



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 B)



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: 978-602-5676-76-5

Perpustakaan Nasional: Katalog dalam Terbitan (KDT)

PENASEHAT:

Pimpinan Badan Pengkajian MPR RI

Drs. Djarot Saiful Hidayat, M.S.

Drs. Agun Gunandjar Sudarsa, Bc.IP., M.Si.

Dr. Benny K. Harman, S.H., M.H

Ir. Tifatul Sembiring

Fahira Idris, S.E., M.H.

PENGARAH:

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

PENANGGUNG JAWAB:

Drs. Yana Indrawan, M.Si.

TIM PENULIS:

Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Tim B

Joel Sufian, Richardus Prasetya Adipadma, Antonius Havik Indradi

Tariq Hidayat Pangestu, Faiqoh Intan N.

(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.

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
Daftar Isi	xi
Daftar Tabel	xvi
Daftar Gambar	xvii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah	12
C. Tujuan Penulisan	13
D. Metode Penelitian	14
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	19
A. Teori Kedaulatan	19
B. Teori Bentuk Negara	21
C. Teori Sistem Pemerintahan	24
D. Teori Lembaga Negara	31
E. Teori Sistem Pemisahan Kekuasaan	33
F. Teori Konstitusi	35
G. Teori Pengujian Konstitusional	39
H. Teori Peraturan Perundang-Undangan	42
BAB III PEMBAHASAN	47
A. Kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi masyarakat.	47
a. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang Belum Konsisten dan Optimal	47

b.	Problematika Pelibatan Presiden dalam Proses Legislasi.....	54
c.	Proses Perubahan Undang-Undang Dasar dan Pembentukan Undang-Undang yang Tidak Memiliki Batasan Konstitusional	57
d.	Problematika Tidak Terwakilinya Golongan Fungsional dalam Lembaga Legislatif	63
e.	Problematika Besarnya Kewenangan DPR dalam Melakukan Persetujuan, Pemilihan, dan Pertimbangan dalam Beberapa Aspek	68
f.	Lemahnya DPD dalam Sistem Ketatanegaraan.....	71
g.	Permasalahan Hak Imunitas DPR.....	73
h.	Perjanjian Internasional yang Tidak Mempunyai Kedudukan Hukum yang Jelas	76
i.	Belum Optimalnya Peran DPRD dalam Pemerintahan Daerah yang Demokratis	79
j.	Problematika Pereduksian Kewenangan Komisi Yudisial dalam Pengawasan dan Pengangkatan Hakim Konstitusi.....	81
k.	Urgensi Pemberian Kewenangan Pengaduan Konstitusional (<i>Constitutional Complaint</i>) di MK.....	87
l.	Urgensi Pemberian Kewenangan Pertanyaan Konstitusional (<i>Constitutional Question</i>) Kepada Mahkamah Konstitusi.....	90
B.	Evaluasi dan Analisis Pasal-Pasal dalam Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 .	93
a.	Evaluasi dan Analisis Pasal 2 UUD NRI Tahun 1945	93
b.	Evaluasi dan Analisis Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945	94
c.	Evaluasi dan Analisis Pasal 7C UUD NRI Tahun 1945	97
d.	Evaluasi dan Analisis Pasal 11 UUD NRI Tahun 1945	98

e.	Evaluasi dan Analisis Pasal 13 dan Pasal 14 UUD NRI Tahun 1945	100
f.	Evaluasi dan Analisis Pasal 20 UUD NRI Tahun 1945	102
g.	Evaluasi dan Analisis Pasal 20A UUD NRI Tahun 1945	107
h.	Evaluasi dan Analisis Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945	109
i.	Evaluasi dan Analisis Pasal 22C dan Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945.....	110
j.	Evaluasi dan Analisis Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945	112
k.	Evaluasi dan Analisis Pasal 23 UUD NRI Tahun 1945	114
l.	Evaluasi dan Analisis Pasal 24A UUD NRI Tahun 1945	115
m.	Evaluasi dan Analisis Pasal 24B UUD NRI Tahun 1945	117
n.	Evaluasi dan Analisis Pasal 24 C UUD NRI Tahun 1945	119
C.	Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Perubahan Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945.....	126
a.	Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang Baru	126
b.	Rekonstruksi Susunan DPR dan DPD, dengan Masuknya Perwakilan Golongan Mayoritas Rentan dan Perwakilan Golongan Minoritas	127
c.	Optimalisasi dari Kewenangan MPR dalam Memberikan Persetujuan, Pemilihan, dan Pertimbangan dalam Berbagai Aspek.....	133
d.	Penguatan Fungsi Legislasi DPR dan DPD.....	136
e.	Rekonstruksi Proses Perubahan Undang-Undang Dasar dan Pembentukan Undang-Undang.....	143

f. Rekontruksi Hak Imunitas Anggota DPR dan DPD	155
g. Perjanjian Internasional yang Mempunyai Kedudukan Setingkat dengan Undang-Undang	157
h. Akomodasi Kepentingan Golongan Mayoritas Rentan dan Golongan Minoritas dalam DPRD	164
i. Pengujian Peraturan Perundang-undangan Satu Atap di Mahkamah Konstitusi	168
j. Kewenangan Komisi Yudisial dalam Melakukan Pengawasan terhadap Hakim Konstitusi	169
k. Kewenangan Mahkamah Konstitusi mengadili Pengaduan Konstitusional (<i>Constitutional Complaint</i>)	173
l. Kewenangan Mahakamah Konstitusi Menguji Perkara Pertanyaan Konstitusional (<i>Constiitutional Question</i>)	174

BAB IV LANDASAN RANCANGAN PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR	187
A. Landasan Filosofis	187
B. Landasan Sosiologis	192
C. Landasan Yuridis	196
D. Landasan Politis	200
E. Landasan Historis	204

BAB V SASARAN, JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN MATERI MUATAN PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR	211
A. Sasaran Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	211
B. Jangkauan dan Arah Pengaturan	211
C. Ruang Lingkup Materi Muatan Rancangan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	215
a. Susunan, Kedudukan, dan Kewenangan Lembaga Perwakilan	215

b. Perencanaan Pembangunan Nasional	216
c. Kewenangan dan Tugas Majelis Permusyawaratan Rakyat	218
d. Kekuasaan Lembaga Perwakilan	219
e. Pembentukan Undang-Undang	220
f. Pemerintahan Daerah	222
g. Hal Keuangan.....	223
h. Badan Pengawas Pembangunan Nasional	224
i. Kekuasaan Kehakiman.....	224
j. Perubahan Undang-Undang Dasar.....	225
BAB VI PENUTUP	227
A. Kesimpulan.....	227
B. Saran.....	230
DAFTAR PUSTAKA	231
PERUBAHAN KELIMA UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945	255
BIODATA PENULIS	273

DAFTAR TABEL

Tabel 1	: Pengeluaran Partai Politik yang memenuhi <i>Parliamentary Threshold</i> dalam Hasil Audit Dana Kampanye Pemilihan Umum 2019	64
Tabel 2	: Pandangan terhadap Peran Agama Islam dalam Partai Politik.....	66
Tabel 3	: Tingkat Kepercayaan Masyarakat terhadap Instansi Pemerintahan & Swasta.....	69
Tabel 4	: Tingkat Efektivitas Pemberantasan Korupsi di Instansi Pemerintah dan Swasta.....	69
Tabel 5	: Keyakinan terhadap DPR 2019-2024 dalam Mendengarkan dan Menyalurkan Aspirasi Masyarakat	70
Tabel 6	: Contoh Kasus Pemilihan DPD	153
Tabel 7	: Perubahan Pemilihan Jabatan di Undang-Undang Dasar .	159

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1	: Diagram Proses Penyusunan RKP dan Renja K/L.....	52
Gambar 2	: Proses Hubungan Perencanaan Nasional dan Daerah	54
Gambar 3	: Sistem Perencanaan Pembangunan yang Baru	133
Gambar 4	: Diagram Pelaksanaan Kontrol dan Evaluasi terhadap Rencana Pembangunan.....	142
Gambar 5	: Pembagian Golongan Berdasarkan Jumlah dan Kekuatan	146
Gambar 6	: Perbandingan Jumlah Kursi di DPR pada Sistem Baru	152
Gambar 7	: Proses Pembentukan Undang-Undang.....	159
Gambar 8	: Proses Pembentukan UU APBN	162
Gambar 9	: Proses Pengesahan Perjanjian Internasional dalam Undang-Undang Pengesahan.....	163
Gambar 10	: Hierarki Peraturan Perundang-undangan yang dihasilkan dari Penegasan Kedudukan Perjanjian Internasional.....	170
Gambar 11	: Proses Pelaksanaan Pernyataan Kewenangan Konstitusional.....	184

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kehidupan berbangsa dan bernegara Indonesia haruslah dipandu oleh suatu falsafah hidup sebagai bintang penuntun dalam mewujudkan tujuan negara. Dalam hal ini Pancasila sebagai falsafah hidup yang berisi nilai-nilai luhur bangsa Indonesia akan menghadirkan suatu wawasan yang komprehensif sebagai kerangka acuan menata kehidupan pribadi maupun dalam konteks dinamika ketatanegaraan.¹ Apabila lebih diperinci Pancasila sebagai norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*) merupakan perwujudan cita-cita hukum yang ingin dicapai.² Konstruksi yang demikian meletakkan Pancasila sebagai sumber hukum tertinggi yang akan menjadi acuan dari setiap pembentukan peraturan perundang-undangan dan mengaruskan setiap pengaturan yang terdapat didalamnya harus mengandung nilai-nilai Pancasila, termasuk dalam Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945).

Secara teoritik Hans Nawiasky dalam bukunya *Allgemeine Rechtslehre* mengembangkan pemikiran Hans Kelsen dengan menyebutkan norma hukum negara manapun selalu berlapis-lapis, berjenjang dan juga berkelompok-kelompok.³ Lebih lanjut Nawiasky merumuskan susunan norma hukum secara hierarkis yaitu norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*), aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*), undang-undang formal (*Formell gesetz*), serta aturan pelaksana dan aturan otonom (*verordnung en autonome satzung*).⁴ Jika dikontekstkan dalam tata hukum Indonesia, UUD NRI Tahun 1945 merupakan suatu aturan dasar negara (*staatgrundgesetz*).⁵ Hal ini mempunyai arti penting bahwa segala peraturan perundang-undangan harus mendasarkan pada UUD NRI Tahun 1945 untuk mewujudkan suatu keteraturan dalam penyelenggaraan negara. Selain itu UUD NRI Tahun 1945 juga menjadi

1 Kaelan, *Pendidikan Pancasila* (Yogyakarta: Paradigma, 2014), 102.

2 Notonegoro, *Pancasila Dasar Falsafah Negara* (Jakarta: CV Pancuran Tujuh, 1991), hlm. 92.

3 Hans Nawiasky, *Allgemeine Rechtslehre as System der Rechtlichen Grundbegriffe* (Köln: Benziger, 1948), hlm. 31-32.

4 *Ibid.*, hlm. 31.

5 Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan 1* (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 47.

dasar dari pengaturan politik dan sistem ketatanegaraan serta jaminan dilaksanakannya kedaulatan rakyat sebagaimana termaktub dalam pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.⁶ Arti penting lainnya sebagai jaminan tegak dan tegasnya prinsip negara hukum yang salah satu cirinya adalah adanya perlindungan terhadap hak asasi manusia.⁷ Dapat disimpulkan bahwa UUD NRI Tahun 1945 menempati posisi yang sangat fundamental dalam kehidupan berbangsa dan bernegara sehingga ia harus mampu mengakomodir setiap perkembangan ketatanegaraan Indonesia.

Secara historis UUD NRI Tahun 1945 telah mengalami dinamika yang sangat panjang. Pada awalnya UUD 1945.⁸ pertama disahkan tanggal 18 Juni 1945 dalam sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI).⁹ Rancangan Undang-Undang Dasar sendiri dibuat oleh Panitia Kecil dari Panitia Perancang Undang-Undang Dasar Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) yang diketuai oleh Supomo.¹⁰ Selanjutnya UUD 1945 seiring dengan perubahan bentuk negara, digantikan dengan Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 pada tanggal 27 Desember 1949 yang tidak bertahan lama dan kemudian digantikan dengan Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (UUDS 1950).¹¹ Perkembangan selanjutnya melalui Keputusan Presiden Nomor 150 Tahun 1959 atau yang sering disebut Dekrit Presiden 1959 yang dikeluarkan oleh Presiden Soekarno kemudian memberlakukan kembali UUD 1945 sebagai konstitusi tertulis yang ia sebut sebagai penemuan kembali jalan revolusi Indonesia.¹²

Paska runtuhnya rezim orde baru, UUD 1945 kemudian mengalami amandemen sebanyak empat tahapan pada tahun 1999 hingga tahun 2002 yang tujuan utamanya adalah menutup celah-celah pengaturan yang

6 Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi* (Jakarta: Rajawali Press, 2009), hlm. 40.

7 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), hlm. 131.

8 UUD NRI Tahun 1945 sebelum dilakukan amandemen untuk selanjutnya akan disebut dengan istilah UUD 1945.

9 Jimly Asshiddiqie, *op. cit.*, 2018, hlm. 32.

10 Yamin Muhammad, *Himpunan Risalah Sidang-Sidang BPUPKI, dan PPKI yang Berhubungan dengan Penyusunan UUD 1945* (Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1998), hlm.194.

11 Jimly Asshiddiqie, *op. cit.*, 2018, hlm. 38-39.

12 Soekarno, *Dibawah Bendera Revolusi : Penemuan Kembali Revolusi Kita (the Rediscovery of our Revolution)* (Jakarta: Yayasan Bung Karno, 1965), hlm. 351-354.

terdapat di dalamnya.¹³ Adapun terdapat beberapa kesepakatan dasar pada saat amandemen UUD NRI Tahun 1945 yaitu tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia, mempertegas sistem pemerintahan presidensiil, penjelasan UUD NRI Tahun 1945 yang memuat hal-hal normatif dimasukkan ke batang tubuh, dan melakukan perubahan dengan cara adendum.¹⁴ Kesepakatan dasar ini menjadi acuan perumusan ketentuan-ketentuan pada proses perubahan UUD NRI 1945 saat itu.¹⁵ Secara substansial terdapat beberapa perubahan dalam UUD NRI Tahun 1945 yang cukup bersifat fundamental.

Pertama, mengenai susunan, kedudukan, dan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Secara kedudukan, pasca amandemen tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara (*locus of power*), melainkan setingkat dengan lembaga negara lainnya.¹⁶ Hal ini berkaitan dengan salah satu kesepakatan amandemen yaitu untuk mempertegas sistem presidensiil. Dimana salah satu ciri utama sistem presidensiil adalah eksekutif dipilih langsung oleh rakyat dan bertanggungjawab kepada konstitusi bukan parlemen.¹⁷ Sehingga terdapat perubahan pola yang sebelumnya *distribution of power* menjadi *separation of power* dengan *checks and balances* di dalamnya.¹⁸ Pola inilah yang menjadi pakem dalam hal penyelenggaraan pemerintahan saat ini.

Problematika mulai timbul dengan dihilangkannya Utusan Golongan yang sebelum dilakukan amandemen merupakan anggota MPR.¹⁹ Hal ini dikarenakan menurut Jimly Asshiddiqie secara konseptual perwakilan terdiri dari perwakilan politik (*political representation*), perwakilan

13 Pan Mohamad Faiz, *Amandemen Konstitusi : Komparasi Negara Kesatuan dan Negara Federal* (Depok: Raja Grafindo Persada, 2019), hlm. 6.

14 Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia* (Sekretariat Jenderal MPR RI, 2014), hlm. 13.

15 Cipto Prayitno, "Pembatasan Perubahan Bentuk Negara Kesatuan dalam Undang-Undang Dasar 1945 dalam Perspektif Constitution Making," *Jurnal Konstitusi*, Volume 15, no. 4 (2018): hlm. 736.

16 Abdi Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945* (Bandung: Fokus Media, 2007), hlm. 20.

17 Douglas V. Verney, *Parliamentary Government and Presidential Government* (Oxford: Oxford University Press, 1992), hlm. 36-50.

18 Dinoroy Marganda Aritonang, "Penerapan Sistem Presidensiil di Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945," *Jurnal Mimbar Hukum* 22, no. 2 (2010): hlm. 392.

19 *Vide* Pasal 2 ayat (1) UUD 1945

teritorial (*teritorial representation*), dan perwakilan fungsional (*functional representation*).²⁰ Dalam konteks saat ini perwakilan politik dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan perwakilan daerah dijalankan oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Alasan penghapusan Utusan Golongan sebagai perwakilan fungsional menurut Bagir Manan lebih didorong alasan pragmatis, dibandingkan dengan alasan konseptual.²¹ Padahal pentingnya memasukkan kembali perwakilan golongan atau fungsional membawa dampak seluruh elemen masyarakat diberikan tempatnya di lembaga perwakilan.²² Apalagi secara praktikal dalam kelembagaan DPR dikuasai oleh partai-partai politik dengan segala macam kepentingannya dan DPD bersifat mewakili kepentingan kedaerahan, Representasi dari DPR dan DPD tersebut dianggap masih belum sesuai dengan kondisi masyarakat yang mempunyai keanekaragaman yang tinggi.²³ Hal seperti ini juga terjadi dalam konteks pemerintahan daerah dimana dalam kelembagaan DPRD juga unsur yang ada hanya berasal dari partai politik yang dalam praktikal sulit mengakomodir aspirasi-aspirasi golongan tertentu di daerah. Sehingga dengan kontruksi demikian sangat dimungkinkan bahwa unsur perwakilan golongan fungsional bisa mendapat tempat di lembaga perwakilan baik di tingkat pusat maupun daerah untuk menjamin adanya penyampaian aspirasi yang menyeluruh dari setiap unsur masyarakat.

Perubahan selanjutnya berkaitan dengan dihilangkannya kewenangan MPR untuk menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Alasan utama dihapuskannya kewenangan ini dikarenakan adanya pemurnian sistem presidensiil yang merubah pola hubungan antara MPR dan Presiden yang tidak lagi subordinat.²⁴ Sehingga tidak ada lagi mekanisme pertanggungjawaban Presiden kepada MPR. Pada *status quo* pembangunan nasional Indonesia merujuk pada Undang-Undang nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang dikonkritkan melalui Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 17 tahun 2007, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional yang ditetapkan dengan

20 Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006), hlm. 305.

21 Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi* (Yogyakarta: FH UII Press, 2000), hlm. 76.

22 Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: PT. BIP, 2007), hlm.183.

23 Prayudi, "MPR, Transisi Kedaulatan Rakyat dan Dampak Politikanya," *Politica* 3, no. 1 (2012): hlm. 28.

24 Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru* (Yogyakarta: FH UII Press, 2005), hlm. 79-80.

Peraturan Pemerintah, dan Rencana Kerja Tahunan. Sejak pembentukannya tahun 2005, terdapat beberapa catatan dan kritik terkait dengan SPPN seperti yang disampaikan Yudi Latief dan Jimly Asshidiqie bahwa SPPN seperti perencanaan yang hanya berfokus pada eksekutif, kurangnya partisipasi masyarakat secara luas, serta kurangnya orientasi program yang bersifat jangka panjang.²⁵ Selain bersifat presiden-sentris, dalam sistem sekarang juga tidak terdapat konsistensi dan keberlanjutan pembangunan.²⁶ Sehingga wacana untuk menghidupkan kembali kewenangan MPR sebagai rumah representatif rakyat Indonesia untuk membentuk GBHN pola baru yang sesuai dengan sistem presidensiil.

GBHN yang sesuai dengan sistem presidensiil ini idealnya ditempatkan dalam produk hukum Ketetapan MPR (TAP MPR). Hal ini sejalan dengan yang disampaikan Yudi Latief arti penting haluan negara ini dapat dilihat bahwa Pancasila mengandung nilai-nilai filosofis, konstitusi mengandung prinsip normatif, dan haluan negara bersifat direktif.²⁷ Direktif disini menandakan bahwa GBHN ini idealnya harus mampu menjadi pedoman pembentukan peraturan perundang-undangan sehingga letaknya harus berada di atas undang-undang.²⁸ Konsekuensi lebih lanjut adalah RPJMN diletakkan dalam undang-undang. Tujuan lainnya adalah untuk mengefektifkan kembali peran MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Sekaligus pula menyediakan wadah koordinatif dalam penyelenggaraan rencana pembangunan nasional dengan mengefektifkan adanya sidang tahunan menemukan urgensinya.

Perubahan selanjutnya mengenai pola legislasi dalam hal pembentukan undang-undang yang banyak menyisakan kelemahan, terkhusus mengenai tema besar pergeseran fungsi legislasi. Paska amandemen ditegaskan bahwa DPR sebagai pemegang kekuasaan pembentukan undang-undang.²⁹ yang sebelumnya kekuasaan ini dipegang oleh Presiden.³⁰ Hal ini merupakan upaya menggeser bandul kekuasaan

25 Agung Bagus Angga Putra I Gusti, "GBHN Dinilai Bisa Wujudkan Kestinambungan Pembangunan," 22 November 2019, <https://kompas.id/baca/polhuk/2019/11/22/sistem-perencanaan-pembangunan-nasional-tidak-efektif/>.

26 Ardilafiza, "Refomulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model Garis-Garis Besar Haluan Negara dalam Ketatanegaraan Indonesia," *Jurnal Majelis MPR RI* 4 (2016): hlm. 39-40.

27 Yudi Latief, "Rancang Bangun GBHN," *Kompas*, 30 Agustus 2016, hlm. 6.

28 *Ibid.*

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

30 *Vide* Pasal 5 ayat (1) UUD 1945

dalam hal legislasi pada eksekutif menjadi legislatif sekaligus upaya penegasan sistem presidensiil.³¹ Namun permasalahannya dalam proses legislasi Presiden masih terlibat jauh seperti ia terlibat sedari awal dalam hal pengajuan rancangan undang-undang.³² Dengan adanya ketentuan bahwa setiap undang-undang harus mendapatkan persetujuan bersama antara Presiden dan DPR.³³ Pola persetujuan bersama antara eksekutif dan legislatif dalam pembentukan undang-undang merupakan corak yang kental dipraktekkan dalam sistem pemerintahan parlementer.³⁴ Ditambah lagi pada tahapan pengesahan formil tidak memberikan suatu implikasi yuridis dikarenakan Presiden menandatangani ataupun tidak suatu rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tetap akan berlaku.³⁵ Tentunya ini rawan digunakan untuk kepentingan politis-pragmatis Presiden karena dalam tahap persetujuan ia sudah menyetujui namun tidak mengesahkan untuk membentuk citra politik tertentu seperti contohnya dalam hal Undang-Undang Nomor 19 tahun 2019 tentang Perubahan Undang-Undang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Sehingga dapat disimpulkan bahwa pola saat ini bandul kekuasaan pembentukan undang-undang masih condong kepada Presiden yang tidak sejalan dengan tujuan amandemen UUD NRI tahun 1945 serta upaya mempertegas sistem pemerintahan presidensiil.

Selain yang disebutkan di atas perlunya untuk memurnikan pola legislasi menjadi domain kewenangan lembaga legislatif menemukan arti penting lainnya. Dalam hal ini dikarenakan pembentukan undang-undang berkaitan dengan fungsi lembaga legislatif secara keseluruhan seperti salah satunya berkaitan dengan fungsi *budgeter* yaitu Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang juga ditetapkan dengan undang-undang.³⁶ Masih berkaitan dengan pembentukan undang-undang, problematika lainnya timbul dalam tataran empirik yaitu proses pembentukan undang-undang banyak diantaranya tidak mengikuti prosedur dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Contoh yang masif terjadi adalah pembentukan suatu undang-undang tidak melibatkan peran serta masyarakat hingga tak jarang

31 Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi* (Depok: Rajawali Press, 2018), hlm. 12-14.

32 *Vide* Pasal 5 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

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

34 Saldi Isra, *op. cit.*, 2018, hlm. 4.

35 Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 297.

36 *Vide* Pasal 23 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945

suatu rancangan undang-undang tidak disertai dengan naskah akademik sedari awal. Kondisi yang demikian menurut Mahfud MD akan gagal mewujudkan suatu undang-undang yang responsif dan condong dibuat hanya demi kepentingan tertentu bukan berdasarkan kebutuhan hukum masyarakat.³⁷ Jalan keluar permasalahan pembentukan undang-undang yang tidak sesuai prosedur formil atau materil bisa menggunakan hak uji formal maupun hak uji materil di Mahkamah Konstitusi (MK). Akan tetapi dikarenakan asas pembentukan ini berada dalam produk hukum undang-undang, sehingga ia tidak bisa dijadikan batu uji apabila yang melanggar prosedural juga dalam bentuk undang-undang dikarenakan kedudukannya setara dan tidak ada hierarki diantaranya.³⁸ Sehingga dalam konteks ini haruslah diuji dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi seperti UUD NRI tahun 1945.

Perubahan selanjutnya yang menjadi permasalahan adalah berkaitan hak imunitas dari anggota DPR. Dimana UUD NRI Tahun 1945 tidak memberikan batasan yang jelas mengenai hak imunitas itu sendiri sehingga pembentuk undang-undang mempunyai keleluasaan dalam menafsirkan hak ini. Salah satu permasalahan dari hal ini adalah proses kasus penganiayaan yang dilakukan oleh oknum anggota DPR yang membutuhkan proses yang panjang karena hak imunitas DPR.³⁹ Untuk menjamin adanya *rule of law* perlu untuk memperjelas terkait hak imunitas ini agar tidak disalahgunakan dalam pelaksanaannya. Perubahan UUD 1945 yang menghasilkan problematika selanjutnya adalah pengaturan Pasal 7C UUD NRI tahun 1945 yang menyebutkan secara eksplisit menyatakan Presiden tidak dapat membubarkan DPR. Memang perlu diilhami salah satu ciri sistem presidensiil itu sendiri adalah Presiden tidak dapat membubarkan parlemen.⁴⁰ Namun ketentuan *a quo* berpotensi menimbulkan multitafsir dan ketidakpastian hukum dikarenakan apabila digunakan penafsiran *a contrario* Presiden dapat membubarkan lembaga negara lain selain DPR, seperti membubarkan DPD, MPR, MK, dan lembaga negara lainnya.

37 Bernard Arief Sidharta, *Meuwissen Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum* (Bandung: Refika Aditama, 2008), hlm. 10.

38 Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan* (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), hlm. 44.

39 Nathaniel Felix, "Celah Anggota DPR Herman Hery Lolos Dari Jerat Kasus Penganiayaan," *Tirto*, 2018, <https://tirto.id/cMH2>.

40 Jimly Asshiddiqie, "Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945," in *Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII* (Denpasar: BPHM Dephukham RI, 2003), hlm. 2.

Perubahan UUD 1945 juga memberikan ketentuan yang lebih jelas terkait dengan perjanjian internasional. Salah satunya terkait dengan persetujuan DPR dalam proses pembentukan perjanjian internasional dengan negara lain.⁴¹ Akan tetapi posisi perjanjian internasional dalam sistem ketatanegaraan Indonesia masih belum jelas, dan hubungannya dengan hukum serta peraturan yang lain juga belum jelas. Hal ini menjadi penting untuk menjadi perhatian, karena sifat dari perjanjian internasional di era sekarang, sudah masuk dalam ranah hak-hak individu hingga HAM.⁴² Sehingga pelanggaran perjanjian internasional terhadap konstitusi sangat bisa jadi dapat terjadi. Selain itu terkait dengan mekanisme pengujian apabila suatu perjanjian internasional bertentangan dengan konstitusi masih menjadi permasalahan. Pengujian perjanjian internasional oleh MK mulai dilakukan pada saat, MK pada Putusan 3/PUU-X/2011 menyatakan berwenang mengadili pengujian Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2008 tentang Pengesahan *ASEAN Charter*. Sampai saat ini permasalahan dari putusan ini terkait dengan implikasi dari Putusan MK apabila menyatakan suatu perjanjian internasional bertentangan dengan undang-undang dasar.

Problematika selanjutnya dalam perubahan UUD NRI tahun 1945 adalah lemahnya kedudukan dan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Hal ini dapat ditemukan dalam ketentuan pasal 22D UUD NRI 1945 yang membatasi undang-undang yang dapat diajukan, dibahas, dan diawasi pelaksanaannya oleh DPD. Bahkan dalam proses pembentukan undang-undang kendatipun sudah dikuatkan dengan adanya Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 DPD tetap tidak berwenang untuk ikut dalam tahap persetujuan. Padahal secara historis ide awal pembentukan DPD ditujukan untuk merestrukturisasikan bangunan parlemen Indonesia menjadi dua kamar (*bicameralism*) agar terjadi mekanisme *internal checks and balances* di lembaga legislatif.⁴³ Dalam kedudukan yang seperti ini pada akhirnya DPD hanya menjadi organ penunjang dari DPR yang jauh dari tujuan awal dibentuknya lembaga ini.⁴⁴ Sejalan dengan itu dengan dilakukannya amandemen kembali terhadap UUD NRI tahun 1945

41 *Vide* Pasal 11 ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945

42 Damos Dumoli Agusman, "Indonesia Dan Hukum Internasional Dinamika Posisi Indonesia Terhadap Hukum Internasional," *Opinio Juris* 15 (2014): 34.

43 Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945* (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), hlm. 17.

44 Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 119.

diharapkan akan menjadikan kewenangan DPD benar-benar bisa setara dengan DPR.⁴⁵ Selain itu pula melihat hakikat DPD sebagai perwakilan regional juga menandakan bahwa ada aspirasi daerah tertentu yang harus ia perjuangkan dalam setiap produk hukum yang dihasilkan. Begitupula ketika anggota DPD menjadi anggota MPR sesuai dengan ketentuan pasal 2 ayat (1) UUD NRI tahun 1945 suara dari DPD juga tidak terlalu signifikan. Hal ini disebabkan karena jumlahnya yang sangat timpang dimana maksimal 1/3 dari jumlah anggota DPR yang juga menjadi unsur anggota MPR. Ditambah lagi putusan yang diambil di MPR rata-rata hanya membutuhkan kuorum 50%+1 yang membuat unsur dari anggota DPD di MPR seolah ada dan tiada.

Permasalahan selanjutnya terkait Bab IX UUD NRI Tahun 1945 tentang kekuasaan kehakiman. *Pertama*, terkait tidak jelas dan lemahnya kewenangan Komisi Yudisial (KY). KY walaupun tidak masuk sebagai sebuah lembaga yang menjalankan kekuasaan kehakiman berdasarkan Pasal 24 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, namun ia memiliki peran sentral untuk mewujudkan kekuasaan kehakiman yang merdeka dengan fungsinya sebagai penegak etik (*code of etic*).⁴⁶ Oleh sebab itu KY mempunyai wewenang untuk “*menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim*”.⁴⁷ Hakim yang berintegritas dan berkualitas akan berimplikasi pada tegaknya *rule of law*.⁴⁸ Fungsi KY ini merupakan suatu hal yang vital karena selama ini pengawasan internal dalam MA maupun MK masih belum bisa dijalankan dengan efektif.⁴⁹ Akan tetapi keberadaan lembaga ini tidak dibarengi dengan pengaturan yang jelas, terutama terkait dengan frasa “hakim” dalam Pasal 24B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Pada awalnya pada Pasal 1 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial (Undang-Undang KY) menafsirkan bahwa frasa “hakim” terdiri dari Hakim Agung, pada seluruh badan peradilan dibawah Mahkamah Agung, dan Hakim Konstitusi. Tetapi melalui Putusan MK Nomor 005/PUU-IV/2006, frasa “hakim” tidak meliputi Hakim Konstitusi. Implikasinya adalah pada akhirnya tidak

45 Pan Mohamad Faiz, “Optimalisation of the Role of Regional Representative Council (DPD) Post-Amendment of the Constitution” (Fakultas Hukum UI, 2005).

46 Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan antar Lembaga Negara* (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2005), hlm. 42.

47 Pasal 24B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945

48 Asshiddiqie, *op. cit.*, 2005, hlm. 158.

49 Auli Imaduddin, “Pengawasan Komisi Yudisial terhadap Pelaksanaan Kekuasaan Kehakiman” (Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana FHUII, 2014). Hlm. 266.

ada lembaga eksternal yang mengawasi atau menjaga dan menegakkan kehormatan hakim konstitusi. Padahal pada buku Cetak Biru MK secara eksplisit dinyatakan bahwa KY secara yuridis ketatanegaraan mempunyai kewenangan untuk mengawasi hakim di lingkungan peradilan umum maupun hakim MK yang tujuannya agar adanya *checks and balances* dengan MK agar tetap menjalankan fungsinya secara bertanggungjawab dan sesuai dengan hukum.⁵⁰ Penegasan ulang makna hakim di atas yang melingkupi hakim konstitusi menjadi penting untuk menghindarkan independensi jatuh menjadi suatu absolutisme kekuasaan.

Problematika selanjutnya masih terkait dengan pengaturan mengenai kekuasaan kehakiman yaitu kewenangan Mahkamah Konstitusi (MK). Cikal bakal pengadopsian peradilan konstitusional di Indonesia dengan dibentuknya MK adalah agar konstitusi sungguh-sungguh dijalankan dan ditegakkan dalam praktik.⁵¹ Hal ini ditujukan untuk mewujudkan negara hukum yang demokratis yang salah satu cirinya adalah adanya perlindungan terhadap hak konsitusional warga negara benar-benar dapat diwujudkan. Kendati demikian, pada *status quo* kewenangan MK yang berkaitan erat dengan perlindungan hak konstitusional warga negara hanya sebatas pengujian undang-undang terhadap UUD NRI tahun 1945. Tentunya ini menjadi permasalahan tersendiri karena sangat mungkin bahwa pelanggaran hak konstitusional tidak hanya disebabkan oleh norma undang-undang melainkan dengan tindakan konkrit pejabat publik. Dengan demikian tidak ada mekanisme hukum yang dapat ditempuh untuk pemohon dalam hal mempertahankan haknya. Sehingga berdasarkan permasalahan yang demikian timbul wacana untuk memberikan kewenangan kepada MK untuk mengadili perkara Pengaduan Konstitusional (*Constitutional Complain*). Menurut I Dewa Gede Palguna pengaduan konstitusional adalah bentuk gugatan yang diajukan perorangan ke MK terhadap perbuatan atau kelalaian suatu lembaga publik yang mengakibatkan terlanggarnya hak-hak konsitusional orang yang bersangkutan dan digunakan jika semua mekanisme penyelesaian yang ada sudah ditempuh atau ketika tidak ada mekanisme apapun lagi.⁵² Mekanisme ini bisa menjadi jaminan

50 Tim Penyusun Cetak Mahkamah Konstitusi, *Buku Cetak Biru Membangun Mahkamah Konstitusi* (Jakarta: Sekretarian Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2004).

51 Jimly Asshiddiqie dan Ahmad Syahrizal, *Peradilan Konstitusi di Sepuluh Negara* (Jakarta: Konpress, 2006), hlm. 10.

52 I Dewa Gede Palguna, *Pengaduan Konstitusional : Upaya Hukum terhadap Pelanggaran Hak-*

agar nantinya dalam penyelenggaraan negara secara konkrit perbuatan pemerintah dalam arti luas tidak merugikan hak konstitusional warga negara.

Selanjutnya masih mengenai kewenangan MK sebagai upaya perlindungan secara maksimal terhadap hak konstitusional terhadap warga negara, timbul juga wacana untuk memberikan kewenangan dalam hal menguji perkara Pertanyaan Konstitusional (*Constitutional Question*) dikarenakan dimungkinkan adanya keragu-raguan hakim dalam menggunakan suatu ketentuan peraturan perundang-undangan dalam memutus perkara. Pertanyaan konstitusional adalah suatu mekanisme pengujian konstitusionalitas suatu undang-undang dalam arti konkrit, dimana hakim yang sedang mengadili suatu perkara ragu-ragu akan konstitusionalitas suatu undang-undang yang berlaku saat hendak digunakan untuk memutus suatu perkara, sehingga hakim tersebut mengajukan pertanyaan konstitusionalnya kepada MK dan dalam hal ini MK hanya memutus perihal konstitusionalitas undang-undang tersebut bukan memutus perkara.⁵³ Sehingga perlu pula dipertimbangkan terkait pemberian kewenangan ini dalam kaitannya apabila Indonesia benar-benar menjadi negara hukum yang demokratis yang akan terwujud dengan menutup segala celah kemungkinan adanya pelanggaran terhadap hak konstitusional warga negara.

Berdasarkan permasalahan-permasalahan dan catatan tersebut dapat dilihat bahwa walaupun telah dilakukan amandemen, UUD NRI Tahun 1945 masih membutuhkan evaluasi dan penelitian kembali terhadap pasal-pasal didalamnya. Perbaikan dan pengembangan terkait dengan lembaga legislatif, sistem pemerintahan, pembentukan undang-undang, perjanjian internasional, dan HAM dalam UUD NRI Tahun 1945 perlu dilakukan untuk semakin menunjang terciptanya cita-cita bangsa. Hal ini sangatlah dimungkinkan karena amandemen UUD NRI tahun 1945 ditujukan untuk mengatasi berbagai kekurangan konstitusional yang terdapat pada *status quo* namun dengan catatan bahwa amandemen ini harus dilakukan dengan suatu tinjauan komprehensif dan tidak dilakukan secara terburu-buru untuk menghindari amandemen yang hanya bersifat tambal sulam dan

Hak Konstitusional Warga Negara (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), hlm. 1-2.

53 Donald P. Kommers, *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany* (Durham and London: Duke University Press, 1989), hlm. 1.

berdasarkan kepentingan politis semata.⁵⁴ Oleh karena itu dalam naskah akademik ini akan dilakukan evaluasi dan penelitian terhadap perubahan UUD NRI Tahun 1945.

Penulisan Naskah Akademik ini secara garis besar akan membahas mengenai permasalahan yang diakibatkan karena permasalahan normatif maupun implementatif dari UUD NRI Tahun 1945. Selain itu, tersebut akan difokuskan terhadap permasalahan yang diakibatkan dari permasalahan dalam rumusan atau tidak adanya suatu ketentuan dalam UUD NRI Tahun 1945. Naskah akademik ini akan mendasarkan dari teori-teori yang telah dikembangkan dari peneliti-peneliti sebelumnya serta melakukan perbandingan dengan undang-undang dasar atau konstitusi di negara lain. Walaupun begitu penulisan naskah akademik ini akan melakukan kontekstualisasi terhadap teori dan praktik di negara lain terhadap permasalahan yang telah dikemukakan tersebut. Hingga pada akhirnya digunakan untuk merancang perubahan dari UUD NRI Tahun 1945 itu sendiri.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka dapat diuraikan terkait dengan permasalahan yang akan diteliti ecara lebih lanjut dalam Naskah Akademik Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sebagai berikut:

1. Apakah proses sistem perencanaan pembangunan nasional sekarang sudah efektif secara normatif maupun implementatif?
2. Apakah bentuk sistem perwakilan di Indonesia sekarang telah ideal dalam merepresentasikan dan mengakomodasi kepentingan golongan minoritas dan rentan?
3. Apakah bentuk pengambilan putusan di MPR sekarang telah adil dan seimbang dalam rangka mewujudkan permusyawaratan perwakilan?
4. Apakah hak-hak dari DPR telah dengan ideal terumuskan dalam UUD NRI Tahun 1945 sehingga dapat menunjang dalam melaksanakan fungsi dan tugasnya?
5. Bagaimana kedudukan hak imunitas dalam UUD NRI Tahun 1945 serta implikasinya bagi kedudukan anggota DPR dalam sistem hukum nasional?

54 Pan Mohammad Faiz, *op. cit.*, 2019, hlm. 100-102.

6. Apakah pembentukan undang-undang dalam UUD NRI Tahun 1945 telah mencerminkan sistem presidensial dan sesuai dengan cita-cita bangsa?
7. Bagaimana posisi dari DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dan efektifitasnya dalam menjalankan fungsinya sebagai lembaga legislatif?
8. Apakah kedudukan DPRD sudah tepat terutama sebagai penyeimbang dari kepala daerah dalam sistem pemerintahan daerah?
9. Apakah sistem peradilan dalam MA dan peradilan dibawah MA telah melaksanakan prinsip-prinsip dari kekuasaan kehakima dengan ideal?
10. Bagaimana kondisi sistem pemilihan dan pengawasan daari Hakim Agung dan Hakim Konstitusi?
11. Apakah kewenangan MK dalam UUD NRI Tahun 1945 telah efektif dalam melakukan jaminan terhadap hak-hak konstitusional dan hak asasi manusia?
12. Bagaimana kedudukan dan implikasi dari perjanjian internasional terutama kaitannya dengan *asas pacta sunt servanda*?
13. Apa ketentuan dan sistem yang harus dikembangkan dalam perubahan UUD NRI Tahun 1945 demi mewujudkan tujuan bangsa dan negara?
14. Apa landasan filosofis, sosiologis, yuridis, historis, dan politis dari ketentuan dan sistem baru yang akan diterapkan dalam rancangan UUD NRI Tahun 1945?
15. Bagaimana bentuk perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang harus dirancang?

C. Tujuan Penulisan

Berdasarkan identifikasi masalah yang telah diuraikan, tujuan dari penulisan Naskah Akademik UUD NRI Tahun 1945 tersebut adalah:

1. Memahami dan mencari solusi terhadap permasalahan sistem perencanaan pembangunan nasional untuk mewujudkan pembangunan nasional yang berkelanjutan;
2. Mengidentifikasi dan merancang sistem perwakilan yang menjamin kepentingan dan keterwakilan dari golongan minoritas dan golongan mayoritas rentan;
3. Membentuk suatu sistem *impeachment* yang sesuai dengan asas asas

- kepastian, keadilan, dan kemanfaatan hukum;
4. Merancang sistem pengambilan putusan di dalam MPR yang adil dan seimbang sehingga mewujudkan permusyawaratan perwakilan;
 5. Merancang pengawasan lembaga legislatif yang efektif untuk menjamin adanya *check and balances* yang ideal;
 6. Memahami dan mencari solusi terhadap permasalahan perumusan dari hak imunitas yang dimiliki oleh anggota lembaga legislatif;
 7. Merancang sistem pembentukan undang-undang yang telah sesuai dengan sistem presidensial dan mampu menunjang cita-cita bangsa;
 8. Menata ulang kedudukan, dan kewenangan dari DPD sehingga dapat lebih efektif dan sesuai dalam pelaksanaan kekuasaan di bidang legislatif;
 9. Merancang sistem perimbangan terhadap kepala daerah yang ideal dan demokratis melalui DPRD;
 10. Memberikan jaminan terhadap pelaksanaan dari asas umum peradilan dalam pelaksanaan kekuasaan kehakiman di MA dan peradilan di bawah MA;
 11. Membentuk sistem pemilihan dan pengawasan dari Hakim Konstitusi yang ideal demi menjaga kehormatan dari kekuasaan kehakiman;
 12. Memahami dan mencari solusi dari permasalahan jaminan konstitusional;
 13. Memahami dan mencari solusi terkait dengan kedudukan, jaminan dilaksanakannya, dan kepastian kesesuaian perjanjian internasional dengan UUD NRI Tahun 1945;
 14. Menyusun Rancangan Perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang sesuai dan dapat menunjang cita-cita bangsa dan negara.

D. Metode Penelitian

Penelitian didefinisikan sebagai upaya pencarian yang bernilai edukatif untuk mencari pengetahuan yang benar untuk menjawab permasalahan atau isu tertentu.⁵⁵ Disisi lain Soerjono Soekanto mendefinisikan penelitian hukum sebagai suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode dan sistem tertentu untuk mempelajari gejala hukum yang ada.⁵⁶

⁵⁵ Ishaq, *Metode Penelitian Hukum dan Penulisan Skripsi, Tesis, serta Disertasi* (Bandung: Alfabeta, 2017), hlm. 11.

⁵⁶ Soekanto Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: UI Press, 2007), hlm. 43.

Oleh karena itu secara sederhana penelitian hukum dapat disimpulkan sebagai upaya pencarian pengetahuan yang benar berdasarkan metode dan sistem untuk menjawab permasalahan atau isu hukum.

Spesifik pada konteks Naskah Akademik Perubahan Kelima UUD NRI 1945 ini dilakukan dalam beberapa langkah. Termasuk dalam langkah tersebut adalah mengidentifikasi permasalahan yang ada, menseleksi permasalahan yang relevan, mengumpulkan bahan-bahan hukum, dan melakukan kajian terhadap permasalahan yang relevan berdasarkan bahan-bahan hukum yang ada. Berdasarkan uraian tersebut penelitian dilakukan sebagai berikut:

i. Jenis Penelitian

Dalam merumuskan Naskah Akademik Perubahan Kelima UUD NRI 1945 dilakukan penelitian yang bersifat yuridis-normatif. Penelitian yuridis-normatif atau yang lebih dikenal dengan istilah penelitian kepustakaan merupakan penelitian yang sumber datanya berasal dari norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan serta norma hukum lain seperti norma yang berasal dan hidup dalam masyarakat.⁵⁷ Data-data yang diperoleh dikaji dengan menggunakan beberapa pendekatan:

- a. Pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) yang dilakukan dengan cara membaca dan memahami semua peraturan perundang-undangan yang relevan.⁵⁸ Sehingga dapat diketahui aspek filosofis dan historis lahirnya suatu hukum. Berdasarkan aspek tersebut dapat dikaji suatu norma yang tepat sasaran dan tepat guna;
- b. Pendekatan komparatif (*comparative approach*) yang dilakukan dengan cara mengkaji sistem tatanegara dan konstitusi pada negara-negara dan mengambil beberapa unsur serta norma penting yang dianggap baik lalu dikontekstualisasikan pada kondisi Indonesia sehingga dapat menghasilkan suatu sistem tatanegara yang tepat untuk menjamin keberlangsungan kehidupan berbangsa dan bernegara yang baik. Adapun beberapa negara yang menjadi acuan adalah namun tidak

57 Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm. 105.

58 Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Prenada Media, 2014), hlm. 94.

terbatas pada Argentina, Amerika Serikat, Filipina, German, Korea Selatan, Norwegia, dan Swedia;

- c. Pendekatan konseptual (*conseptual approach*) yang dilakukan dengan mempelajari dan menelaah konsep-konsep serta doktrin yang ada dalam ilmu hukum guna menemukan ide yang relevan untuk menyelesaikan atau menjawab permasalahan yang ada.⁵⁹ Sehingga ide yang ditemukan penulis merupakan suatu hal yang solutif namun tidak menyimpang dari prinsip dasar ilmu hukum.

Penelitian yang dilakukan bersifat deskriptif karena melukiskan tentang suatu hal.⁶⁰ Pada konteks ini yang dilukiskan adalah gejala-gejala serta permasalahan-permasalahan yang ada secara spesifik berkaitan dengan ketatanegaraan Indonesia terutama pada konteks konstitusi sehingga dapat tergambarkan kondisi yang ada serta solusi yang tepat untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan tersebut.

Metode analisis kualitatif non-interaktif juga diterapkan dalam mengkaji data-data yang ada untuk merumuskan naskah akademik ini. Dimana analisis yang digunakan adalah analisis logis dengan menyimpulkan naratif.⁶¹ Sejalan dengan hal tersebut dikarenakan penelitian bersifat non-interaktif sehingga analisa yang dilakukan penulis akan berfokus pada pengkajian dokumen yang tergolong kedalam data sekunder baik bahan hukum primer, sekunder, ataupun tersier yang relevan. Selain itu penulis juga akan mengkaji kasus-kasus hukum yang ada dan terkait dengan permasalahan-permasalahan yang sudah ditetapkan sebelumnya.

ii. Jenis Data

Sejalan dengan penelitian normatif, penulisan ini menggunakan data-data yang tergolong kedalam data sekunder yaitu data yang bersumber dari bahan pustaka.⁶² Meskipun tidak menutup kemungkinan peneliti akan mengkaji kasus-kasus

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek* (Jakarta: Sinar Grafika, 1991), hlm. 9.

⁶¹ Asep Saepul Hamdi, *Metode Penelitian Kuantitaif Aplikasi dalam Pendidikan* (Yogyakarta: Deepublish, 2014), hlm. 4.

⁶² Soekanto Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: UI Press, 1984), hlm. 53.

serta peristiwa-peristiwa empiris yang faktual, tetapi kasus serta peristiwa tersebut tidak didapat dari hasil observasi peneliti secara langsung melainkan berdasarkan hasil penelitian peneliti lain. Data sekunder yang digunakan peneliti akan terdiri dari tiga bahan hukum yaitu:

- a. Bahan hukum primer yang mana merupakan bahan hukum yang bersifat mengikat bagi seluruh orang.⁶³ Termasuk didalamnya peraturan perundang-undangan, yurisprudensi, dan risalah persidangan baik nasional maupun internasional;
- b. Bahan hukum sekunder yang mana merupakan bahan hukum yang menjelaskan mengenai bahan hukum primer.⁶⁴ Terdiri dari berbagai literatur seperti namun tidak terbatas pada buku, hasil penelitian, jurnal, artikel, makalah, kajian, hasil seminar dan lokakarya yang relevan dengan permasalahan yang ada. Dari bahan hukum sekunder tersebut peneliti dapat menemukan dan mengkaji aspek-aspek historis, filosofis, dan/atau sosiologis dari bahan hukum primer sehingga bisa tergambar jelas permasalahan dan/atau penyimpangan yang ada dan dapat ditemukan sebuah solusi yang tepat untuk menyelesaikan permasalahan tersebut. Selain itu kajian terhadap bahan hukum sekunder yang dilakukan juga membantu peneliti melakukan inovasi ide-ide sehingga dapat memberikan terobosan yang berguna bagi perkembangan hukum Indonesia secara umum serta ketatanegaraan secara khusus;
- c. Bahan hukum tersier yang mana merupakan bahan hukum yang memberikan petunjuk serta menjelaskan mengenai bahan hukum primer maupun sekunder. Dimana bahan hukum tersebut digunakan peneliti untuk membantu meninterpretasikan istilah-istilah serta konsep yang ditemukan oleh peneliti sepanjang melakukan kajian sehingga bisa mengetahui makna yang sebenarnya dan menyamakan pola pikir peneliti dengan perumus bahan hukum primer dan sekunder. Termasuk dalam bahan hukum ini adalah namun tidak terbatas pada esiklopedia hukum serta kamus baik Kamus Besar Bahasa Indonesia,

63 *Ibid.*, hlm. 52.

64 *Ibid.*

Black's Law Dictionary, ataupun *Oxford Dictionary*.

Selain menggunakan data yang berasal dari bahan pustaka. Dalam hal melengkapi dan menjelaskan lebih lanjut bahan pustaka tersebut, penelitian ini juga menggunakan data primer yang didapatkan dengan melakukan wawancara bersama akademisi dan pakar, seperti Prof. Susi Dwi Harijanti, S.H., LL.M., Ph.D., Mahaarum Kusuma Pertiwi, S.H., M.A., M.Phil., Ph.D., Dr. Refly Harun, S.H., M.H., LL.M., Dr. Supriyadi, S.H., M.Hum., Bvitri Susanti, S.H., LL.M., Faiz Rahman, S.H., LL.M., Feri Amsari, S.H., M.H., LL.M., dan Mohammad Ibrahim, S.H., LL.M..

iii. Teknik Analisis Data

Sejalan dengan uraian diatas, penelitisan ini menitikberatkan pada studi pustaka yang analisisnya menggunakan analisis metode kualitatif atau lebih tepatnya deskriptif-kualitatif sehingga data yang ada akan disajikan bersamaan dengan analisis yang telah dilakukan terhadap data tersebut.⁶⁵ Sehingga dapat menggambarkan dengan jelas objek penelitian yang ada. Berdasarkan gambaran terhadap objek tersebut akan diimbangi dengan solusi terhadap permasalahan yang ada yang juga didapat dari pengkajian hukum, komparasi hukum, serta studi konsep-konsep hukum yang ada. Data-data tersebut disusun berdasarkan cara berpikir deduktif yang dimulai dari hal umum dan menuju kesimpulan yang bersifat khusus.⁶⁶

65 Soerjono Soekanto dan Sri Marmudji, *Penelitian Hukum Normatif* (Jakarta: Rajawali Press, 1987), hlm. 69.

66 Sri Soemantri, *Persepsi terhadap Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945* (Bandung: Alumni, 1987), hlm 8-9.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Teori Kedaulatan

Kedaulatan (*sovereignty*) merupakan ciri utama dari berdirinya suatu negara. Hal ini dikarenakan kedaulatan pada dasarnya merupakan jiwa suatu negara karena ia merupakan esensialia dari suatu negara yang menentukan ada tidaknya negara tersebut.⁶⁷ Jean Bodin memberikan unsur kedaulatan yaitu kekuasaan tertinggi dimana tidak ada kekuasaan yang lebih tinggi, asli dalam arti tidak berasal dari kekuasaan lain yang lebih tinggi, mutlak dan sempurna dengan artian tidak terbatas dan tidak ada kekuasaan lain yang membatasinya dan utuh, bulat, dan abadi dalam artian tidak terbagi-bagi.⁶⁸

Dalam konteks hukum internasional definisi tentang negara mendapat legitimasi formal dengan diadakannya *Montevideo Convention on Rights and Duties of States* pada tahun 1993 yang membahas mengenai unsur-unsur negara. *Pertama*, adanya rakyat yang mendiami suatu negara.⁶⁹ *Kedua*, adanya wilayah yang merupakan suatu batas yang nyata dan dikenali dimana disana kekuasaan negara berlaku. *Ketiga*, pemerintah yang berdaulat karena merupakan hal yang sangat penting dalam hal jalannya tugas-tugas pemerintahan. *Keempat*, adanya kemampuan untuk mengadakan hubungan dengan negara lain yang sebenarnya bukan merupakan unsur pembentukan negara melainkan hanya bersifat menerangkan adanya negara.⁷⁰

Adapun kedaulatan ini dapat ditinjau dari dua aspek yaitu kedaulatan ke dalam (*internal sovereignty*) dan kedaulatan ke luar (*external sovereignty*).⁷¹ Kedaulatan ke dalam berarti supremasi tertinggi suatu kelompok atau entitas dalam suatu wilayah yang merupakan

67 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sekretariat Negara, 2005), hlm. 122.

68 *Ibid.*

69 C.F. Strong, *A History of Modern Political Constitutions* (New York: G.P.Putnam's Sons, 1963), hlm. 80.

70 *Ibid.*

71 *Ibid.*

yurisdiksinya.⁷² Sedangkan kedaulatan ke luar berarti sebagai *absolute independence* suatu negara terhadap entitas lain dalam konteks hukum internasional.⁷³ Terhadap kedaulatan ini perlu dijabarkan darimana dia bersumber, siapa pemegang kedaulatan, dan bagaimana legitimasinya karena tiga hal ini akan menentukan konsep masing-masing kedaulatan. Hal ini dapat dilihat dari beberapa macam kedaulatan sebagai berikut:⁷⁴

1. Teori Kedaulatan Tuhan. Dalam konsep ini pemegang kedaulatan adalah Tuhan dimana memposisikan raja sebagai wakil tuhan di dunia dan ia tidak bertanggungjawab kepada siapapun kecuali Tuhan;
2. Teori Kedaulatan negara. Konsep ini merupakan antitesa dari kekuasaan raja yang absolut. Dalam hal ini negara yang menciptakan hukum sehingga segala sesuatu bertanggungjawab dan tunduk pada negara;
3. Teori kedaulatan hukum. Konsep ini meletakkan hukum sebagai kekuasaan yang tertinggi sehingga semua orang termasuk pejabat negara harus tunduk kepada hukum; dan
4. Teori kedaulatan rakyat. Konsep ini menyatakan bahwa kehendak rakyat merupakan satu-satunya sumber kekuasaan yang tertinggi dalam suatu negara.

Lebih lanjut ketika membicarakan kedaulatan rakyat JJ Rousseau menyatakan bahwa kedaulatan berasal dari kehendak umum rakyat (*volunte generale*) yang berasal dari kontrak sosial yang ia nyatakan sebagai berikut:⁷⁵

“...the social contract can be reduced to the following terms: Each of us puts in common his person and all his power under the supreme direction of the general will; and in return each member becomes an indivisible part of the whole. (...) As nature gives every man an absolute power over all his limbs, the social pact gives the body politic an absolute power over all its members; and it is this same power which, when controlled by the general will, bears, as I said, the name of sovereignty.”

72 Riri Nazriyah, *MPR RI Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan* (Yogyakarta: FH UII Press, 2007), hlm. 30.

73 *Ibid.*

74 Soehino, *Ilmu Negara* (Yogyakarta: Penerbit Liberty, 2005), hlm. 151-161.

75 Jean Jacques Rousseau, *The Discourse on the Sciences and Arts and The Social Contract*, ed. oleh Susan Dunn (London: Yale Univesity Press, 2002), hlm. 164-174.

Sehingga dapat disimpulkan dari pandangan Rousseau bahwa rakyatlah pihak yang memiliki supremasi sehingga jalannya penyelenggaraan pemerintahan merupakan keinginan atau kuasa dari rakyat.⁷⁶ Sehingga dalam hal ini rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi yang digunakan untuk memenuhi kehendak umum.

Kedaulatan rakyat sering dipersamakan dengan demokrasi. Menurut Abraham Lincoln secara sederhana menyebut demokrasi merupakan pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat.⁷⁷ Jimly Asshiddiqie bahwa untuk kebutuhan praktis penyampaian kehendak umum, gagasan demokrasi ini perlu dilaksanakan melalui prosedur perwakilan (*representative democracy*).⁷⁸ Disanalah kedaulatan rakyat disalurkan dengan prinsip perwakilan untuk memudahkan kerja-kerja dalam penyelenggaraan negara.

B. Teori Bentuk Negara

Negara merupakan suatu sistem fungsi berikut organ yang menjalankannya yang tersusun berdasarkan tata hukum yang terdapat pada suatu wilayah.⁷⁹ Secara harfiah negara berasal dari terjemahan “*state*” yang diambil dari bahasa latin “*Lo Stato*” yang memiliki arti keseluruhan pejabat tetap yang secara lebih luas dalam arti kesatuan wilayah yang dikuasai.⁸⁰ Definisi negara menurut Plato adalah wadah bagi semua kepentingan manusia yang beraneka ragam yang mengharuskan mereka bekerjasama untuk memenuhinya.⁸¹

Terdapat beberapa pembedaan negara salah satunya ditinjau dari bentuk negara. Secara umum terdapat beberapa pembedaan bentuk negara meliputi negara kesatuan (*unitary state, eenheidstaat*), negara serikat (*federal, bonds-staat*), dan negara konfederasi (*confederation, staten-bond*).⁸² Negara yang bersusun tunggal yang disebut negara kesatuan. Dalam bentuk negara kesatuan negara tidak tersusun dari berbagai

76 Jean Jacques Rousseau, *Du Contract Social* (Jakarta: Visimedia, 2009), hlm. 56

77 Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (London: Yale Univesity Press, 1999), hlm. 1.

78 Jimly Asshiddiqie, *op. cit.*, 2018, hlm. 142.

79 Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), hlm. 21.

80 I Dewa Gede Atmadja, *Ilmu Sejarah: Sejarah, Konsep Negara, dan Kajian Kenegeraan* (Malang: PT Setara Press, 2012), hlm. 19.

81 Soehino, *Op.cit.*, hlm. 17.

82 Asshiddiqie, *op. cit.*, 2018, hlm. 211.

negara melainkan hanya terdiri atas satu negara.⁸³ Konsekuensi logisnya tidak ada negara di dalam negara. Lebih lanjut di dalam negara kesatuan hanya ada satu pemerintah yang mempunyai kekuasaan tertinggi dalam penyelenggaraan negara baik di pusat maupun di daerah.⁸⁴ Menurut Fred Isjwara, negara kesatuan adalah bentuk kenegaraan yang paling kokoh dibandingkan negara federal dan negara konfederasi karena dalam bentuk negara kesatuan terdapat persatuan (*union*) dan kesatuan (*unity*).⁸⁵ Dalam praktek kontemporer negara kesatuan dapat dibedakan menjadi dua bentuk yaitu dengan sistem sentralisasi dan desentralisasi. Dalam negara kesatuan dengan sistem sentralisasi segala sesuatu dalam negara langsung diatur oleh pemerintah pusat dan daerah hanya tinggal melaksanakan yang telah ditetapkan.⁸⁶ Sedangkan dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, daerah diberi kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya berlandaskan konsep otonomi.⁸⁷ Konsep otonomi ini menurut Van der Pot sebagai pengaturan, pengurusan, dan penyelenggaraan pemerintahan sendiri.⁸⁸ Sehingga daerah dimungkinkan untuk diberikan kewenangan melakukan pengaturan dan pengurusan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Bentuk negara yang lainnya adalah negara federasi. Secara harafiah federal berasal dari kata "*federa*" yang berasal dari bahasa latin yang artinya liga.⁸⁹ Negara federasi terdiri dari beberapa negara yang semula telah berdiri sendiri sebagai negara yang berdaulat dan memiliki pemerintahan sendiri yang kemudian menyerahkan sejumlah tugas dan kewenangan untuk diselenggarakan pemerintah federal.⁹⁰ Dilain sisi masih terdapat urusan negara bagian tersebut yang diatur sendiri.⁹¹ Sehingga kekuasaan negara bagian tidak berasal dari pemerintahan pusat, dengan kata lain antara negara federal dan negara bagiannya bersifat koordinat

83 Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2003), hlm. 54.

84 Rusdianto Sesung, *Hukum Otonomi Daerah : Negara Kesatuan, Daerah* (Bandung: Refika Aditama, 2012), hlm. 10.

85 Fred Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, PT Binacip (Bandung, 1974), hlm. 188.

86 *Ibid.*

87 Fahmi Amrusyi, *Otonomi dalam Negara Kesatuan* (Jakarta: Media Sarana Press, 1987), hlm. 56.

88 Suko Wiyono, *Otonomi Daerah dalam Negara Hukum Indonesia*, (Jakarta: Faza Media, 2016), hlm. 31

89 J. Wajong, *Asas dan Tujuan Pemerintahan Daerah*, (Jakarta: PT Jambatan, 1975), hlm. 24

90 Sesung, *op. cit.*, hlm. 10.

91 Soehino, *op. cit.*, hlm. 226.

satu dengan yang lain.⁹²

Menurut C.F. Strong terdapat tiga hal yang membedakan antara negara federal satu dengan yang lainnya. *Pertama*, kewenangan yang diatribusikan antara negara federal dengan unit federal.⁹³ *Kedua*, tentang pertentangan antara konstitusi unit federal dan konstitusi negara federal.⁹⁴ *Ketiga*, tentang cara perubahan konstitusi.⁹⁵ Dalam konsep negara federal, negara bagian memiliki kewenangan sendiri yang independen dari segala bentuk intervensi dari pemerintah pusat.⁹⁶ Dengan kata lain negara bagian memiliki kedaulatan penuh atas urusan-urusan yang menjadi domain kewenangannya.⁹⁷ Sedangkan secara prinsipil pengertian otonomi daerah tidak dapat diartikan kemerdekaan atau kebebasan penuh secara absolut (*absolut onafhankelijkheid*) dalam menjalankan hak dan fungsi otonimnya menurut kehendak sendiri tanpa mempertimbangkan kepentingan nasional.⁹⁸ Melihat konsep otonomi daerah dalam konteks negara kesatuan yang bercorak sentralistik sebenarnya merupakan pematangan secara prinsipil dari aspek-aspek yang ada pada paradigma federalisme. Dalam hal ini bisa pematangan disini dapat berbentuk desentralisme, devolusi, maupun tugas pembantuan yang diadopsi menjadi corak baru dalam negara kesatuan.⁹⁹ Pengadopsian disini tidak menjadi suatu permasalahan, melainkan menjadi keharusan untuk negara-negara kesatuan dengan rentang wilayah yang luas seperti Indonesia untuk memaksimalkan aspirasi-aspirasi yang ada di daerah untuk dikonversi menjadi kebijakan yang menyeluruh.

Bentuk negara terakhir adalah negara konfederasi. Dalam tataran praktik konsep negara ini sering dipersamakan dengan negara federal. Namun menurut George Jellinek terdapat perbedaan diantara keduanya berdasarkan letak kedaulatan.¹⁰⁰ Apabila kedaulatan tersebut terletak

92 B.C. Smith, *Decentralization : The Territorial Dimension of the State* (London: George Alen & Unwin, 1985), hlm. 12.

93 Strong, *op. cit.*, 1963, hlm. 10.

94 *Ibid.*

95 *Ibid.*

96 Wasito Raharjo Jati, "Inkonsistensi Paradigma Otonomi Daerah di Indonesia : Dilema Sentralisasi atau Desentralisasi," *Jurnal Konstitusi* 9, no. 4 (2012): hlm. 74.

97 *ibid*

98 I Wayan Artanaya, "Otonomi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah," *Konstitusi* 17, no. 2 (2012): hlm. 178.

99 Wasito Raharjo Jati, *op. cit.*, hlm. 74.

100 R. Kranenburg, *Algemene Staatsleer* (Harleem: H.D. Tjeenk Willink, 1951), hlm. 14.

pada negara anggota peserta maka negara anggota peserta maka negara tersebut merupakan konfederasi.¹⁰¹ Sedangkan ketika kedaulatan tersebut tidak terletak pada negara anggota peserta maka negara tersebut negara federasi.¹⁰² Pendapat di atas ditentang oleh R. Krannenburg yang melihat perbedaan antara negara federasi dan negara konfederasi dengan dasar yang berbeda yaitu berdasarkan daya ikat peraturan yang dikeluarkan oleh organ pusat.¹⁰³ Apabila daya ikat tersebut bersifat langsung maka bentuk negara tersebut adalah negara federasi, sedangkan apabila sebaliknya maka bentuknya adalah negara konfederasi.¹⁰⁴ Lebih lanjut terkait kewenangan untuk mengatur diri sendiri, apabila kewenangan untuk mengatur diri sendiri masih berada di negara anggota peserta maka negara tersebut adalah negara konfederasi.¹⁰⁵ Sedangkan apabila kewenangan untuk mengatur diri sendiri tidak berada di negara anggota peserta bentuk negaranya adalah negara federasi.¹⁰⁶

C. Teori Sistem Pemerintahan

Sistem pemerintahan merupakan hal yang fundamental yang antar satu negara dengan negara lain memiliki karakteristiknya masing-masing. Sistem pemerintahan berasal dari dua unsur kata yaitu sistem dan pemerintahan. Sistem menurut Carl J. Friedrik definisi sistem adalah suatu keseluruhan yang terdiri dari bagian-bagian yang satu sama lain memiliki hubungan fungsional yang pada akhirnya memberikan saling ketergantungan satu dengan lainnya.¹⁰⁷ Sehingga dapat ditarik kesimpulan bahwa sistem adalah sesuatu yang utuh yang didalamnya meskipun terdiri dari beberapa subsistem tetap masing-masing terkait atau berhubungan.

Sistem pemerintahan yang juga merupakan rumpun dari ‘sistem’ itu tersendiri. Pertama perlu ditengahkan yang dimaksud pemerintah yang bisa ditinjau dalam arti sempit maupun secara luas. Pemerintah dalam arti sempit adalah sebatas pada organ kekuasaan eksekutif atau alat negara yang disertai tugas melaksanakan undang-undang atau tugas

101 *Ibid*

102 Budiardjo, *op. cit.*, hlm. 142.

103 *Ibid*.

104 Soehino, *Op.cit.*, hlm. 142.

105 *Ibid*

106 *Ibid*

107 Carl J. Friedrich, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Pusat Studi HTN Fakultas Hukum UI, 1980), hlm. 160.

pemerintah lainnya.¹⁰⁸ Sedangkan jika ditinjau dalam arti luas pemerintah dapat dimaknai sebagai semua organ kekuasaan dalam penyelenggaraan negara baik eksekutif, legislatif, maupun yudikatif.¹⁰⁹ Pembahasan mengenai pemerintahan yang unsur mayoratnya adalah pemerintah disini lebih condong dari sudut pandang arti luas seperti di atas karena meliputi pembagian kekuasaan dalam negara, hubungan antar kelengkapan negara baik secara vertikal maupun horizontal.¹¹⁰ Kemudian C.F. Strong juga memberikan pendapatnya mengenai pemerintahan sebagai berikut:

“Government in the broader sense is changed with the maintenance of the peace and security of state with in and with out. It must therefore, have first military power or the control of armed forces, secondly legislative power or the means of making laws, thirdly financial power or the ability to extract sufficient money from the community to defray the cost of defending of state and of enforcing the law it makes on the state’s behalf.”

Jika dikontekskan antara dua definisi di atas dapat dilihat dari definisi Hamid S. Attamimi bahwa sistem pemeritahan adalah bagian-bagian dari pemerintahan dimana masing-masing memiliki fungsi masing-masing namun tetap saling berhubungan sebagai satu kesatuan yang berhubungan dengan rasional untuk mencapai tujuan negara.¹¹¹

Pola hubungan antar cabang kekuasaan secara horizontal dapat menjadi titik pembeda antar satu sistem pemerintahan dan yang lainnya. Sebagai contoh dalam sistem presidensiil lembaga atau badan eksekutif dan legislatif merupakan dua lembaga yang terpisah sedangkan dalam sistem parlementer kedua cabang kekuasaan di atas berhubungan erat satu dengan yang lainnya.¹¹² Sehingga tepat ketika berbicara mengenai pembagian sistem pemerintahan titik tolaknya adalah melihat bagaimana hubungan antara eksekutif dan legislatif.¹¹³ Dari hal tersebut dapat

108 S.F. Marbut dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara* (Yogyakarta: Liberty, 1987), hlm. 8.

109 *ibid*

110 B. Hestu Cipto, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2009), hlm. 118-120.

111 Hamid S. Attamimi, “Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Negara Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita II” (Univeristas Indoneisa, 1990), hlm. 110-111.

112 Cipto, *op. cit.*, hlm. 126-127.

113 Mahmuzar, *Sistem Pemerintahan Indonesia : Menurut UUD 1945 Sebelum dan Sesudah*

dilihat pembagian sistem pemerintahan menjadi sistem pemerintahan parlementer (*parliamentary executive*), sistem pemerintahan presidensiil (*fixed executive*), sistem campuran (*mixed system*), hingga pemerintahan dengan pengawasan langsung oleh rakyat.

Pertama mengenai sistem presidensiil. Terdapat beberapa ciri-ciri sistem presidensiil dapat ditemukan dalam ketatanegaraan Amerika Serikat yang menurut Arend Lijphart majelis hanya berposisi sebagai majelis semata, eksekutif hanya seorang presiden yang menjalankan fungsi sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan dengan yang dipilih oleh rakyat masa jabatan tertentu, presiden mengangkat menteri atau kabinet yang merupakan bawahannya, anggota majelis tidak boleh menduduki jabatan pemerintahan begitupun sebaliknya, eksekutif bertanggung jawab kepada konstitusi, presiden tidak dapat membubarkan atau memaksa majelis, majelis memiliki kedudukan lebih tinggi dari bagian-bagian pemerintahan lain dan tidak ada peleburan bagian eksekutif dengan legislatif, eksekutif bertanggung jawab kepada pemilih, dan tidak ada fokus kekuasaan dalam sistem politik.¹¹⁴

Kemudian beberapa tambahan disampaikan C.F. Strong seperti presiden bertanggung jawab kepada konstitusi atau terdapat supremasi konstitusi dan masa jabatan presiden bersifat tetap (*fix term*) dimana ia tidak bisa dijatuhkan oleh parlemen dengan alasan politis dengan mosi tidak percaya.¹¹⁵ Dua ciri lain juga disampaikan oleh Giovanni Sartori yang menyebutkan bahwa dalam sistem pemerintahan presidensiil presiden dipilih melalui popular election dan setelah terpilih presiden memimpin dan mengarahkan pemerintahan yang dibentuknya sendiri.¹¹⁶ Terdapat pula beberapa ciri dasar sistem presidensiil yang disampaikan oleh Linz yaitu adanya legitimasi ganda antara eksekutif dan legislatif karena sama-sama mendapat suara rakyat dan adanya kepastian masa jabatan untuk menghadirkan pemerintahan yang lebih stabil.¹¹⁷

Amandemen (Bandung: Nusa Media, 2016), hlm. 44.

114 Arend Lijphart, *Patters of Democracy : Goverment Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (New Heaven: Yale University, n.d.), hlm. 43-48.

115 Strong, *op. cit.*, 1963, hlm. 251.

116 Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering* (London: Palgrave Macmillan, 1994), hlm. 84..

117 Juanz J. Linz dan Arturo Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy* (New York: Macmillan, 2001), hlm. 6.

Selanjutnya dalam sistem presidensiil terdapat perbedaan mendasar dalam proses legislasi. Dalam sistem ini menurut Christopher Manuel dan Anne M. Camissa salah satu karakteristiknya adalah adanya *separation of legislative and executive power*.¹¹⁸ Dengan skema seperti ini badan legislatif menentukan agendanya sendiri termasuk dalam hal membahas dan menyetujui rancangan undang-undang dan titik singgung dengan eksekutif hanya pada tahapan formulasi dan pengusulan produk legislasi.¹¹⁹ Terkhusus untuk rancangan anggaran belanja kekuasaan legislative untuk mengubah rancangan yang diajukan eksekutif dibatasi dan eksekutif dapat memaksa lembaga legislative untuk melakukan proses legislasi dalam kurun waktu tertentu.¹²⁰ Sehingga dalam sistem presidensiil terdapat beberapa konsekuensi yuridis diantaranya kekuasaan membentuk undang-undang di lembaga legislatif dan tidak dimungkinkan cabang kekuasaan lain untuk membentuk undang-undang. Lebih lanjut dalam sistem ini pula lembaga legislatif juga diberikan kewenangan untuk membatalkan veto presiden atas satu rancangan undang-undang tertentu.¹²¹ Hal ini menjadi lumrah sebagai pintu alternatif apabila terjadi *deadlock* dalam pembentukan undang-undang pada dua lembaga yang terpisah secara tegas ini.

Selanjutnya sistem pemerintahan parlementer juga memiliki karakteristik tersendiri. Paling mendasar dalam sistem ini menurut Miriam Budiarjo badan eksekutif dan legislatif memiliki kebergantungan satu sama lain yang tinggi.¹²² Hal ini dapat terjadi karena kabinet yang merupakan eksekutif bertanggung jawab dan mencerminkan kekuatan politik yang ada disana.¹²³ Terdapat beberapa karakteristik sistem parlementer seperti menurut Douglas V. Verneym yaitu dewan sekaligus menjadi parlemen, eksekutif terbagi menjadi dua bagian dimana kepala negara dan kepala pemerintahan merupakan dua entitas yang berbeda; kepala negara memilih kepala pemerintahan, kepala pemerintahan membentuk kabinet; kementerian atau pemerintah adalah lembaga bersama, kementerian

118 Paul Christopher Manuel dan Anne Maria Camissa, *Checks and Balances? How a Parliamentary System Could Changed American Politics* (United States of America: Westview Press, 1999), hlm. 6.

119 Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi : Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia* (Jakarta: Rajawali Press, 2010), hlm. 82.

120 *Ibid.*

121 *Ibid.*

122 Cipto, *op. cit.*, hlm. 132.

123 *Ibid.*

ada umumnya adalah anggota parlemen, pemerintah secara politik bertanggungjawab kepada parlemen; kepala pemerintahan dapat memberi saran kepada kepala negara untuk membubarkan parlemen, parlemen bertanggung jawab dan berkuasa atas konsituen; pemerintahan secara keseluruhan hanya bertanggungjawab secara tidak langsung kepada pemilihnya; dan parlemen adalah fokus kekuasaan atau terdapat supremasi parlemen.¹²⁴

Dari beberapa karakteristik di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa dalam sistem presidensiil menghendaki adanya pemisahan yang tegas terkhusus antara eksekutif dan legislatif. Sedangkan dalam sistem parlementer antara dua cabang kekuasaan tersebut tidak ada pemisahan secara tegas serta memiliki ketergantungan yang tinggi diantaranya. Perbedaan antara dua sistem ini juga terkait dengan fungsi legislasi di negara tersebut. Menurut Legowo dalam sistem parlementer karena eksekutif sekaligus merupakan anggota legislatif membuat eksekutif mengontrol agenda legislasi dan anggota badan legislatif mempunyai sedikit kekuasaan untuk mengajukan inisiatif legislasi.¹²⁵ Hal ini merupakan konsekuensi yang logis karena menurut Robert L. Maddex dalam sistem pemerintahan parlementer cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif harus bekerja sama.¹²⁶ Lebih lanjut Michael L. Mezey menyebut bahwa dengan skema seperti ini *deadlock* dalam fungsi legislasi tidak akan muncul.¹²⁷

Sistem pemerintahan selanjutnya adalah sistem pemerintahan campuran yang notabene merupakan penggabungan satu atau beberapa unsur dari kedua sistem di atas baik sehingga menjadi sistem presidensiil semua (*quasi presidensiil*) dan sistem parlementer semu (*quasi parlemeter*). Sistem ini merupakan penggabungan dari hal-hal yang terbaik dari sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidensiil.¹²⁸ Perbedaan dasar keduanya adalah apabila konstruksi ketatanegaraan baik dalam konstitusi maupun situasi ketatanegaraan kendatipun setelah

124 Verney, *op. cit.*, hlm. 31.

125 T.A. Legowo, "Paradigma Checks and Balances dalam Hubungan Eksekutif dan Legislatif" (Jakarta, 2002), hlm. 32.

126 Robert L. Maddex, *The illustrated dictionary of Constitutional Concept* (Washington: Quarterky inc., 1996), hlm. 175.

127 Michael L. Mezey, *Comparative Legislatures* (North Carolina: Duke University Press, 1979), hlm. 11.

128 Inu Kencana Syafie, *Pengantar Ilmu Pemerintahan* (Bandung: PT. Refika Aditama, 2011), hlm. 93.

adanya pencampuran sistem lebih condong memberikan kekuasaan lebih besar bagi presiden sistem ini menjadi sistem quasi presidensiil.¹²⁹

Sebaliknya setelah pencampuran yang ada kekuasaan perdana menteri dan parlemen lebih besar dari presiden sistem ini lebih condong pada sistem quasi parlementer.¹³⁰ Namun perbedaan ini bersifat fleksibel seperti yang diungkapkan Rafael Martinez sebagai berikut:¹³¹

“The classification of semipresidentialist system is a flexible one which can oscillate between presidentialism and parliamentarianism depending on the political, social and institutional circumstances of each state. Semi presidentialism provides a means of off setting the risks of institutional gridlock arising from divergences between the parliamentary and presidential majority and it also allows for political control of the government, thus avoiding abuse of presidential power.”

Sehingga dapat dilihat bahwa fleksibilitas ini bergantung pada kondisi politik, sosial, dan institusi suatu negara sehingga sistem quasi presidensiil bisa saja berubah menjadi presidensiil murni hingga parlementer sekalipun. Terdapat beberapa varian sistem quasi presidensiil yaitu:¹³²

1. Negara dengan presiden hanya sebagai ‘boneka’ seperti yang dipraktikkan di Austria, Irlandia, dan Islandia;
2. Negara dengan kekuasaan presiden yang besar seperti Prancis; dan
3. Negara dengan kedudukan presiden dan pemerintah yang relative seimbang seperti di Finlandia dan Portugal.

Salah satu contoh negara yang mengadopsi sistem ini adalah Prancis pada saat dibentuknya Republik Kelima Prancis yang disebut Duverger sebagai *A New Political System Model : A Semi-Presidential Government*.¹³³ Jimly Asshiddiqie menyebut sistem tersebut sebagai *hybrid system*.

129 Saldi Isra, *op. cit.*, 2010, hlm. 45.

130 *Ibid*

131 Rafael Martinez, *Semi-Presidentialism : A Comparative Study* (Menheim: ECPR Joint Sessions, n.d.), hlm. 46.

132 Saldi Isra, *op. cit.*, 2010, hlm. 45.

133 *Ibid.*, hlm. 43.

Terdapat beberapa ciri dari sistem ketatanegaraan Prancis yaitu selain jabatan presiden terdapat pula jabatan perdana menteri layaknya sistem parlementer, presiden maupun kabinet sama-sama mempunyai kekuasaan riil atas penyelenggaraan pemerintahan. Dengan kata lain presiden tidak hanya bertindak sebagai simbol negara yang menjalankan kegiatan-kegiatan simbolik semata, perdana menteri dan menteri diangkat dan diberhentikan presiden. Lebih lanjut perdana menteri bertanggung jawab kepada *National Assembly*, dan presiden dipilih langsung oleh rakyat.¹³⁴ Bentuk dari *hybrid system* tersebut banyak dipraktekkan di negara-negara yang pada umumnya bekas jajahan Prancis maupun di beberapa negara Eropa Timur seperti Polandia dan Bulgaria.¹³⁵

Sistem pemerintahan terakhir yang dibahas adalah sistem pemerintahan referendum atau pengawasan langsung dari rakyat. Praktik ini dilakukan di Swiss sebagai satu-satunya negara yang menerapkan sistem ini. Dalam sistem ini jabatan kepala negara dipegang bersama-sama oleh tujuh orang Dewan Federal Swiss (*Swiss Federal Council*) dimana nantinya presiden akan dipilih dari dewan ini oleh Parlemen Swiss (*Federal Assembly*) dengan masa jabatan selama satu tahun.¹³⁶ Sedangkan anggota Dewan Federal disini memiliki masa jabatan selama tiga tahun dan dapat dipilih kembali sebagaimana diatur dalam Konstitusi Federal Konfederasi Swiss sebagai berikut:

1. Pemegang kedaulatan tertinggi di Negara Konfederasi Swiss adalah Sidang Federal yang terdiri dari dua kamar, yaitu DPD dan Dewan Negara;¹³⁷
2. Pemegang kekuasaan eksekutif dan Badan Pelaksana Kekuasaan tertinggi Konfederasi Swiss dipegang oleh Dewan federal, yang terdiri dari tujuh anggota dan dipilih oleh Sidang Federal;¹³⁸
3. Presiden dan Wakil Presiden Konfederasi Swiss dipilih oleh Sidang Federal, diantara para anggota Dewan untuk masa

134 Susilo Suharto, *Kekuasaan Presiden Republik Indonesia* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2006), hlm. 61.

135 Saldi Isra, *op. cit.*, 2010, hlm. 44.

136 Jimly Asshiddiqie, "Presidensialisme Versus Parlementarisme dalam Gerak Politik yang Tertawan," *Center for Presidential and Parliamentary Studies*, 2002, hlm. 42-43.

137 Pasal 71 Konstitusi Federal Konfederasi Swiss.

138 Pasal 96 ayat (1) Konstitusi Federal Konfederasi Swiss.

jabatan satu tahun.¹³⁹

Dalam pelaksanaan sistem ini parlemen tunduk pada kontrol rakyat secara langsung melalui referendum dan usul inisiatif rakyat.¹⁴⁰ Terkait referendum dilakukan sebagai bentuk persetujuan dan atau pendapat rakyat mengenai kebijakan yang akan, sedang, atau telah dilaksanakan legislatif.¹⁴¹ Adapun referendum itu sendiri terdiri tiga macam, yaitu:¹⁴²

1. Referendum Wajib, dilakukan dalam hal meminta pendapat rakyat secara langsung terkait suatu rancangan undang-undang;
2. Referendum Fakultatif, dilakukan dalam hal meminta pendapat rakyat secara langsung terkait setuju atau tidaknya terhadap keberlakuan suatu undang-undang yang digugat;
3. Referendum Optatif, dilakukan dalam hal meminta pendapat rakyat secara langsung terkait setuju atau tidaknya terhadap rancangan undang-undang pemerintah federal di wilayah negara bagian atau daerah otonom.

Selain itu pula terdapat bentuk referendum konsultatif dimana referendum yang dilakukan untuk persoalan tertentu yang teknisnya rakyat tidak tahu.¹⁴³ Selain itu pula sistem pengawasan langsung oleh rakyat memiliki pelaksanaan lain dimana rakyat bisa mengajukan inisiatif publik yang salah satu diantaranya mengajukan suatu rancangan undang-undang.¹⁴⁴ Sistem ini tepat menjamin bagaimana kebijakan yang diambil merupakan cerminan keinginan publik namun dalam pelaksanaannya akan memakan waktu lama dalam penentuan kebijakan yang diambil.

D. Teori Lembaga Negara

Lembaga negara adalah istilah yang sering digunakan dalam membahas ketatanegaraan. Sama seperti badan hukum dalam menjalankan kegiatannya diwakili oleh organ-organnya, negara pun demikian dalam menjalankan fungsinya tentu membutuhkan lembaga negara.¹⁴⁵ Menurut

139 Pasal 98 ayat (1) Konstitusi Federal Konfederasi Swiss

140 *Ibid.*

141 Sarunjang, *Babak Baru Sistem Pemerintahan* (Jakarta: Kata Hasta Pustaka, 2006), hlm. 40.

142 Cipto, *op. cit.*, hlm. 141.

143 Sarunjang, *op. cit.*, hlm. 37-39.

144 Cipto, *op. cit.*, hlm. 141.

145 Alf Ross, *On the Concepts State Organs in Constitutional Law* (Stockholm: Stockholm Institute

Hans Kelsen konsep lembaga negara dikatakan bahwa siapapun yang menjalankan suatu fungsi tertentu yang ditentukan oleh hukum dapat disebut sebagai organ.¹⁴⁶ Selain itu, lembaga negara dapat diartikan sebagai institusi-institusi yang dibentuk guna menjalankan fungsi-fungsi untuk mencapai tujuan negara.¹⁴⁷ George Jellinek menyatakan dimana kewenangan dari suatu organ atau lembaga (termasuk lembaga negara) dalam melakukan suatu tindakan baru dikatakan sah apabila ditetapkan dengan suatu peraturan hukum yang mengikat.¹⁴⁸ Tujuan utama dari hal ini tidak lain agar lembaga negara tidak menggunakan kewenangan yang ada dengan sewenang-wenang yang tidak sesuai dengan fungsi yang dilekatkan kepadanya.

Secara umum lembaga negara dapat berada pada ranah eksekutif, legislatif, yudikatif, maupun campuran.¹⁴⁹ Hal ini dapat ditinjau lebih detail dengan melihat bahwa lembaga negara dapat dimaknai secara luas ataupun sempit. Lembaga negara dalam arti paling luas adalah entitas yang menjalankan fungsi-fungsi kekuasaan seperti *law creating* dan *law applying*.¹⁵⁰ Kemudian dalam arti luas mencakup individu yang menjalankan fungsi kekuasaan serupa dan memiliki posisi dalam struktur jabatan kenegaraan atau pemerintahan.¹⁵¹ Sedangkan lembaga negara dalam arti sempit dimaknai sebagai suatu entitas yang memiliki fungsi dan pembentukannya diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar.

Klasifikasi lembaga negara selanjutnya dari aspek normatif yang melihat dari aturan mana yang mengatur seputar fungsi, kewenangan, dan kedudukannya. Menurut Jimly Asshiddiqie dapat dibedakan menjadi lembaga tinggi negara yang fungsi, kewenangan dan kedudukannya diatur di Undang-Undang Dasar, klasifikasi selanjutnya adalah lembaga negara yang pengaturannya terdapat di Undang-Undang, dan klasifikasi terakhir adalah lembaga negara yang pengaturannya dalam peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.¹⁵²

for Scandinavian Law, 1961), hlm. 155.

146 Hans Kelsen, *Pure Theory of Law* (Clark: The Lawbook Exchange, 2005), hlm. 152.

147 Firmansyah Arifin, "Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara" (Jakarta, n.d.), hlm. 30.

148 Nawiasky, *op. cit.*, hlm. 543.

149 Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika (Jakarta: Sinar Grafika, 2016), hlm.. 27.

150 *Ibid.* hlm. 35-36.

151 *Ibid*

152 Jimly Asshiddiqie, *op. cit.*, 2016, hlm. 105-111.

E. Teori Sistem Pemisahan Kekuasaan

Di atas telah dipaparkan mengenai teori lembaga negara. Berbicara mengenai lembaga negara erat kaitannya dengan teori pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Tujuan utama pemisahan kekuasaan adalah agar dalam penyelenggaraan negara tidak hanya dilaksanakan oleh satu lembaga yang memungkinkan adanya penyelewengan-penyelewengan.¹⁵³ Prinsip pemisahan kekuasaan ini tak ubahnya adalah perwujudan dari demokrasi karena tanpa adanya demokrasi yang dihasilkan adalah pemerintahan yang otoriter.¹⁵⁴ Selain itu pula tujuan adanya pemisahan kekuasaan ini adalah sebagai jawaban atau solusi bagi pemerintah untuk mengatasi permasalahan dan tantangan di masyarakat yang semakin kompleks.¹⁵⁵

Sistem pemisahan kekuasaan berawal dari pemikiran John Locke membagi kekuasaan di tiap-tiap negara menjadi legislatif, eksekutif, dan federatif.¹⁵⁶ Selanjutnya sistem pemisahan kekuasaan juga disampaikan oleh Montesquieu yang membagi cabang kekuasaan negara menjadi legislatif, eksekutif, dan yudikatif.¹⁵⁷ Kekuasaan legislatif menurut John Locke adalah kekuasaan yang berfungsi memberi arah dalam menjalankan pemerintahan yang dituangkan dalam bentuk undang-undang.¹⁵⁸ Dalam definisi Montesquie lembaga legislatif juga mempunyai fungsi pengawasan kepada lembaga yang menjalankan undang-undang.¹⁵⁹ Kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang.¹⁶⁰ Senada dengan itu namun Montesquie menyatakan kekuasaan eksekutif lebih mengutamakan tindakan di bidang politik luar negeri.¹⁶¹

Perbedaan mendasar antara John Locke dan Montesquie terkait cabang kekuasaan ketiga. Cabang kekuasaan federatif John Locke adalah kekuasaan yang dilekati kewenangan guna menjalin hubungan dengan negara lain, diantaranya untuk menyatakan perang dan damai

153 Matthew E. Glassman, *Separation of Powers: An Overview* (Washington: Congressional Research Service, 2016), hlm. 1.

154 Budiardjo, *op. cit.*, hlm. 151.

155 C.F. Strong, *Modern Political Constitution* (London: Sidgwick and Jackson, 1963), hlm. 62.

156 John Locke, *Two Treatises of Government* (London: The Works of John Locke, 1823), hlm. 167.

157 Charles de Secondat dan Baron de Montesquieu, *The Spirit of Laws* (Kitchener: Botosche Books, 1748), hlm. 173-174.

158 C.S.T. Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia* (Jakarta: Aksara Baru, 1985), hlm. 10.

159 Secondat dan Montesquieu, *op. cit.*, hlm. 168.

160 Kansil, *op. cit.*, hlm. 10.

161 Secondat dan Montesquieu, *op. cit.*, hlm. 173-174.

juga terkait transaksi lainnya.¹⁶² Sedangkan cabang kekuasaan yudikatif menurut Montesquieu adalah lembaga yang menjalankan kekuasaan kehakiman yang salah satu fungsinya adalah menyelesaikan konflik dalam penyelenggaraan pemerintahan sehingga cabang kekuasaan ini haruslah independen dari intervensi kekuasaan lain agar fungsinya benar-benar dilakukan secara objektif.¹⁶³

Selain teori pemisahan kekuasaan terdapat pula teori pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Sebenarnya pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan merupakan konsep pemisahan kekuasaan, Menurut Jimly Asshiddiqie dalam pengertian luas konsep pemisahan kekuasaan itu juga melingkupi pembagian kekuasaan. Perbedaan antara pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan terletak pada arah kekuasaannya.¹⁶⁴ Dalam pemisahan kekuasaan menempatkan pemisahan secara horizontal dimana antar satu lembaga dengan lembaga lainnya kedudukannya setara dengan fungsi sendiri-sendiri dan dimungkinkan dilakukan *checks and balances* antar cabang kekuasaan.¹⁶⁵

Utrecht menyatakan bahwa teori pemisahan kekuasaan memang perlu namun tidak dilakukan secara absolut sehingga tidak bisa saling melakukan pengawasan.¹⁶⁶ Sehingga dalam praktik ketatanegaraan saat ini, seperti di Amerika Serikat atau negara lain yang menggunakan doktrin pemisahan kekuasaan antar cabang kekuasaan tidaklah benar-benar terpisah secara tegas karena dimungkinkan untuk saling mengawasi dan mengimbangi. Sistem *checks and balances* ini memastikan fungsi dan kewenangan cabang-cabang kekuasaan ini sebagai upaya agar tujuan yang ditetapkan bisa tercapai dengan optimal. Selain ketiga cabang kekuasaan seperti yang menurut Montesquieu, dalam perkembangannya juga lahir lembaga-lembaga negara lain yang bersifat independen. Lembaga-lembaga, komisi-komisi, atau badan badan independen ini terkadang secara structural bersifat subordinatif namun dapat pula bersifat koordinatif.¹⁶⁷ Fungsi

162 John Locke, *op. cit.*, hlm. 168.

163 Secondat dan Montesquieu, *op. cit.*, hlm. 173.

164 Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: Rajawali Press, 2010), hlm. 188.

165 *Ibid.*

166 Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan (Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1997), hlm. 28-29.

167 Hendra Nurtjahjo, "Lembaga, Badan, dan Komisi Negara Independen (State Auxiliary Agencies) di Indonesia : Tinjauan Hukum Tata Negara," *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 35, no. 3 (2005).

yang melekat pada lembaga ini pun terkadang berganda dalam artian bisa saja dalam satu lembaga dapat memegang ketiga fungsi sekaligus yaitu legislatif, eksekutif, maupun yudikatif, maupun perpaduan diantaranya.¹⁶⁸

F. Teori Konstitusi

Secara terminologis, kata “Konstitusi” berasal dari istilah *Constituer* dalam bahasa Perancis yang dapat diartikan sebagai “membentuk”.¹⁶⁹ Dalam hal ini maka istilah konstitusi dimaknai sebagai pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan suatu negara.¹⁷⁰ Lebih lanjut dalam bentuk tunggal *constituo*, kata ini diartikan sebagai “menetapkan sesuatu secara bersama-sama”, sedangkan dalam bentuk jamak yaitu *constitutiones* maka kata ini diartikan menjadi “segala sesuatu yang telah ditetapkan”.¹⁷¹ Istilah “konstitusi” sendiri dalam praktiknya dapat diartikan lebih luas dari pengertian Undang-Undang Dasar. Pengertian dari kata Undang-Undang Dasar sendiri dipahami dari terjemahan kata dalam bahasa Belanda yakni *Grondwet* yang terdiri dari kata *grond* dan *wet*.¹⁷² Kata *grond* sendiri diartikan sebagai “tanah/dasar”, sedangkan kata *wet* berarti “undang-undang”.¹⁷³ Mengenai paradigma terminologis diatas, L.J. van Apeldoorn memberikan pembedaan antara *constitution* dan *grondwet*, dimana *constitution* memuat baik peraturan tertulis maupun tidak tertulis sedangkan *grondwet* dimaknai sebagai bagian tertulis dari suatu konstitusi.¹⁷⁴ Penafsiran kata *constitution* sebagai sebuah undang-undang dasar yang tertulis merupakan pendapat yang didasarkan pada pemikiran bahwa semua bentuk undang-undang adalah naskah tertulis, maka demikian pula seharusnya undang-undang dasar.¹⁷⁵

Herman Heller dan F. Lassalle memberikan pemahaman mengenai perbedaan antara konstitusi dan undang-undang dasar. Herman Heller sendiri memberikan tiga pengertian mengenai konstitusi dalam rangka

168 *Ibid.*

169 Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011), hlm. 6.

170 Wirjono Projodikoro, *Asas-Asas Hukum Tata Negara di Indonesia* (Jakarta: Dian Rakyat, 1989), hlm. 10.

171 *Ibid.*

172 Thaib, Hamidi, dan Huda, *op. cit.*

173 *Ibid.*

174 *Ibid.*

175 Budiardjo, *op. cit.*, hlm. 92.

memahami konstitusi secara luas.¹⁷⁶ Secara spesifik, Heller membagi istilah konstitusi sebagai cerminan kehidupan politik yang nyata di masyarakat (makna sosiologis-politis), suatu kesatuan kaidah hukum yang hidup masyarakat (yuridis), serta unsur hukum yang hidup di masyarakat dan dituliskan menjadi suatu undang-undang tertinggi yang berlaku di suatu Negara.¹⁷⁷

Menurut Heller, undang-undang dasar yang disebut *Verfassung* merupakan sebagian dari pengertian konstitusi, yakni sebagai *die geschreiben verfassung* atau diartikan sebagai konstitusi yang dituliskan.¹⁷⁸ Dengan demikian undang-undang dasar atau konstitusi tertulis hanya merupakan sebagian dari konstitusi dalam pengertian yang lebih umum.¹⁷⁹

Dari sudut pandang pengertian politis dan sosiologis, Lassalle memandang bahwa konstitusi memiliki pengertian yang lebih luas dari undang-undang dasar, sedangkan pengertian yuridisnya dipandang terpengaruh oleh paham kodifikasi yang menyamakan konstitusi dengan undang-undang dasar.¹⁸⁰ Hal ini dapat dipahami dengan konteks teori Hans Nawiasky yang membagi susunan norma hukum dalam beberapa bagian yakni norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*), aturan dasar negara (*Staatsgrundgezets*), undang-undang formal (*Formell Gezets*), dan peraturan pelaksanaan (*verordnung en autonome satzung*).¹⁸¹

Disamping itu terdapat beberapa pendapat para ahli yang tegas menyamakan pengertian konstitusi dengan undang-undang dasar. Sri Soemantri dalam disertasinya mengartikan konstitusi adalah sama dengan undang-undang dasar.¹⁸² Demikian pula diantaranya pendapat James Bryce sebagaimana dikutip C. F Strong yang dalam bukunya menyatakan konstitusi sebagai kerangka negara yang diorganisir dengan dan melalui hukum dimana hukum menetapkan pengaturan mengenai pendirian

176 Sri Soemantri dan Bintan R. Saragih, *Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia : 30 Tahun Kembali ke Undang-Undang Dasar 1945* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993), hlm. 152.

177 Mohammad Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Pusat Studi HTN Fakultas Hukum UI, 1988), hlm. 65.

178 Kusnardi dan Ibrahim, *op. cit.*

179 *Ibid.*,

180 Thaib, Hamidi, dan Huda, *op. cit.*

181 Nawiasky, *op. cit.*, hlm. 31.

182 Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi* (Bandung: Penerbit Alumni, 1987), hlm. 1.

lembaga yang permanen, fungsi dari alat kelengkapan, serta hak-hak tertentu yang telah ditetapkan.¹⁸³

Konstitusi menurut K. C. Wheare dapat dipahami dalam dua pengertian.¹⁸⁴ Pertama, bahwa konstitusi dimaknai sebagai seluruh sistem ketatanegaraan suatu negara yang memuat kumpulan peraturan yang mendasari dan mengatur, atau mengarahkan jalannya pemerintahan.¹⁸⁵ Keseluruhan peraturan ini dapat bersifat legal atau diakui dan diterapkan oleh pengadilan hukum, maupun bersifat non legal atau ekstra legal, dimana peraturan tersebut berupa kebiasaan, persetujuan, adat, atau konvensi yang lazimnya tidak diakui oleh pengadilan hukum namun memiliki pengaruh efektif dalam mengatur pemerintahan.¹⁸⁶ Dalam makna yang kedua, bahwa konstitusi dipahami sebagai seluruh hasil seleksi dari peraturan-peraturan hukum yang mengatur pemerintahan negara tersebut dan telah diwujudkan dalam suatu dokumen tertulis.¹⁸⁷ Makna kedua ini digunakan untuk menggambarkan hasil-hasil seleksi dari keseluruhan peraturan yang umumnya terwujud dalam satu atau beberapa dokumen yang saling terkait.¹⁸⁸ Dari beberapa pendapat para ahli tersebut, dapat disimpulkan bahwa konstitusi dapat berbentuk tertulis maupun tidak tertulis.

Dengan memperhatikan beragam pendapat mengenai konstitusi diatas, harus dipahami bahwa perumusan undang-undang dasar sebagai suatu konstitusi tertulis harus mengedepankan kontekstualisasi landasan filosofis, yuridis, sosiologis, historis dan politis demi mewujudkan ketentuan yuridis sesuai dengan nilai yang hidup ditengah masyarakat dalam praktik penyelenggaraan negara.¹⁸⁹ Adanya penjaminan dan perlindungan hak-hak warga negara melalui konstitusi disebut dengan gagasan konstitusionalisme.¹⁹⁰ Konstitusionalisme menurut Carl J. Frederich merupakan gagasan bahwa pemerintah sebagai suatu kumpulan kegiatan yang diselenggarakan oleh dan atas nama rakyat dengan ditetapkan beberapa pembatasan kekuasaan sehingga diharapkan kekuasaan

183 Strong, *op. cit.*, 1963, hlm. 11; Thaib, Hamidi, dan Huda, *op. cit.*

184 K.C. Wheare, *Konstitusi-Konstitusi Modern* (Surabaya: Pustaka Eureka, 1966), hlm. 1-2.

185 *Ibid.*

186 *Ibid.*

187 *Ibid.*

188 *Ibid.*

189 Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008), hlm. 257.

190 Thaib, Hamidi, dan Huda, *op. cit.*

pemerintahan tidak disalahgunakan oleh mereka yang mendapat tugas untuk memerintah, dengan secara tegas mengatur pembagian kekuasaan dalam konstitusi.¹⁹¹ Dengan demikian dapat dipahami bahwa konstitusi bertujuan untuk memberikan pembatasan kesewenangan tindakan pemerintah penjaminan hak para pihak yang diperintah, dan merumuskan pelaksanaan kekuasaan yang berdaulat.¹⁹² Sebagai keniscayaan bagi negara-negara modern, konstitusionalisme juga dipandang sebagai konsensus masyarakat mengenai bangunan kenegaraan yang diidealkan.¹⁹³

Dengan adanya muatan yang fundamental mengenai kehidupan ketatanegaraan, serta dengan dinamisnya kehidupan politik, sosial, dan ekonomi, sangat mungkin suatu konstitusi yang dirumuskan dalam suatu masa dan konteks generasi tertentu akan menjadi “usang” bagi generasi selanjutnya.¹⁹⁴ Maka, diperlukan mekanisme untuk mengadaptasi konstitusi suatu negara dari waktu ke waktu agar dapat menyesuaikan ekspektasi, kebutuhan, dan aspirasi masyarakat di masa mendatang.¹⁹⁵ Sehingga suatu konstitusi harus diamendemen oleh setiap generasi untuk memastikan bahwa masa lalu yang telah usang tidak akan menghambat kemajuan dan perkembangan generasi masa kini yang masih hidup.

Sebelumnya telah dipaparkan mengenai salah satu klasifikasi konstitusi berdasarkan proses perubahannya. K. C. Wheare memaparkan beberapa cara dalam melakukan perubahan konstitusi, yakni beberapa kekuatan utama, amandemen formal, penafsiran hukum, dan melalui kebiasaan serta tradisi.¹⁹⁶ Berkaitan dengan perubahan konstitusi, terdapat beberapa istilah yang dikenal, seperti *amendment* (Perubahan), *revision* (perbaikan) *alternation* (perubahan), *reform* (perbaikan), *change* (pergantian), *modified* (modifikasi), dan *review* (tinjauan).¹⁹⁷ Demikian pula C. F. Strong memaparkan beberapa prosedur perubahan konstitusi.¹⁹⁸ Suatu konstitusi dapat dirubah oleh pemegang kekuasaan legislatif

191 Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy : Theory and Practice in Europe and America* (Waltham: Blaidell Publishing Company, 1967), hlm. 55.

192 Strong, *op. cit.*, 1963.

193 Jimly Asshiddiqie, *op. cit.*, 2018, hlm. 20-21.

194 Ashok Damija, 2007, *Need to Amend a Constitution and Doctrine of Basic Features*, Delhi, Wadhwa and Company Nagpur.

195 *Ibid.*

196 Wheare, *op. cit.*

197 Taufiqurrohman Syahuri, *Hukum Konstitusi : Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2004), hlm. 69-74.

198 Thaib, Hamidi, dan Huda, *op. cit.*; Strong, *op. cit.*, 1963.

dengan pembatasan-pembatasan tertentu, seperti pengaturan kuorum, sidang gabungan oleh dua kamar lembaga perwakilan, atau oleh lembaga perwakilan rakyat yang diperbaharui melalui pemilihan umum.¹⁹⁹ Selain itu, konstitusi dapat diperbaharui oleh rakyat melalui suatu referendum.²⁰⁰ Konstitusi juga dapat dirubah oleh usulan dan persetujuan negara-negara bagian dalam suatu negara serikat.²⁰¹ Selanjutnya, perubahan konstitusi dapat dilakukan dengan dibentuknya lembaga negara khusus yang bertugas hanya untuk keperluan perubahan konstitusi.²⁰²

G. Teori Pengujian Konstitusional

Supremasi konstitusi dalam negara modern memberikan konsekuensi mengenai pentingnya penjaminan bahwa penyelenggaraan pemerintahan berjalan sesuai dengan nilai-nilai atau jiwa dari naskah konstitusi atau undang-undang dasar negara tersebut.²⁰³ Berkaitan dengan hal ini maka gagasan pengujian konstitusional berkembang dalam praktik di berbagai negara demokrasi sebagai sarana pengendalian dan perimbangan kekuasaan pejabat pemerintahan.²⁰⁴

Lebih lanjut mengenai pengujian konstitusional, perlu dipahami bahwa gagasan ini merupakan perkembangan dari pemikiran mengenai sistem pemerintahan demokratis yang dilandasi oleh ide mengenai negara hukum, prinsip pemisahan kekuasaan, serta pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia.²⁰⁵ Dari gagasan pengujian konstitusional ini tercakup dua tugas pokok, yakni terjaminnya hubungan perimbangan peran yang demokratis antar cabang kekuasaan dan perlindungan individu warga negara dari penyalahgunaan kekuasaan lembaga negara yang dapat merugikan hak-hak fundamental warga negara.²⁰⁶

Gagasan mengenai *constitutional review* atau pengujian konstitusional kerap dikaitkan dengan konsep *judicial review* meskipun

199 *Ibid.*

200 *Ibid.*

201 *Ibid.*

202 *Ibid.*

203 Thaib, Hamidi, dan Huda, *op. cit.*

204 Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 22.

205 Herbert Hausmaninger, *The Austrian Legal System* (Wein: Manz, 2003), hlm. 139.

206 *Ibid.*

antara keduanya perlu dibedakan.²⁰⁷ Pada prinsipnya pengujian konstitusional dapat dilakukan oleh lembaga-lembaga yang ditentukan kewenangannya oleh undang-undang dasar sedangkan *judicial review* merupakan kewenangan dari lembaga peradilan.²⁰⁸ Selain itu perbedaan diantara keduanya juga dapat dilihat dari lingkup objeknya, dimana *judicial review* dapat mencakup legalitas berbagai peraturan dibawah undang-undang dan *constitutional review* hanya mencakup uji konstitusionalitas terhadap undang-undang dasar.²⁰⁹

Memasuki abad ke-19 perkembangan mengenai doktrin *constitutional review* serta *judicial review* mendapatkan pengaruh kuat dari putusan *U.S. Supreme Court* terhadap kasus *Marbury vs. Madison* tahun 1803, dimana Mahkamah Agung Amerika Serikat tersebut menyatakan bahwa ketentuan Judiciary Act 1789 yang ditetapkan oleh Kongres bertentangan dengan Konstitusi Amerika Serikat.²¹⁰ Meskipun didalam konstitusi Amerika Serikat sendiri tidak diatur mengenai kewenangan *U. S. Supreme Court* untuk melakukan pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar, pun demikian konstitusi tidak melarang secara eksplisit kewenangan tersebut.²¹¹ Sebagaimana didalilkan oleh *Chief Justice* John Marshall dari putusan atas kasus tersebut, *U. S. Supreme Court* pada prinsipnya bertanggung jawab menjamin agar norma dasar dalam konstitusi benar-benar ditaati dan dilaksanakan. Dinyatakan bahwa segala undang-undang yang dikeluarkan oleh Kongres dan bertentangan dengan konstitusi sebagai *the supreme law of the land* harus dinyatakan *null and void*. Dengan demikian dalam dunia hukum mulai berkembang doktrin *judicial review* dimana lembaga peradilan dapat membatalkan ketentuan undang-undang yang bertentangan dengan konstitusi atau undang-undang dasar.²¹²

Berpijak dari putusan kasus *Marbury vs. Madison*, diskursus mengenai gagasan *constitutional review* terus berkembang dari konsep supremasi parlemen sebagai penjelmaan rakyat yang berdaulat menurut Rousseau dan Montesquieu.²¹³ Ditegaskan oleh Abbe de Sieyes bahwa

207 Jimly Asshiddiqie, *Model-Model...*, op. Cit., hlm 2-8

208 *Ibid.*

209 *Ibid.*

210 K.C. Wheare, *op. cit.*

211 Miriam Budiardjo, *op. cit.*

212 Jimly Asshiddiqie, *op. cit.*, 2010.

213 *Ibid.*, hlm. 21.

suatu norma dalam konstitusi wajib ditegakkan dan tidak boleh sekadar tertulis diatas kertas.²¹⁴ Senada dengan hal ini, Leon Duguit menegaskan bahwa lembaga pengadilan yang menolak untuk menerapkan suatu undang-undang karena bertentangan dengan konstitusi bukanlah merupakan bentuk intervensi terhadap urusan lembaga legislatif.²¹⁵

Gagasan penambahan kewenangan Mahkamah Agung untuk melakukan *judicial review* seperti dipraktikkan *U. S. Supreme Court* mulai dikembangkan salah satunya oleh Georg Jellinek terhadap Mahkamah Agung Austria.²¹⁶ Sejak tahun 1867 Mahkamah Agung Austria memiliki kewenangan untuk menangani sengketa yuridis berkaitan dengan hak politik individu warga negara terhadap pemerintahan. Seiring perkembangan, dimana pengadilan di negara-negara bagian Austria juga mengeluarkan berbagai putusan mengenai *constitutional complaint*, hal ini mendorong lahirnya pemikiran mengenai perlunya mahkamah yang berdiri sendiri diluar mahkamah agung federal.²¹⁷ Konsepsi yang digagas oleh Hans Kelsen ini mendalilkan bahwa perlu dibentuk suatu mahkamah tersendiri yang terpisah dari sistem peradilan biasa, dengan kewenangan untuk membatalkan suatu undang-undang yang bertentangan dengan konstitusi, sebagai penegak konstitusi.²¹⁸ Melalui Konvensi Konstitusi Austria 1 Oktober 1920, gagasan Kelsen untuk membentuk Mahkamah Konstitusi Austria menjadi acuan sejarah, dimana lembaga tersebut adalah yang pertama di dunia. Oleh karenanya, lazim diketahui bahwa model pengujian konstitusional yang dilakukan Mahkamah Konstitusi Austria tersebut dikenal sebagai *Kelsenian Model*, atau dikenal pula sebagai *Austrian Model*.²¹⁹

Miriam Budiardjo memaparkan bahwa beberapa negara menganut cara yang berbeda untuk menjamin bahwa penyelenggaraan negara telah sesuai dengan ketentuan konstitusinya.²²⁰ Sebagai contoh di Inggris, penafsiran ketentuan dalam konstitusi dan penjaminan kesesuaian pertauran-peraturan terhadap konstitusi hanya dapat dilakukan oleh

214 Alec Stone, *The Birth of Judicial Politics in France* (New York: Oxford University Press, 1992), hlm. 35.

215 Leon Duguit, *Law in Modern State* (New York: Huebsch, 1919), hlm. 87.

216 Hausmaninger, *op. cit.*

217 Jimly Asshiddiqie, *op. cit.*, 2010.

218 Palguna, *op. cit.*, 2013.

219 Asshiddiqie dan Syahrizal, *op. cit.*, hlm. 1-7.

220 Miriam Budiardjo, *op. cit.*

parlemen.²²¹ Hal ini berlandaskan pada pemikiran bahwa parlemen merupakan pemegang kedaulatan tertinggi, dimana kedaulatan dari rakyat diwakilkan kepada parlemen tersebut.²²² Selanjutnya dicontohkan bahwa di beberapa negara diperlukan suatu badan tersendiri diluar badan legislatif yang berwenang meneliti apakah suatu undang-undang bertentangan dengan undang-undang dasar.²²³ Sebagai contoh, adanya suatu Mahkamah Agung Federal, maupun Mahkamah Konstitusi yang berada tersendiri selain Mahkamah Agung.²²⁴ Secara prinsip, diharapkan para hakim dapat menjalankan kewenangan tersebut secara bijaksana dan bebas dari tekanan politik.²²⁵

H. Teori Peraturan Perundang-Undangan

Pemilihan umum (pemilu) merupakan suatu sarana penyaluran kedaulatan rakyat secara langsung (*direct democracy*) dalam konsep negara yang menganut paham demokrasi.²²⁶ Sebagaimana dinyatakan sebelumnya, bahwa kedaulatan rakyat secara langsung diselenggarakan melalui gagasan pemilu namun tidak berarti kedaulatan rakyat sepenuhnya dialihkan kepada perwakilan-perwakilan rakyat yang dipilih tersebut.²²⁷ Sebagai perwujudan kedaulatan rakyat, pemilu juga menjadi sarana agar timbul kesadaran politis bahwa rakyat dan politisi peserta pemilu tidak seharusnya “berjarak”.²²⁸

Pemilu dalam pandangan G. J. Wolhoff merupakan mekanisme dalam demokrasi untuk wakil rakyat yang akan menjalankan pemerintahan atas nama rakyat.²²⁹ Wakil rakyat ini mendapatkan mandat pemerintahan langsung dari rakyat, dengan pemahaman bahwa keseluruhan rakyat suatu negara tentu tidak mungkin dilibatkan secara langsung untuk menjalankan roda pemerintahan. Pendapat ini senada dengan gagasan Rush Michael dan Althoff Phillip dimana pemilu merupakan sarana pengejawantahan kedaulatan rakyat untuk memilih sejumlah pemimpin dan wakil rakyat

221 *Ibid.*

222 *Ibid.*

223 *Ibid.*

224 *Ibid.*

225 Jimly Asshiddiqie, *op. cit.*, 2010.

226 Asshiddiqie, *op. cit.*, 2005, 58–59.

227 *Ibid.*, hlm. 142.

228 Saldi Isra, *Pemilu dan Pemulihan Daulat Rakyat* (Jakarta: Themis Publishing, 2017), hlm. 106.

229 G. J. Wolhoff, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Timun Mas, 1960), hlm. 321.

dalam kerangka demokrasi.²³⁰

Suatu sistem pemilu memiliki dampak penting dalam menetapkan berbagai hal terkait dengan proses dan hasil pemilu.²³¹ Penentuan mekanisme pemberian suara dan konversi suara menjadi kursi dalam sistem pemilu akan sangat dipengaruhi oleh beberapa faktor antara lain besaran daerah pemilihan (dapil) yang meliputi ruang lingkup serta alokasi kursi yang diperebutkan dari dapil tersebut.²³² Selain itu, perlu diperhatikan pula pertimbangan mengenai kepesertaan pemilu, baik pola pencalonannya maupun mekanisme penetapan peserta.²³³ Sistem pelaksanaan pemilu juga perlu mempertimbangkan penggunaan daftar terbuka atau tertutup (*open list system* atau *closed list system*) dimana sistem ini akan mempengaruhi keterwakilan golongan minoritas dalam kontestasi pemilu.²³⁴ Penerapan sistem pemilu dalam setiap negara pasti berbeda dan telah dikombinasikan dengan memperhatikan kondisi masyarakatnya.²³⁵

Mengenai sistem pemilu, Miriam Budiardjo memaparkan beberapa sistem dalam pelaksanaan pemilu secara garis besar, yaitu *Single-member Constituency* diartikan bahwa dalam suatu dapil, dilakukan pemilihan untuk satu perwakilan, serta *Multi-member Constituency* pemilihan dilakukan dalam suatu dapil untuk memilih beberapa perwakilan.²³⁶ Secara umum, dikenal beberapa sistem pemilu seperti sistem Proporsional dan sistem Distrik yang akan dijelaskan lebih lanjut.²³⁷

Sistem Distrik ini umumnya menggunakan landasan wilayah geografis untuk menentukan dapil.²³⁸ Pada prinsipnya melalui sistem ini, negara dibagi dalam sejumlah kecil wilayah/distrik sebagai dapil dan dari dapil ini akan diambil calon dengan suara terbanyak sebagai pemenang pemilihan.²³⁹ Sedangkan gagasan utama dari sistem proporsional menghendaki agar

230 Rush Michael dan Althoff Phillip, *Pengantar Sosiologi Politik* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1960), hlm. 129.

231 Fajlurrahman Jurdi, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2018), hlm. 121-122.

232 Jurdi, *op. cit.*

233 *Ibid.*

234 *Ibid.*

235 *Ibid.*

236 Miriam Budiardjo, *op. cit.*

237 Pippa Norris, *Electoral Engineering* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), hlm. 42-50; Jurdi, *op. cit.*

238 Jurdi, *op. cit.*

239 *Ibid.*

jumlah kursi parlemen yang didapat oleh peserta pemilu adalah sesuai dengan jumlah suara yang didapatkan dari masyarakat di dapilnya, sehingga dimaksudkan jumlah kursi parlemen yang didapatkan dapat berimbang atau proporsional dengan jumlah masyarakat dapil tersebut.²⁴⁰

Sistem distrik yang dikenal pula sebagai *Majoritarian System* atau mayoritas-pluralitas²⁴¹ dapat dijumpai dalam beberapa penerapan, seperti *Plurality Election* dengan sistem *First Past the post* untuk perwakilan tunggal (*single member constituency*). Selanjutnya, terdapat pula variasi berupa *Block Vote*, *Cumulative Vote*, *Single Non-Transferable Vote*, *Limited Vote*, *Alternative Vote*.²⁴²

Dalam model *Plurality Election*, pada prinsipnya, dalam suatu dapil hanya akan diambil satu orang calon terpilih yang mendapatkan perolehan suara terbanyak dalam pemilu.²⁴³ Dalam model ini, wilayah negara akan dibagi dalam beberapa dapil untuk diambil calon perwakilan rakyat dengan perolehan suara terbanyak dari masing-masing distrik.²⁴⁴ Partai politik yang calonnya mendapat perolehan kursi terbanyak di parlemen menjadi pembentuk dan pelaksana pemerintahan.²⁴⁵

Sistem *Single Non-Transferable Vote* mengatur bahwa para pemilih memiliki satu hak suara untuk memilih para calon dalam dapilnya dan dari dapil tersebut akan diambil lebih dari satu calon terpilih yang didasarkan dengan perolehan suara terbanyak.²⁴⁶ Dalam sistem *Bloc Vote* sendiri, para pemilih akan mendapatkan hak suara sejumlah dengan alokasi kursi parlemen untuk wakil-wakil daerah tersebut.²⁴⁷ Adapun dalam sistem *Cumulative Vote* pemilih diberikan hak suara sejumlah perwakilan daerah tersebut dengan setiap suara dapat diakumulasikan kepada salah satu kandidat.²⁴⁸ Hampir serupa, dikenal pula sistem *Limited Vote* dimana pemilih mendapatkan hak suara dengan jumlah yang lebih sedikit dibandingkan jumlah perwakilannya yang akan dipilih dari daerah

240 *Ibid.*

241 *Ibid.*, hlm. 135.

242 Pippa Norris, *op. Cit.*, hlm. 42-50

243 *Ibid.*

244 *Ibid.*

245 *Ibid.*

246 *Ibid.*, hlm. 48.

247 *Ibid.*

248 *Ibid.*

tersebut.²⁴⁹

Selanjutnya terdapat pula *Alternative Vote* atau dikenal juga dengan istilah *Preferential Voting*, merupakan sistem pemilihan dimana masing-masing pemilih akan memberikan suaranya kepada lebih dari satu orang calon dalam dapilnya dengan memberikan urutan preferensi kepada masing-masing nama calon dalam surat suara.²⁵⁰ Keterpilihan calon dari dapil tersebut didasarkan pada akumulasi mayoritas preferensi suara.

Dikenal pula istilah *Second Ballot* yang secara sederhana dipahami dengan adanya dua kali pemungutan suara.²⁵¹ Pertama-tama, calon akan dinyatakan terpilih apabila mampu mencapai 50 persen suara. Apabila tidak ada calon yang mendapat perolehan suara hingga ambang batas keterpilihan, maka dilakukan pemungutan suara kembali.²⁵² Pemungutan dilakukan terhadap dua calon yang memperoleh perolehan suara terbanyak setelah pemungutan suara pertama.²⁵³

Penerapan sistem proporsional juga memiliki beberapa model.²⁵⁴ Dalam *Party List System*, pemilih akan memberikan hak suaranya kepada kandidat calon dari partai-partai peserta pemilu.²⁵⁵ Lazimnya, pemilih dapat memberikan hak suara pada nama-nama para calon dari suatu partai yang dituliskan secara jelas didalam surat suara (*open list*), atau surat suara tersebut hanya memuat nama-nama partai peserta pemilu (*closed list*), sehingga para pemilih hanya akan memberikan hak suara untuk partai.

Varian dalam sistem proporsional juga dikenal *Single Transferable Vote* dimana dalam suatu dapil, masing-masing pemegang hak suara akan memberikan suaranya kepada beberapa calon dengan urutan preferensi pemilih.²⁵⁶ Jumlah preferensi didasarkan pada alokasi kursi yang diperebutkan di daerah tersebut dan dari dapil tersebut akan diambil beberapa calon terpilih.²⁵⁷ Keterpilihan calon didasarkan pada penghitungan dari jumlah seluruh suara sah yang dibagi dengan jumlah alokasi kursi

249 *Ibid.*

250 *Ibid.*, hlm. 49.

251 *Ibid.*, hlm. 48-49

252 *Ibid.*

253 *Ibid.*

254 *Ibid.*, hlm. 50-55.

255 *Ibid.*, hlm 51.

256 *Ibid.*, hlm. 55

257 *Ibid.*

per dapil untuk mendapatkan jumlah “kuota” yang menjadi ambang batas keterpilihan dari para calon, dengan terlebih dahulu dilakukan penghitungan suara sesuai preferensi pertama hingga seterusnya.²⁵⁸

258 *Ibid.*

BAB III PEMBAHASAN

A. Kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi masyarakat.

a. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang Belum Konsisten dan Optimal

Indonesia dibentuk untuk mencapai tujuan yang dicita-citakan. Tujuan negara Indonesia termaktub dalam Alinea keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, yaitu “...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”. Dalam rangka mewujudkan tujuan negara tersebut, pada *status quo* dibentuklah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU SPPN).²⁵⁹ UU SPPN ini sendiri yang menggantikan pola pembangunan berdasarkan GBHN seiring dengan dilakukannya amandemen UUD 1945 yang menghilangkan kewenangan MPR untuk membentuknya karena dinilai tidak sesuai dengan Sistem Presidensiil.²⁶⁰

Terkait rencana pembangunan nasional dalam UU SPPN tersebut terdiri dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), dan Rencana Pembangunan Tahunan. Selain itu rencana pembangunan tersebut juga terdapat di tingkat daerah. Ruang lingkup dari sistem ini, selain Presiden, kementerian serta pemerintahan daerah, juga melingkupi lembaga-lembaga negara lain yang dibentuk melalui UUD NRI Tahun 1945 serta peraturan perundang-undangan lainnya.²⁶¹ Sehingga kekuasaan yudikatif seperti MA, dan MK; ranah legislatif seperti MPR, DPR, dan DPD; serta lembaga lain seperti KY, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Bank Indonesia, dan lainnya juga terlingkupi dalam sistem

259 Huruf D Konsideran Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

260 Ardilafiza, *op. cit.*, hlm. 39-42.

261 Pasal 1 poin 17 jo Pasal 3 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

perencanaan pembangunan nasional.

Setelah dilakukannya amandemen Pasal 3 UUD 1945 yang berisi kewenangan MPR untuk menetapkan garis-garis besar haluan negara (GBHN), membuat UU SPPN hadir menggantikan posisi dan mekanisme perencanaan pembangunan dalam GBHN. Namun, terdapat beberapa permasalahan dalam ketentuan UU SPPN. Permasalahan tersebut salah satunya adalah perencanaan pembangunan yang terlalu eksekutif-sentris, tidak konsisten atau tidak adanya keberlanjutan.²⁶² peluang perencanaan pembangunan yang melanggar pemisahan kekuasaan, tidak sinkronnya dengan penyusunan Anggaran dan Pendapatan Belanja Negara (APBN), dan pemberian kewenangan yang terlalu besar bagi pemerintah daerah.

Eksekutif-sentris dalam UU SPPN secara garis besar dapat dilihat dari kurangnya keterlibatan cabang kekuasaan lain terutama lembaga legislatif seperti DPR. Keterlibatan tersebut bisa dibilang hanya terdapat dalam penyusunan RPJPN yang harus dibuat dalam bentuk undang-undang. Rencana pembangunan yang lain seperti RPJMN dan rencana pembangunan tahunan tidak demikian. RPJMN sendiri dirancang oleh Menteri Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) berdasarkan visi dan misi Presiden. Selain itu, pada akhirnya ditetapkan oleh Presiden melalui Peraturan Presiden (Perpres). Walaupun dalam perencanaan RPJMN tersebut dibuat melalui tahapan musrenbangnas tetapi keterlibatan masyarakat secara luas juga masih sangat sedikit. Dimana seharusnya, pelaksanaan musrenbangnas seharusnya melibatkan masyarakat.²⁶³ Selain itu rancangan dan bentuk akhirnya juga hanya akan ditentukan oleh Presiden dan Menteri Bappenas. Padahal, RPJMN sendiri merupakan suatu hal yang penting dimana didalamnya terdapat perencanaan secara nasional terutama dalam bentuk kerangka regulasi dan kerangka pendanaan.²⁶⁴ Perencanaan pembangunan sendiri sebenarnya tidak bisa dilepaskan dari keuangan dimana dalam eksekusi dan implementasinya pasti membutuhkan anggaran terutama APBN. Pelibatan lembaga lain DPR sebenarnya sangat diperlukan terutama kedudukan DPR sebagai perwakilan dari rakyat serta

262 Ardilafiza, *op. cit.*, hlm. 39-42.

263 Pasal 16 ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

264 Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

pemegang fungsi keuangan dan dalam penentuan APBN.

Kondisi dari RPJMN yang sangat eksekutif-sentris pada akhirnya dapat membuat pembentukan dari RPJMN sangat ditentukan oleh kebijakan dan pertimbangan politik Presiden. Implikasi hal ini salah satunya adalah tidak adanya lembaga negara lain yang dapat memastikan bahwa RPJMN telah dibuat secara konsisten dengan RPJPN dan melanjutkan program strategis RPJMN sebelumnya. Kondisi inilah yang menyebabkan persepsi publik “ganti presiden ganti kebijakan”. Tidak konsistennya pemerintah dalam membentuk RPJMN bahkan dapat terjadi walaupun seorang Presiden dapat terpilih kembali pada periode berikutnya. Contoh paling yang dapat dilihat adalah program prioritas Presiden Joko Widodo adalah untuk menjadikan Indonesia poros maritim dunia.²⁶⁵ Tetapi jika melihat RPJMN 2020-2024 dimana Presiden Joko Widodo pada periode kedua menjabat sebagai presiden, visi Indonesia sebagai poros maritim tersebut tidak dilanjutkan kembali.

RPJMN sendiri dituangkan dalam bentuk Perpres. Padahal RPJMN sendiri akan digunakan sebagai dasar untuk pembentukan Rencana Strategis Kementerian/Lembaga (Renstra-KL)²⁶⁶, yang melingkupi cabang kekuasaan lain seperti yudikatif dan legislatif. Ditambah, seperti yang disebutkan sebelumnya bahwa penentuan substansi dari RPJMN sendiri masih sangat tergantung dari Presiden dan Menteri Bappenas. Hal ini dapat menjadikan permasalahan terutama tentang arah gerak dari lembaga-lembaga tersebut secara 5 (lima) tahun kedepan yang akan sangat ditentukan dari RPJMN yang dibuat Presiden dan Menteri Bappenas. Substansi dari RPJMN sendiri juga masih sangat cenderung untuk eksekutif sentris. Dapat dilihat dari Narasi RPJMN 2020-2024²⁶⁷ dimana hanya membahas proyek dan rencana besar dari pemerintah daripada lembaga lainnya. Proyek dan rencana kerja dari lembaga lain baru dapat dilihat di Matriks Pembangunan Jangka Menengah Kementerian/Lembaga.²⁶⁸

265 Buku I Agenda Pembangunan Nasional Lampiran Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019, hlm. 2-16

266 Renstra-K/L merupakan rencana dari kementerian/lembaga selama jangka waktu 5 tahun. Lihat Pasal 1 ayat (6) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

267 Lampiran I Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Nasional 2020-2024

268 Lampiran II Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Nasional 2020-2024

Bahkan dalam RPJMN juga tidak dirancang terutama terkait dengan program legislasi yang merupakan fungsi dari lembaga legislatif, yang akan sangat mempengaruhi pelaksanaan dari perencanaan pembangunan. Implikasi dari hal ini sebenarnya berpotensi besar untuk melanggar independensi dari lembaga lainnya, melalui pengaturan rencana lima tahun lembaga-lembaga tersebut. Walaupun memang dalam proses penyusunannya terdapat mekanisme musrenbang yang melibatkan lembaga-lembaga negara lainnya. Tetapi seperti yang dibahas sebelumnya, bahwa saran-saran tersebut akan ditampung serta disusun kembali oleh Menteri Bappenas.

Rencana pembangunan sendiri tidak akan terlepas dari keuangan negara. Keuangan negara dalam hal ini APBN akan sangat krusial karena rencana dan proyek dari lembaga-lembaga negara baru dapat terlaksana dengan anggaran. Pada Pasal 12 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU Keuangan Negara), disebutkan bahwa Rancangan APBN berpedoman pada “rencana kerja Pemerintah”. Kemudian pada Pasal 14 ayat (1) UU Keuangan menteri/pimpinan lembaga pengguna anggaran harus mengajukan “rencana kerja dan anggaran”. Dapat dilihat bahwa terdapat dua rencana kerja dalam penyusunan APBN. Tetapi yang perlu diperhatikan adalah frasa “rencana kerja Pemerintah” pada UU Keuangan. Rencana kerja tersebut dibuat sebelum ada UU SPPN yang dibuat tahun 2004, yang juga memasukkan frasa “Rencana Kerja Pemerintah” sebagai bagian dari rencana pembangunan tahunan. Sehingga “rencana kerja Pemerintah” dalam UU Keuangan tidak merujuk atau tidak sinkron dengan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) yang merujuk pada UU SPPN. Frasa “rencana kerja Pemerintah” sendiri dalam UU Keuangan sebenarnya tidak terlalu jelas, bisa juga ditafsirkan berupa rencana pembangunan itu sendiri karena tidak adanya sistem perencanaan pembangunan pasca dihapuskannya GBHN. Hal ini dapat dilihat dari huruf penggunaannya huruf ‘r’ dan ‘k’ tidak menggunakan huruf besar. Sehingga frasa “rencana kerja Pemerintah” tersebut dapat ditafsirkan secara luas tidak hanya pada rencana pembangunan tahunan berupa RKP pada UU SPPN.

Tidak sinkronnya antara UU Keuangan dan UU SPPN ini salah satunya adalah kompleksnya dan berlapisnya penyusunan dari rencana pembangunan tahunan. Seperti yang diketahui bahwa sebenarnya

UU Keuangan tidak secara spesifik merujuk bahwa “rencana kerja Pemerintah” merupakan RKP dalam UU SPPN. Tetapi UU SPPN secara spesifik menyatakan bahwa RKP merupakan pedoman dari penyusunan Rancangan APBN.²⁶⁹ UU Keuangan sendiri sebenarnya secara detail hanya mensyaratkan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-KL) sebagai bahan penyusunan APBN.²⁷⁰ Selain itu UU SPPN juga menambahkan satu bentuk perencanaan tahunan dari setiap kementerian/ lembaga berupa Rencana Kerja Kementerian/Lembaga (Renja-KL), yang mendasarkan pada Renstra-KL. Implikasinya dalam penyusunan APBN, terdapat 3 rencana yang perlu diperhatikan yaitu RKP, Renja-KL, dan RKA-KL. Bentuk implementasi dari penggunaan ketiga rencana tersebut dapat dilihat dari Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2017 tentang Sinkronisasi Proses Perencanaan Dan Penganggaran Pembangunan Nasional. RKP yang telah ditetapkan oleh Presiden kemudian akan menjadi bahan untuk penyempurnaan Rancangan Renja-KL. Renja-KL yang telah ditetapkan kemudian akan menjadi bahan untuk penyusunan RKA-KL yang pada akhirnya digunakan untuk membentuk RUU APBN.

Setelah itu pada proses penetapan APBN, perubahan-perubahan dari APBN dapat terjadi terutama setelah ada pembahasan oleh DPR, DPD, dan Presiden melalui menteri terkait. Bisa jadi anggaran untuk suatu rencana kerja tidak disetujui dalam pembahasan tersebut. Pada akhirnya hal ini dapat berpotensi membuat keasalahan dalam penyusunan rencana kerja hingga pada akhirnya suatu rencana kerja (baik RKP maupun Renja-KL, atau RKA-KL) yang telah ditetapkan tidak dapat dilaksanakan. Sehingga walaupun telah ditetapkan menggunakan Perpres pada bulan Juni, RKP masih harus dimuktahirkan kembali pada bulan Desember untuk menyesuaikan APBN.

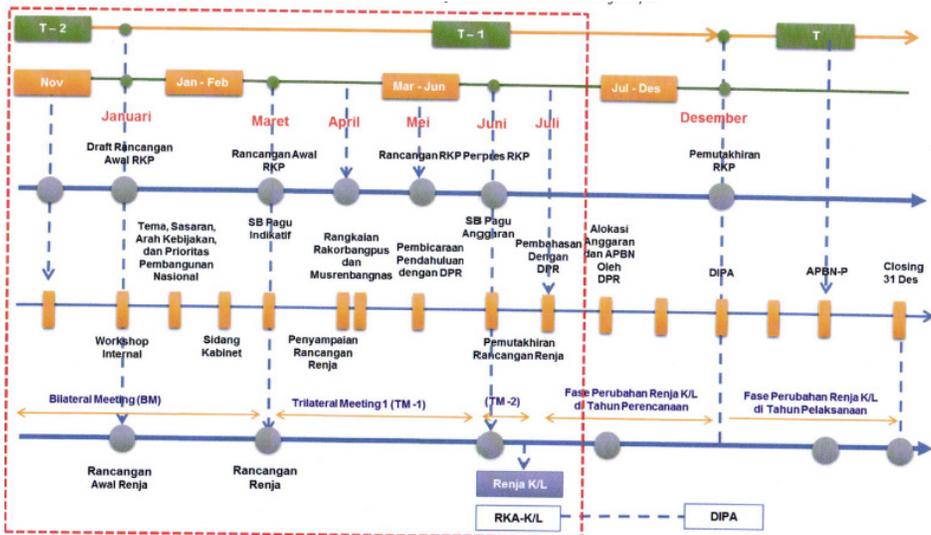
Proses ini juga sedikit membingungkan, karena RKP dituangkan dalam Perpres yang dijadikan pedoman membuat APBN yang dituangkan dalam undang-undang. Sehingga apabila APBN tidak sesuai dengan RKP awal maka harus dilakukan perubahan karena tingkat APBN lebih tinggi secara peraturan perundang-undangan. Renja K/L yang telah ditetapkan juga harus disesuaikan kembali dengan APBN yang telah ditetapkan terkhususnya dalam Daftar Isian Pelaksanaan anggaran (DIPA). Pada

269 Pasal 25 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

270 Pasal 14 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

akhirnya proses perencanaan tahunan adalah proses sinkronisasi yang berulang-ulang dan cenderung tidak efektif.

Gambar 1
Diagram Proses Penyusunan RKP dan Renja K/L²⁷¹



Pelaksanaan dari rencana pembangunan tahunan juga terdapat beberapa permasalahan. Jika mendasarkan pada Pasal 6 ayat (2) UU SPPN Renja K/L hanya mendasarkan pada pada Renstra K/L masing-masing. Tetapi dalam pelaksanaannya pada Pasal 21 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2017 tentang Sinkronisasi Proses Perencanaan Dan Penganggaran Pembangunan Nasional, Renja K/L harus menyesuaikan pula dengan RKP. Selain itu definisi dari kementerian dan lembaga pada Peraturan Pemerintah tersebut juga merupakan seluruh lembaga negara pengguna anggaran seperti dengan UU SPPN. Hal ini juga dapat berbahaya terutama intervensi terhadap cabang kekuasaan lain karena penyusunan RKP akan sangat bergantung pada Presiden.

271 Petunjuk Pelaksanaan Kementerian Nomor 4 /Juklak/Sesmen/04/2018

Permasalahan terkait dengan UU SPPN lainnya adalah terkait dengan porsi kewenangan daerah yang sangat besar untuk menentukan rencana pembangunannya sendiri. Walaupun berdasarkan UU SPPN pembentukan dari RPJP Daerah dan RPJM Daerah harus didasarkan pada RPJPN dan RPJMN, tetapi hal ini dapat memberikan peluang besar bagi tidak sinkronnya pembangunan di pusat dan daerah.²⁷² Kondisi ini membuat Indonesia tidak mempunyai kesatuan dari rencana pembangunan nasional jangka panjang. Hal ini juga diperkuat dengan ketentuan dalam UU SPPN yang menyebutkan bahwa rencana 5 tahunan pemerintahan daerah atau RPJM Daerah dibentuk dengan berpedoman pada RPJP Daerah dan hanya memperhatikan RPJMN.²⁷³ Pemerintahan daerah seharusnya selaras dalam melaksanakan pembangunan terutama dengan lembaga di tingkat pusat seperti kementerian. Pemerintahan daerah yang dapat membentuk RPJP Daerah akan memiliki otonomi yang besar dalam menentukan tujuannya lebih dari lembaga negara di tingkat pusat lain yang tidak dapat membentuk rencana jangka panjangnya sendiri. Padahal dalam konsep negara kesatuan, pemerintahan daerah seharusnya juga masih menjadi bagian dan subordinat dari pemerintahan pusat. Sehingga tidak dapat terpisahkan antara rencana jangka panjang pemerintah pusat dan daerah untuk mewujudkan tujuan negara atau untuk integrasi nasional.²⁷⁴

272 Imam Subkhan, "GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia," *Jurnal Aspirasi* 5, no. 2 (2014): hlm. 132.

273 Pasal 5 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

274 H. Syaokani, Afan Gaffar, dan M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, IX (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2012), hlm. 274.

Gambar 2
Proses Hubungan Perencanaan Nasional dan Daerah



Permasalahan terakhir dengan UU SPPN atau SPPN secara keseluruhan adalah terkait dengan kontrol dari rencana pembangunan itu sendiri. Jika melihat dari Pasal 28 dan Pasal 29 UU SPPN, pengendalian dan evaluasi dari pelaksanaan rencana pembangunan hanya dilakukan oleh Menteri Bappenas, Kepala Bappeda, Kepala Kementerian/Lembaga, dan Kepala Daerah. Hal ini pada akhirnya akan membuat rencana pembangunan yang telah eksekutif-sentris hanya akan dievaluasi oleh eksekutif atau evaluasi internal saja itu sendiri. Padahal rencana pembangunan dibuat pada dasarnya untuk menunjang tujuan negara itu sendiri. Serta pada akhirnya tidak jelas bagaimana pertanggungjawaban dari pelaksanaan rencana pembangunan tersebut.

b. Problematika Pelibatan Presiden dalam Proses Legislasi

Proses amandemen UUD 1945 didasarkan pada beberapa kesepakatan salah satunya adalah untuk mempertegas sistem presidensiil. Menyangkut fungsi legislasi, pemisahan yang tegas antara cabang kekuasaan legislatif dan eksekutif menjadi titik penting yang menjadi ciri dalam

sistem presidensiil.²⁷⁵ Sehingga adanya pemisahan kekuasaan (*separation of power*) adalah hal yang dianut dalam sistem ini dimana presiden fokus membidangi urusan-urusan eksekutif dan perihal pembentukan undang-undang menjadi domain kewenangan lembaga legislatif. Menurut Marsillam Simanjuntak amandemen-amandemen yang dilakukan tersebut mencoba menggeser sistem yang dahulunya berpusat pada lembaga eksekutif menjadi sistem yang berpusat pada lembaga legislatif akan tetapi para politisi gagal mencapai hal ini karena masih mempertahankan jiwa konstitusi lama.²⁷⁶ Hasil empat tahapan amandemen UUD 1945 justru belum menunjukkan adanya penguatan sistem presidensiil termasuk dalam hal legislasi.

Hal ini dapat dilihat dalam ketentuan pasal 20 ayat (2) UUD NRI 1945 yang menyatakan bawa “*Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama*”. Pasal tersebut memberikan kewenangan kepada Presiden untuk terlibat dalam pembentukan undang-undang. Sehingga proses legislasi yang diadopsi di Indonesia belum murni sepenuhnya menerapkan adanya pemisahan kekuasaan yang menjadi ciri sistem presidensiil di atas. Pelibatan presiden membuat corak yang dibangun dalam proses legislasi Indonesia condong kearah sistem pemerintahan parlementer. Hal ini dikarenakan dalam sistem ini ciri utamanya adanya penggabungan antara cabang kekuasaan eksekutif dan cabang kekuasaan legislatif, Konsekuensi logisnya antar dua cabang kekuasaan haruslah bekerja sama termasuk dalam hal pembentukan undang-undang.²⁷⁷ Pola legislasi demikian memberikan posisi tawar lebih kepada Presiden. Hal ini disebabkan pada pola seperti ini membentuk sifat saling ketergantungan satu dengan lainnya antara eksekutif dan legislatif atau yang dalam istilah Stefen dan Skach adalah *a system of mutual dependence*.²⁷⁸ Pola ini sebenarnya menegaskan bahwa purifikasi sistem presidensiil di Indonesia tidak menyentuh ranah legislasi yang masih jauh dari corak presidensiil.²⁷⁹

Pada tataran praktik, pembentukan undang-undang dengan pola seperti ini menimbulkan beberapa problematika tersendiri. Pertama,

275 Saldi Isra, *op. cit.*, 2018, hlm. 82.

276 Faiz, *op. cit.*, 2019, hlm. 97.

277 Maddex, *op. cit.*, hlm. 175.

278 Linz dan Valenzuela, *op. cit.*

279 Saldi Isra, *op. cit.*, 2018, hlm. 224.

dengan model seperti ini membuat Presiden bisa menggunakannya untuk keperluan politis semata. Hal ini dikarenakan jika melihat pula pada pasal 20 ayat (4) UUD NRI 1945 yang memberikan kewenangan pengesahan juga pada presiden. Sehingga bisa saja suatu undang-undang yang sudah disetujui bersama antara DPR dan Presiden tidak mendapat penegasan dari Presiden. Meskipun jika melihat ketentuan pasal 20 ayat (5) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa “Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan” tidak terdapat konsekuensi yuridis apabila suatu rancangan undang-undang tidak mendapat pengesahan dari Presiden. Namun, pola seperti ini bisa digunakan untuk kepentingan politik presiden dalam hal menarik citra publik. Praktik seperti ini pernah dilakukan oleh presiden ketika sudah mendapatkan persetujuan bersama namun tidak disahkan oleh presiden seperti dalam pembentukan undang-undang

Problematika selanjutnya dengan adanya saling ketergantungan antara eksekutif dan legislatif di satu sisi juga memungkinkan adanya *deadlock* dalam proses legislasi. Hal ini dapat terjadi ketika legislatif tidak menyetujui rancangan undang-undang dari pemerintah, begitupula sebaliknya, membuat suatu rancangan undang-undang tidak akan menjadi undang-undang.²⁸⁰ Padahal disaat yang bersamaan pula bisa jadi suatu undang-undang tersebut merupakan kebutuhan hukum masyarakat. Hal ini juga bisa membuat adanya ketegangan hubungan antara legislatif dan pemerintah yang berkepanjangan. Hal ini seperti yang diungkapkan Fajrul Falaakh dengan model persetujuan bersama seperti pada *status quo* berpotensi untuk menimbulkan ketegangan permanen karena masing-masing memiliki legitimasi kuat dari rakyat yang didapatkan melalui pemilu.²⁸¹

Ditambah lagi sistem kepartaian yang dianut Indonesia adalah sistem multipartai. Dengan sistem seperti ini fragmentasi kekuatan politik sangat sulit dihindari yang memperbesar peluang ketidaksamaan pandangan antara eksekutif dan legislatif dalam persetujuan suatu undang-

280 *Ibid.*, hlm. 6.

281 Mohammad Fajrul Falaakh, *Pertumbuhan dan Model Konstitusi Serta Perubahan UUD 1945 oleh Presiden, DPR, dan Mahkamah Konstitusi* (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2014), hlm. 5.

undang.²⁸² Ini sangat mungkin terjadi ketika presiden tidak mendapatkan dukungan mayoritas dari legislatif. Model ini diistilahkan Presiden Sial (*Split-Party Government*) oleh Denny Indrayana dimana presiden disokong suara minoritas di parlemen atau kekuatan antara presiden dan parlemen terpecah.²⁸³ Pada skema seperti ini bisa saja terjadi politik transaksional antara DPR dan Presiden terkait RUU yang diajukan. Banyaknya undang-undang yang dibatalkan oleh MK menjadi bukti bahwa banyak materi muatan suatu undang-undang tidak merupakan kebutuhan hukum yang benar-benar dibutuhkan sehingga disana ada ketidakadilan dan ketidakpastian hukum.²⁸⁴ Sampai Juli 2020 tercatat sebanyak 2082 undang-undang yang diajukan *judicial review* ke MK dengan 265 putusan mengabulkan gugatan.²⁸⁵ Ini adalah eksekusi buruk dengan pola legislasi seperti sekarang yang pada akhirnya merugikan hak konstitusional warga negara.

c. *Proses Perubahan Undang-Undang Dasar dan Pembentukan Undang-Undang yang Tidak Memiliki Batasan Konstitusional*

Proses pembentukan undang-undang merupakan salah satu proses yang penting dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Proses pembentukan undang-undang melingkupi tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.²⁸⁶ Artinya, sebuah proses untuk mempersiapkan dan membentuk suatu hukum (undang-undang) oleh lembaga legislatif. Perumus Undang-Undang Dasar mengkonstruksikan Indonesia sebagai negara hukum sebagaimana yang terdapat dalam pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945. Konsekuensinya menurut Jimly Asshiddiqie terdapatnya supremasi hukum dan konstitusi sehingga hukum yang memegang komando tertinggi dalam penyelenggaraan negara.²⁸⁷ Sehingga hukum juga tidak dapat dibentuk berdasarkan kekuasaan belaka, lain dari pada itu harus berdasarkan prinsip demokrasi

282 Retno Saraswati, "Desain Sistem Pemerintahan Presidensial yang Efektif," *Jurnal MMH FH Universitas Diponegoro*, Volume 41, no. 1 (2012), hlm 136.

283 Denny Indrayana, "Bahan Ajar Hukum Tata Negara : Teori Lembaga Kepresidenan" (Yogyakarta, n.d.), hlm. 7-8.

284 Zainal Arifin Mochtar, "Antinomi dalam Peraturan Perundang-undangan di Indonesia," *Jurnal Harley* 1, no. 3 (2015): hlm. 320.

285 Mahkamah Konstitusi, "Rekapitulasi Perkara Pengujian Undang-Undang," 2020, diakses 27 Juli 2020, <https://mkri.id/index.php?page=web.RekapPUU>.

286 Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

287 Jimly Asshiddiqie, *op. cit.*, 2005, Hlm. 55.

sesuai dengan kedaulatan rakyat.²⁸⁸ Hal tersebut tidak terlepas dari kenyataan bahwa supremasi hukum sebenarnya berasal dari kedaulatan rakyat.²⁸⁹ Pernyataan ini pun sejalan dengan konstruksi ketatanegaraan Indonesia yang menempatkan kedaulatan berada ditangan rakyat.²⁹⁰

Sebelum suatu undang-undang disahkan, maka akan dibentuk suatu RUU yang dapat diajukan oleh Presiden, anggota DPR, maupun DPD. Pembahasan sebuah RUU akan dilakukan dalam dua tingkatan. Pertama adalah pembahasan di komisi, Baleg, Badan Anggaran, atau Pansus yang bertujuan untuk membahas materi dari RUU tersebut. Kedua adalah pembahasan dalam rapat paripurna yang bertujuan untuk mengambil keputusan yang pada pokoknya terkait dengan apakah suatu RUU akan disahkan atau tidak. Tetapi membahas proses legislasi tidak hanya membicarakan terkait dengan pembahasan dan pengesahan saja. Mengacu pada definisi yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU P3) persoalan legislasi tidak hanya pengesahan dari hukum tersebut tetapi juga perencanaannya. Sehingga tidak kalah penting untuk melihat pada proses perencanaan atau penyusunan dari RUU tersebut.

Proses pembuatan Undang-undang dalam rezim UU P3 memperkenalkan suatu hal yang notabene baru dalam proses legislasi di Indonesia yaitu adanya kewajiban untuk menyertai setiap RUU dengan Naskah Akademik.²⁹¹ Tidak hanya produk hukum berbentuk Undang-undang saja, lebih dari pada itu setiap Peraturan Daerah juga harus disertai dengan Naskah Akademik.²⁹² Naskah Akademik merupakan suatu kajian yang pada dasarnya berisi latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran, pokok pikiran, lingkup dan objek yang diatur, serta jangkauan dan arah pengaturan.²⁹³ Diwajibkannya penyertaan Naskah Akademik tersebut tidak terlepas dari keinginan untuk membentuk hukum yang tepat dan baik di masyarakat sehingga dapat menyelesaikan setiap permasalahan yang ada

288 *Ibid.*, Hlm. 56.

289 *Ibid.*

290 Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

291 Pasal 43 ayat (3) Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

292 Pasal 56 ayat (2) dan Pasal 63 Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

293 Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

dalam kehidupan bermasyarakat. Artinya dalam setiap pembentukan UU harus dilalui pengkajian secara komprehensif terlebih dahulu. Langkah paling dasar untuk menilai apakah suatu hukum yang ada merupakan hukum yang efektif dimulai dengan membandingkan hukum tersebut secara konseptual dengan kenyataan yang ada.²⁹⁴ Dari pengkajian tersebut akan terlihat latar belakang suatu permasalahan hukum secara komprehensif.²⁹⁵ Lebih lanjut UU tersebut akan menjadi solusi yang tepat secara sosiologis, filosofis, ataupun yuridis.²⁹⁶ Sehingga kebutuhan hukum masyarakat benar-benar dapat terpenuhi.

Selain itu UU P3 juga memberikan kewajiban bagi penyebaran proses penyusunan rancangan undang-undang, yang melingkupi masukan dari masyarakat secara luas.²⁹⁷ Spesifik pada konteks ini yang dimaksud masyarakat adalah pihak-pihak tertentu yang terkait langsung dengan permasalahan yang ada. Hal ini tentunya menjadi konkretisasi dari prinsip kedaulatan rakyat yang dianut oleh Indonesia. Sehingga perwujudan kedaulatan rakyat terkhusus dalam konteks pembangunan hukum serta penyelesaian masalah dalam negara hukum tidak semata-mata berhenti pada lembaga perwakilan yang merumuskan suatu produk hukum. Sally Falk Moore yang mengutip Weber pernah menggunakan perumapaan dalam interaksi pasar, pada intinya menyatakan bahwa pihak terkait yang secara langsung berpartisipasi dalam suatu aspek kehidupan tentunya akan lebih memahami kondisi aspek kehidupan tersebut dibandingkan pihak lain yang hanya memahami atau mengamati dalam konteks teori.²⁹⁸ Kenyataan ini menjustifikasi pentingnya pelibatan masyarakat dalam pembentukan suatu produk hukum. Berdasarkan hal tersebut jikapun dinilai perlu pembentukan suatu undang-undang baru maka hasil kajian akan membantu pembentuk undang-undang untuk merumuskan suatu RUU yang sesuai dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat. Bahkan lebih dari itu akan berguna untuk pembangunan hukum dalam jangka pendek, menengah, dan panjang.²⁹⁹

294 Noor Muhammad Azis, "Urgensi Penelitian dan Pengkajian Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan," *RechstVinding* 1, no. 1 (2012): Hlm. 23.

295 *Ibid.*, Hlm. 27.

296 *Ibid.*

297 Pasal 88 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan-Undang-Undang

298 Sally Falk Moore, "Law And Social Change: The Semi-Autonomous Social Field As An Appropriate Subject Of Study," *Law and Society Review* 7, no. 4 (1973): Hlm. 721.

299 *Ibid.*

Namun jika menelaah lebih lanjut terutama dalam konteks empirik dapat ditemukan proses legislasi yang ideal masih belum dilaksanakan oleh pembentuk undang-undang. Dalam pelaksanaannya, berulang kali terjadi penyimpangan dari ketentuan dalam UU P3. Pertama, dapat berkaca pada Undang-undang No. 3 tahun 2020 tentang perubahan atas Undang-undang No. 4 tahun 2009 Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Minerba). Keputusan DPR untuk menyepakati RUU tersebut hingga akhirnya diundangkan pada tanggal 10 Juni 2020 menjadi suatu hal yang mengagetkan bagi beberapa pihak. Hal tersebut didasari pada dugaan tidak adanya Naskah Akademik yang menyertai RUU yang ada. Salah satu perdebatan yang mencuat UU Minerba dianggap hanya menguntungkan pengusaha saja yang terlihat dari adanya jaminan perpanjangan Kontrak Karya atau Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B) tanpa perlu melalui pelelangan.³⁰⁰ Sikap skeptis dari berbagai golongan masyarakat langsung muncul seiringnya dengan disahkan RUU tersebut. Salah satunya berasal dari Maria Sumardjono yang meragukan UU *a quo* sesuai dengan kebutuhan dan terlepas dari permasalahan dikarenakan tidak adanya Naskah Akademik.³⁰¹ Selain itu Egi Primayogha, peneliti Indonesia Corruption Watch, juga menilai pengesahan UU Minerba terburu-buru dan tidak transparan sehingga terdapat dugaan ada pihak yang sengaja mendesak DPR dan pemerintah untuk segera mengesahkan RUU *a quo*.³⁰² Hal ini tentunya melanggar salah satu asas pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu asas keterbukaan.³⁰³ Pelanggaran asas keterbukaan pun menjadi semakin jelas karena setelah ditelusuri lebih lanjut memang didapati keberadaan Naskah Akademik yang mneyerai RUU *a quo* hanya saja tidak pernah dipublikasi secara terbuka kepada masyarakat. Lebih lanjut akademisi hukum lingkungan Universitas Gadjah Mada, Agung Wardana, menganggap bahwa hampir tidak ada ruang partisipasi yang diberikan oleh DPR dalam proses

300 Pasal 169A Undang-undang No. 3 tahun 2020 tentang perubahan atas Undang-undang No. 4 tahun 2009 Pertambangan Mineral dan Batubara

301 Chandra Iswinarno, "Tak Ada Kajian Naskah Akademik, Guru Besar UGM Ragukan UU Minerba Yang Baru," *Suara.com*, 2020, diakses 19 Agustus 2020, <https://www.suara.com/news/2020/05/13/145404/tak-ada-kajian-naskah-akademik-guru-besar-ugm-ragukan-uu-minerba-yang-baru>.

302 Sania Mashabi, "Pengesahan UU Minerba Untuk Siapa?," *Kompas.com*, 2020, diakses 19 Agustus 2020, <https://nasional.kompas.com/read/2020/05/14/06215741/pengesahan-uu-minerba-untuk-siapa>.

303 Pasal 5 huruf g Undang-undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

perancangan dan pembahasan UU *a quo* bahkan menjadi tambah ironis ketika disadari bahwa materi muatan UU *a quo* berlainan dengan apa yang terdapat dalam Naskah Akademik.³⁰⁴ Akibatnya UU *a quo* segera digugat ke Mahkamah Konstitusi karena dinilai cacat formil dan materiil.

Selain UU Minerba, contoh lain bisa kita dapatkan dengan berkaca pada polemik disetujui dan diundangkannya Undang-undang No. 19 tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Sama halnya dengan UU Minerba. Revisi UU KPK menimbulkan perdebatan ketika dinyatakan bahwa sudah ada kesepakatan bersama antara DPR dan pemerintah untuk mengesahkan UU *a quo*. Perdebatan muncul dikarenakan beberapa pihak menilai terdapat kecacatan formil yang begitu jelas dalam proses pembentukan UU *a quo* terlepas dari kaedah materiil yang juga dinilai bermasalah. Al Araf, direktur Imparsial, menilai bahwa UU *a quo* bermasalah karena tidak masuk dalam Prolegnas prioritas DPR tahun 2019 selain itu pembahasan yang cenderung tergesa-gesa juga merupakan penyelewengan dari asas transparan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.³⁰⁵ Senada dengan hal tersebut Feri Amsari menilai bahwa tidak masuknya RUU *a quo* dalam prolegnas namun tetap dibahas dan diundangkan merupakan bentuk cacat procedural.³⁰⁶ Dalam prosesnya terdapat Naskah Akademik namun tidak dipublikasikan secara luas bahkan terkesan ditutup-tutupi yang mana merupakan bentuk penyelewengan dari asas keterbukaan dalam pembentukan sebuah Undang-undang. Sehingga tidak ada ruang bagi partisipasi publik untuk memberikan kritik dan masukan substantif terhadap RUU *a quo*.

Problematika serupa juga dapat ditemukan dalam proses perubahan Undang-Undang Dasar. Dalam konstruksi ketatanegaraan Indonesia, usul perubahan Undang-Undang Dasar hanya diwajibkan untuk disertai dengan alasan pengubahannya dan hal ini pun dipertegas dalam Undang-Undang No.17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan

304 Agung Wardana, "Hilangnya Partisipasi Masyarakat Pada Perubahan UU Minerba," *Mongabay.com*, 2020, diakses 19 Agustus 2020, <https://www.mongabay.co.id/2020/06/19/hilangnya-partisipasi-masyarakat-pada-perubahan-uu-minerba/>.

305 "RUU KPK Cacat Formil Imparsial Desak Jokowi Terbitkan Perppu," *CNN*, 2019, diakses 19 Agustus 2020, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190920103551-32-432178/ruu-kpk-cacat-formil-imparsial-desak-jokowi-terbitkan-perppu>.

306 Sania Mashabi, "Revisi UU KPK Dinilai Cacat Formil," *Liputan6.com*, 2019, diakses 19 Agustus 2020, <https://www.liputan6.com/news/read/4057630/revisi-uu-kpk-dinilai-cacat-formil>.

Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.³⁰⁷ Tidak ada kejelasan lebih lanjut alasan seperti apa yang harus disertakan. Implikasinya, terdapat kemungkinan alasan yang sepenuhnya merupakan alasan politis atau hal-hal yang ditujukan untuk mengakomodasi kepentingan kelompok tertentu saja menjadi dasar pengajuan perubahan Undang-Undang Dasar. Sehingga terdapat kemungkinan ketentuan dalam Undang-Undang Dasar berubah padahal tidak ada urgensi untuk mengubah ketentuan tersebut. Dimaksud sebagai urgensi dalam hal ini adalah kepentingan rakyat yang menghendaki suatu perubahan. Perlu diingat, sebagaimana yang telah diuraikan di atas dalam konstruksi negara hukum demokratis yang mengenal supremasi konstitusi kedaulatan rakyat berada pada posisi tertinggi.³⁰⁸ Sehingga hukum yang menjadi dasar dari segala hukum lainnya harus benar-benar merupakan perwujudan dari kedaulatan rakyat itu sendiri. Ditambah lagi salah satu tugas MPR sejatinya adalah untuk menyerap aspirasi masyarakat terkait pelaksanaan Undang-Undang Dasar serta mengkaji Undang-Undang Dasar NRI 1945.³⁰⁹ Sehingga menjadi penting adanya suatu batasan konstitusional untuk memastikan bahwa setiap perubahan ketentuan dalam Undang-Undang Dasar berlandaskan kepentingan rakyat dan didasarkan kajian yang komprehensif dan tidak tergesa-gesa.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan pentingnya proses formil dalam pembentukan suatu Undang-undang dan UUD. Ini logis karena proses formil tidak hanya membahas mengenai formalitas belaka, namun akan sangat berkaitan dengan materi muatan yang akan dibentuk sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat atau tidak. Sehingga diperlukan suatu batasan konstitusional untuk memastikan setiap produk hukum yang dirumuskan adalah produk hukum yang sesuai dengan kebutuhan rakyat.

307 Pasal 25 ayat (2) Undang-Undang No.17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

308 Jimly Asshiddiqie, *op. cit.*, Hlm. 55-56

309 Pasal 5 huruf c dan huruf d Undang-Undang No.17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

d. Problematika Tidak Terwakilinya Golongan Fungsional dalam Lembaga Legislatif

Lembaga legislatif eksistensinya sangat fundamental dalam negara demokrasi. Sebagai perwakilan rakyat, lembaga legislatif hadir sebagai perwujudan dari kedaulatan rakyat dan untuk mengartikulasikan kepentingan politik dan membuat hukum.³¹⁰ Idealnya lembaga legislatif memiliki kompetensi untuk mewakili suatu tindakan bagi pihak yang diwakili.³¹¹ Sehingga perwakilan lembaga legislatif akan sangat mempengaruhi siapa yang diwakilkan. DPR dimana isinya merupakan anggota dan perwakilan partai politik merupakan *political representatives*.³¹² Sedangkan DPD dibentuk dengan konsep perwakilan daerah atau *regional representatives*.³¹³

Pasca dilakukannya amandemen UUD 1945, sebenarnya terdapat satu bentuk perwakilan yang hilang dari kelembagaan legislatif di Indonesia. Perwakilan tersebut adalah Utusan Golongan (*functional representatives*) yang dulu menjadi anggota MPR.³¹⁴ Utusan Golongan tersebut berisi dari golongan-golongan yang dikelompokkan berdasarkan golongan ekonomi yang dipilih oleh Presiden. Berbeda dengan Utusan Golongan, sejawatnya Utusan Daerah yang dulunya juga sebagai anggota MPR, dilembagakan menjadi DPD. Sehingga pada akhirnya perwakilan di lembaga legislatif di Indonesia hanya dikuasai oleh *political representatives* dan *regional representatives* saja.

Konstruksi dari *political representatives* di DPR dan *regional representatives* di DPD sebenarnya sangat membutuhkan modal sosial-politik dan modal ekonomi yang sangat tinggi. Modal sosial-politik sendiri dapat dilihat dari syarat pembentukan partai politik dan pencalonan perseorangan di DPD. Syarat partai politik untuk menjadi peserta pemilu sendiri membutuhkan beberapa syarat seperti memiliki 1.000 (seribu) orang anggota atau 1/1.000 jumlah penduduk; memiliki kepengurusan diseluruh provinsi di Indonesia; memiliki setidaknya 75% kepengurusan di kabupaten/kota provinsi tersebut; kemudian 50% kepengurusan di jumlah

310 Efriza, *Studi Parlemen : Sejarah, Konsep, dan Lanskap Politik Indonesia* (Malang: Setara Press, 2014), hlm. 17.

311 *Ibid.*, hlm. 20.

312 Jimly Asshiddiqie, *op. cit.*, 2004, hlm. 49.

313 *Ibid.*

314 Jimly Asshiddiqie, *op. cit.*, 2018, hlm. 147.

kecamatan di kabupaten/kota yang bersangkutan; dan memiliki kantor tetap di tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten/kota.³¹⁵ Calon anggota DPD sendiri mempunyai syarat sendiri, dimana paling tidak didukung oleh sedikitnya 1.000-5.000 orang tergantung dari jumlah penduduk setiap provinsi.³¹⁶ Modal sosial-politik tersebut belum dihitung dengan suara yang harus didapatkan sehingga mendapatkan kedudukan di parlemen. Selain itu dalam pemilihan anggota DPR masih terdapat *parliamentary threshold* sebesar 4% jumlah suara sah nasional.³¹⁷

Selain modal politik, seperti yang diketahui bahwa modal ekonomi juga sangat mempengaruhi. Berbagai banyak faktor yang menentukan pentingnya modal ekonomi dalam pemilihan anggota lembaga legislatif. Dalam proses pemilihan DPR melalui partai politik sendiri, biaya yang dikeluarkan sangatlah besar seperti tabel dibawah ini:

Tabel 1
Pengeluaran Partai Politik yang memenuhi *Parliamentary Treshold* dalam Hasil Audit Dana Kampanye Pemilihan Umum 2019³¹⁸

Partai Politik	Dana Kampanye (Rupiah)
Partai Kebangkitan Bangsa (PKB)	141,01 Miliar
Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra)	134,7 Miliar
Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP)	345 Miliar
Partai Golongan Karya (GoLkar)	307,5 Miliar
Partai Nasional Demokrat (Nasdem)	232,1 Miliar
Partai Persatuan Pembangunan (PPP)	76,5 Miliar
Partai Keadilan Sejahtera (PKS)	150 Miliar
Partai Amanat Nasional (PAN)	168,9 Miliar
Partai Demokrat	188 Miliar

315 Pasal 173 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

316 Pasal 183 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

317 Pasal 414 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

318 Komisi Pemilihan Umum, "Hasil Audit Laporan Dana Kampanye Peserta Pemilu 2019," diakses 22 Juli 2020, https://www.kpu.go.id/index.php/pages/detail/Y0H5_yVtWzOs-4ehfTQzegdJ2Hgl0scZSwPp_QitiMIs8Ta5ASdCllcBKq8Q9jyFLKNpQJGACmHdXCHL87t5pg~~/FvSpwpbGKvyi8waheD5c_iVTN6mv7jIw-JsGFbIGjLqjIYYwB_8dwyXYlqy6SxuF5RLUhe1aeZgv8wT71xh1TQ~~.

Dana besar tersebut secara garis besar digunakan untuk menggerakkan mesin partai dari pusat hingga daerah, dan untuk memoles diri melalui media dan komunikasi politik.³¹⁹ Besarnya biaya politik tersebut tentu juga akan menimbulkan implikasi-implikasi negatif, salah satunya adalah pungutan secara tersamar dalam rangka sebuah partai mencalonkan seseorang membuat biaya tersebut menjadi lebih tinggi lagi.³²⁰ Ini membuat transaksi politik uang yang masih terus masif dilakukan dalam proses pemilu.

Modal-modal politik yang besar tersebut sebenarnya akan mudah apabila seseorang atau suatu kelompok orang merupakan salah satu golongan mayoritas atau paling tidak memiliki modal sosial-politik serta ekonomi yang besar. Tetapi jika kita melihat beberapa golongan minor Indonesia dengan jumlah individu kelompok tersebut tidak terlalu banyak hal ini dapat menjadi permasalahan. Konsepsi pemilihan umum yang kompetitif dan membutuhkan suara terbanyak bisa jadi membuat golongan-golongan minor tersebut tidak terwakili kepentingannya di tingkat nasional. Prinsip pemilu yang dibangun dalam konsep siapa yang mendapatkan suara paling banyak yang mendapatk kursi, sehingga pada akhirnya golongan minoritas cenderung untuk kalah dalam konstelasi pemilu.³²¹

Salah satu yang golongan minoritas yang bisa kita lihat adalah kelompok masyarakat adat atau suku tertentu. Berdasarkan suku bangsa, beberapa suku yang memiliki populasi paling sedikit yaitu Suku Nias sebanyak 1,04 juta jiwa (0,44%)³²², Suku Minahasa sebanyak 1,24 juta jiwa (0,52%), dan Suku Gorontalo sebanyak 1,25 juta (0,53%).³²³ Di lain sisi data tersebut masih tidak membedakan pembagian kelompok masyarakat/suku dalam suku lain seperti Suku Dayak, Suku asal Papua, Suku asal Maluku, dan Suku Asal Nusa Tenggara Timur. Misalnya Suku Dayak dan Suku asal Papua, walaupun dilihat dalam angka sebagai Suku Dayak

319 AAGN Ari Dwipayana, "Demokrasi Biaya Tinggi Dimensi Ekonomi dalam Proses Demokrasi Elektoral di Indonesia Pasca Orde Baru," *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik* 12, no. 3 (2009): 257-390, hlm. 269.

320 *Ibid.*, hlm. 277.

321 Giovanni Sartori, *The Theory of Democracy Revised* (New Jersey: Chatham House Publisher, 1987), hlm. 133-134.

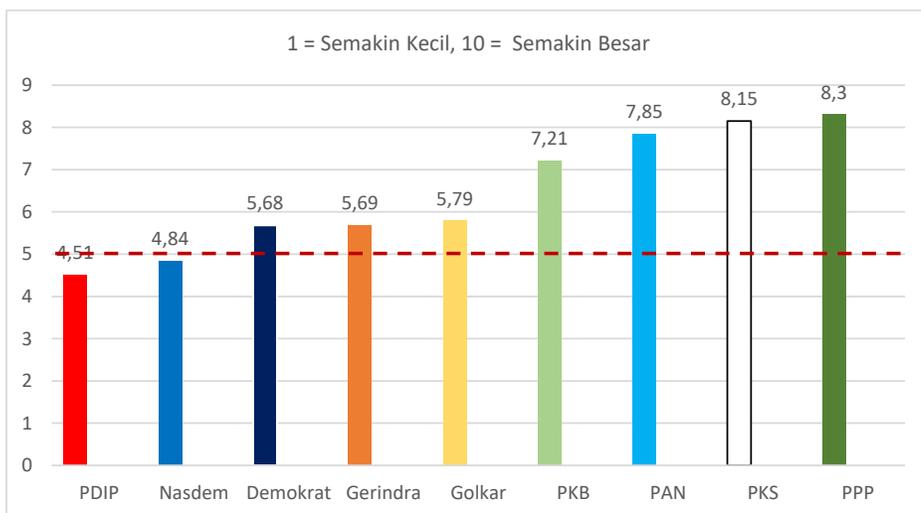
322 Presentase dihitung dari total jumlah penduduk tahun 2010

323 Akhsan Na'im dan Hendry Syaputra, *Kewarganegaraan, Suku Bangsa, Agama, dan Bahasa Sehari-hari Penduduk Indonesia : Hasil Sensus Penduduk 2010* (Jakarta: Badan Pusat Statistik, 2011), hlm. 9.

sekitar 3 juta orang (1,27%) dan Suku asal Papua sekitar 2,7 juta (1,14%), tetapi dalam Suku Dayak dan Suku asal Papua sendiri masih dapat dibagi menjadi ratusan suku lagi yang lebih kecil.³²⁴

Pengelompokkan lain yang dapat dilakukan adalah salah satunya adalah agama. Indonesia sendiri sebenarnya memiliki banyak jenis agama dan kepercayaan. Beberapa agama dengan penganut dibawah 3% dari penduduk Indonesia adalah Katolik sebesar 6.9 juta orang (2,91%), Hindu sebesar 4 juta orang (1,69%), Budha sebesar 1,7 juta orang (0,72%), dan Khong Hu Cu sebesar 117 ribu orang (0,05%).³²⁵ Selain itu, masih terdapat penganut kepercayaan-kepercayaan lain di Indonesia yang jumlahnya bisa jadi lebih kecil dari jumlah penganut agama tersebut. Kondisi minoritas agama ini sangat berbanding terbalik jika melihat perwakilan partai politik berbasis agama Islam di DPR. Jika melihat pandangan elit partai politik dalam terhadap peran Islam dalam kehidupan politik dan publik maka dapat dilihat pandangan dengan kecenderungan seperti berikut:

Tabel 2
Pandangan terhadap Peran Agama Islam dalam Partai Politik³²⁶



324 *Ibid.*, hlm. 25.

325 *Ibid.*, hlm. 10.

326 Edward Aspinall et al., "Mapping the Indonesian Political Spectrum," *New Mandala*, 2018, diakses pada 22 Juli 2020 <https://www.newmandala.org/mapping-indonesian-political-spectrum/>.

Poin 5 menjadi titik acuan karena diatas poin tersebut kecenderungan untuk melihat peran Agama Islam akan lebih besar. Melihat dari tabel tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa perhatian pada peran Agama Islam cukup tinggi di beberapa partai salah satunya adalah PKB, PAN, PKS, dan PPP. Tingkatan terendah terkait dengan peran Agama Islam dalam partai politik terletak pada PDIP, tetapi secara angka masih cukup besar dikisaran 4,51%. Hal tersebut juga membuktikan perwakilan terhadap partai yang berorientasi peran Agama Islam cukup banyak.

Seperti yang disebutkan sebelumnya bahwa, modal dalam pemilihan umum tidak hanya berupa modal sosial-politik tetapi juga modal lainnya salah satunya ekonomi. Biaya ekonomi dalam proses demokrasi yang besar itu sendiri bisa menimbulkan suatu golongan lain yang mungkin tidak akan terwakili karena tidak adanya akses terutama dalam modal ekonomi. Kurangnya modal ekonomi ini bisa jadi mempengaruhi golongan mayoritas yang berjumlah besar sehingga tidak memiliki pengaruh dan perwakilan di lembaga legislatif. Kondisi ini bisa menjadikan suatu golongan minoritas atau kelompok elit kecil yang mempunyai modal ekonomi cukup untuk mengakses partai atau jabatan.³²⁷

Sehingga pada akhirnya minoritas-elit tersebut berkuasa dan menguasai lembaga legislatif itu sendiri.³²⁸ Golongan-golongan mayoritas yang terugikan dalam proses ini salah satunya adalah kaum buruh, petani, dan kaum dengan ekonomi lemah lainnya. Implikasinya kepentingan-kepentingan golongan mayoritas dengan kondisi ekonomi lemah tersebut aspirasinya tidak akan dapat terwakili atau diperjuangkan dalam lembaga legislatif itu sendiri. Salah satu contoh yang dapat dilihat adalah demo beberapa kaum buruh yang merasa tidak didengarkan aspirasinya dalam pembuatan rancangan undang-undang terkait dengan ketenagakerjaan.³²⁹ Kekurangannya modal ekonomi ini bisa saja tidak hanya terjadi pada golongan mayoritas tetapi juga golongan minoritas. Bagi golongan minoritas yang tidak punya modal sosial-politik dan modal ekonomi hal ini akan membuat mereka tertindas karena akses mereka ke lembaga legislatif

327 Giovanni Sartori, *op. cit.*, 1987, hlm. 145.

328 *Ibid.*

329 Liputan6.com, "Buruh Kecewa Tak Dilibatkan dalam Pembahasan RUU Omnibus Law Cipta Kerja," diakses 23 Juli 2020, <https://www.liputan6.com/bisnis/read/4180484/buruh-kecewa-tak-dilibatkan-dalam-pembahasan-ruu-omnibus-law-cipta-kerja>.

akan sangat sulit.

Partai atau perwakilan perseorangan penting dalam demokrasi representasi yaitu dalam hubungan agar kepentingan dari kelompok yang diwakili dapat diwujudkan dari kebijakan pemerintah atau negara.³³⁰ Terlebih sekarang pada kondisi dimana DPR sangat menentukan kebijakan negara, partai politik mempunyai peran yang signifikan. Namun, kecenderungan sekarang partai politik menjadi partai *match-all*, yang tidak memperhatikan keterkaitan dengan pemilih ataupun ideologi.³³¹ Sehingga partai politik tersebut tidak jelas untuk memilih siapa. Tidak terwakilinya golongan-golongan tertentu pada lembaga legislatif seperti DPD dan DPR pada akhirnya tidak akan membuat kepentingan mereka tidak terakomodir dalam kebijakan atau satu undang-undang.

e. Problematika Besarnya Kewenangan DPR dalam Melakukan Persetujuan, Pemilihan, dan Pertimbangan dalam Beberapa Aspek

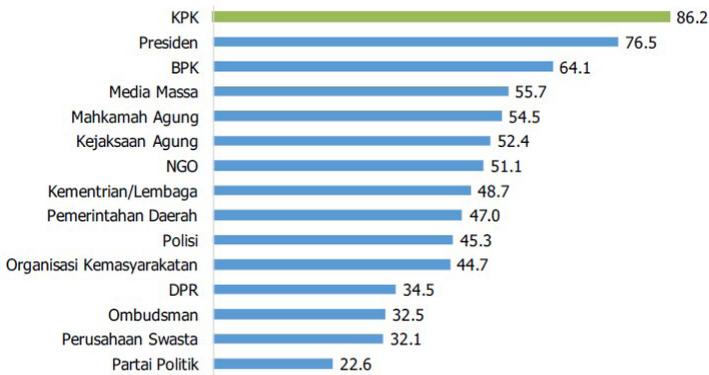
UUD NRI Tahun 1945 mengatur mengenai beberapa mekanisme persetujuan lembaga legislatif. Persetujuan lembaga legislatif terhadap lembaga negara lain dapat dilihat dalam bentuk kewenangan DPR dalam pemilihan anggota BPK, Hakim Agung, Hakim Konstitusi, Komisi Yudisial, serta pemilihan duta dan konsul. Selain itu beberapa mekanisme seperti pernyataan perang, membuat perdamaian dan perjanjian internasional Presiden membutuhkan persetujuan dari DPR. Dalam hal pemberian amnesti dan abolisi oleh Presiden, DPR juga harus dilibatkan terutama dalam pertimbangannya. Bahkan dalam hal Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu), dalam sidang selanjutnya DPR juga harus memutuskan apakah akan menyetujui atau tidak menyetujuinya.

Peran sentral dari DPR ini sendiri tidak diikuti dengan tingkat kepercayaan publik yang signifikan kepada DPR. Tetapi berdasarkan survei yang dilakukan *Centre of Strategic of International Studies (CSIS)*, kepercayaan publik terhadap DPR dan partai politik menjadi salah satu yang terendah dari lembaga lainnya seperti gambar dibawah ini.

330 Departemen Politik dan Pemerintahan UGM, "Executive Summary Survei Perilaku Pemilih dan Linkage Politik" (Yogyakarta, 2014), hlm. 5.

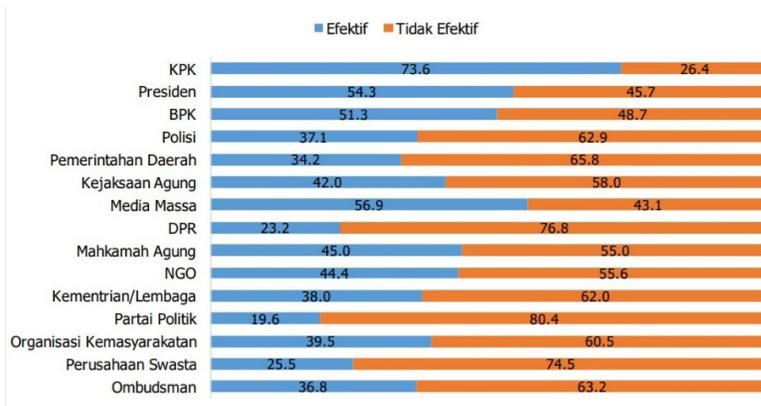
331 Faishal Aminuddin M. dan Fajar Shodiq Ramadhan Moh., "Match-All Party: Pragmatisme Politik dan Munculnya Spesies Baru Partai Politik di Indonesia Pasca Pemilu 2009," *Jurnal Politik* 1, no. 1 (2015): hlm. 70.

Tabel 3
Tingkat Kepercayaan Masyarakat terhadap Instansi Pemerintahan & Swasta³³²



Selain itu terkait dengan persepsi masyarakat efektivitas pemberantasan korupsi, DPR dan partai politik masih sangat rendah jika dibandingkan dengan lembaga negara lainnya. Tingkat kepercayaan masyarakat terhadap usaha pemberantasan korupsi dapat dilihat pada tabel dibawah ini.

Tabel 4
Tingkat Efektivitas Pemberantasan Korupsi di Instansi Pemerintah dan Swasta³³³

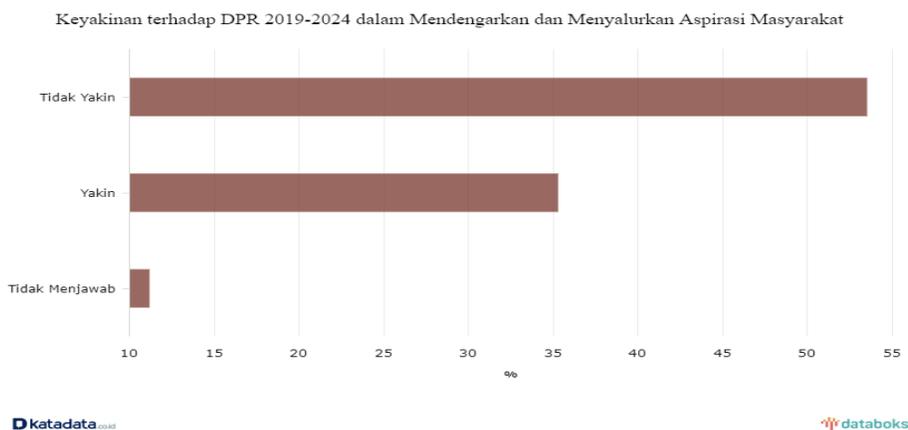


332 Centre for Strategic and International Studies (CSIS), "Persepsi dan Pengalaman Masyarakat terhadap Fenomena Korupsi di Indonesia" (Jakarta, 2016), https://www.csis.or.id/uploaded_file/event/rilis_hasil_survei_nasional_dan_diskusi_publik_persepsi_dan_pengalaman_masyarakat_terhadap_fenomena_korupsi_di_indonesia_notulen.pdf.

333 *Ibid.*

Pada tahun 2020 telah dilakukan pemilu untuk salah satunya memilih anggota DPR kembali. Tetapi berdasarkan survei Litbang Kompas, kepercayaan terhadap perubahan terhadap DPR terutama dalam mendengarkan dan menyalurkan aspirasi masyarakat juga masih cenderung untuk kurang. Hal ini dapat dilihat dari tabel berikut ini :

Tabel 5
Keyakinan terhadap DPR 2019-2024 dalam Mendengarkan dan Menyalurkan Aspirasi Masyarakat³³⁴



Melihat hasil tiga survei tersebut, partai politik dan DPR sama-sama memiliki persepsi tingkat kepercayaan dan efektifitas pemberantasan korupsi yang kurang. Padahal hubungan antara partai politik dan DPR sendiri tidak dapat dilepaskan satu sama lain. Partai politik merupakan motor dan penentu dari keputusan-keputusan yang dibuat dalam DPR karena setiap anggota DPR merupakan anggota partai politik.³³⁵ Padahal berdasarkan kewenangannya yang sentral terutama terkait dengan pemilihan anggota lembaga negara, hal ini dapat mempengaruhi independensi lembaga tersebut. Terlebih lembaga yang dipilih oleh DPR salah satunya seperti anggota KY, Hakim Agung, dan Hakim Konstitusi. Pemilihan tersebut akan sangat bermasalah jika DPR masih dalam kondisi seperti ini karena berkait erat dengan independensi dan imparialitas.

334 Litbang Kompas, “Keyakinan terhadap DPR 2019-2024 dalam Mendengarkan dan Menyalurkan Aspirasi Masyarakat,” *Kompas*, 30 Agustus 2019.

335 Pasal 87 ayat (3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Terkait dengan kewenangan Presiden memberikan amnesti dan abolisi sangat berkaitan dengan hal-hal yang bersifat politis juga hanya meminta pertimbangan dari DPR.³³⁶ Politis disini harus dipahami sebagai politik hukum yang mencerminkan dari kepentingan dari seluruh rakyat Indonesia. Tingkat kepercayaan publik terhadap DPR yang kurang dapat membuat pelaksanaan dari kewenangan ini tidak dapat mewujudkan politik hukum ideal yang menggambarkan kepentingan Indonesia.

Proses persetujuan terhadap Perppu yang telah ditetapkan oleh Presiden juga sebenarnya bermasalah. Permasalahan tersebut salah satunya adalah tidak dilibatkannya DPD dalam proses persetujuan Perppu. Padahal substansi dari Perppu juga dapat melingkupi hal yang terkait dengan daerah. Salah satunya yang dapat kita lihat adalah kasus Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2014 dan Perppu Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Kedua Perppu tersebut sangat berkaitan dengan daerah, tetapi dalam persetujuannya hanya melibatkan DPR. Tentunya hal ini sangat menciderai esensi DPD sebagai perwakilan regional.

Proses persetujuan terkait dengan pernyataan perang, pembuatan perdamaian dan perjanjian internasional juga menarik untuk dibahas. Ketiga hal tersebut merupakan hal yang cukup krusial karena akan sangat menentukan bagi sikap dari negara secara keseluruhan. Rasionalnya sama, DPR disini hanya merupakan salah satu bagian dari perwakilan di Indonesia selain DPD. Dalam konteks hubungan internasional, perwakilan lainnya seharusnya ikut dilibatkan dalam hal ini untuk menciptakan suatu perwujudan Indonesia secara keseluruhan.

f. Lemahnya DPD dalam Sistem Ketatanegaraan

DPD merupakan salah satu lembaga negara yang anggotanya dipilih langsung oleh rakyat. Sebagai lembaga perwakilan DPD mempunyai fungsi untuk menyalurkan aspirasi masyarakat sesuai regionalnya.³³⁷ Ironisnya disaat yang sama DPD tidak mempunyai kewenangan untuk menentukan hasil akhir dari suatu kebijakan seperti pengawasan pelaksanaan undang-undang atau pembentukan undang-undang .

336 Untung Dwi Hananto, "Kekuasaan Presiden dalam Pemberian Grasi Menurut UUD 1945," *MMH* 42, no. 2 (2013): hlm. 185.

337 Adventus Toding, "DPD dalam Struktur Parlemen Indonesia : Wacana Pemusnahan Versus Penguatan," *Jurnal Konstitusi* 14, no. 2 (2017): hlm. 297.

Berdasarkan itu terdapat permasalahan dalam tataran empirik. Melihat studi kasus di Yogyakarta, terdapat banyak demonstrasi. Salah satu aksi yang cukup besar pada tahun 2019 adalah aksi Gejayan Memanggil.³³⁸ Selain Gejayan Memanggil, aksi-aksi di Yogyakarta sering dilakukan di titik nol Yogyakarta. aspirasi-aspirasi yang diutarakan tersebut banyak yang berkaitan dengan pembentukan undang-undang dan pelaksanaan undang-undang. Memang jika melihat pada esensi demonstrasi adalah mengungkapkan aspirasi dan kebebasan berpendapat di tempat umum. Tetapi, secara kemanfaatan hal tersebut dapat ditinjau ulang. Pada saat mahasiswa atau masyarakat umum melakukan demonstrasi atau aksi, tentunya mempunyai harapan aspirasinya didengar oleh pemegang kebijakan. Bagi mahasiswa atau masyarakat di daerah seperti Yogyakarta hal ini akan menjadi kesulitan untuk memberikan aspirasinya dalam hal pembentukan undang-undang terkhususnya ke DPR. Pada akhirnya yang terjadi adalah seperti sekarang di Yogyakarta, demonstrasi dilakukan di banyak tempat yang sebenarnya tidak akan mempertemukan mereka langsung dengan pemegang kebijakan atau anggota lembaga perwakilan. Akhirnya bisa jadi aspirasi-aspirasi tersebut tidak digunakan karena tidak jelas siapa yang mewakili mereka di dalam lembaga legislatif.

DPD sendiri memiliki kekhususan jika dibandingkan dengan lembaga legislatif lain di tingkat nasional. Anggota DPD dalam melaksanakan tugasnya sebenarnya berdomisili dan mempunyai kantor di daerah pemilihannya.³³⁹ Sehingga berbeda dengan lembaga legislatif lain, DPD mempunyai kedudukan jelas untuk didatangi oleh masyarakat. Masyarakat pada akhirnya untuk mengutarakan aspirasinya tidak perlu ke Ibu Kota negara. Sifat DPD yang menjadi perwakilan daerah dan merupakan perseorangan sebenarnya membuat DPD dapat menjadi jembatan dari aspirasi masyarakat yang masih belum tertampung oleh partai politik. DPD sebagai perwakilan daerah disini tidak boleh dianggap sebagai perwakilan pemerintah daerah, tetapi merupakan perwakilan seluruh rakyat yang berada di daerah atau provinsi.³⁴⁰

338 Tempo, "Panggilan Gejayan," 2019, <https://majalah.tempo.co/read/laporan-khusus/159244/gejayan-memanggil>.

339 Pasal 252 ayat (4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

340 Toding, *op. cit.*

Idealita ini tidak sejalan dengan lemahnya kedudukan DPD dalam ketatanegaraan Indonesia. DPD hanya dapat membahas dan memberikan pertimbangan terkait dengan beberapa ranah undang-undang saja, serta melakukan pengawasan secara terbatas. Sehingga dalam kasus Gejayan Memanggil tersebut, DPD tidak akan bisa menjadi penjembutan, karena kasus yang dikritik dalam demonstrasi tersebut adalah terkait dengan Rancangan Undang-Undang Hukum Pidana. Jikapun DPD telah mengaspirasikan suara konstituennya di suatu provinsi, tapi pada akhirnya keputusan akhir bukan di DPD. DPD pada akhirnya hanya akan berfungsi sebagai penyalur saja tidak mewakili konstituennya secara langsung untuk memberikan atau persetujuan atau penolakan terhadap suatu kebijakan.

g. Permasalahan Hak Imunitas DPR

Hak imunitas parlemen adalah hak yang dimiliki oleh parlemen sebagai institusi ataupun sebagai individu yang anggota parlemen tersebut.³⁴¹ Konsep imunitas parlemen juga bukanlah menjadi hal yang asing dalam ketatanegaraan Indonesia. Perwujudan imunitas parlemen dalam konteks Indonesia adalah dengan diakuinya hak imunitas DPR sebagai lembaga legislative dalam Undang-undang Dasar.³⁴² Bahkan secara lebih lanjut ketentuan hak imunitas DPR dijabarkan dalam UU No. 2 tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang No. 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat daerah terkhususnya pada pasal 224 dan 225.³⁴³ Pada dasarnya anggota DPR tidak dapat dituntut di depan pengadilan atas pernyataan, pertanyaan, pendapat, sikap, tindakan, dan kegiatan yang dikemukakannya baik secara lisan maupun tertulis dalam atau di luar rapat DPR.³⁴⁴ Hal tersebut merupakan perwujudan dari hak imunitas dalam arti sempit.³⁴⁵ Lain dari pada itu Indonesia juga mengenal hak imunitas dalam arti luas yang biasa

341 UNDP, "Parliamentary Immunity: Background Paper Prepared Bu The Inter-Parliamentary Union," 2006. Hlm. 1

342 Pasal 20A ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

343 Pasal 224 dan 225 Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

344 Pasal 224 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

345 "Parliamentary Immunity In The Member States Of The European Community And In The European Parliament," 1993. Hlm.7

dikenal dengan *inviolability* sebagai mana yang dianut oleh Prancis.³⁴⁶ Dimana dalam hal ini selain kebebasan berekspresi, anggota DPR juga dilindungi dari proses hukum lainnya terkait dengan kriminalisasi, dengan cara dibutuhkan suatu persetujuan dari DPR sebagai lembaga untuk mengkriminalisasikan anggota terkait.³⁴⁷ Hal ini terlihat dalam rumusan pada pasal 245 ayat (1) UU *a quo* yang menyatakan sebagai berikut:³⁴⁸

“Pemanggilan dan permintaan keterangan kepada anggota DPR sehubungan dengan terjadinya tindak pidana yang tidak sehubungan dengan pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 224 harus mendapatkan persetujuan tertulis dari Presiden setelah mendapat pertimbangan dari Mahkamah Kehormatan Dewan.”

Kendatipun ketentuan dalam pasal tersebut telah diubah dengan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 16/PUU-XVI/2018 sehingga frasa setelah mendapat pertimbangan dari Mahkamah Kehormatan Dewan dihapuskan serta frasa “sehubungan dengan terjadinya tindak pidana” diganti dengan frasa “yang diduga melakukan tindak pidana”.³⁴⁹ Pada intinya anggota Dewan Perwakilan Rakyat mendapatkan perlindungan lebih dibandingkan masyarakat sipil biasa dalam hal tersebut. Tentunya hak imunitas menjadi hak yang penting untuk menjamin terlaksananya tugas dan fungsi DPR dan menjamin kepentingan setiap individu yang diwakili oleh anggota DPR yang bersangkutan.³⁵⁰

Konstruksi UUD NRI 1945 hasil amandemen yang tidak memberikan batasan konkrit mengenai hak imunitas berimplikasi pada dapat ditafsirkan hak imunitas seperti apapun. Hal tersebut tidak menjadi masalah selama penafsirannya sesuai dengan logika hukum yang tepat dan tidak bertentangan dengan asas-asas yang berlaku umum.³⁵¹ Karena dengan diberikannya hak imunitas kepada anggota DPR tidak berarti menyalahi konsep persamaan dihadapan hukum jika digunakan secara

346 Simon Wigley, “Parliamentary Immunity: Protecting Democracy or Protectic Corruption?,” *The Journal of Political Philosophy* 11, no. 1 (2003): Hlm. 25.

347 *Ibid.*

348 Pasal 245 Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

349 Putusan Mahkamah Konstitusi No. 16/PUU-XVI/2018 Hlm. 221

350 UNDP, *op. cit.*, Hlm. 2.

351 Putusan Mahkamah Konstitusi No. 16/PUU-XVI/2018 Hlm 212

tepat.³⁵² Mahkamah Konstitusi juga pernah berpendapat bahwa dengan perbedaan risiko dalam menjalankan fungsi dan haknya dan untuk menjaga independensi dan impersialitas maka tepat jika anggota DPR diberikan keistimewaan hak imunitas, termasuk perlindungan lebih dalam hal proses kriminalisasi meskipun tidak berhubungan dengan tugas dan tanggung jawabnya sebagai anggota DPR.³⁵³ Sayangnya, dalam konteks Indonesia hal tersebut menjadi bumerang dimana sudah sering terjadi penyelewengan terkait penerapan hak imunitas. Terkhususnya *inviolability right*, sebagai contoh proses hukum Viktor Laiskodat yang terhambat dikarenakan tidak ada izin dari Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD).³⁵⁴

Selain itu kasus seorang anggota DPR yang diduga melakukan penganiayaan yang proses hukumnya tidak dapat segera terlaksana karena membutuhkan izin dari MKD.³⁵⁵ Pemberian izin yang dilakukan oleh MKD sebenarnya sudah dianggap tidak konstitusional oleh dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 76/PUU-XII/2014 yang dikutip pada Putusan Mahkamah Konstitusi No. 16/PUU-XVI.2018 Mahkamah Berpendapat hal tersebut dapat menyebabkan konflik kepentingan.³⁵⁶ Sehingga persetujuan dari MKD dirubah dengan persetujuan dari presiden, harapannya terjadi proses *check and balance* didalamnya.³⁵⁷

Sejatinya dengan adanya penafsiran dari Mahkamah Konstitusi terkait hal ini, hak imunitas yang ada sudah terbebas dari problematika dan sudah konstitusional. Namun pada kenyataan putusan Mahkamah Konstitusi tidak cukup, terlihat dari munculnya kebalikan peran MKD dengan konstruksi yang sedikit berbeda dalam pasal 245 ayat (1) UU No. 2 tahun 2018 dimana presiden dalam memberikan persetujuannya harus mendapatkan pertimbangan MKD. Implikasinya besar kemungkinan terjadi permasalahan serupa dimana proses hukum seorang anggota DPR atas tindakan yang dilakukannya diluar tugas dan kewenangannya konstitusionalnya sebagai anggota DPR menjadi terhambat akibat MKD tidak memberikan pertimbangannya kepada Presiden. Meskipun hal

352 *Ibid.*

353 *Ibid.*

354 Maya Saputri, "Polisi Bantah Hentikan Kasus Penistaan Agama Viktor Laiskodat," *Tirto*, 2017, diakses 5 Agustus 2020, <https://tirto.id/cAvE>.

355 Nathaniel Felix, "Celah Anggota DPR Herman Hery Lolos dari Jerat Kasus Penganiayaan," diakses 5 Agustus 2020, <https://tirto.id/cMH2>.

356 Putusan Mahkamah Konstitusi No. 16/PUU-XVI/2018, Hlm. 212

357 *Ibid.* hlm. 213

tersebut sudah dinyatakan inkonstitusional dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 16/PUU-XVI/2018 tetapi berkaca dari pengalaman putusan Mahkamah Konstitusi sebelumnya. Tidak ada jaminan bahwa penerapan dan penafsiran hak imunitas di Indonesia akan bebas dari penyelewengan dan konflik kepentingan yang berujung pada diuntungkannya anggota DPR dengan mendapatkan perlindungan yang tidak tepat dan tidak proporsional.

h. Perjanjian Internasional yang Tidak Mempunyai Kedudukan Hukum yang Jelas

Indonesia sebagai negara tidak dapat hidup dan berdiri sendiri. Indonesia perlu bekerjasama dengan negara lain dan secara internasional demi mewujudkan tujuan bangsa, salah satunya adalah "... ikut melaksanakan ketertiban dunia...".³⁵⁸ Hubungan internasional yang dilakukan oleh Indonesia salah satunya melalui perjanjian internasional. Jika mendasarkan pada Pasal 38 Statuta ICJ, perjanjian internasional menjadi salah satu sumber hukum dalam hukum internasional selain hukum kebiasaan internasional, asas umum hukum internasional, dan putusan pengadilan internasional serta doktrin dari ahli hukum internasional.

Perjanjian internasional sendiri mengikat secara hukum bagi Indonesia. Hal ini karena dalam perjanjian internasional terdapat prinsip *pacta sunt servanda* dimana negara terikat pada perjanjian internasional dan harus melaksanakannya dengan itikad baik.³⁵⁹ Sehingga Indonesia mempunyai hak dan kewajiban yang diatur dalam ketentuan perjanjian internasional. Pelaksanaan dari hak dan kewajiban tersebut dapat dilihat dari perbuatan yang dilakukan aparatur negara maupun peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Indonesia. Dalam praktik secara umum, pelanggaran dari hukum internasional, salah satunya perjanjian internasional, dapat dilakukan salah satunya melalui perturan yang dibuat oleh suatu negara.³⁶⁰ Kondisi ini terjadi terutama saat suatu lembaga negara membentuk peraturan yang bertentangan dengan perjanjian internasional.³⁶¹

358 Pembukaan UUD NRI Tahun 1945

359 Malcom N. Shaw, *International Law*, 6th Editio (New York: Cambridge University Press, 2008), hlm. 50.

360 Antonio Cassese, *Realizing Utopia : The Future of International Law* (Croydon: Oxford University Press, 2012), hlm. 188.

361 *Ibid.*

Indonesia telah terikat banyak perjanjian internasional seperti perjanjian terkait dengan perdagangan, hak asasi manusia, lingkungan hidup, dan jenis lainnya. Jenis-jenis perjanjian tersebut banyak yang masuk dalam urusan internal atau domestik Indonesia, termasuk hak warga negara.³⁶² Hal ini berbeda dari perjanjian internasional dahulu yang hanya terbatas pada hubungan antar negara. Problemnya Indonesia sendiri masih belum jelas dalam menentukan hubungan dan kedudukan antara hukum internasional dan hukum nasional.³⁶³ Hal ini berimplikasi pada bagaimana suatu perjanjian internasional dilaksanakan, seperti *automatic ad hoc incorporation of international law* dan *statutory ad hoc incorporation of international law*.³⁶⁴ Praktik dari *statutory ad hoc incorporation of international law* dapat dilihat dari proses pengesahan *United Nation Convention on the Law of the Sea 1982 (UNCLOS)* dan *Convention on Psychotropic Substances 1971*. Kedua perjanjian internasional tersebut walau telah diratifikasi dengan undang-undang tetapi tetap membutuhkan undang-undang pelaksanaan yaitu Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1966 tentang Perairan Indonesia, dan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1997 tentang Narkotika.³⁶⁵ Selain itu praktik dari *automatic ad hoc incorporation of international law* dapat dilihat dari pengesahan *Vienna Convention on Diplomatic Relations 1961* dan *Vienna Convention on Consular Relations 1963* yang telah disahkan dengan undang-undang tetapi dalam implementasinya tidak butuh undang-undang.³⁶⁶ Walaupun begitu, praktik ini tidak dapat dilepaskan dari konsep *self-executing treaty* dan *nonselving-executing treaty*.³⁶⁷ *Convention on Psychotropic Substances 1971* misalnya dapat masuk dalam bentuk *nonselving-executing treaty*

362 Agusman, *op. cit.*, hlm. 34.

363 Agustina Merdekawati dan Andi Sandi A. T. Tonralipu, "Konsekuensi Pembatalan Undang-Undang Ratifikasi terhadap Keterikatan Pemerintah Indonesia Pada Perjanjian Internasional," *Mimbar Hukum* 24, no. 3 (2012): hlm. 465.

364 *automatic ad hoc incorporation of international law* merupakan pandangan dimana suatu perjanjian internasional akan otomatis menjadi bagian dari hukum nasional setelah dilakukan pengesahan. Selain itu, *statutory ad hoc incorporation of international law* merupakan pandangan dimana perjanjian internasional hanya dapat berlaku di dalam sistem hukum nasional salah satunya diterapkan di pengadilan setelah ketentuan perjanjian internasional telah ditransformasi atau dijabarkan dalam peraturan nasional. Lihat Agustina Merdekawati dan Aminoto, "Prospek Penempatan Perjanjian Internasional Mengikat Indonesia dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Indonesia," *Mimbar Hukum* 27, no. 1 (2015): 82–97, hlm. 88.

365 Agustina Merdekawati dan Andi Sandi A. T. Tonralippu, *op. cit.*, hlm. 466.

366 *Ibid.*

367 Agustina Merdekawati dan Aminoto, *op. cit.*, hlm. 88.

dimana butuh pengaturan lebih lanjut salah satunya adalah terkait dengan ketentuan pidana. Tetapi secara norma, perjanjian tersebut dapat masuk sebagai ketentuan undang-undang. Hal ini karena dapat dilihat kesamaan antara *Convention on Psychotropic Substances 1971* dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok Agraria yang hanya mengatur terkait dengan asas dan butuh peraturan pelaksana.

Kondisi ini dapat membuat kebiasaan dalam hal penegakannya, terutama dalam penggunaan suatu perjanjian internasional oleh penegak hukum, seperti hakim di pengadilan. Permasalahan ini salah satunya dapat dilihat di implementasi *Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CAT)* yang telah diratifikasi dengan undang-undang dan telah berlaku bagi Indonesia. Bisakah kepolisian atau kejaksaan dalam proses acara penegakan hukum mendasarkan terhadap CAT? Selain itu bisakah dalam beracara di pengadilan, hakim menjadikan CAT suatu dasar dalam hal kepolisian atau kejaksaan melaksanakan penyiksaan terhadap terdakwa? Ketidakjelasan tersebut dapat membuat penegak hukum dan hakim menjadi ragu-ragu untuk mendasarkan perjanjian internasional dalam penegakan hukum.

Permasalahan lain yang cukup krusial adalah terkait dengan pelaksanaan *judicial-review* terhadap undang-undang yang melakukan pengesahan terhadap perjanjian internasional. *Judicial-review* disini sebenarnya terjadi dalam praktik di MA dan MK. MA, dalam perkara Nomor 62/P/HUM/2018, pernah memutus Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2017 tentang Wajib Kerja Dokter Spesialis bertentangan dengan *ILO Convention 105 Concerning the Abolition of Forced Labour* yang telah disahkan dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1999. Kasus tersebut menunjukkan bahwa secara praktik Indonesia menerapkan *automatic ad hoc incorporation of international law* walaupun tidak secara tegas ditentukan.

Berbeda dari MA dimana yang dibatalkan adalah peraturan perundang-undangan Indonesia, MK dimana pemohon menguji ketentuan dalam *ASEAN Charter* terhadap UUD NRI Tahun 1945. Pemohon saat itu meminta beberapa pasal dalam *ASEAN Charter* yang disahkan dengan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2008 tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.³⁶⁸ MK menyatakan bahwa mereka berwenang

368 Putusan MK Nomor 33/PUU-IX/2011, hlm. 48

melakukan pengujian terhadap perkara tersebut sebenarnya masih dapat dipertanyakan. Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2008 yang mengesahkan *ASEAN Charter* secara *wet in formele zin* dan *wet in materiele zin* memang merupakan undang-undang.³⁶⁹ Namun, undang-undang tersebut tidak secara tegas menjadikan *ASEAN Charter* mempunyai kedudukan yang sama dengan undang-undang tetapi hanya menjadi *instrument of ratification*. Selain itu, ketentuan atau pasal-pasal dalam *ASEAN Charter* merupakan bagian dari sistem hukum internasional dimana MK dan Indonesia tidak bisa melakukan perubahan terhadap pasal tersebut secara sepihak. MK pada akhirnya dalam kasus tersebut menyatakan bahwa dalil-dalil pemohon tidak beralasan menurut hukum.

Permasalahan berikutnya adalah Putusan MK Nomor 33/PUU-IX/2011 akan membuka kemungkinan untuk kasus-kasus pengujian undang-undangan pengesahan perjanjian internasional terhadap Undang-Undang Dasar serupa. Dalam kondisi demikian, jika MK menyatakan bahwa suatu ketentuan perjanjian internasional melanggar UUD NRI Tahun 1945 menjadi permasalahan terkait dengan implikasi putusan MK tersebut. Apakah hanya akan menyatakan beberapa pasal dalam perjanjian internasional tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat atau Indonesia harus mundur dari keanggotaan perjanjian internasional tersebut? Padahal Indonesia terikat secara asas *pacta sunt servanda*, serta putusan MK tidak dapat secara serta merta membuat Indonesia keluar atau dapat mengganti ketentuan tersebut. Perubahan pasal dalam perjanjian internasional dan mundurnya Indonesia dari keanggotaan perjanjian internasional butuh waktu yang lumayan panjang dan serta mekanisme hubungan internasional yang tidak mudah. Kondisi tentunya akan membuat Indonesia terugikan terutama secara hubungan luar negeri.

i. Belum Optimalnya Peran DPRD dalam Pemerintahan Daerah yang Demokratis

Perubahan UUD NRI 1945 membawa semangat otonomi daerah dalam bingkai negara kesatuan. Dengan begitu, eksistensi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai lembaga penyelenggara pemerintah daerah mendapatkan legitimasinya. Mahfud MD berpendapat bahwa DPRD merupakan lambang dari otonomi daerah, sebagai representasi rakyat di daerah yang mendorong demokratisasi dan oto-

³⁶⁹ Agustina Merdekawati dan Andi Sandi A.T. Tonralipu, *op. cit.*, hlm. 466-467.

aktivitas kepentingan strategis masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.³⁷⁰ Kehadiran DPRD dimaksudkan untuk mengawasi jalannya pemerintahan di daerah sehingga dapat berjalan dengan berlandaskan prinsip permusyawaratan, dengan demikian diperlukan adanya suatu lembaga perwakilan rakyat di daerah.³⁷¹ Menurut Bagir Manan, karena gagasan tentang otonomi daerah sangat berkaitan dengan konsep demokrasi maka dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah harus ada lembaga dan sistem penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis di daerah.³⁷² Demikian pula hadirnya suatu badan lembaga perwakilan rakyat daerah yang dibentuk secara demokratis merupakan keniscayaan dari konsep demokrasi perwakilan sehingga masyarakat di daerah secara tidak langsung dapat ikut serta dan terwakilkan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerahnya.³⁷³

Posisi strategis DPRD dalam penyelenggaraan otonomi daerah maka harus didukung dengan profesionalisme anggota DPRD untuk mengoptimalkan tugas dan kewenangannya dengan penuh tanggung jawab.³⁷⁴ Pasal 18 ayat (3) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa anggota DPRD di tingkat provinsi, kabupaten dan kota dipilih melalui pemilu. Adapun peserta pemilu untuk anggota DPRD adalah partai politik sebagaimana diatur dalam Pasal 22 E Ayat (3) UUD NRI 1945 yang menegaskan bahwa tidak ada satu pun anggota DPRD yang tidak berasal dari partai politik peserta pemilu.³⁷⁵ Tentunya latar belakang keanggotaan DPRD akan berdampak pada arah kinerja yang dibangun oleh DPRD. Pada praktiknya, tidak jarang ditemui adanya kebijakan-kebijakan daerah yang dinilai mendiskriminasi pihak-pihak tertentu.

370 Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi* (Yogyakarta: Gama Media, 1999), hlm. 273.

371 Sekretariat Negara Republik Indonesia, *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, 1995), hlm. 424.

372 Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah* (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, 2001), hlm. 59.

373 Kemas Arsyad Somad, "Kedudukan DPRD Dalam Pemerintahan Daerah di Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945," *Jurnal MMH FH Universitas Diponegoro* 40, no. 4 (2011): hlm. 480; Manan, *op. cit.*, 2001.

374 Andi Sandi A. T. Tonralipu, "Tanggung Jawab Partai Politik Dalam Optimalisasi Peran DPRD Menuju Pelaksanaan Otonomi Daerah," *Mimbar Hukum* 2, no. 34 (2000): hlm. 17.

375 Asmawi, "Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Dalam Perundang-undangan Pemerintahan Daerah dan Lembaga Legislatif Daerah," *Jurnal Cita Hukum* 1, no. 1 (2014): hlm. 7-11.

Sebagai contoh, Komnas HAM dalam laporannya terhadap pemerintahan daerah Provinsi Jawa Barat dan Kabupaten Aceh Singkil mencatat bahwa masih terdapat kebijakan daerah yang diskriminatif dalam hal kebebasan beragama dan berkeyakinan.³⁷⁶ Beberapa faktor terbitnya kebijakan daerah yang diskriminatif dari segi kebebasan beragama dan berkeyakinan ini antara lain bahwa dari adanya tekanan intoleransi dalam bentuk golongan massa atau organisasi keagamaan tertentu, lemahnya kesadaran terhadap norma perlindungan hak kebebasan beragama dan berkeyakinan, permasalahan sistemik dengan kebijakan yang lebih tinggi, serta pengistimewaan ajaran agama tertentu.³⁷⁷ Dalam penelitian tersebut, DPRD menjadi salah satu institusi yang turut memberikan andil atas terbitnya berbagai kebijakan daerah yang diskriminatif.³⁷⁸ Peran DPRD sebagai perwakilan rakyat di daerah memiliki posisi strategis untuk menampung aspirasi masyarakat, akan tetapi karena anggota DPRD merupakan representasi dari partai politik menciptakan keterikatan pada kepentingan politik partai mereka sehingga tidak dapat secara bebas mewakili aspirasi konstituen di daerah yang heterogen secara optimal.³⁷⁹ Hal ini membuat kelompok-kelompok fungsional tertentu tidak dapat terakomodir aspirasinya.

j. Problematika Pereduksian Kewenangan Komisi Yudisial dalam Pengawasan dan Pengangkatan Hakim Konstitusi

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 menyatakan dengan tegas Indonesia adalah negara hukum yang salah satu prinsip yang harus adanya peradilan yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial judiciary*).³⁸⁰ Pada pasal 24 ayat (1) UUD NRI yang menyatakan bahwa “*kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan*”. Makna pasal ini menurut Zainal Arifin Mochtar bahwa kekuasaan kehakiman yang merdeka merupakan sesuatu yang

376 Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, “Ringkasan Eksekutif Penelitian Pelaksanaan Kewajiban Pemerintah Daerah dalam Perlindungan Hak Atas Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan di Jawa Barat dan Aceh Singkil,” 2017, hlm. 5-17.

377 Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, *op. cit.*

378 *Ibid.*

379 Ahmad Rifai, “Peran Partai Politik dalam Pengawasan terhadap Kadernya yang Duduk di DPRD Untuk Meningkatkan Kualitas Perwakilan,” *Jurnal Hukum Khaira Ummah* 12, no. 4 (2017).

380 Asshiddiqie, *op. cit.*, 2018, jlm. 130.

mutlak dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.³⁸¹ Lebih lanjut Shimon Shetreet menyatakan independensi ini dapat dilihat dari berbagai aspek yaitu independensi dalam memutus perkara, independensi terkait masa jabatan dan masa kerja, independensi dalam internal kelembagaan, dan independensi secara administrasi termasuk dalam hal anggaran.³⁸² Tujuan akhirnya adanya penghormatan terhadap independensi kekuasaan kehakiman.

Independensi ini jangan sampai mengarah pada otoritarianisme dengan menafsirkannya secara absolut. Gejala ini timbul ketika kekuasaan dalam menjalankan tugas dan fungsinya tidak mau diawasi oleh kekuasaan negara lainnya.³⁸³ Padahal jika melihat esensi dari pengawasan itu sendiri adalah proses untuk menetapkan suatu pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya dan mengoreksi bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula.³⁸⁴ Dalam perspektif hukum, pengawasan dilakukan untuk menilai apakah pelaksanaan suatu tugas dan pekerjaan telah dilakukan sesuai dengan norma hukum yang berlaku serta apakah suatu tujuan yang sudah dicapai tersebut melanggar hukum yang berlaku atau tidak.³⁸⁵ Jika dikaitkan dengan supremasi hukum pengawasan merupakan salah satu unsur esensial dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih untuk mencegah absolutisme kekuasaan, kesewenang-wenangan, dan penyalahgunaan wewenang.³⁸⁶

Salah satu bentuk pengawasan tersebut adalah pengawasan yang dibedakan dari kelembagaan yang dikontrol dapat dibagi menjadi kontrol internal dan kontrol eksternal.³⁸⁷ Kontrol internal yaitu pengawasan yang dilakukan oleh suatu organ yang secara structural masih termasuk organisasi dalam satu lingkungan jabatan yang sifat utamanya adalah kontrol teknis administrative dan kontrol eksternal adalah bentuk pengawasan yang dilakukan oleh organ yang secara structural organisasinya berada diluar

381 Zainal Arifin Mochtar, *Menegakkan Konstitusi Melawan Korupsi* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2018), hlm. 93.

382 Saldi Isra, *Kekuasaan Kehakiman Yang Merdeka dan Bertanggung Jawab di Mahkamah Agung* (Jakarta, 2010), hlm. 42.

383 Mochtar, *op. cit.*, 2018, hlm. 94.

384 M. Manullang, *Dasar-Dasar Manajemen* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1995), hlm. 18.

385 Pulus E: Letolung dalam Idul Rishan, *Komisi Yudisial Suatu Upaya Mewujudkan Wibawa Peradilan*, (Yogyakarta; Genta Press, 2013), hlm. 69

386 Yohanes Usfunan, *Bunga Rampai Refleksi Satu Tahun Komisi Yudisial* (Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2006), hlm. 207.

387 Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara* (Jakarta: PT Grasindo, 2006), hlm. 133.

badan tersebut.³⁸⁸ Esensi Komisi Yudisial (KY) yang dibentuk untuk melakukan pengawasan eksternal kepada lembaga kekuasaan kehakiman.

Seperti diketahui bahwa KY diatur dalam BAB IX UUD NRI 1945 tentang Kekuasaan Kehakiman bersama MA dan MK. Menurut Jimly Asshiddiqie secara struktural kedudukan KY diposisikan sederajat dengan MA dan MK, namun secara fungsional perannya bersifat penunjang (*auxiliary organ*) terhadap lembaga kekuasaan kehakiman.³⁸⁹ Hal ini dikarenakan kendatipun kekuasaannya terkait dengan kedudukan kekuasaan kehakiman, namun tidak menjalankan kekuasaan kehakiman karena KY bukanlah penegak norma hukum (*code of law*) melainkan lembaga penegak norma etik (*code of etic*).³⁹⁰ Hal ini dapat dilihat pada ketentuan pasal 24B ayat (1) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa “*Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim*”. Sehingga *original intent* hadirnya lembaga ini adalah untuk melakukan pengawasan terhadap hakim agar dalam menjalankan tugas dan kewenangannya tidak dicampuri oleh kepentingan-kepentingan lainnya.

Pembentukan KY berkaitan erat dengan langkah pembaharuan hukum yang berorientasi pada terciptanya lembaga peradilan yang bersih dan berwibawa guna menjamin masyarakat dan para pencari keadilan untuk mendapatkan kepastian, keadilan, dan kemanfaatan hukum. Hadirnya KY sebagai salah satu lembaga yang melakukan fungsi pengawasan kekuasaan kehakiman akan menciptakan skema *checks and balances* di dalam kekuasaan kehakiman itu sendiri. Seperti yang dinyatakan John Alder ““*checks and balances meaning that each branch should have powers to police the others. This rise a potential conflict with institutional separation*”.³⁹¹ Terdapat setidaknya beberapa alasan utama dibentuknya KY³⁹² diantaranya agar KY melakukan monitoring secara insentif terhadap kekuasaan kehakiman dengan cara melibatkan unsur-unsur masyarakat,

388 *Ibid.*

389 Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Antar lembaga Negara* (Jakarta: Konpress, 2005), hlm. 76.

390 *Ibid.*

391 John Alder, *Constitutions and Administrative Law*, (London: The Macmillan Press LTD, 1989), hlm. 152

392 A.Ahsin Thohari, *Komisi Yudisial...Op.cit*, hlm. 107-108

bukan hanya monitoring secara internal dan KY dibentuk untuk menjaga kualitas dan konsistensi putusan sehingga putusan yang dianggap kontroversial dan mencederai rasa keadilan masyarakat karena unsur-unsur non yuridis bisa ditemukan.

Lebih lanjut menurut Suparman Marzuki bahwa pengawasan KY bukan dibangun berdasarkan kecurigaan tetapi didasarkan pada kebutuhan dan keharusan dalam negara hukum dan negara demokrasi sebagai terjemahan prinsip akuntabilitas dan transparansi karena pengawasan tersebut dilakukan secara adil dan objektif.³⁹³ Sehingga sekalipun kekuasaan kehakiman bersifat merdeka, tidak bisa ditafsirkan secara mutlak tanpa tanggungjawab sehingga perlu melibatkan KY dalam melakukan pengawasan.

Idealita yang ingin dibawa tersebut justru mengalami degradasi oleh 'sejawat' nya Mahkamah Konstitusi. Diawali sebanyak 31 hakim agung mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 22 tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan Undang-Undang Nomor 4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman ke MK. Kemudian dalam putusan MK Nomor 005/PUU-IV/2006 salah satu amarnya adalah menyatakan bahwa pengertian hakim dalam pasal 24B ayat (1) UUD NRI 1945 yang meliputi hakim konstitusi bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.³⁹⁴ Argumentasi yang digunakan adalah melalui penafsiran sistematis dan *original intent* dibentuknya KY memang tidak untuk mengawasi hakim konstitusi dan karena salah satu wewenang MK adalah menyelesaikan sengketa lembaga negara dikhawatirkan ketika MK menjadi pihak sengketa tersebut ia tidak akan bersifat imparisial. Sehingga KY tidak lagi berwenang melakukan pengawasan terhadap kode etik hakim konstitusi yang selanjutnya akan dilakukan oleh Majelis Kehormatan dalam konteks pengawasan internal.³⁹⁵ Menurut Ni'matul Huda putusan *a quo* tidaklah tepat karena hakim konstitusi juga hakim yang perlu diawasi oleh lembaga eksternal agar mencegah adanya disparitas pengawasan dan membuat MK seolah menjadi lembaga *superbody*.³⁹⁶

393 Afi Imaduddin, "Pengawasan Komisi Yudisial terhadap Pelaksanaan Kekuasaan Kehakiman", Tesis Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2014.

394 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006, tanggal 23 Agustus 2006, hlm. 6-7

395 *Ibid*.

396 Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amendemen Ulang* (Jakarta: Rajawali Press, 2008), hlm. 276.

Saat ini model pengawasan yang dibangun di MK adalah pengawasan internal. Tindak lanjut putusan tersebut ditegaskan dalam pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa “Untuk Menegakkan Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim Konstitusi, dibentuk Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi.” Selanjutnya dalam ketentuan Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 tahun 2014 tentang Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi diatur mengenai lembaga etik di Mahkamah Konstitusi terdapat Dewan Etik dan Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi. Terkait hal ini menurut Sri Hastuti Puspitasari bahwa seharusnya MK perlu pengawasan internal maupun eksternal agar menjadi lembaga peradilan yang berwibawa sekaligus bermartabat.³⁹⁷

Secara empirik beberapa hakim konstitusi dinilai telah menodai marwah MK. Masih ingat dalam ingatan publik ketika mantan Ketua MK, Akil Mochtar, terkena Operasi Tangkap Tangan KPK terkait kasus suap penanganan beberapa perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah yang kemudian ia divonis bersalah dalam kasus jual beli putusan ini. Selain itu permasalahan pelanggaran etik juga pernah dilakukan oleh hakim konstitusi Arsyad Sanusi yang dinilai melanggar kode etik karena membiarkan anggota keluarganya berhubungan dengan pihak yang berperkara dan berakhir pada pengunduran diri menjadi hakim konstitusi.³⁹⁸ Selain itu terdapat pelanggaran etik lain yang dilakukan oleh hakim konstitusi Patrialis Akbar ketika ia mengomentari substansi rancangan undang-undang Pilkada saat memberi kuliah umum di Universitas Muhammadiyah Jakarta pada September 2014 dimana ia mendukung pemilihan kepala daerah melalui DPRD.³⁹⁹ Kemudian pada 2017 Patrialis Akbar karena tertangkap tangan oleh KPK karena kasus suap pengajuan *judicial review* atas Undang-Undang Nomor 41 tahun

397 Sri Hastuti Puspitasari, “Urgensi Pengawasan Terhadap Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Makalah ditulis dan dipresentasikan dalam diskusi publik tentang Menegakkan Martabat Mahkamah Konstitusi RI,” in *diskusi publik tentang Menegakkan Martabat Mahkamah Konstitusi RI*, 2013.

398 A. Wisnubrata, “Hakim MK yang dinyatakan Melanggar Kode Etik dan Langsung Mengundurkan diri,” *Kompas.com*, 2011, <https://money.kompas.com/read/2011/02/11/14025147/hakim.konstitusi.arsyad.mundur>.

399 Reza Aditia, “Patrialis Akbar Dinilai Langgar Etika Hakim Konstitusi,” *Koran Tempo*, 25 September 2014, <https://koran.tempo.co/read/nasional/352743/patrialis-akbar-dinilai-langgar-etika-hakim-mk?>

2014 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan.⁴⁰⁰

Pelanggaran terhadap kode etik selanjutnya dilakukan oleh Arief Hidayat sebanyak dua kali. Pertama pada tahun 2016 berdasarkan Berita Acara Hasil Pemeriksaan Dewan Etik Hakim Konstitusi Nomor 13/info. III/BAP/DE/2016 ia dijatuhi teguran lisan atas pelanggaran kode etik berkaitan dengan kasus tersebaranya memo katebelce atau surat pengantar yang isinya menitipkan kerabatnya kepada Jaksa Agung Muda di Kejaksaan Agung. Kemudian pelanggaran selanjutnya berdasarkan Berita Acara Hasil Pemeriksaan Dewan Etik Hakim Konstitusi Nomor 18/LAP-V/BAP/DE/2018 mengenai laporan adanya pertemuan antara Ketua MK dengan anggota Komisi III DPR tanpa adanya surat resmi yang disinyalir merupakan pertemuan sekaligus lobi-lobi politik berkaitan dengan pengangkatan dirinya kembali menjadi Ketua MK. Namun sayangnya berdasarkan berita acara tersebut ia hanya kembali dijatuhi pelanggaran ringan dengan teguran lisan. Atas dua permasalahan itu Abdul Ghoffar menulis sebuah artikel berjudul “Ketua Tanpa Marwah: yang secara garis besar isinya menyayangkan sikap Arief Hidayat yang tak juga mundur dari jabatannya meskipun telah dikenai sanksi etik sebanyak dua kali.⁴⁰¹ Tidak lama setelah itu, Abdul Ghoffar melaporkan Arief Hidayat ke Dewan Etik MK karena pernyataan Arief Hidayat yang tidak benar terkait dirinya atas respon tulisan tersebut, namun karena dinilai melakukan pelaporan tanpa perintah atasan justru Abdul Ghoffar dikenai penegakan kde etik pegawai MK dan peraturan disiplin PNS karena dianggap tidak melaksanakan kewajiban sebagai PNS dalam melaksanakan tugas kedinasan.⁴⁰² Tentunya menjadi sebuah ironi tersendiri justru salah satu bentuk pelaporan dari masyarakat menjadi bumerang tersendiri.

Beberapa permasalahan di atas membawa implikasi buruk yang merugikan masyarakat. Padahal disaat yang bersamaan pula MK mengemban fungsi sebagai pengawal konstitusi dan fungsi fundamental lainnya.⁴⁰³ Ekses buruknya contohnya paska kasus Akil Mochtar kepercayaan masyarakat terhadap MK menurut yang dapat dilihat sejak

400 Alexander Haryanto, “Paternalis Mengaku Salah dan Langgar Kode Etik Hakim MK,” *Paternalis Mengaku Salah dan Langgar Kode Etik Hakim MK*, <https://tirto.id/ct8C>, 2017.

401 Rahma Fitri, “Pelanggaran Etik dan Hak Pribadi dalam Kasus Kode Etik di Mahkamah Konstitusi,” *Jurnal RechtsVinding*, 2018, hlm. 2.

402 *Ibid*.

403 Janedjri M. Gaffar, “Peran Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perlindungan Hak Asasi Manusia terkait Penyelenggaraan Pemilu,” *Konstitusi* 10, no. 1 (2013), hlm. 13.

tahun 2015 hingga tahun 2016 permohonan pengujian UU tidak lagi mengalami kenaikan, bahkan di tahun 2016 mengalami penurunan sebesar 20,71 % yakni sebanyak 111 permohonan dari tahun 140 permohonan.⁴⁰⁴ Hal ini juga dapat dilihat bahwa permasalahan-permasalahan di atas terjadi ketika pengawasan MK oleh KY sudah tidak dilaksanakan dan pengawasan internal MK sedang berjalan. Menurut Ni'matul Huda inilah yang perlu direformasi karena pengawasan internal terhadap MK belumlah mapan, jikapun sudah mapan tetap memerlukan satu lembaga yang independen diluar struktural MK untuk melakukan pengawasan juga.⁴⁰⁵ Sehingga berdasarkan permasalahan permasalahan di atas mengembalikan kewenangan KY untuk dapat mengawasi hakim konstitusi adalah hal yang perlu dilakukan.

k. *Urgensi Pemberian Kewenangan Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint) di MK*

Penghormatan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia merupakan salah satu ciri utama yang harus dimiliki dalam negara hukum yang demokratis. Menurut Jimly Asshiddiqie apabila dalam suatu negara hak asasi manusia terlanggar dan terabaikan dengan sengaja dan penderitaan yang ditimbulkan tidak dapat diatasi secara adil maka negara tersebut tidak bisa dikategorikan sebagai negara hukum dalam arti yang sesungguhnya.⁴⁰⁶ Salah satu tujuan dibentuknya MK agar UUD NRI 1945 yang salah satu materi muatannya adalah jaminan hak konstitusional warga negara benar-benar dapat terjelma dan ditaati dalam implementasinya. Hal ini tidak lepas karena salah satu fungsi Mahkamah Konstitusi sebagai pelindung hak konstitusional warga negara.⁴⁰⁷ Berbicara mengenai perlindungan hak konstitusional saat ini semakin rawan untuk dilanggar melalui perbuatan-perbuatan konkrit pejabat negara. Sehingga perlu progresifitas hukum yang menurut Satjipto Rahardjo bahwa hukum adalah untuk manusia sehingga prinsip negara hukum demokratis harus selalu memihak dan membahagiakan rakyatnya.⁴⁰⁸ Salah satu perwujudannya

404 Indramayu, Jayus, dan Rosita Indrayati, "Rekonseptualisasi Seleksi Hakim Konstitusi Sebagai Upaya Mewujudkan Hakim Konstitusi yang Berkualifikasi," *e-Journal Lentera Hukum* 2, no. 1 (2017): hlm. 3.

405 Ni'Matul Huda, *op. cit.*, hlm. 79.

406 Jimly Asshiddiqie, *op. cit.*, 2018, hlm. 132.

407 Janedjri M. Gaffar, "Peran Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perlindungan Hak Asasi Manusia terkait Penyelenggaraan Pemilu," *Konstitusi* 10, no. 1 (2013) hlm. 13.

408 Satjipto Rahardjo, *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya* (Yogyakarta: Genta

adalah dengan memberikan kewenangan kepada MK untuk mengadili perkara pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*).

Pengaduan konstitusional merupakan salah satu bentuk bentuk upaya hukum dalam perlindungan hak-hak konstitusional warga negara yang kewenangan untuk mengadilinya diberikan ke pengadilan konstitusi.⁴⁰⁹ Menurut I Dewa Gede Palguna pengaduan konstitusional adalah bentuk gugatan yang diajukan perorangan ke MK terhadap perbuatan atau kelalaian suatu lembaga publik yang mengakibatkan terlanggarnya hak-hak konstitusional orang yang bersangkutan dan digunakan jika semua mekanisme penyelesaian yang ada sudah ditempuh atau ketika tidak ada mekanisme apapun lagi.⁴¹⁰

Hingga saat ini kewenangan yang dimiliki MK pada pasal 24C UUD NRI 1945 bersifat limitatif sehingga kewenangan pengaduan konstitusional belum dimiliki oleh MK. Hal ini memberikan permasalahan tersendiri bagi masyarakat dimana pada pokoknya permasalahan tersebut seharusnya menjadi objek pengaduan konstitusional namun karena tidak adanya mekanisme tersebut digunakan jalur-jalur lain yang sebenarnya tidak sesuai yang hasilnya pun tidak mampu menjadi upaya perlindungan hak konstitusional warga negara.

Terdapat beberapa permasalahan yang dihadapi masyarakat terkait tidak adanya kewenangan pengaduan konstitusional yang dimiliki MK. Kasus yang sebenarnya merupakan materi pengaduan konstitusional namun pintu masuknya adalah pengujian undang-undang yang dihadapi oleh Pollycarpus Budihari Priyanto. Pollycarpus mengajukan permohonan pengujian pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman yang dalam implementasi pasalnya ditafsirkan bahwa penuntut umum bisa mengajukan peninjauan kembali terhadap putusan yang sudah *inkraacht* dalam suatu perkara pidana. Pengujian yang dilakukan oleh pemohon, berdasarkan putusan MA Nomor 109PK/Pid/2007 yang mengabulkan permohonan Peninjauan Kembali yang diajukan oleh penuntut umum karena secara filosofis permohonan peninjauan kembali merupakan hak terpidana bukan jaksa. Adapun putusan MK terkait pengujian ini terdapat dalam Putusan MK nomor 16/

Publishing, 2009), hlm. 68.

409 I Dewa Gede Palguna, *Pengaduan Konstitusional : Upaya Hukum terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara* (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), hlm. 1-2.

410 Ibid

PUU-VI.2008 yang amarnya menolak permohonan. Jikapun permohonan dikabulkan, tetap tidak ada pengaruhnya terhadap hukuman yang harus dijalani pemohon. Hal ini dikarenakan putusan MK berlaku prospektif dan tidak bisa membatalkan putusan MA *a quo* karena itu bukanlah domain kewenangan MK.⁴¹¹ Sehingga dalam hal ini perlindungan hak konstitusional pemohon tidak terlindungi.

Kasus selanjutnya yang merupakan perkara pengaduan konstitusional yang tidak bisa diakomodir oleh MK adalah kasus yang dialami oleh Jemaah Ahmadiyah. Jemaah Ahmadiyah memperjuangkan hak konstitusionalnya untuk menjalankan agama dan kepercayaan dengan tenang sebagaimana dijamin dalam pasal 29 UUD NRI 1945. Duduk perkaranya karena dikeluarkannya Keputusan MUI yang ditindaklanjuti dengan keluarnya Surat Keputusan Bersama tiga menteri tentang Peringatan dan Pelarangan Aktivitas Jamaah Ahmadiyah Islam pada Juni 2008 yang ditanda tangani oleh Menteri Agama, Jaksa Agung, dan Menteri Dalam Negeri.⁴¹² Terkait permasalahan tersebut Mahfud MD yang menyatakan bahwa SKB tersebut tidak bisa ditempuh satupun upaya hukum.⁴¹³ Sehingga *muttatis muttandis* hak konstitusional yang dilanggar tidak bisa dipulihkan.

Pengajuan perkara pengaduan konstitusional pernah diajukan ke MK saat lembaga ini baru berumur kurang lebih dua bulan. Perkara ini nomor 16/PUU-I/2003 yang diajukan oleh Main bin Rinan yang secara terang-terangan memohon petitium agar MK membatalkan putusan Peninjauan Kembali MA Nomor 179/PK/PDT/1998, yang pada akhirnya putusan yang dijatuhkan MK adalah tidak dapat diterima karena bukan merupakan kewenangan MK.

Terdapat pula perkara yang sejatinya merupakan materi pengaduan konstitusional namun diajukan dengan pintu masuk sebagai permohonan sengketa kewenangan lembaga negara (SKLN) dengan perkara nomor 02/SKLN-IV/2006. Permohonan yang diajukan Badrul Kamal dan Syihabuddin Ahmad yang merupakan pasangan Calon Walikota dan Calon

411 Mahfud MD, *op. cit.*, 2009, hlm. 288.

412 Kompas.com, "SKB Terbit, Ahmadiyah Harus Hentikan Kegiatan," *Kompas.com*, 2008, <https://nasional.kompas.com/read/2008/06/09/17091620/skb.terbit.ahmadiyah.harus.hentikan.kegiatan?page=all>.

413 Solidaman Bertho Plaituka, "Constitutional Complaint Dalam Rangka Penegakan Hak Asasi Manusia di Republik Indonesia," *Media Hukum* 23, no. 1, Juni 2016 (2016): hl. 113.

Wakil Walikota Depok dengan termohonnya adalah Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPU) Kota Depok. Pokok permasalahannya adalah pemohon mendalilkan bahwa ia telah dinyatakan sebagai pemenang oleh Pengadilan Tinggi Jawa Barat melalui Putusan Nomor 01/PILKADA/2005/PT. Bdg. Sebagaimana dinyatakan dalam pasal 106 ayat (7) bahwa putusan Pengadilan Tinggi bersifat final. Atas putusan tersebut pemohon menyatakan dirinya sebagai lembaga negara. Pemohon mendalilkan bahwa KPU Kota Depok mengajukan surat berjudul “memori peninjauan kembali” yang dijadikan dasar MA mengeluarkan putusan Nomor 01 PK/PILKADA/2005 yang membatalkan Putusan Pengadilan Tinggi *a quo*. Menurut I Dewa Gede Palguna meskipun masuknya melalui SKLN sejatinya perkara ini mengandung substansi pengaduan konstitusional karena isu utamanya sebagaimana dijelaskan dalam permohonan karena terlanggarnya hak konstitusional pemohon karena putusan MA tersebut.⁴¹⁴

Kasus-kasus di atas merupakan beberapa contoh permasalahan yang terjadi di masyarakat di saat MK sebagai pelindung hak konstitusional warga negara tidak memiliki kewenangan mengadili pengaduan konstitusional. Beberapa hakim konstitusi dan mantan hakim konstitusi seperti Mahfud MD, Maruar Siahaan, Mukhtie Fajar, Harjono, dan sebagainya menyepakati bahwa kelak di masa depan pemberian kewenangan ini ke MK merupakan suatu keharusan untuk mewujudkan negara hukum yang demokratis.⁴¹⁵ Sehingga berdasarkan beberapa premis di atas sudah menjadi urgensi tersendiri agar kewenangan ini diberikan kepada MK melalui amandemen UUD NRI 1945.

1. Urgensi Pemberian Kewenangan Pertanyaan Konstitusional (Constitutional Question) Kepada Mahkamah Konstitusi

MK yang berfungsi sebagai pengawal konstitusi mampu mewujudkan supremasi hukum dan keadilan untuk melindungi hak konstitusional warga negara yang sebelumnya belum mendapat perhatian serius. Namun, hingga saat ini MK belum mampu mewujudkan hal itu secara paripurna karena kewenangannya yang masih terbatas. Seluruh kewenangan yang dimiliki oleh MK saat ini satu-satunya yang berhubungan langsung dengan pemenuhan hak konstitusional warga negara adalah

414 I Dewa Gede Palguna, “Constitutional Question : Latar Belakang dan Praktik di Negara Lain Serta Kemungkinan Penerapannya di Indonesia,” *Hukum* 17, no. 1 (n.d.): hlm. 577-579.

415 *Ibid.* hlm. 581

pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar NRI 1945.⁴¹⁶ Disaat yang sama seperti halnya urgensi Pengaduan Konstitusional (*constitutional complaint*), terdapat pula perkara-perkara yang sebenarnya merupakan materi muatan pertanyaan konstitusional (*constitutional question*) namun karena MK tidak mempunyai kewenangan untuk mengadilinya, perlindungan terhadap hak konstitusional warga negara tidak bisa terakomodir dengan baik.

Pertanyaan konstitusional dapat dimaknai sebagai suatu mekanisme pengujian konstitusionalitas suatu undang-undang dalam arti konkrit, dimana hakim yang sedang mengadili suatu perkara ragu-ragu akan konstitusionalitas suatu undang-undang yang berlaku saat hendak digunakan untuk memutus suatu perkara, sehingga hakim tersebut mengajukan pertanyaan konstitusionalnya kepada MK dan dalam hal ini MK hanya memutus perihal konstitusionalitas undang-undang tersebut bukan memutus perkara.⁴¹⁷ Konsekuensinya selama MK belum menyatakan putusannya pemeriksaan tersebut dihentikan untuk sementara sampai adanya putusan MK.⁴¹⁸ Terdapat beberapa perkara yang dimaksud yang sebenarnya merupakan perkara pertanyaan konstitusional namun karena kewenangan ini tidak diberikan ke MK permohonan tersebut dinyatakan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*).⁴¹⁹ Pintu masuk dari perkara *a quo* kebanyakan menggunakan mekanisme pengujian undang-undang yang diajukan pemohon yang merupakan pihak yang sedang berperkara di pengadilan baik belum dijatuhi vonis maupun yang sudah dan secara bersamaan merasa hak konstitusionalnya dilanggar.

Contoh perkara pertama adalah pengujian KUHP dalam perkara nomor 013-022/PUU-IV/2006 yang diajukan Eggi Sudjana dan Pandopatan Lubis. Adapun yang diuji adalah ketentuan pasal 134 KUHP, Pasal 136 bis, dan 137 KUHP beserta penjelasannya dengan batu uji pasal 28F UUD NRI 1945. Salah satu duduk perkara yang disampaikan pemohon adalah memohonkan kepada MK berdasarkan adanya hak konstitusional yang dilanggar untuk memberikan putusan provisi berupa penghentian

416 I Dewa Gede Palguna, "Constitutional Question : Latar Belakang dan Praktik di Negara Lain Serta Kemungkinan Penerapannya di Indonesia," *Jurnal Hukum* 17, no. 1 (2010), hlm. 14.

417 Kommers, *op. cit.*, hlm. 1.

418 *Ibid*

419 Hamid Chalid, *Urgensi dan Upaya Implementasi Mekanisme Constitutional Question melalui Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia* (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2016), hlm. 377.

sementara pemeriksaan atas pemohon di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat dengan tindak pidana penghinaan terhadap Presiden yang terdaftar dalam registrasi perkara Nomor 1411/Pid.B/2006/PN.Jkt/Pst sampai adanya putusan MK terhadap pengujian undang-undang *a quo* sehingga ia diproses berdasarkan ketentuan hukum yang professional. Adapun amar putusan MK dalam perkara ini adalah mengabulkan permohonan para pemohon untuk seluruhnya dengan menyatakan pasal 134, pasal 136 bis, dan pasal 137 KUHP bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Namun Pengadilan Negeri Jakarta Pusat tetap memvonis Eggi Sudjana 3 bulan penjara dengan masa percobaan 6 bulan.⁴²⁰ Selanjutnya Eggi Sudjana mengajukan banding, kasasi, hingga peninjauan kembali. Upaya hukum luar biasa terakhir tidak membuat MA bergeming, dimana putusan PK tetap menguatkan putusan pengadilan tingkat pertama.

Perkara selanjutnya yang sebenarnya bisa menjadi domain pertanyaan konstitusional adalah perkara yang diajukan Panji Utomo perihal pengujian pasal 154, pasal 155, pasal 160, pasal 161, pasal 207, pasal 208, dan pasal 107 KUHP dalam perkara Nomor 6/PUU-V/2007. Dalam hal ini pemohon telah dijatuhi vonis oleh Pengadilan Negeri Banda Aceh Nomor 232/Pid.B/2006/PN-BNA tanggal 18 Desember 2006 dengan sah dan meyakinkan melakukan pernyataan permusuhan, kebencian, atau penghinaan terhadap pemerintah sehingga ia harus mendekam dalam jeruji besi selama 3 bulan. Padahal putusan MK terhadap permohonan ini menyatakan ketentuan pasal yang digunakan penuntut umum dalam perkara pemohon yaitu pasal 154 dan 155 KUHP bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Sehingga disini bisa dikatakan bahwa pasal tersebut sebenarnya inkonstitusional untuk memutus perkara *a quo*.

Selain dua perkara di atas terdapat perkara-perkara lain yang sebenarnya domain dari pertanyaan konstitusional. Menurut penelitian yang dilakukan Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi beberapa perkara lain itu adalah Perkara Nomor 7/PUU-VII/2009 yang diajukan oleh Rizal Ramly. Perkara Nomor 14/PUU-VI/2008 yang diajukan oleh Risang Bima Wijaya dan Bersihar Lubis. Semua pemohon dalam perkara-perkara tersebut telah diadili dan divonis bahkan telah menjalani hukuman sebelum mengajukan

420 Detik, "Kronologi Eggi Sudjana Divonis Bersalah karena Penghinaan Presiden," *detikNews*, 5 September 2011, <https://news.detik.com/berita/d-1716086/kronologi-eggi-sudjana-divonis-bersalah-karena-menghina-presiden>.

permohonan ke Mahkamah Konstitusi.⁴²¹ Dengan kondisi yang demikian tentunya tidak ada kepastian hukum yang didapat oleh pihak-pihak terkait yang merupakan suatu cacat terselubung pada jalan Indonesia yang ingin menuju negara hukum yang demokratis dan paripurna. Berdasarkan permasalahan-permasalahan di atas menjadi suatu urgensi tersendiri untuk memberikan kewenangan mengadili perkara pertanyaan konstitusional di MK.

B. Evaluasi dan Analisis Pasal-Pasal dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

a. Evaluasi dan Analisis Pasal 2 UUD NRI Tahun 1945

Dalam pasal 2 ayat (1) UUD NRI tahun 1945 disebutkan bahwa MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD. Susunan MPR seperti ini menimbulkan suatu problematika tersendiri karena secara ideal menurut Jimly Asshiddiqie dalam konsep perwakilan dapat dibedakan menjadi tiga yaitu perwakilan politik (*political representation*), perwakilan teritorial (*teritorial representation*), dan perwakilan fungsional (*functional representation*).⁴²² Dalam konteks saat ini perwakilan politik dilakukan oleh DPR dan perwakilan daerah dijalankan oleh DPD. Dengan demikian terdapat kekosongan perwakilan fungsional dalam hal ini Utusan Golongan dihapuskan pasca amandemen. Alasan penghapusan Utusan Golongan menurut Bagir Manan lebih didorong alasan pragmatis, dibandingkan dengan alasan konseptual seperti sulitnya menentukan golongan yang tepat serta dalam praktiknya ‘dimanfaatkan’ oleh Presiden untuk hegemoni kekuasaannya.⁴²³ Tentunya alasan ini tidak cukup untuk menghilangkan esensi pentingnya perwakilan golongan di lembaga perwakilan. Dalam konteks sekarang, secara lebih luas selain hanya sebagai unsur pelengkap di MPR, opsi lain perwakilan golongan dapat ditempatkan di kelembagaan DPR maupun DPD. Hal ini didasarkan agar aspirasi mereka dapat juga dikonstruksikan dalam fungsi-fungsi kedua lembaga ini yang juga berdampak langsung pada mereka. Selain itu pula, dengan terlembagakan di dalam DPR dan DPD, perwakilan fungsional ini juga menjadi anggota

421 Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, “Constitutional Question : Antara Realitas Politik dan Implementasi Hukumnya,” *Jurnal Konstitusi* 7, no. 1 (2010), hlm. 42.

422 Asshiddiqie, *op. cit.*, 2006, hlm. 305.

423 Manan, *op. cit.*, 2000, hlm. 76.

MPR, sehingga kerja-kerja lembaga permusyawaratan/perwakilan mampu mengakomodir seluruh aspirasi masyarakat secara paripurna.

Dalam konstruksi UUD NRI 1945 kewajiban MPR untuk bersidang paling tidak satu kali dalam lima tahun.⁴²⁴ Hal ini menjadi problematika tersendiri karena perlu disadari bahwa MPR sebagai kekuasaan lembaga kekuasaan legislatif dapat turut berkontribusi dalam pengawasan jalannya pemerintahan melalui skema *checks and balances*, seperti dengan mengefektifkan pelaksanaan sidang tahunan agar tidak hanya berkesan seremonial. Idealnya sidang tahunan menjadi perwujudan dari evaluasi dan refleksi terhadap pelaksanaan UUD NRI 1945.⁴²⁵ Ini sejalan dengan salah satu tugas MPR untuk mengkaji sistem ketatanegaraan, UUD NRI 1945 serta pelaksanannya.⁴²⁶ Tetapi dengan konstruksi pasal yang demikian memungkinkan MPR untuk melakukan sidang hanya satu kali dalam lima tahun atau terdapat tahun-tahun tertentu dimana MPR tidak melakukan sidang sama sekali. MPR seharusnya wajib melakukan sebuah sidang rutin untuk menjalankan tugas dan tanggung jawabnya. Sehingga untuk menjamin terlaksananya tugas dan wewenang MPR dan menjamin kinerja MPR maka konstruksi jumlah minimal sidang yang dilakukan MPR dalam periode jabatannya perlu dilakukan perubahan. Pernyataan ini semakin terjustifikasi ketika melihat kenyataan bahwa dalam usul perubahan kelima UUD NRI 1945 terdapat rekonstruksi kewenangan MPR yang cukup signifikan dimana MPR semakin diperkuat dan eksistensinya menjadi semakin jelas dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Oleh karena itu konstruksi jumlah minimal sidang yang terdapat dalam *status quo* sudah tidak relevan.

b. *Evaluasi dan Analisis Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945*

Pada *status quo* kewenangan MPR hanya sebatas mengubah dan menetapkan UUD, melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, dan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Preiden dalam masa jabatannya menurut UUD.⁴²⁷ Jika dilihat kewenangan-kewenangan tersebut bersifat

424 Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

425 Gatra.com, 2020, MPR Tegaskan Sidang Tahunan Bukan Seremonial Belaka, <https://www.gatra.com/detail/news/487486/politik/mpr-tegaskan-sidang-tahunan-bukan-seremonial-belaka> [diakses 22 Agustus 2020]

426 Pasal 5 huruf C Undang-Undang No. 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

427 *Vide* Pasal 3 ayat (1), ayat (2). Dan ayat (3) UUD NRI tahun 1945

tidak rutin dan juga beberapa bersifat seremonial. Padahal secara susunan, MPR dapat dikatakan sebagai lembaga dengan unsur perwakilan paling lengkap karena terdiri dari anggota DPR sebagai perwakilan dan anggota DPD sebagai perwakilan regional.⁴²⁸ Ditambah lagi dalam ide yang diusulkan oleh Penulis nantinya terdapat unsur perwakilan golongan yang ditambahkan kedalam DPR dan DPD. Sehingga perlu dilakukan optimalisasi kewenangan MPR sebagai lembaga representatif seluruh unsur rakyat Indonesia

Sebelum amandemen salah satu kewenangan MPR adalah membentuk Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dalam produk hukum TAP MPR.⁴²⁹ GBHN adalah arah rencana pembangunan nasional yang berisi program secara menyeluruh untuk mencapai kepentingan nasional.⁴³⁰ Pada era tersebut konstruksi MPR sebagai lembaga tertinggi, sehingga salah satu implikasinya adalah Presiden dalam menjalankan pemerintahan negara hanya menjadi mandataris MPR yang harus menjalankan keputusan-keputusan yang dibuat.⁴³¹ Salah satu konsekuensinya Presiden dapat diberhentikan apabila dirasa tidak sesuai dalam melaksanakan keputusan yang dibuat, seperti ketika Habibie ditolak laporan pertanggungjawabannya oleh MPR.⁴³² Namun, pasca amandemen kewenangan MPR untuk membentuk GBHN dihapuskan sejalan dengan kedudukan MPR yang tidak lagi sebagai lembaga tertinggi dan penegasan sistem Presidensiil.⁴³³ Sehingga Presiden tidak lagi bertanggungjawab kepada MPR melainkan kepada rakyat secara langsung sebagai pemegang kedaulatan.

Setelah absennya GBHN sebagai acuan rencana pembangunan dibentuk Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU SPPN) yang terdiri dari RPJPN, RPJMN, dan RKP yang bersifat hirarkis untuk memandu arah kegiatan agar pembangunan tetap berjalan secara efektif, efisien, dan bersasaran.⁴³⁴

428 Asshiddiqie, *op. cit.*, 2006, hlm. 305.

429 *Vide* Pasal 2 ayat (1) UUD 1945.

430 Andi Akhmad Muliawan, "Relasi Perencanaan Pembangunan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN)" (Universitas Gadjah Mada, 2016), hlm. 63.

431 Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945.

432 Eddy Supriady Bratakusumah, "Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional" (n.d.), hlm. 1.

433 Nazriyah, *op. cit.*, hlm. 157.

434 Yessi Anggraini, "Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum dan Sesudah

Sebenarnya secara terdapat persamaan fungsi antara GBHN dan SPPN yaitu untuk mencapai tujuan nasional yang dicita-citakan, perbedaannya terletak pada lembaga yang menyusun dan pola pertanggungjawaban pelaksanaannya.⁴³⁵ Dalam praktiknya pelaksanaan SPPN menimbulkan beberapa permasalahan seperti RPJMN yang berisi visi-misi Presiden tidak selaras dengan RPJPN karena didasarkan pada pertimbangan pragmatis pemilihan yang juga terjadi dalam konteks daerah.⁴³⁶ Sehingga tidak ada keberlanjutan pembangunan dari waktu ke waktu. Selanjutnya adalah terkait bahwa RPJPN dan RPJMN yang condong pada domain eksekutif (*executive heavy*) tidak mampu mengakomodir pembangunan di segala bidang oleh seluruh lembaga negara selain Presiden.⁴³⁷ Selanjutnya, terkait peletakannya di dalam undang-undang memungkinkan adanya kontradiktif pengaturan seperti dalam pasal 19 ayat (3) UU SPPN yang menyebutkan RPJMD ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah dengan pasal 264 ayat (1) UU Pemerintahan Daerah yang menyatakan RPJMD ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Selain itu terkait permasalahan perbedaan rencana pembangunan di pusat dan daerah yang disebabkan karena perbedaan periode pemilihan dan juga visi misi yang berbeda antara Presiden dan Kepala Daerah.⁴³⁸ Sehingga dengan demikian tidak terdapat efektifitas dari pelaksanaan pembangunan nasional berdasarkan UU SPPN.

Berdasarkan hal tersebut terdapat suatu urgensi untuk memberikan kewenangan MPR untuk dapat kembali membentuk GBHN yang dituangkan dalam TAP MPR namun harus tetap sejalan dengan sistem Presidensiil. Terkait peletakan di dalam TAP MPR sejalan dengan yang disampaikan Yudi Latif bahwa arti penting haluan negara ini dapat dilihat dengan Pancasila mengandung nilai-nilai filosofis, konstitusi mengandung prinsip normatif, dan haluan negara bersifat direktif.⁴³⁹ Direktif disini menandakan bahwa GBHN ini idealnya harus mampu menjadi pedoman pembentukan peraturan perundang-undangan sehingga letaknya harus berada di atas

Amandemen Undang-Undang Dasar 1945," *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum* 9, no. 1 (2015): hlm. 77.

435 Zainal Arifin Mochtar, "Garis-Garis Besar Haluan Negara Dalam Sistem Presidensial Indonesia" (Universitas Gadjah Mada, 2016), hlm. 3.

436 Sofia L. Rohi, "Implikasi Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 terhadap Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional," *Politica* 4, no. 1 (2013): hlm. 88.

437 Mochtar, *op. cit.*, 2016.

438 Ardilafiza, *op. cit.*, hlm. 39-42.

439 Latif, *op. cit.*, 30 Agustus 2016, hlm. 6.

undang-undang.⁴⁴⁰ Selain itu arti penting lainnya adalah GBHN menjadi panduan kebijakan di pusat maupun daerah dalam merumuskan program-program kerjanya agar sejalan dan beriringan.⁴⁴¹ Sehingga berdasarkan dua hal tersebut akan timbul keharmonisan baik dalam norma hukum maupun dalam tataran pelaksanaan pembangunan. Lebih lanjut sesuai dengan sistem presidensiil disini dapat dilakukan dengan tidak adanya suatu mekanisme pemakzulan Presiden apabila tidak melaksanakan GBHN. Sehingga dalam memandu pelaksanaan GBHN agar sesuai dengan apa yang direncanakan, opsi yang dapat dilakukan adalah optimalisasi pelaksanaan sidang tahunan yang saat ini bersifat seremonial dengan luaran berupa rekomendasi terhadap setiap lembaga negara. Sehingga berdasarkan hal tersebut perlu melakukan evaluasi terhadap pasal tersebut.

c. *Evaluasi dan Analisis Pasal 7C UUD NRI Tahun 1945*

Amandemen UUD NRI 1945 membawa banyak perubahan dan penegasan baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dalam rangka mewujudkan efektivitas jalannya pemerintahan. Salah satu kesepakatan amandemen UUD NRI 1945 adalah mempertegas sistem presidensiil.⁴⁴² Konsekuensi logisnya adalah di berbagai bidang ketatanegaraan terjadi pemurnian sistem presidensiil dengan mengedepankan prinsip “*checks and balances*” yang dimana terdapat beberapa ciri sistem presidensiil menurut Jimly Asshiddiqie yaitu terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif, presiden merupakan eksekutif tunggal, kepala pemerintahan sekaligus kepala negara, presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu yang bertanggung jawab kepadanya, anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif dan demikian pula sebaliknya, presiden tidak dapat membubarkan parlemen, berlaku prinsip supremasi konstitusi, eksekutif bertanggung jawab kepada rakyat yang berdaulat, dan kekuasaan tersebar atau tidak terpusat.⁴⁴³

Beberapa ciri ini yang juga diakomodir dalam ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam UUD NRI 1945 seperti dalam pasal 1 ayat (2) UUD

440 *Ibid.*

441 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi* (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2010), hlm. 22.

442 M. Yasin Al-Arif, “Anomali Sistem Pemerintahan Presidensial Pasca Amandemen UUD 1945”, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* No. 2, Vol. 22, 2015.

443 Jimly Asshiddiqie, “Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945”, makalah disampaikan pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII yang diselenggarakan oleh BPHN Dephukham RI, Denpasar, 14-18 Juli 2003, hlm. 2

NRI 1945 yang menyatakan bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar yang menghasilkan konstruksi ketatanegaraan bahwa tidak adanya supremasi parlemen yang mengharuskan Presiden bertanggung jawab kepada parlemen. Begitupula jika melihat Kemudian hal lain seperti model pemberhentian presiden yang tidak hanya didasarkan pada alasan-alasan politis semata, menteri-menteri bertanggungjawab kepada presiden, hingga presiden sebagai eksekutif tunggal menjadi ciri-ciri penegas sistem presidensiil yang dianut Indonesia saat ini. Begitupula pada pasal 7C UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa “Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat” juga merupakan salah satu ciri sistem presidensiil. Namun, kontruksi pasal demikian justru menimbulkan multiinterpretasi yang mengarah pada kepastian hukum yang dapat ditafsirkan Presiden dapat membubarkan lembaga-lembaga negara selain DPR. Sehingga untuk menghindari hal tersebut perlu dilakukan evaluasi terhadap pasal *a quo* untuk lebih baik dihapuskan karena disaat yang sama cita sistem presidensiil juga telah melingkupi jiwa UUD NRI 1945 dengan beberapa ciri lain.

d. Evaluasi dan Analisis Pasal 11 UUD NRI Tahun 1945

Pasal 11 UUD NRI Tahun 1945 membahas mengenai kewenangan terkait dengan hubungan luar negeri. Dalam sistem hukum Indonesia, kewenangan untuk melakukan hubungan luar negeri ini dipegang oleh Presiden. Tetapi untuk memastikan dalam melaksanakan kewenangannya dalam hubungan luar negeri tedapat beberapa mekanisme atau perimbangan dari lembaga legislatif. Pada Pasal 11 UUD NRI Tahun 1945 dapat ditemukan perimbangan berupa persetujuan dari DPR.

DPR pada Pasal 11 ayat (1) UUD NRI 1945 memiliki beberapa perimbangan berupa persetujuan pada pernyataan perang, membuat perdamaian dan perjanjian internasional. Jika melihat ketentuan ini dapat dilihat bahwa, DPR kedudukan yang besar dalam mewakili seluruh rakyat Indonesia. Dalam konsepsi yang seperti ini DPR menjadi suatu bentuk dari perwakilan dari seluruh bangsa Indonesia. Tetapi secara normatif, DPR hanya menjadi salah satu bentuk perwakilan dalam lembaga legislatif di Indonesia. DPR sebagai salah satu lembaga legislatif di Indonesia merupakan perwakilan politik. Sedangkan jenis perwakilan lainnya seperti perwakilan daerah tidak dilibatkan dalam persetujuan ini. Padahal jika kita

melihat bentuk dari pernyataan perang dan pembentukan perdamaian dan perjanjian internasional akan sangat mempengaruhi seluruh bagian dari dan unsur dari negara Indonesia secara keseluruhan.

Selain itu jika kita melihat konstruksi dari Pasal 11 ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 terdapat pertentangan antara kedua ayat tersebut. Pada Pasal 11 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 disebutkan bahwa Presiden dalam membuat perjanjian dengan negara lain harus mendapatkan persetujuan DPR. Tetapi dalam konstruksi Pasal 11 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 hanya perjanjian internasional “*yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang*”. Implikasinya Pasal 11 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dalam konstruksinya sekarang dapat dipahami bahwa seluruh perjanjian dengan negara lain atau perjanjian internasional harus mendapatkan persetujuan dari DPR. Sedangkan implikasi dari Pasal 11 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 hanya perjanjian internasional tertentu saja yang membutuhkan persetujuan DPR bukan seluruh perjanjian internasional. Hal ini secara normatif akan memberikan pertentangan antara Pasal 11 ayat (1) dan Pasal 11 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

Jika dilihat mungkin pertentangan antara Pasal 11 ayat (1) dan ayat (2) juga dipengaruhi penggunaan frasa masih tidak konsisten dalam menggunakan frasa “perjanjian dengan negara lain” dan “perjanjian internasional”. Perjanjian internasional memang secara definisi lebih luas daripada perjanjian dengan negara lain. Perjanjian internasional memang dalam definisinya melingkupi perjanjian yang dibuat oleh negara dengan seluruh subjek hukum internasional salah satunya adalah organisasi internasional. Sedangkan dalam definisi perjanjian dengan negara lain, hanya perjanjian yang dibuat oleh negara dengan subjek hukum internasional berupa negara yang menjadi bagian dari definisi ini. Sehingga bisa ditafsirkan bahwa Pasal 11 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 memerintahkan bahwa seluruh perjanjian dengan negara lain harus dibentuk dengan persetujuan DPR. Padahal dalam praktik perjanjian internasional yang dibuat dengan negara lain banyak yang dibentuk tidak dibuat dengan persetujuan DPR. Hal ini karena banyak perjanjian tersebut terutama di bidang bilateral tidak menimbulkan akibat yang luas bagi masyarakat tetapi lebih pada koordinasi serta hubungan antar negara. Sebenarnya hal

ini merupakan implementasi dari kewenangan Presiden yang memiliki kewenangan secara administrasi di bidang hubungan dengan negara lain.

Pasal 11 UUD NRI Tahun 1945 sendiri secara garis besar tidak juga memberikan ketentuan yang jelas mengenai posisi perjanjian internasional, terutama yang disetujui DPR. Bentuk persetujuan tersebut tidak disebutkan dengan jelas harus dalam bentuk apa. Produk tersebut bisa jadi dibentuk dalam undang-undang atau bahkan surat persetujuan DPR. Surat persetujuan DPR ini salah satu contohnya dapat dilihat dari Surat Persetujuan DPR dalam pengangkatan Kepala Kepolisian Republik Indonesia (Kapolri). Kontruksi yang tidak jelas ini pada akhirnya membentuk persepsi bahwa persetujuan dari perjanjian internasional tidak harus dalam undang-undang. Sekalipun disetujui dalam bentuk undang-undang kedudukan perjanjian internasional hanya dalam sisi pengesahan atau persetujuan saja bukan penegasan bahwa perjanjian internasional berlaku setingkat dengan undang-undang. Implikasinya kedudukan perjanjian internasional dalam sistem hukum Indonesia menjadi tidak jelas.

e. Evaluasi dan Analisis Pasal 13 dan Pasal 14 UUD NRI Tahun 1945

Pasal 13 dan Pasal 14 UUD NRI Tahun 1945 saling berkaitan satu dengan lainnya karena berkelindan seputar pertimbangan dari DPR. Pertimbangan DPR dalam Pasal 13 UUD NRI Tahun 1945 ini melingkupi pengangkatan duta dari Indonesia dan duta dari negara lain. Sedangkan pada Pasal 14 UUD NRI Tahun 1945, pertimbangan dari DPR ini akan digunakan oleh Presiden untuk menentukan pemberian amnesti dan abolisi.

Indonesia bukanlah satu-satunya negara yang mempunyai mekanisme pengangkatan duta besar dengan pertimbangan dari lembaga legislatif. Negara lain seperti Amerika Serikat, dan Korea Selatan juga memberikan kewenangan bagi lembaga legislatif untuk melakukan pengawasan terhadap kewenangan Presiden tersebut. Kewenangan dari DPR pada Pasal 13 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 ini bukan sebagai pemberi persetujuan, tetapi hanya memberikan pertimbangan, sehingga pada akhirnya keputusan akhirnya tetap ada di Presiden.

Pasal 13 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 juga membahas mengenai pertimbangan terkait dengan penerimaan duta dari negara lain. Sekilas

hal ini akan terlihat bahwa lembaga legislatif telah masuk jauh kedalam kewenangan dari eksekutif terutama dalam bidang hubungan internasional. Tetapi jika dilihat dari bentuk penerimaan duta besar negara dapat secara *de facto* menganggap negara mengakui dan berdamai dengan negara tersebut. Kondisi ini dapat dilihat salah satunya dari kasus di Siprus pada tahun 1986-1987, dimana bagian utara Siprus secara unilateral menyatakan diri pada kemerdekaannya dari Siprus. Bagian utara tersebut menyebut diri mereka Turkish Republic of Northern Cyprus (TRNC) setelah invasi oleh Turki. TRNC pada saat itu membuka kantor perwakilan di London, walaupun secara sikap Inggris menolak untuk mengakui TRNC.⁴⁴⁴ Pemerintah Inggris pada saat itu kemudian dipertanyakan oleh parlemen terkait dengan hubungan diplomatik terhadap TRNC.⁴⁴⁵ Walaupun sebenarnya dalam jawabannya pemerintah Inggris menyatakan bahwa keberadaannya Kantor TRNC di London tidak ada hubungannya dengan hubungan diplomatik TRNC dengan Inggris.⁴⁴⁶ Melihat dari kasus tersebut dapat dilihat bahwa peran DPR dalam pertimbangan kepada Presiden dalam hal ini merupakan hal yang penting. Terutama dalam sikap bangsa yang akan bersangkutan dengan politik luar negeri bebas-aktif.

Selanjutnya kewenangan Presiden dalam memberikan amnesti dan abolisi merupakan salah satu kewenangan presiden yang sangat berkaitan dengan kewenangan yudisial. Kewenangan tersebut berkait dengan proses pemidanaan atau penjatuhan hukuman bagi seseorang. Amnesti dan abolisi sendiri merupakan suatu mekanisme politik daripada suatu mekanisme yudisial. Pada Undang-Undang Darurat Nomor 11 Tahun 1954, amnesti dan abolisi diberikan atas dasar kepentingan negara yang sangat berkaitan dengan kewenangan lembaga legislatif. Hal ini kemudian akan membedakan dengan grasi dan rehabilitasi yang akan cenderung berkaitan dengan keadilan dan hukum.

Permasalahan dari Pasal 13 dan 14 UUD NRI Tahun 1945 sebenarnya hampir sama dengan Pasal 11 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. DPR disini menjadi bentuk yang dapat mewakili negara secara keseluruhan. Padahal disaat yang sama terdapat DPD sebagai perwakilan daerah. Idealnya, dalam hal ini perlu pelibatan seluruh entitas perwakilan

444 Robin White, "Recognition of States and Diplomatic Relations," *The International and Comparative Law Quarterly*, Volume 37, no. 4 (1988): hlm. 983.

445 *Ibid.*

446 *Ibid.*, hlm. 984.

sebagai perwujudan keutuhan sikap bangsa.

f. Evaluasi dan Analisis Pasal 20 UUD NRI Tahun 1945

Sebelum dilakukan amandemen, UUD 1945 memberikan kekuasaan lebih besar kepada eksekutif (*executive heavy*) tanpa batas kekuasaan yang jelas dan minus dalam *checks and balances* antar lembaga negara.⁴⁴⁷ Semangat ini dibawa termasuk salah satunya dalam hal proses legislasi. Penguatan ini dapat dilihat dalam ketentuan pasal 20 ayat (1) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”. Hal ini jelas berbeda dengan kontruksi yang dibangun sebelum dilakukannya amandemen seperti pada pasal 5 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “Presiden memegang kekuasaan membentuk undang- undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.” Kontruksi demikian merupakan sebuah bentuk yang meletakkan DPR hanya mempunyai fungsi menyetujui sebuah kekuasaan yang sebenarnya di tangan eksekutif.⁴⁴⁸ Pasal *a quo* paska amandemen diubah secara mendasar menjadi Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Hal ini merupakan upaya menggeser bandul kekuasaan dalam hal legislasi yang terfokus pada eksekutif sekaligus upaya penegasan sistem presidensiil.

Namun idealita demikian tidak juga tercapai jika membaca konstitusi secara utuh karena masih terdapat beberapa problematik yang sebenarnya tetap menaruh kekuasaan besar pada Presiden dalam hal legislasi. Frasa pasal 5 ayat (1) UUD NRI 1945 yang menyebutkan bahwa “Presiden berhak” adalah problematik pertama. Kata “Presiden berhak” bukan “Presiden dapat” justru tetap mendorong Presiden untuk terlibat lebih jauh dalam proses legislasi dikarenakan dalam kaidah perumusan norma hukum kata “berhak” lebih dekat dengan norma yang bersifat imperatif.⁴⁴⁹ Padahal pasal tersebut ditujukan untuk memberikan kewenangan kepada Presiden yang bersifat diskresioner atau fakultatif, sehingga kata yang seharusnya digunakan adalah “dapat”.⁴⁵⁰

447 Sunarto, “Fungsi Legislasi DPR Pasca Amandemen 1945,” *Jurnal Intergralistik* 28, no. 1 (2017): hlm. 61.

448 Tim Penyusun Naskah Komprehensif, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 : Buku X Perubahan UUD, Aturan Peralihan, dan Aturan Tambahan*, 2010, hlm. 232-233.

449 Isra, *op. cit.*, 2018, hlm. 87.

450 *Ibid.*

Problematika selanjutnya adalah mengenai tahapan pembahasan undang-undang. Mengenai pembahasan diatur dalam pasal 20 ayat (2) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa “Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama”. Hal ini menimbulkan sebuah anomali dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Frasa “Persetujuan Bersama” yang terdapat dalam pasal *a quo* yang memberikan otoritas ganda dalam pembentukan undang-undang memunculkan tiga hal pokok yaitu tidak akan pernah ada undang-undang tanpa persetujuan bersama antara presiden dan DPR, jika salah satu pihak tidak menyetujui maka rancangan undang-undang tersebut tidak dibolehkan lagi diajukan dalam masa persidangan DPR saat itu, dan kewenangan persetujuan rancangan undang-undang menjadi undang-undang merupakan otoritas bersama antara presiden dan DPR.⁴⁵¹ Oleh karena itu, pasca perubahan UUD 1945 meskipun dinyatakan bahwa kekuasaan pembentukan undang-undang berada di tangan DPR namun disaat yang sama pula Presiden masih memiliki peran penting dalam proses pembentukan undang-undang.⁴⁵² Sehingga, argumentasi yang disampaikan oleh Fajrul Falaakh yang menyatakan bahwa perubahan yang dimaksudkan untuk memberdayakan DPR, tidak terjadi pada proses legislasi karena setiap rancangan undang-undang hanya sah jika disetujui bersama oleh Presiden dan DPR.⁴⁵³

Lebih lanjut kontruksi pasal yang demikian justru berkebalikan dengan kesepakatan dasar amandemen UUD 1945 yang hendak memperkuat sistem presidensiil. Hal ini dikarenakan pola persetujuan bersama antara eksekutif dan legislatif dalam pembentukan undang-undang merupakan corak yang kental dipraktekkan dalam sistem pemerintahan parlementer. Hal ini dikarenakan model pembahasan dan persetujuan bersama menyerupai fungsi legislasi pada negara-negara yang menggunakan sistem pemerintahan parlementer.⁴⁵⁴ Hal ini lumrah karena dalam sistem pemerintahan parlementer ketergantungan antara eksekutif dan legislatif sangatlah besar dikarenakan perdana menteri yang notabene adalah eksekutif juga merangkap jabatan sebagai anggota parlemen.⁴⁵⁵

451 Isra, *op. cit.*, 2018, hlm. 8.

452 Aminuddin Kasim, “Proses Pembentukan Undang-Undang Pasca Pergeseran Kekuasaan Legislatif: Presiden ke DPR,” *Jurnal Aktualita* 6, no. 3 (2011).

453 Falaakh, *op. cit.*, 2014, hlm. 144.

454 Isra, *op. cit.*, 2018, hlm. 5.

455 T.A. Legowo, *Paradigma Checks and Balances dalam Hubungan Legislatif dan Eksekutif*

Tidak adanya pemisahan kekuasaan yang tegas antara eksekutif dan legislatif dalam sistem ini juga berpengaruh pada pembentukan undang-undang yang merupakan hasil kerjasama dua cabang kekuasaan tersebut.⁴⁵⁶ Sehingga adanya pembahasan dan persetujuan bersama dalam pembentukan suatu undang-undang adalah hal yang lazim ada di sistem pemerintahan parlementer.

Hal ini merupakan anomali karena dalam sistem pemerintahan presidensiil terdapat corak umum yaitu adanya pemisahan secara tegas antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif. Secara umum menurut Saldi Isra terdapat beberapa karakteristik fungsi legislasi dalam sistem pemerintahan presidensiil, yaitu:⁴⁵⁷

1. Legislatif cenderung memiliki kekuasaan luas untuk mengubah undang-undang apa pun. Kurangnya sumber daya, dan faktor-faktor lain mungkin menjadi faktor untuk menumpulkan kekuatan ini;
2. Potensi untuk ketegasan legislatif lebih besar dalam sistem presidensial, tetapi realisasi aktual tergantung pada keberadaan kondisi lain.
3. Legislatif dalam sistem presidensial lebih cenderung memiliki komite dan subkomite yang memiliki spesialisasi dan permanen dengan sejumlah staf profesional untuk membantu menyusun, mengkaji, dan mengubah undang-undang.
4. Melalui sistem komite, legislatif memiliki kekuasaan yang luas untuk memanggil saksi ahli, anggota kabinet, dan penasihat presiden untuk audiensi publik atau pribadi sebelum proses legislasi;
5. Presiden dapat memveto undang-undang, yang hanya dapat ditimpa dengan suara 2/3 di legislatif.

Berdasarkan karakteristik di atas dalam hal legislasi peran lebih dominan seharusnya berada pada lembaga legislatif. Sehingga peran presiden dalam hal legislasi sangatlah terbatas dimana ia hanya diberikan hak untuk menolak atau hak veto pada suatu rancangan undang-undang sudah sudah dibahas dan disetujui legislatif. Namun veto tersebut pula dapat di veto balik dengan komposisi suara tertentu. Kendatipun demikian, di beberapa negara yang menganut sistem pemerintahan presidensiil eksekutif juga dapat mengusulkan rancangan undang-undang tertentu yang

(Jakarta: International IDEA, 2002), hlm. 91.

456 Mezey, *op. cit.*, hlm. 11.

457 Isra, *op. cit.*, 2018, hlm. 5.

akan dilakukan pembahasan dan persetujuan oleh legislatif.⁴⁵⁸ Terkhusus yang menyangkut anggaran belanja negara dan legislatif dibatasi untuk melakukan perubahan dalam tahap pembahasan terhadap rancangan tersebut,⁴⁵⁹

Problematika ini ditambah lagi paska amandemen UUD 1945 dibentuk lembaga baru yang bersentuhan dengan fungsi legislasi yaitu Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai kamar kedua (*the second chamber*) di lembaga legislatif.⁴⁶⁰ Berdasarkan ketentuan pasal 22D ayat (1) dan (2) UUD NRI 1945 yang memberikan kewenangan kepada DPD untuk mengajukan dan membahas rancangan undang-undang tertentu. Kemudian paska Putusan Mahkamah Konstitusi nomor 92/PUU-X/2012 menegaskan keterlibatan DPD terkait kewenangan legislasi dalam proses legislasi, yaitu:

1. Dalam mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) yang berkaitan dengan daerah, DPD setara dengan DPR dan Presiden;
2. Hak/kewenangan DPD sama dengan DPR dan Presiden dalam membahas RUU;
3. DPD ikut membahas RUU tetapi tidak ikut memberi persetujuan terhadap RUU menjadi UU;
4. DPD ikut menyusun Program Legislasi Nasional; dan
5. DPD memberikan pertimbangan tanpa ikut serta dalam pembahasan RUU. Dalam hal ini, DPR dan Presiden wajib untuk meminta pertimbangan DPD atas RUU APBN.

Sehingga berdasarkan hal tersebut DPD juga memegang kekuasaan legislatif meskipun belum sama kuatnya dengan DPR. Hal ini oleh Fajrul Falaakh digolongkan sebagai *asymmetric bicameralism* dimana kondisi salah satu kamar jauh lebih dominan atas kamar lainnya. Menurut Stephen Sherlock, DPD merupakan contoh tidak lazim dalam praktik lembaga perwakilan rakyat dengan sistem bikameral karena merupakan kombinasi dari lembaga dengan kewenangan yang amat terbatas dan legitimasi tinggi (*represents the odd combination of limited powers and high legitimacy*).⁴⁶¹

458 *Ibid.*, hlm. 82.

459 *Ibid.*

460 Fajar Laksono, "Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-2012 Terkait Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Pembentukan Undang-Undang," *Jurnal Konstitusi* 12, no. 3 (2015).

461 Stephen Sherlock, *Indonesia's Regional Representative Assembly: Democracy, Representation*

Selain itu, konstruksi pasal 20 UUD NRI 1945 yang tidak memberikan batasan konstitusional tertentu secara *expressive verbis* terutama dalam konteks legislasi ternyata menimbulkan problematika tersendiri. Batasan yang dimaksud disini merupakan petunjuk untuk mengetahui produk hukum seperti apa yang konstitusional. Membicarakan legislasi tidak hanya terbatas pada proses pembahasan saja, lebih dari itu proses perencanaan juga merupakan proses yang penting.⁴⁶² Memang dalam Undang-undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3) sudah diberikan *guideline* proses pembentukan yang baik dan benar seperti asas-asas yang ada, kewajiban penyertaan Naskah Akademik, Prolegnas, dan yang lainnya. Tetapi berkaca dari kejadian yang telah ada hal ini sering dikesampingkan. Implikasinya, dapat menimbulkan kerugian bagi masyarakat karena sebelumnya tidak dilibatkan dalam pembentukan Undang-undang. Padahal Partisipasi masyarakat merupakan bentuk konkretisasi dari demokrasi dan juga merupakan bentuk kedaulatan rakyat.⁴⁶³ Jimly Asshiddiqie menyatakan berbicara supremasi hukum yang dianut Indonesia sebagai negara hukum berarti membicarakan kedaulatan rakyat sehingga hukum tidak dapat dibentuk secara sembarangan tetapi harus demokratis.⁴⁶⁴ Sehingga menjadi penting juga kewajiban dilakukannya suatu pengkajian agar dapat ditemukan bahan mentah bagi legislator untuk merumuskan produk hukum yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat.⁴⁶⁵

Kewajiban-kewajiban tersebut memang sudah dapat ditemukan dalam UU P3 tetapi ketiadaan kewajiban tersebut dalam konstruksi UUD NRI 1945 membawa permasalahan tersendiri. Tatkala terdapat dugaan legislator melanggar ketentuan proses formil pembuatan suatu Undang-undang, memang masyarakat dapat menggugat Undang-undang tersebut ke Mahkamah Konstitusi untuk diajukan pengujian formil. Tetapi yang masih menjadi perdebatan apakah UU P3 dapat menjadi batu uji dari pengujian tersebut atau tidak. Susi Dwi Harijanti menyatakan bahwa, pada dasarnya UU P3 merupakan UU organik yang artinya diperintahkan

and the Regions (Centre for Democratic Institutions Research School of Social Sciences Australian National University, 2005).

462 "Legislation," *Britannica*, 2018.

463 Sunarno Danusastro, "Penyusunan Program Legislasi Daerah Yang Partisipatif," *Jurnal Konstitusi* 9, no. 4 (2012): hlm. 657.

464 Asshiddiqie, *op. cit.*, 2005, hlm. 56-57.

465 Azis, *op. cit.*, hlm. 30-31.

langsung pembuatannya oleh UUD NRI 1945 sehingga seharusnya dapat menjadi batu uji untuk pengujian formiil.⁴⁶⁶ Tetapi sebagaimana yang telah tersebut di atas, hal ini masih menjadi perdebatan tersendiri karena terdapat sarjana hukum yang menganggap satu-satunya batu uji Mahkamah Konstitusi dalam hal menguji suatu UU hanyalah UUD NRI 1945 saja dan tidak ada hirarki antar undang-undang. Berdasarkan problematika-problematika di atas pasal 20 UUD NRI 1945 perlu ditinjau kembali keberadaannya untuk menciptakan pola pembentukan undang-undang yang lebih efektif dan efisien dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

g. Evaluasi dan Analisis Pasal 20A UUD NRI Tahun 1945

Untuk menunjang tugas dan fungsi lembaga legislatif. DPR juga diberikan hak imunitas.⁴⁶⁷ Pemberian hak imunitas kepada DPR tentunya bukan tanpa sebab. Pemberian hak tersebut sesuai dengan sebuah adagium dalam hukum yang menyatakan terhadap sesuatu yang berbeda maka harus diperlakukan berdeda dan terhadap sesuatu yang sama harus diperlakukan sama. Sebagai lembaga legislatif yang fungsinya sangat esensial terhadap jalannya negara, tentunya DPR baik secara kelembagaan ataupun anggotanya memiliki risiko tersendiri dalam menjalankan tugas dan tanggungjawabnya sehingga perlu diberikan perlindungan lebih. Hal ini pun telah disepakati oleh Mahkamah Konstitusi yang diungkapkan dalam pendapat hukum di Putusan Mahkamah Konstitusi No. 76/PUU-XII/2014.⁴⁶⁸ Sehingga pemberian hak imunitas terhadap DPR bukanlah suatu pelanggaran dari asas *equality before the law*. Sayangnya konstruksi hak imunitas yang terdapat dalam konstitusi Indonesia berulang kali membawa permasalahan tersendiri. Dalam konteks Indonesia, perihal hak imunitas yang dimiliki oleh DPR hanya dinyatakan bahwa tiap anggota DPR memiliki hak imunitas. Implikasinya penafsiran dari hak imunitas seperti apa yang dimiliki oleh DPR akan sangat bergantung pada niat dan maksud dari pembuat undang-undang yang notabene merupakan anggota DPR itu sendiri.

Dengan konstruksi pemberian hak imunitas yang sangat multitafsir dan bergantung dengan anggota DPR itu sendiri. Maka sangat besar celah untuk terjadinya penyelewengan hak imunitas dengan menafsirkan hak

466 Wawancara mandiri dengan Prof. Susi Dwi Harijanti

467 Vide Pasal 20A ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

468 "Putusan Mahkamah Konstitusi No. 76/PUU-XII/2014" (n.d.).

imunitas yang dimiliki seluas mungkin sehingga tidak hanya bertujuan untuk menjalankan tugas dan fungsinya tetapi melindungi kepentingan pribadi dari anggota DPR itu sendiri. Secara garis besar dalam konstruksi UU MD3 sekarang, Indonesia mengikuti hak imunitas model Prancis yang mana tidak hanya melindungi kebebasan berbicara anggota DPR tetapi juga secara tidak langsung memberikan perlindungan lebih kepada tiap anggota DPR dari proses hukum tertentu.⁴⁶⁹ Hal tersebut terlihat dengan ketentuan pasal 245 UU MD3 yang mengharuskan adanya persetujuan presiden dalam hal akan memanggil anggota DPR untuk dimintai keterangan dalam hal yang bersangkutan diduga melakukan perbuatan pidana.⁴⁷⁰ Jika diterapkan secara ideal, maka tidak akan menjadi suatu permasalahan. Sayangnya berkaca dari kasus yang terjadi seringkali keistimewaan ini disalahgunakan untuk menguntungkan kepentingan pribadi. Sebagai contoh, sebelum diubah dengan putusan Mahkamah Konstitusi. Persetujuan yang diperlukan adalah persetujuan dari Mahkamah Kehormatan Dewan. Hal tersebut sangat sarat dengan konflik kepentingan karena Mahkamah Kehormatan Dewan merupakan bagian dari DPR itu sendiri. Hal ini terbukti dengan beberapa kasus hukum anggota DPR yang tidak bisa segera diproses karena Mahkamah Kehormatan Dewan tidak kunjung memberikan persetujuannya seperti pada kasus Viktor Laiskodat.⁴⁷¹ Permasalahan pun tidak berhenti saat Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusannya yaitu putusan Mahkamah Konstitusi No. 76/PUU-XII/2014 yang pada pokoknya mengharuskan frasa “persetujuan tertulis dari Mahkamah Kehormatan Dewan” diganti dengan frasa “persetujuan tertulis dari Presiden” dengan harapan terjadi *check and balance*. Berkaca pada ketentuan dalam pasal 245 pada Undang-undang No. 2 tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang No. 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pembuat Undang-undang mengakali putusan Mahkamah Konstitusi dengan menambahkan frasa “setelah mendapat pertimbangan dari Mahkamah Kehormatan Dewan”. Implikasinya Mahkamah Kehormatan Dewan tetap berperan dengan sangat besar dalam hal ini, sehingga kejadian yang sama seperti kasus Viktor Laiskodat dapat terulang kembali. Hal ini tentunya

469 Wigley, *op. cit.*, hlm. 25.

470 Vide Pasal 245 ayat (1) UU No. 2 tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang No. 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

471 Saputri, *op. cit.*

merupakan penyelewengan dari hak imunitas yang diberikan kepada anggota DPR. Meskipun ketentuan tersebut telah dinyatakan *conditionally constitutional* oleh Mahkamah Konstitusi dengan menghilangkan frasa “setelah mendapat pertimbangan dari Mahkamah Kehormatan Dewan” melalui putusan Mahkamah Konstitusi No. 16/PUU-XVI/2018. Tetapi berkaca dari kejadian sebelumnya terdapat besar kemungkinan pembuat undang-undang akan mencari cara untuk mengakali hal tersebut sehingga dapat mengakomodasi kepentingannya yang tidak berhubungan dengan tugas dan fungsinya sebagai anggota DPR.

Dari uraian diatas maka dapat diambil suatu kesimpulan perumusan hak imunitas yang menjadi *open legal policy* sangat berbahaya. Hal tersebut tidak terlepas dari status dari hak imunitas itu sendiri yang begitu krusial seperti pedang bermata dua, disatu sisi dapat membantu jalannya pemerintahan tetapi disisi lain dapat menderogasikan jalannya suatu pemerintahan yang baik dan benar karena disalahgunakan. Sehingga hak imunitas yang seharusnya menjadi penunjang stabilitas jalannya pemerintahan malah menjadi mekanisme pelanggaran asas *equality before the law*. Oleh karena itu menjadi penting bagi sebuah konstitusi untuk memberikan batasan-batasan yang jelas terkait hak imunitas yang diberikan bagi setiap anggota lembaga perwakilan.

h. Evaluasi dan Analisis Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945

Presiden dapat mengeluarkan Perppu dalam hak ikhwal kegentingan yang memaksa. Berdasarkan tafsiran Putusan MK 138/PUU-VII/2009 salah satu kriteria kondisi Presiden untuk mengeluarkan Perppu adalah adanya kebutuhan mendesak berdasarkan undang-undang; adanya kekosongan hukum dari undang-undang; dan kekosongan hukum tersebut tidak dapat diselesaikan melalui pembentukan undang-undang secara biasa. Perppu tersebut kemudian harus mendapatkan persetujuan dari DPR untuk pada akhirnya ditetapkan sebagai undang-undang.

Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 tidak membedakan atau membatasi terkait dengan perppu terkait dalam ranah apa yang bisa dikeluarkan oleh Presiden. Presiden dapat mengeluarkan undang-undang dalam ranah apapun yang salah satunya juga menjadi bagian dari pembahasan oleh DPD dalam pembentukan undang-undang. Ranah tersebut adalah “*otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran,*

dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah;” dalam kewenangan DPD untuk membahas. Sedangkan kewenangannya untuk memberikan pertimbangan DPD berada dalam ranah APBN, pajak, agama, dan pendidikan.

Persetujuan terhadap perppu yang hanya dilakukan oleh DPR sebenarnya menimbulkan kerancuan. Dalam, kondisi seperti yang disebutkan sebelumnya Presiden dapat mengeluarkan perppu dalam ranah DPD untuk melakukan pembahasan dan memberikan pertimbangan. Tetapi jika kita melihat kewenangannya DPD tidak dapat memberikan persetujuan ataupun pertimbangan terutama terkait dengan perppu yang dibentuk oleh Presiden yang terkait dengan ranah DPD. Padahal perppu tersebut jika disahkan oleh DPR akan menjadi sebuah undang-undang. Tetapi DPD sebagai lembaga legislatif yang merupakan perwakilan di ranahnya tidak dapat melakukan intervensi terhadap persetujuan perppu tersebut. Hal ini bisa jadi suatu cara bagi Presiden dan DPR untuk tidak melibatkan DPD terutama terkait dengan undang-undang terkait daerah. Dalam kasus tersebut, mungkin Presiden dapat mengeluarkan perppu yang sebelumnya disetujui secara tersembunyi oleh anggota DPR atau fraksi politiknya.

i. Evaluasi dan Analisis Pasal 22C dan Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945

Pasal 22C dan Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945 sebenarnya membahas satu bahasan yang sama yaitu tentang DPD. Pasal 22C UUD NRI Tahun 1945 membahas mengenai susunan dan kedudukan dari Dewan Perwakilan Daerah. Sedangkan, Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945 membahas mengenai kewenangan dari DPD. Secara garis besar jika melakukan perbandingan antara kedua pasal tersebut dengan ketentuan terkait dengan DPR dalam UUD NRI Tahun 1945 maka sebenarnya terdapat beberapa ketimpangan.

Ketimpangan terhadap posisi dan kewenangan dari DPR dan DPD akan sangat terlihat dari Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945. Pada pembentukan undang-undang, DPD sendiri diberikan kewenangan oleh Undang-Undang Dasar untuk salah satunya mengajukan rancangan undang-undang. Perlu digarisbawahi bahwa dalam Undang-Undang Dasar untuk mengajukan rancangan undang-undang adalah DPD bukan

anggotanya. Padahal sebagai salah anggota DPD merupakan bagian lembaga legislatif yang dipilih langsung oleh rakyat melalui proses demokrasi. Dalam proses pembentukan undang-undang sebenarnya DPD juga ikut membahas rancangan undang-undang bersama dengan Presiden dan DPR. Tetapi DPD hanya dapat melakukan pembahasan saja tanpa bisa terlibat dalam persetujuan. Kewenangan pengawasan dari DPD juga berbeda dengan DPR. Bahkan bisa dibilang DPD sangat bergantung pada DPR dalam melakukan pengawasan. Kondisi demikian dapat dilihat dari hasil pengawasan DPD yang diberikan kepada DPR dan hanya menjadi bahan pertimbangan.

Seluruh kewenangan dari DPD dalam Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945 dapat dikatakan sangat terbatas. Pembahasan undang-undang misalnya, DPD hanya dapat ikut dalam pembahasan yang terkait dengan daerah⁴⁷². Pada ranah APBN, pajak, agama, dan pendidikan DPD hanya memberikan pertimbangan kepada DPR. Pengawasan dari pelaksanaan undang-undang dari DPD juga terbatas pada hal-hal tersebut tadi yaitu di ranah daerah, APBN, pajak, pendidikan, dan agama. DPD juga tidak dapat mengajukan rancangan undang-undang selain terkait daerah. Ketentuan lebih lanjut terkait dengan DPD akan diatur dalam undang-undang. Tetapi berdasarkan konstruksi Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945, DPD tidak bisa ikut membahas maupun memberikan pertimbangan terkait dengan undang-undang yang menyangkut DPD seperti pemilihan umum dan susunan kedudukan.

Pasal 22C ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 mengatur mengenai jumlah dari anggota DPD sendiri yang sebesar tidak lebih 1/3 dari jumlah DPR. Jumlah dari DPD yang sedemikian rupa sebenarnya tidak akan menguntungkan bagi anggota DPD. Anggota DPD dalam konstruksi sekarang pada akhirnya hanya akan berjumlah sebanyak 1/4 dari jumlah anggota MPR, jika dibandingkan dengan anggota DPR yang sebesar 3/4 dari jumlah anggota MPR. Contohnya jika mendasarkan pada Pasal 2 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, pada pengambilan-pengambilan putusan biasa dari MPR, anggota DPD tidak akan bisa mengungguli atau dianggap oleh perwakilan dari anggota DPR. Kemudian jika melihat keputusan

472 Hal yang terkait dengan daerah yang menjadi kewenangan dari DPD sebenarnya hanya terbatas pula pada otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.

pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam Pasal 7B UUD NRI Tahun 1945, anggota DPD sebenarnya bisa saja tidak dilibatkan dalam pengambilan keputusannya. Hal ini karena kuorum dari sidang tersebut adalah 3/4 dan hanya membutuhkan 2/3 dari jumlah anggota yang hadir, dimana semuanya bisa dilakukan dengan hanya anggota DPR yang jumlahnya 3/4 anggota MPR. Terlebih dari perubahan Undang-Undang Dasar yang walaupun lebih krusial tetapi secara prosedur lebih mudah dari pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden.

Melihat dari kondisi ini sebenarnya dapat dipertanyakan terkait dengan status dari DPD sebagai lembaga legislatif. Jika dilihat hubungan antara DPR dan DPD saja tanpa melihat hubungannya dengan MPR, jenis kamar oleh Giovanni Sartori sebenarnya akan lebih cenderung untuk masuk dalam klasifikasi dari *soft and assymetrical bicameralism*.⁴⁷³ Tetapi jika kita ulas kewenangan dan kedudukannya pada Pasal 22C dan Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945, DPD sebenarnya bisa dianggap bukan sebagai suatu lembaga legislatif. Berbeda dengan parlemen negara lain dimana pada suatu kewenangan pasti ada kemampuan untuk memberikan persetujuan atau keputusan, DPD tidak mempunyai keputusan tersebut. Keputusan dan persetujuan hanya melekat pada akhirnya pada anggota DPD di MPR bukan pada DPD secara kelembagaan. Pada akhirnya dapat disimpulkan bahwa DPD hanya merupakan suatu *auxiliary organ* atau lembaga penunjang dari DPR yang memberikan pertimbangan untuk salah satunya terkait dengan permasalahan daerah.⁴⁷⁴

j. Evaluasi dan Analisis Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945

Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945 membahas mengenai pemilihan umum serta mengenai penyelenggaraanya. Selain mengenai pemilihan umum itu sendiri juga terdapat kepesertaan pemilu dari DPR, DPD, dan DPRD yang diatur dalam Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945. Kepesertaan daripada DPR dan DPRD yang berupa partai politik akan membentuk perwakilan fisik (*reperesentation in presence*) berupa *political representation*.⁴⁷⁵ Sedangkan DPD sendiri walaupun pesertanya adalah perseorangan, tetapi bukan berarti pada akhirnya DPD hanya mewakili dirinya sendiri karena hakekatnya DPD sendiri merupakan perwakilan

473 Lijphart, *op. cit.*, 1999, hlm. 192-1944.

474 Asshiddiqie, *op. cit.*, 2016, hlm. 119.

475 Asshiddiqie, *op. cit.*, 2018, hlm. 147.

daerah (*regional representation*).⁴⁷⁶

Kedua perwakilan tersebut sebenarnya pada saat UUD 1945 sebelum amandemen telah ada, terutama *regional representation* yang hadir dalam bentuk utusan daerah. Tetapi terdapat salah satu golongan yang hilang dalam perwakilan dalam lembaga legislatif di Indonesia. Perwakilan tersebut adalah perwakilan yang dibuat melalui utusan golongan. Golongan tersebut sebenarnya berkaitan dengan golongan ekonomi terutama ekonomi lemah.⁴⁷⁷ Seperti yang disebutkan dalam analisis sebelumnya bahwa dalam kondisi partai politik yang tidak bisa mencerminkan suatu kelompok tertentu atau cenderung *match all party* maka aspirasi dari golongan-golongan tersebut tidak akan dapat diserap dengan baik.⁴⁷⁸

Kondisi ini juga akan terpengaruh pada perwakilan DPRD di daerah. Keterlibatan partai politik yang bersifat nasional dalam pemerintahan daerah tentu dapat menimbulkan permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang memiliki dinamika yang berbeda di setiap daerah. Walaupun di Provinsi Aceh terdapat partai lokal, tetapi hanya Provinsi Aceh yang memiliki partai politik yang tidak bersifat nasional atau hanya terdapat di provinsinya. Padahal, semangat otonomi daerah pasca reformasi didasari fakta bahwa dinamika politik daerah pada akhirnya menjadi ranah kepentingan partai politik yang mengukuhkan kooptasi sentralistik namun melemahkan energi politik lokal dari kepentingan masyarakat daerah pada masa Orde Baru yang sangat sentralistik.⁴⁷⁹ Lebih lanjut, sangat penting untuk memperhatikan keunikan dan kebutuhan masing-masing daerah dengan pola yang asimetris sebagai bentuk penguatan otonomi daerah yang demokratis.⁴⁸⁰ Hal ini dikarenakan penyaluran kekuasaan pada daerah yang juga majemuk dapat menimbulkan diskriminasi terhadap kelompok primordial yang kecil, kecuali didesain sebuah mekanisme demokratis yang menjamin hak-hak minoritas di daerah.⁴⁸¹ Selain itu kelompok-kelompok golongan ekonomi lemah atau secara struktur sosial politik yang hanya bersifat kedaerahan

476 *Ibid.*, hlm. 151.

477 Efriza, *op. cit.*, hlm. 55.

478 M. dan Moh., *op. cit.*, hlm. 70.

479 Cornelis Lay, "Otonomi Daerah dan Keindonesiaan," *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik* 5, no. 2 (2001): hlm. 145-147.

480 Cornelis Lay, "Desentralisasi Asimetris : Sebuah Model Alternatif Bagi Indonesia" (Jakarta, 2013), hlm. 4.

481 Cornelis Lay, *op. cit.*, 2001, hlm. 154.

juga akan terpengaruh dalam pemilihan DPRD.

k. Evaluasi dan Analisis Pasal 23 UUD NRI Tahun 1945

Pasal 23 UUD NRI Tahun 1945 mengatur mengenai APBN yang ditetapkan setiap tahun. APBN tersebut diajukan oleh Presiden untuk kemudian dibahas dengan DPR dan memperhatikan pertimbangan DPD. APBN tersebut akan dibentuk dalam undang-undang, dimana rancangannya akan berupa RUU APBN yang dibentuk oleh Presiden.

APBN sebenarnya secara garis besar akan mempengaruhi pelaksanaan dari program dan kegiatan pemerintah. Oleh karena itu APBN sebenarnya akan sangat mempengaruhi dari rencana pembangunan nasional. Rencana pembangunan nasional yang akan sangat terpengaruh dari APBN adalah rencana pembangunan tahunan seperti RKP. Walaupun RKP digunakan sebagai salah satu dasar dari pembentukan RUU APBN, tetapi pada akhirnya akan dimutakhirkan kembali setelah UU APBN telah ditetapkan.⁴⁸² Terlihat bahwa proses ini cenderung untuk tidak sinkron antara rencana tahunan dan proses penganggaran itu sendiri.

Kondisi ini bisa terjadi salah satunya karena Pasal 23 UUD NRI Tahun 1945 tidak memberikan panduan yang jelas terkait dengan bagaimana penyusunan dari RUU APBN. Dalam peraturan pelaksana salah satunya undang-undang memang telah diatur bahwa pembentukan RUU APBN harus didasari dari rencana kerja tahunan salah satunya. Tetapi rencana kerja tahunan dan RPJMN yang keduanya dibentuk dalam peraturan presiden membuat DPR yang sedang dalam membentuk APBN bisa saja tidak menjalankan kedua instrumen rencana pembangunan tersebut.

UUD NRI Tahun 1945 dalam konstruksi yang sekarang tidak memberikan panduan yang jelas terkait dengan perlunya atau adanya sistem perencanaan pembangunan nasional terutama hubungannya dengan keuangan. Dalam UUD 1945 asli sendiri juga tidak memberikan pedoman yang jelas terkait dengan hubungan antara keuangan dan rencana pembangunan nasional yang dibuat dari garis-garis besar haluan negara. Keuangan merupakan salah satu bagian yang krusial dalam pelaksanaan dari rencana pembangunan nasional itu sendiri. Dalam perkembangannya juga banyak asas yang akan terkait antar pembangunan nasional seperti

⁴⁸² Pasal 30 Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2017 tentang Sinkronisasi Proses Perencanaan dan Penganggaran

salah satunya *money follow function* yang telah diubah dengan *money follow program*.⁴⁸³ Keuangan bukan merupakan tujuan utama dari negara, tetapi keuangan yang akan menunjang bagi jalannya rencana pembangunan dan program-program negara. Sehingga melepas antara sistem rencana pembangunan dan APBN dalam UUD sebenarnya merupakan suatu kesalahan karena hal tersebut akan sangat terkait.

1. Evaluasi dan Analisis Pasal 24A UUD NRI Tahun 1945

MA adalah salah satu pemegang kekuasaan kehakiman yang memiliki peran sentral untuk menegakkan negara hukum Indonesia. Namun kontruksi pasal 24A UUD NRI 1945 perlu dievaluasi lebih lanjut. *Pertama*, mengenai kewenangan MA untuk menguji legalitas peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang. Kewenangan ini menjadikan bangunan ketatanegaraan Indonesia dalam pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia menjadi dua atap yaitu berada di MA dan MK. Adapun dualisme kewenangan *judicial review* di Indonesia dapat memunculkan ketidak selarasan putusan atas pengujian peraturan perundang-undangan, dimana terdapat dua lembaga kekuasaan kehakiman berbeda yang mengeluarkan dua putusan yang berbeda atas pengujian peraturan perundang-undangan.⁴⁸⁴ Tidak terintegrasinya mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan dalam satu lembaga secara satu atap akan menimbulkan ketidakpastian hukum dalam implementasinya.⁴⁸⁵ Berkaitan dengan hal ini, Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa secara hakikatnya MA merupakan pengadilan yang berfungsi menjamin nilai-nilai keadilan bagi setiap warga negara atau dapat diistilahkan sebagai suatu *court of justice*.

Pada hakikatnya MA difungsikan untuk fokus menangani perkara-perkara konkrit yang diharapkan dapat mewujudkan rasa keadilan

483 *Money follow function* merupakan cara penyusunan dan alokasi anggaran yang dianut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 90 Tahun 2010, dimana artinya adalah alokasi anggaran program didasarkan atas tugas dan fungsi dari unit kerja pada struktur organisasi. Pada tahun 2017 melalui Peraturan Pemetrintah Nomor 17 Tahun 2017, asas ini diubah dengan *money follow program* yaitu penganggaran yang didasarkan pada program dan kinerja.

484 Nafiatul Munawaroh dan Maryam Nur Hidayati, "Integrasi Pengujian Peraturan Perundang-undangan di Mahkamah Konstitusi Sebagai Upaya Pembangunan Hukum Indonesia," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 22, no. 2 (2015): hlm. 265.

485 Taufiqrrahman, *Pengkajian Konstitusi Tentang Pengujian Peraturan perundang-Undangan* (Bandung: Nusa Media, 2014), hlm. 13.

ditengah masyarakat.⁴⁸⁶ Dengan dasar pemikiran tersebut, kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang yang ada di MA saat ini dapat dialihkan kepada MK, sehingga akan memperkuat peran MK sebagai “pengadilan hukum” atau *court of justice* melalui integrasi kewenangan *judicial review* satu atap. Permasalahan mengenai paradigma pengujian peraturan perundang-undangan di MK akan dijelaskan lebih lanjut dalam evaluasi dan analisis pasal 24C UUD NRI 1945.

Kedua, dalam pasal *a quo* juga diatur mengenai perekrutan hakim agung yang mana dalam pasal tersebut bahwa hakim agung diusulkan oleh KY dan harus mendapatkan persetujuan DPR. Setelah mendapatkan persetujuan dari DPR tersebutlah calon hakim agung akan menjabat sebagai hakim agung yang ditetapkan oleh Presiden sebagai kepala negara. Berdasarkan pasal tersebut muncul suatu problematika dimana keterlibatan DPR sebagai perwakilan politik/nasional yang cukup besar berpotensi adanya ketidakindependenan dalam hal persetujuan ini. Hal ini disebabkan DPR sebagai perwakilan politik tidak bisa dilepaskan dari kepentingan-kepentingan politik tertentu yang bisa mengganggu independensi terpilihnya hakim konstitusi, Selain itu pula dengan hanya melibatkan DPR tentunya tidak akan terjadi *checks and balances* di dalam tubuh parlemen dalam pemilihan hakim agung. Padahal adanya *checks and balances* adalah suatu cara untuk membatasi kekuasaan pemerintah dan menghindari terjadinya penyalahgunaan kekuasaan.⁴⁸⁷ Bahkan *checks and balances* tidak hanya dilakukan diantara lembaga-lembaga negara melainkan juga di internal lembaga negara (*internal checks and balances*).⁴⁸⁸ Sehingga menjadi urgensi tersendiri untuk memberikan kewenangan ini kepada lembaga yang merupakan representasi seluruh keterwakilan rakyat Indonesia dalam hal ini MPR. Seperti diketahui dalam ketentuan pasal 3 ayat (1) UUD NRI 1945 susunan MPR terdiri dari anggota DPR yang notabene sebagai perwakilan politik/nasional dan anggota DPD sebagai perwakilan daerah.⁴⁸⁹ Ditambah lagi dengan ide yang diusulkan penulis

486 Jimly Asshiddiqie, “Mahkamah Konstitusi dan Pengujian Undang-Undang,” *Jurnal Hukum* 11, no. 27 (2004): hlm. 5-6.

487 Denny Indrayana, *Negara Antara Ada dan Tiada* (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2008), hlm. 16.

488 Zulkarnain Ridlwan, “Cita Demokrasi Indonesia dalam Politik Hukum Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat terhadap Pemerintah,” *Jurnal Konstitusi* 12, no. 2 (2015).

489 *Ibid.*

juga akan menambahkan perwakilan fungsional sebagai anggota MPR yang berasal dari DPD. Sehingga bisa mencerminkan kehendak seluruh rakyat Indonesia.

m. Evaluasi dan Analisis Pasal 24B UUD NRI Tahun 1945

Salah satu tujuan dibentuknya KY adalah untuk melakukan pengawasan fungsional secara eksternal terhadap perilaku hakim sebagai salah satu upaya mereformasi sistem peradilan di Indonesia. Oleh sebab itu dirumuskanlah ketentuan pada pasal 24B yang menyatakan bahwa “*Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim*”. Secara structural KY diposisikan sederajat dengan MA dan MK, akan tetapi secara fungsional KY tidak menjalankan fungsi kekuasaan kehakiman karena lembaga ini bukanlah penegak norma hukum (*code of law*) melainkan lembaga penegak norma etik (*code of etic*).⁴⁹⁰ KY diberi tanggungjawab konstitusional untuk mengontrol kinerja dan perilaku para hakim sebagai wakil tuhan dalam penegakan hukum di lembaga peradilan.⁴⁹¹ Sehingga KY diberikan dua fungsi penting yaitu merepresentasikan kontrol publik ke dalam lembaga peradilan serta bersama MK dan MA, KY memiliki fungsi untuk mengembalikan rasa percaya publik pada lembaga peradilan.⁴⁹² Namun perumusan pasal *a quo* menimbulkan problematika tersendiri terkait luasnya penafsiran yang bisa digunakan dalam melihat pasal tersebut.

Menurut Jimly Asshidiqie frasa pada pasal *a quo* dimaknai bahwa tugas pertama KY dikaitkan dengan hakim agung dan tugas kedua, secara harfiah KY sejatinya bertugas menjaga (*preventif*) dan menegakkan (*korektif dan represif*) kehormatan, keluhuran dan martabat seluruh hakim termasuk hakim agung, hakim di bawah MA, serta termasuk hakim konstitusi.⁴⁹³ Berikut permasalahan mengenai pengawasan hakim konstitusi. Kewenangan mengenai pengawasan terdapat pada frasa yang digunakan dalam ketentuan pasal 24C ayat 3 bahwa “*mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim*”. Ketentuan ini menimbulkan multitafsir apakah

490 Asshidiqie, *op. cit.*, 2005.

491 Firmansyah Arifin, *Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan* (Jakarta, 2007), hlm. 50-51.

492 *Ibid.*

493 Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Rajawali Press, 2012), hlm. 232.

hakim konstitusi juga termasuk hakim yang bisa diawasi oleh KY? Hakim konstitusi pernah menjadi objek pengawasan KY sampai keluarnya putusan MK Nomor 005/PUU-IV/2006 yang salah satu amarnya menyatakan bahwa kewenangan KY mengawasi hakim konstitusi dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Dalam putusan *a quo* terdapat perdebatan menarik mengenai pemaknaan “hakim” dimana ada yang menyatakan hakim konstitusi termasuk objek pengawasan KY dan ada yang tidak. Begitupula pada putusan MK nomor 1-2/PUU/XII/2014 perihal pengujian Undang-Undang Nomor 4 tahun 2014 tentang penetapan Perppu Nomor 1 tahun 2013 tentang Mahkamah Konstitusi yang kembali mendegradasi kewenangan KY dalam mengawasi MK karena salah satu argumen utamanya akan mengganggu independensi dari MK itu sendiri. Penulis berpendapat argument yang dibangun MK tidaklah tepat, jika dikomparasikan saat ini Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang mempunyai kewenangan untuk memeriksa pengelolaan keuangan negara pada semua lembaga negara, termasuk MK, apakah serta merta membuat independensi MK terganggu? Tentu tidak karena hal ini merupakan penjabaran adanya *checks and balances* antar lembaga negara. Selain itu argument yang dibangun MK adalah *original intent* nya MK memang tidak menjadi objek pengawasan KY, namun jika merujuk pada buku Cetak Biru MK secara eksplisit dinyatakan bahwa KY secara yuridis ketatanegaraan mempunyai kewenangan untuk mengawasi hakim di lingkungan peradilan umum maupun hakim MK yang tujuannya agar adanya *checks and balances* dengan MK agar tetap menjalankan fungsinya secara bertanggungjawab dan sesuai dengan hukum.⁴⁹⁴ Sehingga sebenarnya dapat dilihat bahwa eksistensi sejak awal dibentuknya MK juga mengilhami bahwa pengawasan pihak eksternal yang bersifat mandiri juga dibutuhkan agar MK mampu menjalankan fungsinya dengan baik. Hal ini senada dengan argumentasi yang disampaikan oleh Jimly Asshiddiqie bahwa politik hukum yang mendasari dibentuknya KY adalah mencakup semua hakim yang mempunyai fungsi kekuasaan kehakiman, termasuk halnya hakim konstitusi.⁴⁹⁵ Lebih lanjut putusan yang menyatakan bahwa hakim konstitusi bukan merupakan objek pengawasan KY sesungguhnya tidak dapat dibenarkan hal ini dikarenakan hakim konstitusi juga hakim yang perilakunya perlu diawasi oleh lembaga pengawas eksternal agar tidak adanya penyimpangan sehingga sesungguhnya putusan *a quo* kental

494 Tim Penyusun Cetak Mahkamah Konstitusi, *op. cit.*, 2004.

495 Asshiddiqie, *op. cit.*, 2005, hlm. 18.

dengan muatan konflik kepentingan.⁴⁹⁶ Padahal independensi peradilan salah satunya ditentukan faktor putusan yang dihasilkan terlepas dari faktor-faktor non yuridis seperti konflik kepentingan. Tujuan utama dari adanya pengawasan dari lembaga eksternal yang bersifat mandiri, dalam hal ini KY, agar meningkatkan integritas dari hakim konstitusi itu sendiri. Hal ini dikarenakan adanya korelasi antara *judicial integrity* dan *judicial independency* dimana ketika integritasnya tinggi maka independensinya tinggi, begitupula sebaliknya.⁴⁹⁷ Sehingga berdasarkan permasalahan-permasalahan di atas perlu dilakukan evaluasi terhadap pasal 24B ayat (1) UUD NRI 1945 dimana dalam hal proses seleksi hakim konstitusi berikut pengawasannya ditegaskan adanya peran KY di dalamnya untuk mewujudkan kekuasaan kehakiman yang benar-benar independen dan imparial yang jauh dari kepentingan-kepentingan pragmatis dan politis.

n. *Evaluasi dan Analisis Pasal 24 C UUD NRI Tahun 1945*

Paska amandemen UUD NRI 1945 lahir lembaga MK sebagai suatu lembaga terpisah dari lembaga lainnya yang berfungsi salah satunya sebagai lembaga pengawal konstitusi (*the guardian constitution*) sekaligus sebagai pelindung hak konstitusional warga negara. Hal ini dikarenakan pengadopsian peradilan konstitusional di Indonesia dengan dibentuknya MK adalah agar konstitusi sungguh-sungguh dijalankan dan ditegakkan dalam praktik sehingga bisa mewujudkan hak konstitusional warga negara.⁴⁹⁸ Disaat yang sama menurut J.G. Steenbeek sebagaimana dikutip Sri Soemantri menyebutkan bahwa salah satu muatan pokoknya adalah jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negara.⁴⁹⁹ Sehingga hakikat dibentuknya MK ini sendiri sekaligus sebagai pelindung hak-hak konstitusional yang termuat dalam konstitusi sebagai perwujudan negara hukum yang demokratis yang salah satu cirinya adanya pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak sebagaimana dimaksud di atas.⁵⁰⁰ Konsekuensi logisnya adalah MK harus mampu mengakomodir setiap permohonan yang ditujukan padanya yang didalamnya kental terhadap pelanggaran hak konstitusional warga negara yang dilakukan oleh para penyelenggara negara. MK sebagai penegas adanya supremasi konstitusi

496 Huda, *op. cit.*, 2008, hlm. 276.

497 Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen : Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi* (Depok: Rajawali Press, 2017), hlm. 111.

498 Asshiddiqie dan Syahrizal, *op. cit.*, hlm. 10.

499 Soemantri, *op. cit.*, 1987.

500 Asshiddiqie dan Syahrizal, *op. cit.*, hlm. 10.

yang menjadi hukum tertinggi harus mampu menjadikan penyelenggara negara bertindak secara konstitusional

Perlu diakui keberadaan MK menjadi salah satu faktor penting dalam hal konsolidasi demokrasi di Indonesia. Menurut Marcus Mietzer keberadaan dan peran MK sebagai salah satu faktor signifikan yang ikut berkontribusi di dalam perkembangan dan konsolidasi demokrasi paska reformasi seperti melalui putusan-putusannya yang memperkuat perlindungan hak asasi manusia.⁵⁰¹ Kendati demikian, kehadiran MK dinilai masih harus lebih diperkuat dengan melakukan evaluasi lebih jauh dalam hal kewenangan MK yang diatur dalam pasal 24C UUD NRI 1945 yang saat ini kewenangannya melakukan pengujian atas konstitusionalitas Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, mengadili sengketa kewenangan antar lembaga negara yang ditentukan menurut UUD, memutus sengketa pembubaran partai politik, memutus sengketa perselisihan hasil pemilihan umum, serta satu kewajiban mengambil putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tidak memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti dan karena itu dapat dijadikan alasan MPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Evaluasi ini nantinya bertujuan agar lebih memperkuat MK sebagai salah satu entitas yang penting untuk menuju negara hukum yang demokratis.

Pertama, mengenai pengujian peraturan perundang-undangan yang pada *status quo* masih terbagi di dua lembaga berbeda yaitu MK dan MA. Hal ini secara objektif menghasilkan suatu problematika dalam hal sulitnya harmonisasi dan sinkronisasi antar peraturan perundang-undangan. Disaat yang bersamaan pula model dua atap ini juga memberikan beberapa problematika seperti putusan yang saling bertentangan satu dengan yang lainnya hingga inefisiensi pengujian yang dilakukan. Belum lagi mengenai suatu perundang-undangan yang menjadi objek pengujian di MA, dalam hal ini peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang tidak bertentangan dengan undang-undang melainkan bertentangan langsung dengan UUD NRI 1945 yang berada dalam lingkup kewenangan MK. Sehingga dalam hal perkara seperti itu terjadi tidak ada satupun lembaga yang berwenang melakukan pengujian, baik MA maupun MK. Hal ini terjadi sebagai contoh perda bertentangan langsung dengan

501 Marcus Mietzner, "Political Conflict Resolution and Democratic Consolidation in Indonesia :The Role of the Constitution Court," *Journal of East Asian Studies*, 2010.

UUD NRI 1945 yang sebenarnya banyak terjadi dan diajukan ke MK putusan yang dikeluarkan MK adalah tidak dapat diterima karena bukan merupakan kewenangan MK sebagaimana dirumuskan dalam ketentuan pasal 24 ayat (1) UUD NRI 1945.⁵⁰² Begitupula MA yang kewenangannya dalam pengujian peraturan perundang-undangan yang batu ujinya adalah undang-undang juga dapat dipastikan MA juga tidak berwenang mengadili perkara *a quo*. Sehingga berdasarkan permasalahan di atas perlu ditinjau kembali rumusan pasal tersebut.

Kedua, melihat ketentuan pasal 24C UUD NRI 1945 belum memberikan kewenangan yang paripurna pada MK untuk melindungi hak konstitusional warga negara sebagai perwujudan negara hukum yang demokratis, dalam hal kewenangan mengadili perkara pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*) dan pertanyaan konstitusional (*constitutional question*). Terlebih dahulu mengenai pengaduan konstitusional secara praktikal pada pembahasan sebelumnya terdapat urgensi yang besar untuk dapat diakomodir menjadi kewenangan MK. Secara konseptual menurut Laica Marzuki, pengaduan konstitusional merupakan salah satu instrumen penting yang digunakan oleh warga negara untuk melindungi hak-hak konstitusionalnya dihadapan MK dimana mekanisme ini digunakan sebagai instrument yang bersifat *exhausted* atau dalam hal ini baru dapat digunakan apabila semua upaya hukum telah ditempuh atau bahkan tidak ada sama sekali lagi dan tidak mampu memberikan perlindungan atas hak konstitusional individu tersebut.⁵⁰³ Lebih lanjut menurut I Dewa Gede Palguna pengaduan konstitusional sebagaimana dimaksud ini dapat ditujukan terhadap perbuatan (*act*) ataupun kelalaian (*omission*) suatu lembaga atau pejabat public (*public official*) yang atas kebijakannya membuat terlanggarnya hak-hak dasar yang bersangkutan.⁵⁰⁴ Sehingga dapat dilihat bahwa pihak yang dapat digugat melingkupi semua cabang kekuasaan penyelenggaraan negara.

Masih mengenai pengaduan konstitusional menurut Robert Alexy mekanisme ini memiliki fungsi ganda, dimana di satu sisi pengaduan konstitusional dapat menjadi obat penawar yang bersifat luar biasa (*extra*

502 Nanang Al Hidayat, "Dualisme Judicial Review Peraturan Perundang-undangan di Indonesia," *Jurnal Magister Hukum Udayana* 7, no. 3 (2018).

503 M. Laica Marzuki, "Konstitusi dan Konstitusionalisme," *Jurnal Konstitusi* 7, no. 4 (2010): hlm. 55.

504 Palguna, *op. cit.*, 2013, hlm. 1.

ordinary) yang memberi warga negara hak untuk mempertahankan hak konstitusionalnya dan disisi lain bagi MK sendiri dapat berfungsi sebagai upaya penegakan hukum konstitusi yang obyektif, memberikan interpretasi dan mengawal perkembangannya.⁵⁰⁵ Pengaduan konstitusional dapat memberikan jaminan agar dalam proses-proses menentukan dalam penyelenggaraan negara, entah itu dalam hal pembentukan undang-undang, tindakan administrasi negara, maupun putusan pengadilan tidak melanggar hak-hak konstitusional warga negara. Sehingga pengaduan konstitusional dapat memasuki ranah apapun yang didalamnya terdapat pelanggaran hak konstitusional warga negara.

Jika ditilik secara historis sebenarnya Komisi Konstitusi yang dibentuk melalui TAP MPR RI No. I/MPR/2002 sempat membuat kajian komprehensif tentang urgensi pengaduan konstitusional menjadi kewenangan MK. Namun, usul tersebut tidak mendapat tindak lanjut dari para perubah undang-undang dasar dan hanya menjadi wacana saja. Bahkan lebih jauh, jika menelisik risalah rapat PAH I BPR MPR dapat dilihat bahwa kewenangan ini sempat dilontarkan oleh Jacob Tobing dengan membawa data studi banding PAH I BP-MPR ke Afrika Selatan dengan nama gugatan berdasarkan UUD yang dimana warga negara dapat meminta perlindungan kepada MK apabila hak-hak dasarnya dilanggar.⁵⁰⁶ Namun sebagian banyak lainnya belum menyadari urgensi mengenai hal ini sehingga usul ini tidak ditindaklanjuti. Padahal sejatinya pengaduan konstitusional dapat menjadi penyokong sistem *checks and balances* yang merupakan salah satu tujuan didirikannya MKRI dapat terlaksana dimana MK akan mengimbangi dan membantu mengendalikan kecenderungan pemerintah dalam arti luas yang sewenang-wenang.⁵⁰⁷ Selain itu dilihat secara lebih arif dengan adanya kewenangan pengaduan konstitusional ini dapat mendorong peran serta warga negara dalam menyalurkan adanya pelanggaran hak konstitusional yang dialaminya yang berujung pada kultur pejabat publik dalam pengambilan kebijakan mampu lebih tertib konstitusional.

505 Robert Alexy, *A Theory of Constitutional Rights* (Oxford: Oxford University Press, 2004), hlm. 254.

506 Tobing, "Makalah Pembahasan tentang Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Sidang Panitia AD-HOC I BP MPR dan Catatan tentang Pengaduan Konstitusional," n.d.

507 *Ibid*

Selain itu urgensi untuk mengakomodir pengaduan konstitusional ke MK dapat juga dilihat dari studi komparatif ke peradilan konstitusional di berbagai negara lain. MK Jerman (*Bundesverfassungsgericht*), yang juga merupakan salah satu acuan pembentukan MK RI, telah memasukkan kewenangan mengadili perkara pengaduan konstitusional sejak tahun 1969 sebagaimana diatur dalam ketentuan pasal 93 (1) butir 4a konstitusi Jerman (*Grundgesetz*) yang memberikan kewenangan kepada MK Jerman untuk menangani serta mengadili kasus pengaduan konstitusional oleh seseorang dengan alasan bahwa hak-haknya selaku warga negara dilanggar oleh pejabat publik. Kemungkinan bagi seorang individu untuk langsung mengadukan pelanggaran konstitusional yang dilakukan pejabat publik sejalan dengan semangat umum konstitusi Jerman yang memberikan posisi sentral akan martabat manusia dan hak-hak dasar pada konstitusinya. Selain itu pula dengan adanya kewenangan mengadili pengaduan konstitusional ini sejalan dengan tujuan utama peradilan konstitusi dalam *Kelsen's Model* yang secara filosofis digunakan untuk melindungi secara maksimal akan hak asasi manusia.⁵⁰⁸ Di MK Jerman pada dasarnya pengajuan pengaduan konstitusional jika sudah tidak ada lagi upaya hukum lagi atau semua upaya hukum telah ditempuh (*exhausted*).⁵⁰⁹ Namun, terdapat penyimpangan dimana bisa saja pengaduan konstitusional diajukan meskipun belum *exhausted* apabila pengaduan itu terdapat relevansi umum (*of general relevance*) atau apabila penyelesaian dari pengadilan lain ditempuh terlebih dahulu akan menimbulkan suatu kerugian serius dan tak terhindarkan pada pemohon.⁵¹⁰ Optimalisasi perlindungan hak konstitusional warga negara melalui mekanisme ini juga sejalan dengan kesadaran hukum warga negara Jerman yang dibuktikan sejak tahun 1951-2011 rasio perkara yang masuk ke MK Jerman sebanyak 188.187 yang menempati posisi teratas permohonan di MK Jerman.⁵¹¹ Sama halnya dengan MK Jerman, MK Korea Selatan juga dijadikan rujukan dalam pembentukan MK, juga telah memiliki kewenangan pengaduan konstitusional sebagaimana diatur dalam ketentuan pasal 111 ayat (1) Konstitusi Korea Selatan tahun 1987. Kemudian berdasarkan pasal 68 ayat (1) *The Constitutional Court Act of Korea* mengamanatkan pihak yang dapat mengajukan permohonan pengaduan konstitusional ke MK adalah orang yang menganggap hak

508 Alec Stone, "Politics of Constitutional Review of Legislation in France and Europe," *International Journal of Constitutional Law* 5, no. 1 (2007).

509 Palguna, *op. cit.*, n.d.

510 *Ibid.*

511 Kommers, *op. cit.*, hlm. 31.

konstitusionalnya terlanggar oleh tindakan pemerintah atau oleh produk legislative dan pihak-pihak dalam proses peradilan di pengadilan biasa yang permintaannya agar pengadilan yang bersangkutan mengajukan permohonan ke MK untuk menguji konstitusionalitas undang-undang yang hendak digunakan sebagai dasar hukum dalam perkaranya.⁵¹² Adapun selain karena sebagai rujukan pembentukan MKRI pemilihan komparatif kedua negara tersebut dikarenakan juga model MK yang sama dimana pengadilan konstitusi ini berdiri sendiri dan tradisi hukum yang sama.⁵¹³ Di dua negara di atas, dengan dimilikinya kewenangan mengadili perkara pengaduan konstitusional di MK bisa mewujudkan perlindungan maksimal terhadap hak konstitusional warga negara. Sehingga berdasarkan argumentasi dan beberapa alasan di atas perlu untuk menambahkan pula kewenangan MK RI untuk mengadili perkara pengaduan konstitusional untuk mewujudkan negara hukum yang demokratis.

Selanjutnya masih mengenai kewenangan MK dimana pada *status quo* berdasarkan pasal 24C UUD NRI 1945 MK juga tidak berwenang untuk mengadili perkara-perkara pertanyaan konstitusional (*constitutional question*). Secara maknawi pertanyaan konstitusional dapat dimaknai sebagai mekanisme pengujian konstitusionalitas suatu undang-undang dimana seorang hakim yang sedang mengadili suatu perkara mendapat keragu-raguan akan konstitusionalitas undang-undang yang akan ia gunakan dalam putusan.⁵¹⁴ Sehingga berdasarkan keraguan itu, hakim mengajukan pertanyaan konstitusional ke MK dan nantinya MK akan memutus konstitusionalitas objek yang diajukan tersebut, bukan mengenai perkara atau kasus konkritnya.⁵¹⁵ Konsekuensinya selagi masih tahap pemeriksaan dan belum ada putusan MK tersebut perkara tersebut harus dihentikan sementara.⁵¹⁶ Dalam mekanisme ini dapat pula dikatakan bahwa undang-undang tidak diuji dalam pengertian abstrak melainkan melihat langsung dari keberlakuan suatu undang-undang dalam peristiwa konkrit.⁵¹⁷ Nantinya putusan MK terkait konstitusional atau tidaknya suatu

512 Palguna, *op. cit.*, 2013, hlm. 466.

513 Asshiddiqie, *op. cit.*, 2010.

514 Hamidi dan Lutfi, *op. cit.*

515 *Ibid.*

516 Victor Ferreres Comella, "Is the European Model of Constitutional Review in Crisis," in *12th Annual Conference on 'the Individual Vs. the State'* (Central European University, Budapest, 2004).

517 Pan Mohammad Faiz dan Josua Satria, "Penambahan Kewenangan Constitutional Question di Mahkamah Konstitusi sebagai Upaya untuk Melindungi Hak-Hak Konstitusional Warga

aturan hukum ini bisa benar-benar menambah keyakinan hakim dalam memutus perkara *a quo* karena bagaimanapun pihak-pihak yang berperkara di pengadilan pun harus dijamin hak konstitusionalnya.

Secara konkrit terdapat beberapa keuntungan apabila mekanisme ini diadopsi menjadi kewenangan MK yaitu:⁵¹⁸

1. Mekanisme ini akan lebih memaksimalkan penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak-hak konstitusional warga negara.
2. Hakim tidak dipaksa menerapkan suatu undang-undang yang berlaku terhadap suatu perkara yang menurut keyakinannya undang-undang *a quo* bertentangan dengan konstitusi. Hal ini tidak bisa didikotomi sebagai bentuk *judicial activism*⁵¹⁹ maupun sebagai pelanggaran terhadap pelanggaran prinsip *judicial restraint*⁵²⁰ karena alasan dilakukannya tindakan itu adalah untuk menjaga konstitusionalitas undang-undang dalam penerapannya yang sekaligus sebagai pencegah kemungkinan timbulnya pelanggaran terhadap hak konstitusional warga negara.
3. Sebagai negara yang secara formil maupun tradisi hukum tidak menganut *stare decisis* hal itu akan membantu terbentuknya kesatuan pandangan atau pemahaman di kalangan hakim-hakim di luar MK mengenai pentingnya menegakkan prinsip konstitusionalitas hukum yang bukan hanya dalam proses pembentukan melainkan juga penerapannya.

Secara komparatif di sejumlah negara telah mempraktikkan mekanisme ini dalam sistem ketatanegaraannya seperti salah satunya adalah Jerman.⁵²¹ Seperti diketahui pula MK Jerman *Bundesverfassungsgericht*)

Negara," *Jurnal Konstitusi* 16, no. 4 (2018).

518 Hamidi dan Lutfi, *op. cit.*

519 Feri Amsari, *Perubahan UUD 1945 : Perubahan Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013), hlm. 88.

520 Amsari, *op. cit.*

521 Victor Ferreres Comella, "The Consequences of Centralizing Constitutional Review in A Special Court: Some Thoughts on Judicial Activism," *Journal University of Texas*, n.d."mendeley": {"formattedCitation": "Victor Ferreres Comella, "The Consequences of Centralizing Constitutional Review in A Special Court: Some Thoughts on Judicial Activism," <i>Journal University of Texas</i>, n.d.","plainTextFormattedCitation": "Victor Ferreres Comella, "The Consequences of Centralizing Constitutional Review in A Special Court: Some Thoughts on Judicial Activism," *Journal University of Texas*, n.d.","previouslyFormattedCitation": "Victor Ferreres Comella, "The Consequences of Centralizing Constitutional Review in A Special Court: Some Thoughts on Judicial Activism,"

merupakan salah satu rujukan pembentukan MK RI. Kewenangan mengadili pertanyaan konstitusional atau yang disebut sebagai *konkrete normenkontrolle* diatur dalam pasal 100 GG *juncto* pasal 11, pasal 12, dan pasal 13 UUMK Jerman (*BVerfGG*).

Kewenangan ini sebagai pelengkap luasnya kewenangan lain yang dimiliki MK Jerman yang merupakan perwujudan paradigma penjaminan ketaatan terhadap konstitusi terkhusus pada perspektif perlindungan hak konstitusional. Sehingga berdasarkan alasan-asalan di atas dapat disimpulkan dengan adanya kewenangan MK untuk mengadili perkara pertanyaan konstitusional akan memberikan perlindungan maksimal terhadap hak-hak konstitusional warga negara yang merupakan syarat utama dalam negara hukum yang demokratis.

Terakhir di dalam pasal 24C juga terdapat mengenai susunan hakim konstitusi. Apabila melihat ketentuan pasal 24C ayat (3) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa “*Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden*” . Salah satu kelemahan dari konstruksi pasal *a quo* adalah dalam konteks lembaga legislatif hanya melibatkan DPR. Padahal, disaat yang sama terdapat urgensi bahwa hakim konstitusi yang terpilih adalah perwujudan kehendak seluruh rakyat Indonesia.

C. Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Perubahan Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945

a. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang Baru

Perencanaan pembangunan merupakan suatu hal yang vital. Rencana yang dibuat melalui perencanaan pembangunan akan digunakan sebagai “cetak biru” dari Indonesia kedepan. Pembaharuan sistem perencanaan pembangunan tersebut perlu untuk dilakukan dalam beberapa ruang lingkup. Pertama, perencanaan pembangunan butuh dilakukan restrukturisasi terhadap rencana pembangunan dan tempatnya dalam peraturan perundang-undangan serta lembaga pembentuknya. Kedua,

<i>Journal University of Texas</i>, n.d.”},”properties”:{“noteIndex”:522},”schema”:”https://github.com/citation-style-language/schema/raw/master/csl-citation.json”}

perencanaan pembangunan butuh sistem kontrol dan pertanggungjawaban yang jelas sehingga menunjang konsistensi dari rencana pembangunan itu sendiri. Perencanaan ini akan dibentuk dalam UUD NRI Tahun 1945 sebagai ditegaskannya ada perencanaan pembangunan nasional

Penyusunan rencana pembangunan secara garis besar sebenarnya juga dilakukan dalam struktur presidensial di negara lain. Filipina sebagai negara dengan sistem pemerintahan presidensial juga memiliki rencana pembangunan nasional yang dituangkan dalam konstitusinya. Hal ini dapat terlihat dalam Pasal II Konstitusi Filipina yang berisi *Declaration of Principles and State Policies Principles* yang berisi rencana pembangunan secara jangka panjang. Brazil dan Korea Selatan yang juga melaksanakan sistem pemerintahan presidensial juga mempunyai rencana pembangunan yang tidak diatur secara spesifik tetapi disebutkan secara garis besar prinsipnya.⁵²² Prinsip dalam konstitusi Brazil dan Korea Selatan dapat dilihat dalam pengaturan mengenai hak-hak warga negara yang menjadi kewajiban negara untuk dilaksanakan. Sistem yang baru sebenarnya tidak akan memasukkan seperti *Declaration of Principles and State Policies Principles* di Filipina, tetapi lebih mengenai sistem perencanaan pembangunan nasional tersebut disusun dalam UUD NRI Tahun 1945. Kemudian prinsip-prinsip pelaksanaan secara garis besar dapat diambil dari ketentuan sekarang terkait dengan HAM, Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan, serta Pendidikan dan Kebudayaan.

b. Restrukturisasi Perencanaan Pembangunan Nasional

Restrukturisasi dari perencanaan pembangunan tersebut pertama kali harus melihat seperti apa rencana pembangunan yang akan dibentuk. Secara garis besar dalam sistem yang akan dibentuk tidak akan jauh berbeda dalam membedakan jenis rencana pembangunan pada UU SPPN yaitu terdapat rencana pembangunan jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan. Tetapi walaupun begitu akan tetap ada beberapa penyesuaian terhadap struktur rencana pembangunan yang dibangun.

RPJPN yang merupakan rencana pembangunan jangka panjang sendiri akan diganti ketentuannya menjadi Arah Rencana Pembangunan Nasional (ARPN). Perubahan ini dilakukan dalam rangka restrukturisasi

522 Mei Susanto, "Wacana Menghidupkan Kembali GBHN dalam Sistem Presidensial Indonesia," *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 17, no. 3 (2017): 427–45.

dari RPJPN terutama dari wadah peraturannya. ARPN akan dimasukkan dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dari undang-undang yaitu Ketetapan MPR (TAP MPR). Ditematkannya ARPN dalam TAP MPR salah satunya adalah mendudukan ARPN sebagai arah pembangunan yang didesain oleh lembaga representasi seluruh unsur perwakilan termasuk perwakilan golongan yang terlembagaan dalam DPD yaitu MPR. MPR diharapkan setelah melakukan perubahan atau Amandemen UUD NRI Tahun 1945 dapat membentuk ARPN ini sendiri. Sehingga arah pembangunan yang dicita-citakan sesuai dengan *original intent* dalam Undang-Undang Dasar sendiri dapat terealisasi melalui ARPN ini sendiri. Perlu ditegaskan pula bahwa MPR disini hanya diberikan kewenangan untuk mengeluarkan TAP MPR yang berisi ARPN saja. MPR disini tidak akan didesain seperti masa sebelum reformasi yang dapat mengeluarkan TAP MPR tidak sekadar ARPN. Selain itu, pembentukan sistem ini juga tidak akan menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi dari sistem ketatanegaraan Indonesia .

ARPN ini sendiri dalam sistem yang baru akan dibentuk akan diberikan jangka waktu selama 25 tahun. Sehingga setiap 25 tahun sekali ARPN akan dilakukan pembaharuan. Pembaharuan selama 25 tahun sekali ini akan seperti bentuk dari RPJPN. Sistem yang baru ini akan menghindari konsep dari GBHN yang tidak ada masa pembaharuan.. Apabila tidak dilakukan perubahan dan penyesuaian maka ARPN akan tidak sesuai dengan konteks zaman yang ada, dimana di era disrupsi seperti sekarang perubahan dengan cepat dapat terjadi. ARPN yang ditetapkan selama 25 tahun sekali juga akan sangat mungkin apabila dalam penyusunannya melibatkan musyawarah rencana pembangunan nasional. Musyawarah terkhusus dalam pembentukan ARPN dapat dilakukan dengan melibatkan masyarakat dalam musyawarah berjenjang dari tingkat daerah hingga nasional.

Walaupun UUD NRI Tahun 1945 tidak perlu untuk dirubah selama 25 tahun sekali tapi, penempatan ARPN dalam TAP MPR juga sebenarnya cukup diperlukan. TAP MPR yang kedudukannya berada diatas undang-undang akan sangat efektif terutama dalam hal pembentukan undang-undang yang dapat menjamin terlaksananya ARPN. Dalam sistem ketatanegaraan, pembangunan tidak akan terlepas dari pembangunan hukum juga. Undang-undang akan sangat berpengaruh terkait dengan

bergeraknya seluruh lembaga baik itu eksekutif, legislatif, maupun yudikatif. Sehingga penempatan ARPAN dalam TAP MPR, secara hukum akan membuat undang-undang harus menyesuaikan dengan ARPAN untuk memiliki salah satunya landasan yuridis. Hal ini juga akan membuka peluang bagi kekuasaan kehakiman dalam rangka *judicial review* suatu undang-undang terhadap ARPAN.

ARPAN yang diatur dalam TAP MPR juga tidak terlepas dari perubahan terhadap RPJMN. RPJMN dalam sistem yang baru akan ditempatkan dalam undang-undang. Hal ini akan menaikkan kedudukan RPJMN yang dulunya hanya diatur dalam Perpres. RPJMN dalam undang-undang menyebabkan ARPAN harus diatur dalam peraturan yang lebih tinggi. Dasar hukumnya bahwa RPJMN harus didasarkan pada ARPAN sehingga ARPAN harus diatur di peraturan yang lebih tinggi. RPJMN yang diatur dalam undang-undang juga sebenarnya dalam rangka menguatkan fungsi dari RPJMN itu sendiri.

RPJMN yang ditetapkan melalui undang-undang dapat menimbulkan beberapa implikasi. Salah satunya adalah RPJMN tidak lagi eksekutif sentris. Sebelumnya RPJMN hanya ditetapkan melalui Perpres, serta secara garis besar dalam narasi awalnya hanya merupakan penjabaran program dari visi dan misi Presiden. Diaturnya RPJMN dalam undang-undang akan memberikan legitimasi yang lebih besar terutama dalam substansi RPJMN yang melingkupi seluruh lembaga negara dari seluruh cabang kekuasaan baik itu kekuasaan legislatif, yudikatif, eksekutif, maupun *state auxiliary organ* lain. Hal ini juga memperkuat RPJMN yang kedudukannya akan menjadi dasar bagi renstra seluruh kementerian/ lembaga negara. Renstra dari kementerian/ lembaga negara tidak akan dihapuskan juga dari sistem yang baru.

RPJMN yang dibentuk dengan undang-undang juga bisa memberikan kesempatan bagi RPJMN untuk mengatur substansi yang berkaitan dengan pembentukan undang-undang. Terutama adalah mengatur mengenai arah gerak dari pembentukan undang-undang. RPJMN yang ditetapkan dalam undang-undang dapat paling tidak mengatur arah besar selama 5 tahun dalam pembentukan dan program legislasi nasional maupun daerah. Sehingga RPJMN dapat digunakan sebagai dasar sebagai salah satu pembentukan program legislasi nasional di lembaga legislatif.

sistem yang baru tidak akan menghapuskan keterlibatan masyarakat atau organisasi lainnya dalam musrenbang penyusunan RPJMN. Sehingga sifat RPJMN yang demokratis akan lebih terjamin lagi. RPJMN dalam substansinya juga mengatur mengenai target pembiayaan dari lembaga-lembaga negara. Terlibatnya lembaga legislatif dalam pembentukan RPJMN dalam kondisi tersebut juga akan sangat wajar dimana fungsi keuangan dipegang oleh lembaga legislatif.

RPJMN dalam sistem yang baru juga sebenarnya tidak menghapus sistem dimana rancangan awal RPJMN dibuat berdasarkan visi dan misi Presiden. Presiden disini dapat membentuk rancangan awal dari RPJMN berdasarkan visi dan misinya. Hal ini akan diimbangi dengan musrenbang yang melibatkan masyarakat dan lembaga negara lain. Pada akhirnya nanti Presiden dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang RPJMN berdasarkan hasil proses penyusunan RPJMN. Dimana nanti masih terdapat *checks* oleh lembaga legislatif. Proses seperti ini bertujuan adalah salah satunya memberikan kesempatan bagi lembaga negara lain dan masyarakat untuk melakukan penilaian terhadap rancangan RPJMN yang dibentuk berdasarkan visi dan misi Presiden. Salah satu hal yang bisa dilakukan pengecekan adalah mengenai konsistensi dari rancangan tersebut.

Proses pembentukan rencana pembangunan tahunan yang lama juga masih akan tetap dipertahankan dalam sistem yang baru. Tetapi dalam sistem yang baru akan lebih dimaksimalkan pada penyerderhanaan sistem dan sinkronisasi antara keuangan negara dan perencanaan pembangunan. Bentuk hukum dari rencana pembangunan tahunan seperti RKP, dan RKA-K/L tetap dapat ditempatkan pada bentuk hukum yang sekarang atau bentuk hukum lain asal lebih rendah dari undang-undang. Penyerderhanaan sistem yang pertama dilakukan adalah mengurangi jumlah dari rencana kerja. Rencana kerja dari lembaga-lembaga diluar kekuasaan eksekutif atau Presiden sebenarnya tidak perlu untuk mengacu dari pada RKP. Sehingga pada akhirnya mereka akan memiliki rencana kerja sendiri. RKP disini pada akhirnya hanya akan digunakan untuk tahap sinkronisasi antar kementerian/lembaga pemerintah non kementerian saja (LPNK). Selain itu proses penyusunan rancangan awal RKP yang baru tetap dirancang sesuai dengan rancangan awal RKA-K/LPNK. Antar cabang kekuasaan juga akan dilakukan sinkronisasi dalam rencana pembangunan. Sinkronisasi dalam

musrenbang tetap harus dilakukan, karena rencana kerja dari seluruh lembaga negara tidak bisa terlepas dari anggaran pelaksanaannya yang akan sangat tergantung dari kerangka ekonomi makro, kebijakan fiskal, serta gambaran perekonomian yang merupakan wewenang dari Presiden. Perbedaannya adalah dalam sistem yang baru hasil dari sinkronisasi tersebut tidak perlu dibuat dalam RKP tetapi hanya dapat berdasarkan keputusan, kesepakatan bersama, serta bentuk lainnya.

Rencana pembangunan tahunan juga perlu disinkronkan dengan keuangan negara. Sistem yang baru akan menyerderhanakan rencana pembangunan tahunan pada tiap lembaga negara terutama diluar kekuasaan eksekutif atau Presiden hanya menjadi satu, yaitu RKA Tahunan saja. Tidak perlu ada sinkronisasi penyusunan secara berlapis seperti pembuatan Rencana Kerja yang harus menyesuaikan RKP kemudian harus membuat RKA Tahunan kembali. Hal ini salah satunya memberikan keleluasaan dan independensi untuk tidak terikat pada RKP. Pada kementerian atau lembaga pemerintah non kementerian praktis sebenarnya hanya satu yaitu Rencana Kerja dan Anggaran Tahunan walaupun juga harus menyesuaikan dengan RKP. Perencanaan tahunan yang hanya dibuat menjadi RKA Tahunan saja merupakan salah satu tahapan dari sinkronisasi antara perencanaan pembangunan dan keuangan negara. Rencana Tahunan memang seharusnya sudah masuk pada tahapan yang teknis dan perhatian terhadap penggunaan keuangan juga seharusnya tidak dapat dilepaskan juga.

Terkait dengan proses penganggaran yang akan sangat berpengaruh dan terpengaruh dari APBN, sistem yang baru juga akan memberi ketentuan yang jelas pada bagaimana seharusnya rencana pembangunan tahunan disusun dan ditetapkan. Sebelum APBN ditetapkan, setiap kementerian dan lembaga negara tidak akan menetapkan Rencana Kerja dan Anggaran maupun RKP. Hal ini karena perubahan-perubahan masih dapat terjadi sampai setelah APBN akan ditetapkan. Sehingga seluruh rencana pembangunan tahunan statusnya hanya akan berupa rancangan seperti rancangan RKA serta rancangan RKP. Seluruh rancangan tersebut terutama yang telah disinkronkan melalui musrenbang akan digunakan sebagai dasar dari penyusunan APBN. Setelah APBN ditetapkan maka baru akan dilakukan penetapan terhadap rencana pembangunan tahunan yaitu RKA-K/L dan RKP. Sehingga tidak akan perlu dilakukan pemuktakhiran kembali dari RKP yang telah ditetapkan sebelumnya serta RKA-KL masih

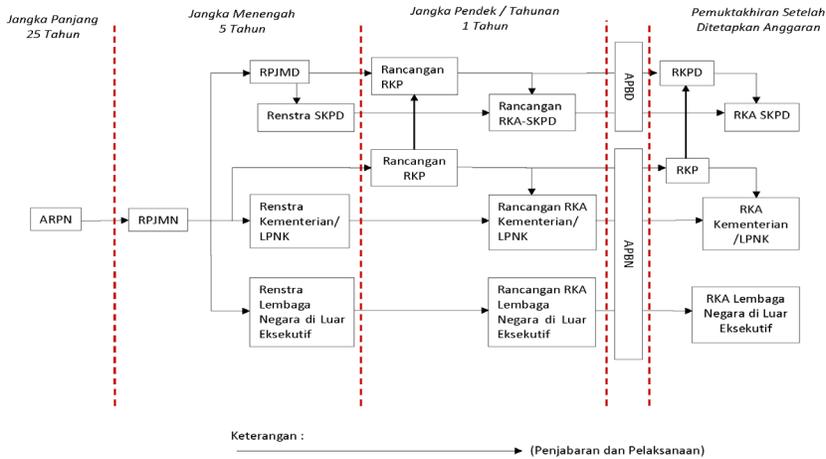
tetap bisa digunakan dan tidak perlu dikonversi ke DIPA. Sistem ini akan lebih sederhana karena tidak akan perlu banyak dokumen perencanaan tahunan. Paling tidak untuk lembaga negara diluar kekuasaan eksekutif adalah 1 dan untuk pada ruang lingkup eksekutif paling tidak ada 2. Rancangan RKP juga tidak perlu ditetapkan dalam suatu bentuk hukum berupa peraturan presiden yang merupakan peraturan perundang-undangan lebih rendah dari undang-undang. Sehingga tidak terjadi konsepsi bahwa UU APBN ditetapkan berdasarkan RKP yang tingkatannya lebih rendah.

Sistem yang baru juga akan menghapuskan RPJP Daerah. Sehingga rencana jangka panjang hanya akan ada satu yaitu ARPJN. Selain itu perubahan pada konsepsi RPJM Daerah juga dilakukan. RPJM Daerah yang dibentuk akan didasarkan pada RPJMN bukan langsung pada RPJPN. Pada akhirnya daerah tidak akan dibedakan dari lembaga-lembaga negara lain di tingkat pusat yang juga mendasarkan rencana jangka menengah atau Renstra-K/L pada RPJMN. Konsepsi ini didasarkan pada negara yang satu kesatuan dari pusat hingga daerah yang hanya ada satu. Satu negara satu arah dan tidak ada arah-arah lain untuk mewujudkan tujuan negara. Menggunakan konsepsi seperti itu juga akan memudahkan menyederhanakan sistem perencanaan pembangunan di daerah.

Untuk perencanaan daerah lainnya seperti Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKSPD) tetap akan dipertahankan dan dibuat didasarkan pada RPJMD memperhatikan RPJMN. Selain itu kedudukan Rencana Kerja Pemerintahan Daerah (RKPD) yang harus didasarkan pada RPJMD dan memerhatikan RKP, serta hubungannya dengan Rencana Strategis Satuan Perangkat Daerah (Renstra-SKPD) dan Rencana Kerja Satuan Perangkat Daerah (RKSPD) juga tidak dirubah. Perubahan hanya terjadi dalam sistem dari RKPD dan RKSPD dimana dibentuk seperti rencana pembangunan tahunan. RKSPD diganti menjadi hanya Rencana Kerja dan Anggaran (RKA-SPD) saja. Sedangkan proses penetapan dari RKPD dan RKA-SPD hanya akan dilakukan setelah APBD ditetapkan saja. Tetapi tetap nanti rancangan dari RKA-SPD yang telah disesuaikan dengan RKPD digunakan sebagai bahan untuk penyusunan rancangan APBD. Bentuk hukum dari rencana pembangunan daerah sendiri sebenarnya tidak akan terlalu dipertegas dalam Undang-Undang Dasar sehingga menjadi pilihan bagi pembentuk undang-undang.

Pada akhirnya sistem perencanaan pembangunan pada sistem yang baru akan dibentuk seperti gambar dibawah ini.

Gambar 3
Sistem Perencanaan Pembangunan yang Baru



c. Pembentukan Badan Pengawas Pembangunan Nasional

Diperlukan upaya penguatan pengawasan pembangunan nasional yang memperkuat fungsi pengawasan dari lembaga legislatif atas pelaksanaan rencana pembangunan nasional. Pengaturan mengenai pelaksanaan evaluasi dan pengendalian rencana pembangunan sebagaimana diatur dalam UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan dinilai belum memberikan mekanisme pengawasan yang komprehensif karena menitikberatkan pengawasan oleh Kepala SKPD dan Pimpinan Kementerian/Lembaga dan evaluasi. Lebih lanjut menurut Richard B. Stewart, adanya sentralisasi kekuasaan pada suatu lembaga negara cenderung menjadikan terlalu banyak peraturan yang transaksional dan politis dan akan mengganggu independensi suatu lembaga, sehingga diperlukan adanya pendelegasian kewenangan lembaga yang tidak

terpusat.⁵²³

Tulisan ini menggagas dibentuknya Badan Pengawas Pembangunan Nasional (BPPN) untuk diatur dalam perubahan undang-undang dasar ini dan lebih lanjut akan diatur secara komprehensif dengan undang-undang. Lembaga ini berfungsi menjalankan kewenangan pengawasan fungsional secara eksternal dalam konteks pelaksanaan rencana pembangunan nasional yang akan melaporkan hasil pengawasannya kepada MPR. Pengawasan fungsional secara eksternal merupakan pengawasan terhadap pemerintah yang dilakukan oleh suatu lembaga negara diluar lembaga eksekutif.⁵²⁴ Hal ini perlu dilakukan untuk menguatkan mekanisme pengawasan terhadap pelaksanaan rencana pembangunan nasional sebagaimana dilakukan oleh Pimpinan Kementerian/Lembaga dan Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah sebagai suatu pengawasan melekat dari pimpinan.⁵²⁵ Hal ini juga sejalan dengan peran hadirnya suatu lembaga negara independen yang dimaksudkan untuk menunjang pencapaian kinerja tertentu dengan spesifikasi pengurusan hal tertentu, dimana lembaga negara penunjang dapat mengoptimalkan fungsi lembaga pelaksana kekuasaan negara, dalam hal ini MPR sebagai lembaga legislatif.⁵²⁶ Sebagai contoh, awal perkembangan lembaga Ombudsman dimaksudkan untuk menunjang fungsi pengawasan parlemen mengenai kinerja aparatur negara.⁵²⁷

Desain dari lembaga BPPN ini adalah untuk menunjang perencanaan pembangunan nasional yang memiliki landasan atas evaluasi pelaksanaan yang komprehensif. Hasil evaluasi ini, disamping hasil evaluasi oleh Pimpinan Kementerian/Lembaga dan Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah atas pelaksanaan rencana pembangunan masing-masing, akan menjadi landasan perencanaan pembangunan nasional berikutnya. Tentunya, evaluasi hasil pengawasan yang dilakukan BPPN harus ditindaklanjuti secara dinamis, sehingga BPPN akan menyampaikan hasil pengawasannya secara periodik, terutama dalam proses perencanaan pembangunan nasional tahunan dimana hasil pengawasan akan dalam Sidang Tahunan MPR. Disamping itu BPPN akan menyampaikan hasil

523 Mochtar, *op. cit.*, 2017.

524 Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara* (Yogyakarta: Liberty, 2007), hlm. 47.

525 Muchsan, *op. cit.*

526 Ahmad Basarah, "Kajian Teoritis Terhadap Auxiliary State's Organ dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia," *Jurnal MMH FH Universitas Diponegoro* 43, no. 1 (2014): hlm. 6-7.

527 Mochtar, *op. cit.*, 2017.

pengawasannya kepada MPR, DPR, DPD dan DPRD yang juga memiliki kewenangan pengawasan terhadap eksekutif untuk dijadikan landasan sebagai evaluasi dan perancangan rencana pembangunan periode berikutnya.

Secara struktur kelembagaan, terdapat pimpinan yang dipilih dari dan oleh anggota BPPN yang memiliki sifat kolektif kolegial dalam setiap pengambilan keputusannya. Anggota BPPN sendiri akan diusulkan oleh Presiden dan dipilih oleh MPR dan para anggota BPPN terpilih akan berjumlah ganjil. Lingkungan jabatan pimpinan lembaga yang jamak dan berjumlah ganjil ini, menurut William F. Funk dan Richard Seamon, untuk melegitimasi ciri lembaga independen yang bersifat kolektif kolegial dalam pengambilan keputusannya.⁵²⁸ Dalam tahapan pengusulan calon kepada MPR, Presiden dapat membentuk suatu panitia seleksi untuk menyeleksi beberapa nama. Nama-nama calon yang diusulkan panitia seleksi presiden akan diajukan kepada MPR untuk dilakukan seleksi dan penyaringan kembali. Adapun para anggota BPPN, meskipun diusulkan oleh presiden dan dipilih oleh MPR, tidak boleh terafiliasi atau menjadi anggota partai politik sehingga terbebas dari pengaruh kepentingan politik. Menurut Refly Harun, proses rekrutmen pimpinan suatu lembaga negara independen yang melibatkan alat kekuasaan negara yang berbeda ini juga akan menjaga dan menegaskan legitimasi kelembagaan dari suatu lembaga independen tersebut sehingga terhindar dari tendensi politik serta mendapatkan calon-calon pimpinan lembaga yang memiliki kapabilitas dalam bidangnya.⁵²⁹

Ketentuan mekanisme pengangkatan dan pemberhentian pimpinan dan anggota BPPN harus diatur lebih lanjut dalam undang-undang mengenai BPPN. Konsep ini, menurut William F. Funk, Richard H. Seamon, dan Michael Asimov sebagaimana dikutip oleh Zainal Arifin Mochtar akan mempertegas ciri suatu lembaga negara yang independen sehingga tidak akan terjadi kesewenang-wenangan penggantian pimpinan dan anggota lembaga tersebut selain daripada ketentuan pengangkatan dan pemberhentian para pimpinan lembaga tersebut yang ada dalam undang-undang lembaga tersebut.⁵³⁰

528 *Ibid.*, hlm. 42.

529 *Ibid.*, hlm. 204.

530 *Ibid.*, hlm. 42.

Dalam hal untuk menjalankan wewenangnya, BPPN yang berkedudukan di ibukota negara ini dapat memiliki perwakilan di daerah agar memiliki landasan evaluasi atas pelaksanaan rencana pembangunan nasional dalam tataran penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Hal ini juga selaras dengan pendapat Richard B. Stewart dimana sentralisasi kekuasaan pada suatu lembaga negara cenderung menjadikan terlalu banyak peraturan yang transaksional, politis dan akan mengganggu independensi suatu lembaga, sehingga diperlukan adanya pendelegasian kewenangan lembaga yang tidak terpusat.⁵³¹

d. Penguatan Fungsi Kontrol dan Evaluasi dari Pelaksanaan Rencana Pembangunan Nasional

Perhatian utama dalam pelaksanaan dari perencanaan pembangunan nasional adalah terkait dengan kontrol dan evaluasi dari pelaksanaan rencana pembangunan nasional. Pertanyaan paling besar yang dalam penyusunan sistem ini adalah mengenai sistem kontrol dan evaluasi yang tidak merusak sistem Presidensial dan pembagian kekuasaan itu sendiri. Rencana pembangunan akan sangat banyak terkait dengan program Presiden serta program dari lembaga negara lain yang jika kontrolnya tidak hati-hati dapat menimbulkan praktik intervensi kewenangan dari suatu lembaga ke lembaga lain.

Berdasarkan hal tersebut, dalam sistem kontrol dan evaluasi yang baru akan didasarkan pada beberapa hal. Pertama, harus adanya jaminan penyusunan rencana dan evaluasi yang demokratis. Dalam hal tersebut, penyusunan maupun evaluasi seharusnya dapat melibatkan organisasi diluar lembaga negara, seperti organisasi keagamaan, *non-governmental organization*, dan sebagainya. Kedua, sistem perencanaan pembangunan yang baru akan menitikberatkan kontrol dari lembaga legislatif terhadap kontrol dan pelaksanaan dari rencana pembangunan. Peran lembaga legislatif dalam hal ini tidak akan dilepaskan dari fungsinya yaitu fungsi legislasi, fungsi keuangan, dan fungsi pengawasan. Ketiga, sifat dari rencana pembangunan merupakan suatu peraturan perundang-undangan atau tindakan pemerintah yang merupakan objek kewenangan dari pengujian. Dalam sistem pengujian peraturan perundang-undangan yang baru penegakan dari rencana pembangunan yang saling bertentangan yang dibentuk dalam pertauran perundang-undangan dapat diuji melalui MK.

531 *Ibid.*, hlm. 210.

Sedangkan rencana pembangunan yang menggunakan keputusan tetap dapat diuji ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Keempat, sistem yang baru juga membentuk lembaga pengawas pelaksanaan perencanaan pembangunan bernama BPPN.

Pelaksanaan penyusunan rencana pembangunan yang demokratis melalui musrenbang dengan melibatkan masyarakat sebenarnya akan lebih ditekankan pada penyusunan dari ARPN dan RPJMN. Rencana pembangunan tahunan dan perencanaan lain akan sedikit dikecualikan dari pelaksanaan musrenbang melibatkan masyarakat terutama terkait dengan sifatnya yang sangat teknis dan harus dibuat dalam waktu yang relatif singkat. Tetapi tetap secara asas harus dilaksanakan secara transparan dan menunjang dari demokratisasi atau kedaulatan rakyat itu sendiri.

Pelaksanaan dari musrenbang melibatkan masyarakat dalam penyusunan ARPN dan RPJMN harus dijamin pelaksanaannya. Proses ini dimulai dengan melakukan evaluasi dari pelaksanaan ARPN atau RPJMN sebelumnya. Kemudian dilanjutkan dengan penyusunan rancangan awal ARPN dan RPJMN yang dikerjakan dengan kajian dan analisis ilmiah. Perancangan tersebut dapat dilakukan dengan pendekatan teknokratik dengan mengundang ahli-ahli yang berkaitan dengan permasalahan yang dihadapi bangsa. Proses perancangan dapat dibentuk oleh lembaga yang mempunyai kewenangan untuk menetapkan rancangan tersebut (rancangan awal ARPN akan dibentuk oleh MPR, sedangkan RPJMN dibentuk oleh DPR dan DPD). Terkhusus RPJMN, Presiden akan mendapatkan porsi yang besar dalam penyusunannya karena salah satu unsur besar RPJMN adalah visi misi Presiden. Setelah rancangan awal tersebut terbentuk, maka harus dilaksanakan musrenbang. Musrenbang disini harus melibatkan seluruh lembaga negara terkait serta masyarakat sipil serta akademisi. Rancangan awal baik dari ARPN maupun RPJMN harus dibahas dalam musrenbang tersebut sehingga dapat ditentukan bentuk rancangan yang lebih baik. Hasil dari musrenbang tersebut kemudian akan digunakan untuk membuat rancangan ARPN atau rancangan RPJMN yang akan diajukan ke sidang MPR atau DPR serta DPD untuk dibahas dan disetujui.

Proses penyusunan dari ARPN dan RPJMN ini sebenarnya masih menggunakan konsepsi dari UU SPPN. Proses penyusunan RPJPN dan RPJMN sebenarnya sudah baik dan dapat dipertahankan dimana terjadi proses *top-down* dan *bottom-up* yang memberikan ruang bagi proses

teknokratis dan demokrasi untuk bekerja. *Top-down* disini dapat dilihat dari bentuk pembentukan rancangan awal RPJMN atau ARPAN. Sedangkan, *bottom-up* dapat dilihat dari proses musrenbang dengan melibatkan masyarakat yang mengkritisi dari rancangan ARPAN atau RPJMN untuk ditingkatkan dan disesuaikan dengan aspirasi masyarakat luas. Proses dari penyusunan dari ARPAN juga akan diberi kekhususan, dimana akan dilaksanakan musrenbang secara berjenjang dari tingkat daerah. Tingkat di daerah ini tidak boleh hanya dipahami dari tingkatan kabupaten/walikota tetapi harus dari tingkat daerah paling bawah di masyarakat yaitu bisa jadi di tingkat kelurahan/desa. Pada akhirnya kedua rencana pembangunan tersebut akan disetujui oleh lembaga perwakilan rakyat itu sendiri.

Dalam sistem yang baru, kontrol dan evaluasi terhadap rencana pembangunan akan bersandar pada fungsi dan kewenangan dari lembaga legislatif terutama MPR. Proses ini dimulai dari awal tahun pada saat lembaga-lembaga negara telah selesai dalam melaksanakan rencana pembangunan terutama rencana pembangunan tahunan sebelumnya. Setiap lembaga pada awal tahun atau sebelum akhir tahun sebelumnya dapat membuat laporan terkait dengan hasil pelaksanaan dari rencana pembangunan serta pertanggungjawaban keuangannya. Dilain sisi, BPK yang mengawasi keuangan negara, serta BPPN yang mengawasi perencanaan pembangunan nasional juga menyusun hasil pengawasannya. Kemudian di sekitar bulan Februari pada awal tahun tersebut, seluruh lembaga negara harus selesai dalam membuat laporan peratnggungjawaban dari pelaksanaan rencana pembangunan serta penggunaan anggaran. Hal ini karena pada bulan Februari tersebut, seluruh lembaga tersebut harus melaporkan kepada MPR terkait dengan hasil pelaksanaan dari rencana pembangunan dan penggunaan anggaran. Implikasinya setiap lembaga negara mau atau tidak mau harus selesai membuat laporannya pada bulan Februari.

Proses dan tata cara pelaporan sebenarnya tidak akan terlalu tegas diatur dalam rancangan sistem dalam Naskah Akademik maupun rancangan perubahan UUD NRI Tahun 1945. Tetapi secara garis besar proses tersebut harus transparan dan memberikan ruang bagi anggota MPR untuk mengajukan pertanyaan, serta pendapatnya terhadap laporan-laporan lembaga negara. Proses pelaporan salah satunya bisa jadi dengan laporan secara garis besar oleh Presiden, Ketua, dan Kepala setiap lembaga

negara dalam sidang MPR. Kemudian proses ini dapat dilanjutkan dengan *focus group dicussion* sesuai dengan jenis dan sektor dari lembaga negara. Pada akhirnya hasil dari seluruh proses tersebut akan digunakan untuk pembentukam rekomendasi oleh MPR. Rekomendasi tersebut dapat diisi dengan hasil evaluasi dari MPR dalam proses laporan dibantu dengan hasil pengawasan dari BPPN dan BPK. Rekomendasi yang diberikan oleh MPR ini juga perlu melibatkan ahli dan akademisi. Serta rekomendasi untuk tindak lanjut kedepannya dalam hal pelaksanaan pembangunan nasional. Tindak lanjut yang direkomendasikan oleh MPR dapat mencakup berbagai aspek seperti kesesuaian dengan rencana pembangunan menengah dan panjang, terkait dengan keuangan negara, jaminan hak asasi manusia, dan aspek lainnya. Setidaknya melalui proses ini sebelum bulan Februari berakhir, seharusnya proses laporan serta penyusunan rekomendasi sudah harus selesai.

Rekomendasi dai MPR tersebut yang menjadi bahan dari setiap lembaga negara untuk menyusun rencana pembangunan tahunan serta pelaksanaan dari kinerja setiap lembaga negara. Perumusan rancangan rencana pembangunan tahunan dari setiap lembaga dapat dimulai sejak bulan maret pasca rekomendasi dari MPR dikeluarkan. Setelah itu masuk dalam proses perancangan rencana pembangunan tahunan, hingga sekitar bulan Juni rancangan RKA tiap lembaga dan rancangan RKP sudah dapat selesai dibentuk sebagai acuan dibentuknya Rancangan UU APBN. Lembaga legislatif, dalam hal ini DPR dan DPD melakukan kontrol kembali terhadap rencana pembangunan yang disusun oleh setiap lembaga melalui APBN. DPR dan DPD dalam hal ini menggunakan fungsi legislasi dan keuangan dalam pembentukan UU APBN, untuk menyesuaikan apakah setiap lembaga telah merancang rencana pembangunan tahunan sesuai dengan rekomendasi dan telah searah dengan rencana pemabangunan jangka panjang dan menengah. Apabila suatu lembaga dalam menjalankan rencana pembangunan tidak konsisten dengan rencana pembangunan lainnya dan tidak mengindahkan rekomendasi MPR, bisa saja DPR dan DPD tidak menyetujui anggaran dari lembaga negara tersebut melalui UU APBN. Sehingga melalui anggaran dapat disesuaikan rencana pembangunan yang konsisten dan baik.

Konsep kontrol keuangan dari DPR dan DPD tersebut hanya sebatas kontrol dari keuangannya saja. Sehingga seharusnya secara

detail DPR dan DPD tidak dapat ikut campur dalam pelaksanaan rencana pembangunan yang sangat terkait dengan kewenangan masing-masing lembaga negara. Pembatasan sejauh apa fungsi kontrol melalui anggaran ini juga sebenarnya harus dilakukan. Dalam hal tersebut, sistem yang baru juga masih akan berpedoman pada Putusan MK Nomor 35/PUU-IX/2013 dimana lembaga legislatif tidak boleh masuk secara terperinci dalam hal pembahasan RUU APBN seperti sampai tingkat kegiatan dan jenis belanja. Hal ini karena tingkat tersebut merupakan kewenangan dari tiap lembaga negara salah satunya Presiden sebagai perencana dan pelaksana APBN. Pembahasan yang harusnya dilakukan berdasarkan Putusan MK tersebut seharusnya terbatas pada unit organisasi, fungsi, dan program saja.

Kontrol lembaga legislatif dalam hal ini DPR dan DPD tidak hanya berhenti pada fungsi keuangan saja. Kontrol dari DPR dan DPD dapat dilakukan salah satunya dari fungsi legislasi dan fungsi pengawasan itu sendiri. Dalam ruang lingkup fungsi legislasi, kontrol dari DPR dan DPD juga tidak dapat dilepaskan. Mengacu pada ARPN, RPJMN, serta hasil Rekomendasi dari MPR, DPR dan DPD dapat membentuk undang-undang yang menunjang pembangunan nasional itu sendiri. Hal ini karena dalam negara hukum, dasar bertindak dari pemerintah lembaga negara lainnya tidak dapat dilepaskan dari hukum dan peraturan perundang-undangan termasuk undang-undang.

DPR dan DPD sebagai lembaga legislatif mempunyai kewenangan untuk melakukan pengawasan salah satunya pelaksanaan peraturan perundang-undangan serta rencana pembangunan. Secara teknis kemudian, DPR dan/atau DPD dapat menyelenggarakan rapat dengar pendapat dalam komisi dengan kepala atau ketua lembaga negara. Didalam rapat tersebut anggota DPR dan/atau anggota DPD dapat memberikan evaluasi dan rekomendasi terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan oleh lembaga negara tersebut. Rekomendasi tersebut memang tidak akan menimbulkan implikasi hukum secara langsung dan bisa saja lembaga negara tidak mengikuti. Tetapi anggota DPR dan/atau anggota DPD dapat memakai jalan lain sesuai dengan fungsinya. Dalam hal ini bisa saja anggota DPR dan/atau DPD mengusulkan untuk mengganti undang-undang dari lembaga negara tersebut sehingga bisa jadi dihapuskan atau diperketat celah untuk melakukan interpretasi dari undang-undang. Selain itu bisa saja, dalam UU APBN lembaga negara yang

tidak melakukan rekomendasi mendapatkan porsi anggaran yang lebih sedikit atau disesuaikan sehingga melakukan rekomendasi. Pengawasan ini juga bisa dimasukkan melalui penyesuaian prolegnas yang akan menunjang dari rekomendasi tahunan MPR. Kewenangan DPR dan DPD untuk menekan dan mempengaruhi Presiden dalam hal ini eksekutif akan bertumpu pada kewenangan membentuk undang-undang. Kewenangan tersebut merupakan kewenangan utama dalam bentuk melakukan fungsi legislatif, fungsi keuangan, dan fungsi pengawasan terutama dalam rencana pembangunan.⁵³² Oleh karena ini itu dalam sistem ini juga akan memberikan kewenangan persetujuan undang-undang sepenuhnya pada DPR dan DPD.

Praktik demikian juga dilaksanakan oleh lembaga legislatif di Amerika Serikat. Pengawasan dilakukan oleh komite-komite dalam Kongres yang terdiri dari anggota masing-masing didalam *Senate* dan *House of Representatives* atau berupa komite gabungan yang terdiri dari perwakilan dua kamar.⁵³³ Dalam rapat dengar pendapat dalam komite, anggota lembaga legislatif dapat memberikan saran atau rekomendasi kepada pimpinan atau anggota lembaga/agensi di tingkat Federal.⁵³⁴ Rekomendasi tersebut tidak mengikat, tetapi lembaga atau agensi akan cenderung untuk mengikuti saran tersebut.⁵³⁵ Hal ini karena kalau lembaga atau agensi tersebut tidak mengikuti saran maka Kongres dapat menggunakan wewenangnya dalam pembentukan undang-undang untuk memaksakan sarannya.⁵³⁶ Kontrol ini seperti yang disebutkan sebelumnya dapat melalui undang-undang terkait dengan lembaga atau melalui keuangan dalam UU APBN.

Sistem yang baru terutama dalam perubahan rancangan undang-undang dasar tidak akan mengatur secara detail mengenai bentuk hukum dari rencana pembangunan jangka menengah seperti Renstra-K/L/SKPD atau rencana pembangunan tahunan seperti RKP, RKA-K/L, RKPD, dan RKA-SKPD. Tetapi sebenarnya akan lebih baik jika rencana-rencana tersebut diatur dalam peraturan perundang-undangan, terutama peraturan internal tiap lembaga. Hal ini akan terkait dengan harmonisasi rencana-

532 Manan, *op. cit.*, 2005, hlm. 37-38.

533 Christopher M. Davis et al., *Congressional Oversight Manual* (Washington: Congressional Research Service, 2020), hlm. 24.

534 Todd Garvey dan Daniel J. Sheffner, *Congress's Authority to Influence and Control Executive Branch Agencies* (Washington: Congressional Research Service, 2018), hlm. 34.

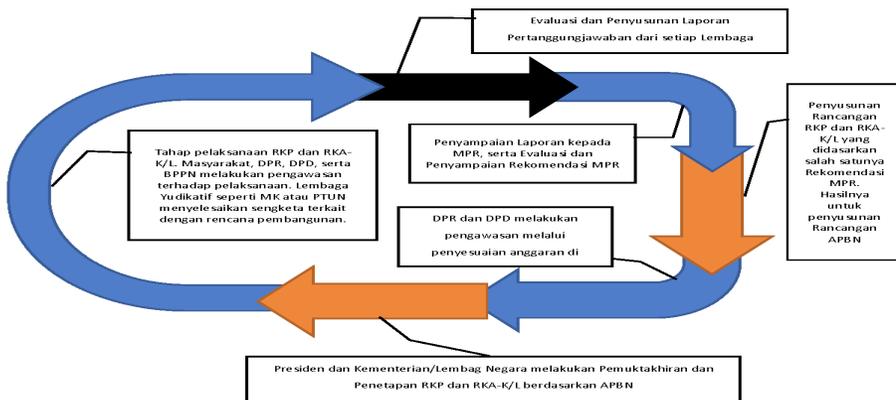
535 *Ibid.*, hlm. 35.

536 *Ibid.*

rencana tersebut yang akan lebih jelas apabila dibentuk dalam peraturan perundang-undangan. Menggunakan *stufenbau-theorie*, dasar kerangka rencana tersebut akan menjadi lebih jelas dimana akan ditempatkan dari peraturan yang lebih tinggi ke peraturan yang lebih rendah. Apabila rencana-rencana tersebut ada yang bertentangan pengujiannya juga akan jelas. Sistem baru yang dibangun seluruh pengujian peraturan perundang-undangan akan disatukan dalam MK. Sehingga pertentangan antara rencana pembangunan penyelesaiannya dapat diajukan ke MK. Jika masih mengikuti pola yang sekarang dimana beberapa rencana pembangunan diatur dalam keputusan ketua/menteri/kepala lembaga, maka sebenarnya tidak akan terlalu menimbulkan masalah. Rencana pembangunan berupa keputusan yang bertentangan dengan rencana pembangunan yang seharusnya diacu dapat diajukan ke PTUN untuk perubahan dan pembatalannya.

BPPN juga akan secara aktif melakukan pengawasan. Pengawasan yang dilakukan oleh BPAN salah satunya adalah berupa pengawasan terhadap hasil yang diacu dalam rencana pembangunan. Lembaga-lembaga negara akan dinilai performa dan efektifitasnya dalam melaksanakan rencana pembangunan sehingga dapat membuahkan hasil yang diharapkan atau tidak. Hasil dari pengawasan BPPN tersebut, bersama dengan hasil pengawasan BPK, akan digunakan salah satunya sebagai dasar dari pelaksanaan evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan di MPR.

Gambar 4
Diagram Pelaksanaan Kontrol dan Evaluasi terhadap Rencana Pembangunan



Pelaksanaan dari rencana pembangunan di daerah sebenarnya tidak terlepas dari kontrol dan evaluasi pada sistem diatas. Ruang lingkup kewenangan MPR, DPR, DPD, BPAN, MK, serta PTUN yang berlaku secara nasional juga akan melingkupi rencana pembangunan di tingkat daerah. MPR dapat memanggil kepala daerah untuk ikut dalam evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan setiap awal tahun. DPR dan DPD juga dapat melakukan kontrol terutama melalui undang-undang serta APBN yang akan mempengaruhi APBD. Pengawasan dari BPAN juga akan masuk sampai pada tingkat satuan kerja pemerintahan daerah. Peraturan perundang-undangan atau keputusan dari pemerintahan daerah juga tetap menjadi objek dari pengujian di MK atau PTUN. Hal yang perlu diperjelas secara lebih lanjut dalam undang-undang adalah mengenai pelaksanaan, kontrol, dan evaluasi dari DPRD terhadap pelaksanaan rencana pembangunan daerah. Terutama nanti BPAN terutama perwakilannya di tingkat daerah akan memberikan laporan pelaksanaan rencana pembangunan daerah kepada DPRD.

e. Rekonstruksi Susunan DPR dan DPD, dengan Masuknya Perwakilan Golongan Mayoritas Rentan dan Perwakilan Golongan Minoritas

DPR dan DPD sejak amandemen UUD 1945 memegang peran penting. Anggota dari kedua lembaga tersebut yang juga akan menjadi anggota MPR. Sistem yang baru akan memberikan jenis perwakilan yang baru dalam DPD dan DPR. Perwakilan yang baru ini diharapkan agar lembaga legislatif di Indonesia menjadi lebih representatif.

Salah satu yang akan diakomodir dalam sistem perwakilan yang baru ini adalah jenis perwakilan yang baru. Perwakilan yang baru tersebut adalah perwakilan golongan minoritas dan golongan mayoritas rentan. Jaminan terhadap perwakilan golongan tersebutnya salah satunya adalah bentuk dari demokrasi kita yang kompetitif dan pada akhirnya akan meninggalkan sejumlah golongan tertentu.⁵³⁷ Golongan tersebut pada akhirnya tidak akan mempunyai perwakilan di parlemen karena jumlah mereka⁵³⁸ yang kurang atau secara sosio-struktural tidak dapat mengakses hak mereka tersebut.

537 Sartori, *op. cit.*, 1987, hlm. 142.

538 *Ibid.*

Sebelum masuk lebih dalam, definisi dan ruang lingkup dari golongan-golongan tersebut. Golongan pertama yang akan coba dibahas adalah golongan minoritas. Golongan minoritas sendiri tidak memiliki definisi yang pasti. Hukum internasional terutama di ranah HAM tidak memberikan definisi yang jelas dari golongan minoritas ini. Tetapi paling tidak terdapat berapa arah terkait dengan golongan minoritas ini sendiri. Pasal 27 *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) menyatakan bahwa negara wajib menghormati eksistensi dari etnis, budaya, agama, dan bahasa dari minoritas.⁵³⁹ Francesco Cappertoni menginterpretasikan minoritas dari ketentuan tersebut adalah sejumlah warga negara yang secara jumlah lebih sedikit dari mayoritas jumlah warga negara yang memiliki posisi dominan dari negara tertentu.⁵⁴⁰ Selain itu golongan minoritas menurut Francesco Cappertoni secara etnis, agama, dan bahasa berbeda dari golongan mayoritas serta secara implisit masih menjaga dan menghargai etnis, budaya, agama, dan bahasanya.⁵⁴¹

Definisi dari ICCPR maupun Francesco Cappertoni sendiri setidaknya telah memberikan beberapa aspek dari golongan minoritas terutama dalam ranah agama, budaya, etnis dan bahasa. Jika dibandingkan dengan definisi dari minoritas lainnya, sebenarnya terdapat aspek yang kurang dalam definisi tersebut. Aspek tersebut adalah terkait dengan ras atau perbedaan fisik. Louis Wirth sendiri memasukkan hal tersebut sebagai salah satu konsep tersebut dalam definisinya yaitu sekekolompok orang yang secara fisik, sosial, atau kultural menganggap diri mereka berbeda dari sebagian besar populasi.⁵⁴² Louis Wirth kemudian menambahkan bahwa golongan minoritas tersebut dalam kondisinya akan membuat mereka menganggap diri mereka inferior, dan pihak yang ditindas hingga pada akhirnya membatasi gerak mereka hingga partisipasi dalam kehidupan nasional sebagai warga negara.⁵⁴³ Schermerhorn menyatakan bahwa golongan minoritas tersebut secara historis dan budaya berbeda dari mayoritas penduduk, serta dalam proses sosial secara terus menerus membuat golongan minoritas berada dalam status sosial berada dibawah

539 Article 27 International Covenant on Civil and Political Rights

540 E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1 paragraf 568

541 *Ibid.*

542 Louis Wirth, "Morale and Minority Groups," *American Journal of Sociology* 47, no. 3 (1941): hlm. 415.

543 *Ibid.*

golongan mayoritas.⁵⁴⁴ Status seperti ini sebenarnya dibuat oleh golongan mayoritas, walaupun dalam beberapa kasus oleh golongan minoritas itu sendiri.⁵⁴⁵ Pada akhirnya golongan mayoritas tersebut mengesampingkan golongan minoritas terutama dalam kehidupan sosial.⁵⁴⁶ Menurut Schemerhorn, pada akhirnya berdampak pada hubungan antara minoritas dan mayoritas hingga pada akhirnya membentuk praktek endogami.⁵⁴⁷

Melihat dari beberapa definisi tersebut maka dapat dilihat beberapa hal mengenai golongan minoritas. Salah satu aspek yang krusial pada golongan minoritas dan akan sangat berhubungan dengan proses demokrasi adalah jumlah anggota atau orang dalam golongan tersebut yang sangat sedikit dibandingkan warga negara yang lain. Memberikan perwakilan golongan minoritas akan memperkuat posisi mereka terutama kesempatan untuk mempunyai perwakilan mereka ditengah kompleksnya proses demokrasi dan membutuhkan suara yang besar. Selain itu pembeda golongan tersebut dengan golongan mayoritas, yang dapat diambil adalah aspek seperti etnis, budaya, agama, bahasa, fisik, dan/atau sejarah. Aspek lain yang dapat diambil salah satunya adalah hubungan antara golongan minoritas dan mayoritas yang subordinat. Golongan minoritas yang seharusnya diwadahi dalam perwakilan tersebut adalah golongan yang yang berdasarkan aspek sebelumnya pada akhirnya tertindas, terasingkan, serta dalam beberapa kasus tidak dapat dipenuhi haknya sebagai warga negara. Sehingga dapat diambil kesimpulan mengenai golongan minoritas yang harus diakomodasi adalah sekelompok orang secara jumlah lebih sedikit dibandingkan dengan sebagian besar penduduk, dimana kelompok tersebut berbeda secara etnis, budaya, agama, bahasa, fisik, dan/atau sejarah hingga menyebabkan hubungan subordinat dengan kelompok mayoritas dan tertindas kaibat hubungan tersebut.

Menarik apabila dilihat aspek hubungan golongan mayoritas dan minoritas yang tidak imbang dan cenderung merugikan golongan minoritas. Hubungan tersebut sebenarnya bisa jadi juga terjadi pada sejumlah golongan orang yang secara jumlah besar, seperti golongan ekonomi lemah maupun perempuan. Hal ini sebenarnya akan mengantarkan pada jenis perwakilan

544 R. A. Schermerhorn, "Toward a General Theory of Minority Groups," *Phylon* 25, no. 3 (1965): hlm. 246.

545 *Ibid.*

546 *Ibid.*

547 *Ibid.*

yang kedua yaitu perwakilan dari golongan mayoritas rentan. Walaupun memang bahwa golongan minoritas juga bisa dikategorikan sebagai golongan rentan, tetapi dalam tulisan ini golongan mayoritas rentan adalah kelompok yang secara jumlah besar tapi secara sosial-politik tertindas.

Dalam pemilihan umum golongan tersebut idealnya dapat memenangkan pemilu dengan mudah. Tapi dalam kenyataannya, golongan ini tidak mempunyai perwakilan atau kekuatan yang signifikan. Hal yang sangat mempengaruhi dari hal tersebut adalah modal sosial, politik, dan ekonomi yang biasanya dikuasai oleh golongan elit. Pola dari golongan ini dapat dilihat dari hubungan antar golongan seperti dibawah ini.

Gambar 5
Pembagian Golongan Berdasarkan Jumlah dan Kekuatan⁵⁴⁸

FIGURE 3. SIZE AND POWER IN INTERGROUP RELATIONS¹⁷

Dominant Groups			
	Size	Power	
Group A in an intergroup arena	+	+	Majority Group Elites or Colonial Powers
Group B in an intergroup arena	-	+	
Subordinate Groups			
Group C in an intergroup arena	+	-	Mass subjects Minorities
Group D in an intergroup arena	-	-	

AD and BC = typical intergroup configurations.

Hubungan antara Group A dan Group D merupakan hubungan antara golongan minoritas dan golongan mayoritas yang dibahas pada bahasan sebelumnya. Hubungan golongan B dan golongan C merupakan hubungan antara golongan minoritas elit dan hubungan antara golongan mayoritas rentan. Sehingga dapat dilihat bahwa golongan tersebut secara jumlah besar, tetapi tidak mempunyai kekuatan. Hubungan seperti ini sebenarnya terjadi salah satunya di negara kolonial maupun post-kolonial. Tetapi sebenarnya pada negara demokrasi dan modern hubungan tersebut juga dapat terjadi. Golongan mayoritas rentan ini disebut sebagai *oppressed groups* oleh Barton Meyers, dimana hal tersebut merupakan salah satu kritik atas definisi golongan minoritas yang masih belum lengkap dan parsial.⁵⁴⁹ Meyers, mendefinisikan golongan mayoritas rentan atau *oppressed group* sebagai suatu golongan yang secara struktural tertindas dimana salah satunya karena eksploitasi secara ekonomi.⁵⁵⁰ Sehingga

548 Schermerhorn, *op. cit.*, hlm. 245.

549 Barton Meyers, "Minority Group: An Ideological Formulation," *Social Problems* 32, no. 1 (1984): hlm.11.

550 *Ibid.*, hlm. 10.

sebenarnya penindasan dari suatu golongan baik secara politik maupun sosial tidak ada hubungannya dengan jumlah anggota golongan tapi banyak dipengaruhi faktor lain. Kritik Meyers terhadap definisi golongan minoritas yang dikembangkan Louis Wirth adalah dapat memecahkan golongan ekonomi lemah, misalnya buruh yang terpecah menjadi buruh afrika-amerika, buruh latin amerika, dan sebagainya.⁵⁵¹ Selain itu contoh lain yang dapat dilihat adalah terkait dengan perempuan yang dianggap juga sebagai golongan mayoritas rentan. Dimana tekanan-tekanan tidak dilakukan melalui ekonomi saja, tetapi melalui struktur sosial seperti pandangan patriarki dan seksis.

Pada akhirnya golongan mayoritas tersebut dapat disebut sebagai golongan mayoritas rentan. Definisi dari golongan mayoritas rentan ini adalah suatu golongan yang secara jumlah banyak dalam suatu wilayah tertentu tetapi secara politik, ekonomi, dan/atau sosial tertindas. Dampak dari tertindasnya golongan tersebut pada akhirnya tidak dapat membuat mereka untuk naik mendapatkan jabatan tertentu dalam sistem ketatanegaraan. Menambahkan satu jenis perwakilan tersebut akan masuk kedalam DPR. Implikasinya akan memberikan kesempatan bagi golongan-golongan rentan untuk mempunyai kesempatan masuk dalam parlemen. Hal ini dapat menjembatani mereka terutama dalam halangan-halangan sifatnya materialistis seperti biaya kampanye dan permainan politik uang dalam sistem kepartaian maupun tatanan sosial yang merepresi sejumlah golongan.

Golongan minoritas dan golongan mayoritas rentan menjadi yang akan dijadikan basis perwakilan yang baru. Setelah itu yang harus dibahas juga adalah terkait dengan kedudukan perwakilan tersebut dengan perwakilan politik yang ada di DPR dan perwakilan daerah yang ada di DPD sekarang. Pemilihan dari kedua perwakilan tersebut akan tetap melalui pemilu, berbeda dengan utusan golongan yang dipilih oleh Presiden. Pemilihan dari kedua golongan tersebut perlu dilakukan secara proporsional dan hati-hati. Proporsional disini alah perlu dilakukan kebijakan khusus atau *affirmative action* agar memudahkan golongan mayoritas rentan dan golongan minoritas untuk mencalonkan perwakilannya. Hati-hati dalam hal ini agar menghindari dikuasanya parlemen oleh satu golongan minoritas atau satu golongan mayoritas saja.

551 *Ibid.*

Kebijakan *affirmative action* dalam hal ini dilakukan dalam bentuk kuota atau *reserved seats*. Kuota ini dijadikan pilihan sebagai jaminan bahwa dalam DPR pasti akan terdapat golongan mayoritas rentan dan dalam DPD pasti akan terdapat golongan minoritas. Bentuk *reserved seats* ini sebenarnya merupakan salah satu cara untuk memberikan golongan atau kelompok tertentu representasi di lembaga legislatif.⁵⁵² Reserved seat yang akan dibentuk adalah *statutory quota* atau kuota yang wajib secara hukum. Bentuk dari *statutory quota* semacam ini dalam kaitannya dengan golongan mayoritas rentan, salah satunya perwakilan perempuan di parlemen di tingkat nasional, telah dilakukan di berbagai negara seperti Pakistan, Taiwan, dan Maroko.⁵⁵³ Bahkan Selain itu terkait dengan golongan minoritas hal ini sangat membantu golongan minoritas tersebut untuk mendapatkan kursi terutama di Indonesia yang multikultur.

Hal pertama yang harus dilakukan menentukan siapa saja kelompok yang akan mengikuti konstelasi pemilihan DPD dari golongan minoritas atau DPR dari golongan mayoritas rentan. UUD NRI Tahun 1945 tidak akan menjelaskan terlalu rinci terkait dengan kelompok-kelompok tersebut hanya gambaran besar serta aspek dan ukurannya. Kriteria secara lebih detail terkait dengan golongan tersebut nantinya dapat diatur secara lebih lanjut dalam undang-undang. Hal ini karena kriteria-kriteria tersebut merupakan aspek yang akan selalu mengikuti kondisi masyarakat.

Proses pemilihan golongan apa saja yang layak untuk mendapatkan kuota dari golongan minoritas dan golongan mayoritas rentan tersebut juga butuh diatur sedemikian rupa. Pemilihan kelompok apa saja dapat dilakukan setiap 5 tahun sekali, dimana setiap kelompok harus melakukan verifikasi kembali walaupun telah mendapatkan kursi di DPR atau DPD pada pemilihan sebelumnya. Verifikasi tersebut digunakan untuk melakukan pengecekan dari status dan kondisi golongan-golongan tersebut seperti jumlah golongan, keberadaannya, serta legitimasi dari anggotanya. Aspek yang lain penting untuk dilakukan pengecekan adalah aspek subordinasinya dengan golongan lain yang menyulitkan golongan tersebut untuk masuk ke parlemen. Pemilihan harus dilakukan oleh lembaga sifatnya mandiri dan independen, karena sifat pemilihan ini akan sangat politis. Dalam proses pemilihan ini lembaga tersebut hanya bertugas untuk melakukan verifikasi apakah golongan tersebut telah sesuai dengan

⁵⁵² Pippa Norris, *op. cit.*, hlm. 191.

⁵⁵³ *Ibid.*, hlm. 192.

syarat-syarat untuk masuk pada golongan mayoritas rentan atau golongan minoritas. Fungsi lembaga tersebut dapat diberikan kepada lembaga baru yang fungsinya memang hanya spesifik melakukan hal seperti itu, atau bisa jadi oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU). Jika lolos verifikasi maka kelompok tersebut baru dapat maju ke proses pemilihan umum.

Perwakilan golongan mayoritas rentan dan perwakilan politik yaitu partai politik akan ikut dalam konstelasi dari pemilihan DPR yang sama. Golongan mayoritas rentan akan mendapatkan kuota kursi atau *reserved seats* sebesar 15% di DPR, dimana wajib untuk diisi perwakilan golongan mayoritas rentan. Secara garis besar pemilihan DPR dalam sistem yang baru diharapkan akan tetap sesuai dengan sistem pemilihan DPR yang sekarang. Pemilihan yang akan dipertahankan antara lain adalah sistem proporsional-terbuka, penggunaan *district magnitude* atau daerah pemilihan, formula penghitungan suara, serta ambang batas. Antara partai politik dan golongan mayoritas rentan tidak akan dibedakan surat suaranya, keduanya juga sama-sama harus memenangkan suara banyak untuk mendapatkan kursi. Setiap pemilih hanya akan memilih satu dan bebas dari pemilih manapun boleh memilih apakah partai politik atau golongan mayoritas rentan.

Tetapi akan ada beberapa peraturan baru dalam pelaksanaan pemilu terutama untuk pemilihan golongan mayoritas rentan. Peraturan baru yang pertama, yaitu ambang batas suara atau kursi yang dapat diperoleh atau hanya dapat mengajukan oleh satu golongan mayoritas rentan adalah maksimal 3% dari jumlah kursi atau perolehan suara nasional. Implikasinya adalah golongan mayoritas rentan paling tidak dapat mencalonkan sejumlah calon atau beberapa daerah pemilihan yang berpotensi membuat golongan mayoritas rentan memiliki perwakilan lebih dari 3%.

Kondisi ini berimplikasi membuat golongan mayoritas rentan pada proses pemilihan umum seperti partai politik. Dimana golongan mayoritas rentan hanya akan menempatkan dan fokus pada pemenangan calonnya dibasis kelompok tersebut ada dan kepentingannya besar. Pada sistem ini golongan mayoritas rentan diperbolehkan untuk tidak menempatkan calon hanya di dapil yang potensial untuknya, serta bisa meninggalkan dapil-dapil lain yang tidak membuatnya fokus. Misalnya jika perwakilan kelompok tani maka hanya akan berfokus pada dapil yang penduduknya

rata-rata petani. Selain itu bisa saja jumlah suara yang melebihi dapat dianggap hangus dan tidak dihitung seperti kejadian partai politik yang tidak lolos *parliamentary threshold*. Batas maksimal ini perlu dilakukan karena agar dapat memberikan jatah bagi golongan mayoritas rentan lain yang ada sehingga tetap memiliki perwakilan. Hal ini perlu diatur karena dalam sistem yang baru golongan mayoritas rentan akan berhadapan dengan golongan mayoritas rentan lain, yang sebenarnya sama sama kuat secara sosial, politik, dan/atau ekonomi dalam perebutan jatah 15%.

Apabila kelompok tersebut dapat melebihi 3% jumlah suara nasional maka sebenarnya golongan tersebut mampu untuk menjadi partai politik karena memiliki modal sosial yang cukup kuat. Kelompok seperti itu sebenarnya tidak membutuhkan lagi *affirmative action* terutama untuk membantunya memiliki perwakilan di DPR. Golongan mayoritas rentan tersebut apabila memang sudah cukup kuat dapat membentuk partai politik. Golongan mayoritas rentan ini bisa dibilang juga seperti tahapan sebelum menjadi partai politik. Pada dasarnya golongan-golongan hampir sama jenisnya seperti partai politik, dimana partai politik memang pada dasarnya sebagai pembagi atau pengelompok dari masyarakat yang mempunyai kepentingan yang sama.⁵⁵⁴

Peraturan dalam sistem baru yang kedua adalah tidak boleh ada ambang batas minimum atau *parliamentary threshold* pada perolehan suara golongan mayoritas rentan. Ini merupakan cara agar golongan mayoritas rentan tidak tersingkirkan dengan *parliamentary threshold*. Sehingga pada saat golongan mayoritas rentan hanya mendapatkan satu kursi pada satu dapil suaranya tidak akan dianggap hangus dan tetap mendapatkan kursi di DPR. Walaupun pada akhirnya hanya akan ada satu orang menjadi perwakilan, tetapi satu perwakilan tersebut akan sangat penting terutama dalam kondisi golongan mayoritas rentan itu sendiri. Golongan mayoritas rentan dari berbagai dapil yang dikumpulkan juga bisa menjadi penyeimbang dari kekuatan politik di DPR sehingga tidak terlalu dominan.

Kehadiran golongan mayoritas rentan ini dalam konstelasi pemilu dan didalam DPR dapat mempengaruhi gerakan politik dari partai politik itu sendiri. Memang pada akhirnya suatu golongan mayoritas rentan tidak dapat menaklukkan dominasi partai politik karena ambang

554 Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems : a Framework of Analysis* (Cochester: ECPR PRes, 1976), hlm. 4.

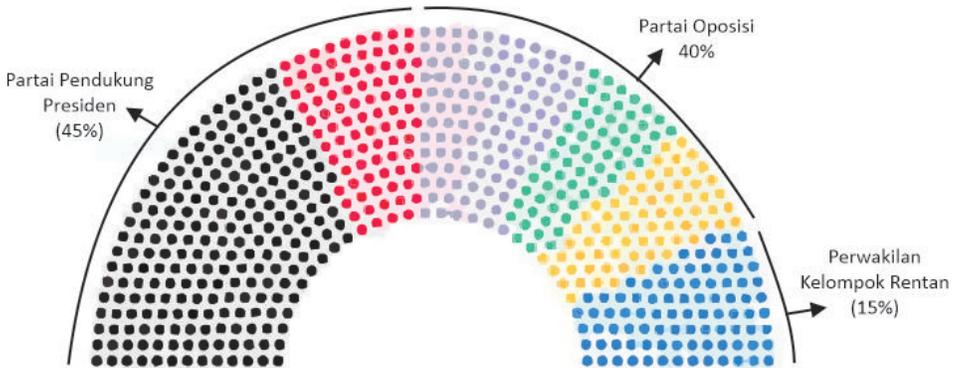
batas 3%. Tetapi jika partai politik terus menerus terasingkan atau mengasingkan diri dari konstituennya, bisa jadi golongan mayoritas rentan tersebut akan mendominasi parlemen. Dominasi bisa dilakukan dengan golongan mayoritas rentan yang berbeda-beda masuk ke parlemen menghabiskan kursi yang dulunya didominasi oleh partai politik. Kondisi ini akan memaksa partai politik untuk mengubah dirinya agar mengimbangi golongan mayoritas rentan yang diharapkan lebih representatif dan relevan dengan kondisi masyarakat.

Selain itu keberadaan golongan mayoritas rentan dalam pemilu dapat memberikan alternatif baru dalam masyarakat terkait dengan siapa yang harus dia pilih. Efeknya adalah partai-partai yang hanya bermain *match-all* tidak akan laku tergantikan dengan golongan mayoritas rentan yang lebih jelas basis pemilihnya. Bisa jadi juga terjadi penyerderhanaan partai politik dimana partai dengan basis massa yang kuat, besar dan mengakar saja yang lolos ke DPR.

Harapannya dalam kondisi sedemikian rupa dapat dibentuk parlemen seperti di Bundestag Jerman. Basis pemilihan Bundestag dengan menggunakan *combined dependent system*⁵⁵⁵, menghasilkan proporsi parlemen yang stabil dan cukup representatif. 50% dari kuota parlemen dikuasai beberapa 1-2 dua partai dengan basis mayoritarian *First-past-the-post* dengan *single-member constituencies*. 50% kursi lainnya akan dikuasai oleh partai-partai salah satunya partai kecil dengan basis proporsional *closed party list* dengan daerah pemilihan negara bagian. Hasilnya adalah partai politik yang berkuasa dapat membentuk pemerintah yang stabil dan kuat diimbangi dengan kepentingan partai politik kecil dan beragam yang banyak pula. Dalam sistem baru diharapkan *Coattail effect* juga akan membantu partai pendukung presiden terpilih untuk memiliki porsi lebih besar sekitar $\pm 45\%$. Partai oposisi dengan perwakilan golongan mayoritas rentan juga akan membantu mengimbangi kekuatan partai pendukung Presiden $\pm 55\%$ sisanya. Sehingga dapat diambil gambaran perbandingan dalam parlemen seperti berikut:

555 Pipa Norris, *op. cit.*, hlm. 56.

Gambar 6
Perbandingan Jumlah Kursi di DPR pada Sistem Baru



Seperti ini kondisi yang diharapkan dimana partai pemerintah kuat tetapi juga diimbangi dengan partai oposisi dan perwakilan kelompok rentan yang seimbang. Hal ini akan menimbulkan pemerintahan yang stabil dan DPR yang juga representatif.

Pembahasan akan dilanjutkan terkait dengan sistem perwakilan di DPD. DPD akan terdiri dari dua perwakilan yang saling bekerja bersama yaitu perwakilan daerah dan perwakilan golongan minoritas. Cara pemilihan dari DPD tidak akan berbeda jauh dari pemilihan DPD sebelumnya. Pemilihan DPD tetap akan dilakukan dengan *multimember-district* (distrik berupa provinsi)⁵⁵⁶ dimana setiap calon akan berkompetisi satu sama lain untuk mendapatkan kuota kursi. Pembaharuan yang terjadi antara lain jumlah kursi di setiap provinsi dan jumlah anggota DPD. Jumlah kursi di setiap provinsi akan disesuaikan dengan jumlah penduduk dan luas wilayah juga sehingga tidak dipatok sama rata setiap provinsi. Jumlah anggota DPD juga disesuaikan dengan 1/3 jumlah anggota MPR atau paling tidak setengah jumlah DPR. DPD masih tetap akan berisi salah satunya perwakilan daerah dan satunya lagi perwakilan dari golongan minoritas yang telah lolos verifikasi. Perwakilan daerah nanti tetap merupakan calon perseorangan dan bukan anggota partai politik.

Pada sistem yang baru, golongan minoritas mendapatkan jaminan minimal 1/3 dari total jumlah kursi di setiap provinsi jika memang ada perwakilan minoritas yang mengajukan diri. Jaminan agar golongan

⁵⁵⁶ Pipa Norris, hlm. 48.

minoritas bisa terpilih jika dibandingkan dari perwakilan daerah adalah kuota kursi atau *reserved seats* untuk perwakilan minoritas.

Pemungutan antara perwakilan daerah dan perwakilan golongan minoritas nantinya tidak akan dibedakan dan tetap pada satu surat suara. Pemilih dari kelompok atau golongan apapun bebas memilih apakah akan memilih perwakilan daerah atau perwakilan golongan minoritas. Pemilih tetap hanya akan memilih satu jenis perwakilan sesuai dengan pilihannya. Tetapi bisa dibedakan misalnya ada tanda bintang pada calon perwakilan golongan minoritas. Contohnya dalam kasus berikut:

Tabel 6
Contoh Kasus Pemilihan DPD

Kasus A

Calon Anggota DPD	Jumlah Suara
Perwakilan Daerah A	3000
Perwakilan Daerah B	2000
Perwakilan Daerah C	1000
Perwakilan Kelompok Minoritas A	250
Perwakilan Kelompok Minoritas B	350

Kasus B

Calon Anggota DPD	Jumlah Suara
Perwakilan Daerah A	1000
Perwakilan Daerah B	125
Perwakilan Daerah C	100
Perwakilan Kelompok Minoritas A	150
Perwakilan Kelompok Minoritas B	350

Pada kasus A, Perwakilan Golongan minoritas B tetap akan mendapatkan satu kursi karena telah mendapatkan kuota. Perwakilan Golongan minoritas A tidak karena kalah dengan Golongan minoritas B. Perwakilan Daerah C yang perolehan suaranya paling rendah suaranya tidak akan mendapatkan kursi, walaupun secara suara jauh lebih banyak daripada Perwakilan Golongan minoritas A. Perwakilan Daerah A dan B di Kasus A pada akhirnya juga mendapatkan kursi. Kondisi ini akan

sangat membantu minoritas sehingga akan melawan minoritas saja bukan perwakilan daerah yang kuat dan lebih besar basisnya. Memang pada akhirnya dalam sistem ini tidak seluruh minoritas akan terwakilkan. Tetapi sebagai suatu perwakilan golongan minoritas dalam satu provinsi seharusnya juga menjembatani golongan minoritas tersebut.

Pada kasus B, Perwakilan Golongan minoritas B dan Perwakilan Golongan minoritas A kedua-keduanya mendapatkan kursi di DPD. Sedangkan dari perwakilan daerah hanya Perwakilan Daerah A yang mendapatkan kursi. Kedua perwakilan golongan minoritas tersebut tetap mendapatkan dua kursi tersebut karena minimal $\frac{1}{3}$, atau minimal 1 dalam kasus tersebut. Kuota tersebut hanya menjadi jaring penyangga apabila suara golongan minoritas yang kemungkinan besar kurang tidak akan mendapatkan tempat. Sehingga apabila Perwakilan Golongan minoritas A yang mendapatkan kursi karena melebihi jumlah suara Perwakilan Daerah B dan Perwakilan Daerah C.

Jika melihat definisi golongan minoritas yang pada akhirnya dipakai, dapat dilihat bahwa golongan minoritas di Indonesia bisa jadi tidak hanya berada di satu tempat. Misalnya jika melihat Agama Katholik yang maupun kelompok minoritas tetapi memiliki basis yang besar di Manado dan Nusa Tenggara Timur. Golongan minoritas ini juga harus dibatasi juga jatah kursinya terutama dalam golongan minoritas yang basis masyarakatnya bukan teritorial. Pembatasan tersebut jumlah calon yang bisa diajukan golongan minoritas secara di provinsi manapun adalah 2% dari jumlah DPD secara nasional. Angka 2% tersebut hadir dari perkiraan jumlah anggota MPR sebanyak 900 orang dimana terdiri dari 600 anggota DPR dan 200 anggota DPD. Dari 200 anggota DPD tersebut kuota yang ada untuk golongan minoritas adalah 68 orang atau dua orang setiap provinsi. Maksimal satu jenis golongan minoritas hanya bisa mengajukan calon 2% dari total jumlah DPD berarti mengajukan sejumlah 4 orang atau di dua provinsi.

Salah satu hal yang mendasari hal tersebut bahwa kursi kuota dari DPD tersebut terbatas serta kemungkinan dari golongan minoritas Indonesia juga sangat banyak. Definisi golongan minoritas yang diadopsi sendiri merupakan kelompok dengan jumlah kecil, sehingga tentunya secara statistik jumlah mereka memang tidak banyak dan akan sangat sulit untuk melewati 2%. Golongan minoritas yang lain juga perlu dijamin

perwakilannya. Sehingga dimana kuota golongan minoritas tidak boleh didominasi oleh satu jenis golongan minoritas saja. Pembatasan 2% tersebut juga mengharuskan golongan minoritas yang tersebar di berbagai provinsi untuk berkoordinasi. Terutama terkait dimana provinsi yang merupakan basis mereka yang bisa dimaksimalkan untuk mengajukan calon. Jika memang golongan minoritas tersebut secara jumlah lumayan banyak untuk ukuran minoritas dan bisa mengajukan lebih dari 2% dari total anggota DPD maka dapat mengajukan melalui perwakilan daerah atau yang lain.

f. Optimalisasi dari Kewenangan MPR dalam Memberikan Persetujuan, Pemilihan, dan Pertimbangan dalam Berbagai Aspek

Sistem hubungan antar lembaga legislatif di Indonesia terus menjadi perdebatan, terutama berkuat dalam jenisnya yang trikameral atau bikameral. Banyak ahli hukum yang juga masih tidak bersepakat terkait dengan sistem antar lembaga legislatif yang dibangun di Indonesia. Jimly Ashhidiqie sendiri sebenarnya lebih cenderung untuk menyatkan bahwa Indonesia menganut trikameralisme.⁵⁵⁷ Sedangkan menurut Mohammad Fajrul Falaakh, konsepsi yang dibangun dalam amandemen UUD 1945 adalah bikameralisme.⁵⁵⁸ Perbedaan pendapat ini dibangun salah satunya adalah wewenang MPR hanya terbatas pada hal-hal yang sifatnya sementara saja seperti perubahan Undang-Undang Dasar. Dalam sistem yang baru, hubungan antar lembaga legislatif yang dibangun adalah trikameral. Penegasan didapat dari pengambilan sistem ini dapat dilihat dari restrukturisasi kewenangan, perwakilan, dan sistem yang baru.

MPR kedudukannya masih akan sama seperti yang sekarang. MPR akan terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD. Beberapa kewenangan-kewenangan baru juga akan didapatkan oleh MPR. MPR paling tidak selama satu tahun sekali akan mengadakan sidang tahunan di awal tahun untuk menerima laporan pelaksanaan dari seluruh lembaga negara serta memberikan evaluasi serta rekomendasi. ARPN yang berupa produk hukum dari MPR berupa TAP MPR juga akan ditetapkan selama 25 tahun sekali. MPR juga posisinya dalam pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden dirubah. Dulunya MPR menjadi penentu, sekarang MPR yang akan memulai dan memintakan pendapat ke MK terkait dengan

⁵⁵⁷ Jimly Ashhidiqie, *op. cit.*, 2018, hlm. 156.

⁵⁵⁸ Fajrul Falaakh, *op. cit.*, 2014, hlm. 149.

dugaan tidak layakanya Presiden dan/atau Wakil Presiden. Tambahan lain adalah terkait dengan kewenangan memilih anggota, duta, dan hakim dari lembaga negara atau lembaga kehakiman semuanya akan dipindahkan ke MPR yang sebelumnya dari DPR. Adapun perubahan dari proses seleksi tersebut dapat dilihat dari tabel dibawah ini.

Tabel 7
Perubahan Pemilihan Jabatan di Undang-Undang Dasar

Jabatan	Pasal dalam UUD NRI Tahun 1945	Pemilih Sekarang	Sistem yang Baru
Duta	Pasal 13 ayat (1)	Presiden dengan pertimbangan DPR	Presiden dengan pertimbangan MPR
BPK	Pasal 23F ayat (1)	DPR dengan pertimbangan DPD	Dipilih oleh MPR
MA	Pasal 24A ayat (3)	Diusulkan oleh KY dan disetujui oleh DPR	Diusulkan oleh KY dan disetujui oleh MPR
KY	Pasal 24B ayat (3)	Diangkat Presiden dengan persetujuan DPR	Diangkat Presiden dengan persetujuan MPR
3 Hakim Konstitusi	Pasal 24C ayat (3)	3 orang Hakim Konstitusi dipilih DPR	3 orang Hakim Konstitusi dipilih DPR

Seluruh pemilihan jabatan dari lembaga-lembaga tersebut dipindahkan dari DPR ke MPR. Salah satu dasarnya adalah MPR yang terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD. MPR menjadi tempat berkumpulnya lembaga perwakilan nasional Indonesia. MPR disini dianggap sebagai pusat dan cerminan paling utuh dari bangsa Indonesia. Implikasinya adalah pejabat publik yang dipilih oleh MPR dipilih benar-benar oleh seluruh rakyat Indonesia. Selain itu, dalam sistem yang seperti ini akan mengurangi dominasi dari DPR terutama dengan perwakilan politiknya untuk melakukan kooptasi dan malpraktik dari pemilihan jabatan ini. DPR pada akhirnya tidak akan sendiri, bersama dengan perwakilan golongan mayoritas rentan, serta perwakilan daerah, dan perwakilan golongan minoritas di DPD, akan dilakukan pemilihan atau persetujuan tersebut.

Selain itu kewenangan MPR lain adalah terkait dengan persetujuan pernyataan perang dan damai dari Presiden dalam Pasal 11 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, penerimaan duta negara lain pada Pasal 13 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 dan pertimbangan pemberian amnesti dan abolisi dari Presiden dalam Pasal 14 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Implikasi yang diharapkan dari pemindahan kewenangan ini sebenarnya hampir sama dengan pemindahan kewenangan pemilihan jabatan sebelumnya. Pada kewenangan persetujuan perang atau damai, persetujuan dari MPR disini diharapkan mencerminkan seluruh rakyat dengan seluruh perwakilan yang terkumpul di MPR. Penerimaan duta dari negara lain juga akan bersangkutan dengan hubungan antar negara sehingga MPR yang merupakan isinya kumpulan perwakilan akan lebih cocok dalam kondisi ini. Selain itu untuk pemberian amnesti dan abolisi, hal ini lebih untuk memberikan lembaga lain yang mengimbangi dari keputusan DPR karena hal ini akan sangat berkaitan dengan proses hukum atau *pro justitia*.

Penambahan kewenangan dan penegasan dari fungsi MPR tersebut akan menambah legitimasi dari posisi MPR sebagai sebuah lembaga. MPR akan paling tidak akan mempunyai fungsi yang secara rutin minimal satu tahun sekali untuk dilakukan. Selain itu apabila pemilihan dan persetujuan dari calon anggota atau hakim tersebut ada di setiap tahun maka MPR juga akan bekerja. Fungsinya yang memilih jabatan juga dapat dimaksimalkan sehingga kewenangan untuk persetujuan, dan pertimbangan lembaga legislatif ini dapat dimaksimalkan ke MPR. Kewenangan ini akan sama seperti wewenang Senate di Amerika yang mempunyai *appointment clause* dalam Paragraf 2 Section 2 Article II Konstitusi Amerika. Bedanya hanyalah nanti terkait dengan persetujuan perjanjian internasional tidak akan diberikan ke MPR.

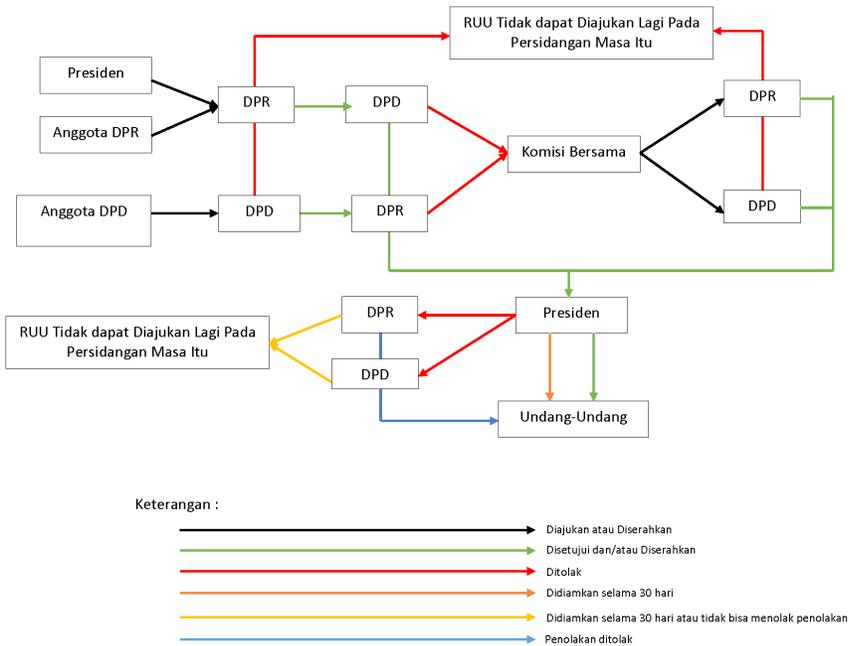
g. Penguatan Fungsi Legislasi DPR dan DPD

Pada sistem baru yang dibawa dalam amandemen kelima UUD NRI 1945 pada dasarnya ditujukan untuk memurnikan sistem presidensiil, penguatan kelembagaan DPD menjadi DPD, serta mewujudkan pola legislasi yang lebih mengakomodir aspirasi dan partisipasi masyarakat. Dengan sistem baru ini nantinya diharapkan mampu mengurangi monopoli dalam hal legislasi yang pada *status quo* memberikan celah yang cukup besar untuk itu.

Salah satu sistem yang akan diajukan adalah sistem pembentukan undang-undang. Proses pembentukan yang baru Presiden hanya dapat mengajukan RUU. Hal ini karena pembentukan undang-undang merupakan suatu hal yang krusial dalam fungsi lembag legislatif itu sendiri. Fungsi legislasi, fungsi keuangan, dan fungsi pengawasan semuanya sebenarnya berpegang pada pembentukan undang-undang. Fungsi-fungsi tersebut sebenarnya pada dasarnya merupakan pelengkap dari pembentukan undang-undang. Oleh karena itu dalam sistem ini pembentukan undang-undang persetujuannya akan sangat bergantung pada lembaga legislatif itu sendiri yaitu DPR dan DPD.

Dalam mekanisme ini pengajuan RUU dapat dilakukan oleh Presiden, anggota DPR, ataupun anggota DPD. Pertimbangan pemberian kewenangan pengajuan RUU kepada ketiga entitas tersebut dikarenakan beberapa alasan. Terkait Presiden dikarenakan sebagai kepala pemerintahan yang memiliki akses yang besar dan mengetahui banyak hal mengenai penyelenggaraan pemerintahan sampai tataran praktikal. Sehingga dengan diberikannya kewenangan pengajuan RUU kepada Presiden diharapkan berisi hal-hal yang disintesis dari permasalahan yang terjadi di masyarakat, serta sebagai sarana pemerintah dalam fungsinya dalam penyelenggaraan negara. Terkait pemberian kepada anggota DPR dan anggota DPD dalam pengajuan rancangan undang-undang dikarenakan alasan fungsional dimana kedua lembaga tersebut hakikatnya sebagai lembaga legislatif yang berfungsi menyalurkan kehendak rakyat dalam konteks demokrasi perwakilan. Lebih lanjut ini membuat DPD tidak lagi menjadi *second room representative* yang dalam istilah Zainal Arifin Mochtar. Hal ini merupakan manifestasi penguatan kelembagaan DPD yang pada *status quo* seolah ada dan tiada dimana kewenangan DPD dalam hal legislasi sangat lemah. Secara singkat mekanisme pengajuan RUU sebagai berikut.

Gambar 7
Proses Pembentukan Undang-Undang



Dalam sistem yang baru rancangan undang-undang dapat diajukan oleh anggota DPR, anggota DPD, dan Presiden. Usul rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden dan anggota DPR kepada DPR untuk kemudian dilakukan pembahasan dalam DPR melalui dan persetujuan oleh DPR. Sedangkan, usul rancangan undang-undang dari anggota DPD diajukan kepada DPD untuk kemudian melakukan pembahasan dan persetujuan. Usul RUU tersebut disampaikan secara tertulis kepada pimpinan DPD.

Setelah menerima rancangan undang-undang dari DPR, DPD, atau Presiden pembahasan RUU dilakukan oleh masing-masing lembaga DPR atau DPD. Usul RUU yang diterima oleh DPR, selanjutnya dilakukan pembahasan di DPR. Hasil dalam pembahasan di DPR tersebut akan diambil keputusan di rapat paripurna. Hasil dari rapat paripurna dapat memutuskan berupa persetujuan terhadap RUU, persetujuan dengan perubahan terhadap RUU, atau penolakan RUU yang dibahas. Begitupula

RUU yang diterima oleh DPD dari anggotanya, selanjutnya dilakukan pembahasan dan hasilnya dapat seperti dalam persetujuan DPR tersebut.

RUU yang telah disetujui oleh DPR atau DPD kemudian akan diserahkan ke kamar parlemen yang lain. RUU yang disetujui oleh DPR akan diserahkan ke DPD, sedangkan RUU yang berasal dari DPD akan diserahkan ke DPR. Dalam hal suatu RUU tidak mendapatkan persetujuan dari DPR dan DPD maka RUU tersebut batal untuk menjadi undang-undang dan tidak dapat diajukan lagi dalam persidangan masa itu.

Proses pembahasan undang-undang ini kemudian akan berlanjut. DPR atau DPD kemudian akan melakukan pembahasan terhadap RUU yang telah mendapatkan persetujuan dalam proses sebelumnya. Pada proses ini RUU harus mendapatkan persetujuan dan tidak boleh ada persetujuan dengan perubahan dari DPR atau DPD untuk menjadi undang-undang. Apabila hasilnya adalah DPR atau DPD menyetujui dengan perubahan maka kedua lembaga tersebut dianggap menolak sebagian rancangan tersebut. RUU yang ditolak sebagian atau seluruhnya tidak akan langsung gagal menjadi undang-undang. Tetapi DPR dan DPD akan membentuk suatu komisi bersama yang akan melakukan sinkronisasi dan penyelarasan dari kepentingan dan aspirasi dari kedua lembaga tersebut. Komisi bersama diharapkan berisi perwakilan dari anggota DPR dan anggota DPD yang proporsional jumlahnya dan perbandingannya antar dua lembaga tersebut.

Komisi bersama bertujuan sebagai wadah mediasi ketika tidak tercapai persetujuan kedua dalam hal pembahasan, baik itu oleh DPR maupun DPD. Penyelarasan pada intinya berupaya untuk membuat kesepakatan atas perbedaan antara DPR dan DPD terkait suatu. Adapun hasil penyelarasan dalam Komite bersama ini dapat menghasilkan beberapa keputusan, yaitu perubahan RUU pada bagian yang tidak disetujui, atau tidak melakukan perubahan sama sekali terhadap rancangan perubahan tersebut. Hasil dari komisi bersama harus dikembalikan kembali ke DPR dan DPD untuk mendapatkan persetujuan.

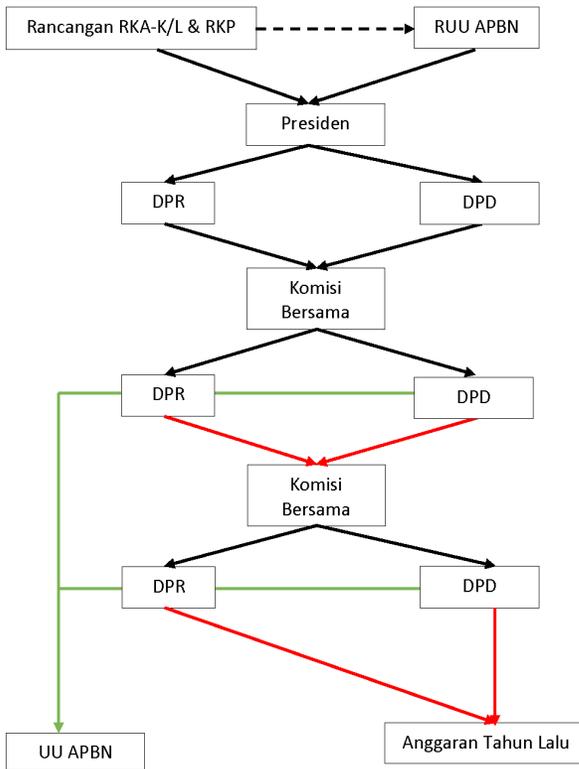
DPR dan DPD kemudian akan memberikan persetujuan apakah akan menolak atau menyetujui hasil penyelarasan RUU dari Komisi bersama. RUU tersebut harus disetujui oleh DPR dan DPD untuk menjadi undang-undang. Apabila RUU tersebut tidak disetujui oleh DPR dan DPD atau hanya ditolak oleh DPR atau DPD saja maka RUU tersebut gagal

menjadi undang-undang dan tidak dapat diajukan lagi di masa persidangan itu.

RUU yang telah disetujui oleh DPR dan DPD selanjutnya dapat masuk ke tahap pengesahan yang dilakukan oleh Presiden. Presiden mempunyai beberapa pilihan yaitu langsung mengesahkan, mendiamkan, atau menolak. Presiden dapat langsung melakukan pengesahan dan melakukan pengundangan setelah menerima suatu RUU yang telah disetujui DPR dan DPD. Apabila Presiden membiarkan suatu RUU selama 30 hari sejak disetujui oleh DPR dan DPD, maka RUU tersebut akan sah menjadi undang-undang dan wajib untuk diundangkan. Dalam perubahan kelima UUD NRI 1945, tahap pengesahan Presiden memiliki hak veto atau menolak suatu RUU. Namun, penolakan dari Presiden tersebut juga dapat ditolak kembali (*override veto*) oleh lembaga pembentuk undang-undang. Dimana paling sedikit 2/3 anggota DPR dan 2/3 anggota DPD untuk melakukan *override veto*. Jika berhasil melakukan *override veto* RUU tersebut tetap sah menjadi undang-undang dan diundangkan tanpa tanda tangan dari Presiden.

Seperti yang disebutkan sebelumnya bahwa fungsi keuangan akan sangat berhubungan dan mendukung dengan proses pembentukan undang-undang. Pemberian kewenangan secara penuh dalam pembentukan undang-undang kepada DPR dan DPD akan memaksimalkan fungsi dalam keuangan dan juga pengawasan. Seperti yang disebutkan sebelumnya bahwa salah satu fungsi keuangan adalah untuk mengimbangi perencanaan pembangunan tahunan yang dilakukan oleh lembaga negara. Tetapi pendekatan terhadap pembentukan UU APBN butuh pendekatan khusus daripada undang-undang biasanya. Hal ini karena berkaitan dengan APBN yang butuh ditetapkan setiap tahun, jangka waktu relatif pendek, dan sifatnya detail. Adapun proses yang dibentuk sebagai berikut:

Gambar 8
Proses Pembentukan UU APBN



Keterangan :

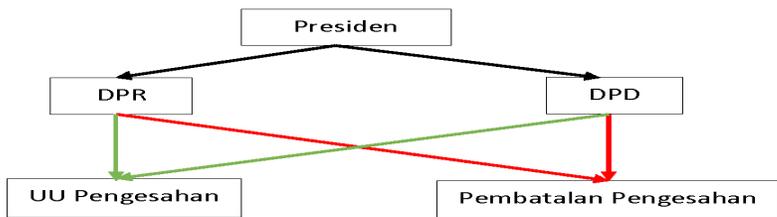


Proses pembentukan UU APBN tidak dapat dilepaskan melalui sistem perencanaan pembangunan nasional. Oleh karena itu perencanaan nasional masuk dalam bagan ini. RUU APBN akan dibuat berdasarkan RKA-KL, dan RKP yang kemudian oleh Presiden akan langsung diajukan ke DPR dan DPD. DPR dan DPD dalam hal ini hanya akan melakukan pembahasan dan memberikan kritik dan saran terhadap RUU APBN. Kritik dan Saran tersebut kemudian akan dibawa kepada komisi bersama untuk diselaraskan dan dibahas. Hasil dari komisi bersama kemudi-

an akan dibawa kembali ke DPR dan DPD untuk dibahas dan disetujui. DPR dan DPD harus setuju terhadap RUU APBN yang sama agar dapat menjadi undang-undang. Apabila DPR atau DPD masih belum setuju atau hanya salah satu saja yang setuju maka akan dibentuk lagi komisi bersama. Komisi bersama mempunyai fungsi yang sama yaitu untuk melakukan penyesuaian untuk selanjutnya dikembalikan kembali. Apabila RUU APBN tidak disetujui oleh DPR dan DPD atau oleh salah satu dari kedua lembaga tersebut, maka RUU tersebut batal menjadi undang-undang dan pemerintah menggunakan anggaran belanja dan pendapatan tahun sebelumnya. RUU APBN yang disetujui oleh DPR dan DPD akan diserahkan ke Presiden untuk disahkan dan diundangkan. Presiden tidak dapat melakukan penolakan terhadap RUU APBN. Untuk membangun koordinasi dan komunikasi dengan lembaga lain terutama Presiden, DPR dan DPD dapat mengajak lembaga negara lain atau Presiden dalam pembahasan di segala tingkat dalam proses tersebut.

Proses lain dalam pembentukan undang-undang adalah pengesahan perjanjian internasional. Implikasinya juga akan diperjelas bahwa perjanjian internasional kemudian mempunyai kedudukan seperti undang-undang setelah diundangkan. Dikarenakan proses pembentukan undang-undang yang berubah dan melibatkan DPD, maka proses penegasan ini juga harus disesuaikan. Penyesuaian ini akan dilakukan dalam hal berikut :

Gambar 9
Proses Pengesahan Perjanjian Internasional dalam Undang-Undang Pengesahan



Keterangan :

- Diajukan atau Diserahkan
- Ditetujui
- Ditolak

Presiden atau Kementerian Luar Negeri setelah melakukan penandatanganan terhadap perjanjian internasional dapat langsung mengajukan ke DPR dan DPD untuk mendapatkan persetujuan. Perjanjian internasional yang akan disahkan menggunakan undang-undang akan berdasar pada perjanjian internasional yang berdasar pada Pasal 11 UUD NRI Tahun 1945 yaitu, “*menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/ atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang*”. Sehingga tidak seluruh perjanjian internasional akan ditetapkan dengan undang-undang, hanya perjanjian internasional yang masuk dalam kriteria tersebut. Persetujuan dari DPR dan DPD merupakan hal yang mutlak, salah satu dari DPR atau DPD tidak menyetujui maka tidak dapat dilakukan pengesahan. Apabila disetujui oleh DPR dan DPD maka akan langsung dapat disahkan menjadi UU Pengesahan Perjanjian Internasional.

h. Rekonstruksi Proses Perubahan Undang-Undang Dasar dan Pembentukan Undang-Undang

Di atas telah dipaparkan urgensi untuk merekonstruksi ketentuan proses legislasi yang terdapat dalam UUD NRI 1945. Rekonstruksi tersebut berfokus pada batasan konstitusional terutama dari segi proses pembuatan produk hukum itu sendiri atau dengan kata lain berhubungan dengan aspek formil. Dalam hal ini tentunya konteks legislasi tidak akan terbatas pada produk hukum berupa Undang-undang saja, lebih dari itu produk hukum lain juga akan tercakup terkhususnya Undang-Undang Dasar yang notabene merupakan produk hukum tertinggi dari suatu negara yang menjadi dasar dari produk hukum lain.

Konstruksi proses legislasi yang terdapat dalam UUD NRI 1945 baik dalam konteks pembuatan UU ataupun perubahan UUD hanya berfokus pada aspek pembahasan dari rancangan produk hukum yang bersangkutan. Terlihat dari pasal 20 UUD NRI 1945 yang hanya mengatur mengenai pembahasan dan kesepakatan bersama antara DPR dengan Presiden, Lembaga yang mengesahkan RUU yang telah disepakati bersama, dan konsekuensi apabila Presiden menolak untuk menandatangani. Selain itu pasal 37 UUD NRI 1945 mengenai perubahan UUD hanya mengatur syarat pengajuan, kuorum untuk melakukan sidang perubahan UUD, jumlah persetujuan yang harus dipenuhi, dan apa yang tidak boleh dirubah. Konstruksi yang demikian membuat kurang lengkapnya batasan

konstitusional dalam proses legislasi tersebut. Seperti yang telah diuraikan sebelumnya, berbicara legislasi juga berbicara aspek persiapan dari produk hukum tersebut seperti proses perencanaannya dan proses lainnya. Sehingga menjadi tepat ketika terdapat batasan konstitusional yang tegas untuk mengatur hal tersebut. Tujuannya agar problematika sebagaimana yang telah dijelaskan dapat teratasi. Karena proses pembuatan suatu produk hukum bukan merupakan sebuah formalitas belaka. Lebih dari itu proses tersebut juga merupakan perwujudan dari kedaulatan rakyat. Selain itu dengan berkaca pada kejadian yang ada dapat disimpulkan aspek formiil dari suatu undang-undang ternyata sangat berdampak pada aspek materiil dari undang-undang tersebut. Biasanya undang-undang yang cacat formiil juga dianggap cacat secara materiil yaitu tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Dalam rangka menjawab problematika yang terjadi. Pada perubahan kelima UUD NRI 1945 maka akan ditambahkan beberapa batasan konstitusional untuk lebih menjamin terbentuknya suatu produk hukum yang tepat sasaran dan tepat guna. Diberikannya batas konstitusional terkait dengan pembuatan suatu produk hukum bukanlah hal yang asing. Sebagai contoh pada konstitusi Spanyol terdapat keharusan untuk menjamin serta menjadikan hak asasi fundamental sebagai acuan atau landasan dalam proses legislasi. Dilain sisi pada konstitusi Afrika Selatan terdapat keharusan untuk menjamin adanya partisipasi publik dalam tiap proses legislatif termasuk pembuatan undang-undang. Dengan demikian pertama akan ditambahkan beberapa asas yang harus menjadi landasan dari pembentukan undang-undang serta perubahan undang-undang dasar. Keputusan untuk memilih merumuskan asas sebenarnya tidak terlepas dari alasan praktis dimana jangan sampai suatu Undang-Undang Dasar mengatur hal-hal yang bersifat sangat teknis karena kedepannya akan sulit untuk dirubah. Lebih lanjut perlu diingat asas merupakan bentuk abstraksi dari suatu ketentuan materiil yang ada sehingga setiap ketentuan materiil yang ada juga harus sesuai dengan asas-asas yang bersangkutan. Asas dapat digunakan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan yang terdapat dalam hukum dilain sisi asas tidak dapat ditafsirkan secara sembarangan. Oleh karena itu penempatan asas tertentu sebagai batas konstitusional dalam proses legislasi diharapkan dapat menyelesaikan persoalan yang mungkin ditemukan saat proses tersebut berjalan.

Asas yang pertama adalah asas demokratis. Hal ini tidak terlepas dari kenyataan bahwa Indonesia adalah negara hukum demokratis. Salah satu perwujudan dari negara hukum demokratis adalah terdapatnya produk hukum yang sesuai dengan kebutuhan rakyat. Hal ini menjadi penting dikarenakan tidak ada satupun aspek kehidupan berbangsa dan bernegara yang terbebas dari pengaturan hukum. Sehingga dengan adanya produk hukum yang sesuai dengan kebutuhan rakyat diharapkan berdampak pada perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara menjadi lebih baik. Selain itu perlu disadari arti murni dari demokrasi menurut John Locke dimana tidak hanya sekedar pemerintahan yang dijalankan oleh rakyat atau perwakilannya tetapi bagaimana sistem tersebut siap untuk melindungi dan mengayomi hak-hak dasar rakyat.

Dalam konteks ini berarti sistem legislasi harus selalu melindungi dan mengayomi hak-hak dasar rakyat. Asas kedua adalah asas partisipatif. Artinya dalam setiap langkah pembentukan undang-undang ataupun perubahan undang-undang dasar baik dari perencanaan sampai pengundungannya harus melibatkan masyarakat. Perlu disadari, pihak yang akan lebih mengetahui mengenai keadaan dari suatu aspek kehidupan tentunya adalah mereka yang terlibat atau terikat langsung dengan aspek kehidupan tersebut pada kesehariannya.

Dengan kata lain, mereka yang hidup dalam aspek kehidupan tersebut pasti akan lebih paham dibandingkan dengan pihak lain yang hanya mengamati dari luar. Harapannya jika masyarakat diwajibkan untuk ikut serta dalam pembentukan suatu produk hukum, maka produk yang dihasilkan juga akan sesuai dengan kebutuhan masyarakat tersebut dan sesuai untuk menyelesaikan problematika yang ada. Asas ketiga adalah transparan, artinya dalam setiap prosesnya dan perkembangannya harus terbuka dan dapat diketahui oleh setiap masyarakat. Dengan begitu setiap orang dapat mengaplikasikan hak konstitusionalnya untuk berpartisipasi dalam pembangunan bangsa dan negara yang mana merupakan bagian dari Hak Asasi Manusia yang dimiliki oleh setiap orang. Selain itu transparansi juga merupakan bentuk pertanggung jawaban wakil rakyat kepada konstituennya. Dengan adanya kewajiban untuk berlaku transparan jakan berimplikasi pada kemungkinan berkurangnya perbuatan sewenang-wenang dan penyalahgunaan kekuasaan yang sering terjadi.

Selain dirumuskan asas-asas yang menjadi landasan. Pada perubahan ini setiap pengajuan RUU atau usul perubahan materi muatan

dalam UUD maka diwajibkan untuk disertai dengan kajian ilmiah. Pada dasarnya kajian ilmiah dalam konteks ini serupa dengan kewajiban menyertakan Naskah Akademik yang terdapat dalam Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3). Hanya saja terdapat urgensi hal tersebut diatur dalam UUD. Harapannya akan terdapat jaminan lebih untuk dilakukannya pengkajian dalam setiap proses legislasi karena tidak dapat dipungkiri dilakukannya kajian ilmiah menjadi hal yang sangat penting dan signifikan. Dengan adanya kajian ilmiah maka dapat ditemukan permasalahan yang ada secara komprehensif dan berdasarkan hal tersebut dapat dibentuk suatu solusi konkrit yang dapat menyelesaikan permasalahan yang ada secara efektif dan efisien. Selain itu dengan diwajibkannya melakukan suatu kajian ilmiah maka secara otomatis pihak-pihak yang terkait harus terlibat didalamnya dengan begitu akan memperbesar ruang partisipasi publik dalam setiap pembentukan produk hukum. Karena tidak mungkin dapat ditemukan permasalahan serta solusi yang efektif dari permasalahan tersebut jika para pihak yang terkait langsung tidak terlibat. Selain itu hasil dari kajian ilmiah selain berguna untuk legislator dalam merumuskan ketentuan hukum yang tepat, juga berguna bagi publik untuk memeriksa dan mengukur kinerja para legislator. Sehingga legislator tidak membuat ketentuan hukum yang menguntungkan dirinya sendiri atau terlebih lagi membuat ketentuan hukum yang bertentangan dengan hasil dari kajian ilmiah seperti yang pernah terjadi pada revisi UU Minerba.

Selain alasan yang telah dirumuskan diatas. Penempatan batas konstitusional juga akan mempermudah rakyat dalam melaksanakan hak konstitusionalnya. Hak konstitusional yang dimaksud dalam hal ini adalah hak untuk melakukan pengujian undang-undang. Seperti yang diketahui, Mahkamah Konstitusi tidak hanya menguji undang-undang secara materiil saja tetapi melakukan pengujian formil juga. Problematika yang sering muncul pada saat ini adalah apakah UU P3 dapat dijadikan batu uji atau tidak. Terdapat pihak yang mengatakan undang-undang tersebut dapat dijadikan batu uji karena merupakan undang-undang organik. Tetapi terdapat juga pihak yang mengatakan hanya undang-undang dasar yang dapat menjadi batu uji. Sehingga dengan dirumuskannya batas konstitusional tersebut diharapkan dapat memecah perdebatan yang ada dengan memberikan solusi konkrit. Dengan begini Mahkamah Konstitusi dapat menggunakan ketentuan undang-undang dasar sebagai batu uji

dalam hal terdapat pengujian formiil.

i. Rekonstruksi Hak Imunitas Anggota DPR dan DPD

Pada perubahan kelima Undang-undang dasar ini juga dilakukan rekonstruksi pada hak imunitas. Terdapatnya imunitas pada anggota DPR dan DPD tidak dapat dipungkiri merupakan suatu hal yang penting untuk menjamin jalannya fungsi dan tugas setiap anggota DPR dan DPD dengan baik. Tetapi dengan konstruksi hak imunitas sekarang yang tidak diberikan batasan yang jelas terkait dengan penafsiran hak imunitas tersebut maka menjadi sangat besar peluang untuk terjadinya penyelewengan dari hak imunitas itu sendiri.

Terkait dengan pembatasan yang dikonstruksikan, penulis mengambil inspirasi dari *Bill of Rights* tahun 1688 yang notabene merupakan titik awal munculnya imunitas parlemen. *Bill of Rights* dinyatakan “*That the Freedom of Speech and Debates or Proceedings in Parlyament ought not to be impeached or questioned in any Court or Place out of Parlyament*”. Artinya setiap anggota parlemen tidak dapat dituntut berdasarkan setiap pernyataan yang diungkapkan dalam sidang parlemen. Konstruksi imunitas yang serupa dapat ditemukan pada konstitusi korea yang pada pasal 45 menyatakan “*No member of the National Assembly shall be held responsible outside the National Assembly for opinions officially expressed or votes cast in the Assembly*”. Selain korea konstruksi yang demikian juga dapat ditemukan pada konstitusi finlandia dimana pada pasal 31 dinyatakan bahwa “*Each Representative has the right to speak freely in the Parliament on all matters under consideration and on how they are dealt with*”. Hal tersebut pada dasarnya sesuai dengan keinginan awal perumus UUD NRI 1945 dimana hak imunitas diposisikan untuk melindungi anggota DPR atas pernyataannya dalam sidang DPR.

Berdasarkan hal tersebut dalam konstruksi terbaru, penulis memberikan kejelasan batasan pada hak imunitas yang akan melekat pada anggota DPR dimana setiap anggota DPR tidak dapat dituntut atas dasar pernyataan, pertanyaan, serta usul yang diungkapkan selama menjalankan fungsinya. Dengan begitu maka akan terjamin bahwa interpretasi dari hak imunitas yang ada semata-mata hanya untuk menunjang fungsi dan tugasnya yang mana tidak akan terlepas dari fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Selain itu perlindungan terhadap anggota DPR dan DPD juga

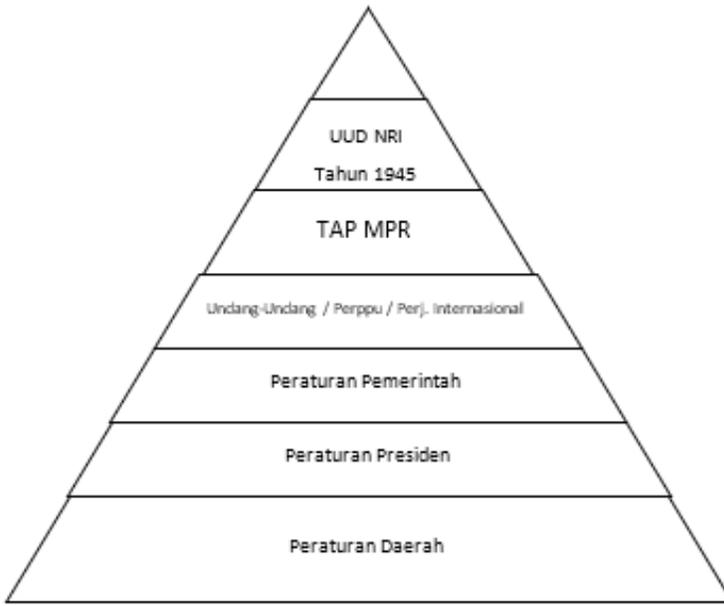
akan terbatas pada pernyataan, pertanyaan, serta usul yang diungkapkannya sehingga DPR dan DPD tidak dapat bertindak sewenang-wenang dan berlindung dibalik hak imunitas yang dimilikinya. Dengan diberikan batasan yang tegas maka secara langsung akan menutup kemungkinan penyelewengan penafsiran hak imunitas yang hanya menguntungkan kepentingan pribadi dari anggota DPR dan DPD itu sendiri.

Selain itu dalam konstruksi terbaru hak imunitas tidak meliputi dari *inviolability rights* sebagaimana yang dianut negara Prancis. Hal tersebut berkaca dari penyelewengan-penyelewengan yang sudah terjadi di Indonesia. Selain itu sebagaimana yang telah diuraikan di atas. Pada mulanya hak imunitas yang terdapat dalam konstruksi ketatanegaraan Indonesia bertujuan untuk melindungi anggota DPR dan DPD hanya pada saat melakukan tugas dan fungsinya. Oleh karena itu akan menjadi lebih baik jika dilakukan permunian dari hak imunitas itu sendiri, karena dalam konteks anggota DPR dan DPD tidak sedang menjalankan tugas dan fungsinya maka posisinya akan menjadi sama seperti warga sipil lainnya sehingga harus tunduk pada ketentuan hukum yang berlaku sesuai dengan asas *equality before the law*.

j. Perjanjian Internasional yang Mempunyai Kedudukan Setingkat dengan Undang-Undang

Undang-undang pengesahan perjanjian internasional sekarang tidak otomatis membuat perjanjian internasional memiliki kedudukan hukum setara dengan undang-undang. Sistem yang baru akan menempatkan undang-undang pengesahan perjanjian internasional sebagai landasan bagi berlakunya suatu perjanjian internasional yang setingkat dengan undang-undang dalam sistem hukum Indonesia. Perjanjian internasional yang disahkan menjadi undang-undang ciri-cirinya masih sama seperti dalam Pasal 11 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, yaitu “*menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang*”. Kedudukan perjanjian internasional dapat dilihat sebagai berikut:

Gambar 10
Hierarki Peraturan Perundang-undangan yang dihasilkan dari
Penegasan Kedudukan Perjanjian Internasional



Perlu menjadi catatan bahwa walaupun telah disahkan menggunakan hukum Indonesia berlakunya suatu perjanjian internasional masih akan mengikuti sistem dan ketentuan dalam perjanjian internasional atau dalam hukum internasional. Hal ini karena walaupun diakui kedudukannya dalam sistem hukum Indonesia, perjanjian internasional secara substansial merupakan sistem hukum internasional yang harus patuh juga dengan ketentuannya. Contohnya perjanjian internasional yang mensyaratkan untuk disahkan oleh negara dengan jumlah tertentu sebelum dapat berlaku. Sehingga berlakunya perjanjian internasional tersebut juga baru akan berlaku pada saat kondisi dan ketentuan tersebut telah tercapai.

Bentuk pengesahan dari perjanjian internasional serupa sebenarnya juga dilakukan di beberapa negara. Kedudukan perjanjian internasional yang setingkat dengan undang-undang di beberapa negara juga diatur atau menjadi hukum di beberapa negara, yaitu Amerika Serikat dan Korea Selatan. Amerika Serikat menyatakan pada Pasal VI paragraf 2 Konstitusinya bahwa, “*Treaties (perjanjian internasional)*...

under the authority of the United States, shall be the supreme Law of the Land". Kata "*supreme law of the land*" tersebut oleh *Supreme Court* Amerika Serikat ditafsirkan bahwa kedudukan perjanjian internasional setara dengan *Act of Congress* atau undang-undang. Korea Selatan juga mempunyai ketentuan serupa dalam Pasal 6 ayat (1) Konstitusi Republik Korea.

Implikasi dari penetapan perjanjian internasional yang disahkan melalui undang-undang mempunyai kedudukan hukum setara dengan undang-undang sangat banyak. Salah satunya adalah penegak hukum lebih yakin dan berani dalam menggunakan perjanjian internasional tersebut dalam beracara dan pertimbangan hukum. Efek ini juga akan sangat mempengaruhi pada saat pengujian peraturan perundang-undangan. Seperti MK dapat menggunakan perjanjian internasional sebagai batu uji dalam hal peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang bertentangan dengan perjanjian internasional. Begitupula perjanjian internasional yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya dapat dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat oleh MK. Implikasi ini akan sangat krusial karena perjanjian internasional sekarang mengatur mengenai banyak hal terkait dengan urusan domestik, seperti HAM, lingkungan hidup, perdagangan antar negara, serta kejahatan-kejahatan tertentu. Posisinya yang setingkat undang-undang juga dapat membuat perjanjian internasional dalam hal ini juga bisa digunakan sebagai salah satu acuan untuk menetapkan beberapa rencana pembangunan salah satunya RPJMN atau rencana tahunan lembaga. Pembentukan perjanjian internasional juga dalam hal ini juga harus mengacu pada ARPJ yang ditetapkan dengan TAP MPR.

Permasalahan dalam kondisi ini yang perlu diperhatikan adalah terkait dengan pengujian perjanjian internasional terhadap Undang-Undang Dasar. Implikasi pengujian ini tidak akan membuat perjanjian internasional bertentangan dengan Undang-Undang Dasar. Secara komparatif Austria telah secara jelas mengatur mengenai pengujian dari perjanjian internasional dalam Undang-Undang Dasar mereka. Perjanjian internasional yang dinyatakan inkonstitusional tidak lagi mempunyai kekuatan hukum sejak putusan dari Mahkamah Konstitusi Austria. Tetapi Mahkamah Konstitusi Austria juga berwenang untuk menunda waktu berlakunya putusan sampai 2 tahun sejak putusan dikeluarkan.

Hal ini karena Indonesia tidak bisa secara sepihak atau unilateral mundur dan keluar dari keanggotaan perjanjian internasional. Penundaan waktu pemberlakuan putusan dapat dilakukan terutama untuk memberi waktu kementerian luar negeri atau Presiden untuk mundur dari keanggotaan perjanjian internasional. Sehingga tidak secara serta merta perjanjian internasional tidak berlaku setelah dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar. Melalui konsep ini juga maka, MK tidak dapat hanya menyatakan sebagian dari ketentuan perjanjian internasional tidak berlaku tetapi harus satu perjanjian dinyatakan tidak berlaku.

Pengujian terhadap perjanjian internasional akan lebih efektif apabila dilakukan sebelum pengesahan perjanjian internasional didaftarkan pada tempat yang penyimpanan dari dokumen pengesahan. Hal ini karena dalam sistem pengesahan perjanjian internasional, suatu perjanjian internasional baru akan berlaku mengikat setelah instrumen pengesahan didaftarkan. Sehingga apabila pengujian terhadap undang-undang pengesahan dilakukan sebelum didaftarkan maka akan lebih baik. Indonesia pada akhirnya tidak akan jadi mengirimkan atau mendaftarkan instrumen tersebut karena perjanjian internasional bertentangan dengan Undang-Undang Dasar. Pilihan lain yang dapat dilakukan adalah Indonesia melakukan reservasi terhadap ketentuan atau pasal dalam perjanjian internasional yang dianggap melanggar Undang-Undang Dasar.

Perjanjian-perjanjian internasional jenis lain pengaturannya secara lebih lanjut dapat diatur dalam undang-undang. Dalam hal ini perjanjian internasional yang pengesahannya melalui Perpres dan perjanjian internasional yang dapat langsung berlaku tanpa perlu pengesahan. Undang-undang dapat mengatur kedudukan perjanjian internasional tersebut. Jika disahkan melalui Perpres maka dapat diatur bahwa perjanjian internasional tersebut setingkat dengan Perpres. Selain itu perjanjian internasional yang langsung mengikat tanpa perlu pengesahan dapat disamakan kedudukannya dengan perbuatan pemerintah di bidang administrasi negara. Hal ini karena memang secara konsep perjanjian tersebut merupakan implikasi dari kewenangan eksekutif atau administratif Presiden dalam melakukan hubungan internasional.

Memang dalam praktik di negara-negara lain, tidak seluruh perjanjian internasional harus disetujui atau disahkan oleh parlemen. Russia misalnya dalam undang-undangnya terkait perjanjian internasional juga

memberikan kategori mana yang bisa dibuat oleh lembaga eksekutif tanpa persetujuan parlemen. Jerman dalam konstitusinya juga mengkategorikan perjanjian internasional yang harus mendapatkan persetujuan parlemen dan yang tidak. Tetapi dalam membuat perjanjian internasional, lembaga eksekutif Jerman harus memberitahukan Komite Hubungan Luar Negeri Parlemen. Di Swiss walaupun konstitusi menyatakan bahwa dalam membuat perjanjian internasional harus mendapatkan persetujuan parlemen, tetapi 55% dari perjanjian internasional dibuat tidak melalui persetujuan parlemen. Hal ini juga terjadi di Amerika Serikat dimana terdapat banyak perjanjian internasional yang tidak dimintakan persetujuan parlemen. Perjanjian internasional secara praktik dianggap sebagai *executive agreement* yang merupakan domain dari kekuasaan eksekutif. Sehingga terdapat legitimasi sistem terkait untuk diterapkan dalam sistem hukum Indonesia.

k. *Akomodasi Kepentingan Golongan Mayoritas Rentan dan Golongan Minoritas dalam DPRD*

Kewenangan DPRD untuk menjadi saluran aspirasi masyarakat daerah untuk mewujudkan pemerintahan daerah yang demokratis memerlukan penguatan keterwakilan golongan minoritas serta kelompok rentan di daerah masing-masing. Dengan adanya susunan keanggotaan DPRD yang mengakomodir kehadiran perwakilan golongan minoritas dan golongan mayoritas rentan maka diharapkan tidak akan terjadi praktik perumusan kebijakan daerah yang mendiskriminasi golongan tertentu. Selain itu, akomodasi representasi kelompok-kelompok minoritas dan mayoritas rentan terutama dalam pemerintahan daerah juga menjadi manajemen konflik yang berpotensi meminimalisir tuntutan separatisme daerah dan menguatkan keutuhan wilayah dalam negara kesatuan.

Konsep keterwakilan golongan minoritas dan golongan mayoritas rentan yang digagas dalam konteks kelembagaan DPR dan DPD perlu untuk diakomodir dalam gagasan perubahan keanggotaan DPRD. Struktur keanggotaan DPRD dengan demikian akan mengalami perubahan. Undang-Undang Dasar pada prinsipnya akan menegaskan bahwa DPRD harus mengakomodasi keterwakilan golongan mayoritas rentan dan golongan minoritas. Adapun pembagian jumlah perwakilan dari golongan-golongan tersebut di DPRD lebih lanjut diatur dalam undang-undang. Hal ini dikarenakan perlu pertimbangan yang lebih teknis dalam hal pembagian

jumlah kursi DPRD, dimana jumlah kursi DPRD juga bervariasi pada setiap daerah, sesuai dengan demografi dan keadaan sosial di setiap Provinsi, Kabupaten, dan Kota.

Indikator penentuan suatu golongan minoritas berlandaskan pada perbandingan jumlah antara golongan tersebut dengan warga negara lainnya dalam daerah tersebut sehingga terjadi hubungan subordinasi. Adapun perbedaan antara golongan minoritas dan mayoritas dapat didasarkan pada aspek etnis, budaya, agama, bahasa, fisik, dan/atau aspek kesejarahan. Selain itu, struktur keanggotaan DPRD perlu memperhatikan akomodasi terhadap golongan-golongan mayoritas rentan di daerah. Indikator mengenai golongan mayoritas yang rentan bukan pada aspek jumlah melainkan pada golongan yang mengalami penindasan secara ekonomi, sosial, dan/atau politik. Akomodasi golongan rentan ini berlandaskan pada subordinasi yang dialami golongan rentan tersebut menyebabkan sulitnya akses untuk mendapatkan jabatan tertentu dalam sistem ketatanegaraan, dalam hal ini keterlibatan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis.

Dengan memperhatikan keberagaman dinamika di masing-masing daerah maka akomodasi golongan-golongan tersebut di atas memerlukan perumusan yang komprehensif. Konsep perumusan dan pemilihan golongan tersebut dapat diseragamkan dengan gagasan yang dibawa dalam mekanisme akomodasi golongan mayoritas rentan dan golongan minoritas dalam DPD dan DPR yang akan dikontekstualisasikan dengan kondisi di daerah masing-masing.

1. Pengujian Peraturan Perundang-undangan Satu Atap di Mahkamah Konstitusi

Salah satu bentuk *Constitutional Review* adalah pengujian peraturan perundang-undangan. Pengujian peraturan perundang-undangan adalah suatu mekanisme hukum yang dapat ditempuh oleh setiap warga negara yang merasa hak konstitusionalnya dirugikan akibat berlakunya suatu peraturan perundang-undangan untuk meminta lembaga yudikatif membatalkan ketentuan tersebut. Dalam kondisi seperti ini lembaga yudikatif yang berwenang akan menilai apakah suatu peraturan perundang-undangan tersebut secara objektif dan dengan batu uji tertentu apakah benar-benar merugikan hak konstitusional pemohon atau tidak.

Pada *status quo* kewenangan pengujian berada pada 2 (dua) lembaga berbeda yaitu MA dan MK atau lazim dikenal dengan sistem pengujian dua atap. Seperti telah dipaparkan pada pembahasan sebelumnya dengan kontruksi yang demikian menimbulkan beberapa problematika seperti pertentangan antar putusan MA dan MK, tidak harmonisnya peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dengan yang lebih tinggi karena adanya limitasi batu uji yang digunakan di masing-masing lembaga, penumpukan perkara di MA, hingga kesemuanya berujung pada potensi besar tercidainya kepastian hukum masyarakat.

Untuk mengatasi permasalahan tersebut, Penulis mengusulkan penerapan sistem baru dalam hal pengujian peraturan perundang-undangan yaitu pengujian peraturan perundang-undangan secara berjenjang dan menyeluruh satu atap di Mahkamah Konstitusi. Sehingga konsekuensi dari sistem ini adalah kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan di MA tidak ada lagi karena semuanya akan dipusatkan menjadi kewenangan MK. Sehingga ketentuan pada pasal 24A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa salah satu kewenangan MA adalah mengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang dihapuskan. Tujuan utama dari hal ini adalah untuk menghilangkan dualisme kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan sehingga akan menjamin adanya kepastian hukum, keharmonisan putusan, dan mewujudkan efektivitas dalam pengujian peraturan perundang-undangan. Sehingga upaya mewujudkan negara hukum yang demokratis dapat terwujud.

Pengujian peraturan peraturan peraturan perundang-undangan secara berjenjang dimaknai bahwa pengujian peraturan perundang-undangan dilakukan atas peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi secara berjenjang. Hal ini sejalan dengan *stufenbauthetheory* yang disampaikan oleh Hans Kelsen dan Hans Nawiasky. Implikasi dari adanya sistem pengujian yang tidak dilimitasi ini menyebabkan suatu peraturan perundang-undangan yang lebih rendah kedudukannya bersumber, berlaku, dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Secara lebih detail pengujian peraturan perundang-undangan model ini berimplikasi bahwa pengujian peraturan perundang-undangan dapat dilakukan pada semua jenis peraturan perundang-undangan yang kedudukannya lebih rendah terhadap semua jenis peraturan perundang-

undangan yang lebih tinggi.

Pengujian peraturan perundang-undangan dengan model ini sekaligus dapat menjawab beberapa problematika kekosongan hukum yang pada *status quo* terjadi, seperti dengan mekanisme ini dapat dilakukan pengujian TAP MPR yang bertentangan dengan UUD NRI 1945, pengujian Peraturan Daerah yang bertentangan UUD NRI 1945, pengujian Undang-Undang yang bertentangan dengan TAP MPR, pengujian Peraturan Presiden yang bertentangan dengan TAP MPR, serta variasi pengujian lain dengan ketentuan batu uji yang digunakan adalah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal ini sejalan dengan konsep pengujian perundang-undangan yang diterapkan di *bundesverfassung gericht* (MK Jerman). Hal ini diatur dalam ketentuan Pasal 93 Konstitusi Jerman 1949 yang menyebutkan salah satu kewenangan MK Jerman adalah mengadili perkara *judicial review*, baik pengujian norma hukum secara konkret (*concrete norm control*) maupun pengujian norma hukum secara umum (*abstract norm control*). Dimana dalam mengadili perkara ini MK Jerman diberikan kewenangan untuk melakukan pengujian peraturan perundang-undangan baik dalam hal pengujian legalitas maupun pengujian konstitusionalitas sehingga tidak terbatas pada satu batu uji tertentu yang ditentukan secara limitatif.

Sehingga menjadi sangat mungkin jika sistem ini diterapkan di Indonesia untuk memberikan akses seluas-luasnya kepada masyarakat yang merasa hak konstitusionalnya dilanggar dengan berlakunya suatu peraturan perundang-undangan yang dapat diujikan dengan ketentuan yang lebih tinggi. Selain itu dengan mekanisme seperti ini akan timbul keterpaduan peraturan perundang-undangan yang berjenjang-jenjang sehingga harmonisasi antar norma yang lebih tinggi hingga yang lebih rendah akan tercipta sebagai perwujudan adanya kepastian hukum di masyarakat. Terakhir, implikasi-implikasi di atas akan semakin memperkokoh bangunan negara hukum Indonesia agar lebih demokratis dengan adanya jaminan yang komprehensif terhadap hak konstitusional.

m. Kewenangan Komisi Yudisial dalam Melakukan Penawasan terhadap Hakim Konstitusi

Salah satu ciri negara hukum yang demokratis adalah adanya peradilan yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial*

judiciary). Untuk mencapai dua hal di atas salah satu faktor kunci yang tidak bisa dilepaskan adalah terkait integritas hakim. Hal ini dikarenakan adanya korelasi antara *judicial integrity* dan *judicial independency* dimana ketika integritasnya tinggi maka independensinya tinggi, begitupula sebaliknya. Salah satu langkah untuk mewujudkan hal di atas adalah melakukan pengawasan oleh pihak eksternal yang mandiri dan independen. Dalam konteks ini tercakup pula hakim konstitusi yang juga diidealkan benar-benar bebas dan tidak memihak dalam memutus suatu perkara. Tentunya hal yang demikian merupakan aspek yang sangat fundamental karena melihat tugas, fungsi, dan kewenangan MK yang sangatlah luas dan besar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, begitupula penambahan kewenangan yang diusulkan penulis dalam naskah ini.

Secara praktikal seperti dalam pembahasan sebelumnya terdapat urgensi yang besar untuk melakukan pengawasan eksternal terhadap hakim konstitusi seperti beberapa kasus pelanggaran etik yang dilakukan oleh hakim konstitusi. Dalam hal ini KY adalah lembaga yang paling tepat untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim konstitusi. Hal ini sejalan dengan salah satu tujuan dibentuknya KY adalah untuk melakukan pengawasan fungsional secara eksternal terhadap perilaku hakim sebagai salah satu upaya mereformasi sistem peradilan di Indonesia. Selain itu KY memang secara hakikat merupakan lembaga yang berkaitan erat dengan kekuasaan kehakiman karena ia diberikan fungsi sebagai lembaga penegak norma etik (*code of etic*) pelaksana kekuasaan kehakiman, termasuk dalam konteks Indonesia adalah hakim konstitusi. Terakhir, pentingnya pengawasan hakim konstitusi oleh KY agar tidak ada disparitas pengawasan karena pada dasarnya hakim konstitusi adalah hakim sama dengan hakim lainnya. Hal ini senada dengan yang disampaikan oleh Bagir Manan yang menyatakan bahwa yang dimaksud hakim adalah pejabat di lingkungan badan peradilan yang diangkat dan diberi wewenang memutuskan sengketa hukum dan membuat ketetapan hukum. Ditambah lagi jika melihat dalam Cetak Biru Membangun Mahkamah Konstitusi menyebutkan karena MK memiliki peran strategis dalam sistem ketatanegaraan dengan kewenangan-kewenangan yang dimilikinya untuk itu menjadi penting bagi MK agar dilakukan pengawasan terhadapnya dan KY secara yuridis memiliki kewenangan untuk mengawasi hakim baik di lingkungan peradilan umum maupun MK. Sehingga secara konseptual sejak awal KY memang didesain untuk

melakukan pengawasan kepada salah satunya hakim konstitusi.

Menurut Shimon Shetreet independensi kekuasaan kehakiman salah satunya adalah *substantive independence* yaitu independensi dalam memutus perkara. Sehingga hakim dalam memutus perkara benar-benar melandaskan pada hukum dan keadilan. Kendatipun kelak KY dapat mengawasi hakim, termasuk hakim konstitusi, independensi kekuasaan kehakiman tetaplah harus dijunjung tinggi dimana KY tidak dapat menyentuh dalam hal hakim memeriksa dan memutus suatu perkara. Hal ini sejalan dengan asas *res judicata pro veritate habitur* atau suatu putusan hakim harus dianggap benar. Nantinya KY tidak bisa menjatuhkan sanksi berdasarkan putusan semata, melainkan terkait putusan itu akan dilihat mengenai kemungkinan-kemungkinan terjadinya penyimpangan perilaku hakim dalam menjatuhkan putusan tersebut seperti adanya faktor-faktor non yuridis yang melanggar etika dan hukum.

Implikasi adanya pengawasan KY terhadap hakim konstitusi menyebabkan adanya pengawasan secara internal dan pengawasan eksternal oleh KY itu sendiri. Saat ini secara internal Mahkamah Konstitusi diawasi oleh Mahkamah Kehormatan Mahkamah Konstitusi yang bersifat *ad hoc* dan Dewan Etik sebagaimana diatur dalam ketentuan Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 tahun 2014. Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi adalah perangkat yang dibentuk oleh Mahkamah Konstitusi yang bersifat *ad hoc* untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuruan martabat dan kode etik hakim konstitusi terkait pelaporan mengenai dugaan pelanggaran berat hakim yang disampaikan oleh Dewan Etik. Lalu Dewan Etik adalah perangkat yang dibentuk oleh Mahkamah Konstitusi bersifat tetap untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat dan kode etik hakim konstitusi terkait laporan dan informasi mengenai dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh hakim yang disampaikan oleh masyarakat. Dewan etik berjumlah 3 orang yang terdiri dari unsur mantan hakim konstitusi, guru besar atau akademisi, dan tokoh masyarakat. Dengan pola seperti ini akan dibangun pola koordinasi yang baik antara pengawas internal dan pengawas internal untuk meningkatkan kredibilitas dan akuntabilitas dalam hal pengawasan terhadap hakim konstitusi.. Praktik seperti ini juga dilakukan dalam konteks MA dimana secara internal diawasi oleh Majelis Kehormatan Mahkamah Agung dan secara eksternal dilakukan oleh KY yang keduanya ditujukan sebagai optimal

mencegah adanya penyimpangan oleh pelaku kekuasaan kehakiman. Hal ini diamini oleh Ni'matul Huda bahwa tetap diperlukan adanya pengawasan eksternal sekalipun sudah ada pengawasan internal karena justru nanti diantara keduanya bisa dilakukan kroscek antara temuan-temuan dewan etik dan majelis kehormatan dengan hasil pengawasan KY untuk lebih memperkuat data dan hasil pengawasan yang ada. Berdasarkan beberapa alasan di atas pengawasan eksternal oleh KY sangat mungkin diakomodir dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

n. Kewenangan Mahkamah Konstitusi mengadili Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint)

Paska amendemen UUD NRI 1945 untuk mempertegas cita Indonesia sebagai negara hukum yang demokratis dibentuklah Mahkamah Konstitusi untuk mewujudkan supremasi konstitusi berikut salah satu fungsi lembaga ini sebagai pelindung hak konstitusional warga negara.

Buah amendemen UUD NRI 1945 juga menegaskan terkait pengakuan hak-hak konstitusional warga negara secara lebih detail dibandingkan dengan UUD sebelum amendemen. Saat ini kewenangan MK yang berkaitan erat dengan hak konstitusional warga negara dalah kewenangan mengadili pengujian Undang-Undang. Dengan demikian seolah-olah pelanggaran hak-hak konstitusional warga negara hanya dapat terjadi akibat adanya norma undang-undang yang isinya melanggar hak-hak konstitusional warga negara. Padahal bisa saja norma undang-undangnya sejalan dengan konstitusi namun dalam tataran praktik penerapan undang-undangnya, baik itu perbuatan ataupun kelalaian pejabat publik seperti dalam urusan administratif maupun putusan pengadilan yang melanggar hak konstitusional warga negara. Sehingga dengan nalar sederhana pengakuan hak konstitusional warga negara bisa dikatakan hanya sebagai “macan kertas” dengan tidak adanya mekanisme pengaduan konstitusional ini.

Pada *status quo* terdapat beberapa kali permohonan yang sebenarnya menjadi domain pengaduan konstitusional namun dipaksakan masuk ke dalam beberapa kewenangan MK lain seperti pengujian undang-undang, sengketa kewenangan lembaga negara, hingga kewenangan MK yang saat ini dimiliki MK. Hal ini dikarenakan MK tidak memiliki kewenangan untuk mengadili pengaduan konstitusional yang pada hakikatnya belum mampu secara optimal mewujudkan perlindungan

maksimum terhadap hak konstitusional warga negara.

Dalam mekanisme ini pengaduan konstitusional dapat ditujukan kepada perbuatan atau kelalaian pejabat publik di semua lini kekuasaan, baik eksekutif, legislatif, yudikatif, maupun lembaga negara independen yang dinilai merugikan hak konstitusional warga negara yang bersangkutan. Hal ini secara komparatif Penulis dasarkan pada praktik yang dilakukan oleh MK Jerman yang secara model peradilan konstitusi hingga tradisi hukum kontinental memiliki kesamaan dengan Indonesia. Ditambah lagi memang diakui bahwa MK Jerman menjadi salah satu rujukan pembentukan MK RI. Sebagaimana disebutkan dalam *Article 93 (4a) Basic Law 1949* yang menyatakan bahwa “*on constitutional complaint, which may be filed by any person alleging that one of his basic rights or one of his rights under paragraph (4) of article 20 or under article 33, 38, 101, 03, or 104 has been infringed by public authority*”.

Sehingga sistem baru yang diusulkan oleh Penulis dalam hal ini MKRI berwenang mengadili perkara pengaduan konstitusional dimana yang dapat dijadikan sebagai objek yang diujikan adalah perbuatan atau kelalaian pejabat publik disetiap cabang kekuasaan. Permohonan ini baru dapat diajukan ke Mahkamah Konstitusi dengan syarat bahwa tidak ada cara lain untuk menghilangkan pelanggaran hak konstitusional yang digariskan oleh UUD NRI 1945. Sehingga pemohon harus menempuh mekanisme di pengadilan biasa (*ordinary court*) untuk memulihkan pelanggaran hak konstitusional yang ia alami. Lalu apabila mekanisme tersebut sudah ditempuh dan secara nyata-nyata belum mampu mengembalikan kerugian konstitusional yang dialami pemohon, barulah pemohon bisa mengajukan gugatannya ke Mahkamah Konstitusi atau sebagai *last resort*. Kemudian, Pemohon harus menguraikan hak-hak konstitusional yang didalilkan telah dilanggar oleh perbuatan atau kelalaian pejabat yang dimaksud.

Adapun nantinya mengenai mekanisme teknis pengaduan konstitusional ini akan diatur lebih lanjut dalam undang-undang seperti mengenai kedudukan hukum pemohon dan batas jangka waktu mengajukan pengaduan konstitusional ke MK. Dalam hal ini mengenai kedudukan hukum, badan hukum (*legal person*) juga dapat mempunyai kedudukan hukum dalam mekanisme ini. Secara komparatif hal ini juga diadopsi dalam sistem pengaduan konstitusional di MK Jerman, sebagaimana diatur dalam pasal 90 FCCA. Selain itu terkait komparasi

MK Jerman, terdapat beberapa unsur penting dalam hal pengaduan konstitusional seperti salah satunya adalah mengenai pemaknaan otoritas publik dan mengenai *legal standing* pengaduan konstitusional. Jika menilik apa yang disampaikan Donald Kommer yang menyatakan “*The Public authority clause of Article 93 (1) [4a] permits constitutional complaint to be brought against any governmental action, including judicial decisions, administrative decrees and legislative act*”.

Sehingga bisa dikatakan bahwa yang dimaksud otoritas publik itu sendiri memiliki padanan dengan pengertian pemerintah dalam arti luas yaitu seluruh penyelenggara negara. Tercakup diantaranya putusan pengadilan, tindakan administratif eksekutif, hingga tindakan legislatif. Sehingga nantinya pengaduan konstitusional dapat memberikan jaminan agar dalam proses-proses menentukan dalam penyelenggaraan negara, baik dalam pembuatan undang-undang, proses administrasi negara, maupun putusan pengadilan tidak melanggar hak konstitusional warga negara.

Namun perlu digarisbawahi, mekanisme ini baru berfungsi ketika semua upaya hukum telah ditempuh (*exhausted*) atau jika benar-benar tidak terdapat upaya hukum sama sekali untuk mempertahankan hak konstitusionalnya.

Lebih lanjut nantinya juga diatur mengenai jangka waktu pengajuan permohonan Pengaduan Konstitusional di MK adalah dibuat secara tertulis paling lama 30 hari. Ini dihitung setelah adanya putusan final dari upaya hukum lain dijatuhkan atau diberitahukan kepada pihak pemohon. Upaya hukum ini adalah upaya hukum terakhir yang telah ditempuh oleh pemohon karena sebagaimana diketahui adanya mekanisme Pengaduan Konstitusional merupakan *last resort* ketika semua upaya hukum telah ditempuh. Kondisi serupa ketika tidak adanya satu upaya hukum yang dapat ditempuh sama sekali jangka waktu di atas dihitung sejak diketahuinya penyebab kerugian konstitusional tersebut. Hal ini dikomparasikan dalam sistem pengujian konstitusional di MK Korea Selatan yang juga salah satunya memberikan jangka waktu sama seperti di atas.

Penyesuaian dilakukan penulis, dimana usulan mengenai jangka waktu tersebut bertujuan agar kerugian konstitusional yang mungkin dialami oleh pemohon dapat segera dipulihkan. Selain itu pula, dengan jangka waktu tersebut akan menghindarkan dari perkara yang berlarut-larut yang justru bisa menjadi bom waktu seperti hilangnya bukti-bukti yang relevan bahkan bisa terjadi kondisi penumpukan perkara yang berlebih dalam

waktu yang sama.

Beberapa pihak yang kontra terhadap pemberian kewenangan Pengadilan Konstitusional adalah kekhawatiran akan ada penumpukan perkara di MK. Sebenarnya hal ini tidak menjadi masalah jika berbicara mengenai perlindungan yang maksimal terhadap hak konstitusional oleh MK. Pun demikian, solusi yang bisa digunakan untuk menghindari permasalahan ini adalah dengan memodifikasi hukum acara permohonan pengaduan konstitusional. Seperti contohnya di MK Korea Selatan, ketika ada permohonan pengaduan konstitusional masuk Ketua MK akan membentuk terlebih dahulu panel yang terdiri dari tiga orang hakim konstitusi untuk melakukan pemeriksaan pendahuluan terhadap permohonan. Dengan adanya panel ini sekaligus sebagai sortirasi formil perkara semisal melihat kedudukan hukum dari pemohon ataupun daluarsa perkara, apabila tidak sesuai dengan ketentuan yang diaturnaka permohonan dinyatakan tidak dapat diterima. Model ini bisa diadopsi oleh pembentuk undang-undang dalam menyusun mekanisme teknis Pengaduan Konsittusional di MKRI.

Kemudian putusan MK terkait perkara ini juga dapat bervariasi, apabila permohonan dikabulkan MK dapat membatalkan pelaksanaan perbuatan pejabat publik yang melanggar hak dasar pemohon dan menyatakan perbuatan tersebut bertentangan dengan konstitusi. Kemudian apabila permohonan tersebut berkaitan dengan tidak berbuatanya pejabat pemerintah maka MK akan memberikan putusan berupa tindakan yang harus diambil oleh pejabat publik untuk memulihkan pelanggaran hak konstitusional. Kemudian, apabila permohonan yang dikabulkan tersebut dalam konteks putusan pengadilan yang sudah final dan mengikat maka dapat dilakukan peninjauan yang dimintakan pemohon berdasarkan putusan MK *a quo* kepada pengadilan terkait. Mekanisme seperti didasarkan pada sistem yang dipraktekkan di MK Korea Selatan yang terbukti selalu menjadi kewenangan terdepan dan teratas dalam melindungi hak konstitusional. Sehingga pembentuk undang-undang dapat merujuk pada sistem tersebut untuk diakomodir dalam ketentuan perubahan Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi.

o. *Kewenangan Mahkamah Konstitusi Menguji Perkara Pertanyaan Konstitusional (Constitutional Question)*

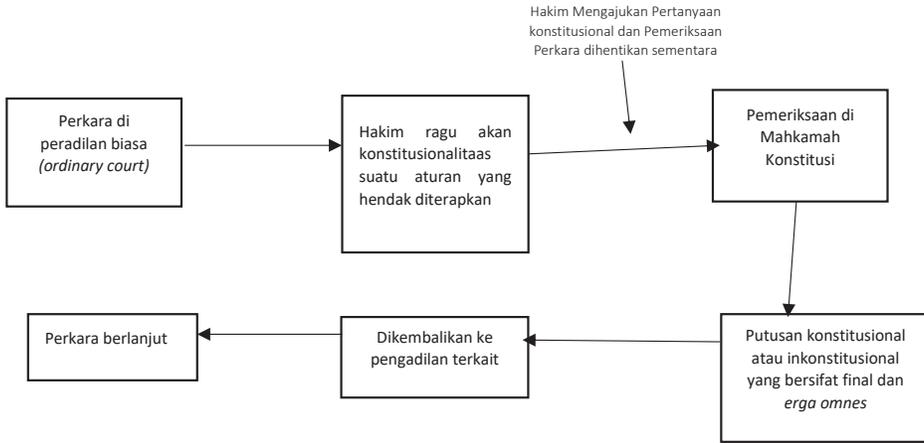
Sama halnya dengan penambahan kewenangan Pengaduan Konstitusional di MK, pemberian kewenangan mengadili pertanyaan konstitusional kepada MK juga merupakan suatu ikhtiar untuk mewujudkan negara hukum demokratis paripurna, dimana akan ada perlindungan yang optimal terhadap pelanggaran hak konstitusional. Hal ini sejalan dengan salah satu fungsi MK sebagai pelindung hak konstitusional. Kedudukann MK dalam struktur ketatanegaraan Indonesia telah sesuai untuk mewedahi kewenangan ini dikarenakan MK RI merupakan salah satu dari 138 negara yang menganut pola sentraliasi atau model eropa dalam kekuasaan *constitutional review* dengan membentuk MK yang terpisah dari peradilan biasa (*ordinary court*).

Selain itu dengan diadopsinya kewenangan mengadili perkara pertanyaan konstitusional dan pengaduan konstitusional ini akan menyempurnakan mekanisme *constitutional review* yang pada *status quo* hanya sebatas pengujian undang-undang. Mekanisme pertanyaan konstitusional pada pokoknya merupakan suatu mekanisme pengujian konsitusionalitas isi undang-undang dimana hakim dari peradilan biasa yang sedang menangani suatu perkara ragu-ragu akan konstitusionalitas undang-undang yang berlaku untuk perkara yang ia tangani sehingga berdasarkan keraguan itu hakim tersebut mengajukan pertanyaan konstitusional ke mahkamah konstitusi mengenai konstitutisional atau tidaknya isi undang-undang tersebut. MK dalam hal ini tidak akan mengintervensi kasus yang dihadapi hakim tersebut sama sekali karena objek gugatannya adalah murni mengenai suatu isi undang-undang tersebut sesuai dengan konstitusi atau tidak. Konsekuensi dari pemeriksaan pertanyaan konstitusional saat sedang ditangani MK adalah perkara di peradilan biasa yang ditangani hakim tersebut harus dihentikan sampai adanya putusan.MK yang nantinya juga bersifat *erga omnes* atau berlaku umum.

Adapun skema mekanisme Pertanyaan Konstitusional yang Penulis usulkan adalah sebagai berikut.

Gambar 11

Proses Pelaksanaan Pernyataan Kewenangan Konstitusional



Adapun penjelasan dari bagan di atas adalah sebagai berikut:

- a. Terdapat perkara konkret yang diadili oleh peradilan biasa (*ordinary court*)
- b. Terdapat keragu-raguan hakim dalam menerapkan suatu ketentuan hukum pada perkara tersebut apakah konstitusional atau tidak konstitusional
- c. Aturan hukum yang diragukan tadi kemudian diserahkan oleh hakim yang sedang menangani perkara tersebut kepada MK dengan mekanisme Pertanyaan Konstitusional untuk dilakukan pemeriksaan. Selama pemeriksaan tersebut seluruh proses litigasi di peradilan biasa dihentikan sementara atau ditunda hingga terbit putusan MK yang final dan mengikat umum baik menyatakan konstitusional atau inkonstitusional terhadap norma yang sedang dimaksud. Mengikat umum disini dimaknai bahwa putusan MK dalam suatu perkara Pertanyaan Konstitusional juga harus digunakan oleh hakim peradilan biasa lainnya dalam hal menangani perkara konkret lain, sehingga putusan *a quo* juga akan disebarluaskan keseluruh peradilan biasa.
- d. Menyerahkan putusan tersebut kepada pengadilan tempat perkara sebagaimana dimaksud di atas.
- e. Setelah itu perkara yang tertunda tersebut kembali dilanjutkan

dengan aturan hukum berdasarkan putusan MK tersebut. Jika aturan hukum tersebut dinyatakan konstitusional oleh MK maka hakim yang menangani perkara tersebut dapat menggunakannya dalam menjatuhkan putusan, namun apabila sebaliknya jika dinyatakan inkonstitusional maka aturan hukum tersebut tidak dapat diterapkan dalam menjatuhkan putusan terhadap perkara *a quo*.

Terdapat urgensi tersendiri untuk mengakomodir kewenangan ini di MKRI. Hal ini dikarenakan secara filosofis mampu lebih menekankan supremasi konstitusi. Hal ini dikarenakan hakim-hakim pada peradilan biasa tidak hanya sebagai penegak hukum semata namun juga bertindak aktif dalam perlindungan hak konstitusional warga negara dengan menanyakan kepada MK apabila terdapat ketentuan yang dirasa tidak konstitusional ketika ia mengadili suatu perkara konkrit tertentu. Dengan mekanisme ini juga akan mewujudkan dialog konstitusional yang berlangsung secara triumviat antara hakim peradilan umum, hakim konstitusi dan pembentuk undang-undang.⁵⁵⁹ Hal ini seperti yang terdapat dalam buku panduan *Corte Constitutionale* Italia yang dikutip Jimly Asshiddiqie yang menyatakan “*the dialog between the Constitutional Court and the thousand of ordinary judges, which represent the greater part of constitutional jurisprudence, is made possible by the system of incidental review of law*”⁵⁶⁰ Sehingga akan terjadi *checks and balances* yang optimal diantara mereka dalam hal mewujudkan perlindungan hak konstitusional yang komprehensif.

Secara komparatif di berbagai negara mekanisme pengaduan konstitusional yang diusung ini juga telah diadopsi dalam ketatanegaraannya, seperti Austria, Belgia, Jerman, Italia, Luxemburg, Spanyol, dan Korea Selatan.⁵⁶¹ Penulis mengambil contoh MK Korea Selatan dimana untuk menguji konstitusionalitas undang-undang hanya dapat dilakukan melalui perkara atau kasus konkrit dan satu-satunya pihak yang mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukannya adalah pengadilan.⁵⁶² Hal ini dinyatakan dalam ketentuan pasal 111 ayat (1) angka (1) Konstitusi Korea Selatan dimana tanpa keberadaan pengadilan-pengadilan lain yang berada di bawah MA, MK Korea tidak mungkin

559 David M. O'Brien, *Constitutional Law and Politics; Struggles for Power and Governmental Accountability* (New York: Norton and Company, 2000), hlm. 6.

560 Jimly Asshiddiqie dan Ahmad Syahrizal, *Op.Cit.*, hlm. 10

561 Comella, *op. cit.*, 2004, hlm. 465.

562 Palguna, *op. cit.*, 2013, hlm. 463.

melaksanakan kewenangan ini dan yang mempunyai kedudukan hukum adalah hakim di pengadilan tempat perkara tersebut diadili. Dengan kewenangan ini perlindungan terhadap hak konstitusional warga negara benar-benar dapat terjamin.

BAB IV

LANDASAN RANCANGAN PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR

A. Landasan Filosofis

Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan tak terkecuali UUD NRI 1945 haruslah didasarkan pada landasan yang merupakan pandangan hidup, cita hukum, dan suasana kebatinan yang merujuk pada falsafah hidup bangsa Indonesia yaitu Pancasila. Nilai-nilai luhur yang terkandung dalam pancasila adalah sinar permata yang akan menerangi jalannya kehidupan berbangsa dan bernegara. Nilai-nilai luhur yang menjadi pandangan hidup bangsa Indonesia yang akan menghadirkan suatu wawasan yang bersifat komprehensif sebagai kerangka acuan untuk menata kehidupan diri pribadi maupun interaksi diantaranya termasuk dalam konteks ketatanegaraan.⁵⁶³ Selain itu menurut Notonegoro, Pancasila adalah cita hukum yang berfungsi sebagai bintang pemandu yang mengharuskan semua produk hukum yang dibuat haruslah mencerminkan nilai-nilai Pancasila agar terarahkan pada perkembangan yang manusiawi dan berhati nurani yang sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia.⁵⁶⁴ Kedudukan Pancasila sebagai dasar negara dapat diperinci diantaranya sebagai perwujudan cita-cita hukum yang ingin dicapai serta mengharuskan Undang-Undang Dasar mengandung nilai-nilai luhur Pancasila yang merupakan sumber semangat dalam setiap langkah penyelenggaraan negara sehingga dinamika bangsa akan tetap terliputi dan diarahkan oleh Pancasila.⁵⁶⁵ Berdasarkan hal tersebut, materi muatan yang terkandung dalam suatu produk hukum haruslah merupakan manifestasi dari nilai-nilai Pancasila itu sendiri yang Penulis rumuskan sebagai landasan filosofis perubahan kelima UUD NRI 1945.

Pertama, mengenai susunan, kedudukan, dan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat. MPR sebagai lembaga permusyawaratan sesuai dengan sila keempat Pancasila sudah seharusnya berfungsi sebagai rumah

⁵⁶³Kaelan, *op. cit.*, 2014, hlm. 102.

⁵⁶⁴Notonegoro, *op. cit.*, hlm. 68.

⁵⁶⁵Kaelan, *Negara Kebangsaan Pancasila* (Yogyakarta: Paradigma, 2013), hlm. 472.

dari wakil-wakil seluruh segmen masyarakat.⁵⁶⁶ Hal ini dapat disederhanakan dengan menggunakan perwakilan masyarakat yang secara konseptual terdiri dari perwakilan politik (*political representation*), perwakilan teritorial (*teritorial representation*), dan perwakilan fungsional (*functional representation*).⁵⁶⁷ Hal ini perlu diwujudkan agar mengembalikan hakikat MPR sebagai representasi seluruh rakyat Indonesia. Sehingga dalam perubahan UUD NRI 1945 yang diusung oleh Penulis memasukkan kembali perwakilan fungsional yang sebelumnya dihilangkan dalam struktur MPR yaitu anggota DPR dan anggota DPD yang susunannya memasukkan unsur golongan di dalamnya. Dengan demikian diharapkan aspirasi masyarakat secara menyeluruh akan terwadahi dalam MPR.

Masih berkaitan dengan susunan MPR seperti di atas adalah terkait dengan legitimasi lembaga tersebut untuk kembali membentuk Arah Rencana Pembangunan Nasional. Hal ini merupakan sebuah jawaban kritik terhadap pola rencana pembangunan nasional *status quo* yang tidak mencerminkan nilai permusyawaratan dan terkesan eksekutif sentris.⁵⁶⁸ Seperti diketahui tujuan negara Indonesia terdapat dalam alinea ke 4 Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dimana tujuan negara ini hanya dapat dicapai dengan pembangunan yang terarah. Sehingga seharusnya perlu dibuat suatu rancangan yang berisi acuan jangka panjang apa yang hendak dicapai Indonesia untuk menuju tujuan negara tersebut. Menurut Yudi Latif arti penting haluan negara ini dapat dilihat bahwa Pancasila mengandung nilai-nilai filosofis, konstitusi mengandung prinsip normatif, dan haluan negara bersifat direktif.⁵⁶⁹ Sehingga dapat diterangkan nilai-nilai filosofis pancasila dituangkan dalam pasal-pasal konstitusi juga berisi norma-norma yang juga masih abstrak yang membuat diperlukannya suatu kaidah penuntun (*guiding principles*) yang berisi arahan dasar tentang bagaimana melembagakan nilai-nilai Pancasila dan Konstitusi itu kedalam sejumlah pranata publik yang dapat memberikan panduan kepada penyelenggara negara dalam merumuskan dan menjalankan kebijakan pembangunan negara dan juga dapat sebagai suatu alat untuk mengharmoniskan peraturan perundang-undangan dengan UUD NRI

566 Herlambang, "Perwujudan Sila keempat Pancasila Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945," *Penelitian Hukum* 26, no. 2 (2017): hlm. 76.

567 Asshiddiqie, *op. cit.*, 2010, hlm. 305.

568 Susanto, *op. cit.*, hlm. 68.

569 Yudi Latif, "Rancang Bangun GBHN," *Opini Harian Kompas*, 2016.

1945.⁵⁷⁰ Mengingat besarnya kegunaan ARPAN tersebut, oleh sebab itu menjadi suatu keharusan bahwa rancangan tersebut harus dibuat oleh lembaga yang representatif semua unsur masyarakat dalam hal ini MPR sebagai rumah permusyawaratan seluruh rakyat Indonesia agar nantinya apa saja yang dirumuskan melingkupi seluruh kepentingan masyarakat dan tidak hanya dikooptasi oleh golongan tertentu. Begitupula mengenai evaluasi yang akan diadakan terhadap rencana pembangunan nasional ini menjadi baik untuk diberikan kewenangannya kepada MPR sebagai rumah permusyawaratan seluruh rakyat dengan tetap memperhatikan sistem presidensiil Indonesia. Kewenangan baru lainnya yang dimiliki MPR dalam hal ini adalah untuk memberikan persetujuan terhadap pengisian pejabat publik. Hal ini pada hakikatnya sesuai dengan komposisi MPR yang merupakan representasi seluruh rakyat Indonesia sehingga nantinya pejabat publik yang terpilih benar-benar merupakan kehendak dari rakyat Indonesia. Rasio ini juga digunakan dalam hal kewenangan MPR untuk memberikan persetujuan perang ataupun damai dengan negara lain.

Kedua, mengenai kelembagaan DPR dan DPD juga direkonstruksi agar lebih sesuai dengan filosofis bangsa Indonesia melalui penguatan kelembagaan DPD, rekonstruksi susunan DPR dan DPD, dan rekonstruksi pembentukan undang-undang. Mengenai penguatan kelembagaan DPD pada pokoknya menjadi suatu keharusan hal ini dikarenakan secara filosofis hadirnya DPD merupakan perwakilan daerah (*regional representation*). Ditambah lagi dalam konsep baru yang diusung oleh Penulis dalam perubahan kelima UUD NRI 1945 terdapat unsur baru dalam keanggotaan DPD yaitu perwakilan golongan minoritas yang secara filosofis dapat digolongkan sebagai perwakilan fungsional (*functional representation*). Sehingga lembaga perwakilan di Indonesia sesuai dengan sila keempat Pancasila akan terjadi suatu prinsip *checks and balances* yang efektif untuk menghindari adanya penyalahgunaan kekuasaan. Seperti diketahui bahwa nilai yang terkandung dalam sila keempat Pancasila adalah bagaimana agar keputusan yang diambil melibatkan semua masyarakat Indonesia atau setidaknya dengan adanya perwakilan untuk membawa aspirasi mereka.⁵⁷¹ Prinsip ini menjadi penting karena akan terjadi *double check* diantara kedua lembaga tersebut yang membuat aspirasi dan kepentingan

⁵⁷⁰*Ibid.*

⁵⁷¹R Arifin, "Penegakan dan Perlindungan Hak Asasi Manusia," *Jurnal Komunikasi Hukum* 5, no. 2 (2019).

seluruh rakyat benar-benar dapat disalurkan dengan baik.⁵⁷² Dalam konteks ini baik dalam hal pembentukan peraturan maupun fungsi lain yang dimiliki keduanya benar-benar menjadi cerminan aspirasi rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi. Adanya perwakilan golongan ini juga terjadi dalam kelembagaan DPRD yang tujuannya pun sama agar segenap golongan yang ada di masing-masing daerah itu dapat terwakili pula dalam kelembagaan DPRD.

Perihal pemilihan perwakilan golongan di atas juga dibedakan dengan pemilihan unsur lainnya. Latar belakang gagasan untuk memasukkan perwakilan-perwakilan golongan ini dikarenakan mereka tidak mampu mengakses dan mendapatkan perwakilan dengan prosedural pemilihan umum pada *status quo*. Prinsip persamaan hak dalam negara hukum Pancasila menghendaki setiap warga negara harus diperlakukan sesuai dengan nilai keadilan yang bertitik tolak pada prinsip kedaulatan rakyat dan mengedepankan kepentingan umum.⁵⁷³ Pembedaan ini sebagai perwujudan konsep persamaan hak untuk mendapatkan wakil dalam lembaga-lembaga tersebut.

Selanjutnya adalah untuk mengamodir kepentingan-kepentingan golongan yang sebenarnya mayoritas namun tertindas juga diberikan unsur baru di kelembagaan DPR yang juga berfungsi sebagai perwakilan dari golongannya. Hal ini selaras dengan sila keempat Pancasila yang dipahami bahwa suatu sistem demokrasi harus mampu mengakomodir kondisi sosio-kultural bangsa Indonesia yang majemuk.⁵⁷⁴ Agar kelompok ini mampu tersalurkan aspirasinya di DPR yang selama ini belum mampu diakomodir oleh partai politik secara optimal, secara filosofis hadirnya unsur baru ini menjadi jawaban penting atas permasalahan tersebut. Penguatan kelembagaan DPD tersebut akan berimplikasi dalam hal pembentukan undang-undang, dimana kekuasaan pembentukan undang-undang dipegang oleh DPR dan DPD, dimana Presiden terbatas hanya berhak mengajukan usul rancangan undang-undang. Filosofi utama konsep ini adalah memurnikan sistem presidensiil yang mengatur adanya pemisahan antar cabang kekuasaan.⁵⁷⁵ Lembaga legislatif memiliki

572 Asshiddiqie, *op. cit.*, 2007, hlm. 154.

573 Phillippus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia* (Jakarta: PT Bina Ilmu, 1987), hlm. 84.

574 Herlambang, *op. cit.*, hlm. 76.

575 Ribkha Annisa Octovina, "Sistem Presidensial di Indonesia," *Jurnal Ilmu Pemerintahan* 4, no. 2 (2018).

kekuasaan pembentukan undang-undang diibaratkan sebagai tiang yang menegakkan hidup perumahan negara dan sebagai alat pedoman hidup bermasyarakat dan bernegara.⁵⁷⁶ Selain itu pula dalam hal pembentukan undang-undang ini sendiri dicantumkan asas bahwa harus demokratis, partisipatif, dan terbuka sehingga nantinya ketika sudah disahkan dan mengikat umum ketentuan yang terdapat dalam undang-undang tersebut benar-benar cerminan kebutuhan hukum masyarakat Indonesia karena undang-undang dasar telah menjamin adanya keterlibatan mereka dalam hal pembentukan undang-undang. Pemurnian dalam hal legislasi ini juga memberikan pengaruh penting bahwa nantinya undang-undang yang berlaku mengakomodir kepentingan di setiap unsur perwakilan yang ada dan Presiden akan melaksanakannya atau dengan kata lain *checks and balances* yang optimal akan terjadi pada mekanisme ini.

Ketiga, perihal rekonstruksi pengesahan perjanjian internasional. Dimana secara filosofis ini ditujukan agar Presiden ketika mengesahkan perjanjian internasional tidak dapat dilakukan *checks* oleh lembaga perwakilan dalam hal ini DPR dan DPD. Selain itu pula, ini ditujukan agar setiap pengesahan perjanjian internasional sesuai dengan falsafah hidup bangsa dan tata hukum Indonesia dimana MK bisa berwenang untuk melakukan pengujian apabila ada permohonan.

Ketiga, perihal rekonstruksi ketentuan kekuasaan kehakiman. Dimulai dengan pemberian kewenangan MK untuk mengadili perkara pengaduan konstitusional dan pertanyaan konstitusional. Hal ini sangat berkaitan dengan pemaksimalan perlindungan terhadap hak asasi manusia di Indonesia. Secara falsafah hal ini dapat dipetik dari nilai yang terkandung dari sila kedua Pancasila yaitu kemanusiaan yang adil dan beradab. Salah satu nilai yang terkandung dari sila kedua ini adalah adanya nilai universalitas perikemanusiaan yang memperlakukan manusia sesuai harkat dan martabatnya sebagai makhluk tuhan yang salah satunya adalah adanya persamaan hak dan kewajiban asasi.⁵⁷⁷ Lebih lanjut pembukaan UUD NRI 1945 disebutkan salah satu tujuan negara adalah melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia sehingga desain ketatanegaraan Indonesia memang mengakui dan melindungi hak tersebut. Ditambah lagi Indonesia secara tegas menyatakan dirinya sebagai negara hukum yang salah satu ciri utamanya adalah adanya perlindungan terhadap

⁵⁷⁶*Ibid.*

⁵⁷⁷Herlambang, *op. cit.*, hlm. 76.

hak asasi manusia yang merujuk pada negara hukum dan hak konstitusional warga negara yang merujuk pada demokrasi atau kedaulatan rakyat.⁵⁷⁸ Sehingga menjadi suatu keharusan bahwa dalam penyelenggaraan negara hak ini dihormati, dipenuhi, dan dilindungi. Dalam hal ini menjadi penting pemberian dua kewenangan di atas kepada MK karena fungsinya sebagai pelindung hak asasi manusia dan hak konstitusional warga negara yang pada ujungnya akan menyempurnakan konsep negara hukum yang demokratis di Indonesia.

Keempat, perihal penguatan kewenangan KY untuk melakukan pengawasan terhadap hakim termasuk hakim konstitusi yang secara filosofis menghindarkan dari apa yang dikatakan Lord Acton bahwa “*power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely*”. Selain itu agar pemaknaan independensi MK tidak sampai jatuh pada sifat otoritarianisme dengan menafsirkan kemandirian ini secara absolut. Gejala ini timbul ketika kekuasaan dalam menjalankan tugas dan fungsinya tidak mau diawasi oleh kekuasaan negara lainnya.⁵⁷⁹ Sehingga ide dasar untuk menciptakan kekuasaan kehakiman yang bebas dan merdeka dalam setiap pelaksanaannya mampu terwujud dengan maksimal diwujudkan dalam sistem hukum Indonesia.

B. Landasan Sosiologis

Hukum diciptakan salah satunya untuk manusia terutama untuk menyelesaikan permasalahan di dalam masyarakat oleh karena itu hukum tidak bisa dilepaskan dari kebutuhan hukum dalam masyarakat itu sendiri. Hukum disini juga melingkupi UUD NRI Tahun 1945 yang juga diciptakan sebagai hukum tertinggi di Indonesia. UUD NRI Tahun 1945 juga seharusnya memenuhi kebutuhan hukum dalam masyarakat sesuai dengan kondisi dalam masyarakat dan implementasi UUD NRI Tahun 1945. Dalam perubahan UUD ini terdapat beberapa pertimbangan.

Negara membutuhkan suatu sistem perencanaan untuk mencapai tujuan negara. Hal ini agar pelaksanaan Undang-Undang Dasar oleh setiap pemegang kebijakan dapat dengan selaras dengan tujuannya. Rencana yang tersusun dengan baik dari rencana pembangunan jangka panjang, rencana pembangunan jangka menengah, rencana pembangunan jangka

578H.A. Masyhur Effendi, *Hak Asasi Manusia dalam Hukum Nasional dan Internasional* (Jakarta:

Ghalia Indonesia, 1994), hlm. 18-21.

579Mochtar, *op. cit.*, 2018, hlm. 94.

pendek dapat membantu adanya jaminan bahwa pelaksanaan dari tujuan negara dilakukan secara sistematis. Selain itu dalam proses penyusunan rencana pembangunan, terutama dalam ARPAN dan RPJMN, akan dijamin keterlibatan masyarakat dalam musyawarah rencana pembangunan nasional. Masyarakat secara umum dari tingkat daerah seperti kecamatan atau kelurahan dapat langsung menyampaikan aspirasinya dalam musyawarah berjenjang dalam pembentukan ARPAN. Sedangkan dalam pembentukan RPJMN, masyarakat disini dapat diwakili oleh kelompok tertentu seperti agama, organisasi masyarakat sipil, dan perwakilan kelompok lainnya.

Untuk membantu MPR terutama dalam pengawasan terhadap rencana pembangunan nasional, dibentuk pula BPPN. BPPN disini sebenarnya secara peran pengawasannya akan mirip dengan BPK, tetapi lebih ke bagian pelaksanaan dan evaluasi atas pelaksanaan rencana pembangunan. Melalui dibentuknya BPPN ini diharapkan rencana pembangunan nasional dapat dilakukan dengan sesuai dan baik. BPPN disini pada akhirnya tidak hanya untuk membantu MPR atau lembaga perwakilan dalam melakukan pengawasan namun juga memberi landasan evaluasi bagi pemangku kebijakan atas pelaksanaan rencana pembangunan.

Lembaga legislatif merupakan lembaga yang penting dan merupakan wujud dari pelaksanaan demokrasi serta kedaulatan rakyat. Kebijakan dan produk yang dikeluarkan oleh lembaga legislatif seharusnya dapat mencerminkan dari kepentingan masyarakat Indonesia itu sendiri. Kepentingan-kepentingan tersebut tidak akan selalu tersalurkan karena sistem demokrasi sekarang dan banyak faktor sosial lain yang menyebabkan beberapa golongan tidak terwakili atau tidak mempunyai perwakilan. Masuknya golongan mayoritas rentan dan golongan minoritas merupakan salah satu cara untuk membuat lembaga legislatif menjadi lebih beragam dan kebijakan yang dikeluarkan mencerminkan kepentingan dari Indonesia itu sendiri.

DPR dan DPD dalam sistem yang baru juga akan dibuat setara dalam hal ini kuat dalam kewenangan dan fungsinya. Proses persetujuan terhadap rancangan undang-undang harus diberikan oleh DPR dan DPD. Kondisi akan membuat DPD mempunyai legitimasi lebih besar dalam menentukan kebijakan terutama dalam pembentukan undang-undang. Kondisi ini akan menyeimbangkan kepentingan dari partai politik terutama

bagi konstituen yang telah memilih anggota DPD. Dalam susunan DPD yang baru dimana terdapat golongan minoritas didalamnya, kedudukan ini akan memberikan perimbangan oleh golongan minoritas terutama oleh rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh partai politik dan golongan mayoritas rentan. Penguatan DPD dalam hal pembentukan undang-undang juga dilakukan dengan salah satunya menguatkan hak dari DPD dan hak anggotanya untuk mengimbangi DPR.

Perubahan atau pembentukan Undang-Undang Dasar atau undang-undang juga diberikan asas dan persyaratan. Asas demokrasi, partisipasi, dan keterbukaan serta syarat dibuatnya kajian ilmiah atau Naskah Akademik akan sangat menguntungkan masyarakat. Masyarakat mendapatkan jaminan dari konstitusi bahwa pembentuk undang-undang atau MPR dalam merubah Undang-Undang Dasar tidak akan seenaknya membuat undang-undang. Hal ini juga akan memberikan masyarakat untuk berpartisipasi dan mengawasi apa yang dijalankan dalam proses pembentukan undang-undang dan perubahan Undang-Undang Dasar. Perubahan persetujuan dari perubahan Undang-Undang Dasar juga dilakukan. Hal ini untuk mengakomodasi kepentingan dan aspirasi masyarakat yang dipilih dari DPD sehingga mempunyai *bargaining position* dalam perubahan Undang-Undang Dasar.

MPR yang memegang kekuasaan untuk melakukan pemilihan bagi anggota lembaga negara, hakim, persetujuan untuk menyatakan perang dan perdamaian, serta beberapa pertimbangan juga akan berkaitan dengan kepentingan dari masyarakat itu sendiri. MPR yang anggotanya adalah DPR dan DPD adalah perkumpulan dari seluruh perwakilan yang telah mendapatkan legitimasi melalui pemilu. MPR yang mendapatkan peran ini diharapkan akan menggambarkan bahwa apa yang dipilih atau disetujui merupakan kepentingan dan keinginan masyarakat.

Perjanjian internasional yang dibentuk dan berlaku dalam undang-undang akan memberikan jaminan yang lebih besar bagi masyarakat. Hal ini akan sangat terkait dengan perjanjian internasional yang juga mengatur terkait dengan hak-hak masyarakat. Jaminan ini akan memberikan keberanian bagi masyarakat untuk menggunakan perjanjian internasional sebagai dasar untuk melakukan advokasi bagi hak-hak masyarakat yang dilanggar dalam perjanjian internasional. Kepastian bagi masyarakat akan lebih dijamin disini karena jelasnya kedudukan perjanjian internasional.

Pemerintah daerah juga dilakukan perubahan dalam rancangan perubahan undang-undang dasar ini. Perubahan ini dilakukan dengan perubahan unsur DPRD yang ditambahkan golongan mayoritas rentan, dan golongan minoritas. Hal ini sebagai akomodasi segenap unsur masyarakat daerah dalam kontrol pelaksanaan pemerintahan negara di tingkat daerah. Hal ini juga akan ditambah dengan kondisi dalam perwakilan DPRD yang dibuat lebih beragam sehingga diharapkan lebih mencerminkan kepentingan masyarakat.

Kebutuhan hukum di masyarakat juga melingkupi terkait dengan jaminan terhadap penegakan konstitusi. Salah satu lembaga terutama penegak dari konstitusi adalah MK. Tetapi dalam konstruksi UUD NRI Tahun 1945, MK, masih belum maksimal dalam menanggulangi pelanggaran konstitusi karena terbatas dari formalitas kewenangan. Pemberian kewenangan berupa pengaduan konstitusional dan pertanyaan konstitusional. Pengaduan konstitusional merupakan salah satu langkah terakhir apabila dalam suatu keadaan (seperti telah mencoba seluruh jalur hukum) negara tidak memberikan jaminan sesuai yang dijamin dalam konstitusi. MK dapat menyatakan negara atau aparatur negara telah melanggar konstitusi dan patu melakukan pencabutan kebijakan atau bahkan rehabilitasi. Pertanyaan konstitusional juga didesain salah satunya untuk memberikan kesempatan bagi hakim untuk memastikan bahwa hukum atau peraturan perundang-undangan yang akan digunakannya sebagai dasar telah konstitusional. Melalui pertanyaan konstitusional, hakim akan dapat memebrikan putusan yang seadilnya bagi para pihak dan tidak melanggar hak konstitusionalnya.

Kewenangan mengadili pertanyaan konstitusional dalam MK adalah jaminan terhadap hakim yang konsisten dalam menegakkan konstitusi. Selain itu keserasian dalam memberikan putusan terkait dengan pengujian peraturan perundang-undangan juga. Peraturan perundang-undangan sebagai salah satu hukum yang mengikat umum akan sangat berpengaruh. Peraturan perundang-undangan yang selaras dan sesuai dengan peraturan di atasnya sampai ke tingkat konstitusi butuh dijamin. Penyatuatapan pengujian peraturan perundang-undangan dalam MK menjadi salah satu alasan disini untuk memberikan masyarakat kepastian terhadap penegakan peraturan perundang-undangan. Dalam pelaksanaannya tujuannya adalah akan berkurang putusan hakim yang

terkait dengan peraturan perundang-undangan bertentangan satu sama lain karena ada dua lembaga penguji peraturan perundang-undangan. MK yang ditambah kewenangannya juga membutuhkan hakim konstitusi yang diawasi dengan baik. KY yang dapat mengawasi hakim konstitusi akan memberikan jaminan pada masyarakat yang transparan dibandingkan melalui pengawasan internal.

C. Landasan Yuridis

Sebagai hukum dasar dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, UUD NRI Tahun 1945 menjadi pedoman penyelenggaraan negara Indonesia yang didalamnya terkandung prinsip Indonesia sebagai suatu negara hukum yang demokratis dan sekaligus negara demokrasi yang berdasar atas hukum. Kedaulatan rakyat harus diselenggarakan menurut prosedur konstitusional yang ditetapkan dalam hukum dan konstitusi dimana kedaulatan itu disalurkan kepada cabang-cabang kekuasaan negara yang saling mengendalikan satu sama lain sebagaimana ditegaskan melalui undang-undang dasar yang mengatur pembatasan kekuasaan organ-organ negara, hubungan antar lembaga negara, dan hubungan antara negara dan warga negara. Keterwakilan rakyat secara kelembagaan terwujud dalam MPR yang terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Melalui proses amandemen UUD 1945, maka konstruksi kekuasaan lembaga perwakilan di Indonesia berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 merupakan lembaga legislatif tiga kamar.⁵⁸⁰

Kekuasaan lembaga perwakilan rakyat pada hakikatnya menjadi sarana bagi rakyat dalam menentukan kebijakan pokok pemerintahan, memformulasikan ketentuan hukum negara, serta mengawasi jalannya pemerintahan negara.⁵⁸¹ Sebelum amandemen, UUD 1945 mengatur kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN sebagai acuan perencanaan pembangunan dalam Tap MPR. Melalui proses amandemen UUD 1945, konsepsi GBHN digantikan melalui mekanisme perencanaan pembangunan nasional dalam UU SPPN. Akan tetapi, muatan RPJPN yang dituangkan dalam bentuk undang-undang sedangkan RPJMN disusun dalam Perpres,

580 Isra, *op. cit.*, 2018, hlm. 296; Mohammad Fajrul Falaakh, "Metamorfosis MPR (Teka-teki Parlemen Berkamar Tiga)," *Harian Kompas*, 19 April 2002, hlm. 4; Bivitri Susanti, "Lembaga Perwakilan Trikameral, Supremasi DPR dan Sempitnya Ruang Demokrasi Perwakilan," *Jurnal Ilmu Pemerintahan* 20 (2003).

581 Jimly Asshiddiqie, *op. cit.*, 2005, hlm. 59.

padahal RPJMN menjadi dasar pembentukan Renstra K/L, memberi kelemahan dari segi kedudukan produk hukum dan penyusunan yang eksekutif sentris. Selain itu, UU SPPN dan UU Keuangan Negara tidak sinkron antara mekanisme perencanaan pembangunan dengan proses penyusunan APBN. Demikian pula timbul permasalahan dalam pola kewenangan daerah yang terlalu besar untuk menyusun RPJPD dan RPJMD karena RPJMD akan berpedoman pada RPJPD dan kedudukan RPJMN hanya sekedar sebagai pertimbangan. Dengan berpegang pada prinsip negara kesatuan, daerah selayaknya menjadi subordinasi pemerintah pusat sehingga mekanisme tersebut memunculkan permasalahan. Berkaitan dengan pengawasan atas pelaksanaan rencana pembangunan, UU SPPN dan PP Nomor 39 Tahun 2006 mengatur pengawasan dilakukan oleh Pimpinan Kementerian/Lembaga dan Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah. Hasil pengawasan ini selanjutnya menjadi dasar evaluasi dan dasar perencanaan pembangunan nasional periode berikutnya sehingga pengawasan dan evaluasi rencana pembangunan masih menitikberatkan pengawasan melekat dari pimpinan.

Terdapat pula ketimpangan fungsi legislasi maupun pengawasan atas pelaksanaan undang-undang yang menjadi kewenangan DPD. Apabila dicermati ketentuan dalam Pasal 22D ayat (1) dan (2) maka wewenang DPD juga tampak tidak sebanding dengan wewenang Presiden dan DPR dimana timbul dominasi kewenangan DPR dalam pemilihan pejabat negara. Selain itu beberapa mekanisme seperti pernyataan perang, membuat perdamaian dan perjanjian internasional Presiden membutuhkan persetujuan dari DPR. Dalam hal pemberian amnesti dan abolisi oleh Presiden, DPR juga harus dilibatkan terutama dalam pertimbangannya. Bahkan dalam hal Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu), dalam sidang selanjutnya DPR juga harus memutuskan apakah akan menyetujui atau tidak menyetujuinya. Sehingga dapat dilihat bahwa peran DPR tersebut masih sangat sentral dalam UUD NRI Tahun 1945. Terdapat pula permasalahan mengenai hak imunitas dari anggota parlemen, dimana UUD NRI tahun 1945 tidak memberikan limitasi yuridis mengenai sejauh mana hak imunitas diberlakukan sehingga penerapan dan penafsiran hak imunitas di Indonesia akan rawan penyelewengan dan konflik kepentingan yang berujung pada perlindungan yang tidak tepat dan tidak proporsional.

Dalam konstruksi lembaga perwakilan rakyat di Indonesia, kedudukan DPR dimaksudkan sebagai perwakilan kepentingan partai politik dan DPD berasal dari perseorangan untuk mewakili kepentingan daerah. Secara jumlah, Pasal 22C ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa jumlah seluruh anggota DPD tidak lebih dari sepertiga jumlah seluruh anggota DPR. Dalam muatan Pasal 37 dinyatakan bahwa untuk mengubah Undang-Undang Dasar diselenggarakan sidang MPR yang dihadiri sekurang-kurangnya 2/3 anggota MPR. Hal ini dapat memberikan kemungkinan bahwa persyaratan tersebut dapat terpenuhi hanya dengan kehadiran seluruh anggota DPR saja. Jumlah ini berkaitan dengan komposisi DPD yang tidak dapat melebihi 1/3 jumlah anggota DPR sehingga komposisi seluruh anggota DPR saja akan dapat memenuhi kuorum persetujuan tersebut. Dengan demikian, konstruksi lembaga perwakilan di Indonesia masih cenderung memberikan kooptasi bagi kepentingan perwakilan politik semata. Sebagai lembaga perwakilan penyalur aspirasi rakyat maka dipandang perlu untuk menguatkan lembaga perwakilan sebagai rumah penyaluran kepentingan seluruh rakyat Indonesia. Gagasan akomodasi perwakilan mayoritas rentan dalam DPR dan golongan minoritas dalam DPD diharapkan dapat menguatkan keterwakilan segenap masyarakat. Meskipun secara kelembagaan DPD akan mengakomodir perwakilan golongan minoritas, nomenklatur “Dewan Perwakilan Daerah” tetap dipertahankan karena ruang lingkup pemilihannya tetap berdasarkan daerah Provinsi.

Hasil empat tahapan amandemen UUD 1945 juga belum menunjukkan adanya penguatan sistem presidensiil termasuk dalam hal legislasi. Hal ini dapat dilihat dalam ketentuan pasal 20 ayat (2) dimana pasal tersebut memberikan kewenangan kepada Presiden untuk terlibat dalam pembentukan undang-undang. Melihat pula pada pasal 20 ayat (4) UUD NRI 1945 yang memberikan kewenangan pengesahan rancangan undang-undang juga kepada presiden, maka ketentuan ini dapat memberikan kemungkinan bahwa wewenang presiden untuk mengesahkan rancangan undang-undang akan digunakan untuk kepentingan politis semata. Sehingga proses legislasi yang diadopsi di Indonesia belum murni sepenuhnya menerapkan adanya pemisahan kekuasaan yang menjadi ciri sistem presidensiil di atas.

Sejalan dengan urgensi penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis maka dapat dipahami bahwa DPRD memiliki peran strategis dalam menetapkan peraturan daerah serta mengawasi jalannya penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sebagaimana diketahui, anggota DPRD merupakan perwakilan partai politik yang dipilih melalui pemilihan umum. Tidak dapat dipungkiri, terdapat potensi dominasi kepentingan politik tertentu dalam jalannya penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Sebagai implementasi dari tujuan negara Indonesia sebagaimana dimuat dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 untuk ikut melaksanakan perdamaian dunia maka Indonesia terlibat dalam kerjasama internasional. Dengan demikian, berbagai perjanjian internasional sebagai salah satu sumber hukum internasional harus dicermati kedudukan hukumnya bagi Indonesia. Indonesia dipandang belum tegas dalam menentukan kedudukan dan hubungan hukum antara hukum internasional dengan hukum nasional. Harus dicermati mengenai bagaimana mekanisme pelaksanaan perjanjian internasional, penegakan hukum terhadap dugaan pelanggaran ketentuan perjanjian internasional dan menjadikan perjanjian internasional sebagai landasan penegakan hukum di pengadilan, serta pengujian undang-undang yang menjadi pengesahan terhadap perjanjian internasional.

Fungsi kehadiran KY sebagaimana dimaksudkan dalam undang-undang dasar bertujuan untuk mengawasi keluhuran martabat hakim dalam menjalankan kewenangannya di lembaga peradilan. Dalam praktiknya, makna frasa “hakim” dalam Pasal 24 B ayat (1) menimbulkan perdebatan mengenai hakim masa saja yang berada dalam kewenangan pengawasan KY. Di lain pihak, Jimly Asshiddiqie bahwa politik hukum yang mendasari dibentuknya Komisi Yudisial adalah mencakup semua hakim yang mempunyai fungsi kekuasaan kehakiman, termasuk halnya hakim konstitusi.⁵⁸² Berkaitan dengan hal ini, tentu perlu dipertegas mengenai mekanisme pengawasan untuk menjaga keluhuran martabat hakim sebagai upaya menciptakan kekuasaan kehakiman yang optimal dan berkeadilan.

Perlu dicermati lebih lanjut pula mengenai kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia. Pasal 24C ayat (1) menyatakan bahwa MK berwenang menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, sedangkan MA juga memiliki kewenangan untuk menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang

582 *Ibid.*, hlm. 18.

berdasarkan Pasal 24A ayat (1). Dengan adanya kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan yang terbagi dalam dua lembaga maka terdapat celah inkonstitusionalitas peraturan perundang-undangan serta putusan MK dan MA yang dapat saling bertentangan. Oleh karena produk hukum yang dapat diuji terhadap Undang-Undang Dasar adalah undang-undang dan kewenangan tersebut hanya dimiliki MK maka dimungkinkan muncul peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang yang sebenarnya muatannya bertentangan dengan Undang-Undang Dasar namun tidak dapat diuji terhadap Undang-Undang Dasar langsung. Ketentuan Pasal 24C juga belum memberikan kewenangan yang tegas pada MK untuk melindungi hak konstitusional warga negara sebagai perwujudan negara hukum yang demokratis, dalam hal kewenangan mengadili perkara pengaduan konstitusional dan pertanyaan konstitusional. Terdapat urgensi tinggi untuk memberikan kewenangan tersebut sebagai upaya penguatan prinsip MK sebagai *court of justice* yang menjaga nilai-nilai konstitusionalitas dalam peraturan perundang-undangan dan kehidupan bernegara. Berlandaskan pada uraian mengenai permasalahan materi muatan UUD NRI Tahun 1945 saat ini dan implikasinya maka dipandang perlu untuk dilakukan Amandemen Kelima terhadap UUD NRI Tahun 1945 untuk menguatkan prinsip negara hukum yang demokratis serta mewujudkan tujuan negara sebagaimana dimuat dengan tegas dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

D. Landasan Politis

Politik hukum merupakan suatu arah dalam melaksanakan hukum agar dapat mencapai tujuan dari berbangsa dan bernegara.⁵⁸³ Bahwa kebijakan daripada pembuatan hukum juga harus dibentuk untuk mencapai daripada tujuan negara. Dalam hal ini lembaga-lembaga negara, terlebih lembaga legislatif akan sangat mempengaruhi daripada pembentukan peraturan yang akan memengaruhi pelaksanaan daripada negara. UUD NRI Tahun 1945 merupakan puncak dari pelaksanaan dari politik hukum di Indonesia. UUD NRI Tahun 1945 dalam hal ini merupakan salah satu batasan atau pemagaran terhadap praktik politik hukum.⁵⁸⁴ Pemegang kebijakan dalam melaksanakan program untuk mencapai tujuan negara kemudian harus sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945.

583 Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi* (2011: PT Raja Grafindo, 2011), hlm. 15.

584 *Ibid*, hlm. 16.

Sistem perencanaan pembangunan nasional yang dibentuk dalam hal ini rencana pembangunan jangka panjang, jangka menengah, dan jangka pendek sebenarnya merupakan salah satu praktik dari pembatasan politik hukum. Rencana pembangunan akan dibentuk melalui TAP MPR, Undang-Undang, hingga pada peraturan internal daripada setiap lembaga negara yang landasan utamanya adalah UUD NRI Tahun 1945. Peraturan rencana pembangunan yang dibuat bertingkat tersebut dalam rangka memastikan setiap lembaga negara melaksanakan politik hukum yang sesuai dengan tujuan dari negara dan UUD NRI Tahun 1945. Rencana pembangunan yang berisi mengenai arah dari pelaksanaan tujuan negara yang dibentuk hukum akan mempunyai kekuatan mengikat terhadap setiap lembaga negara. Peraturan dalam hal ini menjadi pembatas agar apa yang dilaksanakan oleh lembaga negara sesuai dengan tujuan daripada negara itu sendiri sehingga hukum menjadi alat pembangunan nasional. Penambahan lembaga negara baru yaitu BPPN juga menjadi salah satu cara untuk memberikan jaminan agar setiap lembaga negara melaksanakan fungsinya secara konsisten untuk mencapai tujuan negara.

Undang-undang dalam hal ini juga menjadi salah satu hal yang krusial dalam pelaksanaan UUD NRI Tahun 1945. TAP MPR yang berisi ARPAN hanya akan mengatur rencana jangka panjang secara garis besar. Undang-Undang akan berisi rencana pembangunan jangka menengah dan peraturan yang lebih lanjut terkait dengan pelaksanaan UUD NRI Tahun 1945. Pembentuk undang-undang dalam hal ini akan diberikan seluruhnya persetujuannya pada lembaga legislatif yaitu khususnya DPR dan DPD. Presiden yang dikeluarkan dalam hal ini akan memperkuat kewenangan dari DPR dan DPD, serta menjamin adanya pemisahan kekuasaan antara lembaga legislatif dan eksekutif. Undang-Undang yang menjadi kewenangan dari lembaga legislatif akan sangat penting karena hal tersebut merupakan instrumen bagi legislatif untuk melaksanakan politik hukumnya. Hasil pengawasan dan pelaksanaan fungsi dari lembaga legislatif tumpuannya ada pada produk berupa undang-undang. Kondisi ini juga akan memberikan posisi yang seimbang antara lembaga legislatif dan eksekutif dalam hal ini Presiden. Sehingga pada pelaksanaan politik hukum terutama dalam pelaksanaan rencana pembangunan dapat diimbangi oleh DPR dan DPD. Selain itu juga dilakukan dengan penyamaan antara hak dan kewenangan dari DPR dan DPD serta anggota DPR dan anggota DPD. Hal ini agar terjadi *checks and balances* antar kamar untuk menghasilkan

politik hukum yang sesuai dengan tujuan bangsa.

Penguatan kewenangan dari DPR dan DPD juga dilakukan dengan penambahan golongan mayoritas rentan dan golongan minoritas didalamnya. Terjaminnya dua golongan tersebut diharapkan dapat mengimbangi kekuatan politik dalam DPR dan DPD. Golongan mayoritas dan golongan minoritas yang masuk dalam sistem ini didesain sebagai golongan yang tertindas dalam struktur sosial masyarakat. Masuknya kedua golongan ini diharapkan dapat membuat DPR dan DPD, hingga pada akhirnya MPR akan mencerminkan kepentingan di Indonesia. Sehingga politik hukum yang dikeluarkan diharapkan dapat mencerminkan kepentingan Indonesia. Hal ini juga akan berkaitan dengan MPR yang memegang beberapa kewenangan baru seperti persetujuan, pertimbangan, dan pemilihan anggota lembaga negara atau hakim. Dimana MPR diharapkan merupakan cerminan seluruh dari Indonesia untuk melaksanakan kewenangan tersebut.

Pembatasan politik hukum juga dilakukan dengan penegasan asas, dan mekanisme dari perubahan atau pembentukan Undang-Undang Dasar atau undang-undang. Undang-Undang Dasar atau undang-undang sebagai sebuah produk politik dimana dibentuk dari lembaga legislatif tidak boleh melepaskan dari batasan-batasan serta hukum. Penegasan asas demokratis, partisipatif, dan ketebukaan dalam hal ini digunakan untuk membuat agar produk Undang-Undang Dasar atau undang-undang tersebut berkualitas dan sesuai dengan aspirasi masyarakat. Selain itu penegasan kewajiban pembentukan kajian ilmiah atau naskah akademik rancangan Undang-Undang Dasar dan undang-undang yang dibentuk benar-benar substansial bukan hanya kepentingan politik. Kajian ilmiah juga dapat digunakan untuk memastikan bahwa Undang-Undang Dasar dan undang-undang yang dibentuk telah sesuai dengan ketentuan di atasnya.

Proses dari perubahan Undang-Undang Dasar juga seharusnya memberikan kesempatan agar kepentingan dari anggota DPR dan anggota DPD dapat diakomodasi. Akomodasi ini dapat salah satunya dengan penentuan kuorum dan jumlah persetujuan anggota MPR. Kuorum berupa 3/4 jumlah anggota MPR dalam hal ini agar dalam proses persetujuan dihadiri oleh anggota DPD walaupun mayoritas peserta sidang adalah anggota DPR sejumlah 2/3 anggota MPR. Persetujuan yang ditingkatkan menjadi 2/3 jumlah anggota MPR dibutuhkan agar DPD juga mempunyai

posisi walaupun jumlahnya hanya 1/3. Kemungkinan untuk DPR menjadi satu suara seluruhnya akan sangat susah, sehingga untuk mencapai 2/3 maka aspirasi dari DPD juga harus diikuti agar menyetujui perubahan Undang-Undang Dasar.

Hukum atau peraturan perundang-undangan tidak bisa dilepaskan daripada politik hukum lembaga negara atau politik dari lembaga legislatif. Salah satu penyeimbang lain atau pembatas daripada pelaksanaan politik hukum yang telah berbentuk produk hukum ini adalah melalui mekanisme yudisial.⁵⁸⁵ Mekanisme yudisial tersebut sebenarnya salah satunya adalah pengujian peraturan perundang-undangan terhadap peraturan di atasnya, pengaduan konstitusional, dan pertanyaan konstitusional di MK. Peraturan perundang-undangan yang dapat diuji merupakan salah satu cara agar terjadi ketertiban hukum antar peraturan. Pengaduan konstitusional dalam hal ini dilakukan dalam penyelesaian jalur akhir dalam hal pelaksanaan kebijakan negara tidak sesuai dengan konstitusi. Pertanyaan konstitusional ini dilaksanakan dalam rangka menjamin hakim yang menerapkan hukum sesuai dengan konstitusional. Semua mekanisme tersebut dibentuk pada tujuan akhir untuk memberikan jaminan bahwa pelaksanaan politik hukum sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tujuan negara.

Hakim Konstitusi yang menjadi salah satu pembatas politik hukum akan sangat mempengaruhi dari kualitas pelaksanaan *checks and balances* oleh MK. Oleh karena itu perlu ada jaminan dari kualitas hakim konstitusi melalui pengawasan etika oleh KY, dan seleksi yang diperjelas. Adanya KY sebagai lembaga pengawas etika eksternal akan memberikan jaminan independensi dan imparialitas dalam pelaksanaan pengawasan hakim konstitusi. Proses pemilihan melalui KY sebelum disetujui oleh Presiden, MPR, atau MA juga akan menjadi jaminan bagi kesamaan kualitas dari calon hakim konstitusi. Prosedur seleksi awal calon hakim konstitusi pada akhirnya akan sama tidak seperti sekarang yang dari Presiden, MPR, atau MA akan berbeda mekanismenya.

Pemerintahan daerah juga akan menjadi salah satu bagian yang dirubah terutama dalam mekanisme politik dari DPRD. DPRD akan dilakukan penambahan golongan mayoritas rentan dan golongan minoritas. Perlibatan golongan mayoritas rentan dan golongan minoritas dalam hal ini juga untuk membuat pemerintahan daerah juga semakin baik dalam

⁵⁸⁵ *Ibid.*

pengambilan politik hukum. Terutama untuk memberikan politik hukum yang lebih inklusif dan demokratis. Hal ini akan menjamin fungsinya untuk mengimbangi kekuasaan kepala daerah terutama untuk mewakili masyarakat di tingkat daerah.

E. Landasan Historis

Pembentukan Undang-Undang Dasar perlu pula mempertimbangkan suatu historisitas pengaturan yang ada pada *status quo* untuk menemukan suatu formulasi dan argumentasi yang kuat mengapa perlu melakukan perubahan terhadapnya. Pada paparan ini akan ditampilkan mengenai sejarah pengaturan suatu ketentuan dalam UUD NRI 1945 baik dalam hal pembentukan maupun asal mula secara teoritis yang akan menampilkan suatu urgensi mengapa hal tersebut harus diubah menjadi ketentuan baru. Hal ini sangat dimungkinkan karena bagaimanapun UUD harus mampu menampung dinamika perkembangan ketatanegaraan sehingga eksistensinya sebagai hukum dasar benar-benar secara optimal. Mengenai ini, Karl Loewenstein menyatakan bahwa evaluasi (*review*) terhadap konstitusi menjadi suatu hal yang esensial untuk menjawab realitas perubahan yang terjadi dalam penyelenggaraan.⁵⁸⁶ Konstitusi yang tidak dapat beradaptasi dengan realitas adalah konstitusi yang lemah, sehingga untuk menghindari hal yang demikian perubahan konstitusi adalah keniscayaan.⁵⁸⁷ Oleh sebab itu, melihat terdapat urgensi yang demikian akan dipaparkan mengenai landasan filosofis terhadap perubahan masing-masing ketentuan.

Pertama, mengenai adanya suatu perwakilan golongan atau fungsional dalam lembaga legislatif. Sebelum amandemen, dalam pasal 2 ayat (1) UUD 1945 disebutkan bahwa “*Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.*” Sehingga dalam kelembagaan MPR terdapat utusan golongan-golongan tertentu yang mewakili aspirasi dan kepentingan fungsional mereka disana. Adanya unsur ini merupakan ide para *founding people* bangsa Indonesia hal ini

586 Karl Loewenstein, “Reflection on the Value of Constitutions in Our Revolutionary Age,” in *Constitution and Constitutional Trends Since World War II*, ed. oleh Arnold J. Zurcher (Washington: New York University Pers, 1955), hlm. 203.

587 Denny Indrayana, “Indonesian Constitutional Reform 1999-2002: An Evaluation of constitution-making in Transtition,” Thesis (Melbourne, 2005), hlm. 23.

seperti yang disampaikan Yamin pada sidang BPUPK bahwa “*Kekuasaan yang dipegang oleh permusyawaratan seluruh rakyat Indonesia diduduki, tidak saja oleh wakil daerahdaerah Indonesia, tetapi juga oleh wakil golongan atau rakyat Indonesia seluruhnya, yang dipilih dengan bebas dan merdeka oleh rakyat dengan suara terbanyak*”.⁵⁸⁸ Begitupula yang disampaikan oleh Soepomo bahwa “*Majelis Permusyawaratan Rakyat, ialah penyelenggara negara yang tertinggi. Majelis itu sebagai penjelmaan seluruh rakyat harus dibentuk sedemikian, sehingga seluruh rakyat seluruh daerah dan seluruh golongan mempunyai wakil dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat sehingga Majelis itu akan betul-betul dapat dianggap sebagai penjelmaan rakyat, yang memegang kedaulatan negara.*” Poin penting dari hal ini bukanlah mengenai siapa pemegang kedaulatan kala itu, melainkan adanya perwakilan fungsional dalam lembaga ini adalah suatu bentuk pengakomodiran terhadap majemuknya kondisi sosio-kultural masyarakat Indonesia yang memang mengharuskan adanya perwakilan fungsional pada entitas-entitas masyarakat yang tidak dapat terakomodir kepentingannya oleh perwakilan lainnya, seperti partai politik.

Paska amandemen UUD NRI 1945 unsur itu dihapuskan karena dianggap MPR dinilai kurang merepresentasikan seluruh rakyat dikarenakan praktik pengisian kursi Utusan Golongan yang pada praktiknya sulit ditentukan golongan mana yang diwakili dan posisinya yang dipilih oleh Presiden sehingga besar potensinya bahwa yang terpilih hanya mewakili kepentingan golongan tertentu.⁵⁸⁹ Alasan penghapusan ini menurut Bagir Manan lebih didorong alasan pragmatis, dibandingkan dengan alasan konseptual.⁵⁹⁰ Dalam hal ini permasalahannya seperti tidak mudahnya menentukan golongan yang sesuai serta adanya kolusi politik dalam tataran praktiknya.⁵⁹¹ Sehingga dapat disimpulkan bahwa yang perlu dibenahi adalah tataran-tataran praktikal yang terjadi penyelewengan bukan dengan menghapuskan perwakilan golongan ini. Dalam mekanisme yang diusung oleh Penulis perwakilan golongan ini nantinya dipilih melalui pemilihan umum untuk menghindari pola penunjukan yang tidak demokratis. Selain itu ia akan ditempatkan dalam kelembagaan DPR dan DPD yang secara langsung juga akan menjadi anggota MPR dengan pertimbangan agar

588 Muhammad, *op. cit.*, hlm. 203.

589 *Ibid.*, hlm. 86.

590 Manan, *op. cit.*, 2000, hlm. 74.

591 Manan, *op. cit.*, 2005, hlm. 81.

kebijakan yang dihasilkan oleh lembaga permusyawaratan dan perwakilan sesuai dengan sila keempat tersebut benar-benar mengakomodir semua kepentingan masyarakat dan tidak dikooptasi oleh kepentingan elit tertentu.

Kedua, mengenai kewenangan MPR menerbitkan arah pembangunan nasional yang di era lalu disebut sebagai GBHN. Sebelum dilakukan amandemen, sesuai dengan ketentuan pasal 3 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “*Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara*”. Pasal tersebut menjadi landasan MPR membentuk GBHN yang dituangkan dalam Tap MPR. Namun pasca amandemen dalam hal ini perubahan ketiga kewenangan MPR yang demikian dihapuskan yang acuannya digantikan pada sistem perencanaan pembangunan nasional yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional tahun 2005-2025 yang diturunkan menjadi RPJMN yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah 5 tahun sekali. Problematika terjadi disini karena dinilai terlalu eksekutif sentris. Penghapusan GBHN merupakan konsekuensi dari rekonstruksi kelembagaan MPR yang tidak lagi ditempatkan sebagai lembaga tertinggi negara sekaligus untuk mempertegas sistem presidensiil Indonesia.⁵⁹² Esensi adanya GBHN secara materi; merupakan wewenang MPR yang menjadi bentuk kehendak seluruh rakyat.⁵⁹³ Hal ini juga terjadi pada mekanisme yang diusulkan oleh Penulis dalam hal ini susunan dan kedudukan MPR juga menunjukkan keterwakilan secara menyeluruh yang menjadi suatu legitimasi agar MPR kembali berwenang membentuk suatu rancangan pembangunan nasional yang bernama Arah Rencana Pembangunan Nasional (ARPN). Menghidupkan kembali haluan negara untuk dibentuk oleh MPR tidak berarti bahwa format dan isi GBHN dulu, namun yang terpenting haluan negara itu harus mengandung kaidah penuntn (*guiding principles*) yang berisi arahan- arahan dasar yang bersifat ideologis dan strategis.⁵⁹⁴ Tentunya ARPN ini disesuaikan dengan salah satu kesepakatan amandemen UUD NRI 1045 yaitu mempertegas sistem presidensiil, dimana tidak adanya suatu mekanisme pertanggungjawaban dari Presiden dalam hal pelaksanaan ARPN tersebut. Namun, untuk mencegah inefektivitas dalam hal pelaksanaan ARPN ini oleh setiap penyelenggara negara dilakukan

592 Latif, *op. cit.*, 30 Agustus 2016, hlm. 6.

593 Mohammad Kusnardi dan Bintang Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945* (Jakarta: Gramedia, 1978), hlm. 56.

594 Yudi Latif, *loc.cit.*

suatu mekanisme *checks and balances* seperti dalam hal dilakukannya sidang-sidang evaluatif oleh MPR yang terbuka dan demokratis dan MPR juga bisa memberikan rekomendasi terhadap pelaksanaan tersebut. Inilah yang menjadi solusi atas permasalahan pembangunan nasional yang tidak ada keberlanjutan dan tidak harmonis.

Ketiga, mengenai pemurnian fungsi legislasi. Secara historis pola legislasi yang diinginkan oleh para *founding people* Indonesia dalam pembentukan undang-undang yang dilakukan secara “bersama-sama” antara Presiden dan DPR menunjukkan corak sistem pemerintahan parlementer yang kental ketimbang presidensiil.⁵⁹⁵ Hal ini merupakan konsekuensi logis karena UUD hasil karya pendiri bangsa ini memberikan kekuasaan lebih besar kepada eksekutif tanpa batas-batas kekuasaan yang jelas karena minus *checks and balances*.⁵⁹⁶ Melihat salah satu kesepakatan amandemen UUD adalah untuk memurnikan dan mempertegas sistem presidensiil pola ini yang coba digeser dalam perdebatan-perdebatan para perubah UUD. Hal ini dapat disimak pada isu pokok mayoritas fraksi dalam pandangan di BP MPR adalah adanya pembatasan wewenang Presiden dan pemberdayaan serta penguatan peran DPR.⁵⁹⁷ Namun, pada akhirnya rumusan-rumusan yang disepakati setelah perubahan UUD selama empat tahap tetap condong pada kekuatan eksekutif dalam pembentukan undang-undang. Hal ini disebabkan karena perubahan-perubahan yang dilakukan tidak diletakkan dalam model fungsi legislasi yang umumnya berlaku dalam sistem presidensiil dan meraguan kemampuan legislatif itu sendiri.⁵⁹⁸ Dimana pada intinya pola pembahasan dan persetujuan bersama yang merupakan ciri sistem pemerintahan parlementer tetap bercokol dalam pola legislasi Indonesia yang jauh dari idealita untuk memperkuat sistem sistem pemerintahan presidensiil.

Keempat, mengenai penguatan kelembagaan DPD. DPD merupakan salah satu lembaga negara yang lahir paska perubahan UUD NRI 1945 tepatnya perubahan ketiga. Secara historis ide awal pembentukan DPD ditujukan untuk merestrukturisasikan bangunan parlemen Indonesia menjadi dua kamar (*bicameralism*).⁵⁹⁹ Pembahasan-pembahasan yang

595 Isra, *op. cit.*, 2018, hlm. 153.

596 *Ibid.*

597 Cass R. Sunstein, *Designing Democracy, What Constitution Do* (New York: Oxford University, 2001), hlm. 6.

598 Saldi Isra, *op. cit.*, 2018, hlm. 195.

599 Asshiddiqie, *op. cit.*, 2004, hlm. 17.

melingkupi ide pembentukan DPD saat perubahan UUD NRI 1945 adalah untuk memberika kewenangan yang bisa digunakan untuk melakukan *internal checks and balances* di internal parlemen. Terkait hal ini banyak ditentang oleh kelompok konservatif di panitia ad hoc perubahan UUD 1945 di MPR 1999-2002 dengan rasio dipersamakan dengan negara federal.⁶⁰⁰ Sehingga hasil perubahan tersebut pada sidang tahunan MPR tahun 2001 justru mengadopsikann gagasan parlemen “*bicameral*” yang bersifat “*soft*” dimana antara DPR dan DPD tidak dilengkapi kewenangan yang sama kuat.⁶⁰¹ Ini sebenarnya tidak tepat seperti yang disampaikan Stephan Shareloc bahwa DPD merupakan contoh yang tidak lazim dalam praktik lembaga perwakilan dengan sistem bicameral karena merupakan kombinasi dari lembaga dengan kewenangan yang amat terbatas dan legitimasi tinggi namun dengan kewenangan yang lemah.⁶⁰² Sehingga melihat adanya miskonsepsi yang terjadi pada saat perumusan kewenangan DPD, penguatan DPD merupakan hal yang sangat mungkin dilakukan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Kelima, mengenai kewenangan KY pengawasan hakim. Dalam rancangan perubahan kelima UUD NRI 1945 yang diusulkan oleh penulis adalah hakim disini termasuk juga hakim konstitusi. Hal ini didasarkan secara historis ide dasar pembentukan KY dilatarbelakangi sebagai pencegah adanya tirani yudisial dengan membentuk suatu lembaga eksternal yang bebas dan mandiri. Hal inilah yang diilhami oleh para perubah UUD kala itu dimana memang perlu dilakukan pengawasan eksternal terhadap kekuasaan kehakiman dalam rangka menjaga keluhuran, martabat, dan perilaku hakim.⁶⁰³ Perihal kewenangan KY dalam melakukan pengawasan terhadap hakim konstitusi, secara historis merujuk pada buku Cetak Biru MK secara eksplisit dinyatakan bahwa KY secara yuridis ketatanegaraan mempunyai kewenangan untuk mengawasi hakim di lingkungan peradilan umum maupun hakim MK yang tujuannya agar adanya *checks and balances* dengan MK agar tetap menjalankan fungsinya

600 Asshiddiqie, *op. cit.*, 2016, hlm. 140.

601 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 005/PUU-IV/2006

602 Saldi Isra, “Penguatan Fungsi Legislasi DPD,” diakses 21 Agustus 2020, <https://www.saldiisra.web.id/index.php/bukujurnal/jurnal/19-jurnalnasional/361-penguatan-fungsi-legislasi-dewanperwakilan daerah>.html.

603 Tim Penyusun Naskah Komprehensif dan Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 : Buku IV Kekuasaan Kehakiman* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), hlm. 597.

secara bertanggungjawab dan sesuai dengan hukum.⁶⁰⁴ Sehingga dengan demikian hakikat pengawasan hakim konstitusi oleh KY secara historis memiliki landasan yang kuat.

Keenam, mengenai kewenangan MK dalam hal pengujian peraturan perundang-undangan satu atap, mengadili perkara Pengaduan Konstitusional dan mengadili perkara Pertanyaan Konstitusional. Dalam hal pengujian peraturan perundang-undangan satu atap di MK secara historis pernah menjadi salah satu opsi kewenangan MK. Dapat dilihat pada naskah komprehensif perubahan UUD NRI 1945 bahwa salah satu ide awal dibentuknya MK adalah adanya keinginan tentang perlunya lembaga yang memiliki kewenangan menguji peraturan perundang-undangan karena dalam praktiknya sering terdapat peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya.⁶⁰⁵ Terkait pengujian satu atap, fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (F-PDIP) menyampaikan bahwa kewenangan *judicial review* yang akan diberikan kepada MK tidak hanya terbatas pada undang-undang tetapi juga peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.⁶⁰⁶ Selain itu tim ahli yang dibentuk kala itu pada rapat pleno PAH I BP MPR ke-14 juga menyampaikan rumusan pasal yang salah satunya menyebutkan “*bahwa Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan untuk mengadili perkara pada tingkat pertama dan terakhir untuk menguji materi undang-undang dan peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang*”.⁶⁰⁷ Salah satu alasan utamanya adalah untuk menjaga adanya *constitutionally of law*.⁶⁰⁸ Meskipun pada akhirnya pasal yang disepakati MK hanya berwenang menguji undang-undang terhadap UUD, jika ditelisik hal itu hanya bersifat pragmatis semata karena memungkinkan MA menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang bersamaan dengan suatu perkara konkrit tertentu.⁶⁰⁹ Berdasarkan uraian-uraian di atas, terdapat landasan historis yang kuat untuk menyatukan kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan di MK.

604 Tim Penyusun Cetak Mahkamah Konstitusi, *Buku Cetak Biru Membangun Mahkamah Konstitusi* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2004), hlm. 121.

605 Palguna, *op. cit.*, 2013, hlm. 554.

606 Tim Penyusun Naskah Komprehensif dan 1945, *op. cit.*, hlm. 23-24.

607 *Ibid.*, hlm. 8-9.

608 *Ibid.*

609 *Ibid.*, hlm. 26.

Selanjutnya mengenai landasan historis pemberian kewenangan MK untuk mengadili perkara Pengaduan Konstitusional dan Pertanyaan Konstitusional dapat ditinjau dari sejarah dibentuknya MK RI itu sendiri. Pada pokoknya alasan lahirnya MK adalah agar UUD NRI 1945 benar-benar ditaati dalam kehidupan bernegara sehari-hari untuk menegakkan prinsip negara hukum itu sendiri.⁶¹⁰ Sehingga MK diberikan fungsi untuk melakukan *constitutional review*. Menurut Mohammad Fajrul Falakh dalam rapat pleno ke-9 PAH I BP MPR salah satu esensi penting adanya fungsi ini adalah untuk menghindarkan terjadinya kesewenang-wenangan legislatif dan eksekutif dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya sesuai UUD.⁶¹¹ Sehingga dengan demikian perlu untuk memperkuat fungsi *constitutional review* MK ini sendiri yang tidak hanya terbatas pada pengujian perundang-undangan untuk semakin menjamin perlindungan terhadap hak konstitusional. *Pertama*, tentang urgensi pemberian kewenangan mengadili perkara Pengaduan Konstitusional, secara historis pernah diwacanakan untuk ditambahkan menjadi kewenangan MK seperti yang disampaikan oleh F-PDIP dalam rapat pleno ke-41 PAH I BP MPR RI dengan istilah yang digunakan adalah “gugatan yang berdasarkan Undang-Undang Dasar”. Hal ini Menurut I Dewa Gede Palguna pada intinya substansi istilah di atas tidak lain adalah pengaduan konstitusional.⁶¹² Namun wacana ini tidak diteruskan karena adanya kekhawatiran penumpukan perkara dan tumpang tindih kewenangan antara MK dan peradilan umum yang menimbulkan ketidakpastian hukum.⁶¹³ Namun, dua hal ini telah mampu dijawab oleh Penulis bahwa terkait penumpukan perkara dapat diatasi dengan manajemen perkara di MK dan perihal adanya kewenangan yang berimpitan antar lembaga kekuasaan kehakiman bukanlah menimbulkan ketidakpastian hukum, justru akan memperkuat kepastian hukum itu sendiri dan memaksimalkan perlindungan hak konstitusional. Terakhir, mengenai pemberian kewenangan mengadili perkara pertanyaan konstitusional di MK juga telah mendapatkan legitimasi sama seperti di atas yaitu untuk menyempurnakan *constitutional review* sebagai fungsi yang melekat pada MK dan untuk mewujudkan negara hukum yang benar-benar demokratis dengan MK sebagai salah satu pengawal vital menuju kesana.

610 Palguna, *op. cit.*, 2013, hlm. 544.

611 Tim Penyusun Naskah Komprehensif dan 1945, *op. cit.*, hlm. 203.

612 Palguna, *op. cit.*, 2013, hlm. 562.

613 *Ibid.*

BAB V

SASARAN, JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN MATERI MUATAN PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR

A. Sasaran Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Sasaran dan tujuan yang dikehendaki dalam Rancangan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah pembangunan dan perkembangan ketatanegaraan Indonesia yang dapat berimplikasi pada semakin nyatanya perwujudan dari cita-cita Bangsa Indonesia yang terdapat dalam Pembukaan UUD 1945. Serta sebagai konkritisasi nilai dasar dari bangsa Indonesia yang terkandung dalam Pancasila yang berdampak akan secara langsung berdampak pada meningkatnya kesejahteraan masyarakat Indonesia.

Untuk mencapai tujuan bernegara tersebut maka dilakukan perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945. Perbaikan dan penguatan terhadap lembaga legislatif disini menysasar pada penguatan kelembagaan MPR sebagai lembaga perwakilan dan permusyawaratan; menciptakan konstruksi lembaga perwakilan yang lebih representatif sehingga dapat menjalankan fungsinya dan tugasnya secara efektif dan efisien baik dari segi fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Sasaran berikutnya juga berupa politik legislasi Indonesia sehingga dapat merumuskan produk hukum yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Lembaga yudikatif juga diharapkan berfungsi maksimal, imparial, dan independen baik dari sisi *court of law* ataupun *court of justice*. Perubahan juga menysasar pada rencana pembangunan yang konsisten dan maksimal untuk mencapai tujuan negara.

B. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Berdasarkan sasaran yang akan diwujudkan tersebut, terdapat arah dan jangkauan pengaturan amandemen kelima yakni meliputi:

Pertama, mengenai sistem perencanaan pembangunan nasional baru. Arah pengaturan ini adalah ARPN akan dimasukkan dalam

Ketetapan MPR (TAP MPR). Pengaturan ARPAN dalam TAP MPR salah satunya adalah mendudukan ARPAN sebagai arah pembangunan yang didesain oleh MPR. Selanjutnya, RPJMN akan diatur dalam undang-undang yang akan memberikan legitimasi yang lebih besar terutama dalam substansi RPJMN yang melingkupi seluruh lembaga negara dari seluruh cabang kekuasaan baik itu kekuasaan legislatif, yudikatif, eksekutif, maupun *state auxiliary organ* lain. Lebih lanjut hal ini akan mewajibkan setiap lembaga membentuk rencana pembangunan jangka tahunan. Jangkauan pengaturan ini akan merestrukturisasi rencana pembangunan nasional dengan penggantian RPJPN menjadi ARPAN yang akan dibentuk dan diperbaharui setiap 25 tahun sekali agar dapat disesuaikan dengan perkembangan kondisi masyarakat. ARPAN ini juga nantinya akan menjadi acuan di daerah sehingga menghapus RPJP Daerah.

Kedua, mengenai susunan DPR dan DPD. Jangkauan dari pengaturan ini akan merekonstruksi DPR dan DPD menjadi lebih representatif daripada sebelumnya, karena ada jenis perwakilan baru yakni golongan minoritas dan golongan mayoritas rentan. Pemilihan kelompok yang layak untuk mendapatkan kuota dari golongan minoritas dan mayoritas rentan diatur setiap lima tahun sekali dari kondisi jumlah kelompok, keberadaan, serta legitimasi keanggotaannya. Arah dari pengaturan ini adalah untuk menghindari kooptasi kepentingan politis saja sehingga akan lebih mencerminkan kehendak seluruh rakyat.

Ketiga, mengenai susunan, kedudukan, dan kewenangan MPR. Jangkauan dari pengaturan ini akan membuat susunan MPR akan kembali terdapat perwakilan golongan melalui unsur keanggotaannya. Selanjutnya akan menambah kewenangan dari MPR membentuk TAP MPR yang hanya berisi dengan APRN, mengadakan sidang tahunan di awal tahun untuk menerima laporan pelaksanaan dari seluruh Lembaga negara, persetujuan pernyataan perang dan damai, penerimaan duta negara lain, pertimbangan pemberian amnesti dan abolisi dari Presiden, serta persetujuan terhadap jabatan public tertentu, yang sebelumnya merupakan kewenangan dari DPR. Arah pengaturan ini akan menambah legitimasi dan optimalisasi keberadaan MPR sebagai sebuah lembaga yang representatif.

Keempat, mengenai Fungsi Legislasi dari DPR dan DPD. Jangkauan pengaturan ini akan mengubah pola sistem pembentukan Undang – Undang. Pengajuan RUU dapat dilakukan oleh Presiden,

anggota DPR, ataupun anggota DPD dan dibahas oleh DPR dan DPD. Arah pengaturan ini akan mengurangi monopoli dalam hal legislasi yang pada *status quo* memberikan celah yang cukup besar. Lebih lanjut kewenangan antara DPR dan DPD tidak lagi subordinat melainkan setara. Pemberian kewenangan dalam pembentukan undang-undang kepada DPR dan DPD juga akan memaksimalkan fungsi keuangan dan pengawasan yang melekat padanya.

Kelima, mengenai asas perubahan undang-undang dasar dan pembentukan undang-undang. Jangkauan pengaturan ini akan menambah beberapa batasan konstitusional untuk lebih menjamin terbentuknya suatu produk hukum yang tepat sasaran dan tepat guna. Akan ditambahkan beberapa asas sebagai landasan pembentukan undang-undang, yakni asas demokratis, partisipatif, dan transparan. Pengajuan RUU atau usul perubahan materi muatan dalam UUD maka diwajibkan untuk disertai dengan kajian ilmiah. Perubahan juga terletak pada kuorum MPR yang dari 2/3 anggota menjadi 3/4 dari jumlah anggota MPR. Persetujuan untuk merubah UUD juga dirubah menjadi 2/3 dari keseluruhan MPR. Arah pengaturan ini akan menambah jaminan untuk dilakukannya pengkajian dalam setiap proses legislasi secara lebih komprehensif sehingga akan sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat.

Keenam, mengenai perjanjian internasional. Jangkauan dari pengaturan ini akan merubah kedudukan dan penetapan dari perjanjian internasional, yang mana menempatkan undang-undang pengesahan perjanjian internasional sebagai landasan bagi berlakunya suatu perjanjian internasional yang setingkat dengan undang-undang dalam sistem hukum Indonesia. Arah dari pengaturan ini akan memperjelas kedudukan dari perjanjian internasional itu sendiri, dan menjadikannya dapat dijadikan batu uji oleh MK dalam pengujian, sehingga dalam kasus suatu peraturan perundang-undangan yang bertentangan perjanjian internasional maka dapat dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum oleh MK.

Ketujuh, mengenai optimalisasi peran dan kelembagaan DPRD. Jangkauan dari pengaturan ini akan menjadikan DPRD sebagai saluran aspirasi masyarakat daerah untuk mewujudkan pemerintahan daerah yang demokratis dengan keterwakilan golongan-golongan minoritas dan mayoritas rentan di daerah masing-masing. Arah dari pengaturan ini adalah agar tidak akan terjadi praktik perumusan kebijakan daerah yang

mendiskriminasi golongan tertentu, dan dapat diseragamkan dengan gagasan yang dibawa dalam akomodasi golongan rentan dan golongan minoritas dalam DPD dan DPR.

Kedelapan, mengenai pengawasan pembangunan nasional. Jangkauan pengaturan ini akan memberikan penguatan pengawasan pembangunan nasional yang menghadirkan Badan Pengawasan Pembangunan Nasional (BPPN) yang berfungsi menjalankan kewenangan pengawasan fungsional secara eksternal dalam konteks pelaksanaan rencana pembangunan nasional. BPPN akan menyampaikan hasil pengawasannya kepada MPR, DPR, DPD dan DPRD yang juga memiliki kewenangan pengawasan. Sehingga dapat dikatakan bahwa hadirnya BPPN adalah untuk membantu fungsi pengawasan lembaga legislatif. Arah dari pengaturan ini akan menjadikan perencanaan pembangunan berkelanjutan lebih komprehensif.

Kesembilan, mengenai pengujian peraturan perundang-undangan. Jangkauan pengaturan ini akan menjadikan pengujian peraturan perundang-undangan secara menyeluruh satu atap di MK. Arah dari pengaturan ini akan merubah kewenangan MA untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang undang. Hal ini untuk menghilangkan dualisme kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan sehingga akan menjamin adanya kepastian hukum, keharmonisan putusan, dan mewujudkan efektivitas dalam pengujian peraturan perundang-undangan.

Kesepuluh, mengenai pengawasan hakim konstitusi. Jangkauan pengaturan ini akan mengembalikan kewenangan Komisi Yudisial (KY) dalam pengawasan hakim konstitusi karena pengawasan secara eksternal sebagai langkah optimalisasi dan pencegahan adanya penyimpangan yang mengancam independensi dan imparialitas. Arah dari pengaturan ini nantinya agar dapat mewujudkan lembaga kekuasaan kehakiman bisa bertindak independen dan imparial serta memberikan keadilan, kepastian, dan kemanfaatan dalam setiap putusannya.

Kesebelas, mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi. Jangkauan dari pengaturan ini akan menambah kewenangan MK untuk mengadili perkara pengaduan konstitusional dan pertanyaan konstitusional. Arah dari pengaturan ini akan menguatkan prinsip negara hukum yang salah satu cirinya adalah adanya perlindungan terhadap hak konstitusional.

C. Ruang Lingkup Materi Muatan Rancangan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

a. *Susunan, Kedudukan, dan Kewenangan Lembaga Perwakilan*

Susunan Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah yang kesemuanya dipilih melalui Pemilihan Umum. Terkait Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah terdapat beberapa ketentuan yang berubah. *Pertama*, komposisi anggota dari Dewan Perwakilan Rakyat terdiri dari anggota yang berasal dari partai politik dan anggota yang berasal dari kelompok yang secara kuantitatif dapat termasuk dalam kelompok mayoritas namun secara kekuatan termasuk kedalam golongan minoritas karena terdapat ketimpangan yang diakibatkan oleh perbedaan status sosial, politik, dan/atau ekonomi. Jumlah dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang berasal dari kelompok mayoritas rentan paling sedikit 15% (lima belas persen) dari keseluruhan jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat. *Kedua*, jumlah Dewan Perwakilan Daerah pada tiap daerahnya adalah sama dan kesemuanya tidak lebih dari 1/3 (satu per tiga) keseluruhan anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dimana komposisi keanggotaannya terdiri dari anggota perseorangan yang bukan berasal dari partai politik dan anggota yang berasal dari golongan minoritas yaitu mereka yang berasal dari kelompok sosial yang dikategorikan berdasarkan etnis, budaya, agama, bahasa, fisik, dan/atau sejarah dimana secara kuantitatif memang lebih sedikit jumlahnya dibandingkan kelompok lain pada kategori yang sama sehingga terjadi ketimpangan kekuasaan dan hubungan subordinat. Jumlah dari anggota Dewan Perwakilan Daerah yang berasal dari golongan minoritas paling tidak 1/3 (satu per tiga) dari jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah. *Keempat*, kelompok yang termasuk dalam mayoritas rentan akan ditentukan oleh komisi yang bersifat nasional, tetap, mandiri, dan independen serta hanya dapat memiliki perwakilan paling banyak 3 (tiga) persen dari seluruh anggota Dewan Perwakilan Rakyat. *Kelima*, kelompok yang termasuk dalam minoritas nasional akan ditentukan oleh komisi yang bersifat nasional, tetap, mandiri, dan independen serta

hanya dapat memiliki perwakilan paling banyak 2 (dua) persen dari seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah. Pembatasan yang diberikan pada tiap-tiap kelompok mayoritas rentan dan minoritas bertujuan untuk menjaga kemurnian perwakilan minoritas dan menghindari kuota khusus yang disediakan untuk mewakili kepentingan minoritas untuk didominasi oleh kelompok tertentu. Berubahnya struktur komposisi keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah tidak terlepas dari semangat untuk menjamin representasi setiap kelompok masyarakat dan menjamin adanya perwakilan yang membawa kepentingan golongan minoritas sehingga dalam proses dan dinamika politik yang terjadi, kepentingan dari golongan minoritas tidak akan terabaikan dan semakin tertindas.

b. Perencanaan Pembangunan Nasional

Pertama, secara garis besar rencana pembangunan nasional akan terdiri dari tiga jangka rencana yaitu panjang yang ditetapkan setiap dua puluh lima tahun sekali, menengah yang ditetapkan setiap lima tahun sekali, dan pendek yang ditetapkan setiap satu tahun sekali. *Kedua*, rencana jangka panjang berbentuk Arah Rencana Pembangunan Nasional yang dibentuk berdasarkan evaluasi pelaksanaan Arah Rencana Pembangunan Nasional sebelumnya serta kajian ilmiah. Majelis Permusyawaratan Rakyat membentuk rancangan Arah Rencana Pembangunan Nasional yang akan digunakan sebagai dasar pembahasan dalam musyawarah berjenjang dari tingkat kabupaten/kota sampai tingkat provinsi dengan tujuan mendapatkan aspirasi dari seluruh masyarakat atau pemegang kepentingan terkait. Setiap aspirasi terhadap rancangan Arah Rencana Pembangunan Nasional harus dibahas oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk membentuk Arah Rencana Pembangunan Nasional. Penetapan dari Arah Rencana Pembangunan Nasional dilakukan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dihadiri 2/3 (dua per tiga) anggota dan mendapatkan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dibentuknya Arah Rencana Pembangunan Nasional diharapkan dapat menjadi landasan

utama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara sehingga dapat mensinergiskan setiap rancangan pembangunan yang dimiliki oleh masing-masing lembaga untuk secara bersamaan mencapai tujuan yang dicita-citakan oleh rakyat Indonesia. *Ketiga*, terkait rencana pembangunan jangka menengah nasional dibentuk oleh Presiden dalam suatu rancangan undang-undang harus berlandaskan Arah Rencana Pembangunan Nasional dan evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan jangka menengah nasional sebelumnya dan disertai dengan kajian ilmiah. Rancangan undang-undang tersebut akan diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah untuk dilakukan musyawarah terkait rancangan pembangunan nasional dengan melibatkan masyarakat dan lembaga negara lain yang terkait dengan harapan mendapatkan aspirasi yang sebesar-besarnya.

Berdasarkan aspirasi yang telah didapatkan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah membahas rancangan rencana pembangunan nasional. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Dewan Perwakilan Daerah tidak menyetujui rancangan yang ada maka akan dibentuk suatu komisi yang bertugas menyelaraskan aspirasi yang ada sampai terjadi suatu persetujuan bersama. Rancangan yang telah disetujui tersebut akan diserahkan kepada Presiden yang harus mengesahkan rancangan tersebut menjadi undang-undang. *Keempat*, Rencana pembangunan jangka pendek merupakan rancangan lembaga negara dibentuk dengan menyesuaikan anggaran pendapatan dan belanja negara. *Kelima*, evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan nasional baik jangka panjang, menengah, ataupun pendek dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat selama 25 (dua puluh lima) tahun sekali, 5 (lima) tahun sekali, dan 1 (satu) tahun sekali sesuai dengan rencana pembangunan terkait. Dalam hal Majelis Permusyawaratan Rakyat melakukan evaluasi maka setiap lembaga negara wajib menyampaikan suatu laporan dari hasil pelaksanaan rencana pembangunan nasional sebagai bentuk pertanggungjawaban lembaga negara tersebut. Hasil evaluasi dari Majelis Permusyawaratan Rakyat akan dituangkan dalam rekomendasi yang dijadikan sebagai pedoman pembentukan dan pelaksanaan rencana pembangunan nasional selanjutnya dengan

tetap memperhatikan hasil pengawasan dari Badan Pengawas Pembangunan Nasional, Badan Pemeriksa Keuangan, dan hasil laporan hasil pelaksanaan dari tiap-tiap lembaga negara. Konstruksi evaluasi Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga perwakilan di Indonesia yang berwenang untuk mengawasi jalannya pemerintahan. Sehingga diharapkan dapat menjamin perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara yang lebih baik dan dapat mencapai cita-cita bangsa Indonesia serta sesuai dengan keinginan dan kebutuhan masyarakat Indonesia.

c. *Kewenangan dan Tugas Majelis Permusyawaratan Rakyat*

Pertama, Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib bersidang paling tidak satu kali dalam satu tahun. Pengaturan tersebut bertujuan untuk menjamin kinerja dari Majelis Permusyawaratan Rakyat yang akan berimplikasi langsung pada kehidupan berbangsa dan bernegara mengingat Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat mengambil keputusan penting melalui sidang yang dilakukannya, serta sebagai konsekuensi logis diperkuatnya kelembagaan Majelis Permusyawaratan Rakyat. *Kedua*, Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat mengeluarkan produk hukum berupa Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang hanya dapat dikeluarkan untuk mengatur mengenai Arah Rencana Pembangunan Nasional. Artinya Arah Rencana Pembangunan Nasional akan ditempatkan pada produk hukum yang lebih tinggi dari undang-undang namun lebih rendah dari undang-undang dasar dikarenakan Arah Rencana Pembangunan Nasional memang didesain oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat namun akan berlaku dan mengikat bagi seluruh aspek kehidupan dalam negara termasuk pembentukan undang-undang harus menyesuaikan dengan Arah Rencana Pembangunan Nasional. *Ketiga*, Majelis Permusyawaratan Rakyat akan berperan penting dalam pemilihan pejabat negara, duta, dan pejabat pada lembaga kekuasaan kehakiman. Selain hal tersebut Majelis Permusyawaratan Rakyat akan memiliki kewenangan terkait persetujuan pernyataan perang dan damai dari presiden, penerimaan duta dari negara lain, dan memberikan pertimbangan terkait pemberian amnesti dan abolisi. *Keempat*, Majelis Permusyawaratan Rakyat memiliki kewenangan untuk mencabut

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku namun tidak dapat dicabut. Hal tersebut bertujuan untuk menjaga kemurnian Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang ditujukan hanya untuk mengatur Arah Rencana Pembangunan Nasional. Penambahan kewenangan tersebut bertujuan untuk menegaskan eksistensi Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai kamar tersendiri dalam komposisi lembaga perwakilan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Selain itu diharapkan dapat keputusan yang diambil dapat dengan benar mencerminkan kepentingan seluruh rakyat Indonesia karena berasal dari lembaga perwakilan yang diharapkan mewakili seluruh kelompok sosial yang terdapat di Indonesia baik dengan perwakilan pada Dewan Perwakilan Rakyat ataupun perwakilan pada Dewan Perwakilan Daerah, sehingga mekanisme *check and balance* yang terdapat di dalamnya dapat berlangsung dengan lebih efektif.

d. *Kekuasaan Lembaga Perwakilan*

Pertama, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan tujuannya untuk menciptakan dinamika *check and balance* yang terdapat dalam internal lembaga perwakilan itu sendiri. Selain itu hal ini merupakan perwujudan dari penguatan wewenang Dewan Perwakilan Daerah sehingga tidak menjadi *second room representative*. *Kedua*, Setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah memiliki hak imunitas yang dibatasi secara jelas. Pembatasan terletak pada hak untuk tidak dituntut di depan pengadilan dan/atau diberhentikan karena pertanyaan, pernyataan, dan/atau usul dalam menjalankan fungsinya. Dengan adanya pembatasan yang jelas maka dapat mengurangi kemungkinan penyelewengan hak imunitas yang digunakan untuk menguntungkan kepentingan pribadi. Sehingga baik Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah dapat menjalankan setiap tugas dan fungsinya dengan baik sekaligus hal tersebut akan membantu menjaga martabat Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.

e. *Pembentukan Undang-Undang*

Pertama, pemegang kekuasaan pembentukan undang-undang berada ditangan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Konstruksi tersebut merupakan bentuk permunian dari konsep pemisahan kekuasaan sehingga proses *check and balance* yang terjadi dalam pemerintahan dapat berjalan dengan lebih efektif dan mengurangi ruang lobi politik antara lembaga legislatif dengan lembaga eksekutif.

Kedua, setiap anggota dewan dapat mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat atau Dewan Perwakilan Daerah sesuai dengan keanggotaannya. *Ketiga*, setiap rancangan undang-undang harus disetujui bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah untuk menjadi undang-undang. Sehingga setiap rancangan undang-undang yang diajukan oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat atau presiden akan dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat yang mana jika mendapat persetujuan rancangan undang-undang tersebut harus diserahkan kepada Dewan Perwakilan Daerah untuk dibahas. Jika Dewan Perwakilan Daerah menyetujui rancangan undang-undang yang ada maka rancangan tersebut akan diserahkan kepada Presiden untuk disahkan. Senada dengan hal tersebut rancangan undang-undang yang berasal dari Dewan Perwakilan Daerah harus dibahas dan disetujui oleh Dewan Perwakilan Daerah sebelum diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk dibahas yang mana jika disetujui maka akan diserahkan kepada Presiden untuk disahkan. Dalam hal Dewan Perwakilan Rakyat atau Dewan Perwakilan Daerah tidak menyetujui rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh lembaga lain tersebut maka akan dibentuk komisi bersama untuk menyelaraskan dan membahas rancangan undang-undang terkait. Hasil pembahasan dari komisi bersama akan diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah untuk mendapatkan persetujuan. Jika persetujuan tidak didapatkan maka rancangan undang-undang tidak boleh itu diajukan kembali dalam masa persidangan tersebut.

Keempat, Presiden dapat menolak untuk mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama oleh Dewan

Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Dalam waktu 30 (tiga puluh) hari setelah diserahkan kepada Presiden. Presiden dapat memberikan keputusan untuk mengesahkan atau menolak mengesahkan rancangan undang-undang yang ada. Apabila dalam 30 (tiga puluh) hari tidak ada keputusan dari Presiden rancangan undang-undang tersebut secara otomatis sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan. Dalam hal Presiden menolak rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut maka Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah memiliki dapat mengesampingkan penolakan Presiden. Keputusan ini harus disetujui masing-masing 2/3 (dua per tiga) anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Dalam hal tidak ada respon dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah dalam waktu 30 (tiga puluh) hari maka rancangan undang-undang tersebut tidak boleh diajukan pada masa persidangan yang sama. Dalam hal Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah memutuskan untuk mengesampingkan penolakan dari Presiden maka rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan. Ketentuan tersebut merupakan perwujudan dari *check and balance* untuk menjaga dinamika dan perkembangan ketatanegaraan serta kehidupan berbangsa dan bernegara yang baik dengan dimulai dari pembenahan politik legislasi.

Kelima, pembentukan undang-undang dalam setiap tahapannya berlandaskan pada asas demokratis, partisipatif, dan keterbukaan serta setiap rancangan undang-undang yang diajukan harus disertai dengan kajian ilmiah. Dengan begitu dapat menjaga kualitas setiap produk hukum yang dihasilkan serta memastikan bahwa produk hukum yang dihasilkan sesuai dengan kebutuhan masyarakat sesuai dengan cita negara hukum demokratis.

Keenam, Presiden dapat mengeluarkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang hanya dalam kepentingan yang memaksa tetapi terdapat kekosongan hukum atau undang-undang yang ada sudah tidak relevan untuk mengatasi persoalan yang ada. Sehingga dibutuhkan mekanisme khusus yang mengutamakan kecepatan untuk menghasilkan suatu produk hukum yang tepat

untuk menyelesaikan persoalan yang ada. Ditambahkannya dan dipertegas batasan syarat suatu peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang dapat dikeluarkan agar memperkecil kondisi dimana peraturan tersebut dapat dikeluarkan sehingga menjaga kemurnian lembaga legislative sebagai lembaga yang dapat mengeluarkan undang-undang serta mencegah kesewenangan Presiden untuk mengeluarkan produk hukum yang dapat menguntungkan kepentingan pribadi seseorang atau kelompok orang.

Ketujuh, terkait dengan perjanjian internasional yang menimbulkan akibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat terutama berkenaan dengan keuangan negara, dan.atau mengharuskan perubahan atau pembentukan suatu undang-undang. Selain mendapatkan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat, persetujuan dari Dewan Perwakilan Daerah juga harus didapatkan sebagai penegasan eksistensi Dewan Perwakilan Daerah dalam konstruksi lembaga perwakilan di sistem ketetatanegaraan Indonesia. Setiap perjanjian internasional yang disetujui tersebut juga harus disahkan dengan undang-undang yang keberlakuannya mengikuti ketentuan hukum internasional. Mengingat tidak jarang disahkannya suatu perjanjian internasional tidak beriringan dengan berlakunya perjanjian internasional tersebut.

Kedelapan, khusus terkait undang-undang yang berhubungan dengan gaji anggota dewan maka baru akan berlaku paling cepat setelah pergantian periode jabatan dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Hal tersebut sebagai mekanisme kontrol agar jangan sampai Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah membentuk suatu produk hukum semata-mata hanya untuk kepentingan dan keuntungan pribadinya.

f. Pemerintahan Daerah

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terdiri dari perwakilan politik dan perwakilan golongan mayoritas rentan daerah serta golongan minoritas. Golongan mayoritas rentan daerah adalah mereka yang tergabung dalam kelompok sosial dengan jumlah relatif banyak dan dapat mendominasi namun lemah secara sosial, politik,

dan/atau ekonomi sehingga terdapat hubungan subordinat dengan kelompok lain. Golongan minoritas adalah mereka yang dilihat dari etnis, budaya, agama, bahasa, fisik, dan/atau sejarah tergabung dalam kelompok sosial yang jumlahnya relative sedikit sehingga terdapat hubungan subordinat dengan golongan lain dalam kategori yang sama. Golongan yang termasuk dalam golongan mayoritas rentan serta golongan minoritas akan ditentukan oleh suatu komisi yang bersifat nasional, tetap, mandiri, dan independen. Komposisi perwakilan dari golongan mayoritas rentan ataupun minoritas paling banyak 1/3 (satu per tiga) dari jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Harapannya kepentingan seluruh masyarakat dalam daerah tersebut dapat terwakili dengan baik sehingga kebijakan yang dihasilkan merupakan kebijakan yang sesuai dengan kebutuhan seluruh masyarakat yang terdapat di dalam daerah tersebut.

g. *Hal Keuangan*

Anggaran pendapatan dan belanja negara ditetapkan dalam undang-undang yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah serta disahkan oleh Presiden setiap satu tahun sekali yang didasarkan pada rencana pembangunan jangka pendek. Rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah akan membentuk komisi bersama untuk menyelaraskan hasil pembahasan pada masing-masing lembaga tersebut. Hasil dari komisi harus diserahkan kembali kepada masing-masing lembaga untuk mendapatkan persetujuan. Dalam hal tidak didapatkannya persetujuan dari salah satu atau kedua lembaga maka harus dibentuk kembali komisi bersama untuk membahas dan menyelaraskan aspirasi terkait anggaran pendapatan dan belanja negara. Dalam hal persetujuan tetap tidak didapatkan maka pemerintahan negara dijalankan berdasarkan anggaran pendapatan dan belanja negara pada tahun sebelumnya. Dengan begitu terdapat pemurnian pemisahan kekuasaan pada tiap lembaga negara yang diharapkan dapat menjamin efektivitas sistem *check and balance* yang dapat berdampak positif pada pertumbuhan dan

perkembangan negara. Selain itu dengan konstruksi yang demikian maka dapat tercipta keselarasan antara anggaran pendapatan dan belanja negara dengan rencana pembangunan nasional yang ada.

h. Badan Pengawas Pembangunan Nasional

Pertama, pengawasan pelaksanaan rencana pembangunan nasional dilakukan oleh Badan Pengawas Pembangunan Nasional yang bersifat bebas dan mandiri sehingga dapat melakukan pengawasan secara imparial yang membawa konsekuensi positif yaitu hasil pengawasan yang baik dan benar sesuai dengan kenyataan yang ada. Hasil pengawasan dari Badan Pengawas Pembangunan Nasional diserahkan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan kewenangannya untuk ditindaklanjuti. *Kedua*, Badan Pengawas Pembangunan Nasional berkedudukan di ibu kota negara dan memiliki perwakilan di setiap provinsi yang anggotanya diusulkan oleh Presiden dan dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, dengan pimpinan yang dipilih dari dan oleh anggota. Konstruksi penempatan jabatan yang demikian diharapkan dapat menjaga independensi dan kemandirian Badan Pengawas Pembangunan Nasional sehingga tidak ada satu lembaga negara pun yang memilih anggota dengan tujuan untuk menipiskan kepentingannya atau menguntungkan dirinya sendiri.

i. Kekuasaan Kehakiman

Pertama, kewenangan untuk memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum berpindah kepada Mahkamah Agung. Hal ini untuk mewujudkan konsep Mahkamah Agung sebagai *court of justice* serta meningkatkan efektivitas penyelesaian sengketa pemilihan yang sekarang masih terpisah-pisah. Selain itu secara praktis jumlah hakim agung yang lebih banyak dibandingkan dengan jumlah hakim pada Mahkamah Konstitusi diharapkan dapat mempercepat dan memperlancar proses hukum dari sengketa pemilu. *Kedua*, terdapat penyatuatapan pengujian ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Sehingga setiap jenis peraturan perundang-undangan dapat diuji terhadap setiap jenis peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dengan adanya penyatuatapan maka

dapat menjaga konsistensi sifat konstitusional ketentuan dalam peraturan perundangan-undangan serta secara langsung menjaga sinkronisasi hirarki dari peraturan perundang-undangan tersebut. Mengingat konsep peraturan perundang-undangan Indonesia yang berjenjang dan saling terkait sesuai dengan *stufenbautheory*. Ketiga, terdapat penambahan wewenang Mahkamah Konstitusi dimana berwenang untuk menguji pertanyaan konstitusional dan memutus perkara pengaduan konstitusional. Penambahan kewenangan ini dapat menjamin putusan yang diberikan oleh badan peradilan dibawah Mahkamah Agung tidak melanggar hak konstitusional dari warga negara. Selain itu, penambahan kewenangan tersebut dapat menekankan supremasi konstitusi dalam negara hukum demokratis.

j. Perubahan Undang-Undang Dasar

Setiap proses perubahan ketentuan dalam Undang-Undang Dasar harus berlandaskan pada asas demokratis, partisipatif, dan keterbukaan serta setiap usul perubahan harus didasarkan pada kajian ilmiah. Ketentuan ini untuk menjamin adanya pelibatan masyarakat dan pihak-pihak terkait didalamnya sehingga ketentuan dalam Undang-Undang Dasar akan selalu berisikan nilai-nilai dan norma-norma yang terdapat dalam masyarakat serta sesuai dengan kebutuhan masyarakat tersebut.

BAB VI PENUTUP

A. Kesimpulan

Naskah akademik tentang Rancangan Perubahan Kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah memberikan konstruksi pemikiran dan argumentasi ilmiah tentang evaluasi menyeluruh terhadap ketentuan yang ada sehingga dapat mewujudkan efektivitas penyelenggaraan negara yang sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat dan negara hukum demokratis sekaligus sebagai solusi terhadap permasalahan yang ada. Oleh sebab itu dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Mekanisme perencanaan pembangunan nasional dalam UU SPPN menghasilkan problematika seperti kentalnya eksekutif sentris, tidak adanya keberlanjutan pembangunan, tidak harmonisnya pembangunan antara pusat dan daerah, serta minimnya keterlibatan masyarakat. Sehingga dengan kedudukan MPR sebagai representasi seluruh perwakilan dalam hal ini perwakilan politik, perwakilan daerah, dan perwakilan fungsional memberikan legitimasi kuat untuk kembali membentuk rencana pembangunan seperti GBHN namun sesuai dengan sistem presidensiil, yaitu Arah Rencana Pembangunan Nasional (ARPN) yang dituangkan dalam TAP MPR yang juga sekaligus sebagai upaya re-eksistensi dan rekonstruksi produk hukum MPR.
2. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) akan dituangkan dalam bentuk undang-undang yang dibentuk bersama oleh DPR dan DPD. Hal ini didasarkan agar Presiden yang mengajukan rancangan RPJMN berdasarkan visi-misinya, akan dilakukan *checks and balances* oleh lembaga legislatif sehingga pola pembangunan tidak bersifat eksekutif sentris.
3. Pengawasan pelaksanaan perencanaan pembangunan nasional dengan optimalisasi pelaksanaan sidang oleh MPR yang melibatkan seluruh lembaga negara terkait untuk menyampaikan laporan hasil pelaksanaan rencana pembangunan nasional sebagai bentuk *checks and balances*. Tidak ada mekanisme pertanggungjawaban, luaran yang dihasilkan berupa rekomendasi oleh MPR sebagai pedoman penyusunan rencana

pembangunan nasional selanjutnya.

4. Restrukturisasi susunan DPR dan DPD. Dalam hal ini dimasukkannya unsur perwakilan fungsional kedalam kedua lembaga tersebut. Tujuan utamanya selain untuk mengakomodir seluruh aspirasi rakyat Indonesia, juga sebagai bentuk penyeimbangan antara kepentingan politik dan non-politik sehingga produk hukum yang dihasilkan tidak dikooptasi oleh satu bentuk perwakilan saja. Selain itu, akan dilakukan penguatan kelembagaan DPD agar tidak lagi subordinat dengan DPR.
5. Pergeseran fungsi legislasi dengan memurnikan kewenangan ini menjadi domain lembaga legislatif yang sejalan dengan prinsip pemisahan kekuasaan. Konsekuensinya terkait pembahasan dan persetujuan suatu rancangan undang-undang menjadi kewenangan DPR dan DPD yang didesain setara. Presiden hanya dapat terlibat dalam hal pengajuan rancangan undang-undang dan pengesahan.
6. Keterlibatan Indonesia hubungan internasional belum disertai dengan penegasan kedudukan perjanjian internasional dihadapan sistem hukum nasional. Hal ini berimplikasi pada kekuatan berlaku serta proses penegakan ketentuan perjanjian internasional di Indonesia. Tentunya hal ini akan menghambat upaya mewujudkan salah satu tujuan negara dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 untuk ikut serta melaksanakan ketertiban dunia.
7. Restrukturisasi susunan DPRD. Keanggotaan DPRD yang berasal dari partai politik belum mampu mewujudkan seluruh aspirasi masyarakat daerah dengan optimal dengan maraknya penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diskriminatif dan didominasi kepentingan golongan tertentu. Sehingga unsur perwakilan golongan fungsional daerah perlu diakomodir di dalam kelembagaan DPRD.
8. Model pengujian peraturan perundang-undangan dua atap saat ini belum secara optimal mewujudkan harmonisasi hukum seperti banyaknya putusan yang saling bertentangan yang berujung pada ketidakpastian hukum bagi masyarakat. Sehingga opsi penyatuatapan pengujian peraturan perundang-undangan di MK menemukan urgensinya.
9. Perlindungan hak-hak konstitusional masih belum komprehensif dikarenakan keterbatasan kewenangan MK. Terdapat urgensi tinggi

untuk menambahkan kewenangan MK untuk mengadili pengaduan konstitusional dan pertanyaan konstitusional untuk mewujudkan negara hukum demokratis yang paripurna. Hal ini juga diperlukan untuk menguatkan hakikat MK sebagai pelindung hak konstitusional.

10. Terdapat urgensi mengembalikan kewenangan KY untuk melakukan pengawasan terhadap hakim konstitusi. Selain dengan luas dan fundamentalnya kewenangan MK, hal ini juga sebagai penyokong utama adanya lembaga kekuasaan kehakiman yang independen dan imparsial.
11. Pengaturan mengenai asas perubahan Undang-Undang Dasar dan pembentukan undang-undang sebagai suatu prinsip yang menjamin pintu demokratisasi dan keterbukaan tetap dilaksanakan sekaligus sebagai dasar batu uji yang dapat digunakan ketika ada permohonan pengujian peraturan perundang-undangan.
12. Penyusunan Rancangan Perubahan Kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 didasarkan pada landasan filosofis, landasan sosiologis, landasan yuridis, landasan politis, dan landasan historis. Landasan filosofis yang digunakan yaitu kedaulatan rakyat yang berlandaskan pada Pancasila sebagai dasar falsafah negara, landasan sosiologis yang digunakan yaitu optimalisasi sistem hukum untuk memenuhi kebutuhan masyarakat, landasan yuridis yang digunakan yaitu urgensi Perubahan UUD NRI Tahun 1945 untuk penyempurnaan peraturan perundang-undangan sebagai upaya mewujudkan kepastian hukum, landasan politis yang digunakan yaitu implementasi politik hukum sebagai upaya mewujudkan tujuan negara, dan landasan historis yang digunakan adalah rasionalitas awal pembentukan Undang-Undang Dasar dan hakikatnya dalam membangun kehidupan berbangsa dan bernegara.
13. Sasaran yang ingin dicapai melalui Perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945 ini adalah mewujudkan negara hukum yang demokratis serta memajukan kesejahteraan masyarakat melalui rekonstruksi lembaga perwakilan, penguatan fungsi legislasi, penguatan sistem presidensiil, optimalisasi kekuasaan kehakiman yang merdeka, dan rekonstruksi sistem perencanaan pembangunan nasional yang lebih baik. Jangkauan dan arah pengaturan dalam Perubahan Kelima UUD 1945 ini adalah

dengan memetakan kewenangan baru serta penyempurnaan instrumen pelaksana UUD NRI Tahun 1945, termasuk sistem penyelenggaraan negara dan sistem evaluasinya.

B. Saran

Demi terwujudnya ketatanegaraan Indonesia yang mampu melingkupi kehidupan berbangsa dan bernegara yang dinamis maka hendaknya menerapkan beberapa hal sebagai berikut :

1. Perlu dilaksanakannya Perubahan Kelima UUD 1945 untuk menjangkau permasalahan dan kebutuhan hukum dalam masyarakat sesuai dengan konsep perubahan yang telah diuraikan dalam Naskah Akademik ini.
2. Perlu ditingkatkannya kinerja lembaga negara agar tercapai tujuan dari Perubahan kelima UUD 1945.
3. Perlunya mekanisme penyaluran partisipasi dan aspirasi segenap masyarakat sehingga proses pembentukan Perubahan kelima UUD 1945 mewujudkan kehidupan berbangsa dan bernegara yang demokratis dan tercipta peningkatan kualitas ketatanegaraan Indonesia.
4. Perlu adanya pembahasan dan pertimbangan menyeluruh dalam kelembagaan MPR agar Perubahan Kelima UUD 1945 tidak memunculkan kembali permasalahan di masa lalu dan bergerak menuju arah yang lebih baik.
5. Perubahan Kelima UUD 1945 harus dilakukan berdasarkan ketentuan Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945 berlandaskan asas demokratis, partisipatif, keterbukaan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Alexy, Robert. *A Theory of Constitutional Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- Alf Ross. *On the Concepts State Organs in Constitutional Law*. Stockholm: Stockholm Institute for Scandinavian Law, 1961.
- Amrusyi, Fahmi. *Otonomi dalam Negara Kesatuan*. Jakarta: Media Sarana Press, 1987.
- Amsari, Feri. *Perubahan UUD 1945 : Perubahan Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013.
- Ali, Zainudin. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika, 2008.
- Asshiddiqie, Jimly. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*. Yogyakarta: FH UII Press, 2004.
- . *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Negara, 2005.
- . *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2018.
- . *Konstitusi Ekonomi*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2010.
- . *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008.
- . *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- . *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006.
- . *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Press, 2010.

- . *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- . *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi, Sinar Grafika*. Jakarta: Sinar Grafika, 2016.
- . *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: PT. BIP, 2007.
- . *Sengketa Kewenangan antar Lembaga Negara*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2005.
- . *Sengketa Kewenangan Antar lembaga Negara*. Jakarta: Konpress, 2005.
- Asshiddiqie, Jimly, dan Ahmad Syahrizal. *Peradilan Konstitusi di Sepuluh Negara*. Jakarta: Konpress, 2006.
- Atmadja, I Dewa Gede. *Ilmu Sejarah : Sejarah, Konsep Negara, dan Kajian Kenegeraan*. Malang: PT Setara Press, 2012.
- B.C. Smith. *Decentralization : The Teritorial Dimension of the State*. London: George Alen & Unwin, 1985.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2003.
- Cassese, Antonio. *Realizing Utopia : The Future of International Law*. Croydon: Oxford University Press, 2012.
- Cipto, B. Hestu. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2009.
- Danusastro, Sunarno. “Penyusunan Program Legislasi Daerah Yang Partisipatif.” *Jurnal Konstitusi* 9, no. 4 (2012).
- Duguit, Leon. *Law in Modern State*. New York: Huebsch, 1919.
- Effendi, H.A. Masyhur. *Hak Asasi Manusia dalam Hukum Nasional dan Internasional*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994.
- Efriza. *Studi Parlemen : Sejarah, Konsep, dan Lanskap Politik Indonesia*. Malang: Setara Press, 2014.

- Faiz, Pan Mohamad. *Amandemen Konstitusi : Komparasi Negara Kesatuan dan Negara Federal*. Depok: Raja Grafindo Persada, 2019
- Falaakh, Mohammad Fajrul. *Pertumbuhan dan Model Konstitusi Serta Perubahan UUD 1945 oleh Presiden, DPR, dan Mahkamah Konstitusi*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2014.
- Farida, Maria. *Ilmu Perundang-Undangan 1*. Yogyakarta: Kanisius, 2007
- Friedrich, Carl J. *Constitutional Government and Democracy : Theory and Practice in Europe and America*. Waltham: Blaidell Publishing Company, 1967.
- . *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi HTN Fakultas Hukum UI, 1980.
- Fred Isjwara. *Pengantar Ilmu Politik*. PT Binacip. Bandung, 1974.
- Hadjon, Phillippus M. *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia*. Jakarta: PT Bina Ilmu, 1987.
- Hamdi, Asep Saepul. *Metode Penelitian Kuantitaif Aplikasi dalam Pendidikan*. Yogyakarta: Deepublish, 2014.
- HamidChalid. *Urgensi dan Upaya Implementasi Mekanisme Constitutional Question melalui Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2016.
- Hausmaninger, Herbert. *The Austrian Legal System*. Wein: Manz, 2003.
- Herlambang. “Perwujudan Sila keempat Pancasila Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945.” *Penelitian Hukum* 26, no. 2 (2017).
- Hidayat, Nanang Al. “Dualisme Judicial Review Peraturan Perundang-undangan di Indonesia.” *Jurnal Magister Hukum Udayana* 7, no. 3 (2018).
- Huda, Ni'matul. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press, 2012.
- . *Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005.
- . *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*. Jakarta: Rajawali

Press, 2008.

Indrayana, Denny. "Bahan Ajar Hukum Tata Negara : Teori Lembaga Kepresidenan." Yogyakarta, n.d.

———. "Indonesian Constitutional Reform 1999-2002 : An Evaluation of constitution-making in Transition." Thesis. Melbourne, 2005.

Indrayana, Denny. *Negara Antara Ada dan Tiada*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2008.

Ishaq. *Metode Penelitian Hukum dan Penulisan Skripsi, Tesis, serta Disertasi*. Bandung: Alfabeta, 2017.

Isra, Saldi. *Kekuasaan Kehakiman Yang Merdeka dan Bertanggung Jawab di Mahkamah Agung*. Jakarta, 2010.

———. *Pemilu dan Pemulihan Daulat Rakyat*. Jakarta: Themis Publishing, 2017.

———. *Pergeseran Fungsi Legislasi : Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press, 2010.

———. *Pergeseran Fungsi Legislasi*. Depok: Rajawali Press, 2018.

Jurdi, Fajlurrahman. *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*. Jakarta: Prenadamedia Group, 2018.

Kaelan. *Negara Kebangsaan Pancasila*. Yogyakarta: Paradigma, 2013.

———. *Pendidikan Pancasila*. Yogyakarta: Paradigma, 2014.

Kansil, C.S.T. *Sistem Pemerintahan Indonesia*. Jakarta: Aksara Baru, 1985.

Kelsen, Hans. *Pure Theory of Law*. Clark: The Lawbook Exchange, 2005.

Kommers, Donald P. *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*. Durham and London: Duke University Press, 1989.

Kusnardi, Mohammad, dan Harmaily Ibrahim. *Pengantar Hukum Tata*

Negara Indonesia. Jakarta: Pusat Studi HTN Fakultas Hukum UI, 1988.

Kusnardi, Mohammad, dan Bintang Saragih. *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: Gramedia, 1978.

Legowo, T.A. "Paradigma Checks and Balances dalam Hubungan Eksekutif dan Legislatif." Jakarta, 2002.

Legowo, T.A. *Paradigma Checks and Balances dalam Hubungan Legislatif dan Eksekutif*. Jakarta: International IDEA, 2002.

Lijphart, Arend. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. London: Yale University Press, 1999.

———. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Heaven: Yale University, n.d.

Linz, Juanz J., dan Arturo Valenzuela. *The Failure of Presidential Democracy*. New York: Macmillan, 2001.

Locke, John. *Two Treaties of Government*. London: The Works of John Locke, 1823.

Loewenstein, Karl. "Reflection on the Value of Constitutions in Our Revolutionary Age." In *Constitution and Constitutional Trends Since World War II*, diedit oleh Arnold J. Zurcher. Washington: New York University Press, 1955.

Maddex, Robert L. *The illustrated dictionary of Constitutional Concept*. Washington: Quarterky inc., 1996.

Mahfud MD, Moh. *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*. Yogyakarta: Gama Media, 1999.

———. *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi*. Jakarta: Rajawali Press, 2009.

———. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. 2011: PT Raja Grafindo, 2011.

- Mahmuzar. *Sistem Pemerintahan Indonesia : Menurut UUD 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen*. Bandung: Nusa Media, 2016.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat. *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*. Sekretariat Jenderal MPR RI, 2014.
- Manan, Bagir. *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*. Yogyakarta: FH UII Press, 2005.
- . *Kekuasaan Kehakiman yang Merdeka dan Bertanggung Jawab*. Jakarta: Tim LeIP, 2002.
- . *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, 2001.
- . *Teori dan Politik Konstitusi*. Yogyakarta: FH UII Press, 2000.
- Manuel, Paul Christoper, dan Anne Maria Camissa. *Checks and Balances? How a Parliamentary System Could Changed American Politics*. United States of America: Westview Press, 1999.
- Manullang, M. *Dasar-Dasar Manajemen*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1995.
- Marbun, S.F., dan Moh. Mahfud MD. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Liberty, 1987.
- Martinez, Rafael. *Semi-Presidentialism : A Comparative Study*. Menheim: ECPR Joint Sessions, n.d.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenada Media, 2014.
- Mezey, Michael L. *Comparative Legislatures*. North Carolina: Duke University Press, 1979.
- Michael, Rush, dan Althoff Phillip. *Pengantar Sosiologi Politik*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1960.
- Mochtar, Zainal Arifin. *Lembaga Negara Independen : Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi*. Depok: Rajawali Press, 2017.

- . *Menegakkan Konstitusi Melawan Korupsi*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2018.
- Muchsan. *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara*. Yogyakarta: Liberty, 2007.
- Muhammad, Yamin. *Himpunan Risalah Sidang-Sidang BPUPKI, dan PPKI yang Berhubungan dengan Penyusunan UUD 1945*. Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1998.
- Mulyosudarmo, Suwoto. *Peralihan Kekuasaan (Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara)*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1997.
- Na'im, Akhsan, dan Hendry Syaputra. *Kewarganegaraan, Suku Bangsa, Agama, dan Bahasa Sehari-hari Penduduk Indonesia : Hasil Sensus Penduduk 2010*. Jakarta: Badan Pusat Statistik, 2011.
- Nawiasky, Hans. *Allgemeine Rechtslehre as System der Rechtlichen Grundbegriffe*. Koln: Benziger, 1948.
- Nazriyah, Riri. *MPR RI Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan*. Yogyakarta: FH UII Press, 2007.
- Norris, Pippa. *Electoral Engineering*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- Notonegoro. *Pancasila Dasar Falsafah Negara*. Jakarta: CV Pancuran Tujuh, 1991.
- O'Brien, David M. *Constitutional Law and Politics; Struggles for Power and Governmental Accountability*. New York: Norton and Company, 2000.
- Projodikoro, Wirjono. *Asas-Asas Hukum Tata Negara di Indonesia*. Jakarta: Dian Rakyat, 1989.
- Palguna, I Dewa Gede. *Pengaduan Konstitusional : Upaya Hukum terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara*. Jakarta: Sinar Grafika, 2013.
- R. Kranenburg. *Algemene Staatsleer*. Harleem: H.D. Tjeenk Willink, 1951.

- Rahardjo, Satjipto. *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2009.
- Redi, Ahmad. *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta: Sinar Grafika, 2018.
- Rousseau, Jean Jacques. *Du Contract Social*. Jakarta: Visimedia, 2009.
- . *The Discourse on the Sciences and Arts and The Social Contract*. Diedit oleh Susan Dunn. London: Yale Univesity Press, 2002.
- Sartori, Giovanni. *Comparative Constitutional Engineering*. London: Palgrave Macmillan, 1994.
- . *Parties and Party Systems : a Framework of Analysis*. Cochester: ECPR PReSS, 1976.
- . *The Theory of Democracy Revised*. New Jersey: Chatham House Publisher, 1987.
- Sarunjang. *Babak Baru Sistem Pemerintahan*. Jakarta: Kata Hasta Pustaka, 2006.
- Schermerhorn, R. A. “Toward a General Theory of Minority Groups.” *Phylon* 25, no. 3 (1965): 238–46.
- Secondat, Charles de, dan Baron de Montesquieu. *The Spirit of Laws*. Kitchener: Botosche Books, 1748.
- Sekretariat Negara Republik Indonesia. *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, 1995.
- Sesung, Rusdianto. *Hukum Otonomi Daerah : Negara Kesatuan, Daerah*. Bandung: Refika Aditama, 2012.
- Shaw, Malcom N. *International Law*. 6th Editio. New York: Cambridge University Press, 2008.
- Sherlock, Stephen. *Indonesia’s Regional Representative Assembly: Democracy, Representation and the Regions*. Centre for Democratic Institutions Research School of Social Sciences Australian National

University, 2005.

Shetreet, Shimon, dan J. Deschenes. *Judicial Independence : New Conceptual Dimentions and Contemporary Challenges*. Netherlands: Martinus Nijhoff Publische, 1995.

Sidharta, Bernard Arief. *Meuwissen Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*. Bandung: Refika Aditama, 2008.

Soehino. *Ilmu Negara*. Yogyakarta: Penerbit Liberty, 2005.

Soekanto, Soerjono, dan Sri Marmudji. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Rajawali Press, 1987.

Soekarno. *Dibawah Bendera Revolusi : Penemuan Kembali Revolusi Kita (the Rediscovery of our Revolution)*. Jakarta: Yayasan Bung Karno, 1965.

Soemantri, Sri. *Persepsi terhadap Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945*. Bandung: Alumni, 1987.

———. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*. Bandung: Penerbit Alumni, 1987.

Soemantri, Sri, dan Bintang R. Saragih. *Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia : 30 Tahun Kembali ke Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993.

Soerjono, Soekanto. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press, 1984.

———. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press, 2007.

Stone, Alec. *The Birth of Judicial Politics in France*. New York: Oxford University Press, 1992.

Strong, C.F. *A History of Modern Political Constitutions*. New York: G.P.Putnam's Sons, 1963.

———. *Modern Political Constitution*. London: Sidgwick and Jackson, 1963.

- Syafie, Inu Kencana. *Pengantar Ilmu Pemerintahan*. Bandung: PT. Refika Aditama, 2011.
- Syahuri, Taufiqurrohman. *Hukum Konstitusi : Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 2004.
- Syaukani, H., Afan Gaffar, dan M. Ryaas Rasyid. *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*. IX. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2012.
- Taufiqrrahman. *Pengkajian Konstitusi Tentang Pengujian Peraturan perundang-Undangan*. Bandung: Nusa Media, 2014.
- Thaib, Dahlan, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011.
- Tim Penyusun Cetak Mahkamah Konstitusi. *Buku Cetak Biru Membangun Mahkamah Konstitus*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2004.
- . *Buku Cetak Biru Membangun Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Sekretarian Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2004.
- Tim Penyusun Naskah Komprehensif. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 : Buku 3 Jilid 2 Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan*, 2010.
- . *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 : Buku X Perubahan UUD, Aturan Peralihan, dan Aturan Tambahan*, 2010.
- Tim Penyusun Naskah Komprehensif, dan Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 : Buku IV Kekuasaan Kehakiman*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.
- Tjandra, Riawan. *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta: PT Grasindo, 2006.
- Trust, Anthony. *Modern Treaty Law and Practice*. New York: Cambridge University Press, 2007.

- Usfunan, Yohanes. *Bunga Rampai Refleksi Satu Tahun Komisi Yudisial*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2006.
- Verney, Douglas V. *Parliamentary Government and Presidential Government*. Oxford: Oxford University Press, 1992.
- Waluyo, Bambang. *Penelitian Hukum Dalam Praktek*. Jakarta: Sinar Grafika, 1991.
- Wheare, K.C. *Konstitusi-Konstitusi Modern*. Surabaya: Pustaka Eureka, 1966.
- Wolhoff, G. J. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Timun Mas, 1960.
- Yuhana, Abdi. *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*. Bandung: Fokus Media, 2007.

Jurnal

- Agusman, Damos Dumoli. “Indonesia Dan Hukum Internasional Dinamika Posisi Indonesia Terhadap Hukum Internasional.” *Opinio Juris* 15 (2014).
- Ardilafiza. “Refomulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model Garis-Garis Besar Haluan Negara dalam Ketatanegaraan Indonesia.” *Jurnal Majelis MPR RI* 4 (2016).
- Arifin, R. “Penegakan dan Perlindungan Hak Asasi Manusia.” *Jurnal Komunikasi Hukum* 5, no. 2 (2019).
- Arifin, Firmansyah. “Revisi UU Komisi Yudisial : Urgensi Dalam Proses Reformasi Peradilan”, *Jurnal Hukum Prioris* 1, no. 2, 2007
- Artanaya, I Wayan. “Otonomi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.” *Konstitusi* 17, no. 2 (2012).
- Asmawi. “Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Dalam Perundang-undangan Pemerintahan Daerah dan Lembaga Legislatif Daerah.” *Jurnal Cita Hukum* 1, no. 1 (2014).
- Asshiddiqie, Jimly. “Mahkamah Konstitusi dan Pengujian Undang-

Undang.” *Jurnal Hukum* 11, no. 27 (2004).

Azis, Noor Muhammad. “Urgensi Penelitian dan Pengkajian Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.” *RechtVinding* 1, no. 1 (2012).

Basarah, Ahmad. “Kajian Teoritis Terhadap Auxiliary State’s Organ dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia.” *Jurnal MMH FH Universitas Diponegoro* 43, no. 1 (2014).

Cipto Prayitno. “Pembatasan Perubahan Bentuk Negara Kesatuan dalam Undang-Undang Dasar 1945 dalam Perspektif Constitution Making.” *Jurnal Konstitusi* 15, no. 4 (2018).

Dinoroy Marganda Aritonang. “Penerapan Sistem Presidensiil di Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945.” *Jurnal Mimbar Hukum* 22, no. 2 (2010).

Dwipayana, AAGN Ari. “Demokrasi Biaya Tinggi Dimensi Ekonomi dalam Proses Demokrasi Elektoral di Indonesia Pasca Orde Baru.” *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik* 12, no. 3 (2009).

Faiz, Pan Mohammad, dan Josua Satria. “Penambahan Kewenangan Constitutional Question di Mahkamah Konstitusi sebagai Upaya untuk Melindungi Hak-Hak Konstitusional Warga Negara.” *Jurnal Konstitusi* 16, no. 4 (2018).

Fitri, Rahma. “Pelanggaran Etik dan Hak Pribadi dalam Kasus Kode Etik di Mahkamah Konstitusi.” *Jurnal RechtsVinding*, (2018).

Gaffar, Janedjri M. “Peran Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perlindungan Hak Asasi Manusia terkait Penyelenggaraan Pemilu.” *Konstitusi* 10, no. 1 (2013).

Hamidi, Jazim, dan Mustafa Lutfi. “Constitutional Question : Antara Realitas Politik dan Implementasi Hukumnya.” *Jurnal Konstitusi* 7, no. 1 (2010).

Hananto, Untung Dwi. “Kekuasaan Presiden dalam Pemberian Grasi Menurut UUD 1945.” *MMH* 42, no. 2 (2013).

Indramayu, Jayus, dan Rosita Indrayati. “Rekonseptualisasi Seleksi Hakim

Konstitusi Sebagai Upaya Mewujudkan Hakim Konstitusi yang Berkualifikasi.” e-Journal Lentera Hukum 2, no. 1 (2017).

Jati, Wasito Raharjo. “Inkonsistensi Paradigma Otonomi Daerah di Indonesia : Dilema Sentralisasi atau Desentralisasi.” Jurnal Konstitusi 9, no. 4 (2012).

Kasim, Aminuddin. “Proses Pembentukan Undang-Undang Pasca Pergeseran Kekuasaan Legislatif: Presiden ke DPR.” Jurnal Aktualita 6, no. 3 (2011).

Laksono, Fajar. “Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-2012 Terkait Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Pembentukan Undang-Undang.” Jurnal Konstitusi 12, no. 3 (2015).

Lay, Cornelis. “Otonomi Daerah dan Keindonesiaan.” Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik 5, no. 2 (2001).

M., Faishal Aminuddin, dan Fajar Shodiq Ramadlan Moh. “Match-All Party: Pragmatisme Politik dan Munculnya Spesies Baru Partai Politik di Indonesia Pasca Pemilu 2009.” Jurnal Politik 1, no. 1 (2015).

Marzuki, M. Laica. “Konstitusi dan Konstitusionalisme.” Jurnal Konstitusi 7, no. 4 (2010).

Merdekawati, Agustina, dan Aminoto. “Prospek Penempatan Perjanjian Internasional Mengikat Indonesia dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Indonesia.” Mimbar Hukum 27, no. 1 (2015).

Merdekawati, Agustina, dan Andi Sandi A. T. Tonralipu. “Konsekuensi Pembatalan Undang-Undang Ratifikasi terhadap Keterikatan Pemerintah Indonesia Pada Perjanjian Internasional.” Mimbar Hukum 24, no. 3 (2012).

Meyers, Barton. “Minority Group: An Ideological Formulation.” Social Problems 32, no. 1 (1984).

Mietzner, Marcus. “Political Conflict Resolution and Democratic Consolidation in Indonesia :The Role of the Constitution Court.” Journal of East Asian Studies, (2010).

- Mochtar, Zainal Arifin. "Antinomi dalam Peraturan Perundang-undangan di Indonesia." *Jurnal Harley* 1, no. 3 (2015).
- Moore, Sally Falk. "Law And Social Change: The Semi-Autonomous Social Field As An Appropriate Subject Of Study." *Law and Society Review* 7, no. 4 (1973).
- Munawaroh, Nafiatul, dan Maryam Nur Hidayati. "Integrasi Pengujian Peraturan Perundang-undangan di Mahkamah Konstitusi Sebagai Upaya Pembangunan Hukum Indonesia." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 22, no. 2 (2015).
- Nurtjahjo, Hendra. "Lembaga, Badan, dan Komisi Negara Independen (State Auxiliary Agencies) di Indonesia : Tinjauan Hukum Tata Negara." *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 35, no. 3 (2005).
- Octovina, Ribkha Annisa. "Sistem Presidensial di Indonesia." *Jurnal Ilmu Pemerintahan* 4, no. 2 (2018).
- Palguna, I Dewa Gede. "Constitutional Question : Latar Belakang dan Praktik di Negara Lain Serta Kemungkinan Penerapannya di Indonesia." *Hukum* 17, no. 1.
- . "Constitutional Question : Latar Belakang dan Praktik di Negara Lain Serta Kemungkinan Penerapannya di Indonesia." *Jurnal Hukum* 17, no. 1 (2010).
- Prayudi. "MPR, Transisi Kedaulatan Rakyat dan Dampak Politiknya." *Politica* 3, no. 1 (2012).
- Ridlwani, Zulkarnain. "Cita Demokrasi Indonesia dalam Politik Hukum Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat terhadap Pemerintah." *Jurnal Konstitusi* 12, no. 2 (2015).
- Rifai, Ahmad. "Peran Partai Politik dalam Pengawasan terhadap Kadernya yang Duduk di DPRD Untuk Meningkatkan Kualitas Perwakilan." *Jurnal Hukum Khaira Ummah* 12, no. 4 (2017).
- Rohi, Sofia L. "Implikasi Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 terhadap Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional." *Politica* 4, no. 1 (2013).

- Saraswati, Retno. "Desain Sistem Pemerintahan Presidensial yang Efektif." *Jurnal MMH FH Universitas Diponegoro* 41, no. 1 (2012).
- Solidaman Bertho Plaituka. "Constitutional Complaint Dalam Rangka Penegakan Hak Asasi Manusia di Republik Indonesia." *Media Hukum* 23, no. 1, Juni 2016 (2016).
- Somad, Kemas Arsyad. "Kedudukan DPRD Dalam Pemerintahan Daerah di Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945." *Jurnal MMH FH Universitas Diponegoro* 40, no. 4 (2011).
- Stone, Alec. "Politics of Constitutional Review of Legislation in France and Europe." *International Journal of Constitutional Law* 5, no. 1 (2007).
- Subkhan, Imam. "GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia." *Jurnal Aspirasi* 5, no. 2 (2014).
- Sunarto. "Fungsi Legislasi DPR Pasca Amandemen 1945." *Jurnal Intergralistik* 28, no. 1 (2017).
- Susanti, Bivitri. "Lembaga Perwakilan Trikameral, Supremasi DPR dan Sempitnya Ruang Demokrasi Perwakilan." *Jurnal Ilmu Pemerintahan* 20 (2003).
- Susanto, Mei. "Wacana Menghidupkan Kembali GBHN dalam Sistem Presidensial Indonesia." *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 17, no. 3 (2017).
- Toding, Adventus. "DPD dalam Struktur Parlemen Indonesia : Wacana Pemusnahan Versus Penguatan." *Jurnal Konstitusi* 14, no. 2 (2017).
- Tonralipu, Andi Sandi A. T. "Tanggung Jawab Partai Politik Dalam Optimalisasi Peran DPRD Menuju Pelaksanaan Otonomi Daerah." *Mimbar Hukum* 2, no. 34 (2000).
- UNDP. "Parliamentary Immunity: Background Paper Prepared Bu The Inter-Parliamentary Union," 2006.
- White, Robin. "Recognition of States and Diplomatic Relations." *The International and Comparative Law Quarterly* 37, no. 4 (1988).

Wigley, Simon. "Parliamentary Immunity: Protecting Democracy or Protectic Corruption?" *The Journal of Political Philosophy* 11, no. 1 (2003).

Wijaya, Daya Negri. "John Locke Dalam Demokrasi." *Sejarah dan Budaya* 8, no. 1 (2014).

Wirth, Louis. "Morale and Minority Groups." *American Journal of Sociology* 47, no. 3 (1941).

Yessi Anggraini. "Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945." *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum* 9, no. 1 (2015).

Makalah dan Hasil Penelitian

Allen, Marila Crespo. "Parliamentary Immunity In The Member States Of The European Community And In The European Parliament," 1993.

Arifin, Firmansyah. "Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara.", Jakarta.

———. "Presidensialisme Versus Parleментарisme dalam Gerak Politik yang Tertawan." Center for Presidential and Parliamentary Studies, 2002.

———. "Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945." In *Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII*. Denpasar: BPHM Dephukham RI, 2003.

Attamimi, Hamid S. "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Negara Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita II.", Disertasi, Univeristas Indoneisa, 1990.

Comella, Victor Ferreres. "Is the European Model of Constitutional Review in Crisis." In *12th Annual Conference on 'the Individual Vs. the State.'* Central European University, Budapest, 2004.

Davis, Christopher M., Walter J. Oleszek, Ben Wilhelm, Clinton T. Brass, Ida A. Brudnick, Maeve P. Carey, Sarah J. Eckman, et al. *Congressional Oversight Manual*. Washington: Congressional

Researh Sevice, 2020.

Departemen Politik dan Pemerintahan UGM. “Executive Summary Survei Perilaku Pemilih dan Linkage Politik.” Yogyakarta, 2014.

Ernawati, Laela. “Urgensi Penambahan Kewenangan Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint) Kepada Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dalam Rangka Menegakkan Supremasi Konstitusi dan Melindungi Hak Konstitusional Warga Negara.” Universitas Gadjah Mada, 2010.

Faiz, Pan Mohamad. “Optimalisation of the Role of Regional Representative Council (DPD) Post-Amendment of the Constitution.” Fakultas Hukum UI, 2005.

Garvey, Todd, dan Daniel J. Sheffner. Congress’s Authority to Influence and Control Executive Branch Agencies. Washington: Congressional Research Service, 2018.

Glassman, Matthew E. Separation of Powers : An Overview. Washington: Congressional Research Service, 2016.

Imaduddin, Aufi. “Pengawasan Komisi Yudisial terhadap Pelaksanaan Kekuasaan Kehakiman.” Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana FHUII, 2014.

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. “Ringkasan Eksekutif Penelitian Pelaksanaan Kewajiban Pemerintah Daerah dalam Perlindungan Hak Atas Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan di Jawa Barat dan Aceh Singkil,” 2017.

Lay, Cornelis. “Desentralisasi Asimetris : Sebuah Model Alternatif Bagi Indonesia.”, Makalah disampaikan dalam Sidang Komite I DPD RI, Jakarta, 2013.

Muliawan, Andi Akhmad. “Relasi Perencanaan Pembangunan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN).” Skripsi, Universitas Gadjah Mada, 2016.

Puspitasati, Sri Hastuti. “Urgensi Pengawasan Terhadap Mahkamah

Konstitusi Republik Indonesia, Makalah ditulis dan dipresentasikan dalam diskusi publik tentang Menegakkan Martabat Mahkamah Konstitusi RI.” In diskusi publik tentang Menegakkan Martabat Mahkamah Konstitusi RI, 2013.

Saragih, Bintan R. “Peran Lembaga Etik Dalam Mengawasi dan Menjaga Perilaku Etik Pejabat Publik.” Jakarta, 2018.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043).

Undang-Undang Nomor 6 tahun 1966 tentang Perairan Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1966 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3647).

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1997 tentang Psikotropika (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 10, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3671).

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1999 tentang Pengesahan ILO Convention No. 105 Concerning the Abolition of Forced Labour (Konvensi ILO Mengenai Penghapusan Kerja Paksa) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 55, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3834).

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286).

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 8, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4358).

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 89,

Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4415).

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4421).

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 33, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4700).

Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2008 tentang Pengesahan Charter of the Association of Southeast Asian Nation (Piagam Perhimpunan Bangsa-bangsa Asia Tenggara) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4915).

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226).

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 197, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6409).

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5456).

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568).

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 18 tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 338, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5619).

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

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 96, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4663).

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 152, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5178).

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2017 tentang Sinkronisasi Proses Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 105, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6056).

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2017 tentang Wajib Kerja Dokter Spesialis (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 13).

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020-2024 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 10).

Putusan Lembaga Yudisial Dan Keputusan Lembaga Negara

Berita Acara Hasil Pemeriksaan Dewan Etik Hakim Konstitusi Nomor 13/info.III/BAP/DE/2016

Berita Acara Hasil Pemeriksaan Dewan Etik Hakim Konstitusi Nomor 18/LAP-V/BAP/DE/2018

Petunjuk Pelaksanaan Nomor 4/JUKLAK/SESMEN/04/2018 tentang Penyusunan Rencana Kerja Kementerian/Lembaga

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 16/PUU-XVI/2018

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU-IX/2011

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 76/PUU-XII/2014

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 16/PUU-XVI/2018

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU-IX/2011

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 76/PUU-XII/2014

Konstitusi Negara Lain

Konstitusi Federal Konfederasi Swiss.

Konstitusi Spanyol

Konstitusi Afrika Selatan

Konstitusi Austria

Konstitusi Filipina

Konstitusi Amerika Serikat

Konstitusi Korea Selatan

Berita Dan Internet

- Aditia, Reza. "Patrialis Akbar Dinilai Langgar Etika Hakim Konstitusi." *Koran Tempo*, 25 September 2014. <https://koran.tempo.co/read/nasional/352743/patrialis-akbar-dinilai-langgar-etika-hakim-mk?>
- Aspinall, Edward, Diego Fossati, Burhanuddin Muhtadi, dan Eve Warburton. "Mapping the Indonesian Political Spectrum." *New Mandala*, 2018. <https://www.newmandala.org/mapping-indonesian-political-spectrum/>.
- Centre for Strategic and International Studies (CSIS). "Persepsi dan Pengalaman Masyarakat terhadap Fenomena Korupsi di Indonesia." Jakarta, 2016. https://www.csis.or.id/uploaded_file/event/rilis_hasil_survei_nasional_dan_diskusi_publik_persepsi_dan_pengalaman_masyarakat_terhadap_fenomena_korupsi_di_indonesia_notulen.pdf.
- CNN. "RUU KPK Cacat Formil Impasrial Desak Jokowi Terbitkan Perppu." CNN, 2019. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190920103551-32-432178/ruu-kpk-cacat-formil-imparsial-desak-jokowi-terbitkan-perppu>.
- Detik. "Kronologi Eggi Sudjana Divonis Bersalah karena Penghinaan Presiden." *detikNews*, 5 September 2011. <https://news.detik.com/berita/d-1716086/kronologi-eggi-sudjana-divonis-bersalah-karena-menghina-presiden>.
- Falaakh, Mohammad Fajrul. "Metamorfosis MPR (Teka-teki Parlemen Berkamar Tiga)." *Harian Kompas*. 19 April 2002.
- Felix, Nathaniel. "Celah Anggota DPR Herman Hery Lolos dari Jerat Kasus Penganiayaan." Diakses 2 Juli 2020. <https://tirto.id/cMH2>.
- . "Celah Anggota DPR Herman Hery Lolos Dari Jerat Kasus Penganiayaan." *Tirto*, 2018. <https://tirto.id/cMH2>.
- Gusti, Agung Bagus Angga Putra I. "GBHN Dinilai Bisa Wujudkan Kesenambungan Pembangunan," 22 November 2019. <https://kompas.id/baca/polhuk/2019/11/22/sistem-perencanaan-pembangunan-nasional-tidak-efektif/>.

- Haryanto, Alexander. "Patrialis Mengaku Salah dan Langgar Kode Etik Hakim MK." Patrialis Mengaku Salah dan Langgar Kode Etik Hakim MK", <https://tirto.id/ct8C>, 2017.
- Isra, Saldi. "Penguatan Fungsi Legislasi DPD." Diakses 21 Agustus 2020. <https://www.saldiisra.web.id/index.php/bukujurnal/jurnal/19-jurnalnasional/361-penguatan-fungsi-legislasi-dewanperwakilandaerah.html>.
- Iswinarno, Chandra. "Tak Ada Kajian Naskah Akademik, Guru Besar UGM Ragukan UU Minerba Yang Baru." Suara.com, 2020. <https://www.suara.com/news/2020/05/13/145404/tak-ada-kajian-naskah-akademik-guru-besar-ugm-ragukan-uu-minerba-yang-baru>.
- Kompas.com. "SKB Terbit, Ahmadiyah Harus Hentikan Kegiatan." Kompas.com, 2008. <https://nasional.kompas.com/read/2008/06/09/17091620/skb.terbit.ahmadiyah.harus.hentikan.kegiatan?page=all>.
- Komisi Pemilihan Umum. "Hasil Audit Laporan Dana Kampanye Peserta Pemilu 2019." Diakses 22 Juli 2020. https://www.kpu.go.id/index.php/pages/detail/Y0H5_yVtWzOs-4ehfTQzegdJ2Hg10scZSwPp_Mls8Ta5ASdCllcBKq8Q9jyFLKNpQJGACmHdXCHL87t5pg~/FvSpwpbGKvyi8waheD5c_iVTN6mv7j1w-JsGFbIGjLqjIYYwB_8dwyXYlqy6Sxuf5RLUhe1aeZgv8wT71xh1TQ~.
- Latif, Yudi. "Rancang Bangun GBHN." Opini Harian Kompas, 2016.
- Liputan6.com. "Buruh Kecewa Tak Dilibatkan dalam Pembahasan RUU Omnibus Law Cipta Kerja." Diakses 23 Juli 2020. <https://www.liputan6.com/bisnis/read/4180484/buruh-kecewa-tak-dilibatkan-dalam-pembahasan-ruu-omnibus-law-cipta-kerja>.
- Litbang Kompas. "Keyakinan terhadap DPR 2019-2024 dalam Mendengarkan dan Menyalurkan Aspirasi Masyarakat." Kompas, 30 Agustus 2019.
- Mahkamah Konstitusi. "Rekapitulasi Perkara Pengujian Undang-Undang." 2020. Diakses 27 Juli 2020. <https://mkri.id/index.php?page=web.RekapPUU>.

- Mashabi, Sania. “Pengesahan UU Minerba Untuk Siapa?” *Kompas.com*, 2020. <https://nasional.kompas.com/read/2020/05/14/06215741/penge-sahan-uu-minerba-untuk-siapa>.
- . “Revisi UU KPK Dinilai Cacat Formil.” *Liputan6.com*, 2019. <https://www.liputan6.com/news/read/4057630/revisi-uu-kpk-dinilai-cacat-formil>.
- Saputri, Maya. “Polisi Bantah Hentikan Kasus Penistaan Agama Viktor Laiskodat.” *Tirto*, 2017. <https://tirto.id/cAvE>.
- Tempo. “Panggilan Gejayan,” 2019. <https://majalah.tempo.co/read/laporan-khusus/159244/gejayan-memanggi>.
- Wardana, Agung. “Hilangnya Partisipasi Masyarakat Pada Perubahan UU Minerba.” *Mongabay.com*, 2020. <https://www.mongabay.co.id/2020/06/19/hilangnya-partisipasi-masyarakat-pada-perubahan-uu-minerba/>.
- Wisnubrata, A. “Hakim MK yang dinyatakan Melanggar Kode Etik dan Langsung Mengundurkan Diri.” *Kompas.com*, 2011. <https://money.kompas.com/read/2011/02/11/14025147/hakim.konstitusi.arsyad.mundur>



**PERUBAHAN KELIMA
UNDANG-UNDANG DASAR
NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945
DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA**

Setelah mempelajari, menelaah, dan mempertimbangkan dengan saksama dan sungguh-sungguh hal-hal yang bersifat mendasar yang dihadapi oleh rakyat, bangsa, dan negara, serta dengan menggunakan kewenangannya berdasarkan Pasal 3 dan Pasal 37 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menetapkan:

- (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana telah diubah dengan perubahan pertama, kedua, ketiga, keempat, dan perubahan kelima ini adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945 dan diberlakukan kembali dengan Dekrit Presiden pada tanggal 5 Juli 1959 serta dikukuhkan secara aklamasi pada tanggal 22 Juli 1959 oleh Dewan Perwakilan Rakyat;
- (2) Penambahan bagian akhir pada Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan kalimat, “Perubahan tersebut diputuskan dalam Rapat Paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia pada tanggal 2020, dan mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.”
- (3) Pengubahan judul Bab VII tentang Dewan Perwakilan Rakyat menjadi Bab VII tentang Kekuasaan Lembaga Perwakilan; Bab VIIA tentang Dewan Perwakilan Daerah menjadi Bab VIIA tentang Pembentukan

Undang-Undang;

- (4) Penghapusan Pasal 7C; Pasal 22C ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4); Pasal 22D ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- (5) Perubahan penomoran Pasal 22E Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi 22C;
- (6) Penempatan Pasal 20 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (5); Pasal 20A ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4); Pasal 21; Pasal 22 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3); Pasal 22A; Pasal 22B ke dalam Bab VIIA tentang Pembentukan Undang-Undang ;
- (7) Perubahan dan/atau penambahan Pasal 2 ayat (2); Pasal 3 ayat (4); Pasal 11 ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4); Pasal 18 ayat (3); BAB VII Pasal 19 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), ayat (6); Pasal 19A ayat (1), ayat (2) dan ayat (3); Pasal 19B ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4); BAB VIIA Pasal 20 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (5); Pasal 20A ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4); Pasal 20B ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4); Pasal 21 ayat (1) dan ayat (2); Pasal 22 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5) dan ayat (6); Pasal 22A ayat (1), ayat (2) dan ayat (3); Pasal 22B ayat (1), ayat (2) dan ayat (3); Pasal 22C ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), ayat (6) dan ayat (7); Pasal 22D ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5) dan ayat (6); Bab VIIC Pasal 22E ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4); Pasal 22F ayat (1), ayat (2) dan ayat (3); Pasal 22G ayat (1), ayat (2) dan ayat (3); Pasal 22H ayat (1), ayat (2) dan ayat (3); Pasal 22I ayat (1), ayat (2) dan ayat (3); Pasal 23E ayat (2); Pasal 23F ayat (1); Pasal 23H ayat (1), ayat (2) dan ayat (3); Pasal 23 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), ayat (6), ayat (7), ayat (8) dan ayat (9); Pasal 23E ayat (2); Pasal 23F ayat (1); Bab VIIIB Pasal 23H ayat (1); ayat (2) dan ayat (3); Pasal 23I ayat (1) dan ayat (2); Pasal 23J ayat (1) dan ayat (2); Pasal 24A ayat (3); Pasal 24B ayat (1) dan ayat (3); Pasal 24C ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4); Pasal 37 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5) dan ayat (6); Aturan Peralihan Pasal I, II, III, IV, V, dan VI; Aturan Tambahan Pasal I dan II Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sehingga selengkapnya berbunyi sebagai berikut.

Pasal 2

- (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam satu tahun di ibu kota negara.

Pasal 3

- (4) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang untuk membentuk Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang terbatas mengatur mengenai Arah Rencana Pembangunan Nasional.

Pasal 7C

Dihapus.

Pasal 11

- (1) Presiden dengan persetujuan Majelis Permusyawaratan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dengan negara lain.
- (4) Presiden dalam membuat perjanjian internasional 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.
- (5) Perjanjian internasional yang telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah disahkan dalam undang-undang dan berlaku seperti undang-undang sesuai dengan ketentuan dalam hukum internasional.
- (6) Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang.

Pasal 18

- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang terdiri dari perwakilan partai politik, golongan mayoritas rentan, dan golongan minoritas

yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

BAB VII

KEKUASAAN LEMBAGA PERWAKILAN

Pasal 19

- (1) Kekuasaan lembaga perwakilan diselenggarakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Daerah.
- (2) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih melalui pemilihan umum.
- (3) Dewan Perwakilan Rakyat terdiri dari perwakilan partai politik dan perwakilan golongan mayoritas rentan.
- (4) Jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat dari golongan mayoritas rentan paling sedikit lima belas persen dari jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Rakyat.
- (5) Dewan Perwakilan Daerah terdiri dari perwakilan daerah perseorangan dan perwakilan golongan minoritas.
- (6) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu 1/3 jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- (7) Jumlah anggota Dewan Perwakilan Daerah dari golongan minoritas paling sedikit 1/3 dari jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah.

Pasal 19A

- (1) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.
- (2) Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah masing-masing bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.
- (3) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan

Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang.

Pasal 19B

- (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 masing-masing mempunyai hak angket, hak interpelasi, hak menyatakan pendapat, dan membentuk komisi bersama yang terdiri dari beberapa anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan beberapa anggota Dewan Perwakilan Daerah secara berimbang.
- (3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah masing-masing mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak untuk tidak dituntut di depan pengadilan dan/atau diberhentikan karena pertanyaan, pernyataan, dan/atau usul dalam menjalankan fungsinya.
- (4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang.

BAB VIIA

PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG

Pasal 20

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah memegang kekuasaan membentuk undang-undang.
- (2) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan rancangan undangundang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.
- (3) Anggota Dewan Perwakilan Daerah berhak mengajukan rancangan undangundang kepada Dewan Perwakilan Daerah.
- (4) Setiap rancangan undangundang harus disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah untuk menjadi

undang-undang.

Pasal 20A

- (1) Setiap rancangan undang-undang yang diajukan oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat atau Presiden dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan.
- (2) Apabila rancangan undang-undang itu tidak mendapatkan persetujuan oleh Dewan Perwakilan Rakyat, rancangan undang-undang tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan masa itu.
- (3) Jika rancangan undang-undang itu disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, rancangan undang-undang itu diserahkan kepada Dewan Perwakilan Daerah untuk dibahas dan mendapatkan persetujuan.
- (4) Dalam hal rancangan undang-undang itu tidak mendapatkan persetujuan Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah membentuk komisi bersama untuk menyelaraskan aspirasi serta membahas rancangan undang-undang tersebut.

Pasal 20B

- (1) Setiap rancangan undang-undang yang diajukan oleh anggota Dewan Perwakilan Daerah dibahas oleh Dewan Perwakilan Daerah untuk mendapatkan persetujuan.
- (2) Apabila rancangan undang-undang itu tidak mendapatkan persetujuan oleh Dewan Perwakilan Daerah, rancangan undang-undang tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan masa itu.
- (3) Jika rancangan undang-undang itu telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Daerah, rancangan undang-undang itu diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk dibahas dan mendapatkan persetujuan.
- (4) Dalam hal rancangan undang-undang itu tidak mendapatkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah membentuk komisi bersama untuk menyelaraskan aspirasi serta membahas rancangan undang-undang

tersebut.

Pasal 21

- (1) Rancangan undang-undang hasil penyalarsan komisi bersama diserahkan kembali kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah untuk mendapatkan persetujuan.
- (2) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapatkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Dewan Perwakilan Daerah rancangan undang-undang tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan masa itu.

Pasal 22

- (1) Rancangan undang-undang yang telah mendapatkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah diserahkan ke Presiden untuk disahkan menjadi undang-undang.
- (2) Presiden dapat menolak untuk mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.
- (3) Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah dapat mengesampingkan penolakan Presiden untuk mengesahkan rancangan undang-undang apabila disetujui masing-masing oleh 2/3 anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan 2/3 anggota Dewan Perwakilan Daerah.
- (4) Jika Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah mengesampingkan penolakan Presiden untuk mengesahkan rancangan undang-undang, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.
- (5) Apabila dalam jangka waktu tiga puluh hari Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah tidak mengesampingkan penolakan Presiden untuk mengesahkan rancangan undang-undang, rancangan undang-undang tersebut tidak boleh diajukan lagi pada persidangan masa itu.
- (6) Jika Presiden dalam jangka waktu tiga puluh hari tidak mengesahkan

atau menolak rancangan undang-undang yang telah disetujui Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Pasal 22A

- (1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undangundang.
- (2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan masing-masing oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah dalam persidangan yang berikut.
- (3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

Pasal 22B

- (1) Pembentukan undang-undang berlandaskan asas demokratis, partisipatif, dan keterbukaan.
- (2) Setiap rancangan undang-undang harus disertai dengan kajian ilmiah pada saat pengajuannya.
- (3) Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undangundang diatur dengan undangundang.

Pasal 22C

- (1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.
- (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- (7) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat adalah partai politik dan golongan mayoritas rentan dalam tingkat nasional sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Dasar.
- (8) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan dan golongan minoritas dalam tingkat

nasional sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Dasar.

- (9) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik, golongan mayoritas rentan dalam tingkat daerah, dan golongan minoritas dalam tingkat daerah sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Dasar.
- (10) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.
- (11) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

Pasal 22D

- (1) Golongan mayoritas rentan dalam tingkat nasional, golongan minoritas dalam tingkat nasional, golongan mayoritas rentan dalam tingkat daerah, dan golongan minoritas dalam tingkat daerah sebagai peserta pemilihan umum ditetapkan oleh komisi yang bersifat nasional, tetap, mandiri, dan independen.
- (2) Golongan mayoritas Rentan adalah golongan sosial yang jumlah warganya jauh lebih besar jika dibandingkan dengan golongan lain tetapi lemah secara sosial, politik, dan/atau ekonomi dalam suatu wilayah tertentu.
- (3) Golongan minoritas adalah golongan sosial yang jumlah warganya jauh lebih kecil jika dibandingkan dengan golongan lain secara etnis, budaya, agama, bahasa, fisik, dan/atau sejarah yang menyebabkan hubungan subordinat dengan golongan lain tersebut dalam suatu wilayah tertentu.
- (4) Satu golongan mayoritas rentan dalam tingkat nasional hanya dapat mengajukan calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat paling banyak tiga persen dari jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Rakyat.
- (5) Satu golongan minoritas dalam tingkat nasional hanya dapat mengajukan calon anggota Dewan Perwakilan Daerah paling banyak dua persen dari jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah.
- (6) Ketentuan lebih lanjut tentang golongan mayoritas rentan dan

golongan minoritas diatur dalam undang-undang.

BAB VIIC

RENCANA PEMBANGUNAN NASIONAL

Pasal 22E

- (1) Rencana pembangunan nasional terdiri dari rencana pembangunan jangka panjang, rencana pembangunan jangka menengah, dan rencana pembangunan jangka pendek.
- (2) Rencana pembangunan jangka panjang adalah Arah Rencana Pembangunan Nasional yang ditetapkan setiap dua puluh lima tahun sekali.
- (3) Rencana pembangunan jangka menengah terdiri dari rencana pembangunan jangka menengah nasional dan rencana pembangunan jangka menengah lain yang ditetapkan setiap lima tahun sekali.
- (4) Rencana pembangunan jangka pendek terdiri dari rencana kerja tahunan dalam setiap lembaga negara, dan rencana kerja lain yang ditetapkan setiap satu tahun sekali.

Pasal 22F

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat membentuk rancangan Arah Rencana Pembangunan Nasional yang didasarkan atas evaluasi pelaksanaan Arah Rencana Pembangunan Nasional sebelumnya dan kajian ilmiah.
- (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat mengadakan musyawarah rencana pembangunan berjenjang dari tingkat daerah hingga tingkat nasional yang melibatkan masyarakat dan lembaga negara lain untuk membahas rancangan Arah Rencana Pembangunan Nasional.
- (3) Hasil musyawarah rencana pembangunan berjenjang itu digunakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk membahas rancangan Arah Rencana Pembangunan Nasional.
- (4) Putusan untuk menetapkan Arah Rencana Pembangunan Nasional dilakukan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat yang

dihadiri sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ anggota dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat dan disetujui oleh sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Pasal 22G

- (1) Rencana pembangunan jangka menengah nasional ditetapkan dengan undang-undang dan dibentuk berdasarkan Arah Rencana Pembangunan Nasional.
- (2) Presiden membentuk rancangan undang-undang rencana pembangunan jangka menengah nasional didasarkan atas evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan jangka menengah nasional sebelumnya dan kajian ilmiah untuk diajukan ke Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.
- (3) Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah membentuk musyawarah rencana pembangunan tingkat nasional dengan melibatkan masyarakat dan lembaga negara lain untuk sebagai pertimbangan pembahasan rancangan undang-undang rencana pembangunan jangka menengah nasional.

Pasal 22H

- (1) Rencana pembangunan jangka pendek dibentuk berdasarkan rencana pembangunan jangka menengah.
- (2) Setiap lembaga negara membentuk rencana kerja tahunan yang didasarkan pada rencana pembangunan jangka menengah, evaluasi pelaksanaan rencana kerja lembaga negara tersebut sebelumnya, serta keselarasan dengan lembaga negara lainnya.
- (3) Rencana kerja tahunan tiap-tiap lembaga negara ditetapkan dengan menyesuaikan pada anggaran dan pendapatan belanja negara.

Pasal 22I

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan Arah Rencana Pembangunan Negara setiap dua puluh lima tahun sekali, rencana

pembangunan jangka menengah setiap lima tahun sekali, dan rencana pembangunan jangka pendek setiap satu tahun sekali.

- (2) Setiap lembaga negara wajib menyampaikan laporan hasil pelaksanaan rencana pembangunan nasional pada sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat memberikan rekomendasi terhadap evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan nasional sebagai pedoman pembentukan dan pelaksanaan rencana pembangunan nasional selanjutnya.

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 rencana pembangunan jangka pendek digunakan sebagai dasar pembentukan rancangan undang-undang anggaran dan pendapatan belanja negara.
- (3) Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah untuk dibahas.
- (4) Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah membentuk komisi bersama untuk menyelaraskan hasil pembahasan rancangan undang-undang anggaran dan pendapatan belanja negara.
- (5) Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara hasil penyelarasan komisi bersama diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah untuk mendapatkan persetujuan.
- (6) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Dewan Perwakilan Daerah tidak menyetujui rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara itu, Dewan Perwakilan Rakyat dan

Dewan Perwakilan Daerah membentuk kembali komisi bersama untuk membahas dan menyeleraskan hasil pembahasan rancangan undang-undang anggaran dan pendapatan belanja negara

- (7) Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara hasil penyelarasan komisi bersama diserahkan kembali kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah untuk mendapatkan persetujuan.
- (8) Jika Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Dewan Perwakilan Daerah untuk kedua kalinya tidak menyetujui rancangan undang-undang anggaran dan pendapatan belanja negara, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.
- (9) Rancangan undang-undang anggaran dan pendapatan belanja negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah diajukan kepada Presiden dan harus disahkan menjadi undang-undang.

Pasal 23E

- (2) Hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya.

Pasal 23F

- (1) Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dan diresmikan oleh Presiden.

BAB VIII B

BADAN PENGAWAS PEMBANGUNAN NASIONAL

Pasal 23H

- (1) Untuk melakukan pengawasan atas pelaksanaan rencana pembangunan nasional dan pelayanan publik diadakan satu Badan Pengawas Pembangunan Nasional yang bebas dan mandiri.

- (2) Badan Pengawas Pembangunan Nasional menyerahkan hasil pengawasan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan kewenangannya.
- (3) Hasil pengawasan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang.

Pasal 23I

- (1) Anggota Badan Pengawas Pembangunan Nasional diusulkan oleh Presiden dan dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- (2) Pimpinan Badan Pengawas Pembangunan Nasional dipilih dari dan oleh anggota.

Pasal 23J

- (1) Badan Pengawas Pembangunan Nasional berkedudukan di ibu kota negara, dan memiliki perwakilan di setiap provinsi.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Pengawas Pembangunan Nasional diatur dengan undang-undang.

Pasal 24A

- (3) Calon hakim agung diusulkan Komisi Yudisial untuk dipilih dan mendapatkan persetujuan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, yang selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden.

Pasal 24B

- (1) Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan hakim konstitusi, mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim dan hakim konstitusi.
- (2) Anggota Komisi Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Pasal 24C

- (1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final dan mengikat untuk menguji peraturan perundang-undangan terhadap peraturan perundang-undangan di atasnya, menguji pertanyaan konstitusional, memutus perkara pengaduan konstitusional, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, dan memutus pembubaran partai politik.
- (2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas usul Majelis Perwakilan Rakyat mengenai pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.
- (3) Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi.
- (4) Calon Hakim Konstitusi diusulkan oleh Komisi Yudisial untuk dipilih dan mendapatkan persetujuan oleh Mahkamah Agung, Majelis Permusyawaratan Rakyat, dan Presiden masing-masing sebanyak tiga orang, yang selanjutnya ditetapkan sebagai hakim konstitusi oleh Presiden.

Pasal 37

- (1) Perubahan Undang-Undang Dasar dilaksanakan berlandaskan asas demokratis, partisipatif, dan keterbukaan.
- (2) 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.
- (3) Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis, ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasan dan disertai dengan kajian ilmiah.
- (4) Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri sekurang-kurangnya 3/4 dari

jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.

- (5) Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurangkurangnya 2/3 dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- (6) Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.

ATURAN PERALIHAN

Pasal I

Segala peraturan perundangundangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut UndangUndang Dasar ini.

Pasal II

Semua lembaga negara yang ada masih tetap berfungsi sepanjang untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar dan belum diadakan yang baru menurut UndangUndang Dasar ini.

Pasal III

Badan Pengawas Pembangunan Nasional dibentuk selambat-lambatnya pada 17 Agustus 2021.

Pasal IV

Pemilihan umum sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang Dasar ini diberlakukan pada penyelenggaraan pemilihan umum tahun 2024.

Pasal V

Susunan, kedudukan, dan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diberlakukan selambat-lambatnya pada 17 Agustus 2024.

Pasal VI

Rencana Pembangunan Nasional dibentuk selambat-lambatnya pada 17 Agustus 2025.

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 dalam undang-undang oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.

Pasal II

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

BIODATA PENULIS



Nama : Joel Sufian
NIM : 17/412148/HK/21286
Fakultas : Hukum UGM
Tempat, Tanggal Lahir : Jakarta, 12 Maret 1999
Alamat : Alam Sutera, Serpong, Tangerang



Nama : Richardus Prasetya Adipadma
NIM : 17/414351/HK/21387
Fakultas : Hukum UGM
Tempat, Tanggal Lahir : Yogyakarta, 10 Maret 1999
Alamat : Purwodadi, Pakem, Sleman, DIY



Nama : Antonius Havik Indradi
NIM : 18/429764/HK/21727
Fakultas : Hukum UGM
Tempat, Tanggal Lahir : Yogyakarta, 14 Mei 2000
Alamat : Saman, Sewon , Bantul, DIY



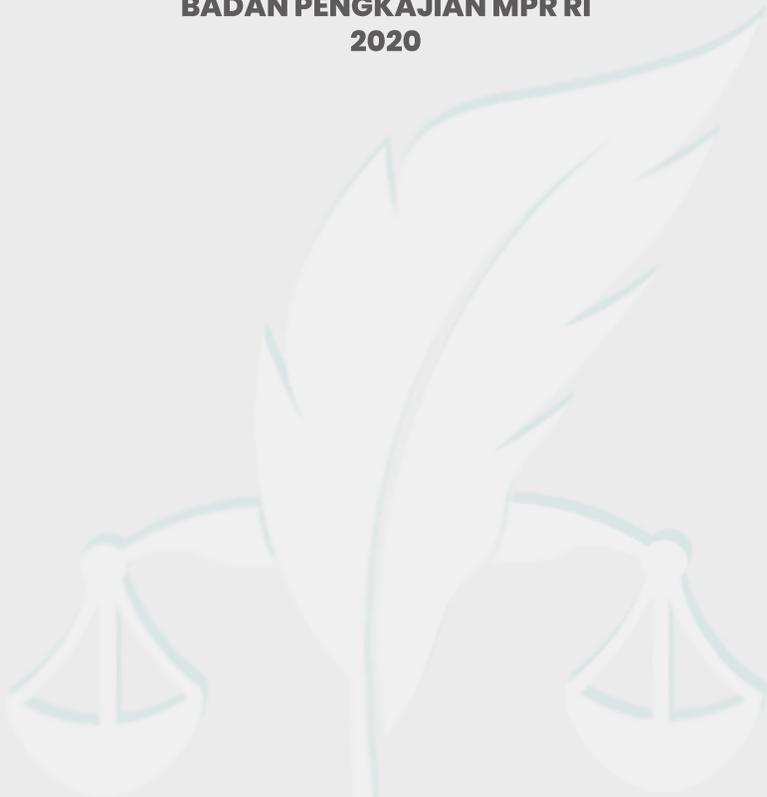
Nama : Tariq Hidayat Pangestu
NIM : 18/429842/HK/21805
Fakultas : Hukum UGM
Tempat, Tanggal Lahir : Sibolga, 04 Oktober 1999
Alamat : Glagah Kidul, Banguntapan, Bantul



Nama : Faiqoh Intan Nabilah
NIM : 19/441812/HK/21974
Fakultas : Hukum UGM
Tempat, Tanggal Lahir : Yogyakarta, 3 November 2000
Alamat : Nogotirto, Gamping, 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 B)



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/channel/UCMPrRI)

INDONESIA
INDI BARU
DARI MPR RI UNTUK NKRI