atas Relasi Pancasila dan UUD 1945. *Supremasi Hukum: Jurnal Kajian Ilmu Hukum*, *8*(1): 21-47.

hukum yang sesuai dengan perkembangan zaman, mulai dari substansi hukum, aparat penegak hukum sampai nilai-nilai keadilan yang dapat dirasakan oleh masyarakat. Idealnya, kekuatan reformasi menuntut adanya hukum yang bersendikan nilai-nilai keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Oleh sebab itu, di tengah tuntutan perubahan pemerintahan yang sedang berkembang, sudah selayaknya pemerintah melaksanakan suatu gerakan perubahan yang mendasar terhadap penegakan hukum yang berlaku di Indonesia. Hal ini sejalan dengan pandangan John Rawls, dalam bukunya yang berjudul *A Theory of Justice* menegaskan bahwa keadilan adalah nilai yang paling utama dalam suatu pranata sosial lain walaupun demikian efisien dan amat tertib harus direformasi atau dihilangkan apabila mereka tidak adil.[138]

Pasca amendemen keempat UUD NRI 1945, prinsip negara hukum dipertegas yang dituangkan dalam Pasal 1 Ayat (1) UUD NRI 1945 bahwa Indonesia adalah negara hukum. Konsekuensi dari mempertegas prinsip negara hukum meliputi; adanya perlindungan hak asasi manusia (BAB XA Pasal 28A-28J UUD NRI 1945), adanya kekuasaan kehakiman (Pasal 24 Ayat (1) UUD NRI 1945), dan adanya peradilan tata usaha/ administrasi negara (Pasal 24 Ayat (2) UUD NRI 1945). Memperkuat prinsip kekuasaan kehakiman dapat dilakukan melalui penataan ulang lembaga yudisial, meningkatkan kualifikasi hakim dan penataan ulang perundang-undangan berlaku, khususnya UUD NRI 1945 terkait kekuasaan kehakiman. Mencermati amendemen UUD NRI 1945 juga menurut Denny Indrayana, memberikan implikasi Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga *supreme* di antara lembaga-lembaga yang ada. Kondisi ini membuat kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat *heavy* daripada Dewan Perwakilan Daerah dan hegemoninya lebih dominan, karena dalam proses legislasi Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga penentu putusan dalam bentuk memberi persetujuan terhadap agenda kenegaraan.[139]

Amendemen UUD NRI 1945 dengan semangat Anti Orde Baru berdampak pada sistem ketatanegaraan Indonesia. Menurut Sofian Effendi:

---

138 Junaedi, J. (2019). Tinjauan Filosofis tentang Keadilan Sosial dalam Sistem Hukum Nasional. *Syntax Literate; Jurnal Ilmiah Indonesia*, *4*(1): 69-78.

139 Tutik, T.T. *Op.cit.*

"*Sistem kenegaraan dan model pemerintahan negara yang ditetapkan melalui empat kali amendemen pada kurun waktu 1999-2002 jelas amat berbeda dari sistem negara dan model pemerintahan negara yang dicita-citakan oleh para pendiri negara. Bahkan, model pemerintahan negara yang berlaku, sistem presidensial, dianggap oleh founding fathers tidak cocok untuk Negara Republik Indonesia yang sedang mereka bentuk karena secara empiris banyak negara baru yang awalnya memilih model pemerintahan tersebut kemudian berganti sistem karena sistem presidensial tidak mampu menciptakan stabilitas pemerintahan yang sangat diperlukan oleh negara-negara yang baru merdeka.*"

Keprihatinan Sofian Effendi ini didasari oleh pergeseran sistem pemerintahan Indonesia, yang tidak sesuai dengan karakter masyarakat Indonesia. Penerapan sistem pemerintahan dan sistem hukum yang tidak sesuai, menurut Robert B. Seidman dapat membuat negara mengalami keterpurukan dan konflik horizontal berkepanjangan.[140]

Menurut Jimly Asshiddiqie, pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam rumusan pasal-pasal UUD NRI 1945 yang telah mengalami empat kali amendemen, sangat berbeda dari pokok pikiran yang terkandung dalam naskah aslinya, ketika UUD 1945 pertama kali disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945. Kegagalan amendemen UUD NRI 1945 di masa lalu adalah sejarah yang harus diakhiri dengan membentuk komisi independen, profesional, dan non partisipan dalam amendemen kelima nanti. Komisi ini bertugas untuk mengkaji secara mendalam pasal-pasal yang telah diputuskan secara politik oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, komisi ini terdiri dari akademisi, universitas, atau bahkan organisasi non pemerintah. Pengkajian dilakukan secara filosofis, historis, dan sosiologis serta transparan. Selain itu, saran atau pendapat lain dari publik dan lembaga negara, dan pakar lainnya yang tidak menjadi komisioner komisi konstitusi. Tingginya partisipasi publik dalam proses amendemen UUD NRI 1945, akan mengecilkan terjadinya *deadlock* di Majelis Permusyawaratan Rakyat ketika menolak atau menerima hasil kerja komisi konstitusi.[141]

140 Saleh, M. (2019). *Anomali Kedaulatan Rakyat dalam UUD 1945 Pasca Amendemen.* Yayasan Rumah Peneleh: Surabaya. Hlm. 3-4.

141 Thoriq, Y. A., Shinta, D. A. E., & Sati, L. (2019). Hukum dan Teori Konstitusi (Perubahan Konstitusi Yang Partisipatif dan Populis. *Jurnal Hukum Magnum Opus*, *2*(2): 217-220.

Amendemen UUD NRI 1945 adalah upaya mempertahankan atau menjaga kontinuitas dari konstitusi yang sudah ada sebelum perubahan. Hal ini sejalan dengan yang dikemukakan oleh Cheryl Saunders yang memberikan pemaknaan terhadap *constitution making* sebagai jalan suatu keputusan untuk menjaga kontuinitas hukum dengan melihat konstitusi sebelumnya, termasuk di dalamnya pembicaraan tentang perubahan konstitusi sebagai tindak lanjut dalam menjaga keberlangsungan konstitusi sebelumnya. Di sisi lain, dalam penerapannya Sri Soemantri menyatakan jika perubahan konstitusi selalu mengandung empat hal, yaitu prosedur perubahan, mekanisme yang dilakukan, sistem perubahan yang dianut, dan substansi yang akan diubah. Hal tersebut di atas menjadi bagian dari kajian dan perdebatan atau ruang lingkup dari *constitution making* yang banyak dibicarakan oleh para ahli konstitusi modern. Pada akhirnya, membahas amendemen UUD NRI 1945 dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia dan dalam aspek teori konstitusi, artinya amendemen yang pernah terjadi di Indonesia pada tahun 1999 sampai pada tahun 2002 dapat ditinjau dari aspek *constitution making*.[142]

Menurut Lafran Pane, terdapat enam hal yang tidak dapat diubah dalam UUD NRI 1945, yaitu: 1) Dasar filsafat negara Pancasila, karena telah menjadi konsensus semua golongan di forum BPUPKI/ PPKI dan tertuang dalam Pembukaan UUD NRI 1945; 2) Tujuan negara, karena dibentuknya sebuah organisasi negara adalah untuk tujuan tertentu yang telah disepakati dan tertuang dalam pembukaan UUD NRI 1945; 3) Asas negara hukum, bukan negara kekuasaan, sesuai dengan yang tersirat dalam pembukaan dan ditegaskan dalam penjelasan UUD NRI 1945; 4) Asas kedaulatan rakyat, karena negara yang dibentuk menginginkan rakyat mempunyai kekuasaan tertinggi dan keinginan rakyat adalah pedoman penguasa dalam melakukan tugasnya; 5) Asas negara kesatuan, karena meskipun sebelum proklamasi terjadi perdebatan mengenai bentuk negara kesatuan atau federal, tetapi disepakati bentuk negara Indonesia adalah negara kesatuan; 6) Asas republik, meskipun juga terjadi perdebatan terkait bentuk pemerintahan tetapi telah disepakati sesuai dalam pembukaan

142 Prayitno, C. (2019). Pembatasan Perubahan Bentuk Negara Kesatuan dalam Undang-Undang Dasar 1945 dalam Perspektif Constitution Making. *Jurnal Konstitusi*, *15*(4): 732-751.

dan Pasal 1 Ayat (1) UUD NRI 1945.[143]

Dalam perkembangannya, para ahli hukum memberikan definisi dan karakteristik berbeda dalam mendefiniskan mengenai hukum. Hal ini disebabkan karena dalam proses menghasilkan definisi tersebut memiliki sudut pandang yang berbeda sesuai dengan perkembangan kehidupan manusia, sehingga dapat mempengaruhi pola pikir para ahli dalam membentuk elemen dasar dari definisi mengenai hukum. Pola pikir ini nantinya menyebabkan unsur-unsur esensial yang membentuk hukum. Misalnya pandangan dari John Austin, dalam bukunya *The Providence of Jurisprudence Determined: "Law is commands, backed by treat of sanctions, from a sovereign to whom people have a habbit of obedience."* Menurut pandangan Austin, hukum mempunyai sifat imperatif yang didukung dengan adanya sanksi sehingga mengakibatkan setiap orang terikat terhadap hukum. Lebih lanjut Jean Jacques Rousseau dalam bukunya *The Social Contract: Book II* berpendapat: "*But what, after all, is a law? When I say that the object of laws is always general, I mean the law consider subjects en messe and action…on this view we at once see that it can no longer be asked whose business it is make laws, since they are acts of the general will; nor whether the prince is above the law, since he is a member of the state; nor whether the law can be unjust, since no one in unjust to himself; nor how we can both free and subject to the laws, since they are but register of our wills."* Secara garis besar, Rousseau berpandangan jika hukum adalah pertemuan kehendak masyarakat. Artinya, setiap kehendak dari masing-masing individu bertemu kemudian dipersatukan untuk menghasilkan suatu peraturan yang menjaga ketertiban dalam kehidupan manusia.[144]

Pandangan John Austin dan J.J. Rousseau di atas, mempunyai perbedaan dalam mengemukakan mengenai unsur dasar dalam membentuk konsep hukum, yang hingga kini masih dapat ditemukan perbedaan pandangan para ahli mengenai konsep pembentuk hukum. Pada dasarnya, perbedaan tersebut mengarah kepada cita hukum (*rechtsidee*) yang sama pada pola pikir para ahli hukum dalam

143 Hasim, H. (2017). Gagasan Muatan Materi dalam Perubahan UUD 1945. *Jurnal Al-'Adl*, *10*(2): 83-97.

144 Herlina, N. (2018). Cita Hukum Pancasila Dapat Berkembang dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945. *Lex Librum: Jurnal Ilmu Hukum*, *4*(2): 673-679.

membentuk konsep mengenai hukum. Cita hukum yang dimaksudkan adalah: ketertiban, dapat diperhitungkan (*predictable*), kepastian hukum, dan keadilan. Dalam kehidupan berbangsa dan bernegara Indonesia, cita hukum tersebut terkandung dalam Pembukaan UUD NRI 1945, pokok-pokok pikiran dalam Pembukaan itu adalah persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial atau disingkat persatuan, keadilan bagi seluruh rakyat, kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan, dan Ketuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab, maka pokok-pokok pikiran itu tidak lain adalah Pancasila. Jadi, pokok-pokok pikiran yang mewujudkan cita hukum adalah Pancasila.[145]Oleh karena itu, ke depan struktur parlemen kita seharusnya mengarah kepada bikameralisme yang bersifat *strong bicameralism* (tentu melalui amendemen UUD 1945). *Soft bicamerilsm* pada substansinya telah kita praktikkan melalui parlemen saat ini. Gambaran kewenangan yang dimiliki Dewan Perwakilan Daerah memperlihatkan bahwa Dewan Perwakilan Daerah merupakan lembaga yang mempunyai legitimasi yang berkualitas namun "miskin" kewenangan. Tak heran jika berbagai kalangan mengatakan bahwa Dewan Perwakilan Daerah seolah-olah merupakan *auxiliary* terhadap Dewan Perwakilan Rakyat. Konsep*Strong Bicameralism* diharapkan mampu menjadi penopang utama dalam mewujudkan cita negara terkait dengan otonomi daerah.

Cita hukum Pancasila bertolak pada pandangan hidup bangsa Indonesia yang berkeyakinan bahwa alam semesta dengan segala isinya, termasuk manusia dan alam adalah keseluruhan hubungan harmonis yang diciptakan oleh Tuhan. Kehadiran manusia dikodratkan dalam kebersamaan dengan sesamanya, tidak ada manusia yang mempunyai kepribadian unik sehingga berbeda satu sama lain. Maksudnya terdapat kesatuan dalam perbedaan. Di samping itu, kesatuan memperlihatkan kodrat kepribadian berbeda dan unik, yang berarti terdapat perbedaan dalam kesatuan. Kodrat ini tidak dapat disangkal tanpa melibatkan kadar kemanusiaan, yang dapat diwujudkan dalam kehidupan masyarakat. Berdasarkan hal tersebut, dapat disimpulkan inti dari cita hukum Pancasila adalah: *pertama,* Ketuhanan Yang Maha Esa; *kedua,* penghormatan atas martabat manusia; *ketiga,* wawasan kebangsaan dan wawasan nusantara; *keempat,* persamaan dan kelayakan; *kelima,*

145 *Ibid.*

keadilan sosial; *keenam,* moral dan budi pekerti yang luhur, dan; *ketujuh,* partisipasi dan transparansi dalam proses pengambilan keputusan.[146]

Cita hukum (*rechtsidee*) Pancasila merupakan suatu asas kerohanian yang meliputi suasana kebatinan atau cita-cita hukum, sehingga merupakan suatu sumber nilai, norma serta kaidah baik moral maupun hukum negara serta menguasai hukum dasar negara, baik yang tertulis seperti UUD NRI 1945 maupun tidak tertulis seperti kebiasaan ketatanegaraan, adat dan lainnya. Dalam kedudukannya sebagai cita hukum, Pancasila harus senantiasa menjadi sumber nilai dan tujuan dalam proses hukum. Jadi, segala macam produk hukum seperti peraturan lainnya harus terikat pada Pancasila.[147]

Secara sederhana, cita hukum Pancasila merupakan hukum yang merangkum segala nilai, konsep, kepentingan yang secara efektif mengambil unsur-unsur terbaik kesadaran hukum masyarakat Indonesia. Lebih luasnya, cita hukum Pancasila juga harus memperhatikan dinamika hukum secara global khususnya konvensi-konvensi internasional dengan tetap menyaringnya terlebih dahulu.[148] Sebagai cita hukum, Pancasila sekaligus menjadi bingkai bagi sistem hukum Pancasila, sebagai sistem khas Indonesia yang berbeda dari sistem hukum lain. Pancasila merupakan konsep prismatik yang mengasimilasikan segi-segi baik dari berbagai konsep dan tumbuh menjadi konsep tersendiri yang selalu dapat diaktulkan dengan realitas perkembangan masyarakat Indonesia.[149]

Namun, Pancasila seolah lenyap dari kehidupan berbangsa dan bernegara karena: *pertama,* situasi dan lingkungan kehidupan bangsa yang telah berubah, baik ditingkat domestik, regional maupun global. Perubahan yang terjadi disebabkan oleh globalisasi dalam berbagai aspek kehidupan, perkembangan gagasan hak asasi manusia

146 Nugroho, S. S. (2017). Membumikan Hukum Pancasila sebagai Basis Hukum Nasional Masa Depan.

147 Bo'a, F. Y. (2020). Peranan Mahkamah Konstitusi dalam Menjaga Tegaknya Cita Hukum (Rechts Idee) Pancasila dalam Bernegara. *Jurnal Arena Hukum*, *13*(1): 97-116.

148 Hamzani, A. I., Mukhidin, M., & Aravik, H. (2019). Cita Hukum Pancasila diantara Pluralitas Hukum Nasional. Prosiding Seminar Nasional & Call for Papers Hukum dan Industri.

149 Hidayat, A. (2016, November). Revitalisasi Ideologi Pancasila dalam Aras Global Perspektif Negara Hukum: Sebuah Pandangan Indonesia Terkini. In *Seminar Nasional Hukum Universitas Negeri Semarang 2* (1), hlm. 1-6.

yang tidak diimbangi dengan kewajiban asasi manusia, lonjakan pemanfaatan teknologi informasi oleh masyarakat; *kedua,* terjadinya *euphoria* reformasi sebagai akibat dari traumatis masyarakat terhadap penyalahgunaan kekuasaan di masa lalu dengan mengatasnamakan Pancasila. Semangat reformasi untuk menggantikan paham bagian dari masa lalu dengan sesuatu yang baru, berimplikasi pada munculnya amnesia nasional tentang pentingnya kehadiran Pancasila sebagai *grundnorm* (norma dasar) sebagai payung kebangsaan yang menaungi seluruh warga yang beragam suku bangsa, adat, istiadat, budaya, bahasa, agama, dan afiliasi politik.[150]

Tergerusnya Pancasila mengakibatkan dalam sistem hukum nasional Pancasila tidak lagi mempunyai daya mengikat. Realitas hukum yang jauh dari koridor norma dasar negara menyebabkan materi muatan hukum dan pelaksanaan hukum di Indonesia tidak menemukan suatu bentuk yang jelas. Meskipun Pancasila telah dijamin kedudukannya melalui TAP MPR maupun Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2004 yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tetapi tetap saja belum menjamin kedudukan Pancasila dalam sistem hukum nasional Indonesia.[151]

Anthony Giddens seorang pakar sosiolog Inggris menawarkan jalan ketiga, atau tawaran konsep Negara Kesejahteraan hingga tawaran baru kesepakatan kepentingan global (demokrasi, keterbukaan, pembangunan yang adil, kesejahteraan rakyat, ketaatan pada hukum, desentralisasi, hingga peningkatan kualitas pendidikan). Berdasarkan kecenderungan tersebut, perlu dilakukan peninjauan atas ide-ide bernegara, falsafasah dasar negara, dan pandangan hidup bangsa yang mempengaruhinya. Hal ini relevan dengan pandangan Soetandjo Wignjosoebroto, yang menyatakan bahwa Pancasila sebagai *grundnorm* merupakan dasar pengujian bagi pembentukan hukum nasional, baik bagi pembentukan hukum yang berasal dari dasar hukum kolonial yang dikaji ulang berdasar *grundnorm* Pancasila, maupun hukum nasional yang berakar dari hukum adat yang merupakan cerminan dari pandangan hidup, kesadaran, dan cita-

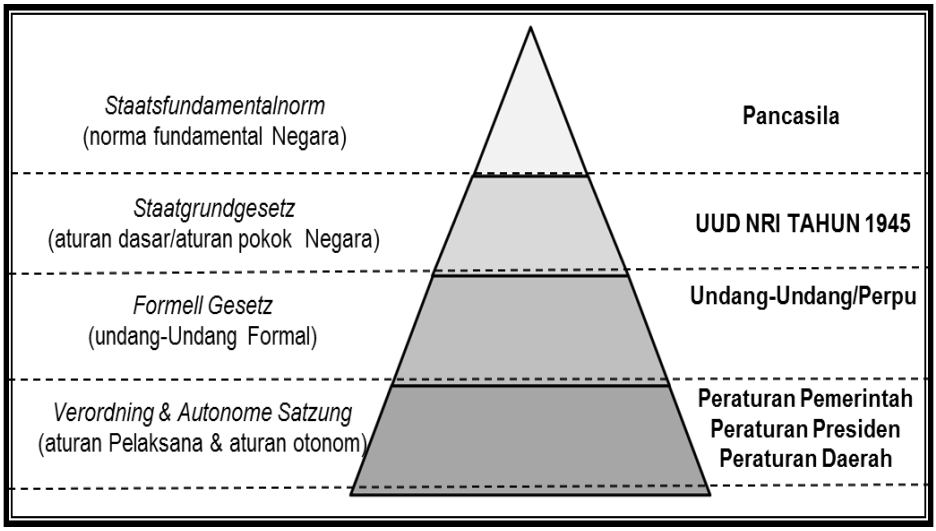
150 Amarini, I. (2018). Evaluasi Aktualisasi Pancasila Melalui Harmonisasi Hukum. *Jurnal Kosmik Hukum*, *17*(2): 80-92.

151 Bo'a, F. Y. (2018). Pancasila sebagai Sumber Hukum dalam Sistem Hukum Nasional. *Jurnal Konstitusi*, *15*(1): 21-49.

cita hukum serta cita moral yang luhur meliputi suasana kejiwaan dan watak bangsa yang dipadatkan dalam Pancasila dan UUD NRI 1945.[152]

Hans Kelsen menyatakan bahwa sebagai norma tertinggi *grundnorm* tidak memperoleh validitasnya dari norma yang lebih tinggi karena itulah norma tertinggi. *Grundnorm* memperoleh validitasnya karena memang dipostulasikan valid. Dengan demikian, setiap norma dikatakan valid apabila bersumber dari *grundnorm.*

**Gambar 1.1.**
**Penjenjangan Norma *Die Theory Stufenordnung der Rechtsnormen* oleh Hans Nawiasky**




Selanjutnya, Hans Nawiasky mengemukakan hierarki norma hukum negara yang terdiri dari: 1) *Staatsfundamentalnorm* (norma fundamental negara); 2) *Staatsgrundgezets* (aturan dasar/ pokok negara); 3) *Formell Gesetz* (undang-undang Formal); 4) *Verordnung & Autonome Satzung* (aturan pelaksana dan aturan otonom). Berdasarkan teori hierarki hukum yang dikemukan oleh Kelsen dan Nawiasky, maka norma dasar tertinggi di Indonesia yang dibentuk langsung oleh masyarakat dan menjadi sumber bagi norma-norma yang

152 Rosadi, O. (2018). Ide Bernegara dalam Konstitusi Indonesia: Rekonstruksi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pascaamandemen. *Pagaruyuang Law Journal*, *1*(2): 277-294.

lebih rendah adalah Pancasila. Berdasarkan piramida Kelsen, maka proses amendemen tidak mempunyai keharusan untuk melakukan penggantian sistem hukum secara keseluruhan mengingat *grundnorm*, yakni Pancasila masih sama. Namun adanya pembaharuan adalah upaya untuk mencegah kembali terjadinya otoritarianisme, melalui sistem yang represif yang mengharuskan amendemen pada pasal-pasal tertentu dalam UUD NRI 1945 dengan mempertimbangkan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.[153]

Bagi bangsa Indonesia, Pancasila sebagai *grundnorm* merupakan landasan bagi pembentukan perundangan-undangan. Oleh sebab itu, apabila pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia tidak sesuai dengan Pancasila, maka peraturan perundang-undangan tersebut belum mempunyai dasar yang kuat untuk diundangkan. Lebih lanjut, peraturan perundang-undangan tersebut belum memenuhi konsep dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang ada. Konsep pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, harus sesuai dengan norma dasar dan asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, sehingga peraturan perundang-undangan tersebut dapat membentuk hukum yang sesuai dengan cita hukum bangsa Indonesia. Selain itu, harus mengedepankan konsep yang baik dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan yang baik, yang mampu mengatur, menjaga, dan melindungi seluruh masyarakat, bangsa dan negara Indonesia.[154]

Di Indonesia, Pancasila merupakan dasar falsafah negara yang tercantum dalam alinea keempat Pembukaan UUD NRI 1945. Sebagai dasar negara, Pancasila mempunyai kedudukan yang istimewa dalam berbangsa dan bernegara karena dijadikan sebagai kaidah bangsa yang bersifat fundamental, sumber dari segala sumber hukum, pandangan hidup bangsa Indonesia, serta sebagai ruh atau jiwa bangsa. Pancasila digunakan sebagai paradigma pembangunan tata hukum nasional karena Pancasila adalah norma yang tidak dapat dipisahkan dalam pelbagai kegiatan penegakkan hukum. Dalam sistem filsafat, nilai-

153 Jadidah, F. (2020). Perubahan Konstitusi Dalam Transisi Orde Baru Menuju Reformasi di Indonesia. *Jurnal Ilmiah Mandala Education*, *6*(1): 149-161.

154 Zaini, Z. D. (2020). Perspektif Hukum Sebagai Landasan Pembangunan Ekonomi Di Indonesia (Sebuah Pendekatan Filsafat). *Jurnal Hukum*, *28*(2) Manan, H. A. (2018). *Dinamika Politik Hukum di Indonesia*. Kencana: Jakarta. Hlm. 13-14.

nilai yang terkandung dalam Pancasila merupakan hasil pemikiran para pejuang kemerdekaan bangsa terdahulu.[155]

Suatu negara sebagai bangsa yang kuat dan kokoh tidak terlepas dari ideologi negara yang menunjukkan identitas bangsa. Indonesia sebagai negara merdeka dan berdaulat mempunyai identitas sebagai suatu bangsa agar dapat dikenal dan dibedakan dengan bangsa lain. Identitas nasional sebagai kesatuan biasanya dikaitkan dengan nilai keterikatan dengan tanah air, yang pada umumnya dikenal dengan istilah kebangsaan atau nasionalisme. Rakyat dalam konteks kebangsaan tidak merujuk pada status sosial yang rendah tetapi mencakup semua struktur sosial yang ada. Semua terikat untuk berpikir dan merasa bahwa mereka adalah satu. Bahkan, wawasan tidak terbatas pada realitas yang dihadapi pada suatu kondisi tentang komunitas yang hidup saat ini, tetapi juga mencakup mereka yang meninggal dan yang belum lahir. Dengan kata lain, hakikat identitas nasional Indonesia sebagai bangsa di dalam kehidupan berbangsa dan bernegara adalah Pancasila yang aktualisasinya tercermin dalam berbagai penataan kehidupan dalam arti luas, misalnya UUD NRI 1945, sistem pemerintahan, nilai-nilai etik, moral, tradisi serta mitos, ideologi, dan lain sebagainya yang diterapkan baik dalam tataran nasional maupun internasional.[156]

Lebih lanjut, Abdul Ghani berpendapat jika Pancasila adalah sistem filsafat yang kemudian menjelma sebagai suatu ideologi bangsa yang dijadikan pedoman hidup bagi manusia untuk kehidupan berbangsa dan bernegara. Sementara itu, Wibisono menjelaskan Pancasila sebagai sistem ideologi mempunyai tiga unsur pokok, yaitu rasionalitas, penghayatan, dan kesusilaan. Selanjutnya, Kaelan berpendapat bahwa Pancasila sebagai suatu sistem filsafat dan ideologi harus mempunyai unsur rasionalitas yang paling utama kedudukannya adalah sebagai sistem pengetahuan. Abdulrahman Wahid menjelaskan Pancasila sebagai falsafah negara yang berkedudukan sebagai kerangka berpikir yang wajib dijadikan pedoman dalam proses penyusunan undang-undang dan produk hukum yang lain, seperti kebijakan pemerintah

155 Junaedi, J. (2019). Pancasila Sebagai Sistem Filsafat dalam Penerapan Konsep Negara Hukum Indonesia. *Jurnal Ilmiah Indonesia*, *3*(12): 97-108.

156 Afifah, T. (2018). Identitas Nasional Di Tinjau dari Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009. *Ajudikasi: Jurnal Ilmu Hukum*, *2*(2): 187-198.

dan dalam mengatur hubungan formal antar lembaga dan perorangan dalam kawasan negara Indonesia.[157]

Dardji Darmodihadjo menyatakan jika Pancasila yang sah dan benar dapat dipertanggungjawabkan secara yuridis konstitutional dan secara objektif ilmiah. Secara yuridis konstitutional, Pancasila sebagai dasar negara berfungsi mengatur penyelenggaraan pemerintahan negara. Secara objektif ilmiah, Pancasila adalah paham filsafat, suatu *philosophical way of thinking system,* sehingga uraiannya harus logis dan dapat diterima oleh akal sehat. Pada hakikatnya kesatuan sila-sila Pancasila juga meliputi ontologis, dasar epistemologis serta dasar aksiologis dari sila-sila Pancasila.[158] Dari sudut pandang *the founding fathers,* setidaknya terdapat beberapa ciri cita demokrasi Pancasila yang ingin diwujudkan, khususnya dalam konteks pengawasan yaitu daya kritis rakyat kepada penguasa, wakil rakyat menjalankan amanah dengan pertanggungjawaban hingga kepada Tuhan, ketaklukan pemerintah kepada rakyat. Berdasarkan ide tersebut, maka sudah sepatutnya keberadaan lembaga perwakilan rakyat, utamanya Dewan Perwakilan Rakyat dengan fungsi pengawasannya dapat menghadirkan situasi *check and balances,* sehingga dapat memperkuat sistem demokrasi Indonesia.[159]

Arief Hidayat juga menjelaskan bahwa Pancasila selain sebagai cita hukum bagi kehidupan rakyat Indonesia, juga merupakan norma fundamental negara bagi Indonesia. Artinya, masing-masing sila itu secara sendiri-sendiri atau secara keseluruhan sekaligus merupakan asas-asas hukum dan norma-norma hukum. Pancasila sebagai cita hukum, baik secara konstitutif maupun regulatif berperan membimbing dan memberi pedoman dalam pembentukan norma hukum. Pancasila secara normatif, mengatur isi, bentuk, susunan dan prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan.[160]

---

157 Junaedi. J. *Op.cit.*

158 Aziz, A. S. (2019). Pancasila Sebagai Cita Luhur Pembangunan Hukum Nasional. *Jurnal Qistie, 12*(2): 219-23.

159 Ridlwan, Z. (2016). Cita Demokrasi Indonesia dalam Politik Hukum Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Terhadap Pemerintah. *Jurnal Konstitusi*, *12*(2): 305-327.

160 Muslih, M. (2017). Negara Hukum Indonesia Dalam Perspektif Teori Hukum Gustav Radbruch (Tiga Nilai Dasar Hukum). *Legalitas: Jurnal Hukum*, *4*(1): 130-152.

Pembangunan hukum nasional Indonesia yang dimulai sejak lahirnya UUD NRI 1945 yang tidak lepas dari landasan dan tujuan yang ingin dicapai Indonesia, sesuai dengan yang telah dirumuskan dalam Pembukaan UUD NRI 1945 yaitu:

"*Melindungi segenap bangsa Indonesia dan untuk mewujudkan kesejahteraan umum berdasarkan Pancasila.*"

Konsep ini mensyaratkan kepentingan masyarakat harus menjadi prioritas utama. Masyarakat turut menentukan dalam pembangunan, oleh sebab itu pembangunan juga melibatkan sistem, secara teoritik sistem hukum nasional melibatkan sub-sistem substansi hukum nasional, struktur nasional dan budaya hukum nasional. Sistem hukum nasional Pancasila berorientasi pada: 1) Nilai-nilai Ketuhanan (bermoral dan religius); 2) Nilai-nilai Kemanusiaan (humanistik); 3) Nilai-nilai Kemasyarakatan (nasionalistik, demokratik, berkeadilan sosial). Dengan demikian, apabila sistem atau tatanan hukum di Indonesia tidak berorientasi pada ketiga pilar/ nilai/ pendekatan/ jiwa (ruh) tersebut, tidak dapat dikatakan sebagai sistem hukum nasional walaupun dibuat oleh badan legislatif Indonesia.[161]

Dalam rangka mewujudkan tujuan negara, pembangunan hukum nasional memegang peranan yang penting. Hal ini sejalan dengan paham jika hukum adalah sarana untuk mewujudkan tujuan negara dan tujuan negara dapat tercapai melalui hukum nasional yang ada. Di mana tercapainya tujuan hukum nasional akan mempermudah langkah Indonesia untuk mencapai tujuan negara. UUD NRI 1945 sebagai konstitusi tertulis Indonesia, merupakan dasar dari sumber seluruh hukum tertulis berupa peraturan peraturan perundang-undangan yang berjiwa Pancasila, sebagai patokan pembuatan produk hukum di bawahnya. Oleh sebab itu, setiap kebijakan baik itu politik, hukum, ekonomi, maupun pertahanan dan keamanan harus sesuai dengan konstitusi yang dijiwai oleh Pancasila sebagai dasar filsafat negara Indonesia.[162]Konsepsi hukum sebagai sarana pembaharuan dan pembangunan masyarakat, harus tampil di depan dan menjadi pedoman dalam pembaharuan dan pembangunan. Pembangunan

161 Sulaiman, S., & Rahayu, D. P. (2018). Pembangunan Hukum Indonesia Dalam Konsep Hukum Progresif. *Hermeneutika: Jurnal Ilmu Hukum*, *2*(1): 128-139.

162 Manan, H. A. (2018). *Dinamika Politik Hukum di Indonesia*. Kencana: Jakarta. Hlm. 13-14.

hukum harus dapat mengantisipasi pembangunan masyarakat ke depan, tidak hanya dilakukan untuk kepentingan hari ini tetapi harus memprediksi kemungkinan-kemungkinan yang terjadi untuk masa mendatang seiring dengan perkembangan masyarakat dan teknologi.[163]

## B. Landasan Sosiologis

Berdasarkan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dapat diketahui bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menempati urutan tertinggi dalam hierarki peraturan perundang-undangan.[164] Perjalanan konstitusi negara kita berawal semenjak disahkannya UUD 1945 menjadi undang-undang dasar negara Indonesia oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada tanggal 18 Agustus 1945 dalam sebuah naskah yang dinamakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Perjalanan tersebut tidaklah mulus, terdapat lika-liku seperti berlakunya Konstitusi RIS tanggal 27 Desember 1949, UUDS 1950 tanggal 17 Agustus 1950, hingga kembali menjadi UUD 1945 pada 22 Juli 1959.

Amendemen UUD NRI 1945 dilatarbelakangi oleh tuntutan reformasi pada tahun 1998 yang salah satu isi tuntutannya meminta agar dilakukan perubahan terhadap UUD NRI 1945. Selama masa Orde Baru, kekuasaan tertinggi berada di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat bukan pada rakyat, kekuasaan Presiden yang sangat besar (*concentration of power and responsibility upon the President*).[165] Dalam kurun 1999-2002, UUD NRI 1945 telah mengalami perubahan sebanyak empat kali, yaitu perubahan pertama UUD NRI 1945 pada Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat 1999 (tanggal 14-21 Oktober 1999), perubahan kedua UUD NRI 1945 pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat 2000 (tanggal 7-18 Agustus 2000), perubahan ketiga UUD NRI 1945 pada Sidang Tahunan Majelis

163 Zaini, Z. D. (2020). Perspektif Hukum Sebagai Landasan Pembangunan Ekonomi Di Indonesia (Sebuah Pendekatan Filsafat). *Jurnal Hukum*, *28*(2): 929-957.

164 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

165 Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2015). *Sejarah dan Perkembangan Konstitusi di Indonesia*. https://mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=11776. Diakses pada tanggal 25 Juni 2020.

Permusyawaratan Rakyat 2001 (tanggal 1-9 November 2001), dan perubahan keempat UUD NRI 1945 pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat 2002 (tanggal 1-11 Agustus 2002).

Pakar hukum tata negara Jimly Ashiddiqqie yang ikut terlibat dalam proses pembahasan amendemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasca reformasi, mengatakan, bahwa naskah perubahan UUD NRI 1945 disusun dan dirumuskan tanpa melalui perdebatan konseptual yang mendalam. Oleh karena itu, perlu adanya instrumen baru yang dapat menjadi penyeimbang dalam melakukan perubahan konstitusi. Hal ini untuk menjawab permasalahan yang mengatakan bahwa, bagaimana mungkin konstitusi yang hakikatnya dihadirkan untuk membatasi kekuasaan, dirubah oleh lembaga politik yang orientasinya adalah kekuasaan.[166]

Menelusuri kembali jejak-jejak sejarah perjalan konstitusi negara ini, maka kita akan menemukan suatu bukti yang nyata dari sebuah dinamisasi sistem ketatanegaraan demi mencari bentuk yang ideal bagi kehidupan berbangsa dan bernegara. Karna esensinya konstitusi merupakan konsepsi negara yang menjadi dasar dan limitasi dari konstelasi sistem penyelenggaraan negara. Suatu undang-undang dasar jika tidak lagi mencerminkan konstelasi politik atau tidak memenuhi harapan aspirasi rakyat, dapat dibatalkan dan diganti dengan undang-undang dasar baru. Misalnya, di Perancis sesudah dibebaskan dari pendudukan tentara Jerman, dianggap perlu mengadakan undang-undang dasar baru yang mencerminkan lahirnya Negara Perancis baru.[167]

Negara hukum yang ideal adalah negara yang berlandaskan kedaulatan di tangan rakyat yang artinya suatu negara hukum yang demokratis sekaligus negara demokrasi yang berdasarkan hukum. Oleh karena itu, UUD NRI 1945 adalah hukum tertinggi yang eksistensinya dilandasi legitimasi kedaulatan rakyat dan negara hukum.

Pada pelantikan anggota Konstituante pada tanggal 10 November 1956, Soekarno secara tegas mengatakan hal berikut:

166 Nggilu, A. dan N. M. (2019). Denyut Nadi Amandemen Kelima UUD 1945 melalui Pelibatan Mahkamah Konstitusi sebagai Prinsip the Guardian of the Constitution. *Jurnal Konstitusi*, *16*(4): 785–808.

167 *Ibid*.

"*Semua konstitusi bukanlah hasil permusyawaratan antara anggota-anggota sesuatu konstituante yang dipilih yang dipilih langsung oleh rakyat dalam pemilihan umum yang bebas dan rahasia. Semua konstitusi itu adalah buatan sarjana konstitusi, atas amanat pemerintah. Tapi semua negara hukum yang demokratis, menghendaki sebagai syarat mutlak sebuah konstitusi yang dibuat oleh tangan rakyat sendiri*".

Kesadaran berkonstitusi sangat ditentukan oleh pengetahuan dan pemahaman akan isi konstitusi. Toni Massaro menyatakan, bahwa kesadaran terhadap konstitusi akan mengarahkan warga negara untuk berpartisipasi melaksanakan kewajibannya sebagai warga negara. Upaya untuk memfungsikan UUD NRI 1945 dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, maka konstitusi/UUDNRI 1945 harus diusahakan fungsional, yaitu prinsipprinsip yang terkandung dalam UUD NRI 1945 harus diwujudkan dalam realitas kehidupan kenegaraan dan kemasyarakatan. Artinya UUD 1945 harus membumi atau dilaksanakan secara sungguh-sungguh oleh seluruh komponen bangsa.[168]

Indonesia mempunyai ideologi Pancasila yang diharapkan mampu untuk membawa bangsa Indonesia menjadi bangsa yang lebih baik. Tidak hanya negara yang menganut ideologi Pancasila, tetapi juga masyarakat Indonesia. Masyarakat Indonesia dalam bertingkah laku juga harus berpedoman teguh pada ideologi Pancasila agat cita-cita yang diharapkan oleh masyarakat dapat terwujud[169] melalui pengejawantahan Pancasila dalam UUD NRI 1945.

Permasalahannya yang timbul setelah perubahan UUD NRI 1945, apakah kedaulatan benar-benar berada di tangan rakyat atau dengan kata lain demokrasi politik dan demokrasi ekonomi telah mampu mengantarkan rakyat menjadi lebih sejahtera? Apakah pemerintahan yang dipilih melalui pemilihan umum mengabdi untuk kepentingan rakyat dan menjalankan pemerintahan secara adil, bertanggung

168 Sukriono, D. (2016). Membangun Kesadaran Berkonstitusi Terhadap Hak-Hak Konstitusional Warga Negara (*Develop a Constitution Awareness To Citizen Constitutional Rights As an Effort To Enforce Constitution Law*). *Jurnal Legislasi Indonesia*, *13*(3): 273–283.

169 Asatawa, I. P. A. (2017). *Pancasila Sebagai Ideologi dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa, dan Bernegara*. Hlm. 15.

jawab, bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme? Apakah hukum telah ditegakkan secara adil terhadap semua orang tanpa pandang bulu?[170]

Guru Besar Filsafat UGM, Kaelan mengatakan amendemen UUD NRI 1945 yang mengatur tentang negara hukum, tujuan negara, dan demokrasi, tidak menunjukkan adanya hubungan yang koheren dengan nilai-nilai cita hukum yang terkandung dalam esensi *staatsfundamentalnorm* yaitu nilai-nilai Pancasila. "Hasil penjabaran dari amendemen UUD lebih memprioritaskan aspek politik dan hukum sementara tujuan negara *welfare state* tidak dijadikan prioritas". Misalnya, pada pasal 33 ayat 4 UUD NRI 1945 yang intinya menyebutkan perekonomian Indonesia merupakan demokrasi ekonomi, namun dalam prakteknya diterapkan ekonomi liberal. Pasal ini tidak koheren dengan pembukaan UUD NRI 1945, Pancasila dan Pasal 1 UUD 1945.[171]

Pasal lainnya, seperti Pasal 1 ayat 1 UUD NRI 1945 menyebutkan negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik, lalu pada ayat 2 Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar. Namun, berdasarkan sistem demokrasi hasil amendemen, kekuasaan eksekutif dan legislatif, menunjukkan representasi kekuasaan rakyat berhenti pada presiden, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.[172] Apabila diperhatikan dengan seksama hubungan eksekutif-legislatif pasca amendemen UUD NRI 1945, pendulum berayun mengarah pada legislatif. Sebelum reformasi kekuasaan lebih berat ke eksekutif (*executive heavy*), kini kekuasaan lebih berat ke legislatif (*legislative heavy*). Tak heran apabila sistem pemerintahan kita disebut sebagai sistem pemerintahan semi presidensial, bahkan ada yang menyebutnya sebagai sistem pemerintahan parlementer, karena kuatnya lembaga legislatif dalam mengontrol pemerintahan.[173]

170 Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. *Perubahan Undang-Undang Dasar antara Harapan dan Kenyataan*. ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/685-perubahan-undang-undang-dasar-antara-harapan-dan-kenyataan.html. Diakses pada tanggal 30 Juni 2020.

171 Universitas Gadjah Mada. (2014, Februari 12). *Pakar: UUD 1945 Hasil Amandemen Menyimpang dari Pancasila*. https://ugm.ac.id/id/berita/8687-pakar-uud-1945-hasil-amandemen-menyimpang-dari-pancasila. Diakses pada tanggal 30 Juni 2020.

172 *Ibid.*

173 Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. *Perubahan Undang-Undang Dasar antara Harapan dan Kenyataan*. ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/685-

Hal ini menandakan prinsip *check and balance* belum berjalan dengan baik, yang dapat mengakibatkan penyalahgunaan kekuasaan. Hal ini tampak dari maraknya kasus korupsi, kolusi, dan nepotisme di kalangan politik.[174] Sebagaimana yang dikatakan oleh John Emerich Edward Dalberg-Acton yang dikenal dengan sebutan Lord Acton (1834-1902), menyatakan "*Power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely. Great men are almost always bad men, even when they exercise influence and not authority; still more when you superadd the tendency of the certainty of corruption by authority.*"[175]

Spenser melihat bahwa kemanusiaan yang merupakan bagian dari proses sosial bukanlah barang jadi yang dapat dilihat dan diprediksi, tetapi sesuatu yang masih dalam proses pembentukan. Ini adalah hal yang menarik untuk dijadikan renungan bahwa kita sebaiknya jangan terlalu tenggelam pada keyakinan bahwa perkembangan umat manusia dan masyarakatnya dapat diatur dengan legislasi.

Situasi dan kondisi sosiologis yang terjadi menunjukkan terjadinya pergeseran nilai pada hampir setiap bidang dan sendi kehidupan manusia.[176] Diaturnya hampir semua unsur kehidupan dalam konstitusi memberikan konsekuensi terhadap pelaksanaan ketatanegaraan yang harus berlandaskan pada kepentingan rakyat sebagai suatu tujuan negara. Jejak sejarah amendemen UUD NRI 1945 menjadi hal yang patut diperhatikan pemerintah untuk secara langsung melibatkan aspirasi rakyat dalam perubahan konstitusi kedepannya.

Dengan dilakukannya empat kali amendemen UUD NRI 1945 telah membawa perubahan yang sangat besar dalam konteks penyelenggaraan berbangsa dan bernegara karena semakin banyak memuat ketentuan hukum serta fungsi lembaga negara. Namun, tidak dipungkiri masih terdapat beberapa kelemahan yang terkandung di dalamnya. Hasil amendemen masih belum mampu membangun

perubahan-undang-undang-dasar-antara-harapan-dan-kenyataan.html. Diakses pada tanggal 30 Juni 2020.

174 Media Indonesia. (2018, September 18). *Pengawasan Wujud Perlindungan Hak Rakyat*. https://mediaindonesia.com/read/detail/260286-pengawasan-wujud-perlindungan-hak-rakyat. Diakses pada tanggal 30 Juni 2020.

175 Acton Institute. *Lord Acton Quote Archive*. https://www.acton.org/research/lord-acton-quote-archive. Diakses pada tanggal 30 Juni 2020.

176 Sudjatnika, T. (2017). Nilai-Nilai Karakter Yang Membangun Peradaban Manusia. *Al-Tsaqafa: Jurnal Ilmiah Peradaban Islam*, *14*(1): 127–140.

konstruksi kenegaraan yang akan dibangun.[177] Perlu diakui bahwa untuk melakukan penyempurnaan UUD 1945 tidaklah mudah, karena perubahan itu harus dilakukan secara komprehensif. Sebagaimana adagium mengatakan "*het recht hink achter de feiten aan*", hukum tertatih-tatih mengikuti perkembangan zaman menandakan bahwa hukum yang dibuat oleh otoritas harus senantiasa memperhatikan perkembangan masyarakat.[178] UUD 1945 memerlukan adanya penyempurnaan seiring dengan kebutuhan dan perkembangan bangsa dan negara.

Perkembangan masyarakat yang dinamis dari masa ke masa harus pula diikuti oleh perkembangan konstitusi yang fleksibel agar dapat disesuaikan dengan perkembangan masyarakat dalam bernegara pada khususnya serta kebutuhan hidup masyarakat pada umumnya. Diterapkannya konstitusi yang fleksibel adalah bentuk dukungan yang konkrit bahwa konstitusi yang ideal adalah yang berlandaskan pada kedaulatan rakyat sebagai wujud representasi dari tujuan hukum dan cita bangsa yang tidak terlepas dari nilai-nilai Pancasila.

Sejauh ini, amendemen UUD NRI 1945 lebih condong pada aspek normatif tanpa memperhatikan aspek sosiologis. Terdapat beberapa pasal-pasal dalam UUD NRI 1945 yang tidak sejalan dengan kondisi masyarakat serta cita-cita dan harapan masyarakat. Sejumlah pasal masih sulit dipahami oleh masyarakat awam, karena tidak semua masyarakat memiliki pemahaman terhadap *legislative drafting*dan *constitutional drafting*.[179] Sebagai hukum dasar, konstitusi perlu dijadikan sebagai acuan dalam praktik berbangsa dan bernegara sehingga dapat ditaati dan dilaksanakan secara konsekuen oleh masyarakat. Dengan demikian barulah suatu konstitusi itu dianggap konstitusi yang hidup (*living constitution*). Oleh sebab itu, perubahan UUD NRI 1945 adalah sebuah keniscayaan untuk menjamin penyelenggaraan ketatanegaraan yang lebih baik.

---

177 Marwan Masa. (2012). Menggagas Perubahan Kelima Undang-Undang Dasar 1945. *Jurnal Hukum PRIORIS*, 3(1): 47.

178 Natsif, F. A. (2019). *Perubahan Hukum Sebuah Keniscayaan*. Tribun Timur. https://makassar.tribunnews.com/2019/10/02/perubahan-hukum-sebuah-keniscayaan. Diakses pada tanggal 25 Juni 2020.

179 Masa, M. *Op.cit.*

## C. Landasan Yuridis

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-Undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.[180]

Setiap tindakan pemerintah harus dilandasi oleh kewenangan yang diberikan oleh hukum sebagai konsekuensi dari Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945, termasuk tindakan pemerintah dalam melaksanakan perubahan (amendemen) terhadap UUD NRI 1945. Artinya dalam interaksi berbangsa dan bernegara senantiasa didasarkan kepada aturan-aturan hukum yang telah disepakati bersama oleh rakyat yang ada di dalam negara Indonesia.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (3) tersebut secara konkrit menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum atau dikenal dengan istilah *rechtstaat*. Hans Kelsen menjelaskan ciri-ciri "*rechtstaat*" yaitu: 1) negara berkehidupan sejalan dengan konstitusi dan undang-undang yang dibuat oleh parlemen 2) negara mengatur pertanggungjawaban atas setiap kebijakan dan tindakan yang telah dilakukan oleh negara 3) negara menjamin adanya kekuasaan kehakiman dan 4) negara melindungi hak asasi manusia.[181]

Amendemen dalam pengertian hukum ketatanegaraan dapat diartikan mengubah, atau menambah atau bahkan menghapus ketentuan di dalam ketentuan hukum dan perundang-undangan. Franscois Venter

180 Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

181 Darusman, Y. M. (2017). Kajian Yuridis Urgensi Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Indonesia.*Jurnal Adil*, *4*(2): 245–265.

berpendapat konsep konstitusi itu dinamis. Menurutnya, konstitusi yang final itu tidak ada karena konstitusi suatu negara itu bergerak bersama-sama dengan negara itu sendiri. Sedangkan John P. Wheeler terang-terangan berpendapat bahwa perubahan konstitusi adalah suatu keniscayaan. Di sisi lain Romano Prodi bahkan mengatakan "konstitusi yang tidak bisa diubah adalah konstitusi yang lemah" karena itu "ia tidak bisa beradaptasi dengan realitas, padahal konstitusi harus bisa diadaptasikan dengan realitas yang terus berubah.[182]

Dengan memperhatikan ketentuan yang mengatur tentang tata cara perubahan UUD NRI 1945 sebagaimana yang diatur di dalam Pasal 37 dalam naskah asli maupun dalam naskah perubahan, secara normatif UUD NRI 1945 adalah merupakan konstitusi yang masih memiliki sifat lentur (*flexible*) hal ini disebabkan dalam batang tubuhnya masih mengatur bagaimana tata cara mengubah Undang-Undang Dasar tersebut. Akan tetapi di sisi lain jika dilihat secara empiris dengan melihat ketentuan UUD NRI 1945 yang disebutkan dalam Pasal 37 Ayat (1) dan (2) naskah asli dan Pasal 37 Ayat (1), (2), (3), (4) dan (5) naskah perubahan, UUD NRI 1945 adalah merupakan konstitusi yang memiliki sifat kaku (*rigid*). Secara empiris telah dilihat sejak era kepemimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat Hidayat Nurwahid maupun era saat ini yaitu kepemimpinan Taufik Kemas belum melakukan perubahan UUD NRI 1945 sesuai dengan harapan masyarakat.[183]

Hal lain sebagai suatu perbandingan sebaliknya berbeda dengan tata cara perubahan yang dilakukan di dalam konstitusi Amerika Serikat. Secara normatif konstitusi Amerika Serikat memiliki sifat kaku (*rigid*). Akan tetapi, jika dilihat dari sisi empiris konstitusi Amerika Serikat dapat dikatakan memiliki sifat lentur (*flexible*) hal ini dikarenakan sejak ditetapkan pada tanggal 17 September 1987 sampai saat ini konstitusi Amerika Serikat telah dilakukan lebih dari 28 kali perubahan. Ini artinya bahwa konstitusi Amerika Serikat bukan merupakan sesuatu yang disakralkan akan tetapi senantiasa disesuaikan dengan perkembangan dan keinginan rakyat Amerika Serikat. Walaupun proses dan tata cara perubahannya tidak sama

182 *Ibid*. Lihat juga Kusnardi, M., & Ibrahim, H. (1983). *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Indonesia. Hlm. 53.

183 *Ibid.*

seperti yang diatur UUD NRI 1945.[184]

Beberapa hal yang mendasari urgensi pelaksanaan amendemen UUD NRI 1945 yakni, *pertama*, sistem parlemen Indonesia yang menganut sistem bikameral yang lemah dapat dilihat dari ketentuan pasal 20 Ayat (1) UUD NRI 1945 yang menegaskan bahwa "Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang", sementara jika melihat ketentuan pasal 22D Ayat (1) UUD NRI 1945 yang menegaskan bahwa "Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang……", disini sudah jelas tampak dua lembaga negara yang kewenangannya sangat berbeda jauh, disatu sisi Dewan Perwakilan Rakyat sangat kuat memiliki kekuasaan membentuk undang-undang sementara Dewan Perwakilan Daerah hanya memiliki kewenangan untuk mengusulkan rancangan undang-undang. Hal tersebut tentunya sangat berbeda dengan sistem parlemen Amerika Serikat yang menganut sistem bikameral yang kuat. Artinya antara Senat dan Dewan Perwakilan Rakyat memiliki kekuasaan dan kewenangan yang sama dalam hal pembentukan perundang-undangan Amerika Serikat. Di Amerika Serikat Majelis Tinggi dipegang oleh Senat sebagai perwakilan kekuasaan dari negara-negara bagian dan Majelis Rendah dipegang oleh *House of Representatif* (Dewan Perwakilan Rakyat) sebagai perwakilan kekuasaan dari partai politik.[185]

*Kedua*, dalam praktek ketatanegaraan di dunia termasuk di Indonesia terdapat sistem pemerintahan yang di dalamnya memiliki ciri-ciri atau unsur-unsur dari sistem parlementer maupun sistem presidensil, atau sistem campuran (*mix system*) dimana suatu sistem pemerintahan yang di dalam konstitusinya mengatur keterpaduan antara sistem parlementer maupun sistem presidensil. Hal tersebut tentunya merupakan bahan kajian para ahli hukum agar perkembangan sistem hukum tersebut baik.[186]

Melalui perubahan pertama, kedua, ketiga, dan keempat UUD NRI 1945, telah dilakukan 136 perubahan dan tambahan terhadap ketentuan Undang-Undang Dasar. Perubahan dan tambahan dimaksud

184 *Ibid.*
185 *Ibid.*
186 *Ibid.*

meliputi 38 pasal, 93 ayat dan 5 bab. Selain itu, melalui perubahan UUD NRI 1945 juga dimasukkan 3 pasal Aturan Peralihan dan 2 asal Aturan Tambahan. Terdapat sejumlah ketentuan yang terkandung dalam UUD NRI 1945 yang menunjukkan bahwa substansinya rentan mengaburkan makna dan hakikat UUD NRI 1945 sebagai hukum dasar. Selain itu, perubahan-perubahan yang dilakukan terhadap UUD NRI 1945 juga terlalu luas dalam memberikan kewenangan kepada badan pembentuk undang-undang dalam rangka membentuk undang-undang organik guna melaksanakan lebih lanjut sejumlah aturan-aturan atau ketentuan hukum dalam bentuk pasal-pasal atau ayat-ayat dalam UUD NRI Tahun 1945. Hal tersebut jelas dapat mengurangi derajat serta wibawa maupun kedudukan UUD NRI Tahun 1945 sebagai hukum dasar tertulis.[187]

Terdapat beberapa hal yang perlu diketahui mengenai konstitusi yaitu, *Pertama*, bahwa menjadi keniscayaan suatu negara mempunyai peraturan dasar negara (konstitusi) yang diubah seiring dengan perubahan dinamika suatu negara sebagai implikasi dari ketidaksempurnaan konstitusi yang dimiliki oleh setiap negara. *Kedua*, bahwa dengan konstitusi yang jauh lebih sempurna pun belumlah cukup menjamin bahwa implementasi dari mandat konstitusi bisa dijalankan sebagaimana rumusan substantifnya. Realitanya saat ini, konstitusi Indonesia atau yang lazim disebut dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) masih jauh dari ruh konstitusionalisme, meskipun dalam perjalanannya telah mengalami perubahan (amendemen) sebanyak empat kali. Bahkan yang sangat disayangkan adalah dalam praktik ketatanegaraan selama berlakunya UUD NRI 1945 justru membawa negara Indonesia ke dalam otoritarianisme politik dan pengabaian terhadap prinsip-prinsip negara hukum.[188]

Romli Atmasamita mengatakan telah terjadi perubahan paradigma dalam kehidupan politik dari ketatanegaraam di Indonesia yaitu dari sistem otoritas kepada sistem demokrasi dan dari sistem sentralistik kepada sistem otonomi. Perubahan paradigma tersebut sudah tentu berdampak terhadap sistem hukum yang dianut selama ini yang

187 Simamora, J. (2015). Mengkaji Substansi Uud Nri Tahun 1945 dalam Hakikatnya sebagai Hukum Dasar Tertulis.*JurnalLegislasi Indonesia*, *12*(3): 1–22.

188 Nugraha, H. S. *Op.cit.*

menitikberatkan kepada produk-produk hukum yang lebih banyak berpihak pada kepentingan penguasa daripada kepentingan rakyat dan produk hukum yang lebih mengedepankan dominasi kepentingan pemerintah pusat dari pada kepentingan pemerintah daerah.[189]

Secara yuridis, apabila *judicial review*dilaksanakan secarasatu atap maka akan memperkuat kewenangan dan hak menguji oleh Mahkamah Konstitusi dan menjamin eskalasi efektivitas serta dapat memberikan putusan final dan mengikat terhadap legalitas produk hukum agar dapat diterapkan ditaati demi terciptanya kepastian hukum.[190]

Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga legislative secara yuridis telah diatur dalam UUD NRI 1945 namun lingkup kewenangannya masih terbatas, pembatasan kewenangan yang diberikan merupakan penyimpangan status Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga perwakilan. Idealnya kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dikonstruksi untuk memperkuat penerapan sistem bikameral serta memperkuat kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam interpretasi yudisial.[191]

Secara yuridis putusan perselisihan hasil pemilukada lebih tepat diberikan kepada badan peradilan khusus pemilukada untuk menjamin kepastian hukum, menghindari pengaruh politis yang dominan dan menegakkan keadilan substantif bagi pihak yang terlibat dalam pemilukada.

Suatu progres yang besar dalam sistem ketatanegaraan telah dapat dilihat dari hasil amendemen terutama dengan adanya penegasan bahwa Indonesia adalah negara hukum, pemilihan umum secara langsung, serta menguatnya format dan mekanisme *cheks and balances*. Namun, terlepas dari hal itu masih diperlukan pelaksanaan amendemen kelima terhadap UUD NRI 1945 untuk dapat memperbaiki isi yang belum

189 Ratnaningsih, E. (2018). Perubahan Paradigma Pembangunan Hukum Nasional Pasca Amandemen Konstitusi. *Jurnal Palar: Pakuan Law Review*, *6*(1): 49–74.

190 Fadjar, O. R. (2020). Tinjauan Yuridis tentang Efektivitas Judicial Review oleh Mahkamah Konstitusi Dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi. *Journal Presumption of Law*, *2*(1): 58–71.

191 Ruliah. (2018). Penataan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam Sistem dalam Ketatanegaraan di Indonesia. *Journal Halu Oleo Law Review*, *2*(1): 387–402.

secara utuh dilaksanakan dan untuk memberikan energi positif dalam sistem ketatanegaraan serta menyempurnakan klausul-klausul yang mengatur berbagai aspek kenegaraan.

## D. Landasan Politis

Kembali pada konteks negara Indonesia yang menganut paham demokrasi. Konsekuensi dari paham demokrasi bahwa kekuasaan tertinggi termasuk politik berada di tangan rakyat. Dalam sistem konstitusional berdasarkan Undang-Undang Dasar, pelaksanaan kedaulatan rakyat disalurkan dan diselenggarakan menurut prosedur konstitusional yang ditetapkan dalam hukum dan konstitusi (*constitutional democracy*).[192] Adanya amendemen terhadap konstitusi UUD NRI 1945 dapat dikategorikan sebagai salah satu cara untuk mewujudkan demokrasi yang berlandaskan hukum dan politik.[193]

Hubungan antara politik dan hukum merupakan suatu hubungan yang saling koordinatif.[194] Hukum dan politik pada dasarnya subsistem kemasyarakatan yang bersifat terbuka, karena itu keduanya saling memiliki koneksi oleh subsistem lainnya maupun oleh sistem kemasyarakatan secara keseluruhan. Hukum dan politik mempunyai fungsi dan dasar pembenaran yang berbeda, namun keduanya tidak saling bertentangan melainkan saling koordinatif.[195] Hukum dan politik memberikan kontribusi sesuai dinamisasi dalam masyarakat agar terjadi penyesuaian. Realitas hubungan hukum dan politik tidak sepenuhnya ditentukan oleh prinsp-prinsip yang diatur dalam suatu sistem konstitusi, tetapi lebih ditentukan oleh komitmen rakyat dan elit politik untuk bersungguh-sungguh melaksanakan konstitusi tersebut sesuai dengan semangat dan jiwanya. Oleh karena itu, perlu upaya untuk mengetahui pemahaman terhadap semangat dan jiwanya konstitusi diantaranya dalam hal politik pembentukan hukum. Landasan Politis adalah Garis kebijaksanaan politik yang menjadi

192 Zoelva, H. (2012). Constitutional Complaint dan Constitutional Question dan Perlindungan. *Jurnal Media Hukum*, *9*(1): 153-165.

193 Ishak, N. (2016). Politik Hukum Pengaturan Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945. *Jurnal Supremasi Hukum 5*(2): 116-141.

194 Aswanto. *Op.cit.*

195 Hajiji, M. (2013). Relasi Hukum dan Politik dalam Sistem Hukum Indonesia. *Jurnal Rechtsvinding, 2*(3): 361-373.

dasar selanjutnya bagi pembentukan peraturan peraturan perundang-undangan.[196]

Berkaitan dengan amendemen terhadap UUD NRI 1945 merupakan suatu bentuk pembaruan hukum dan juga merupakan wujud dari negara demokratis.[197] Proses amendemen melalui kebijakan politik yang dibahas dalam wadah institusi politik agar terbentuk suatu produk hukum.Pengaruh itu akan semakin nampak pada produk peraturan perundang-undang oleh suatu institusi politik yang sangat dipengaruhi oleh kekuatan-kekuatan politik yang besar dalam institusi politik. Sehubungan dengan masalah ini, Miriam Budiarjo berpendapat bahwa kekuasaan politik diartikan sebagai kemampuan untuk mempengaruhi kebijaksanaan umum (pemerintah) baik terbentuknya maupun akibat-akibatnya, sesuai dengan pemegang kekuasaan.

Landasan politis sangat krusial karena hal tersebut merupakan suatu legitimasi bagi penguasa untuk dapat menerapkan aturan. Moh. Mahfud MD menyebutkan bahwa politik hukum adalah *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara.[198] Politik hukum dijadikan instrumen untuk dapat mengontrol jalannya pemerintahan. Pertanyaan yang kemudian timbul antara hubungan politik dan hukum yaitu manakah yang determinan diantara keduanya? Pertanyaan ini melahirkan tiga pilihan jawaban yaitu: hukum determinan atas politik, politik determinan terhadap hukum dan hukum sebagai sub sistem kemasyarakatan berada pada posisi yang derajat determinasinya antaran satu dengan lain. Pandangan yang hanya memandang hukum dari sudut *das sollen* atau para idealis berpegang teguh pada pandangan bahwa hukum harus merupakan pedoman dalam segala tingkat hubungan antara anggota masyarakat termasuk dalam segala kegiatan politik.[199] Sebaliknya pandangan yang memandang dari sudut *das sein*, para penganut paham empiris melihat secara realistis bahwa

196 Noviawati, E. (2018). Landasan Konstitusional Pembentukan Perundang-Undangan.*Jurnal Ilmiah Galuh Justisi, 6*(1): 53-63

197 Nugraha, H. S. (2018). *Op.cit.*

198 Mahfud MD, M. (2009). Politik Hukum di Indonesia. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada. Hlm. 2.

199 *Ibid.*

produk hukum sangat dipengaruhi oleh politik, bukan saja dalam perbuatannya tetapi juga dalam kenyataan-kenyataan empirisnya.[200] Dari kedua pandangan ini memberikan simpulan bahwa landasan politik sangat krusial dalam proses amendemen.

Pembentukan suatu produk hukum merupakan sub sistem dari politik hukum. Menurut Pasal 20 ayat (1) UUD NRI 1945 bahwa Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Memperhatikan Pasal 20 ayat (1) UUD NRI 1945 ini pembentuk hukum di Indonesia dipegang oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Konsep ini sesuai dengan teori yang dikemukan oleh Montesqui dalam teori trias politika bahwa kekuasaan legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat) adalah membentuk hukum. Namun, kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat dalam membentuk hukum tidak dapat dilaksanakan secara mandiri melainkan harus bersama-sama dengan Presiden. Politik hukum suatu negara menghasilkan konstitusi, sedangkan produk legislasi adalah hasil produk politik hukum tersebut. Mengetahui politik hukum dan falsafah suatu negara serta tujuan negara, dapat dipahami melalui konstitusi negara tersebut. Politik hukum merupakan instrumen pendorong bagi semua unsur sistem hukum nasional, sehingga bertugas sesuai dengan tujuan negara, cita-cita bangsa, cita-cita hukum dan kaidah penuntun yang terkandung dalam Pembukaan UUD NRI 1945.[201]

Politik berperan penting dalam perubahan dan pembentukan konstitusi. Kekuasaan dalam suatu negara memiliki hubungan yang tidak dapat dipisahkan dengan hukum. Bahkan satu sama lain saling mempengaruhi. Kaidah-kaidah hukum yang dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan berfungsi memberi dasar, menentukan tujuan yang hendak dicapai dan arah yang dituju serta cara bertindak, bagi negara dan aparatnya. Sedangkan kekuasaan di dalam negara hukum berfungsi memberikan dorongan dan dinamika terhadap kehidupan hukum yang tidak boleh menyimpang dari dasar tujuan, arah dan cara yang ditetapkan oleh hukum itu sendiri. Kekuasaan dalam suatu negara didasarkan kepada hukum. Tetapi hukum pun diciptakan oleh kekuasaan. Dalam hal ini, kekuasaan berguna dalam

200 *Ibid.*

201 Konradus, D. (2017). Politik Hukum Berdasarkan Konstitusi. *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, *45*(3): 198–206.

hal apa saja termasuk dalam merumuskan kaidah-kaidah hukum dalam undang-undang. Dewan Perwakilan Rakyat yang diwakili oleh orang-orang pemerintah dan partai politik membuat undang-undang yang didasarkan pada draf rancangan undang-undang yang berasal dari pemerintah yang bertujuan untuk atau sebagai instrumen pengaturan agar tercipta ketertiban dan keadilan dalam masyarakat. Keadilan dan ketertiban dalam masyarakat yang hanya bisa dicapai dengan penggunaan kekuasaan yang bijak dan adil.

Perumusan konstitusi pada umumnya menyadari bahwa masyarakat yang eksis di negaranya bersifat dinamis, terus berubah dari waktu ke waktu. Dengan demikian, hubungan antara masyarakat dan konstitusi adalah hubungan interaktif. UUD NRI 1945 yang telah mengalami empat kali perubahan tidak luput dari ketidaksempurnaan, maka penyempurnaan konstitusi dengan jalan amendemen misalnya, adalah suatu kelaziman dan kewajaran dalam kehidupan bernegara yang bersendikan demokrasi.[202] Upaya untuk melakukan perubahan (amendemen) harus tetap memperhatikan perkembangan yang terjadi di negara ini, berupa peningkatan kesadaran tentang demokratisasi politik. Di bidang politik terdapat perkembangan lain di bidang legislasi, yaitu adanya tuntutan untuk mengakomodir nilai-nilai kearifan yang hidup dan berkembang dalam masyarakat. tuntutan politik legislasi menghendaki adanya penyesuaian antara hukum formal dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat.

Landasan politis sebagai garis kebijaksanaan yang menjadi dasar selanjutnya bagi pembentukan peraturan perundang-undangan[203] yang juga merupakan faktor pendukung dilaksanakannya amendemen.

## E. Landasan Historis

Indonesia merupakan negara yang mempunyai catatan sejarah yang cukup panjang dalam mencapai kemerdekaannya. Dimulai dari masa Kerajaan Sriwijaya, Majapahit hingga Mataram sampai masa

202 Basuki, U. (2015). Amandemen Kelima Undang-Undang Dasar 1945 sebagai Amanat Reformasi dan Demokrasi. *Jurnal Panggung Hukum*, *1*(1): 1–24.

203 Noviawati, E. *Op.cit.*

penjajahan Belanda dan pendudukan Jepang. Penjajahan Belanda mengeksploitasi bidang politik, sosial budaya hingga ekonomi bangsa yang membuat rakyat Indonesia haus akan sebuah kemerdekaan. Untuk mencapai kemerdekaan yang dicita-citakan bangsa Indonesia terus melakukan perlawanan, dengan tujuan merebut kembali tahah pertiwi yang dieksploitasi oleh bangsa asing hingga pada tahun 1942 pemerintahan penjajahan Hindia Belanda dirobohkan. Kemudian Jepang masuk ke Indonesia dengan alibi ingin "menolong" bangsa Indonesia. Kata "menolong" dalam praktiknya sama saja dengan "menjajah" yang dilakukan Belanda terhadap Indonesia sebelumnya. Kondisi ini dibaca oleh kaum-kaum intelektual pada saat itu sehingga perlawanan dan perjuangan mengusir penjajahan Jepang dimulai kembali.[204]

Pasca terdesaknya Jepang dalam Perang Asia Timur Raya pada bulan September 1944, Perdana Menteri Koiso mengambil langkah strategis untuk mempertahankan pengaruh Jepang terhadap Indonesia, yaitu dengan memberikan janji kemerdekaan kepada bangsa Indonesia dikemudian hari. Akan tetapi, janji tersebut tidak dapat dilakukan serentak di seluruh wilayah Indonesia mengingat situasi yang berbeda antara Indonesia bagian timur dan bagian barat dan terdapat perbedaan struktur komando angkatan perang Jepang yang menguasainya. Sementara itu, dalam struktur angkatan perang Jepang terdapat pula Komando Tentara Kawasan Selatan yang dipimpin oleh Panglima Marsekal Hisaichi pada tahun 1945, yang membawahi Tentara ke XVI untuk pulau Jawa dan Tentara ke XXV untuk pulau Sumatera. Komando-komando angkatan darat inilah yang melaksanakan janji kemerdekaan kepada Indonesia. Di sisi lain, wilayah Indonesia bagian timur berada di bawah komando utama angkatan barat. Dengan struktur tersebut, dibentuk dua buah BPUPK (*Dokuritso Zyunbi Cosakai*) di pulau Jawa dan Pulau Sumatera. BPUPK Pulau Jawa dipimpin oleh dr.K.R.T.Radjiman Wediodiningrat dibentuk oleh dan bertanggungjawab kepada *Saiko Sikikan* (Panglima Tentara) Tentara ke XVI. Sedangkan BPUPK Pulau Sumatera dipimpin oleh Muhammad Sjafei, yang dibentuk oleh dan bertanggungjawab kepada

204 Hutagaol, N. M. (2016). Analisis dan Perbandingan Antara UUD 1945, Konstitusi RIS, UUD 1950 dan UUD 1945 Amendemen. Substansi, Komparasi dan Perubahan yang Penting. *Jurnal Dimensi, 5*(1): 1-14.

*Saiko Sikikan* tentara ke XXV.[205]

Pada tanggal 1 Maret 1945 Saiko Syikikan (Panglima Tentara Jepang) Kumakici Harada, mengumumkan pembentukan suatu Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK) atau *Dokuritsu Junbi Cosakai*, sebagai *Kaico* (ketua) ditunjuk dr. K. R. T. Rajidman Wediodiningrat. Kemudian pada tanggal 29 April 1945 pemerintah pendudukan jepang secara resmi membentuk BPUPK dan telah melakukan sidang yang terbagi menjadi dua periode, yaitu masa siding pertama dari tanggal 29 Mei 1945-1 Juni 1945 dan sidang kedua dari tanggal 10 Juli 1945-17 Juli 1945. Selanjutnya, pada tanggal 9 Agustus 1945 terbentuk Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) yang anggota dan wilayah kerjanya telah meliputi seluruh Indonesia, berbeda dengan BPUPK yang hanya daerah-daerah tertentu saja di Indonesia. Sehari setelah pembacaan Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia, pada tanggal 17 Agustus 1945, PPKI mengadakan rapat dengan agenda untuk mengesahkan Undang-Undang Dasar di Gedung *Tyuuoo Sang-In* (Sekarang Departemen Luar Negeri). Rapat PPKI tersebut dilaksanakan pada tanggal 18 Agustus 1945 dipimpin oleh Ir. Soekarno dengan wakil ketua Muhammad Hatta. Selain itu, terdapat pula tambahan anggota sidang PPKI sebanyak enam orang, yaitu Wiranatakoesoema, Ki Hadjar Dewantara, Mr. Kasman, Sajuti, Koesoema Soemantri, dan Soerbarjo.[206]

Berdasarkan hasil sidang-sidang sebelumnya, peserta sidang PPKI sepakat untuk mengubah beberapa hal dalam UUD 1945. Beberapa perubahan sangat penting karena menyangkut keutuhan dari Republik Indonesia, misalnya perubahan pada Pasal 6 alinea 1 yang sebelumnya berbunyi "Presiden ialah orang Indonesia Asli yang beragama Islam" diganti menjadi "Presiden ialah orang Indonesia Asli, sedangkan "yang beragama Islam" dicoret. Kemudian Pembukaan UUD 1945 pada alinea keempat yang sebelumnya berbunyi "Ketuhanan, dengan kewajiban menjalankan Syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya", juga diubah menjadi "Ketuhanan Yang Maha Esa". Menurut Muhammad Hatta perubahan tersebut merupakan perubahan "maha penting" karena akan mampu menyatukan segala suku bangsa dan agama. Di mana

205 Pardi, I. W. (2019). Kembali Kepada Undang-Undang Dasar 1945: Diskursus Pembukaan UUD 1945 dalam Perspektif Sejarah. *Historia: Jurnal Pendidik dan Peneliti Sejarah*, *2*(2): 97-104.

206 *Ibid.*

sebelum dilakukan perubahan pemeluk agama lain merasa keberatan terhadap anak kalimat "dengan kewajiban menjalankan Syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya", karena penganut agama selain Islam di Indonesia Timur merasa terdiskriminasi dan jika tidak dilakukan perubahan mereka memilih berdiri di luar Republik Indonesia.[207]

Setelah mengalami beberapa kali perubahan Undang-Undang Dasar disahkan oleh PPKI dan secara resmi diumumkan dalam Berita Republik Indonesia Tahun II No. 7 pada tanggal 15 Februari 1946. Empat tahun setelah diresmikan, Undang-Undang Dasar yang disahkan oleh PPKI dipaksa untuk melakukan perubahan fundamental atas bentuk negara, sistem pemerintahan, dan undang-undangnya. Kemudian, Mulai pada tanggal 27 Desember 1949 Republik Indonesia Serikat (RIS) dan konstitusi RIS mulai diberlakukan sampai dengan tanggal 17 Agustus 1950. Dinamika perubahan Undang-Undang Dasar di Indonesia tidak berhenti sampai di sana, karena pada tanggal 22 April 1959 dalam pidato Presiden Soekarno di depan sidang Konstituante menganjurkan dalam rangka melaksanakan Demokrasi Terpimpin agar kembali memberlakukan UUD 1945. Presiden Soekarno menekankan bahwa Demokrasi Terpimpin adalah demokrasi kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dan bukan oleh perdebatan dan perhitungan pro dan kontra. Latar belakang pemberlakuan Demokrasi Terpimpin oleh Presiden karena pergolakan-pergolakan daerah, pemberontakan PRRI/Permesta pada akhir tahun 1956, pernyataan seluruh Indonesia dala keadaan darurat perang sejak 14 Maret 1957, retaknya Dwi Tunggal: Soekarno-Hatta, serta hasil penentuan Undang-Undang Dasar Negara yang mencapai jalan buntu.[208]

Usulan Presiden Soekarno untuk kembali menggunakan UUD 1945 ditolak Konstituante dan membuat anggota Konstituante enggan untuk melakukan sidang lagi. Kondisi tersebut oleh Presiden dianggap berbahaya sehingga pada hari minggu tanggal 15 Juli 1959 pukul 17.00, dalam suatu upacara resmi di Istana Merdeka Presiden Soekarno mengumumkan Dekrit Presiden dalam kerangka Demokrasi Terpimpin. Pasca Dekrit Presiden 5 Juli 1959, Presiden Soekarno secara sah (berdasarkan Hukum Darurat Negara/*Staatsnoordrecht*

207 *Ibid.*
208 *Ibid.*

dan dukungan DPR) menetapkan berlakunya kembali UUD 1945.[209] Setelah melalui proses perdebatan dan pro kontra dari kebijakannya, pada tanggal 7 Maret 1967, Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sidang Istimewa MPRS telah memutus berakhirnya masa pemerintahan Presiden Soekarno.[210]

Pada perjalanan berikutnya, di masa pemerintahan Presiden Soeharto terdapat mitos bahwa UUD 1945 tidak dapat diutak-atik yang dirumuskan ke dalam tiga kebijakan. Di antaranya yaitu "consensus nasional", yang memberi kewenangan untuk mengangkat orang-orang yang loyal kepadanya untuk menduduki seperti keanggotaan MPR. Kondisi ini membuat segala upaya untuk mengamandemen UUD 1945 tidak berhasil, karena salah satu syarat untuk melakukannya adalah hadirnya lebih dari dua pertiga jumlah anggota MPR. Dalam pidatonya di hadapan Konfrensi Staf Angkatan Bersenjata, Soeharto mengisyaratkan betapa pentingnya angka ini sehingga tidak mau mengubah UUD 1945 dan membuat ABRI siap menggunakan senjatanya bahkan melakukan penculikan sepertiga anggota MPR untuk mencegah terjadinya perubahan.[211]

Sikap dan perilaku otoriter penguasa Orde Lama dan Orde Baru atau sakralisasi konstitusi tersebut, membuat sebagian besar warga negara Indonesia kehilangan nyali untuk mempersoal UUD 1945. Kondisi ini membuat UUD 1945 tidak ditempatkan pada posisinya sebagai *living constitution*, yang membuka spirit pemahaman yang sesuai degan perkembangan kebutuhan warga negara dan pertumbuhan tuntutan atas kehidupan politik yang sesuai dengan cita negara hukum. Hal ini tentu saja membutakan pemikiran bahwa UUD 1945 mempunyai banyak kekurangan dan kelemahan karena perubahan konstitusi dianggap sebagai tindakan subversif berarti membubarkan Negara Proklamasi.[212]

Gerakan reformasi pada tahun 1998 secara heroik berhasil menumbangkan Soeharto dari jabatannya sebagai presiden pada hari

209 *Ibid.*

210 Wasti, R. M. (2016). Pengaruh Konfigurasi Politik Terhadap Produk Hukum Pada Masa Pemerintahan Soeharto Di Indonesia. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, *45*(1), 76-105.

211 Hasan, H. (2017). Konfigurasi UUD 1945 dan Amendemen UUD 1945. *Jurnal Madani Legal Review*, *1*(1): 66-81.

212 Basuki, U. (2020). *Op.cit.*

Kamis, 21 Mei 1998. Gerakan reformasi berawal dari krisis ekonomi di penghujung tahun 1997 hingga pertengahan 1998 yang memporak-porandakan perekonomian nasional berkembang menjadi krisis moral, politik, hukum, yang bermuara krisis pada krisis kepercayaan kepada pemerintahan orde baru.[213] Secara lebih khusus pidato pengunduran diri Soeharto bertujuan untuk mendorong perubahan tata pemerintahan yang sebelumnya bermental korupsi menjadi pemerintahan yang baik (*good governance*). Untuk mencapai cita-cita tersebut, setelah tumbangnya pemerintahan Soeharto yang berkuasa selama 32 tahun maka yang harus dilakukan terlebih dahulu adalah perubahan sistem ketatanegaraan Indonesia. Artinya, untuk mewujudkan demokrasi yang utuh maka sistem ketatanegaraan yang ada harus mendukung berjalannya pemerintahan Indonesia. Perubahan ini juga diikuti dengan perubahan pada kehidupan sosial, ekonomi, politik dan hukum.[214]

Perubahan konstelasi politik yang ditandai dengan jatuhnya pemerintahan Presiden Soerharto juga menandai dimulainya pergerakan reformasi di selurung bidang menuju sistem ketatanegaraan yang lebih demokratis. Wacana perubahan UUD 1945 di awal reformasi terpecah menjadi dua kubu utama. Kubu pertama menghendaki disusunnya suatu undang-undang dasar baru. Sedangkan kubu lainnya berpendapat perubahan dilakukan dalam kerangka UUD 1945 dengan cara menambah, mengganti atau merumuskan kembali ketentuan-ketentuan yang ada. Prinsip utama dari kubu ini yakni tidak melakukan perubahan terhadap materi yang dianggap sebagai cermin *staatsidee* Indonesia merdeka, yang antara lain mencakup Pembukaan dan bentuk negara kesatuan.[215]

Gagasan perubahan terhadap UUD 1945 semakin menunjukkan arah yang lebih nyata ketika pemerintahan Presiden Habibie yang membentuk suatu panel di bawah Kantor Wakil Presiden. Ketika itu gagasan mengenai Komisi Negara yang bertugas menyusun rancangan perubahan UUD 1945 mengemuka. Bahkan, panel telah sampai pada rekomendasi bahwa MPR menugaskan Presiden untuk

213 Romli, L. (2016). Format baru Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Amandemen UUD 1945. *Jurnal Politica Dinamika Masalah Politik Dalam Negeri dan Hubungan Internasional*, *3*(2): 195-223.

214 Tanjung, P., & Isril, I. (2018). *Pemikiran Amien Rais Tentang Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Reformasi Tahun 1999* (Doctoral dissertation, Riau University).

215 Harijanti, S. D. (2016). Kelemahan Fundamental UUD 1945: Pra dan Pasca Amandemen. *Jurnal Unisia*, (49): 247-266.

membentuk Komisi tersebut. Namun, seiring dengan pengunduran diri Presiden Habibie dari pencalonan presiden gagasan mengenai Komisi Negara menjadi surut kembali. Penguduran diri Presiden Habibie merupakan akibat dari penolakan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas pertanggungjawaban yang disampaikannya dalam Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyattahun 1999.[216]

Perubahan politik yang terjadi sebagai hasil pemilihan umum tahun 1999 mengukuhkan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai pengendali dalam proses perubahan, meskipun masih terdapat peran serta masyarakat. Beberapa prinsip utama yang disepakati dalam perubahan, termasuk prinsip bahwa perubahan dilakukan secara bertahap dan naskah perubahan dilampirkan dalam naskah asli UUD 1945. Artinya, Majelis Permusyawaratan Rakyat sepakat untuk tidak membuat suatu undang-undang dasar baru. Selain itu, perubahan dilakukan berdasarkan pengelompokkan dalam naskah perubahan diberi judul berdasarkan nomor, yakni Perubahan Pertama, Kedua, dan seterusnya. Hingga saat ini, Majelis Permusyawaratan Rakyat telah melakukan empat kali perubahan yang dimulai sejak tahun 1999-2002.[217] Namun, ketika melakukan amendemen UUD NRI 1945 yang terpikirkan hanya bagaimana membatasi kewenangan presiden, yang sebelum amendemen memberikan posisi presiden sebagai pusat penyelenggaraan negara (*concentration of power responsibility upon the president*. Sebagai upaya mengubah posisi presiden maka kekuasaan presiden dibagi ke Dewan Perwakilan Rakyat[218], yang pasca amendemen justru dipandang cenderung menjadi *legislative heavy* karena menunjukkan luasnya kewenangan Dewan Perwakilan Rakyatsehingga "merambah" kewenangan yang dimiliki oleh Presiden.[219]

UUD NRI 1945 sebelum dan pasca amendemen mengandung beberapa prinsip yang mempunyai perbedaan-perbedaan mendasar. Perubahan atas sistem penyelenggaraan yang dilakukan adalah upaya untuk menutupi berbagai kelemahan yang terkandung di dalam UUD

216 *Ibid.*

217 *Ibid.*

218 Warsito, W. (2016). Faktor-faktor yang Menyebabkan Dpd Kesulitan Menembus Benteng Amandemen Kelima Konstitusi. *Prosiding Seminar Nasional Multidisiplin Ilmu & Call for Papers Unisbank,*hlm.535-541.

219 Romli, L.*Op.cit.*

NRI 1945. Maka dari itu arah perubahan yang dilakukan adalah mempertegas beberapa prinsip penyelenggaraan kekuasaan negara sebelum perubahan yaitu prinsip negara hukum (*rechtsstaat*) dan prinsip sistem konstitusional (*constitutional system*), menata kembali lembaga-lembaga negara yang ada dan membentuk beberapa lembaga negara yang baru agar sesuai dengan sistem konstitusional dan prinsip-prinsip negara berdasar atas hukum. Secara umum, amendemen UUD 1945 pada era reformasi telah banyak membawa perubahan mendasar baik terhadap ketatanegaraan (kedudukan lembaga-lembaga negara), sistem politik, hukum, hak asasi manusia, pertahanan keamanan dan sebagainya.[220]

Prinsip negara hukum sendiri sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 Ayat (3) UUD NRI 1945 yang berbunyi: ”*Negara Indonesia adalah negara hukum*”, mempunyai konsekuensi berpengaruh terhadap sistem dan materi perundang-undangan yang telah ada. Oleh karena itu, aturan-aturan dasar konstitusional harus menjadi dasar dan dilaksanakan melalui peraturan perundang-undangan yang telah ada. Bahkan secara historis negara hukum (*rechtstaat*) adalah negara yang diidealkan oleh para pendiri bangsa berdasarkan penjelasan umum UUD 1945 bahwa negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*).[221]

Dampak perubahan UUD 1945 juga dapat dilihat pada format lembaga negara dalam sistem pemerintahan Indonesia, dari sebelum amendemen dilakukan terdapat enam lembaga negara, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden, Dewan Pertimbangan Agung, BPK dan Mahkamah Agung. Sedangkan pasca amendemen lembaga negara dalam sistem pemerintahan Indonesia terdiri atas tujuh yaitu, Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden, BPK, Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Lembaga-lembaga tersebut memegang kekuasaan negara masing-masing berdasarkan prinsip *Trias Politica*, baik sebelum amendemen maupun

220 Rumiartha, I. N. P. B. (2016). Konstitusi Pada Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal Aktual Justice*, *1*(1): 40-45.

221 Jumadi, J. (2016). Memahami Konsep Konstitualisme Indonesia. *Jurisprudentie: Jurnal Jurusan Ilmu Hukum Fakultas Syariah dan Hukum*, *3*(2): 110-122.

setelah amendemen.[222] *Trias politica* merupakan prinsip normatif yang membagi kekuasaan-kekuasaan (*function*) untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa. Dengan demikian tujuan negara untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat dan hak-hak warga negara dapat lebih terjamin.[223]

Dalam sejarah politik dan ketatanegaraan Indonesia, peristiwa yang terjadi pada tahun 1998 tidak hanya mengubah situasi politik dan pergeseran rezim tetapi membuka peluang perubahan hampir pada seluruh seluk-beluk kehidupan bernegara di Indonesia. Perubahan signifikan Indonesia saat itu adalah amandemen UUD 1945, yang berimplikasi pada perubahan sistem pemerintahan dan tata negara. Menurut Jimly Asshidiqie, amendemen berangkat dari kelemahan-kelemahan yang ada dalam UUD 1945 dan menyebabkan tidak demokratisnya Indonesia, yang berimplikasi pada perubahan-perubahan dasar pada, antara lain: penataan sistem hukum, penataan kelembagaan hukum, pembentukan dan pembaruan hukum, penegakan hukum dan HAM, dan pembangunan infrastruktur kode etika positif.[224]

Praktik politik di Indonesia baik diera Soekarno dan Soeharto memperlihatkan bahwa semangat dan itikad baik para penyelenggara negara tidaklah cukup untuk menghindarkan diri dari praktik *abuse of power*. Hal ini terbukti pada masa Soekarno berkuasa, UUD 1945 dimanfaatkan untuk menggalang dan mempertahankan kekuasaannya. Akibatnya era pemerintahan saat itu melahirkan sistem diktator dalam menjalankan pemerintahan negara. Soekarno gagal antara pilihan mengembangkan demokrasi kerakyatan dengan sistem multi partai dengan ambisinya untuk menguasai seluruh partai politik yang ada, dengan tujuan melanggengkan kekuasaannya bisa diwujudkan. Pengangkatan Soekarno menjadi presiden seumur hidup berdasarkan ketetapan MPRS merupakan titik awal penyelewengan pelaksanaan

222 Yulistyowati, E., Pujiastuti, E., & Mulyani, T. (2017). Penerapan Konsep Trias Politica dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia: Studi Komparatif Atas Undang–Undang Dasar Tahun 1945 Sebelum Dan Sesudah Amandemen. *Jurnal Dinamika Sosial Budaya*, *18*(2): 328-338.

223 Aulia, E. (2018). Studi Komparatif Mekanisme Pertanggungjawaban Presiden Republik Indonesia Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD 1945. *Ius Civile: Refleksi Penegakan Hukum dan Keadilan*, *2*(1): 36-46.

224 Kharlie, A. T. (2020). Perubahan Sistem Ketatanegaraan Pasca Amandemen dan Implikasinya Pada Konvensi Ketatanegaraan Tentang Laporan Kinerja Lembaga-Lembaga Negara. Gaung Persada: Tangerang Selatan. Hlm. 3-4.

UUD 1945. Hal yang sama juga terjadi di era pemerintahan Soeharto berkuasa, ia memberikan tafsiran atas UUD 1945 sementara MPR sebagai lembaga tertinggi negara saat itu hanya berfungsi menyetujui apa yang dikatakan oleh Soerharto.[225]

Perubahan signifikan dapat dilihat pada wilayah tata pemerintahan dan tata negara yang sangat tampak perubahan struktur lembaga tertinggi dan lembaga tinggi negara. Hal ini merujuk pada Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 sebelum amendemen menyatakan bahwa: "kekuasaan tertinggi negara masih terletak pada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), yang memegang kekuasaan penuh atas kedaulatan rakyat." Kewenangan tertinggi MPR juga terlihat pada Pasal 6 Ayat (2) UUD 1945 sebelum amendemen yang menegaskan bahwa: "Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR dengan suara terbanyak." Dari bunyi Pasal 6 di atas, terlihat jelas jika kekuasaan Presiden berada di bawah kekuasaan MPR karena MPR mempunyai kewenangan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden. Hal ini sangat kontras dengan Pasal 6 Ayat (2) UUD NRI 1945 pasca amendemen yang memberikan kewenangan kepada MPR hanya melantik Presiden dan Wakil Presiden, sebagaimana kaitannya dengan Pasal 6A UUD NRI 1945 yang menegaskan bahwa: "Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat."[226]

Sejak awal terlahirnya pemerintahan Indonesia yang tidak dapat dipisahkan dari perjuangan pra kemerdekaan yang dilakukan oleh para pendiri bangsa.[227] Para *Founding Fathers* Indonesia tidak pernah gegabah dan serampangan dalam merumuskan landasan kenegaraan, di mulai dari cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945, Pancasila, Pembukaan UUD NRI 1945, hingga pasal-pasal yang terkandung di dalam batang tubuh UUD NRI 1945 merupakan landasan kenegaraan yang benar-benar dikaji dari keunggulan dan kejayaan peradaban budaya nusantara.[228]

---

225 Ismail, M. (2018). Pasang Surut Kekuasaan Presiden Republik Indonesia Berdasarkan UUD 1945 Sebelum dan Sesudah Amendemen. *Ganec Swara, 12*(2): 67-75.

226 Kharlie, A. T., *Op.cit.*

227 *Ibid.*

228 Satia, A. B., Rimayani, C. N., & Nuraini, H. (2019). Sejarah Ketatanegaraan Pasca Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 Sampai 5 Juli 1959 di Indonesia. *Mimbar Yustitia, 3*(1): 89-104.

UUD 1945 setelah mengalami empat kali perubahan saat ini dapat dikatakan merupakan konstitusi baru sama sekali dengan resmi disebut "Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945" (UUD NRI 1945). Perubahan-perubahan itu juga meliputi materi yang sangat banyak, sehingga mencakup lebih tiga kali lipat jumlah materi muatan asli UUD 1945. Jika naskah asli UUD 1945 berisi 71 butir ketentuan, maka setelah empat kali perubahan kini jumlah muatan materi UUD NRI 1945 seluruhnya mencapai 199 butir ketentuan, dengan 25 butir ketentuan yang sama sekali tidak mengalami perubahan. Selebihnya, sebanyak 174 butir ketentuan dapat dikatakan merupakan materi atau ketentuan yang baru.[229]

Banyak dari kalangan ahli Hukum Tata Negara mengatakan, konstitusi Indonesia yang telah berulang kali mengalami perubahan hasilnya masih belum maksimal. Hal tersebut terjadi karena perubahan yang dilakukan hanya sekadar menyesuaikan dengan selera pemerintahan yang berkuasa pada masanya, tanpa adanya penyesuaian dengan prinsip-prinsip negara yang terkandung dalam Pancasila. Oleh sebab itu, diperlukan upaya serta gagasan-gagasan baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, untuk menghadirkan peranan berupa aspirasi masyarakat dalam amendemen UUD NRI 1945 yang akan datang.[230]

Lebih lanjut, menurut Sofian Efendi amendemen dengan semangat Anti Orde Baru yang dilakukan secara terburu-buru dan parsial itu akhirnya berdampak pada ketatanegaraan Indonesia: "*Sistem kenegaraan dan model pemerintahan negara yang ditetapkan melalui empat kali amendemen pada kurun waktu 1999-2002 jelas amat berbeda dari sistem negara dan model pemerintahan negara yang dicita-citakan oleh para pendiri negara. Bahkan, model pemerintahan negara yang berlaku sistem presidensial, dianggap oleh founding fathers tidak cocok untuk Negara Republik Indonesia yang sedang mereka bentuk karena secara empiris banyak negara baru yang awalnya memilih model pemerintahan tersebut kemudian berganti sistem karena sistem presidensial tidak mampu menciptakan*

229 Suharso, S., Dewi, D. A. S., & Iswanto, B. T. (2020). Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945. *Proceeding of The Urecol*, hlm. 64-104.

230 Nurhalimah, S. (2018). Partisipasi Publik dalam Amandemen UUD. *Jurnal ADALAH*, *1*(3), hlm. 25-26.

*stabilitas pemerintahan yang sangat diperlukan oleh negara-negara yang baru merdeka*".[231]

Sehubungan dengan perubahan Undang-Undang Dasar, Sri Soemantri menyatakan bahwa prosedur serta sistem perubahan UUD 1945 seharusnya mewujudkan dua hal, yaitu menjamin kelangsungan hidup bangsa Indonesia dan memungkinkan adanya perubahan.[232] Kendati amendemen telah dilakukan sebanyak empat kali, ternyata belum berhasil membentuk suatu konstitusi yang ideal, dalam arti bahwa UUD NRI 1945 hasil amendemen tersebut belum bersifat sistematis, komprehensif, kohesif, dan lugas. Menurut pandangan J. Kristiadi, hal ini terjadi karena terdapat dua persoalan pokok; *Pertama,* proses amendemen dilakukan secara parsial dan tidak didahului dengan suatu *public discourse* yang cukup untuk memberikan arah dan landasan bagi terbentuknya konstitusi yang ideal. *Kedua,* amendemen dilakukan oleh institusi (MPR) yang mempunyai kepentingan agar eksistensi, peran dan kekuasaannya kalau mungkin dipertahankan.[233]

Sejak semula dalam sejarah UUD 1945 memang dibentuk oleh para pendiri bangsa sebagai UUD yang bersifat sementara karena dibuat dan ditetapkan dalam suasana tergesa-gesa "bersifat sementara". Moh. Yamin mengutip kalimat Soekarno selaku ketua PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945 untuk menegaskan sifat sementara UUD NRI 1945 sebagai berikut: *"Undang-Undang Dasar yang dibuat sekarang ini adalah undang-undang dasar sementara. Kalau boleh saya memakai perkataan: ini adalah undang-undang dasar kilat. Nanti kalau kita telah bernegara di dalam suasana yang lebih tentram, kita tentu akan mengumpulkan kembali Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dapat membuat undang-undang dasar lebih lengkap dan lebih sempurna."* Menurut I Gede Pantja Astawa setidaknya ada tiga alasan utama yang dapat diidentifikasikan sehingga UUD NRI 1945 perlu diubah, yaitu: *Pertama,* berangkat dari pemaknaan reformasi yang antara lain diartikan sebagai *constitutional reform* dan *cultural reform* sehingga berbicara reformasi berarti memperbaharui konstitusi atau UUD dan kultur. *Kedua,* berdasarkan pandangan yang menilai UUD

231 Saleh, M. (2019). *Loc.cit*

232 Suharso, S., Dewi, D. A. S., & Iswanto, B. T.*Op.cit.*

233 Muntoha, M. Teori Amandemen dan Proses Amandemen di Indonesia. *Jurnal Unisia*, *26*(49): 284-295.

NRI 1945 mempunyai watak sentralistik, terutama membuka peluang kearah sentralisasi kekuasaan pada eksekutif atau presiden, sehingga siapapun yang menjadi presiden akan mengulangi kecenderungan yang sama atau dinilai bertindak otoriter. Oleh sebab itu, untuk mencegah terjadinya kesalahan yang sama maka sumber penyebabnya harus diperbaiki dan perubahan terhadap konstitusi merupakan suatu keniscayaan. *Ketiga,* adanya pendapat dengan merujuk pada seorang arsitek yang merancang bangunan UUD NRI 1945 yaitu Soepomo, yang dinilai turut menularkan pikiran-pikiran fasis melalui paham integralistiknya.[234]

Begitu era reformasi bergulir, seiring dengan dikeluarkannya Ketetapan MPR No. VIII/MPR/1998 Tentang Pencabutan Ketetapan MPR RI No. IV/MPR/1983 Tentang Referendum, maka ketentuan bagi prosedur perubahan UUD NRI 1945 kembali mengacu pada Pasal 37 UUD NRI 1945. Meskipun demikian, sedikitnya ada tiga fenomena kelompok dalam melihat UUD NRI 1945; *Pertama,* Kelompok yang bersikukuh ingin tetap mempertahankan UUD NRI 1945 tanpa ada perubahan (amendemen), terlebih adanya sebuah penggantian. Kelompok ini berargumentasi bahwa dengan mengubah ataupun mengganti UUD NRI 1945, maka sebenarnya tidak mempunyai rasa nasionalisme. Menurut kelompok ini juga, materi-materi muatan dalam UUD NRI 1945 cukup baik dan merupakan hasil pemikiran para *founding fathers* yang matang, sehingga tidak diperlukan lagi mengutak-atik UUD NRI 1945. Bagi kelompok anti amendemen, *the spirit of nasionalism* jauh lebih penting daripada *the spirit of constitualism it self. Kedua,* kelompok yang berpandangan bahwa UUD NRI 1945 selayaknya perlu dilakukan perubahan. *Ketiga,* kelompok yang terdiri dari orang-orang revolusioner yang menginginkan adanya perubahan total atas UUD 1945.[235]

Munculnya fenomena "kelompokisme" dalam memandang UUD NRI 1945 di atas, merupakan jawaban bagaimana bentuk perubahan terhadap UUD NRI 1945 itu harus dilakukan. Namun, pada akhirnya para pakar hukum tata negara Indonesia menilai jika perubahan dengan amendemen lebih tepat untuk diterapkan di Indonesia. Setidaknya ada dua alasan; (1) Berdasarkan hasil studi yang dilakukan

234 Ishak, N. *Op.cit*
235 Muntoha, M.*Op.cit.*

terlihat bahwa UUD NRI 1945 pada dasarnya mengandung konsep-konsep yang bersifat demokratis. Permasalahan sebenarnya justru terletak pada inkonsistensi dari UUD NRI 1945 itu sendiri yang tidak memberikan pengaturan secara tegas dan berdampak pada undang-undang di bawahnya yang mengatur dengan lebih khusus. (2) Tidak dapat dipungkiri UUD NRI 1945 merupakan faktor penting yang selama ini telah berhasil mengikat bangsa Indonesia yang terdiri dari pelbagai suku bangsa degan semangat yang timbul ketika UUD 1945 pertama kali ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945. Apabila dikemudian hari UUD NRI 1945 digantikan oleh konstitusi baru, dikhawatirkan semangat persatuan yang ditimbulkan dari sejarah penetapan UUD 1945 dan kemerdekaan bangsa Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 (yang merupakan hasil perjuangan panjang dari para pendiri bangsa) menjadi kurang. Oleh sebab itu, dengan penambahan substansi melalui amendemen akan tetap menempatkan UUD NRI 1945 yang bernilai historis tinggi sebagai pijakan dan dapat terus efektif mengikat masyarakat.[236]

Lebih lanjut, Mahfud MD mengemukakan bahwa isi konstitusi merupakan pilihan politik, maka upaya melakukan perubahan tidak harus selalu diartikan bahwa yang sudah ada itu salah ataupun jelek, karena yang pokok dari perubahan konstitusi itu adalah membuat kesepakatan politik (*resultante*) baru karena ada perkembangan, ada pemikiran baru yang relevan, dan hal-hal penting yang terlewatkan atau karena ditemukan masalah (kekurangan) pada konstitusi yang sudah ada atau sedang berlaku. Oleh karena itu, perubahan konstitusi merupakan suatu keniscayaan dan gagasan perlunya amendemen lanjutan terhadap UUD NRI 1945 patut diapresiasi dengan terlebih dahulu menyiapkan *grand design* yang jelas atas materi konstitusi yang perlu diamendemen, sehingga amendemen tidak hanya sekadar tambal sulam.[237]

236 *Ibid.*

237 Hady, N. (2016). Peran DPD dan Gagasan Amandemen UUD 1945. *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, *25*(1): 31-42.

# BAB IV
# PEMBAHASAN

## A. Sasaran

Amendemen terhadap undang-undang dasar adalah ikhtiar agar konstitusi suatu negara haruslah sehaluan dengan nilai-nilai konstitusionalisme.[238] Namun dewasa ini, konstitusi negara Indonesia (UUD NRI 1945) masih belum merefleksikan nilai-nilai konstitusionalisme itu sendiri. Hal ini dapat dilihat dari samarnya bangunan presidensial di Indonesia serta tidak jelasnya sistem kamar parlemen yang diterapkan di Indonesia, apakah berada pada sistem parlemen tiga kamar ataukah pada sistem parlemen dua kamar.

Sasaran dari amendemen kelima adalah untuk menyelesaikan persoalan bahwa Pertama, menjadi keniscayaan suatu negara mempunyai peraturan dasar negara (konstitusi) yang diubah seiring dengan perubahan dinamika suatu negara sebagai implikasi dari ketidaksempurnaan konstitusi yang dimiliki oleh setiap negara. Kedua, bahwa dengan konstitusi yang jauh lebih sempurna pun belumlah cukup menjamin bahwa implementasi dari mandat konstitusi bisa dijalankan sebagaimana rumusan substantifnya. Menyadari ketidaksempurnaan tersebut, dalam pemikiran yang sederhana, konstitusi sebagai kontrak sosial politik haruslah memiliki konstruksi konstitusionalisme yang memberikan garansi pembatasan kekuasaan dan jaminan hak rakyat melalui refleksi konstitusi itu sendiri. Oleh karenanya, untuk menentukan tuntutan dan problem dapat diselesaikan melalui bangunan konstitusi, tidak cukup jika hanya melalui proses yang demokratis dengan menggali akar kesejahteraan sosial, ekonomi, budaya dan politik suatu bangsa, melainkan juga harus mampu memberikan ruang transformatif yang cukup guna membangun karakter konstitusionalisme.

Amendemen terhadap UUD NRI 1945 bukanlah hal yang baru. Amendemen telah dilakukan sebanyak empat kali dalam rentang tahun

238 Djauhari, (2014) Pergeseran Pemikiran Negara Kesejahteraan Pasca Amandemen UUD 1945, *Jurnal Pembaharuan Hukum*, *1*(3): 318-326.

1999-2002.[239] Empat kali perubahan tersebut belum mampu menjawab problematika nasional. Sehingga Sasaran dari amendemen kelima yakni perbaikan dan evaluasi secara menyeluruh terhadap UUD NRI 1945 sebab konstitusi suatu negara haruslah sejalan dengan nilai-nilai konstitusionalisme. Polemik yang sangat urgen untuk diselesaikan adalah ketimpangan dalam pelaksanaan desentralisasi di Indonesia yang sejatinya perlu untuk dilakukan penyesuaian. Hal ini dipandang perlu agar tujuan dan sasaran untuk menciptakan stabilitas politik dan hukum dapat diwujudkan. Sasaran tersebut akan sulit diwujudkan apabila desentralisasi asimetris tidak dikuatkan sebab banyaknya konflik dan kesenjangan antar wilayah akan menjadi masalah akut yang tidak terselesaikan.

Kesenjangan antarwilayah dan daerah akan tetap berlanjut ketika kemudian bentuk sistem perwakilan tidak memperkuat posisi Dewan Perwakilan Daerah sebagai representasi daerah. Sasaran yang diwujudkan dari pembentukan Dewan Perwakilan Daerah agar tradisi pembangunan orde baru tidak dilanggengkan lagi. Situasi politik dan hukum hari ini terkesan menjadikan Dewan Perwakilan Daerah sebagai anak bawang dalam parlemen di Indonesia. Polemik terakhir yang kemudian hendak diselesaikan yakni terkait efisiensipelaksanaan proses yudisial di Indonesia melalui kebijakan satu atap. Hal ini dianggap sebagai solusi prima untuk permasalahan penumpukan kasus dan ketimpangan antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi yang pada sejatinya memiliki latar belakang berbeda.Selain itu, adanya tuntutan untuk mengefisiensikan pemutusan sengketa pilkada yang hari ini diambil alih Oleh Mahkamah Agung untuk kemudian dilimpahkan kepada Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) yang kemudianakan ditranformasikan menjadi badan peradilan khusus pemilukada. Hal ini dimungkinkan karena tujuan dan fungsi pokok Mahkamah Agung dan banyak kasus yang ditangani menjadi pendorong ada pelimpahan wewenang tersebut.

Evaluasi menyeluruh terhadap UUD NRI 1945 tersebut merupakan jawaban serta respon terhadap polemik hukum kedudukan lembaga dewan perwakilan daerah dalam sistem bikameral serta *judicial review* satu atap oleh Mahkamah Konstitusi serta pelimpahan wewenang

239 *Ibid.*

pemutusan perselisihan hasil pemilukada yang semula ditangani Mahkamah Konstitusi dilimpahkan ke badan peradilan khusus pemilukada. Dari evaluasi menyeluruh tersebut diharapkan akan terwujud stabilitas hukum dan politik nasional dan penyelenggaraan negara yang optimal.

## B. Jangkauan

Jangkauan dalam amendemen kelima UUD NRI 1945 meliputi para anggota dewan yang mewakili daerahnya untuk merealisasikan penguatan lembaga Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem bikameral, *judicial review* satu atap yang dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi, dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) sebagai peradilan khusus pemilukada berwenang memutus perselisihan hasil pemilukada.

Jangkauan amendemen kelima UUD NRI 1945 tidak hanya mencakup pemerintah sebagai penyelenggara negara, tetapi juga menjangkai masyarakat sebagai pelaksana kedaulatan dalam bernegara dan berpartisipasi secara politis. Selain itu, meningkatkan sinergi *check and balances* antara badan atau lembaga negara sebagai penyelenggara pemerintahan, sehingga tidak menimbulkan tumpang tindih kewenangan yang berakibat pada degradasi kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah.

### 1. Penguatan Kewenangan Lembaga Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Bikameral

Dalam sistem pemerintahan presidensial, yang mempunyai kekuasaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah Dewan Perwakilan Rakyat. Implikasi hukum atas norma tersebut adalah seluruh ketentuan terkait undang-undang akan berhubungan dengan Dewan Perwakilan Rakyat.[240]Dari hasil amendemen ketiga UUD NRI 1945 melahirkan pembentukan lembaga negara yang memiliki kedudukan yang setara dengan Dewan Perwakilan Rakyat yaitu Dewan Perwakilan Daerah, perbedaannya terletak pada posisi anggota Dewan Perwakilan Daerah sebagai wakil dan representasi

240 Toding, A. (2017). DPD dalam Struktur Parlemen Indonesia: Wacana Pemusnahan Versus Penguatan. *Jurnal Konstitusi*, *14*(2): 295-314.

daerah serta untuk mewujudkan sistem perwakilan bikameral dalam sistem ketatanegaraan. Namun, apabila diamati peran para wakil daerah ini mempunyai kedudukan yang lemah serta kontras dengan konsep awal pembentukan Dewan Perwakilan Daerah untuk membangun sistem bikameral yang kuat dan efektif. Untuk mewujudkan prinsip tersebut dalam tatanan kekuasaan legislatif negara dalam rangka menghindari kesewenang-wenangan, maka peran Dewan Perwakilan Daerah sebagai representasi daerah diperlukan untuk melakukan persetujuan bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat.

Jangkauan pengaturan amendemen kelima UUD NRI 1945 yang mengatur mengenai penguatan lembaga Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem bikameral yakni dengan meningkatkan kualitas Dewan Perwakilan Daerah dengan cara memberikan kewenangan dalam mengusulkan rancangan undang-undang. Sehingga Dewan Perwakilan Daerah turut serta dalam pembentukan peraturan perundang-undangan bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden, tidak hanya sekadar memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang.

### 2. Judicial Review Satu Atap Oleh Mahkamah Konstitusi

Gagasan pembentukan Mahkamah Konstitusi berasal dari perkembangan pemikiran hukum dan kenegaraan modern pada adab ke-20 yang kemudian diakomodir dalam amendemen ketiga UUD NRI 1945. Secara konstruktif, Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan dinyatakan sebagai pengawal konstitusi, mendorong dan menjamin terlaksananya konstitusi, sebagai interpretator untuk mewujudkan *living contitustion*. Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga penafsir tunggal konstitusi karena dianggap paham akan substansi sehingga diberi kewenangan untuk melaksanakan *judicial review*.

Jangkauan pengaturan ini akan berimplikasi pada penambahan wewenang Mahkamah Konstitusi yang bukan saja melakukan *judicial review* undang-undang terhadap undang-undang dasar namun juga *judicial review* peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Pada amendemen keempat pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang

terhadap undang-undang merupakan wewenang dari Mahkamah Agung. Sedangkan, pada amendemen kelima *judicial review* akan dilakukan satu atap oleh Mahkamah Konstitusi.

### 3. Putusan Perselisihan Hasil Pemilukada

Terkait penyelesaian sengketa Pilkada selama ini masih terdapat perdebatan dan polemik terkait lembaga atau badan yang berhak dan aplikabel untuk memutuskan perselisihan pemilukada. Jangkauan pengaturan ini akan berimplikasi pada pembentukan lembaga peradilan khusus pemilukada yang akan diberikan dan dilaksanakan oleh Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Hal ini didasari adanya penambahan fungsi Bawaslu yang mulanya hanyabertugas untuk menjadi pengawas pelaksanaan pemilu menjadi memilikikewenangan dalam memutus perselisihan hasil pemilukada.

## C. Arah Pengaturan

Arah pengaturan dalam amendemen kelima UUD NRI 1945 meliputi penguatan kewenangan dan peran serta Dewan Perwakilan Daerah dalam perumusan undang-undang sebagai perwujudan *strong bicameral*, *judicial reviewe* atau pengujian undang-undang dilaksanakan satu atap oleh Mahkamah Konstitusi, dan menambahkan kewenangan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) sebagai pengadilan khusus pemilukada untuk memutus perselisihan pemilukada.

### 1. Penguatan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Bikameral

Struktur parlemen Indonesia yang saat ini masih *soft bicameralism*akan membuat kedudukan Dewan Perwakilan Daerah hanya dipandang sebagai pelengkap terhadap Dewan Perwakilan Rakyat dan tidak berjalan sesuai dengan gagasan awal pembentukannya. Meskipun secara teoritis dan yuridis Dewan Perwakilan Daerah mempunyai kedudukan yang setara dengan Dewan Perwakilan Rakyat, namun jika diamati dalama tataran praktis Dewan Perwakilan Daerah hanya memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dalam penyusunan rancangan undang-undang. Sehingga, keberadaan Dewan Perwakilan Daerah lebih tepat disebut sebagai “dewan pertimbangan” Dewan Perawakilan Rakyat

yang kontras secara substantif dalam konstitusi yang menyebutkan kedudukan kedua lembaga legislatif ini sama kuat.

Arah pengaturan amendemen kelima UUD NRI 1945 yang mengatur peranan Dewan Perwakilan Daerah, yaitu peran Dewan Perwakilan Daerah semakin diperkuat. Dewan Perwakilan Daerah diberikan kewenangan untuk mengusulkan rancangan undang-undang. Hal ini guna dipertegasnya sistem bikameral sebagai bentuk perwujudan *strong bicameralism* serta menyeimbangkan kedudukan lembaga legislatif di Indonesia. Keterlibatan Dewan Perwakilan Daerah dalam perumusan undang-undang guna untuk mengakomodasi aspirasi daerah serta memberikan peran yang besar kepada wakil daerahuntuk memperjuangkan kepentingannya secara utuh ditataran nasional. Selain itu, memperkuat kedudukan Dewan Perwakilan Daerah yang mempunyai nilai fundamental dalam konstitusi.

### 2. *Judicial Review* satu atap oleh Mahkamah Konstitusi

*Judicial review* merupakan mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan oleh hakim.[241]Kewenangan untuk melaksanakan *judicial review* adalah kewenangan badan kekuasaan kehakiman yang diberi kewenangan khusus oleh undang-undang dasar untuk menguji tingkat konstitusionalitas suatu peraturan perundang-undangan terhadap peraturan perundang-undangan yang secara hierarkis lebih tinggi.Di Indonesia, pengujian peraturan perundang-undangan dilakukan oleh badan yudikatif yakni Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, keduanya memiliki kesamaan dalam kewenangan yakni mengadili permohonan *judicial review.* Terjadinya dualisme *judicial review,* dapat menimbulkan penafsiran berbeda antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Kontitusi.

Arah pengaturan amendemen kelima UUD NRI 1945 yang mengatur kewenangan Mahkamah Konstitusi, yaitu pelaksanaan pengujian peraturan perundang-undangan satu atap oleh Mahkamah Konstitusi. Pengujian peraturan perundang-undangan cukup diberikan kepada Mahkamah Konstitusi. *Judicial Review*undang-undang terhadap undang-undang dasar maupun pengujian peraturan

241 Achmad, M. (2013). Problematika Pengujian Peraturan Perundang-Undangan (Judicial Review) Pada Mahkamah Agung Dan Mahkamah Konstitusi. *Jurnal Yustisia*, *2*(1):57-63.

perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang dilakukan satu atap. Oleh karena itu, pengujian peraturan perundangan-undangan satu atap oleh Mahkamah Konstitusi akan membuat putusan yang dihasilkan dapat lebih sistematis dan mencegah terjadinya inkonstitusional dalam hierarki perundang-undangan. Selain itu, guna menghindari polemik hukum kewenangan kekuasaan kehakiman dan dualisme *judicial review* oleh Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung serta *judicial review* di Mahkamah Konstitusi akan mempercepat proses pengujian dan meningkatkan kualitas produk hukum di bawah undang-undang dasar.

### 3. Putusan Perselisihan Hasil Pemilukada

Pemilukada merupakan salah satu inovasi politik dalam mengejawantahkan proses pemilihan Kepala Daerah yang demokratis pada tingkat lokal/ daerah. Namun, pemilukada sebagai salah satu perwujudan kedaulatan rakyat di tingkat daerah belum dimaknai secara komprehensif untuk menumbuhkan niali-nilai kejujuran, ketertiban, dan keadilan. Dalam tataran praktis, banyak ditemukan peristiwa yang mencemari citra pemilukada yang pada akhirnya bermuara pada perselisihan hasil pemilukada. Terjadinya perselisihan hasil pemilukada mengakibatkan degradasi partisipasi politik masyarakat terhadap pelaksanaan pemilukada. Dalam praktiknya perselisihan hasil pemilukada yang ditangai oleh Mahkamah Konstitusi dinilai belum efektif. Setelah dikeluarkannya Putusan No. 97/PUU-IX/2013 oleh Mahkamah Konstitusi, terdapat tiga gagasan alternatif badan peradilan khusus pemilukada untuk memutus perselisihan hasil pemilukada. Salah satunya adalah memberikan kewenangan memutus kepada Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu).

Arah pengaturan amendemen kelima UUD NRI 1945 yang mengatur mengenai pembentukan badan peradilan khusus pemilukada untuk memberikan legitimasi dan meningkatkan integritas pemilukada yang tidak hanya ditentukan melalui proses pemungutan suara, tetapi juga proses peradilan perselisihan hasil pemilukada. Perluasan kewenangan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) melalui amendemen kelima UUD NRI 1945 menjadi langkah yang tepat untuk menghadirkan badan peradilan khusus perselisihan hasil pemilukada yang mandiri, transparan, kredibel dan memprioritaskan penegakan

keadilan bagi pihak yang terlibat dalam pemilukada.

## D. Materi Muatan Perubahan

Sesuai dengan arah pengaturan, rancangan amendemen kelima UUD NRI 1945 memuat materi muatan yang didasarkan pada klausul-klausul yang telah diuraikan pada Bab I sampai dengan Bab IV naskah akademik. Uraian ruang lingkup materi muatan meliputi materi yang tidak diubah dan materi yang diubah. Materi yang tidak diubah menguraikan mengenai penjelasan singkat terkait substansi/ muatan pasal-pasal UUD NRI 1945 yang tidak diamendemenkan. Sedangkan, materi yang akan diubah menguraikan mengenai alasan-alasan yang memperkuat argumentasi perubahan baik penambahan maupun penghapusan klausul pada pasal atau ayat dalam naskah rancangan amendemen kelima UUD NRI 1945.

**Tabel 1.1. Materi yang Tidak Diubah**

| Bab | Pasal | Muatan |
|---|---|---|
| **I**<br>**Bentuk dan Kedaulatan** | **1** | Indonesia merupakan Negara Kesatuan yang berbentuk Republik, mengandung pokok pikiran kedaulatan rakyat. Artinya, kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat namun dalam pelaksanaannya dilakukan menurut undang-undang. Negara Indonesia juga berdasar atas hukum (*rechtstaat*) bukan didasarkan atas kekuasaan (*machtsstaat*). Pasal ini fundamental dan tidak dapat dilakukan perubahan karena terkait dengan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). |
| **II**<br>**Majelis Permusyawaratan Rakyat** | **2** | Kehadiran Majelis Permusyawatan rakyat bertujuan agar seluruh rakyat Indonesia, baik dari kesatuan-kesatuan daerah dan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat mempunyai wakil dalam Majelis, sehingga dapat dikatakan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai penjelmaan rakyat. Oleh karena Majelis Permusyawaratan rakyat mempunyai keanggotaan dengan jumlah besar, jadi sedikitnya bersidang sekali dalam lima tahun dan tidak menutup kemungkinan sidang dilakukan lebih dari sekali. |
| | **3** | Sebagai penjelmaan wakil rakyat, Majelis Permusyawaratan Rakyat mempunyai wewenang untuk mengubah dan |

| | | |
|---|---|---|
| | | menetapkan Undang-Undang Dasar dengan memasukkan nilai-nilai yang terkandung di dalam Pancasila sebagai dasar, pedoman dan ideologi negara. Selain itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat juga harus senantiasa memperhatikan segala perubahan yang terjadi dalam masyarakat ketika menentukan haluan-haluan negara di masa mendatang. Majelis Permusyawaratan Rakyat juga berwenang melantik dan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden. |
| **III Kekuasaan Pemerintahan Negara** | **4** | Menetapkan Presiden sebagai kepala pemerintahan (eksekutif) dengan dibantu oleh satu orang Wakil Presiden dalam melakukan kewajibannya. |
| | **5** | Presiden sebagai kepala pemerintahan berhak untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Selain itu, Presiden juga berhak untuk menetapkan peraturan pemerintah (*pouvoir reglementair*). |
| | **6** | Menetapkan syarat-syarat untuk menjadi Calon Presiden dan/atau Calon Wakil Presiden. |
| | **6A** | Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Di mana Calon Presiden dan/atau Calon Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik untuk mengikuti pemilihan |

| | | |
|---|---|---|
| | | umum dan dipilih secara langsung dalam satu pasangan oleh rakyat. |
| | **7** | Memuat lama masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden. Hal ini merupakan salah satu usaha yang dilakukan untuk mencegah terjadinya *executive power* dengan membatasi masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden. |
| | **7A** | Mengatur pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul dari Dewan Perwakilan Rakyat. Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. |
| | **7B** | Memuat mekanisme pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya. Di mana Dewan Perwakilan Rakyat mengusulkan kepada Majelis Permusyawaratn Rakyat, dan Mahkamah Konstitusi bertugas memeriksa, mengadili dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat apakah Presiden dan/atau Wakil Presiden masih memenuhi syarat-syarat sebagai Presiden dan/atau |

| | | |
|---|---|---|
| | | Wakil Presiden. Ketentuan ini dilatarbelakangi dari pelaksanaan prinsip *check and balances* antar lembaga negara dan juga prinsip negara hukum yang dianut oleh Indonesia. |
| | **7C** | Dalam rangka membatasi kekuasaan Presiden dan mencegah terjadinya *executive power* maka diatur bahwa Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat. |
| | **8** | Memuat mekanisme peralihan kewajiban apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya m& apabila Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya maka pelaksanaan tugas Kepresidenan adalah Wakil Presiden (jika Presiden mangkat), Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama (apabila Presiden & Wakil Presiden mangkat). |
| | **9** | Memuat tata cara pengambilan sumpah jabatan Presiden dan Wakil Presiden sebelum memangku jabatannya. Di mana Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama masing-masing dengan sungguh-sungguh sesuai dengan sumpah |

| | | |
|---|---|---|
| | | dan janji Presiden (Wakil Presiden) yang tercantum di dalam Pasal 9 Ayat (1) UUD NRI 1945. |
| | **10** | Kedudukan Presiden sebagai Kepala Negara yang memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara. |
| | **11** | Wewenang Presiden untuk menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. |
| | **12** | Kewenangan Presiden untuk menyatakan keadaan bahaya. Dalam hal menyatakan keadaan bahaya terdapat tiga unsur penting; (1) adanya ancaman yang membahayakan (*dangerous threat*), (2) adanya kebutuhan yang mengharuskan (*reasonable necessity*), (3) adanya keterbatasan waktu yang tersedia (*limited time*), (Imran Juhaefah, 2011). |
| | **13** | Memuat wewenang Presiden sebagai Kepala Negara untuk mengangkat duta dan konsul serta penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. |
| | **14** | Presiden sebagai Kepala negara mempunyai kekuasaan untuk memberikan grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. Sedangkan untuk pemberian amnesti dan |

| | | |
|---|---|---|
| | | abolisi Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. |
| | **15** | Sebagai Kepala Negara Presiden mempunyai wewenang untuk memberikan gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan sesuai dengan apa yang telah diatur dalam undang-undang. |
| | **16** | Memuat pembentukan suatu dewan pertimbangan oleh Presiden yang bertujuan untuk memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden terkait kebijakan-kebijakan yang akan diambil oleh Presiden. |
| **IV Dewan Pertimbangan Agung** | **Dihapus** | |
| **V Kementerian Negara** | **17** | Memuat tentang menteri-menteri negara yang bertugas untuk membantu Presiden dalam melaksanakan kewajibannya. Dalam melaksanakan tugasnya menteri-menteri negara membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Pengangkatan dan pemberhentian menteri negara dilakukan oleh Presiden sedangkan mekanisme pembentukan, pengubahan dan pembubaran kementerian negara diatur lebih lanjut dalam undang-undang. |
| **VI Pemerintah** | **18** | Memuat bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia yang terbagi-bagi menjadi daerah |

| | | |
|---|---|---|
| **Daerah** | | provinsi kemudian daerah provinsi terbagi lagi menjadi bagian-bagian daerah kecil. Artinya, Indonesia merupakan negara *eenheidsstaat* dan tidak terdiri dari negara-negara bagian. Masing-masing pemerintahan daerah mempunyai hak untuk mengatur dan mengurus wilayahnya masing-masing berdasarkan asas otonomi daerah dan tugas pembantuan. Oleh karena itu setiap daerah mempunyai Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di mana anggota-anggotanya dipilih secara langsung melalui pemilihan umum. |
| | **18A** | Mengatur hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah di mana pelaksanaan hubungan wewenang tersebut memperhatikan kekhususan dan keberagaman setiap daerah-daerah di Indonesia. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus dilaksanakan secara adil dan selaras pada setiap daerah di seluruh wilayah Indonesia. Pada pasal ini secara tersirat dinyatakan jika Indonesia menganut konsep desentralisasi asimetris. |
| | **18B** | Sehubungan dengan Pasal 18A UUD NRI 1945 yang memuat hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang memperhatikan kekhususan dan keberagaman setiap daerah, maka Indonesia |

| | | |
|---|---|---|
| | | juga mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah serta masyarakat hukum adat yang bersifat khusus atau istimewa tersebut selama masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. |
| **VII**<br>**Dewan Perwakilan Rakyat** | **19** | Memuat ketentuan mengenai tata cara pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat yakni melalui Pemilihan umum dan untuk susunan Dewan Perwakilan Rakyat diatur lebih lanjut oleh Undang-Undang, serta mengatur tentang minimal sidang yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dalam setahun. |
| | **20** | Memuat ketentuanmengenai adanya kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat dalam membentuk Undang-Undang, serta memuat tentang bagaimana pembahasan dan pengesahan Rancangan Undang-Undang yang dilakukan bersama Presiden. |
| | **20A** | Memuat ketentuan tentang fungsi Dewan Perwakilan Rakyat serta hak Dewan Perwakilan Rakyat selain yang diatur dalam pasal-pasal lain dalam Undang-Undang Dasar. |
| | **21** | Memuat ketentuan tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dalam mengajukan usul Rancangan Undang-Undang. |
| | **22** | Memuat ketentuan tentang hak presiden dalam menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai pengganti Undang-Undang dalam hal |

| | | |
|---|---|---|
| | | ihwal kegentingan,dimana Peraturan Pemerintah tersebut harus mendapatkan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat. Apabila tidak mendapat persetujuan, maka Peraturan Pemerintah tersebut harus dicabut. |
| | **22A** | Memuat tentang ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang. |
| | **22B** | Memuat tentang Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam Undang-Undang. |
| **VIIA Dewan Perwakilan Daerah** | **22C** | Memuat ketentuan bahwasanya anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui Pemilihan umum dan juga mengenai ketentuan Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu, tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat, serta memuat minimal sidang yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Daerah dalam setahun. Untuk susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang. |
| **VIIB Pemilihan Umum** | **22E** | Ketentuan mengenai pemilihan umum untuk memberikan dasar hukum yang kuat bagi pemilihan umum sebagai salah satu wadah kedaulatan rakyat. |
| **VIII** | **23** | Memuat ketentuan mengenai Anggaran |

| | | |
|---|---|---|
| **Hal Keuangan** | | Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) ditetapkan setiap tahun. Dengan kata lain, agar APBN disusun untuk jangka waktu satu tahun, serta Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara ditetapkan dengan undang-undang. Dalam hal Rancangan Undang-UndangAPBN yang diajukan oleh Pemerintah tidak disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, maka Pemerintah menggunakan APBN tahun sebelumnya. |
| | **23A** | Memuat ketentuan mengenai Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan Negaradiatur dengan undang-undang. |
| | **23B** | Memuat ketentuan bahwa macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang. |
| | **23C** | Memuat ketentuan tentang hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang. |
| | **23D** | Memuat ketentuan tentang adanya Bank sentral yang dimiliki Negara. Untuk susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang |
| **VIIIA** | **23E** | Memuat ketentuan tentang adanya satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri, untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara. Hasil pemeriksaan keuangan negara |

| | | |
|---|---|---|
| | | diserahkan kepada DPR, DPD, dan DPRD sesuai dengan kewenangannya dan hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti sesuai dengan Undang-Undang. |
| | **23F** | Memuat ketentuan tentang aturan mengenai pemilihan anggota Badan Pengawas Keuangan dan pemilihan pemimpin Badan Pengawas Keuangan. |
| | **23G** | Memuat ketentuan tentang tempat kedudukan Badan Pengawas Keuangan dan ketentuan mengenai Badan Pemeriksa Keuangan. |
| **IX** | **24** | Memuat ketentuan tentang kekuasaan kehakiman yang dilakukan oleh Mahkamah Agung dan peradilan dibawahnya serta oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang. |
| | **24B** | Memuat ketentuan mengenai lembaga di bidang kekuasaan kehakiman bernama Komisi Yudisial yang merupakan lembaga yang bersifat mandiri, yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Untuk susunan, kedudukan, dan keanggotaan Komisi Yudisial diatur dengan undang-undang. |
| | **25** | Memuat ketentuan tentangSyarat-syarat |

| | | |
|---|---|---|
| | | untuk menjadi dan untuk diberhentikan sebagai hakim ditetapkan dengan undang-undang. |
| **XIA**<br>**Wilayah Negara** | **25A** | Memuat ketentuan tentang Wilayah Negara. |
| **X**<br>**Warga Negara dan Penduduk** | **26** | Mengatur ketentuan mengenai warga negara dan penduduk. |
| | **27** | Mengatur ketentuan mengenai hak dan kewajiban warga negara. |
| | **28** | Mengatur ketentuan lebih lanjut mengenai Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya |
| **XA**<br>**Hak Asasi Manusia** | **28A** | Memuat ketentuan tentang setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya. |
| | **28B** | Memuat ketentuan tentang Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah dan juga mengenai hak tiap anak. |
| | **28C** | Memuat ketentuan tentang hak setiap orang dalam mengembangkan dan memajukan diri. |
| | **28D** | Memuat ketentuan mengenai hak setiap orang pengakuan, jaminan,perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum. Serta berhak memproleh status kewarganegaraan dan kesempatan yang sama dalam pemerintahan. |
| | **28E** | Memuat ketentuan mengenai hak setiap |

| | | |
|---|---|---|
| | | orang memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali dan Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat |
| | **28F** | Memuat ketentuan mengenai hak setiap orang dalam berkomunikasi, memperoleh informasi,dan sebagainya. |
| | **28G** | Memuat ketentuan mengenai hak setiap orang memperoleh perlindungan diri. |
| | **28H** | Memuat ketentuan tentang hak setiap orang untuk hidup sejahtera lahir batin, lingkungan hidup yang baik, memperoleh layanan kesehatan serta berhak mendapat kemudahan guna memproleh kesempatan dan manfaat yang sama dan juga berhak atas jaminan sosial dan mempunyai hak milik pribadi |
| | **28I** | Memuat ketentuan tentang beberapa hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun, termasuk di dalamnya hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut. |
| | **28J** | Memuat ketentuan tentang pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dan untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang |

| | | |
|---|---|---|
| | | lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis. |
| **XI**<br>**Agama** | **29** | Memuat ketentuan mengenai Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa dan Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk dalam beragama. Dimulai dari kebebasan untuk memeluk agama sesuai dengan keyakinan masing-masing tanpa adanya paksaan, kebebasan menjalankan ibadah tanpa adanya gangguan dari luar, hingga kebebasan untuk mempercayai adanya Tuhan yang telah menciptkan alam semesta. |
| **XII**<br>**Pertahanan dan Keamanan Negara** | **30** | Memuat ketentuan mengenai hak dan kewajiban warga negara ikut serta dalam pertahanan dan keamanan negara serta pembagian tugas dua alat negara yang bergerak di bidang pertahanan dan keamanan negara, yakni TNI sebagai alat negara di bidang pertahanan dan Kepolisian sebagai alat negara di bidang keamanan. Pelaksanaan usaha pertahanan dan keamanan rakyat dilakukan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta oleh TNI, baik itu dari Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara. |
| **XIII**<br>**Pendidikan dan Kebudayaan** | **31** | Mengamanatkan pendidikan harus diupayakan dan diselenggarakan oleh pemerintah dengan tidak membatasi atensi |

| | | |
|---|---|---|
| | | hanya pada pengajaran, melainkan juga memperhatikan unsur-unsur pendidikan yang bertautan dengan perkembangan perilaku manusia yang merupakan manifestasi bangsa Indonesia, bangsa yang bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, memiliki budi pekerti dan memegang teguh cita-cita bangsa yang luhur. |
| | **32** | Memuat peran penting kebudayaan dalam perwujudan identitas bangsa Indonesia serta menekankan nilai Bhinneka Tunggal Ika yakni persatuan akan beriringan dengan kemajemukan. |
| **XIV Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial** | **33** | Memuat rumusan yang menjabarkan prinsip tentang perekonomian negara yang akan diwujudkan dan terdiri atas konsep-konsep seperti penguasaan negara, cabang-cabang produksi yang penting bagi hajat hidup oaring banyak, bumi, air dan kekayaan alam yang dikuasai oleh negara untuk kemakmuran rakyat yang merupakan konsekuensi secara konseptual bahwa Indonesia menganut paham negara kesejahteraan (*walfare state*).[242] |
| | **34** | Memuat mengenai jaminan konstitusional yang memberikan tanggung jawab kepada negara di bidang kesejahteraan sosial serta meningkatkan sistem pelayanan publik |

242 Magnar, K., Junaenah, I., & Taufik, G. A. (2010). Tafsir MK Atas Pasal 33 UUD 1945: (Studi Atas Putusan MK Mengenai Judicial Review UU No. 7/2004, UU No. 22/2001, dan UU No. 20/2002). Jurnal Konstitusi, 7(1): 111–180.

| | | |
|---|---|---|
| | | sehingga rakyat dapat hidup sesuai harkat dan martabat kemanusiaan. |
| **XV Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan** | **35** | Memuat mengenai bendera negara. |
| | **36** | Memuat mengenai bahasa persatuan. |
| | **36A** | Memuat mengenai lambang negara dan semboyan negara. |
| | **36B** | Memuat mengenai lagu kebangsaan. |
| | **36C** | Memuat mengenai aturan lebih lanjut terakit atribut kenegaraan. |
| **XVI Perubahan Undang-Undang Dasar** | **37** | Memuat mengenai prosedur perubahan konstitusi Negara Republik Indonesia. |
| **Aturan Peralihan** | **I** | Mengatur ketentuan mengenai peraturan perundang-undangan tetap berlaku selama belum diterbitkan yang baru untuk mencegah kekosongan atau ketidakpastian hukum. |
| | **II** | Mengatur ketentuan mengenai negara melalui lembaga negara yang ada tetap berfungsi untuk menjalankan kegiatan negara dan pemerintahan selama belum diadakan lembaga negara yang baru. |
| | **III** | Memuat ketentuan bahwa sebelum terbentuknya Mahkamah Konstitusi, fungsinya dahulu dijalankan oleh Mahkamah Agung dan menegaskan mengenai mekanisme *check and balances*. |
| **Aturan Tambahan** | **I** | Memuat rumusan terkait perubahan kedudukan dan wewenang MPR yang mengadakan peninjauan terhadap materi dan |

| | | |
|---|---|---|
| | | status hukum MPRS dan ketetapan MPR. |
| | **II** | Menegaskan status Penjelasan UUD NRI 1945 yang tidak lagi menjadi bagian dari naskah UUD NRI 1945 serta mengubah sistematika UUD NRI 1945 yang kini terdiri menjadi dua bagian yaitu Pembukaan dan pasal-pasal. |

**Tabel 1.2. Materi yang Diubah**

| Bab | Pasal | Alasan Perubahan |
|---|---|---|
| **VI Pemerintah Daerah** | **18** | Perselisihan hasil pemilukada pada dasarnya merupakan kasus pelanggaran administrasi atau ketidakpuasan terhadap hasil penyelenggaraan pemilukada. Sebelum ditangani oleh Mahkamah Konstitusi, perselisihan hasil pemilukada melalui proses hukum di Mahkamah Agung. Kemudian lahirnya Undang-Undang No. 12 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, membawa angin segar karena dimasukkannya pilkada ke dalam rezim pemilu sehingga, memungkinkan Mahkamah Konstitusi untuk memutus perselisihan hasil pemilukada sebagaimana kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Pasal 24C Ayat (1) UUD NRI 1945. Kemudian melalui Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, secara resmi perselisihan hasil pemilukada telah dialihkan dari Mahkamah Agung ke |

| | | |
|---|---|---|
| | | Mahkamah Konstitusi. Dalam praktiknya, perselisihan hasil pemilukada yang ditangani oleh Mahkamah Konstitusi dinilai belum efektif dan mengalami kemunduran. Puncaknya pada tahun 2013 Mahkamah Konstitusi mengeluarkan Putusan No. 97/PUU-XI/2013, yang pada pokoknya menyatakan jika Mahkamah Konstitusi tidak lagi berwenang untuk memutus perselisihan hasil pemilukada, tetapi selama masih belum terbentuk badan peradilan khusus, kewenangan tersebut masih ditangani oleh Mahkamah Konstitusi. Setelah itu banyak gagasan bermunculan terkait format peradilan khusus pemilukada. Salah satunya adalah menjadikan Bawaslu sebagai peradilan khusus perselisihan pemilukada. Kewenangan Bawaslu untuk melakukan pemeriksaan dan memutus perkara administrasi diperkuat dengan ketentuan dalam Pasal 95 Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum yang menyatakan bahwa Bawaslu berwenang untuk memeriksa, mengkaji dan memutus pelanggaran, administrasi pemilu. Pasal yang sama juga memberikan kewenangan kepada Bawaslu untuk memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran politik uang yang sebenarnya adalah tindak pidana pemilu. Bahkan, Bawaslu diberikan kewenangan |

| | | |
|---|---|---|
| | | untuk memeriksa, memediasi, mengadjudikasi dan memutus penyelesaian sengketa proses pemilu. Oleh karena itu, memperluas kewenangan Bawaslu melalui amendemen kelima UUD NRI 1945 menjadi langkah tepat untuk menghadirkan peradilan khusus perselisihan hasil pemilukada yang mandiri, transparan, kredibel dan berorientasi pada penegakan keadilan substantif bagi setiap pihak yang terlibat dalam pemilukada (*electoral justice*). |
| **VIIA Dewan Perwakilan Daerah** | **22D Ayat (2)** | Dewan Perwakilan Daerah dibentuk untuk meningkatkan peran serta daerah-daerah yang berada di Indonesia dalam pengelolaan Negara, khususnya pembentukan Undang-Undang dan pengawasan sekaligus sebagai bagian dari gagasan membentuk dua kamar (bikameral).[243] Sistem bikameral di parlemen Indonesia diharapkan mampu mencapai tujuan penting untuk memperkuat aspirasi daerah dan menciptakan keseimbangan di badan legislatif. Dewan Perwakilan Daerah dalam menjalankan kewenangan legislasi, hanya dapat mengajukan pendapat dan ikut membahas, sedangkan kewenangan untuk mengesahkan akhirnya hanya dilimpahkan kepada DPR. Hal ini menunjukkan bahwa DPD tidak memperoleh fungsi legislasi yang |

243 Suhendra, A., & Ferza, R. (2015). Penguatan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam Bingkai Bikameralisme. DIMENSI: Journal of Sociology, 8(2): 1-16

| | | |
|---|---|---|
| | | tidak utuh. Inferioritas DPD dalam proses legislasi telah sejak lama menjadi sorotan, bahkan sejak awal-awal keberadaan Dewan Perwakilan Daerah sendiri.[244] Menyebut lemah dan tidak imbangnya posisi Dewan Perwakilan Daerah dibandingkan Dewan Perwakilan Rakyat dalam proses legislasi tersebut, M. Fajrul Falakh menggolongkannya ke dalam *asymetric bicameralism*. Menurut Giovanni Sartori, *asymetric bicameralism* atau *weak bicameralism* atau *soft bicameralism* menunjuk pada kondisi apabila kekuatan salah satu kamar jauh lebih dominan atas kamar lainnya.[245]Dewan Perwakilan Daerah perlu diperkuatkarena nafas pembentukannya memiliki nilai fundamental dalam kegiatan bernegara.Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah yang saat ini diparadigmakan sebagai lembaga legislatif memiliki tujuan yang sangat penting. |
| **IX**<br>**Kekuasaan Kehakiman** | **24A Ayat (1)**<br>**24C Ayat (1)** | Indonesia menganut sistem dualisme konstitusi yang mana pengujian peraturan perundang-undangan dilakukan oleh badan yudikatif yakni Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Keduanya memiliki kesamaan dalam kewenangan yakni |

244 Siagian, A. H. (2020). Penguatan Kewenangan DPD Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012. DE LEGA LATA: Jurnal Ilmu Hukum, 5(2): 124-133.

245 Ibid.

| | | |
|---|---|---|
| | | mengadili permohonan *judicial review*. Menurut Prof Jimly Asshidiqie, pembagian tugas pada judicial review atas peraturan perundang-undang antara MK dan MA bukan suatu yang ideal, karena dapat menimbulkan perdebatan atas putusan yang saling bertentangan antara Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung.[246]Dengan pengujian perundang-undangan satu atap di Mahkamah Konstitusi, maka masing-masing Mahkamah dapat memfokuskan perhatian pada masalah yang berbeda. Mahkamah Konstitusi merupakan *court of law* dan Mahkamah Agung merupakan *court of justice*, karena *judicial review* termasuk ke dalam ranah *court of law* bukan *court of justice*. |

246 Helmi, M. I. (2019). Penyelesaian Satu Atap Perkara Judicial Review di Mahkamah Konstitusi. Jurnal Salam, 6(1): 97-112.

# BAB V
# PENUTUP

## A. Kesimpulan

1. Urgensi amendemen kelima UUD NRI 1945 adalah untuk menentukan arah konstitusi menjadi lebih baik, tidak cukup jika hanya melalui proses yang demokratis dengan menggali akar kesejahteraan sosial, ekonomi, budaya dan politik suatu bangsa, melainkan juga harus mampu memberikan ruang transformatif yang cukup guna membangun karakter konstitusionalisme. Evaluasi menyeluruh terhadap UUD NRI 1945 tersebut merupakan jawaban serta respon terhadap polemik hukum Pemberhentian Presiden dan/atau wakil presiden, penguatan sistem desentralisasi asimetris, Penguatan lembaga dewan perwakilan daerah dalam sistem bikameral serta *Judicial review* satu atap oleh Mahkamah Konstitusi. Dari evaluasi menyeluruh tersebut diharapkan akan terwujud stabiltas hukum dan politik nasional serta penyelenggaraan negara yang optimal.

2. Jangkauan dalam amendemen kelima UUD NRI 1945 meliputi para anggota dewan yang mewakili daerahnya untuk merealisasikan penguatan lembaga Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem bikameral, *judicial review* satu atap yang dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi, dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) sebagai peradilan khusus pemilukada berwenang memutus perselisihan hasil pemilukada.

3. Arah pengaturan dalam amendemen kelima UUD NRI 1945 meliputi penguatan kewenangan dan peran serta Dewan Perwakilan Daerah dalam perumusan undang-undang sebagai perwujudan *strong bicameral*, *judicial reviewe* atau pengujian undang-undang dilaksanakan satu atap oleh Mahkamah Konstitusi, dan menambahkan kewenangan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) sebagai pengadilan khusus pemilukada untuk memutus perselisihan pemilukada.

4. Uraian ruang lingkup materi muatan meliputi materi yang

tidak diubah dan materi yang diubah. Materi yang tidak diubah menguraikan mengenai penjelasan singkat terkait substansi pasal-pasal UUD NRI 1945 yang tidak diamendemenkan. Sedangkan, materi yang akan diubah menguraikan mengenai alasan-alasan yang memperkuat argumentasi perubahan baik penambahan maupun penghapusan klausul pada pasal atau ayat dalam naskah rancangan amendemen kelima UUD NRI 1945.

## B. Saran

Adapun saran dalam naskah akademik ini adalah sebagai berikut:

1. Sebaiknya dalam suatu naskah akademik dilakukan pemilihan substansi yang lebih berpusat pada perumusan rancangan amendemen UUD NRI 1945 yang berkaitan dengan rekonstruksi klausul yang masih memiliki kelemahan baik dalam tataran teoritis maupun praktis.
2. Sebaiknya dalam perumusan rancangan amendemen UUD NRI 1945 dibutuhkan skala prioritas yang akan diberlakukan dan diatur lebih lanjut.
3. Sebaiknya dalam perumusan rancangan amendemen UUD NRI 1945 dilaksanakan *focus group discussion* oleh akademisi dan aktivis dibidang hukum tata negara dan tokoh masyarakat.
4. Sebaiknya sebelum dilaksanakannya amendemen kelima UUD NRI 1945 dilakukan sosialisasi terlebih dahulu oleh pemerintah kepada masyarakat.

# DAFTAR PUSTAKA

## Buku


Achmad, A. (2015). *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence)*. Jakarta: Prenadamedia Group.

Assiddiqie, J. (2006). *Konstitusi & Konstitusionalisme*. Jakarta: Konstitusi Press.

Asshiddiqie, J. (2007). *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer.

Aswanto. (2012). *Hukum dan Kekuasaan, Relasi Hukum, Politik dan Pemilu*. Yogyakarta: Rangkang Education.

Atmaja, G. M. W., dkk. (2017). *Perancangan Peraturan Perundang-Undangan: Teknik Penyusunan Naskah Akademik dan Teknik Penyusunan Peraturan Perundang- Undangan.* Bali: Fakultas Hukum Universitas Udayana.

Bo'a, F. Y. (2018). *UUD 1945 MPR dan Keniscayaan Amandemen (Terkait Kewenangan Konstitutif MPR dan Kebutuhan Amandemen Kelima UUD 1945)*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

C.S.T.Kansil., Christine S.T.Kansil. (1990).*Hukum Tata Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta.

Donald A. Rumokoy. (2011). *Praktik Konvensi Ketatanegaraan di Indonesia*. Jakarta: Media Prima Aksara.

Exfanda. D. V. (2008)**.** *Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Surakarta: Universitas Muhammadiyah.

Indra, M. (2011). *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Refika Aditama.

Irwansyah. (2020). *Refleksi Hukum Indonesia*. Yogyakarta: Mirra Buana Media.

Jurdi, F. (2019). *Hukum Tata Negara Indonesia.* Prenada Media Group: Jakarta.

K.C.Wheare. (1996). *Konstitusi Modern*, Bandung: Nusa Media.

Kharlie, A. T. (2020). Perubahan Sistem Ketatanegaraan Pasca Amandemen dan Implikasinya Pada Konvensi Ketatanegaraan Tentang Laporan Kinerja Lembaga-Lembaga Negara. Gaung Persada: Tangerang Selatan.

Kusnardi, M., & Ibrahim, H. (1983). *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Indonesia.

Mahfud MD, M. (2009). Politik Hukum di Indonesia. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

Nonet, P., & Selznick, P. (2008). *Law and Societ in Transition: Toward Responsive Law*, (Diterjemahkan dalam, "Hukum Responsif") Bandung: Nusa Media.

Ranadireksa, H. (2007). *Arsitektur Konstitusi Demokratik: Mengapa Ada Negara yang Gagal Melaksanakan Demokrasi: Visi Bernegara.* Jawa Timur: Fokus Media.

Saleh, M. (2019). *Anomali Kedaulatan Rakyat dalam UUD 1945 Pasca Amendemen.* Yayasan Rumah Peneleh: Surabaya.

Satia, A. B., Rimayani, C. N., & Nuraini, H. (2019). Sejarah Ketatanegaraan Pasca Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 Sampai 5 Juli 1959 di Indonesia. *Mimbar Yustitia, 3*(1).

Simamora, J. (2015). Mengkaji Substansi Uud Nri Tahun 1945 dalam Hakikatnya sebagai Hukum Dasar Tertulis.*JurnalLegislasi Indonesia*, *12*(3).

Subekti, V. S. (2008). *Menyusun Transisi Konstitusi.* Depok, Jawa Barat: Raja Grafindo Persada.

Syahuri, T. (2004). Hukum Konstitusi, Bogor: Ghalia Indonesia.

Syahuri, T. (2011). *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*. Jakarta: Kencana Prenadamedia Group.

Thalib, A. R. (2006). *Wewenang Mahkamah Konstitusi & Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan RI*. Citra Aditya Bakti: Bandung.

Tutik, T. T. (2010). *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Kencana.

**Jurnal**

Arbani, T. S. (2016). Eksistensi Konvensi sebagai Sumber dan Praktek Ketatanegaraan di Indonesia. *Supremasi Hukum: Jurnal Kajian Ilmu Hukum*, *5*(1).

Affan, I. (2018). Menanti Peradilan Khusus Pilkada. *Jurnal Hukum Samudra Keadilan*, *13*(2).

Afifah, T. (2018). Identitas Nasional Di Tinjau dari Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009. *Ajudikasi: Jurnal Ilmu Hukum*, *2*(2).

Ahmad & Nggilu, N. M. (2019). Denyut Nadi Amandemen Kelima UUD 1945 melalui Pelibatan Mahkamah Konstitusi sebagai Prinsip the Guardian of the Constitution. *Jurnal Konstitusi, 16*(4).

Al-Azhar, H. F. (2019). Rekonstruksi Konseptual Peradilan sebagai Revitalisasi Kekuasaan Kehakiman dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *Volksgeist: Jurnal Ilmu Hukum dan Konstitusi*, *2*(1).

Albab, A. U. (2018). Problem Kewenangan Mahkamah Konstitusi Memutus Perselisihan Hasil Pilkada. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, *48*(3).

Amarini, I. (2018). Evaluasi Aktualisasi Pancasila Melalui Harmonisasi Hukum. *Jurnal Kosmik Hukum*, *17*(2).

Ayuni, Q. (2018). Gagasan Pengadilan Khusus untuk Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, *48*(1).

Al-Fatih, S. (2018). Model Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Satu Atap melalui Mahkamah Konstitusi. *Jurnal Legality*, *25*(2).

Arifin, M. Z. (2019). Suatu Pandangan Tentang Eksistensi dan Penguatan Dewan Perwakilan Daerah. *Jurnal Thengkyang*, *1*(1).

Ariyani, N. (2017). Perbandingan Konstitusi Negara Indonesia dengan Negara Swiss Berdasarkan Prosedur Perubahan Konstitusi, Bentuk, Pemerintahan, Bentuk Negara Serta Sistem Pemerintahan. *Jurnal Kosmik Hukum, 17*(2).

Asatawa, I. P. A. (2017). *Pancasila Sebagai Ideologi dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa, dan Bernegara*.

Aulia, E. (2018). Studi Komparatif Mekanisme Pertanggungjawaban Presiden Republik Indonesia Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD 1945. *Ius Civile: Refleksi Penegakan Hukum dan Keadilan*, *2*(1).

Aziz, A. S. (2019). Pancasila Sebagai Cita Luhur Pembangunan Hukum Nasional. *Jurnal Qistie, 12*(2).

Barus, S. I. (2017). Proses Perubahan Mendasar Konstitusi Indonesia Pra dan Pasca Amandemen. *University Of Bengkulu Law Journal*, *2*(1).

Basuki, U. (2015). Amandemen Kelima Undang-Undang Dasar 1945 sebagai Amanat Reformasi dan Demokrasi. *Jurnal Panggung Hukum*, *1*(1).

Basuki, U. (2019). Dasar Negara dan Hukum Dasar: Suatu Telaahan Yuridis atas Relasi Pancasila dan UUD 1945. *Supremasi Hukum: Jurnal Kajian Ilmu Hukum*, *8*(1).

Bisariyadi, B., Triningsih, A., & Rahmawaty, M. (2016). Komparasi Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu di Beberapa Negara Penganut Paham Demokrasi Konstitusional. *Jurnal Konstitusi*, *9*(3).

Bo'a, F. Y. (2018). Pancasila sebagai Sumber Hukum dalam Sistem Hukum Nasional. *Jurnal Konstitusi*, *15*(1).

Bo'a, F. Y. (2020). Peranan Mahkamah Konstitusi dalam Menjaga Tegaknya Cita Hukum (Rechts Idee) Pancasila dalam Bernegara. *Jurnal Arena Hukum*, *13*(1).

Budimansyah. (2018). Tinjauan Terhadap Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Memutus Sengketa Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada). *Jurnal Hukum Media Bhakti, 2* (2).

Busthami, D. (2018). Kekuasaan Kehakiman dalam Perspektif Negara

Hukum Di Indonesia. *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, *46*(4).

Chandra, M. J. A. (2017). Singkronisasi Norma Hukum Melalui Judicial Review di Mahkamah Konstitusi. *Surya Keadilan*, *1*(1).

Darusman, Y. M. (2017). Kajian Yuridis Urgensi Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal Adil*, *4*(2).

Djauhari, (2014) Pergeseran Pemikiran Negara Kesejahteraan Pasca Amandemen UUD 1945, *Jurnal Pembaharuan Hukum*, *1*(3).

Esfandari, F., Oktavia, A., & Astri, I. L. (2019). Pembentukan Badan Peradilan Khusus dalam Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum Kepala Daerah. *Ahkam: Jurnal Hukum Islam*, *7*(1).

Fadjar, O. R. (2020). Tinjauan Yuridis tentang Efektivitas Judicial Review oleh Mahkamah Konstitusi Dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi. *Journal Presumption of Law*, *2*(1).

Faridhi, A. (2017). Penguji Peraturan Perundang-undangan Tunggal Keniscayaan. *Jurnal Mercatoria*, *10*(2).

Faqih, M. (2016). Konstruksi Keyakinan Hakim Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Perselisihan Pemilukada. *Jurnal Konstitusi*, *10*(1).

Fauzi, I. D. (2018). Desain Badan Peradilan Khusus Pemilihan Kepala Daerah dalam Rangka Menghadapi Pemilihan Kepala Daerah Serentak Nasional 2024, *Jurnal Adhyasta Pemilu, 4*(1).

Febriansyah, F. I. (2016). Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia. *Jurnal Perspektif: Kajian Masalah Hukum dan Pembangunan*, *21*(3).

Hady, N. (2016). Peran DPD dan Gagasan Amandemen UUD 1945. *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, *25*(1).

Hajiji, M. (2013). Relasi Hukum dan Politik dalam Sistem Hukum Indonesia. *Jurnal Rechtsvinding, 2*(3).

Hamzani, A. I. (2014). Menggagas Indonesia sebagai Negara Hukum yang

Membahagiakan Rakyatnya. *Jurnal Yustisia*, *3*(3).

Halili, H., Hartini, S., & Arpannudin, I. (2018). Kinerja Mahkamah Konstitusi dalam Mewujudkan Electoral Justice Pada Pilkada Serentak Tahun 2017. *Jurnal Civics: Media Kajian Kewarganegaraan*, *15*(2).

Harijanti, S. D. (2016). Kelemahan Fundamental UUD 1945: Pra dan Pasca Amandemen. *Jurnal Unisia*, (49).

Hasan, H. (2017). Konfigurasi UUD 1945 dan Amendemen UUD 1945. *Jurnal Madani Legal Review*, *1*(1).

Hasim, H. (2017). Gagasan Muatan Materi dalam Perubahan UUD 1945. *Jurnal Al-'Adl*, *10*(2).

Helmi. (2014). Supremasi Hukum dalam Proses dan Mekanisme Impeachment Menurut UUD Tahun 1945. *Inovatif: Jurnal Ilmu Hukum, 7*(3).

Helmi, M. I. (2019). Penyelesaian Satu Atap Perkara Judicial Review Di Mahkamah Konstitusi. *Salam: Jurnal Sosial Dan Budaya Syar-I*, *6*(1).

Herlina, N. (2018). Cita Hukum Pancasila Dapat Berkembang dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945. *Lex Librum: Jurnal Ilmu Hukum*, *4*(2).

Hidayat, A. (2016, November). Revitalisasi Ideologi Pancasila dalam Aras Global Perspektif Negara Hukum: Sebuah Pandangan Indonesia Terkini. In *Seminar Nasional Hukum Universitas Negeri Semarang 2* (1).

Hutagaol, N. M. (2016). Analisis dan Perbandingan Antara UUD 1945, Konstitusi RIS, UUD 1950 dan UUD 1945 Amendemen. Substansi, Komparasi dan Perubahan yang Penting. *Jurnal Dimensi, 5*(1).

Ishak, N. (2016). Politik Hukum Pengaturan Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945. *Jurnal Supremasi Hukum 5*(2).

Ismail, M. (2018). Pasang Surut Kekuasaan Presiden Republik Indonesia

Berdasarkan UUD 1945 Sebelum dan Sesudah Amendemen. *Ganec Swara, 12*(2).

Jadidah, F. (2020). Perubahan Konstitusi Dalam Transisi Orde Baru Menuju Reformasi di Indonesia. *Jurnal Ilmiah Mandala Education*, *6*(1).

Jaini, B. (2012), Kewenangan DPD dalam Sistem Ketatanegaraan RI Menurut UUD 1945. *Jurnal Media Bina Ilmiah*. *6*(6).

Jeffry Alexander Ch. Likadja. (2015). Memaknai 'Hukum Negara (Law Thorugt State)" dalam Bingkai "Negara Hukum (Rechtstaat)". *Jurnal Hasanuddin Law Review*, *1*(1).

Jumadi, J. (2016). Memahami Konsep Konstitualisme Indonesia. *Jurisprudentie: Jurnal Jurusan Ilmu Hukum Fakultas Syariah dan Hukum*, *3*(2).

Junaedi, J. (2019). Pancasila Sebagai Sistem Filsafat dalam Penerapan Konsep Negara Hukum Indonesia. *Jurnal Ilmiah Indonesia*, *3*(12).

Junaedi, J. (2019). Tinjauan Filosofis tentang Keadilan Sosial dalam Sistem Hukum Nasional. *Syntax Literate; Jurnal Ilmiah Indonesia*, *4*(1).

Junaidi, V. (2016). Pelanggaran Sistematis, Terstruktur dan Masif: Suatu Sebab Pembatalan Kehendak Rakyat dalam Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2010. *Jurnal Konstitusi*, *7*(5).

Konradus, D. (2017). Politik Hukum Berdasarkan Konstitusi. *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, *45*(3).

Kosasih, A. (2018). Menakar Pemilihan Umum Kepala Daerah Secara Demokratis. *Al Imarah: Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam*, *2*(1).

Kurniawan, J. P. (2017). Tinjauan Yuridis Terhadap Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum Kepala Daerah. *Jurnal Lex Et Societas*, *5*(7).

Lailam, T., & Anggia, P. (2020). Pengenyampingan Keadilan Substantif dalam Penerapan Ambang Batas Sengketa Hasil Pilkada di Mahkamah Konstitusi. Jurnal Legislasi Indonesia, 17(2).

Lestari, E. P., & Risnain, M. (2020). Evaluasi Norma Kedaulatan Rakyat

dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya dalam Kerangka Negara Hukum Demokratis. *Indonesian Journal of Law and Policy Studies*, *1*(1).

Mahrus Ali. (2016). "Mahkamah Konstitusi dan Penafsiran Hukum yang Progresif." *Jurnal Konstitusi. 7*(1).

Manan, H. A. (2018). *Dinamika Politik Hukum di Indonesia*. Kencana: Jakarta.

Mulyono, G. P., & Fatoni, R. (2020). Demokrasi Sebagai Wujud Nilai-nilai Sila Keempat Pancasila dalam Pemilihan Umum Daerah di Indonesia. *Jurnal Citizenship Jurnal Pancasila dan Kewarganegaraan*, *7*(2).

Muntoha, M. Teori Amandemen dan Proses Amandemen di Indonesia. *Jurnal Unisia*, *26*(49).

Nasrullah, N., & Lailam, T. (2017). Dinamika dan Problematika Politik Hukum Lembaga Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia. *Jurnal Media Hukum*, *24*(1).

Nazriyah, R. (2016). Penyelesaian Sengketa Pilkada Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013. *Jurnal Konstitusi*, *12*(3).

Nggilu, A. dan N. M. (2019). Denyut Nadi Amandemen Kelima UUD 1945 melalui Pelibatan Mahkamah Konstitusi sebagai Prinsip the Guardian of the Constitution. *Jurnal Konstitusi*, *16*(4): 785–808.

Nizam, A. R., Pradika, R. F. Z., & Noris, A. (2019). Penguatan Badan Pengawas Pemilihan Umum Sebagai Badan Peradilan Khusus Pemilihan Umum. *E-Jurnal Spirit Pro Patria*, *5*(2).

Noviawati, E. (2018). Landasan Konstitusional Pembentukan Perundang-Undangan. *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi, 6*(1).

Nugraha, H. S. (2018). Gagasan Amandemen Ulang Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. *Jurnal Lex Renaissance, 1*(3).

Nugraha, J. T. (2016). Kajian Normatif Mengenai Hubungan Antar

Lembaga Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945: Sebelum dan Sesudah Amandemen. *Jurnal Hukum Dan Masyarakat Madani*, *6*(1).

Nugroho, W. (2016). Politik Hukum Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi atas Pelaksanaan Pemilu dan Pemilukada di Indonesia. Jurnal Konstitusi, 13(3).

Nurhalimah, S. (2018). Partisipasi Publik dalam Amandemen UUD. *Jurnal ADALAH*, *1*(3).

Nurhalimah, S. (2017). Pembentukan Badan Peradilan Khusus Pilkada. *Jurnal Adalah: Buletin Hukum & Keadilan*, *1*(5).

Marwan Masa. (2012). Menggagas Perubahan Kelima Undang-Undang Dasar 1945. *Jurnal Hukum PRIORIS*, 3(1).

Muslih, M. (2017). Negara Hukum Indonesia Dalam Perspektif Teori Hukum Gustav Radbruch (Tiga Nilai Dasar Hukum). *Legalitas: Jurnal Hukum*, *4*(1).

Sa'adah, N. Tanggung Jawab Pribadi Direksi Terhadap Utang Perseroan (Analisis Putusan Mahkamah Agung No: 1914 K/Pdt/2009). *Jurnal Surya Kencana Satu: Dinamika Masalah Hukum dan Keadilan*, 6(2).

Safwandy, A. M., Jalil, H., & Rasyid, M. N. (2019). Pergeseran Rezim Sistem Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia. *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, *21*(3).

Salim, H., & Memi, C. (2019). Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Mengadili Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah (Suatu Kajian Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/ PUU-XI/2013 Jo. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/ PUU- II/2004). *Jurnal Hukum Adigama*, *1*(2).

Saputra, M. R. Y. (2020). Rekonseptualisasi Wewenang Ajudikasi Sebagai Bentuk Penyelesaian Sengketa Proses Pemilukada oleh Bawaslu. *Jurnal Legislatif*, *2*(2).

Sarbaini, S. (2020). Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung dan Demokratis Sebagai Bentuk Perwujudan Hak Asasi

Politik Masyarakat di Indonesia. *Legalitas: Jurnal Hukum*, *12*(1).

Satriawan, M. I., & Mukhlis, M. (2018). Memurnikan Mahkamah Konstitusi. *Jurnal SASI*, *24*(1).

Sukriono, D. (2016). Membangun Kesadaran Berkonstitusi Terhadap Hak-Hak Konstitusional Warga Negara (*Develop a Constitution Awareness To Citizen Constitutional Rights As an Effort To Enforce Constitution Law*). *Jurnal Legislasi Indonesia*, *13*(3).

Pardi, I. W. (2019). Kembali Kepada Undang-Undang Dasar 1945: Diskursus Pembukaan UUD 1945 dalam Perspektif Sejarah. *Historia: Jurnal Pendidik dan Peneliti Sejarah*, *2*(2).

Pieter E. Latumeten. (2017). Reposisi Pemberian Kuasa dalam Konsep "Volmacht dan Lastgeving" Berdasarkan Cita Hukum Pancasila. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*. *47*(1).

Pirmansyah, M. (2014). Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Bikameral di Indonesia. *Jurnal Cita Hukum*, *2*(1).

Prasetyoningsih, N. (2020). Amandemen Ke-5: Menuju Konstitusi Baru di Indonesia. *Jurnal Ilmiah Hukum dan Dinamika Masyarakat*, *17*(2).

Prayitno, C. (2019). Pembatasan Perubahan Bentuk Negara Kesatuan dalam Undang-Undang Dasar 1945 dalam Perspektif Constitution Making. *Jurnal Konstitusi*, *15*(4).

Ratnaningsih, E. (2018). Perubahan Paradigma Pembangunan Hukum Nasional Pasca Amandemen Konstitusi. *Jurnal Palar: Pakuan Law Review*, *6*(1).

Rawinarno, T. (2018). Harmonisasi Kekuasaan Legislasi dan Yudikatif dalam Amandemen Lanjutan UUD NRI 1945. *Jurnal Ilmiah Niagara,* 10 (1).

Rohi, S. L. (2013). Implikasi Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 Terhadap Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. *JurnalPolitika, 4*(1).

Romli, L. (2016). Format baru Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Amandemen UUD 1945. *Jurnal Politica Dinamika Masalah Politik*

*Dalam Negeri dan Hubungan Internasional*, *3*(2).

Rosadi, O. (2018). Ide Bernegara dalam Konstitusi Indonesia: Rekonstruksi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pascaamandemen. *Pagaruyuang Law Journal*, *1*(2).

Rumesten, I. (2016). Dilema dan Akibat Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Mengenai Kewenangan Memutus Sengketa Pilkada. *Jurnal Konstitusi*, *11*(4).

Rumiartha, I. N. P. B. (2016). Konstitusi Pada Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal Aktual Justice*, *1*(1).

Ruliah. (2018). Penataan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam Sistem dalam Ketatanegaraan di Indonesia. *Journal Halu Oleo Law Review*, *2*(1).

Ridlwan, Z. (2016). Cita Demokrasi Indonesia dalam Politik Hukum Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Terhadap Pemerintah. *Jurnal Konstitusi*, *12*(2).

Sa'adah, N. (2019). Mahkamah Konstitusi Sebagai Pengawal Demokrasi dan Konstitusi Khususnya dalam Menjalankan Constitutional Review. *Administrative Law & Governance Journal*, *2*(2).

Safwandy, A. M., Jalil, H., & Rasyid, M. N. (2019). Pergeseran Rezim Sistem Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia. *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, *21*(3).

Siallagan, H. (2016). Penerapan Prinsip Negara Hukum di Indonesia. *Jurnal Sosiohumaniora*, *18*(2).

Sudjatnika, T. (2017). Nilai-Nilai Karakter Yang Membangun Peradaban Manusia. *Al-Tsaqafa: Jurnal Ilmiah Peradaban Islam*, *14*(1).

Sulaiman, S., & Rahayu, D. P. (2018). Pembangunan Hukum Indonesia Dalam Konsep Hukum Progresif. *Hermeneutika: Jurnal Ilmu Hukum*, *2*(1).

Santoso, M. A. (2013). Perkembangan Konstitusi di Indonesia. *Jurnal Yustisia 2*(3).

Suyatno, S. (2016). Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) dan Tantangan Demokrasi Lokal di Indonesia. *Jurnal Politik Indonesia: Indonesian Political Science Review*, *1*(2).

Tamrin, A. (2015). Perubahan Konstitusi dan Reformasi Ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal Cita Hukum, 2*(1).

Tinambunan, H. S. R., & Prasetio, D. E. (2019). Rekonstruksi Konstitusi dalam *Regional Representative* Dewan Perwakilan Daerah Terhadap Fungsi Legislatif. *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, *48*(3).

Thoriq, Y. A., Shinta, D. A. E., & Sati, L. (2019). Hukum dan Teori Konstitusi (Perubahan Konstitusi Yang Partisipatif dan Populis. *Jurnal Hukum Magnum Opus*, *2*(2).

Wasti, R. M. (2016). Pengaruh Konfigurasi Politik Terhadap Produk Hukum Pada Masa Pemerintahan Soeharto Di Indonesia. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, *45*(1).

Wicaksono, D. A. (2015). Inisiasi Pengadilan Khusus Pemilihan Kepala Daerah dalam Menghadapi Keserentakan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota di Indonesia. *Jurnal Rechtsvinding: Media Pembinaan Hukum Nasional, 4* (1).

Yulistyowati, E., Pujiastuti, E., & Mulyani, T. (2017). Penerapan Konsep Trias Politica dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia: Studi Komparatif Atas Undang–Undang Dasar Tahun 1945 Sebelum Dan Sesudah Amandemen. *Jurnal Dinamika Sosial Budaya*, *18*(2).

Yunaldi, W. (2018). Judicial Review "Satu Atap" Peraturan Perundang-Undangan di Bawah Kewenangan Mahkamah Konstitusi. *Pagaruyuang Law Journal*, *1*(2).

Zoelva, H. (2012). Constitutional Complaint dan Constitutional Question dan Perlindungan. *Jurnal Media Hukum*, *9*(1).

Zoelva, H. (2016). Problematika Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilukada oleh Mahkamah Konstitusi. *Jurnal Konstitusi*, *10*(3).

Zaini, Z. D. (2020). Perspektif Hukum Sebagai Landasan Pembangunan

Ekonomi Di Indonesia (Sebuah Pendekatan Filsafat). *Jurnal Hukum*, *28*(2).

**Prosiding**

Adriantini, D., Dewi, S., Iswanto, B. T., & Yamin, M. (2020). Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen Undang- Undang Dasar 1945. *Proceeding of The 11th University Research Colloquium 2020: Bidang Sosial Humaniora dan Ekonomi*.

Hamzani, A. I., Mukhidin, M., & Aravik, H. (2019). Cita Hukum Pancasila diantara Pluralitas Hukum Nasional. Prosiding Seminar Nasional & Call for Papers Hukum dan Industri.

Isnandar, A. (2019). Implikasi Hukum Pilkada (Mensikapi Kasus Suap/ Politik Uang). *In Seminar Nasional dan Call For Paper Fakultas Hukum.*

Marwiyah, S. (2017). Integrasi Uji Materi di Mahkamah Kosntitusi Dapat Mencegah Penyalahgunaan Wewenang. *ProsidingKonferensi Nasional Hukum Tata Negara Ke-4Penataan Regulasi di Indonesia.*

Sugianto, S. (2018). Penegakan Demokrasi dalam Penyelenggaraan Pemilu/Pemilukada Presfektif Hukum Ketatanegaraan di Indonesia. Prosiding Seminar Nasional & Call for Papers Hukum Transendental.

Suharso, S., Dewi, D. A. S., & Iswanto, B. T. (2020). Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945. *Proceeding of The Urecol*.

Warsito, W. (2016). Faktor-faktor yang Menyebabkan Dpd Kesulitan Menembus Benteng Amandemen Kelima Konstitusi. *Prosiding Seminar Nasional Multidisiplin Ilmu & Call for Papers Unisbank.*

**Disertasi**

Tanjung, P., & Isril, I. (2018). *Pemikiran Amien Rais Tentang Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Reformasi Tahun 1999* (Doctoral dissertation, Riau University).

**Internet**

Acton Institute. *Lord Acton Quote Archive*. https://www.acton.org/research/lord-acton-quote-archive. Diakses pada tanggal 30 Juni 2020.

Haris, S. (2007). *Dilema Amandemen Kelima*. Pusat Penelitian Politik LIPI. http://lipi.go.id/berita/dilema-amandemen-kelima/1788. Diakses pada tanggal 15 Juni 2020.

Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. *Perubahan Undang-Undang Dasar antara Harapan dan Kenyataan*. ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/685-perubahan-undang-undang-dasar-antara-harapan-dan-kenyataan.html. Diakses pada tanggal 30 Juni 2020.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2015). *Sejarah dan Perkembangan Konstitusi di Indonesia*. https://mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=11776. Diakses pada tanggal 25 Juni 2020.

Media Indonesia. (2018, September 18). *Pengawasan Wujud Perlindungan Hak Rakyat*. https://mediaindonesia.com/read/detail/260286-pengawasan-wujud-perlindungan-hak-rakyat. Diakses pada tanggal 30 Juni 2020.

Natsif, F. A. (2019). *Perubahan Hukum Sebuah Keniscayaan*. Tribun Timur. https://makassar.tribunnews.com/2019/10/02/perubahan-hukum-sebuah-keniscayaan. Diakses pada tanggal 25 Juni 2020.

Pramesti, Tri Jata Ayu. (2015). *Tugas dan Wewenang MPR*. Hukum Online. https://m.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt4cc6a009be454/tugas-dan-wewenang-mpr/. Diakses pada tanggal 15 Juni 2020.

Universitas Gadjah Mada. (2014). *Pakar: UUD 1945 Hasil Amandemen*

*Menyimpang dari Pancasila*. https://ugm.ac.id/id/berita/8687-pakar-uud-1945-hasil-amandemen-menyimpang-dari-pancasila. Diakses pada tanggal 30 Juni 2020.

**Lain-Lain**

Bambang Widjojanto. (2002). *Konstitusi Baru MelaluiKomisi Konstitusi Independen*.

Effendi, S. Rektor Universitas Gadjah Mada dan Guru Besar Kebijakan Publik.

Komisi Yudisial Republik Indonesia. (2012). *Dialektika Pembangunan Sistem Hukum Indonesia*. Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia.

Lilik Mulyadi. *Teori Hukum Pembangunan Mochtar Kusumaatmadj*a.

Nugroho, S. S. (2017). Membumikan Hukum Pancasila sebagai Basis Hukum Nasional Masa Depan.

Syahbana, T. E. dan Frisky. T. R. (2018). *Perspektif Negara Hukum Indonesia Berdasarkan Pancasila*.

MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
SEKRETARIAT JENDERAL

# UNDANGUNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

## DALAM SATU NASKAH

## UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

## PEMBUKAAN

**( Preambule )**

Bahwa sesungguhnya Kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan.

Dan perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentausa mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan Negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur.

Atas berkat rakhmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya.

Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial,

maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu UndangUndang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

## UNDANG-UNDANG DASAR

## BAB I
## BENTUK DAN KEDAULATAN

### Pasal 1

(1) Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik.

(2) Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar. ***)

(3) Negara Indonesia adalah negara hukum. ***)

## BAB II
## MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

### Pasal 2

(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undangundang. ****)

(2) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibu kota negara.

(3) Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak.

### Pasal 3

(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan UndangUndang Dasar. ***)

(2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden. ***/****)

(3) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UndangUndang

Dasar. ***/****)

## BAB III
## KEKUASAAN PEMERINTAHAN NEGARA

### Pasal 4

(1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut UndangUndang Dasar.

(2) Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.

### Pasal 5

(1) Presiden berhak mengajukan rancangan undangundang kepada Dewan Perwakilan Rakyat *)

(2) Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang undang sebagaimana mestinya.

### Pasal 6

(1) Calon Presiden dan calon Wakil Presiden harus seorang warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati negara, serta mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden. ***)

(2) Syaratsyarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden diatur lebih lanjut dengan undangundang. ***)

### Pasal 6A

(1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. ***)

(2) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum. ***)

(3) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden. ***)

(4) Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden. ****)

(5) Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undangundang. ***)

**Pasal 7**

Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan. *)

**Pasal 7A**

Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. ***)

**Pasal 7B**

(1) Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/

atau Wakil Presiden. ***)

(2) Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat. ***)

(3) Pengajuan permintaan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurangkurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat. ***)

(4) Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadiladilnya terhadap pendapat Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi. ***)

(5) Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. ***)

(6) Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lambat tiga puluh hari sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat menerima usul tersebut. ***)

(7) Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan

dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat. ***)

**Pasal 7C**

Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat.***)

**Pasal 8**

(1) Jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya. ***)

(2) Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, selambatlambatnya dalam waktu enam puluh hari, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden. ***)

(3) Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersamasama. Selambatlambatnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai polotik yang psangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai akhir masa jabatannya. ****)

**Pasal 9**

(1) Sebelum memangku jabatannya, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguhsungguh dihadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat sebagai berikut :

**Sumpah Presiden (Wakil Presiden):**

“ Demi Allah, saya bersumpah akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan

sebaikbaiknya dan seadiladilnya, memegang teguh UndangUndang Dasar dan menjalankan segala undangundang dan peraturannya dengan seluruslurusnya serta berbakti, kepada Nusa dan Bangsa".

**Janji Presiden (Wakil Presiden):**

"Saya berjanji dengan sungguhsungguh akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaikbaiknya dan seadiladilnya, memegang teguh UndangUndang Dasar dan menjalankan segala undangundang dan peraturannya dengan selurus lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa". *)

(2) Jika Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat tidak dapat mengadakan sidang, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguhsungguh di hadapan pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan disaksikan oleh pimpinan Mahkamah Agung. *)

**Pasal 10**

Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara.

**Pasal 11**

(1) Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain. ****)

(2) Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undangundang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. ***)

(3) Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undangundang. ***)

### Pasal 12

Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syaratsyarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undangundang.

### Pasal 13

(1) Presiden mengangkat duta dan konsul.

(2) Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. *)

(3) Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan menperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. *)

### Pasal 14

(1) Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. *)

(2) Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. *)

### Pasal 15

Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lainlain tanda kehormatan yang diatur dengan undangundang. *)

## BAB IV
## DEWAN PERTIMBANGAN AGUNG

**Dihapus. ****)**

### Pasal 16

Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutanya diatur dalam undangundang. ****)

## BAB V
## KEMENTERIAN NEGARA

### Pasal 17

(1) Presiden dibantu oleh menterimenteri negara.

(2) Menterimenteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. *)

(3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. *)

(4) Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang. ***)

## BAB VI
## PEMERINTAH DAERAH

### Pasal 18

(1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerahdaerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiaptiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undangundang. **)

(2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. **)

(3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggotaanggotanya dipilih melalui pemilihan umum. **)

(4) Gubernur, Bupati dan Walikota masingmasing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis. **)

(5) Badan Pengawas Pemilihan Umum berwenang memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap perselisihan hasil pemilihan umum Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota. *****)

(6) Ketentuan lebih lanjut tentang perselisihan hasil pemilihan umum Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota diatur dengan undang-undang. *****)

(7) Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluasluasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undangundang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. **)

(8) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturanperaturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. **)

(9) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undangundang. **)

**Pasal 18A**

(1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undangundang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. **)

(2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang undang. **)

**Pasal 18B**

(1) Negara mengakui dan menghormati satuansatuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang undang. **)

(2) Negara mengakui dan menghormati kesatuankesatuan masyarakat hukum adat serta hakhak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undangundang. **)

## BAB VII
## DEWAN PERWAKILAN RAKYAT

### Pasal 19

(1) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum. **)

(2) Susunan Dewan Perwakilan rakyat diatur dengan undangundang. **)

(3) Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun. **)

### Pasal 20

(1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang undang. *)

(2) Setiap rancangan undangundang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. *)

(3) Jika rancangan undangundang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undangundang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu. *)

(4) Presiden mengesahkan rancangan undangundang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undangundang. *)

(5) Dalam hal rancangan undangundang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undangundang tersebut disetujui, rancangan undangundang tersebut sah menjadi undangundang dan wajib diundangkan. **)

### Pasal 20A

(1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. **)

(2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain UndangUndang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan

pendapat. **)

(3) Selain hak yang diatur dalam pasalpasal lain UndangUndang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas. **)

(4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undangundang. **)

**Pasal 21**

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undangundang. *)

**Pasal 22**

(1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undangundang.

(2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.

(3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

**Pasal 22A**

Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undangundang. **)

**Pasal 22B**

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syaratsyarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang. **)

## BAB VIIA ***)
## DEWAN PERWAKILAN DAERAH

### Pasal 22C

(1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum. ***)

(2) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat. ***)

(3) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun. ***)

(4) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undangundang. ***)

### Pasal 22D

(1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. *****)

(2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta mengusulkan rancangan undangundang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undangundang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. *****)

(3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undangundang mengenai : otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan

pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti. ***)

(4) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syaratsyarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang. ***)

## BAB VIIB ***)
## PEMILIHAN UMUM

### Pasal 22E

(1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. ***)

(2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. ***)

(3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik. ***)

(4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan. ***)

(5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. ***)

(6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang undang. ***)

## BAB VIII
## HAL KEUANGAN

### Pasal 23

(1) Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undangundang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar besarnya kemakmuran rakyat. ***)

(2) Rancangan undangundang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah. ***)

(3) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu. ***)

### Pasal 23A

Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undangundang. ***)

### Pasal 23B

Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undangundang. ****)

### Pasal 23C

Hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang. ***)

### Pasal 23D

Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang undang. ****)

## BAB VIIIA ***)
## BADAN PEMERIKSA KEUANGAN

### Pasal 23E

(1) Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri. ***)

(2) Hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya. ***)

(3) Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undangundang. ***)

### Pasal 23F

(1) Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden. ***)

(2) Pimpinan Badan Pemeriksa Keuangan dipilih dari dan oleh anggota. ***)

### Pasal 23G

(1) Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di ibu kota negara, dan memiliki perwakilan di setiap provinsi. ***)

(2) Ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Pemeriksa Keuangan diatur dengan undangundang. ***)

## BAB IX
## KEKUASAAN KEHAKIMAN

### Pasal 24

(1) Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. ***)

(2) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. ***)

(3) Badanbadan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undangundang. ****)

### Pasal 24A

(1) Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undangundang. *****)

(2) Hakim agung harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, profesional, dan berpengalaman di bidang hukum. ***)

(3) Calon hakim agung diusulkan Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden. ***)

(4) Ketua dan wakil ketua Mahkamah Agung dipilih dari dan oleh hakim agung. ***)

(5) Susunan, kedudukan, keanggotaan, dan hukum acara Mahkamah Agung serta badan peradilan di bawahnya diatur dengan undang-undang. ***)

## Pasal 24B

(1) Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. ***)

(2) Anggota Komisi Yudisial harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman di bidang hukum serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela. ***)

(3) Anggota Komisi Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. ***)

(4) Susunan, kedudukan, dan keanggotaan Komisi Yudisial diatur dengan undangundang. ***)

## Pasal 24C

(1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UndangUndang Dasar, menguji peraturan perundangundangan di bawah undangundang terhadap undang-undang, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UndangUndang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. *****)

(2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UndangUndang Dasar. ***)

(3) 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. ***)

(4) Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh hakim konstitusi. ***)

(5) Hakim konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara. ***)

(6) Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang undang. ***)

**Pasal 25**

Syarat-syarat untuk menjadi dan untuk diperhentikan sebagai hakim ditetapkan dengan undangundang.

## BAB IXA **)
## WILAYAH NEGARA

**Pasal 25A****)**

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah yang batasbatas dan hakhaknya ditetapkan dengan undangundang. **)

## BAB X
## WARGA NEGARA DAN PENDUDUK **)

**Pasal 26**

(1) Yang menjadi warga negara ialah orangorang bangsa Indonesia asli dan orangorang bangsa lain yang disahkan dengan undangundang sebagai warga negara.

(2) Penduduk ialah warga negara Indonesia dan orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia. **)

(3) Halhal mengenai warga negara dan penduduk diatur dengan undang undang. **)

### Pasal 27

(1) Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.

(2) Tiaptiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.

(3) Setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam upaya pembelaan negara. **)

### Pasal 28

Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undangundang.

## BAB XA **)
## HAK ASASI MANUSIA

### Pasal 28A

Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya. **)

### Pasal 28B

(1) Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah. **)

(2) Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. **)

### Pasal 28C

(1) Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia. **)

(2) Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya. **)

**Pasal 28D**

(1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum. **)

(2) Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja. **)

(3) Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan. **)

(4) Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan. **)

**Pasal 28E**

(1) Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal diwilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali. **)

(2) Setiap orang atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya. **)

(3) Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat. **)

**Pasal 28F**

Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia. **)

**Pasal 28G**

(1) Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang dibawah kekuasaannya,

serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi. **)

(2) Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan dan perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain. **)

**Pasal 28H**

(1) Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan medapatkan lingkungan hidup baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan. **)

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

(3) Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat. **)

(4) Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenangwenang oleh siapa pun. **)

**Pasal 28I**

(1) Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dihadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun. **)

(2) Setiap orang berhak bebas atas perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu. **)

(3) Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban. **)

(4) Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi

manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah. **)

(5) Untuk menegakan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundanganundangan. **)

**Pasal 28J**

(1) Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. **)

(2) Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undangundang dengan maksud sematamata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilainilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis. **)

## BAB XI
## A G A M A

**Pasal 29**

(1) Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa.

(2) Negara menjamin kemerdekaan tiaptiap penduduk untuk memeluk agamanya masingmasing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

## BAB XII
## PERTAHANAN DAN KEAMANAN NEGARA **)

**Pasal 30**

(1) Tiaptiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan negara. **)

(2) Usaha pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta oleh Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Indonesia Republik Indonesia, sebagai kekuatan utama, dan rakyat, sebagai kekuatan pendukung. **)

(3) Tentara Nasional Indonesia terdiri atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara sebagai alat negara bertugas mempertahankan, melindungi, dan memelihara keutuhan dan kedaulatan negara. **)

(4) Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga kemanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum. **)

(5) Susunan dan kedudukan Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, hubungan kewenangan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia di dalam menjalankan tugasnya, syaratsyarat keikutsertaan warga negara dalam usaha pertahanan dan keamanan diatur dengan undang-undang. **)

## BAB XIII
## PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN****)

### Pasal 31

(1) Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan. ****)

(2) Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya. ****)

(3) Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undangundang. ****)

(4) Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurangkurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari aggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi

kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional. ****)

(5) Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan tekhnologi dengan menjunjung tinggi nilainilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia. ****)

**Pasal 32**

(1) Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dalam mengembangkan nilainilai budayanya. ****)

(2) Negara menghormati dan memelihara bahasa daerah sebagai kekayaan budaya nasional. ****)

## BAB XIV
## PEREKONOMIAN NASIONAL DAN KESEJAHTERAAN SOSIAL****)

**Pasal 33**

(1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.

(2) Cabangcabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.

(3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesarbesar kemakmuran rakyat.

(4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. ****)

(5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undangundang. ****)

### Pasal 34

(1) Fakir miskin dan anakanak terlantar dipelihara oleh negara. ****)

(2) Negara mengembangkan sistim jaminan sosial bagi seluruah rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan. ****)

(3) Negara bertanggungjawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak. ****)

(4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undangundang. ****)

## BAB XV
## BENDERA, BAHASA, DAN LAMBANG NEGARA, SERTA LAGU KEBANGSAAN **)

### Pasal 35

Bendera Negara Indonesia ialah Sang Merah Putih.

### Pasal 36

Bahasa Negara ialah Bahasa Indonesia.

### Pasal 36A

Lambang negara ialah Garuda Pancasila dengan semboyan Bhinneka Tunggal Ika. **)

### Pasal 36B

Lagu Kebangsaan ialah Indonesia Raya. **)

### Pasal 36C

Ketentuan lebih lanjut mengenai Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan diatur dengan undangundang. **)

## BAB XVI
## PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR

### Pasal 37

(1) Usul perubahan pasalpasal UndangUndang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurangkurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. ****)

(2) Setiap usul perubahan pasalpasal UndangUndang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya. ****)

(3) Untuk mengubah pasalpasal UndangUndang Dasar, sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri sekurangkurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. ****)

(4) Putusan untuk mengubah pasalpasal UndangUndang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurangkurangnya limapuluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. ****)

(5) Khusus mengenai bentuk negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan. ****)

## ATURAN PERALIHAN

### Pasal I

Segala peraturan perundangundangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut UndangUndang Dasar ini. ****)

### Pasal II

Semua lembaga negara yang ada masih tetap berfungsi sepanjang untuk melaksanakan ketentuan UndangUndang Dasar dan belum diadakan yang baru menurut UndangUndang Dasar ini. ****)

### Pasal III

Mahkamah Konstitusi dibentuk selambat-lambatnya pada 17 Agustus 2003 dan sebelum dibentuk segala kewenangannya dilakukan oleh Mahkamah Agung. ****)

## ATURAN TAMBAHAN

### Pasal I

Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2003. ****)

### Pasal II

Dengan ditetapkannya perubahan UndangUndang Dasar ini, Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasalpasal. ****)

## BIODATA TIM PENULIS

1. Nama : Nur Qalbi. S

   NIM : B011181464

   Tempat dan Tanggal Lahir : Parepare, 10 Oktober 2000

   Alamat : Jl. A. Parenrengi, Kel. Bojo Baru, Kec. Mallusetasi, Kab. Barru

   Email : nqalbi20@gmail.com

   Fakultas/ Jurusan : Hukum/ Ilmu Hukum

   Semester/ Angkatan : 5/ 2018

2. Nama : Fitrah Marinda

   NIM : B011181054

   Tempat dan Tanggal Lahir : Takalar, 22 Desember 1999

   Alamat : Pondok Putri Tunggal 2, Jln. Damai IV, Makassar

   Email : fitramarinda22@gmail.com

   Fakultas/ Jurusan : Hukum/ Ilmu Hukum

   Semester/ Angkatan : 5/ 2018

3. Nama : Khusnul Syariah

   NIM : B011181468

   Tempat dan Tanggal Lahir : Tino, 12 Juli 2000

   Alamat : Paccinongan, Desa Tino, Kec . Tarowang, Kab. Jeneponto

| | |
|---|---|
| Email | : khusnulsyariah12@gmail.com |
| Fakultas/ Jurusan | : Hukum/ Ilmu Hukum |
| Semester/ Angkatan | : 5/ 2018 |

4. Nama : Ahmad Taufiq

| | |
|---|---|
| NIM | : B011181330 |
| Tempat dan Tanggal Lahir | : Pambusuang, 1 Oktober 1999 |
| Alamat | : Jalan Kh. Muh. Shaleh No. 2 |
| Email | :taufiqahmad26062026@gmail.com |
| Fakultas/ Jurusan | : Hukum/ Ilmu Hukum |
| Semester/ Angkatan | : 5/ 2018 |

5. Nama : Jessica Sutanto

| | |
|---|---|
| NIM | : B011181058 |
| Tempat dan Tanggal Lahir | : Makassar, 27 Juni 2001 |
| Alamat | : Jl. Sulawesi, No. 18, Makassar |
| Email | : jessicasutanto27@gmail.com |
| Fakultas/ Jurusan | : Hukum/ Ilmu Hukum |
| Semester/ Angkatan | : 5/ 2018 |

6. Dosen Pembimbing

| | |
|---|---|
| Nama | : Ahsan Yunus, S.H., M.H. |
| NIP | : 19890516 201904 3 001 |
| Tempat dan Tanggal Lahir | : Pinrang, 16 Mei 1989 |

Alamat : Perum. Nusa Harapan Permai (NHP). Blok I.03 No. 2, Kel. Katimbang, Kec. Biring Kanaya, Kota Makassar, 90241

**(Footnotes)**

1 Magnar, K., Junaenah, I., & Taufik, G. A. (2010). Tafsir MK Atas Pasal 33 UUD 1945: (Studi Atas Putusan MK Mengenai Judicial Review UU No. 7/2004, UU No. 22/2001, dan UU No. 20/2002). Ju*rnal Konstitusi,* 7(1): 111–180.

2 Suhendra, A., & Ferza, R. (2015). Penguatan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam Bingkai Bikameralisme. DI*MENSI: Journal of Sociology,* 8(2): 1-16

3 Siagian, A. H. (2020). Penguatan Kewenangan DPD Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012. DE *LEGA LATA: Jurnal Ilmu Hukum,* 5(2): 124-133.

4 *Ibid.*

5 Helmi, M. I. (2019). Penyelesaian Satu Atap Perkara Judicial Review di Mahkamah Konstitusi. Ju*rnal Salam,* 6(1): 97-112.

ISBN 978-602-5676-92-5

9 786025 676925