



MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

ACADEMIC CONSTITUTIONAL DRAFTING EVALUASI TERHADAP UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

(Naskah Akademik dari
Universitas Gadjah Mada Tim A)



BADAN PENKAJIAN MPR RI



MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

Academic Constitutional Drafting

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

BADAN PENGAJIAN MPR RI
2020

Academic Constitutional Drafting

Evaluasi Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

ISBN: 978-602-5676-78-9

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:

Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Tim A

Muhammad Fitra Kurniawan, Aditya Halimawan, Nabila Alyssa Kurnia

Nia Faridatul Khasanah, Teguh Ihza Yuhirsah

(Materi Lomba *Academic Constitutional Drafting* MPR RI Tahun 2020 Tingkat Mahasiswa S-1)

EDITOR

Biro Pengkajian Sekretariat Jenderal MPR RI

PENERBIT

Badan Pengkajian MPR RI

REDAKSI

Biro Pengkajian 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, 2020

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 Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan dokumentasi gagasan dari para akademisi muda yang menjadi finalis *Academic Constitutional Drafting* pada tahun 2020. Para finalis lomba tersebut berasal dari para mahasiswa tingkat S-1 pada Universitas Brawijaya, Universitas Islam Indonesia, Universitas Indonesia, Universitas Diponegoro, Universitas Gadjah Mada, Universitas Jember, Universitas Mulawarman, dan Universitas Sultan Ageng Tirtayasa.

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 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 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 penyelenggaraan *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 dicapai adalah terbentuknya mental dan karakter bangsa yang mandiri, bermartabat, berdikari, berintegritas serta berkepribadian Indonesia, utamanya di kalangan generasi muda Indonesia.

Terimakasih kepada para 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 lainnya 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,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Djarot Saiful Hidayat', with a horizontal line underneath.

Drs. Djarot Saiful Hidayat, M.S.

ABSTRAK

UUD NRI Tahun 1945 sebagai norma dasar yang lahir sejak Indonesia merdeka sudah mengalami amendemen sebanyak empat kali. Tetapi, selama hampir 18 tahun sejak perubahan keempat UUD NRI Tahun 1945, masih banyak kebutuhan masyarakat yang belum terakomodir. Perubahan Kelima UUD NRI Tahun 1945 adalah suatu keniscayaan untuk menjawab seluruh persoalan yang ada di Indonesia. Evaluasi menyeluruh terhadap ketentuan maupun pelaksanaan UUD NRI Tahun 1945 dilakukan melalui penelitian yuridis normatif. Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian kualitatif non interaktif melalui tahapan identifikasi permasalahan, penetapan permasalahan, pengumpulan dan penyusunan bahan-bahan hukum, serta melakukan pengkajian. Dari penelitian ini didapatkan urgensi untuk melakukan perubahan yang mencakup: rekonstruksi lembaga perwakilan, pemurnian sistem pemerintahan presidensial, pembatasan kewenangan presiden mengeluarkan peraturan yang luar biasa, reformulasi sistem pemilihan umum, rekonstruksi kekuasaan kehakiman, dan pengaturan lembaga khusus untuk melindungi dan menegakan hak asasi manusia, dan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam hal perubahan UUD. Perubahan ini diharapkan mampu menegakan prinsip negara hukum yang demokratis, meningkatkan penyelenggaraan *checks and balances* antarlembaga negara, menegakkan kekuasaan kehakiman yang berintegritas dan akuntabel, serta memurnikan sistem pemerintahan presidensial.

Kata Kunci: Perubahan, Rakyat, UUD NRI Tahun 1945, Indonesia.

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	xvii
Daftar Bagan	xviii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	10
C. Tujuan Penulisan	12
D. Metode Penelitian	13
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	17
A. Teori Konstitusi dan Konstitusionalisme	17
B. Teori Kedaulatan	19
C. Teori Sistem Pemerintahan.....	22
D. Teori Perundang-undangan	24
E. Teori Pemilihan Umum	36
F. Teori Hak Asasi Manusia	41
G. Teori Amandemen	43
BAB III ANALISIS DAN KAJIAN TERHADAP PRAKTIK EMPIRIS	47
A. Permasalahan Praktik Penyelenggaraan di Indonesia. 47	
1. Kelembagaan Majelis Permusyawaratan Rakyat	47
2. Degradasi Kekuasaan Legislatif atas Keterlibatan Lembaga Eksekutif dalam Fungsi Legislasi.....	71

3. Kurang Optimalnya Peran DPD sebagai Lembaga Perwakilan.....	73
4. Permasalahan Perppu	78
5. Penyelenggaraan Pemilihan Umum	89
6. Ketidakefektifan Peran Komisi Yudisial	93
7. Pengujian Peraturan Perundang-undangan.....	101
8. Tersebarnya Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum....	110
9. Ketiadaan Pengujian Konstitusional Norma Konkret Terhadap Undang-Undang Dasar (<i>Concrete Review</i>)	114
10. Perlindungan dan Penegakan HAM yang Belum Optimal.....	118
B. Praktik Penyelenggaraan di Berbagai Negara	124
1. Studi Komparasi Utusan Golongan.....	124
2. Studi Komparasi Penyelenggaraan Perencanaan Pembangunan	125
3. Studi Komparasi Produk Hukum Parlemen	126
4. Studi Komparasi Pola legislasi.....	128
5. Studi Komparasi Kedudukan dan Peran Lembaga Perwakilan Daerah	129
6. Studi Komparasi Perppu.....	131
7. Studi Komparasi Penyelenggaraan Pemilihan Umum di Amerika Serikat.....	133
8. Studi Komparasi Komisi Yudisial di Italia.....	134
9. Studi Komparasi Pengujian Peraturan Perundang-undangan di Italia	135
10. Studi Komparasi Badan Peradilan Pemilihan Umum di Brazil.....	136
11. Studi Komparasi Constitutional Question di Austria..	138
12. Studi Komparasi Komnas HAM.....	141
13. Studi Komparasi Referendum Perubahan Konstitusi di Korea Selatan	143

C. Evaluasi dan Analisis Pasal-Pasal Terkait	145
1. Pasal 2 UUD NRI Tahun 1945	145
2. Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945	146
3. Pasal 5 UUD NRI Tahun 1945	147
4. Pasal 7B UUD NRI Tahun 1945	148
5. Pasal 7C UUD NRI Tahun 1945	152
6. Pasal 20 UUD NRI Tahun 1945	152
7. Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945	154
8. Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945	157
9. Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945.....	159
10. Pasal 23 UUD NRI Tahun 1945	160
11. Pasal 24A UUD NRI Tahun 1945	161
12. Pasal 24B UUD NRI Tahun 1945.....	162
13. Pasal 24C UUD NRI Tahun 1945.....	164
14. Pasal 28I ayat (4) UUD NRI 1945.....	165
15. Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945	167
D. Sistem Baru dan Implikasinya.....	167
1. Penataan Kelembagaan MPR.....	167
2. Pola Pembentukan Undang-Undang Berdasarkan Sistem Presidensial.....	175
3. Reformulasi Perppu.....	177
4. Badan Peradilan Khusus Pemilu	180
5. Pemisahan Pemilu Nasional dan Pemilu Lokal.....	182
6. Penataan kelembagaan dan Kewenangan Komisi Yudisial.....	189
7. Penyatuatapan Pengujian Peraturan Perundang- undangan	191
8. Kewenangan MK Menjawab Pertanyaan Konstitusional.....	193
9. Komnas HAM sebagai Lembaga Khusus Perlindungan dan Penegakan Hak Asasi Manusia.....	199
10. Referendum Sebagai Ketentuan Khusus dalam	

Perubahan Ketentuan Kedaulatan Rakyat	203
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, YURIDIS, POLITIS, DAN HISTORIS	207
A. Filosofis	207
B. Sosiologis	209
C. Yuridis	211
D. Politis	214
E. Historis	216
BAB V SASARAN, JANGKAUAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN.....	219
A. Sasaran Pengaturan Rancangan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.....	219
B. Jangkauan dan Arah Pengaturan Rancangan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	222
C. Ruang Lingkup Materi Muatan Rancangan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	231
BAB VI KESIMPULAN DAN SARAN	231
A. Kesimpulan	231
B. Saran.....	233
Daftar Pustaka	235
Lampiran	253
Biodata Penulis.....	291

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Perbandingan Kewenangan MPR Sebelum dan Sesudah perubahan UUD NRI Tahun 1945.....	48
Tabel 2. Tata Cara Sistem Perencanaan Pembangunan Beserta Produk Hukumnya Berdasarkan UU SPPN	53
Tabel 3. Jenis Putusan MPR yang Berlaku Sebelum Perubahan yang Diolah dari Ketetapan MPR No. 1/MPR/1973 tentang Peraturan Tata Tertib MPR Ditentukan Tentang Bentuk-bentuk Keputusan MPR	60
Tabel 4. Jenis Putusan MPR yang Berlaku Setelah Perubahan yang Diolah dari Ketetapan MPR RI No. 7/MPR/2004 tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI.....	61
Tabel 5. Kajian Status Keberlakuan dan Relevansinya Dengan Kondisi Faktual atas Ketetapan MPR/S pada Pasal 2 TAP MPR Nomor I/MPR/2003	63
Tabel 6. Kajian Status Keberlakuan dan Relevansinya Dengan Kondisi Faktual atas Ketetapan MPR/S pada Pasal 4 TAP MPR Nomor I/MPR/2003.....	64
Tabel 7. Peraturan Perundang-undangan Setiap Masa.....	80
Tabel 8. Perkara Pengujian Konstitusional	117
Tabel 9. Perbedaan Utusan Golongan Sebelum Amendemen UUD NRI 1945 dan Perwakilan Golongan Amendemen Kelima.	168
Tabel 10. Sistem Pemilu dan Dukungan Legislatif: Dua Dimensi Utama	185
Tabel 11. Penguatan Fungsi Kelembagaan Komnas HAM.....	201

DAFTAR BAGAN

Bagan 1. Alur Penanganan Tindak Pidana Pemilu.....	113
Bagan 2. Skema Rekonstruksi Perppu	180
Bagan 3. Skema Rekonstruksi Pemilihan Hakim Konstitusi	187
Bagan 4. Mekanisme Pengisian Jabatan Anggota KY	191

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Konstitusi negara secara umum berisi paham-paham kedaulatan yang dianut oleh suatu negara. Dalam konteks Indonesia, baik sebelum perubahan maupun setelah perubahan UUD 1945 menganut paham kedaulatan rakyat (*democratie*).¹ Kedaulatan rakyat berarti pemilik kekuasaan tertinggi adalah rakyat. Dimana kekuasaan itu berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Bahkan kekuasaan itu dilaksanakan bersama dengan rakyat.² Implementasi kedaulatan rakyat dapat dilakukan dengan mendelegasikannya kepada suatu institusi tertentu (*representative democracy*) ataupun dilaksanakan secara langsung oleh rakyat (*direct democracy*).³

Sebelum perubahan, Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa kedaulatan rakyat dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).⁴ Hal tersebut menjadikan MPR sebagai lembaga tertinggi (*locus of power*) yang mendistribusikan kekuasaan kepada lembaga-lembaga negara lain yang berada di bawahnya.⁵ Selain itu *original intent* pembentukan MPR adalah sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*vertretungsorgan des willens des staatsvolkes*).

Setelah perubahan UUD 1945, Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Perubahan tersebut membuat MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi di Indonesia, melainkan lembaga negara yang sederajat dengan lembaga negara lainnya. Hal ini menunjukkan bahwa struktur kelembagaan negara pasca amendemen menganut *separation of power*; yang mana lembaga-lembaga negara memiliki kedudukan yang setara sehingga terselenggara prinsip saling kontrol dan saling mengimbangi (*checks and balances*).

1 *Vide* Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 dan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

2 Jimly Asshiddiqie. (2018). *Konstitusi dan Konstitusionalisme*. Jakarta: Sinar Grafika. Hlm. 58.

3 MacGreir Bums. (1989). *Government by The People*. New York: Prentice.Inc. Hlm. 3.

4 *Vide* Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

5 Abdi Yugana. (2007). *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*. Bandung: Fokus Media. Hlm. 20.

Selain perubahan kedudukan MPR yang mempengaruhi struktur kelembagaan negara, perubahan juga terjadi terhadap susunan keanggotaan dan kewenangannya. MPR yang awalnya terdiri atas anggota DPR ditambah utusan daerah dan utusan golongan berubah menjadi anggota DPR dan anggota DPD.⁶ Hal ini mengakibatkan terjadinya perubahan jenis representasi yang sebelum perubahan terdiri dari tiga jenis representasi yaitu politik (*political representative*), daerah (*regional representative*), dan fungsional (*functional representative*) direduksi menjadi representasi politik dan daerah saja. Padahal *founding fathers* merumuskan MPR sebagai lembaga yang mewakili seluruh unsur masyarakat, baik dari daerah, politik, maupun golongan.

Hilangnya utusan golongan membuat MPR saat ini didominasi oleh kepentingan politik. Sebab anggota DPD yang merepresentasikan daerah jumlahnya tidak lebih dari 1/3 anggota DPR.⁷ Dominasi kepentingan politik yang terjadi di MPR berimplikasi pada setiap putusan MPR yang bertendensi politik, karena berdasarkan Pasal 2 ayat (3) UUD NRI 1945, segala putusan MPR ditetapkan dengan suara yang terbanyak.

Selain itu, perubahan UUD NRI 1945 menjadikan MPR tidak lagi memiliki kewenangan untuk menetapkan arah pembangunan negara melalui Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang menjadi pegangan Presiden dalam menjalankan perannya. Sebagai gantinya, diadakan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional oleh DPR dan Presiden dalam bentuk undang-undang. Namun dalam pelaksanaannya, perencanaan pembangunan tersebut dinilai belum berjalan efektif.

Selain itu, sistem kamar parlemen juga mengalami perubahan. Beberapa ahli mengatakan bahwa lembaga perwakilan Indonesia dikehendaki bersistem dua kamar (*bicameralism*) yaitu DPR dan DPD. Berbeda dengan pendapat tersebut, Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa Indonesia menganut lembaga perwakilan dengan sistem tiga kamar (*tricameralism*) dengan dasar bahwa MPR sebagai lembaga tersendiri karena secara kelembagaan memiliki struktur jabatan yang diisi oleh anggota MPR sendiri tanpa dicampuri dengan pimpinan DPR dan pimpinan DPD.⁸

6 Bandingkan isi Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

7 *Vide* isi Pasal 22C ayat 2 UUD NRI Tahun 1945.

8 Arifin. (et. al). (2005). *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*.

Secara umum, parlemen atau lembaga perwakilan memiliki 3 macam fungsi, yaitu fungsi pengaturan (*legislative*), fungsi pengawasan (*control*), dan fungsi perwakilan (*representative*).⁹ Namun fungsi pengaturan dan pengawasan lembaga perwakilan Indonesia belum berjalan secara optimal akibat terjadinya degradasi kewenangan legislasi yang dimiliki oleh kekuasaan legislatif atas keterlibatan lembaga eksekutif dan kurang optimalnya DPD dalam menjalankan fungsinya sebagai lembaga perwakilan. Hal ini tidak sesuai dengan sistem pemerintahan presidensial dan prinsip *separation of power* maupun *checks and balances* antarlembaga negara yang dianut Indonesia.

Degradasi kekuasaan legislatif atas keterlibatan lembaga eksekutif terlihat dalam proses pembentukan rancangan undang-undang yang dilakukan melalui lima tahap, yaitu pengajuan, pembahasan, persetujuan, pengesahan, dan pengundangan.¹⁰ Dalam pengajuan rancangan undang-undang, Pasal 5 UUD NRI 1945 mengatur bahwa Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan negara berhak mengajukan rancangan undang-undang. Kemudian tahap pembahasan dan persetujuan, Pasal 20 ayat (2) mengatur bahwa pembahasan rancangan undang-undang dilakukan oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama. Hal ini menunjukkan bahwa UUD NRI 1945 memberikan posisi tawar yang besar kepada Presiden dalam hal pembentukan undang-undang. Padahal kewenangan yang eksklusif di bidang legislasi pada hakikatnya hanya dimiliki oleh lembaga perwakilan sehingga hanya lembaga perwakilanlah yang berwenang membentuk peraturan yang mengikat dan membatasi kebebasan warga negara (*presumption of liberty of the sovereign*).¹¹

Kurang optimalnya DPD dalam menjalankan fungsinya sebagai lembaga perwakilan terlihat pada: *Pertama*, DPD dalam menjalankan fungsi legislasi hanya sebagai *auxiliary* terhadap fungsi DPR yang memiliki kekuasaan membentuk undang-undang. Hal ini mengacu pada Pasal 22D ayat (1) dan (2) UUD NRI 1945, dimana DPD hanya dapat mengajukan, membahas, dan memberi pertimbangan kepada DPR mengenai RUU

Jakarta: Reformasi Hukum. Hlm. 25.

9 Jimly Asshidiqie. (2007). *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pascareformasi*. Jakarta: PT Bhuna Ilmu Populer. Hlm.160

10 Saldi Isra. (2018). *Pergeseran Fungsi Legislasi Edisi Kedua*. Depok: Rajawali Pers. Hlm. 197

11 Jimly Asshiddiqie. (2010). *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Raja Grafindo Persada. Hlm. 8.

yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Pembahasan yang dimaksud menurut Pan Mohammad Faiz, dalam praktiknya DPD hanya dipanggil sebagai tamu oleh DPR untuk memberikan pendapat pada Rapat Dengar Pendapat Umum (RPDPU).¹² Hal ini karena kekuasaan pembentuk undang-undang ada pada DPR sedangkan DPD tidak memiliki keharusan ikut membahas setiap RUU yang masuk dalam program legislasi. Selain itu pertimbangan yang diberikan DPD kepada DPR sifatnya tidak memaksa, karena tidak terdapat ketentuan mengenai keharusan DPR untuk mengikuti pertimbangan DPD.

Kedua, DPD hanya menjalankan fungsi pengawasan secara terbatas. Hal ini mengacu pada Pasal 22D ayat (3) yang menyatakan bahwa DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU tertentu yang kemudian hasil pengawasan tersebut disampaikan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti. Hal tersebut membuat DPD seolah-olah berkedudukan sebagai lembaga negara yang bertanggungjawab kepada DPR. Bahkan dalam hal pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden, DPD tidak dapat mengajukan usul pemberhentian sebagai pelaksanaan fungsi pengawasan layaknya DPR.¹³

Selain dua permasalahan diatas, secara khusus terdapat permasalahan lain dalam fungsi DPD, yaitu fungsi anggaran. DPD sebagai lembaga perwakilan tidak memiliki fungsi anggaran yang kuat layaknya DPR. Meskipun pada dasarnya fungsi anggaran dalam sistem pemerintahan presidensial merupakan fungsi utama eksekutif, tetapi secara teoritis maupun praktis, peran lembaga perwakilan sangat dibutuhkan sebagai penyelenggara *checks and balances* demi terciptanya pemerintahan yang kredibel dan akuntabel.¹⁴ Misalnya dalam pembentukan UU APBN, Presiden memerlukan persetujuan DPR atas RUU APBN yang diusulkannya, namun peran DPD sebagai perwakilan daerah hanya sebatas pemberi pertimbangan yang tidak mengikat (*budget influencing*).¹⁵ Padahal, pada

¹² Berdasarkan hasil wawancara dengan Pan Mohammad Faiz pada tanggal 18 Agustus 2020.

¹³ *Vide* Pasal 7A dan 7B UUD NRI Tahun 1945.

¹⁴ Yustirsa Yunus dan Reza Faraby. (2014). Reduksi Fungsi Anggaran DPR Dalam *Kerangka Checks and Balances*. *Jurnal Yudisial*, 7(2), hlm. 198.

¹⁵ Mei Susanto. (2016). Hak Budget DPR dalam Pengelolaan Keuangan Negara. *Jurnal Rechtsvinding*, 5(2), hlm. 194.

dasarnya APBN tidak hanya digunakan untuk penyelenggaraan negara di tingkat pusat, tetapi juga digunakan dalam penyelenggaraan negara di tingkat daerah.

Meskipun pada hakikatnya fungsi legislasi hanya milik lembaga legislatif, namun dalam keadaan luar biasa, kepala negara atau kepala pemerintahan diberikan kewenangan yang besar di bidang legislasi. Kewenangan tersebut berupa pembuatan sebuah peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu). Perppu merupakan peraturan yang secara materiil seharusnya dimuat dalam undang-undang, namun karena sifatnya yang genting dan memaksa maka ditetapkan dalam bentuk peraturan pemerintah.¹⁶ Tetapi pengeluaran Perppu oleh Presiden dalam praktiknya sering menimbulkan kontroversi, baik dari sifatnya yang genting dan memaksa, materi muatannya, maupun masa berlakunya.

Presiden dalam negara demokrasi modern dan sesuai dengan sistem pemerintahan presidensial pada umumnya dipilih secara langsung oleh rakyat. Seperti Indonesia yang melakukan pemilihan presiden melalui pemilihan umum. Pemilihan umum diatur dalam Pasal 22E UUD NRI 1945. Ayat (1) Pasal *a quo* menyatakan bahwa pemilihan umum dilakukan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. Kemudian ayat (2) menyatakan Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, anggota DPD, Presiden, dan DPRD.

Pemilu serentak diselenggarakan pertama kali pada tahun 2019. Penyerentakkan pemilu dilakukan atas dasar Putusan MK No. 15/PUU-XI/2013 yang menguji UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, terkait ketentuan bahwa pemilihan presiden dan wakil presiden dilakukan terpisah dengan pemilihan anggota DPR, DPD, dan DPRD. MK dalam melakukan pengujian ketentuan penyelenggaraan pemilu didasarkan atas 3 pertimbangan yaitu, peninjauan terhadap sistem pemerintahan presidensial, *original intent* dan penafsiran sistematik UUD NRI 1945, dan efisiensi penyelenggaraan. Penyelenggaraan pemilu tahun 2019 dengan mekanisme yang demikian menimbulkan beberapa permasalahan, seperti kekurangan logistik pemilu, buruknya penanganan data pemilih, dan beban kerja yang mengakibatkan sejumlah petugas KPPS meninggal dunia dan jatuh sakit.¹⁷ Mekanisme

16 Jimly Asshidiqie. (2007). *Hukum Tata Negara Darurat*. Jakarta: Rajawali Pers. Hlm. 3.

17 Aryojati Ardipandanto. (2019). *Permasalahan Penyelenggaraan Pemilu Serentak Tahun 2019*.

pemilu 2019 ini kemudian diajukan konstitusionalitasnya ke MK, sehingga MK mengeluarkan Putusan MK No.55/PUU-XVII/2019. Putusan ini menyatakan bahwa model pelaksanaan pemilu lima kotak seperti tahun 2019 bukanlah satu-satunya tetapi terdapat beberapa model pelaksanaan pemilu lain yang konstitusional.

Berbeda dengan pemilu, secara yuridis pemilihan kepala daerah diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota dipilih secara demokratis. Pemilihan kepala daerah diatur secara lebih konkret pertama kali dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 56 ayat (1) UU *a quo* menyatakan bahwa Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam suatu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Namun, pelaksanaan pilkada secara langsung dianggap menghabiskan uang negara dan kemudian dibentuklah UU No. 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Pasal 3 undang-undang ini mengamanatkan untuk melaksanakan pemilihan kepala daerah melalui DPRD.

Ketentuan pemilihan kepala daerah dalam UU No. 22 Tahun 2014 menimbulkan kontroversi, sebab rakyat menginginkan pemilihan secara langsung. Respon rakyat yang menuntut adanya perubahan pemilihan kepala daerah direspon oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dengan mengeluarkan Perppu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Perppu ini merubah ketentuan pemilihan kepala daerah oleh DPRD menjadi pemilihan kepala daerah langsung oleh rakyat. Perppu ini disahkan menjadi UU No. 1 Tahun 2015 yang kemudian dilakukan perubahan menjadi UU No. 8 Tahun 2015. Perubahan kedua UU *a quo* yaitu UU No. 10 Tahun 2016 dan terakhir dilakukan perubahan ketiga dengan Perppu No. 2 Tahun 2020.

Pemisahan Pemilu dan Pemilihan Kepada Daerah dalam praktiknya menimbulkan permasalahan seperti munculnya pemerintahan terbelah (*divided government*) baik secara vertikal maupun horizontal. Pemerintahan terbelah secara vertikal terjadi ketika pemerintahan pusat membuat kebijakan namun kebijakan tersebut tidak diindahkan oleh pemerintahan daerah atau ketika terjadinya tarik menarik kewenangan antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah. Kemudian,

Jurnal Info Singkat, 11(11), hlm. 27.

pemerintahan terbelah secara horizontal terjadi dalam hal eksekutif tidak mendapat dukungan yang kuat dari legislatif baik di tingkat pusat maupun di daerah. Misalnya saat RUU yang diusulkan oleh eksekutif ditolak oleh legislatif. Terlepas dari permasalahan praktiknya, penyelenggaraan pilkada menuai perdebaratan, apakah termasuk rezim pemilu atau tidak. Namun dalam ketentuannya, asas yang digunakan dalam pemilu dan pilkada serta penyelenggara keduanya adalah sama.

Penyelenggaraan pemilu tidak terlepas dari adanya sengketa, baik pelanggaran pemilu, sengketa proses, sengketa hasil, maupun tindak pidana pemilu. Keempat sengketa tersebut diselesaikan oleh lembaga yang berbeda masing-masingnya. (i) pelanggaran pemilu merupakan yurisdiksi dari Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) atau lembaga hierarkis dibawahnya; (ii) sengketa proses merupakan yurisdiksi Bawaslu; (iii) sengketa hasil pemilu diselesaikan oleh MK, dan (iv) pidana pemilu ditangani oleh peradilan umum, namun dalam penanganan perkara banyak pihak yang terlibat seperti Bawaslu dan Kepolisian. Tersebarnya penyelesaian sengketa pemilu berdampak negatif pada proses penegakan hukum pemilu yaitu rumitnya birokrasi, terjadinya tumpang tindih hukum atau kewenangan, dan tidak terciptanya *electoral justice*.

Lebih lanjut persoalan kekuasaan kehakiman yang sedang hangat di Indonesia yaitu terganggunya fungsi yudisial Mahkamah Agung (MA) akibat banyaknya perkara dan proses birokrasi, peran Komisi Yudisial yang minim, dualisme pengujian yang tidak efektif, dan putusan MA dan badan-badan peradilan dibawahnya yang inkonstitusional. MA memiliki kewenangan untuk melakukan mutasi, rotasi, pengangkatan jabatan, dan kewenangan non yudisial lainnya. Padahal dalam menjalankan kewenangan yudisial saja, MA menerima kasasi sebanyak 11.465 kasus pada tahun 2018. Banyaknya perkara yang masuk, membuat MA tidak maksimal dalam menjalankan fungsi yudisialnya.

Dalam konteks Komisi Yudisial, KY lahir pada amendemen ketiga UUD 1945 dan dimaksudkan sebagai lembaga pendukung kekuasaan kehakiman. Hal ini karena pra reformasi, kepercayaan publik terhadap MA sangat buruk akibat ketidakmampuan MA menjaga marwahnya sebagai lembaga peradilan. KY hadir sebagai lembaga yang berfungsi untuk menjaga dan menegakkan martabat serta perilaku hakim. Namun dalam menjalankan fungsinya, KY saat ini hanya mengawasi hakim

badan peradilan yang ada di bawah lingkungan MA. Hal ini karena dalam putusan MK No. 005/PUU-IV/2006, MK berpendapat bahwa perluasan makna ‘hakim’ dalam UU No. 22 Tahun 2004 yang menyangkut hakim agung dan hakim konstitusi bertentangan dengan UUD 1945. Dengan putusan tersebut MK seolah-olah melepaskan dirinya dari pengawasan Komisi Yudisial. Padahal sistem penegakan hukum di Indonesia tergolong masih dalam perkembangan sehingga hakim tidak dapat dilepaskan dari pengawasan terhadap integritas dan akuntabilitasnya.¹⁸

Lebih lanjut, pengujian yudisial (*judicial review*) kekuasaan kehakiman saat ini dilakukan oleh MA dan MK. Keduanya secara *letterlijk* diatur dalam Pasal 24A dan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945. MA melakukan pengujian peraturan perundang-undangan terhadap undang-undang. Sedangkan MK melakukan pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar. Maka dapat dikatakan bahwa Indonesia menganut *dualism of judicial review*. Tentu dualisme pengujian ini menimbulkan permasalahan di lingkungan kekuasaan kehakiman dan masyarakat. Permasalahan tersebut berupa disparitas putusan MA dan MK yang tidak menciptakan kepastian hukum, pengujian di MA yang tidak efektif, dan terdapat peluang sengketa kewenangan lembaga negara antara MA dan MK.

Dalam konteks pengujian konstitusional, saat ini MK hanya menggunakan mekanisme *abstract review* atau pengujian norma secara abstrak. Pengujian konstitusional diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 dan secara lebih konkret diatur Pasal 51 ayat (3) huruf a dan b UU MK. Ketentuan *a quo* mengatur bahwa yang dapat diuji yaitu proses pembentukan undang-undang (pengujian formil) dan materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang (pengujian materiil).¹⁹

Sedangkan pengujian norma konkret tidak dianut oleh MK. Hal ini karena tidak terdapat ketentuan mengenai pertanyaan hakim di pengadilan terhadap konstitusionalitas suatu peraturan perundang-undangan yang sedang menjadi dasar penyelesaian suatu perkara. Selain itu tidak terdapat mekanisme pemberhentian perkara di pengadilan apabila undang-undang yang digunakan dalam perkara tersebut sedang dalam tahap pengujian

18 Berdasarkan hasil wawancara dengan Lutfy Widagdo (Peneliti Mahkamah Konstitusi) pada tanggal 19 Juli 2020 via dalam jaringan.

19 Pasal 51 ayat (3) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

konstitusional di MK. Hal ini tentu menimbulkan permasalahan yaitu terdapat putusan hakim di pengadilan yang didasarkan oleh undang-undang atau peraturan yang inkonstitusional dan berimplikasi pada tercederainya hak asasi manusia.

Pengakuan atas hak asasi manusia merupakan salah satu ciri negara hukum yang demokratis. Dalam Penjelasan UUD 1945, Indonesia berdasar atas hukum (*rechtstaat*) dan tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Selain itu Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Menurut Jimly Asshiddiqie, setiap negara hukum wajib melindungi dan menghormati hak asasi manusia.²⁰ Pasal 28I ayat (4) menyatakan bahwa upaya perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah. Pada dasarnya semua lembaga negara memiliki hak dan kewajiban untuk melakukan perlindungan dan penegakan hak asasi manusia. Namun, terdapat beberapa lembaga yang memiliki tugas dan wewenang khusus terkait hak asasi manusia. Misalnya Komnas HAM, Komisi Perlindungan Anak, dan Komisi Anti Kekerasan terhadap Perempuan. Pada praktiknya seringkali lembaga-lembaga tersebut berbenturan tugas dan kewenangan yang disebabkan oleh tersebarnya fungsi dan kewenangan dalam penegakan hak asasi manusia.

Salah satu lembaga yang memiliki fungsi di bidang HAM adalah Komnas HAM. Komnas HAM merupakan lembaga mandiri yang berkedudukan setingkat dengan lembaga negara lainnya yang berfungsi melaksanakan pengkajian, penelitian, penyaluran, pemantauan, dan mediasi hak asasi manusia.²¹ Secara yuridis, kewenangan Komnas HAM hanya diatur dalam UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Komnas HAM hadir sebagai lembaga pendukung eksekutif dibidang HAM yang bersifat independen.

Dalam perjalanannya, Komnas HAM seringkali terhambat dalam menangani kasus pelanggaran HAM berat. Hingga Juni 2020, masih ada 15 kasus pelanggaran HAM berat yang belum terselesaikan, baik sebelum maupun sesudah adanya UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dan UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM, diantaranya: peristiwa tragedi 1965-1966; peristiwa penembakan misterius 1982-

20 Jimly Asshiddiqie. (2018). *Konstitusi dan Konstitualisme*. Jakarta: Sinar Grafika. Hlm. 132.

21 Pasal 1 Ketentuan Umum Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

1985; peristiwa Talang Sari di Lampung 1989, peristiwa Penghilangan Orang Secara Paksa Periode 1997-1998, peristiwa Kerusuhan Mei 1998, peristiwa Trisakti, Semanggi I dan Semanggi II, dan peristiwa Wasior dan Wamena 2003.²²

Berdasarkan penjabaran mengenai problematika konstitusional yang terjadi, maka Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai bentuk perwujudan dari Pancasila perlu dilakukan penelaahan dan penelusuran lebih lanjut serta rekonstruksi terhadap sistem yang ideal untuk mewujudkan negara hukum yang demokratis. Hasil penelaahan, penelusuran, serta rekonstruksi sistem yang ideal dalam UUD NRI 1945 dituangkan di dalam Naskah Akademik Perubahan Kelima UUD NRI 1945 ini. Naskah Akademik ini hadir sebagai kajian dan penelitian komprehensif terhadap permasalahan yuridis, praktis, serta membandingkan sistem yang berlaku di Indonesia dengan berbagai negara di dunia. Terdapat perbedaan antara naskah ini dengan naskah akademik dan karya tulis ilmiah lainnya karena dihadapkannya ide atau gagasan-gagasan baru (*novelty*) untuk menjawab asas *het recht hinkt achter de feiten* (hukum berjalan tertatih-tatih di belakang kenyataan) maupun sebagai *ius constituendum* (hukum yang dicita-citakan dalam pergaulan hidup negara namun belum diatur).

B. Rumusan Masalah

Identifikasi masalah yang perlu diuraikan lebih lanjut dalam Naskah Akademik Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah sebagai berikut:

1. Apakah praktik kedaulatan rakyat sebagaimana diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 sudah sesuai dengan negara hukum yang demokratis?
2. Apakah susunan dan kewenangan MPR sebagaimana diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 telah mampu mewujudkan hakikatnya sebagai lembaga permusyawaratan rakyat?
3. Bagaimana materi muatan dan status hukum Ketetapan MPR/MPRS yang masih berlaku sebagai peraturan perundang-

²² Komnas HAM. (2020). Penyelesaian Proses Hukum atas Kasus Pelanggaran yang Berat, Terhambat, Komnas HAM. www.komnasham.go.id/index.php/news/2020/6/11/1443/penyelesaian-proses-hukum-atas-kasus-pelanggaran-ham-yang-berat-terhambat.html. Diakses pada tanggal 17 Agustus 2020. Pukul 10.50 WIB

undangan?

4. Apakah kewenangan setiap lembaga perwakilan dalam menjalankan fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan sebagaimana diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 sudah sesuai dengan perwujudan negara hukum yang demokratis?
5. Apakah kedudukan dan kewenangan DPR dan DPD yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 telah mampu mewujudkan prinsip *checks and balances*?
6. Apakah tata cara pembentukan undang-undang sebagaimana diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 telah sesuai dengan ciri sistem pemerintahan presidensial?
7. Apakah pembentukan Peraturan Pemerintah sebagai pengganti undang-undang oleh Presiden telah sesuai dengan asas kepastian hukum?
8. Apakah pemilihan umum secara langsung terhadap lembaga eksekutif dan legislatif baik di tingkat pusat maupun daerah telah mampu mewujudkan negara hukum yang demokratis?
9. Apakah lembaga kekuasaan kehakiman yang ada saat ini telah mampu menyelenggarakan peradilan yang efektif dan akuntabel; menjamin hak konstitusional warga negara; dan menciptakan adanya keadilan, kepastian, dan kemanfaatan hukum?
10. Apakah penyelenggaraan perlindungan dan penegakan hak asasi manusia telah mampu mewujudkan prinsip negara hukum?
11. Apa yang menjadi landasan filosofis, sosiologis, yuridis, politis, dan historis untuk dilakukan Perubahan Kelima UUD NRI Tahun 1945 demi mewujudkan sistem ketatanegaraan yang demokratis?
12. Bagaimana Perubahan Kelima UUD NRI Tahun 1945 mampu mewujudkan prinsip-prinsip demokrasi melalui sistem

ketatanegaraan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat?

C. Tujuan Penulisan

Sesuai dengan identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, tujuan penyusunan Naskah Akademik adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui dan memahami perwujudan kedaulatan rakyat sebagaimana diatur UUD NRI Tahun 1945 serta merumuskan bentuk idealnya demi mencapai negara hukum yang demokratis.
2. Mengetahui dan memahami susunan dan kewenangan MPR serta merumuskan bentuk ideal demi mewujudkan hakikatnya sebagai lembaga permusyawaratan rakyat.
3. Mengetahui dan memahami materi muatan dan status hukum Ketetapan MPR/MPRS sebagai produk hukum MPR yang masih berlaku serta merumuskan bentuk ideal dari produk hukum MPR.
4. Mengetahui dan memahami kewenangan lembaga perwakilan dalam fungsi legislasi fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan serta merumuskan bentuk idealnya demi mewujudkan negara hukum yang demokratis
5. Mengetahui dan memahami kedudukan dan kewenangan DPR dan DPD serta merumuskan kedudukan dan kewenangan DPR dan DPD yang ideal untuk mewujudkan prinsip *checks and balances*.
6. Mengetahui dan memahami pembentukan peraturan perundang-undangan saat ini serta merumuskan bentuk yang ideal sesuai dengan ciri sistem pemerintahan presidensial.
7. Mengetahui dan memahami pembentukan Peraturan Pemerintah sebagai pengganti undang-undang oleh Presiden serta merumuskan bentuk yang ideal untuk menciptakan kepastian hukum.

8. Mengetahui dan memahami pemilihan umum secara langsung terhadap lembaga eksekutif dan legislatif baik di tingkat pusat maupun daerah telah mampu mewujudkan negara hukum yang demokratis.
9. Mengetahui dan memahami peran kekuasaan kehakiman yang ada saat ini dalam menyelenggarakan peradilan yang efektif dan akuntabel; menjamin terhadap hak konstitusional warga negara; dan menciptakan adanya keadilan, kepastian, dan kemanfaatan hukum.
10. Mengetahui dan memahami penyelenggaraan perlindungan dan penegakan hak asasi manusia serta membentuk sistem perlindungan dan penegakan ham yang ideal sesuai dengan prinsip negara hukum.
11. Mengetahui dan memahami landasan filosofis, sosiologis, yuridis, politis, dan historis untuk dilakukan Perubahan Kelima UUD NRI Tahun 1945 demi mewujudkan sistem ketatanegaraan yang demokratis.
12. Merumuskan Perubahan Kelima UUD NRI Tahun 1945 yang mampu mewujudkan prinsip-prinsip demokrasi melalui sistem ketatanegaraan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

D. Metode Penelitian

Penelitian dalam Naskah Akademik Perubahan Kelima Rancangan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara komprehensif dilakukan dalam beberapa tahapan. Tahapan-tahapan tersebut diantaranya: (i) mengidentifikasi permasalahan; (ii) menetapkan permasalahan yang relevan; (iii) mengumpulkan dan menyusun bahan-bahan hukum yang dibedakan menjadi primer, sekunder, dan tersier; serta (iv) melakukan kajian berdasarkan sumber-sumber penelitian hukum yang telah dikumpulkan. Pada hakikatnya, metodologi hukum merupakan syarat yang dibenarkan untuk memperoleh dasar ilmiah yang akurat sesuai dengan rasa keadilan hukum di masyarakat.²³ Metode penulisan dalam penyusunan Naskah Akademik Perubahan Kelima Rancangan

²³ Suratman dan H. Philips Dillah. (2013). *Metode Penelitian Hukum*. Bandung: Alfabeta. Hlm. 35 dan 41.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara komprehensif ini didasarkan pada data dan gejala yang diperoleh melalui:

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif atau yang juga disebut dengan penelitian hukum doktrinal merupakan penelitian yang menitikberatkan pada peraturan-peraturan yang tertulis dan juga bahan hukum yang memerlukan data yang bersifat sekunder yang didapatkan melalui studi kepustakaan.²⁴ Dalam penelitian hukum ini terdapat beberapa pendekatan penelitian hukum (*legal research*)²⁵ yakni pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) yang dilakukan dengan menelaah berbagai peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.²⁶ Kemudian pendekatan perbandingan (*comparative approach*) dapat dilakukan dengan membandingkan ketentuan-ketentuan yang berlaku pada konstitusi berbagai negara. Selanjutnya adalah pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yang mempelajari berbagai pandangan dalam ilmu hukum sehingga memperoleh ide-ide yang dapat memunculkan pengertian-pengertian dan berbagai konsep hukum yang relevan dengan isu yang sedang terjadi.²⁷

2. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian kualitatif non-interaktif. Metode kualitatif menekankan pada analisis logis dan mendeskripsikan serta menyimpulkan secara naratif yaitu melalui kata-kata.²⁸ Sedangkan penelitian non-interaktif (*non-interactive inquiry*) yang juga biasa disebut sebagai penelitian analitis adalah penelitian yang mengkaji dan menganalisis dokumen, dalam hal ini dokumen berupa data sekunder yang meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier yang berkaitan. Sesuai dengan namanya, penelitian ini sebagian besar

24 Zainuddin Ali. (2009). *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika. Hlm. 105.

25 Johnny Ibrahim. (2006). *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publishing. Hlm. 30.

26 Peter Mahmud Marzuki. (2005). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana. Hlm. 94.

27 *Ibid.*, hlm. 95.

28 Asep Saepul Hamdi. (2014). *Metode Penelitian Kuantitatif Aplikasi dalam Pendidikan*. Yogyakarta: Deepublish. Hlm. 4.

tidak menghimpun data secara interaktif atau tidak mengumpulkan data melalui interaksi dengan sumber data berupa manusia ataupun masyarakat. Sumber data yang digunakan adalah dokumen-dokumen yang sudah siap pakai (*ready-made*).

3. Jenis Data

Jenis data yang digunakan adalah data hasil wawancara sebagai data primer serta bahan pustaka yang disebut sebagai data sekunder.²⁹ Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung berupa keterangan dan pendapat dari para responden yang berasal dari berbagai pakar dan akademisi, yaitu Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum, Dr. Zainal Arifin Mochtar, S.H., LL.M., Andy Omara, S.H., M.Pub & Int.Law, Ph.D., Dian Agung Wicaksono, S.H., LL.M., Faiz Rahman, S.H., LL.M., Mohammad Ibrahim, S.H., LL.M., Mahaarum Kusuma Pertiwi, S.H., M.A., M.Phil., M.A., Prof. Drs. Ratno Lukito, M.A., DCL., Feri Amsari, S.H., M.H., LL.M., Luthfi Widagdo Eddyono, S.H., M.H, Bivitri Susanti, S.H., LL.M., Dr. Idul Rishan, S.H., LL.M, Allan Fatchan Gani Wardhana, S.H., M.H., Heroik Mutaqin Pratama, S.IP, Dr. R.B. Abdul Gaffar, S.IP., M.A., dan Pan Mohamad Faiz, S.H., M.C.L., Ph.D.

Sementara data sekunder meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier,³⁰ dimana digunakan sebagai berikut:

- a) Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat mengikat. Dalam penelitian ini, bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan, yurisprudensi, dan risalah persidangan;
- b) Bahan hukum sekunder menjelaskan lebih lanjut mengenai bahan hukum primer³¹ yang terdiri dari bahan-bahan kepustakaan seperti buku, jurnal, makalah, *paper*, hasil penelitian dari berbagai pihak baik di Indonesia maupun dari luar negeri, serta berita dan artikel yang berhubungan

29 Soerjono Soekanto. (1984). *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI-Press. Hlm. 53.

30 Amiruddin & Zainal Asikin. (2004). *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada. Hlm. 29.

31 Soerjono Soekanto, *Op.cit.*, hlm. 53.

dengan materi.

- c) Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang dapat digunakan untuk memberikan petunjuk ataupun penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun sekunder yang belum jelas atau masih samar-samar pengertiannya. Bahan hukum tersier berupa Kamus Hukum dan Kamus Besar Bahasa Indonesia.

4. Teknik Analisis Data

Penelitian hukum normatif lebih mengutamakan pada kegiatan studi pustaka (*library research*) yaitu proses menghimpun data dengan disertai penelaahan bahan kepustakaan dan melalui wawancara, maka biasanya penyajian data dilakukan sekaligus dilengkapi dengan analisisnya.³² Analisis terhadap data ini dilakukan dengan metode kualitatif, yaitu metode yang tidak menggunakan angka-angka, yang kemudian menghasilkan deskriptif-analitis.³³ Dalam penyusunan dan penganalisisan data, naskah ini menggunakan cara berpikir deduktif (*deductive reasoning*). Cara berpikir deduktif merupakan cara berpikir yang dimulai dari hal yang bersifat umum menuju kesimpulan yang bersifat khusus.³⁴

32 Soerjono Soekanto & Sri Marmudji. (2001). *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Rajawali. Hlm. 23.

33 *Ibid.*, hlm. 69.

34 Sudikno Mertokusumo & A. Pitlo. (1993). *Bab - Bab Tentang Penemuan Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti. Hlm. 13.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Teori Konstitusi dan Konstitusionalisme

Menurut Brian Thompson, Konstitusi merupakan dokumen yang berisi aturan untuk mengoperasikan suatu organisasi.³⁵ Organisasi yang dimaksud Brian tentu beragam bentuk dan kompleksitas strukturnya, misalnya organisasi mahasiswa, organisasi kemasyarakatan, hingga organisasi tingkat nasional maupun internasional dan tentu semuanya membutuhkan dokumen dasar yang disebut konstitusi.³⁶

Setiap negara pada umumnya memiliki konstitusi atau undang-undang dasar yang berbentuk tertulis maupun tidak tertulis. Dalam konteks negara yang tidak memiliki konstitusi tertulis seperti Inggris, Phillips Hood dan Jackson menyatakan bahwa kebiasaan dan konvensi menjadi komposisi dan kekuatan dari lembaga-lembaga negara dan kedua hal tersebut mengatur hubungan antarlembaga negara maupun dengan warga negaranya.³⁷

Berlakunya suatu konstitusi sebagai hukum dasar didasarkan atas kekuasaan tertinggi atau prinsip kedaulatan yang dianut dalam suatu negara. Jika negara itu menganut kedaulatan rakyat maka sumber kekuasaan konstitusi itu adalah rakyat. Jika negara itu menganut kedaulatan raja maka rajalah yang menentukan berlaku atau tidaknya konstitusi tersebut. Hal ini yang disebut para ahli sebagai *constituent power*. *Constituent Power* adalah kewenangan yang membawahi suatu pengaturan dalam konstitusi.³⁸ Oleh karena itu, *constituent power* dalam negara-negara demokrasi adalah rakyat.³⁹ Selain itu, sebagai negara demokrasi maka konstitusi dibentuk atas dasar kesepakatan seluruh lapisan masyarakat untuk membangun konstruksi norma dasar yang ideal dalam sebuah negara.⁴⁰

35 Brian Thompson. (1997). *Textbook on Constitutional and Administrative Law* (Edisi ke-3). London: Blackstone Press Ltd. Hlm. 3.

36 Jimly Asshiddiqie. *Konstitusi dan..., Op.cit.*, hlm. 16.

37 O. Hood Phillips. (1987). *Constitutional and Administrative Law* (Cetakan Ke-7). London: Sweet and Maxwell. Hlm. 5.

38 Brian Thompson. *Textbook on Constitutional...., Op.cit.*, hlm. 5.

39 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme...., Op.cit.*, hlm. 18.

40 *Ibid.*, hlm. 20-21.

Konstitusi pada dasarnya mengatur tentang kekuasaan yang harus diatur dan dibatasi sebagaimana mestinya. Menurut Ivo D. Duchacek, konstitusi itu mengidentifikasi sumber, tujuan, kegunaan, dan batasan-batasan dari kekuasaan secara umum.⁴¹ Pembatasan kekuasaan pada umumnya dianggap sebagai ciri umum dari materi konstitusi. Hal itu berkaitan dengan “konstitusionalisme” sebagaimana pendapat Friedrich yang menyatakan bahwa konstitusionalisme adalah sebuah sistem yang terlembagakan menyangkut pembatasan yang efektif dan teratur terhadap tindakan-tindakan pemerintah.⁴²

Konstitusionalisme mengatur setidaknya dua hubungan yang saling berkaitan satu sama lain. *Pertama*, hubungan antara pemerintahan dengan warga negara. *Kedua*, hubungan antarlembaga pemerintahan. Maka dari itu konstitusi biasanya dibentuk untuk mengatur tiga hal penting, yaitu (i) menentukan batas-batas dari organ negara; (ii) mengatur hubungan antara organ negara satu dengan organ negara lainnya; dan (iii) mengatur hubungan kekuasaan antara organ negara dengan warga negara.⁴³

Dalam konstitusionalisme terdapat sebuah prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dimana prinsip ini timbul untuk menghindari adanya pemusatan kekuasaan (*consentration of power*). Hal ini sebagaimana dikatakan oleh Lord Acton, “*Power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely*”. Montesquieu dalam hal ini mengemukakan konsep *trias politica* yang berasal dari Bahasa Yunani dan berarti “tiga serangkai”. Ajaran ini memisahkan kekuasaan menjadi tiga, yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif.⁴⁴

Teori pemisahan kekuasaan sebagaimana dikemukakan oleh Montesquieu tidak terlepas dari adanya mekanisme *checks and balances*. Sebagaimana dikatakan oleh C.J. Vile, bahwa *checks and balances* memiliki korelasi yang berkaitan erat dengan ajaran pemisahan kekuasaan.⁴⁵

41 Ivo Duchacek. (1987). *Constitution/Constitutionalism* dalam Vernon Bogdanor (Ed.). *Blackwell's Encyclopedia of Political Science*, Oxford:Blackwell, hlm. 142.

42 Friedrich, C.J. (1963). *Man and His Government*. New York: McGraw-Hill, hlm. 217 dalam Jimly Asshiddiqie. (2018). *Konstitusi dan Konstitusionalisme*. Jakarta: Sinar Grafika. Hlm. 17-18.

43 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme, Op.cit.*, hlm. 24

44 Edie Toet Hendratno. (2009). *Negara Kesatuan, Desentralisasi dan Federalisme*. Yogyakarta:Graha Ilmu. Hlm. 83.

45 C.J. Vile. (1989). *Constitutionalism and Separation of Powers*. Indeanapolis: Liberty

Konsep *checks and balances* merupakan konsepsi gabungan kekuasaan yang dipisahkan menjadi tiga cabang kekuasaan yang saling membatasi satu sama lain. *Checks* adalah fungsi mengawasi satu kekuasaan dengan kekuasaan lainnya, sedangkan *balances* adalah fungsi yang menciptakan keseimbangan terhadap cabang kekuasaan satu dengan kekuasaan lainnya.⁴⁶ *Checks and balances* tidak ditujukan untuk menciptakan suatu efektifitas dan efisiensi pemerintahan, melainkan ditujukan untuk mengawasi adanya penyalahgunaan kewenangan suatu cabang kekuasaan oleh cabang kekuasaan lainnya.⁴⁷

B. Teori Kedaulatan

Istilah kedaulatan pertama kali dikemukakan oleh Jean Bodin, menurutnya kedaulatan merupakan kekuasaan tertinggi yang dimiliki suatu negara dan tidak dibatasi oleh hukum. Kekuasaan itu bersifat tunggal, asli, abadi dan tidak dapat dibagi-bagi.⁴⁸ Setyo Nugroho menjelaskan bahwa kedaulatan rakyat merupakan kedaulatan yang menggambarkan suatu sistem kekuasaan dalam sebuah negara yang menghendaki kekuasaan tertinggi dipegang oleh rakyat.⁴⁹ Menurut Jimly Asshiddiqie, inti dari teori kedaulatan atau kekuasaan adalah siapa yang memegang kekuasaan tersebut dan apa saja yang dikuasai oleh pemegang kekuasaan itu.⁵⁰

Kedaulatan dapat dibedakan berdasarkan arahnya dan berdasarkan perkembangan negara. Kedaulatan berdasarkan arahnya dapat dibagi menjadi dua:⁵¹ *Pertama*, kedaulatan ke dalam. Maksudnya, negara adalah pemegang kekuasaan tertinggi sehingga bisa memaksa siapapun yang berada di dalam negaranya untuk menaati peraturan perundang-undangan. *Kedua*, kedaulatan ke luar. Maksudnya, negara memiliki kedaulatan dan berhak mempertahankannya dari serangan negara-negara lain.

Funds. Hlm. 211.

46 Ibnu Sina C. (2016). Penuangan Check and Balances kedalam Konstitusi. *Jurnal Konstitusi*, 13(1), hlm. 560.

47 *Ibid.*, hlm. 30.

48 Soehino. (2008). *Ilmu Negara*. Yogyakarta: Liberty. Hlm.151.

49 Setyo Nugroho. (2013). Demokrasi dan Tata Pemerintahan dalam Konsep Desa dan Kelurahan, *Jurnal Cita Hukum*, 1(2), hlm. 250.

50 Jimly dalam Pataniari Siahaan (2012). *Politik Hukum Pembentukan Undang Undang Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Konstitusi Press. Hlm.20.

51 Dhia Al Uyun dalam Iwan dan Siti Khoriah, *Ilmu Negara, Op.cit.*, hlm 54.

Sedangkan berdasarkan perkembangan negara, terdapat lima teori mengenai paham kedaulatan, yaitu kedaulatan tuhan, kedaulatan raja, kedaulatan hukum, kedaulatan rakyat dan kedaulatan negara.⁵²

1) Kedaulatan Tuhan

Menurut paham kedaulatan Tuhan, sumber kekuasaan berasal langsung dari Tuhan. Tuhan adalah pemiliki kekuasaan tertinggi. Paham ini berkembang di Eropa sekitar abad ke-16 sebelum revolusi industri.⁵³ Tokoh-tokoh yang menganut paham teokrasi adalah Agustinus, Thomas Aquinas, Marsilius dan F.J Stahl. Pada dasarnya mereka tidak memperlmasalahkan siapa yang memegang kekuasaan tertinggi, mereka sepakat bahwa pemegang kekuasaan tertinggi adalah Tuhan.⁵⁴ Namun yang menjadi persoalan, siapakah yang menjadi wakil Tuhan dimuka bumi, apakah raja atau paus.⁵⁵ Menurut Agustinus, sumber dan pemegang kekuasaan tertinggi adalah Tuhan dan sebagai wakil Tuhan di dunia adalah paus.⁵⁶ Menurut Thomas Aquinas kekuasaan paus dan raja sama-sama berasal dari Tuhan, namun dalam urusan yang berbeda, paus untuk urusan keagamaan sedangkan raja untuk urusan kenegaraan.⁵⁷ Sedangkan Marsilius menitikberatkan kekuasaan berada ditangan raja dalam urusan kenegaraan.⁵⁸

2) Kedaulatan Raja

Paham kedaulatan raja merupakan tindak lanjut dari ajaran Marsilius yang mengatakan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi adalah raja. Raja adalah pemegang kekuasaan di bumi, kekuasaan tersebut berasal dari Tuhan, sehingga raja hanya perlu bertanggung jawab kepada Tuhan.⁵⁹ Pada perkembangannya, muncul adagium *The King can not do wrong*.⁶⁰ Namun pada akhirnya kesewenang-

52 *Ibid.*

53 Iwan Satriawan dan Siti Khoriah, *Ilmu Negara, Op.cit.*, hlm.56

54 Soehino, *Ilmu Negara, Op.cit.*, hlm.153.

55 *Ibid.*

56 *Ibid.*

57 *Ibid.*

58 *Ibid.*

59 Ni'matul Huda. (2010). *Ilmu Negara*. Jakarta: Rajagrafindo Persada. Hlm.178.

60 Iwan Satriawan dan Siti Khoriah, *Ilmu Negara, Op.cit.*, hlm.57.

wenangan raja berakhir setelah rakyat menyerbu benteng Bastille Prancis yang merupakan lambang kesewenang-wenangan raja.

3) Kedaulatan Hukum

Menurut paham kedaulatan hukum, pada dasarnya kekuasaan tertinggi dalam suatu negara adalah hukum. Walaupun negara dipimpin oleh raja atau rakyat, namun semuanya tunduk kepada hukum. Menurut Krabbe, sumber hukum itu berasal dari rasa hukum yang terdapat dalam diri masyarakat itu sendiri.⁶¹ Sejalan dengan itu Von Savigny mengatakan bahwa hukum itu harus tumbuh berdasarkan kesadaran yang dimiliki oleh masyarakat.⁶² Kedaulatan hukum erat kaitannya dengan negara hukum, dimana kekuasaan tertinggi adalah hukum (*supremacy of law*), semua orang sama dihadapan hukum (*equality before the law*) dan hukum ditegakkan dengan cara-cara yang tidak bertentangan dengan hukum.⁶³

4) Kedaulatan Rakyat

Pada dasarnya masyarakat terbentuk melalui perjanjian antar individu, kemudian tiap individu memberikan kekuasaannya kepada masyarakat dan masyarakat yang memberikan kekuasaan kepada raja. Sehingga kekuasaan yang dimiliki oleh raja sejatinya berasal dari rakyat. Dalam paham kedaulatan rakyat, pemegang kekuasaan yang tertinggi dalam suatu negara adalah rakyat itu sendiri.⁶⁴ Rakyat sendiri mendapatkan kekuasaannya dari hukum alam pada abad ke XVII dan XVIII.⁶⁵ Dalam perkembangannya muncul adagium *solus populi suprema lex* (suara rakyat merupakan hukum yang tertinggi) atau *vox populi vox dei* (suara rakyat adalah suara Tuhan).⁶⁶

61 Soehino, *Ilmu Negara, Op.cit.*, hlm.156.

62 *Ibid.*

63 Didik Sukriono. (2010). *Pembaruan Hukum Pemerintahan Desa*. Malang: Setara Press. Hlm.20.

64 Kusnardi dan Ibrahim. (1983). *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia. Hlm.328.

65 Soehino, *Ilmu Negara, Op.cit.*, hlm.160.

66 I Dewa Gede Atmadja. (2012). *Ilmu Negara: Sejarah, Konsep Negara dan Kajian Kenegaraan*, Malang: Setara Press. Hlm.87.

5) Kedaulatan Negara

Negara dan pemimpin suatu negara merupakan suatu kodrat alam.⁶⁷ Kedaulatan lahir ketika sebuah negara terbentuk. Menurut Mirza Satria Buana, kedaulatan negara dapat dibedakan berdasarkan jangkauan (*scope*) dan berdasarkan wilayah (territorial) negara.⁶⁸ Berdasarkan jangkauannya kedaulatan negara dibedakan menjadi dua. *Pertama*, kedaulatan eksternal, artinya setiap negara mempunyai kedudukan yang sama dalam lingkup pergaulan internasional. *Kedua*, kedaulatan internal, artinya negara mempunyai wewenang untuk mengatur sendiri negaranya tanpa adanya campur tangan negara lain.⁶⁹

C. Teori Sistem Pemerintahan

1. Pengertian Sistem dan Pemerintahan

Sistem pemerintahan terdiri dari dua unsur kata, yaitu sistem dan pemerintahan. Menurut Moh. Kusnardi, sistem adalah suatu keseluruhan yang terdiri dari beberapa bagian, mempunyai hubungan fungsional baik antarbagian maupun hubungan fungsional terhadap keseluruhannya sehingga hubungan tersebut menimbulkan ketergantungan satu sama lain dan tidak dapat bekerja dengan baik tanpa adanya kerjasama secara keseluruhan.⁷⁰ Sedangkan pemerintahan memiliki dua arti, dalam arti luas dan dalam arti sempit. Pemerintahan dalam arti sempit adalah pemerintah atau lembaga negara yang menjalankan segala tugas pemerintah baik sebagai eksekutif, legislatif, dan yudikatif.⁷¹ Sementara itu, pemerintahan dalam arti luas yaitu segala urusan yang dilakukan oleh negara untuk menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan negara sendiri, sehingga tidak hanya diartikan sebagai lembaga yang

67 C.S.T Kansil dan Christine S.T Kansil (2007). *Ilmu Negara (Umum dan Indonesia)*. Jakarta: Pradnya Paramita. Hlm.139.

68 Iwan Satriawan dan Siti Khoriah, *Ilmu Negara, Op.cit.*, hlm.57.

69 Green Mind Community dalam Iwan Satriawan dan Siti Khoriah, *Ilmu Negara, Op.cit.*, hlm.58.

70 Moh. Kusnardi dan Harmally Ibrahim. (1988). *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI dan CV Sinar Bakti. Hlm. 171.

71 Donald A. Rumokoy. (2011). *Praktik Konvensi Ketatanegaraan di Indonesia: Kajian Perbandingan di Inggris, Amerika Serikat, dan Belanda*, Jakarta: Media Prima Aksara. Hlm. 201.

menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, dan yudikatif.⁷²

2. Perbedaan Bentuk Pemerintahan dan Sistem Pemerintahan

Menurut Saldi Isra, istilah sistem pemerintahan berbeda dengan istilah bentuk pemerintahan.⁷³ Seperti pendapat Hans Kelsen yang menyatakan bahwa dalam ilmu politik bentuk pemerintahan terbagi menjadi dua, yaitu monarki dan republik.⁷⁴ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim membedakan monarki dan republik, monarki apabila kepala negara diangkat berdasarkan keturunan atau warisan, sedangkan republik apabila kepala negara dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum.⁷⁵

Menurut Sri Soemantri, sistem pemerintahan adalah hubungan antara lembaga legislatif dan eksekutif.⁷⁶ Lebih elaboratif, I Made Pask Diantha menyatakan bahwa sistem pemerintahan adalah sistem yang menjelaskan hubungan antara pemegang kekuasaan legislatif dan pemegang kekuasaan eksekutif. Hal ini sesuai dengan teori *dichotomy*, yaitu memosisikan kekuasaan legislatif sebagai *policy making (taak stelling)* dan kekuasaan eksekutif sebagai *policy executing (taak verwe-zenlijking)*.⁷⁷ Hubungan keduanya dalam penyelenggaraan negara tentu saling memengaruhi dalam menjalankan fungsinya masing-masing.⁷⁸

3. Bentuk-bentuk sistem pemerintahan

Terdapat banyak varian berbeda sistem pemerintahan menurut literatur hukum tata negara dan ilmu politik. Dimulai dari

⁷² *Ibid.*

⁷³ Saldi Isra. (2019). *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*. Depok: Rajawali Press. Hlm.2.

⁷⁴ Hans Kelsen. (1971). *General Theory of Law and State*, New York: Russel & Russel. Hlm. 256.

⁷⁵ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim. (1988) *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia* (Cetakan Ketujuh). Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Hlm. 256.

⁷⁶ Sri Soemantri dalam Jimly Asshddiqie, Pokok-pokok... hlm. 311.

⁷⁷ I Made Pask Diantha, 1990, *Tiga Tipe Pokok Sistem Pemerintahan dalam Demokrasi Modern*, Abardin, Bandung, hlm. 20.

⁷⁸ Bivitri Susanti dkk, *Semua Harus Terwakili: Studi Mengenai Reposisi MPR, DPR, dan Lembaga Kepresidenan Indonesia*, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan, Jakarta, hlm. 7.

pendapat C.F. Strong yang membagi sistem pemerintahan menjadi dua model, yaitu *parliamentary executive* dan *non-parliamentary executive* atau *the fixed executive*.⁷⁹ Sedangkan Giovanni Sartori membagi model sistem pemerintahan menjadi tiga kategori, yaitu *presidentialism*, *parliamentary system*, dan *semi-presidentialism*.⁸⁰ Hampir sama dengan Giovanni Sartori, Arend Lijphart telah melakukan penelitian terhadap pola-pola demokrasi di 36 negara, ditemukan tiga model sistem pemerintahan, yaitu *parliamentary*, *presidential*, dan *hybrid*.⁸¹ Tak jauh berbeda, ahli hukum tata negara Sri Soemantri membagi sistem pemerintahan menjadi tiga jenis, yaitu sistem pemerintahan presidensial, sistem pemerintahan parlementer, dan sistem pemerintahan campuran.⁸² Dapat dikatakan sistem pemerintahan secara umum terbagi menjadi tiga model, yaitu sistem pemerintahan presidensial, sistem pemerintahan parlementer, dan sistem pemerintahan campuran.

a) Sistem Pemerintahan Presidensial

Sistem pemerintahan presidensial lahir di Amerika Serikat dengan semangat ingin membentuk sistem pemerintahan yang berbeda dengan sistem pemerintahan Inggris, yaitu dengan melepaskan atau memisahkan antara eksekutif dan legislatif.⁸³ Dalam sistem pemerintahan presidensial, presiden diberikan kekuasaan yang besar seperti raja. Hal ini karena presiden yang akan menyelesaikan rumitnya permasalahan bangsa dan negara.⁸⁴ Pemberian kekuasaan yang besar terhadap presiden

79 C.F. Strong, 1972, *Modern Political Constitution: An Introduction to the Comparative Study of their History and Existing Form*, Sidwick & Jackson Limited, London. Hlm. 209-244.

80 Giovanni Sartori, 1997, *Comparative Constitutional Engineering: And Inquiry into Structure Incentives and Outcomes*, New York University Press, New York. Hlm. 83-142.

81 Arend Lijphart. (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Pergoming Thirty-Six Countries*, Yale University Press, Yale. Hlm. 116-124.

82 Sri Soemantri Martosoewignjo. (1981). *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Jakarta: CV Rajawali. Hlm. 76-80.

83 Douglas V. Verney, 1992, *Parliamentary Government and Presidential Government*, Oxford: University Press. Hlm. 39.

84 Jack Bell, 1967, *The Presidency: Office of Power*, Allyn and Bacon Inc., hlm. 8.

tersebut tentu tidak dikehendaki seperti raja yang tirani,⁸⁵ melainkan membatasinya dengan prinsip *checks and balances* yang mengatur hubungan dan pengawasan antarlembaga negara.⁸⁶

Dengan melihat perkembangan sistem pemerintahan parlementer yang tumbuh untuk mengurangi absolutisme raja, perkembangan sistem pemerintahan presidensial dewasa ini yaitu terhadap peliknya hubungan antara presiden dan lembaga perwakilan rakyat.⁸⁷ Menurut Saldi Isra, karena Presiden maupun lembaga perwakilan mendapat mandat langsung dari rakyat, sistem pemerintahan presidensial rentan mengalami ketegangan antara presiden dan legislatif. Hal ini sering terjadi saat kekuatan partai politik mayoritas di parlemen berbeda dengan presiden atau kabinet.⁸⁸

Terdapat sebuah cara untuk menjaga stabilitas hubungan presiden dan legislatif yaitu dengan menerapkan masa jabatan yang tetap (*fix term*) kepada presiden dalam jangka waktu tertentu.⁸⁹ Hal ini sebagai antitesis dari sistem pemerintahan parlementer, dimana kepala pemerintahan dapat sewaktu-waktu diberhentikan karena adanya mosi tidak percaya yang bersifat politik. Berbeda dengan hal tersebut, sistem pemerintahan presidensial menghadirkan masa jabatan yang tetap (*fix term*) agar presiden dapat menyelesaikan tugasnya sampai akhir masa jabatan. Namun masa jabatan tetap tersebut dapat diterobos apabila presiden terbukti melakukan pelanggaran pasal-pasal pemakzulan yang diatur dalam konstitusi.⁹⁰

Jika terdapat mayoritas partai politik di legislatif pendukung presiden maka presiden akan mendapatkan suara mayoritas (*majority president*). Sebaliknya, apabila hanya sedikit atau bahkan tidak terdapat partai pendukung presiden di lembaga legislatif, maka presiden akan mendapatkan

85 Louis W. Koenig, 1964, *The Chief Executive*, Harcourt, Brace & World Inc, hlm. 19.

86 Saldi Isra, *Sistem Pemerintahan Indonesia...*, *Op.cit.*, hlm. 24.

87 *Ibid.*, hlm. 28.

88 *Ibid.*, hlm. 29.

89 *Ibid.*, hlm. 30.

90 *Ibid.*

dukungan yang kecil (*minority president*). Kedua hal tersebut menjadi kondisi yang sulit ditebak dan tidak terelakan, namun lebih baik memiliki presiden yang tidak mendapat dukungan kekuasaan partai politik mayoritas di lembaga legislatif. Hal ini karena sekalipun presiden tidak mendapatkan dukungan atau menghasilkan kondisis yang tidak stabil, peluang untuk memperkuat prinsip *checks and balances* pada pemerintahan semakin tinggi. Sebab, pemerintahan yang stabil dengan dukungan mayoritas di lembaga legislatif membuat Presiden lebih cenderung terperosok menjadi otoriter.⁹¹ Menurut Arend Lijphart, majoritarianisme berarti semua kekuatan politik itu terkonsentrasi pada satu tangan kekuasaan, dan jika presiden yang memegang kekuasaan tersebut itu berarti presiden yang *over power*. Dengan perkataan lain dalam logika presidensialisme, hal tersebut tentu membuat presiden sangat kuat dan mungkin cenderung arogan.⁹²

Berbeda halnya dengan sistem pemerintahan parlementer, sistem pemerintahan presidensial tidak hanya meletakkan kepala pemerintahan (*chief of executive*) kepada Presiden, melainkan juga sebagai kepala negara (*chief of state*). Posisi ganda ini menunjukkan suatu alasan mengapa kekuasaan Presiden tidak hanya menyentuh kekuasaan eksekutif, tetapi juga merambah pada kekuasaan legislatif maupun yudikatif.⁹³ Dengan rentang kekuasaan yang sangat luas, tidak seperti sistem pemerintahan parlementer, sistem pemerintahan presidensial menjadikan Presiden sebagai objek utama perebutan kekuasaan. Hal ini berarti bahwa sekalipun dalam sistem pemerintahan presidensial tidak terdapat satu lembaga pun menjadi lembaga tertinggi dan menjadi fokus tunggal kekuasaan, namun peran dan karakter presiden lebih menonjol dibandingkan dengan peran kelompok, organisasi, partai politik, atau bahkan lembaga-lembaga yang ada di suatu

91 *Ibid.*, hlm. 30-31.

92 Arend Lijphart. (1994). *Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations*, dalam Juan J. Linz & Arturo Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy*, hlm 101.

93 Hendarmin Danadireksa. (2007). *Arsitektur Konstitusi Demokratik*, hlm. 131.

negara.⁹⁴

Berkaitan dengan karakteristik sistem pemerintahan presidensial, Allan R. Ball dan B. Guy Peters⁹⁵ mengemukakan hal konkret yang berkaitan dengan hubungan presiden dengan lembaga legislatif. *Pertama*, Presiden berperan sebagai pelaku seremonial dan politik kepala negara. *Kedua*, presiden tidak dipilih melalui lembaga legislatif, tetapi dipilih langsung oleh masyarakat. *Ketiga*, presiden tidak menjadi bagian dari lembaga legislatif dan tidak bisa dijatuhkan oleh lembaga legislatif terkecuali melalui proses pemakzulan. *Keempat*, Presiden tidak dapat membubarkan lembaga legislatif dan melakukan pemilihan umum kembali. Biasanya Presiden dan legislatif dipilih dalam pemilihan yang sama.

Pendapat tersebut tidak hanya menghadap-hadapkan Presiden dengan lembaga legislatif, tetapi juga menunjukkan bahwa Presiden adalah lembaga yang terpisah dengan lembaga legislatif.⁹⁶ Pemisahan ini seperti dua lembaga yang tersusun secara paralel yang bersumber atau hulunya berasal dari rakyat. Karena strukturnya yang paralel, untuk memperebutkan jabatan presiden tidak bergantung dari dukungan partai politik di lembaga legislatif.⁹⁷ Hal ini tentu berbeda dengan sistem pemerintahan parlementer, dimana pemerintah atau kabinet itu dipilih dan bersumber dari dukungan mayoritas partai politik di parlemen.⁹⁸

Menurut Jimly Asshiddiqie, sistem pemerintahan presidensial setidaknya memiliki sembilan karakter sebagai berikut:

1. Terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas antara cabang

94 Douglas V. Verney. (1992). *Parliamentary Government and Presidential Government, dalam Parliamentary Versus Presidential Government*, Arend Lijphart, Oxford University Press, hlm. 46-47.

95 Alan R. Ball & B. Guy Peters. (2000). *Modern Politics and Government*. Hlm. 63.

96 Saldi Isra, Sistem Pemerintahan Indonesia, *Op.cit.*, Hlm. 33

97 Soewoto Mulyosudarmo. (2004). *Pembaharuan Ketatanganan Melalui Perubahan Konstitusi*, Surabaya: Intrans dan Asosiasi Pengantar HTN dan HAN Jawa Timur. Hlm. 101.

98 *Ibid.*

kekuasaan legislatif dan eksekutif;

2. Presiden merupakan eksekutif tunggal, dimana kekuasaan presiden tersebut tidak terbagi dan yang ada hanya presiden dan wakil presiden saja;
3. Kepala pemerintahan berperan sekaligus sebagai kepala negara atau sebaliknya;
4. Presiden mengangkat menteri untuk membantunya sebagai bawahan dan bertanggungjawab kepadanya;
5. Anggota parlemen atau lembaga perwakilan tidak boleh menduduki jabatan pada lembaga kepresidenan atau eksekutif dan berlaku sebaliknya;
6. Presiden tidak dapat membubarkan atau memaksa lembaga legislatif;
7. Berlakunya supremasi konstitusi yang mengharuskan presiden bertanggung jawab kepada konstitusi;
8. Eksekutif bertanggung jawab langsung kepada rakyat berdasarkan prinsip kedaulatan rakyat;
9. Kekuasaan terbagi antara eksekutif dan legislatif, tidak seperti sistem pemerintahan parlementer yang terpusat pada parlemen.⁹⁹

Berdasarkan pendapat di atas, ada tiga karakter utama dari sistem pemerintahan presidensial. *Pertama*, Presiden memiliki peran ganda, yaitu kepala negara (*head of state*) dan kepala pemerintahan (*head of government*). Sederhananya, sebagai kepala negara maka presiden dikatakan sebagai simbol negara¹⁰⁰ dan dalam kondisi tertentu dapat menentukan posisi semua lembaga atau institusi dalam negara. Kemudian berkaitan dengan Presiden sebagai kepala pemerintahan, Arend Lijphart menyatakan bahwa keputusan-keputusan penting yang diambil oleh Presiden dapat dilakukan tanpa adanya pertimbangan anggota kabinet.¹⁰¹

Kedua, hubungan antara eksekutif dan legislatif dapat

99 Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara, Op.cit.*, hlm. 316

100 T.A. Legowo. (2002). *Paradigma Check and Balances...*, hlm. 89

101 Arend Lijphart, *Patterns of Democracy...*, *op.cit.*, hlm 118

dilihat dari adanya pemilihan umum yang tidak bergantung satu sama lain. Menurut Alfred Stepan dan Cindy Skach, sistem pemerintahan presidensial murni (*pure presidentialism*) merupakan sistem *mutual independence* atau tidak saling bergantung satu sama lain. Hal ini disebabkan pemegang kekuasaan legislatif dan eksekutif sama-sama mendapat mandat langsung dari rakyat atau pemilih.¹⁰² Lebih lanjut Arend Lijphart menyatakan bahwa pemisahan kekuasaan antara legislatif dan eksekutif tidak hanya kemandiriannya dalam menyelenggarakan tugas, melainkan juga terdapat ketentuan bahwa orang yang sama tidak dapat menduduki jabatan di eksekutif dan legislatif secara bersamaan.¹⁰³ Menurut Robert L. Madex, konsekuensi hal tersebut yaitu cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif tidak mempunyai hubungan kerja sama.¹⁰⁴ Dengan adanya pemisahan kekuasaan, sistem pemerintahan presidensial adalah sistem pemerintahan yang dibatasi (*limited government*). Menurut Giovanni Sartori, pemisahan tersebut bukan menimbulkan masalah pada lingkungan eksekutif, melainkan pada kekuasaan legislatif.¹⁰⁵ *Ketiga*, Presiden tidak bertanggung jawab kepada parlemen atau lembaga perwakilan.¹⁰⁶ Hal ini disebabkan karena Presiden dipilih rakyat secara langsung, maka Presiden secara politik hanya bertanggung jawab kepada rakyat. Berkaitan dengan hal tersebut, Presiden dilindungi oleh adanya masa jabatan yang tetap sehingga presiden dapat menjalankan tugasnya hingga akhir masa jabatan. Namun terdapat peluang gugurnya konsep tersebut apabila Presiden melanggar pasal pemakzulan yang diatur dalam konstitusi.¹⁰⁷

b) Sistem Pemerintahan Parleментарer

102 Alfred Stepan & Cindy Skach. (1993). Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarianism and Presidentialism. *Journal World Politics*, 46(1), hlm. 4

103 Arend Lijphart, *Pattern of Democracy...*, *Op.cit.*, hlm. 124-125

104 Robert L. Madex. (1996) *The Illustrated Dictionary of Constitutional*

105 Giovanni Sartori. (2007). *Comparative Constitutional...*, *Op.cit.*, hlm. 161

106 Saldi Isra, *Sistem Pemerintahan Indonesia...*, *Op.cit.*, hlm. 37

107 Iwan Satriawan, "Impeachment in Indonesia and the United States: A Comparative Study", Tesis, Internasional Islamic University, Malaysia, 2003, hlm. 14

Sistem pemerintahan parlementer merupakan sistem pemerintahan yang paling banyak diterapkan di seluruh negara.¹⁰⁸ Douglas V. Verney menyatakan bahwa proses evolusi sistem pemerintahan parlementer berlangsung melalui tiga tahapan, yaitu: *pertama*, pemerintahan dipimpin oleh seorang raja yang bertanggung jawab atas seluruh sistem politik maupun kenegaraan; *kedua*, atas kekuasaan yang besar oleh raja maka timbul majelis yang menentang hegemoni raja; dan *ketiga*, majelis mengambil alih sistem pemerintahan dari raja dengan bertindak sebagai parlemen dan raja kehilangan sebagian besar kekuasaan tradisionalnya.¹⁰⁹ Setelah mencermati perkembangan tersebut, Inggris telah menempuh perjalanan panjang untuk membangun sebuah model sistem pemerintahan yang sekarang dikenal dengan sistem pemerintahan parlementer. Namun, meskipun sistem pemerintahan parlementer berasal dari Inggris, tidak semua negara menerapkan model sistem pemerintahan parlementer sama dengan model di Inggris.¹¹⁰

Dalam sistem pemerintahan parlementer objek utama yang diperebutkan adalah parlemen.¹¹¹ Berkaitan dengan itu, pemilihan umum parlemen menjadi sangat penting karena kekuasaan eksekutif hanya mungkin dibentuk setelah partai peserta pemilu mendapatkan kursi mayoritas di parlemen.¹¹² Jika partai politik tidak mendapatkan kursi mayoritas di parlemen, maka beberapa partai politik akan bergabung (koalisi) membentuk kabinet¹¹³ untuk menjalankan pemerintahan.

Selain melihat pada objek utama yang diperebutkan, Djokosoetono menyatakan sistem pemerintahan parlementer merupakan sistem dimana menteri bertanggung jawab kepada

108 Douglas V. Verney. (1992). *Parliamentary Government and Presidential Government, dalam Parliamentary Versus Presidential Government*, Arend Lijphart (edit), Oxford: Oxford Univeristy Press. Hlm. 31

109 Douglas V. Vernet, 1992, *Parliamentary Government...*, *Op.cit.*, hlm. 34

110 Saldi Isra, *Sistem Pemerintahan Indonesia...*, *Op.cit.*, hlm. 15

111 Hendarmin Ranadireksa, *Arsitektur Konstitusi...*, *Op.cit.*, hlm. 106

112 *Ibid.*

113 Saldi Isra, *Sistem Pemerintahan Indonesia...*, *Op.cit.*, hlm. 16

parlemen dan memberikan kekuasaan yang lebih kepada parlemen.¹¹⁴

Miriam Budiarto menyatakan bahwa dalam sistem pemerintahan parlementer eksekutif dan legislatif bergantung satu sama lain. Kabinet sebagai eksekutif bertanggung jawab kepada parlemen. Hal ini merupakan cerminan atas kekuatan-kekuatan politik dalam badan legislatif yang mendukung kabinet, serta hidup-matinya kabinet bergantung kepada dukungan badan legislatif berdasarkan asas tanggung jawab menteri.¹¹⁵ Maka dari itu, pemerintah atau pemegang kekuasaan eksekutif harus mendapat dukungan mayoritas dari lembaga legislatif, apabila tidak maka dalam perjalanannya pemerintah akan riskan dijatuhkan atas mosi tidak percaya oleh lembaga legislatif.¹¹⁶ Dengan kondisi demikian, dalam sistem pemerintahan parlementer masa depan dan keberlanjutan pemerintah atau eksekutif sangat bergantung pada dukungan mayoritas lembaga legislatif.¹¹⁷

Ketergantungan antara legislatif dan eksekutif dalam sistem pemerintahan parlementer tentu berbeda-beda di masing-masing negara, namun tetap membutuhkan “keseimbangan” antara keduanya. Keseimbangan tersebut menurut T. A. Legowo terletak pada kesamaan konstituen keduanya, jika partai yang berkuasa di parlemen berganti maka eksekutif pun berganti. Maka dari itu perlu adanya kerjasama antara keduanya dalam menyelenggarakan negara agar pemerintah dapat bertahan dan efektif menjalankan program-program kerjanya.¹¹⁸

Alan R. Ball menamakan sistem pemerintahan parlementer dengan sebutan “*the parliamentary types of government*” dan bercirikan sebagai berikut:

114 Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering..*, *Op.cit.*, hlm. 101

115 Miriam Budiarto. (2006). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama. Hlm. 210.

116 Alfred Stepan dan Cindy Skach, *Constitutional Frameworks.....*, *Op.cit.*, hlm. 3.

117 Saldi Isra, *Sistem Pemerintahan Indonesia.....*, *Op.cit.*, hlm. 18.

118 T.A. Legowo. (2002). *Paradigma Check and Balances* dalam hubungan Eksekutif-Legislatif, dalam Laporan Hasil Konferensi *Melanjutkan Dialog Menuju Reformasi Konstitusi di Indonesia*. Jakarta: International IDEA. Hlm. 89.

1. Kepala negara hanya mempunyai kekuasaan nominal. Hal ini berarti bahwa kepala negara hanya sebagai lambang/symbol negara yang memiliki tugas-tugas yang bersifat formal sehingga pengaruh politik terhadap kehidupan negara terbatas. Pemegang kekuasaan eksekutif (perdana menteri, kanselir dll) bersama kabinetnya adalah bagian dari lembaga legislatif yang dipilih dan diberhentikan oleh lembaga legislatif itu sendiri.
2. Lembaga legislatif dipilih untuk periode yang bervariasi. Tanggal pemilihan umum ditentukan oleh kepala negara atas saran dari perdana menteri atau kanselir.¹¹⁹
3. Perdana menteri dan kabinet harus bertanggung jawab kepada parlemen.

Dari kajian terhadap pendapat ahli mengenai sistem pemerintahan parlementer di atas, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut. *Pertama*, terdapat pemisahan figur antara kepala negara dan kepala pemerintahan. Pemisahan ini menjadi kekuatan tersendiri bagi sistem pemerintahan parlementer, dimana tidak terjadi penumpukan kekuasaan kepala negara dan kepala pemerintahan dalam satu figur atau satu tangan sehingga terciptakeseimbangan antarkeduanya. Dengan demikian, apabila terjadi mosi tidak percaya kepada perdana menteri dan kabinet, maka masih ada peran kepala negara untuk menjaga peralihan atau transisi menuju pembentukan pemerintahan atau kabinet baru. *Kedua*, parlemen menjadi pusat kekuasaan politik. Hal ini karena pemilihan umum hanya diselenggarakan untuk memilih anggota parlemen. Ketika rakyat memilih parlemen, maka secara *mutatis mutandis* yang dapat membentuk pemerintahan hanyalah parlemen berdasarkan hasil pemilihan umum tersebut. Maka dari itu dinamika politik di parlemen juga menjadi penentu dinamika pemerintahan karena adanya ketergantungan pemerintahan terhadap dukungan parlemen dan pemerintah bertanggungjawab kepada parlemen. *Ketiga*, tidak terdapat pemisahan yang tegas antara eksekutif dan legislatif. Hal ini karena pembentukan kabinet atau eksekutif

119 Alan R. Ball & B. Guy Peters. (2000). *Modern Politics and Government* (edisi ke-6). Macmillan Press Ltd. Hlm. 62

itu didasarkan oleh hasil pemilihan lembaga legislatif. Selain itu, ketidakjelasan pemisahan tersebut menjadi pembeda antara sistem pemerintahan parlementer dengan sistem lainnya, serta menunjukkan bahwa sistem pemerintahan parlementer lebih bekerja pada konsep pembagian kekuasaan (*distribution of power*) daripada pemisahan kekuasaan (*separation of power*).¹²⁰

c) Sistem Pemerintahan Campuran

Sistem pemerintahan yang umum selanjutnya adalah sistem pemerintahan campuran. Campuran dapat berarti dua bentuk yaitu semi presidensial dan semi parlementer, dimana yang membedakan antara keduanya adalah seberapa besar karakteristik yang sesuai antara presidensial atau parlementer. Misalnya, sistem pemerintahan semi presidensial, maka yang lebih besar ciri-cirinya adalah sistem pemerintahan presidensial, meskipun terdapat karakteristik sistem pemerintahan parlementer seperti yang berlaku di Prancis.¹²¹ Sedangkan pada sistem pemerintahan semi-parlementer, maka karakteristik sistem pemerintahan parlementer lebih banyak daripada sistem pemerintahan presidensial seperti yang berlaku di Jerman.

Secara umum, karakteristik sistem pemerintahan semi-presidensial yaitu adanya pemisahan pemilihan umum presiden dengan pemilihan umum lembaga legislatif. Menurut Giovanni Sartori, sistem pemerintahan semi-presidensial berdasarkan atas pembagian kekuasaan yang mana presiden harus berbagi kepada perdana menteri; dan pada gilirannya, perdana menteri harus mendapatkan dukungan parlemen.¹²² Dengan adanya pembagian kekuasaan tersebut, maka akan terjadi dualisme eksekutif (*dual-executive*). Menurut Rod Hague, Martin Harrop, dan Shaun Breslin, dualisme eksekutif menggabungkan presiden terpilih untuk menjalankan tugas

120 Saldi Isra, *Sistem Pemerintahan Indonesia*...., *Op.cit.*, hlm.19-21

121 M. J.C. Vile. (1967). *Constitutionalism and The Separation of Powers*. Oxford: Claderon Press. Hlm. 61.

122 *Ibid.*, hlm. 121.

politik dan perdana menteri untuk mengepalai sebuah kabinet. Perdana menteri yang ditunjuk presiden bertanggung jawab kepada parlemen dengan tetap diawasi oleh presiden. Selain itu presiden bertanggung jawab untuk urusan luar negeri dan dapat mengambil alih kekuasaan dalam keadaan darurat.¹²³

D. Teori Perundang-undangan

Teori peraturan perundang-undangan yang berjenjang (*die theorie vom stufenordnung der rechtsnorme*) telah diperkenalkan sebelumnya oleh Hans Nawiasky dalam bukunya yang berjudul “*Allgemeine Rechtslehre*”. Menurut Hans Kelsen, dalam norma yang berjenjang dan berlapis terdapat konsekuensi bahwasanya norma yang lebih rendah bersumber dari norma yang lebih tinggi sehingga norma yang ada di bawah tidak boleh bertentangan dengan norma di atasnya.¹²⁴

Selain norma yang berjenjang dan berlapis, Hans Nawiasky juga berpendapat bahwa norma hukum juga berkelompok-kelompok sebagaimana dijelaskan lebih lanjut oleh Maria Farida¹²⁵ yakni :

- 1) *Staatsfundamentalnorm* atau norma fundamental negara. Norma ini merupakan norma hukum tertinggi yang telah ditetapkan lebih dahulu (*pre-supposed*) serta tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dasar berlakunya.
- 2) *Staatsgrundgesetz* atau aturan dasar negara. Norma ini merupakan aturan-aturan yang umum dan bersifat garis besar atau norma hukum tunggal. Hal-hal yang dimuat dalam norma tunggal ini hanyalah garis-garis besar atau aturan pokok.
- 3) *Formell Gesetz* atau undang-undang formal. *Formal Gesetz* merupakan norma hukum yang lebih konkret dan terperinci sehingga dapat langsung diterapkan dan berlaku di masyarakat.
- 4) *Verordnung en autonome satzung* yang merupakan peraturan

123 Rod Hague, Martin Harrop, dan Shaun Breslin. (1998). *Comparative Government and Politics: An Introduction*. McMillan Press Ltd. Hlm. 212.

124 Hans Kelsen. (2009). *General Theory of Law and State*, Terj. Anders Wedberg. Harvard University Printing Office Cambridge. Hlm. 124.

125 Maria Farida Indrati S. (2007). *Ilmu Perundang-Undangan : Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Kanisius. Hlm. 44-56.

pelaksanaan. Peraturan pelaksanaan ini bersumber dari kewenangan atribusi atau delegasi untuk menyelenggarakan ketentuan-ketentuan dalam undang-undang.

Teori dari Kelsen dan Nawiasky diaplikasikan oleh A. Hamid S. Attamimi ke dalam studi kasus hierarki tata hukum di Indonesia, sebagai berikut :¹²⁶

1. *Staatsfundamentalnorm*: Pancasila yang terdapat dalam Pembukaan UUD 1945;
2. *Staatsgrundgesetz*: Batang Tubuh UUD 1945, TAP MPR, dan konvensi ketatanegaraan;
3. *Formell gesetz*: Undang-Undang; dan
4. *Verordnung en Autunome Satzung*: hierarki peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.

Adapun penjelasan lebih lanjut mengenai prinsip norma berjenjang dijelaskan oleh Bagir Manan sebagai berikut:¹²⁷

1. Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya dapat dijadikan landasan atau dasar hukum bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah atau berada di bawahnya.
2. Peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpang atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.
3. Isi atau muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpang atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.
4. Suatu peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut, diganti atau diubah dengan peraturan perundang-undangan yang

126 Hamid S. Attamimi (disertasi S3). (1990). *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Negara Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita II*. Fakultas Pascasarjana UI. Hlm. 287.

127 Bagir Manan. (2004). *Teori Dan Politik Konstitusi*. Yogyakarta: FH UII Press. Hlm. 133.

lebih tinggi atau paling tidak dengan yang sederajat.

5. Peraturan perundang-undangan yang sejenis apabila mengatur materi yang sama, maka peraturan yang terbaru harus diberlakukan, walaupun tidak secara tegas dinyatakan bahwa peraturan yang lama itu dicabut.

Teori hukum yang berjenjang ini juga diilhami oleh Adolf Merkl dalam teori *das doppelte rechtsantlitz*, dimana beliau mengemukakan bahwa suatu norma hukum memiliki dua wajah. Yang dimaksud dengan dua wajah yakni norma hukum itu ke atas yang artinya bersumber dari norma yang ada di atasnya, dan ke bawah yang artinya menjadi sumber untuk norma yang ada dibawahnya. Dengan teori ini timbul konsekuensi logis saat norma yang menjadi sumber dicabut, maka secara *mutatis mutandis* norma-norma yang ada dibawahnya juga tercabut.¹²⁸

E. Teori Pemilihan Umum

1. Pengertian Pemilihan Umum

Pemilihan umum merupakan ajang dimana rakyat dapat dipilih dan memilih siapa saja untuk menduduki jabatan pemerintahan. Menurut Fajrulrahman, pemilu merupakan salah satu cara untuk memengaruhi rakyat secara persuasif dengan menyelenggarakan retorika, *public relations*, komunikasi massa, dan lain-lain.¹²⁹ Melalui pemilu, rakyat dapat menentukan sendiri siapa yang akan memimpin negaranya.

Dipandang dari perspektif demokrasi, suatu negara dapat dikatakan sebagai negara demokrasi apabila terdapat penyelenggaraan pemilihan umum secara berkala untuk meregenerasi pemerintahan. Sesuai dengan isi konferensi *International Commission of Jurist* yang diadakan di Bangkok pada tahun 1965, bahwa salah satu syarat negara demokrasi adalah diselenggarakannya pemilu yang bebas.¹³⁰ Agar terciptanya demokrasi dalam penyelenggaraan pemilu, maka pemilu harus dilaksanakan secara adil dan tidak memihak (*free*

128 Maria Farida Indrati, *Op.cit.*, Hlm. 42.

129 Fajrulrahman Jurdi. (2018). *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*. Jakarta: Kencana. Hlm 1.

130 Abdul Bari Azed. (1987). Sistem Pemilihan Umum di Indonesia. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 17(2), hlm. 170.

and fair election).¹³¹ Pemilu yang demokratis akan menghasilkan pemerintahan dengan legitimasi yang kuat.

Dipandang dari perspektif kedaulatan, pemilu merupakan perwujudan kedaulatan rakyat. Sesuai dengan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 “*Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.*” Sedangkan dilihat dari perspektif HAM, pemilu adalah salah satu hak asasi yang prinsipil, sehingga pemerintah harus menyelenggarakan pemilu, atas dasar rakyatlah yang berdaulat dan pemerintahan itu harus dikembalikan lagi kepada rakyat melalui pemilihan umum.¹³² Hak rakyat untuk berpartisipasi dalam pemerintahan dijamin dalam konstitusi, Pasal 28D ayat (3) UUD NRI 1945 menyatakan “*Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.*” Untuk menilai jaminan hak asasi terpenuhi dengan baik atau tidak adalah dengan melihat apakah rakyat percaya bahwa kebebasan itu nyata dan tidak ada larangan atau pembatasan untuk menggunakan hak-hak politiknya seperti menyatakan pendapat, berkumpul dan berserikat sebagai bagian dari proses penyelenggaraan pemilu.¹³³

Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial. Salah satu ciri pemerintahan presidensial adalah masa jabatan pemimpin negara yang tetap. Oleh karena itu, dalam negara yang menganut sistem presidensial pemilihan umum diselenggarakan secara berkala. Menurut Jimly Asshiddiqie dalam bukunya Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, ada empat alasan mengapa pemilu harus dilaksanakan secara berkala.¹³⁴ *Pertama*, rakyat bersifat dinamis sehingga pandangannya terhadap berbagai aspek kehidupan termasuk mengenai kebijakan negara bisa saja berubah-ubah.¹³⁵ *Kedua*, pola kehidupan masyarakat juga berubah yang disebabkan oleh faktor dari luar maupun dalam negeri dan dari faktor luar maupun dalam

131 Andy Omara (2020). Pemilihan Umum. Wawancara yang dilakukan pada tanggal 25 April 2020.

132 Moh. Kurnardi dan Harmaily Ibrahim, dalam Nasrullah dan Tanto Lailam, *Politik Hukum Pilkada dan Desain Badan Peradilan Khusus*, *Op.cit.*, hlm.6.

133 Satya Arinanto. (1999), Pemilihan Umum, Demokrasi dan Paradigma Baru Kehidupan Politik : Beberapa Catatan, *Jurnal UNISIA*, 22(3), hlm. 80.

134 Jimly Ashiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, *Op.cit.*, hlm. 415.

135 *Ibid.*

diri manusia itu sendiri.¹³⁶ *Ketiga*, perubahan pandangan masyarakat juga disebabkan oleh penambahan jumlah pemilih baru, karena pemilih baru belum tentu memiliki pandangan yang sama dengan orangtuanya.¹³⁷ *Keempat*, pemilu berkala dimaksudkan agar terjadi pergantian kepemimpinan negara dalam bidang eksekutif maupun legislatif.¹³⁸

2. Tujuan Pemilu

Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa ada empat tujuan penyelenggaraan pemilihan umum¹³⁹:

1. Pemilu bertujuan sebagai media peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai. Pergantian pemerintahan dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi sehingga tidak melalui cara-cara seperti kudeta ataupun melalui perang.
2. Pemilu bertujuan untuk memungkinkan terjadinya pergantian orang-orang yang akan menduduki jabatan di lembaga perwakilan. Namun demikian, tidak berarti setiap pelaksanaan pemilu akan terjadi pergantian semua pejabat pemerintahan, karena bisa saja pejabat menduduki jabatan yang sama dalam dua kali periode. Seperti masa jabatan presiden dan wakil presiden Indonesia yang dapat diduduki untuk dua kali periode.¹⁴⁰
3. Pemilu bertujuan untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat. Rakyat adalah pemegang kedaulatan, oleh karena itu rakyatlah yang seharusnya memilih wakil-wakilnya sendiri.
4. Pemilu bertujuan untuk memenuhi prinsip hak-hak asasi warga negara. Pemilu merupakan perwujudan hak rakyat untuk mendapatkan perlakuan yang sama dalam

136 *Ibid.*

137 *Ibid.*

138 *Ibid.*

139 *Ibid.*, hlm. 418-419.

140 *Vide* Pasal 7 UUD NRI Tahun 1945.

pemerintahan¹⁴¹ termasuk hak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum.

3. Sistem Pemilihan Umum

Dalam merekonstruksi sistem pemilu setidaknya ada lima unsur yang perlu diperhatikan.¹⁴² *Pertama*, sistem pemilu yang akan digunakan, apakah sistem distrik, proporsional, atau campuran.¹⁴³ *Kedua*, bagaimana alokasi kursi per daerah pemilihan.¹⁴⁴ *Ketiga*, besaran ambang batas parlemen yang akan ditetapkan.¹⁴⁵ *Keempat*, bagaimana metode konversi suara pemilih terhadap kursi yang tersedia,¹⁴⁶ dan *Kelima*, waktu pelaksanaan pemilu.¹⁴⁷ Berdasarkan perspektif kepentingan rakyat, sistem pemilu terdiri atas:

a. Sistem Pemilu Mekanis

Dalam sistem pemilu mekanis semua rakyat dianggap sebagai individu-individu yang sama sehingga setiap individu mempunyai hak pilih yang sama.¹⁴⁸ Sistem ini dianggap demokratis karena hak-hak individu dalam pemerintahan dapat terakomodir melalui pelaksanaan pemilu.¹⁴⁹ Sistem pemilu mekanis terdiri atas sistem proporsional, distrik dan campuran.

1) Proporsional

Gagasan pokok dari sistem proporsional adalah jumlah kursi yang diperoleh partai sebanding dengan jumlah suara yang diperolehnya dari masyarakat.¹⁵⁰

141 *Vide* Pasal 28D ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

142 Bagian Analisis Teknik Pengawasan dan Potensi Pelanggaran (2015). *Kajian Sistem Kepartaian, Sistem Pemilu dan Sistem Presidensial*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Bawaslu RI. Hlm. i.

143 *Ibid*.

144 *Ibid*.

145 *Ibid*.

146 *Ibid*.

147 *Ibid*.

148 I Nyoman Budiana. (2009). Reinterpretasi Sistem Pemilu Sebagai Implementasi Kedaulatan Rakyat di Indonesia. *Jurnal Konstitusi Universitas Pattimura*, 2(1), hlm.32.

149 *Ibid*.

150 Didik Sukriyono. (2009). *Menggagas Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*, Jurnal

Sistem ini mensyaratkan setiap daerah pemilihan memiliki lebih dari satu wakil atau wakil majemuk.¹⁵¹ Tujuan dari sistem proporsional adalah terciptanya lembaga perwakilan yang merupakan representasi dari mayoritas masyarakat.¹⁵²

Sistem proporsional terbagi menjadi dua bentuk yaitu proporsional daftar tertutup dan proporsional daftar terbuka. Dalam sistem proporsional daftar tertutup rakyat hanya dapat memilih partai politik dan kemudian partai politik yang akan menentukan kandidat untuk mengisi kursi yang dimenangkan partainya. Sedangkan dalam sistem proporsional daftar terbuka, pemilihan didasarkan pada daftar calon yang disediakan di setiap dapil. Rakyat dapat memilih partai maupun langsung memilih calon yang akan menduduki kursi legislatif. Pemenang ditentukan berdasarkan perolehan suara masing-masing calon, bukan ditentukan oleh partai politik.

2) Distrik

Dalam sistem distrik atau mayoritas, hanya akan ada satu pemenang pemilu di setiap daerah pemilihan. Namun pada praktiknya dalam setiap daerah pemilihan bisa terdapat dua pemenang pemilu, yang kemudian dinamakan sistem distrik berwakil ganda. Pemenang pemilu adalah calon yang mendapatkan suara terbanyak tetapi tidak harus mayoritas absolut (50%+1).

3) Campuran

Sistem pemilu campuran merupakan perpaduan dari sistem proporsional dan distrik. Pada sistem campuran sebagian anggota parlemen dipilih dengan sistem distrik dan sebagian lagi melalui representasi

Konstitusi, 2(1), hlm.24.

151 Andrew Reynolds (*et.al*) (2016), *Desain Sistem Pemilu : Buku Panduan Baru International IDEA*. Perلودem. Hlm.67

152 I Nyoman Budiana, *Reinterpretasi Sistem Pemilu Sebagai Implementasi Kedaulatan Rakyat di Indonesia*, *Op.cit.*, hlm.33.

proporsional. Sebelum pemilihan akan ditentukan terlebih dahulu jumlah anggota parlemen yang dipilih dengan sistem distrik dan representasi proporsional. Ciri-ciri sistem pemilu campuran adalah dapil terbagi atas dapil berdasarkan sistem distrik dan berdasarkan sistem proporsional, kartu suara terdiri atas kandidat perorangan bagi sistem distrik dan daftar partai bagi sistem proporsional, dan terdapat dua calon, yaitu calon dari sistem distrik yang akan bertarung secara langsung dan calon dari sistem proporsional daftar tertutup.¹⁵³ Sistem pemilu campuran akan memaksa setiap partai politik untuk mencari strategi kemenangan di dua ruang sekaligus (proporsional dan mayoritarian/distrik) dengan calon legislatif yang terbatas.

b. Sistem Pemilu Organik

Dalam sistem pemilu organik rakyat dipandang sebagai kelompok individu yang hidup dan tergabung dalam masyarakat. Sehingga yang mempunyai hak pilih adalah kelompok masyarakat bukanlah individu. Kelompok tersebut bisa didasarkan pada ideologi, status kekerabatan, ataupun kelas sosial. Sistem pemilihan organik dapat dikaitkan dengan sistem perwakilan fungsional dalam sistem bikameral, seperti di Inggris dan Irlandia.¹⁵⁴ Anggota Senat Irlandia dan anggota *House of Lords* Inggris dipilih berdasarkan pandangan yang bersifat organik tersebut.¹⁵⁵

F. Teori Hak Asasi Manusia

Istilah hak asasi manusia dalam bahasa Prancis disebut '*droit l'homme*', yang artinya hak-hak manusia dan dalam Bahasa Inggris disebut *human rights*.¹⁵⁶ Seiring dengan perkembangan ajaran negara hukum, dimana manusia atau warga negara mempunyai hak-hak utama dan mendasar yang wajib dilindungi oleh pemerintah, maka muncul

153 Moh. Nurhasim. (2014). Fisibilitas Sistem Pemilu Campuran; Upaya Memperkuat Sistem Presidensial di Indonesia. *Jurnal Penelitian Politik*, 11(1), hlm.155.

154 Didik Sukriyono, *Menggagas Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*, *Op.cit.*, hlm.23.
155 *Ibid.*

156 Triyanto. (2013). *Negara Hukum dan HAM*. Yogyakarta: Penerbit Ombak. Hlm. 29.

istilah *basic rights* atau *fundamental rights*.¹⁵⁷ Pengertian HAM pertama kalinya dikemukakan oleh John Locke, yang menjelaskan bahwa hak asasi manusia adalah hak-hak yang diberikan langsung oleh Tuhan Yang Maha Pencipta sebagai sesuatu yang bersifat kodrati. Sedangkan menurut Miriam Budiardjo, HAM adalah hak yang dimiliki manusia yang telah diperoleh dan dibawanya bersamaan dengan kelahirannya di dalam kehidupan masyarakat.¹⁵⁸ Dengan sifatnya yang demikian, maka tidak ada kekuasaan apapun di dunia yang dapat mencabut hak asasi setiap manusia.

Seiring dengan perkembangan perjalanan sejarah, di dunia internasional instrumen-instrumen HAM semakin berkembang dalam berbagai konvensi dan konvenannya. Perlindungan HAM kemudian dijadikan salah satu norma standar untuk berhubungan dengan negara luar khususnya negara-negara barat. Dengan kekuatan ekonomi yang besar dan ketergantungan negara-negara dunia ketiga kepada bantuan ekonomi barat menimbulkan dominasi negara barat dan standar barat dalam penilaian terhadap pelaksanaan HAM dunia terutama negara dunia ketiga.¹⁵⁹

Jaminan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negara merupakan salah satu materi muatan yang harus ada dalam konstitusi sebuah negara.¹⁶⁰ Dalam perkembangan sejarahnya, pada 10 Desember 1948 disepakatilah *Universal Declaration Of Human Rights* di Paris. Meskipun *Universal Declaration Of Human Rights* tersebut tidak mengikat bagi negara-negara yang ikut menandatangani, diharapkan agar negara-negara anggota PBB dapat mencantulkannya ke dalam konstitusinya masing-masing atau peraturan perundang-undangan lainnya, sehingga norma hukum yang terkandung di dalamnya dapat diberlakukan sebagai hukum domestik di masing-masing negara anggota.¹⁶¹

Dalam konsideran deklarasi HAM dinyatakan bahwa masyarakat PBB menaruh kepercayaan pada adanya *fundamental human rights* dan *fundamental freedom* yang dilindungi oleh *rule of law*. Contoh

¹⁵⁷ *Ibid.*

¹⁵⁸ *Ibid.* Hlm. 34.

¹⁵⁹ Muladi. (2005). *Hak Asasi Manusia: Hakekat, Konsep dan Implikasinya dalam perspektif Hukum dan Masyarakat*, Bandung: Refika Aditama. Hlm. 11.

¹⁶⁰ Sri Soemantri. (1987) *Prosedur Dan Sistem Perubahan Konstitusi*. Bandung: Alumni. Hlm. 51.

¹⁶¹ Jimly Asshiddiqie. (2015). *Pengantar Hukum Tata Negara*, Jakarta: PT Rajawali Press, hlm. 348.

fundamental human rights adalah hak untuk bebas dan hak keamanan pribadi.¹⁶² Sedangkan yang termasuk contoh *fundamental freedom* antara lain kebebasan untuk berfikir, percaya, berbicara, kebebasan dari rasa takut, dan kebebasan dari kesengsaraan. Pada dasarnya terdapat dua hak dasar manusia. *Pertama*, hak manusia, yaitu hak yang melekat pada manusia dan secara asasi ada sejak manusia itu dilahirkan. Hak ini berkaitan dengan eksistensi hidup manusia, bersifat tetap dan utama, tidak dapat dicabut, tidak tergantung dengan ada atau tidaknya orang lain di sekitarnya. Dalam skala yang lebih luas hak asasi menjadi asas dalam undang-undang. Wujud hak ini diantaranya hak atas nama baik, melakukan pernikahan, kebebasan untuk berkumpul dan mengeluarkan pendapat, dan emansipasi wanita. *Kedua*, hak manusia yang diberikan oleh undang-undang. Sifat pengaturan hak harus jelas tertuang dalam sejumlah peraturan perundang-undangan. Barang siapa yang tidak memenuhi ketentuan undang-undang maka kepadanya dapat dikenakan sanksi yang ditentukan oleh pembentuk undang-undang.¹⁶³

G. Teori Amandemen

Konstitusi ketika disusun dan diadopsi, cenderung mencerminkan keyakinan dan kepentingan dominan, atau kompromi antara keyakinan dan kepentingan yang bertentangan, yang menjadi karakteristik dari masyarakat waktu itu.¹⁶⁴ Dalam banyak konstitusi modern, sudah umum bahwa rakyat atau orang-orang yang mempunyai hak pilih mempunyai suara dalam memutuskan apakah amandemen perlu dilakukan atau tidak. Dalam proses amandemen, hal tersebut merupakan gambaran dari doktrin umum kedaulatan rakyat dan kekuasaan rakyat untuk membuat atau memberikan konstitusi untuk mereka sendiri.¹⁶⁵ Faktor utama yang menentukan perubahan UUD adalah berbagai (pembaharuan) keadaan di masyarakat. Dorongan demokratisasi, pelaksanaan paham negara kesejahteraan (*welfare state*), perubahan pola dan sistem ekonomi akibat industrialisasi, kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi dapat menjadi kekuatan (*forces*) pendorong pembaharuan. Jadi, masyarakatlah yang

162 Triyanto, *Op.Cit.*, hlm. 41.

163 *Ibid.*, hlm. 229.

164 K.C. Wheare. (1996). *Konstitusi-konstitusi Modern*. Jakarta:Pustaka Eureka. Hlm. 103.

165 *Ibid.*, hlm. 128.

menjadi pendorong utama pembaharuan UUD.¹⁶⁶

Dalam setiap perubahan konstitusi terdapat paradigma perubahan yang harus dipatuhi oleh pembuat perubahan. Paradigma perubahan itu menjadi “politik hukum” perubahan konstitusi. Kesulitannya, perubahan yang diinginkan oleh masyarakat politik tidak senantiasa sama dengan substansi perubahan yang diinginkan oleh anggota lembaga yang mempunyai kewenangan melakukan perubahan konstitusi.¹⁶⁷ Secara umum nampak bahwa proses amandemen dalam sebagian besar konstitusi modern dimaksudkan untuk melindungi satu atau lebih dari empat tujuan berikut. *Pertama*, konstitusi diubah hanya dengan pertimbangan yang matang dan bukan karena alasan sederhana atau secara serampangan; *kedua*, rakyat mesti diberi kesempatan mengungkapkan pandangan mereka sebelum dilakukan perubahan; *ketiga*, dalam sistem federal, kekuasaan unit-unit dan pemerintah pusat tidak bisa diubah oleh satu pihak; *keempat*, hak individu atau masyarakat (misalnya hak minoritas dalam bahasa, agama, atau kebudayaan) mesti dilindungi.¹⁶⁸

Apabila dipelajari secara teliti mengenai sistem perubahan konstitusi di berbagai negara, paling tidak ada dua sistem yang sedang berkembang yaitu *renewal* (pembaharuan) dianut di negara-negara Eropa Kontinental dan *amandment* (perubahan) seperti dianut di negara-negara Anglo-Saxon.¹⁶⁹ Dilihat dari segi tingkat kesulitannya, perubahan konstitusi dapat diklasifikasikan menjadi dua bagian yaitu: (1) konstitusi rigid; (2) konstitusi fleksibel. Beberapa konstitusi yang berlaku di negara-negara adalah konstitusi yang rigid. Hanya negara Inggris dan Selandia Baru yang menggunakan konstitusi fleksibel, karena perubahan konstitusi dilakukan seperti mengubah undang-undang biasa.¹⁷⁰

George Jellinek membedakan dua jalur perubahan konstitusi, yaitu melalui cara: Pertama, yang disebut *verfassungs-anderung*, yakni

166 Nimatul Huda. (2008). *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*. Jakarta: Rajawali Pers. Hlm. 201.

167 A. Mukthie Fadjar dan Hardjono (Ed). (2004). *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*. Malang: In-Trans. Hlm. 39.

168 *Ibid.*, hlm. 127-128.

169 Dahlan Thaib, dkk. (2003). *Teori dan Hukum Konstitusi*. Jakarta: Pustaka Raja Grafindo Persada. Hlm. 75.

170 T. Syuhari. (2010). Metode Perubahan UUD 1945 dan Perbandingannya dengan Konstitusi Beberapa Negara. *Jurnal Hukum*, 4(7), hlm. 523.

cara perubahan konstitusi yang dilakukan dengan sengaja dengan cara yang ditentukan dalam konstitusi. Kedua, melalui prosedur yang disebut *verfassungs-wandelung* yakni perubahan konstitusi yang dilakukan tidak berdasarkan cara formal yang ditentukan dalam konstitusi sendiri, melainkan melalui jalur istimewa seperti, revolusi, kudeta (*coup d'état*), dan konvensi.¹⁷¹ Lebih lanjut C.F. Strong menyebutkan ada empat metode perubahan konstitusi, yaitu;¹⁷²

1. *By the ordinary legislature but under certain restrictions*; Perubahan melalui lembaga legislatif biasa tetapi melalui aturan-aturan tertentu, dilakukan misalnya oleh Indonesia.
2. *By the people through a referendum*; Perubahan konstitusi yang dilakukan dengan persetujuan rakyat (referendum) melalui pemungutan suara, terjadi misalnya pada peralihan republik keempat Prancis menuju konstitusi republik kelima di bawah pimpinann Jenderal Charles de Gaulle atau seperti rakyat Eropa melakukan referendum mengenai konstitusi Uni Eropa.
3. *By a majority for all units of a federal state*; sistem yang menentukan perubahan konstitusinya melalui suara-suara pada negara-negara bagian pada sebuah negara federal terjadi misalnya pada Amerika Serikat.
4. *By special convention*; Konvensi yang dimaksudkan dalam bagian ini bukanlah sebuah kebiasaan (*convention*) ketatanegaraan, melainkan adalah sebuah lembaga khusus (*special convention*).

171 T. Syuhari. (2010). Metode Perubahan UUD 1945 dan Perbandingannya dengan Konstitusi Beberapa Negara. *Jurnal Hukum*, 4(7). Hlm. 522

172 Feri Amsari. (2013). *Perubahan UUD 1945: Perubahan Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia melalui Putusan Mahkamah Konstitusi*. Depok:Raja Grafindo Persada. Hlm. 30-31.

BAB III

ANALISIS DAN KAJIAN TERHADAP PRAKTIK EMPIRIS

A. Permasalahan Praktik Penyelenggaraan di Indonesia

Sesuai dengan latar belakang dan rumusan masalah yang telah diuraikan pada bagian sebelumnya, berikut pelaksanaan praktik yang mendukung adanya urgensi untuk mengamandemen UUD NRI Tahun 1945:

1. Kelembagaan Majelis Permusyawaratan Rakyat

Setelah perubahan UUD 1945, MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi,¹⁷³ melainkan sebagai lembaga yang setara kedudukannya dengan lembaga negara lainnya.¹⁷⁴ Sebab, MPR tidak lagi melakukan sepenuhnya kedaulatan rakyat sesuai dengan ketentuan yang disebutkan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945.¹⁷⁵ Hal ini berimplikasi pada pelaksanaan kedaulatan rakyat yang tidak hanya dilakukan oleh MPR tetapi menurut UUD. Dengan demikian, meskipun MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi namun tetap menjadi lembaga negara yang melaksanakan kedaulatan rakyat bersama lembaga negara lainnya berdasarkan kewenangan masing-masing dalam UUD NRI Tahun 1945.

Selain perubahan kedudukan, MPR juga mengalami perubahan susunan keanggotaan dan kewenangan yang dimiliki sebelumnya. Susunan keanggotaan MPR yang sebelumnya terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat, utusan daerah, dan utusan golongan berubah menjadi terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah.¹⁷⁶ Hilangnya utusan daerah dalam susunan keanggotaan MPR

173 *Vide* Jimly Asshiddiqie. (2009). *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer. Hlm. 457.

174 Jimly Asshiddiqie. (2006). *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI. Hlm. 147.

175 Moh. Mahfud MD. (2013). *Perdebatan Hukum Tata Negara Pascaamandemen Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pers. Hlm. 31.

176 Bandingkan isi Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

diganti dengan dibentuknya lembaga baru yang berisi orang-orang yang mewakili daerahnya.¹⁷⁷ Sementara, utusan golongan yang merupakan pemikiran asli *founding fathers* tidak lagi menjadi pelengkap dalam susunan keanggotaan lembaga MPR.¹⁷⁸

Kemudian, adanya perubahan kedudukan MPR menjadi alasan diubahnya kewenangan MPR sebelum perubahan UUD NRI 1945. Perubahan yang terjadi pada MPR terletak pada aspek wewenang sebagaimana dirangkum dalam tabel berikut:

Tabel 1.
Perbandingan Kewenangan MPR sebelum dan sesudah perubahan UUD 1945

WEWENANG	
Sebelum Perubahan UUD	Sesudah Perubahan UUD
<ul style="list-style-type: none"> - Menetapkan UUD dan Garis-garis Besar Haluan Negara (Pasal 3); - Mengubah UUD (Pasal 37) - Memilih Presiden dan Wakil Presiden dengan suara terbanyak. (Pasal 6 ayat (2)); - Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden.¹ 	<ul style="list-style-type: none"> - Mengubah dan menetapkan UUD {Pasal 3 ayat (1) dan Pasal 37}; - Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden {Pasal 3 ayat (2)}; - Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD setelah melalui proses politik di DPR dan proses hukum di MK {Pasal 3 ayat (3)}; - Memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden {Pasal 8 ayat (2)}; - Memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, 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 8 ayat (4)).

¹⁷⁷ *Ibid.* Vide hlm. 9.

¹⁷⁸ Vide penjelasan mengenai diperlukannya utusan golongan dalam susunan keanggotaan MPR. Moh. Kusnardi & Harmaily Ibrahim. (1983). *Pengantar Hukum Tata Negara Indoensia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Hlm. 182-184.

Berdasarkan tabel tersebut, MPR setelah perubahan sebenarnya dari segi kuantitas memiliki jumlah kewenangan yang tidak sedikit jika dibandingkan dengan sebelum perubahan. Namun dari segi kualitas mengalami penyusutan drastis yaitu hilangnya kewenangan MPR dalam menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara dan memilih Presiden dan Wakil Presiden.

GBHN yang memiliki jangka waktu selama lima tahun tidak lagi menjadi pegangan presiden dalam menjalankan kewajibannya. Sebagai penggantinya, dihadirkan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional oleh DPR dan Presiden dalam bentuk undang-undang. Namun dalam pelaksanaan perencanaan pembangunan tersebut, dinilai belum berjalan dengan baik dan mengalami beberapa kendala.

Di samping itu, salah satu implikasi besar terhadap hapusnya wewenang menetapkan GBHN adalah tidak dikeluarkannya lagi suatu ketetapan MPR yang bersifat mengatur dan berdampak pada kurangnya eksistensi MPR sebagai lembaga.¹⁷⁹ Hal ini menyisakan permasalahan produk hukum MPR yaitu ketetapan MPR yang saat ini tercampur isinya antara *regeling* dan *beschikking*.

Berdasarkan permasalahan yang ada, lebih lanjut dijabarkan sebagai berikut:

a) **MPR sebagai Cerminan Representasi Seluruh Rakyat**

Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan lembaga negara khas Indonesia. Sejak awal kemerdekaan Indonesia, MPR telah dirancang sedemikian rupa sebagai lembaga kumpulan permusyawaratan seluruh rakyat. Sejak ditetapkannya UUD 1945, susunan keanggotaan MPR diatur dalam Pasal 2 ayat (1) yang berbunyi, "*Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan perwakilan Rakyat ditambah dengan utusan-utusan daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang*".

¹⁷⁹ Hal itu juga mewarnai argumentasi usulan terhadap MPR yang dijadikan sebagai *joint session* antara DPR dan DPD karena *status quo* MPR melaksanakan kewenangan yang terbatas dan kewenangan sekarang dapat saja diganti perannya sebagai *joint session* dan kewenangannya dapat dibagi antara DPR dan DPD.

Berkenaan dengan salah satu unsur keanggotaan MPR, yaitu utusan golongan, UU No. 16 Tahun 1969 sebagaimana diubah dengan UU No. 5 Tahun 1975, dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan utusan golongan adalah:

- 1) Golongan politik yang dipilih dalam pemilihan umum;
- 2) Golongan karya bukan ABRI. Jika diperhatikan, kelompok ini sama dengan apa yang dimaksud dengan golongan fungsional dari kelompok yang bukan ABRI umpamanya, wartawan, cendekiawan, alim ulama, dan sebagainya;
- 3) Golongan karya ABRI.¹⁸⁰

Selain itu, pengertian utusan golongan dapat dipahami juga melalui penjelasan UUD 1945 yang menyebutkan bahwa yang disebut golongan-golongan ialah badan-badan koperasi, serikat pekerja dan lain-lain badan kolektif. Penjelasan ini sebenarnya mengandung maksud bahwa utusan golongan dibatasi pada badan-badan kolektif di bidang ekonomi. Tetapi dalam praktik Orde Lama dan Orde Baru, pengertian golongan diperluas dengan maksud memperbesar dukungan politik kepada penguasa.¹⁸¹

Harus diakui bahwa di masa orde baru, pengertian utusan golongan pernah disalahgunakan dengan dikembangkannya pengertian golongan ke dalam tiga jalur 'ABG'. Jalur A adalah Angkatan Bersenjata, jalur B untuk Birokrasi Pegawai Negeri dan jalur G untuk sebutan Golongan Karya.¹⁸² Dengan demikian, pengertian utusan golongan yang telah diperluas secara subjektif oleh rezim Orde Baru membuat dukungan yang terhimpun dari utusan golongan dalam MPR disalurkan untuk melanggengkan kekuasaan rezim saat itu.

Mengenai cara pengisian utusan golongan di MPR, pada pembicaraan para anggota Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia tidak ada kesepakatan dan akhirnya diserahkan kepada legislatif untuk menentukan dalam bentuk undang-undang. Kemudian dalam

180 Imam Mahdi. (2011). *Hukum Tata Negara*. Yogyakarta: Teras. Hlm. 121.

181 Riri Nazriyah. (2007). *MPR RI: Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan*. Yogyakarta: FH UII Press. Hlm. 149.

182 Jimly Asshiddiqie. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*. *Op.cit.*, hlm. 46.

undang-undang (demikian juga dalam Penpres atau Perpres) dipakai sistem pengangkatan dan penunjukkan oleh Presiden sebagai Kepala Negara.¹⁸³ Pengisian jabatan utusan golongan yang syarat dengan kekuasaan eksekutif membuat perwakilan ini berjalan tidak sesuai fitrahnya. Utusan golongan yang seharusnya mewakili aspirasi dan kepentingan golongannya, yang tidak bisa masuk melalui perwakilan politik justru dibuat patuh dan taat pada pihak yang mengangkatnya. Hal ini yang membuat kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi saat itu berada di bawah kendali Presiden. Padahal *status quo* saat itu, Presiden merupakan mandataris MPR.

Dalam sejarahnya, golongan-golongan yang telah ditunjuk Presiden berusaha memasukkan aspirasi politisnya ke dalam produk-produk MPRS. Hal ini mengakibatkan keluarnya produk-produk MPRS yang nilainya bertentangan dengan UUD 1945. Misalnya Ketetapan MPRS No. 11/MPRS/1960 yang memberikan kekuasaan penuh kepada Presiden untuk melaksanakan putusan MPRS dan mengangkatnya sebagai Panglima Tertinggi/Pemimpin Besar Revolusi serta Ketetapan MPRS No. III/MPRS/1963 yang menetapkan Soekarno sebagai “Pemimpin Besar Revolusi” dan “Presiden Seumur Hidup”.¹⁸⁴

Pasca amandemen UUD NRI 1945, hanya ada dua komponen yaitu DPR dan DPD, sedangkan utusan golongan diadakan. Penghapusan tersebut lebih didorong oleh pertimbangan pragmatis daripada konseptual. *Pertama*, tidak mudah menentukan golongan yang diwakili. *Kedua*, cara pengisiannya mudah menimbulkan kolusi politik antara golongan yang diangkat dengan yang mengangkat.¹⁸⁵ Hal ini berarti MPR hanya direpresentasikan oleh perwakilan politik dan perwakilan daerah.

Riri Nazriyah mengatakan hilangnya utusan golongan dari MPR memang tidak dapat dihindari sebagai konsekuensi dari berubahnya paham kedaulatan rakyat yang dianut UUD 1945 dan

183 *Ibid.*, hlm. 85.

184 Harry Setya Nugraha. (2017). “*Rekonstruksi Kelembagaan dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*”. Tesis Magister, Fakultas Hukum UII. Hlm. 210-211

185 *Ibid.*, hlm. 148-149.

perubahan ketiga UUD NRI 1945. Berdasarkan perubahan ketiga UUD NRI 1945 dikatakan bahwa “*Kedaulatan berada di tangan Rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”. Dengan pemahaman yang baru tersebut, maka semua anggota MPR harus dipilih melalui pemilihan umum. Utusan golongan tidak memenuhi kriteria paham kedaulatan rakyat hasil perubahan UUD NRI 1945 sementara Utusan Daerah sebagai perwakilan daerah diakomodasi dalam DPD yang juga harus dipilih melalui pemilihan umum.¹⁸⁶

b) Penyelenggaraan Perencanaan Pembangunan Nasional

Akibat dari ketiadaannya wewenang MPR untuk menetapkan GBHN memberikan peluang terjadinya kekosongan hukum dalam perencanaan pembangunan nasional.¹⁸⁷ Oleh karena itu, guna menjamin kegiatan pembangunan dapat berjalan efektif, efisien, serta bersasaran, sekaligus untuk mengisi perjuangan kemerdekaan dengan pembangunan yang berkeadilan dan demokratis secara bertahap dan berkelanjutan, maka diperlukan sistem perencanaan pembangunan yang serupa dengan GBHN.¹⁸⁸ Sistem tersebut dinamakan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional atau disingkat menjadi SPPN berdasarkan UU No. 25 Tahun 2004. SPPN merupakan satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat Pusat dan Daerah.¹⁸⁹

Berdasarkan UU SPPN, satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan tersebut dapat dirangkum dalam tabel berikut:¹⁹⁰

186 Riri Nazriyah. *Op.cIt.* Hlm. 146

187 Imam Subkhan. (2014). GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia, *Jurnal Aspirasi*, 5(2), hlm. 139.

188 *Vide* bagian konsiderans huruf c dan d dari Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU SPPN).

189 *Vide* isi Pasal 1 angka 3 UU SPPN.

190 *Vide* Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Tabel 2.
Tata Cara Sistem Perencanaan Pembangunan Beserta Produk Hukumnya berdasarkan UU SPPN

Nama	Materi Muatan	Produk Hukum	Jangka Waktu
Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN)	Penjabaran dari tujuan dibentuknya pemerintahan negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dalam bentuk visi, misi, dan arah pembangunan Nasional.	Undang-Undang	20 tahun
Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD)	Visi, misi, dan arah pembangunan Daerah yang mengacu pada RPJP Nasional.	Peraturan Daerah	20 tahun
Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN)	Penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Nasional, yang memuat strategi pembangunan Nasional, kebijakan umum, program Kementerian/Lembaga dan lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahan dan lintas kewilayahan, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal dalam rencana kerja yang berupa kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.	Peraturan Presiden	5 tahun
Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD)	Penjabaran dari visi, misi, dan program Kepala Daerah yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Daerah dan memperhatikan RPJM Nasional, memuat arah kebijakan keuangan Daerah, strategi pembangunan Daerah, kebijakan umum, dan program Satuan Kerja Perangkat Daerah, lintas Satuan Kerja Perangkat Daerah, dan program kewilayahan disertai dengan rencana-rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.	Peraturan kepala daerah.	5 tahun

Rencana Pembangunan Tahunan Nasional/ Rencana Kegiatan Pemerintah (RKP)	Penjabaran dari RPJM Nasional, memuat prioritas pembangunan, rancangan kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal, serta program Kementerian/Lembaga, lintas Kementerian/ Lembaga, kewilayahan dalam bentuk kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.	Peraturan Presiden	1 tahun
Rencana Kegiatan Pemerintah Daerah (RKPD)	Penjabaran dari RPJM Daerah anggaran kerangka ekonomi Daerah, prioritas pembangunan Daerah, rencana kerja, dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat.	Peraturan kepala daerah	1 tahun
Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kementerian/ Lembaga (Renstra-KL)	visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan sesuai dengan tugas dan fungsi Kementerian/ Lembaga yang disusun dengan berpedoman pada RPJM Nasional dan bersifat indikatif.	Peraturan pimpinan kementerian/ lembaga	5 tahun
Rencana Pembangunan Jangka Menengah Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra-SKPD)	Visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan yang disusun sesuai dengan tugas dan fungsi Satuan Kerja Perangkat Daerah serta berpedoman kepada RPJM Daerah dan bersifat indikatif.	Peraturan pimpinan satuan kerja perangkat daerah	5 tahun
Rencana Pembangunan Tahunan Kementerian/ Lembaga (Renja-KL)	Kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan baik yang dilaksanakan langsung oleh Pemerintah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat.		1 tahun
Rencana Pembangunan Tahunan Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja-SKPD)	Kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan baik yang dilaksanakan langsung oleh Pemerintah Daerah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat.		1 tahun

Meskipun telah disusun satu kesatuan perencanaan pembangunan jangka waktu tertentu di tingkat pusat dan daerah, tetapi lahirnya

produk-produk hukum tersebut belum dapat menjamin bahwa pelaksanaan perencanaan pembangunan dapat teratasi tanpa hambatan dalam praktiknya. Hal itu dikarenakan terdapat beberapa persoalan terhadap produk SPPN, diantaranya:

Pertama, RPJP sebagai perencanaan pembangunan jangka panjang dibentuk dalam produk hukum undang-undang. Arah pembangunan nasional dalam jangka panjang seharusnya membutuhkan landasan yang lebih terarah, terukur, dan terdapat kepastian sehingga dapat diprediksi di masa depan. Dengan begitu, pembangunan negara dalam jangka panjang tidak akan mudah berubah sesuai kemauan DPR dan Presiden pada suatu masa. Terlebih lagi RPJPN dibentuk oleh lembaga politik yang bisa saja dalam pembahasan dan persetujuannya dilakukan dengan cara transaksi-transaksi politik dengan alih-alih merencanakan pembangunan masa depan tanpa adanya pedoman yang jelas.

Kedua, RPJPN dan RPJMN adalah perencanaan pembangunan yang sifatnya presiden sentris. Padahal pembangunan tidak hanya dilakukan oleh eksekutif saja namun juga melibatkan lembaga-lembaga lainnya. Hal ini merupakan salah satu perbedaan dengan haluan negara yang digunakan sebelum perubahan yang memandu jalannya pembangunan negara di segala bidang oleh seluruh lembaga-lembaga negara baik itu lembaga eksekutif, lembaga legislatif, lembaga yudikatif dan lembaga-lembaga negara penunjang lainnya.¹⁹¹

Ketiga, dimungkinkan RPJMN tidak sesuai dengan RPJPN. Hal ini dapat terjadi dikarenakan dalam UU SPPN, RPJMN merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden dan Wakil Presiden, yang mana tidak ada keharusan RPJMN sesuai dengan RPJP. Terlebih lagi apabila RPJP disahkan oleh Presiden yang berbeda masa dan antar kepemimpinan memiliki perbedaan pandangan dalam mengatasi permasalahan negara. Hal itu akan menyebabkan tidak terjadinya perencanaan dan pelaksanaan program perencanaan pembangunan yang berkesinambungan. Sehingga masyarakat akan khawatir pada sistem yang tidak menentu ini.

191 A.M. Fatwa. (2009). *Potret Konstitusi: Pasca Amandemen UUD 1945 (cetakan ke-II)*. Jakarta: Kompas Publishing. Hlm. 17.

Keempat, RPJMD tidak sesuai dengan RPJMN. Hal ini dapat terjadi dikarenakan RPJMD merupakan visi, misi, dan program kepala daerah yang mana juga tidak ada keharusan RPJMD sesuai dengan RPJMN. Padahal dalam negara kesatuan yang mengakui adanya otonomi daerah, dibutuhkan juga integrasi antara pusat dan daerah, sehingga koordinasi antara pusat dan daerah tidak benar-benar terpisah. Terlebih lagi apabila pemimpin daerah berbeda partai politik atau pandangan dengan pusat. Preseden tersebut akan menjadi problema yang sangat penting dan akan membingungkan masyarakat, dokumen mana yang seharusnya menjadi pedoman bagi penyelenggara pusat dan daerah, sementara RPJPN dibentuk oleh pusat yaitu DPR dan Presiden.

Kelima, tidak adanya sinergitas dalam pembangunan nasional karena tidak mengutamakan kepentingan negara Hal ini juga termasuk masalah inharmonisasi antar kepemimpinan pusat dan daerah yang sama-sama ingin menunjukkan hasil kepemimpinannya selama waktu tertentu, tanpa memberikan pembangunan yang berkesinambungan dan situasi di lapangan yang tidak penuh dengan kepastian.

Keenam, dalam UU SPPN tidak memuat laporan pertanggungjawaban sebagai bentuk laporan kinerja yang dilakukan oleh lembaga yang menjalankannya. Tentu seiring perkembangannya pertanggungjawaban tersebut tidak lagi kepada MPR, melainkan langsung kepada rakyat. Meskipun demikian, terdapat praktik ketatanegaraan yang masih berjalan selama ini dan dinilai baik, yaitu sidang tahunan yang difasilitasi oleh MPR untuk memberikan kesempatan kepada Presiden untuk memberikan pidato kenegaraan yang memuat pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan dan rencana ke depan. Hanya saja, jika praktik hanya sebatas konvensi ketatanegaraan yang tidak mengikat pada UUD, maka dapat saja praktik tersebut tidak pernah diadakan lagi. Padahal, dengan adanya sidang tahunan, masyarakat dapat menilai tentang hal-hal apa saja yang telah dilakukan dan hal-hal apa saja yang sedang direncanakan oleh penyelenggara negara.

Pada tahun 2014, MPR membuat Rekomendasi MPR yang memuat poin mengenai reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional dengan model garis-garis besar haluan negara (GBHN).¹⁹² Kemudian,

¹⁹² *Vide* Pasal 1 angka 2 Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor 4/

MPR periode 2019-2024 menerima rekomendasi MPR periode 2014-2019 yang mana dalam salah satu poin Pasal 1 juga merekomendasikan Pokok-Pokok Haluan Negara sebagai upaya mengatasi permasalahan dalam perencanaan pembangunan nasional.¹⁹³

c) **Kaburnya Makna Ketetapan MPR**

Sebelum dilaksanakannya perubahan UUD 1945, MPR sebagai lembaga tertinggi dan pemegang sepenuhnya kedaulatan rakyat memiliki wewenang untuk menetapkan aturan dasar negara/aturan pokok negara. Aturan yang dimaksud adalah UUD 1945 dan Ketetapan MPR/S yang memuat GBHN.¹⁹⁴ Dari dua norma tersebut, kedudukan Ketetapan MPR setingkat di bawah Undang-Undang Dasar. Meskipun tidak setara kedudukannya, tetapi norma-norma hukum tersebut masih bersifat umum dan berupa garis besar sekaligus masih merupakan norma tunggal, dan belum dilekati oleh sanksi pidana maupun sanksi pemaksa.¹⁹⁵

Lebih lanjut mengenai Ketetapan MPR, berdasarkan isinya, ketetapan MPR bermuatan hal-hal yang merupakan pelaksanaan UUD atau yang diperintahkan oleh UUD.¹⁹⁶ Jika dilihat secara kontekstual, Ketetapan MPR sebenarnya bukan merupakan produk hukum yang secara eksplisit disebutkan dalam UUD 1945.¹⁹⁷ Untuk lebih jelasnya, Pasal 3 UUD 1945 berbunyi, “MPR menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara.” Frasa “menetapkan” tersebut ditafsirkan oleh anggota MPR bahwa MPR “menetapkan”

MPR/2014 Tentang Rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Masa Jabatan 2009-2014.

193 Budiarti Utami Putri dalam Amirullah (Ed.) (2020). “Ada 7 Rekomendasi MPR untuk Amandemen UUD 1945, Apa Saja?”. Tempo Media Group.” <https://nasional.tempo.co/read/1373960/hut-ke-75-ri-bendera-merah-putih-raksasa-dikibarkan-didekat-perbatasan>, diakses pada 16 Juli 2020.

194 Maria Farida Indrati S. (2007). *Ilmu Perundang-undangan 1*. Yogyakarta: PT Kanisius. Hlm. 50.

195 *Ibid.*

196 Ni'Matul Huda. Kedudukan dan Implikasi Yuridis Ketetapan MPR pasca lahirnya UU Nomor 12 Tahun 2011, dalam Ni'Matul Huda, *Problematika Ketetapan MPR dalam perundang-undangan Indonesia*. (2015). Yogyakarta: FH UII Press. Hlm. 74-75.

197 Jimly Asshidiqie (2006). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara (Jilid 1)*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI. Hlm. 211

haluan negara dengan produk hukum berupa “Ketetapan MPR”.¹⁹⁸

Sementara itu, apabila dikaji kembali terkait nomenklatur produk hukum MPR yang memuat haluan negara tersebut, “Ketetapan” MPR merupakan nomenklatur yang tidak tepat digunakan untuk produk hukum yang sifatnya mengatur (regeling). Hal ini dikarenakan menetapkan itu hanya dapat diartikan sebagai penetapan (beschikking) yang bersifat konkret dan individual.¹⁹⁹

Lahirnya Ketetapan MPR bermula sejak MPRS pertama kali bersidang dengan memutuskan Pidato Presiden Soekarno yang berjudul “Penemuan Kembali Revolusi Kita” yang kemudian dikenal sebagai Manifesto Politik atau singkatan dari Manipol diterima sebagai GBHN.²⁰⁰ Praktik ini berjalan dan diteruskan oleh MPR. Karena telah berjalan cukup lama dan diterima sebagai bagian dari praktik ketatanegaraan Indonesia, maka bentuk Ketetapan MPR dapat dipandang sebagai salah satu peraturan perundang-undangan di Indonesia.²⁰¹

Hal itu dibuktikan dengan masuknya Ketetapan MPR/S sebagai peraturan perundang-undangan dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tata Tertib Hukum RI dan Tata Urutan Peraturan Perundangan RI. Posisi kedudukan Ketetapan MPR berada tepat di bawah UUD, dengan begitu secara normatif memang Ketetapan MPR tidak boleh bertentangan dengan UUD meskipun dikeluarkan oleh lembaga yang sama.²⁰²

Kemudian, MPR masa periode 1999-2004 mengganti ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 menjadi Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Dalam Ketetapan MPR ini, Ketetapan MPR tetap menjadi sebagai norma peraturan perundang-undangan yang

198 Moh. Mahfud MD (2013). *Perdebatan Hukum.... Op.cit.*, Hlm. 32.

199 *Ibid.*

200 *Vide* Ketetapan MPRS Nomor I/MPRS/1960.

201 Laurensius Arliman S. (2016). Kedudukan Ketetapan MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia. *Lex Jurnalica*, 13(3), Hlm. 162. yang mencantumkan penjelasan dari Widodo Ekatjahjana dan Totok Sudaryanto. (2001). Sumber Hukum Tata Negara Formal di Indonesia, Bandung: PT. Citra Aditiya Bakti.

202 *Vide* Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tata Tertib Hukum RI dan Tata Urutan Peraturan Perundangan RI. Posisi kedudukan Ketetapan MPR berada tepat di bawah UUD.

ditempatkan sama seperti sebelumnya yaitu di antara Undang-Undang Dasar dan Undang-Undang. TAP MPR juga masih mempunyai fungsi sebagai pelaksana aturan-aturan pokok yang ada di dalam UUD 1945 dan sekaligus mengarahkan haluan negara yang tertuang di dalam GBHN.²⁰³

Setelah perubahan UUD 1945, maka peraturan perundang-undangan tidak lagi mengenal TAP MPR sebagai peraturan (regeling), melainkan hanya sebagai penetapan (beschikking).²⁰⁴ Dengan begitu, dapat dikatakan bahwa yang dulunya produk hukum MPR bersifat mengikat kedalam dan keluar, setelah perubahan UUD 1945 hanya bersifat kedalam saja.²⁰⁵

Oleh karena itu, para pengubah UUD pada perubahan keempat membentuk Pasal I Aturan Tambahan yang menugaskan MPR untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPR/S untuk diambil putusan pada sidang MPR tahun 2003.²⁰⁶ Guna menindaklanjuti perubahan UUD tersebut, MPR merespon dengan membentuk ketetapan MPR No. I/MPR/2003 tentang peninjauan terhadap materi dan status hukum ketetapan MPR/S 1960 s/d 2002.

Setelah dilakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPR/S tahun 1960 s/d 2002, maka putusan MPR mengalami perubahan. Dimana jenis putusan MPR yang berlaku sebelum perubahan yaitu Ketetapan MPR No. 1/MPR/1973 tentang Peraturan Tata Tertib MPR yang menjelaskan bentuk-bentuk Keputusan MPR diganti menjadi Ketetapan MPR RI No. 7/MPR/2004 tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI. Untuk lebih jelasnya, telah dirangkum dalam tabel berikut:

203 *Ibid.*, hlm. 163.

204 Laurensius Arliman S. (2016). Kedudukan Ketetapan MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia. *Lex Journalica*. 13(3). Hlm. 162. yang mencantumkan penjelasan Mahfud, M.D. (2011). *Politik hukum di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.

205 Titik Triwulan Tutik. (2013). Analisis Kedudukan dan Status Hukum Ketetapan MPR RI Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, 20(1), hlm. 12.

206 *Vide* Pasal 1 Aturan Peralihan UUD NRI 1945.

Tabel 3.

Jenis Putusan MPR yang berlaku sebelum perubahan yang diolah dari Ketetapan MPR No. 1/MPR/1973 tentang Peraturan Tata Tertib MPR ditentukan tentang bentuk-bentuk Keputusan MPR

Jenis Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sebelum Perubahan	
Ketetapan MPR	Keputusan MPR
Putusan MPR yang mempunyai kekuatan hukum mengikat ke luar dan ke dalam Majelis.	Putusan MPR yang mempunyai kekuatan hukum mengikat ke dalam majelis.
Dilihat sebagai Sumber Hukum	Dilihat dari Substansi
<ol style="list-style-type: none"> 1) Ketetapan MPR yang memuat garis-garis besar dalam bidang legislatif dilaksanakan dengan undang-undang. 2) Ketetapan MPR yang memuat GBHN dalam bidang eksekutif dilaksanakan dengan Keputusan Presiden. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Ketetapan MPR memiliki isi mengatur (<i>regeling</i>) dan merupakan keputusan (<i>beschikking</i>).

Tabel 4.
Jenis Putusan MPR yang Berlaku Setelah Perubahan yang Diolah dari Ketetapan MPR RI No. 7/MPR/2004 tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI

Jenis Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Setelah Perubahan		
Perubahan dan Penetapan UUD	Ketetapan MPR	Keputusan MPR
<p>a. M e m p u n y a i kekuatan hukum sebagai UUD NRI 1945</p> <p>b. Tidak menggunakan nomor putusan majelis.</p>	<p>a. Berisi hal-hal yang bersifat penetapan (<i>beschikking</i>)</p> <p>b. Mempunyai kekuatan hukum mengikat ke dalam dan ke luar Majelis, sebagaimana diatur dalam ketetapan MPR RI No.I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR tahun 1960 sampai dengan tahun 2002</p> <p>c. Menggunakan nomor putusan majelis</p>	<p>a. Berisi aturan/ketentuan intern Majelis</p> <p>b. M e m p u n y a i kekuatan hukum mengikat ke dalam majelis</p> <p>c. Menggunakan nomor putusan majelis</p>

Berdasarkan tabel di atas, terdapat beberapa pengelompokan yang telah berubah pada jenis putusan MPR. Namun, Ketetapan MPR masih tetap merupakan salah satu jenis putusan MPR yang masih memiliki dua sifat yaitu mengatur (regeling) dan menetapkan (*beschikking*). Tentunya hal ini masih belum sesuai dengan apa yang diharapkan karena tidak memberi kejelasan mengenai sifat apa yang sebenarnya terkandung dalam Ketetapan MPR. Namun, disebutkan Ketetapan MPR yang sifatnya mengatur hanya sebatas yang ditentukan dalam Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 yang terdiri dari 6 pasal.

Dengan adanya perubahan status pada sejumlah Ketetapan MPR/S, maka lahirlah sebuah UU No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan untuk menggantikan TAP MPR No. III/MPR/2000. Dalam UU a quo, Ketetapan MPR telah dihilangkan dari hierarki peraturan perundang-undangan.

Namun, setelah UU No. 10 Tahun 2004 diganti dengan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Ketetapan MPR kembali muncul pada tata urutan perundang-undangan. Ketetapan MPR yang dimaksud adalah Ketetapan MPR/MPRS yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003.²⁰⁷ Pasal 2 yakni Ketetapan MPR/S yang tetap berlaku dengan ketentuan yang berisi 3 Ketetapan MPR/S dan Pasal 4 yakni Ketetapan MPR/S tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang yang berisi 11 Ketetapan MPR/S.

Dengan adanya UU a quo, implikasi yang dibawa adalah munculnya kembali keberadaan Ketetapan MPR yang sifatnya mengatur dan menunjukkan masih terikat secara hukum serta diakui dalam peraturan perundang-undangan. Lebih lanjut, pengkajian status keberlakuan dan relevansinya dengan status quo atas Ketetapan MPR/S pada Pasal 2 dan Pasal 4 TAP MPR Nomor I/MPR/2003 sebagai berikut.²⁰⁸

207 *Vide* Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

208 Dian Agung Wicaksono. (2013). Implikasi Re-Eksistensi TAP MPR dalam Hirerarki Peraturan Perundang-undangan Terhadap Jaminan Atas Kepastian Hukum yang Adil di Indonesia, *Jurnal Konstitusi*, 10(1), hlm. 147.

Tabel 5.
Kajian Status Keberlakuan dan Relevansinya dengan Kondisi Factual atas Ketetapan MPR/S pada Pasal 2 TAP MPR Nomor I/MPR/2003.

No.	Ketetapan MPR/ Ketetapan MPRS	Status Keberlakuan	
		Ketentuan dalam Ketetapan	Kondisi Factual
1.	TAP MPRS No. XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Fahaman atau Ajaran Komunis/Marxisme-Leninisme	Dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan seluruh ketentuan dalam TAP MPRS No. XXV/MPRS/1966 ini kedepan diberlakukan dengan berkeadilan, dan menghormati hukum, prinsip demokrasi, dan hak asasi manusia.	Tetap berlaku, dengan alasan bahwa materi muatan dalam TAP MPRS ini sebagai upaya mempertahankan ideologi Pancasila, sehingga memiliki kedudukan substantif yang kuat, serta ketentuan yang disyaratkan dalam TAP MPR tersebut akan tetap berlanjut dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.
2.	TAP MPR RI No. XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi	Dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan Pemerintah berkewajiban mendorong berkeadilan politik ekonomi yang lebih memberikan kesempatan dukungan dan pengembangan ekonomi, usaha kecil menengah, dan koperasi sebagai pilar ekonomi dalam membangkitkan terlaksananya pembangunan nasional dalam rangka demokrasi ekonomi sesuai hakikat Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945.	Tetap berlaku.

3.	TAP MPR RI No. V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur	Tetap berlaku sampai dengan terlaksananya ketentuan dalam Pasal 5 dan Pasal 6 TAP MPR No. V/MPR/1999/	Sudah tidak berlaku, dikarenakan ketentuan Pasal 5 dan Pasal 6 telah selesai dilaksanakan.
----	---	---	--

Tabel 6.

Kajian Status Keberlakuan dan Relevansinya dengan Kondisi Faktual atas Ketetapan MPR/S pada Pasal 4 TAP MPR Nomor I/MPR/2003

No.	Ketetapan MPR/Ketetapan MPRS	Status Keberlakuan	
		Ketentuan dalam Ketetapan	Kondisi Faktual
1.	TAP MPRS No. XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera	Tetap berlaku dengan menghargai Pahlawan Ampera yang telah ditetapkan dan sampai terbentuknya undang-undang tentang pemberian gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan	Sudah tidak berlaku dengan terbentuknya UU No. 20 Tahun 2009 tentang Gelar, Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan.

2.	TAP MPR RI No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme	Sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.	<p>Pada dasarnya sudah terdapat UU yang lahir dari TAP MPR <i>a quo</i>, yaitu:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. 2. UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. 3. UU No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. <p>Namun, dikarenakan dalam Pasal 4 TAP MPR <i>a quo</i> secara spesifik menyebut “mantan Presiden Soeharto” dan sampai saat ini kasus tersebut belum terselesaikan, maka dapat dikatakan TAP MPR <i>a quo</i> masih berlaku. Kasus tersebut terhenti dengan adanya Surat Keputusan Penghentian Penuntutan Perkara (SKP3) oleh Jaksa Agung.</p>
3.	TAP MPR RI No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka	Sampai dengan terbentuknya undang-undang tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 18, 18A, dan 18B Undang-Undang	Sudah tidak berlaku dengan terbentuknya UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

	Negara Kesatuan Republik Indonesia	Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.	
4.	TAP MPR RI No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan	Tetap berlaku.	Sudah tidak berlaku dengan terbentuknya UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan kemudian di revisi melalui UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
5.	TAP MPR RI No. V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional	Tetap berlaku.	Tidak berlaku. Ketetapan MPR ini dibentuk dengan maksud dan tujuan berupa pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Nasional, merumuskan etika kehidupan berbangsa dan bernegara, serta visi Indonesia masa depan. Sehingga, tidak berlaku karena tujuannya sudah tercapai yaitu dengan terbentuknya UU No. 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, terbentuknya TAP MPR No. VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa dan Bernegara, dan TAP MPR No. VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan. Walaupun kemudian UU No. 27 Tahun 2004 telah dibatalkan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 006/PUU-IV/2006 karena dianggap inkonstitusional.
6.	TAP MPR RI No. VI/MPR/2000 tentang	Sampai terbentuknya undang-	Sudah tidak berlaku dengan terbentuknya:

	Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia	undang yang terkait.	<ol style="list-style-type: none"> 1. UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. 2. UU No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara. 3. UU No. 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.
7.	TAP MPR RI No. VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia	Sampai terbentuknya undang-undang yang terkait dengan penyempurnaan Pasal 5 ayat (4) dan Pasal 10 ayat (2) dari Ketetapan tersebut yang disesuaikan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.	<p>Sudah tidak berlaku dengan terbentuknya:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. 2. UU No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara. 3. UU No. 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.
8.	TAP MPR RI No. VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa	Tetap berlaku	Pada dasarnya sudah terdapat UU yang lahir dari TAP MPR <i>a quo</i> , misalnya UU No. 44 Tahun 2008 tentang Pornografi. Namun, dikarenakan dalam TAP MPR <i>a quo</i> yang diuraikan sebagai uraian Etika Kehidupan Berbangsa sangat luas, sehingga dibutuhkan banyak UU untuk mewadahi materi muatannya. Untuk itu, karena materi muatan Tap <i>a quo</i>

			belum dapat diwujudkan secara keseluruhan, maka dapat dikatakan TAP MPR <i>a quo</i> masih berlaku.
9	TAP MPR RI No. VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan	Tetap berlaku	<p>Pada dasarnya sudah terdapat UU yang lahir dari TAP MPR <i>a quo</i>, misalnya UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025. Namun, dikarenakan dalam TAP MPR <i>a quo</i> yang diuraikan sebagai Visi Indonesia Masa Depan terdiri dari tiga visi, yaitu:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Visi Ideal, yaitu cita-cita luhur sebagaimana termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; 2. Visi Antara, yaitu Visi Indonesia 2020 yang berlaku sampai dengan tahun 2020; 3. Visi Lima Tahunan, sebagaimana termaktub dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara. <p>Maksud dan tujuan Visi Indonesia 2020 adalah untuk menjadi pedoman mewujudkan cita-cita luhur bangsa sebagai arah kebijakan penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara sampai dengan tahun 2020. Untuk itu, karena materi muatan Tap <i>a quo</i> belum dapat diwujudkan secara keseluruhan, maka dapat dikatakan TAP MPR <i>a quo</i> masih berlaku.</p>
10.	TAP MPR RI No. VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan	Sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam	Arah kebijakan yang diamanatkan adalah membentuk UU beserta peraturan pelaksanaannya untuk membantu percepatan dan efektivitas pelaksanaan pemberantasan dan pencegahan korupsi yang muatannya meliputi:

	Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme	Ketetapan tersebut.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi); 2. Perlindungan Saksi dan Korban (UU No. 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban); 3. Kejahatan Terorganisasi (UU No. 5 Tahun 2009 tentang Pengesahan United Nations Convention Against Transnational Organized Crime); 4. Kebebasan Mendapatkan Informasi (UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik); 5. Etika Pemerintahan (Belum ada UU spesifik); 6. Kejahatan Pencucian Uang (UU No. 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang); 7. Ombudsman (UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia). <p>Walaupun belum ada UU khusus yang mengatur tentang Etika Pemerintahan, namun sejatinya materi muatannya sudah tercakup, misalnya dalam:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. UU No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; dan 2. UU No. 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan United Nation Convention against Corruption, 2003. <p>Selain itu, tidak ada keharusan untuk “diatur dengan undang- undang” (<i>bij de wet geregeld</i>) atau diatur dalam undang-undang” (<i>in de wet geregeld</i>), sehingga dalam melaksanakan TAP</p>
--	--------------------------------	---------------------	---

			MPR <i>a quo</i> dapat dilakukan dengan produk hukum yang fleksibel. Maka dari itu, dapat dikatakan TAP MPR <i>a quo</i> sudah tidak berlaku.
11.	TAP MPR RI No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam	Sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.	Pada dasarnya sudah terdapat UU yang lahir dari TAP MPR <i>a quo</i> , misalnya UU tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum yang disahkan DPR pada Jumat, 16 Desember 2011. Namun, dikarenakan dalam TAP MPR <i>a quo</i> yang diuraikan sebagai arah kebijakan Pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam sangat luas, sehingga dibutuhkan banyak UU untuk mewadahi materi muatannya. Untuk itu, karena materi muatan Tap <i>a quo</i> belum dapat diwujudkan secara keseluruhan, maka dapat dikatakan TAP MPR <i>a quo</i> masih berlaku.

Hasil penelusuran ini membawa pandangan bahwa sejumlah ketetapan MPR/S yang sifatnya mengatur masih terikat dalam nomenklatur beschikking. Dengan demikian, hal ini tentunya menjadi urgensi peninjauan kembali untuk kedua pasal yang masih berlaku. Berdasarkan maksud, isi, dan sifatnya, dua Ketetapan MPR/S dalam Pasal 2 akan dapat berlaku dalam jangka lama bahkan tidak ada batasan dengan nomenklatur beschikking. Ditambah lagi, sebagian muatan Ketetapan MPR/S yang berlaku pada Pasal 4 memang dinilai tidak seharusnya dilimpahkan dalam undang-undang, sehingga harus tetap berada pada norma yang lebih tinggi daripada undang-undang.

2. Degradasi Kekuasaan Legislatif atas Keterlibatan Lembaga Eksekutif dalam Fungsi Legislasi

Eksistensi kekuasaan legislatif tidak terlepas dari pemikiran-pemikiran para ahli yang memaknakan setiap kekuasaan memiliki peranannya masing-masing. John Locke dalam bukunya yang berjudul “Two Treaties of Civil Government” membagikan kekuasaan dalam tiga cabang kekuasaan, yaitu legislative power sebagai kekuasaan pembentuk undang-undang, executive power sebagai kekuasaan pelaksanaan undang-undang, dan federative power sebagai kekuasaan untuk melakukan hubungan internasional dengan negara lain.²⁰⁹

Kemudian, munculnya teori pemisahan kekuasaan dari Montesquie melahirkan tiga cabang yang berbeda dengan John Locke yaitu kekuasaan membuat undang-undang (legislatif), kekuasaan untuk menyelenggarakan undang-undang (eksekutif) dan kekuasaan mengadili terhadap pelanggaran undang-undang (yudikatif).²¹⁰ Yang mana hakikat dari ketiga cabang menurut Montesquieu tersebut sebaiknya tidak dikuasai oleh orang yang sama.²¹¹ Berdasarkan kedua teori tersebut, keduanya menggambarkan kejelasan posisi dari setiap cabang kekuasaan negara dalam menjalankan fungsi-fungsi konstitusionalnya masing-masing.²¹²

Di samping itu, berkembang pemikiran upaya checks and balances yang menekankan upaya membangun mekanisme perimbangan untuk saling kontrol di antara cabang kekuasaan.²¹³ Dengan begitu, legislatif merupakan cabang kekuasaan yang dibentuk untuk melaksanakan pembentukan undang-undang. Sementara itu, cabang kekuasaan eksekutif hakikatnya sebagai pelaksana undang-undang. Meskipun setiap cabang menjalankan fungsinya masing-masing, namun dapat dilakukan upaya perimbangan untuk saling kontrol antarcabang.

209 John Locke. (1960). *Two Treaties of Civil Government*, London: J.M Dent and Sons Ltd. Hlm. 190-192.

210 Romi Librayanto. (2008). *Trias Politica dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Makasar: PUKAP. Hlm. 19.

211 Miriam Budiarto. (2002). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka. Hlm. 151.

212 Saldi Isra. (2018). *Pergeseran Fungsi Legislasi (Edisi Kedua)*. Depok: Rajawali Pers. Hlm 43.

213 *Ibid*.

Pada praktiknya di Indonesia, pelaksanaan pembentukan undang-undang lebih mengarah kepada praktik yang terjadi dalam sistem parlementer. Menurut Saldi Isra, pembentukan undang-undang atau fungsi legislasi berdasarkan UUD NRI 1945 terdiri dari lima tahap, diantaranya pengajuan, pembahasan, persetujuan, pengesahan, dan pengundangan.²¹⁴ Dari kelima tahapan tersebut, lembaga eksekutif terlibat dalam seluruh tahapan proses pembentukan undang-undang. Padahal apabila menganut sistem presidensial, pihak eksekutif tidak berperan dalam proses pembahasan dan persetujuan karena kedua kewenangan tersebut merupakan domain/kekuasaan dari lembaga legislatif. Hal tersebut juga tidak sesuai dengan prinsip checks and balances berdasarkan sistem presidensial yang seharusnya eksekutif hanya memiliki kewenangan untuk menyetujui atau menolak RUU untuk disahkan.

Dominasi Presiden dalam pembentukan UU tentu akan menimbulkan kesempatan Presiden bertindak secara sewenang-wenang. Luasnya dominasi sehingga menumpuknya wewenang di satu lembaga akan mudah mendorong terjadinya perilaku menyimpang sebagaimana dikatakan oleh *Lord Acton bahwa power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely.*

Pada perubahan UUD 1945, para pengubah UUD menyadari dan berkeinginan memperbaiki isi dari ketentuan-ketentuan dalam UUD NRI 1945, sebagian diantaranya adalah menegaskan sistem presidensial²¹⁵, menghilangkan kecenderungan *executive heavy*²¹⁶, memberdayakan DPR²¹⁷, dan membentuk lembaga perwakilan baru²¹⁸.

214 *Ibid.*, hlm. 197.

215 Hal ini tercerminkan dalam kesepakatan dasar yang dibuat oleh anggota MPR Periode 1999-2000 untuk menjadi pedoman dalam pengubahan UUD 1945. Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945. (2010). *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002, Buku I Latar Belakang, Proses, dan Hasil Perubahan UUD 1945*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi. Hlm. 954

216 *Ibid.* Hlm.8.

217 Sekretariat Jenderal MPR RI. (2003). *Panduan Dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Latar Belakang, Proses, Dan Hasil Perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Setjen MPR RI. Hlm. 78-79.

218 Lembaga perwakilan baru tersebut adalah Dewan Perwakilan Daerah. Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945. (2010). *Naskah*

Namun, masih adanya keterlibatan eksekutif dalam proses legislasi seperti sistem pemerintahan parlementer mengakibatkan degradasinya peran legislatif dalam pembentukan undang-undang. Salah satu permasalahan konkret yang pernah terjadi yaitu perseteruan DPR sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang dan Presiden yang diwakili oleh menteri-nya menolak RUU dalam rapat paripurna terakhir RUU tentang Zona Perdagangan Bebas Batam (Free Trade Zone) pada tahun 2004.²¹⁹ DPR dengan dukungan seluruh fraksi tetap memutuskan dalam rapat paripurna terakhir RUU tersebut, dan tetap menuntut untuk tetap disahkan sebagaimana mestinya. Meskipun kekuasaan legislasi itu sudah jelas dimiliki oleh DPR, namun tetap saja status daripada RUU tersebut batal dikarenakan kedua belah pihak tidak mencapai persetujuan bersama.²²⁰ Dengan demikian, masih adanya peran eksekutif dalam tahapan legislasi tertentu tidak membawa makna baru dan hanya sebatas mengubah redaksi tertentu untuk menghilangkan executive heavy dalam UUD NRI 1945.

3. Kurang Optimalnya Peran DPD sebagai Lembaga Perwakilan

Dalam perubahan UUD 1945, dibentuk suatu lembaga perwakilan baru yang merupakan lembaga perwakilan transformasi dari utusan daerah yaitu Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD). Hadirnya DPD dalam struktur kelembagaan negara pasca reformasi menjadi perwujudan representasi wilayah/*regional* dalam menyuarakan kepentingan daerah di tingkat pusat.²²¹ Pada hakikatnya DPD dibentuk untuk mewakili pemilih dari setiap provinsi dan tanpa melalui peranan partai politik.²²² Sehingga,

Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002, Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan, Jilid 1 . Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi. Hlm.9.

219 Anonim (2004). RUU FTZ Batam Batal Menjadi Undang-Undang, Tempo.co, <https://bisnis.tempo.co/read/48449/ruu-ftz-batam-batal-menjadi-undang-undang>. Diakses pada 26 Juli 2020.

220 *Ibid.* Vide juga Pasal 20 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

221 Ryan Muthiara Wasti (2017). Fungsi Representasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Sebagai Lembaga Perwakilan Daerah, *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 47(4), hlm. 449.

222 Vide penjelasan Hamdan Zoelva selaku juru bicara F-PBB yang menjelaskan perbedaan filosofis dan keanggotaan DPR dan DPD. Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002,

DPD dapat mengakomodasi kepentingan yang tidak dapat dilakukan oleh anggota DPR.²²³

Dilihat secara legitimasinya, DPD berisikan anggota yang memiliki legitimasi yang tinggi karena berasal dari pemilihan umum yang mana dipilih secara langsung oleh rakyat.²²⁴ Namun, kewenangan yang dimiliki berbanding terbalik dengan legitimasinya yang besar. Tidak sedikit juga berbagai kalangan menyampaikan bahwa DPD seolah-olah merupakan *auxiliary*²²⁵ terhadap DPR. Tentunya hal tersebut sudah disadari sejak diperjelasnya fungsi DPR dan dibentuknya DPD pertama kali.

Jika ditinjau secara umum, fungsi lembaga perwakilan atau parlemen dibedakan ke dalam tiga macam, yaitu fungsi pengaturan (legislatif), fungsi pengawasan (control), dan fungsi perwakilan/representasi.²²⁶ Dari berbagai fungsi ini menurunkan fungsi-fungsi khusus untuk diberikan kepada setiap lembaga perwakilan/parlemen. Dimana salah satu turunan fungsi pengawasan adalah fungsi anggaran.²²⁷ Oleh karena itu, dalam UUD NRI Tahun 1945, fungsi-fungsi yang secara jelas dicantumkan adalah gabungan fungsi secara umum dan khusus. Fungsi-fungsi tersebut yaitu fungsi legislasi, fungsi pengawasan, dan fungsi anggaran.²²⁸

Sayangnya, fungsi-fungsi tersebut secara eksplisit hanya diperuntukkan kepada DPR, sementara DPD tidak disebutkan secara jelas. Dalam pasal 22D ayat (1), (2), dan (3) serta Pasal 23 ayat (2) dan (3), sebenarnya DPD juga mendapatkan fungsi yang sama dengan DPR namun sangat terbatas.²²⁹ Keterbatasan fungsi-fungsi tersebut dapat dilihat dari isi ketentuan pasalnya. Bahkan, menurut Stephen Sherlock sesungguhnya

Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan,... *Op.cit.* Hlm. 297.

223 Nurliah Nurdin (2012). *Komparasi sistem presidensial Indonesia dan Amerika Serikat : rivalitas kekuasaan antara presiden dan legislatif, 2004-2009*. Jakarta: MIPI. Hlm.91-92.

224 Bahkan, dalam buku yang ditulis oleh King Faisal Sulaiman dinyatakan bahwa jika dilihat dari sisi legitimasi politik, maka DPD memiliki kedudukan yang lebih tinggi ketimbang DPR itu sendiri berdasar sistem pemilihan yang digunakan. King Faisal Sulaiman. (2013). *Sistem Bikameral dalam Spektrum Lembaga Parlemen Indonesia*. Yogyakarta: UII Press. Hlm.187.

225 Dalam hal ini, *auxiliary* memiliki arti penunjang. Namun, ada pendapat lain yang mengatakan bahwa peran DPD sebatas subordinasi dari DPR.

226 Jimly Asshidiqie. (2007). *Pokok-Pokok Hukum, Op.cit.*, hlm.160

227 *Ibid.*, hlm. 165.

228 *Vide* Pasal 20A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945

229 Titik Triwulan Tutik. (2012). Harmonisasi Fungsi DPD dan DPR Pada Lembaga Perwakilan Rakyat dalam Sistem Bikameral Guna Pelaksanaan Checks and Balances. *Jurnal Yustisia*, 1(3), hlm.45.

DPD adalah perbandingan yang sangat aneh dan tidak pernah ditemukan di belahan dunia manapun, dimana DPD adalah percampuran antara tingginya legitimasi publik karena dipilih secara langsung dengan rendahnya kualitas kewenangan.²³⁰

Hal tersebut tidak terlepas dari perubahan UUD 1999-2002 yang dilakukan secara parsial, tidak komprehensif, dan waktu yang terbatas. Maka keberadaan DPD sebagai lembaga perwakilan tidak terlalu maksimal atau sepadan dengan DPR. Urgensi dilakukan perubahan UUD mengenai penguatan DPD adalah ketidakefektifan peran DPD sebagai lembaga perwakilan yang memiliki legitimasi yang tinggi dan gagalnya prinsip *checks and balances* antar lembaga perwakilan dalam menjalankan fungsinya. Lebih lanjut mengenai praktik permasalahan dijelaskan sebagai berikut:

a) Fungsi Legislasi

Fungsi legislasi merupakan fungsi yang dimiliki oleh lembaga legislatif dalam pembentukan UU. Namun, sejak awal DPD yang memiliki legitimasi yang tinggi memiliki kewenangan terbatas dalam fungsi legislasi. Persentuhan fungsi legislasi diatur dalam Pasal 22D ayat (1) UUD NRI 1945. Namun tetap saja DPD tidak dapat dikatakan mempunyai fungsi legislasi secara mutlak.

Bagaimanapun, fungsi legislasi harus dilihat secara utuh, yaitu mulai dari proses pengajuan sampai menyetujui sebuah rancangan undang-undang. Ketimpangan fungsi legislasi menjadi semakin nyata dengan adanya Pasal 20 ayat (1) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa kekuasaan membentuk undang-undang berada di tangan DPR. Hal tersebut berimplikasi pada ungkapan bahwa DPD hanya sebagai penunjang atau *auxiliary* terhadap fungsi DPR.²³¹

Dalam sistem pemerintahan presidensial, lembaga legislatif dalam membentuk undang-undang memiliki kewenangan dari tahap pengajuan, pembahasan, dan persetujuan. Namun terdapat kewenangan mutlak sebuah lembaga disebut sebagai sebagai

230 Stephen Sherlock. (2005). *Indonesia's Regional Representative Assembly: Democracy, Representation, and the Regions*, Canberra: Center for Democratic Institutions, hlm.9.

231 Iswanto. (2018). Refleksi Terhadap Hubungan Legislasi: Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. *Jurnal Wacana Hukum*, 24(2), hlm.21.

lembaga legislatif yaitu kewenangan pembahasan dan persetujuan.²³² Namun DPD sebagai lembaga legislatif hanya memiliki kewenangan untuk mengajukan, membahas, dan memberi pertimbangan²³³ pada UU yang terbatas. Hal ini berbeda dengan eksekutif dan DPR yang memiliki kewenangan hingga tahap persetujuan.²³⁴

Dalam praktiknya, pendapat DPD hanya menjadi formalitas prosedural belaka. Sebagai contoh, DPR mengirimkan surat kepada DPD, agar DPD menyampaikan pandangan dan pendapat tentang RUU Perfilman pada tanggal 10 September 2009.²³⁵ Selanjutnya, DPD melalui Keputusan DPD Nomor 30/DPD/2009 tentang Perfilman menyampaikan secara tertulis kepada DPR tanggal 15 September 2009.²³⁶ Akan tetapi, RUU-nya sendiri telah disahkan oleh DPR pada tanggal 8 September 2009.²³⁷ Dengan demikian, kewenangan DPD sangat lemah dan tidak dapat menyeimbangi kekuasaan DPR. Tidak terciptanya proses *checks and balances* antara lembaga legislatif khususnya dalam tahapan persetujuan, juga akan memungkinkan terjadi permasalahan dimana salah satu lembaga legislatif akan lebih superior daripada lembaga legislatif lainnya.

b) Fungsi Pengawasan

Menurut Jimly Asshddiqie, fungsi pengawasan lembaga perwakilan meliputi kontrol atas pemerintahan (*control of executive*), kontrol atas pengeluaran (*control of expenditure*), dan kontrol atas pemungutan pajak (*control of taxation*).²³⁸ Sementara itu, apabila dirinci maka fungsi-fungsi pengawasan dalam lembaga perwakilan itu dapat dibedakan menjadi (i) Pengawasan terhadap penentuan kebijakan (*control of policy making*); (ii) Pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan (*control of policy executing*); (iii)

232 *Vide* penjelasan mengenai ciri-ciri dari lembaga legislatif dalam sistem presidensial. Sofyan Hadi. (2013). Fungsi Legislasi dalam Sistem Pemerintahan Presidensial (Studi Perbandingan Indonesia-Amerika Serikat), *Jurnal Ilmu Hukum*, 9(18), hlm. 80.

233 Terminologi yang dibedakan oleh para pengubah UUD yaitu pertimbangan dan pembahasan merupakan suatu cerminan peran DPD yang lebih kuat pada saat memberikan pertimbangan daripada pembahasan. Namun, pembahasan dan pertimbangan tidak akan ada artinya apabila pada akhirnya persetujuan RUU dilaksanakan oleh DPR dan Presiden.

234 *Vide* Pasal 20 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

235 Putusan MK No. 92/PUU-X/2012, hlm. 48.

236 *Ibid.*

237 *Ibid.*

238 Ismail Sunny. (1986). *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*. Jakarta: Aksara Baru. Hlm.44.

Pengawasan terhadap penganggaran dan belanja negara (*control of budgeting*); (iv) Pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran dan belanja negara (*control of budget implementation*); (v) Pengawasan terhadap kinerja pemerintahan (*control of government performances*); dan (vi) Pengawasan terhadap pengangkatan pejabat publik (*control of political appointment of public officials*).²³⁹

Namun dalam UUD NRI 1945, DPD hanya mengawasi pelaksanaan atas UU tertentu dan disampaikan hasilnya kepada DPR, serta menyampaikan pertimbangan atas UU tertentu termasuk APBN.²⁴⁰ Hal itu menyebabkan DPD sebagai lembaga perwakilan yang memiliki legitimasi kuat tidak mempunyai peran yang sepadan. Sebagai contoh, DPD menyelenggarakan sidang paripurna untuk memutuskan pengawasan atas pelaksanaan UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional beserta implikasinya dan disampaikan kepada DPR untuk ditindaklanjuti sebagai bahan pertimbangan DPR untuk membentuk UU.²⁴¹

Sebagaimana yang dikatakan oleh Jimly Asshididqie, saat ini lembaga perwakilan di negara-negara lain tidak lagi hanya berfokus pada fungsi legislasi saja, namun fungsi pengawasan yang perlu dilakukan.²⁴² Namun melihat kondisi faktualnya, peran DPD dalam melakukan pengawasan masih terbatas. Selain itu, dalam pelaksanaan prinsip *checks and balances* dengan kekuasaan eksekutif, DPD tidak ditempatkan untuk mengawasi eksekutif sepenuhnya, oleh karena ruang lingkup pengawasannya dibatasi.

c) Fungsi Anggaran

Fungsi anggaran merupakan turunan fungsi pengawasan dari lembaga perwakilan.²⁴³ Salah satu bentuk dari fungsi anggaran yaitu menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara.²⁴⁴ DPD

239 Jimly Asshididqie, *Pokok-Pokok Hukum....*, *Op.cit.* Hlm. 163.

240 *Vide* Pasal 22D ayat (2) dan (3), serta Pasal 23 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

241 Keputusan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Nomor 32 /DPD RI/IV/2014-2015 Tentang Hasil Pengawasan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Atas Pelaksanaan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional Berkenaan Dengan Penyelenggaraan Ujian Nasional Tahun Ajaran 2014-2015.

242 Jimly Asshididqie, *Pokok-Pokok Hukum....*, *Op.cit.* Hlm. 162.

243 *Ibid.* Hlm. 165.

244 *Ibid.*

dalam hal ini hanya memiliki kewenangan yang terbatas yaitu memberikan pertimbangan.²⁴⁵ Sementara itu, lembaga yang terlibat tahap persetujuan hanya DPR.²⁴⁶ Oleh karena itu, DPD tidak terlalu berperan besar dalam pembentukan APBN.

Pembentukan dan pengawasan APBN yang hanya mengandalkan peranan DPR dan Presiden berdampak pada minimnya kepentingan daerah dalam APBN tersebut. Dalam praktiknya, dapat dibuktikan DPD hanya sebagai lembaga formalitas belaka dalam fungsi anggaran. Tidak jarang DPD dalam memberikan pertimbangan dihiraukan oleh DPR. Salah satu contohnya yaitu pada saat adanya ketentuan tambahan atas Pasal 7 ayat (6) UU No. 22 Tahun 2012 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara 2012 yang dilakukan oleh Presiden dan DPR. Adanya Pasal 7 ayat (6) pada awalnya membuat pemerintah tidak dimungkinkan melakukan “penyesuaian” harga tanpa persetujuan DPR. DPD memberikan pertimbangan kepada DPR untuk menolak rencana kenaikan harga bahan bakar minyak bersubsidi tersebut karena mengingat harga di tengah perekonomian rakyat belum kuat. Namun, tetap saja Pasal 7 ayat (6) huruf a berlaku atas persetujuan DPR dimana harga disesuaikan berdasarkan harga rata-rata minyak mentah Indonesia (ICP).

4. Permasalahan Perppu

Dalam berdinamika, sebuah negara kerap kali mengalami keadaan tidak normal yang dimensinya sangat luas. Misalnya keadaan perang, pemberontakan, bencana alam-non alam yang mengancam jiwa, raga, maupun harta benda masyarakat. Atas keadaan tersebut, kerap kali fungsi-fungsi pemerintahan negara tidak berjalan sebagaimana mestinya dan pemerintah terpaksa harus melanggar aturan hukum yang berlaku.

Meskipun aturan hukum yang dilanggar tersebut dapat dibentuk atau diubah dengan mekanisme normal, namun tidak cukup waktu untuk menjalankannya. Hal ini karena kondisi yang mendesak dan membutuhkan dasar hukum yang cepat. Dalam keadaan demikian, kepala negara atau kepala pemerintahan diberikan kewenangan yang luar biasa untuk membuat sebuah peraturan pemerintah pengganti undang-undang

245 *Vide* Pasal 22D ayat (2) dan Pasal 23 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945

246 *Vide* Pasal 23 ayat (2) dan (3) UUD NRI Tahun 1945

yang secara materiil harusnya diatur dalam undang-undang, namun karena sifatnya genting dan memaksa maka ditetapkan dalam bentuk peraturan pemerintah.²⁴⁷

Dalam UUD NRI 1945 kewenangan *a quo* diatur dalam Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945 yang mengatur dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden dapat mengeluarkan Perppu. Menurut Pan Mohammad Faiz, kewenangan ini memberikan penilaian subjektif Presiden untuk menilai keadaan luar biasa yang terjadi di Indonesia. Selain itu, kegentingan yang memaksa merupakan bentuk konkret dari hukum tata negara subjektif yang memberikan hak prerogatif kepada penguasa atau Presiden untuk menjalankan perannya.²⁴⁸

Menurut Bagir Manan, dalam praktik sistem peraturan perundang-undangan, Perppu merupakan jenis peraturan perundang-undangan tersendiri, bukan undang-undang maupun peraturan pemerintah.²⁴⁹ Meskipun dalam Pasal 22 ayat (3) UUD NRI 1945 dikatakan bentuk formil Perppu adalah Peraturan Pemerintah, namun Perppu tetap berbeda dengan peraturan pemerintah karena sifatnya yang dikeluarkan dalam keadaan kegentingan yang memaksa. Sehingga dapat dikatakan bahwa nama “Perppu” timbul dari praktik ketatanegaraan yang tidak menyalahi sistem ketatanegaraan.²⁵⁰

Keberadaan Peraturan Pemerintah sebagai pengganti undang-undang tentu mempengaruhi hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Berikut merupakan perkembangan keberadaan Perppu dalam hierarki peraturan perundang-undangan hingga saat ini:

247 Jimly Asshidiqie. (2007). *Hukum Tata..., Op.cit.*, hlm. 3.

248 Pan Mohammad Faiz. *Sistem Pengujian PERPPU dan Dampaknya Terhadap Perlindungan Warga Negara*. Makalah yang dipresentasikan pada Webinar LDC Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya, 20 Mei 2020.

249 Jimly Asshiddiqie. (2005), *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*. Yogyakarta: FH UII PRESS. Hlm.37.

250 Bagir Manan. (2006). *Lembaga Kepresidenan*. Yogyakarta: FH UII Press. Hlm.150.

Tabel 7. Peraturan Perundang-undangan setiap masa.

Tap MPRS No. XX/ MPRS/1966	Tap MPR No. III/ MPR/2000	UU No. 10/2004	UU No. 12/2011
<ul style="list-style-type: none"> • UUD 1945 • Ketetapan MPR/MPRS • UU/Perppu • Peraturan Pemerintah • Keputusan Presiden • Peraturan Pelaksana lainnya: Peraturan Menteri, 	<ul style="list-style-type: none"> • UUD 1945 • Ketetapan MPR • Undang-Undang • Perppu • Peraturan Pemerintah • Keputusan Presiden • Peraturan Daerah 	<ul style="list-style-type: none"> • UUD NRI Tahun 1945 • UU/Perppu • Peraturan Pemerinta • Peraturan Presiden • Peraturan Daerah 	<ul style="list-style-type: none"> • UUD NRI Tahun 1945 • Ketetapan MPR • UU/Perppu • Peraturan Pemerintah • Peraturan Presiden • Peraturan Daerah Provinsi • Peratura Daerah Kabupaten/ Walikota

Menurut Herman Sihombing²⁵¹ dan Daniel Yosmic, Pasal 22 dan Pasal 12 merupakan satu kesatuan instrumen dalam menyelenggarakan negara saat keadaan darurat, dimana Pasal 22 sebagai instrumen pengaturan untuk mengatur hal-hal yang dibutuhkan dan dilakukan karena DPR sedang tidak bersidang dan Pasal 12 untuk mendeklarasikan keadaan bahaya. Sedangkan Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa telah terjadi perubahan pemaknaan terhadap Pasal 22, dimana dalam praktiknya Presiden tidak selalu menggunakan Pasal 22 untuk menghadapi keadaan bahaya.²⁵² Sehingga Perppu dapat dikatakan terbagi menjadi 2 tipe, Perppu dalam keadaan normal dan Perppu dalam keadaan bahaya.²⁵³

Perppu yang dikeluarkan setiap masa pemerintahan tentu tidak terlepas dari kontroversi baik dari segi kepentingan yang memaksa, materi muatan, masa berlaku Perppu sebelum dan setelah ditetapkan menjadi undang-undang, maupun hubungannya dengan keadaan bahaya

251 Herman Sihombing. (1996). *Hukum Tata Negara Darurat Di Indonesia*. Jakarta: Anem Kosong Anem. Hlm. 23-24.

252 Jimly Asshiddiqie. *Kuliah Umum Hukum Tata Negara Darurat. loc.cit.*

253 *Ibid.*

sebagaimana dimaksud Pasal 12 UUD NRI 1945.

a) Hal Ikhwal Kegentingan yang Memaksa

Kegentingan yang memaksa memberikan kewenangan kepada Presiden untuk mengeluarkan Perppu yang sepenuhnya dinilai oleh subjektifitas Presiden. Hal ini dalam praktiknya sering menimbulkan perdebatan, dimana banyak Perppu tidak sesuai dengan “kegentingan yang memaksa” sebagaimana dimaksud UUD NRI 1945. Ketidaksiuaian tersebut karena kegentingan yang memaksa dalam praktiknya tidak hanya diartikan sebagai adanya ancaman, bahaya, atau keadaan semacamnya yang berkaitan langsung dengan keselamatan negara maupun rakyat banyak, melainkan juga berkenaan dengan administrasi pemerintahan, ketentuan pidana, dan sebagainya.²⁵⁴ Hal ini menunjukkan bahwa Perppu tidak selalu berkaitan dengan keadaan bahaya sebagaimana dimaksud Pasal 12 UUD NRI 1945.²⁵⁵

Sebagai contoh, Perppu No.1 Tahun 1984 tentang Penangguhan Mulai Berlakunya UU No.8 Tahun 1983 tentang Pajak Penambahan Nilai Dalam Pasal 21 UU No. 8 Tahun 1983 tentang Pajak Penambahan Nilai mengatur bahwa UU *a quo* mulai berlaku sejak 1 Juli 1984. Namun menjelang tanggal mulai berlakunya UU *a quo* ternyata infrastruktur penyelenggaraannya belum siap. Sehingga keadaan “belum siap” tersebut dijadikan dasar presiden untuk membuat Perppu yang berfungsi untuk menangguhkan UU *a quo*.²⁵⁶ Hal tersebut menggambarkan bahwa ‘kegentingan yang memaksa’ tidak hanya digunakan untuk keadaan darurat.²⁵⁷

Selain kasus di atas, pasca reformasi pernah dikeluarkan Perppu No. 4 Tahun 2009 tentang Perubahan atas UU No. 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (Perppu KPK). Perppu KPK dikeluarkan karena adanya dua pimpinan KPK yang ditetapkan oleh Kepolisian Republik Indonesia sebagai tersangka terkait kasus penyuapan, yaitu Bibit Samad Riyanto dan Chandra M. Hamzah.

254 Bagir Manan. Lembaga Kepresidenan. *Op.cit.* Hlm. 152.

255 Sumali. (2002). *Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU)*. Malang: UMM Press. Hlm. 89-90.

256 Bagir Manan. Lembaga Kepresidenan. *Op.cit.* Hlm. 152.

257 *Ibid.*

Berdasarkan ketentuan UU No.30 Tahun 2002 tentang KPK, jika pimpinan KPK berstatus tersangka maka harus dinonaktifkan dari jabatannya. Namun, lebih khusus dalam Pasal 33A Perppu KPK mengatur jika terjadi kekosongan keanggotaan Pimpinan KPK yang mengakibatkan Pimpinan KPK berjumlah kurang dari tiga orang maka Presiden mengangkat anggota sementara Pimpinan KPK.²⁵⁸

Perppu KPK menjadi permasalahan karena peristiwa kekosongan anggota Pimpinan KPK tersebut dinilai bukan suatu kegentingan yang memaksa. Sehingga Perppu KPK dinilai prematur atau sangat terburu-buru, bahkan dinilai dipaksakan. Hal ini karena aspek “*noodverorenings*” atau “*clear and present danger*” tidak terdapat dalam Perppu tersebut.²⁵⁹ Namun Presiden tetap mengeluarkan Perppu KPK tersebut karena tidak terdapat pengertian atau batas yang pasti mengenai kegentingan yang memaksa sehingga Presiden dapat menerjemahkan atau menggunakannya secara multitafsir.²⁶⁰

Perppu KPK akhirnya diajukan pengujian ke Mahkamah Konstitusi, lalu MK dalam Putusan No. 138/PUU-VII/2009 memberi batasan yang objektif terhadap “kegentingan yang memaksa” yaitu syarat Presiden mengeluarkan Perppu.²⁶¹ *Pertama*, adanya kebutuhan yang mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang. *Kedua*, undang-undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau jika ada undang-undang tetapi tidak memadai. *Ketiga*, adanya kekosongan hukum yang tidak dapat diatasi dengan cara membuat undang-undang melalui prosedur biasa karena prosedur biasa memerlukan waktu yang cukup lama, sedangkan keadaan yang mendesak membutuhkan penyelesaian yang cepat.

258 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi.

259 Janpatar Simamora. (2010). Multitasir Pengertian “Ihwal Kegentingan Yang Memaksa” Dalam Penerbitan Perppu. *Mimbar Hukum*. 22(1). Hlm. 60.

260 *Ibid*.

261 Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 138/PUU-VII/2009 dalam pengujian Undang-Undang tentang Komisi Pemberantasan Korupsi.

b) Pengujian Perppu

Keberadaan Perppu ini menjadi perdebatan apakah dapat dilakukan *judicial review* atau tidak. Namun MK dalam Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 menyatakan bahwa “dirinya” berwenang melakukan pengujian terhadap Perppu. Hal tersebut didasari atas pertimbangan yaitu:²⁶²

1. Secara *original intent* dan gramatikal UUD NRI 1945, MK tidak berwenang menguji Perppu terhadap UUD. Namun karena terdapat prinsip bahwa tidak boleh sedetikpun peraturan perundang-undangan bertentangan dengan konstitusi, timbul kebutuhan ketatanegaraan untuk melakukan pengujian terhadap Perppu sebagai usaha perlindungan hak-hak warga negara.
2. Kedudukan yang sama antara UU dengan Perppu sebagaimana disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
3. Berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 *junctis* Pasal 10 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dan Pasal 12 ayat (1) huruf d UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, MK berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir untuk menguji undang-undang terhadap UUD NRI 1945.²⁶³

Dengan demikian putusan tersebut menciptakan dualisme pengujian Perppu yaitu di DPR dan Mahkamah Konstitusi. Pengujian di DPR melalui *political review* yaitu persetujuan atau penolakan. Sedangkan MK melalui pengujian konstitusional. Selain itu juga putusan atas Perppu KPK dijadikan yurisprudensi terhadap 13 putusan MK atas pengujian Perppu setelahnya.²⁶⁴

²⁶² Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor: 138/PUU-VII/2009 atas pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

²⁶³ *Ibid.* Pertimbangan *concurring opinion* Hakim Konstitusi Mahfud, MD.

²⁶⁴ Namun demikian, selain diakhiri dengan “Putusan” ada pula proses Perkara Pengujian Perppu oleh Mahkamah Konstitusi diakhiri dengan “Ketetapan” dikarenakan Pemohon mencabut permohonannya. Setidaknya sampai saat ini sudah ada dua Ketetapan yaitu Ketetapan MK No. 90/PUU-XI/2013 dan Ketetapan MK No. 50/PUU-XV/2017. Hal

Namun, tidak satupun yang dikabulkan oleh MK, dimana sebanyak sebelas putusan diputus dengan amar putusan “*Permohonan para Pemohon tidak dapat diterima.*” dengan dasar pertimbangan bahwa para Pemohon telah kehilangan objek permohonan pengujiannya sebab Perppu yang menjadi objek permohonannya telah disetujui DPR menjadi undang-undang.²⁶⁵ Dari peristiwa hukum tersebut tentu secara prosedural, warga negara telah kehilangan hak konstitusionalnya ditengah proses pengujian Perppu di MK. Namun hal tersebut tidak membuat MK kehilangan objek dalam melakukan pengujian terhadap Perppu yang telah ditetapkan menjadi undang-undang.

Selain itu, terdapat peluang bahwa undang-undang penetapan tersebut inkonstitusional. Hal ini terjadi pada perkara pengujian materiil UU No. 4 Tahun 2014 tentang Penetapan Perppu No. 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yaitu dalam putusan MK No. 1-2/PUU-XII/2014. Dalam putusannya, MK menyatakan bahwa UU *a quo* bertentangan dengan UUD NRI 1945 sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.²⁶⁶

c) Materi Muatan Perppu

Dalam Pasal 22 UUD NRI 1945 tidak terdapat ketentuan mengenai materi muatan Perppu. Sedangkan dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dalam Pasal 11 mengatur bahwa materi muatan Perppu sama dengan materi muatan undang-undang. Hal tersebut tentu memberikan kewenangan yang luas kepada Presiden untuk mengatur hal apa saja yang dikehendakinya dengan syarat sama dengan materi undang-undang.

Dalam praktiknya Perppu digunakan untuk mengatur segala topik materi muatan misalnya pertahanan negara, perbankan,

tersebut dijelaskan dalam Iskandar Muda. (2018). Fenomena *Two in One* Pengujian Perppu. *Jurnal Konstitusi*. 15(2). Hlm.259.

²⁶⁵ *Ibid.*

²⁶⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 1-2/PUU-XII/2014 atas pengujian UU No. 4 Tahun 2014 tentang Penetapan Perppu No. 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang MK menjadi Undang-Undang.

keuangan, hukum, pemerintah daerah, perdagangan, perpajakan dan lain sebagainya.²⁶⁷ Perppu juga tidak terlepas dengan kondisi negara dalam keadaan darurat berdasarkan atas hukum (*emergency in de jure*) sebagaimana dimaksud Pasal 12 UUD NRI 1945. Dalam ketentuan tersebut Presiden tentu memiliki kewenangan untuk melakukan tindakan atau mengeluarkan peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan hukum, menanggukuhkan dan bahkan meniadakan hak asasi manusia.²⁶⁸ Dengan kewenangan tersebut, Presiden membentuk Perppu dengan pertimbangan untuk keselamatan negara dan bangsa.²⁶⁹

Dalam keadaan bahaya, Perppu adalah peraturan perundang-undang setingkat undang-undang yang dapat dikeluarkan Presiden sebagai instrumen dalam menghadapi keadaan *a quo*.²⁷⁰ Jika Presiden ingin mengatur hal-hal yang bertentangan dengan hukum, hak asasi manusia atau menanggukukannya maka harus mendeklarasikan keadaan bahaya terlebih dahulu.²⁷¹ Namun dalam praktik berlaku sebaliknya, dimana Presiden tanpa mendeklarasikan keadaan bahaya mengatur hal-hal yang bertentangan dengan konstitusi. Hal ini disebut sebagai keadaan bahaya secara *de facto* (*emergency de facto*).²⁷² Tidak adanya pendeklarasian keadaan bahaya oleh Presiden menunjukkan bahwa keadaan negara atau suatu wilayah tertentu dalam keadaan normal yang secara *mutatis mutandis* hukum yang berlaku adalah hukum dalam keadaan normal.²⁷³

Permasalahan tersebut terjadi pada Perppu No. 2 Tahun 2005 tentang Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah dan Kehidupan Masyarakat Provinsi Nanggroe Aceh Darusalam dan Kepulauan Nias Sumatera Utara, dimana Perppu *a quo* dikeluarkan untuk menanggulangi bencana alam tsunami yang melanda Aceh dan Kepulauan Nias, Sumatera Utara.²⁷⁴ Dengan adanya bencana

267 Hasil Analisis dari Daftar Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang sejak tahun 1946 sampai 2018 yang diolah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

268 Jimly Asshiddiqie. *Hukum Tata Negara Darurat*. *Op.cit.* Hlm. 67.

269 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya

270 Jimly Asshiddiqie. *Hukum Tata Negara Darurat*. *Loc.cit.*

271 *Ibid.*

272 *Ibid.*

273 *Ibid.*

274 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2005 tentang Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah

alam tersebut tentu hak asasi manusia seperti mendapatkan pelayanan pemerintahan, bertempat tinggal, jaminan sosial, dan lain-lain ditangguhkan sampai Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi menyelesaikan tugasnya. Hal tersebut secara materiil sebagai bentuk pengaturan konkret dari adanya keadaan darurat sebagaimana dimaksud Pasal 12 dan UU Prp No. 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya.

Jika diteliti lebih lanjut, Perppu *a quo* mengatur secara individual dan konkret terhadap Aceh dan Kepulauan Nias atas bencana alam Tsunami. Hal ini menjadi permasalahan karena dalam keadaan normal, penentuan norma yang bersifat individual dan konkret seharusnya terdapat pada putusan pengadilan (*vonnis*), bukan pada ranah pengaturan (*regelendaad*) yang seharusnya hanya mengatur norma yang bersifat umum dan abstrak.²⁷⁵ Hal ini tidak sesuai dengan prinsip negara hukum yang dianut Indonesia, dimana seharusnya Perppu tersebut dikeluarkan Presiden setelah Presiden telah mendeklarasikan keadaan bahaya.

Sebagai contoh lain, Perppu No.1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (Covid- 19) dan/ atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan (Perppu Covid), dimana dalam Perppu *a quo* terdapat materi muatan yang kontroversial karena bertentangan dengan konstitusi. Misalnya Pasal 12 ayat (2) Perppu *a quo* yang mengatur bahwa perubahan postur dan/atau rincian APBN dalam rangka pelaksanaan kebijakan keuangan negara saat pandemi Covid-19 diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Presiden.²⁷⁶ Dalam konteks hukum tata negara normal, bertentangan dengan Pasal 23 UUD NRI 1945, yang jika ditafsirkan secara sistematis maka APBN diatur dalam undang-

dan Kehidupan Masyarakat Provinsi Nanggroe Aceh Darusalam dan Kepulauan Nias Sumatera Utara

275 Jimly Asshidiqie. *Hukum Tata Negara Darurat. Op.cit. Hlm. 53*

276 *Vide* Pasal 12 ayat (2) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid- 19) Dan/Atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan.

undang dan merupakan persetujuan antara Presiden dan DPR.²⁷⁷ Sedangkan dalam Pasal 12 ayat (2) Perppu *a quo*, perubahan APBN dilakukan melalui Peraturan Presiden yang secara *mutatis mutandis* kewenangan sepenuhnya ada pada Presiden. Hal ini membuka peluang kurang terselenggaranya prinsip *checks and balances*, tidak sesuai dengan hakikat DPR sebagai pemegang kekuasaan pembentuk undang-undang, dan peluang adanya korupsi di lingkungan eksekutif.

Lebih lanjut dalam Pasal 27 ayat (2) dan (3) Perppu *a quo* terdapat pengaturan bahwa anggota KSSK, Sekretaris KSSK, anggota sekretariat KSSK, dan pejabat pegawai Kementerian Keuangan, Bank Indonesia, Otoritas Jasa Keuangan, serta Lembaga Penjamin Simpanan, dan pejabat lainnya tidak dapat dituntut secara perdata maupun pidana.²⁷⁸ Selain itu, segala tindakan maupun keputusan yang diambil berdasarkan Perppu tersebut bukan objek gugatan yang dapat diajukan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara. Kedua ketentuan tersebut memberikan imunitas dan mereduksi hak konstitusional warga negara. Padahal gugatan atau tuntutan tersebut sebagai bentuk pengawasan terhadap pejabat negara. Menurut Jimly Asshiddiqie, ketentuan-ketentuan dalam Perppu Covid yang bersifat kontroversial karena bertentangan dengan konstitusi tersebut dapat dilakukan pengujian ke MK dan dapat diputus inkonstitusional.²⁷⁹ Hal ini karena tidak ada deklarasi dari Presiden bahwa negara sedang dalam keadaan bahaya. Jika Presiden melakukan pendeklarasian tersebut maka Perppu tersebut dibenarkan demi hukum.²⁸⁰

Ketidakjelasan mengenai perbedaan Perppu yang dikeluarkan dalam keadaan normal dan darurat akan berimplikasi pada materi muatan, pengawasan oleh cabang kekuasaan lainnya, tercederainya hak konstitusional warga negara, perluasan atau penyalahgunaan kewenangan oleh Presiden, dan bertentangan dengan konsep negara hukum.

277 Pasal 23 UUD NRI 1945

278 *Vide* Pasal 27 ayat (1) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid- 19) Dan/Atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan.

279 Jimly Asshiddiqie. Hukum Tata Negara Darurat. Kuliah Umum yang dilakukan oleh Departemen Hukum Tata Negara Universitas Indonesia, 30 April 2020.

280 *Ibid.*

d) Masa Berlaku Perppu dan UU Tentang Penetapan Perppu

Dalam Pasal 22 ayat (2) UUD NRI 1945, Perppu hanya berlaku paling lambat dalam masa sidang DPR berikutnya untuk disetujui atau ditolak oleh DPR. Kemudian dalam ayat (3) nya mengatur bahwa jika tidak dapat persetujuan maka Perppu harus dicabut. Lalu dalam Pasal 52 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 mengatur bahwa persetujuan oleh DPR tersebut membuat RUU tentang penetapan Perppu berubah menjadi undang-undang.²⁸¹ Penjelasan Pasal 52 ayat (2) UU 12/2011 menjelaskan bahwa “persidangan yang berikut” adalah masa sidang pertama DPR setelah Perppu ditetapkan. Kemudian Pasal 52 ayat (8) UU 12/2011 mengatur bahwa RUU pencabutan Perppu tersebut harus ditetapkan pada saat yang sama dengan sidang penolakan Perppu. Namun terdapat permasalahan yaitu tidak terdapat akibat hukum apabila DPR tidak menjalankan perintah undang-undang untuk mengambil keputusan di sidang pertama setelah Perppu dikeluarkan.

Kemudian mengenai Perppu yang dikeluarkan untuk menyelesaikan suatu keadaan darurat atau keadaan bahaya secara *de facto*, misalnya yang terjadi pada 16 April 2005 dimana Presiden mengeluarkan Perppu No. 2 Tahun 2005.²⁸² Namun Perppu tersebut disahkan menjadi UU No. 10 Tahun 2005 pada tanggal 25 Oktober 2005.²⁸³ Hal ini menunjukkan bahwa persetujuan oleh DPR dan pengesahan oleh Presiden memiliki selisih waktu sekitar enam bulan sejak Perppu tersebut dikeluarkan Presiden. Padahal dimungkinkan DPR mengambil keputusan pada masa sidang pertama setelah Perppu tersebut dikeluarkan oleh presiden.

281 *Vide* Pasal 52 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

282 Perppu Tsunami Aceh. (2005). Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2005 tentang Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah dan Kehidupan Masyarakat Provinsi Nanggroe Aceh Darusalam dan Kepulauan Nias Sumatera Utara (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2005, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4492)

283 UU Penetapan Perppu Tsunami Aceh. (2005). Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2005 Tentang Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah dan Kehidupan Masyarakat Provinsi Nanggroe Aceh Darusalam dan Kepulauan Nias Sumatera Utara (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 111 Tahun 2005, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4550)

Secara yuridis Perppu No. 2 Tahun 2005 hanya ditujukan untuk Provinsi Nanggroe Aceh Darusalam dan Kepulauan Nias dalam rangka rehabilitasi dan rekonstruksi atas bencana Tsunami yang terjadi pada tahun 2004. Maka dapat dikatakan bahwa Perppu tersebut berlaku hanya untuk daerah dan keadaan tertentu. Namun karena disahkan menjadi undang-undang maka masa keberlakuannya adalah permanen selama tidak terdapat undang-undang atau peraturan sederajat yang mencabut UU tentang penetapan Perppu tersebut.

Terdapat permasalahan dalam UU tentang Penetapan Perppu tersebut. Secara yuridis UU Penetapan Perppu tersebut masih berlaku hingga saat ini karena tidak terdapat UU pencabutan atas UU penetapan Perppu tersebut. Namun Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi yang dimaksud UU tersebut telah diberhentikan masa tugasnya melalui Perpres No. 3 Tahun 2009. Perpres tersebut dikeluarkan atas delegasi Pasal 27 UU tentang Penetapan Perppu tersebut.²⁸⁴ Dalam konteks hukum tata negara darurat, seharusnya secara yuridis Perppu tersebut hanya berlaku sementara dalam jangka waktu yang ditentukan.

5. Penyelenggaraan Pemilihan Umum

Penyelenggaraan pemilu merupakan salah satu ciri dari negara demokratis. Pemilu diselenggarakan untuk memilih jabatan eksekutif maupun legislatif, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Penyelenggaraan pemilu merupakan amanat dari UUD NRI Tahun 1945. Sebagaimana bunyi Pasal 22E ayat (2) UUD NRI 1945 *“Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.”* Selain itu, pemilihan kepala daerah diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUDNRI 1945, yang menyatakan *“Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.”*

Pemilu dilaksanakan secara serentak sesuai dengan amanat UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, disamping adanya putusan MK yang menyatakan bahwa pelaksanaan pemilu lembaga perwakilan dan presiden tidak dapat diselenggarakan secara terpisah, yaitu Putusan No.

284 Pasal 27 UU Penetapan Perppu Tsunami Aceh

14/PUU-XI/2013. Dalam putusan tersebut terdapat pertimbangan untuk memperkuat sistem presidensial, sehingga pelaksanaan pemilu presiden dan pemilu legislatif harus dilakukan secara serentak.

Penyelenggaraan pilkada dibedakan dari penyelenggaraan pemilu dikarenakan undang-undang yang mengatur keduanya juga berbeda. Bahkan dari level UUD pun sudah membedakan pengaturan keduanya. Pilkada hanya diatur dalam Bab Pemerintahan Daerah dan tidak dimuat dalam Bab Pemilihan Umum. Hal ini dikarenakan Bab Pemerintahan Daerah dibahas dalam perubahan kedua UUD 1945 tahun 2000, sedangkan Bab Pemilu dibahas pada perubahan ketiga tahun 2001, yang mana pada periode ini sudah tidak membahas pemerintahan daerah lagi termasuk pemilihan kepala daerahnya.

Setelah amandemen UUD 1945, pemilihan kepala daerah diatur pertama kali dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 56 ayat (1) UU a quo menyatakan bahwa “Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam suatu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.” Namun, pelaksanaan pilkada secara langsung dianggap menghabiskan uang negara dan kemudian dibentuklah UU No. 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Pasal 3 Undang-undang ini mengamanatkan untuk melaksanakan pemilihan kepala daerah melalui DPRD.²⁸⁵

Ketentuan ini banyak mendapatkan pertentangan, terlebih dari kalangan masyarakat yang menginginkan pilkada dilaksanakan secara langsung. Pertentangan ini kemudian melandasi presiden mengeluarkan Perppu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Perpu ini disahkan menjadi UU No. 1 Tahun 2015, kemudian dilakukan perubahan menjadi UU No. 8 Tahun 2015, dilakukan perubahan yang kedua kalinya menjadi UU No. 10 Tahun 2016 dan terakhir dilakukan perubahan ketiga terhadap UU Pilkada melalui Perppu No. 2 Tahun 2020.

285 Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2014 Nomor 243, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5586).

Pemisahan penyelenggaraan dan pengaturan antara pilkada dan pemilu menimbulkan perdebatan apakah pilkada merupakan rezim pemilu atau bukan. Namun perdebatan ini telah terjawab melalui Putusan MK No.55/PUU-XVII/2019. Dalam putusan tersebut MK menyatakan bahwa pemilu lima kotak bukan satu-satunya model pemilihan umum yang konstitusional. Model pemilu dapat divariasikan sepanjang memperkuat sistem presidensial. Dalam putusannya, MK memberikan enam contoh model pemilu yang konstitusional²⁸⁶

1. Pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, dan anggota DPRD;
2. Pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, Gubernur, dan Bupati/Walikota;
3. Pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, anggota DPRD, Gubernur, dan Bupati/Walikota;
4. Pemilihan umum serentak nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden; dan beberapa waktu setelahnya dilaksanakan Pemilihan umum serentak lokal untuk memilih anggota DPRD Provinsi, anggota DPRD Kabupaten/Kota, pemilihan Gubernur, dan Bupati/Walikota;
5. Pemilihan umum serentak nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden; dan beberapa waktu setelahnya dilaksanakan Pemilihan umum serentak provinsi untuk memilih anggota DPRD Provinsi dan memilih gubernur; dan kemudian beberapa waktu setelahnya dilaksanakan pemilihan umum serentak kabupaten/kota untuk memilih anggota DPRD Kabupaten/Kota dan memilih Bupati dan Walikota;
6. Pilihan-pilihan lainnya sepanjang tetap menjaga sifat keserentakan pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, DPD, dan Presiden/Wakil Presiden;

Penyelenggaraan pemilu yang selama ini dilakukan dengan tidak menyerentakkan pemilihan kepala daerah dan DPRD menyebabkan terjadinya pemerintahan terbelah (*divided government*) dan membuat kedudukan kepala daerah menjadi lemah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan. Terlebih Indonesia menggunakan sistem multipartai

286 Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 55/PUU-XVII/2019, hlm.323 dan 324.

yang berimplikasi pada banyaknya partai yang akan menduduki parlemen dan akan mempersulit kepala daerah dalam hal pengambilan keputusan. Hubungan yang tidak baik antara eksekutif dan legislatif di daerah menyebabkan banyaknya program pemerintahan daerah menjadi terhambat. Hal ini bertentangan dengan semangat memperkuat sistem presidensial. Sebab, dalam negara kesatuan logika penyelenggaraan pemerintahan pusat harus sejalan dengan pemerintahan daerah agar terjadinya kesinambungan.

Pada praktiknya *divided government* pernah terjadi di DKI Jakarta pada masa jabatan Gubernur Basuki Tjahja Purnama. Dimana antara gubernur dan DPRD tidak terdapat keselarasan dalam perancangan APBD. Hal ini terlihat ketika RAPBD Jakarta yang diajukan kepada Menteri Dalam Negeri (Mendagri) versi Gubernur dan versi DPRD berbeda. Pertama, Gubernur mengajukan RAPBD yang tidak sesuai dengan hasil pembahasan dan persetujuan dengan DPRD kepada Mendagri dengan dalil dalam RAPBD tersebut terdapat dana fiktif yang tidak pernah dibahas sebelumnya.²⁸⁷ Kemudian RAPBD yang diajukan Gubernur tersebut ditolak oleh Mendagri karena ada bagian yang tidak lengkap.²⁸⁸ Namun, tidak lama setelah itu DPRD mengajukan RAPBD versi-nya kepada Mendagri.²⁸⁹ Menurut Gubernur setelah Mendagri mengembalikan RAPBD seharusnya perlu ada pembahasan bersama kembali antara Gubernur dan DPRD.²⁹⁰ DPRD tidak seharusnya mengirimkan RAPBD versinya sendiri kepada Mendagri.²⁹¹ Konflik seperti ini dapat menyebabkan tertundanya pelaksanaan program di daerah.

Permasalahan lainnya yang terjadi dalam penyelenggaraan pemilu serentak lima kotak pada tahun 2019 adalah permasalahan teknis. Sebab, menyerentakkan seluruh pemilihan legislatif bukanlah hal yang sederhana. Banyaknya calon yang akan dipilih sejalan dengan banyaknya logistik yang harus dipersiapkan. *Pertama*, sebanyak 10.520 TPS mengalami kekurangan logistik pemilu, 6.474 TPS memperoleh kotak suara tidak tersegel dan terhitung sebanyak 3.411 TPS mengalami surat suara yang

287 Ruben Setiawan dan Dwi Bowo Raharjo. (2015). *Kronologis Kasus Ahok vs DPRD DKI Jakarta*. <https://www.suara.com/news/2015/02/27/095334/kronologis-konflik-ahok-vs-dprd-dki-jakarta> diakses pada 11 Juli 2020. Pukul 17.50 WIB.

288 *Ibid.*

289 *Ibid.*

290 *Ibid.*

291 *Ibid.*

tertukar.²⁹² Untuk urusan logistik pemilu misalnya, KPU harus mengadakan dan mendistribusikan 2.558 varian surat suara untuk pemilu legislatif. Jumlah ini terdiri dari 80 varian surat suara untuk daerah pemilihan DPR, 272 varian surat suara untuk daerah pemilihan DPRD provinsi, dan 2.206 varian surat suara untuk daerah pemilihan DPRD kabupaten/kota.²⁹³ *Kedua*, terlambatnya penetapan Pemutakhiran Daftar Pemilih Tetap. *Ketiga*, beratnya beban penyelenggara pemilu sehingga tidak sedikit penyelenggara pemilu yang jatuh sakit bahkan meninggal. *Keempat*, adanya permasalahan terkait rekapitulasi penghitungan suara pemilu. Permasalahan-permasalahan ini menandakan bahwa penyelenggaraan pemilu lima kotak terlalu berat. Selain itu, beragamnya pemilu yang dilaksanakan membuat persiapan yang dilakukan penyelenggara pemilu juga tidak maksimal.

6. Ketidakefektifan Peran Komisi Yudisial

Seiring dengan perkembangan doktrin negara hukum di berbagai negara, keberadaan Komisi Yudisial dalam konstitusi merupakan sebuah upaya untuk menciptakan keadilan substansial bagi seluruh rakyat melalui reformasi peradilan. Hingga saat ini, setidaknya sudah ada 43 negara termasuk Indonesia yang mengatur tentang KY di konstitusinya dengan sebutan yang beragam.²⁹⁴ Pembentukan KY di berbagai negara dilatarbelakangi oleh salah satu atau lebih faktor berikut:²⁹⁵ (a) lemahnya monitoring secara intensif terhadap kekuasaan kehakiman, karena monitoringnya hanya dilakukan secara internal; (b) tidak adanya lembaga yang menjadi penghubung antara kekuasaan pemerintah (*executive power*) dalam hal ini Departemen Kehakiman dengan kekuasaan kehakiman; (c) kekuasaan kehakiman dianggap tidak mempunyai efisiensi dan efektifitas yang memadai dalam menjalankan tugasnya apabila masih disibukkan dengan persoalan-persoalan teknis non hukum; (d) tidak adanya konsistensi lembaga peradilan, karena setiap putusan kurang memperoleh penilaian dan pengawasan yang ketat dari sebuah lembaga khusus; (e) pola rekrutmen hakim selama ini dianggap terlalu bias dengan masalah politik,

292 Aryojati Ardipandanto. (2019). Permasalahan Penyelenggaraan, *Op.cit.*, hlm. 26.

293 Fadli Ramadhani. (2019). *Menata Ulang Pemilu Serentak*. <http://perludem.org/2019/05/14/menata-ulang-pemilu-serentak-oleh-fadli-ramadhani/> diakses pada 13 Juli 2020.

294 A. Ahsin Thohari. (2004). *Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan*. Jakarta:ELSAM, hlm. 106.

295 Ni'matul Huda. (2017). *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*. Yogyakarta: UII Press, hlm. 149.

karena lembaga yang mengusulkan dan merekrutnya adalah lembaga-lembaga politik, yaitu presiden atau wakil presiden.

Di Indonesia, Komisi Yudisial hadir atas dorongan faktor-faktor berikut:²⁹⁶

1. Akibat pergeseran konfigurasi politik rezim pemerintahan dari yang bersifat otoritarian kemudian bergerak ke arah yang lebih demokratis;
2. Akibat gejala reaksional atas praktik politisasi jabatan hakim yang kerap mendapatkan intervensi pemerintah;
3. Pengaruh *trend* atau globalisasi organ negara sejenis *Judicial Council* yang diadopsi oleh negara-negara Uni Eropa;

Ketiadaan organ yang dapat menjadi penghubung antara aktor kekuasaan kehakiman dengan masyarakat untuk melakukan monitoring secara intensif terhadap proses penyelenggaraan kekuasaan kehakiman. Ide terkait pembentukan badan semacam Komisi Yudisial telah digagas pada awal tahun 1968 saat penyusunan UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Misal saat munculnya ide pembentukan Majelis Pertimbangan Penelitian Hakim (MPPH) yang berfungsi memberikan pertimbangan dan mengambil keputusan terakhir mengenai saran-saran dan/atau usul-usul yang berkenaan dengan pengangkatan, promosi, pemindahan, pemberhentian, dan tindakan/hukuman jabatan para hakim yang diajukan, baik oleh MA maupun oleh Menteri Kehakiman. Sayangnya, ide tersebut menemui kegagalan sehingga tidak berhasil menjadi materi muatan UU tersebut. Setelah itu, pada tahun 1999 muncul pula pemikiran mengenai Dewan Kehormatan Hakim (DKH) yang berhasil dituangkan ke dalam UU No. 35 Tahun 1999. DKH berwenang mengawasi perilaku hakim, memberikan rekomendasi mengenai perekrutan, promosi, dan mutasi hakim, serta menyusun kode etik (*code of conduct*) bagi para hakim.

Saat amendemen ketiga UUD 1945 tahun 2001, KY baru dilembagakan dalam konstitusi. Namun, baru benar-benar eksis pada 2 Agustus 2002 setelah ketujuh komisionernya mengucapkan sumpah jabatan di hadapan Presiden. Kehadiran KY merupakan solusi atas wajah kusut peradilan Indonesia yang kehilangan kepercayaan dari masyarakat

296 Idul Rishan. (2016). *Karakteristik Independensi Peradilan Pasca Amandemen UUD 1945*. Laporan Penelitian Litbang FH UGM. hlm. 32.

akibat maraknya praktik mafia peradilan. Komisi Yudisial diharapkan mampu mengembalikan kepercayaan yang hilang itu dengan melakukan pengawasan terhadap kehormatan dan perilaku hakim. Oleh karena itu, KY memiliki kewenangan untuk mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai kewenangan lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan serta perilaku hakim.²⁹⁷ Dari ketentuan mengenai KY dapat dipahami bahwa jabatan hakim dalam konsepsi UUD NRI 1945 adalah jabatan kehormatan yang harus dihormati, dijaga, dan ditegakkan kehormatannya oleh suatu lembaga yang bersifat mandiri.²⁹⁸

Sejak eksistensinya dalam UUD NRI 1945, dibentuklah UU No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial. Kewenangan KY dalam hal mengusulkan pengangkatan hakim agung dijabarkan sebagai kewenangan untuk melakukan pendaftaran calon hakim agung, melakukan seleksi terhadap calon hakim agung, menetapkan calon hakim agung, dan mengajukan calon hakim agung ke DPR.²⁹⁹ Sedangkan dalam rangka menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim, KY memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap perilaku hakim.³⁰⁰

Telaah secara mendalam terhadap substansi UU No. 22 Tahun 2004 tentang KY akan mengantarkan kita pada realitas bahwa Komisi Yudisial ini sejak awal pembentukannya tidaklah dikonstruksikan sebagai lembaga “*super body*” walaupun sesungguhnya ia membawa misi besar untuk akselerasi reformasi di bidang kekuasaan kehakiman.³⁰¹ Padahal belantara yang menjadi medan dan area tugasnya yaitu ranah kekuasaan kehakiman, hakim, dan badan peradilan tengah dilingkupi oleh berbagai persoalan internal yang sangat pelik, kompleks, dan komplikatif.³⁰²

Seiring dengan minimnya desain kewenangan KY dalam UU KY, lembaga ini turut dihambat dalam melaksanakan fungsinya hingga intervensi-intervensi yang mereduksi kewenangan konstitusionalnya. Pengamputasian kewenangan KY yang pernah terjadi salah satunya saat

297 *Vide* Pasal 24B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

298 Idul Rishan. (2013). *Komisi Yudisial: Suatu Upaya Mewujudkan Wibawa Peradilan*. Yogyakarta:Genta Press. Hlm. 28.

299 *Vide* Pasal 14 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial.

300 *Vide* Pasal 13 huruf (b), Pasal 20, 21, 22, dan 23 UU No. 22 tahun 2004 tentang Komisi Yudisial.

301 Idul Rishan. *Op.cit.*, hlm. 53.

302 Hermansyah. (2011). *Membumikan tekad Menuju Peradilan Bersih* dalam Bunga Rampai Komisi Yudisial. Hlm. 245.

diajukannya permohonan *judicial review* UU No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial oleh 31 hakim agung. Kejadian ini merupakan titik puncak resistensi yang terjadi antara kedua lembaga. Pada awal pembentukannya, KY dianggap terlalu mencampuri urusan peradilan di MA seperti pada kasus sengketa penetapan hasil pemilihan Walikota Depok. Karena menilai terjadi kejanggalan dalam penyelesaian kasus tersebut, KY memeriksa hakim yang menangani kasus sengketa hasil pemilihan Walikota Depok. Kemudian KY merekomendasikan kepada MA untuk memberhentikan sementara selama satu tahun Ketua Pengadilan Tinggi Jawa Barat, Nana Juwana. Dalam rekomendasi itu, KY memberikan tenggat waktu satu bulan supaya MA memberikan tanggapan atas rekomendasi KY.³⁰³ Selain itu, KY juga turut mencampuri putusan *illegal logging* Pontianak, vonis dugaan korupsi dana perumahan DPRD Banten, bahkan kasus Edward C.S. Neloe yang diputus bebas.³⁰⁴ Sejumlah pakar menilai langkah-langkah KY tersebut dianggap sebagai suatu ancaman bagi para hakim sebagaimana diungkapkan Idul Rishan: "*pada awal pembentukannya, seharusnya Pak Busyro (ketua KY pertama) dan rekan-rekan bisa lebih menahan diri.*"³⁰⁵

Sumber keberatan yang melandasi permohonan pengujian UU KY oleh para hakim itu adalah kata "hakim" dalam frasa "mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim". Dalam putusannya, MK membatalkan pasal-pasal yang berkaitan dengan pengawasan hakim, hakim agung, dan hakim konstitusi.³⁰⁶ MK berpendapat bahwa perluasan makna 'hakim' dalam UU No. 22 Tahun 2004 yang menyangkut hakim agung dan hakim konstitusi bertentangan dengan UUD NRI 1945 karena hakim yang dimaksud dalam Pasal 24B ayat 1 UUD NRI 1945 adalah hakim pengadilan di bawah MA.³⁰⁷

Terbitnya putusan MK No. 005/PUU-IV/2006 tersebut, sangat berdampak pada kinerja KY. Putusan ini secara langsung memangkas kewenangan KY dalam melakukan pengawasan terhadap hakim yang

303 Saldi Isra. (2010). *Putusan Mahkamah Kostitusi No. 005/PUU-IV/2006 (Isi, Implikasi, dan Masa Depan Komisi Yudisial)*. www.saldiisra.web.id. Diakses pada 5 Agustus 2020.

304 *Ibid.*

305 Hasil wawancara dengan Idul Rishan (Dosen Hukum Tata Negara Universitas Islam Indonesia) pada 13 Juli 2020

306 *Vide* Putusan MK No. 005/PUU-IV/2006 yang meliputi pasal 20, 21, 22 ayat (1), 22 ayat (5), 23 ayat (2), 23 ayat (3), dan 23 ayat (5) UU No. 22 Tahun 2004.

307 *Ibid.*

berada dalam lembaga peradilan yang ada di Indonesia. Dengan adanya putusan tersebut, tentu terjadi kekosongan hukum (*rechtsvacuum*) di tingkat undang-undang mengenai pelaksanaan fungsi pengawasan KY. Namun, pada putusan yang sama MK menyatakan:

“Untuk mengatasi akibat kekosongan hukum yang terlalu lama berkaitan dengan tugas KY, khususnya yang berkaitan dengan ketentuan mengenai pengawasan perilaku hakim, UU KY segera harus disempurnakan melalui proses perubahan undang-undang sebagaimana mestinya. Keinginan untuk mengadakan perubahan undang-undang ini telah pula dikemukakan berkali-kali secara terbuka baik oleh MA maupun oleh KY sendiri. Karena itu, Mahkamah Konstitusi juga merekomendasikan kepada DPR dan Presiden untuk segera mengambil langkah-langkah penyempurnaan UU KY. Bahkan, DPR dan Presiden dianjurkan pula untuk melakukan perbaikan-perbaikan yang bersifat integral dengan juga mengadakan perubahan dalam rangka harmonisasi dan sinkronisasi atas UU KK, UU MA, UU MK, dan undang-undang lain yang terkait dengan sistem peradilan terpadu.”³⁰⁸

Terhitung lima tahun setelah ketegangan antara dua lembaga diputus oleh MK, DPR berhasil mengesahkan UU No. 8 Tahun 2011 tentang Komisi Yudisial. Dalam UU KY yang baru, DPR mengembalikan harkat dan kewibawaan KY dalam pengawasan terhadap hakim-hakim di bawah MA. Selain itu, UU KY baru mengamanatkan KY bersama MA untuk membuat Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim (KEPPH), menjadi anggota Majelis Kehormatan Hakim (MKH) di MA, dan mengusulkan calon hakim agung dan hakim *ad-hoc* di Mahkamah Agung kepada DPR. Pemberian kewenangan yang sedemikian rupa merupakan upaya penguatan kewenangan lain KY baik preventif maupun represif dalam kaitannya menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.

Langkah-langkah pembaruan tersebut harus diartikan sebagai suatu iktikad baik dan akselerasi reformasi lembaga peradilan agar terwujud lembaga peradilan yang mandiri, tidak berpihak (netral), kompeten, transparan, menjunjung tinggi nilai-nilai keadilan dan kebenaran, serta membentuk perilaku hakim yang bersih, berwibawa, dan merdeka,

308 *Vide* Putusan MK No.005/PUU-IV/2006, hlm. 201

yang mampu menegakkan pengayoman hukum, kepastian hukum, dan keadilan.³⁰⁹ Namun, perlu dipahami bahwasanya implikasi dari kewenangan baru KY yang diberikan oleh UU KY terbaru belum dapat secara signifikan memberikan KY ruang gerak yang leluasa untuk menjalankan tugas dan kewenangannya. Salah satu kekhawatiran banyak kalangan yang *concern* terhadap dunia peradilan adalah Putusan MK tersebut akan semakin menyuburkan praktik korupsi dalam proses peradilan. Seperti yang disampaikan Denny Indrayana bahwa Putusan Nomor 005/PUU-IV/2006 akan menumbuh-kembangkan praktik mafia peradilan.³¹⁰ Hal ini karena hakim agung dan hakim konstitusi bukanlah objek pengawasan KY.

Komisi Pemberantasan Korupsi membeberkan peran mantan hakim konstitusi, Patrialis Akbar dalam kasus suap pengurusan putusan uji materi UU No. 41 Tahun 2014 tentang Perubahan atas UU No. 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan (UU Peternakan).³¹¹ Atas perbuatannya, Patrialis Akbar dinyatakan terbukti bersalah dan dijatuhi pidana oleh MA.³¹²

Selain Patrialis Akbar, kasus korupsi yang melibatkan mantan ketua MK juga pernah terjadi sebelumnya. Majelis Hakim Tindak Pidana Korupsi menyatakan, Akil Mochtar terbukti menerima suap sebagaimana dakwaan pertama, yaitu terkait penanganan sengketa Pilkada Kabupaten Gunung Mas, Kalimantan Tengah, Pilkada Lebak di Banten, Pilkada Empat Lawang, dan Pilkada Kota Palembang³¹³ Atas perbuatannya, Akil Mochtar divonis bersalah dan diadili dengan hukuman seumur hidup dan denda 10 M.³¹⁴

Kasus-kasus yang mewarnai buku catatan MK di atas merupakan bukti ketidakberhasilan sistem pengawasan internal yang melekat kepadanya. Hal ini karena pengawasan internal yang dilakukan oleh MK

309 Idul Rishan. *Loc.cit.*, hlm. 119-120

310 Saldi Isra. *Loc.cit.*

311 Novrieza Rahmi. (10 Juni 2017). "Fenomena Hakim Korupsi, Layakkah Menuntut Kesejahteraan?". Hukumonline.com. <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt593ae07248724/fenomena-hakim-korupsi--layakkah-menuntut-kesejahteraan/>, diakses pada 5 Agustus 2020.

312 *Vide* Putusan Mahkamah Agung Nomor 156 PK/Pid.Sus/2019.

313 Ambaranie Nadia Kemala Movanita. (2014). "Kasus Suap Penanganan Sengketa Pilkada Akil Mochtar yang Menggurita". Kompas.com. <https://nasional.kompas.com/read/2014/12/27/15533261/Kasus.Suap.Penanganan.Sengketa.Pilkada.Akil.Mochtar.yang.Menggurita?page=all>, diakses pada 5 Agustus 2020.

314 Putusan Mahkamah Agung Nomor 336 K/Pid.Sus/2015.

tidak independen terhadap objek pengawasannya yang juga merupakan hakim-hakim MK. Menurut Mas Ahmad Santosa, faktor yang mendukung inefektifitas pengawasan internal antara lain (i) kualitas dan integritas pengawas yang tidak memadai, (ii) proses pemeriksaan disiplin yang tidak transparan, (iii) belum adanya kemudahan bagi masyarakat yang dirugikan untuk menyampaikan pengaduan, pemantauan, serta pelaporan hasilnya.³¹⁵ Selain itu, Ahmad Ashar menilai pengawasan internal tidak efektif karena dua faktor.³¹⁶ *Pertama*, semangat membela sesama korps (*spirit de corps*) yang mengakibatkan penjatuhan hukuman tidak seimbang dengan perbuatan. Setiap upaya untuk memperbaiki suatu kondisi yang buruk pasti akan mendapatkan reaksi dari pihak yang selama ini mendapatkan keuntungan dari konsidi yang buruk itu. *Kedua*, tidak terdapat kehendak yang kuat dari pimpinan lembaga penegak hukum untuk menindaklanjuti hasil pengawasan internal terhadap hakim. Sehingga membuka peluang bagi hakim yang terbukti melakukan pelanggaran hukum dan kode etik untuk mendapat ‘pengampunan’ dari pemimpin badan peradilan yang bersangkutan (tidak dikenakan sanksi sebagaimana mestinya).

Jika ditelusuri lebih lanjut, ada faktor lain yang turut menyuburkan praktik mafia peradilan di tubuh MK. Faktor itu dianalisa oleh Saldi Isra dalam tulisannya berjudul “Upaya Menyelamatkan MK”³¹⁷. Menurutnya, setelah berkaca dari kasus Patrialis Akbar, mekanisme pengisian hakim MK merupakan salah satu objek bidikan. UU No. 24 Tahun 2003 *jo*. UU No. 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi telah mengamanatkan proses penyeleksian hakim konstitusi agar dilakukan secara transparan, partisipatif, objektif, dan akuntabel. Masalahnya terletak pada tidak adanya mekanisme yang seragam bagi ketiga lembaga pengusung calon hakim konstitusi dalam melakukan seleksi. Misalnya, proses seleksi calon hakim MK di MA masih dilakukan secara tertutup. Pengusulan oleh Presiden dilakukan dengan standar yang berbeda misalnya Patrialis yang merupakan hakim MK yang diajukan tanpa proses yang transparan dan partisipatif. Sedangkan seleksi hakim konstitusi di DPR dilakukan melalui

315 Mas Ahmad Santosa dalam Malik. (2007). Perspektif Fungsi Pengawasan Komisi Yudisial Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006. *Jurnal Hukum*, 1(2), hlm. 22-23.

316 Ahmad Ashar. (2009). Kewenangan Komisis Yudisial dalam Pengangkatan Hakim Agung Berdasarkan pada UU Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial. *Jurnal DAHA*. 1(42), hlm. 1-13

317 Saldi Isra. (2017). *Upaya Menyelamatkan MK*. <https://www.saldiisra.web.id/index.php/tulisan/artikel-koran/11-artikelkompas/629-upaya-menyelamatkan-mk.html>, diakses pada 6 Agustus 2020

panitia seleksi yang ditunjuk oleh DPR sebelum pelaksanaan seleksi. Dengan praktik yang demikian, proses seleksi hakim konstitusi gagal menemukan “negarawan yang menguasai konstitusi” sebagaimana yang dipersyaratkan dalam UUD NRI 1945.

Selain kasus yang terjadi dalam kelembagaan MK, praktik mafia peradilan juga terjadi di MA, seperti kasus yang melibatkan Sekretaris MA, Nurhadi. Pada pertengahan Desember 2019, Nurhadi diduga menerima suap dan gratifikasi senilai total Rp46 miliar dalam kurun waktu yang singkat yakni 2011-2016. Kasus rasuah yang melibatkan Nurhadi merupakan suatu kejahatan terstruktur yang terjadi di MA. Melalui koleganya, Nurhadi dapat meloloskan permohonan banding dan peninjauan kembali yang sebenarnya tidak memenuhi persyaratan formil. Selain bisa mengatur perkara di tingkat administrasi, Nurhadi diduga bisa mempengaruhi hakim sampai mengintervensi pejabat MA yang berwenang menentukan komposisi majelis. Sehingga, sidang yang berlangsung kemudian dapat menghasilkan putusan sesuai pesanan Nurhadi.

Selain yang terjadi di MA, praktik korupsi juga marak terjadi di lingkungan peradilan di bawah MA. Berdasarkan data yang disajikan oleh Idul Rishan, kuantitas Korupsi Peradilan ditelusuri dari tahun 2001 hingga 2008 dan menemukan setidaknya 41 perkara yang terjadi di seluruh wilayah Indonesia.³¹⁸ Praktik-praktik tersebut menyeret berbagai pejabat pengadilan baik oknum panitera, hakim tingkat pertama, hakim tingkat tinggi, hingga pejabat di lingkungan MA.³¹⁹

Masifnya praktik korupsi yang melibatkan hakim dan pejabat pengadilan, merupakan suatu ancaman serius dalam lapangan kekuasaan kehakiman di Indonesia. Khusus yang terjadi dalam kelembagaan MA dapat ditelusuri faktor penyebabnya: *Pertama*, pengawasan internal yang dilakukan di MA belum dapat berjalan dengan baik mengingat dalam tubuh MA sendiri masih kerap terjadi praktik korupsi peradilan bahkan hingga tingkatan yang terstruktur. Dalam hal ini MA sendiri disibukkan dengan intensitas operasi tangkap tangan yang semakin sering dilakukan oleh KPK. Selain itu, MA memiliki kewenangan non yudisial yang sangat gemuk. MA memiliki kewenangan lain yang berkaitan dengan administrasi

318 Tabel Rekapitulasi Jumlah Kasus Korupsi Peradilan dalam Idul Rishan. (2019). *Kebijakan Reformasi Peradilan: Pertarungan Politik, Realitas Hukum, dan Egosentrisme Kekuasaan*. FH UII Press, hlm. 367-372.

319 *Ibid.*

peradilan, pengaturan terhadap 4 kamar peradilan di bawahnya, urusan finansial, rekrutmen hakim, promosi, mutasi, hingga pemberhentian hakim.³²⁰ Hal-hal semacam inilah yang membuat MA kurang fokus dalam melakukan fungsi pengawasan terhadap hakim agung dan hakim di bawah MA.

Kedua, faktor pengawasan eksternal yang dilakukan KY terhadap peradilan di bawah MA belum dapat sepenuhnya dilaksanakan secara optimal. Pengawasan KY yang sifatnya hanya memberikan rekomendasi atas hasil pengawasannya kepada MA dinilai tidak efektif. Faktanya banyak rekomendasi KY yang tidak diteruskan oleh MA karena berbagai alasan. KY dalam siaran pers Nomor 06/Siaran Pers/AL/LI.04.01/3/2019³²¹ melaporkan data tahun 2016-2018. Berdasarkan laporan tersebut, dari 208 rekomendasi sanksi diusulkan oleh KY, hanya 32 laporan yang dapat ditindaklanjuti MA, 34 laporan diusulkan untuk dilakukan pemeriksaan bersama, dan 142 laporan lainnya tidak dapat ditindaklanjuti. Hal itu berarti bahwa usul rekomendasi KY yang telah ditindaklanjuti oleh MA hanya sebesar 15,38%, sedangkan usulan rekomendasi yang diusulkan untuk dibahas pada pemeriksaan bersama KY-MA sebesar 16,35%, dan usul rekomendasi yang belum ditindaklanjuti oleh MA sebesar 68,27%. Pada tahun 2019, dari 130 putusan penjatuhan sanksi, MA hanya menindaklanjuti 10 usulan. Hal ini dilatarbelakangi posisi KY yang tidak di desain sebagai lembaga yang berwenang memberikan rekomendasi yang mengikat. Sehingga otoritas penjatuhan sanksi terhadap hasil pengawasan KY dikembalikan kepada MKH di MA.

7. Pengujian Peraturan Perundang-undangan

Indonesia merupakan negara hukum sebagaimana tercantum Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945. Salah satu ciri negara hukum yang diungkapkan oleh Jimly Asshiddiqie adalah asas legalitas.³²² Asas tersebut menghendaki bahwa segala bentuk penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan negara harus berdasarkan peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan tersebut harus ada terlebih dahulu sebelum adanya tindakan administratif oleh pemerintah. Hal ini untuk memberikan jaminan

320 *Vide* Undang-Undang No. 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung

321 Komisi Yudisial. (2019). *Hanya 15 Persen Rekomendasi Sanksi KY yang Ditindaklanjuti MA pada 2016-2018*. https://www.komisiyudisial.go.id/frontend/pers_release_detail/103/hanya-persen-rekomendasi-sanksi-ky-yang-ditindaklanjuti-ma-pada. Diakses pada 7 Agustus 2020

322 Jimly Asshiddiqie. (2018). *Konstitusi dan...*, *Op.cit.*, hlm. 128.

terhadap warga negara dari tindakan pemerintah yang sewenang-wenang. Oleh karena itu, muncul berbagai peraturan perundang-undangan dalam berbagai jenis dan tingkatan.

Mengingat banyaknya peraturan perundang-undangan, tertib peraturan perundangan wajib untuk diwujudkan. Hal ini didasari pemikiran bahwa peraturan perundang-undangan itu tidak boleh bertentangan dengan norma hukum tertinggi dalam suatu negara yakni konstitusi. Dalam praktiknya,³²³ ini menjadi penting karena berdasarkan pengalaman, banyak produk undang-undang yang lolos ditingkat parlemen tetapi tetap dipersoalkan oleh masyarakat dan bertentangan dengan konstitusi. Pengujian peraturan perundang-undangan (*judicial review*) menjadi salah satu jawaban atas persoalan banyaknya peraturan perundang-undangan yang berkualitas rendah.³²⁴ *Judicial review* merupakan sarana untuk menilai suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi secara hierarkis.³²⁵

Menurut Brewer Carrias, *judicial review* ini penting dilakukan sebagai upaya yudikatif untuk menjamin tindakan legislatif dan eksekutif sesuai dengan hukum tertinggi.³²⁶ Hal ini sesuai dengan teori Hans Nawiasky, bahwa suatu norma hukum dalam suatu negara selalu berjenjang-jenjang dan berlapis, serta berkelompok yang mana terdiri dari *staatsfundamentalnorm* (norma fundamental negara), *staatsgrundgesetz* (aturan dasar negara/aturan pokok negara), *formel gesetz* (undang-undang formal), dan *verdordnung autonome satzung* (aturan pelaksana dan aturan otonom).³²⁷ Peraturan perundang-undangan yang bersifat berjenjang dan berlapis tentu memerlukan harmonisasi, sehingga berlaku prinsip *lex superior derogate legi inferior*, artinya peraturan yang lebih tinggi

323 Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945. (2010). *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002, Buku VI Kekuasaan Kehakiman*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi. Hlm. 480.

324 Fakultas Hukum Universitas Jember. (November 2017). *Prosiding Konferensi Nasional Hukum Tata Negara ke-4 (KTNH): Penataan Regulasi di Indonesia*. <http://puskapsi.fh.unej.ac.id/konferensi-nasional-hukum-tata-negara-ke-4/>. Diakses pada 27 Juli 2020.

325 Ni'matul Huda dan Riri Nazriyah. *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*. Bandung: Nusamedia. Hlm. 34.

326 *Ibid.*, hlm. 131.

327 Hans Nawiasky. (1948). *Allgemeine Rechtslehre as System der rechtlichen Grundbegriffe*. Einsiedeln/Zurich/Koln: Benziger. Hlm. 31.

mengesampingkan peraturan yang lebih rendah.³²⁸

Sebelum perubahan UUD 1945, kewenangan *judicial review* di lembaga di Mahkamah Agung sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman di Indonesia. Peraturan yang masuk ke dalam ranah pengujian oleh MA adalah peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Seiring dengan perkembangan negara hukum modern, muncul pemikiran bahwa undang-undang juga harus dapat diuji kesesuaiannya dengan konstitusi. Pengujian undang-undang dilakukan untuk membebaskan hukum dan keadilan dari kemungkinan terjadinya tirani oleh mayoritas wakil rakyat di lembaga legislatif.³²⁹ Menurut Mohammad Fajrul Falaakh, hukum tertinggi di suatu negara harus dihindarkan dari kesewenang-wenangan wakil rakyat di lembaga legislatif, dengan cara melakukan *constitutional review* terhadap produk legislatif dan eksekutif dengan menetapkan sebuah *constitutional court*.³³⁰

Kemudian dibentuklah Mahkamah Konstitusi sebagai *the guardian of the constitution* sekaligus *the sole interpreter of the constitution*. MK dibentuk dengan kewenangan untuk melakukan *constitutional review* terhadap undang-undang tanpa menghilangkan peran MA untuk menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang. Kehadiran MK diharapkan dapat mewujudkan harmonisasi peraturan perundang-undangan sekaligus menegakkan konstitusi sebagai hukum tertinggi di Indonesia.

Sebelum MK dibentuk, Mahkamah Agung berperan sebagai MK sementara.³³¹ Kehadiran MK mengubah konsep pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia dari yang sebelumnya dilakukan dalam satu atap di MA menjadi dualisme. Namun dalam praktiknya, dualisme pengujian di Indonesia justru menimbulkan berbagai permasalahan.

328 Peter Mahmud Marzuki. (2014). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenada Media, hlm.139.

329 Mohammad Fajrul Falakh dalam Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945. (2010). *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002, Buku VI Kekuasaan*. Hlm. 492.

330 *Ibid*.

331 *Vide* Pasal 3 Aturan Peralihan UUD NRI Tahun 1945.

a) **Disparitas Putusan yang Tidak Menciptakan Kepastian Hukum**

Disparitas putusan dilatarbelakangi oleh penerjemahan norma hukum yang tidak dilakukan secara integral oleh kedua lembaga. Dalam melakukan pengujian materiil suatu peraturan perundang-undangan, MA hanya melihat UU sebagai batu ujinya tanpa terlebih dahulu melakukan verifikasi konstitusionalitas UU tersebut. Dalam hal ini, MK bisa saja menyatakan bahwa UU yang dijadikan batu uji di MA tersebut inkonstitusional. Dalam kondisi yang demikian, muncul disparitas dan pertentangan putusan antara MA dan MK yang berujung pada ketidakpastian hukum.

Contoh disparitas putusan MA dan MK terjadi pada perkara uji materiil PKPU Nomor 26 Tahun 2018 yang diajukan oleh ketua Partai Hanura, Oesman Sapta Odang (OSO) pada 5 September 2018. Dalam permohonannya, OSO meminta agar MA membatalkan norma yang menyatakan calon anggota DPD RI tidak boleh memegang jabatan sebagai pengurus partai politik. Dalam Putusan MA Nomor 65P/HUM/2018 yang dikeluarkan pada tanggal 14 November 2018, MA menyatakan bahwa calon anggota DPD RI bisa rangkap jabatan di partai politik.³³² Padahal, pada 23 Juli 2018, MK sudah mengeluarkan putusan mengenai posisi anggota DPD yang tidak dapat menjabat sebagai pengurus parpol dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XVI/2018. MK memutuskan bahwa calon anggota DPD RI harus melepaskan diri dari jabatannya di partai politik.³³³

Pengalaman di atas menunjukkan adanya hubungan yang sangat dekat antara MA dan MK dalam hal pengujian peraturan perundang-undangan. Kedekatan hubungan ini menimbulkan persinggungan bahkan pertentangan kewenangan antara keduanya. Hal ini karena ketiadaan batasan yang jelas antara kewenangan kedua lembaga. Idealnya, pembagian kewenangan dalam rangka melakukan satu kekuasaan kepada dua institusi berbeda mesti diikuti dengan pemberian batas demarkasi kewenangan yang jelas.³³⁴ UUD

332 Lalu Rahadian. (2018). “Langkah KPU Menyikapi Perbedaan Putusan MA dan MK Soal Caleg DPD”, <https://tirto.id/c9V4>, diakses 1 Agustus 2020.

333 *Vide* Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XVI/2018.

334 Saldi Isra. *Ibid*.

1945 tidak menempatkan dua fungsi kekuasaan kehakiman kepada dua lembaga (MA dan MK) secara terpisah.³³⁵ Padahal dari sudut pandang teoritis, kehadiran MK diidealkan sebagai mahkamah sistem hukum (*court of law*), sedangkan MA tetap dengan kedudukannya sebagai mahkamah keadilan (*court of justice*).³³⁶

b) Eksekutabilitas Putusan MK oleh MA

Mahkamah Konstitusi sebagai *negative legislature* telah berwenang untuk membatalkan peraturan perundang-undangan yang dinilai dapat mencederai hak warga negara. Kewenangan pembatalan ini diwujudkan melalui putusan MK. Namun, tidak semua putusan MK mendapatkan atensi dari MA. Salah satunya pada kasus penafsiran mengenai Peninjauan Kembali (PK) yang juga berujung pada ketidakpastian hukum. Pengujian pasal 268 ayat (3) KUHAP yang dilakukan oleh Antasari Azhar dan rekannya dikabulkan oleh MK. Dari putusan MK itu disimpulkan bahwa PK dapat dilakukan lebih dari satu kali.³³⁷ Namun, satu tahun setelahnya, MA justru mengeluarkan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 7 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa PK hanya dapat dilakukan satu kali.³³⁸ Masalah eksekutabilitas putusan MK oleh MA ini nyatanya telah menimbulkan polemik dan kontroversi di kalangan penegak hukum maupun akademisi hukum.³³⁹

c) Ketidakefisienan Proses Pengujian di MA

Dalam konteks hierarki pengujian peraturan perundang-undangan yang dipisahkan ke dalam dua lembaga, sangat mungkin terjadi kondisi dimana hakim agung sedang dalam proses pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap UU, namun UU yang menjadi batu uji di MA juga sedang dimohonkan

335 Charles Simabura. (2020). "Sengketa MA vs MK, Lembaga Mana yang Berwenang Menyelesaikan?" <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt5e60b8476a3da/sengketa-ma-vs-mk--lembaga-mana-yang-berwenang-menyelesaikan/>, hukumonline.com., diakses 2 Agustus 2020.

336 *Ibid.*

337 *Vide* putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013.

338 *Vide* Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 7 Tahun 2014.

339 Budi Suhariyanto. (2016). Masalah Eksekutabilitas Putusan Mahkamah Konstitusi oleh Mahkamah Agung. *Jurnal Konstitusi*. 1(13), hlm. 182.

pengujiannya di MK. Secara normatif, persoalan demikian dapat dijawab dengan keberadaan Pasal 53 dan Pasal 55 UU MK. Dalam Pasal 53 dijelaskan bahwa: “Mahkamah Konstitusi memberitahukan kepada Mahkamah Agung adanya permohonan pengujian undang-undang dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak permohonan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi.”³⁴⁰ dan Pasal 55 yang menerangkan bahwa: “Pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang sedang dilakukan Mahkamah Agung wajib dihentikan apabila undang-undang yang menjadi dasar pengujian peraturan tersebut sedang dalam proses pengujian Mahkamah Konstitusi sampai ada putusan Mahkamah Konstitusi.”³⁴¹

Namun, pada tataran praktik, pasal tersebut justru menimbulkan inefisiensi proses pengujian peraturan perundang-undangan di MA. Kasus ini dapat terjadi pada peraturan perundang-undangan yang memuat norma yang membatasi waktu pengujiannya. Seperti pengujian Peraturan KPU terhadap UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Pada pasal 76 ayat (4) UU Pemilu terdapat norma yang memberikan batasan waktu MA dalam memutus penyelesaian pengujian PKPU paling lama tiga puluh hari kerja. Sedangkan Pasal 55 UU MK mengharuskan MA menghentikan proses pengujian sampai adanya putusan dari MK. Di satu sisi, jika MA tidak memutus dalam waktu 30 hari maka putusannya akan dianggap daluwarsa dan tidak punya kekuatan hukum mengikat. Padahal dia harus menunggu putusan dari MK yang mungkin akan melebihi batas waktu yang ditentukan di MA. Di sisi lain, jika MA tetap memutus pengujian tersebut maka akan melanggar UU MK.

d) Timbulnya Permasalahan di MA

Pertama, hilangnya kewibawaan MA. Sebagai lembaga negara yang menjalankan fungsi peradilan, kewibawaan MA terancam oleh mekanisme pengujian “dua atap”. Hal ini dapat terjadi ketika UU yang dijadikan tolok ukur pengujian suatu peraturan di bawah

340 Pasal 53 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi.

341 Pasal 55 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi.

UU, juga sedang dimohonkan pengujian di MK. Jika MA memutuskan bahwa peraturan di bawah UU tersebut bertentangan dengan UU, sedangkan UU tersebut juga diputus oleh MK bertentangan dengan UUD, masalah yang timbul adalah putusan MA tersebut secara hierarkis tidak memiliki kekuatan hukum lagi.³⁴² Dalam hal ini, kewibawaan MA dalam menjalankan fungsi peradilan runtuh karena produk hukumnya tidak memiliki kekuatan hukum.

Selain itu, perbedaan dalam hal pengaturan objek pengujian peraturan perundang-undangan dapat memberikan tafsir bahwa posisi MK memiliki kedudukan yang lebih tinggi dibanding dengan MA. Padahal dalam UUD NRI 1945 kedua lembaga tersebut memiliki kedudukan yang sama.³⁴³ Dengan demikian, MA kehilangan kewibawaannya baik dalam hal melakukan kewenangan sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman maupun kewibawaan yang berkaitan dengan posisinya sebagai lembaga negara.

Kedua, permasalahan penyelenggaraan pengujian di MA. Khusus mengenai pengujian peraturan perundang-undangan, jika dilihat dari hierarki yang ada³⁴⁴, objek yang dapat dimohonkan pengujian di MA jauh lebih banyak jumlahnya daripada objek yang dapat diujikan MK. Belum lagi ketentuan Pasal 8 ayat (1) UU No 12 Tahun 2011 mengenai jenis peraturan perundang-undangan lain yang juga dapat dimohonkan di MA yang semakin menambah beban MA. Berdasarkan data yang dirilis Kepaniteraan MA, selama tahun 2019, MK memiliki beban perkara sebanyak 477 perkara. Jumlah ini masih tidak sebanding dengan yang diterima oleh MA. Ketua MA, Muhammad Hatta Ali mengatakan, jumlah perkara yang diregister di MA sebanyak 19.370 perkara atau meningkat 12,91 persen dari tahun sebelumnya.³⁴⁵

342 Zainal Arifin Hoesein. (2009). *Judicial Review di Mahkamah Agung Republik Indonesia: Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-undangan*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada. Hlm. 18.

343 *Ibid.*

344 *Vide* Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

345 Dewi Nurita. (2019). "Jumlah Perkara di Mahkamah Agung Meningkat 12,91 Persen". *nasional.tempo.co/read/1288405/jumlah-perkara-di-mahkamah-agung-meningkat-1291-persen/full&view=ok*. Diakses pada 2 Agustus 2020

Ketimpangan dalam hal banyaknya perkara yang diterima kedua lembaga menjadikan MA tidak dapat menyelesaikan seluruh perkara yang diterima setiap tahunnya. Pada akhir 2014, tersisa 27 permohonan, ditambah 72 permohonan yang masuk pada tahun 2015.³⁴⁶ Pada tahun yang sama, MA memutuskan 99 permohonan hak uji materiil (HUM) sehingga sisa perkara di akhir tahun 2015 menjadi 0 (nol). Pada tahun 2016, ada 49 permohonan HUM yang masuk. Hingga akhir tahun telah diputus 32 permohonan, sehingga tersisa 17 perkara.³⁴⁷

Selain ketidakmampuan menyelesaikan perkara, MA juga tidak memiliki hukum acara uji materiil yang *fair*. Berbeda dengan MK, pemeriksaan perkara di MA dilakukan secara tertutup.³⁴⁸ Proses persidangan di MA selama ini telah melanggar Pasal 13 UU No.48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.³⁴⁹ Seperti yang telah diatur dan ditegaskan dalam Pasal 13 UU Kekuasaan Kehakiman, bahwa seluruh pemeriksaan pengadilan terbuka untuk umum dan putusan pengadilan hanya sah dan memiliki kekuatan hukum apabila diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum.³⁵⁰ Mengingat putusan MA yang bersifat *final and binding* serta berdampak luas di masyarakat maka proses ini bertentangan dengan asas *audi et alteram partem* yakni keterangan didengarkan oleh para pihak di dalam persidangan.

Dalam proses yang tertutup sebagaimana mekanisme saat ini, MA juga melanggar asas peradilan cepat. Karena pihak-pihak yang berperkara hanya memasukkan berkas perkara tanpa diberitahu kapan perkara disidangkan dan diputuskan. Lebih jauh lagi, permasalahan teknis MA juga melanggar asas biaya ringan. Berbeda dengan MK yang tidak mensyaratkan biaya sedikitpun. Untuk melakukan pengujian peraturan perundang-undangan di MA dikenakan biaya

346 Hukumonline.com. (2017). "Putusan MA: 'Surat Edaran' bukan objek Hak Uji Materiil.". <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt58f4255c93fc1/putusan-ma-surat-edaran-bukan-objek-hak-uji-materiil/>. Diakses pada 2 Agustus 2020.

347 *Ibid.*

348 Berdasarkan hasil wawancara dengan Luthfy Widagdo Eddyono (Peneliti Mahkamah Konstitusi) pada tanggal 18 Juli 2020 via daring.

349 Ishar Muhammad Helmi. (2019). Penyelesaian Satu Atap Perkara Judicial Review di Mahkamah Konstitusi. *Jurnal Sosial dan Budaya Syar'i*, 6(1), hlm. 103.

350 *Ibid.*

sesuai dengan Perma No. 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil yang besarnya akan diatur secara tersendiri.³⁵¹ Hal ini tentu saja menghambat proses perlindungan terhadap warga negara karena tidak bisa memperoleh keadilan yang seharusnya diterima.

e) **Kekosongan Hukum**

Mekanisme pengujian dua atap pada praktiknya menimbulkan kekosongan hukum. Hal ini dapat terjadi dalam dua kondisi. *Pertama*, kekosongan hukum dalam hal peraturan di bawah UU bertentangan langsung dengan UUD. Pada praktiknya, banyak dijumpai peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang tidak bertentangan dengan undang-undang namun langsung bertentangan dengan konstitusi.

Perda Kota Tangerang No. 8 Tahun 2005 tentang Larangan Pelacuran dinilai bertentangan dengan konstitusi. Dalam Perda tersebut terdapat aturan mengenai jam malam untuk perempuan yang dinilai diskriminatif terhadap pekerja perempuan yang lembur atau mendapat *shift* malam. Sebagai contoh adalah Lilis Mahmudah yang menjadi korban salah tangkap yang kemudian meninggal karena depresi.³⁵² Namun, MA memutus perda tersebut sesuai dengan KUHP. Dalam hal peraturan daerah yang bertentangan langsung terhadap konstitusi, MA tidak dapat menguji karena konstitusi bukanlah ranah kewenangannya. Sedangkan MK juga tidak dapat menguji peraturan yang berada di bawah undang-undang karena secara definitif pengujian peraturan di bawah UU merupakan kewenangan MA.

Permasalahan yang terjadi menunjukkan ketidakcermatan dalam menerapkan teori peraturan perundang-undangan berjenjang (*stufenbauthetheory*) yang dikemukakan oleh Hans Nawiasky dan Hans Kelsen. Dalam hal ini, MK tidak dapat melakukan tugas dan kewenangannya secara maksimal dalam rangka menjaga dan

351 *Vide* Pasal 2 ayat 4 Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil

352 Ismail Hasani, Integrasi Pengujian Peraturan Perundang-undangan dan Pemajuan Hak Konstitusional Warga Negara, dalam Dri Utari Christina dan Ismail Hasani (Ed), Masa Depan Mahkamah Konstitusi RI; Naskah Konferensi Mahkamah Konstitusi... *Op.cit.*, hlm. 508-533.

menafsirkan konstitusi. Akibatnya, timbul ketidakpastian hukum yang dapat melukai hak-hak konstitusional warga negara.

8. Tersebarnya Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum

Pemilihan umum merupakan pesta demokrasi yang dilaksanakan setiap lima tahun sekali. Berdasarkan Pasal 22E ayat (5) UUD NRI 1945, *“Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.”* Kemudian berdasarkan UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, pemilu diselenggarakan oleh penyelenggara pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu.

Komisi Pemilihan Umum (KPU) terdiri atas KPU Provinsi, KPU Kabupaten dan KPU Kota yang bersifat hierarkis dan bertugas untuk menyelenggarakan pemilihan umum. Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) terdiri atas Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten dan Bawaslu kota yang bersifat tetap dan hierarkis, berfungsi untuk mengawasi penyelenggaraan Pemilu. Sedangkan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) adalah lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu dan bersifat tetap. Selain ketiga lembaga penyelenggara pemilu di atas, terdapat Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu) sebagai pusat aktivitas penegakan hukum tindak pidana Pemilu. Sentra Gakkumdu terdiri atas unsur Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kepolisian Daerah, Kepolisian Resor, Kejaksaan Agung Republik Indonesia, Kejaksaan Tinggi dan Kejaksaan Negeri.

Pada praktiknya terdapat beberapa model³⁵³ penyelesaian sengketa pemilu, yaitu melalui: 1) Peradilan umum, lembaga penyelesaian sengketa pemilu yang paling umum digunakan negara-negara adalah pengadilan umum; 2) Mahkamah Konstitusi, penyelesaian sengketa pemilu oleh MK dimaksudkan agar hasil pemilu memiliki nilai konstitusional; 3) Pengadilan Tata Usaha Negara, model ini tidak banyak dipakai oleh negara-negara; 4) Badan Peradilan Khusus, model ini banyak dipakai oleh negara-negara Amerika Latin. Kelebihan dari model ini adalah permasalahan

353 Ace Project dalam Fritz Edward Siregar. (2019). *Pilihan Transformasi Badan Peradilan Khusus Pemilu*. hlm.306.

dapat segera terselesaikan dan; 5) Badan Legislatif, model ini biasanya diterapkan oleh negara yang belum sepenuhnya menerapkan yudisialisasi sengketa pemilu. Namun menurut catatan IDEA *International* saat ini tidak ada negara yang menerapkan sistem ini secara utuh karena sangat rentan untuk disalahgunakan.³⁵⁴ Berdasarkan model-model penyelesaian sengketa pemilu tersebut, Indonesia menerapkan model peradilan umum untuk menyelesaikan tindak pidana pemilu, Mahkamah Konstitusi untuk perselisihan hasil pemilihan umum, dan PTUN untuk sengketa proses pemilu.

Pemilihan umum yang melibatkan semua warga negara tentunya tidak selalu berjalan dengan aman dan damai. Tidak sedikit pelanggaran maupun kejahatan yang terjadi saat berlangsungnya tahapan-tahapan pemilu. Mekanisme penyelesaian sengketa pemilu merupakan bagian yang tak terpisahkan dari proses demokrasi.³⁵⁵ Namun, untuk menyelesaikan perkara-perkara yang menyangkut pemilihan umum tidaklah semudah yang diharapkan, karena banyaknya ruang yang harus dimasuki.

Setidaknya ada empat jenis perkara dalam pemilihan umum. *Pertama*, pelanggaran dalam pemilihan umum. Dalam hal terjadi pelanggaran pemilu, warga negara melaporkan atau menyampaikan kepada Bawaslu atau lembaga hierarkis dibawahnya untuk kemudian dikaji selama tujuh hari. Pelanggaran dapat berupa: 1) Pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu yang diteruskan kepada DKPP. Kemudian DKPP mengeluarkan putusan yang bersifat final dan mengikat serta wajib dilaksanakan oleh penyelenggara pemilu; 2) Pelanggaran administratif pemilu yang ditangani oleh Bawaslu atau lembaga dibawahnya sesuai bidang masing-masing. Kemudian Bawaslu mengeluarkan putusan yang selanjutnya ditindaklanjuti oleh KPU. Dalam hal KPU tidak menindaklanjuti putusan Bawaslu maka akan diadukan kepada DKPP dan; 3) Pelanggaran peraturan perundang-undangan lainnya yang dikaji oleh Bawaslu dan kemudian diteruskan kepada pihak yang berwenang.

Kedua, sengketa proses pemilihan umum. Sengketa proses pemilu diselesaikan oleh Bawaslu dengan putusan yang bersifat final kecuali terhadap putusan yang berkaitan dengan verifikasi partai politik dan peserta

354 Idea International dalam Fritz Edward Siregar. Ibid.

355 Bisariyadi, et.al. (2012). Komparasi Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu di Beberapa Negara Penganut Demokrasi Konstitusional. *Jurnal Konstitusi*. 9(3), 533.

pemilu, penetapan daftar calon tetap anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota, dan penetapan pasangan calon.³⁵⁶ Terhadap putusan Bawaslu terkait ketiga hal tersebut, para pihak dapat mengajukan upaya hukum kepada PTUN. Kemudian PTUN mengeluarkan putusan yang bersifat final dan mengikat. Putusan tersebut harus ditindaklanjuti oleh KPU.

Ketiga, Perselisihan Hasil Pemilihan Umum. Terhadap perselisihan mengenai hasil pemilihan umum diselesaikan oleh MK.³⁵⁷ Perselisihan hasil pemilu adalah perselisihan antara KPU dan peserta pemilu dalam hal penetapan hasil pemilu yang diselesaikan oleh MK.³⁵⁸ Putusan MK terhadap PHPU bersifat final dan mengikat serta harus ditindaklanjuti oleh KPU.

Dalam praktiknya, jumlah perkara PHPU yang masuk ke MK lebih banyak dari pengujian undang-undang. Kewenangan MK dalam menguji undang-undang seakan bukan yang paling utama. Pada tahun 2019, terdapat 262 perkara perselisihan hasil pemilu yang masuk ke MK dengan rincian 251 perkara PHPU Legislatif, 1 perkara PHPU Presiden dan 10 perkara PHPU DPD.³⁵⁹ Sedangkan perkara PHPKada yang masuk ke MK pada tahun 2018 sebanyak 72 perkara.³⁶⁰ Sejatinya MK dibuat untuk menjaga marwah konstitusi sehingga tugas utamanya adalah menguji undang-undang agar tidak bertentangan dengan konstitusi. Perkara pengujian undang-undang yang teregistrasi pada tahun 2019 adalah 85 perkara dan tahun 2020 hingga saat ini 67 perkara.³⁶¹ Terdapat selisih yang cukup jauh

356 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182), Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109

357 *Vide* Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945.

358 Secara lebih lanjut kewenangan ini dijabarkan dalam Pasal 10 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah menjadi UU Nomor 8 Tahun 2011 dan Pasal 29 ayat (1) huruf d UU Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman

359 Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. *Rekapitulasi Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum*. <https://mkri.id/index.php?page=web.RekapPHPU&menu=4> diakses pada 2 Agustus 2020.

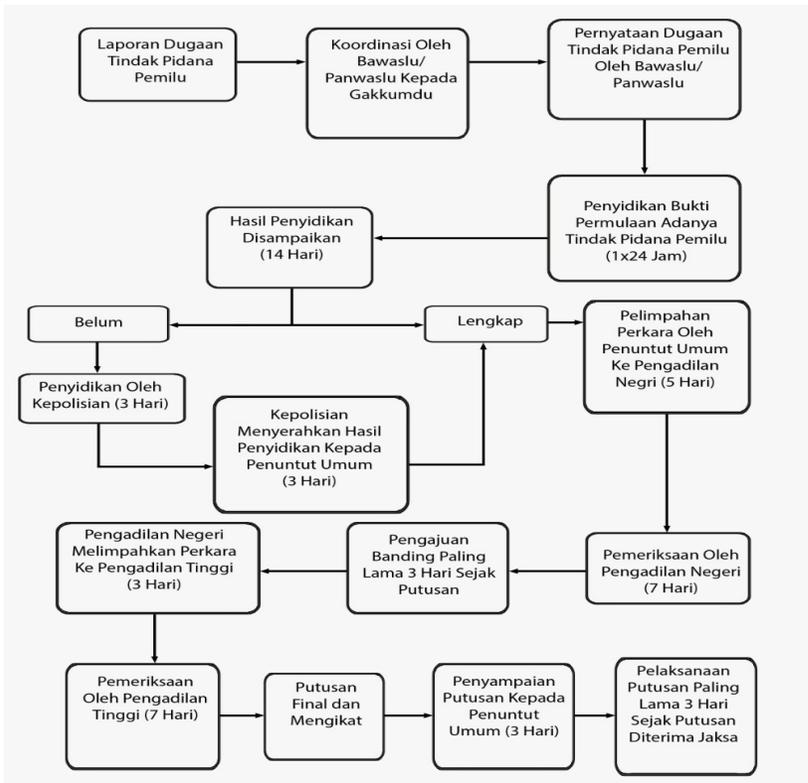
360 Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. *Rekapitulasi Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah / Perkara Hasil Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota*. <https://mkri.id/index.php?page=web.RekapPHPUD&menu=4> diakses pada 2 Agustus 2020.

361 Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. *Rekapitulasi Perkara Pengujian Undang*

antara perkara PHPU dan PHPKada yang masuk dengan perkara PUU.

Keempat, tindak pidana pemilu. Proses penyelesaian tindak pidana pemilu yang terjadi pada saat ini menunjukkan birokrasi yang tidak sederhana.³⁶² Banyaknya pihak yang terlibat mulai dari Bawaslu, Kepolisian serta lembaga lainnya yang terlibat dalam Gakkumdu dan Pengadilan Negeri membuat penyelesaian perkara memakan waktu yang cukup lama. Berikut bagan mengenai proses penyelesaian tindak pidana pemilu,

Bagan 1.
Alur Penanganan Tindak Pidana Pemilu



(Berdasarkan Undang Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017
Tentang Pemilihan Umum)

Undang. <https://mkri.id/index.php?page=web.RekapPUU&menu=4> diakses pada 2 Agustus 2020.

362 Khairul Fahmi. (2016). *Pemilihan Umum Dalam Transisi Demokrasi*. Jakarta: RajaGrafindo Persada. hlm.45.

Banyaknya ruang dalam penyelesaian permasalahan ini menyebabkan terjadinya tumpang tindih kewenangan. Bukan tidak mungkin putusan antara satu lembaga dengan lembaga lainnya berbeda atau bahkan bertentangan. Seperti yang terjadi pada Ngadiyono, Caleg Partai Gerindra dari Kabupaten Gunung Kidul, DIY. Namanya dicoret dari Daftar Calon Tetap (DCT) oleh KPU pada pemilu 2019. Kasus ini berawal dari kedatangannya dalam kampanye Calon Presiden Prabowo dengan menggunakan mobil dinas sebagai Wakil Ketua DPRD.³⁶³ Atas tindakan tersebut, Ngadiyono diputus bersalah oleh Bawaslu. KPU kemudian mencoret Ngadiyono dari DCT. Ngadiyono lalu membawa kasus ini ke Bawaslu, tetapi Bawaslu tidak dapat menangani kasus ini.³⁶⁴

Sebagai jalan terakhir, Ngadiyono membawa kasus ini ke PTUN.³⁶⁵ PTUN menyatakan bahwa KPU keliru dalam menafsirkan Pasal 280 UU Pemilu yang menyatakan larangan penggunaan fasilitas pemerintahan dalam kampanye, sebab Ngadiyono menghadiri kampanye tersebut sebagai tamu bukan pelaksana kampanye.³⁶⁶ Putusan PTUN bersifat final, sehingga dalam waktu tiga hari berikutnya KPU sudah harus mencabut pembatalan Ngadiyono dari DCT. Dengan demikian, ketidakjelasan pengaturan kewenangan lembaga negara mengakibatkan tumpang tindih kewenangan dan memungkinkan putusan yang berbeda antar lembaga negara.

9. Ketiadaan Pengujian Konstitusional Norma Konkret Terhadap Undang-Undang Dasar (*Concrete Review*)

Dalam praktik peradilan di berbagai negara setidaknya terdapat dua model pengujian konstitusional diantaranya *decentralized constitutional review* dan *centralized constitutional review*. Model *decentralized constitutional review* adalah model pengujian konstitusional yang dilakukan secara tersebar, yaitu dilakukan oleh MA dan peradilan-peradilan yang ada dibawahnya tanpa adanya peradilan khusus untuk melakukan pengujian. Sehingga pengujian konstitusional ini digabungkan dengan penyelesaian suatu perkara konkret. Sedangkan *centralized constitutional review* adalah model pengujian konstitusional yang dilakukan secara terpusat dalam organ

363 Nurhadi Sucahyo. (2019, 25 Maret). *Caleg Gerindra Kalahkan KPU di Pengadilan*. <https://www.voaindonesia.com/a/caleg-gerindra-kalahkan-kpu-di-pengadilan/4846684.html> diakses tanggal 7 Agustus 2020.

364 *Ibid.*

365 *Ibid.*

366 *Ibid.*

khusus untuk melakukan pengujian suatu peraturan perundang-undangan terhadap konstitusi, seperti MK yang terpisah dengan MA.³⁶⁷ Indonesia menganut model *centralized constitutional review* sebagaimana secara jelas diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, dimana MK berwenang untuk menguji undang-undang terhadap UUD (*constitutional review*).³⁶⁸

Pengujian konstitusional juga memiliki dua mekanisme pengujian, yaitu *abstract review* dan *concrete review*. Pengujian konstitusional *abstract review* adalah pengujian konstitusional yang dilakukan tanpa berkaitan dengan kasus konkret di pengadilan. Sedangkan Pengujian konstitusional *concrete review* adalah pengujian konstitusional yang dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar penyelesaian kasus konkret yang sedang diselesaikan di pengadilan. Hal tersebut dilakukan atas inisiatif pihak yang berperkara atau hakim di pengadilan.

Dalam praktiknya, Indonesia hanya menganut pengujian konstitusional *abstract review*. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 51 ayat (3) huruf a dan b UU MK, dimana MK melakukan pengujian terhadap pembentukan undang-undang (formil) dan materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang (materiil) yang dianggap bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945.³⁶⁹ Kemudian jika ditinjau dari segi waktu pengujiannya, MK melakukan pengujian pada saat undang-undang tersebut sudah berlaku dan mengikat secara umum (*posterior constitutional review*) hal ini secara jelas di atur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dan Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi.³⁷⁰

Dengan demikian, Indonesia tidak memiliki mekanisme pengujian konstitusional terhadap norma konkret (*concrete review*). Hal ini dalam praktiknya menjadi permasalahan, karena undang-undang lebih cenderung dinilai inkonstitusional ketika sudah digunakan dalam perkara-perkara konkret di pengadilan.³⁷¹ Selain itu, apabila suatu undang-undang sedang

367 Jimly Asshidiqie. (2010). *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara* (Edisi Kedua). Jakarta: Sinar Grafika. Hlm. 45-54.

368 Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

369 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Pasal 51 ayat (3). (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316)

370 *Ibid.* Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

371 Arief Ainul Yaqin. *Constitutional Question. Op.cit. Hlm.* 195

diuji oleh MK dan secara bersamaan digunakan dalam penyelesaian suatu perkara di pengadilan, tidak ada mekanisme pemberhentian perkara di pengadilan tersebut.³⁷² Ketiadaan mekanisme tersebut mengakibatkan tercederainya hak konstitusional warga negara dan buruknya kualitas putusan pengadilan apabila putusannya didasarkan oleh peraturan perundang-undangan yang inkonstitusional.³⁷³

Berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK, pemohon pengujian undang-undang adalah perorangan warga negara Indonesia atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan yang sama, kesatuan masyarakat hukum adat, badan hukum publik atau privat, atau lembaga negara.³⁷⁴ Dari beberapa pemohon tersebut tidak terdapat kewenangan hakim di pengadilan baik tingkat pertama hingga peninjauan kembali untuk melakukan pengujian.

Dalam praktiknya terdapat beberapa fakta empiris mengenai permasalahan ketiadaan mekanisme *concrete review*. Salah satunya, kasus permohonan uji materiil Pasal 134, Pasal 136bis, dan Pasal 137 KUHP dalam Putusan Nomor 013-022/PUU-IV/2006 yang dimohonkan oleh Eggi Sudjana dan Pendapotan Lubis. Pengujian tersebut dilakukan terhadap Pasal 28F, Pasal 27 ayat (1), Pasal 27, Pasal 28E ayat (1) ayat (2), dan ayat (3), Pasal 28F, dan Pasal 28J UUD NRI 1945. Ketika mengajukan permohonan, status keduanya sebagai terdakwa dan sedang menjalankan persidangan atas dakwaan Pasal 134, Pasal 136bis, dan Pasal 137 KUHP.³⁷⁵ Para pemohon mengajukan permohonan karena merasa haknya tercederai atas pasal penuntutan yang ditujukan padanya sehingga mengajukan permohonan tersebut.³⁷⁶ Selain itu, Pemohon meminta kepada Majelis Hakim MK untuk memberikan putusan provisi (putusan sela) berupa penghentian sementara pemeriksaan sidang terhadap perkara Pemohon di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat dalam Register Perkara No. 1411/Pid.B/2006/PN/Jkt/Pst sampai adanya putusan MK atas permohonan pengujiannya.³⁷⁷ Hal tersebut dilakukan agar tidak terjadi tumpang tindih

³⁷² *Ibid.*

³⁷³ *Ibid.*

³⁷⁴ Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

³⁷⁵ *Vide* Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 013-022/PUU-IV/2006. Hlm. 1-2

³⁷⁶ Petitem Pemohon dalam Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 013-022/PUU-IV/2006. Hlm. 13 dan 31.

³⁷⁷ Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 013-022/PUU-IV/2006. Hlm. 11-12.

hukum yang digunakan oleh Jaksa Penuntut Umum dalam perkara pidana tersebut apabila MK memutus inkonstitusional.³⁷⁸

Mahkamah Konstitusi tidak memiliki kewenangan pengujian norma konkret dan tidak terdapat mekanisme pemberhentian perkara sehingga pemeriksaan sidang pada PN Jakarta Pusat tetap berlanjut sampai dengan putusan akhir.³⁷⁹ Namun, permasalahannya yaitu meskipun MK memutus bahwa pasal yang diuji inkonstitusional pada tanggal 6 Desember 2006, PN Jakarta Pusat tetap menggunakan pasal-pasal tersebut untuk menghukum pemohon. Hal tersebut tertuang dalam Putusan No. 1411/PID.B/2006/PN.JKT.PST pada tanggal 22 Februari 2007.³⁸⁰ Atas putusan tersebut para Pemohon sebagai terpidana melakukan upaya hukum banding, kasasi, hingga peninjauan kembali yang pada akhirnya tetap memperkuat putusannya untuk menjatuhkan pidana terhadap pemohon.³⁸¹

Selain kasus diatas, terdapat beberapa contoh kasus konkret lainnya, diantaranya:³⁸²

Tabel 8.
Perkara pengujian konstitusional

No.	Perkara & Pemohon	Objek
1.	PUU No. 013/PUU-I/2003 yang dimohonkan oleh Terdakwa Kasus Bom Bali Tahun 2002.	UU No.16 Tahun 2003 tentang Penetapan Perppu tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme ²

378 *Ibid.*

379 Arief Ainul Yaqin. *Constitutional Question. Op.cit.* Hlm. 194.

380 Hukum Online. (2007). *Eggy Divonis 3 Bulan Penjara: Putusan Mahkamah Konstitusi yang membatalkan pasal penghinaan presiden tak mempengaruhi putusan hakim. Kuasa Hukum Edgy menuding bahwa hakim telah melampaui kewenangannya.* <https://www.hukumonline.com/berita/baca/hol16258/eggy-divonis-3-bulan-penjara?page=2>, diakses tanggal 4 Juni 2020.

381 Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung RI Nomor 153/PK/PID/2010 Atas nama terpidana Eggy Sudjana.

382 Hamid Chalid. (Ed. Nur Hidayat Sardini dan Gunawan Suswantoro). (2016). *Urgensi dan Upaya untuk Implementasi Mekanisme Constitutional Question melalui Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.* Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia. Hlm.377

2.	PUU No. 003/PUU-IV/2006 yang diajukan oleh Pemohon Dawud Sudjarmiko sebagai Terdakwa dalam kasus dugaan korupsi.	Pasal 2 ayat (1) dan Penjelasannya, Pasal 3 dan penjelasannya, serta Pasal 15 UU No. 31 Tahun 1999 <i>jo.</i> UU No. 20 Tahun 2011. ³
3.	PUU No. I/PUU-IX/2011 yang diajukan oleh Pemohon Alias Wello yang berstatus sebagai Terdakwa dan sedang mengajukan upaya hukum kasasi atas kasusnya.	Pasal 310 KUHP tentang Penghinaan/ Pencemaran Nama Baik. ⁴
4.	PUU No.77/PUU-XII/2014 yang diajukan oleh Pemohon Akil Mochtar yang juga berstatus sebagai Terdakwa dalam kasus korupsi dan pencucian uang.	Pasal 2 ayat (2), Pasal 3, Pasal 4, Pasal 5 ayat (1), Pasal 69, Pasal 76 ayat (1), Pasal 77, Pasal 78 ayat (1), Pasal 95 UU No. 8 Tahun 2010 tentang Pencucian Uang. ⁵

Sumber: Hamid Chalid (Urgensi dan Upaya untuk Implementasi Mekanisme Constitutional Question melalui Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia) yang diolah menjadi tabel oleh Penulis.

Hal di atas disebabkan oleh tidak adanya mekanisme perlindungan hak konstitusional warga negara yang sedang tersangkut kasus konkret melalui pemberhentian perkara akibat pengujian permohonan di MK. Meskipun MK telah memutuskan bahwa pasal-pasal yang dipakai untuk menghukum pihak yang bersangkutan inkonstitusional, tetapi tetap digunakan untuk menghukum pemohon. Maka dapat dikatakan hak konstitusional pemohon tercederai atas putusan pidana tersebut. Implikasi dari adanya putusan pengadilan hingga putusan peninjauan kembali tersebut juga mengakibatkan hilangnya peran MK sebagai *the guardian of constitution* dan *the guardian of citizen constitutional rights*.

10. Perlindungan dan Penegakan HAM yang Belum Optimal

Komnas HAM merupakan lembaga negara independen yang didirikan melalui Keppres No.50 Tahun 1993 tentang Komnas HAM. Secara historis, lahirnya Komnas HAM tidak terlepas dari dua momentum penyelenggaraan Lokakarya HAM tanggal 21-22 Januari 1991 yang diprakarsai oleh Departemen Luar Negeri dan Lokakarya HAM se-Asia Pasifik II tanggal 26-28 Januari 1993 di Jakarta. Pada Lokakarya pertama, salah satu butir pemikiran yang mulai hadir adalah perlunya membentuk badan konsultasi atau kelompok kerja, termasuk kemungkinan membentuk Komnas HAM. Kemudian pada lokakarya kedua, sudah mulai dengan jelas

menyatakan dan mendorong perlunya dibentuk lembaga Komnas HAM yang independen di Indonesia.³⁸³ Sejak tahun 1999 keberadaan Komnas HAM didasarkan pada UU No. 39 Tahun 1999 yang juga menetapkan keberadaan, tujuan, fungsi, keanggotaan, asas, kelengkapan serta tugas dan wewenang Komnas HAM.³⁸⁴

Menurut Suparman Marzuki, ada dua alasan independensi Komnas HAM diragukan saat awal pendiriannya:³⁸⁵

- (i) Pendirian yang lebih didasari pencitraan Indonesia di dunia internasional yang akan mengikuti Konferensi Wina 1993;
- (ii) Mekanisme formal pendirian Komnas HAM sepenuhnya dilakukan oleh pemerintah melalui Departemen Luar Negeri yang kala itu selalu menjadi benteng utama setiap menghadapi tekanan internasional, termasuk terkait isu-isu mengenai pelanggaran HAM yang dilakukan oleh rezim Soeharto.

Selain itu, ketika berperkara di MK, Komnas HAM tidak memiliki *legal standing* yang jelas baik sebagai pemohon maupun termohon. Berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU No. 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi, yang dapat menjadi Pemohon dalam sengketa konstitusional adalah perorangan Warga Negara Indonesia, kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang, badan hukum publik dan privat, serta lembaga negara.³⁸⁶ Hal ini membuat Komnas HAM tidak bisa berperkara karena tidak diatur dalam UUD NRI 1945. Berdasarkan Pasal 2 Peraturan MK No. 08/PMK/2006 tentang Pedoman Beracara dalam Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara,

383 Zainal Arifin Mochtar. (2016). *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amendemen Konstitusi*. Depok: Rajawali Pers, hlm. 74

384 Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. komnasham.go.id. Diakses pada 24 Juli 2020

385 Suparman Marzuki. (2010). *Politik Hukum HAM di Indonesia pada Era Reformasi (Studi Tentang Pelanggaran Hukum HAM dalam Penyelesaian Pelanggaran HAM Masa Lalu)*, Disertasi pada Program Doktor Ilmu Hukum, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta. Hlm.483-484 dalam Zainal Arifin Mochtar. (2016). *Lembaga Negara Independen... Op.cit.* Hlm. 75

386 Rosita, *Op.cit.*, hlm. 9

“Lembaga Negara yang dapat menjadi pemohon atau termohon dalam perkara sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara adalah: a. Dewan Perwakilan Rakyat; b. Dewan Perwakilan Daerah; c. Majelis Permusyawaratan Rakyat; d. Presiden; e. Badan Pemeriksa Keuangan; f. Pemerintahan Daerah; g. Lembaga negara lain yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945.”

Ketentuan sebagaimana yang disebut di atas telah menggugurkan kesempatan Komnas HAM untuk berperkara di MK, karena bukan lembaga negara yang diatur dalam konstitusi, begitupun dengan kewenangannya yang tidak diberikan secara langsung oleh konstitusi. Faktor lain yang menyebabkan terganggunya independensi Komnas HAM adalah sistem pendukung (*support system*) Komnas HAM yaitu sekretariat yang dipimpin oleh seorang Sekretaris Jenderal (Sekjen) dan staffnya yang mempunyai status sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS). Padahal jika mengacu berdasarkan Prinsip-Prinsip Paris, keterlibatan pegawai negeri atau pejabat pemerintah dalam sebuah institusi nasional HAM paling jauh hanya sebagai konsultan.³⁸⁷ Dengan adanya sekretariat yang para personilnya terdiri dari PNS, Komnas HAM rentan untuk diintervensi oleh pemerintah.

Sebelumnya, Milakovich dan Gordon secara rinci menentukan karakteristik komisi negara independen sebagai berikut³⁸⁸:

1. Komisi negara ini memiliki karakter kepemimpinan yang bersifat kolegial, sehingga keputusan-keputusan diambil secara kolektif;
2. Anggota atau para komisioner lembaga ini tidak melayani apa yang menjadi keinginan presiden sebagaimana jabatan yang dipilih oleh presiden lainnya;
3. Masa jabatan para komisioner ini biasanya definitif dan cukup panjang;
4. Periode jabatannya bersifat “*staggered*”. Artinya, setiap tahun setiap komisioner berganti secara bertahap dan oleh karena itu seorang presiden tidak bisa menguasai secara penuh kepemimpinan lembaga-

387 Knut D. Asplund dkk (Ed). (2008). *Hukum Hak Asasi Manusia*. Yogyakarta: PUSHAM UII. Hlm. 284.

388 Gunawan A. Tauda. (2012). *Komisi Negara Independen: Eksistensi Independent Agencies sebagai Cabang Kekuasaan Baru dalam Sistem Ketatanegaraan*. Yogyakarta: Genta Press. Hlm. 98-99.

lembaga terkait;

5. Jumlah anggota atau komisioner ini bersifat ganjil dan keputusan diambil secara mayoritas;
6. Keanggotaan lembaga ini biasanya menjaga keseimbangan perwakilan yang bersifat partisan.

Adapun Michael R. Asimow hanya mensyaratkan bahwa karakteristik utama dari komisi negara independen adalah independen terhadap cabang kekuasaan eksekutif.³⁸⁹ Sebagai komisi negara independen sudah menjadi keharusan bagi Komnas HAM untuk terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah, karena pada saat menjalankan tugasnya bisa saja yang menjadi lawan adalah pemerintah itu sendiri.

Komnas HAM memiliki *constitutional importance* mengingat di setiap negara konstitusional, jaminan hak asasi manusia dalam UUD dianggap sebagai sesuatu yang mutlak adanya. Bahkan jaminan konstitusional hak asasi manusia itu merupakan ciri pokok negara hukum atau paham negara demokrasi konstitusional. Untuk memajukan dan melindungi hak asasi manusia dalam UUD NRI 1945, negara perlu membentuk satu lembaga negara yang tersendiri.³⁹⁰

Komnas HAM adalah salah satu komisi independen di Indonesia yang memiliki permasalahan terkait lemahnya kewenangan yang dimiliki. Dalam praktik penegakan hukum HAM, Komnas HAM hanya berwenang sampai tahap penyelidikan, sedangkan tahap selanjutnya pihak yang berwenang adalah Kejaksaan. Namun permasalahannya adalah banyak kasus yang telah diselidiki oleh Komnas HAM justru tidak ditindaklanjuti oleh Kejaksaan.

Ketergantungan Komnas HAM terhadap Kejaksaan mengakibatkan banyak kasus HAM berat yang tidak terselesaikan hingga saat ini, diantaranya: 1) Peristiwa Tragedi 1965-1966; 2) Peristiwa Penembakan Misterius 1982-1985; 3) Peristiwa Talang Sari di Lampung 1989; 4) Peristiwa Penghilangan Orang Secara Paksa Periode 1997-1998; 5) Peristiwa Kerusakan Mei 1998; 6) Peristiwa Trisakti, Semanggi I dan

389 *Ibid.* Hlm. 99.

390 Jimly Asshiddique. (2010). *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 210

Semanggi II; dan 7) Peristiwa Wasior dan Wamena 2003.³⁹¹ Dengan kondisi seperti itu maka eksistensi Komnas HAM dipertanyakan karena lemahnya kewenangan yang dimiliki. Peristiwa Semanggi I dan II memperlihatkan ketidakberdayaan Komnas HAM dalam menegakkan hak asasi manusia. Saat itu, Panitia Khusus Dewan Perwakilan Rakyat untuk kasus tersebut mengatakan bahwa tidak terjadi suatu pelanggaran HAM berat dalam kasus-kasus tersebut. Keputusan itu diambil tanpa melakukan proses penyelidikan melainkan hanya melalui rapat dengar pendapat dengan berbagai pihak.³⁹²

Kemelum penegakan HAM juga terlihat di Kasus Wasior yang terjadi pada 13 Juni 2001. Hasil penyelidikan Komnas HAM atas peristiwa ini adalah ditemukan dugaan pelanggaran HAM berat yang mengakibatkan empat warga sipil meninggal dunia, 39 luka, lima orang menjadi korban penghilangan paksa dan satu orang jadi korban kekerasan seksual. Komnas HAM sudah menyerahkan berkas penyelidikan tersebut sejak tahun 2004. Tahun 2008, Komnas HAM kembali menyerahkan berkas penyelidikan tersebut ke Kejaksaan Agung. Namun dikembalikan lagi oleh Jaksa Agung. Begitupun di tahun 2018 yang juga dikembalikan lagi oleh Jaksa Agung dengan alasan bahwa berkas tersebut tidak lengkap secara formil dan materil.³⁹³ Keadaan ini jelas merugikan korban dan keluarganya, karena proses penegakan hukum yang lambat dan tidak jelas.³⁹⁴ Padahal untuk menjaga otonomi komisi secara operasional, Komnas HAM juga perlu memiliki kewenangan untuk memaksa kerjasama dengan pihak lain.³⁹⁵

Ketidakberdayaan Komnas HAM dalam menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran HAM secara maksimal tidak terlepas dari persoalan desain kelembagaannya yang masih mengandung sejumlah kelemahan. Seperti persoalan masih lemahnya independensi dan kewenangan yang dimiliki, anggaran yang tidak mencukupi, tidak jelasnya kedudukan Komnas HAM dalam sistem ketatanegaraan, dan lain-lain. Meski ditinjau dari pengaturan

391 Muhammad Amin, *Op.cit.*, hlm. 261.

392 Laurensius Arliman. (2017). Pengadilan HAM dari Sudut Pandang Penyelesaian Kasus dan Kelemahannya. *Jurnal Ilmu Hukum Tambun Bungai*. 2(1). Hlm. 23.

393 Febriansyah Ramadhan, Xavier Nugraha, dan Patricia Inge Felany. (2020). Penataan Ulang Kewenangan Penyidikan dan Penuntutan dalam Penegakan Hukum Pelanggaran HAM Berat. *Jurnal. Veritas et Justicia*. 6(1). Hlm. 185.

394 Rosita, *Op.cit.*, hlm. 11.

395 Knut D. Asplund, Saldi Isra, Marwan Mas (Ed). *Loc.cit.*

kelembagaannya sekarang, keberadaan Komnas HAM jauh lebih kuat dibandingkan masa Orde Baru, akan tetapi hal tersebut belum memadai ketika dihadapkan pada tantangan dan kompleksitas persoalan HAM di Indonesia saat ini.³⁹⁶

Pasca amandemen UUD 1945, semakin banyak lembaga negara independen yang didirikan. Salah satu argumentasi pembentukan lembaga-lembaga negara independen tersebut adalah karena lembaga negara yang sudah ada kinerjanya kurang memuaskan. Namun, apabila kecenderungan membentuk lembaga-lembaga negara ini tidak dikendalikan akan berpotensi menimbulkan masalah di kemudian hari, mengingat tingginya peluang akan terjadinya tumpang tindih kewenangan antarlembaga.³⁹⁷ Disisi lain, hal ini juga akan menimbulkan peningkatan beban keuangan negara akibat operasional masing-masing lembaga tersebut.

Hal tersebut salah satunya terjadi pada urusan perlindungan dan penegakan hak asasi manusia yang dilakukan oleh beberapa lembaga. Sebut saja, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Komisi Perlindungan Anak, dan Komisi Anti Kekerasan terhadap Perempuan. Bahkan pada kasus pelanggaran HAM tertentu, tidak jarang dibentuk sebuah komisi untuk mengusutnya, misal: Komisi Independen Pengusutan Kekerasan di Aceh melalui Keppres No. 88 Tahun 1998³⁹⁸ dan Komisi Penyelidik Nasional Kasus Theys Hiyo Eluay.³⁹⁹ Padahal dengan tujuan umum yang sama yaitu perlindungan dan penegakan hak asasi manusia, tersebarnya kewenangan untuk menyelesaikan permasalahan HAM justru menimbulkan ketidakefektifan.

396 Rommy Patra, *Op.cit*, hlm. 210.

397 Zainal Arifin Mochtar. *Lembaga Negara Independen... Op.cit*. Hlm. 7

398 Suparman Marzuki. (2011). *Tragedi Politik Hukum HAM*. Yogyakarta: PUSHAM
UII. Hlm. 228.

399 *Ibid*. Hlm. 263.

B. Praktik Penyelenggaraan di Berbagai Negara

1. Studi Komparasi Utusan Golongan

a) Afrika Selatan

Reformasi menyeluruh membuat perubahan luar biasa dalam suasana politik ketatanegaraan di Afrika Selatan, dari perpecahan berdarah menjadi sebuah *a miracle of modern political history*.⁴⁰⁰ Masa lalu Afrika Selatan pernah mengalami sistem pemerintahan parlemen trikameral pada sepuluh tahun terakhir masa *apartheid*. Parlemen trikameral ini dibentuk dengan harapan adanya representasi orang-orang suku India dan juga orang-orang berkulit hitam.

Melalui pemilu pada tahun 1983, terdapat tiga kamar yang masing-masing mewakili warna kulit tertentu, yakni; *House of Assembly* (178 anggota yang merepresentasikan kelompok kulit putih); *House of Representatives* (85 anggota yang merepresentasikan kaum berwarna dan ras campuran); *House of Delegates* (45 anggota yang merepresentasikan orang-orang Asia). Pembagian kamar parlemen berdasarkan ras semacam ini memicu penolakan dari orang-orang kulit hitam, karena mendukung kekuasaan orang-orang kulit putih. Perjalanan panjang menuju kesetaraan menghasilkan parlemen Afrika Selatan menjadi *bicameral*.

b) Irlandia

Apabila dikaitkan dengan sistem perwakilan seperti yang sudah diuraikan di atas, pemilihan organis ini dapat dihubungkan dengan sistem perwakilan fungsional (*function representation*) yang biasa dikenal dalam sistem parlemen dua kamar, seperti di Inggris dan Irlandia. Pemilihan anggota Senat Irlandia didasarkan atas pandangan yang bersifat organis tersebut.⁴⁰¹

400 Bambang Widjajanto, Saldi Isra, dan Marwan Mas (ed.), 2002, *Konstitusi Baru Melalui Komisi Konstitusi Independen*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, hlm. 274.

401 *Ibid.*

2. Studi Komparasi Penyelenggaraan Perencanaan Pembangunan

a) Filipina

Filipina merupakan negara kesatuan yang berbentuk Republik.⁴⁰² Selain itu, sama halnya dengan Indonesia, sistem pemerintahan yang digunakan adalah sistem presidensial. Dalam menjalankan sistem pemerintahannya, Filipina menempatkan cabang kekuasaan legislatif pada Congress. Dimana Congress tersebut terdiri dari House of Representatives dan Senates.⁴⁰³

Guna memberikan pedoman dalam menentukan arah negara, Filipina menggunakan panduan negara yang dinamakan Declaration of Principles and State Policies (DPSP). Panduan negara tersebut diatur dalam Konstitusi Filipina Pasal II. Berdasarkan ketentuan mengenai DPSP tersebut, isi dari DPSP diantaranya national economy⁴⁰⁴, permasalahan reformasi agraria dan kekayaan sumber daya alam⁴⁰⁵, perburuhan⁴⁰⁶, peningkatan keadilan sosial⁴⁰⁷ dan lain-lain.

DPSP terbagi atas dua hal yaitu prinsip (principle) dan kebijakan (policy).⁴⁰⁸ Prinsip dimaksudkan untuk sebuah aturan yang mengikat (binding rules).⁴⁰⁹ Dimana konsekuensinya adalah prinsip tersebut harus dipatuhi oleh pemerintah dalam melaksanakan berbagai tindakan, termasuk pembentukan aturan.⁴¹⁰ Sementara itu, kebijakan (*policy*) menjadi petunjuk (*guidelines*) bagi orientasi negara.⁴¹¹

402 Pasal 2 ayat (1) Konstitusi Filipina.

403 Pasal 1 ayat (6) Konstitusi Filipina

404 Pasal 2 ayat (19) Konstitusi Filipina.

405 Pasal 2 ayat (21) Konstitusi Filipina.

406 Pasal 2 ayat (18) Konstitusi Filipina.

407 Pasal 2 ayat (10) Konstitusi Filipina

408 Mei Susanto. (2017). Wacana Menghidupkan Kembali GBHN Dalam Sistem Presidensial Indonesia. *Jurnal Hukum De Jure*, 17(3), hlm. 435.

409 *Ibid.*

410 *Ibid.*

411 *Ibid.*

b) Korea Selatan

Korea Selatan merupakan negara kesatuan yang berbentuk Republik.⁴¹² Sejak tahun 1987, Korea menjalankan sistem pemerintahan presidensial. Hal itu ditandai dengan dipilihnya presiden secara langsung.⁴¹³ Sementara terkait badan legislatif yang dinamakan National Assembly⁴¹⁴ memiliki kedudukan yang setara dengan cabang eksekutif.

Dalam Konstitusi Korea Selatan, tidak ditemukan secara jelas penamaan DPSP atau haluan negara. Namun, dalam beberapa ketentuan dalam Konstitusi tersebut mengatur mengenai hal-hal yang bersifat haluan negara⁴¹⁵ diantaranya yang berkaitan dengan hak dan kewajiban warga negara dalam BAB II Konstitusi Korea Selatan seperti kesehatan⁴¹⁶, pendidikan⁴¹⁷, lingkungan⁴¹⁸, serta dalam BAB IX seperti pembangunan dalam bidang ekonomi⁴¹⁹, perikanan⁴²⁰, teknologi⁴²¹, agrikultur⁴²², dan lain-lain.

3. Studi Komparasi Produk Hukum Parlemen

a) Brazil

Dalam konstitusi Brazil, National Congress terdiri atas 2 kamar yakni Chamber of Deputies dan Senate.⁴²³ National Congress memiliki kewenangan untuk mengeluarkan instrumen hukum yang sifatnya mengatur seperti perjanjian internasional yang membawa dampak bagi negara.⁴²⁴ Selain itu terdapat kewenangan yang sifatnya mengatur yaitu “To set the fixed compensation of the President and Vice-President of

412 Pasal 1 ayat (1) Konstitusi Korea Selatan.

413 *Vide* Pasal 67 ayat (1) Konstitusi Korea Selatan.

414 *Vide* Pasal 60 Konstitusi Korea Selatan.

415 Mei Susanto, Wacana Menghidupkan Kembali..., *Op.cit.* Hlm. 436.

416 Pasal 36 ayat (3) Konstitusi Korea Selatan.

417 *Vide* Pasal 31 ayat (1) sampai dengan (6) Konstitusi Korea Selatan.

418 *Vide* Pasal 35 ayat (1) sampai dengan (3) Konstitusi Korea Selatan.

419 *Vide* Pasal 119 dan 120 Konstitusi Korea Selatan.

420 *Vide* Pasal 123 Konstitusi Korea Selatan.

421 *Vide* Pasal 127 Konstitusi Korea Selatan.

422 *Vide* Pasal 121 Konstitusi Korea Selatan.

423 Pasal 44 ayat I Konstitusi Brazil.

424 Pasal 49 ayat I Konstitusi Brazil.

the Republic and the Ministers of the Federal Government, observing the provisions of arts⁴²⁵. Sementara itu, National Congress juga memiliki kewenangan untuk mengeluarkan ketetapan yang berbunyi “To consider granting and renewing concessions for radio and television broadcasters”.⁴²⁶ Dengan demikian, National Assembly Brazil memiliki produk hukum yang berkarakter penetapan dan pengaturan.

b) Afghanistan

Dalam Konstitusi Afghanistan terdapat lembaga legislatif tertinggi yang mewujudkan kehendak rakyatnya serta mewakili seluruh bangsa yang bernama National Assembly.⁴²⁷ Majelis Nasional terdiri atas 2 kamar, yakni House of People dan House of Elders.⁴²⁸ Beberapa tugas dari the National Assembly diatur dalam Pasal 90 Konstitusi Afganistan. Dimana dalam Pasal 90 ayat (1), National Assembly memiliki kewenangan untuk meratifikasi undang-undang dan keputusan legislatif.⁴²⁹ Selain itu dalam ayat (4) pasal yang sama dijelaskan bahwa National Assembly berwenang menciptakan, mengubah, dan mencabut unit-unit administratif.⁴³⁰ Hal itu menunjukkan bahwa instrumen hukum yang digunakan sifatnya menetapkan. Kemudian, pada ayat (5), National Assembly bewenang meratifikasi perjanjian internasional yang menunjukkan National Assembly dapat mengeluarkan instrumen hukum yang sifatnya mengatur.⁴³¹ Dengan demikian, karakter peraturan yang dikeluarkan oleh Majelis Nasional Afghanistan bersifat penetapan dan pengaturan.

4. Studi Komparasi Pola legislasi

a) Amerika Serikat

Amerika Serikat dalam konstitusinya, menegaskan bahwa

425 Pasal 49 ayat VIII Konstitusi Brazil.

426 Pasal 49 ayat XII Konstitusi Brazil.

427 Pasal 81 Konstitusi Afghanistan.

428 Pasal 82 Konstitusi Afghanistan.

429 Pasal 90 ayat 1 Konstitusi Afghanistan

430 Pasal 90 ayat 4 Konstitusi Afghanistan.

431 Pasal 90, ayat 5 Konstitusi Afghanistan.

semua kekuasaan legislatif harus mendapatkan penetapan dari Senat dan DPR.⁴³² Dimana semua RUU yang telah melewati DPR dan Senat sebelum menjadi UU harus diajukan ke presiden untuk mendapatkan pengesahan.⁴³³ Apabila sebuah RUU telah disetujui oleh kedua lembaga legislatif, maka Presiden akan menandatangani RUU menjadi UU.⁴³⁴ Jika Presiden menolak untuk menandatangani, Presiden akan mengembalikan kepada DPR dan Senat dengan memberikan alasan-alasan penolakan dalam jurnal untuk tenggat waktu 10 hari (tidak terhitung minggu).⁴³⁵ Selanjutnya DPR dan Senat mempelajari keberatan Presiden. Dengan dukungan suara minimal dua per tiga dari masing-masing kamar lembaga legislatif, DPR dan Senat dapat menolak (override) penolakan Presiden.⁴³⁶

Dalam proses pembentukan undang-undang di AS, Presiden dan jajaran eksekutif tidak terlibat dalam proses pembahasan RUU. Bahkan dalam konstitusi tidak terdapat hubungan langsung antara eksekutif dengan legislatif. Namun, dalam prakteknya, eksekutif dapat mengajukan RUU kepada legislatif.

b) Korea Selatan

Proses pembentukan undang-undang dalam Konstitusi Korea Selatan menunjukkan bahwa RUU dapat diajukan oleh anggota National Assembly dan eksekutif. Hal ini tercantum dalam Pasal 52 Konstitusi Korea Selatan yang menyatakan, “Bills may be introduced by members of the national assembly or by the executive”.

Meskipun begitu, setiap RUU harus memiliki persetujuan dari National Assembly.⁴³⁷ Setelah itu, RUU dikirimkan kepada Presiden dan dalam tenggat waktu paling

432 Pasal, ayat1 Konstitusi Amerika Serikat.

433 Pasal I, ayat7 Konstitusi Amerika Serikat.

434 *Ibid.*

435 *Ibid.*

436 *Ibid.*

437 *Vide* Pasal 53 Konstitusi Amerika Serikat.

lama 15 hari untuk diundangkan.⁴³⁸ Bila Presiden merasa keberatan, maka dalam waktu 15 hari tersebut presiden dapat mengembalikannya kepada National Assembly dengan disertai penjelasan tertulis tentang keberatannya dan permintaan untuk mempertimbangkan kembali.⁴³⁹ Setelah dipertimbangkan, National Assembly mengajukan lagi rancangan UU dalam bentuk yang sama disertai dengan syarat dihadiri lebih dari 1/2 anggota yang disetujui 2/3 atau lebih anggota yang hadir maka rancangan undang-undang itu menjadi UU.⁴⁴⁰

Walaupun National Assembly mengembalikan dengan RUU yang sama, tetapi dengan adanya frasa “or does not request the national assembly to reconsider it”⁴⁴¹, Presiden masih diberi ruang untuk mengajukan keberatan lagi.⁴⁴² Apabila tidak ada permintaan lagi maka RUU akan menjadi UU dan Presiden harus mengumumkan tanpa penundaan.⁴⁴³ Jika presiden tidak mengundangkannya dalam waktu lima hari, maka ketua National Assembly akan mengundang RUU menjadi UU.⁴⁴⁴

5. Studi Komparasi Kedudukan dan Peran Lembaga Perwakilan Daerah

a) Amerika Serikat

Amerika serikat memiliki suatu badan legislatif yang dinamakan Congress yang terdiri dari dua kamar yaitu senate dan house of representative (HoR).⁴⁴⁵ Senate Amerika Serikat merupakan senat yang terdapat dalam negara federal dengan beranggotakan 100 orang yang berasal dari 50 negara bagian, yang mana tiap negara bagian diwakilkan oleh dua senator.⁴⁴⁶ Pemilihan senate dilakukan melalui *direct vote*.

438 *Ibid.*

439 *Ibid.*

440 *Ibid.*

441 *Ibid.*

442 *Ibid.*

443 *Ibid.*

444 *Ibid.*

445 Pasal I ayat 1 Konstitusi Amerika Serikat.

446 *Vide* Pasal I ayat 3 Konstitusi Amerika Serikat.

Pembuat undang-undang dasar Amerika Serikat merasa bikameralisme merupakan salah satu mekanisme untuk menjaga bahayanya pemusatan kekuasaan. Sehingga Senat mengawasi HoR, dan untuk itu Senat harus memiliki kekuasaan yang sama secara substansial. Hal itu karena hasil pengawasan Senat akan menjadi lebih efektif apabila dua kamar dipisahkan dan dibedakan.

Dalam proses legislasi yang termuat dalam Pasal 1 ayat (7) dinyatakan bahwa semua RUU untuk menerbitkan pajak harus dimulai dari HoR, tetapi Senat mungkin mengusulkan atau setuju dengan usul perubahan seperti halnya pada RUU yang lain.⁴⁴⁷ Setiap RUU harus melalui tahapan persetujuan dari HoR dan Senate sebelum menjadi UU, dan diserahkan kepada Presiden Amerika Serikat.⁴⁴⁸ Apabila Presiden setuju, maka akan ditandatangani.⁴⁴⁹ Namun, apabila tidak menyetujui, maka Presiden harus mengembalikan dengan keberatan-keberatannya kepada kamar/majelis yang darimana RUU itu berasal, kemudian HoR atau Senat harus memasukkan dan memproses untuk menyetujui kembali.⁴⁵⁰ Jika sudah dipertimbangkan kembali, dua pertiga dari anggota kamar tersebut harus menyetujui untuk meloloskan RUU yang telah ditolak oleh Presiden.⁴⁵¹

b) Filipina

Congress/Kongreso Filipina terbagi dalam dua kamar, yang dinamakan senate/senado dan House of Representative (HoR)/Kapulungan Ng Mga Kinatawan. Lembaga senat terdiri dari 24 senator yang dipilih secara langsung dengan masa jabatan enam tahun.⁴⁵² Sementara HoR jumlahnya tidak lebih dari 250 anggota dan dipilih untuk masa jabatan tiga tahun.⁴⁵³

447 Pasal 1 ayat 7 Konstitusi Amerika Serikat.

448 *Ibid.*

449 *Ibid.*

450 *Ibid.*

451 *Ibid.*

452 Pasal 6 ayat 2 Konstitusi Filipina.

453 Pasal 6 ayat 5 Konstitusi Filipina.

Setiap RUU dapat menjadi UU, jika telah disetujui dalam three readings (suatu proses legislasi dalam tiga tahapan).⁴⁵⁴ Apabila telah selesai, maka didistribusikan kepada anggota tiga hari sebelum penerimaan, kecuali ketika presiden mengesahkan untuk pemberlakuan yang segera dalam menghadapi bencana atau dalam keadaan darurat.⁴⁵⁵ Dalam proses legislasi, senat mempunyai kedudukan yang sama dengan HoR.⁴⁵⁶

Hal itu juga berkaitan dengan fungsi dan kekuasaannya sebagai kekuasaan legislatif yang dijalankan bersama-sama. Akan tetapi setiap kamar mempunyai kekuasaan yang eksklusif dari kamar lainnya. Seperti Senat memiliki kekuasaan eksklusif dalam meratifikasi perjanjian internasional.⁴⁵⁷

6. Studi Komparasi Perppu

a) Brazil

Salah satu negara dengan sistem pemerintahan presidensial yaitu Brazil. Dalam hubungannya dengan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang di Indonesia, Brazil juga terdapat pengaturan mengenai hal tersebut dalam Konstitusinya yaitu diatur dalam Pasal 62 Konstitusi Brazil 1988 yang menyatakan bahwa Presiden Brazil memiliki kekuasaan untuk melakukan tindakan yang proaktif dalam peraturan perundang-undangan.⁴⁵⁸ Peraturan perundang-undangan tersebut yaitu *presidential legislative decree* atau dikenal Perppu seperti Indonesia. Dengan kekuasaan ini Presiden Brazil dapat mengeluarkan peraturan tanpa membutuhkan pembahasan parlemen. Namun, terdapat pembatasan yaitu bahwa kewenangan tersebut hanya dapat dilakukan Presiden dalam kondisi yang tepat dan mendesak (*relevance and urgency*).⁴⁵⁹

454 Pasal 6 ayat 26 (2) Konstitusi Filipina.

455 *Ibid.*

456 Pasal 6 ayat 26 (1) Konstitusi Filipina.

457 Pasal 6 ayat 21 Konstitusi Filipina.

458 Konstitusi Brazil. Diakses pada tanggal 23 Juli 2020 dari https://www.constituteproject.org/constitution/Brazil_2017?lang=en, Pasal 62.

459 *Ibid.*

Dalam waktu 45 hari sejak dikeluarkan peraturan tersebut, parlemen secara aktif harus mengambil keputusan untuk menyetujui atau tidak peraturan tersebut menjadi undang-undang.⁴⁶⁰ Jika menyetujui maka peraturan tersebut menjadi undang-undang dan berlaku efektif, jika tidak maka peraturan tersebut tidak berlaku. Dalam waktu 45 hari tersebut kedua kamar membahas di masing-masing kamar dengan memberikan pertimbangannya masing-masing atas Perppu yang dikeluarkan.⁴⁶¹ Jika dalam waktu 45 hari masing-masing kamar tidak mengeluarkan pertimbangan maka Perppu tidak berlaku dan dapat diperpanjang selama 60 hari untuk memberikan pertimbangan dan keputusan. Apabila dalam waktu 60 hari disetujui, maka Perppu menjadi undang-undang dan berlaku efektif sampai dengan menunggu veto dari Presiden. Apabila tidak setuju atau tidak diambil keputusan maka Perppu tersebut tidak berlaku demi hukum.⁴⁶²

b) Ekuador

Negara Ekuador memiliki mekanisme legislasi cepat dalam hal negara dalam kondisi genting di bidang ekonomi. Hal ini diatur dalam Pasal 140 Konstitusi Ekuador yang mengatur bahwa Presiden dapat menginisiasi rancangan undang-undang dalam hal ekonomi sedang dalam keadaan mendesak yang dalam waktu 30 (tiga puluh) hari Majelis Nasional (*National Assembly*) harus menyetujui, mengubah, atau menolak rancangan tersebut.⁴⁶³ Apabila Majelis Nasional tidak mengambil keputusan dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari tersebut terhadap peraturan atau langkah ekonomi oleh Presiden maka presiden dapat memberlakukan langkah ekonomi mendesak tersebut sebagai hukum yang mengikat.⁴⁶⁴

460 *Ibid.*

461 *Ibid.*

462 *Ibid.*

463 *Vide* Pasal 140 Konstitusi Ekuador.

464 *Ibid.*

7. Studi Komparasi Penyelenggaraan Pemilihan Umum di Amerika Serikat

Pemilihan Umum di Amerika Serikat diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Federal (*Federal Election Commission/FEC*). FEC adalah badan pengawas independen yang bertugas menegakkan Undang Undang Pemilu Federal, menyampaikan informasi dana kampanye dan menegakkan ketentuan-ketentuan hukum dalam penyelenggaraan pemilu.⁴⁶⁵

Selain itu, Amerika Serikat juga merupakan salah satu negara yang menjunjung tinggi nilai-nilai demokrasi. Demokrasi ini diwujudkan melalui pemilu yang dilaksanakan secara berkala. Seperti pemilihan presiden yang dilaksanakan setiap empat tahun sekali. Berbeda dengan kebanyakan negara dengan sistem presidensial lainnya, calon Presiden Amerika Serikat yang mendapatkan suara mayoritas tidak lantas menjadi presiden terpilih. Sebab proses pemilu akan berlanjut ke tahapan *electoral college*, dimana setiap negara bagian diwakili oleh *elector* yang jumlahnya sama dan *elector* tersebut yang akan memilih presiden dan wakil presiden.

Kemudian, di setiap pertengahan masa jabatan presiden atau dua tahun setelah pemilu presiden, diselenggarakan pemilu sela (*midterm election*) untuk memilih jabatan yang ada di negara bagian atau biasa disebut pemilu lokal. Pemilu lokal dimaksudkan sebagai evaluasi kinerja presiden, sehingga hasil dari pemilu lokal bergantung pada kinerja presiden yang sedang menjabat. Pemilu sela atau pemilu lokal bisa menjadi dukungan ataupun penolakan terhadap kebijakan-kebijakan presiden.⁴⁶⁶ Apabila kinerja ataupun kebijakan presiden didukung oleh masyarakat luas maka partai pengusung presiden kemungkinan besar akan memenangkan pemilu di tingkat lokal. Sebaliknya, apabila kinerja dan kebijakan presiden kontra terhadap mayoritas masyarakat maka kemungkinan partai pengusung presiden untuk memenangkan pemilu di tingkat lokal akan kecil.

465 *Ibid.* Hlm.80 dan 81.

466 Muhammad Saihu (*et.al.*) (2015). *Penyelenggara Pemilu di Dunia*. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP RI). Hlm.81.

8. Studi Komparasi Komisi Yudisial di Italia

Sama halnya dengan Indonesia yang melembagakan Komisi Yudisial dalam konstitusinya, Italia melembagakan *Consiglio Superiore Della Magistratura* (CSM) kedalam konstitusinya. CSM merupakan institusi khusus sebagai lembaga pendukung kekuasaan kehakiman di Italia untuk menjamin independensi peradilan. Secara umum, CSM berwenang dalam pembuatan kebijakan yang meliputi urusan eksternal, layanan publik, kerjasama yudisial, manajemen personalia, kebijakan terkait pemilihan hakim, masalah penelitian, dan menyangkut kualitas hakim.⁴⁶⁷ Selain itu CSM juga berwenang dalam pengelolaan atau manajerial akomodasi dan keamanan, otorisasi, organisasi administratif, dan penyediaan informasi administratif.⁴⁶⁸

CSM Italia beranggotakan 33 anggota. Tiga komisionernya merupakan anggota tetap yang diangkat melalui undang-undang yakni Presiden Republik (secara *ex-officio mengetuai* CSM), ketua Mahkamah Agung Italia, dan jaksa penuntut umum pada pengadilan kasasi. Sedangkan 30 anggota lainnya meliputi 20 orang dari organisasi lingkungan peradilan (*togati*) yang merupakan hakim dan jaksa yang dipilih oleh organisasinya sendiri⁴⁶⁹, dan 10 lainnya berasal dari luar organisasi yang dipilih oleh parlemen yang dapat berupa professor, akademisi hukum, dan pengacara yang mempunyai pengalaman di bidangnya minimal selama 15 tahun.⁴⁷⁰

Pada Pasal 105 Konstitusi Italia dijelaskan bahwa CSM bertanggung jawab dalam pengangkatan, penempatan, penetapan tugas, dan penentuan kenaikan pangkat hakim.⁴⁷¹ Selain itu, Pasal 107 menyatakan bahwa hakim hanya dapat dibebastugaskan atau ditempatkan berdasarkan putusan CSM.

467 Imam Anshori Saleh. (2014). Konsep Pengawasan Kehakiman: Upaya Memperkuat Kewenangan Konstitusional Komisi Yudisial dalam Pengawasan Peradilan. Malang: Setara Press. Hlm. 172

468 *Ibid.*, hlm. 173.

469 Idul Rishan. (2019). Kebijakan Reformasi Peradilan.... *Loc.cit.* hlm. 50.

470 *Vide* Pasal 104 ayat (2),(3), (4), (5), dan (6) Konstitusi Italia 2013.

471 *Vide* Pasal 105 Konstitusi Italia 2013.

9. Studi Komparasi Pengujian Peraturan Perundang-Undangan di Italia

Mahkamah Konstitusi Italia dikenal dengan nama Corte Costituzionale yang terbentuk pada tahun 1948 dan baru bekerja secara efektif setelah 1 Januari 1959. Komposisi MK Italia terdiri dari 15 hakim yang berasal dari berbagai disiplin. Anggota hakim konstitusi dipilih 5 orang oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan Perdana Menteri, 5 orang oleh parlemen, dan 5 orang oleh MA (Corte di Cassazione).⁴⁷² Para hakim menjabat sekali dalam 9 tahun dan tidak dapat dipilih kembali.⁴⁷³

Dalam Konstitusi Italia, Corte Costituzionale dilembagakan dalam bab tersendiri yang diberi judul Constitutional Guarantees. Hal ini merefleksikan kesungguhan Italia dalam mengatasi potensi pelanggaran terhadap konstitusi mereka. Kewenangan MK Italia diatur sebagai berikut:⁴⁷⁴

1. MK dapat memutus konstitusionalitas suatu undang-undang maupun rancangan undang-undang yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah;
2. Menyelesaikan sengketa antara lembaga negara yang kewenangannya diberikan kepada pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan/atau antara kekuasaan pemerintahan;
3. Melaksanakan impeachment terhadap presiden berkenaan dengan pelanggaran konstitusi.

Adapun pengujian konstitusionalitas UU juga merupakan kewenangan yang dimiliki oleh Corte. Corte dapat diminta untuk menguji undang-undang baik formil maupun materiil.⁴⁷⁵ Pengertian undang-undang diperluas tidak hanya undang-undang yang telah ditetapkan parlemen tapi juga peraturan perundang-undangan yang lahir dari pendelegasian wewenang legislasi parlemen kepada pemerintah.⁴⁷⁶ Lalu, MK Italia dapat menguji peraturan perundang-

⁴⁷² *Vide* Pasal 135 Konstitusi Italia.

⁴⁷³ *Ibid.*

⁴⁷⁴ *Vide* Pasal 134 Konstitusi Italia.

⁴⁷⁵ *Vide* Pasal 135 Konstitusi Italia.

⁴⁷⁶ Corte Costituzionale, De Republica Italian, Source of the Constitutional Law. Dalam Jimly Asshiddiqie dan Ahmad Syahrizal. *Loc.cit.*, hlm. 94.

undangan yang diproduksi oleh kewenangan dekrit presiden.⁴⁷⁷ Di samping itu, MK Italia juga diberi kewenangan untuk menguji peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah.⁴⁷⁸ Selain itu, MK juga memiliki fungsi lain yang telah diatur dalam Constitutional Law No. 112 Tahun 1953⁴⁷⁹ yakni berwenang menguji hasil referendum dalam rangka menjamin konstitusi.

10. Studi Komparasi Badan Peradilan Pemilihan Umum di Brazil

Brazil merupakan negara dengan sistem pemerintahan presidensial. Corak politik di Brazil bisa dikatakan hampir sama dengan Indonesia, sebab di negara ini juga menerapkan sistem multipartai. Salah satu ciri sistem presidensial adalah masa jabatan yang tetap. Oleh karena itu, Brazil menyelenggarakan pemilu setiap empat tahun sekali. Berdasarkan bentuk negaranya yaitu federal (serikat), pemilu di Brazil terdiri atas pemilu negara federal dan pemilu negara bagian.

Brazil merupakan salah satu negara dengan sistem penanganan sengketa pemilu yang paling efektif di dunia.⁴⁸⁰ Hal ini dapat dilihat dari aturan-aturan pemilu yang diatur dengan jelas dan tegas dalam konstitusi maupun UU Pemilunya.⁴⁸¹ Sengketa pemilu di Brazil ditangani oleh badan peradilan khusus pemilu yang dibentuk pada tahun 1932.⁴⁸² Badan peradilan khusus bersifat tetap yang berkedudukan di negara federal (Superior Electoral Tribunal) dan masing-masing ibukota negara bagian (Regional Electoral Tribunals). Dengan demikian Brazil memiliki satu peradilan khusus yang menyelesaikan seluruh sengketa pemilu.

477 *Ibid.*

478 *Ibid.*

479 *Ibid.*

480 R. Fauzi Zuhri Pradika et.al. (2020). Lembaga Penyelesaian Sengketa Pemilu yang Ideal di Indonesia. *Diversi Jurnal Hukum*. 6 (1), hlm. 84.

481 *Ibid.*

482 Dian Agung Wicaksono dan Ola Anisa Ayutama. (2015). Inisiasi Pengadilan Khusus Kepala Daerah dalam Menghadapi keserentakan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota di Indonesia. *Jurnal RechtsVinding*. 4 (1), hlm. 168.

Superior Electoral Tribunal merupakan peradilan pemilu tertinggi yang berwenang mengesahkan pendaftaran parpol serta pendaftaran calon presiden dan calon wakil presiden, menangani konflik yurisdiksi antar pengadilan pemilu daerah, menangani perselisihan hasil pemilu, menerima banding dari pengadilan pemilu daerah, mengesahkan pembagian daerah pemilihan, menjawab pertanyaan dari partai politik terkait kepemiluan, mengesahkan penghitungan suara dan mengambil langkah lain untuk melaksanakan undang-undang pemilu.⁴⁸³

Superior Electoral Tribunal terdiri dari paling sedikit tujuh orang hakim, lima diantaranya dipilih melalui pemilihan yang terdiri dari tiga orang hakim dari *Supreme Federal Tribunal* dan dua orang hakim dari *Superior Tribunal of Justice*, serta dua lainnya ditunjuk oleh presiden berdasarkan usulan Mahkamah Agung dari enam pengacara yang mempunyai pengetahuan di bidang hukum dan memiliki perilaku yang baik.⁴⁸⁴ Sedangkan *Regional Electoral Tribunals* terdiri dari hakim yang dipilih melalui pemilihan dan ditunjuk oleh presiden. Hakim yang dipilih melalui pemilihan berjumlah lima hakim meliputi dua hakim dari *Tribunals of Justice* dan dua hakim dari Pengadilan Negeri yang dicalonkan oleh *Tribunals of Justice* serta satu orang hakim dari *Federal Regional Tribunal*. Sedangkan hakim yang ditunjuk oleh presiden berjumlah dua orang dari enam pengacara yang mempunyai pengetahuan di bidang hukum serta memiliki perilaku yang baik dan diusulkan oleh *Tribunal of Justice*.⁴⁸⁵ Hakim pengadilan khusus pemilu menjabat selama dua tahun dan tidak lebih dari dua periode berturut turut.⁴⁸⁶

Putusan *Superior Electoral Tribunal* bersifat final dan tidak dapat diajukan banding kecuali bertentangan dengan Konstitusi.⁴⁸⁷ Sedangkan putusan *Regional Electoral Tribunals* hanya dapat diajukan banding apabila: 1) Bertentangan dengan konstitusi; 2)

483 Parliamentary Confederation of the Americas dalam Bisariyadi, et.al. (2012). Komparasi Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu di Beberapa Negara Penganut Demokrasi Konstitusional. *Jurnal Konstitusi*. 9 (3), hlm. 551.

484 Pasal 119 Konstitusi Brazil.

485 *Ibid.* Pasal 120.

486 *Ibid.* Pasal 121.

487 *Ibid.*

Terdapat perbedaan penafsiran undang-undang oleh dua pengadilan pemilu atau lebih; 3) Tidak memenuhi syarat atau permasalahan penerbitan sertifikat pemilihan baik di negara federal maupun negara bagian; 4) Pembatalan sertifikat pemilihan atau kehilangan daerah pemilihan; 5) Penolakan terhadap habeas corpus, surat perintah keamanan, habeas data atau perintah.⁴⁸⁸

11. Studi Komparasi *Constitutional Question* di Austria

Mahkamah Konstitusi Austria berwenang melakukan *judicial review* yang meliputi⁴⁸⁹:

- a. Pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang; dan
- b. Pengujian undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya terhadap konstitusi baik melalui norma abstrak maupun norma konkret.

Pengujian konstitusional oleh MK Austria tersebut sangat luas yang meliputi seluruh peraturan perundangan dan juga pengujian terhadap norma abstrak maupun norma konkret. Berbeda dengan negara pada umumnya, MK Austria memiliki kewenangan pengujian konstitusional melalui mekanisme *concrete review* atau dapat disebut pertanyaan konstitusional (*constitutional question*). Sementara dalam pelaksanaannya diatur lebih lanjut dengan UU tentang MK Austria (1953).⁴⁹⁰ Meskipun pengujian konstitusional MK Austria dilakukan melalui norma abstrak maupun norma konkret (*constitutional question*), namun dalam praktiknya *concrete review* lebih sering dilakukan jika dibandingkan dengan pengujian *abstract review*. Hal ini sejalan dengan pendapat Gabriele Kucsko-Stadlmayer yang menyatakan pengujian norma abstrak hanyalah sebagian kecil saja dari total perkara yang masuk dan ditangani oleh MK Austria.

Awalnya *Constitutional Question* di Austria hanya dapat

488 *Ibid.*

489 *Vide* Pasal 139 dan Pasal 140 Konstitusi Austria.

490 UU tentang Mahkamah Konstitusi Austria pertama kali berlaku pada tahun 1953 namun telah mengalami perubahan beberapa kali dan terakhir pada tahun 2016. *Vide* selengkapnya dalam Bundesrecht Konsolidiert, <http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Bundesnormen/NOR30001678/NOR30001678.pdf>, diakses pada 5 Juni 2020.

dilakukan oleh *supreme court* (MA). Namun terdapat perkembangan ketatanegaraan sehingga pada amandemen konstitusi pada tahun 1975, subjek yang dapat mengajukan *constitutional question* diperluas meliputi seluruh badan peradilan yang ada di Austria.⁴⁹¹ Selain itu juga terbuka ruang *constitutional question* yang diajukan atau dimohonkan bagi perseorangan/individu yang sedang berperkara pada pengadilan untuk dapat langsung mengajukan permohonan kepada MK Austria (tanpa melalui hakim pengadilan).⁴⁹²

Terdapat dua situasi yang memungkinkan *constitutional question* diajukan, yaitu:

1. Pemohon merasa hak konstitusionalnya dicerai atas putusan pengadilan tingkat pertama yang dinilai bahwa putusan tersebut dibuat atas dasar hukum yang inkonstitusional (*unconstitutional prejudice to law*), dimana selama proses pemeriksaan sidang hakim tidak mengajukan permohonan *constitutional question* ke MK Austria meskipun terdapat keraguan inkonstitusionalnya undang-undang atau peraturan yang menjadi dasar penyelesaian perkara tersebut.
2. Permohonan dilakukan pada saat persidangan masih berlangsung di pengadilan (sebelum ada putusan). Permohonan ini dilakukan ketika pemohon menilai bahwa norma hukum yang dijadikan dasar penyelesaian perkara tersebut inkonstitusional.⁴⁹³

Untuk lebih konkretnya mekanisme *constitutional question* di Austria memiliki prosedur diantaranya:

- a. Permohonan *constitutional question* diajukan oleh hakim pengadilan kepada MK apabila terdapat *unconstitutional prejudice* terhadap undang-undang yang digunakan dalam penyelesaian perkaranya.⁴⁹⁴

b. Permohonan *constitutional question* dapat diajukan oleh pihak

491 Rudolf Machacek dalam Herbert Hausmaniger. (1997). *Judicial Referral of Constitutional Questions in Austria, Germany, and Rusia*. Makalah dipresentasikan dalam The Tulane European and Civil Law Forum. Tulane Law School. hlm.2.

492 *Ibid*.

493 Austria Constitutional Court. *Loc.cit*.

494 Pasal 140 ayat (1) Konstitusi Austria *juncto* Pasal 57 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Federal tentang Mahkamah Konstitusi Austria.

yang berperkara tanpa melalui perantara hakim apabila pihak tersebut merasa bahwa hukum yang digunakan sebagai dasar penyelesaian perkaranya bertentangan dengan konstitusi sehingga akan merugikan hak-haknya;⁴⁹⁵

- c. Permohonan *constitutional question* hanya dapat diperiksa dan diputus oleh MK apabila hakim dapat menjelaskan bahwa hukum yang diujikan merupakan hukum yang menjadi dasar dalam perkara yang sedang ditanganinya, namun disisi lain ia menilai bahwa hukum tersebut bertentangan dengan konstitusi;⁴⁹⁶
- d. Jika permohonan *constitutional question* diajukan oleh pihak yang berperkara maka MK harus segera memberitahukan kepada pengadilan yang menyelesaikan perkara tersebut;⁴⁹⁷
- e. Sejak diajukannya permohonan *constitutional question* ke MK maka perkara yang menjadi dasar untuk melakukan pengujian harus dihentikan sementara oleh pengadilan yang bersangkutan sampai dengan adanya putusan MK;⁴⁹⁸
- f. MK Austria melakukan pemeriksaan persidangan dengan memanggil pihak-pihak yang bersangkutan.⁴⁹⁹
- g. Setelah pemeriksaan selesai maka MK menjatuhkan putusan antara dua pilihan yaitu inkonstitusional, maka hukum tersebut tidak dapat diterapkan oleh pengadilan⁵⁰⁰ atau konstitusional, maka hukum tersebut dapat diterapkan oleh pengadilan.⁵⁰¹

495 *Ibid.*

496 Pasal 57 ayat (2) Undang-Undang Federal tentang Mahkamah Konstitusi Austria.

497 Pasal 57a dan ayat (5) Undang-Undang Federal tentang Mahkamah Konstitusi Austria.

498 Pasal 140 ayat (1) Konstitusi Austria *juncto* Pasal 57 Undang-Undang Federal tentang Mahkamah Konstitusi Austria.

499 Pasal 58 ayat (1) Undang-Undang Federal tentang Mahkamah Konstitusi Austria.

500 Pasal 140 ayat (3) sampai ayat (7) Konstitusi Austria *juncto* Pasal 59 Undang-Undang Federal tentang Mahkamah Konstitusi Austria.

501 *Ibid.* Putusan Mahkamah Konstitusi Austria dapat berisi pembatalan aturan untuk seluruhnya (biasanya atas pengujian formil) atau pembatalan terhadap bagian, pasal, atau ayat tertentu saja sebagaimana yang dimohonkan oleh Pemohon (biasanya dalam hak uji materil).

12. Studi Komparasi Komnas HAM

a) Selandia Baru

Komisi HAM Selandia Baru dibentuk pada tahun 1977 melalui UU dan ditetapkan pada tahun berikutnya. UU tersebut melahirkan dua buah lembaga yaitu Komisi HAM yang terdiri dari seorang ketua, anggota yang tidak lebih dari tiga orang ditambah dengan ketua Ombudsman serta Jurudamai Hubungan Antarras. Pengaduan pada tingkat pertama diajukan ke komisi ini yang kemudian menyelidikinya serta mencoba mengadakan mediasi. Namun apabila hal tersebut gagal, maka komisi atau orang yang merasa dirugikan dapat membawa pengaduan itu kepada Mahkamah Persamaan Kesempatan untuk mendapatkan keputusan.⁵⁰²

Tugas dan wewenang Komisi HAM, mencakup⁵⁰³:

1. Meningkatkan penghormatan dan pelaksanaan HAM melalui pendidikan dan penerangan;
2. Mendorong dan mengkoordinasikan program-program dan kegiatan-kegiatan di bidang HAM;
3. Menerima dan mengundang perwakilan-perwakilan anggota-anggota masyarakat mengenai segala sesuatu yang menyangkut HAM;
4. Mengeluarkan pernyataan-pernyataan di depan umum mengenai apa saja yang berhubungan dengan HAM, termasuk pernyataan-pernyataan yang meningkatkan pengertian atas, dan penyesuaian dengan UU Komisi HAM.

Sebagai tambahan pada tugasnya sebagai penuntut-
pendamai, Komisi HAM juga diharuskan menyampaikan
laporan kepada Perdana Menteri mengenai perundang-
undangan yang menyangkut HAM secara umum. Komisi
bertanggung jawab untuk menyarankan pencabutan peraturan
perundang- undangan Selandia Baru sesuai dengan patokan

502 J.C. Clad. (1980) Komisi Hak-Hak Azazi Manusia Selandia Baru. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 10(6), hlm. 582.

503 *Ibid.*

yang ditetapkan oleh perjanjian-perjanjian internasional mengenai HAM. Selain itu Komisi juga diminta untuk memberikan penilaian atas setiap peraturan perundang-undangan yang menyinggung hak pribadi perseorangan.⁵⁰⁴

Tugas Komisi juga mencakup tugas Ombudsman⁵⁰⁵ dan Pusat Komputer Nasional yang juga diawasi oleh Kementerian Kehakiman di Kota Wanganui yang terletak di Pulau Utara. Penerangan (publisitas) mengenai HAM merupakan salah satu tugas terpenting. UU memberikan kewenangan kepada Komisi untuk membuat/mengeluarkan pernyataan di depan umum baik mengenai HAM maupun hak pribadi perorangan, dan menerbitkan laporan-laporan mengenai hal-hal tersebut. UU Komisi HAM “mengikat mahkota” artinya pemerintah sendiri “terikat” untuk tunduk pada UU tersebut.⁵⁰⁶

b) Filipina

Konstitusi Filipina tahun 1987 secara tegas menyatakan penghormatan negara pada martabat manusia dan menjamin secara penuh HAM.⁵⁰⁷ Pada Bagian III (*Bill of Rights*) Konstitusi Filipina yang terdiri dari 22 pasal mengatur secara khusus mengenai hak-hak sipil, termasuk diantaranya: hak untuk mendapatkan perlindungan hukum yang setara; kebebasan beragama, berpendapat, berkumpul dan mendapatkan informasi; serta kebebasan dari penyiksaan, kekerasan, ancaman, intimidasi dan tindakan-tindakan lain yang menyangkut keamanan pribadi.

Komisi HAM Filipina terdiri atas seorang ketua dan empat orang anggota dengan minimal usia 35 tahun. Selama masa jabatannya, anggota Komnas HAM tidak dapat memegang jabatan atau pekerjaan lain. Anggota tidak dapat terlibat dalam profesi apapun atau mengambil bagian dalam pengelolaan bisnis apapun yang mungkin bisa mempengaruhi

504 *Ibid.*

505 menyelidiki pengaduan-pengaduan warga negara atas tindakan-tindakan organisasi-organisasi pemerintah pusat maupun daerah.

506 *Ibid.*

507 *Vide* Bab II Pasal 11 Konstitusi Filipina.

objektifitasnya.⁵⁰⁸

Berikut beberapa fungsi dan kewenangan Komisi HAM Filipina:⁵⁰⁹

1. Menyelidiki semua bentuk pelanggaran HAM;
2. Memberikan langkah-langkah hukum yang sesuai untuk perlindungan HAM kepada masyarakat Filipina, termasuk yang tinggal di luar negeri, serta memberikan bantuan hukum kepada masyarakat kurang mampu yang HAMnya telah dilanggar;
3. Membuat program penelitian, pendidikan dan informasi yang berkelanjutan untuk meningkatkan penghormatan terhadap HAM;
4. Merekomendasikan kepada kongres langkah-langkah untuk menyosialisasikan HAM dan memberikan kompensasi bagi korban pelanggaran HAM atau keluarganya;
5. Memantau kesungguhan Pemerintah Filipina terhadap kewajiban dari perjanjian internasional terkait HAM;
6. Memberikan kekebalan dari penuntutan kepada siapapun yang kesaksiannya diperlukan untuk pengusutan kasus yang dilakukan Komisi HAM;
7. Meminta bantuan dari departemen, biro, kantor atau lembaga manapun dalam melaksanakan fungsinya;
8. Melaksanakan tugas dan fungsi lain yang diatur oleh hukum.

13. Studi Komparasi Referendum Perubahan Konstitusi di Korea Selatan

Perubahan terhadap Konstitusi Korea Selatan diatur dalam Bab X tentang Amendemen. Dalam Pasal 128 mengatur bahwa pengusulan perubahan terhadap konstitusi dapat diajukan oleh mayoritas dari keseluruhan anggota National Assembly atau oleh

⁵⁰⁸ Hugo Stokke. (2007). *Taking The Paris Principles to Asia, A Study of Three Human Rights Commissions in Southeast Asia: Indonesia, Malaysia and The Philippines*. Bergen: CHR Michelsen Insitute. Hlm. 8.

⁵⁰⁹ *Ibid*. Hlm. 9.

Presiden.⁵¹⁰ Suara mayoritas tersebut harus memenuhi dua pertiga atau 200 anggota dari jumlah total anggota National Assembly.⁵¹¹ Selanjutnya dalam Pasal 129 diatur bahwa usulan amendemen konstitusi harus diperkenalkan terlebih dahulu kepada publik oleh Presiden selama dua puluh hari atau lebih.⁵¹² Lalu dalam Pasal 130 ayat (1) diatur bahwa dalam proses awal National Assembly memutuskan amendemen dalam waktu enam puluh hari sejak usulan perubahan diumumkan kepada publik dan disahkan oleh National Assembly dengan sekurang-kurangnya dua pertiga atau lebih dari seluruh anggota National Assembly.⁵¹³

Setelah itu Pasal 130 ayat (2) mengatur bahwa usulan amendemen diajukan kepada referendum nasional selambat-lambatnya tiga puluh hari dan dikonfirmasi oleh lebih dari setengah suara yang diberikan oleh lebih dari setengah keseluruhan pemilih yang memiliki hak memilih anggota Majelis Nasional.⁵¹⁴ Selanjutnya Pasal 130 ayat (3) mengatur apabila usulan amendemen diterima, maka usulan amendemen tersebut disahkan dan diumumkan oleh Presiden tanpa penundaan.⁵¹⁵ Namun terdapat pengecualian yaitu apabila amendemen terhadap masa perpanjangan jabatan Presiden atau pemilihan kembali Presiden berlaku untuk masa jabatan Presiden selanjutnya, tidak berlaku untuk Presiden pada saat amendemen dilakukan.⁵¹⁶

Demikian pembatasan-pembatasan tersebut lahir karena adanya tuntutan reformasi atas pemerintahan otoriter yang didukung oleh tentara untuk memperpanjang masa jabatannya atau untuk dilakukan pemilihan umum kembali dengan terlebih dahulu mengamendemen konstitusi.⁵¹⁷ Maka dari itu dapat dikatakan bahwa saat ini Konstitusi Republik Korea Selatan merupakan konstitusi yang demokratis.

510 Pasal 128 ayat (1) Konstitusi Republik Korea Selatan.

511 Pan Mohammad Faiz. (2019). *Amandemen Konstitusi: Komparasi Negara Kesatuan dan Negara Federal*. Depok: Rajawali Press. Hlm. 51.

512 Konstitusi Republik Korea Selatan. *op.cit.* Pasal 129.

513 *Ibid.* Pasal 130 ayat (1).

514 *Ibid.* Pasal 130 ayat (2).

515 *Ibid.* Pasal 130 ayat (3).

516 *Ibid.* Pasal 128 ayat (3).

517 Park Sang-gun. (2007 21 Januari). "Controversy over Prresident Roh's proposal of "Constitutional Amendment". Korea: Korea Press Foundation. hlm 87.

C. Evaluasi dan Analisis Pasal-Pasal Terkait

1. Pasal 2 UUD NRI Tahun 1945

Dalam sidang kedua BPUPKI, Muhammad Yamin berpendapat:

*“Di dalam UUD yang akan disusun nanti, di hadapan Kepala Negara dan Wakil Kepala Negara ada sebuah Majelis Permusyawaratan untuk seluruh rakyat Indonesia, yang menjadi kekuasaan yang setinggi-tingginya dalam Republik Indonesia merdeka. Yang akan duduk dalam Majelis Permusyawaratan merupakan perwakilan dari seluruh rakyat, yang terdiri dari wakil-wakil daerah, wakil golongan, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Sebagai wakil dari seluruh rakyat, maka Presiden pun bertanggung jawab kepada Majelis ini.”*⁵¹⁸

Struktur kelembagaan MPR terdapat pada pasal 2 ayat (1) yang berbunyi, *“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”*. Pada awal pembentukannya MPR dianggap sebagai penjelmaan rakyat. Bahkan MPR menjadi satu-satunya lembaga negara yang menjalankan kedaulatan rakyat sehingga menjadi lembaga tertinggi di Indonesia.

Dewan Perwakilan Rakyat merepresentasikan kepentingan politik, utusan daerah merepresentasikan kepentingan daerah, dan utusan golongan merepresentasikan kepentingan fungsional. Komposisi seperti ini sesuai dengan keinginan *founding fathers* yang menginginkan MPR menjadi rumah dari segala perbedaan yang ada di Indonesia.

Pasca amandemen, utusan golongan dihapuskan dari kelembagaan MPR. Sehingga MPR hanya terdiri atas perwakilan politik dan perwakilan daerah. Proporsinya pun tidak seimbang

518 Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia. (1998). *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha, Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), 28 Mei 1945-22 Agustus 1945*. Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia. hlm. 201-202.

karena Dewan Perwakilan Rakyat mendominasi dengan jatah 2/3 dari jumlah kursi MPR, sehingga Dewan Perwakilan Daerah mendapat tidak lebih dari 1/3 dari jumlah kursi. Hal ini membuat keputusan yang dikeluarkan oleh MPR cenderung bertendensi politik. MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat di Indonesia seharusnya memiliki keberagaman di dalam komposisi keanggotannya. Komposisi yang demikian tidak sesuai dengan keinginan *founding fathers* yang menginginkan MPR menjadi rumah dari segala perbedaan yang ada di Indonesia.

2. Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945

Pasca perubahan UUD 1945, beberapa kewenangan MPR telah diubah dan disesuaikan dengan kedudukannya yang sekarang sebagai lembaga tinggi negara. Namun, bukan berarti mengubah kedudukan MPR menjadi lembaga tinggi akan menghilangkan jati diri dari MPR itu sendiri. Dimana masih dibutuhkannya suatu lembaga yang mencerminkan seluruh unsur masyarakat, sehingga apabila memang diperlukan maka MPR dapat memutuskan hasil yang tidak hanya menghasilkan keputusan politik semata.

Hal itulah yang menjadi alasan mengapa kewenangan MPR seharusnya dapat ditambah sesuai dengan kebutuhan saat ini. Penguatan kewenangan MPR tentu saja berawal dari permasalahan yang tidak dapat diselesaikan oleh lembaga-lembaga politik yang tidak dapat mencakup semua unsur, Sehingga hanya MPR yang dapat menyelesaikannya. Seperti sebelum perubahan, MPR dapat menetapkan GBHN yang menjadi landasan bagi penyelenggara negara untuk pembangunan nasional. Namun berkaitan dengan hal itu, MPR sekarang tidak lagi memiliki kewenangan tersebut. Padahal, dengan adanya GBHN seperti sebelum perubahan, MPR setidaknya dapat membawa arah bagi penyelenggara negara dalam menentukan arah negara.

Selain itu, dalam Pasal 3 ayat (2) terdapat kewenangan MPR untuk melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden. Kewenangan tersebut hanya terbatas pada pelantikan seremonial biasa, tanpa ada bukti legitimasi kekuasaan yang dimiliki oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden. Sementara itu pejabat-pejabat negara lainnya

memiliki legitimasi atau tanda bukti sebagai pejabat negara. Namun, sangat disayangkan Presiden dan Wakil Presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintah justru tidak memiliki legitimasinya. Apabila ditelisik lebih jauh, Presiden dan Wakil Presiden hanya memiliki tanda bukti terpilihnya Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan Keputusan KPU. Oleh karena itu, diperlukan evaluasi mengenai kewenangan dari MPR untuk mengatasi permasalahan-permasalahan selama ini.

3. Pasal 5 UUD NRI Tahun 1945

Pasal 5 UUD NRI 1945 merupakan ketentuan yang menjelaskan mengenai kewenangan Presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan. Dalam pasal ini terdapat ketentuan baru pada ayat (1) setelah dilakukannya perubahan pertama UUD 1945. Perubahan tersebut dilatarbelakangi oleh kehendak para pengubah UUD untuk menghilangkan kecenderungan *executive heavy* dalam UUD dan ingin memberdayakan DPR. Sebelumnya, pasal tersebut menyatakan bahwa Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR. Setelah dilakukan perubahan, pemegang kekuasaan tersebut akhirnya berpindah tangan ke lembaga legislatif yaitu DPR.

Ketentuan bahwa Presiden memiliki hak untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR, merupakan salah satu peranan Presiden dalam proses legislasi yang berjalan saat ini. Namun, Presiden sebagai lembaga eksekutif dalam ayat ini memiliki frasa yang lebih kuat dalam pengajuan RUU dibandingkan lembaga legislatif yakni DPD.

Berkaca pada penyelenggaraan legislasi berdasarkan sistem presidensial, Presiden sebagai eksekutif dapat mengajukan RUU kepada legislatif. Hal ini dapat dibenarkan karena pada dasarnya kewenangan eksklusif yang dimiliki oleh legislatif hanyalah pada saat pembahasan dan persetujuan dalam tahapan-tahapan pembentukan perundang-undangan. Apabila ditinjau secara gramatikal, frasa yang digunakan pada ayat ini adalah “berhak” yang memiliki arti milik atau kepunyaan.

Apabila dibandingkan dengan frasa yang digunakan dalam rumusan kewenangan DPD, maka frasa yang digunakan adalah “dapat”. Tentunya kata “berhak” dan “dapat” memiliki perbedaan makna. Kata “dapat” memiliki arti mungkin, mampu, bisa atau boleh. Sehingga seharusnya frasa yang lebih sesuai dengan sistem yang digunakan dalam sistem presidensial bagi seorang presiden yang mengajukan RUU adalah “dapat”.

4. Pasal 7B UUD NRI Tahun 1945

Dalam sistem pemerintahan presidensial, Presiden memiliki masa jabatan yang pasti (*fix term*) dan selama menjalankan masa jabatannya tidak dapat dijatuhkan hanya dengan keputusan politik oleh parlemen. Hal ini karena presiden dalam sistem pemerintahan presidensial berperan sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan sehingga harus memiliki kedudukan yang kuat dibanding parlemen dalam pemerintahan.⁵¹⁹ Namun jabatan yang pasti tersebut tidak membuat Presiden lepas dari penyelenggaraan *checks and balances* yang dilakukan oleh parlemen, dimana dalam sistem pemerintahan presidensial, bentuk pengawasan luar biasa oleh parlemen terhadap Presiden adalah menjatuhkan Presiden dengan alasan hukum.

Secara konsep sistem ketatanegaraan, penjatuhan terhadap Presiden terbagi menjadi dua konsep yaitu *forum provelegiatum* dan *impeachment*. *Pertama, impeachment*, yang secara konsep dasar tidak hanya berlaku untuk Presiden dan/atau Wakil Presiden, melainkan juga termasuk seluruh pejabat tinggi negara lainnya, misalnya hakim konstitusi, ketua DPR, dan lain-lain karena melakukan perbuatan yang bertentangan dengan hukum.⁵²⁰ *Impeachment* adalah tata cara untuk melakukan pemecatan seorang pejabat publik dengan mendakwa karena melakukan pelanggaran hukum. Namun, *impeachment* tidak selalu berakhir pada pemberhentian dari jabatannya (*removal from office*).

Suatu *Impeachment* dimulai dengan adanya *articles of*

519 Hendarmin Ranadireksa. (2009). *Arsitektur Konstitusi Demokratik : Visi Bernegara : Mengapa Ada Negara Yang Gagal Melaksanakan Demokrasi*. Bandung: Fokus Media. hlm. 106.

520 Denny Indrayana (27 Juli 2001), “Problema Konstitusi Pemberhentian Presiden”, Kompas.

impeachment yang berisi tuduhan seperti surat dakwaan dalam peradilan pidana. *Impeachment* dapat dikatakan sebagai surat resmi yang berarti dimulainya proses pemecatan.⁵²¹ Selain itu, *impeachment* juga sebagai sarana atau alat untuk memungkinkan dilakukannya pemberhentian pejabat negara dimana hasilnya tergantung dari proses pembuktian hukum dan proses politik yang menentukannya pemberhentian pejabat publik tersebut.⁵²² Dalam konteks pengawasan, *impeachment* merupakan bentuk pengawasan oleh legislatif kepada eksekutif maupun yudikatif secara luar biasa (*an extraordinary legislative check*). *Impeachment* adalah tindakan politik kepada pejabat negara untuk berhenti dari jabatannya atau tidak boleh kembali untuk menduduki jabatan publik, namun tidak untuk menuntut secara pidana ataupun menggugat secara perdata.

Kemudian konsep penjatuhan yang kedua yaitu *forum provelegiatum*, yaitu konsep pemberhentian pejabat tinggi negara melalui peradilan khusus (*special legal proceedings*), yaitu peradilan yang memeriksa dan memutus pejabat tinggi yang didakwa tersebut putusannya bersifat dipercepat dan tanpa melalui pemeriksaan oleh pengadilan yang lebih rendah.⁵²³ Konsep ini dipakai oleh Korea Selatan dimana MK Korea Selatan menjadi lembaga yang memutuskan usulan Presiden dan/atau Wakil Presiden untuk diberhentikan.

Di Indonesia, penjatuhan terhadap presiden diatur dalam Pasal 7A dan 7B UUD NRI 1945 yang jika ditafsirkan secara sistematis memuat kondisi pemakzulan, tahapan pemakzulan, lembaga yang berwenang dalam proses pemakzulan, dan persyaratan pemakzulan. Dalam pasal tersebut kondisi presiden yang dapat dilakukan *impeachment* yaitu pada saat presiden menduduki jabatannya. Kemudian pengusulan pemakzulan dilakukan *hanya oleh* DPR sehingga lembaga negara lain seperti DPD, MPR, maupun lembaga

521 Winarmo Yudho, dkk. (Tim Peneliti). (2005). *Mekanisme Impeachment & Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengkajian Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI. Hlm.22.

522 Borgna Brunner, "A Short History of Impeachment.", [http:// infoplease.com/spot.impeacht.html](http://infoplease.com/spot.impeacht.html), dalam Nimatul Huda. (2019). *Presiden & Pembantu Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: FH UII Press. Hlm. 246.

523 Denny Indrayana, *Loc.cit*.

negara independen tidak dapat mengusulkannya. Hal tersebut dilakukan dalam rangka pengawasan DPR kepada Presiden yang didahului pengajuan permintaan kepada MK yang wajib untuk memeriksa, mengadili dan memutus pendapat DPR. Pengusulan tersebut dilakukan dengan terpenuhinya jumlah dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPR dan dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPR. DPR dapat mengusulkan pemakzulan apabila Presiden melakukan pelanggaran hukum atau perbuatan tercela atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden.

Setelah di periksa, diadili, dan diputus oleh MK maka pendapat tersebut dikembalikan kepada DPR untuk diteruskan kepada lembaga negara yang berhak melakukan pemakzulan atau pemberhentian terhadap jabatan presiden yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Kemudian MPR melakukan pemberhentian dengan persyaratan bahwa Presiden sudah *terbukti* melakukan pelanggaran hukum atau perbuatan tercela atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden. Sedangkan jika tidak terbukti maka pendapat tersebut gugur demi hukum. Namun, jika *sudah terbukti* Presiden tidak serta merta langsung dijatuhkan atau diberhentikan. Hal ini karena secara gramatikal terdapat frasa “dapat” yang memberikan pilihan kepada MPR untuk menjatuhkan atau tidak menjatuhkan Presiden. Lalu, MPR memiliki waktu 30 hari untuk memutuskan usul DPR atas pemakzulan presiden.

Menurut Mahfud M.D., Indonesia dengan mekanisme pemberhentian jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden saat ini seperti menggunakan sistem campuran, yaitu antara *impeachment* dan *forum prevelegiatum*. *Impeachment* merujuk pada pengusulan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden oleh DPR. Sedangkan *forum prevelegiatum* merujuk pada pemeriksaan dan keputusan oleh MK atas pendapat DPR.⁵²⁴ Berkaitan dengan hal tersebut terdapat permasalahan yuridis dalam sistem pemberhentian dalam pengaturan pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden

524 Moh. Mahfud MD. 27 Oktober 2008. “Sistem Pemerintahan Presidensial Berdasarkan UUD 1945”, makalah yang disampaikan pada acara Rapat Kerja Nasional VIII Asosiasi DPRD Kota Seluruh Indonesia (ADEKSI), Surakarta. Dikutip kembali dalam Tim Penyusun. (2010). *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, hlm. 260.

dalam UUD NRI 1945.

Pertama, tidak jelasnya pelanggaran yang menjadi kewajiban MK untuk memeriksa, mengadili, dan memutus. Hal ini karena gramatikal dalam Pasal 24C ayat (2) tersebut terdapat “...*mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.*” Pasal *a quo* hanya menyebut “pelanggaran” Namun tidak jelas pelanggaran seperti apa yang dimaksud, apakah hanya pelanggaran hukum atau bagaimana. Kemudian apakah pelanggaran kode etik termasuk pelanggaran hukum, perbuatan tercela termasuk pelanggaran hukum dan apakah tidak memenuhi syarat jasmani dan rohani merupakan pelanggaran hukum. Padahal secara gramatikal terdapat pembatasan jenis pelanggaran hukum dalam Pasal 7A yaitu mengenai pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, dan tindak pidana berat lainnya. Pasal 24C ayat (2) tersebut tidak menimbulkan kepastian hukum yang jelas. Kemudian jika ditafsirkan hanya pelanggaran hukum sebagaimana disebut dalam Pasal 7A UUD NRI 1945 maka secara *argumentum a contrario* MK *berhak menolak* melakukan pemeriksaan terhadap usulan DPR mengenai Presiden dan/atau Wakil Presiden jika melakukan perbuatan tercela dan/atau tidak lagi memenuhi syarat menjadi Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Kedua, ketiadaan pengawasan DPD kepada Presiden. Lembaga legislatif di Indonesia terdiri dari DPR dan DPD. Dalam konteks *checks and balances*, seharusnya DPD juga dapat melakukan pengawasan terhadap lembaga kekuasaan lainnya, tak terkecuali Presiden. Ketiadaan pengawasan Presiden oleh DPD menunjukkan bahwa prinsip *checks and balances* tidak tercipta dalam hubungan antara DPD dan Presiden. Hal ini tentu tidak sesuai dengan konsep pemisahan kekuasaan, dimana dibutuhkan adanya sistem pengawasan antarlembaga negara. Selain itu, jika dilihat dalam konteks pemilihan umum, Presiden dan DPR sama sama diusung oleh partai politik sehingga proses pengawasan sangat cenderung bernuansa politik. Hal tersebut dapat diperparah dengan kondisi *majority president* dimana Presiden didukung oleh suara mayoritas di parlemen.

5. Pasal 7C UUD NRI Tahun 1945

Pasal 7C merupakan ketentuan yang berisi tentang larangan presiden untuk membekukan dan/atau membubarkan lembaga perwakilan. Lembaga tersebut yaitu DPR. Munculnya ketentuan ini dilatarbelakangi beberapa kejadian dimana Presiden membubarkan DPR. Terakhir kalinya, Presiden Abdurrahman Wahid pernah melakukan hal tersebut namun tidak berhasil seperti yang pernah dilakukan oleh Presiden Soekarno⁵²⁵ pada masa Orde lama. Dengan begitu, peristiwa-peristiwa tersebut menjadi renungan bagi para anggota MPR pada saat itu untuk memasukkan penegasan bahwa Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR. Sementara itu, jika dilihat secara teoritis maka adanya penegasan tersebut merupakan penegasan salah satu ciri dari sistem presidensial. Dimana ciri tersebut ialah Presiden tidak dapat membubarkan parlemen.

Setelah perubahan UUD 1945, parlemen yang ada di Indonesia terdiri dari tiga lembaga, yaitu MPR, DPR, dan DPD. Dari ketiga lembaga tersebut, hanya DPR yang tidak dapat dibubarkan oleh Presiden. Sementara dua lembaga perwakilan lainnya tidak memiliki larangan bagi Presiden untuk membubarkannya. Jika melihat struktur dari kelembagaan negara pada saat itu, Presiden berkedudukan setara dengan DPR. Sementara dua lembaga perwakilan lainnya yaitu MPR dan DPD masih memiliki status yang berbeda. MPR masih berstatus sebagai lembaga tertinggi dan DPD masih belum berstatus sebagai lembaga perwakilan. Sehingga perlu kiranya untuk mencermati kebutuhan di masa yang akan datang apabila Presiden memiliki masalah dengan lembaga perwakilan selain DPR. Sangat disayangkan pasal dalam 7C belum mengantisipasi hal tersebut.

6. Pasal 20 UUD NRI Tahun 1945

Pada saat UUD 1945 diubah pertama kalinya, urgensi melangsungkan perubahan UUD 1945 adalah upaya untuk menghilangkan kecenderungan *executive heavy* dan memberdayakan DPR. Dalam melakukan perubahan UUD pada saat itu, MPR juga

⁵²⁵ Hal ini terjadi pada saat pembubaran DPR hasil pemilu 1955 dan digantikan dengan DPR-GR. *Vide* Zaini Muslim Ahmad. (2013). Sikap Politik Soekarno Terhadap Partai Masyumi 1957-1960. *Indonesian Journal of History Education*, 2(1), hlm. 5.

telah membuat kesepakatan dasar yang mana salah satunya adalah mempertegas sistem presidensial. Untuk itu, MPR melakukan perubahan atas Pasal 5 ayat (1), Pasal 20, dan Pasal 21 UUD 1945.

Pergeseran kekuasaan membentuk undang-undang dari Presiden kepada DPR tercantum pada pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) UUD NRI 1945. Dengan adanya ketentuan baru dalam Pasal 20 ayat (1) memperlihatkan bahwa ada sikap tegas dari para anggota MPR kala itu untuk mencermati ketentuan yang terdapat dalam UUD 1945 yang masih menyisakan kekeliruan. Kekeliruan itu berujung pada timbulnya praktik-praktik yang tidak lazim dilakukan oleh Presiden. Dengan begitu, akhirnya DPR dijelaskan statusnya sebagai pemegang kekuasaan pembentuk undang-undang.

Namun, dalam ayat selanjutnya ditemukan ketentuan yang melemahkan peran DPR sebagai lembaga pemegang kekuasaan pembentuk undang-undang. Pasal 20 ayat (2) yang berbunyi: “*Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama.*” Apabila diklasifikasikan proses legislasi dalam ayat tersebut, terdapat dua proses yang dilakukan secara bersama-sama oleh DPR dan Presiden yaitu pembahasan dan persetujuan. Hal ini merupakan formula proses legislasi yang diterapkan pada negara yang menggunakan sistem parlementer. Dimana antara parlemen dan Presiden secara bersama-sama membentuk undang-undang dan apabila tidak mendapat persetujuan bersama maka rancangan undang-undang tersebut tidak dapat diajukan lagi.

Sementara dengan ayat tersebut, proses legislasi yang digunakan Indonesia saat ini berbanding terbalik dengan sistem presidensial. Bahkan, hal yang menjadi ciri khas tersendiri dari sistem presidensial yaitu dalam melakukan pembahasan dan persetujuan hanya dapat dilakukan oleh legislatif, justru tidak diterapkan dalam UUD NRI 1945. Sebagaimana pendapat yang dikemukakan oleh Lord Acton yaitu *power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely* yang itu menggambarkan bahwa semakin besar kekuasaan, maka semakin besar kecenderungan untuk berlaku sewenang-wenang. Dikhawatirkan apabila tidak adanya keterlibatan Presiden lagi secara langsung dalam proses legislasi, dan hanya DPR

sebagai lembaga legislatif yang terlibat sepenuhnya dalam proses pembentukan undang-undang. Sementara itu, DPD sebagai lembaga legislatif tidak ikut dalam mekanisme pembentukan UU berdasarkan Pasal 20. Hal ini menyebabkan gagalnya sistem *checks and balances* antarlembaga legislatif.

Mengenai ketentuan lainnya yaitu Pasal 20 ayat (5), memungkinkan presiden untuk tidak mengesahkan rancangan yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden. Meskipun begitu, rancangan undang-undang yang tidak disahkan presiden itu tetap berlaku dalam waktu 30 hari sejak rancangan undang-undang itu disetujui. Hal ini merupakan dampak dari penerapan sistem setengah presidensial. Selain itu, dengan adanya sistem ini akan menggajal bagi penilaian publik terhadap sikap yang ditunjukkan oleh Presiden secara resmi terhadap rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh lembaga legislatif.

7. Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945

Menurut penafsiran sistematis Pasal 22 ayat (1), (2), dan (3) dapat diketahui bahwa produk hukum yang dimaksud adalah Peraturan Pemerintah. Hal ini karena “Peraturan Pemerintah sebagai pengganti undang-undang” dalam Pasal 22 tersebut tidak menggunakan huruf besar (kapital) sehingga tidak dapat diartikan menunjuk pada pengertian suatu frasa tertentu. Namun dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Peraturan Pemerintah tersebut dimaksudkan sebagai pengganti undang-undang yang tidak dapat dibentuk dalam prosedur normal.⁵²⁶ Sehingga Peraturan Pemerintah yang dimaksud Pasal 22 berbeda dengan Peraturan Pemerintah yang dimaksud Pasal 5 ayat (2).

Lebih lanjut, ada suatu syarat konstitusional untuk presiden mengeluarkan Perppu yaitu dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa. Namun permasalahannya ketentuan ini sangat lentur sehingga memberikan penafsiran yang bebas kepada Presiden terhadap suatu kegentingan yang memaksa.⁵²⁷ Kemudian, pada

⁵²⁶ Bagir Manan. *Lembaga Kepresidenan*. *Op.cit.* Hlm. 211.

⁵²⁷ Susi Dwi Harijanti. (6 Juni 2020) *UU No. 2 Tahun 2020: Celah Korupsi atau Penyelamat Ekonomi?*. Makalah yang dipresentasikan dalam Progresif Talk Badan Eksekutif Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Diponegoro.

hakikatnya Perppu dibentuk atas dasar kondisi kegentingan. Namun bagaimana jika Peraturan Pemerintah tersebut disetujui oleh DPR dan kemudian sah dan berlaku menjadi undang-undang, apakah keadaan sudah menjadi normal sebagaimana undang-undang biasa atau tidak. Misalnya Perppu dikeluarkan pada saat negara atau suatu wilayah dalam keadaan bahaya, dimana peruntukan Perppu tersebut untuk menyelesaikan suatu permasalahan konkret. Tentu hal ini menimbulkan ketentuan yang multitafsir sehingga tidak menimbulkan kepastian hukum.

Selain itu juga tidak terdapat ketentuan mengenai batas waktu undang-undang penetapan Perppu yang digunakan untuk keadaan darurat, apakah bersifat permanen seperti Perppu yang digunakan untuk menjawab persoalan hukum dan undang-undang biasa, ataukah bersifat sementara. Padahal hakikat undang-undang tentang penetapan Perppu keadaan bahaya dan Perppu keadaan biasa dibentuk pada saat kondisi yang berbeda. Dengan ketentuan-ketentuan berdasarkan *status quo* maka semua undang-undang penetapan Perppu akan terus berlaku secara kontinuitas tanpa adanya masa berlaku, terkecuali ditentukan dalam ketentuan undang-undang *a quo* atau dicabut dengan UU tentang pencabutan atas UU penetapan Perppu.

Dengan fungsinya sebagai pengganti undang-undang, Perppu berkedudukan sama seperti undang-undang. Meskipun produk hukumnya adalah Peraturan Pemerintah, namun secara materiil adalah undang-undang. Sehingga dapat dikatakan bahwa kekuatannya sama dengan undang-undang. Berkaitan dengan hal tersebut, substansi Perppu merupakan hal yang paling fundamental dalam keberlakuan Perppu. Saat ini tidak ada pembatasan yang rigid mengenai substansi dari Perppu.

Lebih lanjut, Presiden mengeluarkan Perppu harus mendapatkan persetujuan DPR melalui *legislative review*. Hal ini dilakukan sebagai objektifikasi Perppu yang dikeluarkan Presiden secara subjektif. Namun tahap ini tidak terdapat mekanisme pembahasan atau perbaikan terhadap Perppu, melainkan hanya tahap pengambilan keputusan persetujuan atau menolak Perppu. Pengambilan keputusan tersebut dilakukan pada sidang berikutnya.

Menurut Pan Mohammad Faiz, ketentuan ini multitafsir dan menimbulkan perdebatan. Bagaimana jika DPR sedang mengadakan sidang, apakah tidak bisa dengan melakukan legislasi cepat dengan langsung masuk ke dalam program legislasi lalu mengambil keputusan.⁵²⁸

Selanjutnya mengenai kapan DPR mengadakan sidang untuk mengambil keputusan persetujuan atau penolakan suatu Perppu, hal itu dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 52 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 yang menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan “persidangan yang berikut” adalah masa sidang pertama DPR setelah Perppu ditetapkan. Namun yang menjadi perdebatan adalah penjelasan tersebut dinilai bertentangan dengan angka 177 Lampiran II UU No. 12 Tahun 2011 yang mengatur bahwa penjelasan suatu undang-undang tidak boleh mengandung norma atau ketentuan.

Dalam konteks kata “berikutnya” yang dimaksud Pasal 22 UUD NRI 1945 dan Pasal 52 ayat (2) UU 12/2011 bisa saja sidang pertama, sidang kedua, atau bahkan ketiga setelahnya. Maka dapat dikatakan penjelasan Pasal 52 ayat (2) UU 12/2011 dengan angka 177 Lampiran II UU 12/ 2011 saling bertentangan sehingga tidak menimbulkan kepastian hukum mengenai kapan DPR mengadakan sidang.

Selain pengujian secara politik di DPR, terdapat pendapat bahwa Perppu juga harus diuji oleh MK. Hal ini karena hakikat Indonesia sebagai negara hukum, dimana tidak boleh sedetikpun suatu peraturan perundang-undangan bertentangan dengan konstitusi. Maka dengan adanya *supremacy constitution* diperlukan pengawasan dari lembaga yudisial. Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang melakukan pengujian secara materiil Perppu terhadap undang-undang dasar.⁵²⁹

528 Berdasarkan hasil wawancara dengan Pan Mohammad Faiz pada tanggal 17 Juli 2020 via dalam jaringan.

529 Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 138/PUU-VII/2009 atas pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Menurut Refly Harun, pengujian Perppu oleh MK saat ini akan menimbulkan berbagai permasalahan. *Pertama*, jika MK mengabulkan *judicial review* Perppu maka bagaimana dengan pengujian di DPR. Apakah hal tersebut menghilangkan hak konstitusional DPR untuk melakukan *legislative review*. Kemudian apabila MK membatalkan sebagian dari Perppu yang diujikan, maka timbul pertanyaan: Perppu mana yang diajukan ke DPR. Apakah Perppu yang telah diputus oleh MK atau Perppu yang dibuat Presiden sendiri.⁵³⁰

Berkaitan dengan pengambilan keputusan oleh DPR, dimana tidak terdapat proses pembahasan atau perbaikan terhadap Perppu tersebut. Lalu bagaimana jika terdapat ketentuan yang bertentangan dengan konstitusi. Kemudian jika MK memutus terlebih dahulu daripada DPR dengan menyatakan bahwa Perppu yang diuji inkonstitusional dan DPR tidak mengindahkan putusan MK, tentu hal tersebut akan menimbulkan sengketa antarlembaga negara dan terjadinya pelanggaran terhadap supremasi konstitusi.

8. Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945

Kehadiran DPD sebagai lembaga representasi daerah/regional merupakan salah satu penambahan lembaga perwakilan dalam perubahan ketiga UUD NRI 1945. Hakikat dibentuknya DPD merupakan suatu keinginan para pengubah UUD sebagai pengganti dari utusan daerah dalam susunan keanggotaan MPR. Selain itu, adanya DPD sebagai lembaga legislatif dapat melahirkan produk hukum undang-undang yang lebih baik berdasarkan representasi yang berbeda. Hal itu didukung dengan susunan keanggotaan yang dimiliki oleh DPD yang merupakan pilihan rakyat daerah secara langsung, sehingga memiliki legitimasi yang tinggi.

Namun, secara yuridis, lembaga dengan legitimasi tinggi ini tidak memiliki fungsi yang jelas. Hal ini tentu dapat dibandingkan dengan fungsi-fungsi yang dimiliki oleh DPR dalam pasal 20A yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Sementara

530 Refly harun dalam Hardyanto. (2014). *Judicial Review Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Oleh Mahkamah Konstitusi*. Tesis. Universitas Atma Jaya. Yogyakarta. Hlm.19.

DPD memiliki kewenangan konstitusional yang terbatas.

Dalam Pasal 22D terdapat kewenangan yang dimiliki oleh DPD yang juga berhubungan dengan fungsi yang dimiliki oleh DPR yaitu fungsi legislasi dan fungsi pengawasan. Suatu lembaga dapat dikatakan memiliki fungsi legislasi karena mendapatkan bagian dari setiap tahapan yang dimulai dari pengajuan hingga persetujuan dalam proses pembentukan undang-undang. Sehingga, menjadi sesuatu yang janggal apabila dikatakan dengan kewenangan saat ini DPD memiliki fungsi legislasi, tetapi sebenarnya memiliki fungsi legislasi yang terbatas.

Terlibatnya DPD dalam pembentukan UU terbatas pada tahap pengajuan, pembahasan, dan pertimbangan. Pada tahap pengajuan, DPD berkesempatan untuk mengajukan kepada DPR dimana RUU dibatasi hanya berkaitan dengan daerah. Selain itu, DPD ikut membahas RUU yang berkaitan dengan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. Makna “Pertimbangan” memiliki definisi yang lebih meyakinkan atau menguatkan, lebih daripada sekedar “pembahasan”. Namun, sesungguhnya frasa tersebut tidak memiliki arti apabila DPD tidak memiliki peran yang berarti dalam pembentukan perundang-undangan. Bahkan, hingga tahap persetujuan DPD tidak memiliki wewenang untuk melakukannya.

Sementara itu, dalam fungsi pengawasan DPD tidak lebih sebagai pelapor pengawasan atas pelaksanaan undang-undang kepada DPR. Bahkan secara konstitusional, hasil pengawasan tidak diperuntukkan kepada lembaga tersebut untuk ditindaklanjuti, namun diserahkan kepada DPR. Sehingga, tidak tepat apabila DPD memiliki fungsi pengawasan. Dengan ketentuan ini pula, pelaksanaan *checks and balances* antar lembaga legislatif tidak dapat berjalan dengan baik. Dengan demikian, DPD secara yuridis merupakan lembaga perwakilan daerah yang memiliki legitimasi yang tinggi tetapi dengan kewenangan yang sangat terbatas.

9. Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945

Pasal 22E UUD NRI 1945 merupakan pedoman tertinggi pelaksanaan pemilu di Indonesia. Pasal ini mengatur mulai dari asas, jabatan yang akan dipilih, peserta pemilu hingga penyelenggara pemilu. Pasal 22E ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa “Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan wakil presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.” Dengan menggunakan penafsiran gramatikal dan *original intent* nya, MK dalam Putusan No. 14/PUU-XI/2013 mengamanatkan pemilu presiden dan pemilu legislatif untuk diselenggarakan secara serentak,⁵³¹ berbeda dengan dua pemilu sebelumnya yang memisahkan pemilihan presiden dan pemilihan legislatif.

Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945 menjelaskan asas dalam pemilihan umum, “*Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.*” Sedangkan pemilihan kepala daerah diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945, “*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.*” Asas pemilihan kepala daerah diatur dalam Pasal 2 Undang Undang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang menjelaskan bahwa “*Pemilihan dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.*” Berdasarkan kedua ketentuan tersebut tidak terdapat perbedaan asas penyelenggaraan pemilihan umum dan pilkada.

Sama halnya dengan penyelenggara pemilu dan pilkada. Pasal 8 UU No. 1 Tahun 2015 menjelaskan mengenai penyelenggara pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota,⁵³²

(1) *Penyelenggaraan Pemilihan menjadi tanggung jawab bersama KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota.*

531 Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013.

532 Pasal 8 Undang Undang No.1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah No.1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5656)

- (2) *Pemilihan Gubernur dilaksanakan oleh KPU Provinsi.*
- (3) *Pemilihan Bupati dan Walikota dilaksanakan oleh KPU Kabupaten/Kota.*

Sedangkan penyelenggara pemilu diatur dalam Pasal 1 angka 7 UU No.7 Tahun 2017⁵³³,

“Penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi Penyelenggaraan Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara langsung oleh rakyat.”

Dengan demikian terdapat persamaan penyelenggara pemilu dan pilkada, yaitu KPU.

10. Pasal 23 UUD NRI Tahun 1945

Salah satu wujud dari pelaksanaan fungsi anggaran oleh lembaga perwakilan yaitu dengan menetapkan APBN dalam suatu undang-undang. Dalam hal ini, tata cara pembentukan undang-undang memiliki kekhususan. Dimana Presiden wajib mengajukan RUU APBN kepada DPR untuk menyetujui APBN dengan memperhatikan pertimbangan DPD.⁵³⁴ Apabila DPR tidak menyetujui RUU APBN yang diusulkan oleh Presiden, maka konsekuensinya adalah Pemerintah menjalankan APBN tahun yang lalu.⁵³⁵ Sementara apabila DPD memberikan pertimbangan untuk menolak, tidak dijelaskan bahwa DPR dan Presiden harus mengikuti pertimbangan tersebut. Dengan begitu, peran DPD dalam fungsi anggaran sebenarnya hanya sebagai formalitas kelembagaan yang tidak memiliki kewenangan menyetujui. Padahal lembaga perwakilan termasuk yang mewakili kedaerahan seharusnya juga ikut terlibat

533 Pasal 1 angka 7 Undang Undang No.7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182)

534 *Vide* Pasal 23 ayat (2) UUD NRI 1945.

535 *Vide* Pasal 23 ayat (3) UUD NRI 1945.

hingga tahap persetujuan. Hal itu dikarenakan pentingnya penetapan APBN dalam pembangunan daerah.

11. Pasal 24A UUD NRI Tahun 1945

Pelaksana kekuasaan kehakiman yang merdeka salah satunya yaitu Mahkamah Agung yang kewenangannya diberikan secara konstitusional dalam Pasal 24A. Salah satu kewenangan yang dimiliki oleh MA adalah menguji legalitas peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Secara umum, *judicial review* yang dilakukan oleh MA merupakan manifestasi *checks and balances* antara lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

Di sisi lain kewenangan menguji konstitusionalitas UU terhadap UUD diberikan kepada MK. Pembagian kewenangan yang sama ke dalam dua lembaga merupakan suatu ketidakcermatan yang berujung pada ketidakharmonisasian peraturan perundang-undangan di Indonesia. Dengan adanya dua lembaga, maka penafsiran yang dilakukan terbagi menjadi dua: yakni berdasarkan UU dan berdasarkan UUD. Hal ini merupakan suatu ketidakcermatan dalam menerapkan konsep peraturan berjenjang Hans Nawiasky. Sehingga timbul perbedaan hasil interpretasi karena perbedaan batu uji dan lembaga yang menafsirkan.

Selain itu, pemberian fungsi administratif kepada MA merupakan suatu kekeliruan dalam menafsirkan frasa “wewenang lainnya” dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945. Feri Amsari berpendapat bahwa penafsiran frasa “wewenang lainnya” dalam pasal 24A ayat (1) seharusnya tidak dipisahkan dengan pasal 24 ayat (1) dan (2) dimana pasal 24 ayat (1) menghendaki kekuasaan kehakiman menjalankan fungsi peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan, dan pasal 24 ayat (2) menyebutkan MA merupakan salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman.⁵³⁶ Sehingga wewenang lain yang diberikan kepada MA harus dimaknai kewenangan lain yang masih ada kaitannya dengan fungsi peradilan bukannya justru urusan teknis non-yudisial.

⁵³⁶ Berdasarkan hasil wawancara dengan Feri Amsari (Dosen Hukum Tata Negara Universitas Andalas) pada 13 Juli 2020.

Kewenangan non-yudisial yang diberikan kepada MA adalah dalam hal perekrutan hakim, pengawasan hakim, pengaturan finansial, rotasi dan mutasi hakim, dan pemberhentian hakim.⁵³⁷ Sejatinya kewenangan ini tidak berkaitan dengan fungsi peradilan yang menjadi fokus utama MA dalam Pasal 24. Pemberian wewenang-wewenang di atas dilakukan tanpa perhitungan dan pertimbangan yang matang. Sebagai puncak peradilan tertinggi dari empat kamar peradilan yang dibawahinya, MA sudah memiliki beban perkara yang sangat banyak. Jika kewenangan lain ini terus dibiarkan, MA tidak akan mampu menyelesaikan semuanya. Oleh karena itu, keberadaan berbagai “wewenang lain” ini perlu ditinjau kembali .

12. Pasal 24B UUD NRI Tahun 1945

Reformasi peradilan yang disebabkan oleh maraknya praktik mafia peradilan (*judicial corruption*) telah menghadirkan KY sebagai lembaga negara baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Dalam tataran konstitusi, KY diberikan kewenangan yang diatur dalam Pasal 24B ayat (1) UUD 1945. Dari pasal tersebut dapat dilihat bahwa fungsi yang diatribusikan kepada KY adalah dalam ranah pengangkatan hakim agung dan penegakan etik hakim.

Mengenai pengisian jabatan hakim agung sebagaimana diatur dalam Pasal 24B ayat (1), kehadiran KY dalam hal pengusulan calon merupakan suatu langkah yang signifikan untuk mengurangi dominasi kekuatan politik DPR. Sayangnya, upaya meminimalisir politisasi jabatan hakim konstitusi tidak diakomodir dalam pasal itu. Padahal apabila dilihat perannya, hakim agung dan hakim konstitusi merupakan pelaksana dua puncak kekuasaan kehakiman di Indonesia. Mengingat posisinya ini, jabatan hakim baik hakim agung maupun hakim konstitusi rawan untuk bersinggungan dengan kekuasaan lain baik eksekutif maupun legislatif. Dengan demikian, ketiadaan peran KY dalam pengangkatan hakim konstitusi merupakan permasalahan konstitusional yang tidak dapat diselesaikan dalam level undang-undang.

⁵³⁷ Hasil wawancara dengan Idul Rishan (Dosen Hukum Tata Negara Universitas Islam Indonesia) pada 13 Juli 2020.

Selanjutnya, mengenai penegakan etik hakim dalam frasa “*kewenangan lain dalam rangka menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim*”⁵³⁸, UUD NRI 1945 tidak memberikan tafsir yang jelas mengenai hakikat ‘hakim’ yang dimaksudnya apakah seluruh hakim termasuk hakim agung dan hakim konstitusi atau hakim di bawah MA saja. Mengingat kewenangan yang diberikan kepada KY dalam mewujudkan hakim yang beretika, ketiadaan definisi yang jelas mengenai hakim yang dimaksud memunculkan tafsir sempit yang memungkinkan hakim-hakim yang dikehendaki untuk dijaga etikanya justru melepaskan diri dari usaha KY dalam melaksanakan tugasnya tersebut. Oleh karena itu, penting agar UUD memberikan kehendak yang jelas mengenai hakim yang menjadi objek penegakan etik oleh KY.

Selain itu, mekanisme pengisian jabatan KY sebagaimana diatur dalam Pasal 24B ayat (3) tidak mencerminkan independensi komisioner terpilih. Pengisian jabatan anggota KY oleh Presiden dengan persetujuan DPR dimaksudkan untuk menjalankan *checks and balances* antar kedua lembaga. Namun, apabila ditinjau lebih lanjut, mekanisme tersebut merupakan kristalisasi kekuatan politik. Hal ini karena Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif yang mengangkat dan memberhentikan anggota KY dipilih melalui partai politik di pemilihan umum. Setelah itu, persetujuan pengangkatan komisioner KY dilakukan oleh DPR sebagai pemegang kekuasaan legislatif yang juga dipilih melalui partai politik dalam pemilihan umum. Keduanya memiliki kewenangan yang berbeda tetapi sama-sama bersifat politis. Dengan demikian, dikhawatirkan komisioner yang terpilih sebenarnya lebih merefleksikan kepentingan politik yang dominan di DPR dan Presiden.

Kemudian, Pasal 24B ayat (4) tidak menyebutkan jumlah komisioner KY, komposisi anggota KY, susunan dan kedudukan KY di tingkat UUD, pengaturan ini didelegasikan kepada undang-undang yang juga merupakan produk hukum DPR dan Presiden. Hal ini membuat pengisian jabatan KY rawan intervensi kekuatan politik. Politisasi yang terjadi yaitu dimana parlemen memilih hakim yang sesuai dengan pandangan politiknya; parlemen memilih hakim

538 *Vide* Pasal 24B ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945

yang merupakan anggota partai politiknya; dan parlemen memilih anggota KY yang mau melakukan balas jasa politik.⁵³⁹

13. Pasal 24C UUD NRI Tahun 1945

Hadirnya MK sebagai pengawal konstitusi di Indonesia merupakan solusi yuridis manakala muncul suatu konflik atau ketidakpastian hukum dalam kehidupan sehari-hari.⁵⁴⁰ Oleh karena itu, MK memiliki kewenangan konstitusional untuk menjadi penafsir tertinggi konstitusi. Tugas menafsirkan konstitusi diwujudkan dengan kewenangan untuk melakukan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan yang ada di bawah konstitusi. Tujuannya, agar tidak ada norma hukum yang lebih rendah yang berlawanan terhadap norma hukum tertinggi. Namun yang menjadi permasalahan tidak terdapat ketentuan yang jelas dalam Pasal 24C ayat (1) mengenai mekanisme pengujian yang dianut oleh MK. Padahal dalam teorinya, mekanisme pengujian konstitusional terbagi menjadi dua, yaitu terhadap norma abstrak dan norma konkret.

Dengan ketiadaan ketentuan jenis norma yang dapat diujikan MK hanya mempraktikkan pengujian norma yang bersifat abstrak. Pengujian norma abstrak tersebut pun belum dapat dijalankan secara maksimal karena disamping MK terdapat MA yang melakukan pengujian legalitas suatu peraturan perundang-undangan. Hal tersebut mengakibatkan terjadinya dualisme pengujian yang berujung pada ketidakpastian hukum.

Selain itu, MK berwenang menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan umum.⁵⁴¹ Permasalahannya tidak ada lembaga yang berwenang menyelesaikan perkara perselisihan hasil pilkada. Sebab dalam Bab Pemilu UUD NRI 1945 tidak mengatur mengenai pilkada. Dalam Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013 MK menyatakan bahwa pilkada bukan merupakan rezim pemilu, sehingga MK tidak berwenang untuk memutus perselisihan hasil pilkada. Sebagai

539 Anthony Blackshield, "The Appointment and Removal of Federal Judges" dalam Oce Madril. (2011). *Bunga Rampai Komisi Yudisial: Membumikan Tekad Menuju Peradilan Bersih*. Jakarta:Gramedia. Hlm. 33.

540 Riri Nazriyah. (2007). *MPR RI Kajian Terhadap Produk hukum dan Prospek Masa Depan*. Yogyakarta: FH UII Press. Hlm. 160.

541 *Vide* Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945

masukannya, MK menyarankan untuk diadakan badan peradilan khusus yang menangani perkara ini. Namun, dalam Perppu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang disahkan menjadi UU No. 1 Tahun 2015 dan diubah menjadi UU No. 10 Tahun 2016, kewenangan tersebut tetap dijalankan oleh MK selama badan peradilan khusus belum terbentuk. Ketentuan ini tidak memberikan kepastian hukum, sebab MK sudah menyatakan bahwa dirinya tidak berwenang tetapi pembentuk undang-undang menyerahkan kewenangan ini kembali kepada MK. Selanjutnya, mengenai pengisian jabatan hakim konstitusi sebagaimana dijelaskan dalam pasal 24C ayat (3) dinyatakan bahwa pengusulan calon hakim konstitusi dilakukan oleh 3 cabang kekuasaan yakni cabang eksekutif diwujudkan melalui Presiden, cabang legislatif dilakukan oleh DPR, dan yudikatif oleh MA. Masing-masing cabang memilih 3 orang calon hakim MK. Praktik yang demikian dilatarbelakangi prinsip saling mengawasi dan mengimbangi antar ketiga puncak kekuasaan tersebut.

Pentingnya mekanisme pengisian hakim dalam konteks menjaga independensi peradilan berkaitan dengan bagaimana mencegah masuknya kepentingan lain dan politisasi dalam pemilihan hakim.⁵⁴² Pemilihan hakim MK yang kental politik seperti yang saat ini terjadi sangat berpengaruh terhadap independensi MK. Mekanisme ini rawan menciptakan hakim-hakim yang tidak memenuhi syarat sebagai hakim konstitusi dalam Pasal 24C ayat (5).⁵⁴³ Karena politisasi berpeluang menciptakan hakim yang terafiliasi dengan kekuatan politik tertentu, memiliki kedekatan ikatan kolegal, atau sejenisnya. Hal inilah yang kemudian menjadi salah satu faktor penghambat peradilan yang independen dan imparial.

14. Pasal 28I ayat (4) UUD NRI 1945

Pengaturan HAM dalam UUD 1945 pernah mengalami perdebatan di kalangan *founding fathers* yang memiliki pemikiran

542 Idul Rishan. (2013). *Komisi Yudisial: Suatu Upaya Mewujudkan Wibawa Peradilan*. Yogyakarta: Genta. Hlm. 32.

543 Syarat hakim konstitusi dalam pasal 24C ayat (5) yaitu berintegritas dan memiliki kepribadian yang tidak tercela, adil, seorang negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, dan tidak merangkap sebagai pejabat negara.

berbeda terkait HAM. Pendapat pertama menganggap perlindungan individu tidak perlu diatur dalam konstitusi karena negara yang akan dibentuk tidak mengemukakan prinsip individualisme, melainkan gotong royong.⁵⁴⁴ Pendapat kedua menganggap perlu untuk mengakomodir hak-hak warga negara.⁵⁴⁵

Instrumentasi UUD 1945 pasca amandemen ini mengalami perubahan yang sangat berarti bagi perkembangan perlindungan HAM di Indonesia. Pengaturan tentang HAM dalam UUD NRI Tahun 1945 terletak pada bab tersendiri yaitu Bab XA, di dalamnya terdapat 26 butir ketentuan yang menjamin terhadap pemenuhan HAM. Selain pasal 28 UUD 1945, pasal-pasal lainnya masih banyak yang berdimensi perlindungan dan pemenuhan terhadap HAM.⁵⁴⁶

Dalam pengaturannya diuraikan segala sesuatu terkait HAM secara umum, termasuk mengenai perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, dan dikhususkan untuk pemerintah. Hal tersebut dimuat pada pasal 28I ayat (4), namun tidak dijelaskan bagaimana pemerintah sebagai pihak yang dikhususkan tersebut melakukan perlindungan dan penegakan hak asasi manusia.

Pada dasarnya semua lembaga negara mempunyai hak dan tanggung jawab untuk melaksanakan perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak asasi manusia sesuai fungsi dan kewenangan masing-masing. Namun dengan UUD NRI 1945 mengkhususkan pemerintah sebagai pihak utama yang diberi hak dan tanggung jawab tersebut, membuat seolah lembaga-lembaga negara yang berkaitan dengan hak asasi manusia berada di bawah pemerintah.

Tidak diaturnya sebuah lembaga khusus perlindungan dan penegakan HAM dalam UUD NRI 1945 membuat kewenangan perlindungan dan penegakan tersebut terbagi dan dilakukan secara parsial oleh beberapa lembaga negara. Padahal HAM adalah hal

544 Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia. (1998). *Risalah...*, hlm.

545 *Ibid.*

546 M. Syafi'ie. (2012). Instrumentasi Hukum HAM, Pembentukan Lembaga Perlindungan HAM di Indonesia dan Peran Mahkamah Konstitusi. *Jurnal Konstitusi*, 9(4), hlm. 688.

yang sangat fundamental dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

15. Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945

Setiap konstitusi negara pada umumnya mengakomodir ketentuan mengenai perubahan konstitusi, tak terkecuali Indonesia. UUD NRI 1945 mengakomodir perubahan undang-undang dasar yang diatur dalam Pasal 37. Dalam Pasal 37 ayat (5) terdapat ketentuan khusus mengenai bentuk negara kesatuan dan bentuk pemerintahan republik yang tidak dapat dilakukan perubahan. Hal ini disebut sebagai *unamendable provision* atau ketentuan yang tidak dapat dirubah dalam konstitusi. Namun terdapat permasalahan yaitu tidak adanya ketentuan khusus mengenai perubahan ketentuan kedaulatan rakyat yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (2). Hal ini berarti perubahan terhadap kedaulatan yang dianut Indonesia baik mengenai jenis kedaulatan maupun pelaksanaannya hanya dilakukan dengan prosedur biasa. Padahal kedaulatan merupakan hal fundamental dan dapat memengaruhi atau merubah kehidupan berbangsa dan bernegara.

D. Sistem Baru dan Implikasinya

1. Penataan Kelembagaan MPR

a) Restrukturisasi Susunan Keanggotaan MPR

Berdasarkan pengalaman sejarah amandemen Indonesia, pergantian struktur keanggotaan MPR menyebabkan utusan golongan dihapuskan dari format keanggotaan MPR. Jika dibenturkan dengan urgensi keberadaan utusan golongan di MPR, maka penting untuk memasukkan entitas utusan golongan yang benar-benar baru dan berbeda dari utusan golongan sebelum amandemen ke dalam MPR. Konsep utusan golongan yang pernah ada dapat dihidupkan kembali dengan nomenklatur baru yaitu, perwakilan golongan. Perwakilan golongan membuat setiap golongan yang ada di Indonesia merasa terwakili dan diakui eksistensinya secara tidak langsung. Tentunya hal ini akan menciptakan keharmonisan kehidupan bernegara dengan segala perbedaan yang ada. Secara filosofis, MPR diberi kewenangan sepenuhnya untuk

melaksanakan kedaulatan rakyat, karena pada hakikatnya MPR adalah rakyat. Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas seluruh rakyat Indonesia, mewakili seluruh daerah, seluruh golongan, dan seluruh aspirasi politik yang berkembang di masyarakat.⁵⁴⁷ Berikut perbedaan antara utusan golongan dan perwakilan golongan yang akan menjadi gagasan dalam Perubahan Kelima UUD NRI 1945:

Tabel 9.
Perbedaan Utusan Golongan Sebelum Amendemen UUD NRI 1945 dan Perwakilan Golongan Amendemen Kelima.

Faktor Pembeda	Utusan golongan sebelum amendemen UUD NRI 1945	Perwakilan golongan Amendemen kelima
Pengisian Jabatan	Ditunjuk dan diangkat oleh presiden.	Dipilih oleh organisasi asalnya setelah organisasi tersebut lolos dalam seleksi golongan untuk anggota MPR. Seleksi dilakukan oleh Panitia Seleksi.
Golongan yang diakomodir	Golongan Tani, Golongan Buruh/ Pegawai Negeri, Golongan Pengusaha Nasional, Golongan Koperasi, Golongan Angkatan “45, Golongan Angkatan Bersenjata, Golongan Veteran, Golongan Alim Ulama, Golongan Pemuda, Golongan Wanita, Golongan Seniman, Golongan Wartawan, dan Golongan Cendekiawan/Pendidik.	Organisasi-organisasi yang memenuhi persyaratan.
Jumlah kursi	Tidak ditentukan	Memenuhi 50% keanggotaan MPR, bersama dengan DPD. dengan formulasi DPD tidak kurang dari 2/3

Pihak yang dapat menjadi perwakilan golongan adalah wakil-wakil yang dipilih secara langsung oleh organisasi yang memenuhi persyaratan tanpa intervensi pihak lain. Persyaratan bagi organisasi-organisasi untuk dapat mengirimkan wakilnya

⁵⁴⁷ Muhammad Saleh (2016). Anomali MPR Sebagai Penjelmaan Kedaulatan Rakyat Paska Amandemen UUD 1945. Tesis Magister. Fakultas Hukum UII. Yogyakarta. Hlm. 120

menjadi perwakilan golongan dapat diatur secara rinci melalui undang-undang, namun secara umum dapat ditentukan sebagai berikut:

1. Berskala nasional dan memiliki cabang di setiap provinsi
Ketentuan ini membuat organisasi yang mengirim wakilnya menjadi utusan golongan memang benar-benar organisasi yang sudah eksis di kalangan masyarakat Indonesia.
2. Berbentuk badan hukum Organisasi yang berbadan hukum menunjukkan bahwa keberadaannya sah dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan maupun ideologi negara.
3. Tidak pernah terafiliasi dengan partai politik manapun
4. Penting bagi perwakilan golongan untuk benar-benar bersih dari pengaruh partai politik, karena salah satu alasan terpenting diadakannya kembali utusan golongan adalah untuk mengurangi dominasi perwakilan politik di Majelis Permusyawaratan Rakyat.
5. Organisasi telah berdiri dalam jangka waktu tertentu. Persyaratan ini dimaksudkan agar perwakilan golongan tidak dimanipulasi oleh organisasi-organisasi yang sengaja diberi status badan hukum menjelang pemilihan perwakilan golongan, misal diberi batas minimal sudah berdiri sejak sepuluh tahun. Mengingat yang memberi status badan hukum adalah pemerintah, sehingga dengan batasan waktu status hukumnya, perwakilan golongan yang terpilih nantinya murni merupakan perwakilan dari organisasi-organisasi yang berdiri jauh sebelum masa pemilihan perwakilan golongan tersebut.

Mekanisme pengangkatan dan persyaratan perwakilan golongan yang sedemikian rupa dapat mematahkan pesimisme keberadaan perwakilan golongan. Pengangkatan yang melalui pemilihan dari organisasi itu sendiri telah membuat perwakilan golongan bersih dari pengaruh kekuasaan pemerintah atau partai politik. Sementara persyaratan

organisasi untuk dapat mengirim perwakilan golongan telah menjawab pertanyaan di masa lalu terkait golongan mana saja yang didefinisikan sebagai perwakilan golongan.

Selain itu formulasi baru perwakilan golongan ini melunturkan salah satu alasan dihapuskannya utusan golongan di masa lampau, yaitu karena tidak dipilih oleh rakyat. Salah satu substansi yang diperdebatkan mengenai utusan golongan saat itu adalah harusnya anggota MPR dipilih oleh rakyat, sedangkan utusan golongan diangkat oleh Presiden, sehingga hal itu menjadi salah satu argumen penghapusan utusan golongan. Pengangkatan perwakilan golongan di masa depan dengan mekanisme dipilih oleh organisasi yang diwakili, menjadikan perwakilan golongan memenuhi kriteria dipilih oleh rakyat. Bedanya pemilihan anggota DPR dan DPD dipilih dengan sistem one man one vote, sedangkan perwakilan golongan dipilih oleh rakyat yang tergabung dalam suatu organisasi.

Perwakilan golongan dalam kerangka perubahan ini tidak menjadi kamar atau lembaga baru dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia, melainkan hanya menjadi salah satu unsur dalam struktur kelembagaan MPR. Jumlah perwakilan golongan menyesuaikan jumlah dari anggota DPD, sehingga 1/2 kursi MPR diisi oleh anggota DPR dan 1/2 nya lagi diisi oleh anggota DPD ditambah dengan perwakilan golongan. Dari 1/2 formasi kursi yang tersedia untuk DPD dan perwakilan golongan, kursi untuk DPD tidak kurang dari dua pertiganya.

Selain sebagai kebutuhan untuk mengembalikan hakikat MPR sebagai rumah rakyat, keberadaan perwakilan golongan menjadi penting melihat dominasi politik yang terjadi di MPR saat ini. Apalagi jika dilihat tingkat kepuasan masyarakat terhadap DPR berdasarkan hasil survei *Politica Research and Consulting* dan Parameter Politik Indonesia, yang hanya sebesar 50,5%.⁵⁴⁸ Bahkan tingkat kepercayaan

548 Dani Prabowo. Tingkat Kepuasan Publik terhadap DPR diatas %0 persen, Apa Sebabnya?. Diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2020/02/23/18395121/tingkat-kepuasan-publik-terhadap-dpr-di-atas-50-persen-apa-sebabnya>, pada tanggal

masyarakat terhadap DPR menurut hasil survei dari Lembaga Survei Indonesia pun hanya 40%.⁵⁴⁹ Keberadaan perwakilan golongan dapat mengurangi dominasi politik yang terjadi selama ini. Sebelumnya DPR selaku perwakilan politik di MPR mengisi mayoritas jumlah kursi, sedangkan DPD selaku perwakilan daerah yang bersifat non politis hanya mengisi kurang dari sepertiga dari jumlah kursi DPR. Tentunya dengan dominasi politik yang kuat tersebut akan membuat kebijakan dan peraturan yang dikeluarkan MPR sarat akan kepentingan politik. Kehadiran perwakilan golongan membuat perwakilan politik dan perwakilan non politik menjadi seimbang. Sehingga nantinya MPR benar-benar menjelma menjadi rumah rakyat karena telah mengakomodir berbagai golongan dalam masyarakat, tidak hanya mementingkan tendensi politik belaka.

Pengisian jabatan anggota MPR dari unsur perwakilan golongan ini berasal dari organisasi-organisasi golongan seperti: keagamaan (misal Muhammadiyah, Majelis Konghucu Indonesia), profesi (misal Persatuan Guru Republik Indonesia, Ikatan Dokter Indonesia), pekerja (misal serikat buruh, persatuan nelayan), serta organisasi dari golongan kesatuan masyarakat hukum adat dengan kualifikasi yang dapat diatur lebih lanjut dalam undang-undang.

Selanjutnya pengangkatan perwakilan golongan. Pengangkatan perwakilan golongan tidak menjadi kewenangan dari Presiden seperti masa sebelum amendemen melainkan dipilih oleh organisasi yang mengutusinya. Misalkan perwakilan golongan dari organisasi Majelis Konghucu Indonesia, maka yang menentukan perwakilan mereka adalah dari organisasi itu sendiri tanpa intervensi dari pihak manapun.

22 Juli 2020, pukul 14.50 WIB.

549 Ibnu Hariyanto. Survei LSI: Kepercayaan Publik terhadap DPD Paling Rendah, KPK Paling Tinggi. Diakses dari <https://news.detik.com/berita/d-4735750/survei-lsi-kepercayaan-publik-terhadap-dpr-paling-rendah-kpk-tertinggi>, pada tanggal 22 Juli 2020, pukul 14.53 WIB.

Nantinya jika jumlah organisasi yang memenuhi syarat untuk mengirimkan wakilnya menjadi perwakilan golongan melebihi dari kapasitas kursi utusan golongan, maka harus diadakan panitia seleksi (pansel). Anggota panitia seleksi harus berasal dari beragam latar belakang, agar objektivitas dari panitia seleksi dapat dipercaya publik dan keputusan yang diambil nanti dapat diterima oleh masyarakat.

b) Pedoman Pembangunan Negara

Pedoman pembangunan negara merupakan panduan bagi seluruh komponen yang melibatkan bidang eksekutif, legislatif, dan yudikatif, serta lembaga penunjang lainnya guna tercapainya tujuan dibentuknya negara Indonesia berdasarkan pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Dengan kata lain, PPN adalah penjabaran dari tujuan negara, sehingga sistem perencanaan pembangunan dalam jangka waktu tertentu yaitu RPJPN, RPJMN, RKP, RPJPD, RPJMD, dan lain-lain mendapatkan panduan dari pedoman pembangunan negara. Adanya pedoman pembangunan negara, menghadirkan keselarasan pembangunan antar kepemimpinan baik di tingkat pusat maupun daerah, integrasi antara pusat dan daerah, serta mencegah terjadinya perubahan secara fundamental antar kepemimpinan.

Implikasinya adalah semua undang-undang harus mengikuti pedoman pembangunan negara yang tentunya masih dalam koridor UUD NRI Tahun 1945 termasuk RPJP yang perlu disesuaikan setelah dibentuknya pedoman pembangunan negara. Selain itu, pada setiap pemilihan umum, masing-masing calon pemimpin pemerintahan harus menyesuaikan visi misinya dengan pedoman pembangunan negara, lalu kemudian menyesuaikan dengan perencanaan pembangunan di atasnya.

Disamping itu, keanekaragaman partai politik akan menghasilkan warna jalan yang berbeda-beda dan membuat potensi ketidaksinambungan dalam pembangunan jangka panjang. Maka, diperlukan pedoman untuk memahami bahwa

negara Indonesia memiliki satu jalan, namun demikian tidak menolak dengan cara mengemudi yang berbeda-beda. Hal itulah yang menjadikan para calon pemimpin tingkat pusat dan daerah tidak perlu khawatir mengenai kebebasannya dalam memilih solusi dan kreatifitas asalkan sesuai dengan PPN dan SPPN. Dengan demikian, sesungguhnya Pedoman Pembangunan Negara menjadi panduan bagi segala bidang untuk mencapai tujuan dalam Pembukaan UUD NRI 1945.

PPN akan dirancang oleh MPR dengan mekanisme gotong royong antar lembaga dalam setiap bidang, pemerintahan daerah, masukan dari masyarakat, serta dirumuskan oleh anggota MPR dalam suatu rangkaian. Sehingga untuk membentuk PPN dapat mengakomodasi harapan seluruh kepentingan dan menjadi pedoman baru dalam merencanakan pembangunan nasional yang tidak semata-mata menjalankan pembangunan fisik namun juga pembangunan mental dan karakter bangsa.

Sebagai wujud dari transparansinya kepada rakyat, setiap lembaga nantinya perlu untuk memberikan laporan kinerja pada setiap tahunnya dalam Sidang Tahunan MPR. Hal ini akan menjadi bahan penilaian bagi konstituen terhadap lembaga-lembaga yang dipilihnya, serta untuk mengevaluasi antar cabang kekuasaan.

c) Peraturan Negara dan Ketetapan MPR

Peraturan negara merupakan produk hukum MPR yang sifatnya umum, abstrak, dan mengatur. Nantinya peraturan negara memiliki muatan yang terbatas yaitu PPN dan Arah Kehidupan Berbangsa dan Bernegara (AKBB). AKBB merupakan hasil dari peninjauan kembali Ketetapan MPR/S yang masih berlaku saat ini sehingga dapat meminimalisir bahkan menghilangkan Ketetapan MPR/S yang sifatnya mengatur sebagai upaya dalam menyeragamkan produk hukum yang sesuai dengan sifatnya.

Berdasarkan hasil pengkajian status keberlakuan dan relevansinya dengan kondisi faktual atas Ketetapan MPR/S pada Pasal 2 dan Pasal 4 TAP MPR Nomor I/MPR/2003, maka terdapat beberapa Ketetapan MPR/S yang dapat dimasukkan dalam Peraturan Negara yang bermuatan AKBB yaitu: (i) TAP MPRS RI No. XXV/MPRS/1966; (ii) TAP MPR RI No. XVI/MPR/1998; (iii) TAP MPR RI No. XI/MPR/1998; (iv) TAP MPR RI No. VI/MPR/2001; (v) TAP MPR RI No. VII/MPR/2001; (vi) TAP MPR RI No. IX/MPR/2001.

Sementara itu, Ketetapan MPR nantinya dapat diperuntukkan menjadi produk hukum yang sifatnya menetapkan (*beschikking*) dan sekaligus sebagai tanda bukti legitimasi pemegang kekuasaan pemerintahan. Sebagaimana yang tercantum di bawah ini:

1. Ketetapan MPR sebagai tanda bukti legitimasi Presiden dan Wakil Presiden terpilih yang berdasarkan hasil dari Keputusan KPU ;
2. Ketetapan MPR sebagai tanda bukti secara resmi bahwa MPR telah memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden yang tentunya telah melewati proses *impeachment* menurut Undang-Undang Dasar;
3. Ketetapan MPR sebagai tanda bukti legitimasi Presiden dan/atau Wakil Presiden pengganti Presiden dan/atau Wakil Presiden yang telah mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya.

Implikasi dibentuknya Peraturan Negara sebagai produk hukum baru yang dimiliki oleh MPR yaitu adanya kesesuaian antara nomenklatur dan sifatnya, meningkatkan eksistensi MPR sebagai lembaga dengan kewenangan yang terbatas, dan memberikan tanda bukti legitimasi kepada pemegang kekuasaan pemerintahan tanpa mengembalikan MPR sebagai lembaga tertinggi dalam ketatanegaran Indonesia.

2. Pola Pembentukan Undang-Undang Berdasarkan Sistem Presidensial

Sebagai bentuk penegasan sistem presidensial dalam fungsi legislasi, pembentukan undang-undang sudah seharusnya dikuasai sepenuhnya oleh legislatif. Dalam konteks Indonesia, lembaga legislatif diperankan oleh DPR dan DPD. Kedua lembaga tersebut mewakili dua representasi yaitu representasi politik dan representasi daerah. Keduanya menjadi kamar yang terpisah dalam menjalankan fungsinya. Sehingga tercipta *checks and balances* antar kedua kamar tersebut. Adapun setiap anggota legislatif berhak mengajukan usul rancangan undang-undang. Berikut tata urutan pembentukan undang-undang: :

a) Tahapan Pengajuan

Dalam tahap pengajuan, terdapat tiga lembaga sebagai prakarsa pengajuan rancangan undang-undang dan dua lembaga yang berhak menerimanya untuk dilanjutkan pada tahapan berikutnya. Lembaga yang mengajukan adalah DPR, DPD dan Presiden. Ketiga lembaga mempunyai kesempatan yang sama untuk mengajukan rancangan undang-undang. Sementara lembaga yang menerima untuk dilakukan tahapan berikutnya DPR dan DPD. Apabila DPR sebagai prakarsa pengajuan rancangan undang-undang, maka DPR mengajukan rancangan undang-undang kepada DPD untuk selanjutnya dilakukan pembahasan. Begitu juga sebaliknya, DPD sebagai pemrakarsa pengajuan rancangan undang-undang mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR untuk selanjutnya dilakukan pembahasan. Kemudian jika Presiden yang mengajukan rancangan undang-undang, maka usulan tersebut disampaikan kepada DPR atau DPD.

b) Tahapan Pembahasan dan Persetujuan

Pada tahap ini DPR dan DPD memiliki kewenangan penuh dalam membahas dan menyetujui rancangan undang-undang. Setiap kamar juga dapat melibatkan pihak lain untuk ikut berpartisipasi dalam melakukan pembahasan, termasuk

pemerintah. Setelah dilakukan tahapan pembahasan pada setiap kamar, terdapat tiga hasil pembahasan yaitu RUU diterima, RUU diterima dengan perubahan, atau RUU ditolak.

Hasil pembahasan akan disampaikan kepada kamar pertama kembali untuk diberikan kesempatan mempelajari hasil pembahasan dari kamar kedua, kecuali apabila kamar kedua langsung menyetujui. Jika kamar kedua memiliki hasil pembahasan yang berbeda, maka akan dibentuk Panitia Gabungan untuk dilakukan mediasi dan memperoleh hasil keputusan. Panitia Gabungan terdiri dari beberapa anggota DPR dan beberapa anggota DPD. Adapun tiga hasil keputusan dari proses mediasi tersebut yaitu RUU diterima, diterima dengan perubahan, atau ditolak (*dead lock*).

c) Tahapan Pengesahan

Setelah RUU disetujui oleh pemegang kekuasaan legislatif, maka RUU tersebut masuk dalam tahapan pengesahan yang dilakukan oleh presiden. Namun, Presiden dapat menolak RUU yang telah disetujui oleh kedua lembaga tersebut dengan menyertai alasan-alasan keberatan. Sehingga apabila hak veto presiden telah disampaikan kepada kedua lembaga, maka masing-masing kamar mengadakan voting dengan syarat 2/3 anggota dari masing-masing kamar untuk menentukan hak veto presiden diterima atau tidak. Apabila hak veto presiden tidak diterima, maka rancangan undang-undang tersebut telah sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan dalam lembaran negara.

Adapun implikasi dari pola pembentukan undang-undang berdasarkan sistem presidensial yaitu dapat meningkatkan kualitas UU karena adanya dua representasi yang terlibat, meningkatkan jumlah kuantitas RUU yang dihasilkan oleh lembaga legislatif, terciptanya *checks and balances* baik antar lembaga perwakilan maupun antar cabang kekuasaan.

3. Reformulasi Perppu

Setelah menganalisis permasalahan yang terjadi dalam praktik dan peraturan mengenai Perppu di Indonesia, serta melihat perbandingan dengan negara lain, maka diperlukan amendemen terhadap ketentuan Perppu agar dapat menyelesaikan permasalahan yang terjadi saat ini. Amendemen terhadap ketentuan Perppu yaitu, mengatur mengenai keadaan objektif yang menjadi syarat Presiden dalam mengeluarkan Perppu, memberikan kewenangan kepada DPR dan DPD selaku lembaga legislatif untuk memperbaiki Perppu, merubah ketentuan waktu DPR dalam mengadakan sidang untuk menyetujui atau menolak Perppu, mengatur akibat hukum apabila DPR tidak menjalankan perintah UUD dalam hal pengambilan keputusan atas Perppu, dan mengatur jangka waktu DPR dan DPD dalam melakukan *legislative review* atas Perppu.

Ketentuan keadaan objektif sebagai syarat formil Presiden dalam membuat Perppu yaitu kebutuhan hukum yang bersifat mendesak dalam kondisi ketiadaan hukum atau terdapat hukum namun tidak memadai, dan tidak cukup waktu membentuk undang-undang. Selain itu, juga terdapat syarat formil lainnya sebagai alternatif dari ketiga syarat tersebut yaitu apabila negara dalam keadaan bahaya sebagaimana Pasal 12 UUD NRI 1945. Keempat syarat formil tersebut dapat dijadikan batu uji pengujian Perppu secara formil oleh MK.

Selanjutnya memberikan kewenangan kepada DPD dan DPR untuk memberikan persetujuan, penolakan, atau perbaikan terhadap Perppu (*legislative review*). Pemberian kewenangan kepada DPD karena pada dasarnya DPD merupakan lembaga legislatif yang mewakili daerah di tingkat pusat serta dalam praktiknya Perppu sering berkaitan dengan daerah. Implikasi dari ketentuan ini yaitu menciptakan *checks and balances* kepada Presiden maupun DPR. *Checks and balances* kepada Presiden dilakukan antarcabang kekuasaan. Sedangkan kepada DPD dimaksudkan untuk menetralsisir keputusan yang bersifat politis di DPR.

Proses pengujian Perppu oleh DPR dan DPD dilakukan sejak Perppu diterbitkan sampai dengan sidang pertama setelah Perppu

diterbitkan tersebut selesai masa sidangnya. Jarak waktu tersebut tetap memberikan kebebasan kepada lembaga legislatif untuk menjalankan perannya. Sistem ini seperti sistem legislasi cepat yaitu memasukan Perppu dalam daftar program legislasi nasional daftar kumulatif terbuka apabila DPR sedang dalam masa sidang pada saat Perppu dikeluarkan Presiden. Hal ini mengadopsi sistem yang saat ini telah dilakukan pembentukan undang-undang normal dalam program legislasi nasional kumulatif terbuka, dimana penetapan/pencabutan Perppu dimasukan ke dalam kumulatif terbuka prolegnas.⁵⁵⁰ Sistem legislasi cepat ini dapat memberikan keleluasaan DPR untuk bertindak cepat atas Perppu yang dikeluarkan oleh Presiden.

Apabila sampai masa sidang pertama sejak Perppu diterbitkan selesai, lalu DPR dan DPD tidak menghasilkan keputusan maka Perppu tersebut tidak berlaku demi hukum. Implikasi dari ketentuan *a quo* yaitu menciptakan kepastian hukum pengujian di DPR dan DPD serta mencegah terjadinya pelanggaran konstitusional secara berkepanjangan. Kemudian bersamaan dengan pengujian di DPR dan DPD, MK juga berwenang melakukan pengujian baik secara materiil maupun formil. Hal ini dilakukan sebagai bentuk *checks and balances* antarcabang kekuasaan, menghindari adanya pelanggaran konstitusional Presiden, dan menjaga supremasi konstitusi.

Tahapan perubahan oleh DPR dan DPD dilakukan untuk mengakomodir suara masyarakat, daerah, dan Putusan MK apabila MK terlebih dahulu memutus Perppu yang diterbitkan Presiden tersebut inkonstitusional. Apabila MK memutus bahwa Perppu inkonstitusional sebagian, maka DPR dan DPD idealnya mengakomodir putusan MK untuk melakukan perubahan. Sedangkan apabila putusan MK membatalkan Perppu tersebut secara keseluruhan maka Perppu tersebut tidak berlaku demi hukum dan DPR tidak melanjutkan proses pengujian (*legislative review*).

Ketika MK menyatakan Perppu yang diuji konstitusional, maka DPR dan DPD tidak kehilangan hak konstitusionalnya untuk merubah atau memperbaiki ketentuan dalam Perppu tersebut. Selain

550 UU Perubahan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. (2019 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 23 ayat (1) huruf e.

itu juga DPR dan/atau DPD tetap memiliki hak konstitusional untuk menolak Perppu yang dikeluarkan oleh Presiden. Apabila salah satu dari DPR atau DPD menolak Perppu, maka Perppu tersebut ditolak dengan UU Pencabutan Perppu.

Selanjutnya terkait materi muatan Perppu yang pada hakikatnya adalah materi muatan undang-undang. Sehingga dalam hal ini tidak dapat bertentangan dengan undang-undang dasar sebagaimana hierarki peraturan perundang-undangan. Namun terdapat pengecualian terhadap Perppu yang dikeluarkan saat negara sedang dalam keadaan bahaya. Menurut Jimly Asshiddiqie, materi apa saja yang dapat dimuat dalam Perppu tentu bergantung pada situasi atau kebutuhan yang sedang dihadapi dalam praktik (*the actual legal necessity*).⁵⁵¹ Bahkan, ketentuan mengenai hak asasi manusia pun dapat ditentukan lain sepanjang Perppu tersebut dimaksudkan untuk mengatasi keadaan darurat guna melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia.⁵⁵²

Menurut R. Kranenburg, keadaan darurat itu sesuatu yang abnormal sehingga keadaan tersebut harus dipandang keadaan luar biasa dan hukum yang digunakan pun hukum luar biasa.⁵⁵³ Sedangkan dalam keadaan normal tindakan penguasa itu masuk ke dalam kategori perbuatan melawan hukum (*onrechtmatig*).⁵⁵⁴ Maka dari itu harus ada *checks and balances* yang kuat agar Presiden tidak melakukan perbuatan melawan hukum dengan menggunakan instrumen keadaan darurat.⁵⁵⁵

Keadaan darurat yang dimaksud adalah keadaan yang termasuk dalam Pasal 12 UUD NRI 1945, dimana lebih konkret diatur dalam Undang-Undang Prp Nomor 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya. Namun keadaan tersebut pada praktiknya bersifat sementara sesuai dengan pernyataan dari Presiden⁵⁵⁶ dan fakta yang terjadi di

551 Jimly Asshiddiqie. *Hukum Tata Negara Darurat*. Op.cit.hlm. 282.

552 *Ibid*.

553 R. Kradenburg dalam Herman Sihombing. *Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia*. Op.cit. Hlm. 5.

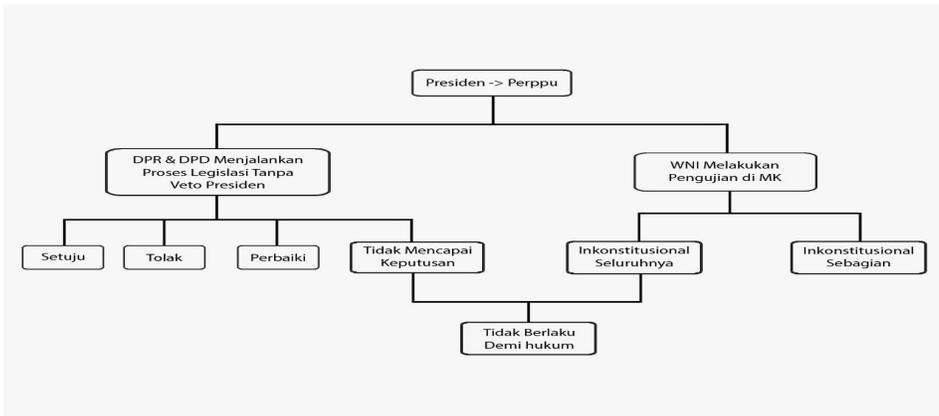
554 *Ibid*.

555 *Ibid*.

556 Dalam keadaan darurat sipil keberlakuan peraturan-peraturan dan tindakan-tindakan diatur dalam Pasal 8 ayat (2), darurat militer diatur dalam Pasal 22 ayat (3), dan

lapangan. Sehingga dalam hal ini DPR dan DPD memberi perbedaan masa berlaku Perppu yang bersifat dan memiliki substansi normal dengan Perppu yang bersifat dan memiliki substansi keadaan bahaya. Implikasi dari ketentuan *a quo* dapat menggambarkan keadaan suatu Perppu kepada DPR, DPD dan MK. Sehingga lembaga-lembaga tersebut dapat mempertimbangkan keputusannya dalam rangka menyelamatkan keselamatan bangsa dan negara.

Bagan 2.
Skema Rekonstruksi Perppu



4. Badan Peradilan Khusus Pemilu

Berdasarkan permasalahan praktik dan perbandingan negara lain yang sudah dipaparkan, kewenangan untuk menyelesaikan seluruh sengketa pemilihan umum perlu dilembagakan dalam suatu badan peradilan khusus pemilihan umum. Sejalan dengan pemisahan pemilu nasional dan pemilu lokal maka badan peradilan khusus pemilu terdiri atas: 1) Badan peradilan khusus pemilu nasional yang berkedudukan di ibukota negara. Badan ini bertugas menyelesaikan seluruh sengketa pemilu nasional yang terdiri atas pemilu Presiden dan Wakil Presiden, DPR, dan DPD; dan 2) Badan peradilan khusus pemilu lokal yang berkedudukan di masing-masing ibukota provinsi, bertugas menyelesaikan seluruh sengketa pemilu lokal yang terdiri atas pemilu Gubernur dan Wakil Gubernur, DPRD Provinsi, Bupati dan Wakil Bupati, DPRD Kabupaten, Walikota dan Wakil Walikota dan DPRD Kota. Hal ini mengingat sebelum dibentuknya badan darurat perang diatur dalam Pasal (2) Undang-Undang tentang Keadaan Bahaya.

peradilan khusus, terdapat banyak perkara di daerah yang masuk ke MK serta sejalan dengan gagasan pemindahan DPRD menjadi bagian dari pemilu lokal.

Sengketa yang ditangani masing-masing badan terdiri atas pelanggaran pemilu, sengketa proses pemilu, tindak pidana pemilu dan perselisihan hasil pemilu. Oleh karena itu, Badan peradilan khusus memiliki empat kamar. *Pertama*, kamar pelanggaran pemilu. *Kedua*, kamar sengketa proses pemilu. *Ketiga*, kamar tindak pidana pemilu. *Keempat*, kamar perselisihan hasil pemilihan umum.

Masing-masing badan peradilan khusus pemilu bersifat *ad hoc*. Badan peradilan khusus pemilu nasional dibentuk maksimal 6 bulan sebelum tahapan penyelenggaraan pemilu dimulai dan berakhir maksimal 1,5 tahun setelah tahapan pemilu nasional selesai. Begitu pula dengan badan peradilan khusus pemilu lokal, dibentuk maksimal 6 bulan sebelum tahapan penyelenggaraan pemilu dimulai dan berakhir maksimal 1,5 tahun setelah tahapan pemilu lokal selesai.

Badan peradilan khusus pemilu nasional memiliki majelis hakim yang terdiri dari tujuh orang hakim. Komposisi majelis hakim terdiri atas dua orang hakim karir, tiga orang akademisi yang berpengalaman di bidang kepegiluan, dan dua orang praktisi hukum. Sedangkan, setiap majelis dalam badan peradilan khusus pemilu lokal terdiri atas tujuh atau lima orang hakim. Apabila terdiri atas tujuh orang hakim maka komposisinya sama seperti komposisi pada majelis hakim badan peradilan khusus nasional. Sedangkan apabila terdiri atas lima orang hakim maka komposisinya meliputi dua orang hakim karir, dua orang akademisi yang berpengalaman di bidang kepegiluan dan satu orang praktisi hukum. Semua hakim badan peradilan khusus baik nasional maupun lokal dipilih oleh suatu panitia seleksi dan ditetapkan sebagai hakim oleh presiden.

Badan peradilan khusus pemilu berada dibawah Mahkamah Agung. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 24A ayat (5) UUD NRI 1945, "*Susunan, kedudukan, keanggotaan, dan hukum acara Mahkamah Agung, serta badan peradilan dibawahnya diatur dengan undang-undang.*" Badan peradilan khusus pemilu nasional dan lokal berbeda satu sama lainnya dan tidak bersifat hierarkis. Putusan

masing-masing badan peradilan bersifat final. Hal ini mengingat putusan dalam sengketa pemilu harus segera diambil secepatnya. Oleh karena itu MA tidak berwenang menerima kasasi.

Dengan dilembagakannya seluruh kewenangan sengketa pemilu dalam suatu badan peradilan khusus maka terdapat beberapa manfaat: (i) proses penyelesaian sengketa pemilu akan lebih efektif dan efisien; (ii) menciptakan tahapan penyelesaian sengketa yang jelas dan terbuka; (iii) tidak akan terjadi lagi putusan yang berbeda dari beberapa lembaga mengenai satu kasus; (iv) memudahkan aksesibilitas bagi calon yang berada di daerah-daerah.

5. Pemisahan Pemilu Nasional dan Pemilu Lokal

Dalam rapat perubahan UUD tahun 1999-2002, para pembuat UUD menghendaki bahwa pemilihan umum diselenggarakan secara serentak. A.M. Luthfi juru bicara Fraksi Reformasi mengusulkan, ”*Pemilihan umum dilakukan secara bersamaan di seluruh Indonesia, serentak*”.⁵⁵⁷ Sejalan dengan itu, K.H. Yusuf Muhammad dari Fraksi PKB berpendapat, “*Menyangkut tentang prinsip pelaksanaan pemilu secara serentak yang bersifat nasional maupun yang bersifat lokal, dilaksanakan dengan prinsip jujur, adil, langsung, umum, bebas, rahasia*”.⁵⁵⁸ Kemudian, Jakob Tobing Ketua PAH I menafsirkan bahwa pemilu mencakup semua pemilihan yang melibatkan rakyat, baik pemilu nasional maupun pemilu lokal.⁵⁵⁹

Dengan adanya permasalahan dan perbandingan dari negara lain yang sudah dipaparkan, sistem pemilihan umum Indonesia perlu direformulasi menjadi pemilu nasional dan pemilu lokal. Penerapan pemilu nasional dan lokal dapat dilakukan melalui mekanisme berikut;

- 1) Pemilihan umum nasional dan lokal dilaksanakan secara berkala setiap lima tahun sekali dengan prinsip langsung,

⁵⁵⁷ Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945. (2010). *Naskah Komprehensif Perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 : Jilid V tentang Pemilihan Umum*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi. Hlm. 513.

⁵⁵⁸ *Ibid.* Hlm. 521.

⁵⁵⁹ *Ibid.* Hlm. 528.

umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

- 2) Pemilu nasional dilaksanakan sebelum pemilu lokal.
- 3) Pemilu lokal dilaksanakan di setengah masa jabatan pemerintahan pusat (2,5 tahun setelah pemilu nasional).
- 4) Pemilu nasional diselenggarakan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, DPR dan DPD.
- 5) Pemilu lokal diselenggarakan untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, DPRD Provinsi, Bupati dan Wakil Bupati, DPRD Kabupaten, Walikota dan Wakil Walikota dan DPRD Kota.

Pemilu lokal diselenggarakan dua setengah tahun setelah pemilu nasional. Mekanisme seperti ini dimaksudkan untuk mewedahi aspirasi masyarakat yang berubah selama pemerintahan nasional berlangsung. Selain itu, dua setengah tahun merupakan waktu yang tepat dan cukup bagi penyelenggara pemilu maupun pemilih untuk mempersiapkan segala halnya. Jeda waktu yang diberikan membuat penyelenggara pemilu seperti KPU, mendapatkan waktu yang cukup untuk mempersiapkan logistik dan keperluan lainnya untuk penyelenggaraan pemilu. Sedangkan pemilih mempunyai waktu yang cukup untuk berpikir dan menilai pemerintahan yang sedang berjalan.

Pemisahan pemilu nasional dan pemilu lokal diharapkan dapat menciptakan *reward* dan *punishment* kepada partai politik peserta pemilu.⁵⁶⁰ *Reward* didapatkan berupa terpilih kembalinya partai politik pada pemilu lokal apabila mereka menjalankan pemerintahan dengan baik. Secara psikologis, rakyat cenderung akan mempertahankan pemerintahan yang berjalan dengan baik. Sebaliknya, apabila pemerintahan tidak terselenggara dengan baik, maka partai politik yang bersangkutan dimungkinkan tidak akan dipilih dalam pemilu lokal. Hal ini yang kemudian akan memacu pemerintah untuk menyelenggarakan pemerintahan dengan sebaik-baiknya. Selain itu, partai politik akan terus memperbaiki sistem kepartaiannya termasuk sistem rekrutmen partai, sebab kinerja

560 Khoirunnisa dalam Kelas Khusus Virtual Perludem pada 7 Juni 2020.

partai akan dinilai pada pemilu selanjutnya. Dengan sistem rekrutmen partai yang lebih baik diharapkan calon-calon yang diusung partai pun lebih berkualitas.⁵⁶¹

Pemisahan pemilu nasional dan pemilu lokal akan berimplikasi pada beberapa hal berikut. *Pertama*, pemilihan legislatif dan eksekutif secara serentak akan mencegah terjadinya pemerintahan yang terbelah. Sebab Indonesia menggunakan sistem multipartai sehingga akan banyak partai yang akan menduduki parlemen dan akan mempersulit eksekutif dalam pengambilan keputusan.

Kedua, oleh karena itu, penyerentakan pemilihan kepala daerah dan DPRD berkemungkinan akan menghasilkan *coattail effect*. Menurut Shugart dalam tesisnya, pemilu eksekutif dan legislatif yang dilaksanakan secara serentak akan menimbulkan *coattail effect*, dimana hasil pemilu eksekutif akan mempengaruhi hasil pemilu legislatif, sebab pemilih akan cenderung memilih partai politik yang sesuai dengan parpol calon presiden yang dipilihnya.⁵⁶² Tidak hanya pemilihan presiden, hal ini tentunya juga berkemungkinan terjadi dalam pemilihan kepala daerah dan DPRD. Kondisi ini membuat kedudukan kepala daerah kuat dalam membuat peraturan daerah maupun dalam pengambilan keputusan lainnya.

Ketiga, pemilu nasional dan pemilu lokal memperkuat sistem presidensial. Salah satu ciri sistem presidensial adalah kedudukan eksekutif yang kuat dan tidak bergantung pada parlemen. Sistem presidensial tidak hanya berlaku pada pemerintahan pusat saja namun juga pada pemerintahan daerah. Pemilihan kepala daerah dan DPRD yang selama ini tidak diserentakkan membuat kedudukan kepala daerah sebagai eksekutif lemah.

561 Syamsudin Haris, 2016, *Pemilu Nasional Serentak 2019*, Pustaka Pelajar, hlm.35.

562 Sebagaimana dikutip Surbakti (*et al.*) (2011). *Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu: Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah*, Jakarta:Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan. Hlm.10-11.

Tabel 10.
Sistem Pemilu dan Dukungan Legislatif: Dua Dimensi Utama

Formula Pemilihan Presiden	Waktu Pelaksanaan Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden	
	Serentak (<i>Concurrent</i>)	Terpisah (<i>Non-Concurrent</i>)
<i>Plurality</i>	Tingkat multipartai rendah. Keterkaitan yang tinggi antara pemilu presiden dan pemilu legislatif.	Tingkat multipartai tinggi. Tidak ada kaitan antara pemilu presiden dan pemilu legislatif.
<i>Majority Runoff (MRO)</i>	Tingkat multipartai moderat hingga tinggi. Keterkaitan yang tinggi antara pemilu presiden dan pemilu legislatif.	Tingkat multipartai sangat tinggi. Tak ada kaitan antara pemilu presiden dan pemilu legislatif.

Sumber: Jones (1995)

Berdasarkan penelitian Jones dan banyak peneliti Amerika Latin lainnya, negara yang menerapkan sistem pemerintahan presidensial dengan sistem multipartai haruslah menyelenggarakan pemilu eksekutif dan legislatif secara serentak untuk memperkuat sistem pemerintahannya.⁵⁶³

Keempat, politik nasional dan politik lokal merupakan hal yang berbeda, sehingga penyelenggaraan pemilu nasional dan pemilu lokal secara serentak membuat isu-isu daerah tidak lagi termajinalkan.⁵⁶⁴ Selain itu, diharapkan politikus-politikus mampu membawa namanya sendiri sehingga tidak ditemukan lagi politikus yang hanya berlindung dibalik nama partai maupun politikus

563 Djayadi Hanan. (2016). *Memperkuat Presidensialisme Multipartai di Indonesia: Pemilu Serentak, Sistem Pemilu, dan Sistem Kepartaian*. Jurnal Universitas Paramadina, 13, hlm. 1457.

564 Anies Rasyid Baswedan. *Usulan Pemisahan Pemilu Lokal dan Pemilu Nasional*. <http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/blob/F14359/Usulan%20Pemisahan%20Pemilu%20Lokal%20dan%20Pemilu%20Nasional.htm> diakses pada 11 Juni 2020.

nasionalnya.

Kelima, oleh karena itu, pemisahan pemilu nasional dan pemilu lokal akan memperkuat otonomi daerah. Menurut Anies Baswedan pemisahan ini akan menciptakan kepala daerah yang tidak hanya memboncengi nama partai tetapi juga responsif terhadap permasalahan yang ada di daerah.⁵⁶⁵

6. Penataan kelembagaan dan Kewenangan Komisi Yudisial

Berdasarkan telaah yang dilakukan dalam tataran praktis dan yuridis, perlu diwujudkan suatu upaya untuk mereformasi peradilan melalui amendemen kelima UUD 1945. Walaupun dalam historinya KY tidak dikehendaki sebagai lembaga *governing body*⁵⁶⁶, upaya menyelamatkan kekuasaan kehakiman yang ideal harus disesuaikan dengan perkembangan zaman. Oleh karena itu, perlu dilakukan purifikasi kewenangan KY dalam UUD NRI 1945. Purifikasi yang dilakukan adalah dalam hal pengisian hakim konstitusi, pelimpahan kewenangan non yudisial dari MA, pengawasan terhadap seluruh hakim, serta rekonstruksi kelembagaan KY.

a) Pengisian Jabatan Hakim Konstitusi

Jabatan hakim merupakan jabatan yang strategis dalam struktur kenegaraan. Terlebih lagi hakim agung dan hakim konstitusi. Posisi keduanya sebagai pemegang puncak kedaulatan hukum yang berperan sebagai pengadilan tingkat terakhir di Indonesia berdampak pada rawannya intervensi kepentingan lain terhadap posisinya.

Sebagai upaya menjaga dan menegakkan perilaku hakim secara preventif perlu diwujudkan suatu mekanisme konstitusional dalam pemilihan hakim konstitusi dengan melibatkan KY. Keterlibatan KY dalam hal ini adalah dengan menjadi panitia seleksi sebagaimana dalam pemilihan hakim agung. Mekanisme ini menjawab permasalahan

⁵⁶⁵ *Ibid.*

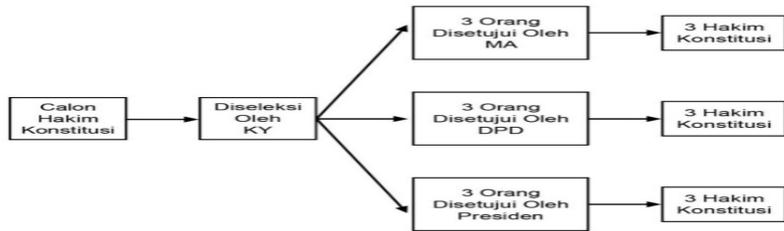
⁵⁶⁶ Berdasarkan istilah Idul Rishan, *governing body* berarti suatu lembaga yang memiliki karakteristik kewenangan yang sangat kuat. Dalam konteks kekuasaan kehakiman, lembaga ini merupakan organ administrator independent terhadap seluruh kebutuhan dan tata Kelola badan peradilan. Dalam Idul Rishan. (2019). *Kebijakan Reformasi Peradilan.... Loc.cit*, hal 422

ketimpangan prosedur dan syarat pemilihan hakim konstitusi yang sebelumnya dilakukan oleh MA, Presiden, dan DPR. Harapannya, mekanisme ini dapat memunculkan hakim-hakim konstitusi yang berkualitas sama dari ketiga lembaga sesuai yang dipersyaratkan dalam UUD NRI 1945.

Selain itu, DPR sebagai pemegang kekuasaan legislatif tidak lagi terlibat dalam pemilihan hakim konstitusi. Pertimbangan lembaga legislatif sejatinya tetap ada namun pelaksanaannya dilakukan oleh DPD. Keterlibatan DPD dimaksudkan untuk mengurangi intensitas kepentingan politik dalam pemilihan hakim konstitusi. Alasannya, DPD merupakan pemegang kekuasaan legislatif yang tidak dipilih melalui partai politik. Sehingga *checks and balances* antara eksekutif, legislatif, dan yudikatif dapat benar-benar terjadi.

Adapun ide yang ditawarkan digambarkan melalui mekanisme berikut:

Bagan 3. Skema Rekonstruksi Pemilihan Hakim Konstitusi



Sebagaimana mekanisme yang ditawarkan dalam skema di atas, calon hakim konstitusi diseleksi melalui Komisi Yudisial. Hasil seleksi itu kemudian diserahkan kepada MA, DPD, dan Presiden masing-masing 3 nama calon. Selanjutnya ketiga lembaga itu akan memberikan persetujuan kepada calon yang dikehendaki untuk menjadi hakim konstitusi sesuai dengan kursi yang dibutuhkan saat itu. Dalam hal ketiga calon

usulan KY tidak disetujui, KY akan mengusulkan nama-nama calon yang baru sampai terpenuhinya kursi hakim konstitusi. Implikasi dari sistem baru ini adalah menguatnya sistem *checks and balances* dalam hal pengisian jabatan publik utamanya pengisian jabatan hakim konstitusi, menguatkan peran KY dalam menjalankan tugas dan fungsinya terkait etik hakim, serta mereduksi dominasi DPR dalam hal pengisian jabatan publik.

b) Pelimpahan Kewenangan Non-Yudisial dari MA

Melihat fakta ketidakmampuan MA dalam menjalankan seluruh tugas yang dimilikinya, dibutuhkan suatu format penyederhanaan tugas MA. Ide untuk mengalihkan kewenangan yang berkaitan dengan teknis non-yudisial dari MA kepada KY dipandang sebagai solusi ideal atas ketidakmampuan ini. Sehingga MA akan lebih fokus dalam melakukan tugasnya untuk menegakkan hukum dan keadilan.

Pemisahan kewenangan non-yudisial dari tubuh MA bukan berarti mengembalikan eksistensi Departemen Kehakiman dalam format Komisi Yudisial yang dapat mempengaruhi independensi kekuasaan kehakiman yang merdeka. Perlu dibedakan bahwasanya Departemen Kehakiman merupakan bagian dari kekuasaan eksekutif sehingga rawan terjadi intervensi terhadap kemerdekaan kekuasaan kehakiman. Sedangkan Komisi Yudisial adalah lembaga negara independen sebagai organ pendukung dalam sistem ketatanegaraan yang tugasnya adalah menjaga independensi dan imparialitas kekuasaan kehakiman. Dengan demikian, pengalihan kewenangan yang menjadi atribut MA tidak dimaksudkan untuk mengganggu independensi kekuasaan kehakiman.

Menjadikan KY sebagai lembaga pemegang teknis non-yudisial berarti menjadikan KY sebagai pintu rekrutmen hakim di bawah MA baik hakim karir maupun hakim *ad-hoc*. Selain itu, KY bertugas dalam hal promosi, mutasi, administrasi, pengaturan, finansial, dan pengawasan hakim. Dengan

kewenangan barunya, KY diharapkan mampu mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) pada badan peradilan. Dengan demikian MA hanya akan berurusan dengan hal-hal yang menyangkut fungsi peradilan di MA dan badan peradilan di bawahnya. Harapannya, MA memberikan performa terbaik untuk menjamin keadilan di masyarakat.

c) Pengawasan Seluruh Hakim

Pelaksanaan *the principle of independence and impartiality of the judiciary* haruslah benar-benar dijamin di setiap negara demokrasi konstitusional. Mengingat pentingnya amanat ini, salah satu kewenangan yang difungsikan kepada KY adalah melakukan pengawasan terhadap hakim. Hakim MK sesungguhnya pernah menjadi objek pengawasan KY. Frasa “hakim” dalam sidang pembentukan UU No. 22 Tahun 2004 merupakan hakim secara keseluruhan termasuk hakim konstitusi sebagaimana pendapat Andi Mattalata dari F-PG yang menyimpulkan bahwasanya hakim konstitusi juga menjadi objek pengawasan Komisi Yudisial.⁵⁶⁷

Penguatan kewenangan KY dalam hal pengawasan merupakan ide untuk membuat KY mengawasi hakim dibawah MA baik hakim karir dan hakim *ad hoc*, hakim agung, serta hakim konstitusi. KY perlu diwujudkan dalam suatu lembaga yang dapat memberikan rekomendasi yang sifatnya mengikat untuk ditindaklanjuti oleh pengawas internal baik di MA dan MK. Hal ini diperlukan untuk mempertegas tindak lanjut dari pengawasan KY kepada MA yang kerap tidak ditindaklanjuti dan tidak efektifnya pengawasan internal terhadap hakim agung. Selain itu, pengawasan terhadap hakim konstitusi menjadi jawaban atas ketidakefektifan sistem pengawasan internal di MK.

Pelaksanaan pengawasan eksternal oleh KY tidak serta merta menghilangkan pengawasan internal yang dilakukan

⁵⁶⁷ Risalah Rapat Panitia Kerja IV (DPR dan Menkumham) dalam sidang pembentukan UU No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial pada 21 Juni 2004 dalam Imam Anshori Saleh. (2014). *Konsep Pengawasan Kehakiman: Upaya Memperkuat Kewenangan Konstitusional Komisi Yudisial dalam Pengawasan Peradilan*. Malang:Setara Press. Hlm. 117-119.

oleh MA maupun MK. Pengawasan internal tetap dibutuhkan sehingga dimungkinkan kerjasama antara MA, MK, dan KY dalam melakukan kontrol terhadap para hakim. Mekanisme *double* pengawasan akan menjamin objektivitas hasil pengawasan karena hasilnya bukan hanya subjektivitas KY semata.

Teknis pengawasan yang dilakukan adalah dengan menggabungkan hasil pengawasan internal dan eksternal untuk kemudian ditindaklanjuti. Jika terdapat perbedaan hasil pengawasan antara internal dan eksternal maka akan dilakukan pemeriksaan bersama hingga mendapatkan hasil apakah terdapat pelanggaran atau tidak. Kemudian KY memberikan rekomendasi yang mengikat kepada MKH masing-masing lembaga untuk menjatuhkan sanksi dalam persidangan etik hakim. Sehingga penjatuhan sanksi etik tetap menjadi otoritas masing-masing lembaga.

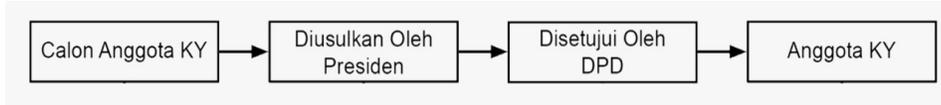
d) Pengisian Komisioner Anggota KY

Mekanisme pengisian jabatan komisioner KY dalam konstruksi UUD NRI 1945 yang bernuansa politis rawan menjadikan KY sebagai alat kekuasaan eksekutif dan legislatif untuk mengintervensi kekuasaan yudikatif. Untuk menjawab persoalan tersebut, diperlukan mekanisme pengisian jabatan anggota KY yang lebih ideal. Kekuasaan legislatif tetap harus memberikan persetujuan dalam hal pengisian jabatan komisioner KY oleh Presiden agar timbul fungsi *checks and balances* antarkedua lembaga.

DPD yang lahir dari calon perseorangan diharapkan mampu menyeimbangi kekuatan Presiden yang dipilih melalui partai politik. Kehadiran DPD dalam hal ini dimaksudkan untuk menggantikan peran DPR memberikan persetujuan atas calon yang diangkat oleh Presiden. Format baru ini diharapkan dapat menjadi jawaban atas persoalan politisasi jabatan publik di Indonesia sekaligus dapat memutus rantai balas jasa anggota KY terpilih kepada kekuatan politik yang menaunginya. Secara sederhana, pengisian anggota KY dapat dilihat dalam

bagan berikut:

Bagan 4.
Mekanisme Pengisian Jabatan Anggota KY



Selain itu, perlu ditegaskan jumlah dan komposisi keanggotaan KY dalam UUD. Penegasan ini dimaksudkan untuk memberikan koridor yang menjadi batasan Presiden dalam memilih calon anggota KY. Mengingat pemberian kewenangan KY yang sangat besar, koridor ini penting untuk menjaga independensi KY dari kemungkinan-kemungkinan intervensi oleh kekuatan lain. Selain itu, jumlah dan komposisi yang hanya ditentukan pada tingkat undang-undang memungkinkan terjadinya intervensi oleh *political will* dari DPR terhadap KY. Sehingga memuat jumlah dan susunan keanggotaan KY menjadi suatu yang penting sejalan dengan penguatan kewenangannya. Mekanisme penguatan KY secara kelembagaan diharapkan mampu menunjang kinerja KY dalam mewujudkan reformasi peradilan.

7. Penyatupatan Pengujian Peraturan Perundang-undangan

Ide untuk membuat suatu pengujian menyeluruh di bawah Mahkamah Konstitusi menjawab berbagai permasalahan terkait ketidakpastian hukum yang selama ini timbul baik karena disparitas putusan MA dan MK, eksekutabilitas putusan MK, kekosongan hukum, dan berbagai permasalahan di tubuh MA.

Pengujian peraturan perundang-undangan dalam satu atap di MK bukanlah suatu ide baru. Hal ini pernah di bahas dalam sidang perubahan UUD 1945. Hal ini disampaikan Frans F.H Matrutty dari F-PDIP sebagai berikut:

“... Karena Mahkamah Konstitusi berkompentensi dalam lingkungan soal-soal yang terasa merupakan kebutuhan yang tidak bisa ditangani oleh Mahkamah Agung itu sendiri. Diperlukan adanya satu lembaga khusus atau apalah namanya,

tetapi di dalam lingkungan mahkamah itu untuk menangani soal-soal itu. Soal-soal itu tidak lain daripada rumusan Undang-Undang Dasar kita yang tidak membolehkan atau tidak memberikan kewenangan kepada Mahkamah Agung untuk uji materiil. Jadi uji materiil itu hendaknya menjadi lingkungan kuasa daripada Mahkamah Konstitusi. Sehingga berbagai aturan hukum dan sebagainya itu harus diuji kontitusionalismenya. Disebutkan constitutionality of law itu sebenarnya menyangkut hak uji itu."⁵⁶⁸

Hal itu diperkuat dengan kesan hakim di Mahkamah Agung yang keberatan dengan semua tugas MA yang sudah sedemikian besarnya sebagaimana diungkapkan oleh Sutjipto dari F-UG bahwasanya :

"...Karena memang beban dari pada Mahkamah Agung itu sudah sekian besarnya. Dan kebetulan saya juga bicara dengan beberapa Hakim Agung, mereka memang menyarankan sebaiknya judicial review itu diserahkan saja kepada Mahkamah Konstitusi, karena tugas dari Mahkamah Agung itu sudah demikian beratnya. Perkara yang numpuk itu sekarang sudah luar biasa, sak gunung katanya Pak Asnawi."⁵⁶⁹

Mekanisme pengujian satu atap memungkinkan seluruh peraturan perundang-undangan pada hierarki yang lebih rendah diuji kepada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Mekanisme ini memungkinkan perda langsung diuji kepada UUD, PP diuji ke UU dan/atau UUD, dan sebagainya, selama peraturan itu diuji kepada norma hukum yang berada di atasnya. Landasan yang dijadikan batu ujinya adalah *constitutional value*. Sehingga tidak ada lagi pertentangan norma dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Pelaksanaan yang demikian sesuai dengan teori peraturan perundang-undangan berjenjang (*stufenbau theory*) sebagaimana yang diajarkan Hans Nawiasky.

568 Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945. (2010). *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002, Buku VI Kekuasaan Kehakiman... Op.cit.*, hlm.209.

569 *Ibid.* Hlm. 403

Implikasi dari penyatuatapan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah MK menjadikan MK satu-satunya lembaga yang secara konstitusional dapat melakukan pengujian terhadap seluruh peraturan perundang-undangan. Ide ini dapat menjawab berbagai permasalahan terkait beban kerja yang ditanggung oleh MA, menghindari ketidakpastian hukum yang timbul karena disparitas putusan antara MA dan MK, serta lebih menjamin pemenuhan hak konstitusional warga negara. Dengan demikian, frasa pengujian peraturan perundang-undangan yang ada di pasal 24A ayat (1) yang masuk dalam kewenangan MA harus dihapuskan.

8. Kewenangan MK Menjawab Pertanyaan Konstitusional

Constitutional question sebagai solusi ketiadaan pengujian norma konkret merupakan salah satu mekanisme dari pengujian konstitusional yaitu menguji konstitusionalitas peraturan perundang-undangan yang dijadikan dasar dalam penyelesaian perkara di pengadilan terhadap konstitusi. Dalam praktiknya di berbagai negara, pengujian konstitusional terbagi menjadi 2 (dua) bentuk yaitu *abstract review* dan *concrete review*. Sedangkan yang telah terlembaga di Indonesia khususnya Mahkamah Konstitusi hanya *abstract review*.

Dalam sejarahnya dengan melihat *original intent* Pasal 24C ayat (1) pada saat amendemen UUD 1945 yang dimulai dari 1998 sampai dengan 2002, tidak terdapat pembahasan mengenai pertanyaan konstitusional (*concrete review*) melainkan hanya pengujian konstitusional secara *abstract review*.⁵⁷⁰ Namun pernah ada usulan dari Fraksi Utusan Golongan yang disampaikan oleh Soejipto dalam sidang Panitia Ad-Hoc 1 Badan Pekerja MPR Ke-41 tanggal 8 Juni 2000. Usulan tersebut yaitu memberikan kewenangan kepada MK untuk melakukan pengujian konstitusional atau pengujian norma konkret berdasarkan atas permintaan pengadilan.⁵⁷¹ Dalam

570 Khususnya pembahasan perubahan kesatu (1999), perubahan kedua (2000), perubahan ketiga (2001) dan perubahan yang terakhir yaitu keempat (2002) tidak terdapat pembahasan mengenai pertanyaan konstitusional. Pembahasan mengenai Mahkamah Konstitusi dan kewenangannya dibahas secara berkesinambungan dari perubahan kesatu hingga ketiga.

571 Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945. (2010). *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik*

usulan tersebut juga disertakan rancangan pasal dengan menyatakan sebagai berikut⁵⁷²:

“.....Lalu pasal berikutnya yaitu mungkin menjadi Pasal 25.

Ayat (1):

Mahkamah Konstitusi mempunyai kewenangan-kewenangan sebagai berikut:

- 1. menguji undang-undang atas permintaan pengadilan;**
2. *mengadili pembubaran partai politik*
3. *mengadili persengketaan antara instansi pemerintah daerah dan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat;*
4. *mengadili adanya suatu pertentangan undang-undang. ..”*

Dengan melembagakan pertanyaan konstitusional atau pengujian norma konkret di MK dapat dilakukan melalui mekanisme diantaranya:

1. Permohonan “pertanyaan konstitusional” diajukan oleh hakim di pengadilan baik di tingkat pertama, pengadilan tinggi, maupun Mahkamah Agung atas inisiatif hakim atau permintaan dari pihak yang bersangkutan.
2. Jika permohonan atas permintaan dari pihak yang bersangkutan, maka hakim perlu mempertimbangkan alasan permintaan tersebut yaitu adanya ketentuan yang bertentangan dengan UUD NRI 1945.
3. Permohonan “pertanyaan konstitusional” dapat diajukan oleh pihak yang bersangkutan secara pribadi tanpa melalui hakim di pengadilan.
4. Permohonan hanya dapat diajukan saat perkara dalam tahap pemeriksaan sidang dan hanya dilakukan jika terdapat adanya dugaan inkonstitusionalitas dari suatu ketentuan peraturan perundang-undangan yang digunakan untuk penyelesaian perkara tersebut (pengujian konstitusional secara materil).

Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002, Buku VI Kekuasaan... Op.cit., Hlm. 133-134.

572 Arief Ainul Yaqin. *Constitutional Question. Op.cit. Hlm. 174*

5. Jika permohonan pertanyaan konstitusional yang diajukan oleh hakim di pengadilan akan diterima, hakim harus memenuhi dua syarat, yaitu:
 - a) Hakim sangat membutuhkan putusan MK atas pengujian suatu norma yang digunakan dalam perkaranya.
 - b) Hakim menjelaskan ketentuan atau norma yang bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan hubungannya dengan perkara yang sedang ditangani.
6. Jika permohonan pertanyaan konstitusional yang diajukan oleh pihak yang berperkara di pengadilan akan diterima, pihak tersebut memenuhi 2 (dua) syarat, yaitu:
 - a) Persyaratan yang sama dengan pengujian konstitusional secara *abstract review*.
 - b) Menjelaskan bahwa pihak tersebut menjadi pihak yang bersangkutan secara langsung dengan perkara yang menjadi dasar permohonan pertanyaan konstitusional.
7. Setelah hakim atau pihak yang bersangkutan mengajukan pertanyaan konstitusional kepada MK, Mahkamah Konstitusi wajib memberitahukan kepada pengadilan yang bersangkutan dan pengadilan harus memberhentikan sementara pemeriksaan sidang perkara tersebut.
8. Setelah dilakukan pemeriksaan dan diputus, maka MK memberikan salinan putusan tersebut kepada pengadilan yang bersangkutan. Jika MK memutuskan bahwa norma atau ketentuan yang diujikan bertentangan dengan konstitusi, maka pengadilan tersebut tidak dapat menerapkan undang-undang atau norma tersebut. Sedangkan jika undang-undang atau norma yang diujikan tersebut tidak bertentangan dengan konstitusi maka pengadilan dapat menerapkannya.
9. Putusan MK atas pertanyaan konstitusional tersebut berlaku dan bersifat umum (*erga omnes*) seperti pengujian konstitusional dalam bentuk *abstract review*.

Menurut Alec Stone Sweet, mekanisme pengujian norma konkret atau *constitutional question* membutuhkan partisipasi hakim pengadilan biasa untuk ikut meneliti atau mengontrol undang-undang.⁵⁷³ Lebih jauh lagi, Alex Stone Sweet mengatakan bahwa dengan adanya *constitutional question* memberikan peran baru pada hakim pengadilan biasa untuk menjaga konstitusi maupun hak warga negara dari ancaman pelanggaran yang dilakukan oleh undang-undang.⁵⁷⁴ Selain itu, Ali Safa'at menyatakan bahwa hakim memiliki kapasitas yang lebih dalam menemukan adanya dugaan inkonstitusionalitas suatu undang-undang karena dalam kesehariannya hakim dalam penyelesaian perkara konkret selalu menerapkan undang-undang.⁵⁷⁵ Maka dari itu dengan terlembaganya *constitutional question* maka peran hakim saat penyelesaian perkara sangat besar dalam menjamin hak konstitusional warga negara, tidak hanya menerapkan undang-undang tetapi juga ikut andil dalam mempertahankan nilai-nilai konstitusi.⁵⁷⁶

Adapun implikasi positif dari *constitutional question*, diantaranya: *Pertama*, pertanyaan konstitusional dapat melengkapi sistem pengujian konstitusional di Indonesia, khususnya Mahkamah Konstitusi. Dengan dilembagakannya pertanyaan konstitusional maka Mahkamah Konstitusi dalam melakukan pengujian konstitusional tidak hanya melalui *abstract review*, melainkan juga *concrete review*. Sebab, yang memiliki kecenderungan untuk menduga adanya ketentuan yang bertentangan dengan UUD NRI 1945 adalah hakim dan pihak-pihak yang menerapkan langsung undang-undang dalam penyelesaian suatu perkara konkret.

Kedua, pertanyaan konstitusional memperluas jaminan perlindungan hak-hak konstitusional warga negara. Hal ini karena warga negara dapat terlindungi dari adanya ketentuan peraturan

573 Alec Stone Sweet. (2000). *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe*. Oxford:Oxford University Press. Hlm. 45-46.

574 Alec Stone Sweet. (2017). The Politics of Constitutional Review in France and Europe, *International Journal of Constitutional Law*, 5(1), hlm. 89-90.

575 Muchamad Ali Safa'at. (2014). *Menggagas Constitutional Question Di Indonesia*. dalam <http://safaat.lecture.ub.ac.id/files/2014/03/Menggagas-Constitutional-Question.pdf>. Diakses pada tanggal 16 Juli 2020. Hlm. 6

576 Alex Stone Sweet, "The Politics of Constitutional Review in France and Europe", *Loc.cit.*

perundang-undangan yang bertentangan dengan konstitusi dalam perkara yang berkaitan dengannya. Selain itu, warga negara yang tidak begitu mengerti mengenai usaha untuk melindungi hak konstitusionalnya dapat dilindungi secara aktif oleh hakim dengan mengajukan pertanyaan konstitusional melalui MK.

Ketiga, hakim di pengadilan biasa akan lebih aktif dalam melakukan penegakan hukum melalui pertanyaan konstitusional dan tidak dipaksa untuk selalu tunduk pada peraturan perundang-undangan yang dinilai inkonstitusional olehnya. Hal ini karena, pada hakikatnya hakim tidak hanya menjadi corong peraturan perundang-undangan melainkan juga dapat menilai konstitusionalitas suatu peraturan perundang-undangan.

Keempat, memperbaiki hubungan antara MK dan MA sebagai lembaga yudisial sehingga optimal dalam menjalankan fungsinya masing-masing. Dengan adanya mekanisme pertanyaan konstitusional, hakim di lingkungan MA diberikan kewenangan untuk meminta MK dalam membantunya menyelesaikan perkara secara tidak langsung. Selain itu, dengan adanya putusan MK maka akan meningkatkan kualitas putusan yang akan dijatuhkan oleh hakim di pengadilan biasa, sehingga tercipta optimalisasi penyelenggaraan kekuasaan kehakiman.

Selain implikasi positif, terdapat juga implikasi negatif dari pelembagaan *constitutional question*. *Pertama*, menambah beban terhadap hakim konstitusi dalam melaksanakan tugasnya. Hakim konstitusi akan memerlukan waktu dan tenaga yang lebih untuk melakukan pengujian secara *abstract review* dan *concrete review* karena terbuka peluang meningkatnya jumlah perkara di MK. *Kedua*, menambah beban keuangan negara, sudah tentu negara akan mengeluarkan dana yang lebih besar karena adanya penambahan mekanisme pertanyaan konstitusional yang cukup memperpanjang birokrasi dan pengadaan acara sidang.

Ketiga, tidak efektifnya penyelesaian perkara di pengadilan, yang mana hakim harus mengunggu sampai adanya putusan MK. Akibatnya terjadi penumpukan perkara di pengadilan. Selain itu, dalam pengaturan dan praktik sistem peradilan di Indonesia dikenal

adanya perkara-perkara tertentu yang penyelesaiannya diberi batas waktu yang rigid dan tegas dalam undang-undang seperti UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum,⁵⁷⁷ UU No. 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi⁵⁷⁸, UU No.26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM⁵⁷⁹. Namun, tidak hanya perkara-perkara tertentu yang diberi batasan waktu secara rigid. Mahkamah Agung juga telah mengeluarkan kebijakan penetapan batas waktu penyelesaian perkara di pengadilan melalui SEMA No. 2 Tahun 2014 tentang Penyelesaian Perkara di Pengadilan Tingkat Pertama dan Tingkat Banding⁵⁸⁰ dan Keputusan Ketua Mahkamah Agung No. 214/KMA/SK/XII/2014 tentang Jangka Waktu Penanganan Perkara Pada Mahkamah Agung Republik Indonesia.⁵⁸¹

Berdasarkan permasalahan yang timbul akibat pembatasan waktu tersebut, terdapat dua alternatif yang menjadi pilihan bagi pembentuk undang-undang dalam menyusun teknis mengenai pertanyaan konstitusional dan hubungannya dengan pembatasan waktu terhadap perkara perkara tertentu.

Pertama, pengaturan dalam UU MK yang mengatur mengenai pemberhentian perkara di pengadilan. Pengaturan tersebut berupa pemberhentian penghitungan waktu di pengadilan biasa ketika permohonan pertanyaan konstitusional diajukan keMK. Sehingga perhitungan waktu di pengadilan biasa dihentikan sebelum adanya putusan dari MK. Dengan mekanisme tersebut, maka adanya pertanyaan konstitusional di MK tidak akan bertentangan dengan ketentuan mengenai pembatasan waktu penyelesaian perkara di

577 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109)

578 Undang-Undang Nomor 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 155, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5074)

579 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 208, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4026)

580 *Vide* SEMA No. 2 Tahun 2014 tentang Penyelesaian Perkara di Pengadilan Tingkat Pertama dan Tingkat Banding dan Keputusan Ketua Mahkamah Agung No. 214/KMA/SK/XII/2014 tentang Jangka Waktu Penanganan Perkara Pada Mahkamah Agung Republik Indonesia.

581 *Vide* Keputusan Ketua Mahkamah Agung No. 214/KMA/SK/XII/2014 tentang Jangka Waktu Penanganan Perkara Pada Mahkamah Agung Republik Indonesia.

pengadilan, baik yang telah diatur secara khusus oleh undang-undang maupun yang ditetapkan oleh produk hukum yang dikeluarkan oleh MA seperti surat edaran atau keputusan.

Kedua, pengaturan mengenai batas waktu pengujian atas pertanyaan konstitusional di MK yang disesuaikan dengan batas waktu penyelesaian perkara di pengadilan. Hal ini tidak akan membuat proses penyelesaian perkara di pengadilan biasa terkatung-katung dan melebihi batas waktu yang seharusnya. Mekanisme tersebut berimplikasi pada berkurangnya waktu yang diberikan pada penyelesaian perkara di pengadilan dan membatasi MK dalam melakukan pemeriksaan atas pertanyaan konstitusional. Kemudian dengan alternatif kedua ini diharapkan ketentuan mengenai batas-batas penyelesaian perkara di lingkungan MA dengan pemeriksaan pertanyaan konstitusional di MK tidak saling menegasikan dan menghambat satu sama lain. Selain itu, pertanyaan konstitusional yang terlembagakan di MK tetap menghormati dan menjaga marwah dari MA sebagai lembaga peradilan.

9. Komnas HAM sebagai Lembaga Khusus Perlindungan dan Penegakan Hak Asasi Manusia

a) Pengakomodasian Komnas HAM dalam UUD NRI 1945

Model pemisahan kekuasaan negara konvensional yang hanya mengasumsikan adanya tiga cabang kekuasaan di suatu negara sudah tidak lagi menjawab kompleksitas negara modern. Karena itu diperlukan *independent regulatory agencies* untuk melengkapi institusi ketatanegaraan modern, dengan model relasi *checks and balances* diantara lembaga-lembaga negara.⁵⁸² Maka dari itu, sebagai alat kelengkapan penegakan hak asasi manusia, Komnas HAM menjadi salah satu instrumen penting yang harus dimasukkan ke dalam konstitusi Indonesia, terlebih status Indonesia sebagai negara hukum sesuai Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945.

582 Zainal Arifin Mochtar, dkk. (2009). *Jalan Berliku Amandemen Komprehensif: Dari Pakar, Politisi, hingga Selebriti*. Jakarta: Kelompok DPD di MPR RI. Hlm. 163.

Mengakomodir Komnas HAM ke dalam konstitusi membuat BAB XA UUD NRI 1945 memiliki pengaturan yang komprehensif terkait hak asasi manusia. Baik mengenai hak-hak yang diatur, maupun lembaga khusus yang menjadi garda terdepan dalam permajuan, perlindungan, pemenuhan, dan penegakan hak asasi manusia. Dengan mengakomodir Komnas HAM ke dalam UUD NRI 1945 juga akan memberi *legal standing* yang jelas kepada Komnas HAM saat berperkara di MK. Komnas HAM yang awalnya tidak memenuhi kriteria untuk berperkara di MK, maka setelah diatur di dalam konstitusi dan memiliki kewenangan yang langsung diamanahi oleh konstitusi membuat Komnas HAM mempunyai *legal standing* dan memenuhi syarat untuk berperkara. Selain itu semakin mempertegas independensi dari Komnas HAM, yang sebelumnya hanya dibentuk melalui Perpres, dan diakomodir secara parsial di beberapa undang-undang seperti UU HAM, UU Pengadilan HAM dan UU Diskriminasi Ras dan Etnis.

b) Penguatan Fungsi dan Kewenangan Komnas HAM

Penguatan Komnas HAM dapat dilakukan dengan memasukkan fungsi dan kewenangan lembaga lain yang juga memiliki fungsi dan kewenangan terkait HAM, seperti Komisi Perlindungan Anak Indonesia, Komisi Anti Kekerasan Terhadap Perempuan dan komisi lainnya yang terkait hak asasi manusia.

Berikut tabel penguatan fungsi kelembagaan Komnas HAM:

Tabel 11.
Penguatan Fungsi Kelembagaan Komnas HAM.

Subkomisi	Fungsi
Subkomisi Pemajuan HAM	Fungsi Pengkajian dan Penyuluhan
Subkomisi Penegakan HAM	Fungsi Pemantauan, Penyidikan dan Penuntutan serta Mediasi
Subkomisi Perlindungan Anak	<p>Fungsi Pemantauan</p> <ul style="list-style-type: none"> -melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan perlindungan dan pemenuhan hak anak -mengumpulkan data dan informasi terkait perlindungan anak <p>Fungsi Mediasi</p> <ul style="list-style-type: none"> -melakukan mediasi atas sengketa pelanggaran hak anak -menerima dan menelaah pengaduan masyarakat terkait pelanggaran hak anak
Subkomisi Perlindungan Perempuan	<p>Fungsi Penyuluhan</p> <ul style="list-style-type: none"> -menyebarkan pemahaman atas segala bentuk kekerasan terhadap perempuan Indonesia -melaksanakan pengkajian dan penelitian terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta berbagai instrumen internasional yang relevan bagi perlindungan hak-hak asasi perempuan <p>Fungsi Pemantauan</p> <ul style="list-style-type: none"> -pencarian fakta dan pendokumentasian kekerasan terhadap perempuan dan pelanggaran HAM perempuan -memberi saran dan pertimbangan kepada pemerintah, lembaga legislatif, dan yudikatif, serta organisasi-organisasi masyarakat.

Selain itu dalam rangka perlindungan dan penegakan hak asasi manusia, Komnas HAM dapat diberikan kewenangan untuk mengajukan pembatalan perundang-undangan terkait hak asasi manusia yang bertentangan dengan UUD NRI 1945 yang berkaitan dengan prinsip-prinsip HAM internasional.

Peran Komnas HAM tidak dapat dilepaskan dari Kejaksaan. Betapa tidak, berdasarkan UU HAM, kejaksaan merupakan representasi pemerintah yang berwenang menindaklanjuti rekomendasi hasil penyelidikan Komnas HAM. Selain itu, berdasarkan UU Pengadilan HAM, penyidikan dan penuntutan terhadap perkara pelanggaran HAM berat dilakukan oleh Jaksa Agung.⁵⁸³ Komnas HAM hanya berwenang sampai tahap penyelidikan, maka Komnas HAM harus memiliki kewenangan sentral dalam penegakan HAM.

Untuk lebih menjamin independensinya, Komnas HAM diberikan peran *dominus litis* (pemilik perkara). Hal tersebut membuat Komnas HAM berwenang melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan terhadap pelanggaran HAM. Dengan peran tersebut, Komnas HAM dapat menentukan apakah perkara tersebut sudah layak diteruskan pada proses peradilan atau tidak. Pemberian peran *dominus litis* akan membuat Komnas HAM menjadi lembaga sentral dalam penanganan perkara pelanggaran HAM berat. Sehingga kedepannya dalam menegakan hak asasi manusia, Komnas HAM memiliki wibawa dan kekuatan tanpa bergantung pada lembaga lain. Mengingat perlindungan hak asasi manusia adalah salah satu esensi kehidupan bernegara, maka sudah semestinya Komnas HAM memiliki fungsi dan kewenangan yang kuat untuk melaksanakannya.

c) Restrukturisasi Komnas HAM

Fungsi dan kewenangan untuk melakukan perlindungan

583 Sahid Hadi. (2019). Merumuskan Peran Dominus Litis pada Komnas HAM dalam Mekanisme Penegakan Hukum HAM di Indonesia. *Jurnal Peradilan Indonesia*. 7(5). Hlm. 89.

dan penegakan HAM, saat ini masih tersebar di beberapa lembaga. Penyatuan lembaga-lembaga tersebut pada saat ini adalah sebuah keniscayaan, mengingat lembaga-lembaga tersebut mempunyai kesamaan fungsi dasar yaitu melakukan perlindungan dan penegakan HAM.

Jika fungsi dan kewenangan tersebut disatukan dalam satu lembaga, maka kekuatan lembaga tersebut dalam melaksanakan perlindungan dan penegakan HAM akan semakin kuat, karena kewenangan yang dimilikinya telah bertambah. Komnas HAM merupakan lembaga yang tepat menyelenggarakan perlindungan dan penegakan HAM. Komnas HAM telah memiliki pengalaman panjang, sehingga diharapkan mampu menjadi penguat harapan untuk Indonesia menjadi negara hukum seutuhnya. Perlindungan dan penegakan HAM yang terfokus pada satu lembaga juga akan menghemat anggaran negara, karena komisi-komisi lain yang juga menangani HAM dapat dibubarkan tanpa menghilangkan fungsi dan kewenangannya.

Ide penyatuan ini akan membuat Komnas HAM menjadi lembaga yang lebih kuat dan dapat menjangkau kebutuhan masyarakat terhadap perlindungan dan penegakan hak asasi manusia. Jika sekarang Komnas HAM hanya memiliki cabang di beberapa kota di Indonesia, maka setelah komisi yang memiliki fungsi terkait hak asasi manusia dilebur menjadi satu, kantor perwakilan Komnas HAM dapat didirikan di setiap provinsi di Indonesia.

10. Referendum Sebagai Ketentuan Khusus dalam Perubahan Ketentuan Kedaulatan Rakyat

Kedaulatan yang dianut sebuah negara dapat berubah sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat. Perubahan kedaulatan berimplikasi pada perubahan kehidupan berbangsa dan bernegara. Indonesia menganut kedaulatan rakyat yang dilaksanakan berdasarkan undang-undang dasar. Dengan begitu rakyat dan undang-undang dasar berada di puncak kekuasaan tertinggi Indonesia. Ketentuan tersebut menggambarkan bahwa Indonesia

menganut sistem demokrasi konstitusional. Sistem ini memberikan kemerdekaan kepada rakyat untuk melakukan apapun, sepanjang berlandaskan pada ketentuan-ketentuan yang diatur dalam UUD NRI 1945.

UUD NRI Tahun 1945 mengamatkan pelaksanaan kedaulatan rakyat kepada tiga cabang kekuasaan sebagaimana teori *separation of power* yaitu eksekutif, yudikatif, dan legislatif. Dalam perkembangannya muncul lembaga pendukung ketiga cabang kekuasaan tersebut. Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 menunjukkan bahwa keempat cabang tersebut merupakan pelaksana dari kedaulatan rakyat karena diatur dalam undang-undang dasar, dimana rakyat mendelegasikan kekuasaannya melalui pemilihan umum.

Dalam menjalankan fungsinya, keempat cabang diatas diberikan mekanisme saling mengawasi dan saling mengimbangi (*checks and balances*) yang bertujuan untuk meminimalisir terjadinya penyalahgunaan fungsi dan peran. Implikasi dari sistem kedaulatan tersebut yaitu terdapat legitimasi rakyat yang kuat untuk para pemegang kekuasaan, tidak terkonsentrasinya kekuatan di satu cabang kekuasaan, mengurangi potensi adanya korupsi, kolusi, nepotisme, atau pelanggaran-pelanggaran asas-asas umum penyelenggaraan negara yang baik.

Dalam konteks perubahan undang-undang dasar, kedaulatan rakyat merupakan salah satu objek yang dapat dilakukan perubahan sebagaimana dimaksud Pasal 37 UUD NRI 1945. Jika dilakukan perubahan terhadap Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945, tidak terdapat ketentuan yang memberikan kekuasaan kepada rakyat untuk menghendaki adanya perubahan terhadap kedaulatan yang dimilikinya sendiri. Padahal ketentuan tersebut bersifat esensial atau fundamental terhadap kehidupan berbangsa dan bernegara. Hal ini tidak sesuai dengan implementasi kedaulatan rakyat, dimana rakyat sebagai *constituent power* memiliki kekuatan besar untuk melakukan perubahan terhadap konstruksi norma dasar untuk negaranya sendiri, dalam hal ini adalah ketentuan mengenai kedaulatan.

Referendum adalah solusi untuk mengakomodir keputusan rakyat terhadap perubahan mengenai kedaulatan rakyat. Hal ini

karena kedaulatan rakyat pada hakikatnya ditentukan oleh rakyat itu sendiri. Referendum juga sebagai instrumen formal milik rakyat untuk menolak atau menyetujui adanya perubahan mengenai bentuk kedaulatan yang dianut di Indonesia maupun pelaksanaan dari kedaulatan rakyat itu sendiri.

Referendum ketentuan mengenai kedaulatan rakyat dilakukan setelah MPR memenuhi rangkaian tahapan sebagaimana diatur Pasal 37 ayat (1) sampai (4) UUD NRI 1945. Sehingga dapat dikatakan bahwa referendum merupakan keputusan akhir dari rakyat terkait perubahan mengenai kedaulatan rakyat. Referendum tersebut memerlukan adanya suara mayoritas sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari seluruh Warga Negara Indonesia (WNI) yang memiliki hak pilih dalam pemilihan umum.

Apabila telah memenuhi $\frac{2}{3}$ dari seluruh WNI yang memiliki hak suara maka rancangan perubahan tersebut diundangkan dan berlaku demi hukum. Namun sebaliknya, apabila tidak memenuhi syarat sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ maka rancangan perubahan tersebut batal demi hukum dan tidak dapat dibahas kembali, melainkan harus melewati prosedur sejak awal yaitu pengusulan perubahan. Secara sederhana perubahan ketentuan mengenai kedaulatan rakyat dilakukan dalam beberapa tahap yaitu: (i) pengusulan, (ii) pembahasan, (iii) persetujuan oleh anggota MPR, (iii) persetujuan oleh rakyat, dan (iii) pengundangan.

Implikasi dari sistem ini yaitu menciptakan kekhususan perubahan ketentuan mengenai kedaulatan rakyat. Sehingga rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi benar-benar menyerahkan atau mengalihkan kekuasaannya sesuai dengan keinginannya sendiri.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, YURIDIS, POLITIS, DAN HISTORIS

A. Filosofis

Tujuan pembentukan Pemerintah Negara Indonesia yaitu melindungi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Atas dasar tujuan tersebut, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia dalam UUD 1945 yang terbentuk dalam susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Hal tersebut termaktub dalam Pancasila yang ditempatkan dalam alinea IV Pembukaan UUD1945. Pancasila merupakan landasan kefilosofatan yang menjiwai penyusunan ketentuan-ketentuan dalam Pasal-Pasal UUD 1945. Oleh karena muatannya yang bersifat fundamental dan merupakan norma hukum yang paling dasar, UUD 1945 merupakan sumber hukum tertinggi dalam konsepsi Negara Republik Indonesia. Sebagai sumber hukum tertinggi, UUD NRI 1945 harus dijadikan rujukan dalam pelaksanaan kekuasaan pemerintahan oleh lembaga-lembaga negara. Selain itu, UUD NRI 1945 juga harus dapat menjamin pelaksanaan kehidupan berbangsa dan bernegara sesuai dengan ideologi Pancasila.

Pertama, prinsip “Ketuhanan Yang Maha Esa” diaktualisasikan kedalam pasal -pasal yang berkaitan dengan hak-hak dasar manusia sebagai ciptaan Tuhan yang Maha Esa yang pemenuhannya harus dijamin oleh negara. *Kedua*, “Kemanusiaan yang Adil dan Beradab” diwujudkan melalui penghargaan terhadap semua golongan, suku, ras, dan agama tanpa mengucilkan kelompok tertentu. *Ketiga*, pengakomodasian prinsip “Persatuan Indonesia” melalui norma yang mengikat keanekaragaman dalam suatu bentuk negara kesatuan Indonesia.

Keempat, prinsip “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan” menjadi dasar filosofis dalam pengembangan partisipasi masyarakat melalui badan perwakilan. *Kelima*, “Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia” yang dimanifestasikan dalam rencana pembangunan yang dapat mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat.

Sebagai negara yang menganut paham kedaulatan rakyat, pelaksanaan kebijakan pemerintah haruslah sesuai dengan kehendak dan kebutuhan, serta ditujukan kepada seluruh rakyat tanpa pengecualian. Pelaksanaan kedaulatan rakyat oleh lembaga negara juga harus menjunjung Pancasila sebagai hukum tertinggi. Oleh karena itu, seluruh peraturan yang dibuat oleh pemerintah yang hierarkinya ada di bawah UUD NRI 1945 tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila sebagai kehendak seluruh rakyat. Dalam rangka menjaga harmonisasi hukum, maka peraturan yang bertentangan tersebut harus dibatalkan agar tercipta kepastian hukum bagi seluruh rakyat.

Dalam mewujudkan paham demokrasi kerakyatan dibentuklah suatu lembaga permusyawaratan yang merefleksikan kehendak untuk menghadirkan negara persatuan yang dapat mengatasi paham perseorangan dan golongan yang bersifat kekeluargaan dan keberagaman bangsa Indonesia dengan mengakui adanya kesederajatan atau persamaan dalam perbedaan. Lembaga permusyawaratan sebagaimana dikehendaki untuk melaksanakan demokrasi adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat. MPR merupakan lembaga perwakilan yang seharusnya mampu mengakomodir semua kelompok masyarakat agar setiap keputusan yang dihadirkan dapat benar-benar merepresentasikan kehendak seluruh rakyat.

Setelah amandemen, MPR mengalami perubahan yang sangat signifikan. Perubahan itu tidak hanya menyangkut kewenangan yang dimiliki namun juga kelembagaan secara menyeluruh. Hilangnya utusan golongan dalam struktur kelembagaan MPR merupakan suatu kemunduran prinsip demokrasi perwakilan. Dengan absennya utusan golongan, hasil permusyawaratan MPR dinilai sangat bias akan kepentingan-kepentingan politik semata. Hal ini didukung lemahnya peran DPD sebagai kamar kedua dalam pelaksanaan fungsi legislasi. Selain itu, konstruksi prosedural politik turut menghambat pelaksanaan kewenangan MPR ditengah kuatnya desakan tuntutan politik demokratisasi, sehingga MPR terjebak pada

perkara seremonial semata. Oleh karena itu, perlu dilakukan rekonstruksi MPR untuk mengembalikan cita masyarakat dan untuk menghormati suara rakyat dalam menyampaikan aspirasi atau pendapat dalam kehidupan berdemokrasi.

Prinsip demokrasi juga dilaksanakan secara langsung oleh rakyat melalui pemilu yang dapat mengakomodir aspirasi masyarakat secara menyeluruh. pemilu diharapkan mampu menciptakan pemerintahan presidensial. Namun, pelaksanaan sistem presidensial belum sepenuhnya dijalankan secara efektif karena pergeseran fungsi legislasi yang masih banyak mengarah kepada Presiden. Dengan demikian, perlu diwujudkan pemurnian sistem presidensial sehingga terbentuk sistem pemerintahan yang lebih efektif.

Untuk menjamin pelaksanaan demokrasi dan supremasi hukum sesuai dengan Pancasila dan UUD NRI 1945, diwujudkan kekuasaan kehakiman yang merdeka. Kemerdekaan kekuasaan kehakiman berarti kemerdekaan dari intervensi yang dapat menghalangi terciptanya keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia. Sayangnya kemerdekaan kekuasaan kehakiman masih dihantui dengan pelaksanaan yang tidak efektif dalam hal pengujian peraturan perundang-undangan, rendahnya integritas pelaksana, serta kekosongan hukum dalam hal kontestasi pemilihan umum. Dalam rangka mewujudkan kekuasaan kehakiman yang lebih efektif maka penting dilakukan penataan ulang lembaga pelaksana kekuasaan kehakiman beserta tugas dan komponen pendukungnya.

Melihat realitas bahwa UUD NRI 1945 belum sepenuhnya dapat mewujudkan cita kemerdekaan, amandemen kelima dipandang perlu untuk dilakukan melalui rekonstruksi ketatanegaraan. Sehingga norma yang terkandung di dalamnya dapat memenuhi kebutuhan masyarakat dan selaras dengan perkembangan zaman berdasarkan Pancasila.

B. Sosiologis

Empat kali mengalami perubahan, UUD 1945 belum juga dapat mengkomodir kebutuhan bangsa dalam memenuhi tuntutan perkembangan zaman. Realitas sosial mengisyaratkan bahwa berbagai persoalan dan kebutuhan publik senantiasa mengandalkan pentingnya kehadiran lembaga-lembaga negara baru dalam penyelesaiannya. Hal ini tak lain

dilatarbelakangi karena lemahnya kinerja lembaga yang sudah ada, atau lembaga yang sudah ada tersebut memiliki kewenangan yang minim dan terbatas. Selain itu, sistem penyelenggaraan pemerintahan negara dan daerah yang bertumpu pada eksekutif secara faktual tidak selalu dapat dijadikan andalan dalam penyelesaian persoalan dan pemenuhan kebutuhan masyarakat.

Oleh karena itu, perlu kiranya dilakukan penataan ulang terhadap kewenangan lembaga negara yang sudah ada agar dapat menjalankan tugas dan fungsinya secara efektif. Penataan ulang ini diharapkan mampu menjawab berbagai problematika dalam menjalankan kehidupan berbangsa dan bernegara. Penataan tersebut dapat dilakukan dalam beberapa aspek untuk menunjang performa UUD NRI 1945 dalam mewujudkan negara yang demokratis.

Pertama, rekonstruksi Komisi Yudisial dalam rangka mewujudkan peradilan yang independen dan imparial. KY RI di desain dengan kewenangan yang sangat minim. Padahal tuntutan terhadap reformasi peradilan terus menggema. Kebutuhan akan keadilan di masyarakat justru dilukai dengan praktik mafia peradilan yang terus merajalela. Sayangnya KY tidak dapat berbuat banyak. Dewasa ini, sudah banyak negara yang mendesain *judicial commission*-nya dengan kewenangan yang sangat kuat sehingga citra peradilan bersih dapat benar-benar terwujud.

Ketiga, penegakan hak asasi manusia melalui lembaga independen. Pemenuhan hak asasi manusia sejatinya merupakan tanggung jawab negara yang harus diemban dengan serius dan bijaksana. Penormaan atas penghargaan hak asasi manusia dalam UUD NRI 1945 sejatinya belum secara *mutatis muntandis* menunjukkan keseriusan pemerintah dalam menangani kasus pelanggaran HAM terhadap warga negara. Secara sosiologis, masyarakat sangat mengandalkan pemerintah dalam hal ini. Oleh karena itu, penting diwujudkan suatu komisi negara independen yang *concern* dalam penegakan HAM di dalam UUD NRI 1945. Keberadaan komisi tersebut menunjukkan kesungguhan pemerintah dalam menjamin pemenuhan hak asasi manusia.

Keempat, menyusun sinergitas rencana pembangunan nasional dan daerah. Penyelenggaraan pembangunan nasional dan daerah yang sangat bergantung pada kehendak eksekutif di tingkat pusat ternyata tidak dapat

dijadikan patokan dalam pemenuhan keadilan bagi seluruh rakyat. Konsep negara kesatuan dalam wilayah kepulauan menjadi tantangan yang harus dihadapi oleh pemegang kebijakan untuk mewujudkan pembangunan yang merata dan berkeadilan. Daerah yang terpisah satu dengan yang lain menjadikan upaya pembangunan daerah yang letaknya jauh dari pemerintah pusat kerap terhambat. Sementara itu, pergantian pemimpin turut mengacaukan sinergi pembangunan yang coba dibuat oleh pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Melihat kebutuhan pemenuhan keadilan di masyarakat penting kiranya untuk merekonstruksi sistem perencanaan pembangunan nasional dan daerah yang sinergis dan terpadu.

Kemampuan adaptif yang rendah membuat UUD NRI 1945 bersifat kaku dan sulit memenuhi kebutuhan masyarakat di zaman yang semakin berubah. Rigiditas UUD NRI 1945 terlihat dari sulitnya mekanisme untuk melakukan perubahan konstitusi yang seakan mensakralkan UUD NRI 1945 sebagai kitab suci dan mengkultuskan norma yang ada di dalamnya. Padahal sejatinya UUD NRI 1945 adalah kitab hukum tertulis yang tidak terlepas dari asas *het recht hinkt achter de feiten aan*, yang berarti bahwa hukum selalu tertinggal dari peristiwa yang diaturnya. Hal-hal itu menghalangi tercapainya kehendak bersama oleh seluruh rakyat. Oleh karena itu, mekanisme perubahan UUD NRI 1945 keberadaannya perlu ditinjau kembali. Harapannya cita-cita bernegara yang diwujudkan dalam perubahan UUD NRI 1945 memiliki kemungkinan yang cukup besar untuk terealisasi.

C. Yuridis

Sebagai aturan dasar dalam kehidupan bernegara, UUD NRI 1945 hadir untuk menjamin kepastian hukum bagi terselenggaranya kehidupan ketatanegaraan yang membuat setiap warga merasa kehidupannya terjamin oleh hukum yang ada. Salah satu bentuk pengaplikasiannya adalah dengan merangkum hak-hak asasi manusia dalam UUD NRI 1945, yang menjamin setiap warga negara mendapat perlakuan yang sama dan hak dan kewajibannya sebagai manusia tidak dilanggar oleh negara atau pihak lain. Walaupun dalam keadaan tertentu Presiden dapat mengeluarkan Peraturan Pemerintah yang mengesampingkan hak asasi manusia, namun tidak serta merta dapat terlaksana dengan kehendak Presiden. Karena mekanisme hukum membuat Peraturan tersebut harus mendapat persetujuan dari DPR dan dapat diuji oleh MK sebagai *the guardian of constitution*.

Berdasarkan narasi di atas, terlihat bahwa perlindungan dan penegakan HAM menjadi tanggung jawab semua lembaga negara. Namun tetap saja, UUD NRI 1945 patut diatur secara jelas sebuah lembaga negara independen yang terbebas dari kekuasaan lembaga manapun dan memiliki tugas utama terkait HAM. Karena apabila lembaga tersebut hanya diatur di dalam Keppres atau UU saja, maka akan mudah dipengaruhi oleh kekuasaan lembaga negara yang lainnya. Lembaga yang memiliki tugas dan fungsi yang sangat sensitif ini harus mempunyai kekuatan dan independensi yang kuat untuk melaksanakan tugasnya. Caranya adalah dengan dimasukkan ke dalam UUD NRI 1945, lembaga tersebut akan memiliki landasan yuridis yang kuat dan tidak terikat dengan lembaga negara lainnya.

Salah satu lembaga negara independen yang diatur UUD NRI 1945 adalah KY. Lembaga ini memiliki pijakan hukum yang jelas sehingga independensinya terjamin, namun minimnya kewenangan yang dimiliki KY membuat kehadirannya kurang memberi pengaruh. Kewenangan pengawasan yang terbatas pada hakim peradilan di bawah MA membuat KY tidak dapat menjangkau hakim MK serta rekomendasinya yang tidak bersifat mengikat membuat KY sering tidak diindahkan. Sehingga perlu untuk menegaskan kembali kewenangan-kewenangan yang dimiliki KY agar kehadiran lembaga ini dapat memberi pengaruh besar terhadap perkembangan kekuasaan kehakiman kedepannya.

Konflik dalam kekuasaan kehakiman juga terjadi dalam kewenangan pengujian. MA yang memiliki kewenangan menguji peraturan UU di bawah UU menghadapi problematika saat melakukan pengujian yang dalam waktu bersamaan UU tersebut juga sedang diuji oleh MK terhadap UUD NRI 1945. Apalagi jika di dalam UU tersebut terdapat ketentuan waktu maksimal proses tersebut diputus dan di lain sisi MK juga mengeluarkan putusan yang mengatur proses pengujian harus menunggu Putusan MK terhadap konstitusionalitas UU yang sedang diuji. Hal tersebut merupakan salah satu dampak negatif dualisme pengujian peraturan perundang-undangan. Belum lagi terkait kewenangan pengujian hasil pemilu yang sempat terjadi lempar-lemparan antara MA dan MK. Walau saat ini kewenangan tersebut dilaksanakan oleh MK, namun terbatas pada rezim pemilu saja, yaitu pemilihan Presiden, DPR, DPD, dan DPRD. Untuk sengketa PPU pilkada masih tidak jelas, karena berdasarkan Putusan No. 97/PUU-XI/2013 MK tidak berwenang melakukan penyelesaian

perselisihan hasil pilkada.

Perlu untuk memasukkan pilkada ke dalam rezim pemilu untuk memperjelas sistem pemilu di Indonesia. Penambahan rezim pemilu perlu juga diikuti dengan reformulasi penyelenggaraan pemilu, seperti pembagian pemilu lokal dan nasional serta perlu dibentuknya badan peradilan khusus yang dapat menyelesaikan PHPU, karena dengan jumlah hakim yang terbatas dan kewenangan pengujian konstitusional yang dilakukan MK membuat lembaga ini kesulitan untuk menyelesaikan PHPU dengan rezim pemilu yang sudah bertambah.

Perubahan konstitusi yang dapat menjamin kepastian hukum untuk rakyat juga harus menjangkau perwakilan dari rakyat. DPR dan DPD sebagai lembaga yang didesain sebagai lembaga legislatif namun secara normatif dari segi fungsi dan kewenangannya sangat timpang. DPR memiliki fungsi legislasi, pengawasan dan anggaran. Sedangkan DPD dalam fungsi legislasi hanya dibatasi sampai pembahasan rancangan, bahkan hanya berlaku untuk UU yang berkaitan dengan kedaerahan. Dalam fungsi pengawasan juga sebatas mengawasi pelaksanaan UU yang berkaitan dengan daerah. Sedangkan dalam fungsi anggaran DPD hanya mendapat kewenangan memberi pertimbangan. Bahkan Presiden sebagai kekuasaan eksekutif memiliki kekuasaan legislatif yang lebih besar dari DPD. Penguatan DPD dilakukan dengan menghilangkan fungsi legislasi yang dimiliki Presiden saat ini, dan menjadikan fungsi legislasi tersebut sebagai ranah dari DPR dan DPD secara bersama-sama dan seimbang. Diikuti dengan pemberian fungsi dan hak lain yang dapat mengefektifkan fungsi DPD dalam pembentukan UU.

Namun keseimbangan fungsi dan peran yang dimiliki DPR dan DPD belum membuat keseimbangan antara kepentingan politis dan non politis di tubuh MPR sebagai lembaga yang menaungi anggota DPR dan anggota DPD. Karena secara jumlah DPD masih kalah telak dengan hanya mengisi tidak lebih dari 1/3 jumlah DPR. Sedangkan DPR mendominasi dengan mengisi setidaknya 2/3 jumlah MPR. Untuk menyeimbangkan kekuatan politis dan non politis dalam struktur kelembagaan MPR, perlu penambahan perwakilan golongan sebagai perwakilan kepentingan non politis bersama dengan DPD sehingga jumlah anggota DPR sebagai perwakilan kepentingan politis sama dengan jumlah anggota DPD ditambah perwakilan golongan sebagai perwakilan kepentingan non

politis. Selain itu kehadiran perwakilan golongan yang berasal dari berbagai latar belakang golongan dapat menghidupkan kehadiran MPR sebagai rumah rakyat, rumah yang menaungi berbagai perbedaan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Perubahan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara menjadi lembaga negara yang setingkat dengan lembaga negara lainnya tidak terlepas dari perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Perubahan tersebut tidak hanya merubah kedudukan MPR saja melainkan juga struktur ketatanegaraan, karena saat menjadi lembaga tertinggi negara, MPR mendapat mandat yang besar dari UUD 1945 dan mendistribusikannya kepada lembaga negara lainnya. Sedangkan setelah perubahan, kedudukannya setingkat dengan lembaga negara lain. Maka kewenangan lembaga negara langsung diberikan oleh UUD 1945 tanpa pertanggungjawaban kepada MPR. Jika di masa depan terjadi perubahan terhadap Pasal 1 ayat (2) ini, maka secara *mutatis mutandis* juga akan merubah struktur ketatanegaraan secara mendasar. Maka khusus untuk pasal ini, perlu kehendak dan persetujuan rakyat untuk mengubahnya, tidak cukup dengan metode perubahan yang terdapat dalam Pasal 37 UUD NRI 1945 saja.

Disisi lain perubahan kedudukan MPR menjadi lembaga setingkat dengan lembaga negara lain membuat MPR kehilangan perannya untuk menyusun dan menetapkan GBHN. Sehingga pedoman arah pembangunan yang sekarang ini dikeluarkan dengan produk hukum UU. Namun dalam praktiknya sering mengalami permasalahan karena dibentuk oleh Presiden dan DPR, padahal dengan perbedaan pandangan dan kecenderungan politik antara Presiden dan DPR sering menimbulkan *divided government* yang membuat pelaksanaan pedoman arah pembangunan sering berjalan tidak harmonis.

D. Politis

Pembentukan konstitusi cenderung mencerminkan keyakinan dan kepentingan dominan atau kompromi antara keyakinan dan kepentingan yang bertentangan. Dalam konteks UUD 1945, di awal masa pembentukannya sudah terjadi beberapa pertentangan dan perbedaan pandangan. Dimulai saat perumusan Piagam Jakarta yang dalam butir 1 mengatakan, "*Ketuhanan dengan kewajiban melaksanakan syariat Islam*

bagi pemeluk-pemeluknya.” Hal tersebut telah menimbulkan perbedaan pendapat diantara *founding fathers* saat itu. Sehingga akhirnya ditemukan titik temu diantara perbedaan pandangan dan kepentingan, jalan tengah yang dapat diterima oleh seluruh kalangan dari berbagai latar belakang.

Sebagai lembaga negara yang memiliki kewenangan konstitutif sudah sewajarnya MPR memiliki susunan yang ideal untuk mencegah terjadinya ketegangan kepentingan. Keberadaan perwakilan politis dan non politis harus seimbang, sehingga keputusan yang diambil nantinya tidak bertendensi pada salah satu kepentingan saja, melainkan dapat diterima oleh semua perwakilan yang membawa kepentingan masing-masing. Kehadiran perwakilan golongan dalam tubuh MPR dapat menjadi penyeimbang kepentingan politik yang saat ini mendominasi struktur kelembagaan MPR.

Sedangkan DPR dan DPD merupakan lembaga perwakilan yang dipilih langsung oleh rakyat sehingga memiliki legitimasi yang kuat setara dengan pemegang kekuasaan eksekutif yaitu Presiden. Dalam penyelenggaraan pemerintahan sudah ditentukan bagian-bagian yang menjadi wewenang dan kekuasaan dari suatu lembaga, khususnya terkait eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Namun, dalam pembentukan UU yang seharusnya menjadi bagian dari kekuasaan legislatif justru didegradasi dengan kewenangan yang dominan dari eksekutif. Pemilihan eksekutif dan legislatif yang dilaksanakan secara terpisah akan membuka kemungkinan besar partai politik eksekutif dan mayoritas di legislatif tidak sama. Maka perlu penyesuaian dalam rezim pemilu untuk mencegah terjadinya *divided government*. Begitu juga dengan pemilu di daerah, perlu dilakukan penyesuaian dengan pemilu serentak untuk mencegah pertentangan politis antara kepala daerah dan DPRD, sehingga pembangunan dapat berjalan lancar dan searah dengan tujuan dan pedoman yang sudah ditetapkan secara nasional.

Mekanisme pemilihan umum yang saat ini digunakan telah melahirkan polarisasi kursi DPR dimana fraksi yang terbentuk di parlemen berbeda dengan Presiden terpilih. Polarisasi ini berakibat pada koalisi fraksi yang bukanlah koalisi fraksi pendukung pemerintah. Sehingga mengakibatkan lemahnya dukungan terhadap Presiden terpilih sekaligus lemahnya sistem pemerintahan presidensial. Oleh karena itu, dibutuhkan rekonstruksi sistem pemilihan umum yang dapat memperkuat sistem

presidensial dan mendorong terjadinya pelembagaan dan konsolidasi demokrasi di Indonesia.

Penyelarasan juga harus dilakukan di tubuh kekuasaan kehakiman. Dimana saat ini masih terdapat saling lempar kewenangan antara Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Untuk itu diperlukan format ulang untuk merapikan kewenangan antara dua kamar kehakiman tersebut. Di sisi lain, peran Komisi Yudisial sebagai lembaga eksternal harus ditingkatkan agar menjamin kekuasaan kehakiman bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya.

Terlepas dari struktur ketatanegaraan, instrumen penting yang wajib diatur dalam konstitusi adalah hak asasi manusia. Dalam UUD NRI 1945 telah diatur mengenai hak-hak asasi manusia. Namun terdapat bagian rumpang yang memberi celah terjadinya pelanggaran terhadap hak asasi manusia, yaitu tidak diaturnya lembaga khusus yang memiliki fungsi dan kewenangan yang kuat dalam rangka perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia. Justru yang diberi kewenangan khusus untuk melaksanakan kewenangan tersebut adalah pemerintah. Padahal berdasarkan kepentingan politisnya pemerintah bisa saja melakukan pelanggaran HAM seperti yang terjadi di masa lalu. Kehadiran lembaga khusus ini akan menjadikan pemerintah merasa diawasi untuk tidak menjalankan jabatannya secara sewenang-wenang (*abuse of power*), yang dapat mencederai hak asasi manusia.

E. Historis

Sejak ditetapkannya UUD 1945 sebagai konstitusi Negara Indonesia, Ir. Soekarno sebagai Presiden Indonesia saat itu telah menegaskan bahwa UUD 1945 bersifat sementara karena dibuat dalam masa yang singkat dan keadaan yang tidak kondusif. Majelis Permusyawaratan Rakyat diberi mandat sebagai lembaga yang berhak melakukan perubahan terhadap UUD 1945, namun dalam perkembangannya MPR tidak pernah menjalankan kewenangannya tersebut hingga terjadinya reformasi. Kehendak rakyat yang kuat saat reformasi, membuat MPR melakukan amandemen pertama terhadap UUD 1945 pada tahun 1999 dan dilanjutkan dengan amandemen berikutnya tahun 1999, 2001, dan 2002.

Selain kewenangan konstitutif, MPR juga memiliki kewenangan mengeluarkan produk hukum berupa GBHN. Namun setelah perubahan UUD 1945 banyak kewenangan MPR yang dilucuti, bahkan kedudukannya sebagai lembaga tertinggi negara berubah menjadi lembaga negara yang sejajar dengan lembaga negara lainnya. Tentu hal ini membuat perubahan struktur ketatanegaraan. Perubahan juga terjadi dalam tubuh MPR dengan dihapuskannya unsur utusan golongan, padahal utusan golongan merupakan penyeimbang kepentingan di dalam MPR.

Utusan Daerah di dalam MPR juga mengalami perubahan menjadi DPD. Sebagai lembaga perwakilan, DPD dipilih melalui pemilihan umum. Sehingga sejak itu rezim pemilihan umum diisi dengan pemilihan Presiden, DPR, DPD dan DPRD. Sedangkan untuk kepala daerah dipilih melalui pemilihan kepala daerah. Padahal dalam rapat perubahan UUD 1945 sempat muncul ide untuk menjadikan semuanya ke dalam rezim pemilu, dan membagi pemilu menjadi pemilu lokal dan nasional.

Setelah menjadi kamar tersendiri, DPD setingkat dengan DPR sebagai lembaga perwakilan. Namun dalam perubahan UUD 1945, kewenangan yang dimiliki DPD dan DPR sangat timpang. Bahkan dari fungsi legislasi, justru yang lebih dominan adalah Presiden dan DPR. Hal tersebut tidak sesuai dengan prinsip presidensil. Harusnya Presiden dapat menjalankan fungsi legislasi dalam keadaan tertentu saja, melalui Peraturan Pemerintah pengganti undang-undang. Fungsi legislasi yang seimbang antara DPR dan DPR sudah semestinya terjadi, mengingat keduanya merupakan lembaga perwakilan.

Selanjutnya, di tubuh kekuasaan kehakiman juga terdapat perubahan setelah dibentuknya Mahkamah Konstitusi sebagai *the guardians of constitution*. Kewenangan pengujian UU terhadap UUD 1945 diserahkan kepada MK, sedangkan kewenangan untuk menguji peraturan di bawah UU terhadap UU tetap dimiliki oleh MA. Dualisme pengujian ini dalam perkembangannya menimbulkan berbagai permasalahan, terutama di MA karena begitu banyaknya perkara yang harus diselesaikan, ditambah dengan urusan administrasi yang harus dilaksanakan sendiri oleh MA.

Pada awalnya, secara umum UUD 1945 hanya mengakomodir kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif. Setelah perubahan UUD 1945, muncul beberapa lembaga negara independen di dalam Pasal-

Pasal UUD NRI 1945, yaitu lembaga-lembaga penyelenggara pemilu dan Komisi Yudisial. Kehadiran lembaga-lembaga tersebut tidak terlepas dari tuntutan perkembangan zaman dan kehidupan ketatanegaraan yang semakin kompleks. Namun kehadiran lembaga-lembaga tersebut harusnya diikuti dengan kejelasan fungsi dan kewenangan masing-masing, sehingga kehadiran lembaga-lembaga tersebut dapat dirasakan kebermanfaatannya.

BAB V

SASARAN, JANGKAUAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN

A. Sasaran Pengaturan Rancangan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Sasaran yang ingin dicapai dalam Rancangan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu menata Majelis Permusyawaratan Rakyat, menciptakan lembaga legislatif dengan prinsip *checks and balances* yang efektif, membentuk mekanisme proses legislasi yang lebih seimbang, menguatkan peranan DPD sebagai lembaga perwakilan, mereformulasi sistem pemilu yang dapat memperkuat sistem presidensial, menciptakan penyelesaian sengketa kepemiluan yang lebih efektif, menata kekuasaan kehakiman, pemberdayaan lembaga perlindungan dan penegakan HAM, dan mekanisme perubahan kedaulatan rakyat.

B. Jangkauan dan Arah Pengaturan Rancangan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Berdasarkan sasaran yang akan diwujudkan tersebut, terdapat arah dan jangkauan pengaturan amandemen kelima. Adapun arah dan jangkauan RUUD ini meliputi:

Pertama, mengenai kelembagaan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Jangkauan pengaturan ini akan merestrukturisasi susunan keanggotaan, kewenangan, dan produk hukum MPR. Susunan keanggotaan terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, dan Perwakilan Golongan. Jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat sama dengan jumlah anggota Dewan Perwakilan Daerah ditambah Perwakilan Golongan. Dengan Komposisi Anggota DPD lebih banyak dari Perwakilan Golongan, hal ini akan berdampak putusan MPR yang mewakili seluruh kepentingan. Selain itu, kelemahan dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dapat diatasi dengan hadirnya Pedoman Pembangunan Negara yang disusun dan ditetapkan oleh MPR. Pedoman ini akan menjadi panduan pembangunan dari tingkat pusat hingga daerah yang terarah, terintegrasi, dan berkesinambungan. Untuk

penyeragaman produk hukum yang sesuai dengan sifat yang dimiliki, maka MPR menambah satu produk hukum baru yaitu Peraturan Negara yang sifatnya umum, mengatur, dan berlaku untuk ke luar (eksternal). Adapun muatan Peraturan Negara dibatasi dengan Pedoman Pembangunan Negara dan Arah Kehidupan berbangsa dan Bernegara. Muatan Arah Kehidupan Berbangsa dan Bernegara itu juga hanya terbatas pada hasil peninjauan kembali Ketetapan MPR/S yang masih berlaku dalam Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003. Sementara itu, Ketetapan MPR yang sebelumnya juga memuat ketetapan bersifat mengatur diubah menjadi produk hukum MPR yang khusus memiliki sifat konkret dan menetapkan. Dengan demikian, Ketetapan MPR dapat digunakan menjadi tanda bukti legitimasi pemegang kekuasaan pemerintahan.

Kedua, mengenai proses pembentukan undang-undang. DPR dan DPD memiliki status sebagai lembaga yang memegang kekuasaan pembentukan undang-undang. Kedua lembaga tersebut memiliki kedudukan dan kewenangan yang setara dalam proses legislasi.

Ketiga, mengenai kelembagaan Dewan Perwakilan Daerah. DPD sebagai lembaga perwakilan memiliki fungsi yang seimbang dengan DPR yaitu fungsi legislasi, fungsi pengawasan, dan fungsi anggaran. Hal ini akan menciptakan *checks and balances* yang efektif antar lembaga perwakilan dan antara cabang kekuasaan legislatif dan eksekutif.

Keempat, mengenai peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu). Dalam keadaan mendesak dan bahaya, Presiden dapat membentuk Perppu sesuai dengan kebutuhan. Masa berlakunya Perppu ditentukan dalam pengujian yang dilakukan oleh DPR dan DPD sebagai pemegang kekuasaan pembentuk undang-undang yang berhak memutuskan ditetapkan menjadi UU atau ditolak. Disamping itu, apabila Perpu telah diajukan kepada MK, maka hasil Putusan MK mengikat kepada Perppu tersebut, dan DPR dan DPD memiliki pilihan untuk melakukan perubahan Perppu tersebut sesuai dengan isi Putusan MK dan menjadi UU.

Kelima, mengenai pemilihan umum. Pelaksanaan pemilihan umum ditujukan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, anggota DPR, anggota DPD, dan anggota DPRD di tingkat provinsi, kabupaten, dan kota. Sementara pemilihan kepala daerah yang dilaksanakan secara demokratis dapat menimbulkan multitafsir dalam pelaksanaannya. Dimana

frasa “secara demokratis” dapat dipilih oleh wakil rakyat atau dapat dipilih oleh rakyat secara langsung. Dalam praktiknya, telah dilaksanakan pemilihan kepala daerah dan memberikan legitimasi yang kuat kepada kepala daerah yang memimpin daerahnya. Sehingga masuknya pemilihan kepala daerah dalam rezim pemilihan umum menunjukkan demokratisnya penyelenggaraan pemilihan umum yang dipilih oleh rakyat secara langsung. Dalam pelaksanaannya, pemilihan umum akan dibagi menjadi dua yaitu pemilu nasional dan pemilu lokal.

Keenam, mengenai Badan Peradilan Khusus Pemilu. Badan ini merupakan sarana efektif untuk mencapai keadilan pihak yang bersangkutan, dalam sengketa-sengketa kepemiluan yaitu pelanggaran pemilu, sengketa proses pemilu, tindak pidana pemilu, dan perselisihan hasil pemilu. Sehingga tidak terjadi lagi tumpang tindih kewenangan dan memungkinkan putusan yang berbeda antarlembaga.

Ketujuh, mengenai Kekuasaan Kehakiman. Lembaga yang memegang kekuasaan kehakiman sejatinya adalah MA dan MK. Selain itu, terdapat lembaga penunjang yakni KY yang belum dimaksimalkan fungsi dan perannya dalam kekuasaan kehakiman. Padahal ditemukan sejumlah permasalahan dalam kekuasaan kehakiman yang dapat ditangani oleh KY diantaranya hal-hal teknis non-yudisial yang selama ini ditangani oleh MA, memaksimalkan pengawasan KY kepada seluruh hakim, dan reformulasi tata cara rekrutmen hakim konstitusi. Hal ini tentu memberikan kewenangan yang besar kepada KY. Oleh karena itu, diperlukan perubahan dalam mekanisme pemilihan anggota KY agar tidak menjadi alat kepentingan kelompok tertentu.

Kedelapan, mengenai Kewenangan MK. Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga peradilan satu-satunya yang memiliki kewenangan untuk menguji peraturan perundang-undangan terhadap peraturan perundang-undangan di atasnya. Dalam melaksanakan kewenangan tersebut, MK dapat menguji permohonan *judicial review* dan menjawab pertanyaan konstitusional peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh lembaga MA dan badan peradilan di bawahnya. Hal ini diharapkan dapat mengisi kekosongan hukum, mencegah tumpang tindih antar lembaga peradilan, dan memberikan jawaban kepada hakim yang ragu dalam menangani perkara.

Kesembilan, mengenai Komnas HAM. Komnas HAM merupakan lembaga yang memiliki kewenangan luas dalam perlindungan dan penegakan HAM di Indonesia. Keberadaan Komnas HAM dalam konstitusi diharapkan dapat memberi *legal standing* yang jelas kepada Komnas HAM saat berperkara di MK dan sebagai lembaga satu atap dari lembaga-lembaga yang berkaitan dengan HAM lainnya. Oleh karena itu, Komnas HAM memiliki subkomisi yang sesuai dengan hasil restrukturisasi penyatuatapan yaitu subkomisi Pemajuan HAM, Penegakan HAM, Perlindungan Anak, dan Perlindungan Perempuan.

C. Ruang Lingkup Materi Muatan Rancangan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

1. Susunan Majelis Permusyawaratan Rakyat

Pertama, susunan keanggotaan MPR terdiri atas anggota DPR, anggota DPD ditambah perwakilan golongan. Hal ini untuk memenuhi segala representasi dalam lembaga penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. *Kedua*, jumlah anggota DPR sama dengan jumlah anggota DPD ditambah perwakilan golongan. Meskipun begitu jumlah anggota DPD tidak lebih dari 2/3 anggota DPR. Diharapkan dengan menyetarakan komposisi representasi putusan MPR tidak hanya berorientasi kepentingan tertentu saja.

Ketiga, adanya perwakilan golongan dan organisasi golongan yang dipilih tidak terafiliasi dengan partai politik. Adanya perwakilan golongan dalam susunan keanggotaan MPR diharapkan mampu mengisi kekosongan keterwakilan yang tidak dapat diserap oleh representasi politik dan daerah. Sehingga perwakilan golongan tidak dapat digunakan untuk kepentingan politik baik partai politik maupun seorang Presiden.

Keempat, perwakilan golongan memegang jabatan selama lima tahun dan tidak dapat dipilih kembali. Hal ini bertujuan untuk pergantian wakil suatu kelompok dan tidak hanya berorientasi untuk menduduki jabatan anggota MPR semata, namun sebagai perwakilan golongan yang menyerap dan menyuarakan aspirasi dari golongannya masing-masing.

2. Kewenangan dan Produk Hukum MPR

Pertama, MPR berwenang untuk menyusun, mengubah dan menetapkan Peraturan Negara. Peraturan Negara merupakan produk hukum MPR yang bersifat mengatur, umum, dan abstrak. Lahirnya produk hukum ini untuk menjawab urgensi landasan sistem perencanaan pembangunan nasional dan sebagai upaya penyeragaman nomenklatur yang selama ini tidak sesuai.

Kedua, Peraturan Negara memiliki muatan yang terbatas yaitu Pedoman Pembangunan Negara dan Arah Kehidupan Berbangsa dan Bernegara. Pedoman pembangunan negara merupakan panduan bagi seluruh komponen di bidang eksekutif, legislatif, dan yudikatif, serta lembaga penunjang lainnya guna mencapai tujuan daripada dibentuknya negara Indonesia berdasarkan pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Sementara itu, Arah Kehidupan Berbangsa dan Bernegara memuat ketetapan MPR/S yang dilakukan peninjauan kembali oleh MPR untuk ditetapkannya sebagai Peraturan Negara.

Ketiga, MPR dalam menyusun, mengubah, dan menetapkan peraturan negara harus dilakukan dengan terpenuhinya syarat-syarat tertentu. Hal ini merupakan langkah antisipatif terhadap MPR bertindak leluasa dalam mengeluarkan produk hukum. Sehingga diperoleh syarat-syarat sebagai berikut: (i) Rancangan Peraturan Negara dapat diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/4 dari jumlah anggota MPR; (ii) Pembahasan dapat dilaksanakan apabila sidang dihadiri sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota MPR; dan (iii) Penetapan Peraturan Negara dilakukan dengan terpenuhi persetujuan sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota MPR yang hadir.

Kelima, MPR berwenang menyelenggarakan sidang laporan kinerja tahunan lembaga-lembaga negara. Hal ini merupakan sarana penilaian masyarakat atas kinerja lembaga negara yang disesuaikan dengan pedoman pembangunan negara. Hasil daripada laporan kinerja akan tergambarkan dalam evaluasi lima tahunan atau pada saat pemilihan umum. Namun, laporan kinerja tersebut tidak hanya menjadi pegangan bagi lembaga itu sendiri, tetapi sebagai objek studi yang dapat dievaluasi oleh rakyat, pers, MPR, DPR, DPD, organisasi tertentu, dan lain-lain.

3. Pola Pembentukan Undang-Undang

Pertama, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Hal ini bertujuan untuk menciptakan *checks and balances* antar lembaga legislatif dan mencegah terjadinya kesewenang-wenangan apabila hanya dikuasai oleh satu lembaga. *Kedua*, tahap pengajuan dapat dilakukan oleh DPR, DPD, dan Presiden. Dalam tahap pengajuan, Presiden diperbolehkan untuk mengajukan rancangan undang-undang untuk memenuhi kebutuhan dalam penyelenggaraan pemerintahannya.

Ketiga, tahap pembahasan dan persetujuan merupakan otoritas dari DPR dan DPD. Hasil pembahasan dari setiap lembaga dapat memunculkan tiga pilihan yaitu diterima, diterima dengan perubahan, atau ditolak. Apabila keduanya saling menerima, maka RUU tersebut telah dianggap disetujui oleh DPR dan DPD, kemudian disampaikan kepada Presiden untuk disahkan. Apabila keduanya saling menolak, maka RUU tersebut tidak dapat diajukan lagi pada persidangan masa itu. Sementara apabila diterima dengan perubahan, maka diperlukan mekanisme tambahan yang mana melibatkan panitia gabungan yang terdiri dari beberapa anggota DPR dan anggota DPD untuk menyelesaikan pembahasan sebelum mencapai kesepakatan. Setelah itu, Panitia Gabungan dapat memberikan tiga pilihan hasil kesepakatan yaitu diterima, diterima dengan perubahan, atau ditolak. Namun, khusus dalam penetapan APBN, Panitia Gabungan tidak dapat menghasilkan kesepakatan ditolak tetapi menggunakan APBN tahun yang lalu.

Keempat, tahap pengesahan dilakukan setelah Presiden menerima RUU yang telah disetujui oleh DPR dan DPD. Dalam tahap ini, Presiden berhak menentukan pilihannya untuk mengesahkan RUU atau menolaknya. Apabila Presiden menolak RUU, maka Presiden harus mengembalikan RUU dengan disertai alasan-alasan keberatan kepada DPR dan DPD. Kemudian, RUU yang ditolak oleh Presiden akan sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan apabila disetujui sekurang-kurangnya 2/3 dari anggota DPR dan sekurang-kurangnya 2/3 dari anggota DPD. Namun, dalam hal presiden tidak mengesahkan atau menolak rancangan undang-undang paling lama

14 hari sejak rancangan undang-undang diterima maka rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

4. Penguatan Fungsi dan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah

Pertama, fungsi legislasi yang menjadi fungsi DPD untuk membentuk suatu undang-undang bersama dengan DPR. Dengan adanya fungsi ini, maka DPD telah berupaya untuk menerapkan *checks and balances* dalam proses pembentukan undang-undang.

Kedua, fungsi pengawasan sebagai fungsi DPD yang memantau pelaksanaan undang-undang. Dimana Fungsi pengawasan yang dimiliki lembaga perwakilan diantaranya hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Selain hak sebagai lembaga, terdapat juga hak yang dimiliki oleh tiap anggota DPR dan DPD yakni hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas.

Selain itu, salah satu implementasi DPD melakukan fungsi pengawasan ialah dengan cara mengajukan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden yang diduga telah melakukan pelanggaran hukum yang telah ditentukan dalam ketentuan mengenai pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden.

Ketiga, wujud dari pelaksanaan fungsi anggaran yang dimiliki oleh DPD yaitu terlibat dalam proses pembentukan UU APBN. Pembentukan UU APBN memiliki mekanisme sendiri yang mengharuskan pengajuan berasal dari Presiden dan perlu mendapatkan persetujuan dari DPR dan DPD. Untuk mencegah terjadinya *deadlock* pada pembentukan UU APBN, maka diperlukan tahapan pembahasan yang dilakukan oleh DPR terlebih dahulu, lalu disampaikan kepada DPD. Apabila DPD memutuskan untuk menerima dengan perubahan, maka dibentuk panitia gabungan yang terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD untuk menyelesaikan pembahasan hingga mencapai kesepakatan untuk diterima atau diterima dengan perubahan. Namun, apabila tetap tidak mencapai kesepakatan (*deadlock*), maka APBN yang digunakan adalah APBN

tahun yang lalu.

5. Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang

Pertama, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang. Hal ini merupakan bentuk kewenangan luar biasa yang dimiliki oleh Presiden untuk membuat peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang secara materiil seharusnya diatur dalam undang-undang, namun karena sifatnya genting dan memaksa maka ditetapkan dalam bentuk peraturan pemerintah.

Kedua, Peraturan Pemerintah sebagai pengganti undang-undang hanya dapat dibentuk jika mengalami kebutuhan hukum yang bersifat mendesak yaitu dalam kondisi ketiadaan hukum atau terdapat hukum namun tidak memadai, dan tidak cukup waktu membentuk undang-undang, maupun apabila pada saat negara dalam keadaan bahaya. Tentunya dengan penjelasan batasan-batasan objektif dalam pembuatan Perppu, maka Presiden dapat terhindar dari adanya penyalahgunaan kewenangan.

Ketiga, Peraturan Pemerintah itu harus mendapatkan persetujuan dari DPR dan DPD sebagai pemegang kekuasaan pembentuk undang-undang paling lama saat sidang pertama setelah peraturan pemerintah itu ditetapkan. Apabila sebelumnya peraturan pemerintah tersebut sudah diujikan terhadap peraturan perundang-undangan di atasnya kepada MK, maka DPR dan DPD memiliki pilihan untuk memperbaiki Perppu tersebut sesuai dengan Putusan MK.

Keempat, apabila peraturan pemerintah ditolak oleh DPR dan DPD maka peraturan pemerintah tersebut tidak berlaku demi hukum. Hal ini diharapkan menciptakan kepastian hukum dalam pengujian yang dilakukan oleh DPR dan DPD dan mencegah terjadinya pelanggaran konstitusional secara berkepanjangan.

6. Pemilihan Umum

Pertama, Pemilihan umum terdiri atas pemilihan umum nasional dan pemilihan umum lokal. Adanya pemisahan pemilihan

umum tersebut, beimplikasi kepada sistem yang digunakan yaitu pemilu serentak yang lebih efektif.

Kedua, Pemilihan umum nasional diselenggarakan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, anggota DPR, dan anggota DPD. Hal ini mengindikasikan bahwa pelaksanaan pemilu diselenggarakan secara serentak di tingkat nasional. Dengan begitu, pemilu serentak dapat mencegah terjadinya pemerintahan terbelah antara legislatif dan eksekutif, menghasilkan *coattail effect*, dan memperkuat sistem presidensial di tingkat pusat.

Ketiga, pemilihan umum lokal diselenggarakan untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Hal ini mengindikasikan bahwa pelaksanaan pemilu lokal diselenggarakan secara serentak. Dengan ketentuan ini, maka dapat mencegah terjadinya pemerintahan terbelah antara legislatif dan eksekutif di daerah, menghasilkan *coattail effect*, dan menjadikan isu-isu daerah tidak lagi termajinalkan.

Keempat, penambahan peserta pemilihan umum yaitu untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Walikota adalah pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik atau pasangan calon independen. Adanya kualifikasi peserta pemilihan umum tersebut, menegaskan bahwa pemilihan kepala daerah telah masuk ke dalam rezim pemilu dan mewujudkan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yang semakin demokratis.

7. Pembentukan Badan Peradilan Khusus Pemilu

Pertama, seluruh sengketa pemilihan umum diselesaikan oleh Badan Peradilan Khusus Pemilu. Adanya mekanisme penyatuan penyelesaian seluruh sengketa pemilu diharapkan akan membawa dampak terhadap proses penyelesaian sengketa yang lebih efektif dan efisien.

Kedua, terdapat dua badan peradilan khusus pemilu yang berada pada tingkat nasional dan tingkat lokal. Hal ini ditujukan untuk penyelesaian seluruh sengketa pemilu nasional dan pemilu

lokal.

8. Penguatan Komisi Yudisial

Pertama, Komisi Yudisial menjalankan kewenangannya secara mandiri dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim, hakim agung, dan hakim konstitusi. Hal ini menegaskan bahwa Komisi Yudisial memiliki peranan yang besar dalam menunjang lembaga-lembaga peradilan dalam kekuasaan kehakiman.

Kedua, Komisi Yudisial berwenang menaikkan dan memindahkan jabatan hakim di lingkungan peradilan yang ada di bawah MA, mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian hakim. Dengan kewenangan tersebut, KY melaksanakan kewenangan non-yudisial yang selama ini dilakukan oleh MA. Hal ini akan meringankan beban MA yang sejatinya merupakan lembaga yudisial dan tidak mengurus permasalahan non-yudisial.

Ketiga, Komisi Yudisial memiliki kewenangan untuk mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian hakim agung dan hakim konstitusi. Diharapkan dengan adanya penyeleksian khusus yang dilakukan oleh KY akan menghindari kepentingan yang ada dalam MA dan MK.

Keempat, Anggota KY beranggotakan sebanyak tujuh orang yang terdiri atas dua orang mantan hakim konstitusi, dua orang praktisi hukum, dua orang akademisi hukum, dan satu anggota masyarakat. Adanya kualifikasi anggota KY tersebut diharapkan KY sebagai lembaga mandiri dijalankan oleh orang-orang yang memiliki pengetahuan dan pengalaman di bidang hukum serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela yang terdiri dari berbagai unsur.

9. Kewenangan Mahkamah Konstitusi

Pertama, Mahkamah Konstitusi berwenang menguji peraturan perundang-undangan terhadap peraturan perundang-undangan di atasnya. Hal ini merupakan langkah penyatuapan pengujian peraturan perundang-undangan yang sebelumnya dilakukan oleh dua lembaga

peradilan yang berbeda. Sehingga dengan adanya penyatuatapan ini diharapkan dapat menghindari ketidakpastian hukum yang timbul karena disparitas putusan antara MA dan MK, serta lebih menjamin pemenuhan hak konstitusional warga negara.

Kedua, Kewenangan MK untuk menjawab pertanyaan konstitusional peraturan perundang-undangan dari Mahkamah Agung dan Badan peradilan dibawahnya. Dengan dilembagakannya pertanyaan konstitusional maka Mahkamah Konstitusi dalam melakukan pengujian konstitusional tidak hanya melalui *abstract review*, melainkan juga *concrete review*. Hal ini juga merupakan wujud dari pemenuhan hak-hak konstitusional warga negara. Dimana hakim dapat bertindak lebih aktif dalam melakukan penegakan hukum melalui pertanyaan konstitusional dan tidak dipaksa untuk selalu tunduk pada peraturan perundang-undangan yang dinilai inkonstitusional olehnya.

10. Pemilihan Hakim Konstitusi

Komisi Yudisial mengusulkan masing-masing tiga orang kepada MA, tiga orang kepada DPD, tiga orang kepada Presiden untuk disetujui sebagai anggota hakim konstitusi. Adanya perubahan mekanisme dalam pemilihan hakim konstitusi yang melibatkan peran KY untuk mengusulkan hakim konstitusi diharapkan hakim konstitusi yang disetujui memiliki kualifikasi yang objektif.

11. Penguatan Komnas HAM

Pertama, Komnas HAM sebagai lembaga yang bebas dan mandiri dalam rangka perlindungan, pemajuan, dan penegakan hak asasi manusia. Hal ini merupakan langkah penguatan komnas HAM yang mendapatkan *legal standing* dalam sengketa lembaga di MK. Mengingat tugas dan fungsinya juga merupakan salah satu isu penting yang dihadapi negara ini, sudah seyakinya tugas dan fungsi tersebut diamanahkan langsung melalui konstitusi.

Kedua, kualifikasi anggota Komnas HAM yang harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman di bidang hak asasi manusia, memiliki integritas, berkepribadian tidak tercela, dan tidak pernah terlibat dalam pelanggaran hak asasi manusia. Ketentuan ini

diharapkan anggota Komnas HAM memiliki kapabilitas dan tingkat kepercayaan dalam menjalankan kewenangannya.

Ketiga, anggota Komnas HAM diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan DPR. Mekanisme rekrutmen seperti ini menciptakan *checks and balances* dan menghindari terjadinya penyalahgunaan kekuasaan.

12. Referendum sebagai Mekanisme Khusus Perubahan ketentuan Kedaulatan Rakyat

Terdapat mekanisme khusus mengenai perubahan ketentuan kedaulatan rakyat. Mekanisme tersebut dapat dilaksanakan dengan ketentuan telah disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari rakyat yang memiliki hak pilih dalam pemilihan umum. Diharapkan mekanisme ini mampu memberikan legitimasi yang kuat bagi rakyat sebagai pemegang kekuasaan.

BAB VI

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil pembahasan yang telah diuraikan sebelumnya, terdapat beberapa permasalahan yang dapat diubah dan dimasukkan ke dalam Perubahan Kelima UUD NRI 1945, diantaranya:

1. Pelaksanaan kedaulatan rakyat merupakan hal yang penting karena mempengaruhi struktur ketatanegaraan. Penambahan mekanisme referendum dalam perubahan ketentuan kedaulatan dalam UUD NRI 1845 akan membuat Indonesia menjadi negara hukum yang demokratis.
2. MPR sebagai rumah rakyat idealnya dilengkapi dengan unsur perwakilan golongan, untuk mengurangi dominasi politik di tubuh MPR dan mengakomodir golongan-golongan yang sulit terpilih melalui pemilihan umum. Selain itu produk hukum yang dikeluarkan oleh MPR harus diseragamkan berdasarkan sifatnya yaitu Peraturan Negara dan Ketetapan MPR.
3. Sebagai negara dengan sistem pemerintahan presidensial, maka fungsi legislasi harus diberikan kepada lembaga perwakilan yaitu DPR dan DPD. Serta untuk mewujudkan negara hukum yang demokratis maka kedudukan setiap lembaga perwakilan harus seimbang dan sesuai dengan prinsip *checks and balances*.
4. Dalam waktu dan kondisi tertentu, Presiden dapat menjalankan fungsi legislasi cepat melalui Perppu. Pembentukan Perppu sebagai kewenangan luar biasa Presiden di bidang legislasi hendaknya dibatasi oleh keadaan objektif dan pengawasan dari lembaga yudikatif maupun lembaga legislatif.
5. Pemisahan pemilu nasional dan pemilu lokal memberikan implikasi terhadap penguatan sistem presidensial. Penyelesaian hasil pemilihan umum lebih efektif dengan dipusatkan pada satu badan khusus pemilihan umum karena akan fokus menghadapi semua perkara pemilihan umum dan menjamin kepastian hukum karena tidak tersebar dalam berbagai lembaga.

6. Reformulasi kewenangan yang dimiliki Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi memberikan efektifitas dalam penyelenggaraan kekuasaan kehakiman. Sementara itu penguatan KY sebagai lembaga pendukung kekuasaan kehakiman membuat MA dan MK fokus melaksanakan fungsi kehakiman.
7. Pengkhususan lembaga yang menjalankan fungsi dan tugas terkait perlindungan, pemajuan, pemenuhan dan penegakan hak asasi manusia dapat mewujudkan pelaksanaan prinsip-prinsip negara hukum di Indonesia, karena lembaga tersebut mendapat kewenangan langsung dari UUD NRI 1945 bukan dari pemerintah.
8. Penyusunan Rancangan Perubahan Kelima UUD NRI 1945 ini didasarkan pada landasan filosofis, sosiologis, yuridis, historis, dan politis. Landasan filosofis yang digunakan adalah kedaulatan rakyat berdasarkan Pancasila sebagai *philosofische grondslag*. Landasan sosiologis yang digunakan yaitu pembenahan dan penataan sistem ketatanegaraan dengan menyesuaikan kebutuhan hukum masyarakat. Landasan yuridis yang digunakan adalah Perubahan UUD 1945 pada kebutuhan penyempurnaan peraturan perundang-undangan yang juga bertujuan untuk menjamin kepastian hukum melalui rekonstruksi secara komprehensif. Landasan politis yang digunakan adalah perubahan yang dapat mengakomodir segala kehendak rakyat. Terakhir, landasan historis yang digunakan adalah perubahan yang sesuai dengan kehendak *founding fathers* dan tidak bertentangan dengan ideologi serta dasar negara.
9. Sasaran yang ingin dicapai dari Perubahan Kelima ini adalah untuk mewujudkan negara hukum yang demokratis melalui rekonstruksi lembaga perwakilan, pemurnian sistem presidensial, penguatan partisipasi masyarakat, reformulasi sistem pemilihan umum, rekonstruksi lembaga kehakiman, pengaturan lembaga khusus untuk melindungi dan menegakkan HAM. Adapun jangkauan dan arah pengaturan Perubahan Kelima UUD NRI 1945 ini adalah memetakan berbagai kewenangan baru serta penyempurnaan instrumen pelaksana UUD NRI 1945, termasuk sistem penyelenggaraan negara dan sistem evaluasinya.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, maka saran yang dapat disampaikan adalah sebagai berikut:

1. Perlu adanya perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945 sebagai jawaban dari perkembangan, permasalahan, dan kebutuhan hukum penyelenggaraan sistem ketatanegaraan Indonesia.
2. Perlu melibatkan berbagai elemen di masyarakat melalui komunikasi, forum diskusi dan jaring pendapat dengan para ahli, pakar, tokoh masyarakat, akademisi, akademisi, serta mahasiswa.
3. Perlu dilakukan pembahasan dan pertimbangan yang matang dari kelembagaan MPR sehingga Perubahan Kelima UUD 1945 ini tidak mengulang problematika yang terjadi pada masa lampau.
4. Perubahan Kelima UUD NRI 1945 ini harus dilakukan sesuai dengan prosedur perubahan yang diatur dalam Pasal 37 UUD NRI 1945.
5. Perlu dilakukan implementasi yang optimal bagi semua lembaga negara sehingga implikasi positif dari Perubahan Kelima UUD NRI 1945 tercapai dengan baik.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Ali, Zainuddin. (2009). *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Amiruddin & Zainal Asikin. (2004). *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Amsyuri, F. (1987). *Otonomi Dalam Negara Kesatuan*, dalam Abdurrahman (Ed.), *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, Jakarta: Media Sarana Press.
- Arifin. (et. al). (2005). *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*. Jakarta: Reformasi Hukum.
- Asplund, Knut D. dkk (Ed). (2008). *Hukum Hak Asasi Manusia*. Yogyakarta: PUSHAM UII.
- Asshiddiqie, Jimly. (2004). *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*. Yogyakarta: FH UII Press. Hlm. 168.
- _____, Jimly. (2006). *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*. Jakarta: Konstitusi Press.
- _____, Jimly. (2007). *Hukum Tata Negara Darurat*. Jakarta: Rajawali Pers.
- _____, Jimly. (2018). *Konstitusi dan Konstitusionalisme*. Jakarta: Sinar Grafika.
- _____, Jimly. (2009). *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer.
- _____, Jimly. (2010). *Model-model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*. Jakarta: Sinar Grafika.
- _____, Jimly. (2015). *Pengantar Hukum Tata Negara*. Jakarta: PT Rajawali Press.
- _____, Jimly. (2011). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajagrafindo Persada.

- _____, Jimly. (2006). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara (Jilid 1)*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI.
- _____, Jimly (2010). *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- _____, Jimly. (2006). *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- _____, Jimly. (2007). *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer.
- Atmaja, I Dewa Gede. (2012). *Ilmu Negara: Sejarah, Konsep Negara dan Kajian Kenegaraan*, Malang: PT Setara Press.
- Ball, Alan R. & Guy Peters (2000), *Modern Politics and Government*. London: Macmillan Press Ltd.
- Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia. (1998). *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha, Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), 28 Mei 1945-22 Agustus 1945*. Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia.
- Bogdanor, Vernon (Ed.). *Black-well's Encyclopedia of Political Science*, Oxford: Blackwell.
- Budiarjo, Miriam. (2002). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka.
- Chaidar Al, (et.al.). (2000). *Federasi atau Disintegrasi, Telaah Awal Wawancara Unitaria versus Federalis dalam Perspektif Islam, Nasionalisme dan Sosial Demokrasi*, Jakarta: Madani Press
- Chalid, Hamid. (Ed. Nur Hidayat Sardini dan Gunawan Suswantoro). (2016). *Urgensi dan Upaya untuk Implementasi Mekanisme Constitutional Question melalui Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Fadjar, A. Mukthie & Hardjono (Ed). (2004). *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*. Malang: In-Trans.

- Falaakh, Mohammad Fajrul. (2014). *Pertumbuhan dan Model Konstitusi Serta Perubahan UUD 1945 oleh Presiden, DPR, dan Mahkamah Konstitusi*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Fatwa, A.M. (2009). *Potret Konstitusi: Pasca Amandemen UUD 1945 (cetakan ke-II)*. Jakarta: Kompas Publishing.
- Hamdi, Asep Saepul. (2014). *Metode Penelitian Kuantitatif Aplikasi dalam Pendidikan*. Yogyakarta: Deepublish.
- Haris, Syamsudin. (2016). *Pemilu Nasional Serentak 2019*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Hendratno, Edie Toet. (2009). *Negara Kesatuan, Desentralisasi dan Federalisme*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Hossein, Zainal Arifin. (2013). *Judicial Review di Mahkamah Agung: Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-undangan*. Jakarta: Rajawali Press.
- _____, Ni'matul. (2010). *Ilmu Negara*. Jakarta: Rajagrafindo Persada.
- _____, Ni'matul. (2017). *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*. Yogyakarta: UII Press,
- _____, Ni'matul. (2005). *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan, dan Problematika*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- _____, Ni'matul. (2019). *Presiden & Pembantu Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: FH UII Press.
- _____, Ni'matul. (2015). *Problematika Ketetapan MPR dalam perundang-undangan Indonesia*. Yogyakarta: FH UII Press.
- _____, Ni'matul. (2008). *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Huda, Ni'matul & Riri Nazriyah. *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*. Bandung: Nusamedia.
- Ibrahim, Johnny. (2006). *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publishing.

- Isjwara, Fred. (1974). *Pengantar Ilmu Politik*, Cetakan Kelima, Bandung: Binacipta
- Isra, Saldi. (2018). *Pergeseran Fungsi Legislasi Edisi Kedua*. Depok: Rajawali Pers.
- Kansil, C.S.T & Christine S.T Kansil (2007). *Ilmu Negara (Umum dan Indonesia)*. Jakarta:Pradnya Paramita.
- Kelsen, Hans. (2009). *General Theory of Law and State*, Terj. Anders Wedberg. Harvard University Printing Office Cambridge.
- Kusnardi & Ibrahim. (1983). *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia.
- Locke, John. (1960). *Two Treaties of Civil Government*, London: J.M Dent and Sons Ltd.
- M.D., Moh. Mahfud MD. (2013). *Perdebatan Hukum Tata Negara Pascaamandemen Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pers.
- MacGreir Bums. (1989). *Government by The People*. New York: Prentice. Inc.
- Maddex, Robbert L. (1996). *The Illustrated Dictionary od Constitutional Concepts*. Washington: Congressional Quartely Inc.
- Mahdi, Imam. (2011). *Hukum Tata Negara*. Yogyakarta:Teras.
- Makmur. (2011). *Efektivitas Kebijakan Pengawasan*. Bandung:Refika Aditama.
- Manan, Bagir. *Lembaga Kepresidenan*. Yogyakarta: FH UII Press
- _____, Bagir. (2004). *Teori Dan Politik Konstitusi*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Marzuki, M. Laica. (2005). *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*. Konstitusi Press.
- Marzuki, Peter Mahmud. (2005). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana.
- Mertokusumo, Sudikno & A. Pitlo. (1993). *Bab - Bab Tentang Penemuan*

Hukum. Bandung: Citra Aditya Bakti.

- Mochtar, Zainal Arifin. (2016). *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi*. Depok: Rajawali Pers.
- Mochtar, Zainal Arifin, (et.al.). (2009). *Jalan Berliku Amandemen Komprehensif: Dari Pakar, Politisi, hingga Selebriti*. Jakarta: Kelompok DPD di MPR RI.
- Muchsan. (1992). *Sistem Pengawasan terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Pengadilan Tata Usaha Negara di Indonesia*. Yogyakarta: Liberty.
- Muladi. (2005). *Hak Asasi Manusia: Hakekat, Konsep dan Implikasinya dalam perspektif Hukum dan Masyarakat*, Bandung: Refika Aditama.
- Nasrullah & Tanto Lailam (2019). *Politik Hukum Pilkada dan Desain Badan Peradilan Khusus*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Nawiasky, Hans. (1948). *Allgemeine Rechtslehre as System der rechtlichen Grundbegriffe*. Einsiedeln/Zurich/Koln: Benziger.
- Nazriyah, Riri. (2007). *MPR RI: Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945. (2010). *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002, Buku I Latar Belakang, Proses, dan Hasil Perubahan UUD 1945*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002, Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan, Jilid 1. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945. (2010). *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara*

Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002, Buku VI Kekuasaan Kehakiman. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945. (2010). *Naskah Komprehensif Perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Buku V tentang Pemilihan Umum*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

Ranadireksa, Hendarmin. (2009). *Arsitektur Konstitusi Demokratik : Visi Bernegara : Mengapa Ada Negara Yang Gagal Melaksanakan Demokrasi*. Bandung: Fokus Media.

Rishan, Idul. (2019). *Kebijakan Reformasi Peradilan: Pertarungan Politik, Realitas Hukum, dan Egosentrisme Kekuasaan*. FH UII Press,

_____, Rishan. (2013). *Komisi Yudisial: Suatu Upaya Mewujudkan Wibawa Peradilan*. Yogyakarta: Genta.

Reynolds, Andrew (*et.al*) (2016), *Desain Sistem Pemilu: Buku Panduan Baru International IDEA*. Perludem.

S. Maria Farida Indrati. (2007). *Ilmu Perundang-Undangan 1: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius.

Saihu, Muhammad (*et.al.*) (2015). *Penyelenggara Pemilu di Dunia*. Jakarta: Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP RI).

Saleh, Imam Anshori. (2014). *Konsep Pengawasan Kehakiman: Upaya Memperkuat Kewenangan Komisi Yudisial dalam Pengawasan Peradilan*. Malang: Setara Press.

Satriawan, Iwan & Siti Khoriah. (2016). *Ilmu Negara*. Jakarta: Rajagrafindo Persada.

Sherlock, Stephen. (2005). *Indonesia's Regional Representative Assembly: Democracy, Representation, and the Regions*, Canberra: Center for Democratic Institutions.

Siahaan, Pataniari. (2012). *Politik Hukum Pembentukan Undang Undang*

Pasca Amandemen UUD 1945. Jakarta: Konstitusi Press.

Sihombing, Herman. (1996). *Hukum Tata Negara Darurat Di Indonesia*. Jakarta: Anem Kosong Anem.

Soehino. (1998). *Ilmu Negara*. Yogyakarta: Liberty

Soekanto, Soerjono & Sri Marmudji. (2001). *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Rajawali.

Soekanto, Soerjono. (1984). *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI-Press.

Sri Soemantri. (1987). *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi, Persepsi Terhadap Prosedur dan Sistem-Sistem Perubahan Konstitusi dalam Batang Tubuh UUD 1945*. Bandung: Alumni.

Stokke, Hugo. (2007). *Taking The Paris Principles to Asia, A Study of Three Human Rights Commissions in Southeast Asia: Indonesia, Malaysia and The Philippines*. Bergen: CHR Michelsen Insitute.

Surbakti (et. al.). (2011). *Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu : Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah*, Jakarta:Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan.

Sukriono, Didik. (2010). *Pembaruan Hukum Pemerintahan Desa*. Malang: Setara Press

Sumali. (2002). *Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU)*. Malang: UMM Press.

Sunny, Ismail. (1986). *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*. Jakarta: Aksara Baru.

Suratman & H. Philips Dillah. (2013). *Metode Penelitan Hukum*. Bandung: Alfabeta.

Sweet, Alec Stone. (2000). *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Teeuw, A. (2002). *Kamus Indonesia-Belanda*. Gramedia Pustaka Utama

- Tauda, Gunawan A. (2012). *Komisi Negara Independen: Eksistensi Independent Agencies sebagai Cabang Kekuasaan Baru dalam Sistem Ketatanegaraan*. Yogyakarta: Genta Press.
- Thohari, A. Ahsin. (2004). *Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan*. Jakarta: ELSAM
- Thompson, Brian. (1997). *Textbook on Constitutional and Administrative Law* (Edisi ke-3). London: Blackstone Press Ltd.
- Triyanto. (2013). *Negara Hukum dan HAM*. Yogyakarta: Penerbit Ombak
- Ville, C.J. (1989). *Constitutionalism and Separation of Powers*. Indeanapolis: Liberty Funds.
- Widjajanto, Bambang. (et.al). (ed.), 2002, *Konstitusi Baru Melalui Komisi Konstitusi Independen*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Wajong , J. (1975). *Asas dan Tujuan Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Jambatan.
- Yaqin, Arief Ainul. (2018). *Constitutional Question*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Yugana, Abdi. (2007). *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*. Bandung: Fokus Media. Hlm. 20.
- Sekretariat Jenderal MPR RI. (2003). *Panduan Dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Latar Belakang, Proses, Dan Hasil Perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Setjen MPR RI.
- Rumokoy, D. A. (2011). *Praktik Konvensi Ketatanegaraan di Indonesia: Kajian Perbandingan di Inggris, Amerika Serikat, dan Belanda*, Jakarta: Media Prima Aksara.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya (LN RI Tahun 1959 No. 19, TLN RI No. 1811)

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (LN

RI Tahun 1999 No. 165, TLN RI No. 3886)

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia (LN RI Tahun 2000 No. 208, TLN RI No. 4026)

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (LN RI Tahun 2003 No. 98, TLN RI No. 4316)

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial (LN RI Tahun 2004 No. 8, TLN RI No. 4958)

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (LN RI Tahun 2004 No. 104, TLN RI No. 4287)

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2005 tentang Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah dan Kehidupan Masyarakat Provinsi Nanggroe Aceh Darusalam dan Kepulauan Nias Sumatera Utara (LN RI Tahun 2005 No. 73, TLN RI No. 4523)

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2005 Tentang Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah dan Kehidupan Masyarakat Provinsi Nanggroe Aceh Darusalam dan Kepulauan Nias Sumatera Utara (LN RI No. 111 Tahun 2005, TLN RI No. 4550)

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung (LN RI No. 3 Tahun 2009, TLN RI No. 4958)

Undang-Undang Nomor 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (LN RI Tahun 2009 No. 155, TLN RI No. 5074)

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi (LN RI No. 70 Tahun 2011, TLN RI No. 5226)

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan (LN RI Tahun 2011 No. 82, TLN RI No. 5234)

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota (LN RI Tahun 2014 No. 243, TLN RI No. 5586)

Undang Undang No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah No.1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang (LN RI Tahun 2015 No. 23, TLN RI No. 5656)

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (LN RI Tahun 2017 No. 182, TLN RI No. 6109)

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid- 19) Dan/Atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan

Sumber Hukum Lain

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 013/PUU-I/2003

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 003/PUU-IV/2006

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 005/PUU-IV/2006

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 013-022/PUU-IV/2006

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 138/PUU-VII/2009

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: I/PUU-IX/2011

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 92/PUU-X/2012

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XI/2013

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 1-2/PUU-XII/2014

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 77/PUU-XII/2014

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 30/PUU-XVI/2018

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 55/PUU-XVII/2019

Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 153/PK/PID/2010

Putusan Mahkamah Agung Nomor 336 K/Pid.Sus/2015

Putusan Mahkamah Agung Nomor 156 PK/Pid.Sus/2019

Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 7 Tahun 2014

Konstitusi Afghanistan

Konstitusi Amerika Serikat

Konstitusi Argentina

Konstitusi Austria

Konstitusi Brazil

Konstitusi Equador

Konstitusi Filipina

Konstitusi Italia

Konstitusi Korea Selatan

Artikel dan Jurnal

Ahmad, Zaini Muslim. (2013). Sikap Politik Soekarno Terhadap Partai Masyumi 1957-1960. *Indonesian Journal of History Education*, 2(1),

Ardipandanto, Aryojati. (2019). Permasalahan Penyelenggaraan Pemilu Serentak Tahun 2019. *Jurnal Info Singkat*, 11(11).

Arinanto, Satya. (1999), Pemilihan Umum, Demokrasi dan Paradigma Baru Kehidupan Politik : Beberapa Catatan, *Jurnal UNISIA*, 22(3).

Arliman, Laurensius. (2016). Kedudukan Ketetapan MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia. *Lex Journalica*. 13(3).

Arliman, Laurensius. (2017). Pengadilan HAM dari Sudut Pandang

Penyelesaian Kasus dan Kelemahannya. *Jurnal Ilmu Hukum Tambun Bungai*. 2(1).

Arsil, Fitra. (2018). Menggagas Pembatasan Pembentukan Dan Materi Muatan Perppu: Studi Perbandingan Pengaturan dan Penggunaan Perppu Di Negara-Negara Presidensial. *Jurnal Hukum & Pembangunan*. 48(1).

Ashar, Ahmad. (2009). Kewenangan Komisi Yudisial dalam Pengangkatan Hakim Agung Berdasarkan pada UU Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial. *Jurnal DAHA*. 1(42).

Azed, Abdul Bari. (1987). Sistem Pemilihan Umum di Indonesia. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 17(2).

Bangun, Budi Hermawan. (2019). Perbandingan Sistem dan Mekanisme HAM Negara-Negara Anggota ASEAN: Tinjauan Konstitusi dan Kelembagaan. *Jurnal HAM*, 10(1).

Blackshield, Anthony. "The Appointment and Removal of Federal Judges" dalam Ose Madril. (2011). *Bunga Rampai Komisi Yudisial: Membumikan Tekad Menuju Peradilan Bersih*. Jakarta: Gramedia.

Budiana, I Nyoman. (2009). Reinterpretasi Sistem Pemilu Sebagai Implementasi Kedaulatan Rakyat di Indonesia. *Jurnal Konstitusi Universitas Pattimura*, 2(1).

C, Ibnu Sina (2016). Penuangan Check and Balances kedalam Konstitusi. *Jurnal Konstitusi*, 13(1).

Christina, Dri Utari dan Ismail Hasani (Ed). (2013). *Masa Depan Mahkamah Konstitusi RI*; Naskah Konferensi Mahkamah Konstitusi dan Pemajuan Hak Konstitusional (Warga. Jakarta: Setara Institute.

Clad, J.C. (1980) Komisi Hak-Hak Azazi Manusia Selandia Baru. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*. 10(6).

Faiz, Pan Mohammad. (2020). Membedah Originalism. *Majalah Konstitusi*. (156).

_____, Pan Mohammad. *Sistem Pengujian PERPPU dan Dampaknya Terhadap Perlindungan Warga Negara*. Makalah 20 Mei 2020.

- Falaakh, Fajrul. (2006). Konstitusi Dalam Berbagai Lapisan Makna. *Jurnal Konstitusi*. 3(3).
- Hadi, Sahid. (2019). Merumuskan Peran Dominus Litis pada Komnas HAM dalam Mekanisme Penegakan Hukum HAM di Indonesia. *Jurnal Peradilan Indonesia*. 7(5).
- Hadi, Sofyan. (2013). Fungsi Legislasi dalam Sistem Pemerintahan Presidensial (Studi Perbandingan Indonesia-Amerika Serikat), *Jurnal Ilmu Hukum*, 9(18).
- Hanan, Djayadi. (2016). Memperkuat Presidensialisme Multipartai di Indonesia: Pemilu Serentak, Sistem Pemilu, dan Sistem Kepartaian. *Jurnal Universitas Paramadina*, 13.
- Harijanti, Susi Dwi. *UU No. 2 Tahun 2020: Celah Korupsi atau Penyelamat Ekonomi?* Makalah yang dipresentasikan dalam ProgresifTalk Badan Eksekutif Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Diponegoro. 6 Juni 2020.
- Hausmaniger, Herbert. (1997). *Judicial Referral of Constitutional Questions in Austria, Germany, and Rusia*. Makalah dipresentasikan dalam The Tulane European and Civil Law Forum. Tulane Law School.
- Helmi, Ishar Muhammad. (2019). Penyelesaian Satu Atap Perkara Judicial Review di Mahkamah Konstitusi. *Jurnal Sosial dan Budaya Syar'i*, 6(1).
- Hermansyah. (2011). *Membumikan tekad Menuju Peradilan Bersih*. Bunga Rampai Komisi Yudisial.
- Indrayana, Denny. (27 Juli 2001), "Problema Konstitusi Pemberhentian Presiden", Kompas.
- Iswantoro. (2018). Refleksi Terhadap Hubungan Legislasi: Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. *Jurnal Wacana Hukum*, 24(2).
- Malik. (2007). Perspektif Fungsi Pengawasan Komisi Yudisial Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006. *Jurnal*

Hukum, 1(2).

- Muda, Iskandar. (2018). Fenomena *Two in one* Pengujian Perppu. *Jurnal Konstitusi. 15(2).*
- Nugroho, Setyo. (2013). Demokrasi dan Tata Pemerintahan dalam Konsep Desa dan Kelurahan, *Jurnal Cita Hukum, 1(2).*
- Nurhasim, Moh. (2014). Fisibilitas Sistem Pemilu Campuran; Upaya Memperkuat Sistem Presidensial di Indonesia. *Jurnal Penelitian Politik, 11(1).*
- Patra, Rommy. (2012). Penguatan Eksistensi Kelembagaan Komnas HAM dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, *Masalah-Masalah Hukum, 41(2).*
- Ramadhan, Febriansyah. (et.al). (2020). Penataan Ulang Kewenangan Penyidikan dan Penuntutan dalam Penegakan Hukum Pelanggaran HAM Berat. *Jurnal. Veritas et Justicia. 6(1).*
- Simamora, Janpatar. (2010). Multitasir Pengertian “Ihwal Kegentingan Yang Memaksa” Dalam Penerbitan Perppu. *Mimbar Hukum. 22(1).*
- Stefan, Alfred & Cindy Skatch. (1993). Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism and Presidentialism, *Journal of World Politics, 8(1).*
- Suhariyanto, Budi. (2016). Masalah Eksekutabilitas Putusan Mahkamah Konstitusi oleh Mahkamah Agung. *Jurnal Konstitusi. 1(13).*
- Sukriyono, Didik. (2009). Menggagas Sistem Pemilihan Umum di Indonesia, *Jurnal Konstitusi, 2(1).*
- Susanto, Mei. (2016). Hak Budget DPR dalam Pengelolaan Keuangan Negara. *Jurnal Rechtsvinding, 5(2).*
- Susanto, Mei (2017). Wacana Menghidupkan Kembali GBHN Dalam Sistem Presidensial Indonesia. *Jurnal Hukum De Jure, 17(3).*
- Sweet, Alec Stone. (2017). The Politics of Constitutional Review in France and Europe, *International Journal of Constitutional Law. 5 (1).*
- Syafi'ie, M. (2012). Instrumentasi Hukum HAM, Pembentukan Lembaga

Perlindungan HAM di Indonesia dan Peran Mahkamah Konstitusi. *Jurnal Konstitusi*, 9(4).

Tutik, Titik Triwulan. (2013). Analisis Kedudukan dan Status Hukum Ketetapan MPR RI Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, 20(1).

_____, Titik Triwulan. (2012). Harmonisasi Fungsi DPD dan DPR Pada Lembaga Perwakilan Rakyat dalam Sistem Bikameral Guna Pelaksanaan Checks and Balances. *Jurnal Yustisia*, 1(3).

Wasti, Ryan Muthiara. (2017). Fungsi Representasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Sebagai Lembaga Perwakilan Daerah, *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 47(4).

Wicaksono, Dian Agung. (2013). Implikasi Re-Eksistensi TAP MPR dalam Hirerarki Peraturan Perundang-undangan Terhadap Jaminan Atas Kepastian Hukum yang Adil di Indonesia, *Jurnal Konstitusi*, 10(1).

Yunus, Yustirsa & Reza Faraby. (2014). Reduksi Fungsi Anggaran DPR Dalam Kerangka Checks and Balances. *Jurnal Yudisial*, 7(2).

Hasil Penelitian

Bagian Analisis Teknik Pengawasan dan Potensi Pelanggaran (2015). *Kajian Sistem Keptaraan, Sistem Pemilu dan Sistem Presidensiil*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Bawaslu RI.

Hamid S. Attamimi (disertasi S3). (1990). *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Negara Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita II*. Fakultas Pascasarjana UI.

Hardyanto. (2014). *Judicial Review Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Oleh Mahkamah Konstitusi*. Tesis. Universitas Atma Jaya. Yogyakarta.

Rishan, Idul. (2016). *Karakteristik Independensi Peradilan Pasca Amandemen UUD 1945*. Laporan Penelitian Litbang FH UGM.

Saleh, Muhammad. (2016). *Anomali MPR Sebagai Penjelmaan Kedaulatan Rakyat Paska Amandemen UUD 1945*. Tesis Magister. Fakultas Hukum UII. Yogyakarta.

Yudho, Winarmo. dkk. (Tim Peneliti). (2005). *Mekanisme Impeachment & Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengkajian Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI

Internet.

Anonim. RUU FTZ Batam Batal Menjadi Undang-Undang, Tempo.co, diambil dari <https://bisnis.tempo.co/read/48449/ruu-ftz-batam-batal-menjadi-undang-undang>

Amirullah (Ed.), “Ada 7 Rekomendasi MPR untuk Amandemen UUD 1945, Apa Saja?”, Tempo Media Group. Diambil dari <https://nasional.tempo.co/read/1373960/hut-ke-75-ri-bendera-merah-putih-raksasa-dikibarkan-di-dekat-perbatasan>,

Austrian Constitutional Court (*Verfassungsgerichtshof Osterreich*). (2015). *Function of the Constitutional Court*. Diambil dari <https://www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-site/english/jurisdiction1.html>

Baswedan, Anies Rasyid. *Usulan Pemisahan Pemilu Lokal dan Pemilu Nasional*. Diambil dari <http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/blob/F14359/Usulan%20Pemisahan%20Pemilu%20Lokal%20dan%20Pemilu%20Nasional.htm>

Fakultas Hukum Universitas Jember. (November,2017). *Prosiding Konferensi Nasional Hukum Tata Negara ke-4 (KTNH): Penataan Regulasi di Indonesia*. Diambil Dari <http://puskapsi.fh.unej.ac.id/konferensi-nasional-hukum-tata-negara-ke-4/>

Hariyanto, Ibnu. Survei LSI: Kepercayaan Publik terhadap DPD Paling Rendah, KPK Paling Tinggi. Diambil dari <https://news.detik.com/berita/d-4735750/survei-lsi-kepercayaan-publik-terhadap-dpr-paling-rendah-kpk-tertinggi>

Hukum Online. (2007). *Eggy Divonis 3 Bulan Penjara: Putusan Mahkamah Konstitusi yang membatalkan pasal penghinaan*

presiden tak mempengaruhi putusan hakim. Kuasa Hukum Edgy menuding bahwa hakim telah melampaui kewenangannya. Diambil dari <https://www.hukumonline.com/berita/baca/hol16258/eggy-divonis-3-bulan-penjara?page=2>

Isra, Saldi. (2010). *Putusan Mahkamah Kostitusi No. 005/PUU-IV/2006 (Isi, Implikasi, dan Masa Depan Komisi Yudisial)*. Diambil dari www.saldiisra.web.id.

_____, Saldi. (2017). *Upaya Menyelamatkan MK*. Diambil Dari <https://www.saldiisra.web.id/index.php/tulisan/artikel-koran/11-artikelkompas/629-upaya-menyelamatkan-mk.html>

Komisi Yudisial. (2019). *Hanya 15 Persen Rekomendasi Sanksi KY yang Ditindaklanjuti MA pada 2016-2018*. Diambil Dari https://www.komisiyudisial.go.id/frontend/pers_release_detail/103/hanya-persen-rekomendasi-sanksi-ky-yang-ditindaklanjuti-ma-pada

Movanita, Ambaranie Nadia Kemala. (2014). “Kasus Suap Penanganan Sengketa Pilkada Akil Mochtar yang Menggurita”. Kompas.com. Diambil dari <https://nasional.kompas.com/read/2014/12/27/15533261/Kasus.Suap.Penanganan.Sengketa.Pilkada.Akil.Mochtar.yang.Menggurita?page=all>

Nurita, Dewi. (2019). “Jumlah Perkara di Mahkamah Agung Meningkatkan 12,91 Persen”. Diambil dari nasional.tempo.co/read/1288405/jumlah-perkara-di-mahkamah-agung-meningkat-1291-persen/full&view=ok

Prabowo, Dani. (2020). Tingkat Kepuasan Publik terhadap DPR di atas %0 persen, Apa Sebabnya? Diambil dari <https://nasional.kompas.com/read/2020/02/23/18395121/tingkat-kepuasan-publik-terhadap-dpr-di-atas-50-persen-apa-sebabnya>.

Rahadian, Lalu. (2018). “Langkah KPU Menyikapi Perbedaan Putusan MA dan MK Soal Caleg DPD”, diambil dari <https://tirto.id/c9V4>.

Rahmi, Novrieza. (10 Juni 2017). “Fenomena Hakim Korupsi, Layakkah Menuntut Kesejahteraan?”. Hukumonline.com. diambil dari <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt593ae07248724/fenomena-hakim-korupsi--layakkah-menuntut-kesejahteraan/>.

- Ramadhanil, Fadli (2019). *Menata Ulang Pemilu Serentak*. Diambil dari <http://perludem.org/2019/05/14/menata-ulang-pemilu-serentak-oleh-fadli-ramadhanil/>
- Setiawan, Ruben & Dwi Bowo Raharjo. (2015). *Kronologis Kasus Ahok vs DPRD DKI Jakarta*. Diambil dari <https://www.suara.com/news/2015/02/27/095334/kronologis-konflik-ahok-vs-dprd-dki-jakarta>
- Simabura, Charles Simabura. (2020). “Sengketa MA vs MK, Lembaga Mana yang Berwenang Menyelesaikan?” diambil dari <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt5e60b8476a3da/sengketa-ma-vs-mk--lembaga-mana-yang-berwenang-menyelesaikan/>
- Safa’at, Muchamad Ali. (2014). *Menggagas Constitutional Question Di Indonesia*. Diambil dari <http://safaat.lecture.ub.ac.id/files/2014/03/Menggagas-Constitutional-Question.pdf>
- Yaqin, Arief Ainul. (2015). *Pengujian Konstitusional (Constitutional Review) di Austria*. Diambil dari <http://equityjusticia.blogspot.com/2015/02/pengujian-konstitusional-di-austria.html>



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 peri-kemanusiaan dan peri-keadilan.

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 rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya.

Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh

hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

UNDANG-UNDANG DASAR

BAB I

BENTUK DAN KEDAULATAN

Pasal 1

- (1) Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik.
- (2) Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.***)
- (3) Negara Indonesia adalah negara hukum.***)

BAB II

MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

Pasal 2

- (1) **Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum, serta perwakilan golongan yang dipilih oleh golongan yang diwakili.*****)**
- (2) **Jumlah anggota Dewan Perwakilan Daerah ditambah perwakilan golongan sama dengan jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.*****)**
- (3) **Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara.*****)**
- (4) **Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak.*****)**
- (5) **Ketentuan lebih lanjut mengenai Majelis Permusyawaratan**

Rakyat diatur dengan undang-undang.***)**

Pasal 2A

- (1) Perwakilan golongan tidak pernah bergabung dengan partai politik dan dipilih oleh organisasi golongan yang tidak memiliki hubungan dengan partai politik.*****)**
- (2) Perwakilan golongan memegang jabatan selama lima tahun dan sesudahnya tidak dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama.*****)**
- (3) Syarat-syarat dan tata cara pemilihan perwakilan golongan lebih lanjut diatur dalam undang-undang.*****)**

Pasal 3

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.***)**
- (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat menyusun, mengubah dan menetapkan Peraturan Negara yang muatannya adalah Pedoman Pembangunan Negara dan/atau Arah Kehidupan Berbangsa dan Bernegara.*****)**
- (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.***/*/*/*/*/*/*/*/*/*)**
- (4) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.***/*/*/*/*/*/*/*/*/*)**
- (5) Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang laporan kinerja tahunan lembaga-lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar. *****)**

Pasal 3A

- (1) Rancangan Peraturan Negara dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/4 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.*****)**
- (2) Putusan untuk menetapkan Peraturan Negara dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat yang hadir dalam sidang yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.*****)**

BAB III

KEKUASAAN PEMERINTAHAN NEGARA

Pasal 4

- (1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.
- (2) Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.

Pasal 5

- (1) **Presiden dapat mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat atau Dewan Perwakilan Daerah.*/*****)**
- (2) Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.

Pasal 6

- (1) Calon Presiden dan calon Wakil Presiden harus seorang warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati negara, serta mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden.***)
- (2) 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 disetiap 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 dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.*)

Pasal 7A

Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat atau Dewan Perwakilan Daerah, 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 atau Dewan Perwakilan Daerah kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat atau Dewan Perwakilan Daerah 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 dan Dewan Perwakilan Daerah 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 dan Dewan Perwakilan Daerah.*/******)**

- (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) **Pengajuan permintaan Dewan Perwakilan Daerah kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Daerah yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Daerah.*****)**
- (5) **Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap pendapat Dewan Perwakilan Rakyat atau Dewan Perwakilan Daerah tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat atau Dewan Perwakilan Daerah itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi. ***/******)**
- (6) **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 atau Dewan Perwakilan Daerah menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat.***/******)**
- (7) **Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat atau Dewan Perwakilan Daerah tersebut paling lambat tiga**

puluh hari sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat menerima usul tersebut.*/******)**

- (8) 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.***/******)**

Pasal 7C

Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Majelis Permusyawaratan Rakyat, 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 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 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 atau Dewan Perwakilan 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 kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. ***/*****)**
- (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.*****)

BAB IV

DEWAN PERTIMBANGAN AGUNG

Dihapus*****)

BAB V

KEMENTERIAN NEGARA

Pasal 17

- (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.***)

BAB VI

PEMERINTAHAN DAERAH

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) 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) **Dalam melakukan kewajibannya kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah.*****)**
- (6) **Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat.**/*****)**
- (7) **Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.**/*****)**
- (8) **Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.**/*****)**

BAB VII***)**

Kekuasaan Lembaga Perwakilan

Pasal 19

- (1) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum.**)
- (2) **Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.**/*****)**

Pasal 19A

- (1) **Anggota Dewan Perwakilan Daerah tidak berasal dari partai politik dan 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 kurang dari 2/3 jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.*****)**
- (3) **Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.*****)**

Pasal 19B

Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang. ***)**

Pasal 20

Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah memegang kekuasaan membentuk undang-undang.***)**

Pasal 20A

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.**/*****)
- (2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.**/*****)
- (3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas.**/*****)
- (4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah serta hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah diatur dalam undang-undang.**/*****)

Pasal 20B

- (1) Setiap rancangan undang-undang dari Dewan Perwakilan Rakyat disampaikan kepada Dewan perwakilan Daerah.*****)
- (2) Dewan Perwakilan Daerah dapat menyetujui, mengusulkan perubahan, atau menolak rancangan undang-undang dari Dewan Perwakilan Rakyat.*****)
- (3) Apabila Dewan Perwakilan Daerah menyetujui rancangan undang-undang dari Dewan Perwakilan Rakyat, maka Dewan Perwakilan Daerah menyerahkan rancangan undang-undang tersebut kepada Presiden untuk disahkan.*****)
- (4) Apabila Dewan Perwakilan Daerah mengusulkan perubahan terhadap rancangan undang-undang dari Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan

Rakyat membentuk panitia gabungan untuk membahas rancangan undang-undang yang diajukan Dewan Perwakilan Rakyat.*****)

- (5) Apabila Dewan Perwakilan Daerah menolak rancangan undang-undang dari Dewan Perwakilan Rakyat, maka rancangan undang-undang tersebut tidak dapat diajukan lagi dalam persidangan masa itu.*****)

Pasal 20C

- (1) Setiap rancangan undang-undang dari Dewan Perwakilan Daerah disampaikan kepada Dewan perwakilan Rakyat.*****)
- (2) Dewan Perwakilan Rakyat dapat menyetujui, mengusulkan perubahan, atau menolak rancangan undang-undang dari Dewan Perwakilan Daerah.*****)
- (3) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat menyetujui rancangan undang-undang dari Dewan Perwakilan Daerah, maka Dewan Perwakilan Rakyat menyampaikan rancangan undang-undang tersebut kepada Presiden untuk disahkan.*****)
- (4) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat mengusulkan perubahan terhadap rancangan undang-undang dari Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah membentuk panitia gabungan untuk membahas rancangan undang-undang yang diajukan Dewan Perwakilan Rakyat. *****)
- (5) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat menolak rancangan undang-undang dari Dewan Perwakilan Daerah, maka rancangan undang-undang tersebut tidak dapat diajukan lagi dalam masa persidangan itu. *****)

Pasal 20D

- (1) Rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah disampaikan kepada Presiden.*****)**
- (2) Presiden dapat mengesahkan atau menolak rancangan undang-undang paling lama 14 hari sejak rancangan undang-undang tersebut diterima.*****)**
- (3) Dalam hal menolak rancangan undang-undang, Presiden harus menyampaikan alasan-alasan keberatan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.*****)**
- (4) Rancangan undang-undang yang ditolak oleh Presiden sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan apabila disetujui sekurang-kurangnya 2/3 dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan sekurang-kurangnya 2/3 dari anggota Dewan Perwakilan Daerah paling lama 30 hari sejak penolakan diterima.*****)**
- (5) Dalam hal Presiden tidak mengesahkan dan tidak menolak rancangan undang-undang paling lama 14 hari sejak rancangan undang-undang diterima maka rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.*****)**

Pasal 20E

Khusus rancangan undang-undang mengenai susunan, kedudukan, dan keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah yang telah disahkan berlaku untuk masa periode berikutnya.***)**

Pasal 21

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah berhak mengajukan usul rancangan undang-undang.*/***)**

Pasal 22

- (1) Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai pengganti undang-undang.*****)**
- (2) Peraturan Pemerintah itu hanya dapat dibentuk jika terjadi kebutuhan hukum yang bersifat mendesak dalam kondisi ketiadaan hukum atau terdapat hukum namun tidak memadai, dan tidak cukup waktu membentuk undang-undang, maupun apabila pada saat negara dalam keadaan bahaya.*****)**
- (3) Peraturan Pemerintah disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah untuk disetujui, diubah, atau ditolak paling lama sidang pertama setelah Peraturan Pemerintah itu ditetapkan.*****)**
- (4) Jika Peraturan Pemerintah itu ditolak oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah maka Peraturan Pemerintah tersebut harus dicabut.*****)**

Pasal 22A

Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang.)**

Pasal 22B

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang dan berlaku untuk masa periode anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah berikutnya./*****)**

BAB VIIA*)**

DEWAN PERWAKILAN DAERAH

Dihapus*****)

BAB VIIB*)**

PEMILIHAN UMUM

Pasal 22C

- (1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.*****)**
- (2) Pemilihan umum terdiri atas pemilihan umum nasional dan pemilihan umum lokal.*****)**
- (3) Pemilihan umum nasional diselenggarakan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, anggota Dewan Perwakilan Rakyat, dan anggota Dewan Perwakilan Daerah.*****)**
- (4) Pemilihan umum lokal diselenggarakan untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.*****)**
- (5) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.*****)**
- (6) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.*****)**
- (7) Peserta pemilihan umum untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Walikota adalah pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik atau pasangan calon yang bersifat independen.*****)**

Pasal 22F

- (1) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.*****)**
- (2) Seluruh sengketa pemilihan umum nasional diselesaikan oleh suatu badan peradilan khusus pemilihan umum nasional.*****)**
- (3) Seluruh sengketa pemilihan umum lokal diselesaikan oleh suatu badan peradilan khusus pemilihan umum lokal.*****)**
- (4) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.*****)**

BAB VIII

HAL KEUANGAN

Pasal 23

- (1) Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan 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 oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.***/**)**
- (3) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah 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 23 E

- (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 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 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

- (1) **Untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim, hakim agung, dan hakim konstitusi diadakan Komisi Yudisial yang bersifat mandiri.*****)**
- (2) **Komisi Yudisial berwenang menaikkan dan memindahkan jabatan hakim di lingkungan peradilan yang ada di bawah Mahkamah Agung, mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian hakim, hakim agung, dan hakim konstitusi, serta mempunyai wewenang lain yang diberikan oleh undang-undang.*****)**
- (3) **Anggota Komisi Yudisial harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman di bidang hukum serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela.***/******)**
- (4) **Komisi Yudisial beranggotakan tujuh orang yang terdiri dari dua orang mantan hakim konstitusi, dua orang praktisi hukum, dua orang akademisi hukum, dan satu anggota masyarakat.*****)**

- (5) **Anggota Komisi Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Daerah.*****)**
- (6) **Ketentuan lebih lanjut mengenai Komisi Yudisial diatur dengan undang-undang.*****)**

Pasal 24C

- (1) **Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji peraturan perundang-undangan terhadap peraturan perundang-undangan di atasnya, menjawab pertanyaan konstitusional peraturan perundang-undangan dari Mahkamah Agung atau badan peradilan di bawahnya, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, dan memutus pembubaran partai politik.***/**)**
- (2) **Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat atau Dewan Perwakilan Daerah mengenai dugaan 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.***/**)**
- (3) **Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang diusulkan oleh Komisi Yudisial masing-masing tiga orang kepada Mahkamah Agung, tiga orang kepada Dewan Perwakilan Daerah, dan tiga orang kepada Presiden untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan oleh Presiden.***/**)**
- (4) **Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh hakim konstitusi.***)**
- (5) **Hakim konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan**

ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara.***)

- (6) Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang.***)

Pasal 25

Syarat-syarat untuk menjadi dan untuk 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 dan 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 28 B

- (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 berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat.**)

Pasal 28F

Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.**)

Pasal 28G

- (1) Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang 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.**/**)****
- (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.**)

Pasal 28K

- (1) **Dalam rangka perlindungan, pemajuan, dan penegakan hak asasi manusia diadakan satu Komisi Nasional Hak Asasi Manusia yang bebas dan mandiri.*****)**
- (2) **Anggota Komisi Nasional Hak Asasi Manusia harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman di bidang hak asasi manusia, memiliki integritas, berkepribadian tidak tercela, dan tidak pernah terlibat dalam pelanggaran hak asasi manusia.*****)**
- (3) **Anggota Komisi Nasional Hak Asasi Manusia dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan diangkat oleh Presiden.*****)**
- (4) **Ketentuan lebih lanjut mengenai Komisi Nasional Hak Asasi Manusia diatur dengan undang-undang.*****)**

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 NEGARA 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) **Perubahan ketentuan kedaulatan rakyat dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 dari rakyat yang memiliki hak pilih dalam pemilihan umum.*****)**
- (6) **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

Sejak Undang-Undang Dasar ini ditetapkan, pemilihan umum nasional diselenggarakan pada tahun 2024 dan pemilihan umum lokal diselenggarakan pada tahun 2026.***)**

Pasal IV

Untuk mengisi kekosongan jabatan sampai terselenggaranya pemilihan umum lokal, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tetap menduduki jabatan yang sama dan kepala daerah dipilih oleh Menteri Dalam Negeri.***)**

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 yang masih berlaku dan bersifat mengatur, untuk selanjutnya ditetapkan sebagai Peraturan Negara pada sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2021.***)**

Pasal II

Untuk pertama kali, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah membentuk undang-undang tentang susunan, kedudukan, dan keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah paling lama 1 tahun setelah Undang-Undang Dasar ini ditetapkan dan mulai berlaku pada periode tersebut.***)**

Pasal III

Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan Pasal-Pasal. ***/*****)**

Perubahan tersebut diputuskan dalam Rapat Paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia pada tanggal ... 2020, dan mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.

Ditetapkan di Jakarta
pada tanggal ... 2020

MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

Ketua,

Bambang Soesatyo

Wakil Ketua,

Wakil Ketua,

Ahmad Basarah

Ahmad Muzani

Wakil Ketua,

Wakil Ketua,

Arsul Sani

Fadel Muhammad

Wakil Ketua,

Wakil Ketua,

Hidayat Nur Wahid

Jazilul Fawaid

Wakil Ketua,

Wakil Ketua,

Lestari Moerdijat

Syarief Hasan

Wakil Ketua,

Zulkifli Hasan

(Footnotes)

- 1 Tidak terdapat dalam rumusan UUD 1945, namun peristiwa ini pernah berlangsung seperti pencabutan kekuasaan pemerintahan negara dari presiden Soekarno dalam TAP MPRS Nomor XXXIII/MPRS/1967. Hal ini dapat terjadi karena pada saat itu, Presiden statusnya sebagai Mandataris MPR dan bertanggung jawab kepada MPR. *Vide Penjelasan UUD 1945 pada bagian Sistem Pemerintahan Negara angka III.*
- 2 Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor: 013/PUU-I/2003.
- 3 Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor: 003/PUU-IV/2006.
- 4 Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor: I/PUU-IX/2011.
- 5 Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor: 77/PUU-XII/2014.

BIODATA PENULIS

Nama Lengkap **Muhammad Fitra Kurniawan**
NIM 19/441860/HK/22022
Tempat, Tanggal Lahir Medan, 16 Desember 2001
Jenis Kelamin Laki-Laki
Alamat Jl. Rajawali 91, Medan, Sumatera Utara



Nama **Aditya Halimawan**
NIM 18/426920/HK/21577
Tempat, Tanggal Lahir Bandar Lampung, 30 Mei 2000
Jenis Kelamin Laki-Laki
Alamat Asrarama Putera PPSDMS, Kaliurang St No.45, Ngaglik, Sleman, DIY



Nama **Nabila Alyssa Kurnia**
NIM 19/438888/HK/21880
Tempat, Tanggal Lahir Natar, 10 November 2001
Jenis Kelamin Perempuan
Alamat Asrama Ratnaningsih Bulaksumur UGM, Jl. Fauna 4, Karang Gayam, Depok, Sleman, DIY



Nama **Nia Faridatul Khasanah**
NIM 19/441870/HK/22032
Tempat, Tanggal Lahir Kebumen, 6 Februari 2000
Jenis Kelamin Perempuan
Alamat Wergonayan 002/001, Mirit, Kebumen, Jawa Tengah

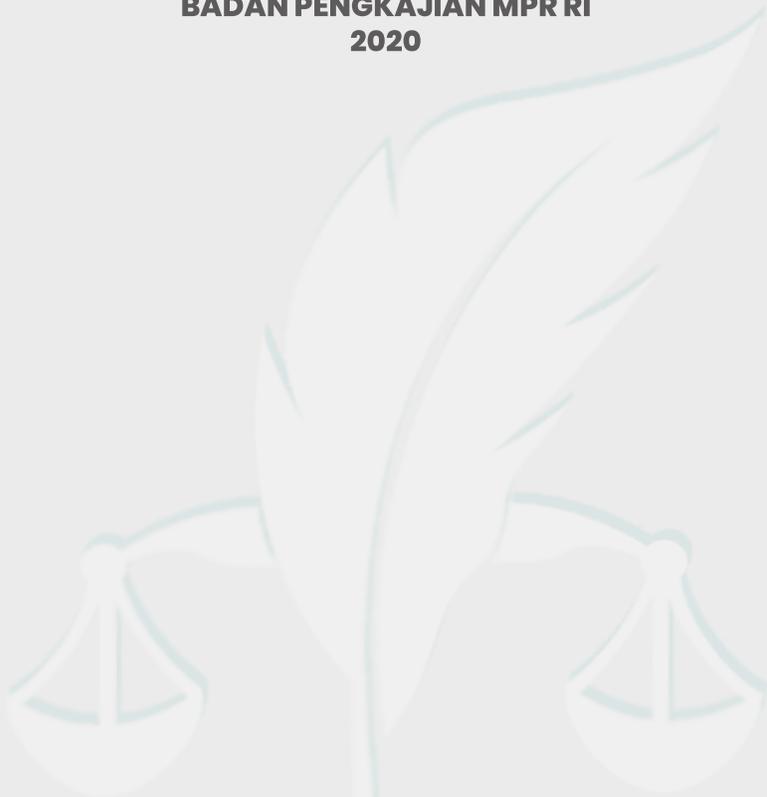


Nama **Teguh Ihza Yuhirsah**
NIM 18/429845/HK/21808
Tempat, Tanggal Lahir Padang, 15 September 1999
Jenis Kelamin Laki-Laki
Alamat Jl Sawa 105, Caturtunggal, Depok, Sleman, DIY





**BADAN PENGKAJIAN MPR RI
2020**



ACADEMIC CONSTITUTIONAL DRAFTING
EVALUASI TERHADAP UNDANG-UNDANG DASAR NRI TAHUN 1945
(Naskah Akademik dari Universitas Gadjah Mada Tim A)



www.mpr.go.id



[mprgoid](https://www.facebook.com/mprgoid)



[mprgoid](https://twitter.com/mprgoid)



[mprgoid](https://www.instagram.com/mprgoid)



[MPR RI](https://www.youtube.com/MPRRI)

INDONESIA
INDI BARU
DARI MPR RI UNTUK NKRI