ACADEMIC CONSTITUTIONAL DRAFTING 2020

Evaluasi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

NASKAH AKADEMIK
UNIVERSITAS PADJAJARAN

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: 978-623-6191-01-9
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 Padjadjaran
Karina Fitri Darmawan, Annisa Nur Fadhila, Hanifah Alya Chaerunnisa, Satria Muhammad Nur Lase & Firdha Azkia
(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

Konstitusi bagi penyelenggara negara modern dengan sistem demokrasi, dipandang sebagai konsep yang berkembang. Dalam hal ini mengartikan bahwa konstitusi tidak dapat dilihat hanya sebagai dokumen mati, sehingga adanya perkembangan pemikiran terhadap dinamika masyarakat dan zamannya didalam konstitusi tentu dapat diterima sebagai upaya perwujudan dari *the living constitution.* Dengan dasar itulah, naskah akademik ini kami merumuskan poin-poin penting yang harus menjadi pertimbangan dalam melakukan amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang kelima. *Pertama,* Refomulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model Garis-Garis Besar Haluan Negara; *Kedua,* Penataan Lembaga Perwakilan Daerah; *Ketiga,* Penegasan Sistem Presidensial; *Keempat,* Penataan Kekuasaan Kehakiman (Komisi Yudisial dan Mahkamah Konstitusi); *Kelima,* Penegasan Urusan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah; dan *Keenam,* Kewenangan Otonomi Khusus. Dengan menggunakan metode yuridis-sosiologis yang mengindikasikan bahwa penelitian ini tidak secara eksklusif menilai manfaat hukum dari aturan itu sendiri, tetapi juga memandang eksistensi aturan itu sebagai proses sosial. Hasilnya, arah dari pengaturan Perubahan Kelima UUD NRI Tahun 1945 yang kami rumuskan dalam Naskah Akademik ini, yaitu memetakan berbagai kewenangan baru serta penyempurnaan instrumen pelaksana UUD NRI Tahun 1945.

Kata Kunci: Amandemen, Konstitusi, Naskah Akademik

DAFTAR ISI

Halaman Judul i

Kata Pengantar Kepala Biro Pengkajian..... iii

Kata Pengantar Sekretaris Jenderal MPR RI v

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

Abstrak..... xi

Daftar Isi xiii

Daftar Tabel..... xvi

Daftar Gambar xvii

BAB I PENDAHULUAN.....1

A. Latar Belakang 1

B. Rumusan Masalah 14

C. Metode Penelitian.....15

D. Tujuan Penyusunan Naskah Akademik.....18

BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS.....19

A. Kajian Teoritis 19

1. Teori Perencanaan Pembangunan.....19
2. Teori Konstitusi 22
3. Teori Norma Berjenjang 24
4. Teori Lembaga Negara 27
5. Teori Sistem Pemerintahan Presidensial.....33
6. Teori Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang 37
7. Teori Independensi dan Akuntabilitas Kekuasaan Kehakiman.....39

B. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat dan Perbandingan dengan Negara Lain 42
1. Kajian Terhadap Pelaksanaan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional 42
2. Kajian Terhadap Lembaga Dewan Perwakilan Daerah.....49
3. Kajian Terhadap Penguatan Sistem Presidensial di Indonesia.....56
4. Kajian Terhadap Penataan Kekuasaan Kehakiman (Komisi Yudisial dan Mahkamah Konstitusi).....82
5. Kajian Terhadap Penataan Pembagian Urusan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.....92
6. Kajian Terhadap Kewenangan Otonomi Khusus.....96
C. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang Akan Diatur dalam Undang-Undang Dasar Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat.....100
1. Implikasi Terhadap Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model Garis-Garis Besar Haluan Negara 100
2. Implikasi Terhadap Penataan Lembaga Dewan Perwakilan Daerah.....102
3. Implikasi Terhadap Penegasan Sistem Presidensial ..110
4. Implikasi Terhadap Penataan Kekuasaan Kehakiman (Komisi Yudisial dan Mahkamah Konstitusi) 117
5. Implikasi Terhadap Penegasan Urusan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah 122
6. Implikasi Terhadap Kewenangan Otonomi Khusus ..124

BAB III LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, YURIDIS, POLITIS, DAN HISTORIS.....127

A. Landasan Filosofis.....127
B. Landasan Sosiologis.....130
C. Landasan Yuridis 136

D. Landasan Politis 139
E. Landasan Historis 141

BAB IV ANALISIS (SASARAN, JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN MATERI MUATAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945) 149

A. Sasaran Pengaturan Rancangan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 149
B. Jangkauan dan Arah Pengaturan 149
C. Ruang Lingkup Materi Muatan Rancangan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 .151
1. Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model Garis-Garis Besar Haluan Negara...151
2. Penguatan Sistem Pemerintahan Presidensial di Indonesia.....169
3. Penataan Kewenangan Kekuasaan Kehakiman.....193
4. Penegasan Urusan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah 199
5. Penegasan Daerah Otonomi Khusus 204

BAB V PENUTUP 209

A. Kesimpulan 209
B. Saran.....210

Daftar Pustaka.....211

Lampiran I.....221

Lampiran II 257

Biodata Penulis 297

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Jumlah anggota DPD yang Berafiliasi menjadi Anggota Partai Politik 54

Tabel 2. Pengaturan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menurut Konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia 56

Tabel 3. Perbandingan Kewenangan Pembentukan Undang-Undang Pada UUD NRI Tahun 1945 Sebelum dan Setelah Perubahan 58

Tabel 4. Disharmonisasi antara Komisi Yudisial dengan Mahkamah Agung 62

Tabel 5. Disharmonisasi antara Komisi Yudisial dengan Mahkamah Agung 83

Tabel 6. Perolehan Kursi di MPR 146

Tabel 7. Jumlah Kursi PDIP dan Koalisi MPR 146

Tabel 8. Perolehan Kursi di MPR 147

DAFTAR GAMBAR

Gamber 1. Persetujuan Perubahan Kelima UUD NRI Tahun 1945 4

Gambar. 2 Penelitian LSI terhadap Dukungan Publik Perubahan UUD NRI Tahun 1945 5

Gambar 3. Siklus Perencanaan Pembangunan Nasional Tahun 1969-1998..... 45

Gambar 4. Dokumen Perencanaan Pembangunan Nasional di Australia..... 48

Gambar 5. Hasil Survei Mengenai Tugas dan Wewenang Presiden dan Wakil Presiden diatur dalam Undang-Undang..... 75

Gambar 6. Proses Pengajuan Rancangan Undang-Undang 104

Gambar 7. Mekanisme Pembahasan dan Persetujuan RUU 106

Gambar 8. Proses Pembentukan Undang-Undang APBN 109

Gambar 9. Mekanisme Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden..... 117

Gambar 10. Perubahan Konstitusi di Berbagai Negara dalam Kurun Waktu 1800-2014..... 131

Gambar 11. Persetujuan untuk Perubahan Kelima UUD NRI Tahun 1945..... 134

Gambar 12. Hasil Penelitian Tim Penyusun Terkait Karya Ilmiah Akademisi 135

Gambar 13. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Pasca Perubahan Kelima UUD NRI Tahun 1945 154

BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Apabila berbicara mengenai pentingnya konstitusi bagi suatu negara, C. F. Strong dalam bukunya Modern Political Constitution menjelaskan bahwa hadirnya konstitusi memiliki fungsi yang penting yaitu untuk membatasi tindakan pemerintah yang sewenang-wenang (to limit the arbitary action of the government), untuk menjamin perlindungan hak asasi yang diperintah (to guarantee the rights of the governed), dan untuk membatasi pelaksanaan kekuasaan (to define the operation of the sovereign power).[1] Dengan demikian, untuk pemeliharaan dan pengembangan tata tertib masyarakat, pemerintah diberi kekuasaan bersama dari rakyat untuk menyelenggarakan negara.

> *a state in the fundamental assosiation for the maintenance and development of social order, and to this end its central in stitution is endowed with the united power of the community.*[2]

Sejarah ketatanegaraan tidak dapat dilepaskan dari proses pembentukan konstitusi tahun 1945 dan proses perubahan konstitusi pada tahun 1999-2002. Melihat sejarah pembentukan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) menjadi awal baru[3] bagi Negara Indonesia sebagai negara yang telah merdeka bebas dari penjajahan.[4] Mengingat pembentukan UUD NRI Tahun 1945 berlangsung sangat singkat dan mendadak, founding fathers merumuskan pasal yang memberi kesempatan bagi pembentuk

---

1 CF. Strong, 1966, *Modern Political Constitution*, London: Sidgwick and Jackson Limited, hlm. 12.

2 *Ibid.,* hlm. 5.

3 Lihat pendapat Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang dalam buku "Written Constitution" yang mengatakan bahwa:
1. "*Constitution as a means offorming the* ***state's own political and legal system***";
2. "*Constitution as a national document" dan "****as a birth certificate****" dan bahkan "****as a sign of adulthood and independence***". Dikutip dalam Sri Soemantri, 1996, *Fungsi Konstitusi dalam Pembatasan Kekuasaan,* Volume 6, Nomor 3, hlm. 2.

4 Slamet Effendy dan Umar Basalim, 2000, *Reformasi Konstitusi Indonesia: Perubahan Pertama UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Indonesia Satu, hlm. 6.

konstitusi untuk melakukan perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945.[5]

"UUD yang dibuat sekarang adalah Undang-Undang Dasar sementara. Kalau boleh saya memakai perkataan ini adalah UUD kilat. Nanti kalau kita telah bernegara di dalam suasana yang lebih tentram, kita tentu akan mengumpulkan kembali MPR yang dapat membuat undang-undang yang lebih lengkap dan sempurna....."[6]

Pembentukan UUD NRI Tahun 1945 bukanlah pembentukan konstitusi yang terakhir bagi Indonesia, melainkan pembentukan tersebut merupakan awal dari sejarah Indonesia dalam menentukan sistem pemerintahan apa yang cocok bagi Indonesia. Terlihat dari dibentuknya konstitusi baru yakni Konstitusi RIS, Undang-Undang Dasar Serikat Tahun 1949, Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950, setelah itu dikembalikannya konstitusi Indonesia kepada UUD NRI Tahun 1945. UUD NRI Tahun 1945 akhirnya mengalami perubahan pada tahun 1999 sampai 2002 dengan total 4 (empat) perubahan yang dilakukan pada tiap tahunnya. Ada korelasi antara negara dan konstitusi (UUD NRI Tahun 1945), itulah sebabnya jika negara terus berkembang, maka ada kebutuhan untuk merubah konstitusi, agar konstitusi itu senantiasa hidup dan merasuk dalam sistem ketatanegaraan (living constitution).[7]

Dewasa ini, semangat melakukan perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945 bangkit kembali. Beberapa kritik terhadap materi muatan UUD NRI Tahun 1945 sejatinya sudah sering disuarakan oleh anggota parlemen itu sendiri, terlihat dalam Keputusan MPR Nomor 4/MPR/2014 tentang Rekomendasi MPR masa jabatan 2009-2014. Pokok wacana dalam perubahan kelima yaitu penataan kelembagaan, keharusan dan pentingnya pembatasan kekuasaan, pengaturan hubungan antarcabang kekuasaan, serta penataan kembali arah pembangunan nasional. Muatan rekomendasi MPR masa jabatan 2009-2014 itu adalah:[8]

---

5 Lihat Pasal II Aturan Tambahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

6 Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), tanggal 28 Mei 1945-22 Agustus 1945, disusun oleh Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1998, hal. 544.

7 Lihat David A. Strauss, 2010, *The Living Constitution,* New York: Oxford University Press, hlm. 35-36.

8 Badan Pengkajian MPR RI, 2018, Survei Nasional Evaluasi Pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, Jakarta: MPR RI, hlm. 1-2.

(1) Melaksanakan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia melalui perubahan UUD NRI Tahun 1945 dengan tetap berdasarkan pada nilai-nilai Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara dan Kesepakatan Dasar untuk tidak mengubah Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, tetap mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, mempertegas sistem pemerintahan presidensial serta melakukan perubahan dengan cara adendum.

(2) Melakukan reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional dengan model Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai haluan penyelenggaraan negara.

(3) Melakukan revitalisasi nilai-nilai Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika secara melembaga melalui semua tingkatan pendidikan nasional dalam rangka pembangunan karakter bangsa;

(4) Membentuk lembaga kajian yang secara fungsional bertugas mengkaji sistem ketatanegaraan, UUD NRI Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika serta implementasinya. Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;

(5) Mewujudkan akuntabilitas publik lembaga negara dalam melaksanakan tugas konstitusional yang diamanatkan UUD NRI Tahun 1945 melalui laporan kinerja pelaksanaaan tugas dalam Sidang Tahunan MPR;

(6) Melakukan penataan sistem peraturan perundang-undangan dengan berdasarkan Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara;

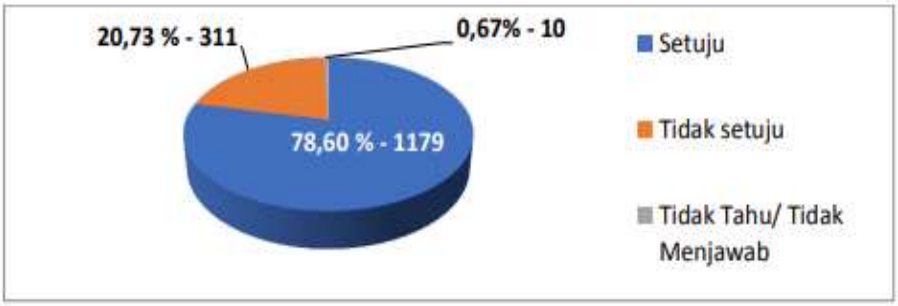
(7) Memperkuat status hukum Ketetapan MPRS dan MPR dalam sistem hukum Indonesia;

Penataan sistem bernegara perlu terus menerus dilakukan agar sistem ketatanegaraan Indonesia sebagaimana diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 mampu menjadi instrumen hukum dalam rangka memenuhi kebutuhan berbangsa dan bernegara dalam rangka mewujudkan tujuan nasional. Pengkajian sistem ketatanegaraan, UUD NRI Tahun 1945, serta pelaksanaannya, merupakan suatu kebutuhan dalam rangka melakukan penataan sistem ketatanegaraan, konsepsi konstitusi dan implementasinya

agar tetap selaras dengan kebutuhan masyarakat, bangsa, dan negara.[9]

Dalam penelitian MPR, ditemukan fakta bahwa ada gejolak dalam masyarakat yang juga merasakan kebutuhan untuk melakukan perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945. MPR akan melakukan amandemen UUD NRI Tahun 1945 menunjukkan sebanyak 78,60% (1179) responden setuju jika MPR akan melakukan perubahan UUD NRI Tahun 1945. Lihat gambar berikut.[10]

Gambar 1.
Persetujuan Perubahan Kelima UUD NRI Tahun 1945



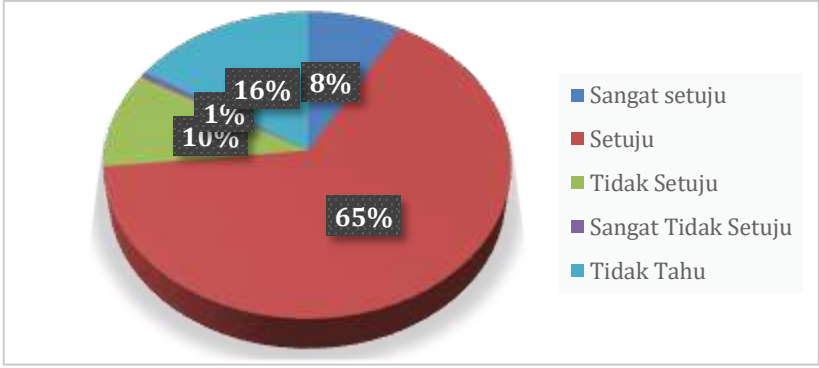
Dalam penelitian lain yang Tim Perumus temukan ada kesesuain dengan data hasil penelitian MPR. Lembaga Survei Indonesia melakukan penelitian terhadap 1300 responden yang dipilih secara acak, dimana responden ditanyakan pendapatnya terhadap wacana perubahan UUD NRI Tahun 1945. Hasilnya menunjukkan bahwa mayoritas responden menyatakan dukungan terhadap wacana perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945.[11]

9 Badan Pengkajian MPR RI, 2018, Pelaksanaan UUD NRI Tahun 1945 dan Urgensi Amandemen Kelima, Jakarta: MPR RI, hlm. v.

10 Badan Pengkajian MPR RI, 2018, Survei Nasional Evaluasi Pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, *Op.cit.,* hlm. 65.

11 Lihat Lembaga Riset Indonesia, 2007, *Amandemen UUD 45 dan Penguatan Dewan Perwakilan Daerah,* diakses dari http://www.lsi.or.id/riset/290/amandemen-uud-45-dan-penguatan- pada 25 Agustus 2020 pukul 20.55 WIB.

Gambar 2.
Penelitian LSI terhadap Dukungan Publik Perubahan UUD NRI Tahun 1945



Kedua penelitian di atas telah membuktikan kondisi sosiologis yang harus dipenuhi oleh para pemangku kepentingan negara dan kepentingan politik untuk segera merealisasikan perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945. MPR sendiri sebagai lembaga yang memiliki wewenang untuk mengubah dan menetapkan UUD NRI Tahun 1945 telah sepakat dengan wacana tersebut dan berhasil mennyusun rekomendasi untuk merealisasikan perubahan tersebut. Hanya saja perlu persepsi yang sama oleh semua organ negara untuk mendukung pelaksanaan wewenang MPR tersebut, karena sejatinya konstitusi adalah dokumen hukum dan politik, maka perlu dorongan politik yang kuat untuk mengubah UUD NRI Tahun 1945.

Atas dasar kenyataan itu, maka Tim Perumus telah menyusun wacana perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945, dengan memperhatikan rekomendasi MPR sebagai pengawal kedaulatan rakyat dan ideologi Pancasila. Selain itu, wacana-wacana ini merupakan pokok pemikiran yang digunakan untuk menjawab permasalahan ketatanegaraan yang dialami bangsa ini. Adapun wacana perubahan dan permsalahan ketatanegaraan itu akan diurai di bawah ini.

Pertama, penghidupan kembali haluan negara sejatinya pernah disuarakan oleh Megawati Soekarnoputri dalam acara Konvensi Nasional tentang Haluan Negara,[12] beliau menyoroti pembangunan negara yang

12 Devira Prastiwi, 2020, "Megawati Kembali Ingatkan Pentingnya GBHN", https://www.liputan6.

tidak terarah. Sebagai pengganti GBHN, Indonesia memiliki Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) baik Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) namun sistem tersebut tidak dapat memposisikan diri sebagai haluan negara sebagaimana GBHN.[13] Karena banyak permasalahan yang ditimbulkan seperti: terjadinya inkonsistensi dan diskontinuitas pelaksanaan RPJMN dan RPJPN dan RPJMN tidak sejalan dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), politik hukum perencanaan demikian yang hanya menggunakan instrumen pelaksana berupa peraturan presiden untuk RPJMN telah membatasi partisipasi terhadap perencanaan pembangunan karena Presiden menentukan sendiri arah pembangunan yang dikehendakinya (Presiden sentris atau executive minded)[14] dan cenderung pragmatis karena hanya menuangkan janji-janji politik Presiden.[15] Sementara RPJP sendiri bersifat bias sudut pandang fungsi-fungsi kekuasaan negara semata dengan tanpa keharusan memperhatikan sudut pandang masyarakat madani (civil society) dan para pelaku di dunia usaha dalam dinamika ekonomi pasar, yang keduanya cenderung bergerak semakin bebas di luar jangkauan kekuasaan negara dan didominasi oleh sudut pandang para perencana dan perancang pembangunan ekonomi dan ekspertis di bidang ekonomi yang cenderung kurang mencerminkan partisipasi segenap keahlian dan segenap komponen kekuatan masyarakat.[16] Pembangunan adalah suatu yang berkelanjutan, namun sistem perencanaan model demikian sulit sekali untuk dilaksanakan, Presiden berganti maka perencanaan dirubah total dan mulai kembali dari kondisi awal. Belum lagi permasalahan perbedaan persepsi pembangunan antara pemerintah pusat dan daerah. Untuk menjawab permasalahan tersebut, perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945 menjadi solusi tepat, sebab memberikan

com/news/read/2471191/megawati-kembali-ingatkan-pentingnya-gbhn, diakses pada 30 April 2020 pukul 10.47 WIB.

13 Nur Rohim Yunus, "Restorasi GBHN sebagai Haluan Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", hlm. 239.

14 Mei Susanto, 2017, *Wacana Menghidupkan Kembali GBHN dalam Sistem Presidensil Indonesia*, Jurnal Penelitian Hukum DE JURE, Volume 17, Nomor 3, hlm. 434.

15 Ardilafiza, 2016, *Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model Garis-Garis Besar Haluan Negara Dalam Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal Majelis, MPR RI, Edisi 4, hlm. 39-40.

16 Jimly Asshiddiqie, 2019, *Konstitusionalisme Haluan Negara untuk Mewujudkan Tujuan Negara Berdasarkan Pancasila*, diakses dari https://www.icmi.or.id/opini-dan-tokoh/opini/konstitusionalisme-haluan-negara-untuk-mewujudkan-tujuan-negara-berdasarkan-pancasila?search=GBHN pada 29 Juli 2020, pukul 16:29.

kembali wewenang MPR untuk menetapkan haluan negara. Hal tersebut memungkinkan, karena nantinya perencanaan pembangunan nasional akan menggunakan model haluan negara yang dimuat dalam UUD NRI Tahun 1945, sehingga wewenang mengubah dan menetapkan UUD NRI Tahun 1945 inherent dengan wewenang menetapkan haluan negara. Untuk mengawasi pelaksanaan haluan negara, maka MPR (hasil perubahan) akan menggunakan fungsi anggaran melalui mekanisme APBN. Sebagai pelengkap analisis, kemudian akan dilengkapi studi komparasi dengan Filipina dimana negara tersebut menetapkan dokumen pembangunannya dalam Bab II Konstitusi Filipina dengan model directive principles of state policy. Dengan dihidupkan kembali haluan negara maka Bangsa Indonesia akan mengerti arah dan tujuan pembangunan negara serta dapat terciptanya pembangunan nasional yang tertib dan teratur dalam rangka mencapai tujuan negara.

Kedua, penataan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) hal ini didasari dari kewenangan DPD yang lemah apabila dibandingkan dengan kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) terlihat bahwa DPD tidak memiliki kekuasaan untuk membentuk undang-undang sebagaimana lembaga perwakilan,[17] karena kewenangan konstitusional DPD hanya sebatas mengajukan, ikut membahas Rancangan Undang-Undang (RUU) yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat-daerah, dan lain-lain dalam lingkup kedaerahan saja. Pada tahun 2006, DPD pernah mengajukan suatu usulan perubahan UUD NRI Tahun 1945 tentang kewenangan DPD untuk dapat menyetujui atau menolak RUU yang berkaitan dengan kedaerahan, namun gagal karena tidak ada dukungan terhadap usulan tersebut.[18] Selain itu syarat keanggotaan DPD harus berasal dari perseorangan menjadi bias karena tidak adanya penguatan terhadap syarat tersebut, terlihat masih banyaknya pengurus partai politik yang menjadi anggota DPD.[19] Disamping itu terdapat upaya untuk memperkuat DPD dari perseorangan dengan dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 30/PUU-XVI/2018 yang melarang

17 Moh. Mahfud M.D., 2010, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, hlm. 69-70.

18 Saldi Isra, "GBHN dan Perubahan Konstitusi", *Harian Kompas*, 23 Agustus 2016, https://www.saldiisra.web.id/index.php/tulisan/artikel-koran/11-artikelkompas/623-gbhn-dan-perubahan-konstitusi.html, diakses pada 30 April 2020 pukul 13.02 WIB.

19 Elza Astari, "Hanura: 70 Anggota DPD Bergabung ke Partai, 10 Jadi Pengurus", *detikNews*, 13 Januari 2017 https://news.detik.com/berita/d-3394968/hanura-70-anggota-dpd-bergabung-ke-partai-10-jadi-pengurus, diakses pada 30 April 2020 pukul 13.33 WIB.

pengurus partai politik mencalonkan diri sebagai anggota DPD namun upaya tersebut belum dijalankan terlebih adanya Putusan Mahkamah Agung (MA) dan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) yang melegalkan pengurus partai politik menjadi calon anggota DPD.[20] Apabila DPD ingin tetap dipertahankan maka harus ada penguatan kewenangan dan penguatan syarat menjadi anggota DPD untuk mewujudkan sistem bikameral dan keberadaan DPD dapat memberikan dampak terhadap proses ketatanegaraan Indonesia. Menjadi pertanyaan selanjutnya adalah "sampai sejauh mana penguatan kewenangan dan syarat anggota DPD akan dirumuskan?".

Ketiga, wacana penegasan kembali sistem pemerintahan presidensil Indonesia. Sejatinya wacana ini telah ada pada Perubahan Ketiga UUD NRI Tahun 1945, namun dalam kenyataannya UUD NRI Tahun 1945 pasca perubahan masih menerapkan sistem quasi presidensil, di mana artinya masih bercampur aduk dengan pranata parlementer. Oleh karena itu, penegasan kembali sistem pemerintahan presidensil dapat dilakukan melalui penataan kewenangan Presiden dalam bidang legislasi, penegasan kedudukan Presiden sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan, pengaturan kewenangan Presiden dalam membentuk Perppu, penataan kembali proses pemberhentian (impeachment) Presiden. Dominasi peran Presiden dalam bidang legislasi disebabkan ketentuan Pasal 20 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan "Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama". Jika mengacu praktik saat ini di mana Presiden ikut dalam proses pembahasan dan persetujuan suatu RUU maka dapat dilihat bahwa Presiden tetap menjadi lembaga yang mendominasi pembentukan undang-undang di Indonesia. Padahal, fungsi legislasi dalam sistem presidensil didasarkan pada adanya pemisahan kekuasaan yang tegas antara kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif,[21] sehingga sudah sewajarnya dalam sistem presidensil dipisahkan fungsi pembentukan undang-undang dan pelaksanaan undang-undang. Selain itu ketentuan pada Pasal 20 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 juga dianggap hanya seremonial semata karena

20 Zunia Putri, "Putusan MK soal Syarat Calon DPD Dianggap Bahaya bagi Ketatanegaraan", detikNews, 18 November 2018, https://news.detik.com/berita/4307234/putusan-ma-soal-syarat-calon-dpd-dianggap-bahaya-bagi-ketatanegaraan, diakses pada 30 April 2020 pukul 13.43 WIB.

21 Jimly Asshiddiqie, 2007, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi, Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, hlm. 311.

tanpa persetujuan dari Presiden sekalipun RUU tersebut akan berlaku dalam 30 hari. Hal tersebut dapat dimaknai sebagai konsekuensi dari tahap persetujuan bersama sebelumnya.[22] Namun, mekanisme tersebut mengandung kelemahan di mana mengesampingkan prinsip checks and balances. Untuk itu, diperlukannya suatu penataan kembali fungsi legislasi presiden. Meskipun tidak dapat dipungkiri bahwa sistem presidensil dalam UUD NRI Tahun 1945 pasca perubahan sudah lebih murni, namun dalam menjalankan kewenangannya, konstitusi tidak menjelaskan kapan Presiden diposisikan sebagai Kepala Negara dan kapan pula diposisikan sebagai Kepala Pemerintahan. Konstitusi hanya menyebutkan posisi Presiden sebagai kepala Pemerintahan,[23] tidak menyebutkan posisi Presiden sebagai Kepala Negara sehingga dalam praktiknya Dengan demikian, diperlukannya pengaturan yang tegas kapan Presiden bertindak sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan. Selanjutnya, mengenai reformulasi mekanisme pemberhentian (impeachment) Presiden. Sebagaimana Negara dengan sistem pemerintahan presidensil, Presiden hanya dapat dijatuhkan dengan mekanisme tersendiri yang pada umumnya melalui proses yang tidak mudah. Pemberhentian Presiden di Indonesia diatur dalam Pasal 7A dan 7B UUD NRI Tahun 1945 yang melibatkan DPR, MK, dan MPR. DPR mengajukan usulan pemberhentian Presiden kepada MK yang kemudian akan ditindaklanjuti MK dengan putusan bahwa Presiden bersalah atau tidak. Setelah itu, MK akan mengembalikan kepada DPR putusan tersebut dan akan diserahkan kepada MPR untuk diputuskan apakah Presiden akan diberhentikan atau tidak. Jika melihat pada proses tersebut, dapat terlihat terdapat tiga mekanisme, yaitu mekanisme politik-mekanisme hukum-mekanisme politik. Digunakannya mekanisme hukum dan politik dalam proses pemberhentian Presiden sejatinya diterapkan dalam rangka menegakkan prinsip checks and balances, namun yang menjadi realita dalam proses pemberhentian Presiden di Indonesia adalah Presiden tidak serta merta langsung diberhentikan ketika putusan MK dibacakan, namun masih harus menempuh proses politik di MPR. Hal tersebut menimbulkan pertanyaan karena sebagaimana diketahui Putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final and binding namun putusan tersebut dapat dikesampingkan oleh kesepakatan politik di MPR karena tidak ada ketentuan di UUD NRI Tahun 1945 yang mengharuskan MPR untuk terikat pada putusan

22 Indra Perwira, Mei Susanto, dan Adnan Zulfikar, "Pergeseran Semu Kekuasaan Pembentukan Undang-Undang", *Jurnal Majelis Permusyawaratan Rakyat*, Edisi 07, Juli 2018, hlm. 119.

23 Lihat Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

MK tersebut. Untuk itu diperlukannya reformulasi proses pemberhentian Presiden agar sesuai dengan prinsip Negara hukum dan checks and balances.

Keempat, berkaitan dengan penataan Kekuasaan Kehakiman, yakni posisi, tugas, serta wewenang Komisi Yudisial dalam susunan Kekuasaan kehakiman di Indonesia, serta periode dan masa jabatan Hakim Konstitusi. Sebagaimana termaktub dalam Pasal 24 UUD NRI Tahun 1945, Komisi Yudisial bukanlah bagian dari kekuasaan kehakiman melainkan badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman. Wewenang KY diatur dalam Pasal 24B, salah satunya menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Wewenang inilah yang kemudian memberikan fungsi pengawasan kepada Komisi Yudisial terhadap etik dan perilaku hakim. Namun, dalam pelaksanaan kewenangan menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim oleh Komisi Yudisial ini, muncul berbagai masalah, terkait hubungannya dengan Mahkamah Agung, juga Mahkamah Konstitusi. Dalam hubungan pengawasan dengan Mahkamah Agung, rekomendasi yang dikeluarkan oleh Komisi Yudisial sebagai hasil pengawasannya, seringkali tidak ditindaklanjuti oleh Mahkamah Agung. Pengawasan oleh internal Mahkamah Agung lebih mendominasi, dan pengawasan Eksternal oleh Komisi Yudisial hanya bersifat rekomendasi. Namun, hal ini juga tidak terlepas dari beberapa kesalahan Komisi Yudisial dalam melakukan pengawasan. Beberapa kali, pengawasan yang dilakukan Komisi Yudisial menyusup hingga ke putusan hakim. Hal ini tentu tidak dibenarkan karena berpotensi menciderai independensi hakim. Selanjutnya, wewenang KY di Indonesia kemudian juga terpangkas dengan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUUIV/2006. Secara langsung putusan ini menghapuskan kewenangan KY untuk melakukan pengawasan terhadap hakim konstitusi. Padahal, hakim konstitusi sebagai salah satu penyelenggara peradilan Indonesia juga harus diawasi agar terjaga kehormatan dan keluhuran martabatnya. Oleh karena itu, demi terciptanya penyelenggaraan peradilan yang mampu menegakkan hukum dan keadilan serta hakim yang memiliki kehormatan dan keluhuran martabat, maka fungsi pengawasan hakim yang dilakukan oleh KY perlu dipertegas, yakni bahwa yang dimaksud dengan hakim adalah meliputi seluruh hakim pada peradilan di Indonesia, baik yang berada di bawah Mahkamah Agung juga Mahkamah Konstitusi. Selanjutnya, mengenai periode dan masa jabatan

hakim konstitusi. Pengaturan periodisasi masa jabatan hakim konstitusi berpotensi menyebabkan terjadinya intervensi atau penyimpangan dalam pengisian kembali hakim konstitusi oleh pihak-pihak yang berkepentingan. Selain itu, adanya ketentuan bahwa hakim konstitusi dapat dipilih kembali setelah masa jabatannya berakhir, berpotensi menimbulkan adanya politik transaksional antara hakim konstitusi dengan lembaga pengusungnya dalam hal ini lembaga politik. Hakim konstitusi yang diusung oleh suatu lembaga dapat mempunyai kepentingan untuk dipilih kembali pada akhir masa jabatannya oleh lembaga pengusungnya. Hal ini tentunya akan berakibat pada independensi dan imparsialitas hakim konstitusi. Berangkat dari permasalahan diatas, maka perlu dilakukan kajian dan penataan ulang mengenai kedudukan dan wewenang pengawasan etik dan perilaku hakim oleh Komisi Yudisial serta periode dan masa jabatan hakim konstitusi.

Kelima, kekuasaan legislasi dalam pembentukan peraturan pemerintah pengganti undang-undang oleh Presiden. Hal yang paling membahayakan dari Perppu ini adalah ketiadaan batasan-batasan konstitusional dari frasa kegentingan yang memaksa, sehingga sewaktu-waktu dapat digunakan oleh subjektif Presiden untuk mengakomodir kepentingan kekuasaannya sesaat sebelum tiba pembahasan di tingkat DPR, atau dalam kata lain Perppu bisa jadi diperalat sebagai senjata paling ampuh untuk memuluskan kepentingan penguasa.[24] Selain itu materi muatan Perppu yang disamakan dengan undang-undang, menyebabkan Presiden dapat mengatur apapun yang dianggapnya sebagai upaya mengatasi hal kegentingan memaksa. Pada awal kemerdekaan, pembentukan Perppu hanya sebatas mengatur ekonomi, moneter, dan fiskal. Dalam perkembangannya, Perppu justru mulai menyimpang dari ketentuan konstitusional, mulai dari pembentukan Perppu untuk mengubah undang-undang, menunda keberlakuan undang-undang, hingga bahkan mencampuri kewenangan cabang-cabang kekuasaan lain, atau mirisnya justru merampas hak-hak konstitusional warga negara. Maka menjadi pertanyaan, apakah Perppu yang demikian itu konstitusional? Karna bagaimanapun Perppu itu memang perintah UUD NRI Tahun 1945, namun terbatas pada keadaan tertentu saja. Sehingga dapat dikatakan bahwa Perppu dapat menjadi tindakan diktatorial presiden.[25] Untuk menyelesaikan masalah tersebut perlu dilakukan penataan terhadap

24 Janpatar Simamora, 2010, *Multitafsir Pengertian "Ihwal Kegentingan Memaksa",* Mimbar Hukum, Volume 22, Nomor 1, hlm. 59. 60.

25 Clinton Rositter, 1948, *Constitutional Dictatorship,* New Jersey: Princeton University Press, hlm. 9.

wewenang mengeluarkan Perppu mulai dari reformulasi materi muatan Perppu hingga masa keberlakuan Perppu sebagai peraturan yang mengikat secara umum.

Keenam, Hubungan pusat dan daerah. Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Konsekuensi logis dari didirikannya suatu negara adalah terbentuknya pemerintah negara yang berlaku sebagai pemerintah pusat. Kemudian, pemerintah pusat membentuk daerah-daerah sesuai ketentuan konstitusi. Di dalam negara kesatuan tanggung jawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap berada di tangan Pemerintah Pusat. Akan tetapi, karena sistem pemerintahan Indonesia salah satunya menganut asas negara kesatuan yang didesentralisasikan, maka ada tugas-tugas tertentu yang diurus sendiri, sehingga menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan adanya hubungan kewenangan, keuangan, pengawasan, dan antar satuan organisasi pemerintahan.[26] Amandemen kedua, Ayat 1 Pasal 18 UUD 1945 menyatakan[27] bahwa Negara kesatuan republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang". Penggunaan istilah "dibagi atas" ini dimaksudkan untuk menegaskan bahwa hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah bersifat hirarkis dan vertikal.[28] Selanjutnya, Ayat 1 Pasal 18A menyatakan[29] bahwa "Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah." Namun aturan tersebut memiliki sifat organik dimana, perlu adanya undang-undang lanjutan untuk melaksanakan perintah yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar.[30] Konsekuensinya, hubungan pusat dan daerah memiliki keterbatasan sendiri, dimana hubungan yang tercipta tergantung kepada pembentuk Undang-Undang yang sifatnya sangat politis dan sentralistik. Keseluruhan pasal 18A Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 lebih menekankan kepada hubungan pembagian

26 Ni'matul Huda, 2014, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*, Yogyakarta: FH UII Press, hlm. 241.

27 Lihat Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

28 Jimly Asshiddiqie, 2002, *Konsolidasi Naskah UUD NRI Tahun 1945 Setelah Perubahan Kempat*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, hlm. 21.

29 Lihat Pasal 18A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

30 Joeniarto, 1983, *Selayang Pandang Tentang Sumber-sumber Hukum Tata Negara di Indonesia,* Yogyakarta: Liberty, hlm. 107.

kekuasaan secara horizontal dan kurang kepada pembagian kekuasaan vertikalnya. Hal tersebut mengakibatkan tidak leluasanya pemerintah daerah menjalankan otonomi daerahnya masing-masing, mudahnya bagi pemerintah pusat untuk mengubah politik hukum didalam hubungan antara pusat dan daerah, serta seringnya terjadi ketegangan antar level pemerintahan. Sehingga, didalam perubahan ini akan membahas tentang pentingnya menegaskan pembagian urusan pemerintahan pusat dan daerah secara vertikal sehingga nantinya didalam peraturan perundang-undangan dibawahnya tidak melanggar amanat konstitusi tersebut. Sehingga, dari permasalahan terhadap kondisi saat inilah memunculkan urgensi untuk mengatur hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah lebih jelas didalam Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 untuk menghindari adanya kesalahan pemahaman terhadap hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah kepada undang-undang dibawahnya.

Ketujuh, Otonomi Khusus. Sesuai dengan amanat dari UUD NRI Tahun 1945, sebagai negara kesatuan yang menganut asas desentralisasi yang menjadikan dalam penyelenggaraan pemerintahannya setiap daerah diberikan kesempatan secara luas untuk menyelenggarakan otonomi daerahnya. UUD NRI Tahun 1945 telah mengatur secara garis besar mengenai konsep otonomi daerah di Indonesia. Dalam Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 ditentukan bahwa Pemerintahan Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pasca-Orde Baru, pemerintah mulai memperhatikan beberapa daerah dengan memberikan otonomi khusus (otsus), otonomi yang berbeda dari yang diberikan kepada daerah pada umumnya. Hal tersebut juga dikenal sebagai model dari desentralisasi asimetris. Dimana, pemahaman konsep tentang desentralisasi asimetris ini, negara telah memberikan otonomi yang tidak seragam melalui pengaturan lebih lanjut mengenai kekhususan Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta, mencoba memformulasikan keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) ke dalam UU khusus, serta memberikan kekhususan bagi Papua dan Aceh sebagai solusi lunak atas tuntutan separatisme.[31] Namun yang menjadi permasalahan saat ini adalah, didalam UUD NRI Tahun 1945 terkhususnya pasal 18B tidak memberikan pembatasan perihal wilayah mana yang mendapatkan hak

31 Mardyanto Wahyu Tryatmoko, "Problem Demokratisasi Dalam Desentralisasi Asimetris Pasca Orde Baru", *Masyarakat Indonesia*, Vol.38 No.2, Desember 2012, hlm. 270

istimewa dan khusus. Tidak adanya kejelasan pasti mengenai otonomi khusus tersebut mengakibatkan banyaknya wilyah Indonesia yang mengajukan untuk dapat diberikan hak otonomi khusus seperti wilayah Riau, Kalimantan Timur (Kaltim), Kalimantan Tengah (Kalteng), yang mengajukan otonomi khusus karena menganggap bahwa kekayaan sumber daya alam selama ini tidak mampu mensejahterakan masyarakat setempat, hingga akhirnya membuat daerah merasa tertinggal tetapi eksploitasi besar-besaran terhadap kekayaan alam setempat oleh pemerintah pusat terus dilakukan hingga telah menimbulkan kerusakan alam yang luar biasa bagi daerah mereka.[32] Terlebih, apabila kita melihat kepada wilayah Nangroe Aceh Darussalam dan Papua yang diberikan otonomi khusus dikarenakan adanya tekanan politis dan aksi sparatisme yang berakhir pada pemberian otonomi khusus untuk mengurangi konflik yang terjadi. Hal ini tentunya akan sangat berbahaya apabila negara tidak memberikan pembatasannya tersendiri, karena tidak dapat menutup kemungkinan wilayah Indonesia lainnya akan terus mengajukan otonomi khusus dengan alasan-alasan yang belum tentu memerlukan adanya mekanisme otonomi khusus tersebut. Sehingga, dalam perubahan ini tim perumus menganggap konstitusi perlu menjamin daerah mana saja yang memiliki hak khusus dan hak istimewa.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, maka rumusan masalah yang akan diuraikan dalam naskah akademik ini sebagai berikut:

1. Apa yang menjadi permasalahan ketatanegaraan yang dihadapi oleh Negara Republik Indonesia dalam nuansa kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara?
2. Apakah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dapat menjadi penyelesaian atas permasalahan ketatanegaraan tersebut?
3. Apa saja yang menjadi dasar dilakukannya perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945?

32 Muhammad Habibi, "Kecemburuan Daerah Penghasil Setelah Praktek Desentralisasi Asimetris", *Jurnal Universitas Muhammadiyah Yogyakarta*, 2018, hlm. 1.

4. Apa implikasi penerapan sistem ketatanegaraan baru akibat perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945?

5. Apa sasaran yang akan diwujudkan, jangkauan, arah pengaturan, dan materi muatan Rancangan Perubahan Kelima UUD NRI Tahun 1945?

C. Metode Penelitian

Penyusunan Naskah Akademik merupakan suatu kegiatan penelitian hukum yang terdiri dari beberapa langkah. Langkah tersebut mencakup identifikasi permasalahan dan menetapkan permasalahan yang relevan, mengumpulkan bahan-bahan hukum, baik primer, sekunder maupun tersier serta melakukan kajian terhadap isu hukum yang diajukan sebagai permasalahan dalam penelitian yang berdasarkan bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan.

Adapun data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari sumber pertama, sedangkan data sekunder adalah data yang diperoleh dari hasil penelusuran pustaka, yang terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (perubahan kelima) menggunakan salah satu metode penelitian, yaitu metode penelitian yuridis normatif.[33]

Penelitian yuridis normatif merupakan mengkaji atau menganalisis data sekunder yang berupa bahan-bahan hukum sekunder dengan memahami hukum sebagai perangkat peraturan atau norma-norma positif didalam sistem peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai permasalah dalam penelitian ini.[34] Dalam rangka mendapatkan jawaban atau penyelesaian atas masalah-masalah (isu hukum) yang telah dirumuskan, terdapat empat model pendekatan penyelesaian masalah yaitu pendekatan peraturan perundang-undangan (statutory approach), pendekatan konseptual (conseptual approach), pendekatan komparatif

33 Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Cetakan Ketiga), Jakarta: UI Press, hlm. 51.

34 Soerjono Soekanto dan Sri Madmuji, 1985, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Rajawali, hlm. 15.

(comparative approach), dan pendekatan historis (historical approach), yang penerapannya disesuaikan dengan kebutuhan.

Fokus utama pada penelitian yuridis-sosiologis terletak pada pokok kajiannya yang berupa pelaksanaan atau implementasi ketentuan hukum positif secara faktual pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat guna mencapai tujuan yang telah ditentukan, sehingga dalam aplikasi metode ini terdapat beberapa tahap kajian, yaitu:

1) Kajian mengenai norma hukum yang berlaku (ius constitutum);
2) Evaluasi dari hasil penerapan pada peristiwa in concreto guna mencapai tujuan yang telah ditentukan. Hasil penerapan ini akan menciptakan realisasi pelaksanaan ketentuan hukum normatif yang dikaji apakah telah dijalankan secara patut atau tidak;
3) Atau bahkan dapat dinilai apakah keberlakuan hukum itu mampu mencapai tujuan daripada pembentukannya atau setidak-tidaknya apakah hukum itu ditaati oleh mereka yang menjadi sasaran pembentuk hukum.

Dalam realisasi metode tersebut terhadap penelitian ini maka akan diurai seberapa efektif dan efisien ketentuan hukum yang berlaku pada sistem ketatanegaraan Indonesia, yang pada akhirnya digunakan untuk menganalisis pada dua hal: apakah ketentuan hukum itu patut dipertahankan atau sebaliknya bagaimana prospek keberlakuan hukum yang akan datang untuk menggantikan hukum yang berlaku dengan memperhatikan aspek penerimaan terhadap rancangan hukum yang akan diproyeksikan.

Penelitian ini juga didasari dengan menggunakan Metode ROCCIPI (Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process, Ideology) yang dikembangkan oleh Robert dan Ann Seidman. Metode ini didasarkan pada adanya permasalahan yang dihadapi dalam masyarakat. Namun, permasalahan tersebut, tidak selamanya disebabkan oleh faktor peraturan perundang-undangan (rule). Oleh karena itu, perlu dianalisis sebab-sebab terjadinya suatu masalah. Hal ini bertujuan selain penggunaan bahan hukum primer, sekunder, dan tersier peneliti juga meneliti permasalahan guna menemukan solusi terkait peraturan perundang-undangan yang diubah tersebut.

Bahan hukum primer yang Tim Penyusun gunakan adalah peraturan perundang-undangan organik, seperti Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, maupun berbagai dokumen hukum terkait. Bahan hukum sekunder terdiri dari buku-buku, hasil penelitian, risalah sidang, artikel, dan tulisan-tulisan ilmiah lainnya yang berkaitan dengan lembaga negara. Sedangkan, bahan hukum tersier yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Oxford Dictionary.

Selain menggunakan pendekatan yuridis-sosiologis, naskah akademik ini akan dilengkapi dengan perbandingan hukum, dalam hal ini adalah perbandingan hukum tata negara dan praktiknya di negara yang dipilih sebagai pembanding. Menurut Holland metode perbandingan dilakukan dengan cara mengumpulkan, menganalisis, menguraikan gagasan-gagasan, doktrin, peraturan dan pelembagaan yang ditemukan di setiap sistem hukum yang berkembang, atau setidaknya pada hampir keseluruhan sistem, dengan memberikan perhatian mengenai persamaan atau perbedaan dan mencari cara untuk membangun suatu sistem secara alamiah, sebab hal tersebut mencakup apa yang masyarakat tidak inginkan namun telah disetujui dalam konteks hal-hal yang dianggap perlu dan filosofis sebab hal ini membawa di bawah kata-kata dan nama-nama dan mendapatkan identitas dari substansi di bawah perbedaan deskripsi dan bermanfaat, karena perbedaan tersebut menunjukan secara khusus pengertian akhir bahwa seluruh atau sebagian besar sistem mengejar untuk menerapkan sistem terbaik yang pernah dicapai.[35] Dalam menerapkan perbandingan itu akan diurai beberapa komponen utama: sistem hukum yang dijadikan pijakan (primum comparandum) dan mana yang menjadi sistem hukum pembanding (secundum comparatum), hal lain adalah dasar pembandingnya (tertium comparationis).[36]

35 Pan Mohammad Faiz, "Sifat Dasar dan Pengertian Mengenai Perbandingan Hukum" diakses dari https://panmohamadfaiz.com/2007/02/17/perbandingan-hukum-1/ pada 20 April 2020.

36 Shidarta, "Perbandingan Hukum Sebagai Suatu Metode Penelitian Hukum", 2016, diakses dari https://business-law.binus.ac.id/2016/06/10/perbandingan-hukum-sebagai-suatu-metode-penelitian-hukum/, pada 20 April 2020.

D. Tujuan Penyusunan Naskah Akademik

Sesuai dengan ruang lingkup rumusan masalah yang telah dikemukakan di atas, maka tujuan penyusunan Naskah Akademik dirumuskan sebagai berikut:

1. Untuk mencari dan menemukan berbagai permasalahan ketatanegaraan yang dihadapi bangsa Indonesia saat ini dan merumuskan sebab-sebab yang menimbulkan permasalahan ketatanegaraan tersebut.
2. Untuk menggali dan merumuskan format ketatanegaraan baru melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai penyelesaian berbagai permasalahan ketatanegaraan yang menjadi tantangan dan hambatan proses penyelenggaraan negara.
3. Untuk melengkapi kajian dan pembahasan Badan Pengkajian Majelis Perwakilan Rakyat terhadap usulan dan gagasan mengenai perlunya melakukan evaluasi secara menyeluruh terhadap pasal-pasal di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
4. Untuk memberikan rekomendasi terhadap proses perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dilakukan oleh Majelis Perwakilan Rakyat sebagai rumah kebangsaan dan pengawal ideologi Pancasila dan Kedaulatan Rakyat.

BAB II
KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoritis

1. Teori Perencanaan Pembangunan

Negara terbentuk melalui proses pembangunan dan sebaliknya pembangunan dikonstruksikan oleh aktor-aktor, agen dan institusi yang merepresentasikan negara atau memiliki karakter negara yaitu kehendak untuk melakukan pengaturan dan kontrol atas populasi dalam sebuah wilayah tertentu (*the will to improve*). Negara sendiri bukanlah sebuah entitas yang ajeg, statis dan homogen, namun sebuah proses pembentukan yang terus menerus yang dipraktikan dan diaktualisasikan melalui pembangunan. Dengan demikian ada proses ulang alik antara negara dan pembangunan.[37]

Sementara esensi dari pembangunan itu sendiri adalah perubahan, maka ketika hukum terlibat di di dalamnya, maka hukum tidak lagi dipahami hanya sebagai elemen statis yang senantiasa berada di belakang perubahan itu sendiri, melainkan hukum harus berada di depan mengawal perubahan tersebut. sehingga dapat dikatakan bahwa supremasi hukum telah terjelma sebagai penggerak utama dari pembangunan (*the prime mover*) dan sebagai alat pembaharuan masyarakat.[38]

Indikator pencapaian target pembangunan nasional tidaklah mungkin lepas dari suatu mekanisme perencanaan, dimana perencanaan mengambil peran signifikan menentukan ke arah mana pembangunan itu dilaksanakan. Hal ini sejalan dengan pendapat Bagir Manan yang bahwa pada hakikatnya sistem perencanaan akan membawa beberapa manfaat. Pertama, sistem perencanaan sebagai cara mewujudkan partisipasi demokratik dalam penyelenggaraan negara atau pemerintahan, terutama yang bertalian dengan pembangunan nasional. Kedua, sebagai cara menjamin agar

37 Michael Foucault, 1984, "La phobie d'Etat (excerpt from the lecture of 31st january 1979 at the Collège de France)", in: Libération, no. 967, hlm. 21, dikutip dalam Thomas Lemke, 2000, *Foucault, Governmentality, and Critique*, Paper presented at the Rethinking Marxism Conference, University of Amherst (MA), hlm. 11.

38 Atip Latipulhayat, "Khazanah: Mochtar Kusumaatmadja", Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum, Volume 1 Nomor 3, 2014, hlm. 629.

penyelenggaraan negara atau pemerintahan terutama pembangunan nasional dijalankan sesuai dengan kepentingan rakyat banyak. Ketiga, sebagai cara menjaga efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan negara dan pemerintahan cq pembangunan nasional. Hal ini sangat perlu dalam keadaan sumber-sumber (resources) yang terbatas agar dapat dipergunakan secara efektif dan efisien.[39]

Tentu apabila dikontekstualisasikan pada tata ketatanegaraan Indonesia, sistem perencanaan pembangunan nasional yang ada selama ini tidak lain adalah cara untuk mencapai tujuan negara, yakni 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.

Peranan hukum dalam perencanaan pembangunan adalah untuk menjamin bahwa perubahan itu terjadi secara tertib, peran itu baru dapat direalisasikan apabila hukum telah terefleksi ke dalam peraturan perundang-undangan.[40] Keberadaan peraturan perundang-undangan menjadi wujud konkret dan sarana utama dalam melakukan pembaharuan masyarakat (*social engineering*).[41]

Yang demikian itu akan semakin nyata, apabila peraturan perundang-undangan tertinggi, konstitusi (dalam arti sempit merujuk pada UUD NRI Tahun 1945), telah memuat ketentuan-ketentuan yang memuat perencanaan pembangunan nasional model haluan negara. Kedudukan UUD NRI Tahun 1945 sebagai *supreme law of the land* akan memberikan jaminan kepatuhan tertinggi dan mengikat bagi seluruh objek yang diaturnya. Sebagaimana pendapat K. C. Wheare yang mengatakan bahwa konstitusi perlu ditempatkan pada kedudukan yang tinggi (supreme), supaya ada semacam jaminan bahwa konstitusi itu akan diperhatikan dan ditaati dan menjamin agar konstitusi tidak akan dirusak dan diubah begitu saja secara sembarangan.[42]

39 Bagir Manan, "Mewujudkan Masyarakat Madani dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia", Makalah, 2016, hlm.1-2., dalam Susi Dwi Harijanti, "Merumuskan Ulang Garis-Garis Besar Haluan Negara", Makalah dipresentasikan pada Workshop Ketatanegaraan Kerjasama MPR dan FH Unpad, Bandung, 2016, hlm. 282.

40 Mochtar Kusumaatmadja, 1975, *Pembinaan Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional,* Bandung: Bina Cipta, hlm. 4.

41 Atip Latipulhayat, "Khazanah: Mochtar...", *Op.Cit,* hlm. 630.

42 K.C. Wheare, 1975, *Modern Constitution*, New York-Toronto-London: Oxford University Press,

Bagir Manan mengingatkan pula bahwa Konstitusi atau Undang-Undang Dasar modern tidak semata-mata mengatur dasar organisasi negara atau kekuasaan, namun juga mengatur hak-hak rakyat dan kepentingan rakyat di luar politik yaitu kesejahteraan, kemakmuran, dan keadilan sosial. Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 yang dimiliki Indonesia termasuk konstitusi sosial. Menurut UUD NRI Tahun 1945, negara dan pemerintah dibentuk untuk mewujudkan kesejahteraan, sebesar-besarnya kemakmuran dan keadilan sosial. Sebab *framers of the Republic* dan *framers of the Constitution* telah menyepakati dasar filosofi negara, demokrasi sosial yang menjamin keadilan sosial, asas negara kekeluargaan serta menolak liberalisme dan individualisme. Hal-hal tersebut merupakan kandungan dasar UUD NRI Tahun 1945. Tidak menjalankannya, seperti kecenderungan pada liberalisme dan *market oriented*, merupakan penyimpangan bahkan pelanggaran terhadap UUD NRI Tahun 1945.[43]

Masuknya haluan negara sebagai materi muatan konstitusi adalah suatu hal yang wajar, karena sejatinya materi muatan konstitusi yang bersifat konvensional[44] tidak cukup lagi menjawab berbagai permasalahan ketatanegaraan yang muncul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.[45] Kemudian konstitusi akan mengikat negara untuk mencapai tujuan sosial, ekonomi, atau pembangunan tertentu. Dimana hal tersebut akan berisi hak-hak sosial-ekonomi yang dapat ditegakkan melalui mekanisme yudisial, prinsip-prinsip haluan negara (*directive principles*) yang secara politik mengikat pemerintah, atau melalui komitmen tertentu.[46]

Dengan demikian, ketaatan pemerintah terhadap konstitusi adalah bentuk komitmen penaatan hukum sekaligus politik, sebab konstitusi telah menyediakan pedoman dan tujuan yang jelas dalam proses penyelenggaraan

Third Impression, hlm.7.

43 Bagir Manan, *Menemukan Kembali Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945,* Pidato disampaikan dalam rangka akhir masa jabatan guru besar tetap pada Universitas Padjadjaran (*retired speech*) di Bandung pada 6 Oktober 2011, diakses dari https://dewanpers.or.id/berita/detail/263/UUD-1945-Sebagai-Konstitusi-Sosial pada 20 Agustus 2020, pukul 16.08 WIB.

44 Materi muatan konstitusi yang bersifat konvensional merujuk pada pendapat J. G. Steenbeek yang dikutip Sri Soemantri, yakni:
1. Jaminan hak-hak asasi manusia dan warga Negara;
2. Susunan ketatanegaraan yang bersifat fundamental; dan
3. Pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental
Lihat pada Sri Soemantri, 1987, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung: Alumni, hlm. 51.

45 Lihat Mei Susanto, *Op.cit.*, hlm. 437.

46 International IDEA, 2014, *What is a Constitution? Principles and Concepts*, hlm. 3.

negara. Dengan kata lain, sistem perencanaan pembangunan nasional yang termuat dalam konstitusi akan memberdayakan otoritas kekuasaan negara untuk bertindak demi kepentingan umum dan mencegah dari tindakan sewenang-wenang penguasa (akibat terpusatnya kekuasaan dalam melaksanakan pembangunan). Akhirnya dapat dikatakan bahwa pemerintah akan menggunakan otoritas hukum tertinggi (konstitusi) untuk melindungi dan memenuhi kepentingan warga negaranya.[47]

2. Teori Konstitusi

a. Pengertian Konstitusi

Istilah konstitusi berasal dari Bahasa Perancis, yaitu constituer yang artinya membentuk, maka istilah ini digunakan dengan maksud pembentukan negara.[48] Disamping itu Aristoteles menyatakan bahwa konstitusi merupakan sekumpulan aturan sehingga penguasa dari suatu negara dalam mengatur negaranya harus berdasarkan aturan tersebut.[49]

L.J. Van Apeldoorn membedakan antara grondwet dengan constitution.[50] Grondwet memiliki arti sebagai bagian tertulis dari suatu konstitusi sedangkan constitution memuat peraturan tertulis atau tidak tertulis.[51] Pemikiran tersebut sesuai dengan pendapat dari K.C. Wheare, bahwa konstitusi memiliki dua makna, yaitu:[52] Pertama, dalam arti luas konstitusi berfungsi untuk menggambarkan secara menyeluruh terkait sistem pemerintahan dari suatu negara; Kedua, dalam arti sempit konstitusi adalah sekumpulan aturan-aturan penyelenggara negara yang dijadikan suatu dokumen atau tertulis. Dari pendapat K.C. Wheare, sejatinya setiap negara yang telah berdiri pasti memiliki konstitusi namun yang menjadi pembeda adalah apakah negara tersebut memiliki konstitusi tertulis atau tidak tertulis.

47 *Ibid.,* hlm. 6-7.

48 Dahlan Thalib, 2003, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Cetakan ke-15, Jakarta: Raja Grafindo Persada, hlm. 6.

49 Azhari, 1993, *Negara Hukum Indonesia: Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya*, Jakarta: UI Press, hlm. 12-19.

50 *Ibid*, hlm. 11-21.

51 Jimly Asshiddiqqie, 2008, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, hlm. 256.

52 K.C. Wheare, 1951, *Modern Constitution*, London: Oxford University Press, hlm. 5-35.

Beberapa negara yang tidak memiliki naskah tertulis semisal Inggris, yang tidak memilki naskah tertulis konstitusi. Philips Hood dan Jackson mengemukakan konstitusi yang tidak tertulis itu dijelaskan sebagai suatu bangunan aturan, adat istiadat, kebiasaankebiasaan yang menentukan susunan, kedudukan, dan hubungan organ-organ negara.[53] Konsep konstitusi mencakup juga pengaturan tertulis, kebiasaan, konvensi kenegaraan yang menentukan susunan, kedudukan dan hubungan organ-organ negara.

Selain itu, terdapat jenis-jenis konstitusi yang diklasifikasikan oleh K.C. Wheare, yaitu:[54]

1) Konstitusi tertulis dan konstitusi bukan tertulis (written constitution and no writen constitution);
2) Kontitusi fleksibel dan konstitusi rigid (flexible contitution and rigid constitution);
3) Konstitusi Serikat dan Konstitusi Kesatuan (federal constitution and unitary constitution); dan
4) Konstitusi sistem pemerintahan presidensil dan kontitusi sistem pemerintahan parlementer (presidential executive constitution and parliamentary executive constitution).

b. Materi Muatan Konstitusi

C.F. Strong memberi suatu batasan terhadap konstitusi, yaitu "Are to limit the arbitrary action of the goverment, to quarantee the rights of the goverend, and to define the operation of the sovereign power."[55] Pada hakikatnya tujuan konstitusi ialah untuk membatasi kesewenangan tindakan pemerintah, untuk menjamin hak-hak yang diperintah, dan merumuskan pelaksanaan kekuasaan yang berdaulat.

Menyambung pada pendapat dari Prof. Sri Soemantri sejatinya materi muatan konstitusi dalam rangka untuk membatasi kekuasaan para pemegang jabatan negara, sekurang-kurangnya harus berisi:[56]

---

53 Philips Hood, 1987, *Constitutional and Administrative Law*, London: Sweet and Maxwe, hlm. 5.

54 K.C. Wheare, 1951, Modern..., *Op.Cit*, hlm. 2-31.

55 C.F. Strong, 1966, Modern Political..., *Op.Cit,* hlm. 21.

56 Sri Soemantri, 2014, *Hukum Tata Negara Indonesia, Pemikiran dan Pandangan*, Bandung: PT. Remaja Rosda Karya, hlm. 20.

1) Jaminan perlindungan Hak Asasi Manusia;
2) Susunan dasar kekuasaan suatu negara; dan
3) Pembagian serta batasan mengenai kewenangan yang dimiliki lembaga negara.

Lebih terperinci, menurut Hans Kelsen di dalam bukunya General Theory of Law and State menjelaskan bahwa materi muatan konstitusi mencakup:[57]

1) Pembukaan;
2) Ketentuan mengenai isi undang-undang di masa yang akan dating;
3) Ketentuan tentang fungsi administratif dan yudikatif;
4) Hukum yang inkonstitusional;
5) Pembatasan-pembatasan konstitusional;
6) Jaminan atas hak asasi manusia; dan
7) Jaminan konstitusional.

Dari pemaparan di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa pada dasarnya konstitusi harus memuat susunan ketatanegaraan, fungsi dari susunan lembaga ketatanegaraan, dan memuat pengaturan mengenai hak-hak asasi manusia. Di samping itu, adanya beberapa tambahan seperti prosedur perubahan konstitusi ataupun keberadaan klausul-klausul yang tidak boleh diubah.

3. Teori Norma Berjenjang

Teori norma berjenjang diperkenalkan oleh Hans Kelsen dalam *Stufenbau des Recht*. Teori ini diilhami oleh Adolf Merkl dalam teori *das doppelte rechtstanilitz*. Bahwa norma hukum memiliki dua wajah artinya norma hukum itu keatas, ia bersumber dan berdasar pada norma yang ada diatasnya dan Norma hukum ke bawah, ia juga menjadi dasar dan sumber bagi norma yang dibawahnya. Sehingga norma tersebut mempunyai masa berlaku (*rechkracht*) yang relatif karena masa berlakunya suatu norma itu tergantung pada norma hukum yang diatasnya. Sehingga apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, maka norma-norma

57 Hans Kelsen, 1945, *General Theory of Law and State*, New York: Russell&Russell, hlm. 112-113.

hukum yang berada dibawahnya tercabut atau terhapus pula.[58]

Hans Kelsen dalam *Stufenbou des Recht* mengatakan,[59] "*The unity of these norms is constituted by the fact that the creation of the norm–the lower one-is determined by another-the higher-the creation of which of determined by a still higher norm, and that this regressus is terminated by a highest, the basic norm which, being the supreme reason of validity of the whole legal order, constitutes its unity*."

Maka suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif. Sehingga kaidah dasar diatas sering disebut dengan "*grundnorm*" atau "*ursprungnorm*".[60] Menurut Kelsen, *grundnorm* pada umumnya adalah meta *juridisch*, bukan produk badan pembuat undang-undang (*de wetgeving*), bukan bagian dari peraturan perundang-undangan, namun merupakan sumber dari semua sumber dari tatanan peraturan perundang-undangan yang berada dibawahnya.[61]

Senada dengannya, Hans Nawiasky sebagaimana dikutip oleh Maria Farida Indarti Soeprapto mengatakan bahwa norma-norma hukum dalam suatu negara itu berjenjang dan dikelompokkan ke dalam empat tingkatan yang terdiri atas:[62]

Kelompok I: *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara);

Kelompok II: *Staatsgrungesetz* (Aturan dasar/Pokok Negara);

Kelompok III: *Formell Gesetz* (Undang-Undang Formal);

Kelompok IV: *Verordnung* dan *Autonome Satzung* (Aturan Pelaksana dan aturan otonom).

---

58 Maria Farida Indrati, 1998, *Ilmu Perundang-Undangan*, Yogyakarta: Kanisius, hlm. 25.

59 Hans Kelsen, 2009, *General Theory Of Law And State*, Translated Byanders Wedberg, Massachusetts, USA: , Harvard University Printing Office Cambridge, hlm. 124.

60 Ni'matul Huda, 2008, *UUD 1945 dan Gagasan Perubahan Ulang*, Jakarta: Rajawali Press, hlm. 54.

61 *Ibid*.

62 Maria Farida Indrati, *Op.Cit*, hlm. 25.

Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto sendiri menafsirkan teori piramida Kelsen sebagai suatu:[63] "Tata kaedah hukum suatu negara menyerupai bentuk suatu piramida, yang merupakan suatu sisem kaedah-kaedah hukum yang sangat sederhana, adalah sebagai berikut: tingkat paling bawah terdiri dari kaedah-kaedah individuil yang dibentuk oleh badan-badan pelaksana hukum, khususnya pengadilan. Kaedah-kaedah individual tersebut senantiasa tergantung dari undang-undang yang merupakan kaedah-kaedah umum yang dibentuk oleh badan legislatif, dan hukum kebiasaan yang merupakan tingkatan lebih tinggi selanjutnya dari tata kaedah hukum. Undang-undang tersebut senantiasa tergantung pada konstitusi yang merupakan tingkat tertinggi dari tata kaedah hukum yang dianggap sebagai sistem kaedah positif."[64]

Dalam sistem jenjang norma hukum yang berlaku di Indonesia, Bagir Manan menegaskan bahwa, terdapat beberapa prinsip mendasar yang perlu diperhatikan, diantaranya:[65]

a) Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya dapat dijadikan landasan atau dasar hukum bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah atau berada dibawahnya.
b) Peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpang atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.
c) Isi atau muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpang atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.
d) Suatu peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut atau diganti atau diubah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau paling tidak dengan yang sederajat.
e) Peraturan perundang-undangan yang sejenis apabila mengatur materi yang sama, maka peraturan yang terbaru harus diberlakukan, walaupun tidak dengan secara tegas dinyatakan bahwa peraturan yang lama itu dicabut.

63 Purnadi Purbacaraka, 1982, *Perihal Kaedah Hukum*, Bandung: Alumni, hlm. 41-42.
64 *Ibid*, hlm. 42.
65 Bagir Manan, 2004, *Teori Dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta: Or-Press, hlm. 133.

4. Teori Lembaga Negara

a. Lembaga Perwakilan

Sri Soemantri mendefinisikan demokrasi menjadi dua arti, yaitu dalam arti formal dan dalam arti material.[66] Demokrasi dalam arti formal ialah demokrasi perwakilan, yang berarti pelaksanaan kedaulatan rakyat dialihkan dari warga negara kepada suatu lembaga perwakilan rakyat. Sedangkan demokrasi dalam arti material atau demokrasi langsung, yaitu warga negara berkumpul untuk membentuk suatu undang-undang. Dari penjelasan tersebut, model demokrasi yang digunakan oleh Indonesia adalah demokrasi tidak langsung yang berarti kedaulatan rakyat diwakilkan oleh segelintir orang yang menduduki jabatan pemerintahan.[67]

Dalam teori kedaulatan rakyat, adanya pemerintah yang berdaulat, bukan berarti bahwa kedaulatan dimaksud adalah milik pemerintah itu sendiri, melainkan pemerintah diberi kuasa oleh rakyat yang berdaulat. Pemerintah adalah suatu badan dalam negara, yang tidak dipegang oleh satu orang saja, karena itu di samping pemerintah yang berkuasa harus ada suatu badan yang bertugas menyalurkan aspirasi dan kehendak rakyat.[68] Berdasarkan hal tersebutlah timbulnya pemikiran terkait lembaga perwakilan rakyat yang sangat erat kaitannya dengan teori kedaulatan rakyat dan demokrasi.

Dalam perkembangannya, lembaga perwakilan dapat dikelompokkan menjadi beberapa sistem dalam pembentukannya, yaitu:

1) Sistem perwakilan satu kamar (unikameral), dimana hanya ada satu kamar di lembaga legislatif. Dalam sistem unikameral tidak dikenal adanya kamar (chamber) yang terpisah berupa Majelis Rendah (Lower House) dan Majelis Tinggi (Upper House). Jimly Asshiddiqie, sebagaimana dikutip Saldi Isra, menyimpulkan bahwa majelis legislatif dalam sistem unikameral hanya terpusat pada satu badan legislatif tertinggi dalam struktur negara;[69]

66 Sri Soemantri, 1989, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm. 3.

67 Muchammad Ali Safa'at, 2011, *Pembubaran Partai Politik: Pengaturan dan Praktik Pembubaran Partai Politik dalam Pergulatan Republik*, Jakarta: Rajawali Press, hlm. 21.

68 Deliar Noer, 1997, *Pemikiran Politik di Negeri Barat,* Bandung: Mizan, hlm. 154.

69 Saldi Isra, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 201.

2) Sistem perwakilan dua kamar (bikameral), berbeda dengan sistem sebelumnya dimana sistem ini mengenal adanya kamar-kamar (chambers) di dalam satu lembaga legislatif. Aristoteles dan Polybius yang menganggap bahwa pemerintah yang baik adalah gabungan dari prinsip demokrasi dan oligarki. Dengan adanya kamar kedua, monopoli proses legislasi dalam satu kamar dapat dihindari, karena kamar kedua dapat menjadi daya kontrol bagi pengesahan undang-undang yang cacat dan ceroboh.[70] Giovani Sartori membagi model bikameral berdasarkan tingkat kekuatannya, yaitu:[71]
   a) Sistem bikameral yang lemah (soft bicameralism/weak bicameralism), yaitu apabila kekuatan salah satu kamar jauh lebih dominan dibandingkan kamar lain;
   b) Sistem bikameral yang relatif sama kuat (strong bicameralism), yaitu kekuatan antara dua kamar nyaris sama kuat;
   c) Sistem bikameral yang sempurna (perfect bicameralism), yaitu kekuatan antara kedua kamar betul-betul seimbang; dan

3) Sistem perwakilan tiga kamar (trikameral), yaitu model pengkamaran parlemen yang menempatkan tiga lembaga di dalam sistem parlemen, di mana masing-masing kekuasaan sebagai sebuah sistem perwakilan.[72]

Beberapa model sistem perwakilan tidak luput dari kekurangan yang dimilikinya. Menurut Saldi Isra, model unikameral kurang mampu menggagas idealitas fungsi parlemen, karena eksistensi kamar kedua diperlukan sebagai daya kontrol atas kamar pertama.[73] Sedangkan sistem bikameral dianggap tidak efisien dalam proses di parlemen, karena hanya akan mengganggu atau menghambat kelancaran fungsi-fungsi parlemen karena harus melalui kamar kedua.[74]

70 Dahlan Thaib, 2002, *Menuju Parlemen Bikameral: Studi Konstitusional Perubahan UUD 1945,* Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2002, hlm. 9.

71 Saldi Isra, 2010, Pergeseran Fungsi…, *Op.Cit*, hlm. 236.

72 Saldi Isra, "Model Pengkamaran: Catatan untuk DPD Indonesia", *Jurnal Media Hukum*, Vol. 14 No. 2, Desember 2007, hlm. 123.

73 *Ibid,* hlm. 234.

74 Mei Susanto, 2013, *Hak Budget Parlemen Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 72.

b. Lembaga Penunjang (*State Auxiliary Organs*)

Kemunculan lembaga negara yang dalam pelaksanaan fungsinya tidak secara jelas memposisikan diri sebagai salah satu dari tiga lembaga *trias politica*. Istilah yang lazim digunakan untuk menyebut jenis lembaga baru tersebut adalah *state auxiliary organs* atau organ-organ negara penunjang. Kedudukan lembaga ini tidak berada dalam cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, maupun yudikatif. Namun lembaga tersebut tidak pula sebagai organisasi swasta atapun lembaga non-pemerintah.[75]

Sebagaimana manusia yang memiliki alat pelengkap untuk bergerak dan bekerja, maka negara sebagai suatu organisasi juga memiliki alat perlengkap. Alat perlengkapan ini dimaksudkan untuk merealisasikan tujuan dan keinginan-keinginan negara (*staatswill*).[76]

Kedudukan lembaga ini adalah sebagai lembaga yang membantu lembaga negara pokok, sehingga seringkali menjalankan fungsi yang bersifat campuran. Oleh karena itu ada organ penunjang yang bersifat independen dan ada pula yang bersifat semi atau *quasi* independen. Terdapat beberapa kriteria untuk mengetahui status lembaga pendukung benar-benar bersifat independen yaitu:[77]

- Dinyatakan secara tegas oleh badan legislatif dalam undang-undang tentang komisi tersebut;
- Presiden dibatasi untuk tidak secara bebas memutuskan *(discretionary decision)* pemberhentian sang pimpinan komisi;
- Kepemimpinan yang kolektif, bukan seorang pimpinan;
- Kepemimpinan tidak dikuasai/mayoritas berasal dari partai politik tertentu;
- Masa jabatan para pemimpin komisi tidak habis secara bersamaan, tetapi bergantian (*staggered terms*).

---

75 Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sekretaris Jenderal dan Kepanitaan NKRI, hlm. 103.

76 Hendra Nurtjahjo, 2006, "Lembaga, Badan dan Komisi Negara Independen (State Auxiliary Agencies) di Indonesia: Tinjauan Hukum Tata Negara", *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, hlm. 275.

77 Miranda Risang Ayu, 2009, "Kedudukan Komisi Independen Sebagai State Auxiliary Institutions dan Relevansinya Dalam Struktur Indonesia", *Jurnal Konstitusi PSKN FH Unpad*, Vol. I No. I, Bandung, November, hlm. 57.

Komnas HAM, Komisi Pemberantasan Korupsi, Komisi Pemilihan Umum, serta Komisi Yudisial merupakan beberapa state auxiliary organ yang bersifat independen di Indonesia.

Sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya, Lembaga penunjang ini berfungsi untuk merealisasikan tujuan dan keinginan-keinginan negara. Hal ini dipertegas oleh Sri Soemantri, bahwa ditetapkannya Lembaga-lembaga negara dalam UUD NRI Tahun 1945 bertujuan untuk mencapai tujuan negara.

Sejalan dengan hal ini, Bomer Pasaribu mengatakan bahwa negara merupakan sebuah organisasi. Sebagai sebuah organisasi, negara dengan sendirinya mempunyai tujuan yang ingin dicapai. Dalam mencapai tujuan tersebut, negara harus bergerak dalam arti memiliki dan menyelenggarakan fungsi-fungsi tertentu. Untuk mencapai fungsi-fungsi tertentu tersebut, negara memerlukan alat-alat pelengkap negara, yang disebut lembaga negara. Begitu pula menurut Muchlis Hamdi, setiap negara akan memiliki lembaga-lembaga untuk dapat melaksanakan fungsinya, yakni mewujudkan tujuan Negara. Menurut Sri Soemantri, tujuan negara dewasa ini semakin kompleks. Untuk mencapai tujuan tersebut tidak hanya dapat dicapai dengan lembaga utama (*Main States Organ*), tetapi diperlukan lembaga-lembaga penunjang (*Auxiliary State's Organ*).

Dari uraian diatas, dapat disimpulkan bahwa, Lembaga Penunjang berfungsi untuk membantu Lembaga Utama dalam mencapai tujuan negara. Oleh karena itu, keberadaan Lembaga Penunjang sangatlah penting didalam suatu negara, sehingga pengaturan mengenai Lembaga-lembaga tersebut juga menjadi suatu hal yang harus sangat diperhatikan, terutama Lembaga penunjang yang diatur di dalam UUD NRI Tahun 1945.

c. Hubungan antar Lembaga Negara

Berbicara mengenai hubungan antar lembaga-lembaga Negara tidak dapat dipisahkan dari doktrin pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Sistem yang dianut oleh UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan itu dapat dianggap sebagai pembagian kekuasaan dalam konteks pengertian yang bersifat vertikal. Sedangkan sekarang, setelah perubahan keempat, sistem yang dianut oleh

UUD NRI Tahun 1945 adalah sistem pemisahan kekuasaan berdasarkan prinsip *checks and balances*.[78] Istilah pemisahan kekuasaan *(separation of powers)* itu sendiri sudah biasa digunakan di kalangan para ahli, tidak hanya dalam pengertian yang mutlak seperti yang dikemukakan Montesquieu, tetapi juga mencakup pengertian-pengertian baru yang berkembang dalam praktiknya selama abad ke-20 yang terkadang juga mencakup h*division of powers* ataupun *distribution of powers*, bahkan *allocation of powers.*

G. Marshall dalam bukunya yang berjudul *Constitutional Theory* membedakan ciri-ciri doktrin pemisahan kekuasaan ke dalam lima aspek, yaitu:[79]

1) Doktrin pemisahan kekuasaan itu bersifat membedakan fungsi-fungsi kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudisial;
2) Doktrin pemisahan kekuasaan menghendaki orang yang menduduki jabatan di lembaga legislatif tidak boleh merangkap pada jabatan di luar cabang legislatif;
3) Doktrin pemisahan kekuasaan juga menentukan bahwa masing-masing organ tidak boleh turut campur atau melakukan intervensi terhadap kegiatan organ yang lain;
4) Dalam doktrin pemisahan kekuasaan tersebut yang dianggap paling penting adalah adanya prinsip *check and balances* dimana setiap cabang mengendalikan dan mengimbangi kekuatan cabang-cabang kekuasaan yang lain;
5) Prinsip koordinasi dan kesederajatan yang di mana menjelaskan bahwa semua organ atau lembaga (tinggi) negara yang menjalankan fungsi legislatif, eksekutif dan yudisial mempunyai kedudukan yang sederajat dan mempunyai hubungan yang bersifat koordinatif, tidak bersifat subordinatif satu dengan yang lain.

Sejalan dengan hal tersebut, menurut Jimly Asshiddiqie, UUD NRI Tahun 1945 setelah perubahan telah menjalankan doktrin pemisahan kekuasaan secara nyata, yang dapat dibuktikan sebagai berikut:[80]

1) Lembaga pemangku kedaulatan rakyat yang sebelumnya hanya terbatas pada MPR, namun kini Presiden, DPR, dan DPD juga diakui

78 Jimly Asshidddiqie, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali Press, hlm. 288.

79 G. Marshall, 1971, *Constitutional Theory*, London: Oxford University Press, hlm. 25.

80 Jimly Asshidddiqie, 2006, *Pengantar Ilmu…*, *Op.Cit*, hlm. 291-292.

sebagai pemegang kedaulatan rakyat sebagai konsekuensi logis dari adanya pemilihan umum, karena itu MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara, namun kedudukannya sejajar dengan lembaga-lembaga negara lainnya;

2) Adanya pergeseran kekuasaan membentuk undang-undang yang sebelumnya berada di tangan Presiden, beralih ke Dewan Perwakilan Rakyat;
3) Adanya sistem pengujian konstitusional atas undang-undang sebagai produk legislatif oleh Mahkamah Konstitusi;
4) Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi menjadi lembaga tertinggi Negara, namun kedudukannya sejajar dengan lembaga-lembaga negara lainnya;
5) Hubungan-hubungan antar lembaga negara itu bersifat saling mengendalikan satu sama lain dengan prinsip *checks and balances*.

Sistem ketatanegaraan yang dilandasi dengan prinsip *checks and balances* menjadikan setiap kekuasaan negara saling berkorelasi untuk tidak menjadi terlalu kuat antara satu kekuasaan dengan kekuasaan yang lainnya.[81] Sehingga penerapan *checks and balances* tersebut akan senantiasa menjadi upaya terbaik untuk menjamin adanya sinergitas dan keseimbangan antar lembaga negara, baik dalam pemisahan kekuasaan pada konsep *trias politica*, maupun pada sistem parlemen. Bagir Manan berpendapat bahwa dalam menjalankan pemerintahan tetap diperlukan mekanisme saling mengawasi antar cabang kekuasaan[82] yaitu prinsip *checks and balances* agar tidak ada kekuasaan yang terlalu absolut sebagaimana yang dinyatakan oleh Lord Acton, bahwa *"power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely*".

Adapula Munir Fuady yang merumuskan penerapan prinsip *checks and balances* dalam praktik di Indonesia sebagai berikut:[83]

1) Pemberian kewenangan untuk melakukan tindakan kepada lebih dari satu lembaga. Misalnya kewenangan pembuatan undang-undang diberikan kepada eksekutif dan legislatif;
2) Pemberian kewenangan pengangkatan pejabat tertentu kepada lebih

81 Ibnu Sina Chandranegara, 2016, "Penuangan Checks and Balances ke dalam Konstitusi", *Jurnal Konstitusi,* Volume 13, Nomor 3, hlm. 561.

82 *Ibid*.

83 Munir Fuady, 2009, *Teori Negara Hukum Modern,* Bandung: Refika Aditama, hlm. 124.

dari satu lembaga, misalnya pengangkatan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia oleh legislatif dan eksekutif;

3) Upaya hukum *impeachment* lembaga yang satu terhadap lembaga lainnya, misalnya pemberhentian Presiden yang melibatkan DPR, Mahkamah Konstitusi, dan MPR;
4) Pengawasan langsung dari satu lembaga terhadap lembaga lainnya, seperti eksekutif yang diawasi legislatif, misalnya hak angket DPR; dan
5) Pemberian kewenangan kepada pengadilan sebagai lembaga pemutus perkara sengketa kewenangan antara lembaga eksekutif dan legislatif, misalnya Mahkamah Konstitusi.

5. Teori Sistem Pemerintahan Presidensial

Karakteristik sistem pemerintahan presidensial dalam UUD NRI Tahun 1945 sebenarnya hampir sama dengan karakteristik sistem presidensial yang diungkapkan oleh Douglas V. Verney merujuk pada kondisi pemerintahan Amerika Serikat, yaitu: *Pertama*, Presiden dipilih oleh rakyat untuk masa jabatan yang tertentu; *Kedua*, Presiden merupakan eksekutif tunggal, di mana jabatan kepala negara dan kepala pemerintahan dipegang oleh Presiden; *Ketiga*, Presiden diberikan hak dan kewenangan untuk mengangkat menteri sebagai pembantunya dalam menjalankan pemerintahan dan menteri tersebut bertanggung jawab kepada Presiden; *Keempat*, Presiden tidak dapat membubarkan parlemen hal tersebut karena Presiden tidak bertanggung jawab kepada parlemen akan tetapi bertanggung jawab kepada konstitusi karena dalam sistem presidensial tidak ada supremasi parlemen, melainkan supremasi konstitusi.[84]

Adapun Sri Soemantri mengungkapkan ciri-ciri sistem pemerintahan presidensial, yaitu sebagai berikut:[85]

1) Presiden sebagai kepala Negara sekaligus kepala pemerintahan;
2) Presiden tidak dipilih oleh lembaga legislatif akan tetapi oleh sejumlah pemilih, oleh karena itu presiden tidak bertanggung jawab kepada

84 Douglas V. Verney dalam Arend Lijphart, 1992, *Parliamentary Versus Presidential Government,* New York: Oxford University Press, hlm. 47.

85 Sri Soemantri, 1976, *Sistem-Sistem Pemerintahan Negara-Negara ASEAN*, Bandung: Penerbit Tarsito, hlm. 36.

lembaga legislatif;

3) Presiden tidak dapat diberhentikan oleh lembaga legislatif, kecuali melalui prosedur *impeachment*. Begitu pula sebaliknya, presiden tidak memiliki wewenang untuk membubarkan lembaga legislatif;
4) Presiden menjabat untuk masa jabatan tertentu (*fixed term*).

Menurut Arend Lijphart, terdapat tiga kelebihan dari penerapan sistem pemerintahan presidensial, yaitu: *Pertama*, pemerintahan yang stabil (*executive stability*) berdasarkan prinsip masa jabatan presiden yang tetap (*fixed term of office*); *Kedua*, Presiden yang dipilih oleh rakyat (*popular election*) dianggap dapat mewujudkan demokrasi yang lebih baik (*greater democracy*) dibandingkan dengan cara pemilihan secara tidak langsung yang terjadi dalam sistem parlementer; *Ketiga*, pemerintahan yang terbatas (*limited government*).[86]

Pasca Perubahan UUD NRI Tahun 1945 terdapat wacana untuk pemurnian serta penguatan sistem presidensial. Bahkan, dapat dikatakan bahwa sistem pemerintahan presidensial merupakan tema besar dari reparasi demokrasi di Indonesia. Hal tersebut dapat dilihat dari isi batang tubuh UUD NRI Tahun 1945 yang menandakan dianutnya sistem pemerintahan presidensial di Indonesia, yaitu:[87]

a) Penggunaan istilah 'Presiden' sebagai kepala pemerintahan sekaligus kepala negara;
b) Dianutnya prinsip pemisahan kekuasaan, sebagaimana dilihat dalam Pasal 1 ayat (2) yang menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD NRI Tahun 1945. Hal ini menandakan tidak ada satu lembaga pun yang lebih tinggi dibandingkan dengan lembaga lainnya. Semua lembaga negara yang termasuk *Main Organ* berada dalam kedudukan yang setara dengan fungsinya masing-masing;
c) Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dengan menggunakan sistem pemilihan langsung oleh rakyat, sebagaimana diatur dalam Pasal 6A UUD NRI Tahun 1945;
d) Pengangkatan dan pemberhentian menteri merupakan hak prerogatif Presiden tanpa perlu mekanisme persetujuan dari DPR, sebagaimana

86 Arend Lijphart, 1992, Parliamentary..., *Op.Cit.,* hlm. 11.
87 Dinoroy Marganda Aritonang, "Penerapan Sitem Presidensil di Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945", *Mimbar Hukum*, Volume 22, 2010, hlm. 396.

diatur dalam Pasal 17 ayat (2). Maka, tanggung jawab pemerintahan sepenuhnya berada di tangan Presiden;

e) Penggunaan "*fixed tenure of office*" untuk Presiden dan Wakil Presiden yaitu 5 (lima) tahun. Hal tersebut dapat dilihat dalam Pasal 7 UUD NRI Tahun 1945;

f) Presiden dan/atau Wakil Presiden hanya dapat diberhentikan dalam masa jabatannya melalui mekanisme *impeachment* sebagaimana diatur dalam Pasal 7A UUD NRI Tahun 1945;

g) Presiden tidak bertanggung jawab kepada lembaga legislatif, tetapi langsung kepada rakyat pemilihnya sebagai konsekuensi legal dan politis dari dianutnya sistem pemilihan secara langsung bagi Presiden dan Wakil Presiden. Meskipun dalam praktiknya Presiden pada setiap akhir tahun tetap membacakan laporan kinerja di hadapan DPR, tetapi hal itu bukan merupakan mekanisme pertanggungjawaban sebagaimana eksekutif bertanggungjawab kepada parlemen dalam sistem parlementer.

Sistem pemerintahan presidensial yang efektif merupakan salah satu agenda utama dalam penataan kembali sistem ketatanegaraan Indonesia. Terdapat dua dimensi indikator yang dapat mengukur tingkat efektivitas sistem pemerintahan presidensial; (1) Efektivitas Sistem (institusional), bahwa relasi antar-aktor dan institusi presidensialisme berjalan sesuai aturan; dan (2) Efektivitas Personalitas Presiden (non-institusional), yang menyangkut kemampuan dan karakter personal Presiden dalam menerapkan presidensialisme sesuai rumusan konstitusi.[88] Dua dimensi indikator tersebut dapat dijabarkan lebih mendalam ke dalam beberapa poin:[89]

a) Pembentukan kabinet dan pola relasi Presiden-Partai Politik, bahwa partai politik tidak bisa mengintervensi Presiden dalam pembentukan kabinet karena posisi Presiden ditopang oleh konstitusi dan desain institusi politik yang kuat serta memiliki dukungan parlemen yang memadai. Di sisi lain, personalitas dan gaya kepemimpinan Presiden juga harus kuat, sehingga proses pembentukan kabinet sepenuhnya berlandaskan hak prerogatif

88 Hanta Yuda AR, *Presidensialisme Setengah Hati*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2010, hlm. 59. Lihat juga dalam Maswadi Rauf, *Sistem Presidensial dan Sosok Presiden Ideal,* Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009, hlm. 104-116.

89 *Ibid*., hlm. 238-240.

Presiden;

b) Konfigurasi Parlemen dan pola ikatan koalisi. Konfigurasi kekuatan koalisi partai pendukung pemerintah secara kualitas cukup kuat, minimal menguasai mayoritas sederhana kursi di Parlemen. Ikatan koalisi yang terbangun juga solid dan permanen. Personalitas dan karakter kepemimpinan Presiden juga harus tegas dan kuat sehingga tidak terlalu tergantung pada koalisi partai politik di Parlemen;

c) Hubungan Presdien dan Parlemen. Struktur konstitusi dan desai institusi politik memosisikan kekuasaan Presiden dan Parlemen sama kuat dan secara kelembagaan setara. Fungsi *checks and balances* berjalan secara efektif dalam koridor demokrasi dan personalitas dan gaya kepemimpinan Presiden tegas dan kuat;

d) Impeachment Presiden. Struktur konstitusi dan desain institusi politik merumuskan secara jelas mekanisme *impeachment* terhadap Presiden hanya dapat dilakukan berdasarkan alasan hukum;

e) Hak prerogatif Presiden. Presiden memiliki hak prerogatif sepenuhnya dalam pembentukan kabinet sehingga partai politik tidak dapat mengintervensi;

f) Komposisi kabinet. Kecenderungan komposisi kabinet adalah kabinet profesional atau kabinet koalisi terbatas, yaitu secara kuantitas jumlah anggota kabinet dari unsur partai politik tidak lebih besar dari unsur profesional. Loyalitas Menteri sepenuhnya kepada Presiden, termasuk menteri dari unsur partai politik;

g) Hubungan Presiden dan Wakil Presiden. Konstitusi atau undang-undang harus mengatur secara jelas hubungan antara keduanya dalam koridor prinsip presidensialisme serta fungsi dan wewenang Wakil Presiden.

Berkaitan dengan pertanggungjawaban, ketentuan Pasal 7A UUD NRI Tahun 1945 mengenai pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden dalam masa jabatannya mencerminkan pertanggungjawaban lembaga kepresidenan tidak lagi bersifat politis, melainkan bersifat hukum dimana Presiden bertanggung jawab kepada konstitusi. Pendapat ini dilatarbelakangi paham supremasi konstitusi yang menurut Jimly Asshiddiqie merupakan salah satu ciri dalam sistem pemerintahan presidensial.

6. Teori Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Setiap kekuasaan pasti memiliki kecenderungan berkembang menjadi sewenang-wenang. Lord Acton pernah mengingatkan, *power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely.* Maka, kekuasaan yang ada termasuk kekuasaan konstitusional untuk membentuk Perppu harus dibatasi dengan cara memaksimalkan mekanisme *check and balances* di antara cabang-cabanga kekuasaan. Hal ini memungkinkan, dengan mengatur secara jelas nantinya, mana lembaga yang berwenang menguji Perppu dan dilengkapi dengan batasan materi muatan pengaturan pembentukan Perppu.[90]

Bagir Manan menyebutkan bahwa Peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang harus dipandang sebagai *the necessary evil*, sebagai sesuatu yang semestinya dijauhi, tetapi terpaksa ditempuh sebagai upaya membentuk hukum yang tidak semestinya (*abnormale rechtsvorming*). Artinya, tidak boleh terdapat sikap bagi pembentuknya, lembaga legislatif, lembaga negara lainnya maupun rakyat yang terikat dengan peraturan tersebut untuk menerima peraturan jenis ini sebagai kelaziman yang setiap saat dapat terjadi.[91]

Pertimbangan Mahkamah (*ratio decidendi*) dalam Putusan MK No. 138/ PUU-VII/2009, ada tiga syarat sebagai parameter adanya "kegentingan yang memaksa" bagi Presiden untuk menetapkan Perppu, yaitu:

1) Adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang;
2) Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada UndangUndang tetapi tidak memadai;
3) Kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat Undang Undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

90 Janpatar Simamora, *Op.cit.,* hlm. 64.

91 Fitra Arsil, 2018, *Menggagas Pembatasan Pembentukan Dan Materi Muatan Perppu: Studi Perbandingan Pengaturan Dan Penggunaan Perppu Di Negara-Negara Presidensial*, Jurnal Hukum & Pembangunan 48 No. 1, hlm. 3.

Dalam putusan yang lain juga disebutkan, yaitu putusan MK No. 003/PUU-III/2005 tanggal 7 Juli 2005, MK berpendapat bahwa hal ihwal kegentingan yang memaksa tidak harus disamakan dengan adanya keadaan bahaya dengan tingkatan keadaan darurat sipil, militer, atau keadaan perang. Pada saat itu dinyatakan bahwa perihal "kegentingan yang memaksa" menjadi hak subjektif Presiden untuk menentukannya yang kemudian akan menjadi objektif jika disetujui oleh DPR untuk ditetapkan sebagai undang-undang.

Dalam hal materi apa saja yang diatur oleh Perppu, Pasal 11 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan bahwa materi muatan Perppu sama dengan materi undang-undang. Ditinjau dari teori peraturan perundang-undangan, Bagir Manan berpendapat bahwa peraturan perundang-undangan berdasarkan pembentukan dan daya ikatnya terbagi dalam kategori yang bersifat administrasi negara dan bersifat ketatanegaraan.[92] Berdasarkan kategori tersebut, seharusnya materi yang diatur dalam Perppu hanya bersifat administrasi negara, bukan bersifat ketatanegaraan. Sebagai contoh bahwa Perppu tidak mengatur materi yang menyangkut kewenangan dari lembaga negara lainnya karena ini dapat dikatakan sebagai salah satu materi muatan UUD. [93]

Sementara terkait pengujian Perppu, Moh. Mahfud MD berpendapat bahwa *original intent*, tafsir historik, tafsir gramatik, dan logika hukum seharusnya MK tidak bisa melakukan pengujian yudisial (*judicial review*) Perppu terhadap Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945. Sebab menurut Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 Mahkamah hanya menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar. Kalimat dalam Pasal 24C ayat (1) tersebut sangat jelas hanya menyebut Undang- Undang dan tidak menyebut Perppu. Seandainya Mahkamah diperbolehkan menguji Perppu tentu UUD menyebut secara eksplisit pembolehan tersebut sebab secara formal UUD NRI Tahun 1945 membedakan dan menempatkan secara berbeda penyebutan atau pengaturan antara uu dan Perppu; Undang-Undang diatur dalam Pasal 20 sedangkan Perppu diatur dalam Pasal

92 Bagir Manan, 2004, *Hukum Positif Indonesia (Suatu Kajian Teoritis),* Yogyakarta: UII Press, hlm. 14.

93 Ali Abdurrahman, 2015, *Ilmu Perundang-Undangan,* Buku Ajar Fakultas Hukum Unpad, Bandung: Kalam Ilmu, hlm. 97-100.

22.[94]

Jadi kewenangan Mahkamah untuk menguji Perppu yang memang bermaterikan Undang-Undang itu hanya dapat dilakukan apabila sudah diuji, dinilai, dibahas, atau apapun namanya dalam forum politik di DPR dan DPR menyetujuinya menjadi Undang-Undang. Jika DPR tidak menyetujui maka Perppu itu dicabut tetapi jika DPR menyetujui maka Perppu itu ditetapkan menjadi Udang-Undang dan setelah menjadi Udang-Undang inilah Mahkamah baru dapat melakukan pengujian yudisial atasnya. Di sinilah letak imbangan bagi "keadaan genting" itu; artinya karena Perppu berisi Udang-Undang tapidibuat dalam keadaan genting maka DPR harus memberi penilaian atau melakukan pengujian politik (*political review*) lebih dulu, apakah akan disetujui menjadi Undang-Undang atau tidak. Kalau sudah menjadi Undang-Undang barulah dapat diuji oleh Mahkamah.[95]

7. Teori Independensi dan Akuntabilitas Kekuasaan Kehakiman

Terkait independensi kekuasaan kehakiman, independensi dapat diartikan sebagai kebebasan atau kemerdekaan. Menurut Bagir Manan, kebebasan dan kemerdekaan kekuasaan kehakiman adalah wujud penghargaan terhadap negara hukum, dimana hakim berlaku sebagai panglima. Kebebasan yang dimaksud adalah kebebasan dalam menjalankan fungsi yudisial baik yang bersifat perkara (sengketa) maupun ketetapan-ketetapan yudisial.[96] Lebih lanjut Bagir Manan mengemukakan 6 (enam) substansi dalam kekuasaan kehakiman yang merdeka, yaitu:[97]

1) Kekuasaan kehakiman yang merdeka adalah kekuasaan dalam menyelenggarakan peradilan atau fungsi yudisial yang meliputi kekuasaan memeriksa dan memutus suatu perkara atau sengketa, dan kekuasaan untuk membuat suatu ketetapan hukum. Kekuasaan-kekuasaan di luar kekuasaan memeriksa dan memutus perkara dan membuat ketetapan hukum, dimungkinkan dicampuri, seperti

94 Iskandar Muda, 2013, *Pro-Kontra dan Prospektif Kewenangan Uji Konstitusionalitas Perpu*, Jurnal Konstitusi, Volume 10, Nomor 1, hlm. 75.

95 *Ibid.,* hlm. 76.

96 Bagir Manan, 2010, Beberapa Persoalan Paradigma Setelah Atau Akibat Perubahan UUD 1945, Jurnal Konstitusi, Volume 2, Nomor 2, PSKN HTN FH Unpad, Bandung, hlm. 42.

97 Bagir Manan, 2007, *Kekuasaan Kehakiman Indonesia Dalam UU No 4 Tahun 200*4, Yogyakarta: FH UII Press, hlm. 29-30.

pemeriksaan dari cabang-cabang kekuasaan di luar kekuasaan kehakiman;

2) Kekuasaan kehakiman yang merdeka dimaksudkan untuk menjamin kebebasan hakim dari berbagai kekhawatiran atau rasa takut akibat suatu putusan atau ketetapan hukum yang dibuat;
3) Kekuasaan kehakiman yang merdeka bertujuan menjamin hakim bertindak objektif, jujur, dan tidak berpihak;
4) Pengawasan kekuasaan kehakiman yang merdeka dilakukan semata-mata melalui upaya hukum biasa atau luar biasa oleh dan dalam lingkungan kekuasaan kehakiman sendiri;
5) Kekuasaan kehakiman yang merdeka melarang segala bentuk campur tangan dari kekuasaan diluar kekuasaan kehakiman; dan
6) Semua tindakan terhadap hakim semata-mata dilakukan menurut undang-undang.

Akan tetapi, adanya independensi peradilan bukan berarti kekuasaan kehakiman dapat dijalankan sebebas-bebasnya. Independensi peradilan dibatasi oleh akuntabilitas, yaitu pertanggungjawaban penyelenggaran peradilan kepada Tuhan Yang Maha Esa, masyarakat, bangsa, dan negara serta mengabdi kepada tujuan untuk menegakkan hukum, kebenaran dan keadilan[98]

Independensi dan akuntabilitas merupakan dua prinsip kunci dalam kekuasaan kehakiman yang kadangkala sering bertolak belakang. Secara teori kedua prinsip ini dapat dijelaskan secara gamblang, namun dalam tataran pelaksanaan tidak mudah menjalankan prinsip-prinsip ini.[99] Donald P. Kommers mengatakan dalam sistem ketatanegaraan Jerman, hubungan antara independensi dan akuntabilitas merupakan suatu hubungan yang kompleks.[100]

98 Edy Wibowo, 2016, "Meretas Jalan Menuju Independensi Peradilan", *Jurnal Varia Peradilan*, Vol. 31, No. 370, Jakarta: Ikatan Hakim Indonesia, hlm. 59.

99 Susi Dwi Harijanti, 2018, *Politik Hukum Kekuasaan Kehakiman, dalam Meluruskan Arah Manajemen Kekuasaan Kehakiman*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, hlm. 63.

100 Donald P. Kommers, "Autonomy versus Accountability" dalam Peter H. Russel dan David M. O'Brien (eds), 2001, *Judicial Independence in the Age of Democracy: Critical Perspective from around the World*, Charlottesville: University of Virgina Press, hlm. 131.

Lebih lanjut dikatakan:

"Institutional autonomy is a requirement of judicial independence. As some critics have alleged, however, this very autonomy threatens judicial independence in the face of a court system dominated by career judges drawn from a narrow slice of society and known more for their passivity than for their creativity. Accountability, however, also endangers independence…[101]

Kutipan di atas bermakna apabila independensi dan akuntabilitas tidak diletakkan secara proporsional, maka akan saling membahayakan dan akan berpengaruh pada pelaksanaan prinsip negara berdasarkan hukum yang demokratis.[102]

Sebagaimana yang telah dijelaskan di atas, independensi kekuasaan kehakiman tidak dapat dilaksanakan sebebas-bebasnya. Diperlukan adanya akuntabilitas untuk membatasi kebebasan ini. Akuntabilitas ini dapat diwujudkan salah satunya dengan diadakannnya pengawasan terhadap kekuasaan kehakiman. Namun, pengawasan yang dilakukan juga boleh mengganggu kekuasaan kehakiman yang bebas dan merdeka. Untuk itu cara yang dapat dilakukan untuk menjaga agar independensi kekuasaan kehakiman tidak disalahgunakan adalah melalui pembentukan lembaga independen yang berfungsi untuk menunjang cabang kekuasaan kehakiman. Di Indonesia, hal ini diwujudkan dengan pembentukan Komisi Yudisial dengan kedudukannya sebagai lembaga penunjang kekuasaan kehakiman. Ada beberapa alasan yang menjadi dasar pembentukan KY, yaitu antara lain:

1) Memberikan jaminan agar proses rekrutmen hakim dilakukan secara profesional dan tidak bias dari kepentingan politik;
2) Meningkatkan kualitas kinerja lembaga kekuasaan kehakiman sehingga kian efektif dalam menjalankan tugas dan kewenangannya; dan
3) Meningkatkan kualitas pemantauan terhadap lembaga kekuasaan kehakiman dengan melibatkan partisipasi publik.[103]

101 *Ibid*

102 Susi Dwi Harijanti, *Lo.Cit.*

103 Bambang Widjajanto, 2007, *Komisi Yudisial: Check and Balances dan Urgensi Pengawasan, dalam Komisi Yudisial, Bunga Rampai KY dan Reformasi Peradilan*, Jakarta: Komisi Yudisial, hlm. 112.

Dalam UUD NRI Tahun 1945, kedudukan KY secara struktural setara dengan MA dan MK, namun secara fungsional KY disebutkan sebagai Badan yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman, atau dengan kata lain secara fungsional kedudukan KY adalah sebagai lembaga penunjang terhadap kekuasaan kehakiman di Indonesia. Melalui wewenang yang diberikan kepada KY dalam rangka menjaga kehormatan dan keluhuran martabat hakim, KY mempunyai fungsi pengawasan terhadap hakim. Pengawasan yang dilakukan terhadap kekuasaan kehakiman ini bukan sebagai bentuk intervensi terhadap kekuasaan kehakiman. Namun, seringkali para hakim berpersepsi bahwa pengawasan akan mengancam independensi, integritas, dan kehormatan hakim, bukan sebaliknya sebagai norma dan institusi penguatan independensi, integritas, dan kehormatan dalam rangka terbangunnya peradilan yang bersih.[104]

B. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat dan Perbandingan dengan Negara Lain

1. Kajian Terhadap Pelaksanaan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Praktik ketatanegaraan Indonesia mencatat bahwa sistem perencanaan pembangunan nasional bukanlah suatu hal yang baru, hanya saja ada modifikasi baju hukum dan lembaga pembentuk dari sistem perencanaan pembangunan nasional sebagai akibat dari perubahan UUD NRI Tahun 1945, ada tarik menarik politik hukum tentang lembaga mana yang lebih berhak menetapkan haluan negara, MPR atau Presiden. Perubahan ini telah membawa dampak ketatanegaraan yang signifikan, khususnya pada aspek penguatan sistem presidensial sebagai pemegang kekuasaan penyelenggaraan negara, Secara kronologis akan diulas sebagai berikut.

- **Awal Kemerdekaan**

Sebelum membahas lebih jauh, sistem pembangunan nasional telah dimulai pada masa awal kemerdekaan. Tahun 1947, negara telah memulai rencana pembangunan, dimana pada masa itu pembangunan mengarah pada pembangunan ekonomi melalui upaya nasionalisasi aset-aset negara

104 Ahsin Thohari, 2004, *Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan*, Jakarta: ELSAM, hlm. 10-11.

yang dikuasai penjajah. Rencana pembangunan tersebut disusun oleh Badan Perancang Ekonomi (*planning board*) yang diketuai oleh Menteri Kemakmuran, A. K. Gani. Rencana pembangunan ini berlaku untuk jangka waktu dua hingga tiga tahun dan kemudian menjadi sepuluh tahun.[105]

Perkembangan selanjutnya, badan tersebut diganti menjadi Panitia Pemikir Siasat Ekonomi yang diketuai oleh Mohammad Hatta. Tugas penting dari panitia ini adalah mempelajari, mengumpulkan data dan memberikan bahan bagi pemerintah dan memberikan saran kepada pemerintah dalam berunding dengan Belanda. Panitia ini kemudian menghasilkan sebuah dokumen penting yang merupakan perencanaan pembangunan yang komprehensif pertama di Indonesia yang berjudul "Dasar Pokok daripada Plan Mengatur Ekonomi Indonesia". Rencana pembangunan ini berisi berbagai program kerja pembangunan yang bertujuan untuk meningkatkan dan memperluas kemakmuran secara merata dengan cara: (1). Mengintensifkan usaha produksi; (2). Memajukan pertukaran internasional; (3). Mencapai taraf hidup yang lebih baik; dan (4). Mempertinggi derajat dan kecakapan rakyat.[106]

Pada tahun 1948 pemerintah juga membuat "Plan Produksi Tiga Tahun RI" yang disusun oleh Menteri Urusan Bahan Makanan I. J. Kasimo. Rencana ini ditujukan sebagai upaya untuk mencapai swasembada pangan melalui berbagai langkah-langkah strategis seperti penanaman lahan kosong, intensifikasi pertanian, penyediaan kebun bibit, dan transmigrasi.[107]

- **Sebelum Perubahan UUD NRI Tahun 1945**

Sebelum perubahan, MPR memiliki wewenang konstitusional untuk menetapkan GBHN sebagaimana termaktub pada Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945 (sebelum amandemen). Akan ditarik dua pemahaman akibat ketentuan tersebut, secara formal MPR bertugas menetapkan GBHN yang harus dilaksanakan pemerintah dan secara materil GBHN dimaknai sebagai kehendak rakyat untuk menentukan arah penyelenggaraan pemerintahan.[108] Konsekuensi logis akibat pengaturan ini adalah MPR

105 Imam Subkhan, 2014, "GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia", *Jurnal Aspirasi*, Volume 5, Nomor 2, hlm. 134.

106 *Ibid.,* hlm. 134-135.

107 *Ibid.,* hlm. 135.

108 R. Nazriyah, 2017, *Penguatan Peran Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia,* Jurnal Hukum dan Pembangunan, Tahun ke-47, nomor 1, hlm. 54.

memiliki wewenang *inherent* untuk menilai apakah penyelenggaraan pemerintahan oleh Presiden telah sesuai dengan haluan negara pada GBHN atau ada penyimpangan terhadap GBHN, atau kata lainnya Presiden bertanggungjawab kepada MPR atas pelaksanaan GBHN.[109]

Lahirnya GBHN pertama kali sebagai rencana pembangunan nasional dimulai dengan ditetapkannya Perpres No. 1 Tahun 1960 tentang Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara oleh Presiden Soekarno. Pertimbangan ditetapkannya GBHN ini adalah diperlukannya arah, tujuan, dan pedoman yang jelas sebagai kelanjutan revolusi dalam rangka demokrasi terpimpin dan ekonomi terpimpin.[110] Perpres ini kemudian diperkuat lagi melalui Tap MPRS No. I/MPRS/1960 tanggal 19 November 1960 tentang "Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-garis Besar daripada Haluan Negara". Untuk melaksanakannya terlebih dahulu dibentuk Dewan Perancang Nasional yang diketuai oleh Mr. Muhammad Yamin yang bertugas menyusun rencana pembangunan nasional.[111]

Sebagai rincian dari ketetapan ini kemudian Dewan Perancang Nasional menyusun Rancangan Pembangunan Nasional Semesta Berencana Delapan Tahun 1961 – 1969. Rancangan ini kemudian diterima dan ditetapkan oleh MPRS sebagai Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969 melalui Tap MPRS No.II/MPRS/1960 tanggal 3 Desember 1960. Dokumen GBHN yang terakhir dihasilkan pada era demokrasi terpimpin ditetapkan melalui Ketetapan MPRS No. IV/MPRS/1963 tentang Pedoman Pelaksanaan Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Haluan Pembangunan.[112]

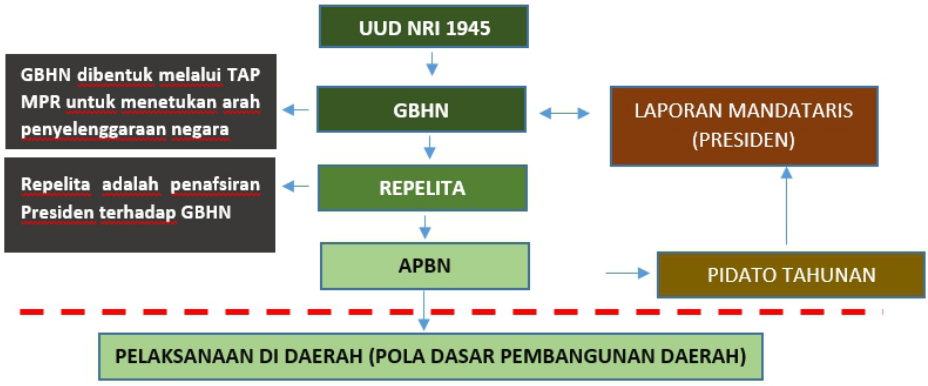
Pada era orde baru, Dewan Perancang Nasional diubah menjadi Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). Melalui Instruksi Presidium Kabinet No.15/EK/IN/1967, Presiden Soeharto pada masa itu menugaskan Bappenas untuk membuat rencana pemulihan ekonomi. Bappenas kemudian menghasilkan dokumen yang dinamakan Rencana Pembangunan Lima Tahun I (Repelita I), untuk kurun waktu tahun 1969 sampai dengan tahun 1973. Era Repelita telah berlangsung sampai dengan Repelita ke VI yang berakhir pada tahun 1998. Proses perencanaan pada era Repelita selalu didasarkan kepada GBHN yang dihasilkan oleh MPR

109 Imam Subkhan, *Loc.cit.*
110 *Ibid.*
111 *Ibid.*
112 *Ibid.*

yang bersidang lima tahun sekali.[113]

Pembangunan tersebut merupakan penjabaran dari Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang memberikan arah dan pedoman bagi pembangunan negara sebagaimana diamanatkan dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Sejak 1 April 1969 hingga 21 Mei 1998, tidak kurang dari enam Tap MPR tentang GBHN. Enam Tap MPR tersebut, yaitu: (i) Tap MPR No. IV/MPR/1973; (ii) Tap MPR No. II/MPR/ 1978; (iii) Tap MPR No. IV/ MPR/1983; (iv) Tap MPR No. II/MPR/1988; (v) Tap MPR No. II/MPR/1993; dan terakhir (vi) Tap MPR No. II/MPR/1998. Untuk konteks pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten/kota), dokumen GBHN ini diterjemahkan ke dalam dokumen Pola Dasar Pembangunan Daerah (Poldasbangda).[114]

Gambar 3.
Siklus Perencanaan Pembangunan Nasional Tahun 1969-1998



Pasca kejatuhan orde baru, sempat terjadi kevakuman pelaksanaan pembangunan karena adanya proses transisi politik tahun 1998-1999. Dalam GBHN yang ditetapkan oleh MPR tahun 1998, semestinya pada tahun itu Indonesia sudah memasuki Repelita VII. Namun krisis ekonomi yang menghantam Indonesia memudarkan semua impian rencana pembangunan yang telah disusun sejak masa awal Orde Baru dengan istilah tinggal landas Para kritikus mengomentarinya dengan istilah satir dari tinggal landas menjadi tinggal di landasan. Tap MPR No. II/MPR/1998 tentang GBHN yang merupakan produk era Orde Baru kemudian dicabut

113 *Ibid.,* hlm. 136.
114 *Ibid.*

dan diganti dengan Tap MPR No.X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara. Dalam dokumen ini juga dijelaskan bahwa ketetapan ini hanya berlaku untuk kurun waktu sampai terselenggaranya Sidang Umum MPR hasil pemilihan umum 1999. [115]

MPR RI hasil pemilu 1999 masih menghasilkan dokumen GBHN yang merupakan GBHN penghabisan dalam sejarah di republik ini melalui Tap MPR No. IV/MPR/1999 Tentang GarisGaris Besar Haluan Negara Tahun 1999 – 2004. Meskipun sama-sama bernama GBHN muatan yang terkandung di dalam GBHN zaman Orde Baru dengan era reformasi mengalami perubahan yang cukup mendasar. Pada zaman Order Baru GBHN merupakan haluan negara tentang pembangunan nasional, sementara GBHN era reformasi merupakan haluan penyelenggaraan negara.[116]

- **Setelah Perubahan UUD NRI Tahun 1945**

Untuk pertama kalinya pemerintahan Indonesia tidak lagi mengacu pada GBHN yang sudah dihapus dalam perumusan rencana pembangunan nasional sejak tahun 2004. Pada tahun ini pula pemilihan langsung Presiden dan Wakil Presiden diselenggarakan. Sebagai gantinya perencanaan pembangunan nasional mengacu pada UU No. 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN).[117]

Saat ini, dokumen yang menggantikan GBHN adalah dokumen Rencana Pembanganan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025 yang ditetapkan dengan UU No. 17 Tahun 2007. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 – 2025, selanjutnya disebut RPJP Nasional, adalah dokumen perencanaan pembangunan nasional periode 20 (dua puluh) tahun terhitung sejak tahun 2005 sampai dengan tahun 2025, ditetapkan dengan maksud memberikan arah sekaligus menjadi acuan bagi seluruh komponen bangsa (pemerintah, masyarakat dan dunia usaha) dalam mewujudkan cita-cita dan tujuan nasional sesuai dengan visi, misi, dan arah pembangunan yang disepakati bersama sehingga seluruh upaya yang dilakukan oleh pelaku pembangunan bersifat sinergis, koordinatif dan saling melengkapi satu dengan lainnya di dalam satu

115 *Ibid.,* hlm. 137.
116 *Ibid.,* hlm. 137-138.
117 *Ibid.,* hlm. 139.

pola sikap dan pola tindak. Dokumen ini kemudian diturunkan ke dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dan dokumen rencana pembangunan tahunan yang disebut Rencana Kerja Pemerintah (RKP). Dokumen ini yang menjadi dasar penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).[118]

- **Model Perbandingan Negara**

Dalam mekanisme komparasi, ada beberapa negara yang menggunakan haluan negara dalam konstitusinya dan dikenal sebagai *directive principles of state policy. Dari perspektif ketatabahasaan, directive principle memiliki padanan makna yang serupa dengan GBHN bila diterjemahkan ke bahasa Indonesia. Directive principle adalah prinsip-prinsip yang menjadi pedoman dalam menentukan haluan negara.* Kajian akademik mayoritas mengacu pada praktek di India dimana Bagian IV Konstitusi India memuat mengenai *Directive Principles of State Policy*.[119] Namun demikian, berbicara mengenai akar sejarah, cikal bakal pemuatan *directive principle* dalam Konstitusi bukanlah diawali oleh India melainkan termuat dalam Konstitusi Irlandia yang memuat bagian tersendiri dibawah judul *Directive Principles of Social Policy*, khususnya yang terdapat pada Pasal 45 Konstitusi Irlandia 1937.[120]

Yang menarik adalah model Filipina, mengingat Filipina menganut sistem presidensil yang artinya dapat menjadi contoh bagi Indonesia yang juga menganut sistem presidensil. Dalam Kontitusi Filipina 1987, ketentuan DPSP diatur dalam Pasal II dengan judul Declaration of Principles and State Policies, antara lain berisikan mengenai national economy and patrimony, persolan reformasi agraria dan kekayaan sumber daya alam, land reform perkotaan dan perumahan, perburuhan, dan lain-lain. Konstitusi Filipina sendiri membedakan secara tegas antara prinsip-prinsip (*principles*) dan kebijakankebijakan (*policies*). Prinsip-prinsip dimaksudkan sebagai sebuah aturan yang mengikat (*bindingrules*) yang harus dipatuhi oleh pemerintah dalam melaksanakan berbagai tindakan, termasuk pembentukan aturan, sedangkan kebijakan-kebijakan merupakan petunjuk (*guidelines*) bagi orientas negara. Dalam praktiknya, perbedaan antara keduanya menjadi sumir karena tidak seluruh prinsip bersifat *self-*

118 *Ibid.,* hlm. 140.

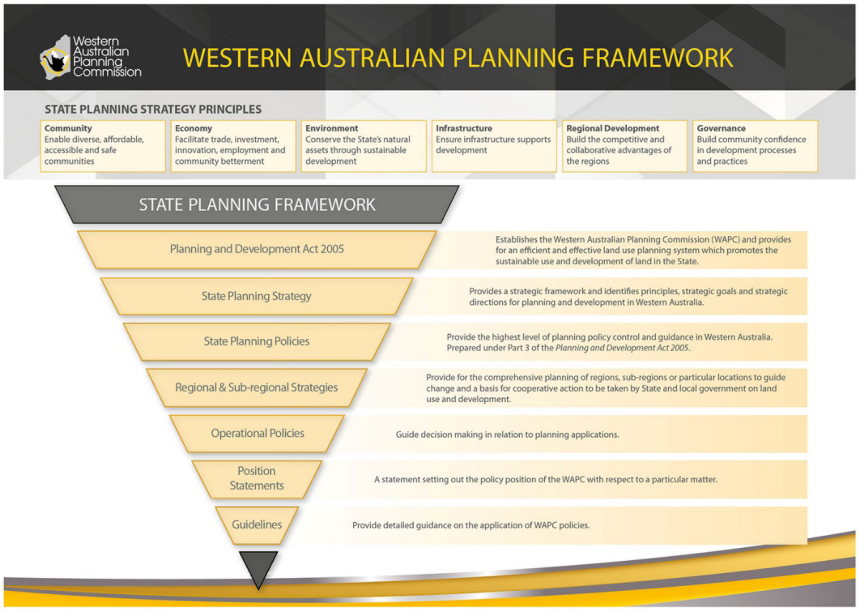
119 Lihat Bisiriyadi, 2019, *Haluan Negara,* Rubrik Khazanah, Majalah Konstitusi, Edisi Oktober 2019, No. 159, hlm. 68-71.

120 *Ibid.*

executor dan justru beberapa kebijakan menjadikan beberapa hak sebagai *justiciablerights*.[121]

Sementara untuk mekanisme yang hampir mirip dengan RPJP saat ini dapat ditemukan pada sistem perencanaan pembangunan di Australia. Meskipun sulit melihatkan kesamaan struktur ketatanegaraan antara Indonesia dan Australia, namun menarik diperhatikan adalah operasionalisasi pembangunan negara dan rumusan perencanaan itu. Konsep perencanaan sejenis *directive principles* yang ada di Australia dikenal dengan nama *state planning framework*, dimana ada enam bidang tujuan pembangunan nasional yakni komunitas masyarakat (sosial), ekonomi, lingkungan hidup, infrastruktur, pembangunan di daerah (negara bagian), dan pemerintahan. Adapun bentuk dari perencanaan pembangunan di Australia adalah undang-undang yang kemudian dijabarkan oleh aturan yang lebih operasional lagi.[122]

Gambar 4.
Dokumen Perencanaan Pembangunan Nasional di Australia



121 Susi Dwi Harijanti, 2016, *Merumuskan Ulang Garis-Garis Besar Haluan Negara*, Jurnal Majelis, MPR RI, Edisi 4, hlm. 20.

122 Lihat Western Australian Planning Commission, *Western Australian Planning Framework,* diakses dari https://www.dplh.wa.gov.au/DepartmentofPlanningLandsHeritage/media/Images/Planning_Framework.jpg, pada 29 Agustus 2020 pukul 10:29 WIB.

2. Kajian Terhadap Lembaga Dewan Perwakilan Daerah

a. Lemahnya Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah

Indonesia memiliki dua lembaga negara yang berkedudukan sebagai lembaga perwakilan yaitu DPR sebagai perwakilan kepentingan rakyat secara nasional sedangkan DPD sebagai perwakilan rakyat daerah. Pembentukan DPD pada perubahan ketiga UUD NRI Tahun 1945 sebagai upaya dalam re-strukturisasi parlemen Indonesia.[123] Konsep awal dalam pembentukan DPD diarahkan untuk membangun sistem bikameral yang kuat (*strong bicameral*) dalam rangka mereformasi struktur Indonesia menjadi dua kamar yang terdiri dari DPR dan DPD.

Dengan pembentukan struktur seperti itu, diharapkan dapat menciptakan proses legislasi berdasarkan sistem *check and balances*. Pembentukan DPD bertujuan untuk meningkatkan peran dari daerah-daerah dalam pengelolaan negara terkhusus pada pembentukan undang-undang serta dapat mengawasi jalannya pemerintahan. Namun dari awal pembentukan DPD tidak menunjukan akan ditegakkannya sistem *strong bicameral* dalam lembaga perwakilan,[124] terlihat keterbatasan peran DPD yaitu:

1) DPD dapat mengajukan rancangan undang-undang. Hal ini menunjukan bahwa DPD hanya dapat mengajukan rancangan undang-undang tanpa adanya kewenangan untuk turut serta dalam menetapkan dan memutus;
2) DPD ikut membahas rancangan undang-undang. Dalam kewenangan yang dimiliki DPD ini hanya terbatas pada rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kedaerahan (otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah).;
3) Memberi pertimbangan. Kewenangan memberikan pertimbangan atas rancangan undang-undang tentang, pajak, pendidikan dan agama.

123 Jimly Asshiddiqie, Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945, hlm. 17.

124 Bagir Manan, 2005, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, Yogyakarta: FH UII Press, hlm. 3.

Kewenangan-kewenangan tersebut, terlihat dari fungsi-fungsi yang dimiliki oleh DPD, diantaranya:

1) Fungsi Legislasi

Adapun kewenangan DPR dalam proses pembentukan undang-undang termaktub dalam Pasal 20 UUD NRI Tahun 1945:

(1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.

(2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.

Sedangkan, kewenangan DPD dalam proses pembentukan undang-undang termaktub dalam Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945:

(1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat 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 perimbangan keuangan pusat dan daerah, 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 memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.

Menurut Bivitri Susanti sebagaimana dikutip Saldi Isra, kata "dapat" dalam Pasal 22D Ayat (1) menjadikan DPD tidak mempunyai kekuasaan legislatif yang efektif untuk menjadi salah satu institusi yang mengajukan rancangan undang-undang.[125] Hal itu terjadi karena Pasal 5 Ayat (1) dan Pasal 21 UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan presiden dan anggota DPR "berhak" mengajukan rancangan undang-undang.[126]

125 Saldi Isra, 2010, Pergeseran Fungsi..., *Op.Cit*, hlm. 257.
126 *Ibid*.

Bagaimanapun, fungsi legislasi harus dilihat secara utuh, yaitu dimulai dari proses pengajuan sampai menyetujui sebuah rancangan undang-undang.[127] Sehingga, hakikat dibentuknya DPD untuk menjamin mekanisme *double check* dalam produk legislasi tidaklah tercapai. Dengan demikian, kepentingan dan aspirasi daerah menjadi tersisihkan dalam proses politik.[128] Mencermati keterbatasan kewenangan tersebut, penguatan fungsi legislasi merupakan sebuah keniscayaan, tanpa adanya Perubahan UUD NRI Tahun 1945.

2) Fungsi Anggaran

Fungsi anggaran DPD sangat dibatasi hanya pada perimbangan keuangan pusat dan daerah. Pasal 22D ayat (2) mengatur bahwa DPD dapat ikut membahas terkait dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah sedangkan untuk rancangan undang-undang tentang APBN, DPD sebatas memberikan pertimbangan.

Peran DPD sungguh diperlukan sebagai perwakilan daerah, yang mana anggaran APBN tentu akan berpengaruh pada penyelenggaraan pembangunan di tingkat daerah. Dalam hal ini DPD hanya sebagai penunjang terhadap fungsi anggaran DPR sehingga peran dari DPD tidak dimaksimalkan guna membangun tiap-tiap daerah.

3) Fungsi Pengawasan

Pada Perubahan Ketiga UUD NRI Tahun 1945 dibentuklah lembaga negara baru, yakni DPD yang bertujuan untuk menjamin terwujudnya perwakilan daerah di level pusat. Secara *das sollen*, DPR merupakan perwujudan sistem perwakilan rakyat, sedangkan DPD adalah perwujudan sistem perwakilan teritorial atau daerah.

Namun hadirnya DPD pasca perubahan UUD NRI Tahun 1945, tidak disertai dengan kewenangan yang memadai dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Lemahnya kewenangan yang dimiliki oleh DPD dapat dilihat dari adanya ketimpangan bobot kewenangan dalam fungsi legislasi, anggaran, maupun pengawasan jika dibandingkan dengan DPR, terlihat dalam Pasal 22D ayat (3) UUD NRI Tahun 1945:

127 *Ibid*.

128 Adika Akbarrudin, 2013, "Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPR RI dan DPD RI Pasca Amandemen UUD 1945", *Jurnal Pandecta*, Vol. 8 No. 1, hlm. 9.

"Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atau pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya 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."

Dari rumusan yang demikian terlihat bahwa fungsi pengawasan yang dimiliki DPD tidaklah imperatif sama halnya dengan mengajukan rancangan undang-undang. Hasil-hasil pengawasan tidak dapat ditindaklanjuti sendiri oleh DPD. Hasil-hasil tersebut disampaikan kepada DPR, dan DPR lah yang menentukan digunakan atau tidak digunakannya hasil pengawasan tersebut.[129] Dimana terlihat bahwasanya kedua kamar lembaga perwakilan tersebut tidak dilengkapi dengan kewenangan yang sama kuat. Sehingga struktur parlemen pada amandemen UUD NRI Tahun 1945 dapat dikatakan sebagai sistem parlemen yang lemah (*weak bicameralism*).

Dalam kekuasaan legislatif bersama DPR, DPD diharapkan menjadi salah satu kamar dari sistem parlemen dua kamar. Pencakupan dan penggolongan kekuasaan politik yang terpusat pada satu lembaga politik saja akan berpotensi mengkerdilkan lembaga politik lainnya. Jika DPR merupakan lembaga perwakilan yang mewakili penduduk yang diusung oleh partai politik (*political representation*), sementara DPD adalah lembaga perwakilan yang mewakili wilayah atau daerah dalam hal ini provinsi tanpa mewakili dari suatu partai politik melainkan figur-figur yang bisa mewakili seluruh elemen yang ada di daerah (*regional representation*).

129 Bagir Manan, 2005, DPR, DPD, dan MPR..., *Op.Cit*, hlm. 74.

b. Keanggotaan Partai Politik dalam Kelembagaan Dewan Perwakilan Daerah

Konstitusi Indonesia dari hasil perubahan yang dialami telah melahirkan beberapa lembaga negara khusunya dalam kekuasaan legislatif. Hasil perubahan konstitusi tersebut, melahirkan lembaga perwakilan daerah yang dinamakan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) untuk menjamin terwujudnya hubungan antara daerah dengan pusat.[130] Pembentukan lembaga DPD dilatarbelakangi karena kurang meratanya pembangunan antara di tingkat pusat maupun daerah yang memicu untuk melembagakan aspirasi daerah, sebelum perubahan konstitusi dan sebelum dibentuknya DPD, Indonesia memiliki Utusan Daerah yang menjadi bagian dari keanggotaan MPR sebagai perwakilan daerah.

Menurut Sri Soemantri dan Mochamad Isnaeni Ramadhan, pembentukan DPD itu tidak dapat terlepas dari dua hal yakni: *Pertama*, adanya tuntutan demokratisasi pengisian anggota lembaga agar selalu mengikutsertakan rakyat pemilih, dimana keberadaan utusan daerah dan utusan golongan dalam komposisi MPR digantikan dengan keberadaan sebuah lembaga baru yakni DPD;[131] *Kedua*, karena adanya tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah yang jika tidak dikendalikan dengan baik, akan berujung pada tuntutan separatisme.

Maka dari itu keberadaan DPD dalam desain bangunan ketatanegaraan Indonesia dimaksudkan sebagai upaya untuk menjembatani aspirasi lokal kedaerahan dengan kebijakan pembangunan nasional. Sehingga dapat menciptakan integrasi dan keselarasan, antara kepentingan dan aspirasi lokal mengingat luasnya wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, dengan segala kompleksitas permasalahan yang ada. Keberadaan DPD sebagai lembaga yang independen, sangat memungkinkan dapat memperjuangkan kepentingan rakyat secara sungguh-sungguh, dibandingkan dengan kedudukan DPR yang merupakan wakil rakyat yang berasal dari partai politik dan sudah barang tentu lebih terikat pada kebijakan partai.[132]

130 Masnur Marzuki, 2008, "Analisis Kontestasi Kelembagaan DPD dan Upaya Mengefektifkan Keberadaannya", *Jurnal Hukum*, Vol.15 No.1, Januari, hlm. 81-82.

131 Mochammad Ali Safa'at, 2010, *Perlemen Bikameral*, Malang: Universitas Brawijaya Press, hlm. 95.

132 Andryan M. Solly, 2015 "Penguatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia (Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-X/2012)", *USU Law Journal*, Vol. 3 No. 2, hlm. 163.

Tabel 1.
Jumlah anggota DPD yang Berafiliasi menjadi Anggota Partai Politik[133]

No.	Nama Partai Politik	Jumlah Keanggotaan DPD
		2014-2019
1.	Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura)	28
2.	Partai Golongan Rakyat (Golkar)	14
3.	Partai Persatuan Pembangunan (PPP)	8
4.	Partai Keadilan Sejahtera (PKS)	6
5.	Partai Amanat Nasional (PAN)	5
6.	Partai Demokrat	3
7.	Partai Kebangkitan Bangsa (PKB)	3
8.	Partai Demokrat Indonesia Perjuangan (PDI-P)	2
9.	Partai Aceh	2
10.	Partai Nasional Demokrasi (Nasdem)	1
11.	Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra)	1
12.	Partai Damasi Sejahtera (PDS)	1
13.	Partai Buruh	1
14.	Partai Nasional Indonesia Mahaenisme	1
15.	Partai Perjuangan Indonesia Baru (PPIB)	1
16.	Partai Idaman	1
	Jumlah	78

133 Satuan Sorik, 2018, "Pengurus Parpol Dilarang Jadi Anggota DPD: Kepentingan Politik Praktis atau Amanah Konstitusi?", Pusat Penelitian Politik, September, http://www.politik.lipi.go.id/kolom/kolom-2/politik-nasional/1249-pengurus-parpol-dilarang-jadi-anggota-dpd-kepentingan-politik-praktis-atau-amanah-konstitusi#ftn5, diakses pada 30 Juli 2020.

Berdasarkan tabel di atas, terlihat bahwa sebagian anggota DPD terafiliasi dengan partai politik. Idealnya, peran DPD seharusnya mengemban sebagai abdi daerah, karena DPD memang didirikan dengan tujuan membawa aspirasi daerah. Namun, saat ini anggota DPD seringkali berasal dari partai politik. Sehingga, tubuh DPD yang terlalu didominasi oleh partai politik, menimbulkan permasalahan serius dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Apabila pengurus partai politik menjadi anggota DPD, akan sangat mungkin terjadi intervensi partai politik. Sedangkan, kepentingan partai politik itu sendiri sebenarnya terafiliasi dalam tubuh DPR sebagai representasi nasional yang juga membawa kepentingan partai politik, sehingga DPD haruslah tetap murni dari afiliasi politik agar tidak terjadi *double representation*.

Selain itu, Mahkamah Konstitusi telah mengeluarkan putusannya tentang Permohonan *Judicial Review* yaitu Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XVI/2018, dimana MK memutus bahwa:[134]

Pertama, sejak Pemilu 2019 sampai dengan kedepannya bakal calon anggota DPD harus mengundurkan diri terlebih dahulu dari kepengurusan partai politik dengan adanya pernyataan tertulis yang bernilai hukum;

Kedua, anggota DPD sejak Pemilu 2019 sampai dengan ke depan yang menjadi pengurus parpol adalah bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945.

Namun putusan MK masih memberikan peluang bagi para anggota partai politik untuk menjadi anggota DPD, menjadi mungkin anggota partai politik kembali menguasai keanggotaan DPD. Maka *original intent* mengenai keanggotaan DPD baik itu pada kenyataan saat ini (*das sollen*) ataupun secara teorinya (*das sein*) masih membutuhkan perjuangan dalam menormakannya.

134 Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XVI/2018.

3. Kajian Terhadap Penguatan Sistem Presidensial di Indonesia

a. Kajian Terhadap Kewenangan Presiden dalam Bidang Legislasi

1) Kajian Terhadap Kewenangan Presiden dalam Pembentukan Undang-Undang

Tabel 2.
Pengaturan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menurut Konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia

No.	Konstitusi	Sistem Pemerintahan	Pasal Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
1.	UUD 1945 sebelum perubahan	Presidensial	1. Pasal 3 2. Pasal 5 ayat (1) 3. Pasal 5 ayat (2) 4. Pasal 20 ayat (1) 5. Pasal 21 ayat (1) 6. Pasal 22 ayat (1)
2.	Konstitusi RIS 1949	Parlementer	1. Pasal 127 huruf a 2. Pasal 128 ayat (2) 3. Pasal 128 ayat (3) 4. Pasal 139 ayat (1) 5. Pasal 141 ayat (1)
3.	UUDS 1950	Parlementer	1. Pasal 89 2. Pasal 90 3. Pasal 96 ayat (1) 4. Pasal 98 ayat (2)

4.	UUD NRI Tahun 1945 setelah perubahan	Presidensial	1. 2. 3. 4. 5. 6.	Pasal 5 ayat (1)* Pasal 20 ayat (1) Pasal 20 ayat (2) Pasal 20 ayat (3) Pasal 21 Pasal 22 ayat (1)

Berdasarkan tabel di atas maka dapat disusun narasi sebagai berikut: *Pertama*, pembentukan peraturan perundang-undangan atau kekuasaan legislatif tidak pernah dilakukan oleh satu lembaga negara saja melainkan dilakukan oleh dua atau lebih lembaga negara. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa Indonesia tidak pernah menerapkan doktrin pemisahan kekuasaan (*separation of power*) secara murni atau mutlak karena menurut doktrin tersebut seharusnya kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan berada pada satu lembaga atau satu cabang kekuasaan. Dengan kata lain, tidak boleh ada perlibatan lembaga eksekutif dalam hal ini lembaga Presiden dalam membentuk undang-undang.[135]

Kedua, hubungan antara Presiden dan DPR dalam UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan menunjukkan hubungan yang didominasi oleh Presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan termasuk dalam pembentukan undang-undang.

Ketiga, hubungan antara Presiden dan Parlemen dalam Pembentukan undang-undang menurut UUD NRI Tahun 1945 pasca perubahan agak sedikit berbeda dibandingkan UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan. Dalam sistem pemerintahan presidensial yang dianutnya, undang-undang dibahas bersama antara DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama.

Salah satu tujuan dari Perubahan Pertama UUD NRI Tahun 1945 adalah meniadakan *executive heavy* dengan menerapkan pembatasan kekuasaaan presiden demi mewujudkan prinsip

135 Yuliandri dan Ari Wirya Dinata, "Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Sistem Presidensial di Indonesia", *Jurnal Majelis*, Edisi 01, Januari 2019, hlm. 47.

checks and balances dalam sistem pemerintahan presidensial di Indonesia. Salah satunya adalah dengan upaya pergeseran wewenang membentuk undang-undang yang awalnya ada pada Presiden kepada DPR dengan mengubah ketentuan pada Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1).

Tabel 3.
Perbandingan Kewenangan Pembentukan Undang-Undang Pada UUD NRI Tahun 1945 Sebelum dan Setelah Perubahan

UUD NRI Tahun 1945 Sebelum Perubahan	**UUD NRI Tahun 1945 Setelah Perubahan**
Pasal 5 (1) Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.	Pasal 5 (1) Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.
Pasal 20 (1) Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. (2) Jika sesuatu rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.	Pasal 20 (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang. (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. (3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu. (4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang. (5) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Meskipun demikian, dapat dilihat bahwa setelah empat kali perubahan UUD NRI Tahun 1945 tersebut Indonesia tidak menerapkan sistem pemerintahan presidensial yang murni, melainkan menerapkan sistem quasi presidensial, di mana artinya masih tercampuraduk dengan pranata parlementer, khususnya dalam hal pembentukan undang-undang. Pasal 20 ayat (2) yang menyatakan bahwa: "*Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama*". Pasal *a quo* menandakan bahwa Indonesia tidak menerapkan prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) secara mutlak. Hal ini dikarenakan, Presiden selaku eksekutif juga memiliki peran yang penting dalam membentuk suatu undang-undang bersama-sama dengan DPR (*joint power*). Padahal, kekuasaan untuk membentuk undang-undang dalam sistem presidensial hanya dilaksanakan oleh cabang kekuasaan legislatif. Hal tersebut kurang sesuai dengan prinsip pemisahan kekuasaan dan juga prinsip *checks and balances*.

Dengan demikian, maka dapat dilihat bahwa pergeseran kekuasaan dalam membentuk undang-undang pasca Perubahan UUD NRI Tahun 1945 dari Presiden kepada DPR hanya bersifat semu atau ekspresi seremonial semata karena hal tersebut tidak diikuti pergeseran detail pembagian kewenangan pada proses pembentukan undang-undang.[136]

Sebagai perbandingan, dapat merujuk pada mekanisme legislasi di Negara Amerika Serikat yang menerapkan sistem pemerintahan presidensial murni. *Article 1 Section 7* Konstitusi Amerika Serikat menjelaskan alur pembentukan undang-undang di Amerika Serikat diawali dengan pengajuan rancangan undang-undang oleh *House of Representatives* dan Senat kepada Presiden untuk mendapatkan persetujuan. Jika Presiden menyetujui rancangan tersebut, maka Presiden akan menyatakan kesetujuannya dengan menandatanganinya. Namun, apabila Presiden tidak menyetujui RUU tersebut maka Presiden akan mengembalikan rancangan undang-undang tersebut kepada Parlemen disertai catatan alasan penolakannya yang disebutkan di dalam jurnal.

136 Indra Perwira, dkk, "Pergeseran Semu...", *Op.Cit*, hlm. 120.

Selanjutnya, masing-masing kamar baik *House of Representatives* dan Senat mempelajari keberatan yang disampaikan oleh Presiden. Langkah selanjutnya yaitu pengambilan suara melalui voting terkait menerima atau menolak keberatan yang disampaikan oleh Presiden, apabila 2/3 anggota Parlemen menyetujui rancangan undang-undang tersebut maka akan menjadi undang-undang.

Dalam alur pembuatan undang-undang di Amerika Serikat, Presiden dan jajaran eksekutif lainnya tidak memiliki kewenangan untuk mengajukan dan terlibat dalam proses pembahasan rancangan undang-undang.[137] Meskipun demikian, Konstitusi Amerika Serikat memberikan kekuasaan kepada Presiden untuk menolak usulan rancangan undang-undang. Perumus Konstitusi Amerika Serikat menyematkan hak veto kepada Presiden dengan harapan bahwa veto tersebut dapat menjadi 'penjaga' konstitusi (*the protection of the constitution*).[138]

Menurut Elliot Bulmer, terdapat tiga fungsi hak veto presiden, yaitu:[139]

1) *Presidential veto as a means of protecting the constitution*

   Salah satu fungsi utama hak veto Presiden ialah untuk menjaga kepentingan rakyat terhadap produk-produk legislasi yang tidak konstitusional atau tidak dibentuk melalui prosedur konstitusional. Dalam hal tersebut, Presiden berperan penting untuk melakukan *executive review* terhadap rancangan undang-undang yang diberikan oleh Parlemen.

2) *Presidential veto as a protection against harmful policies and corruption*

   Dapat dikatakan bahwa cakupan hak veto Presiden lebih luas daripada diskresi. Walaupun hak veto bersifat reaktif yang berarti hanya akan timbul jika Parlemen mengajukan suatu rancangan undang-undang, namun hal tersebut menunjukkan bahwa Presiden merupakan *autonomous policy actor*, tetapi

137 Saldi Isra, 2010, Pergeseran Fungsi…, *Op.Cit*, hlm. 69.

138 N. McCarty, "Presidential Vetoes in the Early Republic: Changing Constitutional Norms or Electoral Reform?", *The Journal of Politics*, Volume 71 Number 2, April 2009, hlm. 369.

139 Elliot Bulmer, 2017, *Presidential Veto Powers*, Stockholm: International IDEA, hlm. 9-11.

bukan *the sole or primary policy initiator*.

3) Veto as a tool of presidential leadership

Salah satu perubahan besar dalam demokrasi presidensial yaitu perubahan posisi dan persepsi terhadap kepemimpinan Presiden. Konsekuensi logis yang timbul dari perubahan tersebut yakni Presiden berperan tidak hanya sebagai kepala eksekutif, melainkan juga sebagai kepala legislator yang menginisiasikan pembentukan undang-undang.

Selain di Amerika Serikat, hak veto Presiden juga dikenal dalam proses pembentukan undang-undang di Filipina sebagaimana termaktub dalam *Article VI Section 27* Konstitusi Filipina yang menyebutkan secara eksplisit istilah veto sebagai bentuk penolakan Presiden atas usulan rancangan undang-undang yang disampaikan oleh parlemen.

2) Kajian Terhadap Kewenangan Presiden Dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Opsi menerbitkan Perppu nampak memang semakin populer, bahkan lembaga-lembaga negara juga beberapa kali mengusulkan penerbitan Perppu kepada presiden dalam pembentukan peraturan atau kebijakan (lihat tabel pada bagian latar belakang Perppu). Kemudahan penerbitan Perppu tentu dapat menjadi masalah dalam relasi lembaga eksekutif dan legislatif. Perlu diberi catatan bahwa cara presiden menghadapi lembaga legislatif dengan penggunaan *proactive power* seperti *emergency decree* atau Perppu tidak boleh dibudayakan karena tidak sesuai prinsip pembagian kekuasaan. Dalam berbagai praktik penggunaan kekuasaan ini bukanlah membuat hubungan eksekutif-legislatif menjadi semakin baik namun justru menambah ketegangan antara dua kekuasaan ini.[140]

Jika presiden berhasil menggunakannya, cenderung presiden menganggap cara tersebut merupakan langkah yang tepat untuk menghadapi legislatif sehingga digunakan terus menerus. Sementara parlemen menganggap penggunaan kekuasaan ini secara

140 Fitra Arsil, 2018, *Menggagas Pembatasan Pembentukan Dan Materi Muatan Perppu: Studi Perbandingan Pengaturan Dan Penggunaan Perppu Di Negara-Negara Presidensial*, Jurnal Hukum & Pembangunan 48 No. 1, hlm. 3.

berulang merupakan perlawanan terhadap eksistensi parlemen sebagai pembentuk kebijakan utama dan sebagai pemegang kekuasaan pengawasan.[141]

Hal yang paling membahayakan dari Perppu ini adalah ketiadaan batasan-batasan konstitusional dari frasa kegentingan yang memaksa, sehingga sewaktu-waktu dapat digunakan oleh subjektif Presiden untuk mengakomodir kepentingan kekuasaannya sesaat sebelum tiba pembahasan di tingkat DPR, atau dalam kata lain Perppu bisa jadi diperalat sebagai senjata paling ampuh untuk memuluskan kepentingan penguasa.[142] Selain itu materi muatan Perppu yang disamakan dengan undang-undang, menyebabkan Presiden dapat mengatur apapun yang dianggapnya sebagai upaya mengatasi hal kegentingan memaksa. Tim Perumus berhasil mengumpulkan materi apa saja yang telah atau pernah diatur melalui Perppu, mulai dari masalah yang serius berkaitan dengan keadaan kegentingan negara, hingga hal-hal yang justru sangat jauh dari materi muatan yang bersifat memaksa itu, lihat tabel berikut:

Tabel 4.
Kronologis Pengeluaran Perppu

Rentang Kronologis Pengeluaran Perppu	
Era Presiden Soekarno (1945-1967)	
120 Perppu	Moneter dan Fiskal, Tindak Pidana Ekonomi dan Hukum Pidana, Perubahan Nama Medali, Pergudangan, Hak Kebendaan, Keadaan Bahaya, Pembentukan Daerah, Perubahan Undang-Undang, Pengaturan Jabatan, Pertambangan, Pertanahan, Perdagangan Barang dalam Pengawasan, Telekomunikasi, Mobilisasi Warga Negara untuk Kepentingan Pertahanan dan Keamanan
Era Presiden Soeharto (1967-1998)	
8 Perppu	Tanda Kehormatan, Bentuk-Bentuk Usaha Negara, Penangguhan Keberlakuan Undang-Undang, Pencabutan Undang-Undang, Kepailitan, Perihal Kemerdekaaan Menyatakan Pendapat di Muka Umum

141 *Ibid.*

142 Janpatar Simamora, 2010, *Multitafsir Pengertian "Ihwal Kegentingan Memaksa",* Mimbar Hukum, Volume 22, Nomor 1, hlm. 60.

B. J. Habibie (1998-1999)	
1 Perppu	Pengadilan HAM
Abdurrahman Wahid (1999-2001)	
2 Perppu	Perdagangan Bebas dan Perubahan Undang-Undang
Megawati Soekarnoputri (2001-2004)	
4 Perppu	Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, Pedoman Organisasi Perangkat Daerah, Perubahan Undang-Undang Bidang Kehuatanan dan Pemilu DPR, DPD, dan DPRD.
Susilo Bambang Yudhoyono (2004-2014)	
19 Perppu	Perubahan Undang-Undang, Badan Badan Rehabilitasi Dan Rekonstruksi Wilayah Dan Kehidupan Masyarakat Provinsi Nanggroe Aceh Darusalam Dan Kepulauan Nias Provinsi Sumatra Utara, Perubahan Undang-Undang Dan Penanggguhan Tugas Dan Fungsi Pengadilan Perikanan, Perdagangan Bebas Dan Permasalahan Wilayah Provinsi Sumatera Utara, Perubahan Undang-Undang Dan Pengaturan Jaringan Pengaman Sistem Keuangan, Perubahan Undang-Undang, Perubahan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi, Pemilihan Kepala Daerah Dan Perubahan Undang-Undang Pemerintahan Daerah
Joko Widodo (2014-saat ini)	
6 Perppu	Perubahan Undang-Undang Tipikor, Perubahan Undang-Undang Perlindungan Anak, Akses Informasi Perpajakan Dan Perubahan Undang-Undang Tentang Organisasi Kemasyarakatan, Kebijakan Keuangan Dalam Rangka Stabilitas Sistem Keuangan Akibat Covid 19 Dan Perubahan Undang-Undang Tentang Pemilihan Kepala Daerah

Sebagai peraturan darurat, Perppu mengandung pembatasan-pembatasan: Pertama: Perppu hanya dikeluarkan dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Dalam praktik hal ihwal kegentingan yang memaksa sering diartikan secara luas. Tidak hanya terbatas pada keadaan yang mengandung suatu kegentingan atau ancaman, tetapi termasuk juga kebutuhan yang dipandang mendesak. Siapakah yang menentukan kegentingan yang memaksa itu? Karena kewenangan menetapkan Perppu ada pada Presiden, Presidenlah yang secara hukum menentukan kegentingan yang memaksa. Kedua, Perppu hanya berlaku untuk jangka waktu yang terbatas. Presiden--paling lambat dalam

masa sidang DPR berikutnya--harus mengajukan Perppu ke DPR untuk memperolah persetujuan. Apabila disetujui DPR, Perppu berubah menjadi UU. Kalau tidak disetujui, Perppu tersebut harus segera dicabut. Pembatasan jangka waktu dan persetujuan DPR mengandung berbagai makna:[143]

1) Kewenangan membuat Perppu memberikan kekuasaan luar biasa kepada Presiden. Kekuasaan luar biasa ini harus dikendalikan untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan dengan mempergunakan Perppu sebagai sarana.
2) Materi muatan Perppu merupakan materi muatan UU. Oleh karena itu, harus diajukan kepada DPR agar mendapatkan persetujuan untuk menjadi undang-undang.
3) Perppu mencerminkan suatu keadaan darurat. Keadaan darurat merupakan pembenaran untuk misalnya menyimpangi prinsip-prinsip negara berdasarkan atas hukum atau prinsip negara berkonstitusi. Dengan pengajuan Perppu secepat mungkin kepada DPR berarti secepat mungkin pula pengembalian pada keadaan normal yang menjamin pelaksanaan prinsip-prinsip negara berdasar atas hukum atau negara berkonstitusi.

Siapakah yang menentukan kapan dan dalam keadaan seperti apakah kondisi yang disebut sebagai 'hal ihwal kegentingan yang memaksa' telah terpenuhi sehingga Presiden menjadi berhak menetapkan Perppu? Menurut Jimly Asshiddiqie, rumusan tersebut sebenarnya dapat kita sebut termasuk kategori "*objective wording*" seperti yang dimaksud oleh Cora Hoexter. Artinya, hak Presiden dimaksud tidak meniadakan hak DPR untuk mengontrol penetapan Perppu itu. Jika kelak DPR menyatakan persetujuannya, barulah Perppu itu diakui berlaku sebagai undang-undang. Jika peraturan itu ditolak oleh DPR, peraturan itu selanjutnya harus dicabut sebagaimana mestinya.[144]

Dengan perkataan lain, penentuan keadaan darurat itu sendiri tidak semata-mata tergantung kepada kehendak subjektif Presiden, melainkan tergantung pula kepada kehendak para wakil rakyat di DPR. Oleh karena itu, perumusan seperti demikian

143 Jimly Asshiddiqie, 2007, *Hukum Tata Negara Darurat*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 208-209.
144 *Ibid.,* hlm. 12-13.

dinamakan oleh Hoexter sebagai "*objective wording*." Namun, dari sudut pandang kekuasaan Presiden, hak untuk menetapkan Perppu atas dasar penilaian Presiden sendiri yang bersifat sepihak mengenai adanya hal ihwal kegentingan yang memaksa itu, dapat dikatakan bahwa hal itu bersifat subjektif. Artinya, ketika Perppu ditetapkan oleh Presiden berdasarkan ketentuan Pasal 22 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, penentuan adanya hal ikhwal kegentingan yang memaksa sebagai prasyarat dapat dikatakan semata-mata didasarkan atas penilaian yang bersifat subjektif, yaitu berdasarkan subjektivititas kekuasaan Presiden sendiri.[145]

Penilaian mengenai "hal ihwal kegentingan yang memaksa" itu baru menjadi objektif setelah hal itu dinilai dan dibenarkan adanya oleh DPR berdasarkan ketentuan Pasal 22 ayat (2) UUD 1945. Perkataan "kegentingan yang memaksa" dapat dikatakan berkaitan dengan kendala ketersediaan waktu yang sangat terbatas untuk menetapkan suatu undang-undang yang dibutuhkan mendesak sehingga sebagai jalan keluarnya Presiden diberikan hak dan fasilitas konstitusional untuk menetapkan Perppu untuk sementara waktu.

Hal ihwal kegentingan yang memaksa ini hanya mengutamakan unsur: (i) kebutuhan hukum yang bersifat mendesak (*proportional legal necessity*), sementara (ii) waktu yang tersedia sangat terbatas (*limited time*) dan tidak memungkinkan untuk ditetapkannya undang-undang yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan hukum itu.[146]

Perbandingan Negara

Kekuasaan Presiden Brazil untuk mengeluarkan peraturan setingkat undang-undang dalam kondisi khusus, pertama kali diatur berdasarkan *Article* 62 Konstitusi Brazil 1988 yang menentukan bahwa Presiden Brazil memiliki kekuasaan untuk melakukan tindakan yang proaktif dalam perundang-undangan yaitu menerbitkan Perppu (*presidential legislative decree*). Dengan

145 *Ibid.,* hlm. 213.
146 *Ibid.,* hlm. 309.

kekuasaan ini Presiden Brazil dapat mengeluarkan peraturan yang langsung berlaku tanpa membutuhkan persetujuan parlemen. Namun, konstitusi membatasi kekuasaan ini dengan memberikan syarat bahwa kekuasaan ini dapat dilakukan oleh presiden dalam kondisi yang tepat dan mendesak (*relevance and urgency*). Namun dalam waktu 30 hari setelah diterbitkan dekrit tersebut, parlemen harus menentukan sikap untuk menerima dekrit itu yang berakibat menjadikannya undang-undang ataupun menolak yang berakibat tidak berlakunya dekrit tersebut.[147] Artikel 62 Konstitusi Brazil 1988 berbunyi:

> *"In relevant and urgent cases, the President of the Republic may adopt provisional measures with the force of law and shall submit such measures to Congress immediately. If Congress is in recess, an extraordinary session shall be called within five days. Provisional measures lose their effectiveness as from the date of their issuance if they are not converted into law within a period of thirty days as from their publication, and Congress regulates the legal relations arising therefrom*."

Secara sporadis, misalnya, terdapat gerakan pembatasan yang dilakukan oleh anggota parlemen dalam merespon penggunaan Perppu di Brazil. Langkah-langkah De Mello di Brazil yang terus menerus mengeluarkan Perppu, sebagaimana disebutkan di atas, ketika itu memicu terjadinya banyak ketidakpuasan terutama di kalangan anggota parlemen. Akibat ketidakpuasan yang besar, pada tahun 1991, parlemen menggagas sebuah RUU yang mengatur mengenai pembatasan penerbitan Perppu oleh Presiden Brazil yang dikenal dengan Nelson Jobim Bill karena inisiator lahirnya RUU ini adalah seorang politisi bernama Nelson Jobim. RUU ini hampir saja berhasil disetujui oleh parlemen, namun akhirnya gagal karena kesulitan Jobim dan kawan-kawannya meredefinisi ketentuan *Article* 62 dalam Konstitusi Brazil yang menjadi landasan hukum yang memberi kekuasaan menerbitkan dekrit kepada presiden.[148]

147 Fitra Arsil, *Op.cit.,* hlm. 5.

148 Octavio Armorim Neto, 2002, "Cabinets, Electoral Cycles, Coalition Discipline in Brazil", dalam Scott Morgenstern dan Benito Nacif", ed., *Legislative Politics in Latin America*, New York: Cambridge University Press, hlm. 76.

Dalam masa berikutnya keinginan untuk membatasi penerbitan melalui peraturan perundang-undangan di Brazil benar-benar terjadi melalui Amandemen ke-32 Konstitusi Brazil Tahun 2001. Amandemen ini memang terjadi karena timbulnya kesadaran bahwa *Article* 62 Konstitusi Brazil 1988 telah melemahkan posisi Kongres dalam pembentukan hukum dan pengawasan. Melalui Amandemen Konstitusi ke 32 Tahun 2001 diatur berbagai pembatasan baik dari segi formil proses pembentukan Perppu maupun pembatasan secara materiil mengenai kemungkinan materi yang dapat diatur melalui penerbitan Perppu. *Article* 62 Konstitusi Brazil yang sebelumnya hanya terdiri dari 2 (dua) ayat, seperti disebutkan di atas, setelah amandemen diubah menjadi 12 (dua belas) ayat. Penambahan pengaturan-pengaturan mengenai Perppu ini menunjukkan bahwa konstitusi memang menginginkan banyak pembatasan dalam penerbitan produk hukum luar biasa ini.[149]

Di Brazil terdapat frasa *relevance and urgency* dan di Argentina terdapat frasa *exceptional circumtances* atau *necessity and urgency* sebagai syarat kondisi presiden dapat menerbitkan Perppu. Frasa tersebut kira-kira dapat disejajarkan dengan frasa "hal ihwal kegentingan memaksa" di Indonesia. Dalam prakteknya penggunaan frasa tersebut sebagai penafsiran kondisi oleh presiden agar dapat diterbitkannya emergency decree relatif sama permasalahannya di Indonesia. Peraturan perundang-undangan tidak menyebut secara tegas syarat-syarat yang dikehendaki dari frasa tersebut.[150]

Konstitusi Brazil 1988 menyebutkan bahwa dalam waktu 30 hari setelah diterbitkanPerppu, parlemen harus menentukan sikap untuk menerimaPerppu itu yang berakibat menjadikannya undang-undang ataupun menolak yang berakibat tidak berlakunya Perppu tersebut. Ketentuan yang terdapat pada Article 62 Konstitusi Brazil tersebut berbunyi: "(1) *Provisional measures lose their effectiveness as from the date of their issuance if they are not converted into law within a period of thirty days as from their publication, and Congress regulates the legal relations arising therefrom*." Pengaturan yang tegas tentang batas waktu keberlakuan Perppu yang terdapat di

149 Fitra Arsil, *Op.cit.,* hlm. 15.
150 *Ibid.*

Brazil ini masih dianggap belum cukup karena dalam prakteknya Presiden Brazil sering kali melakukan reissue suatu Perppu untuk memperpanjang masa keberlakuan Perppu. Realitas yang seperti ini membuat dilakukannya pengaturan yang lebih rinci lagi mengenai masa keberlakukan Perppu. Melalui Amandemen ke-32 pada tahun 2001 Konstitusi Brazil, Perppu atau Provisional decree memang mengalami penambahan waktu dalam pemberlakuannya yaitu 60 hari sejak diterbitkan dan dapat diperpanjang sekali lagi, namun peraturan ini tidak boleh diperpanjang lagi atau diterbitkan lagi oleh presiden jika sudah kehabisan waktu atau karena ditolak oleh parlemen. Pengaturan pelarangan reissue sebuah Perppu terbilang merupakan aturan yang penting dan membatasi praktik yang ada sebelumnya dimana Presiden sering mengulangi penerbitan *decree* yang ditolak parlemen meskipun sudah ditolak berkali-kali.[151]

Brazil setelah memiliki pengalaman panjang dengan produktivitas tinggi Perppu yang diterbitkan Presiden, seperti disampaikan di atas, mengubah pengaturan Perppu bukan saja dalam hal prosedur pembentukannya tetapi juga dari materi muatannya. Amandemen ke-32 tahun 2001 Konstitusi Brazil tidak lagi membebaskan presiden untuk memuat semua materi undang-undang di dalam Perppu yang dibentuknya.[152]

Disebutkan bahwa pengaturan yang terdapat dalam Perppu di Brazil tidak boleh menyangkut kewarganegaraan, hak-hak politik, partai politik, hukum pemilu, hukum pidana, hukum acara pidana, hukum acara perdata, lembaga kekuasaan kehakiman, lembaga kejaksaan, anggaran, bertujuan untuk penahanan, penyitaan, tabungan rakyat atau materi-materi yang telah diatur dalam rancangan undang-undang yang sudah disetujui Kongres namun masih menunggu pengundangan atau veto dari presiden. Konstitusi Brazil lebih luas lagi menyebut juga larangan memuat ketentuan mengenai penahanan dan jenis perampasan hak warga negara yang lainnya. Prinsip pembebanan terhadap rakyat mengharuskan melibatkan proses representasi (*no tax without representation*) nampak menjadi pertimbangan dalam hal ini.

151 Lihat Lance L. Arberry, "The Evolving Executive: Provisional Decrees and Their Impact on Brazil's Executive-Legislative Relationship", theses University of Nevada, Las Vegas, 2013.

152 Fitra Arsil, *Op.cit.,* hlm. 18.

Dalam konstitusi kedua negara tersebut masalah pajak juga yang dikecualikan dari ketentuan yang dapat dimuat dalam *emergency decree*.[153]

b. Kajian Penataan Lembaga Kepresidenan

Konstitusi Negara Republik Indonesia menyebutkan bahwa kekuasaan eksekutif dilakukan oleh Presiden. Kekuasaan eksekutif menurut W. Ansley Wynes merupakan kekuasaan dalam negara yang melaksanakan undnag-undang, menyelenggarakan urusan pemerintahan dan mempertahankan tata tertib dan keamanan, baik di dalam maupun di luar negeri.[154] Menurut Inu Kencana Syafiie, berbicara mengenai wewenang dan kekuasaan Presiden dapat dibagi menjadi dua macam yaitu kedudukan Presiden selaku kepala negara dan selaku kepala pemerintahan. Tugas dan tanggung jawab sebagai kepala negara meliputi hal-hal seremonial dan protokoler kenegaraan, mirip dengan kewenangan para kaisar atau raja/ratu, tetapi tidak berkenaan dengan kewenangan penyelenggaraan pemerintahan.[155] Kepala negara dapat diartikan sebagai simbol pemersatu bangsa, pemimpin nasional, dan figur netralitas di atas partai. Sedangkan Presiden sebagai kepala pemerintahan merujuk pada kepala administrasi pemerintahan atau pemegang kekuasaan eksekutif dan pemerintahan tertinggi.[156]

Berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, kekuasaan Presiden dapat dikelompokkan ke dalam tiga jenis, yaitu: kekuasaan Presiden dalam bidang eksekutif (kepala pemerintahan); kekuasaan Presiden dalam bidang legislatif; dan kekuasaan Presiden sebagai kepala negara.

Ketentuan Pasal 4 ayat (1) yang menyatakan "*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar*". Maksud dari kekuasaan pemerintahan menurut ketentuan tersebut adalah kekuasaan eksekutif.[157] Terkait dengan kekuasaan Presiden

153 *Ibid*.

154 Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Jakarta: Aksara Baru, hlm. 44.

155 Inu Kencana Syafiie, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, hlm. 53.

156 Kartawijaya dan Faishal A., 2015, *Demokrasi Elektoral: Sistem dan Perbandingan Pemerintahan*, Surabaya: Sindikasi Indonesia, hlm. 140.

157 Bagir Manan, 2006, *Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Press, hlm. 122.

tersebut, menurut Abu Bakar Busra dan Abu Daud Busroh, kenyataannya UUD NRI Tahun 1945 hanya menyebutkan Presiden sebagai kepala pemerintahan atau eksekutif saja. Adapun Presiden sebagai kepala negara tidak ditegaskan oleh pasal-pasal di dalam konstitusi tersebut.[158] Sejalan dengan pendapat tersebut, menurut Jimly Asshiddiqie, konstitusi tidak mengatur tentang adanya kedudukan kepala negara (*head of state*) ataupun kedudukan kepala pemerintahan (*head of government*) atau *Chief Executive*. Akan tetapi, dalam Penjelasan UUD NRI Tahun 1945 yang dibuat oleh Soepomo, pembedaan itu dituliskan secara eksplisit. Penjelasan UUD NRI Tahun 1945 itu diumumkan resmi dala Berita Repoeblik Tahun 1946 dan kemudian dijadikan bagian lampiran tak terpisahkan dengan naskah UUD NRI Tahun 1945 oleh Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959. Di dalam Penjelasan tersebut, istilah kepala negara dan kepala pemerintahan memang tercantum dengan tegas dan dibedakan satu sama lain. Kedua istilah tersebut digunakan untuk menjelaskan kedudukan Presiden Republik Indonesia menurut UUD NRI Tahun 1945 yang merupakan kepala negara (*head of state*) dan kepala pemerintahan (*head of government*) sekaligus.[159]

Menurut Bagir Manan, sebagai cabang dari kekuasaan eksekutif, terdapat perbedaan antara Presiden sebagai alat kelengkapan Negara dan sebagai administrasi Negara. Sebagai lebih nyata, misalnya kedudukan Presiden sebagai kepala Negara (*head of state*) dan Presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi penyelenggaraan pemerintahan (*chief of government, the highest administrator of state*).[160] Sebagai kepala Negara, Presiden adalah alat kelengkapan Negara yang bertindak untuk dan atas nama Negara. Tindakan Presiden sebagai alat kelengkapan Negara adalah tindakan Negara.[161] Kekuasaan mengesahkan undang-undang (dalam arti formal), kekuasaan Presiden dalam hubungan luar negeri dan hak-hak prerogatif Presiden merupakan kekuasaan yang melekat pada Presiden sebagai alat kelengkapan Negara karena hal tersebut diputus untuk dan atas nama Negara.[162]

158 Abu Bakar Busra dan Abu Daud Busroh, 1985, *Hukum Tata Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm. 80.

159 Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan, hlm. 125-126.

160 Bagir Manan dan Kuntana Magnar, 1997, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: PT Alumni, hlm. 160.

161 *Ibid*, hlm. 159.

162 *Ibid*, hlm. 160.

Hak-hak prerogatif Presiden sebagai kepala Negara hanya dilakukan untuk dan atas nama Negara maka hak-hak prerogatif bersifat konstitusional, baik ruang lingkup maupun batas-batasnya. Termasuk ke dalam hak-hak prerogatif Presiden yaitu hak-hak yang berkaitan dengan pengisian jabatan alat kelengkapan Negara tertentu yang diisi melalui pengangkatan bukan pemilihan (Hakim Agung, Hakim Konstitusi, anggota BPK), pengangkatan Menteri dan Duta (sebagai jabatan Negara bukan administrasi Negara), pemberian atau penolakan grasi, amnesti, dan abolisi. Sedangkan kekuasaan Presiden mengisi jabatan administrasi Negara seperti gubernur bukan atau tidak termasuk hak prerogatif karena hal tersebut merupakan kapasitas Presiden sebagai pemimpin administrasi Negara yang bertanggung jawab atas pengisian jabatan administrasi Negara.[163] Lebih lanjut, hak-hak prerogatif tersebut tidak boleh tumpang tindih dengan hak atau kekuasaan Presiden sebagai pemimpin tertinggi administrasi Negara karena terdapat implikasi hukum yang berbeda.

Dalam kapasitasnya sebagai kepala administrasi pemerintahan, Presiden memiliki kekuasaan mandiri yang dilimpahkan terhadapnya. Kekuasaan mandiri inilah yang memungkinkan Presiden melakukan kewenangan untuk mengatur (*regeling*) dan penyelenggaraan (*bestuuren*). Misalnya, seperti yang telah disebutkan sebelumnya yaitu ketika Presiden mengangkat gubernur dan mengeluarkan keputusan maka Presiden sedang bertindak sebagai kepala administrasi pemerintahan bukan sebagai kepala negara maka tindakan Presiden dalam kapasitasnya sebagai kepala administrasi pemerintahan dapat dikoreksi oleh badan peradilan.

Sehingga dapat dilihat dua tindakan yang dilakukan oleh orang yang sama namun dalam lingkup yang berbeda. Berarti, antara dua cabang eksekutif berbeda secara nyata. Ketika Presiden bertindak sebagai alat kelengkapan negara maka apabila terdapat kesalahan maka yang dapat mengoreksi hanya dirinya sendiri. Sedangkan dalam kapasitas Presiden sebagai kepala administrasi pemerintahan menunjukkan bahwa Presiden sebagai kepala administrasi pemerintahan bertanggung jawab atas administrasi Negara.[164]

163 *Ibid,* hlm. 161.

164 Susi Dwi Harijanti dalam perkuliahan Ilmu Perundang-Undangan di Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, pada 3 Maret 2020.

Jimly Asshiddiqie memandang konsekuensi lain akibat diakuinya kedua kualitas kedudukan Presiden sebagai kepala negara dan sekaligus sebagai kepala pemerintahan, timbul kebutuhan yuridis untuk membedakan keduanya dalam pegaturan mengenai hal-hal yang lebih teknis dan operasional. Misalnya, Presiden dianggap perlu dibantu oleh sekretaris dalam kualitasnya sebagai kepala negara, dan sekretaris yang lain lagi untuk membantu dalam kapasitasnya sebagai kepala pemerintahan. Sehingga, muncullah ide untuk membedakan antara sekretaris negara dengan sekretaris kabinet di sepanjang sejarah pemerintahan Indonesia di masa lalu.[165] Di mana sekretariat negara saat ini bernama Kementerian Sekretariat Negara yang dipimpin oleh Menteri Sekretariat Negara yang memiliki tugas menyelenggarakan dukungan teknis dan administrasi serta analisis urusan pemerintahan di bidang kesekretariatan negara untuk membantu Presiden dan Wakil Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara.[166] Sedangkan sekretariat kabinet bukan merupakan kementerian melainkan hanya lembaga pemerintah yang dipimpin oleh Sekretaris Kabinet yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Sekretariat Kabinet bertugas memberikan dukungan manajemen kabinet kepada Presiden dan Wakil Presiden dalam penyelenggaraan pemerintahan.[167]

Sementara itu, Clinton Rossiter menyebutkan sedikitnya terdapat lima peran utama seorang Presiden di Amerika Serikat yang dalam perkembangannya diadopsi oleh negara-negara yang memiliki jabatan Presiden di negaranya.[168] *Pertama*, Presiden adalah kepala negara. Tugas sebagai kepala negara adalah tugas-tugas yang lazim dilakukan oleh Ratu Inggris, Presiden Republik Perancis, maupun Gubernur Jenderal di Kanada.

Kedua, Presiden sebagai kepala eksekutif atau pemerintahan. Dia memegang mahkota, namun dia juga memerintah. Dia menjadi lambing rakyat, tetapi dia juga memimpin pemerintahan rakyat. Hanya Presiden yang berhak mengangkat dan memberhentikan jutaan pegawai pemerintah. Kekuasasaan untuk memberhentikan adalah lambang dan kekuasaan

165 Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara…, Op.Cit*, hlm. 128.

166 Lihat Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 31 Tahun 2020 tentang Kementerian Sekretariat Negara

167 Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 55 Tahun 2020 tentang Sekretariat Kabinet

168 Clinton Rossiter, *Djabatan Presiden Amerika*, diterjemahkan oleh Savitri, Jakarta: Badan Penerbitan Massa, hlm. 8-15.

tertinggi dari kedudukannya sebagai kepala eksekutif.

Ketiga, Presiden sebagai diplomat utama. Peran tersebut mereupakan wujud dari tugas seorang Presiden dalam melakukan fungsi sebagai perwakilan negaranya dalam melakukan hubungan diplomatik dengan negara-negara asing. Lazimnya Presiden menjalankan fungsi ini dengan dibantu oleh menteri luar negeri, namun dalam hal-hal tertentu Presiden mengambil peranan ini sendiri.

Keempat, Presiden sebagai legislator utama. Peranan seorang Presiden yang selalu mengesahkan undang-undang. Dalam praktik legislasi di Amerika Serikat, seorang Presiden dianggap sebagai pemimpin kongres dalam pembentukan undang-undang.

Kelima, Presiden sebagai panglima tertinggi angkatan bersenjata. Dalam masa damai maupun perang, seorang Presiden merupakan panglima tertinggi angkatan perang. Hal tersebut merupakan jaminan yang hidup dari kepercayaan Amerika Serikat dalam keutamaan kekuasaan sipil atas kekuasaan militer.

Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, Presiden dibantu oleh seorang Wakil Presiden. Secara struktur kelembagaan negara antara Presiden dan Wakil Presiden memang berada dalam satu struktur kelembagaan negara, yakni lembaga kepresidenan, apalagi mereka merupakan pasangan calon yang dipilih dalam satu paket. Ketentuan mengenai satu pasangan ini menunjukkan bahwa jabatan Presiden dan Wakil Presiden merupakan satu kesatuan atau dwitunggal lembaga kepresidenan. Namun demikian, meskipun merupakan satu kesatuan institusi kepresidenan, keduanya merupakan dua jabatan konstitusional yang terpisah. Menurut Jimly Asshiddiqie, meskipeun keduanyya merupakan satu kesatuan, tetapi keduanya memang merupakan dua organ negara ynag berbeda satu sama lain, yaitu dua organ yang tak terpisahkan tetapi dapat dan harus dibedakan dengan yang lain.[169]

Kewenangan Wakil Presiden dapat dikatakan tidak jelas serta belum ada pengaturan secara *expressive verbis* dalam peraturan perundang-undangan. UUD NRI Tahun 1945 tidak mengatur lebih lanjut terkait kedudukan dan kewenangan Wakil Presiden selain tugasnya untuk membantu Presiden dalam menjalankan pemerintahan. Konstitusi

169 Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara…, Op.Cit*, hlm. 129.

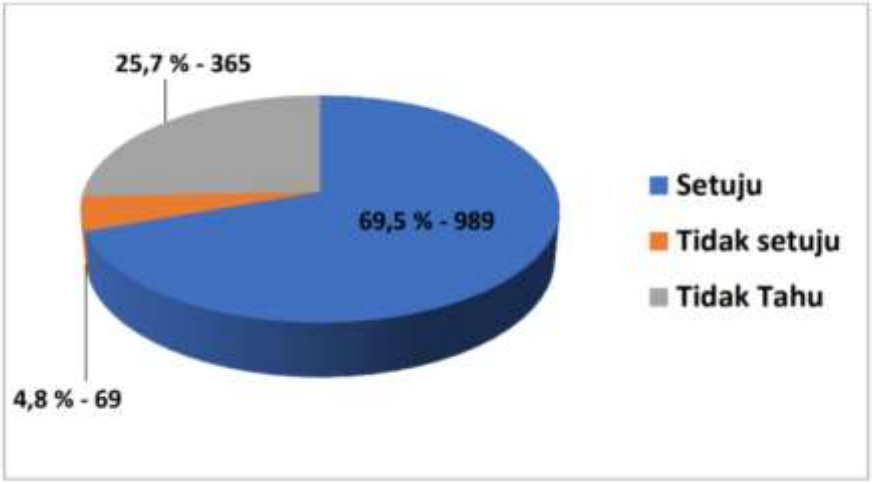
hanya menyebutkan Wakil Presiden dalam syarat calon Presiden dan Wakil Presiden, mekanisme pemilihan, masa jabatan, alasan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden beserta mekanisme pemberhentiannya.[170] Sehingga dapat dikatakan bahwa kedudukan dan kewenangan Wakil Presiden dapat disebut masih samar karena selama ini keduanya berdasarkan pada kebijakan seorang Presiden yang biasanya diukur dari latar belakang Wakil Presiden atau dengan kata lain dalam praktiknya Presiden yang menentukan bidang tugas Wakil Presiden. Misalnya, Boediono yang merupakan pakar ekonomi serta pernah menjadi Gubernur Bank Indonesia diberikan mandat untuk menyelesaikan krisis serta meningkatkan perekonomian dan kesejahteraan rakyat di Indonesia pada era pemerintahan SBY Jilid II.[171] Sedangkan Wakil Presiden Jusuf Kalla yang mendampingi Presiden Joko Widowo sehingga ia kerap diutus untuk misi-misi diplomatik perdamaian dunia dan menjadi perwakilan Indonesia dalam sidang umum Perserikatan Bangsa-Bangsa. Berbeda pula dengan Wakil Presiden Ma'ruf Amin yang memiliki latar belakang seorang ulama dan juga sempat menjabat sebagai Ketua Majelis Ulama Indonesia diberi mandat oleh Presiden untuk menata kehidupan beragama di tengah pandemi Covid-19.

Tugas sebagai wakil Presiden tidak dapat dilakukan secara main-main. Sebab, posisi orang nomor dua di republik ini merupakan jabatan puncak kedua setelah Presiden. Munculnya diskursus mengenai reformasi kelembagaan Presiden sebetulnya sudah pernah diutarakan. Pada tahun 2001, wacana pembentukan Undang-Undang Lembaga Kepresidenan sempat mencuat dari DPR. Namun, Fraksi Kebangkitan Bangsa bersikeras menolak pembahasan RUU Lembaga Kepresidenan dengan alasan bahwa MPR juga tengah merumuskan amandemen UUD NRI Tahun 1945 sehingga dikhawatirkan pembahasan RUU tersebut akan berseberangan dengan materi yang sedang dirumuskan dalam amandemen.

170 Dian Ayu Firdayanti, 2020, "Kedudukan dan Kekuasaan Konstitusional Wakil Presiden dalam Sistem Presidensiil", *Jurist-Diction*, Volume 3 Nomor 4, hlm. 1562.

171 Arwan Tuti Artha, 2009, *Pak Boed Ekonom yang Sederhana*, Yogyakarta: Jogja Bangkit Publisher, hlm. 137.

Gambar 5.
Hasil Survei Mengenai Tugas dan Wewenang Presiden dan Wakil Presiden diatur dalam Undang-Undang



Sumber: Survei Nasional Evaluasi Pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Badan Pengkajian MPR RI 2018.

Dalam Survei Nasional Evaluasi Pelaksanaan UUD NRI Tahun 1945 yang dilakukan oleh Badan Pengkajian MPR, sebanyak 989 (69,5%) responden menyatakan setuju jika tugas dan wewenang Presiden dan Wakil Presiden lebih baik diatur melalui undang-undang.[172] Hasil tersebut membawa angin segar agar segera dibentuknya undang-undang yang megatur tentang lembaga kepresidenan.

c. Kajian Terhadap Proses Pemberhentian Presiden (*Impeachment*)

Pemberhentian Presiden di tengah masa jabatannya karena telah melanggar ketentuan yang diatur dalam konstitusi sering juga disebut sebagai *Presidential Impeachment Process*. Seorang Presiden hanya dapat diberhentikan berdasarkan *articles of impeachment* dan melalui *impeachment procedure* yang ditentukan dalam konstitusi.[173]

172 Badan Pengkajian Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2018, *Survei Nasional: Evaluasi Pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,* Jakarta, hlm. 101-102.

173 M. Fajrul Falaakh, "Presidensi dan Proses Legislasi Pasca Revisi Konstitusi: Parlementarisme Lewat Pintu Belakang?", Makalah disampaikan dalam seminar nasional "Meluruskan Jalan

Dalam sejarah Indonesia sebelum adanya amandemen UUD NRI Tahun 1945, terdapat ketentuan terkait *impeachment* dalam perubahan konstitusi dimulai dari UUD NRI Tahun 1945, Konstitusi RIS, hingga UUDS 1950.

Pada konstitusi yang pertama yakni UUD NRI Tahun 1945, ketetentuan *impeachment* secara yuridis belum diatur mengenai mekanisme tata cara *impeachment* beserta alasannya. Selanjutnya setelah dilakukan pergantian konstitusi, dari UUD NRI Tahun 1945 berganti menjadi Konstitusi RIS, aturan yang spesifik dan detail mengenai *impeachment* tersebut tetap tidak ada.[174] Setelah Indonesia melewati masa Konstitusi RIS yang berlaku selama 5 (lima) bulan dan UUDS 1950 yang berlaku selama 9 (sembilan) tahun, yang ditandai dengan pengumuman kembali kepada UUD Tahun 1945 melalui Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 oleh Presiden Soekarno, namun Indonesia tetap tidak memiliki aturan yang spesifik dan detail mengenai *impeachment*.[175]

Dalam pengalaman ketatanegaraan Indonesia, praktik *impeachment* pernah terjadi dua kali yaitu; *Pertama*, pada tahun 1967 MPRS menarik mandat (memberhentikan) Presiden Soekarno. Ditariknya mandat oleh MPRS melalui Ketetapan MPRS Nomor XXXIII/MPRS/1967 hanya dengan alasan mayoritas anggota MPRS tidak menerima pidato pertanggungjawaban Presiden Soekarno, yang dinamainya Nawaksara, mengenai sebab-sebab terjadinya peristiwa G 30 S/PKI.

Kedua, terhadap Presiden Abdurrahman Wahid pada tahun 2001. Pemberhentiannya didasari argumen bahwa ia dinilai telah melakukan pelanggaran hukum dan konstitusi. Anggota DPR saat itu mengajukan usulan memorandum yang diatur oleh TAP MPR Nomor III/MPR/1978. Memorandum kepada presiden itu untuk meminta keterangan dalam kasus *Buloggate* dan *Bruneigate*. Keterangan yang disampaikan oleh Presiden dalam Memorandum Pertama ditolak olehh mayoritas anggota DPR yang berakibat harus dilakukan Memorandum Kedua. Namun pada Memorandum Kedua ini keterangan Presiden tetap ditolak oleh mayoritas anggota DPR. Situasi tersebut menyebabkan makin menguatnya konflik poitik antara Presiden dan DPR. Dalam posisi politik yang semakin

Reformasi", yang diselenggarakan oleh Rektorat UGM, 25-27 September 2003.

174 Muni' Datun Ni'mah, 2012, "Analisis Yuridis *Impeachment* Presiden dan/atau Wakil Presiden Dalam Sejarah Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 8, No. 15, hlm. 53.

175 *Ibid*.

terjepit dan kelanjutan kekuasaannya terancam, Presiden Abdurrahman Wahid mengambil langkah politik dengan mengeluarkan Dekrit Presiden yang menyatakan membubarkan parlemen dan akan segera melakukan pemilihan umum. Hal tersebut menyebabkan mayoritas anggota DPR mengambil langkah tidak mengakui Dekrit Presiden tersebut dan kemudian melakukan Memorandum Ketiga yang dipercepat dengan agenda mencabut mandat terhadap Presiden (*impeachment*).

Berkaca pada dua pengalaman tersebut dapat dilihat bahwa pada saat itu belum terdapat ketentuan yang jelas mengenai proses dan mekanisme *impeachment* Presiden dan/atau Wakil Presiden di tengah masa jabatan. Hal tersebut mengakibatkan pelaksanaan *impeachment* cenderung dilakukan dengan kesepakatan politik tanpa adanya kejelasan status hukum. Proses *impeachment* pada saat itu senantiasa bergantung pada konfigurasi politik sehingga Presiden dengan sangat mudah diberhentikan oleh parlemen ketika Presiden tidak memilki banyak pendukung di parlemen.[176]

Sebagaimana negara dengan sistem pemerintahan presidensial, Presiden hanya dapat diberhentikan melalui mekanisme *impeachment*. Ketentuan mekanisme *impeachment* dalam UUD NRI Tahun 1945 pasca amandemen merupakan wujud penguatan terhadap sistem pemerintahan presidensial. Pasca Perubahan Keempat ketentuan terkait alasan *impeachment* terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden diatur dalam Pasal 7A UUD NRI Tahun 1945. Ketentuan Pasal 7A UUD NRI Tahun 1945 mengenai pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden dalam masa jabatannya mencerminkan pertanggungjawaban lembaga kepresidenan tidak lagi bersifat politis, melainkan bersifat hukum dimana Presiden bertanggung jawab kepada konstitusi. Pendapat ini sejalan dengan paham supremasi konstitusi yang menurut Jimly Asshiddiqie merupakan salah satu ciri dalam sistem pemerintahan presidensial. Sedangkan Pasal 7B mengatur mengenai mekanisme pemberhentian Presiden di Indonesia melalui proses di tiga lembaga Negara secara langsung, yaitu DPR, MK, dan MPR.

Proses pertama berada di DPR. DPR melalui hak pengawasannya melakukan proses "investigasi" atas dugaan-dugaan bahwa Presiden dan/

176 Muhammad Bahrul Ulum, 2010, "Mekanisme Pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden Menurut UUD 1945 (Antara Realitas Politik dan Penegakan Konstitusi)", *Jurnal Konstitusi*, Volume 7, Nomor 4, Agustus, hlm. 140.

atau Wakil Presiden melakukan tindakan-tindakan yang dapat dikategorikan sebagai tindakan yang tergolong dalam alasan-alasan impeachment. Lalu DPR akan mengadakan Rapat Paripurna untuk pengambilan keputusan atas pendapat DPR. Pengambilan keputusan ini harus dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari seluruh anggota DPR. Pengambilan keputusan tentang pernyataan pendapat DPR disetujui atau ditolak harus didukung oleh sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari anggota yang hadir dalam Rapat Paripuna tersebut. Bilamana Rapat Paripurna menyetujui usulan tuntutan *impeachment* terhadap Presiden, maka pendapat tersebut diteruskan ke Mahkamah Konstitusi untuk diputuskan dengan waktu paling lama 90 (sembilan puluh) hari setelah pendapat tersebut diterima oleh Mahkamah Konstitusi.

Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPR megenai tuntutan *impeachment* terhadap Presiden. Dalam persidangan Mahkamah Konstitusi kedudukan DPR ialah sebagai pihak pemohon, karena DPR yang mengajukan tuntutan *impeachment* terhadap Presiden dan DPR berpendapat Presiden telah melakukan pelanggaran terhadap Pasal 7A UUD NRI Tahun 1945, lalu dalam persidangan MK, Presiden sebagai pihak dalam perkara, Presiden akan dipanggil untuk memberikan keterangan yang dibutuhkan dan/atau keterangan tertulis. Selanjutnya apabila MK membenarkan pendapat DPR terkait pelanggaran yang dilakukan oleh Presiden sebagaimana diatur dalam UUD NRI Tahun 1945, DPR dapat memintakan MPR untuk menyelenggarakan Rapat Paripurna untuk menindaklanjuti proses pemberhentian terhadap Presiden.

Selanjutnya MPR mengadakan rapat paripurna dengan agenda "Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden" yang harus dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 (tiga perempat) dari seluruh annggota MPR. Proses pengambilan keputusan MPR atas usul pemberhentian Presiden dan/atau wakil presiden dilakukan dengan mengambil suara terbanyak dalam rapat paripurna yaitu harus disepakati oleh sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari anggota MPR yang hadir dalam rapat paripurna.

Dapat dilihat dari serangkaian proses terkait mekanisme *impeachment* Presiden dan/atau Wakil Presiden saat ini masih terdapat kelemahan. *Pertama*, lemahnya peran DPD dalam proses *impeachment*. Menurut Refly Harun sebagaimana dikutip oleh Saldi Isra[177] mekanisme

177 Saldi Isra, 2006, *Reformasi Hukum Tata Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, Padang:

yang ada saat ini dapat dilakukan tanpa melibatkan DPD karena melihat jumlah keanggotaan DPR merupakan jumlah mayoritas di MPR. Padahal, konstitusi menyebutkan bahwa MPR terdiri dari anggota-anggota DPR dan DPD maka sejatinya keterlibatan DPD dalam proses pemberhentian ini menjadi penting untuk menjaga terlaksananya prinsip *checks and balances* dalam penyelenggaraan kekuasaan Negara dan jika berkaca pada sistem parlemen bikameral, kedua kamar parlemen masing-masing menjalankan salah satu fungsi dari kedua fungsi tersebut secara seimbang seperti praktik di Amerika Serikat di mana proses *impeachment* melibatkan dua lembaga, yakni *House of Representative* dan *Senate*.

Kedua, pemberhentian Presiden melalui proses politik di DPR lalu dilanjutkan dengan proses hukum di Mahkamah Konstitusi. Namun tidak serta merta Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan sejak dibacakan Putusan MK tersebut karena proses selanjutnya dilanjutkan lagi dengan proses politik kembali di MPR. Berkaitan dengan kedudukan Putusan MK, UUD NRI Tahun 1945 tidak mengatur bahwa putusan MK tersebut wajib dijalankan oleh MPR. Melainkan keputusan hukum oleh MK dijalankan oleh keputusan politik, yaitu keputusan MPR yang diambil dengan mekanisme voting oleh anggota MPR.

Ketentuan saat ini memungkinkan terjadinya keadaan di mana Mahkamah Konstitusi secara hukum telah memutuskan Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran, namun mayoritas suara di MPR tidak mendukung pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden maka Putusan MK tidak bisa dijalankan oleh MPR sehingga menyebabkan Presiden dan/atau Wakil Presiden yang telah diputuskan bersalah tersebut tidak dapat diberhentikan. Secara sosiologis, tentu akan menimbulkan kebingungan di masyarakat atas perbedaan putusan di dua lembaga negara tersebut.

Selain itu, hal tersebut menimbulkan pertanyaan karena sebagaimana diketahui Putusan Mahkamah Konstitusi bersifat *final and binding* namun dapat dikesampingkan oleh kesepakatan politik di MPR. Sebagai perbandingan akan melihat proses mekanisme *impeachment* di Amerika Serikat dan Korea Selatan.

Andalas University Press, hlm. 42.

Pertama, pengaturan *impeachment* di Amerika Serikat termaktub dalam *Article 2 Section 4* Konstitusi Amerika Serikat yang menyatakan, "*The President, Vice President, and all civil officers of the United States, shall be removed from office on impeachment for and conviction of treason, bribery, or other high crimes and misdemeanors*". Pasal tersebut yang mengilhami konstitusi-konstitusi negara lain dalam pengaturan *impeachment*.

Dalam sistem ketatanegaraan di Amerika Serikat, *House of Representatives* memiliki kekuasaan (*sole power*) untuk mengajukan penuntutan atas setiap pejabat negara yang melakukan tindakan penghianatan, penyuapan atau tindak pidana beran dan perbuatan tercela lainnya dengan dukungan minimum 2/3 jumlah anggotanya.[178] Proses penuntutan diawali dengan adanya usulan *impeachment* atas perilaku pejabat sipil tertentu oleh beberapa anggota *House of Representatives* yang selanjutnya dibahas dalam sidang paripurna *House of Representatives* untuk disepakati bersama. Usulan tersebut harus disetujui oleh 2/3 anggota yang hadir. Apabila usulan impeachment disetujui, *House* terlebih dahulu membentuk sebuah komite yang bertugas menyusun *article of impeachment* yaitu satu surat resmi yang berisi alasan-alasan yang memungkinkan House melakukan *impeachment*, dan berperan mewakili *House* dalam persidangan di tingkat *Senate*.

Selanjutnya, diadakan persidangan *Senate* sebagai lembaga yang berwenang mengadili. Untuk mendapatkan putusan, sidang *Senate* harus dihadiri oleh minimal 2/3 anggota. Khusus untuk proses *impeachment* terhadap Presiden, maka sidang *Senate* dipimpin oleh *Chief Justice of the Supreme Court*[179] dan seluruh anggota *Senate* berperan sebagai juri sebagaimana layaknya yang berlaku pada pengadilan umum di Amerika Serikat, sementara komite yang dibentuk oleh *House* berperan sebagai jaksa penuntut umum.[180] Apabila dalam persidangan tersebut terdapat 2/3 suara anggota *Senate* yang hadir menerima dakwaan *impeachment*, maka pejabat negara tersebut akan dimakzulkan.

Praktik *impeachment* terhadap Presiden di Amerika Serikat sudah

178 Lihat *Article 1 Section 2 Clause 5* Konstitusi Amerika Serikat.

179 *Article I Section 3* Clause 6.

180 Jimly Asshiddiqie, dalam Laporan Penelitian, 2005, "Mekanisme Impeachment dan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi", Jakarta: Kerjasama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dengan Konrad Adenauer Stiftung.

beberapa kali terjadi. Kasus yang paling teranyar adalah upaya pemakzulan terhadap Presiden Donald J. Trump pada tahun 2019. Mayoritas anggota *House of Representatives* Amerika Serikat memberikan persetujuan untuk memakzulkan Trump dari posisinya sebagai Presiden AS. *House* mengajukan dua dakwaan terhadap Trump, yaitu: (1) penyalahgunaan kekuasaan karena menahan bantuan pendanaan bagi Ukraina guna mendorong Ukraina meluncurkan investigasi terhadap lawan politiknya, Joe Biden; dan (2) obstruksi (upaya menghalangi) Kongres dalam melakukan penyelidikan terhadap dirinya lantaran Trump melarang para pembantunya di *White House* untuk memberikan kesaksian dalam sidang penyelidikan Trump. Namun, upaya pemakzulan oleh *House* gagal karena pada sidang *Senate* hasil voting untuk dakwaan pertama adalah 52 suara menolak dan 48 menerima. Sedangkan untuk dakwaan kedua diperoleh voting sebanyak 53 suara menolak dan 47 suara menerima dakwaan.[181]

Kedua, pengaturan *impeachment* di Korea Selatan yang menganut sistem pemerintahan semi-presidensial. Korea Selatan dipimpin oleh seorang Presiden yang dipilih melalui Pemilihan Umum dan seorang Perdana Menteri yang dipilih oleh Presiden untuk memimpin kabinetnya.[182] Proses impeachment di Korea Selatan melaui dua lembaga Negara, yatu Mahkamah Konstitusi dan *Nasional Assembly*. Pasal 111 Konstitusi Korea Selatan mengatur mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memutus perkara yang salah satunya berkenaan dengan perkara permintaan pertanggungjawaban Presiden (*impeachment*) dan menjadi penentu akhir dari berhentinya seorang presiden atau tidak. Hal tersebut dapat dilihat dalam kasus impeachment Perdana Menteri Roh Moo Hyun atas tuduhan kasus suap dalam pemilihan umum yang dimenangkannya. *National Assembly* Korea Selatan memutuskan Roh Moo Hyun telah terbukti bersalah dan dinonaktifkan dari jabatannya lalu perkara tersebut diajukan kepada Mahkamah Konstitusi. Setelah Mahkamah Konstitusi memeriksa perkara tersebut, Mahkamah memutuskan bahwa Roh Moo Hyun memang melakukan suap tetapi tuduhan itu tidak cukup untuk membuatnya turun dari jabatan Perdana Menteri. Dengan demikian, Roh Moo Hyun tetap dalam jabatannya sebagai Perdana Menteri akibat putusan Mahkamah Konstitusi Korea Selatan yang merupakan benteng terakhir dari proses

181 Rivan Kurniawan, "Donald Trump Tidak Jadi Dimakzulkan, Kabar Baik atau Kabar Buruk?", http://rivankurniawan.com/2020/02/26/trump-tidak-jadi-dimakzulkan/, diakses pada 18 Juli 2020 pukul 12.33 WIB.

182 Lihat *Article 86* Konstitusi Korea Selatan.

impeachment di Korea Selatan.[183]

4. **Kajian Terhadap Penataan Kekuasaan Kehakiman (Komisi Yudisial dan Mahkamah Konstitusi)**

a. Kajian Empiris terhadap Kedudukan Komisi Yudisial dan Pelaksanaan Kewenangan Menjaga dan Menegakkan Kehormatan, Keluhuran Martabat, serta Perilaku Hakim oleh Komisi Yudisial

Perubahan ketiga UUD NRI Tahun 1945 telah melahirkan Komisi Yudisial sebagai lembaga baru, yang dimuat dalam Bab Kekuasaan Kehakiman tepatnya pada pasal 24B UUD NRI Tahun 1945. Lembaga ini berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Saat ini penjabaran dari wewenang Komisi Yudisial ini telah tercantum dan tersebar di berbagai Undang-Undang, diantaranya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial (*selanjutnya disebut dengan* Undang-Undang KY), Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung (*selanjutnya disebut dengan* Undang-Undang Mahkamah Agung), dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Namun, keberadaan Komisi Yudisial, hingga saat ini masih menimbulkan berbagai persoalan terutama terkait wewenangnya dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Wewenang ini diwujudkan dalam bentuk tugas pengawasan tingkah laku (etik) terhadap hakim di Indonesia.

Seiring dengan pelaksanaan pengawasan oleh KY, seringkali terdapat perbedaan pemahaman antara MA dan KY terhadap tugas pokok masing-masing lembaga terutama terkait pengawasan etik dan prilaku hakim. Idealnya, KY akan mampu melaksanakan tugasnya dengan baik jika ia mendapatkan dukungan dari Mahkamah Agung.

183 Jimly Asshiddiqie, 2005, Mekanisme Impeachment..., *Op.Cit*.

Namun, pada kenyataannya hubungan KY dengan MA tidak selalu harmonis. Dalam waktu 15 tahun terakhir, telah terjadi banyak disharmonisasi antara Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial, diantaranya sebagai berikut:[184]

Tabel 5.
Disharmonisasi antara Komisi Yudisial dengan Mahkamah Agung

Tahun	Disharmonisasi	Ringkasan Peristiwa
2005	Rekomendasi KY tidak ditindaklanjuti	KY memeriksa majelis hakim Pengadilan Tinggi (PT) Jawa Barat (Jabar) Para hakim tersebut menganulir kemenangan Nurmahmudi Ismail sebagai walikota Depok. KY mengirimkan rekomendasi yang berisi pemberhentian sementara ketua majelis dan teguran tertulis bagi empat anggota hakim lainnya. Namun tidak ditanggapi dan ditindaklanjuti oleh MA.
2005	Panggilan KY ditolak	Ketua MA Bagir Manan, menolak memenuhi panggilan KY terkait perkara dugaan penyuapan yang dilakukan oleh Probosutedjo
2005	Panggilan KY ditolak	Harifin Tumpa mangkir dari panggilan KY, Harifin dipanggil sebagai mantan Ketua Pengadilan Tinggi DKI Jakarta terkait kasus sengketa lahan Arthaloka

184 Ismail Rumadan, 2016, Membangun Hubungan Harmonis Dalam Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Hakim Oleh Mahkamah Agung Dan Komisi Yudisial Dalam Rangka Menegakkan Kehormatan, Keluhuran Dan Martabat Hakim, Jurnal Hukum dan Peradilan, Volume 5 Nomor 2, hlm 215- 218

2010	Panggilan KY ditolak	KY berupaya memeriksa 7 (tujuh) hakim agung yang dinilai melanggar kode etik dan pedoman perilaku hakim. Namun, para hakim tersebut menolak menghadiri pemeriksaan
2015	MA melakukan pemeriksaan terlebih dahulu sehingga KY harus menghentikan pemeriksaan	Hakim Agung Timur Manurung sekaligus Ketua Muda MA Bidang Pengawasan diperiksa Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) terkait kasus dugaan suap rekomendasi tukar menukar kawasan hutan di Bogor. Ia juga dikabarkan makan malam dengan tersangka korupsi dan seorang pengacara di sebuah restoran di Jalan Sudirman, Jakarta. MA menjatuhkan sanksi ringan kepada Timur. Keputusan inipun mengundang kontra dari KY dan publik.
2015	KY dinilai mencampuri persoalan teknis yudisial (intervensi independensi hakim), sehingga MA menolak rekomendasi sanksi dari KY	KY dan MA berbeda pendapat terhadap kasus Sarpin Rizaldi, hakim pada Pengadilan Negeri Jakarta Selatan, yang menerima gugatan pra peradilan Komjen Budi Gunawan. Hakim Sarpin memperluas objek pra peradilan dimana penetapan tersangka bisa dijadikan objek pra peradilan. KY memeriksa Hakim Sarpin dengan dugaan pelanggaran KEPPH, sementara MA bersikukuh kasus hakim sarpin termasuk ke ranah teknis yudisial.

2019	Rekomendasi KY tidak ditindaklanjuti MA	58 putusan KY dan usulan pelaksanaan pengenaan sanksinya, MA hanya menindaklanjuti usulan KY terhadap 3 hakim, yang ketiganya diajukan ke Majelis Kehormatan Hakim (MKH)[1]
2019	KY dinilai mencampuri persoalan teknis yudisial	8 usulan sanksi, MA memutuskan tidak dapat ditindaklanjuti dengan alasan teknis yudisial.[2]

Dari berbagai disharmonisasi diatas, dapat dilihat bahwa persoalan yang timbul dalam pengawasan tingkah laku oleh Komisi Yudisial terhadap hakim yang berada dibawah lingkup Mahkamah Agung, didominasi oleh hal-hal berikut:

Pertama, lemahnya hasil pemeriksaan yang dilakukan Komisi Yudisial. Hasil pemeriksaan Komisi Yudisial atas dugaan pelanggaran Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim (*selanjutnya disebut dengan* KEPPH), hanya berupa rekomendasi. Hal ini yang kemudian menyebabkan Mahkamah Agung seringkali tidak menindaklanjuti hasil pemeriksaan Komisi Yudisial tersebut. Sebelum perubahan UU KY pada tahun 2011, hampir semua rekomendasi yang dikeluarkan oleh KY tidak ditindaklanjuti oleh MA.[185] Pasca Undang-Undang Komisi Yudisial diubah, tepatnya pada tahun 2011, terdapat ketentuan mengenai alur lanjutan atas rekomendasi Komisi Yudisial yang diatur pada pasal 22 D ayat (3):

> *"Mahkamah Agung menjatuhkan sanksi terhadap Hakim yang melakukan pelanggaran Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim yang diusulkan oleh Komisi Yudisial dalam waktu paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak tanggal usulan diterima"*

185 Firman Arifin, 2012, "Resistensi Terhadap Komisi Yudisial Disebabkan Cara Pandang Yang Berbeda", bulletin Komisi Yudisial RI, hlm. 14.

Pasal 22E:

(1) Dalam hal tidak terjadi perbedaan pendapat antara Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung mengenai usulan Komisi Yudisial tentang penjatuhan sanksi dan Mahkamah Agung belum menjatuhkan sanksi dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22D ayat (3) maka usulan Komisi Yudisial berlaku secara otomatis dan wajib dilaksanakan oleh Mahkamah Agung.

(2) Dalam hal terjadi perbedaan pendapat antara Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung mengenai usulan Komisi Yudisial tentang penjatuhan sanksi ringan, sanksi sedang, dan sanksi berat selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22D ayat (2) huruf c angka 4) dan angka 5), dilakukan pemeriksaan bersama antara Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung terhadap Hakim yang bersangkutan.

(3) Dalam hal Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22D ayat (3) tidak mencapai kata sepakat sebagaimana dimaksud pada ayat (2), maka usulan Komisi Yudisial sepanjang memenuhi ketentuan dalam Pasal 22B ayat (1) huruf a, berlaku secara otomatis dan wajib dilaksanakan oleh Mahkamah Agung"

Ketentuan dalam pasal-pasal diatas, diharapkan mampu mengatasi lemahnya kekuatan rekomendasi Komisi Yudisial, sehingga Mahkamah Agung tidak lagi mengabaikan dan tidak menindaklanjuti rekomendasi Komisi Yudisial.

Namun, seperti yang telah dijabarakan pada tabel diatas, pasca perubahan Undang-Undang Komisi Yudisial, Mahkamah Agung masih sering tidak menindaklanjuti rekomendasi yang dikeluarkan Komisi Yudisial sebagai hasil pemeriksaan dugaan pelanggaran KEPPH oleh hakim-hakim di bawah Mahkamah Agung.

Kedua, wewenang pemeriksaan dugaan pelanggaran KEPPH oleh hakim, tidak hanya ada pada Komisi Yudisial tapi juga oleh

Mahkamah Agung. Dalam hal Mahkamah Agung terlebih dahulu memulai pemeriksaan atas dugaan pelanggaran KEPPH, Komisi Yudisial tidak lagi dapat melakukan pemeriksaan. Dalam kasus Hakim Agung Timur Manurung (dalam tabel) Mahkamah Agung menjatuhkan sanksi ringan dan mendatangkan ketidakpuasan dari berbagai pihak, termasuk Komisi Yudisial yang menilai pelanggaran yang dilakukan sepantasnya diberi sanksi kategori sedang hingga berat.[186] Pembentukan Komisi Yudisial, pada mulanya berangkat dari ketidakefektifan pengawasan internal yang dilakukan oleh masing-masing lembaga pelaksana kekuasaan kehakiman.[187] Dalam catatan Mahkamah Agung terdapat banyak kelemahan pengawasan internal yang dilaksanakan oleh Mahkamah Agung sebelum dibentuknya Komisi Yudisial, utamanya adalah adanya dugaan semangat membela korps ataupun penggunaan korps hakim untuk mengangkat kasus-kasus yang menimpa anggotanya, yang secara tidak langsung telah mengaburkan praktek-praktek tidak baik peradilan.[188] Kelemahan ini tentu saja akan tetap berpotensi terjadi apabila wewenang pemeriksaan dan penindakan tertinggi masih ada pada lingkup Mahkamah Agung.

Ketiga, adanya dugaan intervensi kebebasan hakim oleh Komisi Yudisial dalam melakukan pengawasan tingkah laku hakim. Dari berbagai kasus yang dijabarkan pada tabel diatas, Komisi Yudisial seringkali dinilai telah melakukan intervensi kebebasan hakim melalui pemeriksaan yang mencakup wilayah teknis yudisial. Beberapa kali, pengawasan yang dilakukan Komisi Yudisial melenceng sampai masuk ke dalam pengawasan terhadap putusan hakim. Padahal putusan hakim adalah ranah independensi hakim dan tidak bisa menjadi tolak ukur seorang hakim melakukan pelanggaran KEPPH.[189] Terdapat area abu-abu antara pelanggaran etik murni dengan teknis yudisial yang menyisakan beragam penafsiran (misalnya pelanggaran hukum acara). Komisi Yudisial (KY) merasa area abu-abu ini menjadi pintu masuk untuk memeriksa Hakim, sedangkan MA tidak setuju karena hal ini sudah masuk ranah persidangan dan ranah independensi

186 Ismail Rumadan, *Op.Cit.* hlm 216.

187 Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Konpress, hlm. 186.

188 Tim Penyusun, 2003, *Naskah Akademis Dan RUU Tentang Komisi Yudisial*, Jakarta: MARI, hlm. 52-53.

189 Ismail Rumadan, 2016, Membangun..., *Op.Cit*, hlm. 219.

hakim.[190] Terlepas dari segala perdebatan mengenai batas pengawasan yang tidak melanggar independensi hakim, merupakan syarat yang utama bagi terwujudnya cita negara hukum dan merupakan jaminan bagi tegaknya hukum dan keadilan, sehingga hal ini perlu ditegaskan dan menjadi prinsip utama dalam proses pengawasan terhadap hakim.

Selain hubungan KY dengan MA, hubungan KY dengan MK juga menjadi sorotan. Melalui putusan MK Nomor 005/PUUIV/2006, MK memotong kewenangan KY untuk melakukan pengawasan etik dan perilaku terhadap hakim konstitusi.

Dalam putusan MK Nomor 005/PUUIV/2006 tersebut, Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Hakim Konstitusi bukan merupakan obyek pengawasan Komisi Yudisial. Mahkamah dalam kesimpulan pertimbangannya menyebutkan bahwa, *pertama*, permohonan para Pemohon sepanjang menyangkut perluasan pengertian hakim menurut Pasal 24B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang meliputi Hakim Konstitusi terbukti bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. *Kedua*, permohonan pemohon sepanjang menyangkut pengertian hakim menurut Pasal 24B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang meliputi hakim agung, terbukti tidak cukup beralasan. *Ketiga*, UU KY terbukti tidak rinci mengatur mengenai prosedur pengawasan, tidak jelas dan tegas menentukan siapa subjek yang mengawasi, apa objek yang diawasi, instrumen apa yang digunakan, serta bagaimana proses pengawasan itu dilaksanakan. Oleh karena itu, segala ketentuan UU KY yang menyangkut pengawasan harus dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat karena terbukti menimbulkan ketidakpastian hukum (rechtsonzekerheid). Untuk mengatasi akibat kekosongan hukum yang terlalu lama berkaitan dengan tugas KY, khususnya yang berkaitan dengan ketentuan mengenai pengawasan perilaku hakim, pengaturan mengenai KY di dalam UUD NRI Tahun 1945 dan UU KY harus segera disempurnakan melalui proses perubahan undang-undang sebagaimana mestinya.[191]

Semenjak putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUUIV/2006 dikeluarkan, pengawasan terhadap hakim Mahkamah

190 *Ibid,* hlm. 221.

191 Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUUIV/2006, hlm. 199 -202.

Konstitusi hanya bersifat internal yang dilaksanakan oleh Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi. Namun, beranjak ke latar belakang pembentukan Komisi Yudisial yang berangkat dari ketidak efektifan pengawasan internal, maka pengawasan hakim Mahkamah Konstitusi yang dilakukan hanya secara internal, akan berpotensi menghambat terwujudnya peradilan bersih, transparan, dan akuntabel. Tertangkapnya Mantan Ketua Mahkamah Konstitusi, Akil Mochtar pada tahun 2013, dan Mantan Hakim Konstitusi Patrialis Akbar dalam OTT KPK, serta pelanggaran etika yang dilakukan Ketua Mahkamah Konstitusi Arief Hidayat, menunjukkan bahwa Mahkamah Konstitusi masih sangat lemah dalam bidang pengawasan. Oleh karena itu, pengawasan eksternal terhadap hakim Mahkamah Konstitusi menjadi sangat penting untuk diadakan.

Dari uraian diatas, selain permasalahan yang telah dikemukakan baik mengenai hubungan Komisi Yudisial dengan Mahkamah Agung, maupun Komisi Yudisial dengan Mahkamah Konstitusi, dapat dilihat bahwa terdapat permasalahan lain yang menjadi irisan keduanya (hubungan Komisi Yudisial dengan Mahkamah Agung dan hubungan Komisi Yudisial dengan Mahkamah Konstitusi), yakni mengenai kedudukan Komisi Yudisial dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Pengaturan Komisi Yudisial dalam UUD NRI Tahun 1945 yang ditempatkan dalam Bab Kekuasaan Kehakiman, menimbulkan berbagai tafsir mengenai kedudukan Komisi Yudisial dalam struktur ketatanegaraan Indonesia.

Secara struktural, kedudukan KY diposisikan sederajat dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Sedangkan secara fungsional, peranan Komisi Yudisial bersifat penunjang (auxiliary) terhadap lembaga kekuasaan kehakiman. Komisi Yudisial, meskipun fungsinya terkait dengan kekuasaan kehakiman, tetapi tidak menjalankan fungsi kekuasaan kehakiman. Komisi Yudisial bukanlah lembaga penegak norma hukum (code of law), melainkan lembaga penegak norma etik (code of ethics).[192]

Lebih lanjut, Bagir Manan sebagai Ketua Mahkamah Agung menegaskan bahwa Komisi Yudisial bukan badan yang menjalankan Kekuasaan Kehakiman, sebagai konsekuensi lebih lanjut dapat

192 Jimly Asshiddiqie, *op.cit,* hlm. 187.

disebutkan, menempatkan ketentuan-ketentuan tentang Komisi Yudisial dalam Bab Kekuasaan Kehakiman (Bab IX) Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 tidaklah tepat bahkan "*misleading*", karena badan ini tidak menjalankan Kekuasaan Kehakiman.[193]

Kedudukan KY memang seharusnya dikeluarkan dari Bab Tentang Kekuasaan Kehakiman, sebab jikalau ditempatkan seperti sekarang maka tidak terlalu keliru ketika KY dinilai MK hanyalah supporting organ sehingga pengawasan tertinggi tetap pada kekuasaan kehakiman itu sendiri, dan juga menyebabkan Mahkamah Agung menilai hasil pemeriksaan Mahkamah Konstitusi hanyalah rekomendasi belaka, yang keputusan akhir untuk menindaklanjuti atau tidak menindaklanjuti rekomendasi tersebut, merupakan kuasa penuh dari Mahkamah Agung.

Lebih lanjut, pasal 24b mengamanatkan bahwa Komisi Yudisial bersifat mandiri. Namun, keberadaan Komisi Yudisial yang diatur dalam Bab Kekuasaan Kehakiman menjadikannya seolah tidak mandiri dan terikat dengan pelaksana Kekuasaan Kehakiman (Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi).

Pengaturan Komisi Yudisial yang ditempatkan diluar Bab Kekuasaan Kehakiman ini salah satunya dilaksanakan oleh Peru. Komisi Yudisial Peru (*Del Consejo Nacional De La Magistratura/ The National Judicial Council*) diatur dalam satu Bab khusus dalam Konstitusi Peru, yaitu Bab IX tentang *Del Consejo Nacional De La Magistratura.* Bab ini mengatur fungsi, kedudukan dalam struktur ketatanegaraan dan keanggotaan.[194] Pengaturan KY Peru dalam konstitusi dilakukan secara definitive sehingga kedudukannya menjadi kuat dalam sistem ketatanegaraan Peru.[195] Pengaturan *Del Consejo Nacional De La Magistratura* dalam konstitusi yang berada diluar Bab Kekuasaan Kehakiman menjadikan *Del Consejo Nacional De La Magistratura* sebagai lembaga yang independen, lepas dari segala pengaruh bahkan intervensi dari kekuasaan lain termasuk kekuasaan kehakiman sekalipun. Pengaturan ini, sebaiknya dicontoh

193 Bagir Manan, 2006, "Hubungan Ketatanegaraan MA dan MK dengan Komisi Yudisial (suatu pertanyaan)", artikel dalam Majalah Varia Peradilan, Edisi Maret, MARI, Jakarta, hlm. 9-11.

194 Lihat Title IV, Chapter IX, Peru's Constitution 0f 1993 with Amendments through 2009.

195 Tim Penyusun, 2014, *Studi Perbandingan Komisi Yudisial di Beberapa Negara*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, hlm. 94.

oleh Indonesia untuk mewujudkan pengawasan hakim yang benar-benar mandiri dan bebas dari pengaruh kekuasaan lain.

b. Kajian Empiris terhadap Periode dan Masa Jabatan Hakim Konstitusi

UUD NRI Tahun 1945, saat ini tidak mengatur mengenai periodesasi dan masa jabatan hakim konstitusi. Hal ini hanya diatur dalam Undang-Undang, yang mengatur masa jabatan hakim konstitusi selama lima tahun dan dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan. Pengaturan periodisasi masa jabatan hakim konstitusi berpotensi menyebabkan terjadinya intervensi atau penyimpangan dalam pengisian kembali hakim konstitusi oleh pihak-pihak yang berkepentingan. Pengangkatan hakim konstitusi yang dilakukan Presiden dan DPR, dimana keduanya adalah lembaga politik. [196] Model yang menyertakan partisipasi lembaga politik dalam pengisian jabatan hakim walaupun akan menciptakan kepastian dukungan kepada hakim dari kalangan politisi, akan tetapi sebaliknya akan memberikan resiko politisasi terhadap kekuasaan kehakiman oleh lembaga yang berkepentingan.[197]

Pengisian jabatan hakim konstitusi di Indonesia yang melibatkan dua lembaga politik ini dapat berakibat pada masuknya MK ke dalam ranah *politic institutional environment*. Periodisasi masa jabatan lima tahunan dapat mengganggu kinerja MK dalam menangani dan memutus perkara. Hal ini, dapat terjadi jika pada saat bersamaan, mayoritas hakim atau bahkan seluruhnya harus menjalani proses seleksi yang diadakan.[198] Lebih lanjut, ketentuan bahwa hakim konstitusi dapat dipilih kembali setelah masa jabatannya berakhir berpotensi menciderai independensi Mahkamah Konstitusi.

Hal ini berkaitan dengan independensi personal yang memuat aspek pertanggungjawaban. Dalam hal ini, adanya ketentuan bahwa hakim konstitusi dapat dipilih kembali setelah masa jabatannya berakhir berpotensi menimbulkan adanya politik transaksional

196 Tim Penyusun, 2016, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, hlm. 51.

197 Mei Susanto, "Revitalisasi Peran Publik dalam Pengangkatan Calon Hakim Agung", *Jurnal Peradilan Indonesia*, Vol. 6, 2017, hlm. 4.

198 Tim Penyusun, 2016, Naskah Akademik..., *Op.Cit,* hlm. 52.

antara hakim konstitusi dengan lembaga pengusungnya dalam hal ini lembaga politik. Hakim konstitusi yang diusung oleh suatu lembaga tentu mempunyai kepentingan untuk dipilih kembali pada akhir masa jabatannya oleh lembaga pengusungnya.

Lalu hal ini juga dapat berdampak ke independensi fungsional yang berkaitan dengan kinerja hakim dalam memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara. Apalagi perlu diingat, bahwa Mahkamah Konstitusi juga berperan sebagai pengadilan politik yang dalam satu dua kondisi akan sangat bersinggungan dengan aktor-aktor politik dalam melaksanakan tugasnya.

Mengingat dampak yang dibawa oleh pengaturan periodesasi dan masa jabatan hakim konstitusi, telah merambah hingga ke persoalan independensi hakim, maka hal ini dirasa perlu untuk diatur dan ditegaskan dalam UUD NRI Tahun 1945.

MK di beberapa negara tidak mengenal periodesasi masa jabatan, diantaranya adalah MK Afrika Selatan dengan masa jabatan 12 Tahun dan tidak dapat diperpanjang lagi. MK Jerman dengan masa jabatan 12 Tahun dan tidak dapat lagi diperpanjang.[199] Oleh karena itu, Indonesia dapat mengacu dan merubah masa jabatan hakim konstitusi menjadi satu periode yaitu 10 tahun dan tidak dapat dipilih kembali.

5. Kajian Terhadap Penataan Pembagian Urusan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Amandemen Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) yang terjadi pada tahun 2000 membawa perubahan yang sangat signifikan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. Politik hukum dalam Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 semangatnya menjadi sangat berbeda dengan nafas dalam Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 sebelum amandemen. Hal tersebut tidak dapat dipungkiri bahwa reformasi 1998, telah membawa perubahan yang sangat mendasar pada sistem ketatanegaraan di Indonesia.[200] Secara

199 Jimly Asshiddiqie, 2015, *Konstitusi Bernegara, Praksis Kenegaraan Bermartabat dan Demokratis*, Malang: Setara Press, hlm. 268.

200 Kadek Cahya Susila Wibawa, "Urgensi Keterbukaan Informasi Dalam Pelayanan Publik Sebagai Upaya Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik", *Administrative Law & Governance*

struktur Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 sebelum amandemen terdiri atas satu pasal, yang pada intinya menyatakan:

Pasal 18

"Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa."

Perubahan Pasal 18 UUD NRI sebelum amandemen tersebut didasari karena lemahnya kekuasaan yang dimiliki pemerintah daerah yang mengakibatkan lambatnya perkembangan di daerah. Selain itu, tidak adanya kejelasan pembagian urusan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus dilakukan seperti apa. Pasca perubahan, ketentuan Pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa:

*"Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. **)"*

Ketentuan tersebut mengandung arti bahwa konstitusi menjamin adanya otonomi seluas-luasnya bagi daerah selama hal tersebut bukanlah urusan pemerintahan pusat yang diatur oleh undang-undang.

Kemudian, Pasal 18A UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan tentang hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah adalah sebagai berikut:

Pasal 18A

(1) *Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keberagaman daerah.*

(2) *Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras*

Journal, Vol. 2, No. 2, Juni 2019, hlm. 2.

berdasarkan undang-undang. Berdasarkan hal tersebut dapat dipahami dan diketahui dengan cara dan proses bagaimanakah hubungan antara pemerintah pusat dan daerah itu dilaksanakan meskipun tidak dijelaskan lebih detail mengenai kedua hubungan tersebut.

Berdasarkan hal tersebut dapat dipahami dan diketahui dengan cara dan proses bagaimanakah hubungan antara pemerintah pusat dan daerah itu dilaksanakan meskipun tidak dijelaskan lebih detail mengenai kedua hubungan tersebut yang mana aturan setelah amandemen pun masih sangat bersifat organik karena harus dijelaskan lebih lanjut melalui undang-undang lanjutan lainnya. Terlebih didalam pasal 18 ayat (5) pun, aturan seperti apa yang menjadi urusan pemerintah pusat harus diatur dalam undang-undang yang mana ini dapat bersifat politis karena undang-undang memiliki sifat yang mudah untuk diubah dan secara teoritik pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidaklah jelas.

Hubungan antara pemerintah pusat dan daerah mencakup isi yang sangat luas, bisa terkait dengan isu nasionalisme dan *nation building*, bisa pula dengan isu demokrasi nasional dan demokrasi lokal, dan oleh karena itu terkait pula dengan isu hubungan antara negara dan masyarakat. Hubungan antara Pusat dan Daerah merupakan sesuatu yang banyak diperbincangkan, karena masalah tersebut dalam praktiknya sering menimbulkan upaya tarik menarik kepentingan (*spanning of interest)* antara kedua satuan pemerintahan. Terlebih dalam negara kesatuan, upaya pemerintah pusat untuk selalu memegang kendali atas berbagai urusan pemerintahan sangat jelas.[201]

Menurut Bagir Manan, paling tidak ada empat faktor yang menentukan hubungan pusat dan derah dalam otonomi yaitu hubungan kewenangan, hubungan keuangan, hubungan pengawasan dan hubungan yang timbul dari susunan organisasi pemerintahan di daerah.[202] Hubungan kewenangan antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Upaya menemukan format hubungan antara pusat dan daerah yang ideal dalam kerangka negara kesatuan bukanlah persoalan

201 Ni'matul Huda, 2009, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung: Nusa Media, hlm. 1.

202 Bagir Manan, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: PSH Fakultas Hukum UII, hlm. 37.

yang mudah ditemukan, karena hal itu merupakan proses yang berjalan seiring dengan perjalanan bangsa Indonesia. Salah satu aspek yang dapat mempengaruhi pola hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah adalah susunan organisasi pemerintahan daerah, terlebih dalam negara kesatuan yang desentralistik.

Sebagai perbandingan, kita dapat melihat kepada Negara Filipina yang sama-sama merupakan Negara kesatuan yang menerapkan sistem desentralisasi. Dimana mereka memberikan kejelasan lebih didalam konstitusinya mengenai hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah secara vertikal. Dalam perspektif hukum, wewenang sekaligus hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitannya dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan yang mengatur sendiri (*selfregelen*) dan mengelola sendiri (*selfbesturen*).[203] Sedangkan kewajiban memunyai dua pengertian yakni horizontal dan vertikal. Secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya sedangkan wewenang dalam pengertian vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam suatu tertib ikatan pemerintah negara secara keseluruhan.[204]

Dianutnya desentralisasi dalam organisasi negara tidak berarti ditinggalkannya asas sentralisasi karena kedua asas tersebut tidak bersifat dikotomis melainkan kontinum. Pada prinsipnya tidak mungkin menyelenggarakan prinsip desentralisasi tanpa adanya sentralisasi terlebih dahulu. Sebab desentralisasi tanpa sentralisasi akan menghadirkan disintegrasi. Oleh karena itu, otonomi daerah yang pada hakikatnya mengandung kebebasan dan keleluasaan berprakarsa memerlukan bimbingan dan pengawasan pemerintah sehingga tidak menjelma menjadi kedaulatan. Otonomi daerah dan daerah otonom adalah ciptaan pemerintah. Walaupun demikian, hubungan antara daerah otonom dan pemerintah adalah hubungan antara organisasi yang bersifat saling berbalasan (resiprokal).[205] Salah satu persoalan yang cukup pelik dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan yaitu bagaimana mengusahakan agar penyelenggaraan pemerintahan sinergis antara pusat dan daerah. Salah satunya adalah bagaimana mengombinasikan prinsip desentralisasi

203 Muhammad Fauzan, 2006, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta: UII Press, hlm. 79.
204 *Ibid*, hlm. 80.
205 Ni'matul Huda, 2007, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah*, Yogyakarta: Fakultas Hukum UII Press, hlm. 17.

dengan prinsip efektifitas dalam penyelenggaraan pemerintahan.[206]

Melihat kepada Negara Afrika Selatan yang sama-sama merupakan Negara Kesatuan dengan sistem desentralisasi tersebut, dimana dalam konstitusinya terdapat penjelasan lebih lanjut perihal hubungan pemerintah daerah dan pemerintah pusat. Pembagian fungsi secara konstitusional antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah telah menentukan sejauh mana salah satu dari mereka dapat saling mengawasi. Pemerintah pusat menetapkan kerangka kerja kelembagaan untuk pemerintah daerah yang sebagian besar sama kepada sembilan provinsi di Afrika Selatan. Pemerintah nasional dan pemerintah daerah harus saling memantau kinerja pemerintahan dibawahnya untuk memastikan bahwa mereka melaksanakan tanggung jawab pembangunan dan pemberian layanan kepada masyarakat sesuai dengan aturan yang berlaku.[207] Apabila dibandingkan dengan Konstitusi Indonesia, urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur lebih lanjut dalam undang-undang yang menjadikan mudahnya unsur politis yang dapat mengubah banyak kewenangan yang berdampak kepada pemerintahan di daerah. Seharusnya urusan pemerintah pusat yang seperti apa dapat diatur dalam konstitusi untuk menghindari adanya ketegangan kepentingan antar level pemerintahan.

6. **Kajian Terhadap Kewenangan Otonomi Khusus**

Otonomi khusus baru dikenal dalam sistem pemerintahan Negara Indonesia di era reformasi. Sebelumnya, hanya dikenal istilah daerah khusus dan daerah istimewa. Pada masa lalu, daerah khusus adalah daerah yang memiliki struktur pemerintahan yang berbeda dengan daerah lain karena kedudukannya, sedangkan daerah istimewa adalah daerah yang memiliki struktur pemerintahan berbeda karena perbedaan atau keistimewaan berupa susunan asli masyarakat. Otonomi khusus secara resmi menjadi bagian dari sistem penyelenggaraan negara melalui Perubahan Kedua UUD 1945. Keberadaan otonomi khusus merupakan salah satu bagian dari pembalikan politik penyelenggaraan negara yang

206 Cheema, G. Shabbir et al., 2007, *Decentralizaing Governance: Emerging Concepts and Practices*, Washington D.C: Brookings Institution Press, hlm. 1.

207 Jaap de Visser, 2009, "Developmental Local Government in South Africa: Institutional Fault Lines", *Commonwealth Journal of Local Governance*, Issue 2, January, hlm. 13.

semula bersifat sentralistis dan seragam menuju kepada desentralisasi dan penghargaan kepada keberagaman. Desentralisasi saat ini pada dasarnya terkait dengan aspek politik dan administrasi, di mana pemerintah pusat telah menyerahkan wewenang lebih kepada pemerintah daerah dan provinsi. Kehadiran undang-undang desentralisasi merupakan hasrat untuk memenuhi spirit reformasi hubungan pusat dan daerah.[208]

Dalam upaya untuk tetap menegakkan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dengan dasar Negara Pancasila dan UUD 1945, tidak dapat dipungkiri harus mengalamai berbagai persoalan politik serta persoalan gangguan keamanan. Sebagai contoh, kita bisa melihat kepada yang terjadi di Aceh dan Papua dimana konflik terjadi karena adanya keinginan untuk memisahkan diri dari NKRI, sejak bergulirnya era reformasi. Situasi tersebut, langsung direspon dengan cepat melalui kebijakan politik dan hukum dengan mengeluarkan otonomi khusus di Aceh melalui Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, dan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Dalam perkembangannya, Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 tersebut direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.[209]

Berkaca pada perjalanan Aceh di dalam NKRI sampai dengan tahun 2004, diwarnai berbagai gejolak politik yang memanas antara pemerintah pusat dan Aceh, yang berakibat timbulnya konflik bersenjata. Gejolak politik dan konflik bersenjata berkenaan dengan munculnya gerakan separatis bersenjata yang menginginkan Aceh berdiri sendiri sebagai negara merdeka dan bedaulat. Yang pada gilirannya menimbulkan korban tewas dari rakyat Aceh dan pasukan TNI dan Polri dalam jumlah besar. Di samping itu, juga menimbulkan kerugian moril serta materil yang sangat besar serta munculnya pelanggaran HAM berat.[210]

---

208 Haryanto, 2016, "Masa Depan Politik Desentralisasi di Indonesia: Sebuah Studi Awal", *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Volume 9 Nomor 2, Juli, hlm. 120.

209 Suharyo, 2016, "Otonomi Khusus Di Papua Dan Aceh Sebagai Perwujudan Implementasi Peranan Hukum Dalam Kesejahteraan Masyarakat", *Jurnal Rechtsvinding*, Volume 5 Nomor 3, Desember, hlm. 324.

210 Suharyo, "Otonomi Khusus Di Aceh dan Papua Di Tengah Fenomena Korupsi, Suatu Strategi Penindakan Hukum", *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Akreditasi LIPI: No:740/AU/P2MI-LIPI/04/2016, hlm. 306.

Untuk menangani konflik yang terjadi, Pemerintah Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) membuat MOU Helsinki 2005 yang dari MOU tersebut menghasilkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Hal ini sebagai bentuk rekonsiliasi secara bermartabat menuju pembangunan sosial, ekonomi, politik dan hukum secara berkelanjutan. Dengan UndangUndang tersebut, banyak kewenangan yang diperoleh. Diantaranya dinyatakan dalam Pasal 7 ayat (1):

Pasal 7

(1) *Pemerintah Aceh dan Kabupaten/Kota berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam semua sektor publik kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah Pusat. Diantaranya berwenang mengelola pelabuhan dan bandar udara umum.*

Selain itu, melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006, terjadi penggelontoran dana dalam jumlah 4-5 triliun rupiah per tahun. Yang mana, dalam bidang ekonomi daerah Aceh mendapat porsi sangat besar jika dibandingkan dengan provinsi lain dengan otonomi daerah yang asli.

Kemudian, dapat berkaca pada latar belakang pemberian otonomi khusus kepada Papua yang ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001. Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 menggambarkan bahwa pemberian otonomi khusus kepada Papua dilatarbelakangi oleh pengakuan negara terhadap dua hal penting, yaitu:

Pertama, pemerintah mengakui bahwa hingga saat terbentuknya undang-undang tersebut terdapat permasalahan di Papua yang belum diselesaikan. Permasalahan itu meliputi berbagai bidang, baik dalam bidang politik, pemerintahan, ekonomi, maupun sosial dan budaya.

Kedua**,** pemerintah mengakui bahwa telah terjadi kesalahan kebijakan yang diambil dan dijalankan untuk menyelesaikan berbagai persoalan di Papua. Diakui secara tegas bahwa apa yang dijalankan di Papua belum memenuhi rasa keadilan, belum memungkinkan tercapainya kesejahteraan, penegakan hukum, dan penghormatan terhadap HAM, khususnya bagi masyarakat Papua.

Dari penjabaran tersebut, dapat ditarik beberapa poin penting perihal alasan mengapa terdapat daerah yang memiliki otonomi khusus, hal tersebut yaitu:[211]

Pertama, alasan konflik dan tuntutan separatisme. Tidak dapat dipungkiri, dua daerah (tiga Provinsi) yaitu Provinsi Aceh, Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat mendapatkan perlakuan khusus dalam bentuk otonomi khusus karena konflik antara kedua daerah tersebut dengan pemerintah nasional yang antara lain karena perebutan sumber daya.

Kedua, pengakuan terhadap identitas lokal yang terwujud dalam institusi politik. Di Aceh proses ini ditandai dengan adanya lembaga baru yang merepresentasikan adat dan agama. Di Papua, wewenang diberikan kepada adat dan gereja.

Ketiga, pengakuan terhadap simbol-simbol lokal seperti bendera, bahasa dan lain sebagainya.

Keempat, partai politik lokal. Aceh memanfaatkan momentum partai lokal dengan tumbuhnya partai lokal dan memenangkan pemilu, sedangkan di Papua belum ada walaupun ruang untuk hal tersebut telah ada.

Kelima, adanya afirmatif action untuk menjadi pemimpin lokal. Di Aceh wujudnya dengan dapat membaca Al Quran, di Papua pemimpinnya harus orang asli papua yang disahkan oleh Majelis Rakyat Papua.

Melihat kepada fakta yang terjadi selama pembentukan daerah otonomi khusus tersebut, tidak dapat dipungkiri bahwa saat ini Indonesia belum memiliki batasan tersendiri mengenai wilayah apa yang memiliki hak untuk dapat mengajukan otonomi khusus tersebut. Sehingga, memungkinkan terjadinya tindakan sparatisme untuk wilayah dapat mengajukan otonomi khusus itu sendiri.

Praktik penyebutan wilayah otonomi khusus atau wilayah yang bersifat istimewa bukanlah suatu hal yang mustahil. Melihat kepada negara Filipina sebagai perbandingan, didalam konstitusinya *Article* 10 *Section* 15 Tentang Wilayah Otonomi disebutkan bahwa:

211 Gunawan A. Tauda, 2018, "Desain Desentralisasi Asimetris Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia", *Adminitrative Law & Governance Journal*, Vol. 1 Edisi 4, November, hlm. 416.

"There shall be created autonomous regions in Muslim Mindanao and in th eCordilleras consisting of provinces, cities, municipalities, and geographical areassharing common and distinctive historical and cultural heritage, economic and socialstructures, and other relevant characteristics within the framework of this Constitution and the national sovereignty as well as territorial integrity of the Republic of the Philippines."

Konstitusi Filipina, menjamin wilayah Muslim Mindanao sebagai wilayah otonomi khusus. Wilayah tersebut mendapatkan otonomi khusus karena adanya gerakan sparatisme yang dilakukan oleh salah satu kelompok yang memiliki pemikiran radikal diantaranya adalah Moro Islamic Liberation Front (MILF). MILF merupakan salah satu gerakan separatis yang berada di Filipina. Gerakan separatis ini berpusat di Mindanao, bagian selatan Filipina. MILF berusaha untuk memperjuangkan pembangunan daerah otonomi Islam di wilayah Filipina. Instruksi perlawanan yang dilakukan oleh gerakan separatis ini sesuai dengan instruksi pandangan jihad yang mereka percaya.[212] Oleh karena itu, pemerintah pusat Filipina memberikan hak otonomi khusus dan dijamin didalam konstitusi dengan menyebutkan bahwa wilayah Mindanao menjalankan otonomi khusus untuk juga menghindari adanya tindakan sparatisme dari wilayah lain yang menginginkan wilayahnya menjadi otonomi khusus.

C. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang Akan Diatur dalam Undang-Undang Dasar Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat

1. Implikasi Terhadap Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model Garis-Garis Besar Haluan Negara

Revolusi ketatanegaraan yang muncul akibat masuknya haluan negara ke dalam konstitusi ditinjau dari dua aspek penting, yakni dari perspektif perencanaan pembangunan itu sendiri dan yang kedua dari perspektif relasi kekuasaan horizontal dan vertikal. Namun dampak lain mungkin saja terkonfigurasi ke dalam aspek politis dimana haluan

212 Luga, Alan R, 2002, *Muslim Insurgency in Mindanao, Philippines,* Faculty of the U.S. Army Command and General Staff College. Kansas, hlm. 64

negara adalah pedoman dalam menentukan kebijakan publik[213] yang berdampak luas dan aspek sosial ekonomi yang mengarahkan pada upaya-upaya negara untuk dapat mewujudkan kepentingannya dalam rangka memenuhi hajat hidup khalayak umum. Konstruksi haluan negara sebagai sistem perencanaan pembangunan nasional telah memuat norma-norma dasar yang mengarah pada cita-cita dan tujuan negara yang sifatnya memberikan pedoman kepada lembaga-lembaga negara terutama lembaga penyelenggara pemerintahan (pusat dan daerah).[214]

Perumusan haluan negara lebih kompleks lagi akan memengaruhi relasi kekuasaan organ negara yang diatur dalam konstitusi (UUD NRI Tahun 1945). Pada gagasan ini, yang nantinya dapat menetapkan haluan negara adalah MPR, melalui kewenangannya untuk mengubah dan menetapkan UUD NRI hasil perubahan. Keadaan demikian telah mengubah pola pembangunan yang sebelumnya hanya terpusat pada kekuasaan presiden, berubah menjadi relasi kekuasaan MPR dengan Presiden.

Kondisi demikian terjadi akibat perubahan politik hukum haluan negara, dimana haluan negara dan dokumen perencanaan sebagai operasionalnya akan dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan. Telah jelas disebut bagaimana perumusan haluan negara dalam konstitusi, sebagai tambahannya akan ada undang-undang Perencanaan Pembangunan Nasional yang akan menjadi penjabaran dan tafsiran presiden terhadap haluan negara yang akan diajukan untuk dibahas dan disetujui oleh MPR. Undang-undang itu nanti akan berlaku selama masa jabatan Presiden hasil pemilihan umum. Sampai disini memang akan sulit menemukan penaatan seperti apa yang akan dilakukan oleh Presiden.[215]

Namun, untuk menjalankan maksud dan tujuan undang-undang Perencanaan Pembangunan Nasional akan dibutuhkan rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara, disinilah celah untuk MPR menilai ketataan Presiden dalam melaksanakan haluan negara. Terlebih lagi rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara disusun setiap tahunnya, sehingga diharapkan akan muncul mekanisme *check and balances* yang efektif dan efisien melalui mekanisme anggaran. Sementara relasi kekuasaan vertikal dengan pemerintah daerah

213 Lihat Jimly Asshiddiqi, 2019, *Loc.cit.*

214 Harry Setya Nugraha, 2019, *Urgensi Garis Besar Haluan Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia,* Veritas et Justitia, Volume 5, Nomor 1, hlm 214.

215 Lihat Mei Susanto, 2017, *Op.cit.,* hlm. 432.

akan terjalin, sebab haluan negara memerintahkan agar pemerintah daerah menjalankan haluan negara di daerah.

Sehingga nantinya akan ada pembagian urusan pusat dan daerah yang harus ditetap sebagai tujuan jangka panjang agar pemerintah daerah dapat menjalankan kewenangannya. Hal ini akan lebih mudah dilaksanakan, sebab unsur dari MPR yakni DPD,[216] telah termasuk pula kepala daerah di dalamnya, sehingga daerah (kepala daerah provinsi dan DPD murni) ikut pula menentukan haluan negara. Mekanisme ini dapat mencegah ketegangan yang serius dan berlarut (*spanning gap*) antara pemerintah daerah dan pusat dalam melaksanakan pembangunan negara.

2. Implikasi Terhadap Penataan Lembaga Dewan Perwakilan Daerah

a. Penguatan Fungsi dan Wewenang Dewan Perwakilan Daerah

Rumusan dalam Pasal 2 ayat (1) Amandemen UUD NRI Tahun 1945 yang pada intinya menyatakan bahwa MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD, memberikan pemahaman bahwa saat ini sistem perwakilan di Indonesia masih belum jelas bentuknya. Bahkan Bagir Manan menyatakan bahwa sistem perwakilan yang saat ini bukanlah sistem perwakilan dua kamar, melainkan malah menjadi tiga badan perwakilan yang mandiri yang terdiri dari DPR, DPD dan MPR.[217]

Maka dari itu, diperlukan reformulasi sistem bikameral dengan penataan struktur keanggotaan lembaga legislatif dan juga dibarengi dengan penguatan fungsi DPD baik di bidang legislasi, pengawasan, dan anggaran. Implikasi dari adanya penataan kembali struktur lembaga legislatif dan penguatan fungsi DPD adalah sebagai berikut:

a) Mengenai penataan kembali unsur dari keanggotaan MPR yang menuju pada badan perwakilan dengan terdiri dari dua kamar, sehingga berimplikasi pada dibutuhkannya sebuah badan perwakilan yang akan mencerminkan dua kamar perwakilan. Seperti adanya *Staten General*,

216 Bandingkan dengan mekanisme sebelumnya dengan struktur MPR hasil perubahan keempat. Lihat juga Bagir Manan,2003, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, Yogyakarta: FH UII Press, hlm. 72.

217 Bagir Manan, 2005, DPR, DPD, dan MPR..., *Op.Cit*, hlm. 5.

Congress, dan *Parliament* yang mana dalam pelaksanaannya dilakukan oleh kamar-kamar perwakilan. Berbicara mengenai lembaga legislatif di Indonesia, MPR akan sebagai badan legislatif yang terdiri dari dua kamar yaitu DPR dan DPD, ketika DPR dan DPD menjalankan fungsi secara bersama-sama maka akan disebut sebagai MPR.

b) Dalam hal penguatan fungsi dan wewenang yang dimiliki oleh DPD maka implikasinya adalah hak yang dimiliki oleh anggota DPR maka hak-hak tersebut akan berlaku sama bagi seluruh anggota DPD.

c) Dalam hal penguatan fungsi legislasi DPD maka implikasinya adalah proses pembahasan dan persetujuan materi muatan undang-undang tertentu yang akan dilakukan oleh dua pihak setara yakni DPR dan DPD (dalam badan MPR).

d) Dalam hal penguatan fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPD maka implikasinya adalah fungsi pengawasannya bersifat imperatif. Selain itu terkait penindaklanjutan hasil pengawasan tidak hanya dapat ditentukan dan dilakukan oleh DPR saja melainkan bersama-sama dengan DPD.

e) Dalam hal penguatan fungsi anggaran yang dimiliki oleh DPD, maka implikasinya adalah pembahasan rancangan terkait Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) bukan hanya sekedar memberikan pertimbangan.

Sehingga akan terjadinya rekonstruksi sistem legislasi yang ada di Indonesia antara DPR dengan DPD dan kedudukan MPR sebagai *Joint Session*. Dalam proses legislasi, akan menguatkan peran dari DPD sebagai lembaga perwakilan yang mewakili daerah, hakikat *separation of power* pun akan diperkuat dengan meminimalkan peran dari Presiden dalam proses pembentukan undang-undang. DPR dan DPD lah yang akan mendominasi pembentukan undang-undang.

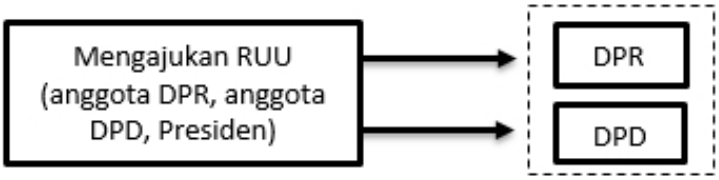
Adapun rekonstruksi legislasi pembentukan undang-undang yang akan kami gagas dalam Perubahan Kelima UUD NRI Tahun 1945 adalah sebagai berikut:

1) Pengajuan Rancangan Undang-Undang

Dalam pengajuan rancangan undang-undang dapat diajukan oleh anggota DPR, anggota DPD serta Presiden. Pada dasarnya, pemberian kewenangan kepada Presiden dapat mengajuan rancangan undang-undang adalah mempertimbangkan bahwa Presiden merupakan kepala pemerintahan yang mengetahui praktik penyelenggaraan pemerintahan. Dengan pemberian kewenangan tersebut, diharapkan rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden merupakan hal-hal yang disintesis dari permasalahan dalam praktik di masyarakat, serta sebagai sarana pemerintah dalam menentukan arah penyelenggaraan negara.

Sehingga sistematika pengajuan RUU adalah sebagai berikut:

Gambar 6.
Proses Pengajuan Rancangan Undang-Undang



Keterangan: Ruang Lingkup DPD hanya sebatas pengajuan RUU yang berkaitan dengan kedaerahan seperti: otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumberdaya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Sedangkan pengajuan RUU lainnya dapat diajukan hanya oleh DPR dan Presiden.

Penjelasan terhadap proses pengajuan RUU diatas adalah:

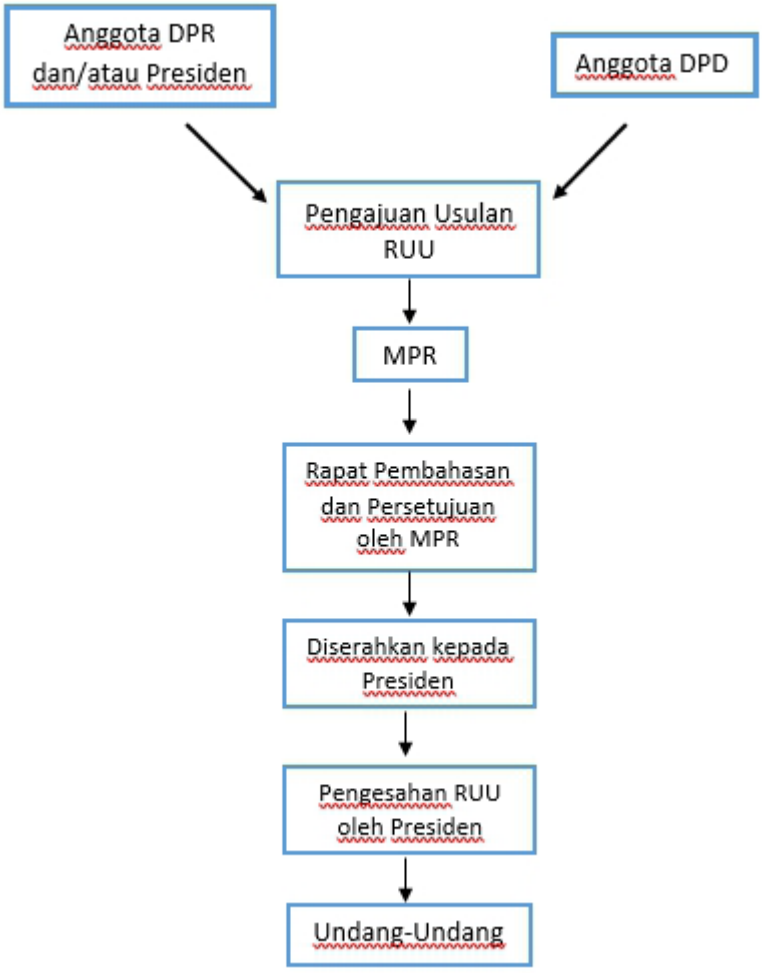
a) Usulan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kedaerahan (seperti: otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah) dapat diajukan oleh anggota DPD untuk kemudian dilakukan pembahasan di MPR sebagai *joint session* dengan melalui rapat paripurna. Usulan RUU tersebut disampaikan secara tertulis kepada pimpinan MPR.

b) Usulan rancangan undang-undang selain tentang kedaerahan dapat diajukan oleh anggota DPR dan/atau Presiden untuk kemudian dilakukan pembahasan di MPR sebagai *joint session* dengan melalui rapat paripurna. Usulan RUU tersebut disampaikan secara tertulis kepada pimpinan MPR.

Alasan kami membedakan ruang lingkup pengajuan RUU oleh anggota DPR, anggota DPD serta Presiden karena didasari bahwa kedua kamar tersebut membawa kepentingan perwakilan berbeda, dimana DPR sebagai *political representation* sedangkan DPD sebagai *teritorial representation*.

2) Pembahasan dan Persetujuan Rancangan Undang-Undang

Gambar 7.
Mekanisme Pembahasan dan Persetujuan RUU



Perancang memberikan konsep sebagai berikut:

a) Usul RUU tentang kedaerahan (otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah) yang diajukan oleh DPD, selanjutnya dilakukan pembahasan oleh MPR,

dalam hal RUU yang dibahas mendapatkan sekurang-kurangnya persetujuan 50% + 1 dari keseluruhan anggota DPD yang hadir, maka selanjutnya RUU tersebut disahkan oleh Presiden menjadi Undang-Undang.

b) Usul RUU lainnya yang diajukan oleh anggota DPR dan/atau Presiden, selanjutnya dilakukan pembahasan oleh MPR, dalam hal RUU yang dibahas mendapatkan suara terbanyak sekurang-kurangnya persetujuan 50% + 1 dari keseluruhan anggota MPR yang hadir, maka selanjutnya RUU tersebut diberikan kepada Presiden untuk disahkan menjadi Undang-Undang.

Dalam hal ini, terjadi penguatan kewenangan DPD dalam proses pembentukan undang-undang yang berkaitan dengan kedaerahan. Pada UUD NRI Tahun 1945 saat ini, DPD hanya berhak untuk mengikuti pembicaraan tingkat I dan memberikan pertimbangan pada undang-undang tertentu. Sedangkan pada Perubahan Kelima UUD NRI Tahun 1945, setiap rancangan undang-undang harus dibahas oleh kedua lembaga, yakni DPR dan DPD.

Penguatan kewenangan DPD ini dimaksudkan agar hakikatnya sebagai lembaga parlemen yang mewakili kepentingan daerah (*teritorial representatives*) dapat berfungsi dengan baik. Sehingga, kepentingan daerah yang dibawa oleh DPD tidak hanya berhenti melalui pemberian pertimbangan yang tidak mengikat, akan tetapi dapat disalurkan secara konkret oleh DPD.

Diharapkan dengan berjalannya mekanisme ini, maka produk legislasi yang dihasilkan sesuai dengan kehendak rakyat, sehingga memiliki legitimasi yang tinggi. Karena, suatu undang-undang yang sesuai dengan kehendak rakyat akan berdampak pada keberlakuannya, yakni dapat berlaku secara efektif dalam tujuannya untuk mengatur masyarakat umum.

3) Tahap Pengesahan Rancangan Undang-Undang

Rancangan Undang-Undang yang sudah mendapat persetujuan baik itu dari DPR, DPD, dan Presiden, maka selanjutkan dapat disahkan oleh Presiden. Dalam tahapan pengesahan rancangan undang-undang, Presiden memiliki hak untuk menolak rancangan undang-undang tersebut

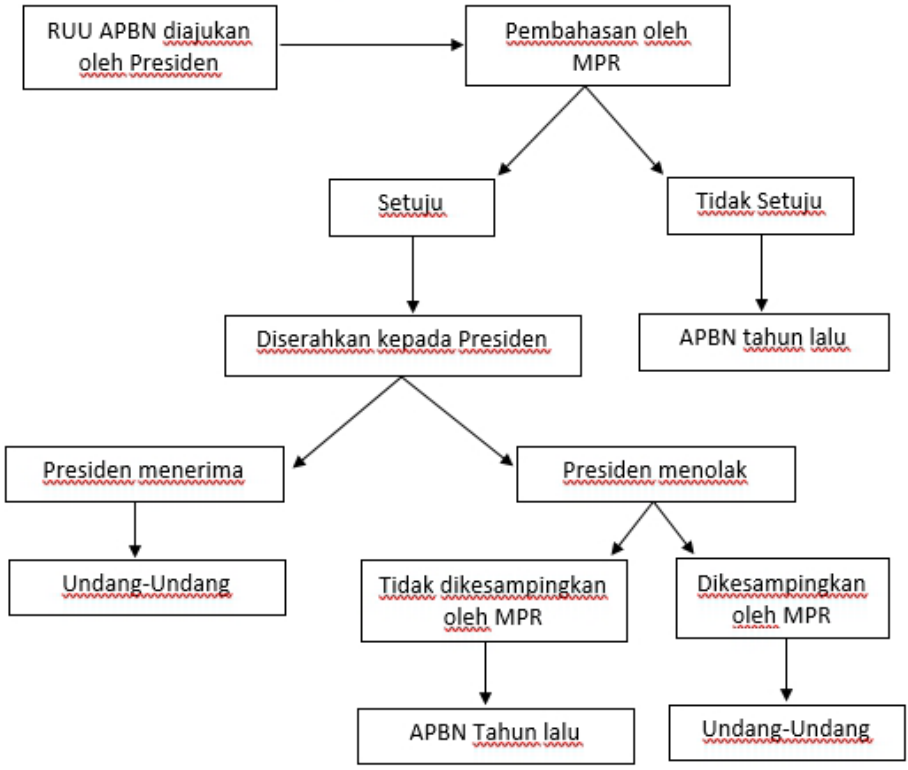
(hak veto). Penolakan terhadap RUU oleh Presiden, maka RUU harus dikembalikan kepada MPR dengan disertai alasan tertulis oleh Presiden kepada MPR, setelah dikembalikan ke MPR maka MPR dapat memperbaiki RUU tersebut atau RUU yang dikembalikan oleh Presiden ditolak oleh 2/3 anggota DPR dan 2/3 anggota DPD, maka RUU tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib untuk diundangkan. Apabila Presiden selama tiga puluh hari tidak mengesahkan atau mengembalikan RUU maka RUU tersebut telah sah menjadi undang-undang.

4) Penyusunan Undang-Undang APBN

Dalam proses pembentukan RUU Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RUU APBN), harus melibatkan DPD sebagai perwakilan daerah. Pada dasarnya anggaran keuangan nasional secara langsung diturunkan ke anggaran keuangan daerah. Maka, perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945 menempatkan DPD sebagai lembaga negara yang dibutuhkan perannya dalam hal menyetujui pembentukan RUU APBN.

Dalam hal pengajuan RUU APBN, RUU ini hanya dapat diajukan oleh Presiden sebagai kepala pemerintahan yang mengetahui secara konkrit penyelenggaraan negara baik oleh pemerintah dan jajaran dibawahnya seperti menteri-menteri. Lalu RUU APBN diajukan ke MPR, dalam hal pembahasan oleh MPR, MPR dapat memberikan pendapat atau perimbangan apabila dianggap tidak sesuai. Apabila MPR tidak memberi persetujuan terhadap RUU APBN, maka Pemerintah harus menggunakan APBN tahun lalu. Apabila MPR setuju terhadap RUU APBN setelah perubahan-perubahan tertentu, selanjutnya RUU APBN dapat diserahkan kepada Presiden untuk dapat disahkan. Disinilah Presiden memiliki pilihan untuk menolak atau menerima RUU APBN tersebut, apabila Presiden menolak RUU APBN, penolakan tersebut dapat dikesampingkan oleh sekurang-kurangnya 2/3 anggota DPR dan sekurang-kurangnya 2/3 anggota DPD, sehingga RUU APBN sah menjadi undang-undang. Mekanisme Pembentukan RUU APBN dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 8.
Proses Pembentukan Undang-Undang APBN



b. **Penegasan Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari Perseorangan**

DPD dipilih secara perseorangan melalui sistem distrik dimana pada tiap provinsinya terdiri dari 4 orang perwakilan. Menurut Pakar Hukum Tata Negara Refly Harun, anggota DPD yang menjadi anggota partai politik menjalankan politik putus asa, karena DPD dianggap sebagai lembaga penunjang DPR yang tidak diperhatikan keberadaannya, sehingga melakukan berbagai cara untuk memperkuat DPD salah satunya adalah dengan menjadi bagian dari anggota partai politik.

Terdapat urgensi untuk menghindarkan afiliasi politik terhadap keanggotan DPD. Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya bahwasanya kelembagaan DPD adalah wujud representasi daerah. Maka

penting merumuskan bahwa yang duduk di lembaga DPD adalah betul-betul orang yang bukan saja mengerti akan kepentingan atau kebutuhan daerah yang diwakilinya semata tetapi juga memahami betul bagaimana seharusnya menempatkan kepentingan daerah itu dalam konteks kehidupan berbangsa.

Sehingga, peran anggota DPD sebagai pejuang kepentingan daerah dalam pengambilan keputusan politik ditingkat nasional tidak boleh dilakukan sedemikian rupa hingga membahayakan kepentingan bangsa dengan terpengaruhnya kepentingan politik semata didalamnya. Oleh sebab itu, sejalan dengan upaya mempertegas dan memperkuat keanggotaan DPD sebagai representasi daerah, maka akan ditegaskan secara jelas dalam perumusan konstitusi bahwasanya anggota DPD dalam pencalonannya harus berasal dari perseorangan yang bukan merupakan bagian dari anggota partai politik. Lebih lanjut ditegaskan seperti:

Dalam proses pencalonanya sebagai anggota DPD bukan merupakan bagian dari anggota partai politik sekurang-kurangnya lima tahun yang dihitung sampai dengan tanggal pengajuan calon legislatif.

Maka, perumusan secara tegas di dalam konstitusi, yang mana keanggotaan DPD terbebas dari afiliasi politik akan berimplikasi secara luas terhadap pemurnian kembali hakikat pencerminan representasi daerah oleh DPD. Dimana dalam pencalonan peserta pemilahan umum legistlatif nantinya betul-betul akan menciptakan anggota-anggota yang memilki semangat yang tinggi dalam memperjuangkan aspirasi kedaerahan masing-masing.

3. Implikasi Terhadap Penegasan Sistem Presidensial

a. Penataan Ulang Sistem Legislasi

Dominasi peran Presiden dalam proses pembentukan undang-undang kurang relevan dengan ciri sistem pemerintahan presidensial, terutama peran Presiden yang ikut dalam pembahasan dan memberikan persetujuan bersama dalam proses pembentukan undang-undang. Dalam rangka purifikasi sistem pemerintahan presidensial di Indonesia dilakukan dengan mengembalikan hakikat *separation of power* melalui reduksi keterlibatan Presiden dalam proses pembentukan undang-undang. Meskipun demikian,

reduksi tersebut tidak termasuk kewenangan Presiden untuk mengajukan rancangan undang-undang. Pemberian kewenangan kepada Presiden untuk dapat mengajukan rancangan undang-undang adalah mempertimbangkan bahwa Presiden merupakan kepala pemerintahan yang mengetahui seluk-beluk penyelenggaraan pemerintahan sampai dengan praktiknya. Oleh karena itu, diharapkan rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden merupakan hal-hal yang disintesis dari permasalahan dalam praktik di masyarakat, serta sebagai sarana pemerintah dalam menentukan arah penyelenggaraan negara dalam berbagai bidang.

Adapun implikasi atas reduksi kewenangan presiden dalam proses pembentukan undang-undang, yaitu *pertama*, apabila kewenangan Presiden untuk membahas dan menyetujui rancangan undang-undang bersama DPR akan dihilangkan, maka harus terdapat 'kompensasi' yang menggantikan kewenangan tersebut agar tetap terdapat mekanisme *checks and balances* antara Presiden dan DPR dalam melaksanakan fungsi legislasi yaitu dengan memberikan Presiden kewenangan melakukan veto atau mengembalikan rancangan undang-undang kepada badan legislatif dengan disertai alasan-alasan keberatannya dalam bentuk tertulis. *Kedua*, agar Presiden tidak sewenang-wenang dalam menggunakan hak vetonya, hak veto tersebut dapat dianulir (*override*) apabila ditolak kembali oleh 2/3 dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan 2/3 dari anggota Dewan Perwakilan Daerah, sehingga rancangan undang-undang tersebut tetap sah untuk menjadi undang-undang.

Selanjutnya, pemberian kewenangan kepada DPR dan DPD dalam pengajuan rancangan undang-undang dilatarbelakangi alasan fungsional, di mana hakikat kedua lembaga tersebut sebagai lembaga perwakilan yang semestinya menyalurkan aspirasi rakyat (demokrasi perwakilan). Meskipun begitu, terdapat perbedaan ruang lingkup rancangan undang-undang yang diajukan oleh kedua lembaga tersebut. Adapun ruang lingkup rancangan undang-undang yang dapat diajukan oleh DPD meliputi 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.

b. Pembatasan Wewenang Presiden dalam Pembentukan Perppu

Setelah ada pengaturan baru yang akan menjadi poin signifikan adalah batasan terhadap materi muatan Perppu, mengingat Perppu dihadapkan pada kondisi ketatanegaraan darurat maka yang seharusnya diatur oleh Perppu adalah hal-hal yang berkaitan dengan kekuasaan pemerintahan negara dan bersifat administrasi negara belaka. Materi ini akan menjaga supaya kekuasaan atau wewenang konstitusional Perppu tidak lagi memengaruhi praktik ketatanegaraan di luar kekuasaan pemerintahan negara, tujuannya adalah menjaga mekanisme check and balances antar organ kekuasaan negara.

Maka dari tinjauan materilnya telah jelas diatas berkaitan dengan Perppu, selanjutnya berkaitan dengan formal maka Perppu harus dinilai terlebih dahulu sebagai produk hukum negara yang bersifat darurat atau tidak normal. Sebab mekanisme hukum biasa tidak bisa menjawab atau menyelesaikan permasalahan yang terjadi saat itu.

Hal yang paling penting dijaga adalah agar pengujian terhadap Perppu agar tetap berada pada mekanisme legislative review. Tujuannya adalah untuk mencegah terjadinya upaya yang sia-sia dalam melakukan judicial review di MK, sebab biasanya objek permohonan yang diajukan ke MK seringkali diajukan secara bersamaan mekanisme pengujian di DPR. Misalnya saja Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009 dan 13 putusan lainnya dimana MK memutus dengan Amar putusan: “Permohonan para Pemohon tidak dapat diterima,” dengan dasar pertimbangan bahwa para Pemohon telah kehilangan objek permohonannya karena Perppu yang diuji sudah disetujui DPR menjadi undang-undang.

Ada saatnya MK dapat menguji materi muatan Perppu, yakni saat Perppu telah berubah menjadi undang-undang. Menjadi pertanyaan bila MK telah menguji Perppu dan menyatakan konstitusionalitas terhadap Perppu, lantas ketika Perppu berubah menjadi undang-undang, apakah MK tetap dapat menguji undang-undang tersebut? Selain itu, dengan mekanisme pengujian Perppu oleh MK adalah bentuk penyimpangan original intent judicial review di MK dan dapat dikatakan sebagai bentuk pelebaran kekuasaan yang dianggap konstitusional oleh penegak pengadilan ketatanegaraan.

c. Penataan Lembaga Kepresidenan

Kedudukan Presiden dalam sistem pemeritahan presidensial berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 tidak dipisahkan sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan, dalam artian kedudukan sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan melekat di satu tangan seorang Presiden. Meskipun tidak dibedakan mengenai kedudukan sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan, tugas dan wewenang Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan haruslah diatur secara tegas dalam konstitusi.

Membedakan tindakan Presiden sebagai kepala Negara dan kepala administrasi pemerintahan (administrasi Negara) tidak hanya penting dilihat dari sifat tindakannya, akibat-akibatnya, pertanggungjawabannya, tetapi juga penting dilihat dari kemungkinan upaya koreksi atas tindakan tersebut. Apabila suatu tindakan Presiden yang didasarkan atau untuk melaksanakan hak-hak prerogatif maka tidak dapat diganggu gugat secara hukum dalam proses yudisial karena tindakan tersebut berada dalam lingkup tindakan hukum tetapi politik. Sedangkan, tindakan Presiden sebagai pejabat administrasi pemerintahan dapat dikoreksi secara yuridis melalui alat-alat penegakan hukum atau badan peradilan.[218]

Cornelis Lay memandang diperlukan penataan yang lebih komprehensif terkait birokrasi lembaga kepresidenan guna mendukung efektivitas kinerja Presiden selaku kepala negara sekaligus kepala pemerintahan di Indonesia salah satunya dengan pembentukan undang-undang lembaga kepresidenan yang di dalamnya memuat batas-batas kewenangan, hak, kewajiban, larangan, pertanggung jawaban, hubungan Presiden dengan Wakil Presiden, serta pengaturan terkait unit-unit pendukung Presiden.[219]

Pada tahun 2001, wacana pembentukan Undang-Undang Lembaga Kepresidenan sempat mencuat dari DPR. Namun, Fraksi Kebangkitan Bangsa bersikeras menolak pembahasan RUU Lembaga Kepresidenan dengan alasan bahwa MPR juga tengah merumuskan amandemen UUD NRI Tahun 1945 sehingga dikhawatirkan pembahasan RUU tersebut akan berseberangan dengan materi yang sedang dirumuskan dalam amandemen.

218 Bagir Manan dan Kuntana Magnar, 1997, Beberapa Masalah..., *Loc.Cit.*
219 Pratikno, dkk, *Intelektual Jalan Ketiga*, 2019, hlm. 134.

Undang-undang khusus mengenai lembaga kepresidenan merupakan hal yang sudah tidak dapat lagi ditunda yang pembentukannya terlebih dahulu dapat dilakukan dengan jalan mengajukan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia terutama pada Bab III Kekuasaan Pemerintahan Negara Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

d. Reformulasi Proses Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden (Impechment)

Impeachment merupakan bentuk pengawasan luar biasa dari legislatif terhadap eksekutif. Kentalnya nuansa politik dalam proses pemberhentian Presiden di masa lampau harus diimbangi dengan kedaulatan hukum agar stabilitas pemerintahan yang ingin dicapai dalam sistem pemerintahan presidensial dapat tercapai.

Dalam konteks Indonesia, konsep *impeachment* melibatkan 3 (tiga) lembaga tinggi negara, yakni MPR, DPR, dan MK terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden. Pengaturan terkait *impeachment* Presiden terdapat dalam Pasal 7A dan Pasal 7B UUD NRI Tahun 1945. Dimulai dengan proses DPR mengajukan usulan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MK yang kemudian akan ditindaklanjuti MK dengan putusan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden bersalah atau tidak. Setelah itu, MK akan memberikan putusan tersebut kepada DPR dan akan diserahkan kepada MPR untuk diputuskan apakah Presiden akan diberhentikan atau tidak. Jika melihat pada proses tersebut, dapat terlihat terdapat tiga mekanisme, yaitu mekanisme politik-mekanisme hukum-mekanisme politik. Digunakannya mekanisme hukum dan politik dalam proses pemberhentian Presiden sejatinya diterapkan dalam rangka menegakkan prinsip *checks and balances*, namun yang menjadi realita dalam proses pemberhentian Presiden di Indonesia adalah Presiden tidak serta merta langsung diberhentikan ketika putusan MK dibacakan, tetapi masih harus menempuh proses politik lagi di MPR. MK berperan sebagai jembatan yang memberikan landasan hukum atas peristiwa politik *impeachment* ini.[220] Hal tersebut menimbulkan kontradiksi antara ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang secara *expressive verbis* menyatakan

220 Jimly Asshiddiqie, 2005, "Mekanisme Impeachment...", *Op.Cit*.

bahwa Indonesia adalah negara hukum dengan ketentuan Pasal 7B UUD NRI Tahun 1945. Selain itu, sebagaimana diketahui Putusan Mahkamah Konstitusi bersifat *final and binding* namun putusan tersebut dapat dikesampingkan oleh kesepakatan politik di MPR karena tidak terdapat ketentuan dalam UUD NRI Tahun 1945 yang mengharuskan MPR untuk terikat pada putusan MK tersebut.

Berdasarkan hal tersebut, terdapat urgensi dilakukan perubahan UUD NRI Tahun 1945 terkait reformulasi proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden agar sesuai dengan konsep negara hukum dan juga prinsip *checks and balances*, yaitu dengan gagasan seperti berikut:

Tahap Pertama, langkah awal dalam proses *impeachment* berada di DPR sebagai lembaga tunggal yang dapat mengajukan usul dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam rangka melaksanakan fungsi pengawasannya. Proses fungsi pengawasan dari DPR tersebut dimulai dari hak menyatakan pendapat yang dimiliki oleh setiap anggota DPR.[221] Hak menyatakan pendapat diusulkan oleh paling sedikit 25 orang Anggota.[222] Usul menyatakan pendapat beserta penjelasannya tersebut disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan DPR dengan disertai daftar nama dan tanda tangan pengusul serta nama Fraksinya. Lalu Pimpinan DPR memberitahukan kepada Anggota terkait adanya usul menyatakan pendapat dan mengadakan rapat paripurna DPR. Apabila usul hak menyatakan pendapat mendapatkan persetujuan dari 2/3 Anggota DPR yang hadir dalam rapat paripurna, maka DPR membentuk panitia khusus yang terdiri atas semua unsur Fraksi dengan keputusan DPR untuk melakukan proses "investigasi" atas dugaan-dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan tindakan-tindakan yang dapat dikategorikan sebagai tindakan yang tergolong dalam alasan-alasan *impeachment*.[223] Pimpinan DPR memberitahukan pembentukan Panitia Khusus hasil rapat paripurna kepada pimpinan DPD. Panitia Khusus yang dibentuk oleh DPR melaporkan pelaksanaan tugasnya kepada rapat paripurna MPR, yang di dalamnya juga terdapat Anggota DPD, paling lama 60 Hari sejak dibentuknya Panitia Khusus.

221 Lihat Pasal 164 ayat (4) Peraturan Dewan Perwakilan Rrakyat Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib.

222 Pasal 178 ayat (1).

223 Pasal 178 ayat (3) jo. Pasal 180 ayat (2) jo. Pasal 182 ayat (2).

Tahap Kedua, dilaksanakannya rapat paripurna MPR untuk mengambil keputusan terhadap laporan Panitia Khusus. Apabila hasil suara dalam rapat paripurna menerima laporan Panitia Khusus yang menyatakan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum yang termasuk ke dalam syarat *impeachment* maka MPR menyampaikan keputusan tersebut kepada Mahkamah Konstitusi untuk mendapatkan putusan. Keputusan persetujuan diambil dengan minimal suara 2/3 Anggota DPR yang hadir dan 2/3 Anggota DPD yang hadir dengan syarat 2/3 suara Anggota DPD tersebut sudah mewakili semua provinsi yang ada di Indonesia.

Tahap Ketiga, Mahkamah Konstitusi memeriksa, mengadili, dan memberikan putusan terkait pendapat MPR atas tuduhan *impeachment* Presiden dan/atau Wakil Presiden. Apabila Mahkamah memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden maka Presiden dan/atau Wakil Presiden diberhentikan dari jabatannya.

Tahap Keempat, berdasarkan putusan MK yang membenarkan pendapat MPR tersebut kemudian MPR menggelar rapat paripurna dengan agenda pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Penegasan kembali bahwa Putusan MK mengenai dugaan pelanggaran terhadap konstitusi yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden harus menjadi putusan yang bersifat final dan mengikat. Sehingga sidang MPR hanya menjadi eksekutor bagi putusan tersebut. Hal tersebut dimaksudkan untuk mempertegas kembali penerapan prinsip-prinsip negara hukum yang terkandung dalam UUD NRI Tahun 1945. Dengan MPR melaksanakan Putusan MK tersebut, maka akan terdapat penguatan unsur negara hukum yaitu supremasi hukum yang ditegakkan seadil-adilnya. Sehingga, dalam proses pemakzulan tersebut memenuhi dua prinsip yaitu prinsip *legality* (terpenuhinya prinsip-prinsip hukum) dan prinsip *legitimacy* (terpenuhinya nilai-nilai demokrasi) sebagai prinsip yang dipegang oleh negara-negara yang menganut prinsip negara hukum demokratis.

Gambar 9.
Mekanisme Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden

4. Implikasi Terhadap Penataan Kekuasaan Kehakiman (Komisi Yudisial dan Mahkamah Konstitusi)

a. Implikasi terhadap Perubahan Kedudukan Komisi Yudisial dan Pelaksanaan Kewenangan Menjaga dan Menegakkan Kehormatan, Keluhuran Martabat, serta Perilaku Hakim oleh Komisi Yudisial

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, permasalahan terkait Komisi Yudisial adalah mengenai posisi Komisi Yudisial yang ditempatkan dalam Bab Kekuasaan Kehakiman, dan batasan pengawasan serta kekuatan hasil pengawasan Komisi Yudisial. Perubahan terkait penngaturan Komisi Yudisial tersebut akan membawa implikasi sebagai berikut:

1) Pengaturan terkait Komisi Yudisial dalam UUD NRI Tahun 1945 dikeluarkan dari Bab Kekuasaan Kehakiman dan ditempatkan dalam Bab tersendiri mengenai Komisi Yudisial.

Menempatkan ketentuan-ketentuan tentang Komisi Yudisial dalam Bab Kekuasaan Kehakiman (Bab IX) Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 tidaklah tepat bahkan "misleading", karena badan ini tidak menjalankan Kekuasaan Kehakiman.[224] Selain itu penempatan Komisi Yudisial dalam Bab Kekuasaan Kehakiman, sebagaimana dijelaskan sebelumnya telah mendatangkan berbagai penafisran yang berujung

224 Bagir Manan, *Op.Cit,* hlm. 9-11.

pada lemahnya kekuatan Komisi Yudisial dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.[225]

Selanjutnya, dalam melaksankan wewenangnya dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim, Komisi Yudisial harus terjaga kemandiriannya. Jika ditelusuri, dalam banyak ketentuan, penggunaan istilah mandiri itu sendiri seringkali dimaksudkan sebagai terje- mahan kata independen. Oleh karena itu, keberadaan Komisi Yudisial ini juga dimaksudkan bersifat mandiri dan sekaligus independen. Independensi Komisi Yudisial harus diberi makna, (i) independensi terhadap subjek yang ia awasi, yaitu para hakim, agar Komisi Yudisial dapat bekerja efektif tanpa diintervensi oleh Pimpinan Mahkamah Agung; dan juga (ii) independen dalam menjalankan tugasnya, sehingga tidak boleh diintervensi lembaga lain seperti partai-partai politik, pengusaha, lembaga DPR, DPD, dan presiden.[226]

Dalam pembahasan ini, makna independensi yang difokuskan adalah mengenai independensi dari dan terhadap para hakim dan lembaga Mahkamah Agung. Oleh karena itu, dikeluarkannya Komisi Yudisial dari Bab Kekuasaan Kehakiman ini akan membawa Komisi Yudisial menjadi lembaga yang mandiri dalam menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim, yang selanjutnya akan berimplikasi juga kepada kekuatan hasil pemeriksaan dan rekomendasi Komisi Yudisial atas suatu pelanggaran KEPPH oleh hakim.

2) <u>Penguatan kedudukan Komisi Yudisial sebagai lembaga tertinggi dalam mengawasi etik dan perilaku hakim.</u>

Selain dalam rangka menjaga kemandirian Komisi Yudisial dalam menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim, posisi Komisi Yudisial harus ditegaskan sebagai lembaga yang memegang kekuasaan tertinggi atas pengawasan etik dan perilaku hakim juga dimaksudkan agar kedepannya tidak ada lagi rekomendasi Komisi Yudisial sebagai hasil pemeriksaan pelanggaran KEPPH oleh hakim yang tidak ditindaklanjuti oleh Mahkamah Agung,

225 *Ibid*.
226 Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit*, hlm. 197.

selain itu juga agar tidak ada lagi "perlombaan" antara Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung untuk menjadi yang lebih dahulu memeriksa dugaan pelanggaran KEPPH oleh hakim.

Komisi Yudisial yang berwenang dalam menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim, harus diperkuat demi terwujudnya Kekuasaan Kehakiman yang bersih, transparan, dan akuntabel. Wewenang pengawasan terhadap Kekuasaan Kehakiman, tidak boleh didominasi oleh kekuatan pengawasan internal dan menempatkan hasil pengawasan eksternal hanya sebagai rekomendasi belaka.[227]

Lebih lanjut pasal 24B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menentukan, "Komisi Yudisial ... mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim". Dari ketentuan ini dapat dielaborasi menjadi (i) menjaga kehormatan hakim; (ii) menjaga keluhuran martabat hakim; (iii) menjaga perilaku hakim; (iv) menegakkan kehormatan hakim; (v) menegakkan keluhuran martabat hakim; dan (vi) menegakkan perilaku hakim. Dalam kata menjaga terkandung pengertian tindakan yang bersifat preventif, sedangkan dalam kata menegakkan terdapat pengertian tindakan yang bersifat korektif. Oleh karena itu wewenang Komisi Yudisial dalam melakukan pengawasan tidak hanya bersifat preventif namun jug akorektif.[228] Namun, kondisi dimana hasil pemeriksaan Komisi Yudisial hanya berkekuatan sebagai rekomendasi, tidak memperlihatkan peran "korektif" dari Komisi Yudisial. Oleh karena itu, kedudukan Komisi Yudisial dalam menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim ini harus diperkuat.

Penguatan kedudukan Komisi Yudisial ini akan berimplikasi pada mekanisme penjatuhan sanksi etik terhadap hakim yang melanggar KEPPH, yakni sebagai berikut:

a) Seluruh dugaan pelanggaran KEPPH oleh hakim, akan diperiksa oleh Komisi Yudisial.

227 Pendapat Al-Muzamil Yusuf dalam Risalah Rapat Panja Ke-3, Pantia Kerja 4 RUU Bidang Peradilan, 25 Juni 2009, di Hotel Imperial Aryaduta, dikutip dari Tim Penyusun, 2013, *Risalah Komisi Yudisial Republik Indonesia*, Jakarta: Pusat Analisis dan Layanan Informasi, hlm. 628.

228 Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit,* hlm. 195.

b) Dalam melakukan pemeriksaan, Ketua Muda bidang Pengawasan Mahkamah Agung dan Dewan Etik, akan diikutsertakan sebagai organ internal yang turut melakukan pengawasan etik dan perilaku hakim di masing-masing lembaga.

c) Hasil pemeriksaan tersebut menjadi keputusan yang wajib dilaksanakan oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

3) Penegasan objek pengawasan Komisi Yudisial yang mencakup Hakim Mahkamah Agung dan badan peradilan yang ada dibawahnya, serta hakim Mahkamah Konstitusi.

Menurut A. Ahsin Thohari, salah satu argumen utama bagi terwujudnya Komisi Yudisial di dalam suatu negara hukum adalah KY dibentuk agar dapat melakukan monitoring yang intensif terhadap kekuasaan kehakiman dengan melibatkan unsur-unsur masyarakat seluas-luasnya, dan bukan hanya monitoring secara internal.[229] Komisi Yudisial diharapkan mampu mempercepat terwujudnya kekuasaan kehakiman yang bersih, transparan, dan akuntabel. Untuk itu dibutuhkan satu sistem pengawasan yang menyeluruh mengawasi hakim diseluruh pemegang kekuasaan kehakiman (Hakim Agung, Hakim peradilan dibawah Mahkamah Agung, dan juga hakim Konstitusi).

4) Penegasan perlindungan Independensi hakim yang tidak dapat dikurangi meskipun dalam rangka pengawasan.

Di dalam pemeriksaan, KY tidak boleh mengurangi kebebasan hakim dalam memeriksa dan memutus perkara. Independensi hakim, merupakan syarat yang utama bagi terwujudnya cita negara hukum dan merupakan jaminan bagi tegaknya hukum dan keadilan. Pelaksanaan tugas oleh Komisi Yudisial, tidak boleh mengurangi kebebasan hakim dalam memeriksa dan memutus perkara. Walaupun diberi kewenangan untuk mengawasi perilaku hakim, Komisi Yudisial tidak boleh bertindak sedemikian rupa memasuki ranah substansi putusan ataupun melakukan hal-hal lain yang dapat berakibat timbulnya ketakutan di kalangan para hakim dalam memeriksa sesuatu perkara.[230] Oleh karena itu, hal ini perlu ditegaskan dalam konstitusi dan menjadi prinsip utama dalam proses pengawasan terhadap hakim.

229 Ahsin Tohari, 2004, *Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan*, Jakarta: ELSAM, hlm. 10-11.
230 Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit*, hlm. 187

b. Implikasi terhadap Perubahan Periode dan Masa Jabatan Hakim Konstitusi

Susi Dwi Harijanti menjelaskan bahwa secara teoritis, jabatan hakim konsitusi bukanlah jabatan politik. Namun, pengisian jabatan hakim konstitusi meskipun sangat menekankan pada aspek kualifikasi profesional, dalam praktiknya pertimbangan-pertimbangan politik tidak dapat dihindarkan dalam konteks pengisian jabatan yang melibatkan dua lembaga politik.[231] Lebih lanjut, ditegaskan bahwa adalah penting meminimalkan pengaruh politik dalam proses pengangkatan hakim konstitusi serta menghindari sejauh mungkin diskresi individual pejabat yang berwenang dalam proses tersebut. Selain itu, keseluruhan proses diupayakan agar lebih terbuka untuk menjamin tidak terjadi bias politik ataupun preferensi atas calon tertentu.[232]

Sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya, penghapusan periodesasi masa jabatan hakim konstitusi akan meminimalisir pengaruh politik dan peluang intervensi dari lembaga-lembaga yang mencalonkan.

Penghapusan periodesasi jabatan hakim konstitusi, akan berimplikasi pada:

1) Lebih terjaganya independensi Mahkamah Konstitusi dan hakim konstitusi

   Secara teori, independensi memiliki tiga dimensi, yaitu dimensi fungsional, dimensi struktural, dan dimensi personal. Dimensi fungsional mengandung pengertian larangan terhadap lembaga negara lain dan semua pihak untuk mempengaruhi atau melakukan intervensi dalam proses memeriksa, mengadili dan memutus suatu perkara.[233]

   Dimensi struktural berkaitan dengan kelembagaan peradilan harus bersifat independen dan imparsial sepanjang diperlukan agar dalam menjalankan peradilan tidak dapat dipengaruhi atau diintervensi serta tidak memihak. Sementara dimensi personal berkaitan dengan hakim memiliki kebebasan atas dasar kemampuan yang dimiliki,

231 Susi Dwi Harijanti, 2014, "Pengisisan Jabatan Hakim: Kebutuhan Reformasi dan Pengekangan Diri", *Jurnal Ius Quia Iustum*, Vol.21 No. 4, Oktober, hlm. 538.

232 *Ibid*, hlm. 540.

233 Mahkamah Konstitusi, 2010, *Hukum Acara Mahkamah* Konstitusi, Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konsitusi, hlm. 19.

pertanggungjawaban, dan ketaatan kepada kode etik dan pedoman perilaku.[234]

Pengaruh politik dalam pemilihan hakim konstitusi tidak dapat dihilangkan secara murni. Namun, menghapus periodesasi hakim konstitusi dapat menjadi pilihan dalam rangka meminimalisir pengaruh politik yang berpotensi mengintervensi independensi hakim konstitusi.

2) Diperpanjangnya masa jabatan hakim konstitusi

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya Negara-negara yang tidak mengenal periodesasi masa jabatan, diantaranya adalah Mahkamah Konstitusi Afrika Selatan dengan masa jabatan 12 tahun, dan Mahkamah Konstitusi Jerman dengan masa jabatan 10 tahun. Mengingat, sebelum dihapuskannya periodesasi masa jabatan hakim konstitusi, di Indonesia masa jabatan hakim konstitusi ialah selama 5 (lima) tahun dan dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan. Maka masa jabatan hakim konstitusi yang lazim sebelumnya di Indonesia ialah 10 (sepuluh) tahun (2 kali masa jabatan). Oleh karena itu, masa jabatan hakim Mahkamah Konstitusi kedepannya juga akan tetap menjadi 10 tahun dan tidak dapat dipilih kembali.

5. Implikasi Terhadap Penegasan Urusan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Di Negara Kesatuan Republik Indonesia kita mengenal sistem pemerintahan, yang terdiri atas pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah yang dijamin oleh konstitusi. Menurut C.F. Strong secara teori, negara dengan bentuk kesatuan hanya mengenal satu sistem pemerintah, yaitu pemerintah pusat. Di mana hakikat dari negara kesatuan adalah negara yang kedaulatannya tidak terbagi atau dengan kata lain negara yang kekuasaan pemerintah pusatnya tak terbatas karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya badan pembuat undang-undang selain badan pembuat undang-undang pusat. Hal tersebut dapat diartikan bahwa seluruh urusan negara hanya dilaksanakan oleh satu pemerintahan saja atau dengan kata lain ketidakberadaan pemerintahan daerah.[235]

234 *Ibid*.
235 C.F. Strong, *Op.Cit*, hlm. 111.

Indonesia sebagai negara kesatuan yang menerapkan sistem desentralisasi tidak lazim karena negara kesatuan biasanya menerapkan sistem sentralisitik dimana pemerintah pusat yang memegang kendali. Alasan filosofis desentralisasi dalam NKRI diantaranya sebagai berikut:[236]

Pertama, Indonesia adalah negara hukum. Di dalam negara hukum terdapat pemencaran kewenangan, otonom adalah salah bentuk pemencaran kewenangan.

Kedua, Indonesia adalah negara demokrasi. Demokrasi menghendaki keterlibatan rakyat, otonomi perwujudan keterlibatan rakat dalam pemerintahan;

Ketiga, Indonesia adalah negara pluralistik. Otonomi daerah merupakan penghargaan terhadap pluralistik;

Keempat, Indonesia adalah negara kesejahteran. Otonomi daerah mempercepat pemenuhan kebutuhan rakyat.

Memperbincangkan hubungan pusat dan daerah dalam bingkai negara kesatuan menimbulkan masalah dalam praktiknya yaitu mengenai tarik menarik kepentingan jelas merupakan hal yang tidak dapat dihindarkan. Untuk negara kesatuan, upaya pemerintah pusat untuk selalu memegang kendali atas berbagai urusan pemerintahan sangat jelas. Kelaziman negara yang berbentuk kesatuan pemegang otoritas pemerintahan adalah pusat. Kewenangan yang diberikan oleh pusat kepada daerah sangat terbatas.[237]

Dengan mempertegas hubungan pusat dan daerah didalam UUD NRI Tahun 1945, hal yang paling diharapkan adalah berkurangnya unsur politis dan dominasi pemerintah pusat di negara kesatuan Indonesia karena negara kesatuan yang menganut sistem desentralisasi dapat berjalan dengan baik apabila pemerintah pusat serta pemerintah daerah dapat meminimalisir permasalahan tarik menarik kewenangan yang selama ini sering terjadi.

---

236 Reynold Simandjuntak, 2015, "Sistem Desentralisasi Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Yuridis Konstitusional", *Jurnal Syariah dan Hukum*, Volume 7 Nomor 1, Juni, hlm. 66.

237 Ni'matul Huda, 2009, Hukum Pemerintahan..., *Loc.Cit*.

6. Implikasi Terhadap Kewenangan Otonomi Khusus

Pemberian otonomi yang berbeda atas satu daerah atau wilayah dari beberapa daerah merupakan praktik penyelenggaraan pemerintahan yang cukup umum ditemui dalam pengalaman pengaturan politik di banyak negara. Pengalaman ini berlangsung baik di dalam bentuk negara kesatuan yang didesentralisasikan, maupun dalam format pengaturan federatif. Konsep pembagian wilayah tersebut dikenal sebagai *asymmetrical decentralization*, *asymmetrical devolution* atau *asymmetrical federalis*, atau secara umum *asymmetrical intergovernmental arrangements*. Secara prinsipil, berbagai bentuk penyebaran kekuasaan yang bercorak asimetris di atas merupakan salah satu instrumen kebijakan yang dimaksudkan untuk mengatasi dua hal fundamental yang dihadapi suatu negara, yakni persoalan bercorak politik, termasuk yang bersumber pada keunikan dan perbedaan budaya; dan persoalan yang bercorak teknokratis-menejerial, yakni keterbatasan kapasitas suatu daerah atau suatu wilayah dalam menjalankan fungsi dasar pemerintahan.[238]

Menurut Jimly Asshiddiqie, dalam otonomi khusus prinsip otonomi daerah yang diadopsikan tetap menjamin pluralisme antar daerah dan tuntutan keprakarsaan dari bawah atau dari tiap-tiap daerah untuk menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan dan pembangunan. Bahwa di bawah konsep NKRI tetap dimungkinkan adanya pola-pola pengaturan yang bersifat pluralisme seperti terhadap Aceh dan Papua.[239]

Saat ini, setidaknya terdapat delapan daerah yang melakukan pengajuan untuk otonomi khusus, yang mana kedelapannya ditolak oleh Kementerian Dalam Negeri. Wilayah tersebut yakni Bali, Riau, Tidore, Surakarta, Batam, Kalimantan Timur, Riau, dan Sumatera Utara. Alasan ditolaknya kedelapan wilayah tersebut karena tidak terdapatnya urgensi untuk dilakukannya penerapan otonomi khusus.[240] Seandainya suatu saat jumlah daerah-daerah otonomi khusus itu terus menerus bertambah dan jumlahnya signifikan dalam arti mencapai atau melampaui setengah lebih

238 Ane Permatasari, 2014, "Otonomi khusus daerah perbatasan, alternatif solusi penyelesaian masalah perbatasan di Indonesia", *Media Hukum*, Vol. 21 No.2, Desember, hlm. 229.

239 Jimly Asshiddiqie, 2004, *Konstitusi dan Konstitusionalime Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, hlm. 284.

240 Antara, "Pemerintah belum Berencana Tambah Daerah Otonomi Khusus", *Media Indonesia*, 28 Februari 2019, https://mediaindonesia.com/read/detail/220054-pemerintah-belum-berencana-tambah-daerah-otonomi-khusus, diakses pada 26 Juli 2020.

dari propinsi yang ada, maka negara ini akan muncul sebagai contoh pertama di dunia sebagai bentuk negara kesatuan dengan desentralisasi yang konfederalistik, melewati bentuk federalistik yang sedang berlangsung, kalau memang masih ingin tetap menggunakan bentuk negara kesatuan walaupun isinya sudah federasi atau bahkan mengandung muatan konfederasi.[241]

Berdasarkan hal tersebut, menjadi sangat wajar apabila konstitusi menjamin perihal wilayah mana saja yang memiliki hak khusus dan istimewa. Nantinya, dengan disebutkan wilayah mana saja yang memiliki hak tersebut maka dapat dimungkinkan adanya pembatasan terhadap pengajuan otonomi khusus tersebut, sehingga daerah tidak melakukan tindakan sparatisme untuk mendapatkan hak otonomi khusus.

241 Tim Peneliti Hukum, 2011, *Pembentukan Otonomi Khusus Bali dan Pengaruhnya bagi Keutuhan NKRI*, Jakarta: BPHN, hlm. 8.

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

A. Landasan Filosofis

Semangat untuk merubah konstitusi harus memiliki landasan filosofis sebagai pemandu arah perubahan yang akan dimanifestasikan di dalam konstitusi tersebut. Landasan filosofis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber pada Pancasila dan Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.[242] Landasan filosofis merupakan dasar pencarian arti yang sesungguhnya dari segala hal yang ada melalui pandangan cakrawala yang paling luas. Metode pemikiran filosofi adaah refleksi atas pengalaman dan pengertian tentang suatu hal dalam cakrawala yang universal. Pengolahan pikirannya secara metodis dan sistematis yang bertujuan untuk mencari kebenaran yang membahagiakan manusia.[243]

"Pancasila adalah philosophische grondslag dari pada Indonesia merdeka, philosophische grondslag itulah fundamen, filsafat, pikiran yang sedalam-dalamnya, jiwa hasrat yang sedalam-dalamnya untuk di atasnya didirikan gedung Indonesia Merdeka yang kekal dan abadi."

Kutipan tersebut merupakan kalimat dalam pidato Soekarno pada tanggal 1 Juni 1945. Soekarno, sang penggagas awal konsep Pancasila, menyebut Pancasila merupakan *philosophische grondslag* (filsafat dasar) rakyat Indonesia karena berdasarkan pada suatu kenyataan secara filosofis dan objektif bahwa bangsa Indonesia dalam hidup bermasyarakat dan bernegara berdasarkan pada nilai-nilai yang tertuang dalam sila-sila Pancasila yang digali dari bangsa Indonesia sebelum mendirikan negara.[244]

Menurut Notonagoro dalam Dies Natalis Universitas Airlangga pada tanggal 10 November 1955, "*Susunan Pancasila itu adalah suatu kebulatan yang bersifat hierarki dan piramidal yang mengakibatkan*

242 Jimly Asshiddiqie, 2004, Konstitusi dan..., *Op.Cit,* hlm. 29.

243 Abdulkadir Muhammad, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung: Cipta Aditya Bati, hlm. 1.

244 Kaelan, 2016, *Pendidikan Pancasila*, Yogyakarta: Paradigma, hlm. 5.

adanya hubungan organis di antara lima sila Negara kita". Sejalan dengan pendapat Notonagoro tersebut kemudian diterima dan dikukuhkan oleh MPRS dalam TAP MPRS No. XX/MPRS/1960 juncto TAP MPR No. V/MPR/1973. Pernyataan tersebut diperkuat juga oleh Ketetapan MPR No. XI/MPR/1978, Pancasila itu merupakan satu kesatuan yang bulat dan utuh dari kelima silanya. Dikatakan demikian, karena masing-masing sila dari Pancasila itu tidak dapat dipahami dan diberi arti secara sendiri-sendiri. Memahami atau memberi arti setiap sila-sila secara terpisah dari sila-sila lainnya akan mendatangkan pengertian yang keliru tentang Pancasila.

Pancasila yang memiliki kedudukan sebagai *staatsfundamentalnorm* atau pokok kaidah negara yang fundamental yang senantiasa memberi arah serta menjadi paradigma utama dalam norma yang terkandung dalam pasal UUD NRI Tahun 1945.[245] Begitu rumusan Pancasila tersebut diletakkan dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, maka ia merupakan prinsip moral bagi konstitusi Negara Indonesia. Dengan begitu, dapat disimpulkan bahwa pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945 merupakan pengejawantahan dari Pancasila, sehingga ketentuan yang terkandung di dalamnya tidak boleh bertentangan dengan Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Selain daripada itu, nilai-nilai dalam Pancasila tersebut harus diaktualisasikan ke dalam segala peraturan perundang-undangan, sehingga cita-cita kemerdekaan Indonesia untuk menciptakan masyarakat yang adil dan makmur bukan hanya isapan jempol belaka.

Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum Negara[246] merupakan dasar dari pembentukan konstitusi Negara yang memuat segala peraturan dan pedoman dalam menjalankan penyelenggaraan Negara. Hal tersebut ditegaskan dengan ditempatkannya muatan sila Pancasila pada alinea keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang menempatkan Pancasila sebagai induk dari pembentukan UUD NRI Tahun 1945. Dalam alinea keempat tersebut terlihat hubungan kasual organis yaitu adanya dasar-dasar fundamental Negara, yakni: tujuan Negara, ketentuan UUD Negara,

245 Darmodiharjo dan Sidharta, 1995, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hlm. 248-249.

246 Lihat Penjelasan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

bentuk Negara dan dasar filsafat Negara Pancasila.[247] Dengan demikian, alinea keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 memiliki hubungan yang erat dengan muatan batang tubuh UUD NRI Tahun 1945.

Gagasan untuk tidak diubahnya Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 memiliki akar sejarah yang panjang, terlebih lagi dalam proses pembuatannya. Perumusan Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 digagas oleh Panitia Sembilan, yang diberi nama Panitian Kecil, walau sebenarnya hal tersebut tidak termasuk dalam tugas panitia tersebut. Akan tetapi, Pembukaan UUD 1945 menjadi hal yang bersifat sangat esensial dalam ketatanegaraan Indonesia. Pada awalnya, Pembukaan UUD 1945 dikenal dengan nama Piagam Jakarta yang bertujuan untuk menjadi "Rancangan Undang-Undang Dasar" di mana harus ditetapkan oleh Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPKI). Namun, pada saat itu, Ketua BPUPKI berpendapat bahwa hal tersebut tidak perlu menjadi agenda pembicaraan. Sehingga, Rapat Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada 18 Agustus 1945 menyepakati dan menetapkan Piagam tersebut sebagai Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

Gagasan untuk tidak mengubah Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dipertegas dalam "lampiran" Ketetapan MPRS-RI No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia, Bagian I, No. 3 Sub. C yang menyatakan bahwa:

"*Pembukaan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 sebagai Pernyataan Kemerdekaan yang terperinci yang mengandung cita-cita luhur dari Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 dan yang memuat Pancasila sebagai Dasar Negara, merupakan satu rangkaian dengan Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, dan oleh karena itu tidak dapat dirubah oleh siapapun juga, termasuk MPR hasil pemilihan umum, yang berdasarkan pasal 3 dan pasal 37 Undang-Undang Dasar berwenang menetapkan dan merubah Undang-Undang Dasar karena merubah isi Pembukaan berarti pembubaran Negara.*

Dalam kedudukannya yang demikian tadi Pembukaan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 merupakan dasar dan sumber hukum dari

247 Kaelan, 2017, *Inkonsistensi dan Inkoherensi dalam UUD NRI Tahun 1945 Hasil Amandemen (kajian filosofis-yuridis)*, Jakarta: Badan Pengkajian MPR-RI, hlm. 56.

Batang tubuhnya."

Menurut Sri Soemantri, terdapat batasan-batasan yang mengatur sejauh mana Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 tidak dapat diubah, yakni:[248]

1) Tentang tata urutan peraturan perundang-undangan di Negara Republik Indonesia;

2) Tentang kedudukan ketentuan yang berbunyi, bahwa "Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 terdiri dari Pembukaan dan Batang Tubuhnya;

3) Tentang kedudukan Ketetapan MPRS yang berisi ketentuan yang berbunyi "*Pembukaan UUD 1945 tidak dapat diubah oleh siapapun, termasuk MPR hasil pemilihan umum*."

Penjabaran yang diuraikan di atas menunjukkan sulitnya untuk menentukan perubahan dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 memiliki peran penting dalam penyelenggaraan Negara karena berperan sebagai Pokok Kaidah Fundamental Negara yang merupakan jiwa, raga, dan semangat kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara Indonesia. Tanpa adanya Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, Indonesia akan bergerak tanpa adanya arah dan tujuan yang jelas sehingga berimplikasi pada lambatnya perkembangan dan pembangunan sendi-sendi Negara, termasuk sistem hukum. Oleh karenanya, Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 harus dipandang sebagai parameter atau tolak ukur serta sumber paling mendasar yang harus dituangkan dalam batang tubuh UUD NRI Tahun 1945, undang-undang, dan peraturan perundang-undangan lain yang ada di bawahnya.

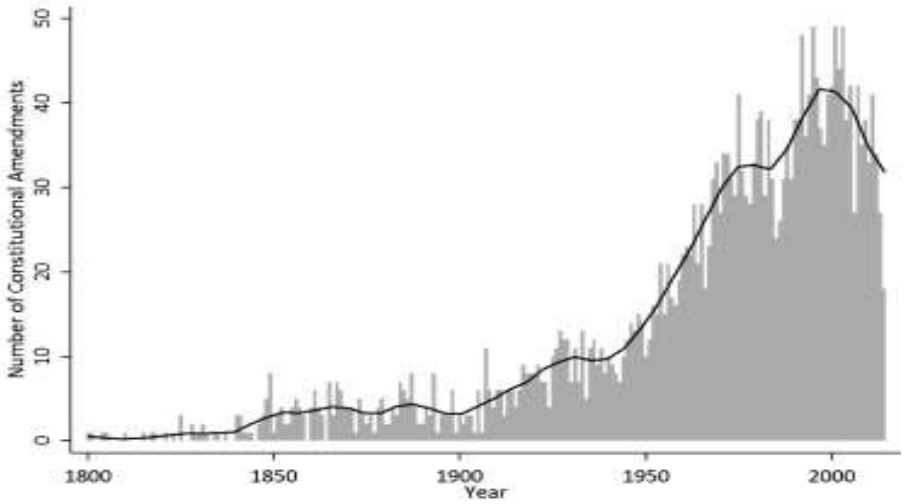
B. Landasan Sosiologis

Fleksibilitas dan tingginya tingkat perubahan sosial dan segala aspek yang melingkupinya (dan kemungkinan terus berakselerasi) telah memberikan tekanan dan dorongan penyesuaian sistem ketatanegaraan

248 Sri Soemantri, 2006, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung: PT Alumni, hlm. 195-196.

terhadap kondisi sosiologis yang berlangsung saat itu. Jika masyarakat berubah secara dramatis, peraturan yang ada dapat berubah menjadi rapuh dan bahkan tidak sesuai dengan zaman, dimana hal ini akan mengarah pada upaya untuk mengadopsi aturan baru melalui amandemen konstitusi, reinterpretasi, atau bahkan penggantian aturan yang berimplikasi pada desain ketatanegaraan yang baru.[249] Tim Penyusun akan menyajikan hasil penelitian yang dilakukan oleh Tom Ginsburg dan James Melton yang telah membuktikan bahwa telah terjadi pergumulan yang oleh negara untuk menyesuaikan desain ketatanegaraan melalui upaya penggantian konstitusi atau perubahan konstitusi,[250] ini juga merupakan gambaran tentang tingkat kesukaran perubahan-perubahan yang mungkin dapat dilakukan terhadap konstitusi.[251]

Gambar 10.
Perubahan Konstitusi di Berbagai Negara dalam Kurun Waktu 1800-2014



Pada konteks Negara Republik Indonesia, perubahan UUD NRI Tahun 1945 telah mengakibatkan revolusi ketatanegaraan, karena sistem ketatanegaraan yang diamanatkan dalam UUD NRI Tahun 1945 hasil

249 Tom Ginsburg dan James Melton, *Does the constitutional amendment rule matter at all? Amendment cultures and the challenges of measuring amendment difficulty*, I•CON, Vol. 13 No. 3, Oxford University Press and New York University School of Law, hlm. 688-689.

250 *Ibid.*

251 Ibid, hlm. 690.

perubahan telah menciptakan terjadinya mekanisme *check and balance*s dalam penyelengaraan kekuasaan negara. Namun demikian disadari bahwa perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang telah dilaksanakan juga bukan merupakan hasil yang sempurna dan paripurna, sebab sebagai karya manusia yang tidak lepas dari kepentingan-kepentingan politik yang terjadi pada saat perubahan dilakukan, sudah barang tentu ada kelemahan dan kekurangannya.[252]

Menjelang masa 20 (dua puluh) tahun sejak dilakukan perubahan sangat mungkin terjadi perkembangan nilai-nilai masyarakat yang tumbuh dan berkembang yang pada tataran tertentu dan perlu menjadi pertimbangan untuk melakukan perbaikan terhadap UUD NRI Tahun 1945 (hasil perubahan). Demikian juga bisa sebaliknya, bahwa UUD NRI Tahun 1945 hasil perubahan dianggap masih sesuai dengan perkembangan kehidupan masyarakat, hal ini bisa terjadi karena secara ideal ketentuan-ketentuan yang ada di dalam UUD NRI Tahun 1945 disusun dengan gagasan dan pokok pikiran yang sarat dengan kandungan filosofis. Maka menjadi wajar bila keberlakuannya relatif lebih mudah menyesuaikan dengan perkembangan zaman. Namun demikian sebagaimana dikatakan di atas, bahwa UUD NRI Tahun 1945 hasil amandemen juga tidak lepas dari kekurangan.[253]

Sebagai rumah kebangsaan, pengawal ideologi Pancasila, dan kedaulatan rakyat, MPR RI telah berupaya menyesuaikan sistem ketatanegaraan dengan kondisi yang berkembang pada tatanan sosiologi kemasyarakatan. MPR RI masa jabatan 2009-2014 telah menyampaikan rekomendasi melalui Keputusan Nomor 4/MPR/2014 untuk menjadi pertimbangan MPR masa jabatan 2014-2019 dalam melakukan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia serta memperkokoh persatuan dan kesatuan nasional dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan semangat Bhinneka Tunggal Ika.[254] Rekomendasi itu diuraikan sebagai berikut.[255]

1) Melaksanakan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia melalui perubahan UUD NRI Tahun 1945 dengan tetap berdasarkan pada

252 Badan Pengkajian MPR RI dan Lembaga Penelitian dan Pengabdian Masyarakat Universitas Jenderal Soedirman, 2018, *Op.cit.*, hlm. 65.
253 *Ibid.*
254 *Ibid.,* hlm. 1.
255 *Ibid.,* hlm. 1-2.

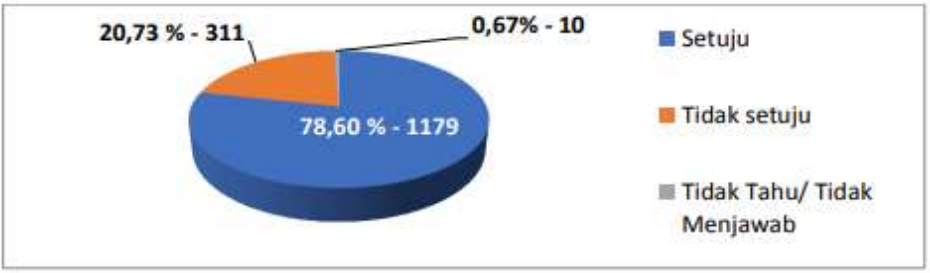
nilai-nilai Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara dan Kesepakatan Dasar untuk tidak mengubah Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, tetap mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, mempertegas sistem pemerintahan presidensial serta melakukan perubahan dengan cara adendum;

2) Melakukan reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional dengan model Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai haluan penyelenggaraan negara;
3) Melakukan revitalisasi nilai-nilai Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika secara melembaga melalui semua tingkatan pendidikan nasional dalam rangka pembangunan karakter bangsa;
4) Membentuk lembaga kajian yang secara fungsional bertugas mengkaji sistem ketatanegaraan, UUD NRI Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika serta implementasinya. Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
5) Mewujudkan akuntabilitas publik lembaga negara dalam melaksanakan tugas konstitusional yang diamanatkan UUD NRI Tahun 1945 melalui laporan kinerja pelaksanaaan tugas dalam Sidang Tahunan MPR;
6) Melakukan penataan sistem peraturan perundang-undangan dengan berdasarkan Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara; dan
7) Memperkuat status hukum Ketetapan MPRS dan MPR dalam sistem hukum Indonesia.

Gejala sosiologis yang berkembang di masyarakat juga menunjukkan semangat yang sama, bahwa perlu dilakukan suatu perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945 untuk menjawab berbagai masalah ketatanegaraan yang muncul. Hal ini sejalan dengan Survei Nasional Pelaksanaan UUD NRI Tahun 1945 yang telah dilakukan oleh MPR yang menunjukkan fakta bahwa masyarakat ingin melakukan perubahan UUD NRI Tahun 1945.[256]

256 *Ibid.,* hlm. 66.

Gambar 11.
Persetujuan untuk Perubahan Kelima UUD NRI Tahun 1945



Dari sampel tersebut, mayoritas masyarakat menyatakan persetujuan terhadap perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang ingin dilakukan oleh MPR. Sebagai komparasi data, hasil yang sama juga ditunjukkan oleh penelitian yang dilakukan oleh Lembaga Survei Indonesia. Survei yang melibatkan 1.300 responden ini diambil dengan metode *multistate random sampling* dengan tingkat kepercayaan mencapai 95 sedangkan *margin of error* lebih kurang 2,8 persen. Hasilnya menunjukkan bahwa 73 persen penduduk mendukung amandemen UUD NRI Tahun 1945.[257]

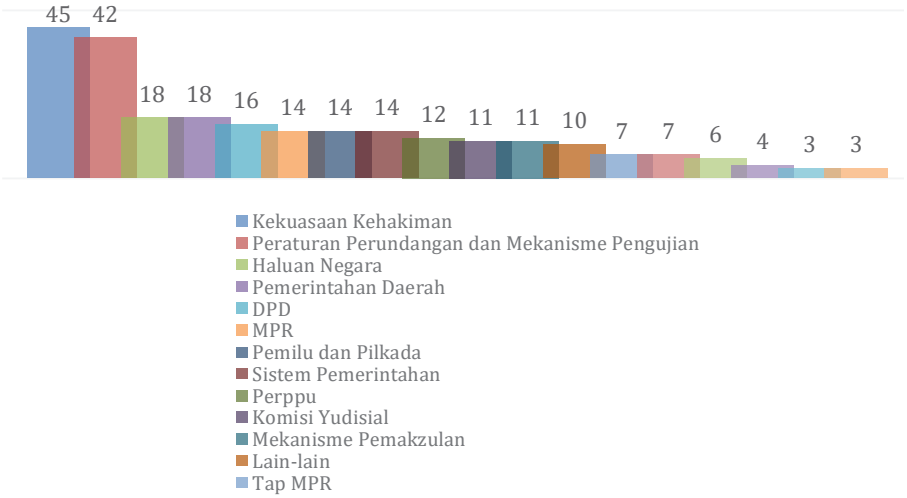
Sementara, Tim Penyusun melakukan penelitian sederhana dengan tujuan memetakan pemikiran para akademis dan cendekiawan terhadap wacana perubahan UUD NRI Tahun 1945. Penelitian ini dilakukan dengan cara mengualifikasikan 255 tulisan atau karangan ilmiah yang diarsipkan pada berbagai sumber yang dipilih oleh Tim Penyusun, antara lain Jurnal Hukum dan Pembangunan (Universitas Indonesia), Jurnal Mimbar Hukum (Universitas Gadjah Mada), Jurnal *Ius Quia Iustum* (Universitas Islam Indonesia), Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum (Universitas Padjadjaran), Jurnal Konstitusi (Mahkamah Konstitusi), Jurnal Majelis (MPR RI) dan Jurnal Ketatanegaraan (MPR RI). Pemilihan sumber adalah berdasarkan kredibilitas informasi, akreditasi, dan keterbukaan akses dengan batas waktu penerbitan adalah rentang waktu dua puluh tahun (2000-2020).

Pada dasarnya, 255 tulisan atau karangan ilmiah itu merujuk pada rekomendasi perubahan UUD NRI Tahun 1945 atau setidak-tidaknya memberikan evaluasi pelaksanaan ketentuan-ketentuan yang ada dalam

257 Detik News, 2007, *LSI: 73% Penduduk Indonesia Dukung Amandemen UUD 1945*, diakses dari https://news.detik.com/berita/d-812425/lsi-73-penduduk-indonesia-dukung-amandemen-uud-1945 pada 27 Agustus 2020 pada pukul 6:28 WIB.

UUD NRI Tahun 1945 dan gagasan konstitusional yang mungkin diterapkan ketika dilakukannya perubahan itu. Rangkuman hasil penelitian itu dapat dilihat pada grafik berikut.

Gambar 12.
Hasil Penelitian Tim Penyusun Terkait Karya Ilmiah Akademisi



Ternyata, para akademisi sangat menaruh minat pada perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman, dimana isu ini mengambil porsi yang cukup besar (17,6 persen), disusul dengan masalah terkait peraturan perundang-undangan dan mekanisme pengujiannya (16,4 persen), haluan negara (7,05 persen), pemerintahan daerah (7,05 persen), DPD (6,2 persen), MPR (5,4 persen), pemilu dan pilkada (5,4 persen), dan seterusnya.

Penelitian di atas pada dasarnya merupakan sampel yang sangat kecil, namun hasil yang ditemukan tidak akan memiliki perbedaan yang jauh dengan wacana keilmuan akademisi lainnya apabila membicarakan masalah perubahan UUD NRI Tahun 1945. Penelitian ini dilakukan karena Tim Penyusun meyakini bahwa setiap perubahan yang mungkin dilakukan oleh MPR RI terhadap UUD NRI Tahun 1945 akan selalu menjadikan pendapat ahli dan kerangka teori sebagai dasar perubahannya. Tim Penyusun meyakini bahwa gambaran dari penelitian ini dapat dijadikan reorientasi pemikiran MPR RI apabila hendak melakukan perubahan UUD

NRI Tahun 1945, meskipun keniscayaan dominasi kepentingan politik akan selalu membayang-bayangi proses perubahan UUD NRI Tahun 1945.

Pembaharuan terhadap UUD NRI Tahun 1945 yang dilakukan secara konstitusional dapat dikatakan sebagai *fresh start* bagi bangsa Indonesia untuk menata kembali kehidupan ketatanegaraan yang demokratis berdasarkan prinsip konstitusionalisme.[258] Jika perubahan ini terjadi hendaknya proses perubahan dilakukan dengan kehati-hatian. Suatu pesan yang juga disampaikan oleh Morris ketika Constitutional Convention diadakan untuk mengubah Konstitusi Amerika Serikat:[259]

> *Nothing human can be perfect. Surrounded by difficulties, we did the best we could; leaving it with those who should come after us to take counsel from experience, and exercise prudently the power of amendment.*

C. Landasan Yuridis

Ketentuan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 mengatakan bahwa sejatinya "Negara Indonesia adalah negara hukum", yaitu negara yang menegakkan supremasi hukum untuk menegakan kebenaran dan keadilan serta tidak adanya kekuasaan yang tidak dapat dipertanggungjawabkan.[260] Maka seluruh aspek di dalam pelaksanaan dan penyelenggaraan negara diatur berdasarkan hukum.

Konstitusi berarti hukum dasar, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis. Hukum dasar yang tertulis biasanya disebut sebagai Undang-Undang Dasar. Di Indonesia sendiri, pengertian konstitusi disamakan dengan UUD NRI Tahun 1945.[261] UUD NRI Tahun 1945 seiring dengan waktu perlu dipertimbangkan untuk mengikuti perkembangan dan menyesuaikan dengan keadaan masyarakat sekarang. Dalam UUD NRI

258 Susi Dwi Harijanti, 2003, *Kelemahan Fundamental UUD 1945: Pra dan Pasca Amandemen,* UNISIA, Nomor 49/XXVI/III/2003, hlm. 255.

259 James L. Sundquist, 1992, *Constitutional Re form and Effective Government*, Washington DC: The Brooking Institution, 1992, him. 1.

260 Sekretariat Jenderal MPR RI, 2017, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar NKRI Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, hlm. 68

261 Nadiroh, "Teori dan Konsep Konstitusi", http://repository.ut.ac.id/3939/1/PKNI4419-M1.pdf, diakses pada 12 Mei 2020.

Tahun 1945, terdapat hal-hal yang perlu dipertimbangkan guna mengikuti keadaan Indonesia saat ini.

Sistem hukum perlu dibangun dan ditegakan dengan semestinya. Sistem hukum didasari oleh konstitusi sebagai aturan dasar negara dalam menjamin kepastian hukum serta keadilan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Konstitusi yang nanti diturunkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang akan diderivasi ke dalam aturan yang lebih teknis.[262] Maka kesatuan sistem hukum menjamin sebuah kepastian hukum dalam penerapan hukum itu sendiri.

UUD NRI Tahun 1945 merupakan suatu aturan yang paling dasar dalam sistem hukum di Indonesia. Sebagai suatu sistem hukum yang paling dasar, UUD NRI Tahun 1945 mengatur mengenai bagaimana sebuah demokrasi dilakukan baik oleh orang perseorangan atau oleh lembaga perwakilan yang merupakan bentuk demokrasi perwakilan. Sebagai negara yang menganut *democratische-rechstaat*, UUD NRI Tahun 1945 seharusnya menjamin perwakilan dan demokrasi yang dilakukan oleh lembaga perwakilan dapat menghasilkan produk yang mencerminkan kepentingan rakyat.

UUD NRI Tahun 1945 sebagai landasan konstitusional di Indonesia, maka tidak dapat satupun peraturan perundang-udnangan yang dapat bertentangan terhadap UUD NRI Tahun 1945. UUD NRI Tahun 1945 haruslah sesuai dengan jati diri serta kebutuhan masyarakat. Sebagai konstitusi, UUD NRI Tahun 1945 bukanlah kitab suci yang tidak dapat berubah, melainkan perubahan terhadap konstitusi adalah hal yang biasa dalam proses perkembangan ketatanegaraan Indonesia bahkan dunia. Bahkan dalam UUD NRI Tahun 1945 membuka peluang untuk dilaksanakan perubahan terhadap konstitusi yaitu:[263]

Pasal 37

(1) *Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang MPR apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota MPR.*

262 Attamimi, 1990, "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV", Disertasi Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Indonesia, hlm. 286-287.

263 Lihat Pasal 37 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

(2) *Setiap unsur perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.*

(3) *Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, sidang MPR dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota MPR.*

(4) *Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota MPR.*

(5) *Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.*

Dalam arah perubahan UUD NRI Tahun 1945 harus tetap sesuai dengan tujuan awal Indonesia, sehingga perlu adanya kesepakatan batasan-batasan dalam melakukan perubahan konstitusi. Batasan-batasan tersebut dicantumkan dalam konstitusi secara implisit maupun eksplisit dan dalam konvensi ketatanegaraan Indonesia, beberapa prinsip tersebut diantaranya:[264]

1) Tidak merubah pembukaan UUD NRI Tahun 1945;
2) Tidak mengubah bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia;
3) Mempertegas sistem pemerintahan Presidensial;
4) Meniadakan penjelasan UUD NRI Tahun 1945 dan memasukan hal-hal normatif pada penjelasan ke dalam pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945;
5) Perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945 dilakukan dengan cara *addendum*.

Prinsip-prinsip tersebut merupakan upaya mempertahankan bentuk dan jati luhur dari NKRI yang tetap sesuai pada pandangan atau visi misi *founding fathers* dalam membentuk negara Indonesia. Perubahan UUD NRI Tahun 1945 dilakukan dengan cara addendum guna mempertahankan naskah asli UUD NRI Tahun 1945 seperti yang terdapat dalam Lembaran Negara Nomor 75 Tahun 1959 hasil Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dan naskah

264 Abdul Rasyid, 2004, *Kajian Anggota Komisi Konstitusi Terhadap Perubahan UUD NRI Tahun 1945*, Jakarta, hlm. 3-5.

hasil dari perubahan-perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang tetap melekat pada naskah asli UUD NRI Tahun 1945.

D. Landasan Politis

Hukum dan kebijakan politik memiliki hubungan yang erat, yang tercermin dalam peraturan perundang-undangan sebagai hasil pembentukan legislasi. Peraturan perundang-undangan sangat dipengaruhi oleh arah kebijkan politik dari pembentuk norma dasar yang hasilnya adalah produk politik.[265] Politik hukum menurut Mahfud MD adalah *legal policy* atau garis kebijakan resmi dan sah tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan pergantian hukum lama dalam rangka mencapai tujuan Negara.[266] Sejalan dengan hal ini, Soedarto menjelaskan bahwa politik hukum adalah kebijakan dari Negara melalui badan-badan Negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki, yang diperkirakan akan digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.[267]

Dari beberapa pengertian diatas, politik hukum sangat erat kaitannya dengan tujuan Negara. Politik hukum merupakan alat yang digunakan untuk mewujudkan cita-cita dan tujuan Negara. Oleh karena itu, amandemen UUD NRI Tahun 1945, juga harus dimaknai sebagai proses demi mencapai terwujudnya tujuan Negara, yang tercantum dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 alinea ke-empat, yakni:

> *"Membentuk suatu Pemerintahan 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 Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan*

265 Sri Soemantri, 2006, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Edisi Kedua, Bandung: Alumni, hlm. 182.

266 Mahfud MD, 2010, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo, hlm. 10.

267 Soedarto, 1986, *Hukum dan Hukum Pidana*, Bandung: Alumni, hlm. 51.

Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar 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".

Sebelum membahas tujuan Negara, perlu diingat bahwa politik yang pertama kali dilakukan dalam rangka mendirikan suatu negara adalah mentransformasikan konsep yang terkandung dalam ideologi ke dalam pengertian kehidupan kenegaraan, penyelenggaraannya dan dituangkan dalam konstitusi negara. Politik hukum yang serupa juga terjadi pada upaya-upaya perubahan UUD NRI Tahun 1945. Amandemen terhadap UUD NRI Tahun 1945 merupakan suatu bentuk pembaharuan hukum dan juga merupakan wujud dari negara demokratis yang bertujuan untuk kemanfaatan rakyat banyak.[268]

Perubahan konstitusi perlu memperhatikan politik hukum nasional dengan tujuan menciptakan suatu sistem hukum nasional yang dikehendaki dalam mewujudkan cita-cita dan tujuan Negara. Harus dipahami bahwa kebutuhan politik seiring berjalannya waktu turut berubah bersama perubahan masyarakat yang bersifat dinamis dan tidak stagnan. Perubahan tersebutlah yang harus disadari bahwa masyarakat bersifat dinamis dan kebutuhan politiknya terus akan berubah dan juga berkembang seiring berjalannya waktu. Meskipun amandemen UUD NRI Tahun 1945 sudah cukup baik dalam melakukan penyesuaian dengan kebutuhan masyarakat, namun masih terdapat beberapa permasalahan di dalamnya. Oleh karena itu, diperlukan kembali amandemen UUD NRI Tahun 1945 sebagai solusi untuk menyelesaikan permasalahan dan kekosongan hukum. [269]

Dalam rangka pembangunan hukum nasional, perubahan konstitusi harus didasarkan pada paradigma perubahan yang digali dari kelemahan sistem bangunan konstitusi lama, dan selanjutnya dibangun dengan argumentasi diciptakan landasan agar dapat menghasilkan sistem yang menjamin stabilitas pemerintahan dan memajukan kesejahteraan rakyat.[270]

268 Sunarjati Hartono, 1971, *Dari Hukum Antar Golongan ke Hukum Antar Adat*, Bandung: Alumni, hlm. 31.

269 Miriam Budiardjo, 2008, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hlm.160.

270 Abdulkadir Besar, 2002, *Perubahan UUD 1945 tanpa Paradigma: Amandemen bukan, Konstitusi-baru setengah hati*, Jakarta: Pusat Studi Universitas Pancasila, hlm. 13.

E. Landasan Historis

Sejarah pembentukan UUD NRI Tahun 1945 memang didesain oleh para pendiri negara (BPUPKI, PPKI) sebagai UUD yang bersifat sementara karena dibuat dan ditetapkan dalam suasana ketergesa-gesaan. Yamin (1971) mengutip statement Ir. Soekarno selaku Ketua PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945 untuk menegaskan sifat kesementaraan UUD NRI Tahun 1945 sebagai berikut: "*... bahwa Undang-Undang Dasar jang buat sekarang ini, adalah UndangUndang Dasar Sementara. Kalau boleh saya memakai perkataan: ini adalah Undang-Undang Dasar kilat. Nanti kalau kita telah bernegara di dalam suasana jang lebih tenteram, kita tentu akan mengumpulkan kembali Majelis Perwakilan Rakyat jang dapat membuat UndangUndang Dasar jang lebih lengkap dan lebih sempurna. Tuan-tuan tentu mengerti, bahwa ini adalah sekedar Undang-Undang Dasar sementara, Undang-Undang Dasar kilat, bahwa barangkali boleh dikatakan pula, inilah revolutiegrondwet. Nanti kita membuat Undangundang Dasar jang lebih sempurna dan lengkap ...*"[271]

UUD NRI Tahun 1945 sering disebut dengan "UUD Proklamasi". Dikatakan demikian karena kemunculannya bersamaan dengan lahirnya Negara Indonesia melalui Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia, 17 Agustus 1945. Fakta sejarah menunjukkan bahwa pergulatan pemikiran, khususnya pengaturan HAM dalam konstitusi begitu intens terjadi dalam persidangan BPUPKI dan PPKI. Sejak Proklamsai Kemerdekaan Indonesia tanggal 17 Agustus 1945, dan diikuti pengesahan UUD NRI Tahun 1945 sebagai konstitusi pada tanggal 18 Agustus 1945, hingga kini UUD NRI Tahun 1945 sebagai konstitusi telah mengalami perkembangan dan perubahan-perubahan, hal itu disebabkan karena perkembangan politik demokrasi yang selalu berkembang dan berubah-ubah pula. Kepentingan yang berubah-ubah juga menjadi sebab berubahnya konstitusi, namun semuanya pasti mempunyai tujuan sama yaitu menuju hukum yang dicita-citakan (*Ius constituendum*).

Indonesia sudah melakukan perubahan konstitusi baik secara keseluruhan maupun hanya sebatas memperbaiki sebagian ketentuan saja. Pada perjalanannya UUD NRI Tahun 1945 yang merupakan produk dari Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) yang disahkan dan

271 Bambang Widjojanto, Saldi Isra, dan Marwan Mas, 2002, *Konstitusi Baru melalui Komisi Konstitusi Independen*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, hlm: 32.

ditetapkan pada hari sabtu 18 Agustus 1945.[272] Sebagai konstitusi tertulis, UUD NRI Tahun 1945 dituangkan dalam sebuah dokumen formal. Dimana perancangan awalnya dilakukan oleh Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), dengan dua masa sidang yaitu tanggal 29 Mei – 1 Juni 1945 dan tanggal 10-17 Juli 1945.[273]

Ini membuktikan bahwa sebenarnya UUD NRI Tahun 1945 yang dalam hal ini merupakan konstitusi Indonesia dapat berubah. Akan tetapi yang perlu digarisbawahi adalah, perubahan tersebut hanyalah pada batang tubuh UUD NRI Tahun 1945 saja, bukan pada bagian pembukaannya. Hal ini terjadi karena, seperti yang telah di jelaskan diatas sebelumnya, Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 mengandung nilai-nilai yang ada di dalam Pancasila yang merupakan norma fundamental Negara (*Staatsfundamentalnorm*). Perlu diketahui juga, hampir semua negara yang mengalami transisi ke demokrasi menjadikan reformasi konstitusi sebagai bagian takterpisahkan dari pembaharuan politik mereka. Demikian pentingnya reformasi konstitusi itu, sehingga kehadirannya dipandang sebagai suatu keharusan.

Sama dengan produk-produk hukum lainnya, idealnya, suatu konstitusi memang dibuat untuk memenuhi kebutuhan demi terciptanya kekuasaan negara dengan cabang-cabang kekuasaannya. Tetapi juga tidak dapat dipungkiri bahwa kosntitusi adalah produk dari zamannya, bukan merupakan hal yang salah jika isinya adalah untuk mengakomodasi kepentingan-kepentingan pada saat zamannya tersebut. Oleh karena itu, tanpa adanya perubahan memaksa yang bersifat ektrimpun reformasi konstitusi sebenarnya memang harus dilakukan perubahan demi mengikuti perkembangan zaman yang ada.

Konstitusi, ketika disusun dan diterapkan, cenderung mencerminkan keyakinan dan kepentingan dominan, atau kompromi antara keyakinan dan kepentingan yang bertentangan, yang mencirikan masyarakat pada waktu itu. Ia bisa saja mencakup kesimpulan-kesimpulan atau kompromi-kompromi atas masalah ekonomi dan sosial yang ingin dijamin atau dinyatakan oleh para para penyusun konstitusi. Konstitusi adalah resultan dari berbagai kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang bekerja pada waktu

272 Dahlan Thaib, 2003, Teori dan..., *Op.Cit,* hlm. 83.

273 Saefroedin Bahar, 1992, Risalah Sidang BPUPKI PPKI, Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, hlm. 137.

pembentukannya.[274] Berkaitan dengan hal tersebut, umumnya kekuatan politik adalah penentu utama kemungkinan perubahan Konstitusi, lihat pendapat Soewoto Mulyosudarmo berikut.[275]

> *"Perubahan konstitusi ditentukan oleh kelompok elit politik yang memegang suara mayoritas di lembaga yang mempunyai kewenangan melakukan perubahan konstitusi... dari rumusan finalisasi hasil kesepakatan PAH I menggambarkan adanya pertarungan kepentingan sehingga tidak tercapai rumusan tunggal. Perbedaan yang dapat dilihat dari alternative perubahan yang diusulkan betapa menggambarkan kurangnya berpegang pada paradigm perubahan."*

Konstitusi bisa berubah karna ada perubahan kondisi politik dan sosial masyarakat. Perubahan kondisi menyebabkan adanya perubahan kepentingan, itulah sebab pada saat yang demikian perlu melakukan perubahan terhadap UUD, agar kiranya UUD tersebut tidak ketinggalan zaman. Tapi perlu dicatat poin perubahan itu terjadi karna ada perubahan keadaan yang pada akhirnya menyebabkan adanya perubahan kepentingan. Dalam mengomentari perubahan UUD NRI Tahun 1945 dalam konteks amandemen pertama UUD NRI Tahun 1945, Slamet Efendi Yusuf dan Umar Basalin menyatakan:[276]

Untuk kepentingan itu (perubahan UUD NRI Tahun 1945: versi penulis) berbagai pihak yang concern terhadap pentingnya perubahan UUD NRI Tahun 1945 membentuk semacam tim atau sejenisnya yang khusus bertugas untuk itu. Namun demikian, sesuai mekanisme konstitusional di Indonesia, maka proses perubahan UUD NRI Tahun 1945 harus melalui lembaga tertinggi negara yaiyu MPR. Alur pemikiran demikian membawa kita kepada pembahasan mengenai konfigurasi politik dari aneka ragam kekuatan politik yang mengisi kursi-kursi anggota MPR tersebut. Hal ini penting dicermati karena proses perubahan UUD NRI Tahun 1945 dalam lembaga MPR merupakan proses politik, keputusannya merupakan keputusan politik, walaupun materinya masuk kategori hukum.

---

274 K. C. Wheare, 2015, *Konstitusi-Konstitusi Modern*, Penerjemah Imam Baehaqie, Cetakan kelima, Bandung: Nusa Media, hlm. 104.

275 Soewoto Mulyosudarmo, 2004, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Malang: In Trans, hlm 84

276 Slamet Efendy Yusuf dan Umar Basalim, 2000*, Reformasi Konstitusi Indonesia Perubahan Pertama UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Indonesia Satu, hlm 51.

Perubahan konstitusi tidak cukup dijamin dengan besaran pelaku perubahan memahami tuntutan perubahan. Namun factor kemauan (good will) menjadi sangat penting karna terkait berbagai kepentinga. Perubahan konstitusi tidak hanya bergantung dari norma amandemen yang membuka peluang perubahan, tetapi lebih ditentukan oleh kelompok elit politik yang memegang suara mayoritas di lembaga yang mempunyai kewenangan melakukan perubahan. Keinginan itu dekat sekali dengan kepentingan, dan kepentingan itu merupakan ciri uatama dari politik. itulah sebab konstitusi itu disebut resultante politik atau kesepakatan politik.[277]

Agenda perubahan UUD NRI Tahun 1945 mempunyai syarat yang bersifat politis terkait kehadiran anggota MPR. Anggota MPR yang dimaksud adalah seluruh anggota DPR (berasal dari parpol) dan anggota DPD (yang kemungkinan anggotanya mempunyai aliansi dengan partai politik tertentu) sebagai perwakilan dari tiap-tiap provinsi. Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945 menyebut bahwa pengajuan perubahan pasal-pasal baru dapat diagendakan apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota MPR, untuk mengubah pasal-pasal sidang harus dihadiri 2/3 dari jumlah anggota MPR, dan putusan untuk mengubah pasal-pasal hanya dapat dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya 50% +1 dari seluruh anggota MPR.[278]

Jumlah anggota MPR periode 2004–2009 adalah 678 orang yang terdiri atas 550 anggota DPR dan 128 anggota DPD. Jumlah anggota MPR periode 2009–2014 adalah 692 orang yang terdiri atas 560 anggota DPR dan 132 anggota DPD. Jumlah anggota MPR periode 2014-2019 adalah 692 orang yang terdiri atas 560 Anggota DPR dan 132 anggota DPD. Dari segi jumlah, jika agenda perubahan UUD NRI Tahun 1945 hanya diusulkan oleh anggota DPD maka tidak mungkin terwujud, karena tidak akan pernah memenuhi syarat sebagaimana yang telah ditentukan dalam UUD NRI Tahun 1945. Penentu terwujudnya perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945 adalah anggota DPR di MPR yang merupakan perpanjangan tangan partai politik (parpol). Oleh sebab itu, parpol menjadi penentu terwujud atau tidaknya perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945.[279]

277 Soewoto Mulyosudarmo, *Loc.cit.*

278 Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, 2019, *Menakar Kemungkinan Terwujudnya Agenda Perubahan Kelima UUD 1945,* diakses dari http://www.politik.lipi.go.id/kolom/kolom-2/politik-nasional/1335-menakar-kemungkinan-terwujudnya-agenda-perubahan-kelima-uud-1945 pada 21 Agustus 2020.

279 *Ibid.*

Pada tahun 2019, suara untuk melakukan perubahan UUD NRI Tahun 1945 kembali muncul, kali ini dari kalangan parpol. Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) yang merupakan partai pemenang Pemilu 2019, baik di Pemilihan Presiden maupun Pemilihan Legislatif, mulai menyuarakan keinginan politik untuk melakukan perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945. Kepentingan yang dibawa oleh PDIP adalah untuk menetapkan kembali MPR sebagai lembaga tertinggi negara dengan kewenangan untuk menetapkan GBHN sebagai panduan penyelenggaraan pemerintahan yang berkelanjutan. Hal ini disampaikan langsung oleh Ketua Umum PDIP, Megawati Soekarnoputri dalam pidatonya di Kongres V PDIP bulan Agustus 2019 di Bali. Pertanyaannya, sejauh mana kekuatan politik PDIP dalam rangka mewujudkan agenda perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945?[280]

Kekuatan politik PDIP untuk tawar menawar dalam mewujudkan agenda perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945 di MPR kelihatannya cukup kuat. Dugaan ini berdasarkan tiga argumentasi dari realitas yang ada saat ini, yaitu:[281]

a. *Pertama*, dari 711 orang anggota MPR periode 2019-2024 yang baru saja dilantik, terbagi dalam sepuluh fraksi, yaitu sembilan dari partai politik dan satu dari kelompok DPD, enam dari sembilan fraksi partai politik merupakan koalisi PDIP di pemerintahan (eksekutif).
b. *Kedua*, anggota DPD periode keempat 2019-2024 dapat dipastikan memiliki keinginan untuk melakukan perubahan UUD NRI Tahun 1945, karena mulai dari anggota DPD periode pertama 2004-2009, periode kedua 2009-2014, hingga periode ketiga 2014-2019, memiliki keinginan yang kuat untuk melakukan perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945. Hal ini dapat dibuktikan dengan adanya naskah amandemen komprehensif UUD NRI Tahun 1945 yang dibuat secara simultan oleh kelompok DPD di MPR. Hal tersebut terkait dengan kewenangan terbatas yang dimiliki anggota DPD, yaitu sebagai komplementer dari DPR.
c. *Ketiga*, posisi PDIP yang semakin kuat di Istana pasca-kemenangan

280 *Ibid.*

281 Kaelan, 2017, *Inkonsistensi dan Inkoherensi Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Hasil Amandemen,* Jakarta: Badan Pengkajian Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) bekerjasama dengan Paradigma Yogyakarta.

PDIP beserta partai koalisi dalam kontestasi pilpres pada Pemilu 2019 membuatnya semakin mapan di eksekutif karena akan memasuki periode kedua. Selain itu, masuknya Partai Gerindra yang semula adalah lawan politik terkuat PDIP pada Pilpres 2014 dan 2019 ke dalam barisan koalisi pemerintahan, membuat posisi PDIP juga semakin kuat.

Tabel 6.
Perolehan Kursi di MPR

Nomor	Nama Fraksi/Kelompok	Jumlah Kursi
	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP)	128
	Partai Golongan Karya (Golkar)	85
	Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra)	78
	Partai Nasional Demokrat (NasDem)	59
	Partai Kebangkitan Bangsa (PKB)	58
	Partai Demokrat	54
	Partai Keadilan Sejahtera (PKS)	50
	Partai Amanat Nasional (PAN)	44
	Partai Persatuan Pembangunan (PPP)	19
	Dewan Perwakilan Daerah (DPD)	136
Jumlah		711

Tabel 7.
Jumlah Kursi PDIP dan Koalisi MPR

Nomor	Nama Fraksi	Jumlah Kursi
	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP)	128
	Partai Golongan Karya (Golkar)	85
	Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra)	78
	Partai Nasional Demokrat (NasDem)	59
	Partai Kebangkitan Bangsa (PKB)	58
	Partai Persatuan Pembangunan (PPP)	19
Jumlah		427

Tabel 8.
Perolehan Kursi di MPR

Nomor	Nama Fraksi/Kelompok	Jumlah Kursi
	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP)	128
	Partai Golongan Karya (Golkar)	85
	Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra)	78
	Partai Nasional Demokrat (NasDem)	59
	Partai Kebangkitan Bangsa (PKB)	58
	Partai Persatuan Pembangunan (PPP)	19
	Dewan Perwakilan Daerah (DPD)	136
Jumlah		563

Data di atas memperlihatkan kuatnya posisi politik yang dimiliki PDIP, baik di parlemen maupun di pemerintahan. Kekuatan PDIP dan partai koalisi di MPR sekitar 60,05 persen. Jika digabung antara jumlah suara PDIP dan partai koalisi, serta kelompok DPD di MPR maka kekuatannya sekitar 79,18 persen. Dengan kekuatan yang besar tersebut, **persyaratan politis untuk menghadirkan anggota MPR dalam mengubah UUD NRI Tahun 1945 sebagaimana termuat dalam Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945 kemungkinan akan mudah dipenuhi oleh PDIP**, bahkan sekalipun tanpa kelompok DPD. Jika PDIP benar-benar menginginkan adanya perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945, hal ini tidak mungkin tidak dapat terwujud mengingat persyaratan perubahan UUD NRI Tahun 1945 dapat dilakukan berdasarkan kesepakatan mayoritas suara anggota MPR.

BAB IV
ANALISIS (SASARAN, JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN MATERI MUATAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945)

A. Sasaran Pengaturan Rancangan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Sasaran yang ingin dicapai dalam Rancangan UUD NRI Tahun 1945 adalah mereformulasi haluan negara sebagai pondasi pembangunan negara, mengefektifkan mekanisme *check and balances* lembaga legislatif terkait rekonstruksi pola legislasi serta penguatan keanggotaan non partai politik lembaga DPD, penataan kelembagaan presiden, penataan kewenangan presiden dalam pembentukan perppu, mereformulasi mekanisme *impeachment* presiden dan/atau wakil presiden, penguatan kekuasaan kehakiman, penegasan urusan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dan penegasan terhadap daerah otonomi bersifat khusus dan bersifat istimewa.

B. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Berdasarkan sasaran yang akan diwujudkan, terdapat jangkauan dan arah pengaturan amandemen kelima. Jangkauan dan arah Rancangan UUD NRI Tahun 1945 meliputi:

Pertama, Penempatan haluan negara dalam konstitusi akan membawa dampak yang signifikan bagi penyelenggaraan negara, terlebih lagi haluan negara dapat bersifat memaksa seluruh organ kekuasaan negara untuk terikat terhadap capaian prioritas dalam haluan negara. Pengaturan ini akan menyederhanakan berbagai dokumen perencanaan pembangunan yang telah dituangkan dalam produk peraturan perundang-undangan. Melalui perintah UUD NRI Tahun 1945, dokumen perencanaan akan terdiri dari perencanaan pembangunan nasional yang berbentuk undang-undang dan langsung diterjemahkan ke dalam rancangan undang-undang anggaran dan pendapatan belanja negara. Secara sistematis, haluan negara akan menjadi cara atau upaya untuk melaksanakan materi muatan konstitusi

lainnya, terutama pemenuhan hak-hak warga negara dan membangun relasi harmonis organ kekuasaan baik secara vertikal maupun horizontal dalam penyelenggaraan negara.

Kedua, mengenai penguatan fungsi dan kewenangan DPD sebagai lembaga perwakilan daerah. DPD sebagai lembaga legislatif memiliki fungsi dan kewenangan yang sama dengan DPR dalam hal proses legislasi yang berkaitan dengan kedaerahan, begitu juga dalam pembentukan Perppu yang berkaitan dengan kedaerahan dimana Presiden dalam meminta persetujuan tidak hanya kepada DPR saja melainkan harus kepada MPR (DPR dan DPD). Mengenai pemaksimalkan peran dari DPD. Seperti yang telah disebutkan bahwa DPD sebagai lembaga penyeimbang dari DPR yang berasal dari non partai politik atau perseorangan, dalam perwujudan untuk memperkuat kedudukan DPD yang bebas dari pengaruh partai politik, harus adanya pengaturan secara jelas dan tegas bahwa setiap calon anggota DPD berasal dari perseorangan dengan adanya pembatasan terkait larangan menjadi anggota partai politik minimal lima tahun sebelum menjadi peserta pemilihan umum DPD.

Ketiga, mengenai penguatan dan penegasan kembali sistem pemerintahan presidensial di Indonesia dengan cara membatasi kekuasaan Presiden dalam proses pembentukan undang-undang, reformulasi proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden, serta perlunya pembentukan Undang-Undang Lembaga Kepresidenan guna mendukung efektivitas kinerja Presiden selaku kepala negara dan kepala pemerintahan.

Keempat, mengenai perubahan kedudukan Komisi Yudisial tidak lagi termasuk ke dalam cabang kekuasaan kehakiman melainkan dibentuknya Bab baru mengenai Komisi Yudisial guna menegaskan kembali independensi Komisi Yudisial sebagai lembaga mandiri dalam menjaga dan menegakkan kehormatan hakim, lalu mengenai pembatasan masa jabatan hakim konstitusi dimana hakim konstitusi menjabat selama sepuluh tahun dan tidak dapat dipilih kembali demi meminimalisir pengaruh politik dan peluang intervensi dari lembaga-lembaga yang mencalonkan.

Kelima, mengenai penegasan kembali urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang selama ini hanya diatur oleh undang-undang daerah yang dapat berubah-ubah mengikuti situasi politik. Penegasan urusan pemerintah antara pemerintah pusat dan pemerintah

daerah berhubungan dengan urusan konkuren yang selama ini diatur oleh undang-undang pemerintah daerah.

Keenam, mengenai penegasan kembali perihal pengakuan terhadap wilayah otonomi khusus selama sesuai dengan kualifikasi yang nantinya akan diatur lebih lanjut berdasarkan undang-undang khusus yang diamanatkan oleh konstitusi.

C. Ruang Lingkup Materi Muatan Rancangan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

1. Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model Garis-Garis Besar Haluan Negara

"Konstitusi atau Undang-Undang Dasar modern tidak semata-mata mengatur dasar organisasi negara atau kekuasaan, namun juga mengatur hak-hak rakyat dan kepentingan rakyat di luar politik yaitu kesejahteraan, kemakmuran, dan keadilan sosial. Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 yang dimiliki Indonesia termasuk konstitusi sosial. Menurut UUD 1945, negara dan pemerintah dibentuk untuk mewujudkan kesejahteraan, sebesar-besarnya kemakmuran dan keadilan sosial."

-Prof. Bagir Manan

Pembangunan nasional merupakan usaha peningkatan kualitas manusia, dan masyarakat Indonesia yang dilakukan secara berkelanjutan, berlandaskan kemampuan nasional, dengan memanfaatkan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi serta memperhatikan tantangan perkembangan global. Dalam pelaksanaannya mengacu pada kepribadian bangsa dan nilai luhur yang universal untuk mewujudkan kehidupan bangsa yang berdaulat, mandiri, berkeadilan, sejahtera, maju, dan kukuh kekuatan moral dan etikanya. Pembangunan yang terpusat dan tidak merata yang dilaksanakan selama ini ternyata hanya mengutamakan pertumbuhan ekonomi serta tidak diimbangi kehidupan sosial, politik, ekonomi yang demokratis dan berkeadilan. Karena itu, reformasi di segala bidang dilakukan untuk bangkit kembali dan memperteguh kepercayaan diri atas kemampuannya

dan melakukan langkah-langkah penyelamatan, pemulihan, pemantapan, dan pengembangan pembangunan dengan paradigma baru Indonesia masa depan yang berwawasan kelautan dalam rangka mewujudkan cita-cita Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945.

Tujuan nasional sebagaimana ditegaskan dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 diwujudkan melalui pelaksanaan penyelenggaraan negara yang berkedaulatan rakyat dan demokratis dengan mengutamakan persatuan dan kesatuan bangsa, berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Penyelenggaraan negara dilaksanakan melalui pembangunan nasional dalam segala aspek kehidupan bangsa, oleh penyelenggara negara, yaitu lembaga tertinggi dan lembaga tinggi negara bersama-sama segenap rakyat Indonesia di seluruh wilayah negara Republik Indonesia.

Perumusan haluan negara dalam UUD NRI Tahun 1945, dimana berisikan *Directive Principles of State Policies* dan rencana pembangunan jangka panjang, maka dengan sendirinya termuat politik hukum yang tetap dan temporer. Politik hukum yang temporer tersebut dapat berubah sesuai dengan perkembangan pembangunan. Akibat dari hal ini, maka proses perubahan UUD NRI Tahun 1945 menjadi terlembagakan sesuai dengan capaian kebijakan temporer tersebut.[282] Hasil dari komparasi negara, gagasan haluan negara akan mengadopsi ketentuan yang menyerupai *directive principles* yang dapat ditemui di konstitusi Filipina, probabilitas pengimplementasiannya cukup dapat diterima karena ada kesamaan struktur ketatanegaraan (sistem pemerintahan, bentuk pemerintahan, dan bentuk negara) antara Indonesia dan Filipina.

Haluan Negara yang termuat dalam konstitusi selain bersifat prinsip dan petunjuk, juga dapat berisikan rencana pembangunan jangka panjang nasional, maka tujuan pembangunan nasional dalam jangka panjang secara berkelanjutan dapat lebih terencanakan. Rencana pembangunan jangka panjang nasional (RPJPN) yang termuat dalam bentuk undang-undang dengan sendirinya dihapuskan. Sementara itu, berkaitan dengan rencana jangka pembangunan jangka menengah nasional (RPJMN) untuk jangka waktu 5 tahunan yang bersifat lebih teknis, merupakan manifestasi janji kampanye Presiden dan Wakil Presiden yang terpilih dalam pemilihan umum. Agar tidak melenceng dari haluan negara yang termuat dalam konstitusi, maka RPJMN haruslah dibentuk dengan undang-undang.

282 Mei Susanto, 2017, "Wacana Menghidupkan...", *Op.Cit*, hlm. 438.

Artinya dengan persetujuan badan perwakilan rakyat, MPR (MPR menjadi pemegang kekuasaan legislasi), sehingga akan lebih mudah melakukan pengawasan terhadap pembentukan RPJMN tersebut.[283] Hal ini penting diperhatikan karena haluan negara telah mengarahkan pelaksanaan pembangunan melalui penjelmaan peraturan perundang-undangan, sebab konstitusi adalah sumber norma hukum ketatanegaraan yang utama.[284] Adapun RPJMN tersebut adalah dalam bentuk undang-undang dengan nama Undang-Undang Perencanaan Pembangunan Nasional.

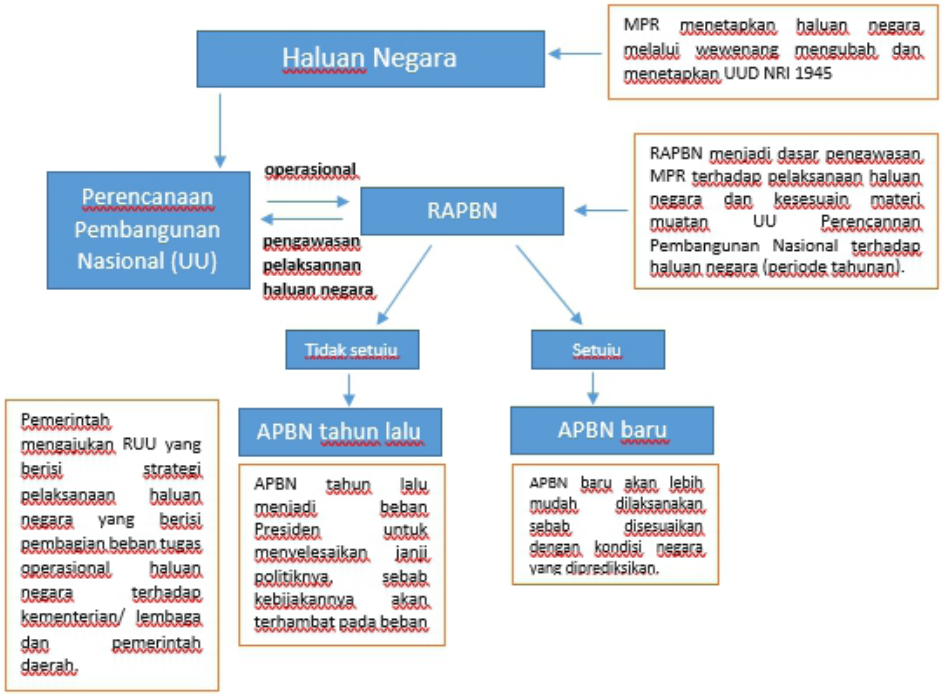
MPR sebagai lembaga legislatif dan wujud perwakilan seluruh kelompok masyarakat yang ada dapat diberikan kewenangan memberikan penilaian atas kinerja Presiden maupun lembaga-lembaga negara lainnya dalam menjalankan haluan negara. Dalam konstruksi sistem pemerintahan presidensil, upaya yang digagas untuk meninjau penaatan haluan negara oleh Presiden lebih mengedepankan penggunaan instrumen parlemen terkait fungsi anggaran, yakni pemberian persetujuan RAPBN yang diajukan Presiden. Bagir Manan dalam makalah menyebutkan hak budget lembaga legislatif memiliki kedudukan yang strategis. Badan legislatif menentukan alokasi anggaran tahunan, bahkan dapat menolak rencana anggaran yang diajukan pemerintah.[285]

283 *Ibid.*

284 Lael K Weis, 2017, "Constitutional Directive Principles", *Oxford Journal of Legal Studies*, hlm. 36-37.

285 Bagir Manan, 2000, *Himpunan Tulisan Ilmiah Tentang Sistem Hukum di Indonesia*, Bandung, dihimpun oleh Mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran angkatan 2000/2001, hlm. 2.

Gambar 13.
Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Pasca Perubahan
Kelima UUD NRI Tahun 1945



Dengan mengacu pada dasar pemikiran itulah, disusun arah penyelenggaraan negara dalam bentuk haluan negara, yang memuat konsepsi penyelenggaraan negara yang menyeluruh untuk membangun tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara serta mewujudkan kemajuan di segala bidang yang menempatkan bangsa Indonesia sederajat dengan bangsa lain di dunia. Maka atas dasar itulah haluan negara akan memuat komponen-komponen yang akan menjawab berbagai permasalahan dalam kehidupan bermasyarakat berbangsa dan bernegara.

Hukum

Penegakan hukum ditujukan guna meningkatkan ketertiban dan kepastian hukum dalam masyarakat. Hal ini dilakukan antara lain dengan menertibkan fungsi, tugas dan wewenang lembaga-lembaga yang bertugas

menegakkan hukum menurut proporsi ruang lingkup masing-masing, serta didasarkan atas sistem kerjasama yang baik dan mendukung tujuan yang hendak dicapai, penegakan hukum dan keadilan secara teoritis dinyatakan efektif apabila lima pilar hukum berjalan baik yakni: instrumen hukumnya, aparat penegak hukumnya, faktor warga masyarakatnya yang terkena lingkup peraturan hukum, faktor kebudayaan atau *legal culture*, faktor sarana dan fasilitas yang dapat mendukung pelaksanaan hukum.[286]

Saat ini Indonesia sedang dalam kondisi carut-marut, kondisi krisis di berbagai bidang termasuk bidang hukum. Hukum yang diharapkan bisa memberikan keadilan bagi masyarakat ternyata sebaliknya. Efektifitas penegakan hukum hanya berlaku bagi masyarakat kecil yang melakukan kejahatan kecil. Sedangkan pelaku-pelaku kejahatan besar seperti korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) yang lazim disebut penjahat berkerah putih (*white collar crime*) sangat sulit untuk disentuh.[287]

Kondisi penegakan hukum masih menghadapi kendala sesuai Survei dalam perspektif publik kondisi penegakan hukum di Indonesia berada dalam kondisi baik hingga sangat baik dijawab oleh 71, 93 persen (1079) responden. Sedangkan yang menjawab tidak baik hingga sangat tidak baik 28 persen (420) responden. Masih cukup tingginya responden yang menjawab penegakan hukum yang tidak baik yaitu sebesar 28 persen (420) responden, menjadi pertanyaan besar ada permasalahan apa penegakan hukum di Indonesia. Hal ini perlu dikaji lebih mendalam benarkan pengakan hukum hanya untuk orang miskin, perlakuan hukum yang sama di hadapan negara seharusnya menjadi prinsip dalam penegakan hukum.[288]

Politik

Permasalahan pokok yang dihadapi oleh Indonesia saat ini di bidang politik dalam negeri adalah adanya ketidakseimbangan kekuasaan di antara lembaga-lembaga tertinggi/tinggi negara (legislatif, eksekutif, dan yudikatif); belum akomodatifnya konstitusi (UUD NRI Tahun 1945) dan perundang-undangan yang ada terhadap dinamika perubahan masyarakat;

286 Sanyoto, 2008, "Penegakan Hukum Di Indonesia", *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 8 No. 3, hlm. 199.

287 Henry Arianto, 2010, "Hukum Responsif dan Penegakan Hukum di Indonesia", *Lex Jurnalica*, Vol. 7 No.2, hlm. 115.

288 Badan Pengkajian MPR RI dan Lembaga Penelitian dan Pengabdian Masyarakat Universitas Jenderal Soedirman, *Op.cit.,* hlm. 43-44.

rentannya konflik, baik vertikal maupun horizontal; menguatnya gejala disintegrasi bangsa yang sering kali mencari pembenaran dan dukungan dari pihak luar negeri tertentu; serta merebaknya berbagai tindak kekerasan dan aksi massa yang sering kali memaksakan kehendak. Selain itu, permasalahan lain yang muncul sebagai akibat dari warisan sistem politik pada masa lalu adalah ketidaknetralan serta keberpihakan pegawai negeri sipil (PNS) dan Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) terhadap kepentingan penguasa; lemahnya pengawasan terhadap kinerja penyelenggara negara, sehingga menjadi penyebab meluasnya tindakan KKN; belum terlaksananya prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*); lemahnya kelembagaan dan ketatalaksanaan penyelenggaraan negara, dan lemahnya kapasitas sumber daya manusia; serta belum memadainya sarana dan prasarana untuk mendukung pelaksanaan pemerintahan umum dan pembangunan.[289]

Berkenaan dengan hubungan dan politik luar negeri, permasalahan pokok yang dihadapi adalah kekurangsiapan Indonesia dalam mengantisipasi berbagai ekses globalisasi politik dan ekonomi; dan lemahnya posisi tawar Indonesia dalam percaturan internasional. Di samping itu, Indonesia belum mampu memanfaatkan kemajuan teknologi informasi dan komunikasi secara optimal guna memperkuat daya saing dalam menghadapi tantangan global serta dalam upaya mencerdaskan kehidupan bangsa dan meningkatkan kesadaran politik rakyat.[290]

Ekonomi

Pada masa yang akan datang pembangunan ekonomi Indonesia menghadapi dua tantangan utama yang terkait dengan proses globalisasi dan desentralisasi. Pertama, meningkatkan daya saing industri nasional melalui peningkatan efisiensi dan pembangunan keunggulan kompetitif yang pada gilirannya akan memperkukuh ketahanan dan pertumbuhan ekonomi. Kedua, melaksanakan proses desentralisasi ekonomi secara bertahap agar potensi sumber daya ekonomi di seluruh daerah dapat segera tergerakkan secara serempak menjadi kegiatan ekonomi yang meluas yang didukung oleh semakin tumbuhnya prakarsa, jiwa wirausaha,

289 Pembangunan Politik, hlm. v-2, diakses dari https://www.bappenas.go.id/files/2013/5229/9917/bab-v-pembangunan-politik.pdf pada 25 Agustus 2020 pukul 11:02.
290 *Ibid.*

dan kemampuan berusaha di kalangan masyarakat di daerah. Proses desentralisasi ekonomi ditempuh secara hati-hati agar tidak menimbulkan permasalahan yang dapat menghambat pencapaian tujuan pembangunan ekonomi nasional secara menyeluruh.[291]

Di sisi domestik, perekonomian Indonesia ke depan juga masih dihadapkan dengan berbagai tantangan permasalahan struktural domestik yang belum terselesaikan secara menyeluruh. Tantangan struktural yang pertama adalah pencapaian ketahanan pangan, energi, dan air sebagai faktor input utama yang diperlukan dalam proses transformasi menuju indugiogstrialisasi. Tantangan struktural kedua adalah tantangan memperkuat daya saing industri, maritim, dan pariwisata. Terkait daya saing industri, sektor industri di Indonesia masih berbasis komoditas ekstraktif dan yang bernilai tambah rendah. Di samping itu, keunggulan komparatif Indonesia terus mengalami penurunan terutama pada sektor dengan muatan teknologi menengah dan tinggi. Untuk itu, diperlukan strategi untuk memperkuat daya saing investasi guna menjadi basis produksi dalam memasok dalam rantai nilai global. Tantangan struktural ketiga adalah tantangan untuk memperkuat daya dukung pembiayaan jangka panjang yang berkelanjutan dan mendorong aliran masuk modal asing dalam bentuk Foreign Direct Investment (FDI). Tantangan struktural keempat adalah tantangan untuk memperluas tingkat partisipasi ekonomi masyarakat dan memperoleh manfaat dari pembangunan ekonomi.[292]

Pendidikan

Pendidikan merupakan elemen dasar dari hak asasi manusia. Di dalam hak atas pendidikan terkandung berbagai elemen yaitu hak ekonomi, sosial dan budaya serta juga hak sipil dan politik. Hak atas pendidikan adalah hak asasi manusia dan sarana yang mutlak diperlukan demi terpenuhinya hak-hak yang lain. Penyelenggaran pendidikan hingga selesai merupakan prasyarat untuk mendapatkan hak atas pekerjaan, dengan asumsi bahwa dengan pendidikan yang tinggi, maka akan mudah mendapatkan pekerjaan. Bahkan pendidikan juga seringkali dikaitkan dengan isu hak perempuan; dan pendidikan dianggap sebagai sesuatu yang sangat penting untuk pemberdayaan perempuan. Hakekat pendidikan yang

291 Pembangunan Ekonomi, hlm. IV-1, diakses dari https://www.bappenas.go.id/files/8513/5228/3121/bab-iv-pembangunan-ekonomi.pdf pada 25 Agustus 2020 pukul 11:30.

292 Bank Indonesia, 2015, *Tantangan, Arah Kebijakan dan Prospek Perekonomian Indonesia,* Laporan Perekonomian Indonesia, hlm. 253.

termaktub dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945, salah satu tujuan bernegara adalah mencerdaskan kehidupan bangsa. Ini berarti negara, dalam hal ini penyelenggara negara/pemerintah, harus mengambil peran besar dalam penyelenggaraan pendidikan nasional, dan pada dasarnya pendidikan merupakan suatu penanggulangan dalam menciptakan sumber daya manusia yang maksimal.[293]

Pembangunan pendidikan belum sepenuhnya mampu memenuhi hak-hak dasar warga negara. Pada tahun 2003 rata-rata lama sekolah penduduk berusia 15 tahun ke atas baru mencapai 7,1 tahun dan proporsi penduduk berusia 10 tahun keatas yang berpendidikan SLTP keatas masih sekitar 36,2 persen. Sementara itu angka buta aksara penduduk usia 15 tahun keatas masih sebesar 10,12 persen. Pada saat yang sama Angka Partisipasi Sekolah (APS) penduduk usia 7–12 tahun sudah mencapai 96,4 persen, namun APS penduduk usia 13–15 tahun baru mencapai 81,0 persen, dan APS penduduk usia 16–18 tahun baru mencapai 50,97 persen. Tantangan tersebut menjadi semakin berat dengan adanya disparitas tingkat pendidikan antarkelompok masyarakat yang masih cukup tinggi seperti antara penduduk kaya dan penduduk miskin, antara penduduk laki-laki dan penduduk perempuan, antara penduduk di perkotaan dan perdesaan, dan antardaerah. Kualitas pendidikan juga masih rendah dan belum mampu memenuhi kebutuhan kompetensi peserta didik. Hal tersebut terutama disebabkan oleh kurang dan belum meratanya pendidik baik secara kuantitas maupun kualitas serta kesejahteraan pendidik yang juga masih rendah. Disamping itu, fasilitas belajar juga belum tersedia secara memadai. Pada saat yang sama masih banyak peserta didik yang tidak memiliki buku pelajaran. Dalam pada itu pelaksanaan desentralisasi dan otonomi pendidikan belum sepenuhnya dapat dilaksanakan karena belum mantapnya pembagian peran dan tanggungjawab masing-masing tingkat pemerintahan termasuk kontribusinya dalam penyediaan anggaran pendidikan, serta belum terlaksananya standar pelayanan minimal yang seharusnya ditetapkan oleh masing-masing kabupaten/kota dengan acuan umum dari pemerintah pusat. Disamping itu efektivitas peran dan fungsi dewan pendidikan dan komite sekolah/madrasah juga belum optimal.[294]

293 Sheilla Chairunnisyah Sirait, 2017, "Tanggung Jawab Pemerintah Untuk Memberikan Pendidikan Kepada Anak Terlantar Dalam Perspektif Undang-Undang Perlindungan Anak", *De Lega Lata*, Volume 2 Nomor 1, hlm. 160.

294 Permasalahan Pembangunan Nasional, Bagian I.1 – 4, diakses dari https://www.bappenas.go.id/files/3413/4986/1934/bab-1-permasalahan-dan-agenda-pembangunan-nasional-

Kesehatan

Hak atas kesehatan mengandung dua aspek. Pertama, aspek kesehatan sebagai hak individu yang melahirkan kewajiban pemerintah untuk memenuhinya. Kedua, aspek kesehatan masyarakat. Kesehatan sebagai hak individu belum mendapat pengakuan secara umum dan masih bersifat "dapat dikurangi" (derogable). Negara-negara berkembang khususnya, masih berat menerima hak atas kesehatan itu sebagai hak individu karena berbagai alasan. Selain karena hal itu akan membutuhkan investasi yang mahal, juga karena faktor-faktor yang menentukan kesehatan individu menjangkau jauh di luar faktor kesehatan itu sendiri.[295]

Sosial dan Budaya

Permasalahan yang mendasar dalam bidang sosial dan budaya sangat sering ditemukan dalam kehidupan sehari-hari, antara lain adalah tingginya jumlah kelahiran penduduk yang tidak dibarengi dengan peningkatan indeks pembangunan manusia, rendahnya produktivitas dan daya saing nasional, rendahnya kualitas hidup dan peran perempuan dan anak di berbagai bidang pembangunan, dan derasnya arus globalisasi oleh kemajuan teknologi informasi dan komunikasi serta tingkat kesadaran masyarakat akan multikulturalisme dalam bingkai *bhineka tunggal ika*.

Agama

Pemahaman, penghayatan, dan pengamalan ajaran agama dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara masih memprihatinkan. Ajaran agama belum sepenuhnya diaktualisasikan dalam kehiduan agama secara nyata. Perilaku masyarakat yang cenderung negatif seperti perilaku asusila, praktik KKN, penyalahgunaan narkoba, dan perjudian sering muncul ke permukaan. Di samping itu permasalahan dalam membangun agama adalah masih belum kondusifnya harmonisasi kehidupan sosial di dalam masyarakat. Ketegangan sosial yang memicu konflik intern dan antarumat beragama akan merusak tatanan kehidupan masyarakat yang pada akhirnya menurunkan tingkat kesejahteraan itu sendiri.[296]

tahun-2004-2009.pdf pada 25 Agustus 2020 pukul 12:30.

295 Indra Perwira, 2014, *Memahami Kesehatan Sebagai Hak Asasi Manusia*, Koleksi Pusat Pusat Dokumentasi Elsam, hlm. 17.

296 Permasalahan Pembangunan Nasional, Bagian I.1 – 5, diakses dari https://www.bappenas.go.id/files/3413/4986/1934/bab-1-permasalahan-dan-agenda-pembangunan-nasional-tahun-2004-2009.pdf pada 25 Agustus 2020 pukul 12:50.

Masyarakat Indonesia adalah heterogen, plural, baik dari sisi etnis, budaya, dan kepenganutan agama. Keragaman dalam menganut agama cenderung eksklusif, karena masing-masing memiliki keyakinan bahwa kebenaran agamanyalah yang paling benar (truth claim). Oleh karena itu diperlukan kesadaran bersama untuk saling menghargai antar penganut beragama. Keharusan bertoleransi didengungkan dimanamana, bahkan sudah menjadi kebijakan pemerintah melalui program kerukunan antar umat beragama. Di sinilah pentingnya mensosialisasikan sekaligus menanamkan pemahaman agama yang bersiapat terbuka, saling menghormati dan menghargai dalam pergaulan hidup manusia yang heterogen. Hal ini perlu ditumbuhkan sebagai sebuah komitmen bersama antar umat beragama. Negara setidaknya memfasilitasi untuk bersama memelihara kerukunan antar umat beragama dengan senantisa menumbuhkan semangat berbedaaan dalam bingkai negara kesatuan.[297]

Dewasa ini kerukunan antar umat beragama seringkali dimanfaatkan oleh orang tidak bertanggungjawab untuk menyusupkan paham radikalisme dikalangan agama di Indonesia, baik dari agama mayoritas maupun minoritas. Paham radikalisme inilah yang menjadi pemicu rusaknya kerukunan antar umat beragama di Indonesia. Oleh karena diperlukan kesadaran bersama setiap umat beragama di Indonesia untuk tetap mensosialisasikan makna toleransi yang sebenarnya dengan menjalankan amalan agamanya masing-masing.[298]

Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup

Dalam pembangunan kehutanan, pengelolaan hutan untuk pemanfaatan ekonomi yang berlebihan, walaupun telah dibarengi berbagai upaya rehabilitasi hutan dan lahan, selama ini telah mengakibatkan laju kerusakan/degradasi hutan yang sangat luas. Akumulasi degradasi sumberdaya hutan yang terjadi dalam jangka waktu yang cukup lama telah menimbulkan dampak lingkungan, ekonomi dan sosial yang secara finansial kerugian yang timbul jauh melebihi manfaat yang telah diperoleh. Diperkirakan degradasi hutan alam Indonesia mencapai sekitar 1,6 – 2,1 juta ha per tahun selama 10 tahun terakhir.[299]

297 Adeng Muchtar & Busro, 2017, "Pendidikan Islam dalam Dinamika Kehidupan Beragama di Indonesia", *Intizar*, Volume 23, Nomor 1, hlm. 93- 95.

298 Badan Pengkajian MPR RI dan Lembaga Penelitian dan Pengabdian Masyarakat Universitas Jenderal Soedirman, *Op.Cit.*, hlm. 39-40.

299 Bab XII Pembangunan Bidang Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup, diakses dari https://

Beberapa permasalahan pokok dihadapi dalam pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup, pertama adalah keterbatasan data dan informasi dalam kuantitas maupun kualitasnya. Keterbatasan data dan informasi yang akurat berpengaruh pada kegiatan pengelolaan dan pengendalian sumber daya alam dan lingkungan hidup yang belum dapat berjalan dengan baik. Sementara itu, sistem pengelolaan informasi yang transparan juga belum melembaga dengan baik sehingga masyarakat belum mendapat akses terhadap data dan informasi secara memadai.

Selanjutnya, permasalahan pokok lainnya adalah kurang efektifnya pengawasan dan pengendalian dalam pengelolaan sumber daya alam yang ada, yang menyebabkan kerusakan sumber daya alam. Kondisi ini ditandai dengan maraknya pengambilan terumbu karang dan pemboman ikan, perambahan hutan, kebakaran hutan dan lahan, serta pertambangan tanpa izin. Permasalahan lain adalah belum jelasnya pengaturan pemanfaatan sumber daya genetik (transgenik) yang mengancam keanekaragaman hayati dan kesehatan manusia, serta permasalahan ketergantungan yang tinggi pada sumber daya fosil.

Disamping itu, tingkat kualitas lingkungan hidup di darat, air, dan udara secara keseluruhan masih rendah, seperti tingginya tingkat pencemaran lingkungan dari limbah industri baik di perkotaan maupun di perdesaan, serta kegiatan transportasi dan rumah tangga baik berupa bahan berbahaya dan beracun (B3) maupun non-B3. Tingginya ketergantungan energi pada sumber daya fosil, merupakan permasalahan penting yang mengakibatkan peningkatan emisi gas rumah kaca yang berdampak pada kenaikan permukaan laut, perubahan iklim lokal dan pola curah hujan, serta terjadinya hujan asam; belum tergantikannya bahan perusak lapisan ozon (BPO) seperti *chloro fluoro carbon* (CFC), halon, dan metil bromida; serta kurangnya pemahaman dan penerapan Agenda 21 di tingkat nasional dan lokal.

Selanjutnya, prinsip keberlanjutan yang mengintegrasikan tiga aspek yaitu ekologi, ekonomi dan sosial budaya belum diterapkan di berbagai sektor pembangunan baik di pusat maupun di daerah. Biaya lingkungan belum dihitung secara komprehensif ke dalam biaya produksi, di lain pihak tidak diterapkannya sistem insentif bagi pemasaran produk yang akrab

www.bappenas.go.id/files/4513/5228/2873/bab-xii-narasi-bidang-sumber-daya-alam--lingkungan-hidup__20081122044606__528.pdf pada 25 Agustus 2020 pukul 13:33.

lingkungan (produk hijau). Hal ini mengakibatkan produk hijau tidak dapat bersaing, sementara di dalam negeri konsumen Indonesia dengan tingkat kemiskinan masih tinggi, tidak mempunyai pilihan untuk mengkonsumsi produk-produk hijau tersebut. Program sukarela yang ditawarkan seperti ISO 14000 dan ekolabeling juga masih belum banyak diterapkan, bahkan dirasakan oleh industri bukan sebagai peningkatan efisiensi perusahaan.

Sarana dan Prasana

Berdasarkan pengalaman dalam fasilitasi dan pendampingan pembangunan infrastruktur yang dilakukan Komite Percepatan Penyediaan Infrastruktur Prioritas (KPPIP), terutama yang masuk dalam PSN dan proyek prioritas, terdapat 3 isu besar yang menjadi tantangan dalam percepatan pembangunan infrastruktur di Indonesia.[300]

Pertama, persoalan pembebasan lahan. Isu pembebasan lahan hingga kini masih menjadi faktor penghambat terbesar dalam pembangunan infrastruktur, menyumbang sebesar 30 persen dari seluruh masalah pembangunan infrastruktur. Persoalan pembebasan lahan banyak ditemukan di berbagai proyek infrastruktur di Indonesia. Pembebasan lahan merupakan langkah mendasar dalam pembangunan. Jika masalah pembebasan lahan belum selesai, maka tahap pembangunan berikutnya tidak dapat berjalan. Persoalan yang muncul dalam pembebasan lahan meliputi kurangnya alokasi dana pembebasan lahan dan lambatnya proses pengadaan lahan.[301]

Sebelum kewenangan diberikan kepada Badan Layanan Umum Lembaga Manajemen Aset Negara (BLU LMAN), pembiayaan pembebasan lahan tersebar di masing-masing Kementerian/ Lembaga yang menyebabkan kurang berjalan efektif dan efisien. Setelah ditetapkannya BLU LMAN sebagai satu-satunya badan yang membiayai pembebasan lahan untuk PSN, maka proses pembebasan lahan menjadi lebih terkoordinir dengan baik dan cepat. Selain itu, hadirnya UU no.2/2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum juga turut memudahkan proses pembebasan lahan.[302]

300 Wahyu Utomo, 2017, *Tantangan Pembangunan Infrastruktur Di Indonesia*, diakses dari https://kppip.go.id/opini/tantangan-pembangunan-infrastruktur-indonesia/ pada 25 Agustus 2020 pukul 13:55.

301 *Ibid.*

302 *Ibid.*

Masalah kedua yang menjadi tantangan pembangunan infrastruktur di Indonesia adalah soal perencanaan dan penyiapan proyek. Ini menempati urutan kedua yang berkontribusi sebesar 27 persen dalam masalah pembangunan infrastruktur. Persoalan dalam perencanaan dan penyiapan proyek ini terkait dengan masalah koordinasi antar stakeholder proyek dan kualitas dokumen proyek. Pembangunan infrastruktur melibatkan banyak pihak, mulai dari penanggung jawab proyek, kementerian/lembaga terkait, pemerintah daerah, pemerintah desa, hingga masyarakat secara langsung, menyebabkan sulitnya mencari titik temu dalam merencanakan proyek secara matang. Belum lagi ketika berbicara tentang ego sektoral dimana masing-masing sektor merasa memiliki kewenangan besar dalam pembangunan infrastruktur, seringkali menyebakan kebuntuan.[303]

Keberadaan lembaga yang memiliki fungsi koordinatif seperti KPPIP mampu menjadi solusi dalam mengatasi persoalan koordinasi antar sektor. Sentralisasi lembaga seperti ini juga telah diterapkan dalam beberapa urusan tertentu seperti pembebasan lahan yang saat ini tersentralisir melalui BLU LMAN, perijinan melalui Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP), dan juga sentralisasi dalam hal investasi melalui Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM). Pembentukan lembaga-lembaga sentral untuk menangani urusan tertentu inilah yang ke depan dapat meningkatkan percepatan dalam pembangunan infrastruktur di Indonesia. Pemerintah saat ini juga tengah menyiapkan kebijakan satu peta (one map policy) agar tidak terjadi perbedaan rencana tata ruang di Indonesia.[304]

Persoalan lain dalam hal perencanaan dan penyiapan proyek adalah pada partisipasi swasta. Sejak awal rencana pembangunan infrastruktur di Indonesia tidak ingin membebankan APBN. Kita ingin ada partisipasi swasta. Dalam perencanaan pembangunan infrastruktur di RPJMN 2015-2019 disebutkan bahwa dari kebutuhan pendanaan infrastruktur sebesar Rp 4.197 triliun, sebesar 55 persen diharapkan berasal dari investasi badan usaha swasta. Untuk itu diperlukan dokumen proyek yang layak dan bisa memberikan penjelasan kepada swasta. Kualitas desain proyek selama ini dianggap kurang meyakinkan para investor untuk berinvestasi dalam proyek pembangunan infrastruktur. Selain itu desain proyek yang dibuat belum memenuhi standar internasional. Untuk itulah KPPIP mendapat mandat salah satunya untuk menyiapkan dokumen desain penyiapan proyek

303 *Ibid.*
304 *Ibid.*

berstandar internasional dalam bentuk dokumen pra studi kelayakan atau *Outline Business Case* (OBC) dan penetapan skema pendanaan.[305]

Pertahanan dan Keamanan

Permasalahan yang krusial dan mendasar yakni kapabilitas pertahanan belum menghasilkan tingkat detterence effect sesuai kebutuhan. Pembangunan Postur dan struktur pertahanan negara saat ini masih dihadapkan kepada kecenderungan perkembangan lingkungan strategis yang bergerak cepat dan dinamis serta dalam fenomena ketersediaan anggaran yang terbatas Aspek utama kekuatan postur pertahanan nasional yang meliputi kualitas maupun kuantitas SDM, Alutsista dan non Alutsista serta sarana dan prasarana pertahanan negara, belum proporsional ditinjau dari segi kompetensi, teknologi dan masih belum sesuai nomenklatur/ terminologi serta standard operating prosedure militer yang baku. Alutsista dan non Alutsista TNI rata-rata telah mencapai usia pakai antara 25-40 tahun, bahkan masih terdapat yang berusia antara 41-64 tahun; Kesiapan sistem persenjataan darat rata-rata di bawah 58,34 persen, sistem persenjataan laut di bawah 33,55 persen, dan sistem persenjataan udara rata-rata di bawah 40,29 persen.

Pembangunan Daerah

Tantangan konsolidasi otonomi daerah adalah: (1) masih rendahnya profesionalisme aparatur pemerintahan daerah (eksekutif, legislatif, dan yudikatif) baik dalam hal manajerial dan teknis pemerintahan maupun dalam hal pelayanan kepada masyarakat dan pihak terkait lainnya serta meningkatkan kerjasama antar daerah maupun antar sektor yang dapat memperbaiki dan mengefisiensikan kegiatan pembangunan daerah; (2) masih rendahnya efisiensi dan efektivitas kinerja kelembagaan; (3) masih rendahnya kualitas proses perencanaan dan pengendalian pembangunan daerah, antar daerah, dan antara daerah dengan pusat; (4) belum sempurnanya syarat pembentukan daerah otonom baru; (5) masih rendahnya pengelolaan keuangan daerah berbasis kinerja dan kemampuan keuangan daerah; (6) masih rendahnya kemampuan daerah menarik investasi; (7) masih rendahnya kemampuan teknis anggota DPRD; dan (8) masih rendahnya pelayanan publik.

305 *Ibid.*

Atas dasar pertimbangan-pertimbangan yang telah diuraikan secara komprehensif pada bagian-bagian sebelumnya yang telah disebut di atas, maka materi muatan haluan negara akan dirumuskan sebagai berikut:

BAB IA**)**

HALUAN NEGARA

Pasal 1A**)**

(1) *Negara wajib melaksanakan prinsip negara hukum dalam penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan negara. *****)*

(2) *Negara mengupayakan bantuan hukum guna mempermudah akses keadilan bagi setiap warga negara. *****)*

(3) *Negara menjamin perlindungan terhadap kekuasaan kehakiman dalam menjalankan tugas dan kewajiban sebagai lembaga penegak hukum. *****)*

Pasal 1B**)**

*Negara wajib memperkuat sistem politik nasional yang berkedaulatan rakyat, demokratis dan terbuka, serta mengembangkan kehidupan kepartaian yang menghormati keberagaman aspirasi politik, serta mengembangkan sistem dan penyelenggaraan pemilu yang demokratis. *****)*

Pasal 1C**)**

*Negara melaksanakan politik luar negeri Indonesia yang bebas aktif dan berorientasi pada kepentingan nasional, solidaritas antarnegara berkembang, kemerdekaan bangsa-bangsa, dan menolak segala bentuk penjajahan, serta ikut serta dalam upaya menciptakan perdamaian dunia. *****)*

Pasal 1D**)**

(1) *Negara mengupayakan peningkatan pertumbuhan ekonomi dan pembangunan berkelanjutan. *****)*

(2) *Negara mengupayakan pemerataan pertumbuhan ekonomi nasional. *****)*

(3) *Negara mengembangkan sistem ekonomi kerakyatan yang berdasarkan pada keadilan pasar, persaingan sehat, dan perlindungan hak-hak konsumen. *****)*

(4) *Negara melaksanakan prinsip kehati-hatian, kebermanfaatan, dan rendah risiko dalam melakukan pinjaman luar negeri. *****)*

Pasal 1E**)***

(1) *Negara mengembangkan sistem pendidikan nasional yang dapat diakses oleh seluruh warga negara. *****)*

(2) *Negara mengupayakan peningkatan kualitas pendidikan nasional dan penguasaan terhadap ilmu pengetahun dan teknologi. *****)*

(3) *Negara memelihara nilai-nilai agama dan persatuan bangsa dalam sistem pendidikan nasional. *****)*

Pasal 1F**)***

(1) *Negara menjamin kesetaraan dan kemudahan akses sistem kesehatan nasional. *****)*

(2) *Negara mengupayakan peningkatan kualitas hidup warga negara. *****)*

(3) *Negara menjamin pelayanan kesehatan bagi masyarakat kurang sejahtera. *****)*

(4) *Negara mengupayakan pengendalian laju pertumbuhan penduduk dengan memperhatikan prinsip-prinsip hak asasi manusia. *****)*

Pasal 1G**)***

(1) *Negara mengupayakan peningkatan peranan perempuan dan pemuda dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. *****)*

(2) *Negara menjamin keterbukaan partisipasi publik dalam rangka penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan negara.*

*****)*

Pasal 1H**)***

(1) *Negara menjamin kebebasan untuk menjalankan ritual keagamaan/kepercayaan. *****)*

(2) *Negara mengupayakan kesetaraan akses terhadap sarana dan prasarana keagamaan/kepercayaan. *****)*

(3) *Negara menghormati dan melindungi hak-hak masyarakat hukum adat. *****)*

Pasal 1I**)***

(1) *Negara menjamin pengelolaan dan pemanfaatan kekayaan alam dengan memperhatikan prinsip-prinsip hak asasi manusia, hak-hak masyarakat adat, upaya perlindungan dan pelestarian lingkungan hidup, serta dilaksanakan secara berkelanjutan. *****)*

(2) *Negara mengupayakan ketersediaan kebutuhan hunian dan permukiman yang layak bagi setiap warga negara. *****)*

Pasal 1J**)***

*Negara wajib memelihara sarana dan prasarana yang dibangun dalam rangka pemenuhan kesejahteraan rakyat. *****)*

Pasal 1K**)***

*Negara menetapkan batas-batas negara dalam upaya mempertahankan keutuhan wilayah Negara Republik Indonesia dalam semangat wawasan nusantara. *****)*

Pasal 1L**)***

(1) *Negara menjamin peningkatan mutu sistem pertahanan keamanan rakyat semesta yang bertumpu pada kekuatan rakyat dengan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai kekuatan utama. *****)*

(2) *Negara wajib memisahkan unsur kekuasaan pertahanan dan keamanan dalam pengisian jabatan-jabatan sipil. *****)*

(3) *Negara membangun kemandirian industri pertahanan dan keamanan yang tangguh, unggul dan berdaya saing. *****)*

Pasal 1M**)***

*Negara membantu percepatan pembagunan di daerah sesuai dengan asas otonomi dan tugas pembantuan. *****)*

Pasal 1N**)***

*Pemerintah daerah ikut serta dalam pelaksanaan haluan negara di daerah. *****)*

Pasal 1O**)***

(1) *Rancangan undang-undang Perencanaan Pembangunan Nasional dibentuk untuk melaksanakan Haluan Negara oleh Presiden. *****)*

(2) *Presiden mengajukan rancangan undang-undang Perencanaan Pembangunan Nasional kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk dibahas dan disetujui. *****)*

(3) *Apabila dalam waktu enam puluh hari setelah Presiden dilantik, rancangan undang-undang Perencanaan Pembangunan tidak disetujui oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, maka Presiden wajib melakukan perubahan terhadap rancangan undang-undang Perencanaan Pembangunan sesuai dengan pertimbangan Majelis Permusyawaratan Rakyat. *****)*

Pasal 1P**)***

*Haluan Negara menjadi dasar pertimbangan pemberian persetujuan terhadap rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara yang diajukan oleh Presiden. *****)*

2. Penguatan Sistem Pemerintahan Presidensial di Indonesia

"Jadikan deritaku ini sebagai kesaksian bahwa kekuasaan seorang Presiden sekalipun ada batasnya. Karena kekuasaan yang langgenghanya kekuasaan rakyat. Dan di atas segalanya adalah Kekuasaan Tuhan Yang Maha Esa." *–Ir. Soekarno*

a. Rekonstruksi Kekuasaan Legislatif

DPD dibentuk sebagai salah satu lembaga legislatif. DPD seharusnya menjadi kamar kedua parlemen di Indonesia karena DPD lahir dengan dibekali sejumlah wewenang konstitusi oleh UUD NRI Tahun 1945. Akan tetapi, wewenang konstitusional tidak menaruh DPD pada posisi yang sejajar dengan DPR dan juga wewenang tersebut dipangkas secara sistematik berkelanjutan oleh sejumlah undang-undang yang mengaturnya. Akibatnya DPD tidak dapat melaksanakan fungsi ideal sebagai sebuah kamar kedua di parlemen.[306]

Terlebih lagi ketika kita melihat secara filosofis dari sebuah pembentukan DPD dimana DPD merupakan lembaga negara yang difungsikan untuk mewakili kepentingan daerah. Berdasarkan pendapat yang disampaikan Abdullah dari Fraksi Reformasi, menurut beliau DPR melihat rakyat di pusat dan daerah secara keseluruhan, sedangkan untuk DPD melihat daerah secara khusus dimana DPD akan melihat perkembangan ekonomi, ekologi, serta hubungannya dengan ruang daerah tersebut.[307] Dengan lahirnya DPD sebagai salah satu lembaga perwakilan seharunya antara DPR dan DPD ini terjadi keterkaitan misi, visi dan yang saling menunjang pembangunan daerah masing-masing dan pembangunan nasional seperti seolah-olah seperti dua kaki anak tangga.[308] Namun dalam praktek yang terjadi tidaklah demikian. Kewenangan yang dimiliki DPD tidak mencermikan sebuah badan legislatif yang penuh. Hal tersebut tercermin dari ketentuan-ketentuan terkait DPD yang terdapat dalam UUD NRI Tahun 1945.

DPD dipandang sebagai anomali dari kamar kedua hal ini dikarenakan keterbatasan yang dimiliki oleh DPD dalam memberikan

306 Alirman Sori, 2016, *Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia: Hasil Kajian Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia*, Jakarta: Lembaga Pengkajian MPR RI, hlm. 27.

307 Tim Penyusun Naskah Komprehensif UUD 1945, 2010, *Buku III-Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan*, Jilid II, Jakarta: Sekretariat Jenderal MK, hlm.1440.

308 *Ibid*.

saran serta pertimbangannya bila dibandingkan dengan DPR yang memiki fungsi legislatif secara penuh. Disamping itu, dalam segi legitimasi antara DPD dengan DPR adalah sama tingginya karena dipilih secara langsung oleh rakyat.[309]

Sehingga dalam perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945 Tim Penyusun akan merumuskan beberapa pasal mulai dari penegasan sistem perwakilan dua kamar di Indonesia sampai pada rekonstruksi proses legislasi di Indonesia yang akan melibatkan dua kamar legislatif yang ada di Indonesia untuk memaksimalkan fungsi dan kewenangan antara DPR dan DPD.

Pasal-pasal terkait dengan lembaga legislatif akan disatukan ke dalam satu Bab yaitu Bab II tentang Kekuasaan Legislatif sehingga Bab VII tentang DPR dan Bab VIIA tentang DPD akan dihapus karena telah terakomodir ke dalam Bab II tentang Kekuasaan Legislatif.

Naskah sebelum perubahan kelima:

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 undang-undang.****)*

(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.*

Naskah setelah perubahan kelima:

Pasal 2

*(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat memegang kekuasaan legislatif.*****)*

(2) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas Dewan

309 Stephen Sherlock, dalam Iwayan Sudirta, 2016, *Pemikiran Penguatan DPD melalui Amandemen UUD 1945 Hasil Kajian DPD RI*, Jakarta: Lembaga Pengkajian MPR RI, hlm. 99.

*Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.*****)*

*(3) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam satu tahun di Ibu Kota Negara.*****)*

*(4) Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak.*****)*

Pasal 2 ayat (1) sebagai langkah awal dalam merekonstruksi proses legislasi dimana MPR lah yang memegang kekuasaan dalam membentuk undang-undang yang diperjelas dalam Pasal 2 ayat (2) sebagai rumusan yang menunjukan bahwa MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga negara dan terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD melainkan sebagai *Joint Session* yang terdiri dari dua kamar yaitu DPR dan DPD, sehingga kedua kamar yaitu DPR dan DPD akan secara bersama-sama membahas dan memutuskan rancangan undang-undang.

Berkaitan dengan implikasi dalam hal penguatan fungsi dan kewenangan DPD, maka DPD akan memiliki beberapa hak yang sama dengan DPR, sehingga penyusun merumuskan Pasal 3E sebagai berikut:

*Pasal 3E*****)*

(1) *Dewan Perwakilan Daerah mempunyai hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat.*****)*

(2) *Setiap anggota Dewan Perwakilan Daerah mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas.*****)*

(3) *Anggota Dewan Perwakilan Daerah berhak mengajukan usul 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 perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.*****)*

(4) *Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan 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 perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.*****)*

(5) *Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Daerah dan hak anggota Dewan Perwakilan Daerah diatur dalam undang-undang.*****)*

(6) *Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.*****)*

Selain itu dalam memurnikan lembaga DPD dari keanggotaan DPD sesuai amanat Putusan MK Nomor 30/PUU-XVI/2018 tentang larangan anggota DPD berafiliasi pada partai politik, Tim Penyusun merancang naskah perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945 dalam Bab VIIB tentang Pemilihan Umum yaitu Pasal 22E.

Naskah sebelum perubahan kelima:

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.***)*

Naskah setelah perubahan kelima:

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 dan bukan anggota partai politik sekurang-kurangnya lima tahun terakhir sebelum menjadi peserta pemilihan umum.***/*****)*

(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.***)*

Berkaitan dengan rekonstruksi pembentukan undang-undang APBN, yang dapat mengajukan RUU APBN hanyalah presiden sebagai pejabat yang menjalankan pemerintahan serta UU APBN akan menjadi dasar pembentukan UU Perencanaan Pembangunan Negara, Tim Penyusun merumuskan dalam Pasal 23 sebagai berikut:

Naskah sebelum perubahan kelima:

Pasal 23

(1) *Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.***)*

(2) *Rancangan undang-undang 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.***)*

Naskah setelah perubahan kelima:

Pasal 23

(4) *Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.***)*

(5) *Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden kepada Majelis Perwakilan Rakyat. ***/*****)*

(6) *Apabila Majelis Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.***/*****)*

b. Pemurnian Legislasi dalam Sistem Presidensial

Perkembangan ketatanegaraan modern saat ini membuahkan dua model umum sistem pemerintahan dalam hubungan antara kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif, yaitu sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemerintahan parlementer. Dalam sejarah panjang pemerintahan Indonesia, beberapa kali terjadi perubahan pada sistem pemerintahannya. Di mana pada saat awal kemerdekaannya Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial, kemudian sempat berubah menjadi sistem parlementer, hingga akhirnya kembali menerapkan sistem pemerintahan presidensial yang dapat diidentifikasi dari muatan konstitusinya.

Sistem presidensial merupakan tema besar dari reparasi demokrasi di Indonesia. Pasca perubahan UUD NRI Tahun 1945, ciri-ciri sistem presidensial tergambar secara jelas di dalamnya. Salah satunya terkait dengan lembaga pembentuk undang-undang di mana DPR bukanlah satu-satunya lembaga yang melakukan pembahasan suatu rancangan undang-undang, akan tetapi masih ada porsi lembaga lain yaitu Presiden agar menghasilkan persetujuan bersama sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 20 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

Bagir Manan memandang bahwa ketentuan dalam Pasal 20 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 mengandung dua makna: (1) setiap rancangan undang-undang dibahas bersama oleh Presiden dan DPR; (2) setiap rancangan undang-undang disetujui bersama oleh Presiden dan DPR.[310] Pembahasan bersama menjadi syarat mutlak bagi sebuah rancangan undang-undang untuk menjadi undang-undang agar Presiden dan DPR dapat mencapai kesepakatan mengenai norma apa saja yang akan diatur. Menurut Ismail Suny, pola pembahasan demikian dipandang sebagai model legislasi yang umumnya dipraktikkan dalam sistem pemerintahan parlementer.[311]

Kritik mengenai rumusan Pasal 20 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 tidak hanya datang dari kalangan ahli, tetapi juga dari sesama anggota PAH III. Harjono dari Fraksi PDI Perjuangan telah mengingatkan bahwa rumusan tersebut tidak sesuai dengan proses legislasi sistem presidensial.[312] Sayangnya, pendapat dari Hayono tersebut tidak diperdebatkan dan didalami

310 Bagir Manan, 2005, DPR, DPD, dan MPR..., *Op.Cit*, hlm. 24.
311 Saldi Isra, 2010, Pergeseran Fungsi..., *Op.Cit*, hlm. 6
312 Tim Penyusun, Buku III..., *Op.Cit,* hlm. 762-763

lebih jauh oleh anggota PAH III BP MPR. Sri Soemantri yang juga diminta untuk hadir dalam Rapat PAH III BP MPR, turut menyinggung fungsi legislasi dalam rumusan hasil perubahan yang dihasilkan PAH III BP MPR. Ia memandang adanya Pasal 5 ayat (1) membatasi fungsi legislasi Presiden sehingga fungsi legislasi berada di tangan DPR.[313] Terkait dengan fungsi legislasi sistem presidensial sebagaimana yang dipraktikkan di Amerika Serikat, pembahasan bersama oleh Presiden dan DPR tidak ditemukan dalam fungsi legislasi negara tersebut karena wewenang pembentukan undang-undang dilaksanakan sepenuhnya oleh Kongres.[314] Sri Soemantri juga menambahkan konsep *checks and balances* dalam fungsi legislasi ditandai dengan adanya mekanisme *veto* yang dimiliki Presiden apabila rancangan undang-undang yang disetujui Kongres tidak sejalan dengan keinginan Presiden.[315]

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dapat diidentifikasi tiga peran Presiden terkait pembentukan undang-undang, yaitu: (1) Penyusunan/inisiatif rancangan undang-undang; (2) Pembahasan rancangan undang-undang; (3) Pengesahan rancangan undang-undang. Terkait penyusunan atau inisiatif rancangan undang-undang dapat dilihat dalam Pasal 43 ayat (1) yang berbunyi:

> "*Rancangan Undang-Undang dapat berasal dari DPR atau Presiden*" dan Pasal 47 ayat (1) yang berbunyi "*Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh Presiden disiapkan oleh menteri atau pimpinan lembaga pemerintah non kementerian sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawabnya*". Dalam hal pembahasan rancangan undang-undang dapat dilihat dalam Pasal 65 ayat (1) yang berbunyi "*Pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan oleh DPR bersama Presiden atau menteri yang ditugasi*."

Sedangkan pengesahan rancangan undang-undang yang telah mendapatkan persetujuan bersama diatur dalam Pasal 72 ayat (1) yang berbunyi:

> "*Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden disampaikan oleh Pimpinan DPR kepada*

313 *Ibid*, hlm. 823.
314 *Ibid*, hlm. 827
315 *Ibid*.

Presiden untuk disahkan menjadi Undang-Undang" dan Pasal 73 ayat (1) "*Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 72 disahkan oleh Presiden dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak Rancangan Undang-Undang tersebut disetujui bersama oleh DPR dan Presiden*."

Ketentuan UUD NRI Tahun 1945 memberikan Presiden dan DPR untuk membahas dan menyetujui bersama sebuah rancangan undang-undang. Namun, dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa Presiden menugasi menteri untuk mewakilinya dalam proses pembahasan rancangan undang-undang. Begitu pula dalam hal pengajuan rancangan undang-undang oleh Presiden, dimana menteri atau pimpinan lembaga pemerintahan non kementerian yang ditugasi untuk menyusun rancangan undang-undang. Hal tersebut mencerminkan bahwa UUD NRI Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengatribusi atau memberikan kewenangan kepada pejabat yang berbeda dalam menjalankan proses legislasi. Disamping itu pula rumusan mengenai penugasan kepada menteri atau pimpinan lembaga pemerintahan non kementerian pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menandakan bahwa Presiden tidak dapat melaksanakan kewenangan yang diberikan UUD NRI Tahun 1945. Hal tersebut merupakan konsekuensi logis dari banyaknya kewenangan pemerintahan yang dibebankan kepada Presiden, sehingga kewenangan Presiden untuk membahas dan menyetujui rancangan undang-undang bersama DPR (yang sering diwakilkan kepada menteri) sudah tidak diperlukan lagi.

Terdapat fakta menarik dalam sejarah ketatanegaraan di Indonesia yang merupakan implikasi dari ketentuan yang mengharuskan Presiden dan DPR melakukan pembahasan rancangan undang-undang dan menyetujuinya secara bersama di mana pada sepanjang tahun 2002-2003 terdapat undang-undang yang tidak disahkan oleh Presiden Megawati Soekarnoputri, yaitu: (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2002 tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau; (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran; (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara; (4) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat. Sedangkan pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo terdapat pula beberapa rancangan undang-undang yang dianggap

kontroversial oleh masyarakat yang tidak ditandatangani oleh Presiden seperti: (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPR; (2) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi. Meskipun demikian, semua undang-undang tersebut tetap berlaku sebagai konsekuensi logis dari adanya Pasal 20 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 yang menurut Rosjidi Ranggawidjaja "memaksa" Presiden untuk mau tidak mau menandatangani rancangan undang-undang yang telah dibahas dan disetujui bersama oleh DPR dan Pemerintah (Menteri).

Penjabaran di atas melatarbelakangi timbulnya salah satu gagasan amandemen kelima UUD NRI Tahun 1945 yaitu terkait pemurnian legislasi dalam rangka penguatan sistem pemerintahan presidensial di Indonesia. Rumusan dari Pasal 20 UUD NRI Tahun 1945 adalah sebagai berikut:

Pasal 20

(1) *Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.*)*

(2) *Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.*)*

(3) *Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.*)*

(4) *Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.*)*

(5) *Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.**)*

Gagasan perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945 akan mereduksi

kewenangan Presiden dalam proses pembentukan legislasi yaitu pada Pasal 20 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Selain itu, dalam rangka penguatan konsep *check and balances* dalam hubungan antar lembaga negara, terutama hubungan antara Presiden dan DPR, sebagaimana yang diinginkan MPR pada saat melakukan perubahan maka Tim Penyusun menggagas agar Presiden diberikan kewenangan untuk melakukan evaluasi rancangan peraturan perundang-undangan di mana mekanisme tersebut dapat berujung pada pembatalan (*veto*) suatu rancangan undang-undang dengan alasan yang dapat diterima secara logis. Apabila Presiden menggunakan hak veto-nya, maka MPR dapat melakukan pembahasan ulang (*reconsideration*) dan melakukan *voting* untuk tetap bertahan pada pendiriannya (*override*) atau menerima pertimbangan-pertimbangan dari Presiden. Mekanisme *veto* Presiden terhadap rancangan undang-undang lazim digunakan pada negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial agar konsep *checks and balances* antara Presiden dan cabang kekuasaan legislatif.

Dengan demikian, Tim Penyusun memindahkan ketentuan Pasal 20 UUD NRI Tahun 1945 ke dalam Bab II tentang Kekuasaan Legislatif, di mana pada bab tersebut akan ditambahkan beberapa pasal. Salah satu pasal yang berkaitan dengan proses pembentukan undang-undang, dalam hal implikasi penegasan MPR memiliki kewenangan legislasi dan sebagai *joint session*, Adapun rumusan Pasal 3A dalam perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945 adalah sebagai berikut:

*Pasal 3A*****)*

(1) *Rancangan undang-undang yang diusulkan oleh Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat dan/ atau Presiden, akan dibahas dan disetujui oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.*****)*

(2) *Persetujuan rancangan undang-undang yang terkait dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, berada di tangan Dewan Perwakilan Daerah.*****)*

(3) *Setiap rancangan undang-undang yang telah dibahas dan disetujui oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, harus diajukan kepada Presiden.*****)*

(4) *Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang diajukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk menjadi undang-undang.*****)*

(5) *Jika dalam waktu tiga puluh hari Presiden tidak mengesahkan atau mengembalikan rancangan undang-undang, maka rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.*****)*

(6) *Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat pengesahan dari Presiden, maka rancangan undang-undang itu harus dikembalikan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan alasan tertulis.*****)*

(7) *Rancangan undang-undang yang dikembalikan oleh Presiden dapat diperbaiki oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.*****)*

(8) *Jika 2/3 dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan 2/3 dari anggota Dewan Perwakilan Daerah menolak rancangan undang-undang yang dikembalikan oleh Presiden, maka rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.*****)*

(9) *Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang.*****)*

c. Penataan Kekuasaan Presiden dalam Pembentukan Perppu

Setiap negara senantiasa menghadapi berbagai ancaman bahaya yang membawa negara dalam situasi kedaruratan dan mengharuskan mengatasi kedaruratan itu. Namun sebagai negara yang menganut prinsip konstitusionalisme dan semangat negara hukum, cara-cara yang diambil dalam menanggulangi kedaruratan baik berupa substansi maupun prosedur tetap harus berpijak pada asas-asas ataupun prinsip-prinsip kedua ajaran

itu. Namun, UUD NRI Tahun 1945 tidak memberikan batasan yang jelas terkait substansi Perppu sehingga bisa saja Perppu konstitusional itu justru menabrak pilar-pilar konstitusionalisme atau bahkan menciderai hak-hak konstitusional warga negara.

Frasa hal ihwal kegentingan memaksa merupakan suatu tafsir yang sangat luas terhadap upaya negara menghadapi kedaruratan negara, bahkan meskipun MK telah menetapkan tafsir atas frasa tersebut namun tampaknya tafsiran itu masih terlalu luas. Satu hal yang dapat dilihat, bahwa politik hukum frasa tersebut adalah memberi peluang bagi negara untuk menyesuaikan kedaruratan seperti apa yang dapat dikualifikasikan sebeagai kegentingan memaksa, namun harus tetap diatur batas-batas konstitusional agar tidak cenderung ke arah abuse of power. Prof. Susi Dwi Harijanti menilai keadaan itu sebagai justifikasi atau dasar pembenaran bahwa Perppu itu tidak terikat teknis perjalanan waktu, tempat, dan keadaan. Atau ia menjawab hal-hal yang tidak dapat diprediksi.

Selain pembatasan terhadap aspek materil Perppu, ada pranata lain yang diciptakan melalui norma konstitusi baru, yakni dimana MPR (hasil rekonstruksi), harus memberikan tanggapan terhadap Perppu yang telah ditetapkan paling lama maksimal selama tiga puluh hari. Ada dua pandangan yang dapat diulas, pertama, waktu tiga puluh hari dilihat untuk melihat kedaruratan ketatanegaraan yang dimaksud oleh Presiden. Dalam waktu tiga puluh hari setidak-tidaknya, apabila negara dalam keadaan darurat, maka dampak kedaruratannya akan menjadi terasa sangat nyata. Tidak lebih dari tiga puluh hari adalah bertujuan untuk memastikan rendahnya risiko ketatanegaraan yang mungkin muncul akibat keberlakuan Perppu, khususnya menghindari potensi pelanggaran hak konstitusional warga negara. Pada pandangan kedua, tiga puluh hari adalah memaksa MPR dengan berbagai keadaannya dapat segera memberikan pandangan dan sikap terhadap Perppu, karena bisa saja saat Perppu ditetapkan Presiden, anggota MPR sedang dalam masa reses. Maka tiga puluh hari dinilai mampu untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang bersifat teknis demikian.

Maka berdasarkan seluruh pertimbangan-pertimbangan di atas, sudah seharusnya norma konstitusi diubah sebagai berikut.

*Pasal 5A*****)*

(1) *Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang. *****)*

(2) *Peraturan pemerintah itu hanya dapat mengatur hal-hal yang berkaitan dengan kekuasaan pemerintahan negara. *****)*

(3) *Peraturan Pemerintah itu harus dinyatakan disetujui atau tidak disetujui oleh Majelis Perwakilan Rakyat paling lama tiga puluh hari setelah ditetapkan melalui pembentukan undang-undang. *****)*

(4) *Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus segera dicabut dan segala akibat keberlakuannya itu menjadi batal demi hukum. *****)*

d. Penataan Lembaga Kepresidenan

Meskipun dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia pernah beberapa kali berganti sistem pemerintahan, namun sistem pemerintahan Presidensial merupakan gagasan para *founding fathers* sejak awal kemerdekaan. Terdapat empat alasan utama yang mendasari *founding fathers* memilih sistem pemerintahan presidensial, yaitu:[316]

1) Indonesia memerlukan kepemimpinan yang kuat, stabil, dan efektif untuk menjamin keberlangsungan eksistensi negara Indonesia yang baru diproklamasikan;
2) Sistem pemerintahan presidensial amat kompatibel dengan paham negara integralistik;
3) Pada awal kemerdekaan, Presiden diberikan kekuasaan penuh untuk melaksanakan kewenangan-kewenangan DPR, MPR, dan DPR. Dengan

316 Aulia Rachman, 2007, *Sistem Pemerintahan Presidentil Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 1945: Studi Ilmiah tentang Tipe Rezim, Tipe Institusi*, Disertasi, Jakarta: Universitas Indonesia, hlm. 461-465.

sistem pemerintahan presidensial, Presiden dapat bertindak cepat dalam mengatasi masalah-masalah kenegaraan pada masa transisi;

4) Simbol perlawanan atas segala bentuk penjajahan, karena sistem pemerintahan parlementer dianggap sebagai produk penjajahan oleh para pendiri negara.

Penguatan sistem pemerintahan presidensial merupakan salah satu tema besar perubahan UUD NRI Tahun 1945. Ciri utama sistem presidensial adalah Presiden memimpin secara langsung pemerintahan yang dibentuknya. Pengertian pemerintahan yang dimaksudkan adalah pemerintahan dalam arti sempit yaitu pemangku jabatan sebagai pelaksanaan eksekutif atau pemerintah sebagai penyelenggara administrasi negara.[317]

Sistem presidensial Indonesia menjadikan Presiden selaku kepala negara dan kepala pemerintahan dalam menjalankan fungsi-fungsi kekuasaan eksekutif. Presiden dibantu oleh Wakil Presiden dalam menjalankan pemerintahan. Meski begitu, kedudukan dan kewenangan Presiden diatur lebih rinci dalam UUD NRI Tahun 1945 dibandingkan dengan kewenangan Wakil Presiden.

Jabatan Wakil Presiden memiliki keunikan tersendiri. Meski tegas ditentukan sebagai pembantu Presiden (sebagaimana para menteri), tetapi Wakil Presiden tidak bisa diberhentikan Presiden sebagaimana hak prerogative Presiden mengangkat dan memberhentikan menteri. Hal tersebut disebabkan karena kedudukan Wakil Presiden merupakan satu pasangan jabatan dengan kedudukan Presiden yang dipilih dalam satu paket oleh rakyat melalui pemilihan umum.

Maria Farida Indrati berpendapat bahwa meskipun Wakil Presiden juga dipilih secara langsung tetapi ia bertanggung jawab kepada Presiden. Wakil Presiden bertugas membantu Presiden dalam segala tugas secara uumum tapi tidak membentuk suatu peraturan perundang-undangan karena yang mengeluarkan suatu peraturan perundang-undangan adalah Presiden. Bahkan jika dalam keadaan sangat mendesak, Wakil Presiden hanya dapat membuatnya atas nama Presiden.[318]

317 Bagir Manan, 2001, Menyongsong Fajar..., *Op.Cit*, hlm. 101
318 Maria Farida Indrati, *Op.*Cit., hlm. 153.

Pasal 4 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan bahwa Wakil Presiden merupakan pembantu bagi Presiden dalam melakukan kewajiban kepresidenan. Sesuai dengan sebutannya, Wakil Presiden itu bertindak mewakili Presiden dalam hal berhalangan untuk menghadiri kegiatan tertentu atau melakukan sesuatu dalam lingkungan kewajiban konstitusional. Menurut Jimly Asshiddiqie, terdapat lima kemungkinan posisi Wakil Presiden terhadap Presiden, yaitu; *pertama*, sebagai **wakil** yang mewakili Presiden; *kedua*, sebagai **pengganti** yang menggantikan Presiden; *ketiga*, sebagai **pembantu** yang membantu Presiden, *keempat*, sebagai **pendamping** yang mendampingi Presiden; *kelima*, sebagai Wakil Presiden yang bersifat **mandiri**. Dengan demikian, dalam menjalankan kelima posisi tersebut, Presiden dan Wakil Presiden harus bertindak sebagai satu kesatuan subjek jabatan institusional kepresidenan. Presiden dan Wakil Presiden itu ada dua orang yang menduduki satu kesatuan subjek hukum lembaga kepresidenan.[319]

Selanjutnya, dalam melakukan tindakan untuk mendampingi Presiden dan dalam posisinya yang bersifat mandiri, Wakil Presiden tidak memerlukan persetujuan, instruksi, atau penugasan khusus dari Presiden kecuali oleh Presiden atau menurut peraturan yang berlaku, dikehendaki lain, Wakil Presiden dapat secara bebas menjadi pendamping Presiden atau melakukan kegiatannya secara mandiri dalam jabatannya sebagai Wakil Presiden. Kemudian, dalam kapasitas sebagai pembantu Presiden, kedudukan Wakil Presiden seolah mirip dengan menteri negara yang juga bertindak membantu Presiden. Tentu saja kedudukan Wakil Presiden lebih tinggi daripada menteri, karena menteri bertanggung jawab kepada Presiden dan Wakil Presiden sebagai satu kesatuan jabatan. Namun, dalam pelaksanaan bantuan itu, terdapat bantuan yang diberikan atas inisiatif Wakil Presiden sendiri, ada bantuan yang diberikan karena diminta oleh Presiden; dan ada pula bantuan yang harus diberikan oleh Wakil Presiden karena ditetapkan dengan Keputusan Presiden.[320]

Jika melihat pada penjabaran di atas, maka tugas Wakil Presiden bergantung pada pemberian mandatdari Presiden saja. Dalam hal pemberian mandat, penerima mandat hanya bertanggungjawab secara internal kepada pemberi mandat.[321] Sehingga dapat dikatakan bahwa Wakil Presiden hanya

319 Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara…, Op.Cit*, hlm. 130.
320 *Ibid*., hlm. 131.
321 Dhanang Alim Maksum, "Tugas dan Fungsi Wakil Presiden di Indonesia", *Lex Crimen*, Volume.

bertanggungjawab kepada Presiden. Untuk itu, perlu dirumuskan aturan setingkat undang-undang mengenai kewenangan dan kekuasaan Wakil Presiden agar terjalin hubungan yang harmonis antara Presiden dan Wakil Presiden dalam menjalankan pemerintahan.

Kehadiran undnag-undang lembaga kepresidenan dapat menjadi landasan yuridis bagi parlemen dan masyarakat dalam rangka mengawasi dan menilai apakah langkah seorang Wakil Presiden sudah sesuai dan tetap pada batasan-batasan yuridis. Selain itu, undang-undang tersebut juga diperlukan guna memperkuat lembaga kepresidenan yang efektif.

Berdasarkan penjabaran tersebut, diperlukan pembentukan suatu regulasi yang tegas dan rinci terkait kelembagaan kepresidenan yang mengatur organisasi dan tata kerja kepresidenan yang dijalankan oleh Presiden, Wakil Presiden dan unit kerja di bawah kepresidenan dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya di bidang kenegaraan dan pemerintahan dengan menambahkan ketentuan mengenai mandat pembentukan suatu peraturan terkait lembaga kepresidenan, yaitu sebagai berikut:

Rumusan Naskah UUD NRI Tahun 1945

Pasal 4

(1) *Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.*

(2) *Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.*

Rumusan Naskah Perubahan Kelima UUD NRI Tahun 1945

Pasal 4

(1) *Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan menyelenggarakan pemerintahan negara menurut Undang-Undang Dasar. *****)*

(2) *Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.*

IV, No. 1, hlm. 127.

(3) *Ketentuan lebih lanjut mengenai kekuasaan Presiden dan Wakil Presiden diatur dengan undang-undang.*****)*

Pada rumusan di atas, terdapat perubahan pada Pasal 4 ayat (1) guna menegaskan kedudukan Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan yang menjalankan pemerintahan negara. Selanjutnya, terdapat penambahan satu ayat yakni ayat (3) sebagai mandat pembentukan peraturan perundang-undangan setingkat undang-undang tentang lembaga kepresidenan guna adanya pengaturan lebih rinci mengenai tugas dan wewenang lembaga kepresidenan.

Selain dibantu oleh seorang Wakil Presiden, UUD NRI Tahun 1945 juga menyebutkan bahwa Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara. Hal tersebut didasarkan pada asumsi bahwa ketidakmungkinan Presiden untuk terlibat langsung dalam urusan-urusan operasional pemerintahan sehari-hari. Dengan demikian, dibutuhkan jabatan-jabatan seperti menteri selaku pelaksana teknis pemerintahan sebagaimana yang diatur dalam satu bab tersendiri dalam konstitusi, yakni Bab V tentang Kementerian Negara. Mengenai pengangkatan dan pemberhentian menteri negara merupakan bagian dari hak prerogatif Presiden yang diatur jelas dalam konstitusi. Oleh karena itu, guna menata ulang pengaturan mengenai lembaga kepresidenan maka Tim Penyusun menyatukan pengaturan mengenai kementerian negara ke dalam Bab III tentang Kekuasaan Eksekutif dengan menambahkan satu ayat baru yaitu sebagai berikut ini:

Pasal 16A

(1) *Presiden dibantu oleh Menteri-menteri negara.*****)*

(2) *Menteri-menteri 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.*****)*

e. Reformulasi Proses Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden (*Impeachment*)

Mekanisme *impeachment* di Indonesia sebelum perubahan konstitusi dilakukan oleh lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). MPR merupakan lembaga yang memegang kekuasaan tertinggi sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia yang anggotanya terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Utusan Daerah, dan Utusan Golongan. Salah satu kewenangan MPR adalah mengangkat dan memberhentikan Presiden sehingga Presiden dianggap sebagai mandataris MPR serta tunduk dan bertanggung jawab kepada MPR. Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, praktik *impeachment* bukanlah hal baru karena terdapat dua orang Presiden Indonesia yang pernah dimakzulkan. Pada tahun 1967 Presiden Soekarno diberhentikan dari jabatannnya dengan Tap MPRS No. XXXIII/ MPRS/1967 yang pada pokoknya menyebutkan alasan pemberhentian adalah pelanggaran haluan negara berupa penolakan Presiden oleh MPR atas pertanggungjawaban politik Presiden mengenai peristiwa G-30 S/ PKI, kemerosotan ekonomi dan akhlak. Pemakzulan Presiden Soekarno mengalir dalam arus politik yang kuat, tanpa aturan dan konstruksi hukum serta konstitusi yang jelas.[322]

Pemberhentian Presiden dalam masa jabatannya yang kedua terjadi pada tahun 2001 yaitu terhadap Presiden Abdurrahman Wahid karena dianggap telah melakukan tindakan-tindakan yang melanggar haluan negara, yaitu menolak memberikan pertanggungjawaban pada Sidang Istimewa MPR, dan melakukan pelanggaran berat terhadap konstitusi dengan mengeluarkan Maklumat Presiden Republik Indonesia tanggal 23 Juli 2001 yang membekukan DPR, MPR, dan Partai Golkar.

Kesepakatan dasar Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR yaitu adanya keinginan untuk mempertegas sistem pemerintahan presidensial yang mana salahh satu caranya adalah adanya mekanisme pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya yang semata-mata didasarkan pada alasan-alasan yang bersifat yuridis dan hanya mengacu pada ketentuan normatif-limitatif yang disebutkan di dalam konstitusi. Hamdan Zoelva memandang dalam Pasal 7A UUD NRI Tahun 1945 terdapat dua alasan Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan

322 Hamdan Zoelva, 2018, "Pemakzulan Presiden Sebagai Proses Peradilan Tata Negara", *Jurnal Ketatanegaraan*, Volume 010, Agustus, hlm. 92.

dari jabatannya, yaitu: (1) melakukan pelanggaran hukum, dan (2) tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.[323] Alasan-alasan *impeachment* Presiden dan/atau Wakil Presiden tersebut ditentukan secara limitatif dalam UUD NRI Tahun 1945 pasca perubahan sebab berkaca pada praktik-praktik pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden oleh parlemen yang pernah terjadi Indonesia sarat akan kepentingan politis. Selain itu, proses *impeachment* tersebut hanya dapat dilakukan setelah didahului adanya proses konstitusional melalui Mahkamah Konstitusi yang akna memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lain, perbuatan tercela, atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. Mahkamah Konstitusi menjadi satu lembaga baru yang berwenang memberikan legitimasi dalam perspektif yuridis dengan memberikan tafsiran atas tuduhan yang dijatuhkan kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden tersebut. Amar putusan Mahkamah Konstitusi atas pendapat DPR sekurang-kurangnya terdiri dari tiga kemungkinan. *Pertama*, amar putusan MK menyatakan bahwa permohonan tidak dapat diterima apabila permohonan tidak memenuhi syarat. *Kedua*, amar putusan MK menyatakan membenarkan pendapat DPR apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan tindakan yang dituduhkan. *Ketiga*, amar putusan MK menyatakan bahwa permohonan ditolak apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak terbukti melakukan tindakan yang dituduhkan.

Konstitusi memberikan DPR sebagai pemegang peranan kunci dalam proses impeachment karena DPR-lah yang memulai proses *impeachment* bagi Presiden dan/atau Wakil Presiden. Tuduhan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum dan/atau tidak lagi memenuhi syarat oleh DPR berdasarkan pelaksanaan fungsi pengawasannya.

Mekanisme *impeachment* di negara-negara mengadopsi ketentuan yang berbeda-beda. Namun, secara umum mekanisme *impeachment* pasti melalui sebuah proses peradilan tata negara, yang melibatkan lembaga yudikatif, baik lembaga itu adalah Mahkamah Agung (*Supreme Court*) atau Mahkamah Konstitusi (*Constitutional Court*). Bagi negara-negara

323 *Ibid*., hlm. 87.

yang memiliki dua lembaga pemegang yudikatif yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, maka besar kecenderungan bahwa Mahkamah Konstitusi-lah yang terlibat dalam proses *impeachment* tersebut. Keterlibatan Mahkamah Konstitusi dalam proses *impeachment* berbeda di berbagai negara, tergantung pada sistem pemerintahan yang dianut oleh negara tersebut serta tergantung pula pada kewenangan yang diberikan konstitusi negara tersebut.[324] Di satu negara Mahkamah Konstitusi berada pada bagian terakhir dari mekanisme impeachment setelah melalui beberapa tahapan proses di lembaga negara lain, contohnya di negara Korea Selatan. Ada pula negara yang merancang Mahkamah Konstitusi sebagai jembatan yang memberikan landasan yuridis atas peristiwa politik impeachment, artinya masih terdapat lembaga negara lain yang akan melanjutkan proses pemakzulan tersebut. Contoh dari negara yang mengadopsi aturan demikian adalah Indonesia dan Lithuania.

Reformulasi mekanisme pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dilakukan dengan cara-cara, yaitu: (1) Memperkuat peran DPD sebagai *regional representatives* yakni dengan menambahkan syarat persetujuan usulan pendapat DPR dalam Rapat paripurna MPR yang harus dihadiri sekurang-kurangnya 7/8 dari jumlah keseluruhan anggota DPR dan 7/8 dari jumlah keseluruhan anggota DPD. Keputusan persetujuan diambil suara 2/3 Anggota DPR yang hadir dan 2/3 Anggota DPD yang hadir dengan syarat 2/3 suara Anggota DPD tersebut sudah mewakili semua provinsi yang ada di Indonesia. Alasan adanya penambahan syarat wajib mewakili semua provinsi yang ada di Indonesia adalah agar proses *impeachment* Presiden dan/atau Wakil Presiden ini sudah disetujui dari seluruh masyarakat daerah di Indonesia; dan (2) Memberikan landasan hukum bilamana putusan MK adalah membenarkan pendapat DPR bersifat *final dan binding* agar terlaksananya konsep *checks and balances*, maka proses selanjutnya yang ada di MPR hanyalah pelaksanaan seremonial dari Putusan MK tersebut. Alasan dilaksanakan seremonial pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden oleh MPR sebab MPR merupakan lembaga yang melantik Presiden dan Wakil Presiden serta mempertegas kembali penerapan prinsip-prinsip negara hukum yang terkandung dalam UUD NRI Tahun 1945. Dengan MPR melaksanakan Putusan MK tersebut, maka akan terdapat penguatan unsur negara hukum yaitu supremasi hukum yang ditegakkan seadil-adilnya sehingga dalam proses pemakzulan

324 Jimly Asshiddiqie, 2005, "Mekanisme Impeachment...", *Op.Cit*.

Presiden dan/atau Wakil Presiden tersebut memenuhi dua prinsip, yakni prinsip *legality* (terpenuhinya prinsip-prisip hukum) dan prinsip *legitimacy* (terpenuhinya nilai-nilai demokrasi) sebagai prinsip yang dipegang oleh negara-negara yang menganut prinsip negara hukum demokratis.

Ketentuan mengenai mekanisme pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden akan diubah sebagai berikut:

Rumusan naskah sebelum perubahan kelima:

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 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 sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.***)*

(4) *Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap 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 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.***)*

Perubahan pada Pasal 7B terkait mekanisme pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden di mana pada ayat (1) usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan Dewan Perwakilan Daerah untuk dilimpahkan kepada Mahkamah Konstitusi. Selanjutnya, pada ayat (3) dijelaskan mekanisme pengambilan keputusan dalam sidang paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat yang harus dihadiri sekurang-kurangnya oleh 2/3 jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan 2/3 jumlah anggota Dewan Perwakilan Daerah. Sehingga rumusan naskah setelah perubahan kelima adalah sebagai berikut:

Pasal 7B

(1) *Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan Dewan Perwakilan Daerah 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 jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan 2/3 jumlah anggota Dewan Perwakilan Daerah dengan syarat terwakili seluruh provinsi yang ada di Indonesia yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan 2/3 jumlah anggota Dewan Perwakilan Daerah.***)/*****)*

(4) *Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap 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, maka putusan Mahkamah Konstitusi wajib dijalankan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.***/*****)*

(6) *Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dari jabatannya paling lambat tiga puluh hari sejak putusan Mahkamah Konstitusi dibacakan.***/*****)*

(7) *Rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan agenda pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan 2/3 anggota Dewan Perwakilan Daerah.***/*****)*

3. Penataan Kewenangan Kekuasaan Kehakiman

"Integritas adalah salah satu bagian dari Sapta Karsa Hutama, integritas itu harus tegak lurus menjadi satu antara hati dan pikiran dan diwujudkan dalam berbicara, bersikap, dan bertindak. Akan sangat berbahaya apabila seorang Hakim tidak memiliki integritas, karena seorang Hakim berbicara terkait hukum dan keadilan."

-Prof. Enny Nurbaningsih

a. Perubahan Kedudukan Komisi Yudisial dan Penguatan Pelaksanaan Kewenangan Menjaga dan Menegakkan Kehormatan, Keluhuran Martabat, serta Perilaku Hakim oleh Komisi Yudisial

Komisi Yudisal ditentukan oleh UUD NRI Tahun 1945 sebagai lembaga negara yang tersendiri karena dianggap sangat penting dalam upaya menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat dan perilaku hakim. Jika hakim dihormati karena integritas dan kualitasnya, maka *rule of law* dapat sungguh-sungguh ditegakkan sebagaimana mestinya. Tegaknya *rule of law* itu justru merupakan prasyarat bagi tumbuh dan

berkembang sehatnya sistem demokrasi yang hendak dibangun menurut sistem konstitusional UUD NRI Tahun 1945. Demokrasi tidak mungkin tumbuh dan berkembang, jika *rule of law* tidak tegak dengan kehormatan, kewibawaan, dan keterpercayaannya. Karena pentingnya upaya untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim itu, maka diperlukan lembaga yang tersendiri yang bersifat mandiri agar pengawasan yang dilakukannya dapat efektif. Sistem pengawasan internal saja seperti yang sudah ada selama ini, tidak terbukti efektif dalam melakukan pengawasan. Karena itu, diadakan lembaga tersendiri yang bernama Komisi Yudisial.[325]

Namun, seiring perjalanan Komisi Yudisial dalam upaya menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat dan perilaku hakim, muncul berbagai masalah mengenai kedudukan, batasan pengawasan, hasil pengawasan, serta objek pengawasan.

Komisi Yudisial, meskipun fungsinya terkait dengan kekuasaan kehakiman, tetapi tidak menjalankan fungsi kekuasaan kehakiman. Komisi Yudisial bukanlah lembaga penegak norma hukum (*code of law)*, melainkan lembaga penegak norma etik (*code of ethics*).[326] Oleh karena itu posisi Komisi Yudisial yang diletakkan di dalam Bab Kekuasaan Kehakiman merupakan hal yang tidak tepat, dan mendatangkan berbagai tafsir yang melemahkan Komisi Yudisial, salah satunya adalah bahwa Komisi Yudisial hanyalah *supporting organ,* sehingga wewenang pengawasan tertinggi tetap pada masing-masing internal pelaksana kekuasaan kehakiman. Posisi Komisi Yudisial yang diatur dalam Bab Kekuasaan Kehakiman, juga menjadi tidak sesuai dengan amanat UUD NRI Tahun 1945 agar kaya menjadi lembaga yang mandiri, terbebas dari intervensi berbagai pihak, termasuk kekuasaan kehakiman sendiri. Oleh karena itu, Tim Penyusun mengajukan agar pengaturan mengenai Komisi Yudisial dikeluarkan dari Bab Kekuasaan Kehakiman, dan ditempatkan pada Bab tersendiri, yakni pada Bab VIIIB tentang Komisi Yudisial.

Selanjutnya, kekuatan pengawasan etik dan prilaku hakim saat ini masih didominasi organ internal masing-masing lembaga pemegang kekuasaan kehakiman, sementara hasil pengawasan Komisi Yudisial sebagai pengawas eksternal hanya bersifat rekomendasi. Padahal, pembentukan

325 Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit*, hlm. 186 -187.
326 *Ibid.*

Komisi Yudisial berangkat dari ketidakefektifan pengawasan internal Kekuasaan Kehakiman. Oleh karena itu, Tim Penyusun mengusulkan untuk memperkuat kedudukan Komisi Yudisial menjadi lembaga pemegang kekuasaan tertinggi atas pengawasan etik dan perilaku hakim.

Selanjutnya, dalam melakukan pengawasan Komisi Yudisial seringkali dinilai telah melakukan intervensi kebebebasan hakim melalui pengawasan-pengawasan yang telah memasuki wilayah putusan hakim. Hal ini tentunya, akan menciderai Independensi hakim yang merupakan syarat utama bagi terwujudnya cita negara hukum dan merupakan jaminan bagi tegaknya hukum dan keadilan. Sehingga kewajiban menjaga independendi hakim ini juga perlu ditegaskan dalam konstitusi.

Lebih lanjut, Komisi Yudisial dimaksudkan untuk mendukung terciptanya peradilan yang bersih, dengan hakim yang terjaga kehormatan, keluhuran martabat dan perilakunya. Cita-cita ini tidak dapat dibatasi hanya sebatas pada Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya. Ketidakefektifan pengawasan internal di Mahkamah Konstitusi, juga sudah menjadikan adanya penguatan sistem pengawasan melalui pengawasan eksternal, menjadi satu hal yang harus dilakukan di tubuh Mahkamah Konstitusi.

Berangkat dari hal diatas, Tim Penyusun mengajukan ususlan perubahan sebagai berikut:

Rumusan Naskah Asli yang ditempatkan pada Bab IX Kekuasaan Kehakiman:

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 peng/etahuan 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 undang-undang. ****

Rumusan naskah perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945

*Bab VIIIB*****)*

Komisi Yudisial

*Pasal 23H*****)*

(1) *Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung. *****)*

(2) *Dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim, Komisi Yudisial memegang kekuasaan tertinggi atas pengawasan etik dan perilaku Hakim Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya serta Hakim Mahkamah Konstitusi. *****)*

(3) *Dalam melakukan pengawasan, Komisi Yudisial wajib menjaga kemandirian dan kebebasan Hakim dalam memeriksa, mengadili, dan memutus perkara. *****)*

(4) *Anggota Komisi Yudisial harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman di bidang hukum serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela.*

(5) *Anggota Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.*

(6) *Susunan, kedudukan, dan keanggotaan Komisi Yudisial diatur dengan undang-undang.*

b. Perubahan Periode dan Masa Jabatan Hakim Konstitusi

Seorang hakim konstitusi seharusnya memiliki independensi dan imparsialitas yang kuat. Tidak seharusnya hakim konstitusi memiliki kepentingan dengan pihak yang mencalonkannya, berupa kepentingan

untuk dipilih kembali. Hal ini tentunya akan menciderai independensi hakim. Oleh karena itu, untuk meminimalisir adanya potensi terciderainya independensi dan imparsialitas hakim dalam proses pemilihan kembali hakim konstitusi, maka periodesasi masa jabatan hakim konstitusi harus dihapuskan, sehingga hakim konstitusi hanya dapat dipilih untuk satu kali masa jabatan.

Berangkat dari hal diatas, Tim Penyusun mengajukan ususlan perubahan sebagai berikut:

Rumusan Naskah Asli:

*Pasal 24C****

*(1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.***)*

*(2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwaklian Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang 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.***)*

Rumusan Naskah Perubahan:

*Pasal 24C****

(1) *Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.***)*

(2) *Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwaklian Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang 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) *Hakim konstitusi memegang jabatan selama 10 (sepuluh) tahun dan tidak dapat dipilih kembali. *****)*

(5) *Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh hakim konstitusi.***/*****)*

(6) *Hakim konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara.***/*****)*

(7) *Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang.***/*****)*

4. Penegasan Urusan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

"Jatuh bangunnya negara ini, sangat tergantung dari bangsa ini sendiri. Makin pudar persatuan dan kepedulian, Indonesia hanyalah sekedar nama dan gambar seuntaian pulau di peta." – Mohammad Hatta

a. Mempertegas Urusan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Indonesia merupakan negara yang sudah pernah beberapa kali mengalami pergantian bentuk dan sistem pemerintahan, mulai dari bentuk negara Federal, Kesatuan atau sistem pemerintahan yang parlementer, Semi Presidensial, dan Presidensial. Terpaku pada Pancasila terutama sila ketiga yang berbunyi "Persatuan Indonesia", Indonesia adalah negara yang pada dasarnya mementingkan rasa kesatuan di dalam bernegara, "Bhineka Tunggal Ika" berbeda-beda namun tetap satu.

Miriam Budiardjo menuliskan bahwa yang menjadi hakekat negara kesatuan adalah kedaulatannya tidak terbagi dan tidak dibatasi. Meskipun daerah diberi kewenangan untuk mengatur sendiri wilayahnya, tetapi itu bukan berarti pemerintah daerah itu berdaulat, sebab pengawasan dan kekuasaan tertinggi tetap berada di tangan pemerintah pusat. Pemerintah pusat-lah sesungguhnya yang mengatur kehidupan setiap penduduk daerah.[327] Hossein mengungkapkan bahwa *local government* merupakan sebuah konsep yang dapat mengandung tiga arti, yang *pertama*, berarti pemerintahan lokal yang seringkali dipertukarkan dengan *local authorithy* yang mengacu pada organ yakni *council* dan *mayor* dimana rekrutmen pejabatnya didasarkan pada pemilihan. *Kedua*, mengacu pada pemerintahan lokal yang dilakukan oleh pemerintahan lokal. Arti kedua ini lebih mengacu pada fungsi dan *Ketiga* bermakna daerah otonom.[328]

Otonomi bukanlah sebuah proses pemerdekaan daerah yang dalam arti kemerdekaan (kedaulatan yang terpisah) atau otonomi tidak dapat diartikan sebagai adanya kebebasan penuh secara absolute dari suatu daerah karena otonomi adalah suatu proses untuk memberikan kesempatan kepada daerah untuk bisa berkembang sesuai dengan potensi yang mereka miliki, dengan demikian otonomi harus bermakna sebagai jalan untuk mengoptimalisasikan segala potensi lokal, baik alam, lingkungan

327 Miriam Budiharjo, 2000, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, hlm. 63.

328 M.R. Khairul Muluk, 2007, Desentralisasi dan Pemerintah Daerah, Malang: Bayumedia Publishing, Cet 2, hlm. 10.

maupun kebudayaan. Dan optimalisasi bukanlah eksploitasi, melainkan sebuah proses yang memungkinkah daerah bisa mengembangkan diri dan mengubah kehidupan masyarakat daerah menjadi lebih baik.[329]

Hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah menurut pendapat Clarke dan Stewart dapat dikonsepsikan dalam tiga bentuk hubungan, yang diantaranya adalah:[330]

Pertama, *The relative autonomy model*. Didalam model ini, pemerintah pusat memberikan kebebasan/kewenangan dalam bertindak lebih besar kepada pemerintah daerah dalam kerangka tugas serta tanggung jawab yang telah dirumuskan oleh peraturan undang-undang. Tujuannya terdapat pemberian kewenangan dan kebebasan melalui peraturan perundang-undangan tersebut pemerintah daerah menjadi lebih leluasa dalam bertindak. Dalam kondisi yang demikian daerah akan memiliki keleluasaan dalam mengatur dan mengurus urusan yang menjadi wewenangnya.

Kedua**,** *The agency model*. Dalam model ini di mana daerah tidak mempunyai kekuasaan yang cukup berarti, sehingga daerah hanya sebagai agen (penyalur/pelaksana saja) dari pemerintah pusat yang bertugas untuk menjalankan kebijakan pemerintah pusat. Keberadaan pemerintah daerah tak lebih sebagai perangkat dari pemerintah pusat yang hanya berperan sebagai perangkat yang harus dengan patuh melaksnakan kebijakan pemerintah pusat.

Ketiga, *The interaction model*. Dalam model interaction ini, keberadaan dan peran pemerintah daerah ditentukan oleh interaksi yang terjadi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Jika interaksi yang dibangun antara pusat dan daerah berjalan dengan baik dan dapat saling mengisi maka kepercayaan pemerintah pusat terhadap daerah akan semakin besar dan luas demikian juga sebaliknya jika interaksi antara pusat dan daerah tidak baik maka akan sangat berpengaruh terhadap kepercayaan pusat terhadap daerah.

329 Tim Lapera, 2001, *Otonomi Pemberian Negara Kajian Kritis Atas Kebijakan Otonomi Daerah*, Jakarta: Lapera Pustaka Utama, hlm. 155.

330 Imam Ropii, "Pola Hubungan Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah Dalam Otonomi Daerah", *Maksigama Jurnal Hukum*, Nomor 1 periode Nov. 2015, hlm. 44.

Penyelenggaraan pemerintahan di daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan di pusat, sehingga apapun yang terjadi di daerah akan mempengaruhi jalannya pemerintahan di pusat begitu pula sebaliknya apapun yang terjadi di pusat akan berdampak di daerah. Oleh karena itu hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak akan terputus. Hubungan antara pemerintah pusat dan daerah bagaikan orang tua dan anaknya yang selalu akan terjalin meskipun kadang-kadang terjadi konflik dalam hubungan tersebut. Selama bentuk negara Indonesia masih berbentuk kesatuan, maka hubungan tersebut akan terus ada.[331]

Pemberian kewenangan *(devolution of authority)* kepada unit-unit atau satuan pemerintahan yang lebih rendah dan lebih kecil, merupakan suatu kebutuhan yang mutlak dan tidak dapat dihindari. Segi positif pemberian kewenangan kepada Pemerintah Daerah adalah tugas-tugas pemerintahan akan dijalankan dengan lebih baik, karena masyarakat di daerah sudah sangat memahami konteks kehidupan sosial, ekonomi, dan politik yang disekitar lingkungannya. Demikian pula Pemerintah Daerah memahami betul kebutuhan masyarakatnya serta bagaimana memobilisasi sumber daya dan sumber biaya dalam rangka mendukung fungsi dan tugas pemerintahan. Dukungan terhadap Pemerintah Daerah akan menjadi besar dan kuat, karena rekuitmen politik lokal memberikan peluang kepada masyarakat mempunyai pemerintahan yang memiliki ikatan psikologis dan emosional dengan mereka.[332]

Oleh karena itu, menjadi logis untuk mempertegas hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah perihal pembagian urusan pemerintahannya. Karena pada dasarnya, didalam konstitusi haruslah memuat tentang pembagian kekuasaan yang mana didalam UUD NRI Tahun 1945 saat ini, pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah belumlah pada posisi yang sangat jelas dan pasti yang mana adanya konflik antar instansi tersebut tidaklah mungkin dapat dihindari apabila konstitusinya sendiri tidak menjamin secara nyata tentang hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerahnya. Berikut merupakan rumusan Pasal 18 dan 18A dalam Perubahan Kelima

331 Septi Nur Wijayanti, Iwan Satriawan, 2009, "Hukum Tata Negara Teori dan Prakteknya di Indonesia", Fakultas Hukum UMY bekerja sama dengan Divisi Publikasi dan Penerbitan LP3M UMY, Yogyakarta, hlm. 158.

332 Achmad Fauzi, "Otonomi Daerah Dalam Kerangka Mewujudkan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Yang Baik", *Jurnal Spektrum Hukum*, Vol. 16 No. 1, April 2019, hlm. 127.

UUD NRI Tahun 1945:

Rumusan Naskah Asli

Pasal 18

(1) *Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerahdaerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. **)*

(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 masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. **)*

(5) *Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. **)*

(6) *Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. **)*

(7) *Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang. **)*

Pasal 18A

(1) *Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. **)*

(2) *Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang. **)*

Rumusan Naskah Perubahan:

Pasal 18

(1) *Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. **)*

(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 masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. **)*

(5) ***Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang dasar ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. *****)***

(6) *Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. **)*

(7) *Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam* undang-undang. **)

Pasal 18A

(1) *Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. **)*

(2) *Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang. **)*

(3) ***Urusan pemerintah pusat sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 18 ayat (5) meliputi:***

a. politik luar negeri;

b. pertahanan;

c. keamanan;

d. yustisi;

e. moneter dan fiskal nasional; dan

f. agama.**)***

Tim Penyusun mengubah Pasal 18 ayat (5) dengan menyatakan bahwa negara menjamin otonomi seluas-luasnya oleh pemerintah daerah selama tidak berkaitan dengan aturan yang dinyatakan oleh UUD NRI Tahun1945 sebagai urusan pemerintah pusat. Di mana, dalam Pasal 18A Tim Penyusun menambahkan ayat (3) yang menjelaskan tentang apa saja yang menjadi urusan dari pemerintah pusat yang bertujuan menegaskan hubungan antara urusan pemerintah pusat dan urusan pemerintah daerah

5. Penegasan Daerah Otonomi Khusus

Sejak awal kemerdekaan, politik hukum otonomi daerah senantiasa digariskan melalui proses yang tak pernah selesai. Ia selalu berubah dan diubah sesuai dengan perubahan konfigurasi politik. Perubahan itu

menyangkut berbagai aspek dalam sistem otonomi, seperti aspek formal, materiil, nyata, seluas-luasnya, hubungan kekuasaan, cara pemilihan dan sebagainya, yang dalam praktiknya di lapangan senantiasa menimbulkan masalah yang berbenturan dengan budaya dan perilaku politik yang mengalami tolak tarik antara elit dan massa.[333]

Menurut Lapidoth terdapat beberapa konsep dari otonomi dalam konstruksi hukum yaitu:[334]

- *as a right to act upon one's own discretion in certain matters;*
- *as a synonym of independence;*
- *as a synonym of decentralization;*
- *as exclusive powers of legislation, administration, and adjudication in specific;*
- *areas of an autonomous entity.*

Dengan mendasarkan prinsip kedaulatan negara, satu atau lebih wilayah dapat diberikan status khusus sebagai daerah otonomi yang berhak menikmati *local self-government* yang menurut Lauri Hannikainen mencakup beberapa kewenangan dan isu tertentu yang penting antara lain:[335]

- Status dari daerah otonomi harus ditentukan dalam konstitusi atau undang-undang yang berada di atas ketentuan perundang-undangan di suatu negara. Ini juga bisa didasarkan pada perjanjian antara pemerintah pusat dan masyarakat di daerah tersebut;
- Daerah otonomi harus mempunyai DPR yang dipilih secara demokratis oleh masyarakat di daerah tersebut dan memiliki bebarapa kewenangan legislatif yang mandiri;
- Adanya kewenangan eksklusif dari pemerintah otonomi yang meliputi: pendidikan dan kebudayaan, kebijakan kebahasaan, urusan sosial, kebijakan agraria dan sumber daya alam, perlindungan lingkungan, pembangunan ekonomi dan perdagangan daerah, kesehatan, tata ruang, dan transportasi;
- Daerah otonomi mempunyai kemungkinan untuk menjadi salah satu

333 Abdul Latif, Ali, dan Hasbi, 2010, *Politik Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika Offset, hlm. 96.

334 Hans-Joachim Heintze, "On The Legal Understanding of Autonomy" dalam 1997, *Autonomy: Application and Implication*, Finland: *Kluwer Law International*, hlm. 7.

335 Lauri Hannikainen, 1998, "Self Determination and Autonomy in International Law", *Kluwer Law International*, hlm 90.

pihak dalam proses pengambilan kebijakan dalam level nasional;

- Peradilan lokal harus menjadi bagian dari otonomi dan dapat menikmati kemandirian dari kekuasaan eksekutif dan legislatif;
- Kewenangan dalam perpajakan akan memberikan dasar kuat bagi pembanguan ekonomi dari daerah otonomi;
- Daerah otonomi juga harus mempunyai hak untuk bekerja sama dengan daerah atau masyarakat lain di negara tetangga terutama dalam hal ekonomi dan budaya.

Seiring berkembangnya praktik ketatanegaraan dalam bidang pemerintahan daerah, dalam penyelenggaraan otonomi daerah terdapat beberapa daerah yang diberikan kekhususan atau keistimewaan yang kemudian membedakan daerah tersebut dengan daerah lainnya. Hal tersebut dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan,

> *"Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang."*

Prinsip yang terkandung dalam pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menjamin pluralisme antar daerah yang sehingga dimungkinkan adanya pola-pola pengaturan yang bersifat pluralis di bawah konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus terdiri dari empat daerah, yaitu Provinsi Aceh, Provinsi Papua, Provinsi Papua Barat, dan Provinsi DKI Jakarta. Sedangkan daerah yang bersifat istimewa, yaitu Provinsi Aceh dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Asal kekhususan dan keistimewaan 5 (lima) tersebut berasal dari hak asal-usul dan sejarah yang kemudian diakui dan ditetapkan dengan undang-undang sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.[336]

Meskipun demikian, kehadiran konsep otonomi khusus tersebut dapat membuat keadaan menjadi lebih buruk apabila timbul kecemburuan sosial dari rakyat di wilayah-wilayah lain yang memandang otonomi khusus itu identik dengan pilih kasih yang ditunjukkan pemerintah pusat kepada rakyat di wilayah tertentu, atau apabila pemberlakuan otonomi

336 Dianora Alivia, "Politik Hukum Pengaturan Pemerintahan Daerah yang Bersifat Khusus atau Bersifat Istimewa di Indonesia", *RechtIdee*, Vol. 14, No. 2, Desember 2019, hlm. 153.

khusus itu menambah beban wilayah-wilayah lain itu.[337]

Kekhawatiran tersebut dapat terbukti dengan munculnya beberapa daerah yang juga ingin mengajukan otonomi khusus. Sebagai contoh kasus adalah munculnya isu tentang otonomi khusus di Bali pada tahun 2004 dan masuk ke daftar usulan Prolegnas tahun 2009 – 2014. Awalnya DPRD/ legislatif yang berinisiatif namun kemudian diusulkan untuk diteruskan oleh pemerintah daerah/ eksekutif. Salah satu alasannya adalah adanya gagasan *one island one management* untuk Bali. Hal ini untuk meminimalisir kesenjangan antara kabupaten yang ada di Bali, sehingga hasil dari pariwisata di Bali sebagai penyumbang utama pendapatan asli daerah dapat dibagikan ke setiap kabupaten secara berimbang dan proporsional. Selain itu, desakan pemberian otonomi khusus terhadap Kalimantan juga pernah disuarakan. Tuntutan ini muncul lantaran menilai ada ketidakadilan dalam pembangunan di Pulau Kalimantan, misalnya terkait krisis listrik berupa aliran listrik sering padam bergiliran di hampir seluruh wilayah yang sempat menimpa provinsi-provinsi di Pulau Kalimantan.

Melihat alasan-alasan dari pemerintah daerah untuk mengajukan otonomi khusus lebih kepada buruknya manajerial pemerintahan oleh pejabat daerah itu sendiri yang mana seharusnya jawaban atas hal tersebut adalah memperbaiki sistem didalam pemerintahan daerahnya sendiri dalam memberikan pelayanan kepada publik dan bukan dengan melakukan otonomi khusus. Tidak hanya pembatasan dan kejelasan mengenai wilayah mana yang memiliki hak khusus dan hak istimewa dapat dengan mudah menggiring opini masyarakat bahwasanya dengan otonomi khusus bisa membuat daerah menjadi wilayah yang lebih maju. Berdasarkan penjabaran di atas, maka diperlukan landasan dalam konstitusi guna menjamin perihal wilayah mana saja yang memiliki hak tersebut.

Rumusan Naskah Asli:

Pasal 18B

(1) *Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. **)*

337 Ni'matul Huda, 2014, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI (Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus)*, Bandung: Nusa Media, hlm. 65.

(2) *Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang. **)*

Pada rumusan naskah asli, Pasal 18B ayat (1) membahas tentang negara mengakui wilayah khusus dan wilayah istimewa yang nantinya diatur oleh undang-undang. Dalam hal ini, Tim Penyusun melakukan perumusan pada Pasal 18B ayat (1) dengan mengubah klausal dan menambahkan wilayah yang diaakui negara sebagai wilayah khusus dan istimewa. Sehingga rumusan pasal 18B pada naskah perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945 adalah sebagai berikut:

Pasal 18B

(1) *Negara mengakui Daerah Istimewa Yogyakarta, Nanggroe Aceh Darussalam, Provinsi Papua, Provinsi Papua Barat dan Daerah Khusus Ibu Kota Negara sebagai pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.*****)*

(2) *Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang. **)*

BAB V
PENUTUP

A. Kesimpulan

Konstitusi merupakan dokumen tertinggi yang menjadi landasan kesepakatan hidup bersama. Penataan sistem bernegara perlu terus dilakukan agar sistem ketatanegaraan Indonesia sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mampu menjadi instrumen hukum dalam rangka memenuhi kebutuhan berbangsa dan bernegara dalam rangka mewujudkan tujuan nasional.

Penyusunan Rancangan Perubahan Kelima UUD NRI Tahun 1945 ini didasarkan pada landasan filosofis, landasan sosiologis, landasan yuridis, landasan politis, serta landasan historis. Landasan filosofis yang digunakan yaitu kedaulatan rakyat berdasarkan Pancasila sebagai *philosofische grondslag*. Landasan sosiologis yang digunakan yaitu rekonstruksi sistem kenegaraan dengan menyesuaikan kebutuhan hukum masyarakat. Selanjutnya, landasan yuridis yang digunakan yaitu berdasarkan pada kebutuhan penyempurnaan peraturan perundang-undangan, yang juga bertujuan untuk menjamin kepastian hukum. Landasan politis yang digunakan yaitu dengan memerhatikan politik hukum nasional agar terciptanya suatu sistem hukum nasional yang dikehendaki dalam mewujudkan cita-cita dan tujuan Negara. Serta landasan historis yang mendasari perubahan ini yaitu semangat ketatanegaraan para pendiri bangsa.

Sasaran yang ingin dicapai oleh Perubahan Kelima UUD NRI Tahun 1945 ini adalah untuk mewujudkan negara hukum yang demokratis melalui reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional dengan model haluan negara sebagai arah penyelenggaraan negara, rekonstruksi lembaga perwakilan, penguatan sistem presidensial, rekonstruksi lembaga kekuasaan kehakiman, penegasan hubungan pusat dan daerah, serta penegasan kewenangan otonomi khusus.

Adapun jangkauan dan arah pengaturan Perubahan Kelima UUD NRI Tahun 1945 ini yaitu dengan memetakan berbagai kewenangan baru serta penyempurnaan instrumen pelaksana UUD NRI Tahun 1945.

B. Saran

Adapun demi tercapainya konsep ideal ketatanegaraan Indonesia yang mampu menampung berbagai dimensi strategis serta dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara, maka hendaknya menerapkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Perlu dilakukannya Perubahan Kelima UUD NRI Tahun 1945 sebagai jawaban dari perkembangan, permasalahan, dan kebutuhan hukum masyarakat sesuai dengan konsep perubahan yang telah diuraikan dalam Naskah Akademik ini;
2. Perlu pengoptimalan kinerja lembaga negara sehingga tujuan dari Perubahan Kelima UUD NRI Tahun 1945 ini benar-benar tercapai;
3. Perlunya mekanisme untuk menyalurkan dukungan dan aspirasi dari berbagai elemen masyarakat agar proses pembentukan Perubahan Kelima UUD NRI Tahun 1945 dapat berjalan sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi dan dapat memberikan dampak yang signifikan pada sistem ketatanegaraan;
4. Perlu adanya pembahasan dan pertimbangan yang matang dalam kelembagaan MPR sebagai lembaga yang diberikan amanat untuk melakukan perubahan konstitusi sehingga Perubahan Kelima UUD NRI Tahun 1945 ini tidak mengulang problematika yang terjadi pada masa lampau;
5. Perubahan Kelima UUD NRI Tahun 1945 ini harus dilakukan sebagaimana mekanisme dalam Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945.

DAFTAR PUSTAKA

Akbarrudin, A. (2013). Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPR RI dan DPD RI Pasca Amandemen UUD 1945. *Jurnal Pandecta, VIII*, 9.

Alivia, D. (2019, Desember). Politik Hukum Pengaturan Pemerintahan Daerah yang Bersifat Khusus atau Bersifat Istimewa di Indonesia. *Rechtldee, XIV*, 153.

Antara. (2019, Februari 28). *Pemerintah Belum Berencana Tambah Daerah Otonomi Khusus.* Retrieved Juli 26, 2020, from Media Indonesia: https://mediaindonesia.com/read/detail/220054-pemerintah-belum-berencana-tambah-daerah-otonomi-khusus

Asshiddiqie, J. (2002). *Konsolidasi Naskah UUD NRI Tahun 1945 Setelah Perubahan Keempat.* Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI.

Asshiddiqie, J. (2004). *Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia.* Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI.

Asshiddiqie, J. (2005). *Mekanisme Impeachment dan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi.* Jakarta: Mahkamah Konstitusi & Konrad Adenauer Stiftung.

Asshiddiqie, J. (2006). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara.* Jakarta: Rajawali Press.

Asshiddiqie, J. (2006). *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi.* Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan.

Asshiddiqie, J. (2007). *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi.* Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer.

Asshiddiqie, J. (2008). *Menuju Negara Hukum yang Demokratis.* Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

Astari, E. (2017, Januari 13). *Hanura: 70 Anggota DPD Bergabung ke Partai 10 Jadi Pengurus.* Retrieved April 30, 2020, from detikNews: https://news.detik.com/berita/d-3394968/hanura-70-

anggota-dpd-bergabung-ke-partai-10-jadi-pengurus

Attamimi. (1990). *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV.* Disertasi Pascasarjana Ilmu Hukum UI.

Azhari. (1993). *Negara Hukum Indonesia: Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya.* Jakarta: UI Press.

Bahar, S. (2004). *Risalah Sidang BPUPKI PPKI.* Jakarta: Sekretariat Negara RI.

Budiharjo, M. (2000). *Dasar-Dasar Ilmu Politik.* Jakarta: Gramedia.

Bulmer, E. (2017). *Presidential Veto Powers.* Stockholm: International IDEA.

Chandranegara, I. S. (2016). Penuangan Checks and Balances ke dalam Konstitusi. *Jurnal Konstitusi, XIII*, 561.

Cheema, G. S. (2007). *Decentralizaing Governance: Emerging Concepts and Practices.* Washington D.C.: Brookings Institution Press.

Darmadiharjo, & Sidharta. (1995). *Pokok-Pokok Filsafat Hukum.* Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Dewansyah, B., & Zulfikar, A. Y. (2016). Reafirmasi Sistem Pemerintahan Presidensial dan Model Pertanggungjawaban Presidensial dalam Perubahan UUD 1945: Penelusuran Sebab dan Konsekuensi. *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum, III*, 291-292.

Effendy, S., & Basalim, U. (2000). *Reformasi Konstitusi Indonesia: Perubahan Pertama UUD 1945.* Jakarta: Pustaka Indonesia Satu.

Faiz, P. M. (2007, Februari 17). *Sifat Dasar dan Pengertian Mengenai Perbandingan Hukum.* Retrieved April 20, 2020, from Pan Mohamad Faiz: https://panmohamadfaiz.com/2007/02/17/perbandingan-hukum-1/

Falaakh, M. F. (2003). Presidensi dan Proses Legislasi Pasca Revisi

Konstitusi: Parlementarisme Lewat Pintu Belakang? *Seminar Nasional "Meluruskan Jalan Reformasi"*. Yogyakarta: Rektorat UGM.

Fauzan, M. (2006). *Hukum Pemerintahan Daerah.* Yogyakarta: UII Press.

Fauzi, A. (2019, April). Otonomi Daerah Dalam Kerangka Mewujudkan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Yang Baik. *Jurnal Spektrum Hukum, XVI*, 127.

Fuady, M. (2009). *Teori Negara Hukum Modern.* Bandung: Refika Aditama.

Habibi, M. (2018). Kecemburuan Daerah Penghasil Setelah Praktek Desentralisasi Asimetris. *Jurnal UMY*, 1.

Hannikainen, L. (1997). Self Determination and Autonomy in International Law. In *Autonomy: Application and Implication* (p. 90). Finland: Kluwer Law International.

Haryanto. (2016, Juli). Masa Depan Politik Desentralisasi di Indonesia: Sebuah Studi Awal. *Jurnal Ilmu Pemerintahan, IX*, 120.

Heintze, H.-J. (1997). On The Legal Understanding of Autonomy. In *Autonomy: Application and Implication* (p. 7). Finland: Kluwer Law International.

Hood, P. (1987). *Constitutional and Administrative Law.* London: Sweet and Maxwe.

Huda, N. (2007). *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah.* Yogyakarta: FH UII Press.

Huda, N. (2009). *Hukum Pemerintahan Daerah.* Bandung: Nusa Media.

Huda, N. (2014). *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI (Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus)*. Bandung: Nusa Media.

Huda, N. (2014). *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan.* Yogyakarta: FH UII Press.

Isra, S. (2006). *Reformasi Hukum Tata Negara Pasca Amandemen UUD*

1945. Padang: Andalas University Press.

Isra, S. (2007, Desember). Model Pengkamaran: Catatan untuk DPD Indonesia. *Jurnal Media Hukum, XIV*, 123.

Isra, S. (2010). *Pergeseran Fungsi Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia.* Jakarta: Rajawali Press.

Isra, S. (2016, Agustus 23). *GBHN dan Perubahan Konstitusi.* Retrieved April 30, 2020, from Saldi Isra: https://www.saldiisra.web.id/index.php/tulisan/artikel-koran/11-artikelkompas/623-gbhn-dan-perubahan-konstitusi.html

Joeniarto. (1983). *Selayang Pandang Tentang Sumber-sumber Hukum Tata Negara di Indonesia.* Yogyakarta: Liberty.

Kaelan. (2016). *Pendidikan Pancasila.* Yogyakarta: Paradigma.

Kaelan. (2017). *Inkonsistensi dan Inkoherensi dalam UUD NRI Tahun 1945 Hasil Amandemen.* Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI.

Kartawijaya, & Faishal. (2015). *Demokrasi Elektoral: Sistem dan Perbandingan Pemerintahan.* Surabaya: Sindikasi Indonesia.

Kelsen, H. (1945). *General Theory of Law and State.* New York: Russell & Russell.

Kurniawan, R. (2020, Februari 26). *Donald Trump Tidak Jadi Dimakzulkan, Kabar Baik atau Kabar Buruk?* Retrieved Juli 18, 2020, from Rivan Kurniawan: http://rivankurniawan.com/2020/02/26/trump-tidak-jadi-dimakzulkan/

Lapera, T. (2001). *Otonomi Pemberian Negara Kajian Kritis Atas Kebijakan Otonomi Daerah.* Jakarta: Lapera Pustaka Utama.

Latif, A., & Hasbi. (2010). *Politik Hukum.* Jakarta: Sinar Grafika Offset.

Lijphart, A. (1992). *Parliamentary Versus Presidential Government.* New York: Oxford University Press.

Mahfud, M. (2010). *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi.* Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Manan, B. (2001). *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah.* Yogyakarta: PSH Fakultas Hukum UII Press.

Manan, B. (2005). *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru.* Yogyakarta: FH UII Press.

Manan, B. (2006). *Lembaga Kepresidenan.* Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Press.

Manan, B., & Magnar, K. (1997). *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia.* Bandung: PT Alumni.

Marshall, G. (1971). *Constitutional Theory.* London: Oxford University Press.

Marzuki, M. (2008, Januari). Analisis Kontestasi Kelembagaan DPD dan Upaya Mengefektifkan Keberadaannya. *Jurnal Hukum, XV*, 81-82.

McCarty, N. (2009, April). Presidential Vetoes in the Early Republic: Changing Constitutional Norms or Electoral Reform? *The Journal of Politics, LXXI*, 369.

MPR, S. J. (2017). *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar NKRI Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.* Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.

Muhammad, A. (2004). *Hukum dan Penelitian Hukum.* Bandung: Cipta Aditya Bati.

Muluk, M. K. (2007). *Desentralisasi dan Pemerintah Daerah.* Malang: Bayumedia Publishing.

Nadir. (2012, Juni). Dilematika Putusan Mahkamah Konstitusi vs Kekuatan Politik Dalam Impeachment Presiden. *Jurnal Konstitusi, IX*, 335.

Nadiroh. (n.d.). *Teori dan Konsep Konstitusi.* Retrieved from http://repository.ut.ac.id/3939/1/PKNI4419-M1.pdf

Ni'mah, M. D. (2012). Analisis Yuridis Impeachment Presiden dan/atau Wakil Presiden Dalam Sejarah Ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal Ilmu Hukum, VIII*, 53.

Noer, D. (1997). *Pemikiran Politik di Negeri Barat.* Bandung: Mizan.

Peneliti, T. (2011). *Pembentukan Otonomi Khusus Bali dan Pengaruhnya bagi Keutuhan NKRI.* Jakarta: BPHN.

Penyusun, T. (2010). *Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan.* Jakarta: Sekretariat Jenderal MK RI.

Permatasari, A. (2014, Desember). Otonomi Khusus Daerah Perbatasan, Alternatif Solusi Penyelesaian Masalah Perbatasan di Indonesia. *Media Hukum, XXI*, 229.

Perwira, I., Susanto, M., & Zulfikar, A. (2018, Juli). Pergeseran Semu Kekuasaan Pembentukan Undang-Undang. *Jurnal Majelis Permusyawaratan Rakyat, 07*, 119.

Prastiwi, D. (2016, Maret 30). *Megawati Kembali Ingatkan Pentingnya GBHN.* Retrieved April 30, 2020, from Liputan6: https://www.liputan6.com/news/read/2471191/megawati-kembali-ingatkan-pentingnya-gbhn

Putri, Z. (2018, November 18). *Putusan MK Soal Syarat Calon DPD dianggap Bahaya bagi Ketatanegaraan.* Retrieved April 30, 2020, from detikNews: https://news.detik.com/berita/4307234/putusan-ma-soal-syarat-calon-dpd-dianggap-bahaya-bagi-ketatanegaraan

Rachman, A. (2007). *Sistem Pemerintahan Presidentil Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 1945: Studi Ilmiah tentang Tipe Rezim, Tipe Institusi.* Jakarta: Disertasi UI.

Rasyid, A. (2004). *Kajian Anggota Komisi Konstitusi Terhadap Perubahan UUD NRI Tahun 1945.* Jakarta.

Ropii, I. (2015, November). Pola Hubungan Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah Dalam Otonomi Daerah. *Maksigama Jurnal Hukum*, 44.

Rossiter, C. (n.d.). Jabatan Presiden Amerika. In Savitri. Jakarta: Badan Penerbitan Massa.

Safa'at, M. A. (2010). *Perlemen Bikameral.* Malang: Universitas Brawijaya Press.

Safa'at, M. A. (2011). *Pembubaran Partai Politik: Pengaturan dan Praktik*

Pembubaran Partai Politik dalam Pergulatan Republik. Jakarta: Rajawali Press.

Shidarta. (2016, Juni). *Perbandingan Hukum Sebagai Suatu Metode Penelitian Hukum.* Retrieved April 20, 2020, from business-law: https://business-law.binus.ac.id/2016/06/10/perbandingan-hukum-sebagai-suatu-metode-penelitian-hukum/

Simandjuntak, R. (2015, Juni). Sistem Desentralisasi Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Yuridis Konstitusional. *Jurnal Syariah dan Hukum, VII*, 66.

Soemantri, S. (1976). *Sistem-Sistem Pemerintahan Negara-Negara ASEAN.* Bandung: Penerbit Tarsito.

Soemantri, S. (1989). *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945.* Bandung: Citra Aditya Bakti.

Soemantri, S. (2006). *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi.* Bandung: PT Alumni.

Soemantri, S. (2014). *Hukum Tata Negara Indonesia, Pemikiran dan Pandangan.* Bandung: PT. Remaja Rosda Karya.

Solly, A. M. (2015). Penguatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia (Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-X/2012). *USU Law Journal, III*, 163.

Sori, A. (2016). *Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia: Hasil Kajian Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia.* Jakarta: Lembaga Pengkajian MPR RI.

Strong, C. (1966). *Modern Political Constitution.* London: Sidwick and Jackson Limited.

Suharyo. (2016). Otonomi Khusus Di Aceh dan Papua Di Tengah Fenomena Korupsi, Suatu Strategi Penindakan Hukum. *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, 306.

Suharyo. (2016, Desember). Otonomi Khusus Di Papua Dan Aceh Sebagai Perwujudan Implementasi Peranan Hukum Dalam Kesejahteraan

Masyarakat. *Jurnal Rechtsvinding, V*, 324.

Suny, I. (n.d.). *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif.* Jakarta: Rineka Cipta.

Susanto, M. (2013). *Hak Budget Parlemen Indonesia.* Jakarta: Sinar Grafika.

Syafiie, I. K. (n.d.). *Sistem Pemerintahan Indonesia.* Jakarta: Rineka Cipta.

Tauda, G. A. (2018, November). Desain Desentralisasi Asimetris Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia. *Administrative Law & Governance Journal, I*, 416.

Thalib, D. (2003). *Teori dan Hukum Konstitusi.* Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Tryatmoko, M. W. (2012, Desember). Problem Demokratisasi Dalam Desentralisasi Asimetris Pasca Orde Baru. *Masyarakat Indonesia, XXXVIII*, 270.

Ulum, M. B. (2010, Agustus). Mekanisme Pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden Menurut UUD 1945 (Antara Realitas Politik dan Penegakan Konstitusi). *Jurnal Konstitusi, VII*, 140.

Visser, J. d. (2009, January). Developmental Local Government in South Africa: Institutional Fault Lines. *Commonwealth Journal of Local Governance*, 13.

Wheare, K. (1951). *Modern Constitution, London: Oxford University Press.* London: Oxford University Press.

Wibawa, K. C. (2019, Juni). Urgensi Keterbukaan Informasi Dalam Pelayanan Publik Sebagai Upaya Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik. *Administrative Law & Government Journal, II*, 2.

Widjojanto, B., Isra, S., & Mas, M. (2002). *Konstitusi Baru melalui Komisi Konstitusi Independen.* Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

Wijayanti, S. N., & Satriawan, I. (2009). *Hukum Tata Negara Teori dan Prakteknya di Indonesia.* Yogyakarta: FH UMY & LP3M UMY.

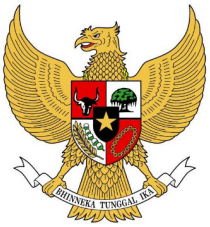
Yuliandri, & Dinata, A. W. (2019, Januari). Pembentukan Peraturan

Perundang-Undangan Dalam Sistem Presidensial di Indonesia. *Jurnal Majelis, I*, 47.

Zoelva, H. (2018, Agustus). Pemakzulan Presiden Sebagai Proses Peradilan Tata Negara. *Jurnal Ketatanegaraan, X*, 92.

Zulfikar, A. Y. (2016). *Ciri Esensi Sistem Presidensial.*

Lampiran I



MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

PERUBAHAN KELIMA UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

TAHUN 2020

UNDANG-UNDANG DASAR
NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

PEMBUKAAN
(P r e a m b u l e)

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 dari pada 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 Kebagsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia, yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar 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 IA*****)

HALUAN NEGARA

Pasal 1A*****)

(1) Negara wajib melaksanakan prinsip negara hukum dalam penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan negara.*****)

(2) Negara mengupayakan bantuan hukum guna mempermudah akses keadilan bagi setiap warga negara. *****)

(3) Negara menjamin perlindungan terhadap kekuasaan kehakiman dalam menjalankan tugas dan kewajiban sebagai lembaga penegak hukum. *****)

Pasal 1B*****)

Negara wajib memperkuat sistem politik nasional yang berkedaulatan rakyat, demokratis dan terbuka, serta mengembangkan kehidupan kepartaian yang menghormati keberagaman aspirasi politik, serta mengembangkan sistem dan penyelenggaraan pemilu yang demokratis. *****)

Pasal 1C***)**

Negara melaksanakan politik luar negeri Indonesia yang bebas aktif dan berorientasi pada kepentingan nasional, solidaritas antarnegara berkembang, kemerdekaan bangsa-bangsa, dan menolak segala bentuk penjajahan, serta ikut serta dalam upaya menciptakan perdamaian dunia. *****)

Pasal 1D***)**

(1) Negara mengupayakan peningkatan pertumbuhan ekonomi dan pembangunan berkelanjutan. *****)

(2) Negara mengupayakan pemerataan pertumbuhan ekonomi nasional. *****)

(3) Negara mengembangkan sistem ekonomi kerakyatan yang berdasarkan pada keadilan pasar, persaingan sehat, dan perlindungan hak-hak konsumen. *****)

(4) Negara melaksanakan prinsip kehati-hatian, kebermanfaatan, dan rendah risiko dalam melakukan pinjaman luar negeri. *****)

Pasal 1E***)**

(1) Negara mengembangkan sistem pendidikan nasional yang dapat diakses oleh seluruh warga negara. *****)

(2) Negara mengupayakan peningkatan kualitas pendidikan nasional dan penguasaan terhadap ilmu pengetahun dan teknologi. *****)

(3) Negara memelihara nilai-nilai agama dan persatuan bangsa dalam sistem pendidikan nasional. *****)

Pasal 1F***)**

(1) Negara menjamin kesetaraan dan kemudahan akses sistem kesehatan nasional. *****)

(2) Negara mengupayakan peningkatan kualitas hidup warga negara. *****)

(3) Negara menjamin pelayanan kesehatan bagi masyarakat kurang

sejahtera. *****)

(4) Negara mengupayakan pengendalian laju pertumbuhan penduduk dengan memperhatikan prinsip-prinsip hak asasi manusia. *****)

Pasal 1G***)**

(1) Negara mengupayakan peningkatan peranan perempuan dan pemuda dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. *****)

(2) Negara menjamin keterbukaan partisipasi publik dalam rangka penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan negara. *****)

Pasal 1H***)**

(1) Negara menjamin kebebasan untuk menjalankan ritual keagamaan/ kepercayaan. *****)

(2) Negara mengupayakan kesetaraan akses terhadap sarana dan prasarana keagamaan/kepercayaan. *****)

(3) Negara menghormati dan melindungi hak-hak masyarakat hukum adat. *****)

Pasal 1I***)**

(1) Negara menjamin pengelolaan dan pemanfaatan kekayaan alam dengan memperhatikan prinsip-prinsip hak asasi manusia, hak-hak masyarakat adat, upaya perlindungan dan pelestarian lingkungan hidup, serta dilaksanakan secara berkelanjutan. *****)

(2) Negara mengupayakan ketersediaan kebutuhan hunian dan permukiman yang layak bagi setiap warga negara. *****)

Pasal 1J***)**

Negara wajib memelihara sarana dan prasarana yang dibangun dalam rangka pemenuhan kesejahteraan rakyat. *****)

Pasal 1K***)**

Negara menetapkan batas-batas negara dalam upaya mempertahankan keutuhan wilayah Negara Republik Indonesia dalam semangat wawasan

nusantara. *****)

Pasal 1L***)**

(1) Negara menjamin peningkatan mutu sistem pertahanan keamanan rakyat semesta yang bertumpu pada kekuatan rakyat dengan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai kekuatan utama. *****)

(2) Negara wajib memisahkan unsur kekuasaan pertahanan dan keamanan dalam pengisian jabatan-jabatan sipil. *****)

(3) Negara membangun kemandirian industri pertahanan dan keamanan yang tangguh, unggul, dan berdaya saing. *****)

Pasal 1M***)**

Negara membantu percepatan pembangunan di daerah sesuai dengan asas otonomi dan tugas pembantuan. *****)

Pasal 1N***)**

Pemerintah daerah ikut serta dalam pelaksanaan haluan negara di daerah. *****)**

Pasal 1O***)**

(1) Rancangan undang-undang Perencanaan Pembangunan Nasional dibentuk untuk melaksanakan Haluan Negara oleh Presiden. *****)

(2) Presiden mengajukan rancangan undang-undang Perencanaan Pembangunan Nasional kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk dibahas dan disetujui. *****)

(3) Apabila dalam waktu enam puluh hari setelah Presiden dilantik, rancangan undang-undang Perencanaan Pembangunan Nasional tidak disetujui oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, maka Presiden wajib melakukan perubahan terhadap rancangan undang-undang Perencanaan Pembangunan Nasional sesuai dengan pertimbangan Majelis Permusyawaratan Rakyat. *****)

(4) Perencanaan Pembangunan Nasional berlaku selama satu periode jabatan Presiden. *****)

(5) Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan Perencanaan Pembangunan diatur dengan undang-undang. *****)

Pasal 1P***)**

Haluan Negara menjadi dasar pertimbangan pemberian persetujuan terhadap rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara yang diajukan oleh Presiden. *****)

BAB II*****)

KEKUASAAN LEGISLATIF

Pasal 2

(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat memegang kekuasaan legislatif.*****)

(2) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.*****)

(3) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya satu kali dalam satu tahun di Ibu Kota Negara.*****)

(4) Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak.*****)

Pasal 3

(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang 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 Undang-Undang Dasar.***/****)

Pasal 3A***)**

(1) Rancangan undang-undang yang diusulkan oleh Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Presiden, akan dibahas dan disetujui oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.*****)

(2) Persetujuan rancangan undang-undang yang terkait dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, berada di tangan Dewan Perwakilan Daerah.*****)

(3) Setiap rancangan undang-undang yang telah dibahas dan disetujui oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, harus diajukan kepada Presiden.*****)

(4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang diajukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk menjadi undang-undang.*****)

(5) Jika dalam waktu tiga puluh hari Presiden tidak mengesahkan atau mengembalikan rancangan undang-undang, maka rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.*****)

(6) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat pengesahan dari Presiden, maka rancangan undang-undang itu harus dikembalikan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan alasan tertulis.*****)

(7) Rancangan undang-undang yang dikembalikan oleh Presiden dapat diperbaiki oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.*****)

(8) Jika 2/3 dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan 2/3 dari anggota Dewan Perwakilan Daerah menolak rancangan undang-undang yang dikembalikan oleh Presiden, maka rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.*****)

(9) Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang.*****)

Pasal 3B***)**

(1) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum.**/*****)

(2) Susunan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dengan undang-undang.**/*****)

(3) Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya satu kali dalam satu tahun.**/*****)

Pasal 3C***)**

(1) Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.*****)

(2) Setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas.*****)

(3) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang.*****)

(4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang.**/*****)

(5) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.**/*****)

Pasal 3D***)**

(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 undang-undang.***/*****)

Pasal 3E***)**

(7) Dewan Perwakilan Daerah mempunyai hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat.*****)

(8) Setiap anggota Dewan Perwakilan Daerah mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas.*****)

(9) Anggota Dewan Perwakilan Daerah berhak mengajukan usul 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 perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.*****)

(10) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan 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 perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.*****)

(11) Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Daerah dan hak anggota Dewan Perwakilan Daerah diatur dalam undang-undang.*****)

(12) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.*****)

BAB III*****)

KEKUASAAN EKSEKUTIF

Pasal 4

(1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan menyelenggarakan pemerintahan negara menurut Undang-Undang Dasar.*****)

(2) Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.

(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai kekuasaan Presiden dan Wakil Presiden diatur dengan undang-undang.*****)

Pasal 5

(1) Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat.*/*****)

(2) Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.

Pasal 5A*****)

(1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.*****)

(2) Peraturan pemerintah itu hanya dapat mengatur hal-hal yang berkaitan dengan kekuasaan pemerintahan negara.*****)

(3) Peraturan Pemerintah itu harus dinyatakan disetujui atau tidak disetujui oleh Majelis Perwakilan Rakyat paling lama tiga puluh hari setelah ditetapkan melalui pembentukan undang-undang.*****)

(4) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus segera dicabut dan segala akibat keberlakuannya itu menjadi batal demi hukum.*****)

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) Syarat-syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden diatur lebih lanjut dengan undang-undang.***)

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 undang-undang.***)

Pasal 7

Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun dan sesudahnya dapat diilih 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 dengan persetujuan Dewan Perwakilan Daerah 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 jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan 2/3 jumlah anggota Dewan Perwakilan Daerah dengan syarat terwakili seluruh provinsi yang ada di Indonesia yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan 2/3 jumlah anggota Dewan Perwakilan Daerah.***/*****)

(4) Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap 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, maka putusan Mahkamah Konstitusi wajib dijalankan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.***/*****)

(6) Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dari jabatannya paling lambat tiga puluh hari sejak putusan Mahkamah Konstitusi dibacakan.***/*****)

(7) Rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan agenda pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan 2/3 anggota Dewan Perwakilan Daerah.***/*****)

Pasal 7C

Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.*****)

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, selambat-lambatnya 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, pelaksanaan tugas Kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya 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 politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.****)

Pasal 9

(1) Sebelum memangku jabatannya, Presiden dan wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai berikut:

Sumpah Presiden (Wakil Presiden):

"Demi Allah saya bersumpah akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti, kepada Nusa dan Bangsa."

Janji Presiden (Wakil Presiden):

"Saya berjanji dengan sungguh-sungguh akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti, kepada Nusa dan Bangsa".*/*****)

(2) Jika Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak dapat mengadakan sidang, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh 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 kehiduan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Majelis Permusyawaratan Rakyat.***/*****)

(3) Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang.***)

Pasal 12

Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang.

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 memperhatikan 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 lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang.*)

Pasal 16

Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang.****)

Pasal 16A*****)

(5) Presiden dibantu oleh Menteri-menteri negara.*****)

(6) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.*****)

(7) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.*****)

(8) Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.*****)

BAB IV

DEWAN PERTIMBANGAN AGUNG

Dihapus****)

BAB V

KEMENTERIAN NEGARA

Dihapus*****)

BAB VI

PEMERINTAH DAERAH

Pasal 18

(1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah prvinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.**)

(2) Pemerintah 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 anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.**)

(4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.**)

(5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang dasar ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.**/*****)

(6) Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.**)

(7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.**)

Pasal 18A

(1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.**)

(2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.**)

(3) Urusan pemerintah pusat sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 18 ayat (5) meliputi:
   a. politik luar negeri;
   b. pertahanan;
   c. keamanan;
   d. yustisi;

e. moneter dan fiskal nasional; dan

f. agama.*****)

Pasal 18B

(1) Negara mengakui Daerah Istimewa Yogyakarta, Nanggroe Aceh Darussalam, Provinsi Papua, Provinsi Papua Barat dan Daerah Khusus Ibu Kota Negara sebagai pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.**/*****)

(2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.**)

BAB VII

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT

Dihapus.*****)

Pasal 19

Dihapus.*****)

Pasal 20

Dihapus.*****)

Pasal 20A

Dihapus.*****)

Pasal 21

Dihapus.*****)

Pasal 22

Dihapus.*****)

Pasal 22A

Dihapus.*****)

Pasal 22B

Dihapus.*****)

BAB VIIA***)

DEWAN PERWAKILAN DAERAH

Dihapus*****)

Pasal 22C

Dihapus.*****)

Pasal 22D

Dihapus.*****)

BAB VIIB***)

PEMILIHAN UMUM

Pasal 22E

(7) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali.***)

(8) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan wakil presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.***)

(9) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.***)

(10) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan dan bukan anggota partai politik sekurang-kurangnya lima tahun terakhir sebelum menjadi peserta pemilihan umum.***/*****)

(11) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.***)

(12) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.***)

BAB VIII

HAL KEUANGAN

Pasal 23

(7) Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.***)

(8) Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden kepada Majelis Perwakilan Rakyat. ***/*****)

(9) Apabila Majelis 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 undang-undang.***)

Pasal 23B

Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang.***)

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 undang-undang.***)

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 undang-undang.***)

BAB VIIIB*****)

KOMISI YUDISIAL

Pasal 23H*****)

(1) Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung.*****)

(2) Dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim, Komisi Yudisial memegang kekuasaan tertinggi atas pengawasan etik dan perilaku hakim agung dan hakim badan peradilan yang berada dibawah Mahkamah Agung serta hakim konstitusi.*****)

(3) Dalam melakukan pengawasan, Komisi Yudisial wajib menjaga kemandirian dan kebebasan hakim dalam memeriksa, mengadili, dan memutus perkara. *****)

(4) Anggota Komisi Yudisial harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman di bidang hukum serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela.*****)

(5) Anggota Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.*****)

(6) Susunan, kedudukan, dan keanggotaan Komisi Yudisial diatur dengan undang-undang.*****)

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) Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.****)

Pasal 24A

(1) Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.***)

(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

Dihapus.*****)

Pasal 24C

(1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.***)

(2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan

Perwaklian Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang 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) Hakim konstitusi memegang jabatan selama sepuluh tahun dan tidak dapat dipilih kembali.*****)

(5) Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh hakim konstitusi.***/*****)

(6) Hakim konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara.***/*****)

(7) 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 diberhentikan sebagai hakim ditetapkan dengan undang-undang.

BAB IXA**)

WILAYAH NEGARA

Pasal 25A**)**

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah Negara kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang.**)

BAB X

WARGA NEGARA DAN PENDUDUK**)

Pasal 26

(1) Yang menjadi warga negara ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara.

(2) Penduduk ialah warga negara Indonesia dan orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia.**)

(3) Hal-hal 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) Tiap-tiap 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 undang-undang.

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 berhak 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.**)

(2) Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.**)

(3) Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.**)

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 di bawah 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 atau 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 mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.**)

(2) Setiap orang berhak 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 sewenang-wenang oleh siapapun.**)

Pasal 28I

(1) Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak untuk 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 apapun.**)

(2) Setiap orang bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun 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 menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.**)

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 undang-undang dengan maksud semata-mata 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.**)

BAB XI

AGAMA

Pasal 29

(1) Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa.

(2) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

BAB XII

PERTAHANAN DAN KEAMANAN NEGARA**)

Pasal 30

(1) Tiap-tiap 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 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 keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum.**)

(5) Susunan dan kedudukan Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, hubungan dan kewenangan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia di dalam menjalankan tugasnya, syarat-syarat 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 ahlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang.****)

(4) Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.****)

(5) Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menunjang tinggi nilai-nilai 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 dan mengembangkan nilai-nilai 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) Cabang-cabang 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 sebesar-besar 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 undang-undang.****)

Pasal 34

(1) Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara.****)

(2) Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.****)

(3) Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak.****)

(4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.****)

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 Bhineka 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 undang-undang.**)

BAB XVI

PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR

Pasal 37

(1) Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.****)

(2) Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.****)

(3) Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, sidang Majelis

Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.****)

(4) Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh 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 perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini.****)

Pasal II

Semua lembaga negara yang ada masih tetap berfungsi sepanjang untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar dan belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang 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 Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal.****)

Lampiran II

MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

NASKAH USUL BESERTA ALASAN PERUBAHAN KELIMA UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

TAHUN 2020

NASKAH USUL BESERTA ALASAN PERUBAHAN KELIMA

UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

UUD NRI Tahun 1945	Usul Perubahan Kelima UUD NRI Tahun 1945	Alasan Perubahan
	BAB IA HALUAN NEGARA	Dokumen perencanaan pembangunan nasional pasca perubahan keempat UUD NRI 1945 menimbulkan berbagai permasalahan baru, mulai dari arah pembangunan yang bersifat pragmatis dan tidak berkesinambungan, minim partisipasi pihak lain, hingga potensi melebarnya kesenjangan antara pusat dan daerah dalam mempersepsikan pembangunan. Sistem perencanaan demikian tidak tepat dengan basis sosial kerakyatan Indoensia yang multikultural. Perlu ada suatu prinsip dasar dalam UUD NRI 1945 yang menjadi pedoman pembangunan
	Pasal 1A	
	(1) Negara wajib melaksanakan prinsip negara hukum dalam penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan negara.	
	(2) Negara mengupayakan bantuan hukum guna mempermudah akses keadilan bagi setiap warga negara.	
	(3) Negara menjamin perlindungan terhadap kekuasaan kehakiman dalam menjalankan tugas dan kewajiban sebagai lembaga penegak hukum.	
	Pasal 1B	
	Negara wajib memperkuat sistem politik nasional yang berkedaulatan rakyat, demokratis dan terbuka, serta mengembangkan kehidupan kepartaian yang menghormati keberagaman aspirasi politik, serta mengembangkan sistem dan penyelenggaraan pemilu yang demokratis	
	Pasal 1C	

	Negara melaksanakan politik luar negeri Indonesia yang bebas aktif dan berorientasi pada kepentingan nasional, solidaritas antarnegara berkembang, kemerdekaan bangsa-bangsa, dan menolak segala bentuk penjajahan, serta ikut serta dalam upaya menciptakan perdamaian dunia.	nasional, sehingga terjadi keselarasan persepsi pembangunan pusat dan daerah. Di beberapa negara, sistem itu dikenal dengan istilah directive principles of state policy (DPSP) atau diterjemahkan sebagai haluan negara. Model haluan negara, dirasa lebih tepat sebab mampu membangun politik hukum yang jelas dan terarah disertai dengan pelibatan wakil-wakil rakyat dan daerah (MPR) untuk menentukan arah pembangunan yang tertib dan teratur. Terlebih lagi MPR lebih diterima sebagai rumah kebangsaan, pengawal ideologi Pancasila, dan kedaulatan rakyat. Dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Semboyan ini akan terlaksana sebab MPR menetapkan haluan
	Pasal 1D	
	(1) Negara mengupayakan peningkatan pertumbuhan ekonomi dan pembangunan berkelanjutan.	
	(2) Negara mengupayakan pemerataan pertumbuhan ekonomi nasional.	
	(3) Negara mengembangkan sistem ekonomi kerakyatan yang berdasarkan pada keadilan pasar, persaingan sehat, dan perlindungan hak-hak konsumen.	
	(4) Negara melaksanakan prinsip kehati-hatian, kebermanfaatan, dan rendah risiko dalam melakukan pinjaman luar negeri.	
	Pasal 1E	
	(1) Negara mengembangkan sistem pendidikan nasional yang dapat	

	diakses oleh seluruh warga negara.	negara dalam UUD NRI 1945 dan menilai penaatan haluan negara dengan mekanisme anggaran. Perencanaan ini tentu jauh lebih strategis untuk menggapai tujuan negara sebagaimana termaktub dalam pembukaan UUD NRI 1945. Penempatan haluan negara pada Bab IA akan membentuk tafsir sistematis, dimana perencanaan negara menjadi pedoman untuk melaksanakan tujuan negara yang ada di bagian pembukaan. Kemudian, haluan negara dapat dibaca sebagai pusat pertemuan kekuasaan negara, karena haluan negara memuat rencana pembangunan nasional atas nama negara.
	(2) Negara mengupayakan peningkatan kualitas pendidikan nasional dan penguasaan terhadap ilmu pengetahun dan teknologi.	
	(3) Negara memelihara nilai-nilai agama dan persatuan bangsa dalam sistem pendidikan nasional.	
	Pasal 1F	
	(1) Negara menjamin kesetaraan dan kemudahan akses sistem kesehatan nasional.	
	(2) Negara mengupayakan peningkatan kualitas hidup warga negara.	
	(3) Negara menjamin pelayanan kesehatan bagi masyarakat kurang sejahtera.	
	Pasal 1G	
	(1) Negara mengupayakan peningkatan peranan perempuan dan pemuda dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.	
	(2) Negara menjamin keterbukaan partisipasi publik dalam rangka penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan negara.	
	Pasal 1H	

	(1) Negara menjamin kebebasan untuk menjalankan ritual keagamaan/kepercayaan.	
	(2) Negara mengupayakan kesetaraan akses terhadap sarana dan prasarana keagamaan/kepercayaan.	
	(3) Negara menghormati dan melindungi hak-hak masyarakat hukum adat.	
	Pasal 1I	
	(1) Negara menjamin pengelolaan dan pemanfaatan kekayaan alam dengan memperhatikan prinsip-prinsip hak asasi manusia, hak-hak masyarakat adat, upaya perlindungan dan pelestarian lingkungan hidup, serta dilaksanakan secara berkelanjutan.	
	(2) Negara mengupayakan ketersediaan kebutuhan hunian dan permukiman yang layak bagi setiap warga negara.	
	Pasal 1J	
	Negara wajib memelihara sarana dan prasarana yang dibangun dalam rangka pemenuhan kesejahteraan rakyat.	
	Pasal 1K	
	Negara menetapkan batas-batas negara dalam upaya mempertahankan keutuhan	

	wilayah Negara Republik Indonesia dalam semangat wawasan nusantara.	
	Pasal 1L	
	(1) Negara menjamin peningkatan mutu sistem pertahanan keamanan rakyat semesta yang bertumpu pada kekuatan rakyat dengan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai kekuatan utama.	
	(2) Negara wajib memisahkan unsur kekuasaan pertahanan dan keamanan dalam pengisian jabatan-jabatan sipil.	
	(3) Negara membangun kemandirian industri pertahanan dan keamanan yang tangguh, unggul, dan berdaya saing.	
	Pasal 1M	
	Negara membantu percepatan pembangunan di daerah sesuai dengan asas otonomi dan tugas pembantuan.	
	Pasal 1N	
	Pemerintah daerah ikut serta dalam pelaksanaan haluan negara di daerah.	
	Pasal 1O	
	(1) Rancangan undang-undang Perencanaan	

	Pembangunan Nasional dibentuk untuk melaksanakan Haluan Negara oleh Presiden.	
	(2) Presiden mengajukan rancangan undang-undang Perencanaan Pembangunan Nasional kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk dibahas dan disetujui.	
	(3) Apabila dalam waktu enam puluh hari setelah Presiden dilantik, rancangan undang-undang Perencanaan Pembangunan Nasional tidak disetujui oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, maka Presiden wajib melakukan perubahan terhadap rancangan undang-undang Perencanaan Pembangunan Nasional sesuai dengan pertimbangan Majelis Permusyawaratan Rakyat.	
	(4) Perencanaan Pembangunan Nasional berlaku selama satu periode jabatan Presiden.	
	(5) Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan Perencanaan	

	Pembangunan diatur dengan undang-undang.	
	Pasal 1P	
	Haluan Negara menjadi dasar pertimbangan pemberian persetujuan terhadap rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara yang diajukan oleh Presiden.	
BAB II MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT	**BAB II** KEKUASAAN LEGISLATIF	Implikasi dari ditambahnya pasal-pasal yang mengatur DPR dan DPD untuk menegaskan bahwa Indonesia menganut sistem bikameral. Selain itu diperlukan untuk menyesuaikan dengan judul BAB III tentang Kekuasaan Eksekutif dan BAB IX tentang Kekuasaan Kehakiman yang menonjolkan cabang kekuasaan, bukan lembaga. Dengan perubahan bab ini, lembaga/kamar legislatif tidak diatur secara terpisah.
Pasal 2	**Pasal 2**	
(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah	*Bergeser ke ayat (2)*	

yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.		
	(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat memegang kekuasaan legislatif.	MPR merupakan sebuah *Joint Session* dari DPR dan DPD, yang memiliki fungsi legislasi serta anggaran sebagai tugas hariannya yang dijalankan oleh dua kamarnya secara bersamaan.
	(2) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.	MPR merupakan sebuah *joint session* dari DPR dan DPD, sehingga unsur keanggotaan yang terdapat di dalamnya adalah lembaga DPR dan DPD, bukan anggota DPR dan anggota DPD.
(2) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di Ibu Kota Negara.	*Bergeser ke ayat (3)*	
	(3) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya satu kali dalam satu tahun di Ibu Kota Negara.	MPR wajib bersidang minimal sekali dalam satu tahun karena telah memiliki kewenangan legislasi karena MPR terdiri dari DPR dan DPD.

(3) Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak.	*Bergeser ke ayat (4)*	
	(4) Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak.	Implikasi dari penambahan satu ayat dalam Pasal 2 UUD NRI Tahun 1945.
Pasal 3	**Pasal 3**	
(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.	*Tetap*	
(2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.	*Tetap*	
(3) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.	*Tetap*	
	Pasal 3A	

	(1) Rancangan undang-undang yang diusulkan oleh Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Presiden, akan dibahas dan disetujui oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.	Pasal ini adalah perubahan dari Pasal 20 dan Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945. Pasal 20 dan Pasal 22A yang terdapat pada BAB VII tentang DPR menjadi tidak relevan untuk dipertahankan karena pembentukan undangundang merupakan kewenangan dari cabang kekuasaan legislatif, termasuk DPD. Isi dari pasal ini juga menegaskan fungsi legislasi dari sistem pemerintahan presidensial. Ciri khas dari fungsi legislasi dari sistem presidensial adalah adanya pembagian kekuasaan yang jelas antara cabang kekuasaan legislatif dan cabang kekuasaan eksekutif dalam pembentukan undang-undang.
	(2) Persetujuan rancangan undang-undang yang terkait dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, berada di tangan Dewan Perwakilan Daerah.	
	(3) Setiap rancangan undang-undang yang telah dibahas dan disetujui oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, harus diajukan kepada Presiden.	
	(4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang diajukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat	

	untuk menjadi undang-undang.	Dengan adanya pasal ini proses pembahasan dan persetujuan akan ada pada MPR sebagai pemegang kekuasaan legislatif, sementara proses pengesahan ada pada presiden. Selain itu mekanisme *check and balances* antara MPR dan presiden akan berjalan yang tertera dalam ayat (6) dan diimbangi dengan kewenangan MPR dalam ayat (8).
	(5) Jika dalam waktu tiga puluh hari Presiden tidak mengesahkan atau mengembalikan rancangan undang-undang, maka rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.	
	(6) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat pengesahan dari Presiden, maka rancangan undang-undang itu harus dikembalikan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan alasan tertulis.	
	(7) Rancangan undang-undang yang dikembalikan oleh Presiden dapat diperbaiki oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.	
	(8) Jika 2/3 dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan 2/3 dari anggota Dewan Perwakilan Daerah menolak rancangan undang-undang yang dikembalikan oleh	

	Presiden, maka rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.	
	(9) Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang.	
	Pasal 3B	Pasal ini merupakan perubahan dari Pasal 19, Pasal 21 dan Pasal 20A UUD NRI Tahun 1945. Selain itu perubahan ini juga memperbaiki rumusan Pasal 20A ayat (2) dan ayat (3) yang saat ini ditempatkan pada Pasal 3C ayat (1) dan ayat (2). Inti dari pasal 3B dan pasal 3C menerangkan terkait: a) Pengisian jabatan anggota DPR; b) Hak yang dimiliki DPR untuk menjalankan kewenangan badan legislatif;
	(1) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum.	
	(2) Susunan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dengan undang-undang.	
	(3) Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya satu kali dalam satu tahun.	
	Pasal 3C	
	(1) Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.	
	(2) Setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas.	
	(3) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang.	

	(4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang.	c) Hak yang dimiliki anggota DPR untuk menjalankan kewenangan badan legislatif; d) Susunan DPR dan ketentuan lebih lanjut mengenai DPR beserta anggota-anggotanya.
	(5) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.	
	Pasal 3D	Ditempatkannya pasal ini menegaskan bahwa DPD merupakan salah satu anggota dari MPR, yang berimplikasi DPD memiliki kedudukan yang sama dengan DPR dalam menjalankan fungsi legislatif yang berkaitan dengan kedaerahan (otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya
	(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 undang-undang.	
	Pasal 3E	

	(1) Dewan Perwakilan Daerah mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.	ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah). Adapun pasal ini merupakan perubahan dari Pasal 22C dan Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945. Perubahan paradigma dapat dilihat pada Pasal 3E ayat (3), Pasal 3F ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5) dan ayat (6). Pasal 3E ayat (3) merupakan penyesuaian atas penguatan kewenangan DPD pada usulan perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945. Sedangkan Pasal 3F ayat (1) dan ayat (2) merupakan penegasan dari kesetaraan kedudukan antara DPR dan DPD,
	(2) Setiap anggota Dewan Perwakilan Daerah mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas.	
	(3) Anggota Dewan Perwakilan Daerah berhak mengajukan usul 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 perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.	

		dengan adanya persamaan hak ini DPD beserta anggota-anggotanya dapat menjalankan kekuasaan legislatif dengan optimal.
	(4) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan 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 perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.	
	(5) Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Daerah dan hak anggota Dewan Perwakilan Daerah diatur dalam undang-undang.	
	(6) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.	

BAB III KEKUASAAN PEMERINTAHAN NEGARA	**BAB III** KEKUASAAN EKSEKUTIF	Perubahan nama bab diperlukan untuk menyesuaikan dengan judul BAB II tentang Kekuasaan Legislatif dan BAB IX tentang Kekuasaan Kehakiman yang menonjolkan cabang kekuasaan, bukan lembaga. Dengan perubahan bab ini, kamar eksekutif tidak diatur secara terpisah.
Pasal 4	**Pasal 4**	
(1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.	(1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan menyelenggarakan pemerintahan negara menurut Undang-Undang Dasar.	Guna menegaskan kedudukan Presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan.
(2) Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.	*Tetap*.	
	(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai kekuasaan Presiden dan Wakil Presiden diatur dengan undang-undang.	Penambahan ayat ini dilakukan sebagai mandate untuk segera dibentuknya suatu regulasi yang mengatur tentang lembaga kepresidenan.

Pasal 5	Pasal 5	
(1) Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.	(1) Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat.	Implikasi penguatan kewenangan DPD dan penguatan sistem pemerintahan presidensial, dimana Presiden dibatasi kewenangannya hanya dapat mengajukan usul rancangan undang-undang.
(2) Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.	*Tetap*.	
	Pasal 5A	
	(1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.	Norma baru yang dimuat pada Pasal 5A adalah bentuk pembatasan kekuasaan legislasi Presiden untuk tidak mencampuri kewenangan cabang kekuasaan lain atas nama kedaruratan negara. Namun, pengaturan ini sama sekali tidak mengganggu wewenang konstitusional Presiden untuk
	(2) Peraturan pemerintah itu hanya dapat mengatur hal-hal yang berkaitan dengan kekuasaan pemerintahan negara.	
	(3) Peraturan Pemerintah itu harus dinyatakan disetujui atau tidak disetujui oleh Majelis Perwakilan Rakyat paling	

	lama tiga puluh hari setelah ditetapkan melalui pembentukan undang-undang.	mencari jalan keluar atas permasalahan kedaruratan negara melalui fungsi legislasi. Sementara pembatasan waktu keberlakuan Perppu adalah untuk menjamin dan menilai apakah Perppu tersebut konstitusional dari segi materil dan formil, pembatasan tiga puluh hari dinilai tepat untuk menguji kesesuain kondisi kedaruratan negara dengan perbuatan penetapan Perppu oleh Presiden. Pengujian Perppu tetap dilakukan secara politik, sebab pengaturan demikian dapat mengurangi upaya-upaya yang sia-sia melalui mekanisme *judicial review* di MK, karena bisa saja proses pengujian berlangsung bersamaan (MK dan MPR) sehingga objek permohonan menjadi gugur
	(4) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus segera dicabut dan segala akibat keberlakuannya itu menjadi batal demi hukum.	

		karena Perppu telah berubah bentuk menjadi undang-undang.
Pasal 7B	**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 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	(1) Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan Dewan Perwakilan Daerah 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.	Perubahan pada Pasal 7B terkait mekanisme pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dengan cara memperkuat peran DPD sebagai *regional representative* yaitu pada ayat (1) usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan Dewan Perwakilan Daerah untuk dilimpahkan kepada Mahkamah Konstitusi. Selanjutnya, perubahan ini memberikan landasan hukum bilamana putusan MK adalah membenarkan pendapat DPR maka putusan tersebut harus dijalankan oleh

memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.		MPR sehingga dalam proses pemakzulan tersebut memenuhi dua prinsip yaitu prinsip *legality* (terpenuhinya prinsip-prinsip hukum) dan prinsip *legitimacy* (terpenuhinya nilai-nilai demokrasi) sebagai prinsip yang dipegang oleh negara-negara yang menganut prinsip negara hukum demokratis.
(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.	*Tetap*.	
(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 sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.	(3) Pengajuan permintaan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan 2/3 jumlah anggota Dewan Perwakilan Daerah dengan syarat terwakili seluruh provinsi yang ada di Indonesia yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota	

	Dewan Perwakilan Rakyat dan 2/3 jumlah anggota Dewan Perwakilan Daerah.	
(4) Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi.	*Tetap*.	
(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	(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, maka putusan Mahkamah Konstitusi wajib dijalankan oleh	

dan/atau Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat.	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.	(6) Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dari jabatannya paling lambat tiga puluh hari sejak putusan Mahkamah Konstitusi dibacakan.	
(7) Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan	(7) Rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan agenda pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan 2/3 anggota Dewan Perwakilan Daerah.	

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	**Pasal 7C**	
Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat.	Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.	Pasal 7C UUD NRI Tahun 1945 dilatarbelakangi oleh adanya Dekrit Presiden Abdurrahman Wahid yang berisi pembekuan MPR/DPR. Pada saat itu belum dibentuk DPD. Pasal tersebut sudah tidak relevan dipertahankan karena ada lembaga baru yang menjadi unsur dari MPR, yakni DPD. Dengan rumusan tersebut presiden dapat saja membekukan dan/atau membubarkan DPD, karena tidak tertera

		secara eksplisit dalam konstitusi. Untuk itu perlu ditegaskan bahwa presiden juga tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPD.
Pasal 9	**Pasal 9**	
(1) Sebelum memangku jabatannya, Presiden dan wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan 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 sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan	(1) Sebelum memangku jabatannya, Presiden dan wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai berikut: Sumpah Presiden (Wakil Presiden): "Demi Allah saya bersumpah akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta	Pasal 9 ayat (1) diubah untuk menyesuaikan dengan keadaan zaman, dimana pada saat ayat ini dirumuskan belum terdapat DPD. Dengan adanya DPD seharusnya presiden dan wakil presiden membacakan sumpah di hadapan MPR yang terdiri dari DPR dan DPD. Konsekuensi dari perubahan Pasal 9 ayat (1) adalah Presiden dan Wakil Presiden harus membacakan sumpah dihadapan DPR dan DPD.

menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti, kepada Nusa dan Bangsa". Janji Presiden (Wakil Presiden): "Saya berjanji dengan sungguh-sungguh akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti, kepada Nusa dan Bangsa".	berbakti, kepada Nusa dan Bangsa". Janji Presiden (Wakil Presiden): "Saya berjanji dengan sungguh-sungguh akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang 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,	(2) Jika Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak dapat mengadakan sidang, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan pimpinan	Perubahan rumusan Pasal 9 ayat (2) merupakan penegasan dari kewenangan MPR untuk melantik Presiden dan Wakil Presiden yang tertera pada Pasal 3

atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan disaksikan oleh Pimpinan Mahkamah Agung.	Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan disaksikan oleh Pimpinan Mahkamah Agung.	ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.
Pasal 16A	**Pasal 16A**	
	(1) Presiden dibantu oleh Menteri-menteri negara.	Dalam sistem presidensial, menteri negara merupakan pembantu Presiden dalam menjalankan pemerintahan sehari-hari. Oleh karena itu, menteri negara merupakan cabang dari kekuasaan eksekutif sehingga pengaturannya disatukan ke dalam Bab Kekuasaan Eksekutif.
	(2) Menteri-menteri 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 V KEMENTERIAN NEGARA	*Pasal-pasal dalam BAB V bergeser ke BAB III tentang KEKUASAAN EKSEKUTIF dalam Pasal 16A.*	
BAB VI PEMERINTAH DAERAH	**BAB VI** PEMERINTAHAN DAERAH	
Pasal 18	**Pasal 18**	
(1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerahdaerah provinsi dan daerah	*Tetap*	

provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.		
(2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.	*Tetap*	
(3) *Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggotaanggotanya dipilih melalui pemilihan umum.*	*Tetap*	
(4) *Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.*	*Tetap*	
(5) *Pemerintahan daerah menjalankan*	(5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi	Konstitusi perlu menjamin otonomi

otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.	seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang dasar ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat	daerah serta pembagian urusan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sebagai upaya agar meminimalisir adanya ketegangan antar level pemerintahan di Indonesia.
(6) *Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.*	*Tetap*	
(7) *Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam* undang-undang.	*Tetap*	
Pasal 18A	**Pasal 18A**	
(1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang memperhatikan	*Tetap*	

kekhususan dan keragaman daerah.		
(2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil selaras berdasarkan undang-undang.	*Tetap*	
	(3) Urusan pemerintah pusat sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 18 ayat (5) meliputi: a. politik luar negeri; b. pertahanan; c. keamanan; d. yustisi; e. moneter dan fiskal nasional; dan f. agama.	Penegasan urusan absolut yang dimiliki pemerintah pusat bertujuan untuk memperjelas hal-hal apa saja yang menjadi urusan pemerintah pusat yang tidak dapat ambil alih oleh pemerintah daerah.
Pasal 18B	**Pasal 18B**	
(1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.	(1) Negara mengakui Daerah Istimewa Yogyakarta, Nanggroe Aceh Darussalam, Provinsi Papua, Provinsi Papua Barat dan Daerah Khusus Ibu Kota Negara sebagai pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang	Dengan menyebutkan daerah apa saja yang menjalankan otonomi bersifat khusus atau bersifat istimewa, maka diharapkan akan menekan tuntutan dari daerah lain untuk mengajukan

		hak otonomi khusus bagi wilayahnya.
(2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.	*Tetap*.	
BAB VII DEWAN PERWAKILAN RAKYAT	*Dihapus*.	Pasal-pasal yang ada pada BAB VII dan BAB VIIA dipindahkan ke BAB II tentang Kekuasaan Legislatif. Adapun pasal-pasal yang ada pada BAB VII dan BAB VIIA dibiarkan kosong sebagai konsekuensi dari model adendum yang dianut Indonesia dalam perubahan UUD NRI Tahun 1945. Selain itu perubahan sistematika akan membuat usulan perubahan kelima
BAB VIIA DEWAN PERWAKILAN DAERAH	*Dihapus*.	

		terkesan sebagai konstitusi baru.
BAB VIIB PEMILIHAN UMUM	**BAB VIIB** PEMILIHAN UMUM	
Pasal 22E		
(1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.	*Tetap*.	
(2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan wakil presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.	*Tetap.*	
(3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.	*Tetap.*	
(4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.	(4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan dan bukan anggota partai politik sekurang-kurangnya lima tahun terakhir sebelum	Implikasi dari penegasan dan penguatan anggota DPD harus berasal dari perseorangan.

	menjadi peserta pemilihan umum.	
(5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.	*Tetap.*	
(6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.	*Tetap.*	
BAB VIII HAL KEUANGAN		
Pasal 23		
(1) Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.	*Tetap*.	
(2) Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk	(2) Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden kepada Majelis Perwakilan Rakyat.	Perubahan Pasal 23 ayat (2) dan ayat (3) merupakan penyesuaian atas keterlibatan DPD

dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah.		dalam fungsi anggaran. Rumusan Pasal 23 cenderung menitikberatkan peran DPR dalam membahas dan menyetujui RUU APBN yang diajukan Presiden, sedangkan DPD hanya diberi peran untuk memberikan pertimbangan saja. Padahal anggaran sangat berkaitan erat dengan kepentingan daerah. Untuk mengakomodasi peran DPD dalam fungsi anggaran agar setara dengan DPR, kewenangan untuk membahas dan menyetujui RUU APBN harus terdapat pada MPR.
(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.	(3) Apabila Majelis Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.	
	BAB VIIIB KOMISI YUDISIAL	Implikasi dari wacana penegasan Komisi Yudisial sebagai lembaga yang mandiri dan tidak lagi menjadi bagian dari kekuasaan kehakiman.
	Pasal 23H	

	(1) Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung.	
	(2) Dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim, Komisi Yudisial memegang kekuasaan tertinggi atas pengawasan etik dan perilaku hakim agung dan hakim badan peradilan yang berada dibawah Mahkamah Agung serta hakim konstitusi.	Implikasi dari penguatan hasil pengawasan Komisi Yudisial, agar tidak lagi sebatas "rekomendasi yang tindak lanjutnya dikembalikan kepada masing-masing lembaga". Serta penegasan bahwa hakim Mahkamah Konstitusi termasuk ke dalam objek pengawasan Komisi Yudisial, karena Hakim Konstitusi juga merupakan hakim yang wajib dijaga dan ditegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilakunya, dalam rangka mewujudkan peradilan yang bersih, transparan, dan akuntabel.
	(3) Dalam melakukan pengawasan, Komisi Yudisial wajib menjaga kemandirian dan kebebasan hakim dalam	Penegasan prinsip dan batas pengawasan etik dan perilaku hakim oleh Komisi Yudisial, yakni

	memeriksa, mengadili, dan memutus perkara.	harus tetap menjaga independensi hakim dalam memeriksa, memutus, dan mengadili perkara. Hal ini perlu ditegaskan, mengingat beberapa kali Komisi Yudisial dinilai telah melakukan pengawasan hingga ke substansi putusan.
	(4) Anggota Komisi Yudisial harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman di bidang hukum serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela.	
	(5) Anggota Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.	
	(6) Susunan, kedudukan, dan keanggotaan Komisi Yudisial diatur dengan undang-undang.	
BAB IX KEKUASAAN KEHAKIMAN	**BAB IX** KEKUASAAN KEHAKIMAN	
Pasal 24B	*Bergeser ke **BAB VIIIB** KOMISI YUDISIAL*	
Pasal 24C	**Pasal 24C**	
(1) Mahkamah Konstitusi	*Tetap*	

berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.		
(2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwaklian Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.	*Tetap*	
(3) Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang	*Tetap*	

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) Hakim konstitusi memegang jabatan selama sepuluh tahun dan tidak dapat dipilih kembali.	Implikasi dalam upaya meminimalisir pengaruh politik dan peluang intervensi dari lembaga-lembaga yang mencalonkan.
(4) Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh hakim konstitusi.	*Bergeser ke ayat (5)*	
(5) Hakim konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara.	*Bergeser ke ayat (6)*	
(6) Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi,	*Bergeser ke ayat (7)*	

hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang.		

Lampiran III

BIODATA

1. Nama : Karina Fitri Darmawan
Tempat, Tanggal Lahir : Tangerang, 26 Desember 1999
Alamat : Villa Mutiara Serpong Blok E1 Nomor 45, Tangerang Selatan, Banten.
Program Kekhususan : Hukum Internasional
Cita-Cita : Diplomat
Moto Hidup : Be good and good will come to you

2. Nama : Annisa Nur Fadhila
Tempat, Tanggal Lahir : Jakarta, 9 Agustus 1999
Alamat : Pondok Kelapa, Duret Sawit, Jakarta Timur
Program Kekhususan : Hukum Tata
Negara Cita-Cita : Perancang UU
Moto Hidup : Keep Smile

3. Nama : Hanifah Alya Chaerunnisaa
Tempat, Tanggal Lahir : Bogor, 8 Maret 1999
Alamat : Perumahan Aglaonema Cyber Residence No. 12C, Kota Bogor
Program Kekhususan : Hukum Pidana
Cita-Cita : Pengacara
Moto Hidup : You Only Live Once

4. Nama : Satria Muhammad Nur Lase
Tempat, Tanggal Lahir : Pematangsiantar, 11 September 1998
Alamat : Simpang Parjo, Rambung Merah, Kabupaten Simalungun, Sumatera Utara
Program Kekhususan : Hukum Tata Negara
Cita-cita : Anggota Dewan Perwakilan Daerah
Motto : ibarat lilin, rela lebur demi penerangan

5. Nama : Firdha Azkia
Tempat, Tanggal Lahir : Palangkaraya, 18 September 1998
Alamat : Jl Sudirman, Lima Kaum, Batusangkar, Sumatera Barat
Program Kekhususan : Hukum Tata Negara
Cita-Cita : Hakim
Moto Hidup : All is well

ISBN 978-623-6191-01-9