



MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT  
REPUBLIK INDONESIA

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

(Naskah Akademik dari  
Universitas Indonesia Tim B)



BADAN PENGAJIAN 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: 978-602-5676-83-3**

*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 Indonesia Tim B**

Alexander Stanislaus J.W.T.H, Bayu Novendra, Kania Jennifer Wiryadi

Michelle Angely, Ulfah Sakinah S.P

(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](mailto: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.

## KATA PENGANTAR

*“Hukum ada, diciptakan, dan dipraktikkan oleh masyarakat, demikian seterusnya mengikuti alur peradaban sampai hukum dapat menopang apa yang dicita-citakan masyarakat”*

Puji syukur Tim Perumus panjatkan kepada Allah SWT, karena atas berkat dan rahmat-Nya, **Naskah Akademik dan Rancangan Perubahan Kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945** yang disusun dalam rangka mengikuti *Academic Constitutional Drafting* Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 2020 dapat diselesaikan dengan baik dan tepat waktu.

Perubahan zaman adalah sebuah keniscayaan yang tidak dapat dielakkan. Seiring dengan pesatnya perkembangan teknologi, perekonomian, dan pembangunan, dibutuhkan suatu kepastian hukum untuk dapat menjawab tantangan perubahan zaman. Dalam hal ini, UUD NRI 1945 sebagai konstitusi negara Indonesia, harus mampu untuk mengakomodasi kebutuhan masyarakat serta mengambil peran untuk menjadi tonggak dasar dalam menghadapi dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara.

Melalui naskah akademik ini, Tim Perumus menyajikan suatu tinjauan kritis secara menyeluruh terhadap pasal-pasal dalam UUD NRI 1945. Tim Perumus mengharapkan naskah akademik ini dapat menjadi suatu medium refleksi kolektif dan membuka khazanah pemikiran mengenai permasalahan yang dihadapi bangsa Indonesia sehingga kemudian dapat menciptakan suatu keharmonisan dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dalam proses penulisan, Tim Perumus mendapat banyak bantuan, masukan, bimbingan, dan dukungan dari berbagai pihak yang tidak dapat disebutkan satu-persatu. Untuk itu, melalui kesempatan ini Tim Perumus ingin mengucapkan banyak terima kasih kepada seluruh pihak yang telah membantu Tim Perumus dalam prosesnya. Tim Perumus



menyadari bahwa naskah akademik ini masih jauh dari sempurna dan perlu dilakukan pendalaman lebih lanjut. Oleh karena itu, Tim Perumus sangat mengharapkan kritik dan saran yang bersifat konstruktif demi kesempurnaan naskah akademik ini.

29 Agustus 2020

Tim Perumus



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

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

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

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

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

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



## ABSTRAK

### **Naskah Akademik Rancangan Perubahan Kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

Pada dasarnya, dalam konstitusi terkandung konsensus yang menjamin tegaknya konstiusionalisme. Namun, betapapun merupakan kesepakatan para pembuatnya, konstitusi harus bersesuaian dengan tuntutan zaman yang berkembang. Hal ini merupakan peran konstitusi sebagai *the living constitution* yang mana konstitusi memiliki akar dan benar-benar menjadi bagian dari sistem hidup masyarakat, dipraktikkan, dan berkembang seiring dengan perkembangan masyarakat. Naskah akademik ini bermaksud untuk mengidentifikasi ide dan solusi untuk menjawab permasalahan yang ada dalam konstitusi melalui evaluasi secara menyeluruh dengan maksud menghadapi tantangan perubahan zaman. Metode penyusunan naskah akademik adalah dengan pendekatan yuridis-normatif dan pengumpulan data dalam penyusunan naskah akademik ini menggunakan teknik studi kepustakaan sebagai data sekunder dilengkapi dengan wawancara sebagai data primer. Hasil penelitian ini menyimpulkan tujuh poin perubahan UUD NRI 1945 yang kelima, yakni: pengembalian kewenangan MPR membentuk Garis-Garis Besar Haluan Negara, penataan kembali sidang tahunan MPR, penambahan kewenangan Mahkamah Konstitusi, penambahan agenda inisiatif, penguatan norma lingkungan hidup dalam UUD NRI 1945, penambahan penguasaan negara terhadap udara, dan penambahan hak atas perlindungan data pribadi.

**Kata Kunci:** konstitusi, MPR, mahkamah konstitusi, lingkungan, udara, data pribadi.



## **ABSTRACT**

### ***Academic Manuscript and The Fifth Amendment Draft of The 1945 Constitution of the Republic of Indonesia***

*In essence, a constitution comprises a consensus that ensures constitutionalism stays upright. However, regardless of the agreement made by the creators, a constitution must comply with the development of an era. This is the role of a constitution as the living constitution in which a constitution has its own fundamentals and truly becomes part of the society living system, put into practices, and evolves along with society's development. This academic manuscript aims to identify ideas and deliver solutions to answer problems existing inside Indonesia's constitution by thorough evaluation to face challenges in change of times. The research method used to draft this academic manuscript is by juridical-normative approach and the datas collected are from literature studies techniques as the secondary data completed along with interviews as the primary data. The result of this research summarize seven revision points to the fifth amendments of The 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, namely: the restoration of People's Consultative Assembly authority to form Directive Principle of State Policies; the realignment of People's Consultative Assembly's annual session; the addition of The Constitutional Court's authority; the addition of initiative agenda; the reinforcement of environmental norms inside The 1945 Constitution of the Republic of Indonesia; the addition of state's domination for air; and the addition of personal data protection rights.*

**KeyWords:** *Constitution, People's Consultative Assembly, The Constitutional Court, environment, air, personal data.*

## DAFTAR ISI

<b>Halaman Judul</b> .....	<b>i</b>
<b>Kata Pengantar Tim Penulis</b> .....	<b>iii</b>
<b>Kata Pengantar Kepala Biro Pengkajian</b> .....	<b>v</b>
<b>Kata Pengantar Sekretaris Jenderal MPR RI</b> .....	<b>vii</b>
<b>Sambutan Pimpinan Badan Pengkajian MPR RI</b> .....	<b>ix</b>
<b>Abstrak</b> .....	<b>xiii</b>
<b>Daftar Isi</b> .....	<b>xv</b>
<b>Daftar Gambar</b> .....	<b>xxi</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
1.1. Latar Belakang.....	1
1.2. Rumusan Masalah.....	8
1.3. Metode Penulisan.....	8
1.4. Tujuan Penulisan.....	11
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	<b>13</b>
2.1. Konstitusi.....	13
2.1.1. <i>Definisi dan Materi Muatan Konstitusi</i> .....	13
2.1.2. <i>Tujuan dan Klasifikasi Konstitusi</i> .....	14
2.1.3. <i>Penafsiran dan Metode Perubahan Konstitusi</i> .....	15
2.2. Teori Hierarki Peraturan Perundang-Undangan.....	17
2.2.1. <i>Norma Hukum</i> .....	17
2.2.2. <i>Hierarki Norma Hukum</i> .....	19
2.2.3. <i>Hierarki Norma Hukum Negara</i> .....	20
2.3. Pembangunan dan Haluan Negara.....	21
2.4. Teori Lembaga Negara.....	26

2.4.1. <i>Konsepsi Trias Politica Lembaga Negara</i> .....	26
2.4.2. <i>Lembaga Negara dalam UUD NRI 1945</i> .....	28
2.5. Kekuasaan Kehakiman .....	30
2.5.1. <i>Mahkamah Agung</i> .....	30
2.5.2. <i>Mahkamah Konstitusi</i> .....	32
2.6. Demokrasi dan Partisipasi .....	33
2.7. Perkembangan Hukum Lingkungan Global dan Konstitusi Hijau .....	38
2.8. Udara .....	43
2.8.1. <i>Pengertian Udara</i> .....	43
2.8.2. <i>Hukum Ruang Udara</i> .....	43
2.8.3. <i>Perjanjian Internasional terkait Udara</i> .....	44
2.8.3.1. <i>Konferensi Paris 1910</i> .....	44
2.8.3.2. <i>Konvensi Paris 1919</i> .....	44
2.8.3.3. <i>Konvensi Chicago 1944</i> .....	45
2.8.4. <i>Prinsip Dasar Kedaulatan Negara di Ruang         Udara</i> .....	46
2.8.5. <i>Rezim Pesawat Udara</i> .....	46
2.9. Demokrasi Ekonomi dan Ekonomi Pancasila .....	47
2.10. Data Pribadi .....	50
<b>BAB III LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, YURIDIS, POLITIS, DAN HISTORIS</b> .....	<b>55</b>
3.1. Landasan Filosofis .....	55
3.2. Landasan Sosiologis .....	62
3.3. Landasan Yuridis .....	71
3.4. Landasan Politis .....	78
3.5. Landasan Historis .....	84
<b>BAB IV ANALISIS</b> .....	<b>95</b>
4.1. Pengembalian Kewenangan MPR Membentuk Garis-Garis Besar Haluan Negara .....	95
4.1.1. <i>Status Quo Rencana Pembangunan Indonesia</i> .....	95

4.1.2. Urgensi Pengembalian Garis-Garis Besar Haluan Negara dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia	98
4.1.2.1. Permasalahan Keberlanjutan Pembangunan dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.....	98
4.1.2.2. Ketidaksinergisan Pembangunan Pusat dan Daerah.....	100
4.1.2.3. Haluan Negara dan Permasalahan Kedudukan Hukumnya.....	102
4.1.2.4. Permasalahan Pembentukan Haluan Negara oleh DPR.....	102
4.1.2.5. Lingkup Pengaturan Haluan Negara.....	104
4.1.2.6. Haluan Negara dalam Sistem Pemerintahan Presidensial.....	105
4.1.3. Komparasi.....	107
4.1.4. Pengembalian Kewenangan Pembentukan Garis-Garis Besar Haluan Negara oleh MPR.....	108
4.1.4.1. Produk Hukum.....	109
4.1.4.2. Ruang Lingkup GBHN.....	110
4.1.4.3. Pengujian terhadap GBHN.....	112
4.1.4.4. Implikasi Penghidupan GBHN terhadap Rencana Pembangunan Pemerintah.....	112
4.1.4.5. Mekanisme Pembentukan GBHN.....	113
4.1.4.6. Mekanisme Pengawasan GBHN.....	115
4.2. Penataan Kembali Sidang Tahunan MPR.....	117
4.2.1. Kewenangan MPR dalam Menyelenggarakan Sidang Tahunan.....	117
4.2.2. Signifikansi Penataan Kembali Sidang Tahunan MPR.....	119
4.2.3. Penataan Kembali Penyelenggaraan Sidang Tahunan MPR.....	122
4.3. Penambahan Kewenangan Mahkamah Konstitusi.....	125

4.3.1. <i>Pengaduan Konstitusional sebagai Kewenangan Mahkamah Konstitusi</i> .....	125
4.3.1.1. Status Quo Perlindungan Hak Konstitusional di Indonesia .....	125
4.3.1.2. Urgensi Penambahan Pengaduan Konstitusional Sebagai Kewenangan Mahkamah Konstitusi.....	127
4.3.1.3. Perbandingan Pelaksanaan Pengaduan Konstitusional di Negara Lain.....	131
4.3.1.3.1. Jerman .....	131
4.3.1.3.2. Korea Selatan .....	133
4.3.1.4. Gagasan Implementasi Pengaduan Konstitusional sebagai Kewenangan Mahkamah Konstitusi.....	135
4.3.2. <i>Penyatupatan Kewenangan Judicial Review pada Mahkamah Konstitusi</i> .....	139
4.3.2.1. Status Quo Tatahan Hukum Terkait Pengujian oleh Kekuasaan Kehakiman .....	139
4.3.2.2. Penegasan Mahkamah Agung Sebagai <i>Court of Law</i> dan Mahkamah Konstitusi Sebagai <i>Court of Justice</i> .....	141
4.3.2.3. Perbedaan Penafsiran Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi .....	143
4.3.2.4. Pengujian Konstitusionalitas Peraturan Perundang-Undangan di Bawah Undang-Undang .....	145
4.3.2.5. Komparasi Mekanisme Judicial Review Mahkamah Agung dengan Mahkamah Konstitusi.....	146
4.3.2.6. Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Peraturan Istimewa Terhadap Undang-Undang Dasar .....	149
4.3.2.7. Gagasan Mekanisme Penyatupatan Judicial Review di Mahkamah Konstitusi .	151



4.4. Penambahan Agenda Inisiatif .....	154
4.4.1. <i>Status Quo Partisipasi Rakyat dalam             Pembentukan Undang-Undang</i> .....	154
4.4.2. <i>Urgensi Penguatan Partisipasi Rakyat dalam             Pembentukan Undang-Undang</i> .....	158
4.4.3. <i>Penambahan Agenda Inisiatif ke dalam             Amandemen Kelima UUD NRI 1945</i> .....	163
4.4.4. <i>Mekanisme Agenda Inisiatif dalam Amandemen             Kelima UUD NRI 1945</i> .....	165
4.4.5. <i>Ketentuan Mengenai Agenda Inisiatif Perlu             Diatur Lebih Lanjut dalam Peraturan             Perundang-Undangan</i> .....	167
4.5. Penguatan Norma Lingkungan Hidup dalam UUD NRI 1945 .....	170
4.5.1. <i>Nuansa Hijau “Muda” Dalam UUD NRI 1945</i> ....	170
4.5.2. <i>Urgensi Penguatan Norma Lingkungan Hidup             dalam UUD NRI 1945</i> .....	172
4.5.2.1. <i>Perkembangan Pertalian antara Hak                 Asasi Manusia dan Lingkungan Hidup</i> ....	173
4.5.2.2. <i>Ekokrasi sebagai Kebutuhan</i> .....	174
4.5.3. <i>Studi Komparasi Konstitusi Hijau</i> .....	178
4.5.3.1. <i>Ekuador</i> .....	178
4.5.3.2. <i>Prancis</i> .....	179
4.5.4. <i>Penambahan Norma Lingkungan Hidup dalam             UUD NRI 1945</i> .....	181
4.6. Penambahan Penguasaan Negara terhadap Udara.....	184
4.6.1. <i>Status Quo Tatanan Hukum Terkait Udara</i> .....	184
4.6.2. <i>Urgensi Penambahan Kata “Udara”</i> .....	186
4.6.2.1. <i>Pengakuan Internasional Terhadap                 Kedaulatan Udara</i> .....	187
4.6.2.2. <i>Pengaturan Flight Information Region                 Wilayah Indonesia</i> .....	188

4.6.2.3. Tantangan Peran Negara dalam Open Skies Policy .....	191
4.7. Konstitusionalisasi Hak Atas Perlindungan Data Pribadi .....	193
4.7.1. <i>Status Quo Perlindungan Data Pribadi dalam UUD NRI 1945</i> .....	193
4.7.2. <i>Urgensi Konstitusionalisasi Hak Atas Perlindungan Data Pribadi</i> .....	197
4.7.2.1. Koreksi Pemikiran atas Perlindungan Data Pribadi dari Pendekatan Ekonomi Menjadi Pendekatan Hak .....	197
4.7.2.2. Hak Atas Perlindungan Data Pribadi adalah Hak Dasar yang Otonom dan Mandiri .....	198
4.7.2.3. Hak Atas Perlindungan Data Pribadi adalah Suatu Kebutuhan yang Tidak Bisa Dielakkan dalam Suatu Negara Demokrasi.....	202
4.7.3. <i>Kajian Perbandingan Hak Atas Perlindungan Data Pribadi</i> .....	205
4.7.3.1. Uni Eropa.....	205
4.7.4. <i>Penambahan Hak Atas Perlindungan Data Pribadi</i> .....	206
<b>BAB V PENUTUP.....</b>	<b>209</b>
5.1. Kesimpulan .....	209
5.2. Saran .....	212
<b>Daftar Pustaka .....</b>	<b>213</b>
<b>Lampiran Rancangan Perubahan Kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.....</b>	<b>243</b>
<b>Biodata Penulis .....</b>	<b>273</b>

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Tangga Partisipasi .....	37
Gambar 2. Peraturan Gubernur Daerah Khusus Ibukota Jakarta No. 60 Tahun 2020 .....	153
Gambar 3. Tangga Partisipasi .....	161



# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Ide pemikiran mengenai konstitusi tumbuh secara dinamis dalam perkembangan pemikiran historis-klasik. Terbentuknya pemikiran akan konstitusi berkembang dari ide pada masa Yunani Kuno dan Romawi. Pada masa Yunani, khususnya di Athena, keberadaan Konstitusi Athena pada zamannya dipandang sebagai alat demokrasi yang sempurna. Sementara itu, konstitusi di Kerajaan Romawi digunakan untuk merujuk *the act of legislation by emperor*.<sup>1</sup>

Pemikiran konstitusi tersebut tidak sama dengan pemikiran saat ini. KC Wheare dalam bukunya *Modern Constitution* membagi pengertian konstitusi ke dalam pengertian luas dan pengertian sempit. Dalam arti luas, konstitusi adalah suatu keseluruhan sistem pemerintahan negara dan himpunan norma yang terdiri atas norma yuridis dan norma non-yuridis atau *extra-legal* yang mendasari dan mengatur suatu pemerintahan. Sementara dalam arti sempit, konstitusi merupakan kumpulan aturan penyelenggara negara yang terhimpun dalam dokumen atau beberapa dokumen terkait. Istilah konstitusi berasal dari bahasa Perancis "*constituter*" yang berarti membentuk. Pemakaian istilah konstitusi dimaksudkan sebagai bentuk menyatakan suatu negara.<sup>2</sup>

Gagasan mengenai konstitusi semakin banyak dikembangkan oleh para ahli hukum modern melalui berbagai doktrin mengenai konstitusi. Berkaitan dengan konstitusi ini, muncul gagasan konstitusionalisme dan pemahaman *constitutional government*. Menurut Walton H. Hamilton, konstitusionalisme adalah "*the name given to the trust which men repose in the power of words engrossed on parchment to keep a government in order*". Basis utama dari konstitusionalisme ialah konsensus umum masyarakat mengenai bangunan negara dan prinsip pengaturan dan pembatasan kekuasaan (*limited government*) yang menjadi legitimasi pemerintah dan

---

1 Ahmad Sukardja, *Piagam Madinah & Undang-Undang Dasar NRI 1945*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 34

2 K.C. Wheare, *Modern Constitution* (London: Oxford University Press, 1966), hlm. 1-2.

dituliskan dalam konstitusi sebuah negara.<sup>3</sup> Charles Howard McIlwain menyimpulkan bahwa konstitusionalisme mempunyai esensi khusus yakni pembatasan terhadap pemerintah, antitesis dari kesewenang-wenangan, dan kebalikan dari despotisme.<sup>4</sup>

Mark Tushnet berpandangan bahwa salah satu komponen konstitusionalisme ialah *rule of law*.<sup>5</sup> Meskipun secara prosedural *rule of law* dapat dipahami sebagai produk dari tradisi hukum *common law*, dalam tradisi hukum Eropa kontinental yang dianut Indonesia juga dikenal konsep hukum serupa, yakni *rechtstaat*. Berdasarkan konsep *rechtstaat* ini, tindakan negara dan pemerintah harus sesuai batasan hukum.<sup>6</sup> Mengenai hukum yang membatasi kekuasaan tersebut, konstitusi berkedudukan sebagai hukum tertinggi (*supreme law of the land*) dan dasar dari segala tatanan hukum yang berlaku.<sup>7</sup> Kaidah norma dalam konstitusi menjadi sumber dan dasar bagi norma-norma hukum di bawahnya yang tersusun dalam tingkatan norma.

Melalui teori yang dicetuskan oleh Hans Nawiasky sebagai pengembangan atas pemikiran Hans Kelsen sebelumnya, norma-norma ini kemudian dikelompokkan dan disusun secara hierarkis sebagai berikut: (1) norma fundamental (*staatsfundamentalnorm*); (2) aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*); (3) undang-undang formal (*formell gesetz*); dan (4) peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*verodnung en autonome satzung*). Konstitusi merupakan bagian yang tergabung ke dalam aturan dasar negara dan masih mengacu pula pada norma paling dasar dalam suatu negara (*grundnorm*). Norma tersebut yang menjadi acuan sebagai landasan cita-cita dan dasar falsafah suatu negara.<sup>8</sup>

---

3 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 19.

4 Charles Howard McIlwain, *Constitutionalism: Ancient and Modern*, (Ithaca: Cornell University Press, 1947).

5 Mark Tushnet, "Comparative Constitutional Law" dalam *The Oxford Handbook of Comparative Law* (Oxford: Oxford University Press, 2006).

6 Hans Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, (Bandung: Penerbit Nusamedia, 2009), hlm. 365.

7 *Ibid*, hlm. 179

8 Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Cet. 21, (Yogyakarta: Kanisius, 2019), hlm. 49.

Dalam konteks Indonesia, hierarki peraturan perundang-undangan ini dijabarkan lebih lanjut dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dengan susunannya secara hierarkis terdiri atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, serta Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Dalam susunan ini, UUD NRI 1945 merupakan peraturan tertinggi di Indonesia yang mengacu pula pada Pancasila sebagai sumber nilai paling mendasar dalam struktur dan sumber segala norma di Indonesia. Pancasila sebagai landasan ideologis serta tujuan dan cita-cita dari bangsa Indonesia yang terkandung dalam Pembukaan UUD NRI 1945 menjadi ide dasar dari batang tubuh UUD NRI 1945 dan seluruh aspek penyelenggaraan negara yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Sejalan dengan pemaparan yang telah disebutkan sebelumnya, pada dasarnya dalam konstitusi terdapat tiga elemen konsensus dalam konstitusi yang menjamin tegaknya konstitusionalisme, yaitu:<sup>9</sup>

1. kesepakatan tentang tujuan dan cita-cita bersama (*the general goals of society or general acceptance of the same philosophy of government*);
2. kesepakatan tentang ‘*the rule of law*’ sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara (*the basis of government*); dan
3. kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prosedur-prosedur ketatanegaraan (*the form of institutions and procedures*).

Namun, betapapun konstitusi merupakan kesepakatan para pembuatnya, pada dasarnya konstitusi harus mengikuti pola waktu berlakunya.<sup>10</sup> Suatu hukum akan mengalami perubahan sesuai dengan proses perkembangan zaman. Keberlakuan hukum (termasuk konstitusi) dari segi waktu ini yang kemudian terbagi menjadi dua, yaitu *ius constitutum* dan *ius constituendum*. *Ius constitutum* adalah hukum yang dibentuk dalam suatu masyarakat pada suatu waktu tertentu.<sup>11</sup> Sementara

9 Asshiddiqie, Konstitusi dan Konstitusionalisme, hlm. 21.

10 Udiyo Basuki, “Amandemen Kelima Undang-Undang Dasar 1945 sebagai Amanat Reformasi dan Demokrasi”, *Jurnal Panggung Hukum* 1 (2015), hlm. 2.

11 Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka, *Aneka Cara Pembedaan Hukum*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1994), hlm. 5.

itu, *ius constituendum* adalah hukum yang dicita-citakan dalam pergaulan hidup negara dan oleh karenanya masih harus ditetapkan.<sup>12</sup> Maka dari itu, diidentikkan bahwa *ius constitutum* adalah hukum pada masa kini dan *ius constituendum* adalah hukum pada masa mendatang. Perbedaan antara *ius constitutum* dan *ius constituendum* merupakan suatu abstraksi fakta bahwa sesungguhnya segala sesuatu merupakan proses perkembangan. Artinya, suatu gejala yang ada sekarang akan hilang pada masa mendatang oleh karena diganti oleh gejala yang semula dicita-citakan.<sup>13</sup>

Walaupun konstitusi diyakini dirumuskan berdasarkan sumber-sumber yang bersifat transenden, pada dasarnya konstitusi tetap terbatas oleh ruang dan waktu sehingga selalu terbuka untuk mengalami perubahan.<sup>14</sup> Menurut Franscois Venter, konstitusi itu ‘dinamis’ dan oleh karenanya tidak ada konstitusi yang ‘final’ karena konstitusi selalu bergerak bersama-sama dengan negara itu sendiri.<sup>15</sup> Thomas Jefferson menegaskan hukum-hukum dan lembaga-lembaga harus seiring sejalan dengan perkembangan pemikiran manusia. Ketika pemikiran manusia menjadi lebih maju, lebih tercerahkan, ketika temuan-temuan baru dibuat, kebenaran-kebenaran baru ditemukan, dan sikap-sikap serta pendapat-pendapat berubah, sejalan dengan berubahnya situasi dan kondisi, maka lembaga-lembaga negara pun harus ikut maju agar tidak ketinggalan zaman.

Mengenai diskursus amandemen konstitusi, khususnya dalam konteks penyempurnaan UUD NRI 1945, menurut Moh. Mahfud tidak boleh menjadi hal yang tabu karena beberapa alasan berikut:<sup>16</sup>

1. setiap konstitusi merupakan produk resultante atau kesepakatan lembaga yang diberi kewenangan untuk membuat dan mengubahnya berdasarkan ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan pada waktu tertentu. Jika situasi berubah, konstitusi

12 Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, 2006), hlm. 120.

13 Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka, *Aneka Cara Pembedaan Hukum*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1994), hlm. 7.

14 Udiyo Basuki, “Amandemen Kelima Undang-Undang Dasar 1945 sebagai Amanat Reformasi dan Demokrasi”, *Jurnal Panggung Hukum* 8(1) (2015), hlm. 2.

15 Franscois Venter dan Antero Jyranski, “Constitution Making and the Legitimacy of the Constitution”, dalam *Indonesian Constitutional Reform 1999-2002* (Jakarta: Kompas Gramedia, 2008), hlm. 22

16 Moh. Mahfud, *Perdebatan Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. xvii.



- juga dapat diubah dengan resultante baru sehingga sesuai dengan perkembangan dan tuntutan zaman;
2. ketika perubahan terdahulu dilakukan, ada kemungkinan perubahan didominasi oleh emosi yang kemudian menuangkan berbagai gagasan untuk amandemen konstitusi tanpa pertimbangan yang mengedepankan rasio;
  3. pada kenyataannya, UUD NRI 1945 hasil perubahan telah menimbulkan beberapa masalah di lapangan, baik karena ketidakjelasan konsep maupun bersifat tidak antisipatif terhadap masalah konstitusional yang dapat timbul kemudian;
  4. UUD NRI 1945 hasil perubahan memang membuka peluang melalui prosedur dan pembatasan tertentu yang sangat ketat untuk dilakukannya perubahan kembali jika diperlukan sesuai dengan teori resultante; dan
  5. Aspirasi untuk mengubah yang telah menguat tetapi dihalangi mengakibatkan aspirasi yang demokratis itu akan bekerja sebagai bah mencari jalannya sendiri sampai berhasil.

Bahwa kemudian setelah diadakannya empat kali amandemen terhadap UUD NRI 1945, dirasakan UUD NRI 1945 hasil perubahan-perubahan tersebut masih memiliki beberapa kekurangan. Terdapat berbagai ide-ide dan solusi yang ditawarkan untuk membenahi sistem ketatanegaraan Indonesia. Merupakan tugas dan tanggung jawab dalam sebuah pemerintahan yang konstitusional dalam mengantisipasi, mengoreksi, dan mengubah substansi sebuah konstitusi demi memastikan konstitusi bergerak ke arah sebuah proses yang lebih demokratis. Yang terpenting pula, perubahan-perubahan ini beserta dengan gagasan perubahan lanjutannya harus berlandaskan rambu-rambu Pancasila sebagai sumber hukum tertinggi di Indonesia.

Tim Perumus telah mengidentifikasi 6 (enam) pokok permasalahan mengenai amandemen kelima terhadap UUD NRI 1945. Pertama, berkaitan dengan permasalahan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Kedudukan MPR sebagai cerminan kedaulatan rakyat saat ini belum dioptimalisasikan dalam pemecahan permasalahan bangsa. Padahal, beberapa permasalahan tersebut dapat diselesaikan melalui keterlibatan lembaga MPR, di antaranya seperti permasalahan

pembangunan nasional. Aspek pembangunan yang *executive-centrist* dan *economy-oriented* mengakibatkan pembangunan berbagai sektor secara integralistik dan berkesinambungan tidak terwujud. Tidak adanya arahan haluan negara yang berkedudukan efektif sebagai pedoman strategi pembangunan nasional membuat pembangunan saat ini tidak terarah dan tidak sinergis.<sup>17</sup> Selain itu, sebagai bentuk pengawasan seluruh elemen bangsa terhadap pencapaian sasaran-sasaran pembangunan, diperlukan mekanisme pelaporan kinerja lembaga-lembaga negara terhadap rakyat yang dilaksanakan secara interaktif dalam kerangka sidang tahunan.

Mengenai kedudukan rakyat dalam penyelenggaraan negara, terdapat permasalahan terkait hubungan lembaga legislatif sebagai wakil rakyat dengan rakyat sebagai konstituennya. Para anggota legislatif belum mampu menjadi corong penyalur aspirasi masyarakat yang baik oleh karena kepentingannya kian didominasi kepentingan elit sehingga berdampak pada terjadinya *broken linkage* antara anggota legislatif dengan rakyat sebagai konstituen.<sup>18</sup> Dibutuhkan mekanisme yang memberikan peran lebih bagi masyarakat untuk dapat turut serta berpartisipasi dalam memberikan usulan pertimbangan serta mengawasi lembaga legislatif demi membenahi sistem perwakilan yang ada di Indonesia.

Selain itu, terdapat beberapa permasalahan terkait kewenangan Mahkamah Konstitusi (MK) yang berpengaruh terhadap penegakkan aspek hak asasi manusia di Indonesia. Permasalahan-permasalahan tersebut berkaitan dengan ketiadaan kewenangan dalam memproses aduan konstitusional dan kewenangan kekuasaan kehakiman dalam melakukan *judicial review*. Berkaitan dengan kewenangan mengadili *constitutional complaint*, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia belum memiliki kewenangan tersebut meskipun perlindungan terhadap hak-hak dasar warga negara ini diperlukan.<sup>19</sup> Sementara berkaitan dengan kewenangan *judicial review*, pemisahan kewenangan pengujian undang-

---

17 Imam Subkhan, "GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia", *Aspirasi*, 2 (2), (Desember 2014), hlm. 140.

18 Christopher Wratil. "Territorial Representation and the Opinion-Policy Linkage: Evidence from the European Union", *American Journal of Political Science* 63 (1) (Januari 2019), hlm. 1.

19 Hamdan Zoelva, "Constitutional Complaint dan Constitutional Question dan Perlindungan Hak-Hak Konstitusional Warga Negara", *Jurnal Media Hukum* 19 (1) (Juni 2012), hlm. 162.

undang terhadap undang-undang dasar oleh Mahkamah Konstitusi dan kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang oleh Mahkamah Agung mengakibatkan kompleksitas sistem hukum di Indonesia dan dampak yang regresif bagi rakyat untuk mengakses keadilan (*access to justice*).<sup>20</sup>

Selanjutnya mengenai ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945, terdapat permasalahan terkait ketiadaan unsur udara dalam frasa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara...”. Padahal, diketahui bahwa perumusan unsur udara dalam konstitusi penting adanya dengan didasari oleh beberapa alasan. Pengaturan udara penting adanya karena udara terbukti memiliki muatan nilai ekonomis yang dapat dimanfaatkan untuk hajat hidup orang banyak, terbukti dari pendayagunaan udara dalam teknologi kedirgantaraan.<sup>21</sup> Udara juga semestinya menjadi objek dari kedaulatan negara (*exclusive sovereignty*) seperti diakui dalam Pasal 1 Konvensi Chicago 1944. Maka dari itu, sebagai bagian dari kedaulatan negara maka pemanfaatan udara dalam aspek ekonomis patut dioptimalisasikan melalui penguatan pengaturan dalam UUD NRI 1945.

Terkait pengaturan norma lingkungan dalam UUD NRI 1945, Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa norma lingkungan hidup dalam UUD NRI 1945 saat ini masih belum sempurna dalam kapasitasnya memberikan kepastian perlindungan lingkungan hidup yang berarti.<sup>22</sup> Seperti diketahui, pengaturan norma lingkungan dalam UUD NRI 1945 belum cukup progresif mengikuti perkembangan hak asasi manusia golongan ketiga yang di dalamnya selain bermuatan aspek substantif, mencakup pula muatan aspek prosedural.<sup>23</sup> Maka dari itu, jiwa dari konstitusi UUD NRI 1945 ini belum cukup mencerminkan paradigma penyelenggaraan negara

---

20 Taufiqurrahman Syahuri, *Pengkajian Konstitusi Tentang Problematika Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, 2014), hlm. 38.

21 Yaddy Supriyadi, *Keselamatan Penerbangan Problematika Lalu Lintas Udara*, (Jakarta: Fordik BPSDMP, 2015), hlm. 17-18.

22 Jimly Asshiddiqie, *Green Constitution: Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta: RajaGrafindo, 2009), hlm. 181.

23 Agung Wardana, “Hak Atas Lingkungan: Sebuah Pengantar Diskusi,” (Makalah disampaikan

pada Karya Latihan Bantuan Hukum (Kalabahu) Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Bali, Denpasar, 20 April 2012), hlm. 123.

yang berwawasan lingkungan.

Mengenai ketentuan hak asasi manusia dalam UUD NRI 1945, diperlukan penguatan hak atas perlindungan data pribadi. Hal ini berangkat dari perkembangan teknologi dan revolusi digital kekinian kekinian yang kian kompleks. Perkembangan ini turut berimplikasi pada rawannya data pribadi teridentifikasi sehingga berbahaya terhadap pemilik data pribadi tersebut.<sup>24</sup> Maka dari itu, diperlukan pengaturan dalam konstitusi yang menegaskan hak atas perlindungan data pribadi yang bersifat otonom.

## 1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan Latar belakang yang telah diuraikan di atas, identifikasi masalah yang akan diuraikan dalam naskah akademik ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana permasalahan yang dihadapi dalam upaya penegakan dan pelaksanaan konstitusi sebagai landasan, pedoman, dan wadah perlindungan bagi lembaga negara dan warga negara dalam melaksanakan kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat?
2. Bagaimana dasar teoritis Rancangan Perubahan Kelima UUD NRI 1945?
3. Bagaimana pertimbangan landasan filosofis, sosiologis, yuridis, politis, dan historis, dalam pembentukan Rancangan Perubahan Kelima UUD NRI 1945?
4. Bagaimana gagasan perubahan dalam UUD NRI 1945 yang diperlukan untuk menjawab permasalahan yang ada?

## 1.3. Metode Penulisan

Sejatinya, penyusunan Naskah Akademik merupakan suatu kegiatan penelitian hukum. Menurut Soerjono Soekanto, penelitian hukum ialah suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran

<sup>24</sup> Wahyudi Djafar, "Hukum Perlindungan Data Pribadi di Indonesia: Lanskap, Urgensi dan Kebutuhan Pembaruan," (makalah disampaikan dalam kuliah umum "Tantangan Hukum dalam Era Analisis Big Data", Yogyakarta, 26 Agustus 2019), hlm. 2.

tertentu yang mempunyai tujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu.<sup>25</sup> Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Perubahan Kelima UUD NRI 1945 ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan cara melihat dari sisi yuridis normatif. Penelitian hukum normatif ini mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, sinkronisasi hukum baik vertikal maupun horizontal, perbandingan hukum dan sejarah hukum.<sup>26</sup> Kemudian, Penelitian ini juga dilakukan dengan cara mengadakan penelusuran terhadap peraturan-peraturan dan literatur-literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.<sup>27</sup>

Pengumpulan data dalam penyusunan Naskah Akademik ini menggunakan teknik studi kepustakaan. Menurut Soerjono Soekanto, Studi Kepustakaan merupakan metode pengumpulan data melalui data tertulis dengan menggunakan konten analisis.<sup>28</sup> Oleh karena itu, karakteristik utama dalam melakukan penelitian ini terletak pada sumber data yang digunakan.<sup>29</sup> Data yang digunakan adalah sumber data sekunder, berupa:

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mempunyai otoritas.<sup>30</sup> Adapun bahan hukum primer yang digunakan di dalam penyusunan Naskah Akademik ini terdiri dari :
  - a. Norma atau kaidah dasar, yakni Pancasila dan Pembukaan UUD NRI 1945;
  - b. Peraturan Dasar, yaitu batang tubuh UUD NRI 1945 dan Ketetapan- ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Ketetapan MPR);
  - c. Peraturan Perundang-Undangan, yaitu sebagai berikut:
    - 1) Undang-undang (UU) Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
    - 2) Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi
    - 3) Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem

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

26 Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007), hlm. 13-14.

27 Soerjono Soekanto, *Pengantar Penulisan Hukum*, hlm.33.

28 *Ibid*, hlm 34.

29 *Ibid*.

30 Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Hukum*, (Bandung: Mandar Maju, 2008), hlm. 92.

## Perencanaan Pembangunan Nasional

- 4) Undang-undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 – 2025
  - 5) Undang-undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara
  - 6) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
  - 7) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
  - 8) Ketetapan MPR No. II/MPR/2003 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia
  - 9) Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib MPR;
- d. Yurisprudensi; dan
  - e. Traktat;
2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer, yang terdiri dari literatur ilmu hukum dan karya ilmiah yang ada kaitannya dengan masalah yang dibahas.<sup>31</sup> Adapun bahan hukum sekunder dalam penulisan Naskah Akademik ini diperoleh dari jurnal, artikel, makalah, internet, dan seminar.

Selain menggunakan data sekunder, penelitian ini menggunakan data primer berupa hasil wawancara dari pandangan para ahli dan diskusi dengan pihak-pihak terkait sesuai dengan kompetensi dan kapasitas masing-masing. Fungsi data primer tersebut dalam penelitian ini adalah untuk mengkonfirmasi data sekunder yang diperoleh. Bahan-bahan sekunder yang telah terkumpul diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan yang telah diidentifikasi, kemudian dilakukan *content analysis* secara sistematis terhadap dokumen bahan hukum wawancara dan diskusi kepada narasumber, sehingga dapat menjawab permasalahan yang ditemukan. Kemudian, data tersebut selanjutnya disusun, dikaji, dan dirumuskan sesuai tahapan dalam penyusunan Naskah

<sup>31</sup> *Ibid.*

Akademik dan dikomparasikan dengan hasil.

#### **1.4. Tujuan Penulisan**

Sesuai dengan ruang lingkup identifikasi masalah yang dijelaskan di atas, tujuan penyusunan Naskah Akademik Rancangan UUD NRI 1945 Perubahan Kelima dirumuskan sebagai berikut:

1. memahami permasalahan konstitusional yang dihadapi upaya penegakan dan pelaksanaan konstitusi sebagai landasan, pedoman, dan wadah perlindungan bagi lembaga negara dan warga negara dalam melaksanakan kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat sehingga memperoleh urgensi dilakukannya Perubahan Kelima UUD NRI 1945;
2. mendalami dasar teoritis adanya urgensi melaksanakan Perubahan Kelima UUD NRI 1945;
3. mengetahui pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis, politis, dan historis, dalam pembentukan Rancangan Perubahan Kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan
4. mengetahui gagasan perubahan dalam UUD NRI 1945 yang diperlukan untuk menjawab permasalahan yang ada

Selanjutnya, Kegunaan penyusunan Rancangan Perubahan Kelima UUD NRI 1945 adalah sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan terhadap Rancangan Perubahan Kelima UUD NRI 1945 yang dirumuskan oleh Tim Perumus.





## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1. Konstitusi

##### 2.1.1. Definisi dan Materi Muatan Konstitusi

Dalam Bahasa Latin, kata konstitusi merupakan gabungan dari dua kata, yakni *cume* dan *statuere*. *Cume* memiliki arti bersama dengan, sedangkan *statuere* berarti membuat sesuatu agar berdiri, mendirikan atau menetapkan.<sup>32</sup> Oleh karena itu, dapat diartikan bahwa konstitusi adalah sesuatu yang menjadi landasan berjalannya pemerintahan dalam suatu negara yang telah didirikan.<sup>33</sup> Menurut Prof. Jimly Asshiddiqie, konstitusi dapat berupa hukum dasar tertulis yang lazim disebut sebagai Undang-Undang Dasar.<sup>34</sup> L.J. Van Apeldoorn berpendapat bahwa terdapat dualitas istilah antara konstitusi dengan *grondwet* (Undang-Undang Dasar). Beliau menambahkan bahwa Undang-Undang Dasar pada hakikatnya adalah bagian tertulis dari suatu konstitusi, sedangkan konstitusi memuat baik peraturan tertulis maupun tidak tertulis.<sup>35</sup> Sedangkan, Sri Soemantri menyatakan bahwa konstitusi adalah sama dengan Undang-Undang Dasar apabila dilihat dari praktik ketatanegaraan di sebagian besar negara termasuk Indonesia.<sup>36</sup>

A.A.H. Struycken berpendapat bahwa konstitusi sebagai dokumen formal memiliki muatan yang ditentukan oleh sejarah bangsa melalui para pencetus konstitusi itu sendiri. Oleh karena itu, konstitusi merupakan cerminan dari para *founding fathers* terhadap suatu negara yang berisi hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau,

32 Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003), hlm. 7.

33 *Ibid.*

34 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi dan Pusat Studi Hukum Tatanegara Universitas Indonesia, 2004), hlm. 29.

35 Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Universitas Konstitusi*, hlm. 7-8.

36 Sri Soemantri, "Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi," (Disertasi Doktor Universitas Padjajaran, Bandung, 1987), hlm. 1.

tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa, pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan baik saat ini maupun untuk masa yang akan datang dan suatu keinginan mengenai perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa yang hendak dipimpin.<sup>37</sup> Dari berbagai pemaparan para ahli tersebut, maka Tim Perumus berpendapat bahwa konstitusi adalah hukum tertulis yang menjadi landasan dalam berjalannya pemerintahan suatu negara yang berisi perkembangan kehidupan ketatanegaraan sesuai dengan tujuan negara.

### 2.1.2. Tujuan dan Klasifikasi Konstitusi

Menurut Loewenstein, konstitusi mempunyai tujuan untuk memberikan pembatasan dan pengawasan terhadap kekuasaan politik, membebaskan kekuasaan dari kontrol mutlak para penguasa, serta menetapkan bagi para penguasa tersebut batas-batas kekuasaan mereka.<sup>38</sup> Dalam hal ini konstitusi dapat diklasifikasikan menjadi empat yaitu:<sup>39</sup>

*Pertama*, konstitusi tertulis yang dituangkan dalam sebuah dokumen atau beberapa dokumen formal dan konstitusi bukan tertulis yang tidak dituangkan dalam suatu dokumen formal. *Kedua*, konstitusi fleksibel yang mudah untuk diubah dan konstitusi *rigid* yang cara dan prosedur perubahannya sulit. *Ketiga*, konstitusi derajat tinggi yang mempunyai kedudukan berada di atas peraturan perundang-undangan yang lain sehingga syarat untuk mengubahnya lebih berat dibandingkan peraturan perundang-undangan dan konstitusi tidak derajat tinggi yang tidak mempunyai kedudukan serta derajat tertinggi dalam negara sehingga syarat yang diperlukan untuk mengubah konstitusi ini sama dengan syarat yang dipakai untuk mengubah peraturan perundang-undangan.

*Keempat*, konstitusi serikat yang mana sistem pembagian kekuasaan antara pemerintah negara serikat dengan pemerintah negara bagian diatur dalam konstitusi dan konstitusi kesatuan yang kekuasaannya

37 Dahlan Thaib., et. al., *Teori dan Hukum Konstitusi*, (Jakarta: PT Rajagrafindo Persada,2004), hlm. 15.

38 Koerniatmanto Soetoprawiro, "Konstitusi: Pengertian dan Perkembangannya," *Projustitia V* (Mei 1987), hlm. 31.

39 K.C. Wheare, *Modern Constitutions*, (London: Oxford University Press, 1975), hlm. 14-31.

terpusat pada pemerintah pusat sebagaimana diatur dalam konstitusi. *Kelima*, konstitusi sistem pemerintahan presidensial, dengan ciri pokok kedudukan Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan diatur dalam konstitusi dan konstitusi sistem pemerintahan parlementer dengan ciri pokok kepala negara bukan merupakan kepala pemerintahan sebagaimana diatur dalam konstitusi.

### 2.1.3. Penafsiran dan Metode Perubahan Konstitusi

Dalam pelaksanaannya terdapat penafsiran mengenai konstitusi yang sedang berlaku. penafsiran merupakan salah satu metode penemuan hukum yang memberikan penjelasan mengenai ruang lingkup kaidah yang terdapat di dalam konstitusi sehingga dapat ditetapkan hubungannya dengan peristiwa yang berkembang di masyarakat. Bobbitt mengidentifikasi 6 (enam) macam metode penafsiran konstitusi, yakni:<sup>40</sup>

#### 1. Pendekatan Kalangan Originalis

Kalangan originalis menitikberatkan penafsiran konstitusi berdasarkan pemahaman dan tujuan konstitusi dari pendapat para penyusun konstitusi.<sup>41</sup> Terdapat 3 metode penafsiran konstitusi yang digunakan oleh kalangan originalis, yaitu:

##### a. Penafsiran tekstual

Penafsiran ini dilakukan dengan cara memberikan makna terhadap arti dari kata-kata di dalam dokumen atau teks yang dibuat oleh lembaga legislatif.<sup>42</sup>

##### b. Penafsiran historis

Penafsiran ini didasarkan pada sejarah konstitusi itu dibahas, dibentuk, diadopsi, atau diratifikasi oleh pembentuknya atau ditandatangani oleh institusi yang

---

40 Albert H.Y. Chen, *The Interpretation of the Basic Law-Common Law and Mainland Chinese Perspectives*, (Hong Kong: Hong Kong Journal Ltd., 2000), hlm. 5.

41 Muchamad Ali Safa'at, Aan Eko Widiarto, dan Fajar Laksono Suroso, "Pola Penafsiran Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Periode 2003-2008 dan 2009-2013", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 14, No. 2, (Juni, 2017), hlm. 240.

42 Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), hlm. 74.

berwenang.

c. Penafsiran fungsional atau structural

Penafsiran dilakukan dengan cara mengaitkan aturan dalam undang-undang dengan konstitusi yang mengatur tentang struktur-struktur ketatanegaraan.

2. Pendekatan Kalangan Non Originalis

Kalangan ini disebut juga dengan kalangan modernis yang menggunakan pendekatan dengan meletakkan konstitusi sebagai sebuah undang-undang yang harus menyesuaikan terhadap perkembangan kondisi saat ini.<sup>43</sup> Terdapat 3 (tiga) metode penafsiran penafsiran konstitusi yang digunakan oleh kalangan modernis, yaitu:

a. Penafsiran doktrinal

Penafsiran ini didasari pada praktik-praktik peradilan yang telah terjadi dengan melihat dari pandangan para ahli hukum, makna yang dipahami legislatif, eksekutif, atau yurisprudensi, berdasarkan kepada prinsip-prinsip yang bersifat normatif.<sup>44</sup>

b. Penafsiran prudensial

Penafsiran ini menggunakan dilakukan dengan cara mencari keseimbangan antara faktor-faktor eksternal dengan keuntungan-keuntungan yang diperoleh dari penerapan suatu aturan tertentu.

c. Penafsiran etikal

Penafsiran ini dilakukan dengan cara menurunkan prinsip-prinsip moral dan etik sebagaimana yang terdapat dalam konstitusi.<sup>45</sup>

---

43 Muchamad Ali Safaat, Aan Eko Widiarto, dan Fajar Laksono Suroso, "Pola Penafsiran Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Periode 2003-2008 dan 2009-2013", hlm.240.

44 *Ibid*, hlm.241.

45 Mahkamah Konstitusi, Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, hlm. 76.

## 2.2. Teori Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

### 2.2.1. Norma Hukum

Norma adalah suatu ukuran yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungannya dengan sesamanya ataupun dengan lingkungannya.<sup>46</sup> Dalam sebuah masyarakat, terdapat norma-norma lainnya, seperti norma adat, norma agama, dan norma moral. Antara norma hukum dengan norma lainnya memiliki persamaan dan perbedaan. Persamaannya adalah bahwa norma-norma itu merupakan pedoman bagaimana seseorang harus bertindak/ bertingkah laku, dan selain itu norma-norma itu berlaku, bersumber, dan berdasar pada suatu norma yang lebih tinggi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma dasar yang disebut dengan *Grundnorm*.<sup>47</sup> Perbedaannya adalah norma hukum bersifat heteronom, sedangkan norma lainnya bersifat otonom; norma hukum dapat dilekati sanksi pidana, sedangkan norma lainnya tidak; dan sanksi terhadap norma hukum dilaksanakan oleh aparat, sedangkan sanksi terhadap norma lainnya datang dari diri sendiri.

Sistem norma dibedakan menjadi dua, yaitu sistem norma yang statik dan sistem norma yang dinamik<sup>48</sup>. Sistem norma yang statik adalah sistem yang melihat pada 'isi' norma, sedangkan sistem norma yang dinamik adalah sistem norma yang melihat pada berlakunya suatu norma atau pada cara '*pembentukannya*' atau '*penghapusannya*'. Menurut Hans Kelsen, hukum termasuk dalam sistem norma yang dinamik karena hukum selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga-lembaga yang berwenang sehingga hukum dilihat dari segi berlakunya atau pembentukannya.

Norma hukum apabila dilihat dari segi alamat yang dituju, hal yang diatur, dan daya lakunya, adalah sebagai berikut:<sup>49</sup>

1. ditinjau dari segi alamat yang dituju, dibedakan dalam bentuk subjek norma, yaitu norma hukum umum dan norma hukum individual. Norma hukum umum merupakan suatu

---

46 Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2019), hlm. 18.

47 *Ibid*, hlm. 25.

48 *Ibid*, hlm. 20-23.

49 *Ibid*, hlm. 26-30.

norma hukum yang ditujukan untuk banyak orang sehingga peruntukannya adalah umum. Norma hukum individual merupakan norma hukum yang ditujukan kepada seseorang sehingga peruntukannya adalah orang tertentu;

2. ditinjau dari segi hal yang diatur, dibedakan dalam bentuk objek norma, yaitu norma hukum abstrak dan norma hukum konkret. Norma hukum abstrak merupakan suatu norma hukum, di mana suatu perbuatan seseorang tidak ada batasan yang konkret. Norma hukum konkret merupakan suatu norma hukum, di mana suatu perbuatan seseorang adalah nyata/ konkret; dan
3. ditinjau dari segi daya lakunya, norma hukum dapat dibedakan menjadi norma hukum yang berlaku terus-menerus dan norma hukum yang berlaku sekali-selesai. Norma hukum yang berlaku terus-menerus merupakan norma hukum yang berlakunya tidak dibatasi oleh waktu, sedangkan norma hukum yang berlaku sekali-selesai merupakan norma hukum yang berlakunya satu kali saja.

Objek dari ilmu hukum adalah norma hukum yang di dalamnya mengatur perbuatan manusia, baik sebagai kondisi atau sebagai konsekuensi dari kondisi tersebut.<sup>50</sup> Pengaturan mengenai perbuatan manusia tersebut diintegrasikan dalam bentuk peraturan. Dengan demikian, peraturan-peraturan di Indonesia apabila dikaitkan dengan ketiga segi norma hukum, dapat dilihat sebagai berikut:

1. dalam peraturan perundang-undangan berlaku norma hukum yang bersifat umum-abstrak dan berlaku terus-menerus;
2. dalam penetapan (*beschikking*) berlaku norma hukum yang bersifat individual-konkret dan sekali-selesai; dan
3. dalam keputusan-keputusan yang berentang umum berlaku norma hukum umum-konkret yang sekali-selesai dan individual-abstrak yang berlaku terus-menerus.

---

<sup>50</sup> Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Syafa'at, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, (Jakarta: Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 14-15.

Norma hukum juga dapat merupakan suatu norma hukum tunggal dan norma hukum berpasangan.<sup>51</sup> Norma hukum tunggal merupakan suatu norma hukum yang berdiri sendiri dan tidak diikuti oleh suatu norma hukum lainnya sehingga isinya merupakan suatu suruhan tentang bagaimana seseorang hendaknya bertingkah laku. Di sisi lain, norma hukum berpasangan merupakan norma hukum yang terdiri atas dua norma hukum, yaitu norma hukum primer dan norma hukum sekunder. Norma hukum primer merupakan norma hukum yang berisi aturan tentang bagaimana seseorang seharusnya bertindak, sedangkan norma hukum sekunder merupakan norma hukum yang berisi tata cara penanggulangan jika norma hukum primer itu tidak dipatuhi. Dalam norma hukum tunggal, norma hukum yang selalu dirumuskan adalah norma hukum yang secara hierarkis berada di atas peraturan perundang-undangan, yaitu norma hukum yang merupakan Norma Dasar Negara dan Aturan Dasar Negara/ Aturan Pokok Negara.<sup>52</sup>

### 2.2.2. Hierarki Norma Hukum

Dalam kaitannya dengan hierarki norma hukum, Hans Kelsen mengemukakan teori mengenai jenjang norma hukum (*Stufentheorie*)<sup>53</sup>. *Stufentheorie* berarti bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan), di mana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, dan demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu norma dasar (*Grundnorm*). Norma Dasar merupakan norma tertinggi dalam suatu sistem norma yang ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar. Menurut Hans Kelsen, *grundnorm* atau norma dasar adalah yang dapat disebut konstitusi, sebab konstitusi adalah hukum dasar, norma dasar, dan sekaligus paling tinggi kedudukannya dalam sistem bernegara.<sup>54</sup>

---

51 Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, hlm. 30-31.

52 *Ibid*, hlm. 35.

53 Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, hlm. 41.

54 Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2015), hlm. 161.

Teori jenjang norma hukum dari Hans Kelsen diilhami oleh seorang muridnya yang bernama Adolf Merkl<sup>55</sup>. Adolf Merkl mengemukakan bahwa suatu norma hukum selalu mempunyai dua wajah (teori *das Doppelte Rechtsantlitz*). Dalam artian, norma hukum itu ke atas bersumber dan berdasar pada norma di atasnya, tetapi ke bawah juga menjadi sumber dan dasar bagi norma hukum di bawahnya. Dengan demikian, norma hukum mempunyai masa berlaku yang relatif karena masa berlaku suatu norma tergantung pada norma hukum di atasnya sehingga norma hukum yang berada di bawah akan tercabut atau terhapus apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus.

### 2.2.3. Hierarki Norma Hukum Negara

Hans Nawiasky, salah seorang murid Hans Kelsen, mengembangkan teori jenjang norma dalam kaitannya dengan suatu negara.<sup>56</sup> Hans Nawiasky berpendapat bahwa norma hukum dari suatu negara juga berkelompok-kelompok dan pengelompokkan norma hukum dalam suatu negara itu terdiri atas empat kelompok besar, yaitu:<sup>57</sup>

#### 1. *Staatsfundamentalnorn* (Norma Fundamental Negara)

Norma Fundamental Negara merupakan norma tertinggi dalam suatu negara yang bersifat ‘*pre-supposed*’, yaitu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat dalam suatu negara sehingga menjadi tempat bergantungnya norma-norma hukum di bawahnya. Di Indonesia, Norma Fundamental Negara diwujudkan dalam Pancasila dan Pembukaan UUD NRI 1945;

#### 2. *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar Negara atau Aturan Pokok Negara)

Aturan Dasar Negara atau Aturan Pokok Negara merupakan aturan-aturan yang bersifat pokok dan garis besar sehingga merupakan norma hukum tunggal. Di Indonesia, Aturan

---

55 Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, hlm. 41-42.

56 *Ibid*, hlm. 44.

57 *Ibid*, hlm. 44-56.



Dasar Negara atau Aturan Pokok Negara diwujudkan dalam Batang Tubuh UUD NRI 1945 dan Konvensi Ketatanegaraan;

3. *Formell Gesetz* (Undang-Undang ‘formal’)

Norma-norma hukum dalam Undang-Undang ‘formal’ merupakan norma hukum yang berpasangan sehingga terdapat norma hukum sekunder di samping norma hukum primer. Di Indonesia, Undang-Undang ‘formal’ dikenal sebagai Undang-Undang yang dibentuk oleh lembaga legislatif; dan

4. *Verordnung* dan *Autonome Satzung* (Peraturan Pelaksana dan Peraturan Otonom)

Peraturan Pelaksana dan Peraturan Otonom merupakan peraturan-peraturan yang terletak di bawah undang-undang dan berfungsi menyelenggarakan ketentuan-ketentuan dalam undang-undang. Peraturan Pelaksana bersumber dari kewenangan delegasi (kewenangan bersifat sementara), sedangkan Peraturan Otonom bersumber dari kewenangan atribusi (kewenangan melekat terus-menerus).

Amandemen kelima terhadap UUD NRI 1945 adalah dalam rangka memasukkan dan/atau menambahkan norma hukum baru yang umum dan abstrak sebagai upaya untuk memberikan kepastian dan dasar hukum bagi peraturan di bawahnya. Konstitusi sebagai *staatsgrundgesetz* (aturan dasar negara) memiliki konsekuensi bahwa hukum yang berada di bawahnya tidak boleh bertentangan dengan konstitusi. Dengan demikian, apabila norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan di bawah UUD NRI 1945 bertentangan satu sama lain, peraturan di bawah UUD NRI 1945 tersebut dapat diajukan pengujian terhadap UUD NRI 1945.

### **2.3. Pembangunan dan Haluan Negara**

Negara dan pembangunan merupakan dua konsep yang memiliki keterkaitan satu sama lain. Negara bukanlah entitas yang statis,

melainkan dinamis, senantiasa bergerak terus-menerus terutama dalam mengaktualisasikan pembangunan. Negara terbentuk melalui proses pembangunan dan sebaliknya pembangunan dikonstruksi oleh institusi yang merepresentasikan negara untuk melakukan pengaturan dan kontrol terhadap populasi dalam suatu wilayah.<sup>58</sup>

Gardner dan Lewis membagi teori pembangunan dalam aliran modernis, aliran postmodern, dan teori ketergantungan.<sup>59</sup> Ketiga aliran ini memiliki keterkaitan satu sama lain oleh karena kemunculan aliran yang satu merupakan kritik yang mengoreksi aliran lainnya. Teori-teori ini tidak dapat dilepaskan dari sejarah perkembangan dan perubahan politik yang terjadi sebelumnya. Aliran modernis tentang teori pembangunan muncul antara tahun 1950-an sampai 1960-an dan masih mendominasi praktik pembangunan saat ini. Norman Long dan Ann Long menyatakan bahwa modernisasi menggambarkan pembangunan sebagai sebuah pergerakan maju menuju bentuk masyarakat modern yang lebih kompleks.<sup>60</sup> Teori ini berhubungan dengan konsep teori evolusi yang dipopulerkan oleh Darwin. Pembangunan diasumsikan bergerak menuju ke arah yang sama meskipun dilatarbelakangi hal yang berbeda-beda.<sup>61</sup>

Kenyataannya pembangunan yang memiliki bentuk dan pola yang beragam ini tidak dapat digeneralisir pada semua wilayah dan negara. Teori modernis memandang kebudayaan dan tradisi lokal merupakan hambatan bagi pembangunan dan juga mengabaikan implikasi politik dari pertumbuhan pada level mikro.<sup>62</sup> Kaum modernis mengabaikan heterogenitas masyarakat dalam mengakses sumber daya, kekuasaan, dan kepentingan yang dimiliki. Sebaliknya, para antropolog dan sosiolog telah membuktikan bahwa pembangunan tidaklah sesederhana teori *'trickle down effect'*.<sup>63</sup> Sebagai reaksi sekaligus kritik terhadap aliran

58 Imam Subkhan, "GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia", hlm. 132.

59 Katy Gardner dan David Lewis, *Anthropology, Development and the Post-Modern Challenge*, (London: Pluto Press, 1996), hlm. 12-20.

60 Norman Long dan Ann Long, *Battlefields of Knowledge: The Interlocking of Theory and Practice in Social Research and Development*, (London: Routledge, 1992), hlm. 30.

61 Imam Subkhan, "GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia", hlm. 133.

62 *Ibid*, hlm. 134.

63 *Ibid*.

pembangunan konservatif, muncul berbagai pandangan alternatif. Lahir era *postmodernisme* dengan kecenderungan menolak modernitas baik secara intelektual maupun kultural.<sup>64</sup> Kemunculan era ini mempengaruhi proses konseptualisasi paradigma pembangunan yang lebih menekankan strategi ketimbang teoritis. Tidak ada penjelasan tunggal soal pembangunan sehingga praktik pembangunan semakin eklektik.<sup>65</sup>

Terkait teori ketergantungan, teori ini berbicara mengenai suatu hubungan yang tercipta antara negara metropolis maju dan negara-negara satelit yang terbelakang. Menurut Andre Gunder Frank, kontak negara metropolis dan negara satelit ini mengakibatkan negara satelit kian inferior dan tereksplorasi oleh negara metropolis. Hubungan yang demikian ini mengakibatkan negara-negara satelit tersebut sebagai negara yang terbelakang semakin bergantung pada negara metropolis. Pada akhirnya, hubungan yang terjadi ini menimbulkan dampak negatif terhadap negara satelit.<sup>66</sup>

Selanjutnya mengenai model pembangunan yang diterapkan di berbagai negara, terdapat berbagai jenis yang diterapkan, salah satunya model pembangunan yang terencana. Albert Waterson berpendapat bahwa perencanaan pembangunan merupakan cara pandang melihat ke depan dengan membuat berbagai alternatif pembangunan untuk mencapai tujuan ke depan dengan terus mengikuti agar pelaksanaannya tidak menyimpang dari tujuan.<sup>67</sup> Perencanaan juga dapat dimaknai sebagai pengarah penggunaan sumber-sumber pembangunan yang terbatas untuk mencapai tujuan keadaan sosial ekonomi yang lebih baik.<sup>68</sup> Perencanaan pembangunan dalam konteks nasional merupakan upaya pencapaian tujuan nasional secara sistematis dan terarah sebagai upaya meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat secara adil dalam rangka mengembangkan kehidupan masyarakat dan penyelenggaraan negara yang maju dan demokratis.<sup>69</sup> Perencanaan pembangunan nasional

64 *Ibid*, hlm. 135.

65 *Ibid*.

66 Ushewedu Kufakurinani, *et al.*, *Dialogues on Development, Volume I: on Dependency*, (New York: Institute for New Economic Thinking, 2017), hlm. 13.

67 Robert J. Reinstein, "The Limits Of Executive Power", *American University Law Review*, 59 (2) (2009), hlm. 278.

68 Stepanus Henryk, "Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan", *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 2(1) (2013), hlm. 616.

69 C.S.T.Kansil Dan Christine Kansil, *Pokok-Pokok Hukum Pasar Modal*, (Jakarta: Pustaka

juga dapat menjadi tonggak acuan mencapai target yang harus dicapai negara dalam kurun waktu tertentu.

Bagir Manan menyebutkan beberapa manfaat dari sistem perencanaan pembangunan, di antaranya sebagai cara mewujudkan partisipasi demokratik dalam penyelenggaraan negara atau pemerintahan, terutama yang bertalian dengan pembangunan nasional; sebagai cara menjamin agar penyelenggaraan negara atau pemerintahan terutama pembangunan nasional dijalankan sesuai dengan kepentingan rakyat banyak; dan sebagai cara menjaga efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan negara dan pemerintahan.<sup>70</sup>

Oleh karena perencanaan pembangunan ini menentukan hajat hidup orang banyak, maka sepatutnya perencanaannya dirumuskan berdasarkan penjelmaan kedaulatan rakyat. Sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat yang terarah dan terbimbing, perlu diciptakan sebuah haluan negara yang bukan sekedar sistem kerja atas dasar perencanaan (*planning system*), tetapi juga sebagai sarana melaksanakan kedaulatan rakyat.<sup>71</sup> Salah satu sebab mengapa pelaksanaan kedaulatan rakyat perlu bimbingan haluan negara tidaklah semata-mata didasari pertimbangan efektifitas, efisiensi, ataupun ketertiban dalam berdemokrasi, tetapi juga didasarkan pada pertimbangan bahwa rakyat belum memiliki dasar-dasar dan syarat-syarat untuk menjalankan demokrasi sebagai sistem yang kompleks.<sup>72</sup>

Secara umum, Haluan Negara (*staatsprinzip*) merupakan pedoman bagi penyelenggaraan negara.<sup>73</sup> Haluan negara dapat diartikan sebagai prinsip mempertahankan bentuk negara sesuai ajaran Carl Schmidt.<sup>74</sup> Haluan negara dapat diartikan pula sebagai prinsip yang menjadi pegangan dan dasar penjamin agar orang menaati undang-undang seperti ajaran dari Montesquieu.<sup>75</sup> Haluan negara sebagai pedoman menjalankan

---

Sinar Harapan, 2002), hlm.37.

70 Susi Dwi Harijanti, "Merumuskan Ulang Garis-Garis Besar Haluan Negara", (makalah Dipresentasikan Pada Workshop Ketatanegaraan Kerjasama MPR Dan FH Unpad, Bandung, 2016), hlm. 282.

71 *Ibid*, hlm. 18-19.

72 *Ibid*.

73 Teuku Amir Hamzah, et al., *Kuliah-kuliah Ilmu Negara Padmo Wahjono*, S.H. (Jakarta: Ind-Hill-Co, 1996), hlm. 184-185.

74 *Ibid*.

75 *Ibid*.

pemerintahan dapat disamakan dengan *Regeringsprinsipe*, suatu program atau keputusan yang dipakai untuk mencapai tujuan negara.<sup>76</sup>

Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa haluan negara sama dengan kebijakan yang dapat berupa haluan politik baik di bidang ekonomi, kebudayaan dan hukum. Haluan negara secara umum dapat dirumuskan dalam beberapa golongan, yaitu:<sup>77</sup>

1. haluan negara yang ditetapkan dengan undang-undang dasar (isi dari UUD NRI 1945);
2. haluan negara yang tidak ditentukan dalam UUD 1945. Terdapat beberapa naskah diluar undang-undang dasar yang kedudukannya menjadi haluan sekaligus rincian lebih jauh dari UUD 1945, dalam hal ini ialah Ketetapan MPR/MPRS yang termasuk dalam naskah haluan negara; dan
3. haluan negara dalam arti sempit, yaitu GBHN sebagai dokumen perencanaan pembangunan nasional.

Garis Besar Haluan Negara merupakan suatu manifestasi Pancasila dalam perencanaan pembangunan. Pasal 3 UUD 1945 sebelum Amandemen memberikan kewenangan pada MPR untuk menyusun dan menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). GBHN adalah pokok rumusan MPR yang merupakan penjabaran asas-asas dalam Pancasila.<sup>78</sup> Haluan negara dalam GBHN ini merupakan arahan, kiblat, dan pedoman mendasar (*directive principles*) dalam penyelenggaraan negara terutama pembangunan yang dijalankan oleh Indonesia dalam kurun waktu jangka menengah dan jangka panjang.<sup>79</sup>

Haluan negara secara luas memuat manifestasi ideologi Indonesia yang dapat dipandang menurut wawasan nusantara sebagai cara pandang

---

<sup>76</sup> *Ibid.*

<sup>77</sup> Jimly Assiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT. Buana Ilmu Populer Kelompok Gramedia, 2007), hlm. 232-233.

<sup>78</sup> Sudjito, "Kedaulatan Rakyat, Demokrasi, dan GBHN dalam Perspektif Social Order," (makalah dalam acara Focus Group Discussion kerjasama Lembaga Pengkajian (Lemkaji) MPR RI dengan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 11 Mei 2016), hlm. 3.

<sup>79</sup> Harry Setya Nugraha, "Urgensi Garis Besar Haluan Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Veritas Et Justitia*, 5 (1) (2019), hlm. 209.

geopolitik Indonesia atau politik bebas aktif yang menempatkan orientasi Indonesia dalam masyarakat internasional.<sup>80</sup> Kaidah dalam GBHN merupakan acuan dalam melaksanakan negara yang sub-komponennya termasuk pula perencanaan pembangunan. GBHN secara nomenklatur adalah penjelmaan politik hukum pembangunan nasional yang sistematis dan terencana.<sup>81</sup>

Saat ini, GBHN tidak ada karena perubahan konstelasi kelembagaan Indonesia yang menghapuskan kewenangan MPR dalam menetapkan GBHN. Secara luas, ini tidak menandakan Indonesia saat ini tidak memiliki haluan negara. Sebagai pengganti ialah Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJP Nasional) yang termuat dalam undang-undang. Peraturan perundang-undangan lainnya juga dapat dikategorikan sebagai haluan apabila berisikan pedoman dan panduan normatif yang menjadi acuan penyelenggaraan negara, baik lembaga legislatif, eksekutif, maupun yudikatif. Semua haluan negara dalam berbagai wujud dapat dijadikan pegangan untuk mengatur secara umum apabila tertuang dalam peraturan perundang-undangan. Akan tetapi, di antara haluan-haluan tersebut tetap diperlukan satu haluan tertinggi yang menjadi pedoman dari haluan-haluan lainnya sehingga tercipta sinkronisasi pembangunan.<sup>82</sup>

## 2.4. Teori Lembaga Negara

### 2.4.1. Konsepsi *Trias Politica* Lembaga Negara

Menurut Bagir Manan, pengertian ketatanegaraan lembaga negara atau alat-alat perlengkapan negara hanya terbatas pada organ negara yang menjadi unsur organisasi negara yang bertindak untuk dan atas nama negara, yang menentukan atau membentuk kehendak-kemauan negara serta yang ditugaskan oleh hukum dasar untuk melaksanakannya sehingga disebut sebagai penyelenggara negara.<sup>83</sup>

80 Ade Kosasih, "Reformulasi Perencanaan Pembangunan Nasional Model Garis-Garis Besar Haluan Negara", *Mizani: Wacana Hukum, Ekonomi dan Keagamaan*, 5(2) (2018), hlm.79.

81 Moh. Mahfud, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi* (Jakarta: LP3ES, 2006), hlm. 16

82 Nugraha, "Urgensi Garis Besar Haluan Negara", hlm. 211.

83 Muhtadi, "Lembaga Negara: Makna, Kedudukan, dan Relasi," *Fiat Justicia Jurnal Ilmu Hukum Volume 7 No. 3* (September - Desember 2013), hlm. 262.

Suatu lembaga bertindak untuk dan atas nama negara atau sebaliknya dapat ditentukan oleh tugas dan wewenang yang terdapat dalam aturan substantif lembaga yang dimaksud.<sup>84</sup> Oleh karena itu, lembaga negara atau alat-alat perlengkapan negara dapat diartikan sebagai lembaga yang diperuntukkan untuk menyelenggarakan suatu negara.

Antara istilah-istilah organ, lembaga, badan, dan alat perlengkapan seringkali dianggap identik, tetapi antara istilah-istilah tersebut dapat dibedakan agar tidak membingungkan.<sup>85</sup> Untuk membedakan antara istilah-istilah tersebut, dapat dibedakan melalui maksud, kewenangan, dan fungsi yang dikaitkan dengan organisasi atau badan yang bersangkutan. Hal ini berkaitan dengan apakah lembaga atau badan tertentu merupakan lembaga yang dibentuk oleh dan untuk negara atau oleh dan untuk rakyat. Dengan demikian, lembaga negara dapat juga diartikan sebagai lembaga apa saja yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat yang berada dalam cabang eksekutif, legislatif, dan yudikatif.

Menurut Baron de Montesquieu, dalam teori *trias politica*-nya, terdapat tiga cabang kekuasaan yang diorganisasikan ke dalam struktur pemerintahan, yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif.<sup>86</sup> Montesquieu mengidealkan bahwa ketiga fungsi kekuasaan tersebut masing-masing dilembagakan dalam tiga organ negara.<sup>87</sup> Dengan demikian, masing-masing organ hanya menjalankan satu fungsi dan tidak mencampuri fungsi organ lain.

Konsep ideal *trias politica* oleh Montesquieu tidak lagi relevan dewasa ini, sebab tidaklah mungkin satu organ negara hanya mengurus organnya secara eksklusif. Dewasa ini kenyataan menunjukkan bahwa hubungan antar-cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan. Ketiga cabang kekuasaan tersebut justru bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *check and*

---

84 *Ibid*, hlm. 262-263.

85 Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 28-29.

86 Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2015), hlm. 282.

87 Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, hlm. 31.

*balances*.<sup>88</sup> Keterkaitan antara ketiga cabang kekuasaan salah satunya dapat dilihat dari proses pembuatan undang-undang yang kewenangan utamanya berada pada DPR, tetapi juga memerlukan persetujuan Presiden. Kemudian, undang-undang yang dibentuk tersebut dapat dikoreksi oleh MK melalui mekanisme pengujian undang-undang terhadap UUD NRI 1945.

#### 2.4.2. Lembaga Negara dalam UUD NRI 1945

Ada dua unsur pokok yang saling berkaitan terkait dengan organisasi negara, yaitu *organ* (bentuk atau wadahnya) dan *functie* (isinya).<sup>89</sup> Dalam naskah UUD NRI 1945, ada organ-organ yang disebut secara eksplisit namanya, ada yang disebut secara eksplisit fungsinya, dan ada juga lembaga atau organ yang disebut bahwa nama dan fungsinya akan diatur dengan peraturan yang lebih rendah. Dengan demikian, organ-organ yang disebutkan secara langsung atau tidak langsung dalam UUD NRI 1945 dapat dibedakan dari dua segi, yaitu dari segi hierarki dan segi fungsi.<sup>90</sup>

Lembaga negara ditinjau dari segi hierarkinya dapat dibedakan ke dalam tiga lapis, yaitu lapisan pertama dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara, lapisan kedua dapat disebut sebagai lembaga negara, dan lapisan ketiga dapat disebut sebagai lembaga daerah.<sup>91</sup> Lapisan pertama, yakni lembaga tinggi negara, meliputi lembaga Presiden dan Wakil Presiden; Dewan Perwakilan Rakyat; Dewan Perwakilan Daerah; Majelis Permusyawaratan Rakyat; Mahkamah Konstitusi; Mahkamah Agung; dan Badan Pemeriksa Keuangan. Lapisan kedua, yakni lembaga negara, adalah antara lain lembaga negara yang mendapat kewenangan dari UUD NRI 1945 dan/ atau yang mendapat wewenang dari Undang-Undang. Lapisan ketiga, yakni lembaga daerah, kewenangannya bersumber dari regulator atau pembentuk peraturan di bawah Undang-Undang sehingga keberadaannya tergantung pada kebijakan Presiden.

---

88 Sunarto, "Prinsip *Checks and Balances* dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," *Masalah Hukum*, Jilid 45 No. 2 (April 2016), hlm. 159.

89 Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, hlm. 84.

90 *Ibid*, hlm. 90.

91 *Ibid*, hlm. 90-96.



Lembaga negara ditinjau dari segi fungsinya dapat dikategorikan sebagai organ utama atau primer dan organ pendukung atau penunjang.<sup>92</sup> Untuk memahami perbedaan kedua kategori tersebut, dapat terlebih dahulu dibedakan ke dalam tiga cabang, yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Penjabaran antara ketiga cabang tersebut adalah sebagai berikut:<sup>93</sup>

1. dalam cabang eksekutif atau pelaksana pemerintahan negara, terdapat Presiden dan Wakil Presiden yang merupakan satu kesatuan institusi kepresidenan;
2. dalam cabang yudikatif atau kekuasaan kehakiman, terdapat Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi sebagai organ utama, dan Komisi Yudisial sebagai organ penunjang terhadap kekuasaan kehakiman yang berfungsi sebagai pengawas martabat, kehormatan, dan perilaku hakim; dan
3. dalam cabang legislatif dan fungsi pengawasan, terdapat Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Majelis Permusyawaratan Rakyat, dan Badan Pemeriksa Keuangan.

Melalui teori lembaga negara, dapat dimaknai bahwa lembaga negara dalam UUD NRI 1945, menurut Jimly Asshiddiqie, secara hierarki dapat dibedakan antara lembaga tinggi negara, lembaga negara, dan lembaga daerah. Masing-masing lembaga tersebut memiliki tugas dan wewenang sehingga dalam pelaksanaannya dapat dikatakan ada beberapa lembaga negara yang bersifat utama atau primer dan ada beberapa lembaga yang bersifat penunjang atau pendukung. Namun, terlepas dari sifatnya yang utama atau penunjang, lembaga-lembaga negara tersebut telah diberikan tugas dan wewenang oleh UUD NRI 1945. Salah satu poin perubahan dalam Perubahan Kelima UUD NRI 1945 adalah berkaitan dengan Penataan Sidang Tahunan MPR, di mana merupakan forum bagi lembaga-lembaga negara untuk menyampaikan laporan kinerjanya kepada masyarakat. Oleh karena itu, dibutuhkan pemahaman terkait fungsi dan kewenangan lembaga negara sebagai

92 *Ibid*, hlm. 96.

93 Indra Rahmatullah, "Rejuvinasi Sitem *Checks and Balances* dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia," *Jurnal Cita Hukum Vol. 1 No. 2 (Desember 2013)*, hlm 216.

landasan teoritis pemilihan lembaga negara yang melapor dalam Sidang Tahunan.

## 2.5. Kekuasaan Kehakiman

### 2.5.1. Mahkamah Agung

Prinsip pemisahan dan pembagian kekuasaan *Trias Politica* yang lahir pada zaman Renaissance meletakkan tiga poros utama dalam pemerintahan yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif dengan maksud untuk mendobrak absolutisme dan perbuatan otoriter dalam pemerintahan.<sup>94</sup> Kekuasaan kehakiman sebagai poros yudikatif dalam doktrin tersebut memiliki fungsi untuk melakukan kontrol terhadap kekuasaan negara. Hal ini bertujuan untuk mencegah terjadinya proses instrumentasi yang menempatkan hukum menjadi bagian dari kekuasaan.<sup>95</sup> Sehubungan dengan hal tersebut, kekuasaan kehakiman yang terdapat pada suatu negara menunjukkan bahwa negara tersebut merupakan negara hukum.<sup>96</sup>

Di Indonesia, kekuasaan kehakiman telah termaktub dalam Pasal 24 ayat (1) UUD NRI 1945 yang berbunyi “*Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.*”<sup>97</sup> Pengertian kekuasaan yang merdeka bukan berarti bahwa kekuasaan kehakiman dapat dilaksanakan dengan sebebas-bebasnya tanpa rambu-rambu pengawasan, melainkan dilaksanakan tanpa adanya intervensi atau campur tangan dari pihak lain atau lembaga lain baik eksekutif maupun legislatif dalam melaksanakan tugas mulianya menegakkan hukum dan keadilan.<sup>98</sup> Oleh karena itu, hal ini menunjukkan bahwa Indonesia merupakan negara hukum dengan kekuasaan kehakiman yang bersifat

94 Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, (Yogyakarta: Gama Media, 1999), hlm. 283.

95 *Ibid.*

96 Fatkhurohman, *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004), hlm. 14.

97 Indonesia, *Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Amandemen III*, Ps. 24 ayat (1).

98 Imam Anshori Saleh, *Konsep Pengawasan Kehakiman*, (Malang: Setara Press, 2014), hlm.131.

independen. Independensi kekuasaan kehakiman di Indonesia dijamin oleh hukum dasar negara dan peraturan perundang-undangan di bawahnya yang kemudian dilaksanakan oleh hakim-hakim pengadilan dari badan peradilan di semua lingkungan peradilan dalam rangka melaksanakan fungsi kekuasaan di bidang kehakiman.<sup>99</sup>

Pada hakikatnya, kekuasaan kehakiman tidak termasuk dalam badan yang mengurus soal politik-pemerintahan dan merupakan kekuasaan satu-satunya yang diberi kewenangan oleh UUD 1945 untuk menjaga dan merumuskan dengan cara yang murni yuridis tentang bagaimana bunyi ketentuan kaidah kasus dalam perkara konkret individual.<sup>100</sup> Dengan kata lain, kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan satu-satunya di dalam tata hukum Indonesia yang oleh UUD 1945 ditunjuk dan diberi tugas untuk menemukan, menjelmakan dan menyatakan hal hal dari UUD 1945 yang didalamnya terdapat cita hukum (*Rechtsidee*) Indonesia.<sup>101</sup>

Mengenai pelaksana dari kekuasaan kehakiman, diatur dalam Pasal 24 ayat (2) UUD NRI 1945 yang menyebutkan bahwa,

“Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan peradilan lain yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.”<sup>102</sup>

Oleh karena itu, di Indonesia hanya terdapat dua lembaga peradilan yang menjalankan fungsi kekuasaan kehakiman yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

---

99 *Ibid*, hlm.140.

100 H. M. Koesnoe, *Kedudukan dan Tugas Hakim menurut Undang-Undang Dasar 1945* (Surabaya: Ubhara Press, 1998), hlm. 33-34.

101 *Ibid*, hlm. 46.

102 Indonesia, *Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Amandemen III*, Ps. 24 ayat (2).

## 2.5.2. Mahkamah Konstitusi

Secara teoritis, keberadaan Mahkamah Konstitusi diperkenalkan oleh Hans Kelsen yang menyatakan bahwa pelaksanaan aturan konstitusional tentang legislasi dapat secara efektif dijamin jika suatu organ selain badan legislatif diberikan tugas untuk menguji apakah suatu produk hukum itu konstitusional atau tidak, dan tidak memberlakukannya jika menurut organ ini produk hukum tersebut tidak konstitusional, sehingga perlu diadakan organ khusus yang disebut Mahkamah Konstitusi (*Constitutional Court*).<sup>103</sup> Keberadaan Mahkamah Konstitusi (MK) di Indonesia diawali dengan diadopsinya ide pembentukan MK dalam amandemen ke-3 UUD 1945 yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) pada tahun 2001, sebagaimana dirumuskan dalam ketentuan Pasal 24 ayat (2), Pasal 24C, dan Pasal 7B Undang-Undang Dasar 1945 yang disahkan pada 9 November 2001.

MK merupakan lembaga negara yang bertugas untuk mengawal konstitusi (*The Guardian of Constitution*), sehingga berwenang untuk mengadili seluruh perkara yang berkaitan dengan pelanggaran konstitusi. Selain itu, lembaga ini berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.<sup>104</sup> Kemudian, MK juga memiliki satu kewajiban yaitu memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.<sup>105</sup>

Lebih lanjut dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK) dinyatakan:<sup>106</sup>

---

103 Hans Kelsen, *General Theory of Law and State* (New York: Russel & Russel, 1961), hlm. 157.

104 Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Amandemen III*, Ps. 24C ayat (1).

105 *Ibid*, Ps. 24C ayat (2).

106 Indonesia, *Undang-Undang Mahkamah Konstitusi*, UU No. 24 Tahun 2003, LN. No.98 Tahun 2003, TLN No. 4316, Penjelasan UU No. 24 Tahun 2003.

“... salah satu substansi penting perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara yang berfungsi menangani perkara tertentu di bidang ketatanegaraan, dalam rangka menjaga konstitusi agar dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi.”

Oleh karena itu, Pembentukan MK bertujuan untuk menjaga terselenggaranya pemerintahan negara yang stabil, dan juga merupakan koreksi terhadap pengalaman kehidupan ketatanegaraan di masa lalu yang menimbulkan tafsir ganda terhadap konstitusi. Dengan demikian, keberadaan MK dalam sistem ketatanegaraan Indonesia memperlihatkan adanya harapan baru bagi para pencari keadilan di tengah masyarakat yang sedang mengalami krisis kepercayaan terhadap institusi peradilan.

Eksistensi MK di Indonesia dilatarbelakangi adanya kehendak untuk membangun pemerintahan yang demokratis dengan *check and balances system* di antara cabang-cabang kekuasaan, mewujudkan supremasi hukum dan keadilan, serta menjamin dan melindungi hak-hak konstitusional warga negara.<sup>107</sup> Selain itu, pembentukan Mahkamah Konstitusi dimaksudkan sebagai sarana penyelesaian beberapa problem yang terjadi dalam praktik ketatanegaraan yang sebelumnya tidak ditentukan oleh konstitusi.<sup>108</sup> Atas dasar pemikiran tersebut, adanya Mahkamah Konstitusi sendiri yang berdiri sendiri di samping Mahkamah Agung menjadi sebuah keniscayaan.

## 2.6. Demokrasi dan Partisipasi

Demokrasi dan partisipasi merupakan dua hal yang saling berkaitan. Partisipasi merupakan elemen penting dari suatu negara yang menjalankan demokrasi.<sup>109</sup> Menurut Wagle, demokrasi hanya akan memiliki arti ketika masyarakat selalu dilibatkan dalam proses pembuatan kebijakan oleh

---

107 Mustofa Lutfi, *Hukum Sengketa Pemilu di Indonesia: Gagasan Perluasan Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusi* (Yogyakarta: UII Press, 2010), hlm. 5.

108 *Ibid.*

109 Joel D. Wolfe, “A Defense of Participatory Democracy,” *The Review of Politics* 47 (Juli 1985), hlm. 371.

pemerintah.<sup>110</sup> Pengambilan kebijakan yang melibatkan masyarakat umum penting dikarenakan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah selalu berimplikasi kepada masyarakat secara luas sehingga perlu mewujudkan kebijakan yang berorientasi pada kepentingan publik.

Konsep partisipasi telah berkembang dari karya pemikir-pemikir demokrasi terkemuka seperti Rousseau, J.S. Mill, dan G.D.H. Cole. Menurut Rousseau, partisipasi dari berbagai unsur masyarakat penting untuk mempengaruhi lembaga politik.<sup>111</sup> Hal ini dikarenakan keterlibatan setiap bagian dari masyarakat dapat menghubungkan kepentingan personal dengan kepentingan yang sama-sama dimiliki oleh masyarakat umum. J. S. Mill memiliki pandangan bahwa partisipasi memiliki efek positif terhadap edukasi politik masyarakat untuk mewujudkan masyarakat partisipatif yang berkelanjutan.<sup>112</sup> Sementara itu, G.D.H. Cole berpandangan bahwa partisipasi diperlukan untuk memperkuat fungsi representasi karena partisipasi memudahkan dalam mengakomodasi kepentingan umum.<sup>113</sup> Benang merah antara pendapat para pemikir ini ialah partisipasi akan menghasilkan kontrol masyarakat atas agenda politik, pengambilan keputusan, dan implementasi kebijakan.<sup>114</sup>

Salah satu teori yang berkembang terkait demokrasi dan partisipasi ialah demokrasi partisipatif (*participatory democracy*). *Participatory democracy* secara sederhananya merupakan proses kolektif dalam pengambilan keputusan yang melibatkan masyarakat dan pemerintah. *Participatory democracy* berkembang sebagai reaksi terhadap demokrasi liberal yang cenderung elitis dengan titik sentral konsentrasi pengambilan keputusan berada pada tangan pemerintah.<sup>115</sup> Paradigma kultur politik dari masyarakat demokrasi liberal yang cenderung apatis dan pasif hendak dirombak oleh model *participatory democracy* menjadi kultur yang anti-apatis dengan keterlibatan masyarakat banyak dalam penentuan

110 Agus Dwiyanto, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2006), hlm. 189.

111 Joel D. Wolfe, "A Defense of Participatory", hlm. 371.

112 John Stuart Mill, *Considerations on Representative Government*, (London: J.M. Dent and Son, 1977), hlm. 130.

113 Carole Pateman, *Participation and Democratic Theory* (Cambridge: Cambridge University Press, 1970), hlm. 29.

114 R.A. Dahl, *Who Governs?* (New Haven: Yale University Press, 1961), hlm. 241.

115 Frank Cunningham, *Theories of Democracy*, (London & New York: Routledge, 2001), hlm. 123.

kebijakan.<sup>116</sup> Melalui partisipasi, optimalisasi tidak hanya terhadap peran masyarakat dalam pengambilan kebijakan tetapi juga sebagai edukasi terhadap masyarakat yang secara tidak langsung memiliki peran serta meningkatkan partisipasi masyarakat.

Carole Pateman, seorang teoris *participatory democracy* berpendapat bahwa pemerintah merupakan alat administrasi untuk menjalankan aspirasi masyarakat.<sup>117</sup> Pada tataran ideal *participatory democracy*, demokrasi merupakan kontrol atas kepentingan masyarakat dimana kadang kala kontrol masyarakat ini dapat memaksa pemerintah untuk menjalankan apa yang diinginkan oleh masyarakat.<sup>118</sup> Akan tetapi, patut diperhatikan bahwa relasi pemerintah terhadap masyarakat ialah sebagai mitra, bukan sebagai wakil. Kedudukan pemerintah sebagai wakil dari masyarakat rawan menimbulkan keterputusan hubungan (*broken linkage*) antara pemerintah dan rakyat sehingga lembaga pemerintahan ini pun bertindak atas kepentingannya sendiri.

Dalam konteks teori terkait partisipasi, dikenal suatu konsep klasik mengenai tingkatan kadar partisipasi masyarakat, yakni konsep tangga partisipasi (*ladder of participation*) yang dipopulerkan oleh Sherry R. Arnstein. Menurut Arnstein, terdapat tiga tingkatan partisipasi yang kemudian dapat dirinci ke dalam delapan anak tangga partisipasi. Ketiga tingkatan tersebut dari yang terendah hingga yang tertinggi ialah non-partisipasi, *tokenisme*, dan *citizen control*.<sup>119</sup>

Kegiatan partisipasi pada tingkatan non partisipasi sebenarnya merupakan distorsi partisipasi. Tujuan sebenarnya dari partisipasi ini untuk menyenangkan partisipan. Tingkatan non partisipasi ini terdiri atas dua tangga, yaitu manipulasi (*manipulation*) dan terapi (*therapy*).<sup>120</sup>

---

116 Peter Bachrach, *The Theory of Democratic Elitism: A Critique*, (Boston: Little, Brown, 1967), hlm. 70.

117 Carole Pateman, *The Problem of Political Obligation: A Critique of Liberal Theory*, (Berkeley: The University of California Press, 1985), hlm. 150.

118 David Beetham, "Liberal Democracy and the Limits of Democratization" dalam *Prospects for Democracy*, (Stanford: Stanford University Press, 1993), hlm. 33 dan 55.

119 Sherry Arnstein, "A Ladder of Citizen Participation," *JAIP* 35 (Juli 1969), hlm. 216-224.

120 Antun Mardiyanta, "State of The Art: Konsep Partisipasi dalam Ilmu Administrasi Publik," *Masyarakat, Kebudayaan dan Politik* 26(4) (2013), hlm. 227-242.

Pada tingkatan *tokenism*, tercakup tiga anak tangga yaitu pemberian informasi (*informing*), konsultasi (*consultation*), dan penentruman (*placation*). Dalam tingkatan ini, publik dilibatkan dalam aktivitas dialog dengan warga dapat turut serta memberikan pendapatnya meskipun tidak memiliki hak untuk ikut serta dalam mengambil keputusan. Pada tahapan *informing*, ada komunikasi satu arah dari pihak berwenang kepada publik seperti melalui pengumuman, penyebaran pamflet, dan laporan tahunan.<sup>121</sup> Selanjutnya, pada tahapan *consultation*, terjadi komunikasi dua arah antara pihak berwenang dengan masyarakat, seperti melalui dengar pendapat publik, survei, pertemuan warga. Kemudian, pada tahapan *placation*, dilibatkan masyarakat dalam panitia pembuatan kebijakan untuk memberikan pertimbangan-pertimbangan yang diperlukan, meskipun kewenangan pengambilan keputusan tetap berada pada pihak yang berwenang.<sup>122</sup>

Pada tingkatan tertinggi, yakni *citizen power*, warga memiliki peluang keterlibatan yang lebih kuat dalam pembuatan kebijakan. Warga turut serta secara langsung dalam pengambilan keputusan. Kekuasaan dari pemerintahan telah terdistribusi kepada masyarakat. Tiga tingkatan dalam *citizen power* ini terdiri atas kemitraan (*partnership*), kuasa yang didelegasikan (*delegated power*), dan kendali warga (*citizen control*). Dalam tingkatan *partnership*, masyarakat terlibat merancang dan mengambil keputusan bersama dengan pemerintah. Pada tahapan *delegated power*, pemerintah mendelegasikan keputusan untuk ditetapkan warga. Sementara itu, pada tingkatan *citizen control*, warga memiliki kekuasaan mengawasi keputusan yang telah diambil dan dapat menolak pelaksanaan keputusan yang bertentangan dengan tujuan yang telah ditetapkan.<sup>123</sup>

---

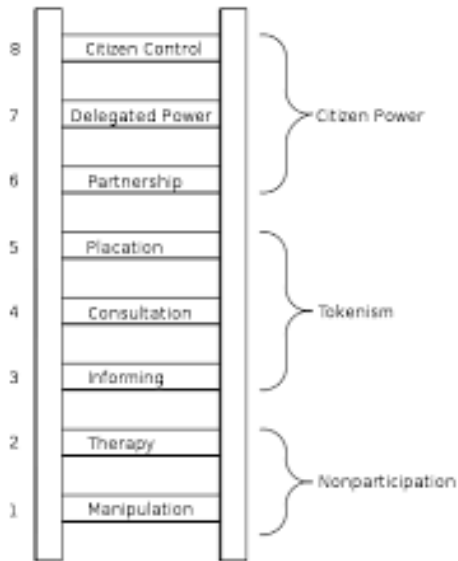
121 Sherry Arnstein, "A Ladder of," hlm. 216-224.

122 *Ibid.*

123 *Ibid.*



**Gambar 1**  
**Tangga Partisipasi<sup>124</sup>**



Di tengah perkembangan teori model demokrasi, muncul inovasi model demokrasi seiring dengan perkembangan proses demokratisasi gelombang ketiga. Inovasi tersebut ialah konsep baru mengenai pemerintahan partisipatif (*participatory governance*) sebagai inovasi yang membantu meminimalisasi kendala utama dari sistem demokrasi kontemporer, sekaligus mempertahankan keuntungan dari sistem demokrasi kontemporer tersebut. Secara sederhana, model *participatory governance* ini merupakan perpaduan antara *participatory democracy* dan *representative democracy*. *Participatory governance* merupakan institusi yang terintegrasi pada sistem demokrasi perwakilan dengan komposisi terdiri atas masyarakat dan pemerintah dengan kewenangan mengambil keputusan atas suatu kebijakan. Kedudukan *participatory governance* ialah sebagai pelengkap dari sistem demokrasi perwakilan demi meningkatkan hubungan antara masyarakat dengan pemerintah. Harapannya, para pemangku kepentingan (*stakeholder*) terutama masyarakat memiliki sarana yang memadai dalam menyuarakan aspirasi dan terlibat dalam pembahasan meskipun persetujuan tetap dijalankan pemerintah yang juga berkedudukan sebagai representasi rakyat. Pemerintah dan masyarakat bekerja sama dalam penyelenggaraan

124 Sherry Arnstein, "A Ladder of Citizen Participation," JAIP 35 (Juli 1969), hlm. 217

negara sehingga pemerintahan yang dijalankan terbuka dan partisipatif.<sup>125</sup>

Pemerintahan yang partisipatif merupakan salah satu pilar dari terwujudnya *good governance*. Menurut Billah, *good governance* merupakan tindakan atau tingkah laku yang didasarkan pada nilai-nilai bersifat mengarahkan, mengendalikan, atau mempengaruhi masalah-masalah publik untuk mewujudkan nilai-nilai dalam tindakan sehari-hari.<sup>126</sup> Berkaitan dengan hal itu, *good governance* tidak terbatas berhubungan dengan relasi kenegaraan saja tetapi juga berkaitan dengan tataran hubungan masyarakat sipil. Untuk mewujudkan *good governance*, harus ada peran yang setara dan kerjasama yang bersifat strategis antara negara dengan masyarakat yang mengacu pada prinsip-prinsip demokrasi dengan elemen-elemen konstituennya seperti legitimasi, akuntabilitas, perlindungan HAM, kebebasan, transparansi, pembagian kekuasaan, dan kontrol masyarakat.<sup>127</sup>

## 2.7. Perkembangan Hukum Lingkungan Global dan Konstitusi Hijau

Perhatian terhadap perlindungan lingkungan dimulai dengan adanya pembahasan terhadap permasalahan lingkungan dan kesadaran oleh masyarakat internasional, eksistensi instrumen hukum lingkungan internasional dalam konteks perlindungan atmosfer maupun pengendalian pencemaran udara lintas batas yang mendapat kajian atau telah diratifikasi di Indonesia adalah *Stockholm Convention*, *Vienna Convention* dan *Montreal Protocol*, *The Hague Declaration* dan *The Noordwijk Declaration*, UN FCCC dan *Kyoto Protocol*, serta Program Lingkungan ASEAN dan "*LRTAP Convention*". Konvensi Stockholm diadakan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) pada tanggal 5 sampai dengan 16 Juni 1972 yang kemudian menjadi tonggak sejarah pertama kali dibentuknya UNEP atau *United Nation Environment Programm*. Konferensi ini diikuti

---

125 Brian Wampler, "Participation, Representation, and Social Justice: Using Participatory Governance to Transform Representative Democracy," *Polity* 44 (October, 2012), hlm. 667-676.

126 Billah, *Good Governance and Social Control* (Jakarta: LP3ES, 1996), hlm. 45.

127 UNDP, *Public Sector Management Governance and Sustainable Human Development* (New York: UNDP, 1995), hlm. 45.

oleh 113 negara dan beberapa puluh peninjau.<sup>128</sup> Indonesia adalah Negara yang turut berperan serta dalam konferensi Stockholm 1972.

*Vienna Convention on the Protection of the Ozone Layer* disahkan pada 22 Maret 1985 di di Wina, Austria.<sup>129</sup> Kemudian pada tanggal 16 September 1987 di Montreal, Kanada, disetujui *Montreal Protocol on Substances That Deplete the Ozone Layer as Adjusted and Amended by the Second Meeting of the Parties London*, yang kemudian disebut sebagai *Montreal Protocol*.<sup>130</sup> Kedua instrumen internasional ini diratifikasi oleh Indonesia pada tanggal 13 Mei 1992 melalui Keputusan Presiden No. 23 Tahun 1992 tentang Pengesahan *Vienna Confention*. Kemudian pada Persidangan ke 4 negara-negara Anggota *Vienna Convention* pada tanggal 23-25 November 1992 di Copenhagen, Denmark menghasilkan perubahan *Montreal Protocol: Montreal Protocol on Substances That Deplete the Ozone Layer, Copenhagen, 1992* yang kemudian oleh Indonesia pada tanggal 23 Juni 1998 diratifikasi melalui Keputusan Presiden No. 92 Tahun 1998 tentang Pengesahan *Montreal Protocol on Substances That Deplete the Ozone Layer, Copenhagen 1992*. Ratifikasi *Vienna Convention* dan *Montreal Protocol* bertujuan untuk melindungi lapisan ozon, membuat jadwal penghapusan produksi ODS (*Ozone Depleting Substances*) secara bertahap, dan membatasi konsumsi ODS nasional sesuai dengan kesepakatan para pihak pada tingkat global.<sup>131</sup>

Dalam Artikel 2 Paragraf 1 *Vienna Convention*, menetapkan kewajiban umum bagi negara negara anggota untuk mengambil inisiatif perlindungan lapisan ozon.<sup>132</sup> Sehingga dalam hal ini *Montreal Protocol* merupakan pedoman pelaksanaan bagi negara-negara peserta *Vienna Convention* dalam membatasi produksi ataupun penggunaan ODS, kemudian terdapat perubahan yang tertera dalam Amendemen Beijing atas *Montreal Protocol tentang bahan-bahan yang merusak Lapisan Ozon yang bertujuan untuk*

128 Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan Nasional*, (Airlangga University Press: Surabaya,2000), hlm. 60

129 The Ozone Secretariat, "The Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer," <https://ozone.unep.org/treaties/vienna-convention>, diakses pada 20 Agustus 2020.

130 Edith Brown Weiss, *Environmental Change and International Law* (United Nations University Press: New York, 1992), hlm. 479-490.

131 The Ozone Secretariat, "The Vienna Convention for the.....", diakses pada 20 Agustus 2020.

132 Suparto Wijoyo dan Wilda Prihatiningtyas , "Komitmen Internasional Dalam Kerangka Perkembangan Dinamik Upaya Pengendalian Global" , *Yuridika*, Vol. 31 No. 3 ( September 2016), hlm 478.

mengefektifkan pelaksanaan Protokol dengan memperkuat prosedur pengendalian konsumsi dan produksi bahan perusak lapisan ozon.

*The Hague Declaration* dan *The Noordwijk Declaration* keduanya dilahirkan pada tahun 1989. *The Hague Declaration* ditandatangani 24 negara pada tanggal 11 Maret 1989, termasuk Indonesia. Deklarasi ini berfokus pada permasalahan mengenai pencemaran udara dan bertujuan untuk pelestarian lingkungan udara yang memegang prinsip pendekatan baru untuk polusi udara global dengan menetapkan mekanisme kerja untuk mendorong negara-negara berkembang mempromosikan pembangunan berkelanjutan.<sup>133</sup> Kemudian pada tanggal 7 November 1989 dicetuskan *The Noordwijk Declaration on Atmospheric Pollution and Climate Change (The Noordwijk Declaration)*. Paragraf 1 *The Noordwijk Declaration* menetapkan bahwa prinsip pembangunan berkelanjutan yang ekologis harus dilaksanakan oleh semua negara untuk mengatasi masalah perubahan iklim dan polusi atmosfer, deklarasi ini secara spesifik mengedepankan pengakuan masyarakat internasional mengenai pelaksanaan *Vienna Convention* dan *Montreal Protocol* untuk mencapai tujuan utama penghentian pemakaian ODS sesuai *Vienna Convention* dan *Montreal Protocol*.<sup>134</sup>

Secara khusus *The Noordwijk Declaration* merekomendasikan kepada lembaga-lembaga internasional seperti *Multilateral Development Bank* (MDB), *Bilateral Assistance Programme* (BAP) dan organisasi PBB serta badan-badan khususnya untuk memberikan perhatian yang besar pada pendanaan untuk mengatasi perubahan iklim. Mengenai permasalahan iklim, *United Nations Frameworks Convention on Climate Change* (UNFCCC) pada tahun 1992 telah diratifikasi oleh melalui Undang-Undang No. 6 Tahun 1994 tentang Pengesahan *United Nations Framework Convention on Climate Change* (Konvensi Kerangka Kerja Perserikatan Bangsa-bangsa Mengenai Perubahan Iklim), tetapi kemudian pada 11 Desember 1997 UNFCCC menjadi dasar disepakatinya *The Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change* atau Protokol Kyoto tahun 1997 sebagai operasionalisasi UNFCCC yang kemudian diratifikasi oleh Indonesia pada 18 Juli 2004 melalui UU No. 17 tahun 2004 Pengesahan *Kyoto Protocol to the United Nations Framework*

<sup>133</sup> Syarif, La Ode Muhammad, *The Implementation of International Responsibilities for Atmospheric Pollution*, (LEAD Indonesia-ICEL: Jakarta, 2001),. Hlm 82.

<sup>134</sup> *Ibid*, hlm. 85

*Convention on Climate Change* (Protokol Kyoto atas Konvensi Kerangka Kerja Perserikatan Bangsa-Bangsa Tentang Perubahan Iklim). Terdapat tiga tema penting dalam penerapan Kyoto Protocol yang diprioritaskan yaitu ketaatan negara maju, tata guna lahan dan hutan serta mekanisme yang berkaitan dengan implementasi bersama mekanisme pembangunan bersih.<sup>135</sup>

Disisi lain, Konsepsi tentang HAM atas lingkungan terdapat pada Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Lingkungan dan Manusia di Stockholm, Swedia, pada 5-6 Juni 1972, yang mencetuskan *Stockholm Convention*. Pada konvensi ini ditegaskan dalam Prinsip 11 yang berbunyi:

*The Environmental policies of all State should enhance and not adversely affect the present or future development potential of developing countries, not should they hamper the attainment of better living conditions for all, and appropriate steps should be taken by States and International organizations with a view to reaching agreement on meeting the possible national and international economic consequences resulting from the application of environmental measures.*<sup>136</sup>

dan dalam Prinsip 21 yang berbunyi:

*State have, in accordance with the carter of the United Nations and the principles of internastional law, the sovereign right to eksplloit their own natural resources pursuant to their own environmental policies, and responsibility to ensure that activities wirhin their jurisdiction or control do not cause damage to the environmental of other State or of areas beyond the limits of nation jurisdiction.*<sup>137</sup>

Sehingga, negara memiliki hak berdaulat untuk memanfaatkan kekayaan alamnya sesuai dengan kebijaksanaan pengamanan dan pemeliharaan lingkungannya. Namun, negara bertanggungjawab atas setiap kegiatan yang merugikan lingkungan atau wilayah negara lain yang

---

135Suparto Wijoyo dan Wilda Prihatiningtyas , "Komitmen Internasional Dalam Kerangka Pengembangan Dinamik Upaya Pengendalian Global" , *Yuridika*, Vol. 31 No. 3 ( September 2016), hlm 489.

136Huala Adolf, *Aspek-aspek Negara Dalam Hukum Internasional*, (Rajawali Pers: Jakarta, 1990), hlm. 52.

137*Ibid*, hlm 53

berada di luar yurisdiksi nasionalnya.<sup>138</sup> Kualitas lingkungan hidup yang baik tidak dapat dijaga tanpa penghormatan atas HAM, dan HAM tidak bisa diperoleh tanpa lingkungan hidup yang baik dan aman. Perusakan ekosistem yang disebabkan oleh gaya hidup konsumtif dan kerakusan modernisasi merupakan sebuah ancaman untuk memperoleh lingkungan hidup yang baik dan aman, tidak hanya bagi makhluk hidup saat ini tetapi juga generasi masa depan.<sup>139</sup>

Perkembangan kebijakan dan hukum lingkungan global diatas memicu penggunaan banyak istilah yang dikaitkan dengan *green*, seperti *green economy*, *green paper*, *green jobs*, *green collar jobs*, *green market*, *green festival*, *green building*, dan sebagainya.<sup>140</sup> Dalam peradilan, muncul juga istilah *green court* dan *green benches*. Bahkan istilah ini juga sudah sering digunakan untuk partai politik, yaitu *green party* yang dibentuk untuk memberi tekanan politik yang lebih kuat dalam rangka penyadaran pentingnya lingkungan hidup.<sup>141</sup>

Penuangan kebijakan lingkungan (*green policy*) ke dalam produk perundang-undangan juga bisa disebut sebagai *green legislation*. Karena itu, jika norma hukum tersebut diadopsi ke dalam teks undang-undang dasar, maka hal itu disebut *green constitution*. Sebagai istilah, *green constitution* atau konstitusi hijau merupakan sesuatu yang tergolong baru. Sejak tahun 1970-an, istilah tersebut sudah sering dipakai untuk menggambarkan keterkaitan sesuatu dengan ide perlindungan lingkungan hidup.<sup>142</sup> Dalam banyak kajian, Konstitusi Portugal 1976, Konstitusi Spanyol 1978, Konstitusi Polandia 1997, dan Konstitusi Ekuador 2008 disebut juga sebagai konstitusi hijau.<sup>143</sup> Konstitusi Hijau yang terbaru adalah Konstitusi Prancis yang berubah menjadi hijau tahun 2006 dengan mengadopsi *Charter for Environment of 2004* menjadi bagian dari preambule UUD Prancis yang berlaku.

---

138 Perserikatan bangsa-bangsa, "Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Keanekaragaman Hayati," <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-en.pdf>, diakses 14 Agustus 2020

139 Lembaga Studi & Advokasi Masyarakat (ELSAM), "Hak Lingkungan Hidup yang Baik dan Sehat adalah Hak Setiap Warga Negara", <https://referensi.elsam.or.id/wp-content/uploads/2018/08/Amicus-Celukan-Bawang.compressed.pdf>, diakses 20 Juli 2020.

140 Jimly Asshiddiqie, *Green Constitution: Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta: RajaGrafindo, 2009), hlm. 3.

141 *Ibid.*, hlm. 4.

142 *Ibid.*

143 *Ibid.*

## 2.8. Udara

Menurut Saefullah Wiradipradja, hukum udara adalah sekumpulan atau seperangkat peraturan yang mengatur kegiatan manusia dan/atau subjek hukum lain di ruang udara.<sup>144</sup> Kemudian, menurut Charles de Visscher, hukum udara adalah kumpulan dari regulasi yang mengatur mengenai medium udara dan kegunaannya.<sup>145</sup> Hal ini diperkuat sebagaimana menurut pendapat Diederiks-Verschoor yang mana hukum udara adalah kumpulan regulasi terkait pemanfaatan ruang udara, manfaatnya dari penerbangan, masyarakat umum serta masyarakat dunia.<sup>146</sup>

### 2.8.1. Pengertian Udara

Udara adalah atmosfer yang berada di sekeliling bumi yang fungsinya sangat penting untuk kehidupan di muka bumi. Dalam udara terdapat oksigen (O<sub>2</sub>) untuk bernafas, karbon dioksida (CO<sub>2</sub>) untuk proses fotosintesis oleh klorofil daun, dan ozon (O<sub>3</sub>) untuk menahan sinar ultraviolet dari matahari.<sup>147</sup> Menurut pendapat lain, udara merupakan zat yang paling penting setelah air dalam memberikan kehidupan di permukaan bumi ini. Selain memberikan oksigen, udara juga berfungsi sebagai alat penghantar suara dan bunyi-bunyian, pendingin benda-benda yang panas, dan dapat menjadi media penyebaran penyakit pada manusia.<sup>148</sup>

### 2.8.2. Hukum Ruang Udara

Beberapa ahli pun memperdebatkan istilah yang digunakan untuk ilmu hukum di ruang udara. Beberapa di antaranya misalnya, “*Aviation Law* atau Hukum Penerbangan”, “*Air Transportation Law* atau Hukum Pengangkutan Udara” karena hanya menggambarkan sebagian dari keseluruhan permasalahan.<sup>149</sup> Oleh sebab itu, istilah yang digunakan secara umum adalah “*Air Law* atau Hukum Udara”.

---

144 Saefullah Wiradipradja, *Pengantar Hukum Udara*, hlm. 1-2.

145 Matte, *Treatise on Air-Aeronautical Law* (Montreal: McGill University, 1981), hlm.50.

146 Isabella Diederiks-Verschoor, *An Introduction*, hlm. 3.

147 P Sunu, *Melindungi Lingkungan Dengan Menerapkan ISO 1400* (Jakarta: PT. Gramedia Widia Sarana Indonesia, 2001).

148 *Ibid.*

149 Saefullah Wiradipradja, *Pengantar Hukum Udara dan Ruang Angkasa Buku I Hukum Udara* (Bandung: Alumni, 2014), hlm 1-2.



Selain itu, beberapa ahli juga memperdebatkan ruang lingkup dari hukum udara. Dalam Glosarium *Research Studies Institutes* pada *Maxwell Air Force Base* tahun 1955, terdapat istilah *aerospace* dari kelompok yang berkeyakinan bahwa hukum udara dan hukum ruang angkasa harus digabung sebagai cabang hukum tunggal, dikarenakan kedua bidang tersebut mewakili bidang hukum yang berkaitan dengan penerbangan.<sup>150</sup> Dalam perkembangannya, kedua rezim yaitu hukum udara dan hukum ruang angkasa dibedakan. Ruang udara adalah ruang atau wilayah yang mengandung udara atau angin, sementara ruang angkasa (*outer space*) adalah ruang di atas ruang udara yang hampa udara. Hal ini juga diperkuat dengan adanya perbedaan yurisdiksi, yang mana di ruang udara berlaku hukum nasional (hukum udara nasional) kecuali di laut lepas, di atas wilayah tak beraturan, atau di zona ekonomi eksklusif.<sup>151</sup> Sedangkan, di ruang angkasa berlaku rezim hukum internasional (hukum ruang angkasa).

### **2.8.3. Perjanjian Internasional terkait Udara**

#### **2.8.3.1. Konferensi Paris 1910**

Konferensi Paris 1910 merupakan awal dari pembahasan terkait dengan penggunaan ruang udara untuk penerbangan pesawat udara. Konferensi ini dilatarbelakangi oleh Pemerintah Prancis yang melakukan protes terhadap sejumlah balon Jerman yang melayang di atas perbatasan Prancis.<sup>152</sup> Konferensi ini bermaksud untuk meletakkan dasar pengaturan penerbangan (khususnya di bidang teknis dan operasional) untuk menjamin keamanan dan keselamatan penerbangan, akan tetapi pelaksanaannya konferensi ini tidak dapat melepaskan diri dari pembahasan penggunaan ruang udara untuk penerbangan.<sup>153</sup> Pada akhirnya, Konferensi Paris 1910 tidak mencapai kesepakatan untuk mengesahkan konvensi internasional.

#### **2.8.3.2. Konvensi Paris 1919**

Konvensi Paris 1919 berjudul *Convention Relating to the*

---

150 Isabella Diederiks-Verschoor, *An Introduction to Air Law* (Deventer, Kluwer Law and Taxation Publishers, 1983), hlm 7.

151 Saefullah Wiradipradja, *Pengantar Hukum Udara*, hlm. 5.

152 Adi Kusumaningrum, *Kedaulatan Negara di Ruang Udara dan Perkembangan Angkutan Udara Internasional* (Malang: UB Press, 2018), hlm. 19.

153 *Ibid.*



*Regulation of Aerial Navigation* yang terdiri dari 9 bab dan 43 pasal merupakan produk dari Konferensi Paris 1919. Dalam konvensi ini, kedaulatan negara disepakati dalam Pasal 1 Konvensi Paris 1919 yang berbunyi, “*The high contracting parties recognize that every power has complete and exclusive sovereignty over the airspace above its territory.*”<sup>154</sup> Pasal 1 tersebut mengakui adanya kedaulatan penuh dan utuh di ruang udara di atas wilayah semua negara maupun yang mempunyai kekuasaan (*every power*). Pengakuan ini berlaku bagi negara anggota konvensi maupun negara bukan anggota konvensi. Konsekuensi lainnya aturan tersebut adalah, negara peserta konvensi dapat melakukan pembatasan penerbangan terhadap negara bukan anggota konvensi.<sup>155</sup> Kemudian, beberapa kesepakatan penting yang diambil yakni hak lintas damai (*innocent passage*), penerbangan lintas (*overfly*), penerbangan komersil, dan *cabotage*.<sup>156</sup>

### 2.8.3.3. Konvensi Chicago 1944

Dalam perjalanannya, Konvensi Paris 1919 mulai ditinggalkan dan masyarakat internasional membentuk Konvensi Chicago 1944. Pada bagian pembukaan, alasan lahirnya Konvensi Chicago 1944 didasarkan pada semangat melestarikan hubungan persahabatan antar negara dalam pengelolaan penerbangan sipil dan ruang udara sekaligus menghindari terjadinya konflik antarnegara.<sup>157</sup>

Konvensi Chicago 1944 kembali membahas terkait masalah kedaulatan di ruang udara yakni dalam Pasal 1 Konvensi Chicago 1944 yang berbunyi, “*the contracting states recognize that every state has complete and exclusive sovereignty over the airspace above its territory*”<sup>158</sup> Merujuk pada frasa “*every state*” menunjukkan bahwa kedaulatan negara di ruang udara dimiliki oleh semua negara bukan hanya negara peserta konvensi saja tetapi juga negara di luar konvensi.<sup>159</sup> Dengan adanya kedaulatan mutlak dan penuh atas ruang udaranya, maka negara berhak mengatur dan mengelola

154 International Commission for Air Navigation, *Convention Relating to the Regulation of Aerial Navigation, Paris Convention of 1919 (1919)*, Ps. 1.

155 *Ibid.*, Ps. 5.

156 Adi Kusumaningrum, *Kedaulatan Negara*, hlm. 25

157 International Commission for Air Navigation, *Chicago Convention on International Civil Aviation, Chicago Convention of 1944 (1944)*, *preamble*.

158 *Ibid.*, Ps. 1.

159 Saefullah Wiradipradja, *Pengantar Hukum Udara*, hlm. 108.

ruang udara bebas dari intervensi negara lain. Kondisi ini diperlukan untuk mencegah terjadinya pelanggaran wilayah udara yakni suatu keadaan di mana pesawat terbang masuk tanpa izin sebelumnya dari negara yang memasukinya.<sup>160</sup>

#### **2.8.4. Prinsip Dasar Kedaulatan Negara di Ruang Udara**

Terdapat empat prinsip dasar (*basic principles*) yang menjadi pedoman dalam hukum udara internasional menurut John Cobb Cooper yakni,<sup>161</sup>

1. *Territorial Sovereignty*

Kedaulatan teritorial berkaitan dengan kedaulatan setiap negara yang mempunyai hak unilateral dan mutlak untuk mengizinkan atau menolak setiap segala sesuatu yang masuk ke dalam wilayah kedaulatan suatu negara.

2. *National Airspace*

Berkaitan dengan teritorial negara berdaulat yang berdimensi tiga termasuk di dalamnya ruang udara teritorial di atas daratan nasional dan perairan teritorial serta perairan pedalaman negara tersebut.

3. *Freedom of the Seas*

Prinsip yang berkaitan dengan navigasi di permukaan laut lepas dan penerbangan di atas laut lepas yang bebas bagi semua negara.

4. *National Aircraft*

Prinsip nasionalitas bagi pesawat udara sebagaimana prinsip nasionalitas bagi kapal yang berkembang pada hukum maritim.

#### **2.8.5. Rezim Pesawat Udara**

Layaknya manusia, setiap pesawat udara harus memiliki suatu kebangsaan untuk kepentingan rangkap yakni: kepentingan dari segi tanggung jawab dan kepentingan perlindungan.<sup>162</sup> Pertama, kepentingan

160 T. May Rudy, *Hukum Internasional 2* (Bandung: PT Refika Aditama, 2002), hlm. 32.

161 John Cobb Cooper, *Background of International*, hlm. 33.

162 Yasidi Hambali, *Hukum dan Politik Kedirgantaraan*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 2007), hlm. 33.

dari segi tanggung jawab yakni negara mempunyai pengawasan terhadap pesawat udara dapat memberikan dokumen teknik yang diperlukan. Kedua, kepentingan perlindungan yakni suatu pesawat udara dapat menyatakan diri berasal dari suatu negara tertentu agar dapat sewaktu-waktu meminta bantuan kepada perwakilan diplomatiknya di luar negeri. Kebangsaan pesawat didasarkan pada ketentuan yakni, kebangsaan suatu pesawat udara ditentukan oleh pendaftarannya di negara dan suatu negara hanya dapat menerima pendaftaran dari suatu pesawat udara yang dimiliki warga negaranya.<sup>163</sup>

## 2.9. Demokrasi Ekonomi dan Ekonomi Pancasila

Sistem Ekonomi Indonesia merupakan sistem ekonomi campuran (*mixed economy*) yang memiliki unsur-unsur sistem ekonomi kapitalistik (mekanisme pasar) dan unsur-unsur sistem ekonomi terpusat (pengaturan oleh negara).<sup>164</sup> Sebagai sistem ekonomi campuran, sistem ekonomi nasional berada di kisaran mekanisme pasar dan kontrol oleh negara sebagai stabilisator, dinamisator dan regulator. Sistem mekanisme pasar merupakan unsur sistem ekonomi nasional yang cukup penting, karena sistem perekonomian bekerja menurut mekanisme pasar.<sup>165</sup> Namun, sesuai dengan jiwa dan semangat Demokrasi Ekonomi, peran sistem ekonomi pasar dibatasi untuk tidak menjurus pada *free fight liberalism* yang menimbulkan eksploitasi terhadap mereka yang lemah dan miskin serta mencegah terjadinya pemusatan kekuatan ekonomi pada segelintir orang. Peran negara dalam perekonomian dibatasi hanya sebagai stabilisator, dinamisator, dan regulator.<sup>166</sup> Meskipun negara berhak menguasai cabang-cabang produksi yang penting dan yang menguasai hajat hidup orang banyak, namun kekuasaan negara dibatasi oleh syarat dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dalam hal ini, peran negara lebih berfungsi sebagai pelaksana keadilan sosial dan bukan fungsi penguasaan terhadap cabang-cabang produksi.<sup>167</sup>

163 International Commission for Air Navigation, Chicago Convention on International Civil Aviation, Chicago Convention of 1944 (1944).

164 Tarmizi Abbas dan Win Konadi Manan, "Keterkaitan Antara Demokrasi Politik, Demokrasi Ekonomi dan Sistem Ekonomi Kerakyatan," *Mimbar*, Vol. 21, No. 3 (Juli – September 2005). hlm. 434.

165 *Ibid.*, hlm. 435.

166 *Ibid.*

167 *Ibid.*, hlm. 434.

Sistem ekonomi nasional di samping ditafsirkan sebagai Sistem Ekonomi Campuran juga ditafsirkan sebagai Sistem Ekonomi Pancasila. Mubyarto menggali landasan filosofis dari sistem ekonomi nasional dan kemudian menyimpulkan bahwa, Sistem Ekonomi Indonesia adalah sistem ekonomi yang berdasarkan Pancasila sebagai landasan filosofisnya. Selanjutnya Mubyarto menamakan sistem ekonomi nasional dengan sebutan Sistem Ekonomi Pancasila.<sup>168</sup>

Menurut pandangan Mubyarto, Sistem Ekonomi Pancasila memiliki ciri-ciri yang diturunkan dari sila-sila Panca Sila yaitu (1) roda perekonomian digerakkan oleh rangsangan ekonomi, sosial dan moral, (2) ada kehendak kuat dari seluruh anggota masyarakat untuk mewujudkan keadaan pemerataan sosial ekonomi, (3) prioritas kebijakan ekonomi adalah pengembangan ekonomi nasional yang kuat dan tangguh, yang berarti nasionalisme selalu menjiwai setiap kebijaksanaan ekonomi, (4) koperasi merupakan sokoguru perekonomian nasional, (5) adanya imbalan yang jelas dan tegas antara sentralisme dan desentralisme kebijaksanaan ekonomi untuk menjamin keadilan ekonomi dan keadilan sosial dengan sekaligus menjaga prinsip efisiensi dan pertumbuhan ekonomi.<sup>169</sup>

Lebih lanjut, Sri-Edi Swasono yang mengulas tentang orientasi Ekonomi Pancasila, menyimpulkan bahwa Ekonomi Pancasila adalah Ekonomi Sosialis Indonesia yaitu ekonomi yang berorientasi kepada Ketuhanan yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan dan keadilan sosial.<sup>170</sup> Di samping dikenal dengan sebutan Sistem Ekonomi Pancasila, sistem ekonomi nasional belakangan ini juga populer dengan sebutan Sistem Ekonomi Kerakyatan.<sup>171</sup>

Pasal 33 UUD 1945 merupakan hasil rumusan dari Panitia Keuangan dan Perekonomian yang dipimpin oleh Mohammad Hatta. Jika diuraikan, Bagir Manan menyatakan rumusan yang disusun oleh Panitia Keuangan dan Perekonomian itu terdiri dari beberapa pokok pikiran, yaitu:<sup>172</sup>

---

168 Mubyarto, *Sistem dan Moral Ekonomi Indonesia*, (Jakarta: LP3ES, 1994), hlm. 123.

169 *Ibid.*, hlm. 124.

170 Sri-Edi Swasono, "Tentang Kerakyatan dan Demokrasi Ekonomi," (Makalah disampaikan dalam rangka Konferensi FISIP- UI bertajuk "Warisan Otoritarianisme dan Tirani Modal", Depok, 5 Agustus 2008), hlm. 16

171 *Ibid.*, hlm. 17

172 Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, (Bandung: Mandar Maju, 1995), hlm. 58-59.

1. perekonomian Indonesia Merdeka didasarkan pada cita-cita tolong-menolong dan usaha bersama;
2. wujud nyata dari cita-cita tolong-menolong dan usaha bersama tersebut dilaksanakan melalui organisasi koperasi;
3. perusahaan yang menguasai hajat hidup orang banyak mesti berada di bawah penguasaan pemerintah;
4. perusahaan-perusahaan tersebut dikelola dalam bentuk koperasi yang mana pemerintah turut mengawasi dan melakukan penyertaan modal;
5. perusahaan tambang dan yang serupa harus dalam bentuk usaha negara, yang mana cara-cara menjalankan usaha tersebut dapat diserahkan pada suatu badan yang bertanggung jawab pada pemerintah; dan
6. tanah, beserta isinya, harus berada di bawah kekuasaan negara, artinya harus dipunyai oleh negara.

Dianutnya gagasan Demokrasi Ekonomi di dalam konstitusi tentunya mendatangkan konsekuensi. *Pertama*, tentu saja adalah dijunjungnya prinsip keadilan sosial dalam tata kelola perekonomian nasional. *Kedua*, sesuai dengan bunyi Pasal 33 UUD 1945, setiap bidang yang menguasai hajat hidup orang banyak harus dikelola sebagai milik bersama dan di bawah pengawasan publik. *Ketiga*, prinsip usaha bersama sebagaimana yang telah disebutkan tidak meniadakan bentuk usaha perorangan. Usaha bersama dibatasi pada usaha yang besar-besaran dan yang mengenai keperluan umum serta kemakmuran rakyat. *Keempat*, usaha bersama tersebut berbentuk koperasi. Dalam koperasi pemerintah harus mengawasi, membimbing, dan dalam usaha-usaha yang besar pemerintah dapat menyertakan modal. Selain dalam bentuk koperasi, usaha perorangan, ada pula kegiatan yang semata-mata merupakan usaha negara. *Kelima*, negara atau pemerintah selain mengatur, mengawasi, juga menguasai bumi, air, kekayaan yang terkandung dalam bumi dan air, cabang-cabang produksi lain yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup rakyat banyak.<sup>173</sup>

---

173 Fadli Zon, Muhammad Iskandar, dan Susanto Zuhdi, "Tinjauan Sejarah Hukum Pasal 33 UUD 1945 Sebagai Ideologi Ekonomi," *Negara Hukum* Vol. 7, No. 1, (Juni 2016), hlm. 118.

## 2.10. Data Pribadi

Secara harafiah, data merupakan bentuk jamak dari kata “datum” yang dalam bahasa Latin bermakna sebagai bagian informasi atau dengan kata lain data dapat dipahami sebagai kumpulan dari datum-datum yang melahirkan suatu informasi.<sup>174</sup> Data harus pula memuat sekelompok fakta dalam bentuk simbol-simbol (seperti alfabet, angka, citra maupun simbol khusus lainnya)<sup>175</sup> yang merepresentasikan ide, objek, kondisi atau situasi, yang dapat disusun untuk diolah dalam bentuk struktur data, struktur *file*, dan *database*.<sup>176</sup> Data juga termasuk informasi yang merupakan bagian tertentu dari catatan-catatan kesehatan, kerja sosial, pendidikan, atau yang disimpan sebagai bagian dari suatu sistem penyimpanan yang relevan.<sup>177</sup>

Seiring dengan berkembangnya cara pengumpulan suatu data, maka beragam variabel jenis data, *inter alia*, data primer-sekunder, data kualitatif-kuantitatif, hingga data pribadi, lahir dengan sendirinya.<sup>178</sup> Tiap-tiap negara menggunakan istilah yang berbeda antara informasi pribadi dan data pribadi. Akan tetapi, secara *substantive*, kedua istilah tersebut mempunyai pengertian yang hampir sama sehingga kedua istilah tersebut sering digunakan bergantian.<sup>179</sup> Amerika Serikat, Kanada, dan Australia menggunakan istilah informasi pribadi, sedangkan negara-negara Uni Eropa dan Indonesia menggunakan istilah data pribadi.<sup>180</sup>

*General Data Protection Regulation – European Union* (GDPR-EU) mendefinisikan data pribadi sebagai:<sup>181</sup>

---

174 Bryan A. Garner (ed.), *Black’s Law Dictionary*, 8th Edition, (St. Paul: West Pub. Co., 2004) hlm. 423.

175 P. Beynon-Davies, *Information Systems: An Introduction to Informatics in Organisations*, (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2002).

176 Purwanto, *Penelitian tentang Perlindungan Hukum Data Digital*, (Jakarta: BPHN Departemen Hukum dan HAM, 2007), hlm. 14.

177 Inggris, Data Protection Act 1998, Ps. 1 ayat (1).

178 Wahyudi Djafar, Bernhard Ruben Fritz Sumigar, dan Blandina Lintang Setianti, *Perlindungan Data Pribadi di Indonesia Usulan Pelembagaan Kebijakan dari Perspektif Hak Asasi Manusia*, (Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, 2016), hlm. 3.

179 Shinta Dewi Rosadi, *CyberLaw: Perlindungan Privasi atas Informasi Pribadi dalam E-Commerce menurut Hukum Internasional*, (Bandung: Widya Padjadjaran, 2009), hlm .71.

180 Indonesia, *Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik*, UU No.11 Tahun 2008, LN No. 58 Tahun 2008, TLN No. 4843, Ps. 26 ayat (1).

181 European Union, *General Data Protection Regulation*, Ps. 4.

*'Personal data' means any information relating to an identified or identifiable natural person ('data subject'); an identifiable natural person is one who can be identified, directly or indirectly, in particular by reference to an identifier such as a name, an identification number, location data, an online identifier or to one or more factors specific to the physical, physiological, genetic, mental, economic, cultural or social identity of that natural person.*

'Data pribadi' berarti informasi apa pun yang berkaitan dengan orang yang diidentifikasi atau dapat diidentifikasi. Selain itu, dari pengertian data pribadi di atas, dapat terlihat bahwa seseorang yang dapat diidentifikasi adalah seseorang yang dapat dikenali/diidentifikasi secara langsung maupun tidak langsung berdasarkan nomor tanda pengenal atau berdasarkan satu atau lebih faktor spesifik dari identifikasi fisik, psikologi, mental, budaya atau sosial. Entitas yang dilindungi dalam mekanisme perlindungan data pribadi adalah "orang-perorangan" (*natural person*) bukan "badan hukum" (*legal person*).

Menurut Jerry Kang, data pribadi menggambarkan suatu informasi yang erat kaitannya dengan seseorang yang akan membedakan karakteristik masing-masing individu (*personal information is information identifiable to the individual*).<sup>182</sup> Kang menyatakan bahwa suatu data dapat digunakan untuk mengidentifikasi/penanda pribadi seseorang melalui 3 (tiga) hubungan, yakni:<sup>183</sup>

1. *an authorship relation to the individual*

Menurut *authorship relation*, suatu data atau informasi dapat menjadi penanda pribadi seseorang atau mengidentifikasi pribadi seseorang dinilai dari adanya suatu informasi yang sebelumnya telah dibuat atau dipersiapkan secara sah oleh individu yang bersangkutan seperti percakapan telepon, *personal diary*, surat cinta dan lain sebagainya.

2. *a descriptive relation to the individual*

Menurut *descriptive relation* bahwa suatu data dapat digunakan untuk mengidentifikasi/penanda pribadi seseorang dinilai dari adanya suatu keterangan biologis seperti berat badan, tinggi badan,

---

182 Jerry Kang, "Information Privacy in Cyberspace Transaction", *Stanford Law Review* Vol. 50, Issue. 4., (April 1998), hlm. 1205.

183 *Ibid.*, hlm. 1208-1210.

golongan darah, *fingerprint*, *retina pattern*, DNA, status kesehatan seseorang yang mendeskripsikan individu tertentu; atau keterangan biografi seperti tanggal lahir, status perkawinan, orientasi seksual, status imigrasi menggambarkan individu tertentu.

### 3. *an instrumental mapping relation to the individual*

Dalam hal ini suatu data dapat digunakan untuk mengidentifikasi/penanda pribadi seseorang dinilai dari adanya hubungan berdasarkan instrument tertentu yang berkaitan dengan akses keamanan dalam penyediaan layanan elektronik seperti password yang digunakan untuk *log in* ke *network*.

Lebih lanjut, Kang membedakan antara *personal information* dan non *personal information*. Suatu data tidak termasuk ke dalam pengertian data pribadi jika data tersebut tidak berkaitan dengan pribadi seseorang (tidak memiliki keterkaitan dengan manusia sebagai kodrati) atau meskipun ada kaitannya dengan manusia namun informasi tersebut tidak dapat menjadi penanda seseorang karena bersifat anonim (tidak beridentitas) atau meskipun data tersebut berkaitan dengan manusia dan tidak anonim namun data tersebut hanya menjadi penanda suatu kelompok manusia (*group*).<sup>184</sup>

Berkenaan dengan data yang terkait dengan kelompok, meskipun Kang bahwa data yang hanya menjadi penanda (mengidentifikasi) kelompok bukan termasuk data pribadi, namun menurutnya, hal tersebut sangat bersifat formalistik, yang mana untuk itu Kang menggunakan pendekatan fungsional yang mana suatu data dikatakan terkait dengan kelompok termasuk data pribadi atau bukan, tergantung pada konteks seberapa besar kelompok itu dan fokus informasi tersebut ditujukan kepada manusia kodrati yang menjadi anggota kelompok tersebut atau bukan.<sup>185</sup>

Edmon Makarim menyatakan bahwa berdasarkan karakteristiknya, data pribadi dapat dibedakan menjadi 3 (tiga) jenis yakni i) informasi tentang data pribadi yang bersifat faktual seperti nama, agama, jenis kelamin, alamat; ii) informasi tentang opini seorang ahli berdasarkan analisis ilmu dan keahliannya terhadap seseorang seperti keterangan medis seseorang yang dipegang oleh dokter, keterangan pengakuan dosa yang

184 Sugirianto, "Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Atas Informasi yang Berkaitan dengan Data Pribadi Konsumen dalam Industri Telekomunikasi Seluler," Tesis Magister Universitas Indonesia, Jakarta, 2017. hlm. 27.

185 Jerry Kang, "Information Privacy in Cyberspace Transaction", hlm. 1210.



dipegang pastor, keterangan psikologis seseorang yang dipegang seorang psikiater; iii) informasi tentang intensional seseorang terhadap orang lain yang berpengaruh terhadap nama baiknya di masyarakat, seperti informasi tentang sifat seseorang dan pengaruhnya dalam pergaulan atau lingkungan sosialnya. Semua informasi di atas bersifat privasi.<sup>186</sup>

Istilah perlindungan data pertama digunakan di Jerman dan Swedia pada tahun 1970-an yang mengatur perlindungan data pribadi melalui undang-undang.<sup>187</sup> Alasannya dibuat perlindungan karena pada waktu itu mulai dipergunakan komputer sebagai alat untuk menyimpan data penduduk terutama untuk keperluan sensus penduduk. Ternyata dalam praktiknya, telah terjadi banyak pelanggaran yang dilakukan baik oleh pemerintah maupun pihak swasta. Maka daripada itu agar penggunaan data pribadi tidak disalahgunakan maka diperlukan pengaturan. Dewasa ini permasalahan yang berkenaan dengan data pribadi menjadi lebih kompleks, hingga dapat mempengaruhi kehidupan berbangsa dan bernegara bahkan hingga generasi yang akan datang. Maka penting bagi perancang undang-undang dasar untuk membahas isu ini, yang akan dielaborasi lebih lanjut dalam bab selanjutnya.

Setelah jelas memahami tentang apa yang dimaksud dengan data pribadi dan apa yang dapat diklasifikasikan sebagai data pribadi, maka pembahasan mengenai perlindungan data pribadi akan menjadi semakin terang dan dekat. Dalam bagian selanjutnya tim perumus akan menjelaskan dan memaparkan mengapa dewasa ini data pribadi perlu untuk dilindungi dan setiap orang perlu dan butuh untuk memiliki hak atas perlindungan data pribadinya.

---

186 Edmon makarim, *Tanggung Jawab hukum Penyelenggara Sistem Elektronik*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010), hlm. 299.

187 Shinta Dewi, *Perlindungan Privasi Atas Informasi Pribadi Dalam E-Commerce Menurut Hukum Internasional*, hlm. 37.



## BAB III

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

#### 3.1. Landasan Filosofis

Plato mendasari pokok pikirannya terhadap falsafah negara pada satu hal: apakah yang paling baik untuk manusia dan jalan mana yang harus ditempuh untuk mencapainya.<sup>188</sup> Plato kemudian menjawab pertanyaan tersebut dengan suatu model, yakni ajaran empat kebajikan yang harus menjadi unsur-unsur dasar suatu negara yang ideal.<sup>189</sup> Empat kebajikan tersebut ialah kebijaksanaan, keberanian, tenggang rasa, dan keadilan.<sup>190</sup> Lebih lanjut, Nikolas von Kues memandang bahwa manusia baru benar-benar bebas bila ia tidak lagi harus menaati manusia, melainkan menaati undang-undang. Hukum tidak hanya membatasi kebebasan individu terhadap individu yang lain, tetapi juga kebebasan wewenang dari penguasa negara. Sebagaimana disebutkan oleh Mochtar Kusumaatmadja bahwa hukum tanpa kekuasaan adalah angan, angan dan kekuasaan tanpa hukum adalah kelaliman.<sup>191</sup>

Dalam suatu negara, hukum sebagai alat yang membatasi kebebasan individu tersusun dengan bentuk suatu tertib hukum (*legal order* atau *Rechtsordnung*).<sup>192</sup> Suatu tertib hukum akan terlihat sebagai bangunan yang tersusun secara hierarkis yang mana dalam susunan tersebut terdapat hukum yang berperan sebagai dasar dan sumber dari segala sumber hukum negara yakni *staatsfundamentalnorm*.<sup>193</sup> Dalam hierarki norma hukum yang berlaku di Indonesia, Pancasila merupakan *staatsfundamentalnorm* atau yang diterjemahkan oleh Notonagoro sebagai pokok kaidah negara yang fundamental.<sup>194</sup> Sebagai norma dasar, eksistensi dan nilai kebenaran

188 Plato, *Der Staat*, (Stuttgart: UTB, 1965), hlm. 260.

189 *Ibid.*

190 *Ibid.*

191 Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional* (Jakarta: Binacipta, s.a), hlm. 5.

192 Hlm. 7.

193 Hans Nawiasky, *Allgemeine Rechtslehre als System der Rechtlichen Grundbegriffe*, cet. 2 (Einsiedeln/Zürich/Köln: Benziger, 1948), hlm. 31.

194 Notonagoro, *Pancasila Dasar Falsafah Negara (Kumpulan Tiga Uraian Tentang*

dari norma tersebut diandaikan dan tidak dapat ditelusuri lagi.

Menurut Prof. Notonagoro, pokok kaidah negara yang fundamental mengandung dua unsur pokok yaitu,<sup>195</sup>

1. Asal usul terjadinya pokok kaidah negara yang fundamental yang harus dibentuk oleh pembentuk atau pendiri negara, dan terjelma dalam suatu pernyataan lahiriah sebagai pengejawantahan atau penjelmaan kehendak dan kemauan pembentuk negara untuk menjadikan hal-hal tertentu sebagai dasar-dasar negara yang dibentuknya.
2. Isi pokok kaidah negara yang fundamental yang memuat asas kerohanian negara, asas politik negara, serta memuat ketentuan diadakannya Undang-Undang Dasar.

Setelah *staatsfundamentalnorm*, norma berikutnya adalah *staatsgrundgesetz* atau diartikan sebagai aturan dasar negara yang. Konstitusi adalah hukum dasar yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan suatu negara. Konstitusi tersebut dapat berupa hukum dasar tertulis yang lazim undang-undang dasar dan dapat pula berupa hukum dasar tidak tertulis.<sup>196</sup> Di Indonesia, aturan dasar negara ditemukan sebagai batang tubuh UUD NRI 1945.

Selain batang tubuh UUD NRI 1945, aturan dasar negara lainnya tertuang dalam Ketetapan MPR. Ketetapan MPR ini berisi pedoman dalam pembentukan peraturan perundang-undangan walaupun hanya secara material.<sup>197</sup> Namun, setelah dimulainya perubahan UUD 1945 yang pertama hingga keempat, Ketetapan MPR yang bersifat peraturan tidak lagi ada lagi karena MPR tidak memiliki wewenang menciptakan garis-garis besar haluan negara.<sup>198</sup> Selain batang tubuh UUD NRI 1945 dan Ketetapan MPR, dikenal pula aturan dasar negara dalam bentuk hukum dasar tidak tertulis yakni Konvensi Ketatanegaraan. UUD NRI 1945, Ketetapan MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan kemudian menjadi

*Pokok-Pokok Pancasila*, cet. 7, (Jakarta: Bina Aksara, 1988), hlm. 27.

195 Notonagoro dalam Musthafa Kamal Pasha, *Pancasila, UUD 1945, dan Mekanisme Pelaksanaannya* (Yogyakarta: Mitra Gama Widya, 1988), hlm. 47.

196 *Ibid.*

197 Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan* (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 50.

198 *Ibid.*

landasan bagi pembentukan undang-undang (*formell gesetz*) dan peraturan lain yang lebih rendah.

Sebagai konvensi ketatanegaraan, perubahan konstitusi merupakan keniscayaan zaman. Menurut Brannon P. Denning, mekanisme amandemen konstitusi sangat diperlukan untuk menjamin bahwa generasi-generasi yang akan datang mempunyai alat yang secara efektif menjalankan kekuasaan-kekuasaan mereka untuk memerintah.<sup>199</sup> Kemudian, menurut Francois Venter, konsep konstitusi adalah dinamis karena suatu negara itu bergerak bersama-sama dengan negara itu sendiri.<sup>200</sup> Hal ini sejalan dengan paham *the living constitution* yang mana konstitusi memiliki akar dan benar-benar menjadi bagian dari sistem hidup masyarakat, dipraktikkan, dan berkembang seiring dengan perkembangan masyarakat.<sup>201</sup>

Hukum yang sedang berlaku ditimpa oleh adanya perubahan masyarakat sehingga mengakibatkan hukum berlaku (*ius constitutum*) tersebut harus diarahkan ke hukum yang seharusnya berlaku (*ius constituendum*). Sudikno Mertokusumo menjelaskan bahwa berdasarkan kriteria waktu, berlakunya hukum dibagi menjadi,<sup>202</sup>

1. *Ius constitutum* yakni hukum yang berlaku di masa sekarang. Dalam *Glossarium* di buku yang sama, Sudikno menambahkan bahwa *ius constitutum* adalah hukum yang telah ditetapkan.
2. *Ius constituendum* yakni hukum yang dicita-citakan (masa mendatang)

Lebih lanjut Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka berpendapat bahwa,<sup>203</sup>

1. *Ius constitutum* merupakan hukum yang dibentuk dan berlaku dalam suatu masyarakat negara pada suatu saat. *Ius constitutum*

---

199 Francois Venter dan Antero Jyranki dalam Denny Indrayana, *Indonesian Constitutional Reform 1999-2002* (Jakarta: Kompas Gramedia, 2008), hlm. 22

200 *Ibid*.

201 Windi Hikma Ardiani, "Paradigma Teoritis The Living Constiution dan Pengakuan Hak Konsitusional Masyarakat Hukum Adat di Indonesia," *Jurnal Pembaharuan Hukum* Vol II No. 3 (2015), hlm. 402.

202 Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar* (Yogyakarta: Liberty, 2006), hlm. 2

203 *Ibid*, hlm. 7.

adalah hukum positif.

2. *Ius constituendum* adalah hukum yang dicita-citakan dalam pergaulan hidup negara, tetapi belum dibentuk menjadi undang-undang atau ketentuan lain.

Dengan demikian, perbedaan antara *ius constitutum* dengan *ius constituendum* merupakan suatu abstraksi fakta bahwa sesungguhnya segala sesuatu merupakan proses perkembangan. Artinya, suatu gejala yang ada sekarang akan hilang pada masa mendatang oleh karena disempurnakan oleh gejala yang semula dicita-citakan.<sup>204</sup> Oleh sebab itu, menurut Tim Perumus, perlu adanya perubahan UUD NRI 1945 untuk penyempurnaan UUD NRI 1945 dan bukan untuk mengganti UUD NRI 1945. Dalam perubahan kelima, Tim Perumus mendasarkannya pada hukum yang dicita-citakan dalam pergaulan hidup negara sebagai tujuan dari *the living constitution*. Cita-cita tersebut tergambar dari poin-poin perubahan, yakni pengembalian kewenangan MPR membentuk Garis-Garis Besar Haluan Negara, penataan kembali sidang tahunan MPR, penambahan kewenangan Mahkamah Konstitusi, penambahan agenda inisiatif, penguatan norma lingkungan hidup dalam UUD NRI 1945, penambahan penguasaan negara terhadap udara, dan penambahan hak atas perlindungan data pribadi yang akan dijelaskan lebih lanjut pada poin berikut,

- A. Landasan Filosofis Pengembalian Kewenangan MPR Membentuk Garis-Garis Besar Haluan Negara

Ilmu hukum sejak lama memperkenalkan asas pokok penyelenggaraan pemerintahan yakni, "*besterun is planen*" yang maknanya "memerintah adalah merencanakan".<sup>205</sup> Asas ini menekankan pada urgensi mengenai pentingnya makna sebuah rencana dalam penyelenggaraan pemerintah.<sup>206</sup> Sebelum amandemen, asas tersebut dilaksanakan dalam bentuk kewenangan MPR membuat GBHN.

---

204 Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum*, hlm. 7.

205 W. Riawan Tjandra, "Potensi Distorsi Revitalisasi GBHN," (prosiding Focus Group Discussion Ketatanegaraan: Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN dan Tata Cara Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Yogyakarta, 8 September 2016).

206 *Ibid.*

GBHN merupakan amanat yang didasarkan kepada rakyat dan pelaksanaannya diserahkan kepada Presiden. Sebelum amandemen, GBHN dapat berfungsi sebagai suatu jaminan bahwa pertanggungjawaban Presiden dapat dinilai berdasarkan pelaksanaan GBHN itu sendiri.<sup>207</sup> Ketiadaan kewenangan penentuan arah pembangunan dari perwakilan rakyat, dengan menggantikannya pada model yang *executive-centrist*, membuka kemungkinan adanya pembangunan yang tidak berjalan secara berkelanjutan.

#### B. Landasan Filosofis Penataan Kembali Sidang Tahunan MPR

Perwujudan akuntabilitas publik lembaga negara adalah penting untuk memunculkan rasa kepercayaan masyarakat terhadap lembaga negara. Muncul dan berkembangnya kepercayaan publik terhadap pemerintah menandakan bahwa pemerintah mempunyai kapasitas yang mumpuni untuk mengelola suatu pemerintahan. Dari sudut pandang komunikasi politik, akuntabilitas dan transparansi merupakan kata kunci dari 90apakah publik atau rakyat akan memberikan dukungan kepada lembaga negara sebagai penyelenggara pemerintahan guna mensukseskan berbagai program yang telah direncanakan sebelumnya.<sup>208</sup> Akuntabilitas melalui sidang tahunan MPR mengandung makna yang membuat publik memiliki eksistensi diberlakukan sebagai publik yang sesungguhnya.<sup>209</sup>

#### C. Landasan Filosofis Penambahan Kewenangan Mahkamah Konstitusi

Di Indonesia, dalam rangka mengawal dan memastikan penyelenggaraan negara dijalankan sesuai maka dibentuk Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MK). Sejak dibentuk pada Agustus 2003, MK dianggap telah memainkan peranan penting bagi perlindungan dan pemajuan hak asasi manusia

---

207 Harry Setya Nugraha, "Urgensi Garis Besar Haluan Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," *VeJ* Vol 5 No 1, hlm. 193

208 Harmonis, "Akuntabilitas dan Transparansi Publik Kinerja Lembaga Negara Melalui Sidang Tahunan MPR Perspektif Komunikasi Politik," *Swatantra* Vol 15 No 2 (2017),

209 *Ibid.*

(HAM).<sup>210</sup> Keberadaan MK mengakibatkan HAM yang dilindungi dalam UUD NRI 1945 memiliki keberadaan yang *justiciable* dan *enforceable*.<sup>211</sup> Dalam konteks ketatanegaraan, Mahkamah Konstitusi merupakan pengawal konstitusi yang berfungsi dalam penegakan keadilan konstitusional dan pemenuhan hak konstitusional di tengah kehidupan masyarakat. Hak konstitusional tersebut merupakan semua hak yang disuratkan dalam undang-undang dasar yang mencakup hak asasi manusia maupun hak-hak lainnya.<sup>212</sup> Pemenuhan hak konstitusional dieksekusi dalam keempat kewenangan dan satu kewajiban Mahkamah Konstitusi.

#### D. Landasan Filosofis Penambahan Agenda Inisiatif

Demokrasi menuntut setiap bentuk undang-undang dan berbagai keputusan harus mendapat persetujuan dari wakil rakyat dan lebih banyak memperhatikan kepentingan rakyat.<sup>213</sup> Oleh sebab itu, perkembangan pelaksanaan demokrasi di Indonesia sejalan dengan perkembangan kedaulatan rakyat. Sejatinya, demokrasi yang berbasis kedaulatan rakyat dan melibatkan rakyat secara langsung disebut sebagai demokrasi partisipatoris atau demokrasi partisipatif. Demokrasi partisipatoris adalah proses dari keputusan kolektif yang mencampurkan elemen dari kedua demokrasi langsung dan demokrasi perwakilan: masyarakat memiliki kemampuan untuk menentukan kebijakan dan politisi mengambil peran dalam implementasi kebijakan.<sup>214</sup>

Dalam demokrasi partisipatoris, para pemilih dapat memantau kinerja politisi dengan membandingkan usulan masyarakat dengan kebijakan yang sebenarnya dilaksanakan.<sup>215</sup> Dalam sistem ini, sejauh mana warga negara dapat mempengaruhi

---

210 Ismail Hasani (ed), *Dinamika Perlindungan Hak*, hlm. 3.

211 *Ibid.*

212 Mutiara Hikmah, "Peran Mahkamah Konstitusi dalam Menjamin Hak Konstitusional Warga Negara pada Proses Demokratisasi di Indonesia," *Jurnal Hukum Pembangunan* 39 (4), hlm. 443.

213 Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2006), hlm. 78.

214 Enriqueta Aragones dan Santiago Sanchez-Pges, "A Model of Participatory Democracy: Understanding the Case of Porto Alegre," (2005) hlm. 2.

215 *Ibid.*



kebijakan dan menentukan prioritas sosial berbanding lurus dengan sejauh mana warga negara memilih untuk melibatkan diri dalam proses tersebut.<sup>216</sup>

E. Landasan Filosofis penambahan penguasaan negara terhadap udara

Lingkungan hidup merupakan penyangga kehidupan yang wajib dilestarikan dan dikembangkan kemampuannya agar dapat tetap menjadi sumber dan penunjang hidup bagi rakyat dan bangsa Indonesia serta makhluk hidup lainnya demi kelangsungan dan peningkatan kualitas hidup itu sendiri. Secara ekologis, benda abiotis dan biotis memiliki hubungan saling ketergantungan sebagai suatu ekosistem. Oleh karena itu, semua organisme yang terkumpul dalam suatu lingkungan hidup harus memperoleh martabat yang sama.

Beberapa aspek lingkungan memiliki sifat yang tidak terbarukan atau sulit untuk terbarukan. Semakin berkembangnya zaman, ancaman terhadap lingkungan semakin tinggi. Padahal, keadilan antar generasi tidak dapat dikesampingkan. Keadilan antar generasi adalah konsep pengakuan mengenai keseimbangan antara pemenuhan kebutuhan generasi dengan kebutuhan generasi yang akan datang.<sup>217</sup> Oleh sebab itu, perlu adanya penguatan norma lingkungan hidup untuk mencapai hukum yang dicita-citakan.

F. Landasan Filosofis Penambahan Penguasaan Negara terhadap Udara

Konsep hukum Romawi yang berbunyi, "*cujus est solum, ejus esque ad coelum*" yang memiliki arti "Barangsiapa memiliki sebidang tanah dengan demikian juga memiliki segala yang berada di atasnya sampai ke langit dan segala yang berada di dalam tanah".<sup>218</sup> Secara filosofis, udara berada dalam kekuasaan lengkap dan eksklusif milik negara.<sup>219</sup> Seiring perkembangan zaman

---

216 *Ibid.*

217 A. M. Yunus Wahid, *Pengantar Hukum Lingkungan* (Jakarta: Kencana, 2016), hlm.188.

218 Jawahir Thontowi dan Parnoto Iskandar, *Hukum Internasional Kontemporer*, (Bandung : PT Rafika Aditama, 2006), hlm. 190.

219 International Commission for Air Navigation, *Convention Relating to the Regulation of Aerial Navigation*, Paris Convention of 1919 (1919).

dan teknologi, negara sadar bahwa ruang udara memiliki nilai ekonomis dan strategis. Sebagai sumber daya alam yang strategis, penguasaan negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat perlu dioptimalkan.

#### G. Landasan Filosofis Penambahan Hak Atas Perlindungan Data Pribadi

Revolusi digital telah menciptakan sebuah inovasi baru dalam kapasitas untuk memperoleh, menyimpan, memanipulasi, dan mentransmisikan volume data secara nyata, luas, dan kompleks. Oleh karenanya, revolusi digital sering dianggap identik dengan revolusi data.<sup>220</sup> Sebab perkembangan zaman tersebut, hak atas perlindungan data pribadi mengalami pergeseran tiga nilai. Pertama, perlindungan data pribadi mengalami koreksi pemikiran dari pendekatan ekonomi menjadi pendekatan hak. Kedua, hak atas perlindungan data pribadi adalah hak otonom yang mandiri bahkan dari hak atas privasi. Ketiga, hak atas perlindungan data pribadi dalam revolusi industri keempat ini adalah suatu kebutuhan yang tidak bisa dielakkan dalam suatu negara demokrasi.

### 3.2. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk bertujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek.<sup>221</sup> Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.<sup>222</sup> Dengan perkataan lain, sumber bagi landasan sosiologis adalah kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, permasalahan yang dihadapi masyarakat, gambaran fakta empiris mengenai perkembangan masalah, dan kebutuhan yang terjadi di

---

220 Wahyudi Djafar, "Hukum Perlindungan Data Pribadi di Indonesia: Lanskap, Urgensi dan Kebutuhan Pembaruan," (Makalah disampaikan sebagai materi dalam kuliah umum "Tantangan Hukum dalam Era Analisis Big Data", Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 26 Agustus 2019), hlm. 1.

221 Indonesia, Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, UU No. 12 Tahun 2011, LN No. 82 Tahun 2011, TLN No 5234, Lampiran 1.

222 *Ibid.*

masyarakat.<sup>223</sup> Dimasukkannya landasan sosiologis sebagai pertimbangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah agar norma hukum yang tertuang dapat sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Hal ini tercermin saat suatu peraturan perundang-undangan telah tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat, peraturan tersebut dapat diubah agar tetap dapat mengakomodasi tuntutan masyarakat yang diatur di dalamnya.

Konstitusi dalam suatu negara dipandang sebagai perwujudan perjanjian masyarakat (kontrak sosial), yang berarti bahwa konstitusi merupakan konklusi dari kesepakatan masyarakat untuk membina negara dan pemerintahan yang akan mengatur mereka.<sup>224</sup> Indonesia sebagai negara hukum beranggapan bahwa kedaulatan tertinggi suatu negara adalah berdasarkan hukum yang juga mempercayai bahwa substansi dasar dari kontrak sosial dalam negara adalah hukum.<sup>225</sup> Merujuk pada hal tersebut, UUD NRI 1945 sebagai dasar hukum tertinggi di Indonesia sudah sepantasnya mengakomodasi kebutuhan masyarakat sejalan dengan kebutuhan dan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara demi mewujudkan kepentingan bangsa Indonesia akan kepastian hukum. Dengan demikian, perubahan terhadap konstitusi menjadi kewajaran karena masyarakat senantiasa berkembang sehingga ketika teks konstitusi dan konteksnya tidak lagi mampu mewadahi perkembangan masyarakat, perubahan pun diperlukan.<sup>226</sup>

#### A. Kebutuhan Amandemen UUD NRI 1945

Secara teoritis, konstitusi suatu negara tidak bersifat abadi (*immortal constitution*) yang tidak boleh diubah, apalagi Pasal 37 UUD NRI 1945 memungkinkan untuk dilakukan perubahan.<sup>227</sup> Berdasarkan Pasal 3 ayat (1) UUD NRI 1945, MPR berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar yang mana

---

223 Pusat Perancangan Undang-Undang, *Pedoman Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang*, (Jakarta: Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 2017), hlm. 9.

224 M. Solly Lubis, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, (Bandung: Alumni, 1982), hlm. 48.

225 Jazmin Hamidi dan Mustafa Luthfi, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*, (Malang: Alumni, 2009), hlm. 9.

226 Janedjri M. Gaffar, *Demokrasi Konstitusional Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2013), hlm. 212.

227 Marwan Maas, "Menggagas Perubahan Kelima Undang-Undang Dasar 1945," *Jurnal Hukum PRIORIS Vol. 3 No. 1 (2012)*, hlm. 56.

wewenang tersebut telah dilaksanakan melalui empat kali perubahan terhadap UUD 1945 dalam rentang waktu 1999-2002. Namun, hasil perubahan juga menyimpan berbagai kelemahan lantaran paradigma yang dibangun belum dapat dijadikan acuan dasar dalam mengefektifkan pemerintahan secara baik.<sup>228</sup> Oleh karenanya, terdapat beberapa hal materiil yang ingin diubah dalam amandemen kelima UUD NRI 1945 yang meliputi pengembalian kewenangan MPR membentuk GBHN; penataan kembali sidang tahunan MPR; penambahan kewenangan Mahkamah Konstitusi; penambahan agenda inisiatif; penguatan konstitusionalitas norma lingkungan hidup; penambahan penguasaan negara terhadap udara; dan penambahan hak atas perlindungan data pribadi.

## B. Dorongan Penghidupan Kembali GBHN

Sebagai pengganti GBHN, Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) yang satu kesatuannya terdiri atas Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) ternyata masih menimbulkan berbagai permasalahan. Permasalahan tersebut diantaranya adalah penyusunan dan pelaksanaan RPJPN dan RPJMN dipandang lemah karena *executive perspective*, adanya inkonsistensi dan diskontinuitas pelaksanaan RPJMN dengan RPJPN karena pergantian Presiden lima tahun sekali, dan RPJMN tidak sinkron dengan pembangunan daerah karena RPJM Daerah disusun menurut perspektif daerah.<sup>229</sup> Oleh karena SPPN dinilai bermasalah, muncul ide untuk mengembalikan GBHN sebagai penentu arah kebijakan pembangunan Indonesia.

Wacana penghidupan kembali GBHN mulai ramai dibahas sejak awal tahun 2016 ketika Ketua Umum PDIP Megawati Soekarnoputri menyatakan Indonesia perlu menghidupkan kembali GBHN dalam Rapat Kerja Nasional PDIP.<sup>230</sup> Kemudian,

<sup>228</sup> *Ibid*, hlm. 47.

<sup>229</sup> Eric Stenly Holle, "Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN Sebagai Pelaksana Asas Kedaulatan Rakyat dalam Rangka Perubahan Ke-V UUD 1945," *Jurnal Hukum Volkgesit Volume 1 No. 1 (Desember 2016)*, hlm. 80.

<sup>230</sup> Selfie Miftahul Jannah, "Anggota Komisi III DPR Setuju GBHN Dihidupkan Kembali," <https://tirto.id/anggota-komisi-iii-dpr-setuju-gbhn-dihidupkan-kembali->

MPR masa jabatan 2014-2019 di bawah kepemimpinan Zulkifli Hasan menitipkan tujuh rekomendasi ke periode berikutnya di bawah kepemimpinan Bambang Soesatyo, yang mana salah satunya adalah mendalami hasil kajian pokok-pokok haluan negara.<sup>231</sup> Menindaklanjuti hal tersebut, MPR membagi tugas kepada para pimpinan untuk menyerap aspirasi masyarakat seluruh Indonesia terkait menghidupkan kembali GBHN.<sup>232</sup> Badan Pengkajian MPR juga melakukan kajian dan diskusi pandang dengan perguruan tinggi dan aspirasi di masyarakat, di mana masyarakat menginginkan dihidupkannya kembali rencana pembangunan ala GBHN.<sup>233</sup> Penyusunan GBHN dibutuhkan untuk sinergi pembangunan antar wilayah dan antar daerah di seluruh tanah air Indonesia.<sup>234</sup>

### C. Dorongan Penataan Sidang Tahunan MPR

Sidang Tahunan MPR dilaksanakan dalam rangka memfasilitasi lembaga negara untuk menyampaikan laporan kinerja kepada publik. Pelaksanaan Sidang Tahunan MPR merupakan bentuk tanggung jawab lembaga negara terhadap rakyat.<sup>235</sup> Sebab, masyarakat memiliki kepentingan untuk mengetahui kinerja lembaga negara sesuai dengan tugas yang diberikan oleh UUD NRI 1945. Saat ini, mekanisme Sidang Tahunan MPR tidak diatur dengan baik karena dasar hukum pelaksanaannya belum tepat. Oleh karena itu, dalam rangka

---

efPG, diakses 23 Juli 2020.

231 CNN Indonesia, "MPR Era Zulhas Titip Tujuh Rekomendasi untuk Periode Bamsuet," <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20191009205533-32-438218/mpr-era-zulhas-titip-tujuh-rekomendasi-untuk-periode-bamsuet>, diakses 19 Agustus 2020.

232 Angga Laraspati, "Wacana Hidupkan Kembali GBHN, MPR Serap Aspirasi Masyarakat Kalteng," <https://news.detik.com/berita/d-4877155/wacana-hidupkan-kembali-gbhn-mpr-serap-aspirasi-masyarakat-kalteng>, diakses 19 Agustus 2020.

233 Mikhael Gewati, "MPR: Masyarakat Ingin Arah Pembangunan Kembali ke GBHN," <https://nasional.kompas.com/read/2019/07/26/18584411/mpr-masyarakat-ingin-arrah-pembangunan-kembali-ke-gbhn?page=all>, diakses 25 Agustus 2020.

234 Jimly Asshiddiqie, "Konstitusionalisme Haluan Negara untuk Mewujudkan Tujuan Negara Berdasarkan Pancasila," Tanpa Impressum, hlm. 1.

235 John Andhi Oktaveri, "Mengapa Sidang Tahunan MPR Penting?," <https://kabar24.bisnis.com/read/20170816/15/681491/mengapa-sidang-tahunan-mpr-penting> diakses 23 Juli 2020.

Sidang Tahunan MPR memiliki dasar hukum yang jelas, perlu ada penataan Sidang Tahunan MPR dalam Perubahan Kelima UUD NRI 1945.

#### D. Dorongan Penambahan Kewenangan pada Mahkamah Konstitusi

Terdapat dua hal mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi (MK) yang akan dibahas, yaitu penyatuatapan pengujian peraturan perundang-undangan (*judicial review*) di bawah MK dan pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*). Terkait penyatuatapan *judicial review* di bawah MK, kebutuhannya disebabkan oleh:

1. kewenangan *judicial review* yang melekat pada MK berpeluang untuk mematahkan atau menggugurkan putusan-putusan perkara *judicial review* yang berada di Mahkamah Agung (MA). Sebagai contoh, pada tahun 2009 melalui Putusan Nomor 15 P/HUM/2009, MA menyatakan Pasal 22 huruf c dan Pasal 23 ayat (1) dan (3) Peraturan Komisi Pemilihan Umum (KPU) Nomor 15 Tahun 2009 tidak mempunyai kekuatan hukum karena bertentangan dengan Pasal 205 ayat (4) dan Pasal 212 ayat (3) UU Nomor 10 Tahun 2008 (UU 10/2008).<sup>236</sup> Namun tidak lama setelah itu, MK melalui Putusan Nomor 110,111,112,113/PUU-VII/2009 menyatakan Pasal 205 ayat (4) dan Pasal 212 ayat (3) UU 10/2008 konstitusional bersyarat.<sup>237</sup> Akibatnya, Putusan MK tersebut mematahkan Putusan MA Nomor 15 P/HUM/2009 dan menjadikan MK seolah-olah lembaga yang lebih tinggi dari MA; dan
2. penyerahan kewenangan *judicial review* kepada MA dan MK akan menyisakan kerumitan lain dalam hal perkara *judicial review* yang tidak bertentangan secara langsung terhadap peraturan setingkat di atasnya, tetapi bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dengan peraturan di tingkat

---

236 Antoni Putra, "Dualisme Pengujian Peraturan Perundang-Undangan," *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol. 15, No. 2 (Juli 2018), hlm. 73.

237 *Ibid.*

atasnya.<sup>238</sup> Sebagai contoh, apabila suatu Peraturan Daerah (Perda) atau Peraturan Pemerintah (PP) tidak bertentangan dengan Undang-Undang (UU), tetapi bertentangan langsung dengan UUD NRI 1945. Kasus tersebut tidak dapat diselesaikan dengan mekanisme *judicial review* yang sekarang ada. Sebab, MA akan menggunakan UU sebagai batu uji di mana peraturan dibawah UU tersebut tidak bertentangan dengan UU, sedangkan MK tidak akan menerima permohonan *judicial review* tersebut karena bukan merupakan dari kompetensi yang dimilikinya.

Sedangkan, kebutuhan mekanisme *constitutional complaint* di Indonesia salah satunya dapat dilihat dari berbagai kasus yang terjadi di bidang hukum pertanahan, di mana terjadi sengketa antara pemerintah dan rakyat sehingga pada kondisi tertentu rakyat yang dirugikan.<sup>239</sup> Realitas yang tidak dapat dibantah bahwa pemerintah atau penguasa enggan melaksanakan putusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap.<sup>240</sup> Dalam kondisi seperti ini, melalui mekanisme *constitutional complaint*, rakyat dapat mengajukan pengaduan kepada MK atas hak-hak yang dilanggar. Oleh karena itu, penambahan kewenangan MK terkait *constitutional complaint* adalah sebuah kebutuhan yang mendesak untuk melindungi hak-hak konstitusional masyarakat.

#### E. Dorongan Penambahan Agenda Inisiatif

Direktur Eksekutif Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem), Titi Anggraini, dalam sebuah diskusi virtual mengatakan bahwa Indonesia sedang menghadapi sejumlah tantangan terbesar dalam berdemokrasi, salah satunya adalah rendahnya partisipasi publik dalam pembuatan kebijakan.<sup>241</sup> Hal

---

238 Janpatar Simamora, "Analisa Yuridis terhadap Model Kewenangan *Judicial Review* di Indonesia," *Mimbar Hukum Volume 25, Nomor 3 (Oktober 2013)*, hlm. 393 dan 396.

239 Bayu Lesmana Taruna, "Ide Mengakomodasi *Constitutional Complaint* Sebagai Kewenangan Baru Mahkamah Konstitusi Indonesia," *Jurnal Legalitas Vol. 3 No. 2*, hlm. 48.

240 *Ibid.*

241 Fathiyah Wardah, "Perludem: Partisipasi Publik dalam Pembuatan Kebijakan Masih

ini dibuktikan dari beberapa kali proses pembahasan rancangan undang-undang yang tidak melibatkan publik, seperti revisi UU KPK, revisi KUHP, hingga RUU Masyarakat. <sup>242</sup> Minimnya DPR dan Pemerintah dalam penyerapan aspirasi atau masukan publik dalam proses penyusunan sebuah Rancangan undang-Undang (RUU) menyebabkan produk legislasi kerap berujung “gugatan” ke Mahkamah Konstitusi lantaran dinilai bertentangan dengan UUD NRI 1945. <sup>243</sup>

Sebenarnya, partisipasi publik bukanlah rendah karena tidak ada partisipasi, tetapi aspirasi publik memang belum didengarkan dengan baik oleh Pemerintah. Dapat dikatakan demikian karena melihat dari tren petisi *online* yang sekarang digunakan masyarakat sebagai bentuk partisipasi akan proses legislasi, seperti platform *Change.org*. Partisipasi masyarakat dalam platform *Change.org* menunjukkan adanya ketertarikan atau perhatian untuk pelaksanaan demokrasi Indonesia secara keseluruhan. Salah satu petisi dalam *Change.org* adalah mengenai penolakan terhadap UU MD3 dan dukungan agar uji materi ke MK dikabulkan, yang mana saat itu DPR diam-diam mengesahkan aturan yang semakin membuat mereka kebal kritik dan hukum. <sup>244</sup> Lebih dari 240 ribu orang mendukung petisinya dan akhirnya MK mengabulkan uji materi dan membatalkan UU MD3 yang baru disahkan DPR. <sup>245</sup> Tren positif ini adalah baik untuk diatur dalam suatu rumusan Agenda Inisiatif.

---

Rendah,” <https://www.voaindonesia.com/a/perludem-partisipasi-publik-dalam-pembuatan-kebijakan-masih-rendah/5407429.html>, diakses 23 Juli 2020.

242 Fitria Chusna Farisa, “DPR 2014-2019 Dinilai Tertutup dan Tak Banyak Libatkan Partisipasi Rakyat,” <https://pshk.or.id/rr/dpr-2014-2019-dinilai-tertutup-dan-tak-banyak-libatkan-partisipasi-rakyat/>, diakses 23 Juli 2020.

243 Rofiq Hidayat, “Minim Partisipasi Publik Penyebab Produk UU Berujung ke MK,” <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5da83b13e8ca5/minim-partisipasi-publik-penyebab-produk-uu-berujung-ke-mk/>, diakses 23 Juli 2020.

244 House of Infographics, “Infografis *Change.org* 2018,” <http://houseofinfographics.com/infografis-change-org-2018/>, diakses 23 Juli 2020.

245 *Ibid.*



## F. Dorongan Penguatan Konstitusionalitas Norma Lingkungan Hidup

Lingkungan hidup menghadapi problematika yang cukup kompleks dan dilematis karena keberhasilan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi yang dilaksanakan dengan memanfaatkan sumber daya alam banyak menyisakan dampak negatif terhadap lingkungan.<sup>246</sup> Tidak dapat dipungkiri bahwa kualitas lingkungan hidup mengalami penurunan seiring dengan pesatnya perkembangan pembangunan dewasa ini. Menurut hasil studi oleh Greenpeace dan IQ AirVisual pada tahun 2018 DKI Jakarta menempati puncak daftar kota paling berpolusi udara di Asia Tenggara.<sup>247</sup> Selain itu, menurut data dari Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan di Indonesia pada tahun 2016 menunjukkan bahwa total luas hutan Indonesia mencapai 124 juta hektar, tetapi Indonesia menempati urutan kedua tertinggi kehilangan luas hutan yang mencapai 684.000 hektar setiap tahunnya sejak 2010-2015.<sup>248</sup> Permasalahan lingkungan hidup merupakan permasalahan serius sehingga penguatan konstitusionalitas norma lingkungan hidup diperlukan untuk menjamin masyarakat memiliki lingkungan hidup yang baik.

## G. Dorongan Penambahan Penguasaan Negara terhadap Udara

Sebuah negara yang berdaulat berkewajiban mempertahankan kedaulatan wilayahnya dari berbagai bentuk ancaman dan gangguan yang dapat mengganggu kedaulatannya. Salah satu kedaulatan negara meliputi wilayah udara yang berada di atas suatu negara. TNI Angkatan Udara mencatat ada 127 kasus pelanggaran di wilayah udara Indonesia selama tahun 2018, 19

---

246 Sriyanto, "Kondisi Lingkungan Hidup di Jawa Tengah dan Prospek Pembangunan ke Depan," *Jurnal Geografi Volume 4 No. 2 (Juli 2007)*, hlm 107.

247 Rindi Nuris Velarosdela, "Jakarta Peringkat Satu Kota dengan Polusi Udara Terburuk di Asia Tenggara," <https://megapolitan.kompas.com/read/2019/03/07/20570741/jakarta-peringkat-satu-kota-dengan-polusi-udara-terburuk-di-asia-tenggara>, diakses 19 Agustus 2020.

248 Hendra Cipto, "Setiap Tahun, Hutan Indonesia Hilang 684.000 Hektar," <https://regional.kompas.com/read/2016/08/30/15362721/setiap.tahun.hutan.indonesia.hilang.684.000.hektar>, diakses 19 Agustus 2020.

kasus selama tahun 2017, dan 49 kasus selama tahun 2016.<sup>249</sup> Kasus pelanggaran udara paling baru terjadi pada tanggal 14 Januari 2019 saat dua pesawat tempur F-16/Fighting Falcon TNI AU melakukan pemaksaan mendarat terhadap pesawat Ethiopian Airlines dengan nomor registrasi ET-AVN, dimana menurut pihak TNI AU, pesawat tersebut melintas di wilayah kedaulatan udara yurisdiksi Indonesia tanpa dilengkapi *flight clearance*.<sup>250</sup> Penguasaan negara terhadap udara adalah penting untuk menjaga kedaulatan negara dan memastikan wilayah udara dipakai untuk memajukan kesejahteraan rakyat. Berkaca dari banyaknya kasus pelanggaran di wilayah udara Indonesia, perlu adanya penegasan penguasaan negara terhadap udara dalam UUD NRI 1945.

#### H. Dorongan Penambahan Hak atas Perlindungan Data Pribadi

Sebagai negara dengan jumlah pengguna internet kelima terbesar di dunia, Indonesia dihadapkan pada resiko dan ancaman atas pelanggaran privasi.<sup>251</sup> Hal ini disebabkan oleh perkembangan teknologi dan pertambahan pengguna internet tidak dibarengi dengan kecepatan reaksi pemerintah dan tingkat kesadaran pengguna akan data mereka serta resikonya.<sup>252</sup> Data pada tahun 2018 memperlihatkan bahwa terdapat lebih dari 3 juta kasus kebocoran data di Indonesia di berbagai sektor, baik yang disengaja maupun tidak disengaja.<sup>253</sup> Kemudian, pada bulan Maret 2020, 91 juta data akun Tokopedia diretas dan data akun-akun tersebut dijual dengan harga 74 juta rupiah.<sup>254</sup> Tidak hanya itu, kasus kebocoran data pengguna juga dialami platform Bhinneka.com, di mana kelompok peretas bernama ShinyHynters

---

249 Danang Risdiarto, "Kendala Hukum Penindakan terhadap Pesawat Udara Sipil Asing Tidak Berizin yang Memasuki Wilayah Udara Indonesia," *Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 16 No. 3 (September 2019)*, hlm. 355.

250 *Ibid.*

251 Dewa Ayu Diah Angendari, "Kasus Data Dukcapil: Pelajaran terkait Privasi dan Data Pribadi di Indonesia," <https://theconversation.com/kasus-data-dukcapi-pelajaran-terkait-privasi-dan-data-pribadi-di-indonesia-121264>, diakses 23 Juli 2020.

252 *Ibid.*

253 *Ibid.*

254 CNN Indonesia, "Kronologi Lengkap 91 Juta Akun Tokopedia Bocor dan Dijual," <https://www.cnnindonesia.com/teknologi/20200503153210-185-499553/kronologi-lengkap-91-juta-akun-tokopedia-bocor-dan-dijual>, diakses 23 Juli 2020.

mengklaim telah membobol sepuluh perusahaan yang salah satunya adalah Bhinneka untuk menjual data pengguna ke pasar web gelap.<sup>255</sup> Melihat dari banyaknya kasus-kasus kebocoran data pribadi, perlu adanya penegasan hak atas perlindungan data pribadi sebagai salah satu hak konstitusionalitas warga negara.

### 3.3. Landasan Yuridis

Dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945, ditetapkan bahwa Indonesia merupakan negara hukum (*rechtstaat*). *Rechtstaat* dapat diartikan bahwa negara tersebut susunannya diatur dengan sebaik-baiknya dalam peraturan perundang-undangan (hukum), sehingga segala kekuasaan dari alat-alat pemerintahannya didasarkan atas hukum. Begitu pula dengan rakyatnya, tidak bisa bertindak sekehendaknya yang bertentangan dengan hukum.<sup>256</sup> Menurut Joeniarto, asas negara hukum mengandung arti bahwa dalam penyelenggaraan negara tindakan penguasa harus didasarkan atas hukum dan bukan didasarkan kekuasaan atau kemauan penguasa belaka, dengan maksud untuk membatasi kekuasaan penguasa serta melindungi kepentingan masyarakat, yaitu perlindungan terhadap hak asasi anggota masyarakatnya dari tindakan sewenang-wenang.<sup>257</sup> Konsep ini sejalan dengan pengertian negara hukum menurut Bothling, yaitu “*de staat, waarin de wilsvriheid van gezagsdragers is beperket door grezen van recht.*” yang artinya adalah negara, dimana kebebasan kehendak pemegang kekuasaan dibatasi oleh ketentuan hukum.<sup>258</sup>

Indonesia adalah negara hukum yang berdasarkan nilai-nilai Pancasila sebagai falsafah dan dasar negara. Pancasila sebagai dasar negara yang merupakan cerminan dari jiwa bangsa Indonesia, menjadi sumber hukum dari semua peraturan hukum yang ada.<sup>259</sup> Menurut Philipus M. Hadjon,

255 Fitri Novia Heriani, “Kasus Bocornya Data Pribadi Konsumen Belanja Online Marak,” <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5ebcf88a980eb/kasus-bocornya-data-pribadi-konsumen-belanja-online-marak>, diakses 23 Juli 2020.

256 Al Atok A Rosyid, “*Negara Hukum Indonesia*,” <http://lab.pancasila.um.ac.id/wpcontent/uploads/2016/05/Negara-Hukum-Indonesia-Oleh-A-Rosyid-Al-Atok.pdf>, diakses pada 23 Juli 2020.

257 Joeniarto, *Negara Hukum*, (Yogyakarta: Yayasan Penerbit Gajah Mada, 1968), hlm. 53.

258 Bahder Johan Nasution, *Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia*, (Bandung: Mandar Maju, (2013), hlm. 1.

259 Al Atok A Rosyid, “*Negara Hukum Indonesia*,” <http://lab.pancasila.um.ac.id/wpcontent/uploads/2016/05/Negara-Hukum-Indonesia-Oleh-A-Rosyid-Al-Atok.pdf>,

oleh karena dari sudut pandang yuridisme Pancasila, maka Negara Hukum Indonesia dapat dikatakan secara ideal adalah “Negara Hukum Pancasila”.<sup>260</sup> Ciri-ciri Negara Hukum Pancasila terdiri atas dua prinsip pokok, yaitu: (1) penyelesaian sengketa lebih diutamakan melalui perdamaian atau asas musyawarah mufakat; dan (2) asas kerukunan nasional yang secara lebih rinci disebutkan unsur-unsurnya yaitu:<sup>261</sup>

1. keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan nasional;
2. hubungan yang fungsional dan proporsional antara kekuasaan negara;
3. prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir; dan
4. keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Sebagai konsekuensi dari sebuah negara hukum, dalam menjalankan kehidupan bernegara, Indonesia harus berdasarkan atas hukum. Dalam hal ini, hukum dijunjung tinggi. Setiap tindakan atau perbuatan dalam kehidupan bernegara, harus berdasarkan hukum. Tidak hanya berlaku bagi pemerintahnya saja, melainkan seluruh rakyatnya. Sehingga dalam hal mengamandemen konstitusi negara harus pula berdasarkan hukum yang berlaku.

Mengenai amandemen atau perubahan terhadap konstitusi ini, pedoman yang digunakan adalah Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945 yang menentukan batas-batas berbagai pusat kekuasaan dan memaparkan hubungan-hubungan rumusan sistem ketatanegaraan yang berupa prosedur perubahan dan kewenangan mengamandemen UUD NRI 1945 secara yuridis. Dalam hal ini landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk adalah untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.<sup>262</sup> Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum

---

diakses pada 23 Juli 2020.

260 I Dewa Gede Atmadja, *Hukum Konstitusi: Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, (Malang: Setara Press, 2010), hlm. 162.

261 *Ibid.*

262 Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI, Pedoman Penyusunan

yang memaparkan perlunya suatu peraturan dibentuk dibentuk peraturan perundang-undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari undang-undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.<sup>263</sup> Dalam landasan yuridis ini, akan dijelaskan mengenai permasalahan hukum berkaitan dengan perlunya perubahan kelima UUD NRI 1945 yang diejahwantahkan dalam tujuh poin perubahan.

#### **A. Penambahan Kewenangan MPR terkait GBHN**

Pasca Amandemen UUD 1945 pada tahun 2011, eksistensi GBHN digantikan dengan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) yang kemudian direfleksikan dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJP Nasional) dan Rencana Jangka Menengah Nasioanal (RPJM Nasional). Meskipun telah diatur mengenai kewajiban Presiden yang sedang memerintah pada tahun terakhir pemerintahannya untuk menyusun Rencana Kerja Pemerintah tahun pertama periode pemerintahan Presiden berikutnya sebagai upaya mewujudkan pembangunan yang berkesinambungan sebagaimana amanat UU RPJP Nasional. Namun, pada kenyataannya tidak serta-merta menjamin pembangunan berjalan demikian. Hal ini juga terlihat dari adanya celah ketidaksinkronan pembangunan antara pusat dan daerah pada pengaturan normatif antara UU SPPN dan UU Pemerintah Daerah. Sehingga, model yang berlaku pasca reformasi ini tidak memadai dalam mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan dan cita-cita bangsa Indonesia secara keseluruhan. Keadaan ini menunjukkan bahwa tidak adanya GBHN mengakibatkan Indonesia kehilangan acuan pembangunan perjalanan hidupnya ke depan, oleh karena itu terdapat urgensi untuk mengembalikan eksistensi dari GBHN dengan produk hukum yaitu Peraturan Istimewa MPR.

---

Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang, (Jakarta: Badan Keahlian DPR RI,2017), hlm. 32-33.

<sup>263</sup> *Ibid.*

## B. Penataan Kembali Sidang tahunan

Dalam Pasal 155 ayat (2) Peraturan MPR No. 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib Majelis Permusyawarata Rakyat Republik Indonesia, MPR memfasilitasi Presiden melalui sidang tahunan untuk menyampaikan laporan kinerja lembaga negara dan didengarkan langsung oleh masing-masing lembaga negara yang diatur.<sup>264</sup> Namun, sidang tahunan yang sejatinya telah menjadi konvensi ketatanegaraan tersebut tidaklah cukup untuk memberi jaminan bahwa sidang tahunan akan dilaksanakan setiap tahunnya, sehingga perlu untuk ditegaskan dalam konstitusi. Hal ini karena perwujudan akuntabilitas terhadap publik oleh lembaga negara merupakan hal yang penting untuk memunculkan rasa kepercayaan masyarakat. Oleh karena itu terdapat urgensi untuk MPR melakukan sidang tahunan sebagai bentuk fasilitas bagi lembaga negara menyampaikan laporan kinerja yang dapat dilihat langsung oleh masyarakat ataupun melalui media agar tercipta kepercayaan publik terhadap pemerintah, yang menandakan bahwa pemerintah mempunyai kapasitas yang mumpuni untuk mengelola suatu pemerintahan.

## C. Pertimbangan Hukum Penambahan Kewenangan Mahkamah Konstitusi.

Setelah amandemen UUD NRI 1945, pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar merupakan kewenangan dari Mahkamah Konstitusi. Kewenangan ini tercantum pada Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945. Sementara, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang merupakan kewenangan Mahkamah Agung yang tercantum dalam Pasal 24A ayat (1) UUD NRI 1945. Peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang termasuk Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.<sup>265</sup>

---

264 I Nengah Suantra, "Relevansi Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat terhadap Sistem Pemerintahan Presidensial," (makalah dipresentasikan dalam Workshop Ketatanegaraan Penegasan Sistem Presidensial oleh MPR RI, Bali, Sabtu, 16 September 2017), hlm. 14.

265 Indonesia, *Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, UU No. 12 Tahun 2011. LN No. 82 Tahun 2011, TLN No.5234. Ps. 7 ayat (1).

Berdasarkan prinsip hukum yang berjenjang (*stufenbau theory*), peraturan perundang-undangan yang memiliki derajat lebih tinggi akan menjadi dasar dan acuan bagi peraturan perundang-undangan di bawahnya, demikian seterusnya. Oleh karena itu, peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Apabila terdapat perbedaan kewenangan *judicial review* antara dua lembaga, maka terdapat kemungkinan perbedaan penafsiran antara keduanya, hal ini menunjukkan adanya ketidakharmonisan terhadap pengaturan yang sudah ada. Oleh sebab itu, diperlukan suatu bentuk ideal yakni penyatuatan *judicial review* pada Mahkamah Konstitusi.

Kemudian, terkait permohonan yang diterima oleh Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi selama tahun 2005, terdapat 48 surat ataupun permohonan yang dapat dikategorikan sebagai bentuk *constitutional complaint*. Jumlah itu tiga kali lipat jumlah permohonan *judicial review* yang masuk ke Mahkamah Konstitusi pada tahun yang sama.<sup>266</sup> Tetapi, karena belum ada mekanisme atau jalan lain yang dapat diambil para pencari keadilan atau warga negara yang dilanggar hak konstitusionalnya mengakibatkan adanya beberapa peraturan peraturan yang melanggar hak konstitusional warga negara menjadi tidak dapat ditindaklanjuti. Oleh karena itu diperlukan mekanisme *constitutional complaint* di Indonesia dalam menegajawantahkan hak-hak konstitusionalitas rakyat yang telah dijamin oleh UUD 1945. Penambahan Kewenangan Mahkamah Konstitusi ini membawa implikasi besar terutama dalam hal perlindungan hak warga negara, mengingat bahwa putusan Mahkamah Konstitusi pada hakikatnya diterbitkan dalam rangka melindungi hak-hak konstitusional warga negara dan menjaga kepastian hukum di Indonesia.

#### D. Penambahan Agenda Inisiatif

Dalam Penjelasan Pasal 5 Undang-undang Pembentukan Peraturan-Perundang-Undangan (UU PPP) menyatakan partisipasi sebagai kondisi dimana pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan secara transparan dan terbuka serta diberikan kesempatan seluas-luasnya bagi masyarakat dalam memberikan

---

<sup>266</sup> Pan Mohammad Faiz, “*Constitutional Complaint Implication*”, <http://panmohamadfaiz.com>., diakses 1 Agustus 2020.

masukannya yang mana hal ini berlaku baik di tingkat nasional maupun daerah.<sup>267</sup> Namun, Adanya kritik mengenai Prolegnas Periode 2020-2024 yang salah satunya datang dari ICJR oleh karena DPR tidak mampu mendengarkan aspirasi publik dengan tidak memasukkan RUU KUHAP dan RUU Perubahan UU ITE ke dalam rencana program legislasi.<sup>268</sup> Lalu adanya catatan dari Indeks Demokrasi Indonesia yang terbit di tahun 2019 menegaskan bahwa indikator pembentukan perda inisiatif DPRD tergolong dalam kategori buruk dengan perolehan skor sebesar 46,16.<sup>269</sup> Hal ini menunjukkan bahwa pengaturan yang ada tidak memadai dalam hal memberikan ruang yang terbuka luas untuk melaksanakan penyerapan aspirasi dalam rangka pembentukan peraturan perundang-undangan. Sehingga diperlukan penguatan terhadap metode partisipasi masyarakat di dalam konstitusi dengan tujuan dapat meningkatkan keterlibatan masyarakat dan mengoptimalkan penyerapan aspirasi dalam rangka pembentukan peraturan perundang-undangan.

#### E. Penguatan Konstitusionalisasi Norma Hukum Lingkungan

Mas Ahmad Santosa mengategorikan UUD NRI 1945 ke dalam kategori komitmen sedang karena masih tidak terlalu jelas menekankan pembangunan berkelanjutan sebagai arah dan pola pembangunan.<sup>270</sup> Hal ini terlihat dari sederhananya Pasal 28H UUD NRI 1945 yang hanya memberikan jaminan warga negara untuk memiliki lingkungan hidup yang bersih dan sehat di sekitar lingkungan tempat tinggal.<sup>271</sup> Ini menunjukkan bahwa pengaturan

---

267 Indonesia, *Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, UU No. 12 Tahun 2011. Ps. Penjelasan Ps.5.

268 Institute For Criminal Justice Reform, "5 Catatan ICJR Terhadap Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Prioritas 2020," <https://icjr.or.id/5-catatan-icjr-terhadap-program-legislasi-nasional-prolegnas-prioritas-2020/>, diakses 1 Agustus 2020.

269 Fika Nurul Ulya, "Indeks Demokrasi RI Naik, Tapi 6 Indikator Ini Masih Jadi PR," <https://money.kompas.com/read/2020/08/03/153100726/indeks-demokrasi-ri-naik-tapi-6-indikator-ini-masih-jadi-pr>, diakses 1 Agustus 2020.

270 Mas Achmad Santosa Margaretha Quina, "Gerakan Pembaruan Hukum Lingkungan Indonesia dan Perwujudan Tata Kelola Lingkungan yang Baik Dalam Negara Demokrasi," *Jurnal Hukum Lingkungan Vol. 1, Issue. 1, (Januari 2014)*, hlm. 48.

271 D. Marrani, "Human Rights and Environmental Protection: The Pressure of the Charter for the Environment on the French Administrative Courts", *Sustainable Development Law and Policy Vol. 10, (2009)*, hlm. 54.



norma lingkungan hidup dalam UUD NRI 1945 disebutkan masih belum sempurna dalam rangka memberi jaminan konstitusi atas perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, padahal Kondisi lingkungan hidup makin memprihatinkan. Sehingga dengan adanya penguatan norma perlindungan terhadap lingkungan di dalam konstitusi secara otomatis akan menjadi pedoman tidak hanya dalam penyusunan undang-undang organiknya, namun juga segala tindakan dan macam laku dari para pemangku kebijakan, baik itu pemerintah, pihak swasta, ataupun masyarakat madani (*civil society*).<sup>272</sup>

#### F. **Penambahan Penguasaan Negara terhadap Udara**

Hubungan hukum antara negara dengan sumber daya alam tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945. Pasal ini memiliki kelemahan terutama dalam kaitannya dengan potensi ekonomi yakni absennya penguasaan negara terhadap udara. Dengan berkembangnya teknologi dan ilmu pengetahuan menyebabkan udara memiliki nilai ekonomis dan strategi yang tinggi. Keuntungan ini mulai dirasakan ketika negara mulai memanfaatkan teknologi kedirgantaraan untuk kebutuhan transportasi, pertahanan, dan keamanan nasional.<sup>273</sup> Melihat besarnya pemanfaatan udara bagi perekonomian dan masih belum adanya pengaturan terhadap pemanfaatan udara, maka perlu adanya penguatan terhadap eksistensi pemanfaatan udara di dalam konstitusi untuk menjamin agar pemanfaatan alat atau cabang produksi pada udara tersebut benar dimanfaatkan demi kemakmuran rakyat.<sup>274</sup>

#### G. **Penambahan Hak Atas Perlindungan Data Pribadi.**

Hingga saat ini, pengaturan perlindungan data pribadi dalam UUD NRI 1945 masih menggunakan Pasal 28G ayat (1) yang sesungguhnya merupakan langkah yang cukup baik untuk menjadi dasar dari perlindungan data pribadi. Namun, pengaturan tersebut masih belum memadai untuk menghadapi revolusi data dan permasalahan-permasalahan terkait data pribadi seseorang.

---

272 Pan Mohamad Faiz, "Perlindungan terhadap Lingkungan dalam Perspektif Konstitusi (Environmental Protection in Constitutional Perspective)," hlm. 778.

273 Yaddy Supriyadi, Keselamatan Penerbangan Problematika Lalu Lintas Udara, Jakarta: Fordik BPSDMP, 2015, hlm. 17-18.

274 *Ibid.*

Terdapat tiga alasan mengapa hak atas perlindungan data pribadi dewasa ini penting untuk diatur dalam konstitusi, diantaranya adalah, (1) perlindungan data pribadi mengalami koreksi pemikiran dari pendekatan ekonomi menjadi pendekatan hak, (2) hak atas perlindungan data pribadi adalah hak otonom yang mandiri bahkan dari hak atas privasi, (3) hak atas perlindungan data pribadi dalam revolusi industri keempat ini adalah suatu kebutuhan yang tidak bisa dielakkan dalam suatu negara demokrasi.<sup>275</sup>

### 3.4. Landasan Politis

Hubungan antara politik dan hukum adalah hubungan yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Mengacu pada konsep hukum sebagai *das sein*, maka hukum sebagai produk politik adalah suatu yang nyata, serta dapat dilihat dengan mengonsepsikan hukum sebagai undang-undang. Sebagai undang-undang, hukum dibentuk oleh lembaga legislatif. Oleh karena itu, hukum merupakan kristalisasi, formalisasi, atau legalisasi dari kehendak politik yang saling bersaing.<sup>276</sup> Hukum dan politik sebagai subsistem kemasyarakatan sesungguhnya bersifat terbuka, karena keduanya saling mempengaruhi dan dipengaruhi oleh subsistem lainnya maupun oleh sistem kemasyarakatan secara keseluruhan.<sup>277</sup>

Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat.<sup>278</sup> Menurut Mahfud MD, politik hukum adalah *legal policy* atau kebijakan resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara, termasuk pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan sepenuhnya

---

275 Maja Brkan, "The Essence of the Fundamental Rights to Privacy and Data Protection: Finding the Way Through the Maze of the CJEU's Constitutional Reasoning," *German Law Journal*, Vol. 20 (2019), hlm. 870.

276 Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm. 1.

277 Nurfaika Ishak, "Politik Hukum Pengaturan Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945," *Jurnal Supremasi Hukum*, Vol. 5 (2016), hlm. 117.

278 Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991), hlm. 151.

untuk mencapai tujuan negara tersebut.<sup>279</sup> Dalam rangka mendirikan suatu negara, politik yang pertama kali dilakukan oleh tiap bangsa adalah mentransformasikan konsep yang terkandung dalam ideologi yang dianutnya ke dalam pengertian kehidupan kenegaraan beserta penyelenggaraannya, dan dituangkan dalam konstitusi negara untuk mencapai tujuan negara.

Dalam upaya menjadikan hukum sebagai proses pencapaian cita-cita dan tujuan negara, politik hukum nasional harus berpijak pada kerangka dasar sebagai berikut:<sup>280</sup>

1. Politik hukum nasional harus selalu mengarah pada cita-cita bangsa, yakni masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila.
2. Politik hukum nasional harus ditujukan untuk mencapai tujuan negara yakni: melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.
3. Politik hukum nasional harus dipandu oleh nilai-nilai Pancasila sebagai dasar negara, yakni: berbasis moral agama, menghargai dan melindungi hak-hak asasi manusia tanpa diskriminasi, mempersatukan seluruh unsur bangsa dengan semua ikatan promordialnya, meletakkan kekuasaan di bawah kekuasaan rakyat, membangun keadilan sosial.
4. Politik hukum nasional harus dipandu oleh keharusan untuk melindungi semua unsur bangsa demi integrasi atau keutuhan bangsa yang mencakup ideologi dan teritori, mewujudkan keadilan sosial dalam ekonomi dan kemasyarakatan, mewujudkan demokrasi (kedaulatan rakyat) dan nomokrasi (kedaulatan hukum), menciptakan toleransi hidup beragama berdasarkan keadaban dan kemanusiaan.
5. Sistem hukum nasional yang harus dibangun adalah sistem hukum Pancasila, yakni sistem hukum yang mengambil atau memadukan berbagai nilai kepentingan, nilai sosial, dan konsep keadilan dalam satu ikatan hukum prismatic dengan mengambil unsur-unsur

---

279 Moh. Mahfud MD., *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm. 2.

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

baiknya.

Oleh karena itu, pada hakikatnya politik hukum adalah jawaban atas pertanyaan tentang penggunaan hukum dalam perspektif formal kenegaraan guna mencapai tujuan negara. Hal ini didasari oleh tujuan negara sebagai pijakan utama dalam melahirkan sistem hukum nasional dengan pilihan isi dan cara-cara tertentu.<sup>281</sup>

UUD NRI 1945 sebagai konstitusi Indonesia, merupakan hukum tertinggi. Dalam hal hukum merupakan produk politik maka dapat dikatakan bahwa UUD NRI 1945 adalah kristalisasi dari pemikiran politik yang saling berinteraksi dikalangan politisi.<sup>282</sup> Pada hakikatnya, keberadaan politik sangat dekat dengan adanya suatu kepentingan. Oleh karena itu, tidak mustahil bahwa kepentingan itulah yang kemudian dapat merubah suatu produk hukum, demikian halnya terhadap konstitusi di Indonesia yang selalu berubah dan mengikuti perkembangan politik ketatanegaraan.

Hal ini dapat dilihat sejak dilakukannya pengesahan UUD 1945 sebagai konstitusi pada tanggal 18 Agustus 1945. Hingga kini, UUD NRI 1945 sebagai konstitusi telah mengalami perkembangan dan perubahan-perubahan yang disebabkan karena perkembangan politik demokrasi yang selalu berkembang dan berubah-ubah pula. Kepentingan yang berubah-ubah juga menjadi sebab berubahnya konstitusi, namun semuanya pasti mempunyai tujuan sama yaitu menuju hukum yang dicita-citakan (*ius constituendum*). Perkembangan konstitusi di Indonesia yang dipengaruhi oleh sistem politik pada waktu tertentu dapat dilihat ketika UUD 1945 dijadikan sebagai konstitusi, kemudian sempat tidak diberlakukan pada pemerintahan Republik Indonesia Serikat dan masa sistem pemerintahan parlementer sampai akhirnya UUD NRI 1945 sebagai konstitusi di Indonesia diberlakukan kembali hingga kini dan telah mengalami beberapa perubahan.

Hal tersebut menunjukkan bahwa dalam praktiknya tidak jarang pembentukan hukum juga didasari atas kebutuhan politik, tawar menawar politik, dan juga konsensus politik yang terjadi pada masa peraturan tersebut

---

281 Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum: Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm. 14.

282 M. Agus Santoso, "Kajian Hubungan Timbal Balik Antara Politik dan Hukum," *Jurnal Ilmiah Hukum Yuriska Vol. 1 No.1*, (Agustus, 2009), hlm. 4

dibentuk.<sup>283</sup> Dengan demikian, yang harus dipahami adalah kebutuhan politik seiring berjalannya waktu akan turut berubah bersamaan dengan perubahan masyarakat yang bersifat dinamis dan tidak stagnan. Satjipto Rahardjo menyatakan bahwa hukum untuk dan masyarakat dan bukan masyarakat untuk hukum.<sup>284</sup> Oleh karena itu seharusnya pembentukan hukum juga mengikuti perkembangan masyarakat dan juga tidak terlepas dari kebutuhan politik yang dibutuhkan oleh para legislator, mengingat konstitusi tidak hanya mengandung unsur yuridis dan sosial, melainkan juga erat kaitannya dengan politik.<sup>285</sup> Dalam naskah akademik ini, terdapat tujuh perubahan UUD NRI 1945 yang apabila ditelaah dalam perubahan tersebut memiliki alasan-alasan politis yang berbeda-beda.

#### A. Politik Hukum Penambahan Kewenangan MPR terkait GBHN

Pada 2014, dalam Sidang Akhir Masa Jabatan MPR, telah diputuskan Keputusan MPR Nomor 4/MPR/2014 tentang Rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Periode 2009-2014, salah satunya adalah untuk melakukan reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional dengan model GBHN sebagai haluan penyelenggaraan negara. Oleh karena itu, hal ini menandakan bahwa fraksi-fraksi dari 10 partai politik dan satu fraksi DPD dalam MPR periode 2009-2014 menyepakati lahirnya GBHN kembali.

Lebih lanjut, pada Februari 2020 Wakil Ketua MPR periode 2019 -2024, Syarif Hasan, mengungkapkan sejauh ini sudah tujuh fraksi MPR priode 2019-2024 yang menyetujui wacana membangkitkan kembali Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN).<sup>286</sup> Hal ini menunjukkan bahwa terdapat suatu tuntutan politik di kalangan legislator terkait dengan dikembalikannya GBHN sebagai haluan pembangunan negara di Indonesia.

---

283 *Ibid.*

284 Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2014), hlm. 121.

285 *Ibid.*

286 Achmad Nasrudin Yahya, "Wakil Ketua MPR Sebut 7 Fraksi Dukung Wacana Hidupkan GBHN," <https://nasional.kompas.com/read/2020/02/16/13535251/wakil-ketua-mpr-sebut-7-fraksi-dukung-wacana-hidupkan-gbhn>, diakses 20 Agustus 2020.

## B. Politik Hukum Penataan Kembali Sidang Tahunan

Keberadaan sidang tahunan merupakan bagian dari konvensi ketatanegaraan. Pada April 2020, Ketua MPR periode 2019 -2024, Bambang Soesatyo, menyampaikan gagasan pembaruan terhadap sidang tahunan dimana tidak hanya Presiden yang memberikan laporan kepada rakyat , tetapi hal ini juga dilakukan oleh lembaga negara lainnya.<sup>287</sup> Adanya gagasan sidang tahunan ini merupakan bentuk dari pengejawantahan tuntutan politik MPR periode 2009-2014, berupa gagasan mengenai adanya perwujudan transparansi dan akuntabilitas lembaga negara kepada rakyat yang dalam hal ini dapat lebih diketahui langsung oleh rakyat melalui sidang tahunan.

## C. Politik Hukum Penambahan Kewenangan pada Mahkamah Konstitusi

Lahirnya MK merupakan konsekuensi perkembangan ketatanegaraan, serta politik hukum konstitusi Indonesia. Bahwa menyadari pembentukan hukum tidak lepas atas kebutuhan politik maka tidak menutup kemungkinan suatu hukum bertentangan dengan hukum di atasnya maupun dengan UUD NRI 1945. Hal ini yang kemudian menjadi landasan politis atas kebutuhan akan adanya penyatuatan *judicial review* sepenuhnya menjadi kewenangan MK, yang mana apabila dilaksanakan oleh dua lembaga maka terdapat kemungkinan adanya perbedaan penafsiran antara keduanya karena pada hakikatnya suatu peraturan dibuat untuk melaksanakan undang-undang dasar.

Oleh karena itu, ini juga menjadi landasan untuk menambahkan pengaduan konstitusional sebagai kewenangan MK sebagai wadah pengajuan tindakan dan/kebijakan publik yang melanggar hak konstitusional, dikarenakan tidak dapat dipungkiri pengajuan tindakan dan/kebijakan publik tidak dapat lepas pengaruh politik yang berkembang.

---

287 Agus sahbani, "Sidang Tahunan MPR Sebagai Ajang Laporan Lembaga Negara", <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5ea9cfb402f97/sidang-tahunan-mpr-bakal-jadi-ajang-laporan-lembaga-negara>, diakses 20 Agustus 2020.

#### D. Politik Hukum Penambahan Agenda Inisiatif

Pembentukan suatu undang-undang oleh legislator pada praktiknya tidak jarang didasari atas kebutuhan politik, tawar menawar politik, dan juga konsensus politik yang terjadi.<sup>288</sup> Hal itu terlihat dari adanya kritik dari masyarakat yang diwakili oleh ICJR karena tidak terdapat RUU KUHAP dan RUU Perubahan UU ITE di dalam rencana program legislasi, padahal menurut masyarakat kedua RUU tersebut memiliki urgensi untuk segera dibahas.<sup>289</sup> Hal ini menunjukkan bahwa masih kurang adanya wadah yang dapat menampung aspirasi dan kebutuhan politis masyarakat khususnya terkait pembentukan produk hukum yang nantinya juga akan berdampak terhadap masyarakat.

#### E. Politik Hukum Penguatan Konstitusionalisasi Norma Hukum Lingkungan.

Dalam pelaksanaannya, di samping adanya pengaturan berbasis lingkungan hidup yang berpihak kepada lingkungan, banyak pula pengaturan-pengaturan yang justru tidak ramah lingkungan. Hal ini terlihat dalam proses penyusunan Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja oleh legislator, yang dinilai tidak mengedepankan lingkungan dan kepentingan rakyat mana oleh berbagai pakar lingkungan hidup.<sup>290</sup> Hal ini menunjukkan adanya kepentingan-kepentingan politis yang didahulukan dengan mengesampingkan pembentukan hukum berbasis lingkungan hidup. Padahal, dalam konteks politik hukum Indonesia yang bersumber dari dasar negara, salah satunya memuat tujuan untuk mencapai keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia yang turut mencakup keadilan dalam bidang lingkungan hidup, yaitu dengan menyerap dan menghargai aspirasi masyarakat dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dengan konsep pembangunan berkelanjutan.

---

288 M. Agus Santoso, "Kajian Hubungan Timbal Balik Antara Politik dan Hukum," *Jurnal Ilmiah Hukum Yuriska Vol. 1 No.1*, (Agustus, 2009), hlm. 4.

289 Institute For Criminal Justice Reform, "5 Catatan ICJR Terhadap Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Prioritas 2020," <https://icjr.or.id/5-catatan-icjr-terhadap-program-legislasi-nasional-prolegnas-prioritas-2020/>, diakses 1 Agustus 2020.

290 Lusya Arumingtyas, "RUU Cipta Kerja Bahas Lingkungan dan Kehutanan, Berikut Masukan Para Pakar," <https://www.mongabay.co.id/2020/06/18/ruu-cipta-kerja-bahas-lingkungan-dan-kehutanan-berikut-masukan-para-pakar/>, diakses 20 Agustus 2020.

## F. Politik Hukum Penguatan Penguasaan Negara terhadap Udara

Penguasaan Negara Terhadap Udara. Adanya perkembangan teknologi dan ilmu pengetahuan menyebabkan udara memiliki nilai ekonomis dan strategi yang tinggi. Keuntungan ini mulai dirasakan ketika negara mulai memanfaatkan teknologi kedirgantaraan untuk kebutuhan transportasi, pertahanan, dan keamanan nasional.<sup>291</sup> Hal ini menunjukkan bahwa adanya landasan kepentingan politik hukum dalam pemanfaatan udara, mengingat pada hakikatnya politik hukum nasional harus ditujukan untuk mencapai tujuan negara, beberapa diantaranya yaitu untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia serta memajukan kesejahteraan umum, serta dipandu dengan keharusan mewujudkan keadilan dalam ekonomi dan kemasyarakatan.

## G. Politik Hukum Penguatan Hak atas Perlindungan Data Pribadi

Politik hukum memberikan ruang kepada pemegang kebijakan untuk membentuk hukum yang dapat menjamin atau dapat memberikan perlindungan kepada masyarakat mengenai apa yang menjadi hak masyarakat tersebut.<sup>292</sup> Perlindungan data pribadi merupakan salah satu bentuk hak yang harusnya diperoleh masyarakat, karena pada hakikatnya setiap data pribadi yang diolah, baik itu oleh pemerintah, pemerintah daerah, lembaga, badan hukum, atau institusi apapun, harus bersifat rahasia dan tidak dapat disebarluaskan tanpa ada izin dari yang bersangkutan.

### 3.5. Landasan Historis

Pada tanggal 1 Maret 1945, Pemerintah Jepang membentuk Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) sebagai langkah politik untuk menarik simpati dan dukungan bangsa Indonesia agar dapat membantu Jepang melawan negara-negara Sekutu.<sup>293</sup> Dalam

291 Yaddy Supriyadi, *Keselamatan Penerbangan Problematika Lalu Lintas Udara*, (Jakarta: Fordik BPSDMP, 2015), hlm. 17-18.

292 M. Agus Santoso, "Kajian Hubungan Timbal Balik Antara Politik dan Hukum," *Jurnal Ilmiah Hukum Yuriska Vol. 1 No.1*, (Agustus, 2009), hlm. 5.

293 Saifudin, "Suatu Tinjauan Historis Penyusunan dan Penetapan UUD 1945," *UNISIA No. 49/XXVI/III/2003*, hlm. 296.



menjalankan tugasnya, BPUPKI menetapkan Rancangan Pembukaan Undang-Undang Dasar dan Rancangan Undang-Undang Dasar. Setelah menetapkan kedua hal penting tersebut, Pemerintah Jepang membubarkan BPUPKI pada tanggal 7 Agustus 1945 dan membentuk Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) untuk melaksanakan kemerdekaan Indonesia.<sup>294</sup> PPKI menjalankan tugasnya dengan menetapkan Undang-Undang Dasar 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945.<sup>295</sup>

UUD 1945 sebagai konstitusi tertulis bangsa Indonesia tidak hanya menjadi sandaran hukum tertinggi, tetapi juga merupakan perwujudan aspirasi dan harapan warga negara serta menjadi acuan dasar dalam menjalankan pemerintahan yang baik. Sebagai konsekuensinya, ketika suatu undang-undang dasar sebuah negara sudah tidak lagi mencerminkan harapan rakyat, undang-undang dasar tersebut dapat diubah dengan undang-undang dasar baru. Hal ini sejalan dengan sejarah konstitusi bangsa Indonesia yang telah mengalami beberapa kali perubahan.

UUD 1945 sejak awal pembentukannya sebagai konstitusi tertulis Indonesia telah mengalami beberapa perubahan. Perkembangan dan perubahan konstitusi tertulis di Indonesia berlangsung selama beberapa periode:<sup>296</sup>

1. Undang-Undang Dasar 1945 (18 Agustus 1945 - 27 Desember 1949);
2. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat (27 Desember 1949 - 17 Agustus 1950);
3. Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 (17 Agustus 1950 - 5 Juli 1959); dan
4. Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 (5 Juli 1959 - 19 Oktober 1999).

Setelah tahun 1999, UUD 1945 mengalami perubahan berturut-turut hingga empat kali sampai tahun 2002 dan nomenklatur UUD 1945 ditetapkan menjadi UUD NRI 1945.

Melalui sejarah perubahan UUD 1945, dapat dimaknai bahwa perubahan terhadap UUD NRI 1945 adalah sebuah keniscayaan untuk membangun negara Indonesia yang sesuai dengan harapan seluruh

<sup>294</sup> *Ibid*, hlm. 311-312.

<sup>295</sup> *Ibid*, hlm. 314.

<sup>296</sup> M. Agus Santoso, "Perkembangan Konstitusi di Indonesia," *Yustisia Vol. 2 No. 3 (September - Desember 2013)*, hlm. 121-123.

rakyatnya. UUD NRI 1945, setelah mengalami empat kali perubahan dari tahun 1999 sampai tahun 2002, ternyata masih menyimpan berbagai kelemahan sehingga perlu untuk diadakan evaluasi dan perubahan terhadapnya. Oleh karena setiap gagasan yang terkandung dalam UUD NRI 1945 memiliki sejarahnya sendiri, untuk melakukan perubahan terhadap UUD NRI 1945 pun perlu ditelaah masing-masing sejarah dari poin perubahan yang dibawakan.

#### A. Sejarah Garis-Garis Besar Haluan Negara

Sejarah mengenai Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dapat ditarik dari negara Irlandia yang memasukkan haluan negara ke dalam konstitusi tertulisnya. Konstitusi Irlandia 1937 merupakan konstitusi tertulis pertama di dunia yang mencantumkan ketentuan eksplisit mengenai “*Directive Principles of State Policy*” (Prinsip-Prinsip Haluan Kebijakan Negara) ke dalam bab yang tersendiri.<sup>297</sup> Konstitusi Irlandia inilah yang memberikan inspirasi kepada para perancang dan perumus UUD Indonesia pada tahun 1945 untuk merumuskan pengertian tentang haluan negara dalam UUD.<sup>298</sup>

Setelah Indonesia mengalami perubahan konstitusi tertulis selama beberapa periode, melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959, Presiden Soekarno mengembalikan konstitusi Indonesia ke UUD 1945 dan membentuk Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara. MPRS bertugas untuk menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan pada 19 November 1960, MPRS mengeluarkan Ketetapan MPRS Nomor I/MPRS/1960 tentang “Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara”.<sup>299</sup> Ketetapan ini menjadikan amanat presiden pada 17 Agustus 1960 yang berjudul “Jalannya Revolusi Kita” dan pidato Soekarno dalam Sidang Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa pada 30 September 1960 yang berjudul “*To Build the World a New*” sebagai pedoman pelaksanaan Manifesto

297 Jimly Asshiddiqie, “Konstitusionalisme Haluan Negara untuk Mewujudkan Tujuan Negara Berdasarkan Pancasila,” Tanpa Impressum, hlm. 2.

298 *Ibid.*

299 Deby Ernis, “Lahir di Orde Lama, Ajek di Orde Baru: Asal-usul Garis-Garis Besar Haluan Negara,” <https://majalah.tempo.co/read/nasional/158556/lahir-di-orde-lama-ajek-di-orde-baru>, diakses 19 Juli 2020.

Politik.<sup>300</sup>

Pada masa orde baru, MPR mengatur GBHN dalam Ketetapan (TAP) MPR setiap lima tahun dan memerintahkan Presiden untuk melaksanakannya.<sup>301</sup> Dalam kurun waktu 1969-1998 bangsa Indonesia berhasil menyusun rencana pembangunan nasional secara sistematis melalui tahapan lima tahunan yang merupakan penjabaran dari GBHN.<sup>302</sup> Selanjutnya, pasca kejatuhan orde baru, sempat terjadi kevakuman pelaksanaan pembangunan karena adanya proses transisi politik tahun 1998-1999 dan MPR RI hasil pemilu tahun 1999 merupakan penghasil dokumen GBHN terakhir dalam sejarah yang dituangkan dalam TAP MPR No. IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004.<sup>303</sup>

Sejak Perubahan Ketiga UUD 1945, tidak lagi dikenal konsep dan istilah GBHN dalam konstitusi tertulis Indonesia. MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara dan tidak lagi memiliki kewenangan untuk membentuk GBHN. Saat ini, dokumen yang menggantikan GBHN adalah dokumen Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025 yang ditetapkan dengan Undang-Undang No. 17 Tahun 2007.<sup>304</sup> Namun, RPJPN tidak memberikan pedoman pembangunan secara holistik layaknya GBHN sehingga dalam pelaksanaannya sering ditemukan berbagai masalah.

## B. Sejarah Sidang Tahunan MPR

Sejarah pidato kenegaraan presiden dimulai sejak era orde lama dalam rangka memperingati hari ulang tahun kemerdekaan Indonesia. Pada era ini, presiden setiap 17 Agustus mempunyai kebiasaan untuk berpidato dalam suatu rapat umum yang

---

300 *Ibid.*

301 Siti Marwijah, "Garis-Garis Besar Haluan Negara sebagai Penentu Arah dan Strategi Rencana Pembangunan Indonesia," *Rechtidee Jurnal Hukum*, Vol. 9. No. 1 (Juni 2014), hlm. 90.

302 Imam Subkhan, "GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia," *Aspirasi Vol. 5 No. 2 (Desember 2014)*, hlm. 136.

303 *Ibid.*, hlm. 137-138.

304 *Ibid.*, hlm. 139.

mempunyai kualifikasi tertentu seperti Rapat Raksasa, Rapat Samodra, dan lainnya.<sup>305</sup> Namun, sejak masa pemerintahan Soeharto berubah menjadi 16 Agustus dan diikuti dengan kebiasaan laporan mengenai Nota Keuangan dan RAPBN yang dimulai sejak 1968.<sup>306</sup> Selanjutnya, Indonesia mengenal Sidang Tahunan MPR yang sudah dilakukan sejak 1999, tetapi Sidang Tahunan MPR tidak dilakukan lagi sejak 2005 karena MPR bukan lagi menjadi lembaga tertinggi sehingga tidak ada pertanggungjawaban kepada MPR.<sup>307</sup> Sekalipun kedudukannya bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara, pemberdayaan institusi kenegaraan ini dipandang penting karena Sidang Umum MPR 1999 mengambil putusan bahwa setiap tahun diselenggarakan Sidang Tahunan MPR.<sup>308</sup>

Pada masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono 2004-2014, tradisi Sidang Tahunan ditiadakan dan MPR hanya bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun.<sup>309</sup> Tradisi Sidang Tahunan MPR berlaku kembali saat pemerintahan Presiden Joko Widodo. Terhitung sejak tahun 2015, ada tiga pidato yang disampaikan oleh Presiden dalam Sidang Tahunan, yaitu Pidato Kenegaraan, Pidato Nota Keuangan dan RAPBN, dan Pidato Sidang Tahunan. Berlakunya kembali Sidang Tahunan MPR harus disambut dengan baik dan diintegrasikan pengaturannya ke dalam UUD NRI 1945 agar mempunyai kekuatan konstitusional.

### C. Sejarah Kewenangan Mahkamah Konstitusi

Terdapat dua hal mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi yang akan dibahas, yaitu penyatuatapan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Mahkamah Konstitusi

---

305 Fitri Novia Heriani, "Sejarah Pidato Tahunan, Nota Keuangan, dan Kenegaraan di Indonesia," <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5d576d99e6483/sejarah-pidato-tahunan--nota-keuangan--dan-kenegaraan-di-indonesia>, diakses 20 Juli 2020.

306 *Ibid.*

307 *Ibid.*

308 R. Nazriyah, "Penguatan Peran Majelis Permusyawaratan rakyat dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia," *Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke-47 No. 1 (Januari-Maret 2017)*, hlm. 53.

309 *Ibid.*

dan pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*). Perihal penyatuatan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Mahkamah Konstitusi, perlu dijabarkan mengenai sejarah dibentuknya Mahkamah Konstitusi dan kewenangannya terkait pengujian peraturan perundang-undangan. Pemikiran mengenai kewenangan menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar atau pengujian aspek konstitusionalitas suatu Undang-Undang pernah dilontarkan oleh Mohammad Yamin pada saat pembahasan Rancangan UUD di BPUPKI.<sup>310</sup> Pada saat itu, Mohammad Yamin mengusulkan agar kewenangan pengujian undang-undang diberikan kepada Mahkamah Agung. Namun, pemikiran tersebut disanggah oleh Soepomo karena empat alasan, yakni:<sup>311</sup>

1. konsep yang dianut UUD adalah konsep pembagian kekuasaan (*distribution of power*), bukan konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*);
2. tugas hakim adalah menerapkan undang-undang, bukan menguji undang-undang;
3. kewenangan hakim untuk melakukan pengujian undang-undang bertentangan dengan konsep supremasi Majelis Permusyawaratan Rakyat; dan
4. Indonesia sebagai negara yang baru merdeka belum memiliki ahli-ahli yang berpengalaman dalam pengujian undang-undang.

Gagasan Mohammad Yamin tersebut muncul kembali pada saat proses amandemen UUD 1945, di mana Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR RI (PAHIBPMPR) membahas gagasan untuk membentuk suatu Mahkamah Konstitusi.<sup>312</sup> Dari pembahasan tersebutlah sejarah berdirinya lembaga Mahkamah Konstitusi (MK) diawali dengan diadopsinya ide Mahkamah Konstitusi

---

310 HM Aziz, "Beberapa Catatan tentang Lahir dan Kinerja Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Kekuasaan Kehakiman Indonesia," *Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 6 No. 3 (September 2009)*, hlm. 18.

311 Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, "Sejarah dan Pembentukan, Kedudukan, serta Kewenangan Mahkamah Konstitusi," <https://mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=11768>, diakses 17 Juli 2020.

312 *Ibid.*

(*Constitutional Court*) dalam amandemen konstitusi yang dilakukan oleh MPR pada tahun 2001 sebagaimana dirumuskan dalam ketentuan Pasal 24 ayat (2), Pasal 24C, dan Pasal 7B UUD 1945 hasil Perubahan Ketiga yang disahkan pada 9 November 2001.<sup>313</sup> Salah satu yang menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah untuk melakukan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Hal ini menandakan bahwa pembentukan Mahkamah Konstitusi menandai era baru dalam sistem kekuasaan kehakiman di Indonesia.<sup>314</sup>

Di sisi lain, Mahkamah Agung telah dibentuk sejak UUD 1945 ditetapkan dan pengaturannya diatur pertama kali dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Sejak berdirinya, Mahkamah Agung memiliki kewenangan untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Kewenangan ini kemudian diperjelas dalam Pasal 24A Perubahan Ketiga UUD 1945.

Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung yang sama-sama memiliki kewenangan untuk menguji peraturan perundang-undangan menciptakan adanya dualisme kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia. Dualisme kewenangan pengujian antara Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung menimbulkan persoalan-persoalan serius di bidang kekuasaan kehakiman. Oleh karena itu, perlu diadakan penyatuatan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Mahkamah Konstitusi untuk menyelesaikan persoalan-persoalan yang muncul akibat dualisme kewenangan pengujian perundang-undangan.

Perihal sejarah *constitutional complaint*, konsepnya tercatat dalam Pasal 144 Konstitusi Austria tahun 1929 memperkenalkan konsep *constitutional complaint* dengan menyatakan bahwa perorangan boleh mengajukan gugatan terhadap kewenangan

---

313 Bambang Sutyoso, "Pembentukan Mahkamah Konstitusi Sebagai Pelaku Kekuasaan Kehakiman di Indonesia," *Jurnal Konstitusi*, Volume 7, Nomor 6 (Desember 2010), hlm 28.

314 *Ibid*, hlm. 26.

pemerintah yang dianggap mencederai hak-hak dasar orang yang bersangkutan.<sup>315</sup> Indonesia merupakan negara hukum yang salah satu unsurnya menurut A.V. Dicey adalah pemenuhan hak-hak dasar manusia.<sup>316</sup> Sejak Mahkamah Konstitusi di Indonesia berdiri, ada banyak gugatan dari masyarakat semisal tentang privatisasi, liberalisasi, dan isu kemanusiaan lainnya tidak dapat direspons oleh pengadilan.<sup>317</sup> Hal ini disebabkan oleh Mahkamah Konstitusi tidak mempunyai kewenangan terkait pengaduan konstitusional selain dari pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar.

D. Sejarah Partisipasi Publik terhadap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Di Indonesia, sejak berdirinya, para *founding fathers* telah memberikan jaminan hak menyampaikan pendapat di dalam UUD 1945 melalui Pasal 28 yang intinya mengatur kemerdekaan berserikat, berkumpul, menyatakan pendapat secara lisan dan tulisan dijamin oleh Undang-Undang.<sup>318</sup> Namun, saat pemerintahan zaman orde baru, jaminan tersebut seakan menjadi hiasan yang memperindah Pasal dalam UUD 1945.<sup>319</sup> Oleh karena itu, partisipasi publik pada pemerintahan orde baru dapat dikatakan tidak berjalan secara ideal.

Sejak era reformasi, partisipasi publik mulai hidup kembali dengan dilindunginya hak untuk menyampaikan pendapat. Elemen-elemen masyarakat sering telah diikutsertakan berpartisipasi dalam pembuatan kebijakan publik, walaupun belum optimal sehingga kondisi ini sangat berbeda dari zaman

---

315 Qurrata Ayuni, "Menggagas *Constitutional Complaint* di Indonesia," *Pusat Penelitian dan Pengkajian Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, hlm. 94.

316 Ari Asmono, "Gagasan Pengaduan Konstitusional dan Penerapannya dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," *Yuridika: Volume 26 No. 3 (September - Desember 2011)*, hlm. 203.

317 Qurrata Ayuni, "Menggagas *Constitutional Complaint* di Indonesia," hlm. 98.

318 Johan Kurniawan, "Transformasi Partisipasi Publik dalam Perumusan Kebijakan di Era Reformasi," <https://setkab.go.id/transformasi-partisipasi-publik-dalam-perumusan-kebijakan-di-era-reformasi/>, diakses 22 Juli 2020.

319 *Ibid.*

orde baru.<sup>320</sup> Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan juga diatur dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, tetapi belum berfungsi dengan baik. Dorongan dari masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan terus berkembang sejak lahirnya zaman reformasi sehingga dimasukkannya ide perubahan mengenai Agenda Inisiatif ke dalam UUD NRI 1945 adalah untuk mewujudkan semangat demokrasi dan partisipasi publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

#### E. Sejarah Norma Lingkungan Hidup

Pada dasarnya, sejarah lingkungan hidup di Indonesia tidak lepas dari pengaruh perkembangan lingkungan hidup di negara lain. Ilmuwan barat sepakat bahwa sejarah lingkungan telah berakar sejak periode Plato dan Lao Tse, di mana Plato mengembangkan asumsi bahwa perkembangan lingkungan tidak dapat lepas dari peran serta manusia.<sup>321</sup> Secara formal, sejarah lingkungan berkembang pada tahun 1977 di Amerika saat mendirikan *American Society of Environmental History* yang kemudian menjadi acuan munculnya sejarah lingkungan.<sup>322</sup> Setelah itu, pemikiran mengenai lingkungan hidup berkembang ke berbagai negara, termasuk Indonesia. Perkembangan mengenai lingkungan hidup di Indonesia mulai muncul sejak akhir tahun 1980-an. Sejak itu, pengaturan mengenai lingkungan hidup juga mulai berkembang di Indonesia, tetapi sampai sekarang belum cukup kuat untuk menjaga lingkungan hidup Indonesia.

#### F. Sejarah Penguasaan Negara dalam Pasal 33 UUD NRI 1945

Perubahan terhadap Pasal 33 UUD NRI 1945 dilakukan pada Perubahan Keempat UUD NRI 1945 yang mengubah judul bab menjadi “Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial” dari semula “Kesejahteraan Sosial” dan penambahan

---

320 Muhammadiyah, “Partisipasi Publik Sebagai Strategi Mewujudkan *Good Governance* Otonomi Daerah,” *Otoritas Vol. III No. 1 (April 2013)*, hlm. 59.

321 Tsabit Azinar Ahmad, “Pembelajaran Sejarah Berwawasan Lingkungan,” *Indonesian Journal of Conservation Vol. 2 No. 1 (Juni 2013)*, hlm. 76.

322 *Ibid.*



ayat (4) dan ayat (5).<sup>323</sup> Ditinjau dari sejarahnya, Pasal 33 UUD NRI 1945 merupakan hasil rumusan dari Panitia Keuangan dan Perekonomian yang dipimpin oleh Mohammad Hatta, di mana awalnya Pasal 33 merupakan Pasal 32 dan kata “dikuasai oleh negara” semula berbunyi “dikuasai oleh pemerintah”.<sup>324</sup> Dalam risalah sidang BPUPKI/ PPKI, dapat dilihat kalimat terakhir dari petikan rumusan pemikiran yang dihasilkan oleh Panitia Keuangan dan Perekonomian, yaitu “*Ini tentang ideologi perekonomian, yang hanya dapat diselenggarakan berangsur-angsur dengan didikan pengetahuan, organisasi, idealisme, dan rohani kepada orang banyak*”.<sup>325</sup> Kalimat ini merupakan penegasan bahwa Pasal 33 UUD NRI 1945 adalah tentang ideologi perekonomian Indonesia.

Para pendiri negara telah menempatkan Pasal 33 UUD NRI sebagai ideologi ekonomi yang harus dianut oleh bangsa Indonesia. Kemudian, melihat dari isi Pasal 33 UUD NRI 1945, Indonesia menganut gagasan demokrasi ekonomi. Dianutnya gagasan demokrasi ekonomi di dalam konstitusi tentu mendatangkan konsekuensi, yakni:<sup>326</sup>

1. dijunjung tingginya prinsip keadilan sosial dalam tata kelola perekonomian nasional;
2. setiap bidang yang menguasai hajat hidup orang banyak harus dikelola sebagai milik bersama dan di bawah pengawasan publik;
3. prinsip usaha bersama tidak meniadakan bentuk usaha perorangan, kecuali pada usaha yang besar-besar dan yang mengenai keperluan umum serta kemakmuran rakyat;
4. usaha bersama dapat merupakan usaha negara atau berbentuk koperasi, dan dalam koperasi pemerintah harus mengawasi, membimbing, dan dalam usaha-usaha besar pemerintah dapat menyertakan modal; dan

---

323 Fadli Zon, Muhammad Iskandar, dan Susanto Zuhdi, “Tinjauan Sejarah Hukum Pasal 33 UUD 1945 Sebagai Ideologi Ekonomi,” *Negara Hukum: Vol. 7, No. 1 (Juni 2016)*, hlm. 112.

324 *Ibid*, hlm. 116.

325 *Ibid*, hlm. 117.

326 *Ibid*, hlm. 117-118.

5. negara atau pemerintah selain mengatur, mengawasi, juga menguasai bumi, air, kekayaan yang terkandung dalam bumi dan air, cabang-cabang produksi lain yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup rakyat banyak.

Tujuan dari penguasaan negara terhadap cabang-cabang produksi yang penting bagi orang banyak dalam Pasal 33 UUD NRI 1945 tidak lain adalah untuk menjamin kemakmuran rakyat. Kalau tidak, tampuk produksi jatuh ke tangan orang-seorang yang berkuasa dan rakyat yang banyak ditindasnya.<sup>327</sup> Udara sebagai salah satu cabang produksi yang penting untuk hajat hidup orang banyak sudah sepatasnya memiliki daya konstitusionalitas dan juga dikuasai oleh negara.

#### G. Sejarah Hak Atas Perlindungan Data Pribadi

Sejarah penggunaan istilah perlindungan data pertama kali digunakan di Jerman dan Swedia pada tahun 1970-an yang mengatur tentang perlindungan data pribadi dengan diberlakukannya aturan berkenaan dengan perlindungan data pribadi tersebut ke dalam sebuah aturan perundang-undangan yang bersifat sistematis.<sup>328</sup> Di Indonesia, UUD NRI 1945 tidak mengakomodasi ketentuan mengenai perlindungan data pribadi secara tegas. Alhasil, tidak ada keharusan untuk membuat peraturan yang memadai untuk perlindungan data pribadi. Seiring dengan perkembangan zaman dan teknologi, perlu dimasukkan norma perlindungan data pribadi secara eksplisit dalam UUD NRI 1945.

---

327 Elli Ruslina, "Makna Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 dalam Pembangunan Hukum Ekonomi Indonesia," *Jurnal Konstitusi Volume 9, Nomor 1 (Maret 2012)*, hlm. 59.

328 Lia Sautunnida, "Urgensi Undang-Undang Perlindungan Data Pribadi di Indonesia: Studi Perbandingan Hukum Inggris dan Malaysia," *Kanun Jurnal Ilmu Hukum Vol. 20, No. 2 (Agustus 2018)*, hlm. 372-373.

## BAB IV

### ANALISIS

#### 4.1. Pengembalian Kewenangan MPR Membentuk Garis-Garis Besar Haluan Negara

##### 4.1.1. *Status Quo* Rencana Pembangunan Indonesia

Hilangnya kewenangan MPR membentuk GBHN merupakan akibat dari amandemen yang dilakukan terhadap UUD NRI 1945 pasca reformasi. Pada amandemen ketiga UUD NRI 1945 yang diadakan tahun 2001, MPR mengamandemen Pasal 3 yang pada awalnya berbunyi “Majelis Permusyawaratan rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara” diubah menjadi Pasal 3 ayat (1) yang berbunyi “Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar”. Apabila dicermati pembahasan dalam sidang perubahan UUD oleh Badan Pekerja MPR, keberadaan pengaturan mengenai kewenangan MPR membentuk GBHN telah menjadi objek perdebatan yang cukup panjang.<sup>329</sup> Pada akhirnya, diputuskan bahwa kewenangan MPR membentuk GBHN hapus seiring dengan perubahan model pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung oleh rakyat sehingga ketentuan dalam UUD NRI 1945 pasca Amandemen mengisyaratkan MPR tidak lagi memiliki kewenangan membentuk GBHN.<sup>330</sup>

Pasca perubahan UUD NRI 1945, dikeluarkanlah TAP MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002. Pasal 1 UU *a quo* menentukan, mencabut, dan menyatakan tidak berlakunya TAP MPR Nomor III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata-Kerja Lembaga Tertinggi

<sup>329</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan Jilid 1* (Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2010), hlm. 373.

<sup>330</sup> *Ibid*, hlm. 4.

Negara dengan/atau antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara. Kondisi demikian mempertegas kedudukan MPR yang bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara. Presiden pun tidak lagi menjadi mandataris yang bertanggung jawab pada MPR.

Presiden yang dipilih secara langsung oleh rakyat memiliki wewenang untuk menentukan rencana pembangunan.<sup>331</sup> Oleh karenanya, Presiden memiliki tanggung jawab untuk mewujudkan pembangunan yang dikehendaki oleh rakyat. Presiden pun atas hubungan pertanggungjawabannya dengan rakyat tidak dapat dijatuhkan oleh MPR dengan dalih penyimpangan arah pembangunan. Dengan sistem pemilihan langsung, rencana pembangunan merupakan strategi dalam platform partai untuk memenangkan pemilu, khususnya pemilu Presiden.<sup>332</sup>

Pasca Amandemen UUD NRI 1945, dalam rangka membentuk rencana pembangunan nasional yang koordinatif dan berkelanjutan, dibentuklah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU SPPN). Menurut Pasal 1 angka 1 UU SPPN, Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional merupakan satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat Pusat dan Daerah. SPPN, selayaknya GBHN pra-reformasi, bertujuan memberikan haluan kebijakan negara demi tercapainya kesejahteraan rakyat. Dalam SPPN tersebut, kemudian diatur lagi Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJP Nasional). Melalui Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (UU RPJP Nasional), tertuang rincian program jangka panjang pembangunan dalam dokumen undang-undangan yang menggantikan GBHN tersebut.

---

331 Erna Ratnaningsih, "Perbedaan Tujuan dan Arah Pembangunan Hukum Nasional Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD 1945" [https://business-law.binus.ac.id/2017/08/27/perbedaan-tujuan-dan-arrah-pembangunan-hukum-nasional-sebelum-dan-sesudah-amandemen-uud-1945/#\\_edn2](https://business-law.binus.ac.id/2017/08/27/perbedaan-tujuan-dan-arrah-pembangunan-hukum-nasional-sebelum-dan-sesudah-amandemen-uud-1945/#_edn2), diakses pada 15 Agustus 2020.

332 Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2001 Buku Satu* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2009), hlm. 389-390.

RPJP Nasional merupakan perencanaan pembangunan nasional periodik selama 20 tahun menurut Undang-Undang RPJP Nasional diterapkan dari tahun 2005–2025. RPJP Nasional merupakan arah dan acuan komponen bangsa dalam mewujudkan cita-cita dan tujuan nasional sesuai visi, misi, dan arah pembangunan yang disepakati bersama sehingga seluruh upaya yang dilakukan oleh pelaku pembangunan bersifat sinergis, koordinatif dan saling melengkapi satu dengan lainnya di dalam satu pola sikap dan pola tindak.<sup>333</sup> Dalam Pasal 3 UU RPJP Nasional, disebutkan bahwa RPJP Nasional merupakan penjabaran dari tujuan Negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.

Dalam sistem SPPN, RPJP Nasional kemudian diturunkan ke dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Nasional. RPJM Nasional merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden yang berpedoman pada RPJP Nasional, memuat strategi pembangunan Nasional, kebijakan umum, program Kementerian/Lembaga dan lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahan dan lintas kewilayahan, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal dalam rencana kerja yang berupa kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.<sup>334</sup>

RPJM Nasional kemudian diturunkan dalam rencana pembangunan tahunan atau Rencana Kerja Pemerintah (RKP). RKP merupakan dokumen rencana pembangunan selama satu tahun. RKP merupakan penjabaran dari RPJM Nasional yang memuat prioritas pembangunan, rancangan kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal, serta program Kementerian/Lembaga, lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahan dalam bentuk kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif. Dokumen RKP kemudian menjadi pedoman dasar dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja (APBN).<sup>335</sup>

---

333 Imam Subkhan, “GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia”, hlm. 140.

334 Bayu Dwi Anggono, *et al.*, *Reformulasi Haluan Negara Model Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN)*. (Jakarta: Biro Pengkajian Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat, 2017), hlm. 8.

335 *Ibid*, hlm. 103, 105.

## **4.1.2. Urgensi Pengembalian Garis-Garis Besar Haluan Negara dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia**

Dewasa ini, muncul berbagai gagasan yang diutarakan oleh berbagai pihak terkait dengan pengembalian GBHN ke dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Berdasarkan sumber literatur yang dihimpun oleh Tim Perumus, didapati beberapa argumen yang mendasari urgensi pengembalian GBHN. Berikut Tim Perumus paparkan urgensi-urgensi tersebut.

### **4.1.2.1. Permasalahan Keberlanjutan Pembangunan dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional**

Sistem perencanaan pembangunan yang ada saat ini telah diatur dalam UU SPPN. Salah satu fondasi dari UU SPPN tersebut ialah RPJP Nasional sebagai Haluan Pembangunan Negara yang menggantikan GBHN. Sebagai “Strategi Ideologi Pembangunan”, RPJP Nasional semestinya berfungsi sebagai pengarah kebijakan negara untuk mencapai tujuan negara, termasuk pula RPJM Nasional dan RKP sebagai “Strategi Teknokratik Pembangunan” yang berisi penjabaran pedoman pembangunan nasional dan prioritas kerja program pembangunan teknokratis dan pragmatis. Akan tetapi, kenyataannya model yang berlaku sejak pasca reformasi ini tidak berjalan efektif dalam mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan dan cita-cita bangsa Indonesia secara keseluruhan.

Meskipun telah diatur pada Pasal 5 UU RPJP Nasional mengenai kewajiban Presiden yang sedang memerintah pada tahun terakhir pemerintahannya untuk menyusun RKP tahun pertama periode pemerintahan Presiden berikutnya sebagai upaya mewujudkan pembangunan yang berkesinambungan, hal tersebut kenyataannya tidak serta-merta menjamin pembangunan berjalan demikian. Sebagai contoh ialah rencana pembangunan ibukota Indonesia yang baru. Sesuai rencana dari Presiden Joko Widodo sebagaimana ditetapkan dalam RPJM Nasional 2020–2024, telah dipaparkan rencana pemerintah untuk mendirikan ibukota baru.<sup>336</sup> Akan

<sup>336</sup>Kementerian PPN/Bappenas, *Rancangan Teknokratik Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020-2024: Indonesia Berpenghasilan Menengah - Tinggi yang Sejahtera, Adil, dan Berkesinambungan*, (Jakarta: Kementerian PPN/Bappenas, 2019) hlm.74.

tetapi, kematangan dari persiapan rencana ini diragukan, terlebih bahwa rencana ini tidak termuat dalam UU RPJPN dan RPJMN pemerintahan sebelumnya. Situasi pada tahun 2020 dengan kondisi ekonomi yang diprediksi akan semakin memburuk dalam kurun waktu 2 tahun seiring dengan pandemi virus corona mengakibatkan kondisi akan semakin sulit dan meragukan untuk dapat menjalankan proyeksi sesuai dengan yang telah direncanakan.<sup>337</sup> Bahkan, tidak menutup kemungkinan rencana ini akan terbengkalai apabila penyelesaiannya tidak mencukupi untuk dilaksanakan dalam kurun waktu satu periode. Secara umum dapat disimpulkan bahwa model pembangunan yang *executive-centrist* sangatlah tidak ideal untuk menjadi pedoman pembangunan, terlebih untuk menciptakan pembangunan yang terjamin keberlanjutannya.

Pembangunan yang berjalan secara tidak berkelanjutan dan tidak sesuai dengan cita-cita masyarakat yang adil dan sejahtera bertolakbelakang dengan keadaan pada saat masih dibentuk GBHN. Pada masa Orde Baru, pemerintah membentuk dokumen Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita) yang dikeluarkan setiap lima tahun dari Repelita ke I pada tahun 1969 sampai dengan Repelita ke VI yang berakhir pada tahun 1998. Proses perencanaan Repelita ini selalu didasarkan kepada GBHN yang dihasilkan oleh MPR.<sup>338</sup> Pada kurun waktu 1969–1998 tersebut, bangsa Indonesia berhasil menyusun rencana pembangunan nasional secara sistematis melalui tahapan lima tahunan dengan berpedoman pada GBHN. Pembangunan tersebut merupakan penjabaran dari Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang memberikan arah dan pedoman bagi pembangunan negara untuk mencapai cita-cita bangsa sebagaimana yang diamanatkan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>339</sup>

---

337 Rully R. Ramli, "Ada Pandemi Covid-19, Bagaimana Nasib Pendanaan Ibu Kota Baru?" <https://money.kompas.com/read/2020/07/11/190636226/ada-pandemi-covid-19-bagaimana-nasib-pendanaan-ibu-kota-baru>, diakses pada 15 Agustus 2020.

338 Deddy Supriady Bratakusumah, "Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional" (makalah tidak diterbitkan, 2003), hlm. 7.

339 Imam Subkhan, "GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia", hlm. 136.

Pada akhirnya, pembangunan yang tidak berjalan secara berkelanjutan berimplikasi pada permasalahan *outcome* pembangunan yang ada di Indonesia. Saat ini, banyak negara, termasuk negara-negara tetangga Indonesia, yang berhasil menyalip kemajuan pembangunan Indonesia.<sup>340</sup> Undang-Undang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (UU RPJPN) yang ada sekarang tidak cukup memberikan kepastian pembangunan yang terarah. Dihapuskannya GBHN secara politis telah terbukti mengakibatkan Indonesia kehilangan *road map* perjalanan hidupnya ke depan.

#### 4.1.2.2. Ketidaksinergisan Pembangunan Pusat dan Daerah

Permasalahan pola pembangunan nasional yang ada saat ini salah satunya adalah pembangunan yang tidak berkonsepsikan negara integralistik.<sup>341</sup> Sesuai asas otonomi daerah yang diejawantahkan dalam Pasal 260 UU Nomor 24 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemerintahan Daerah), daerah memiliki wewenang menentukan dan melaksanakan arah perencanaan pembangunan daerah. Lebih lanjut dalam Pasal 5 ayat (2) UU SPPN, ditentukan bahwa RPJM Daerah merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Kepala Daerah. Penekanan ada pada rencana program dari kepala daerah dimana tujuan perencanaan pembangunan nasional (RPJM Nasional dan RKP) dengan perencanaan pembangunan daerah (RPJM Daerah dan RKP Daerah) seringkali memiliki perbedaan.<sup>342</sup> Bisa saja RPJM Daerah dan RKP Daerah yang disusun kepala daerah tidak bersesuaian dengan RPJM Nasional, karena tidak diatur konsekuensi hukum penyimpangannya. Jurang ketidaksinkronan pembangunan antara pusat dan daerah ini semakin diperlebar dengan kerancuan pada pengaturan normatif antara UU SPPN dan UU Pemerintah Daerah. Ketentuan pada Pasal 263 UU Pemerintah Daerah yang menyebutkan bahwa RPJP Daerah berpedoman tidak hanya pada RPJP Nasional tetapi juga rencana tata ruang wilayah dapat menimbulkan celah banyaknya pertentangan antara RPJP

340 Muharsono, "Pentingnya GBHN," *Publiciana* 8 (2015), hlm. 196.

341 Yudi Latif, "Basis Sosial GBHN" *Opini Harian Kompas*, (12 Februari 2016), hlm 6.

342 Bayu Dwi Anggono, *et al.*, *Reformulasi Haluan Negara Model Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN)*. (Jakarta: Biro Pengkajian Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat, 2017), hlm. 109.



## Daerah dan RPJP Nasional.

Rancang bangun sistem perencanaan pembangunan nasional yang ada secara tidak langsung membuka ruang pemisahan pola pembangunan pusat, provinsi, dan kabupaten, begitu pula antar kepemimpinan sebelum dan sesudahnya.<sup>343</sup> Ketidaksinambungan pembangunan antara pusat dan daerah salah satunya oleh karena pembangunan pusat belum mendapatkan dukungan penuh dari daerah. Semakin ironis ketika kepala daerah memiliki warna partai yang berbeda dengan kepala pemerintahan yang kedudukannya lebih tinggi sehingga memicu egoisme kepala daerah dalam menetapkan program pembangunan.<sup>344</sup> Dampaknya ialah arah pembangunan yang dikembangkan oleh daerah pada akhirnya tidak berkesinambungan dengan arah pembangunan pusat.

Ketidaksinergisan pembangunan antara nasional dengan daerah berpengaruh pada aspek pemerataan pembangunan Indonesia secara geografis. Menurut studi Lessman, Indonesia adalah *outliner* karena mencatatkan angka perbandingan simpangan standar dengan nilai hitung rata-rata (*coefficient of variation*) pendapatan antar daerah >1 untuk periode 2004–2008, menunjukkan tingkat angka ketimpangan yang tinggi. Sebagai contoh gambaran ketimpangan antarwilayah di Indonesia ialah perbedaan pendapatan regional DKI Jakarta (pendapatan regional tertinggi di Indonesia) yang mencapai nilai 25 kali lipat lebih tinggi dibandingkan NTT (pendapatan regional terendah di Indonesia).<sup>345</sup>

Atas dasar pertimbangan dari pemaparan-pemaparan sebelumnya, penting adanya untuk menerapkan rencana pembangunan nasional yang sinergis dengan perencanaan pembangunan di tingkat daerah seperti provinsi. Begitu pula penting adanya sinergisasi perencanaan pembangunan antara setiap provinsi dengan perencanaan pembangunan kabupaten/kota di wilayahnya. Terwujudnya jalinan rantai pembangunan sinergis dan konsisten

---

343 *Ibid*, hlm. 111

344 *Ibid*, hlm. 9.

345 Muhammad Firdaus, "Ketimpangan Pembangunan," <http://www.republika.co.id/berita/koran/opini-koran/16/05/14/o75v2l1-ketimpangan-pembangunan>, diakses 29 Juli 2020.

penting demi mewujudkan *outcome* pembangunan Indonesia yang lebih baik dan terarah.

#### **4.1.2.3. Haluan Negara dan Permasalahan Kedudukan Hukumnya**

Sebagai pengarah dari seluruh tindakan yang berkaitan dengan penyelenggaraan negara dan kebijakan pembangunan, maka diperlukan suatu produk hukum haluan negara. Haluan negara sebagai pedoman menjalankan pemerintahan dapat disamakan dengan *Regeringsprinsipe*, suatu program atau keputusan yang dipakai untuk mencapai tujuan negara.<sup>346</sup> Ditelaah berdasarkan rumusnya dalam Bab I Lampiran GBHN periode 1999–2004, arti penting haluan negara ialah sebagai pedoman penyelenggaraan negara yang merupakan pernyataan kehendak rakyat secara menyeluruh dan terpadu yang ditetapkan untuk mewujudkan kesejahteraan dan keadilan. Maka dari itu, materi haluan negara ini perlu dituangkan ke dalam produk hukum yang memiliki legitimasi kedaulatan rakyat dalam pembentukannya dan oleh karenanya berkedudukan kuat pula dalam menaungi seluruh peraturan pelaksana UUD NRI 1945. Haluan negara sebagai cerminan kehendak rakyat sebaiknya berkedudukan sebagai *staatsgrundgesetz* (aturan dasar negara). Aturan ini menjadi dasar dan pedoman bagi pelaksanaan negara yang mengutamakan kepentingan dan kehendak rakyat seluruhnya serta mengacu pula pada *grundnorm* dan *staatsfundamentalnorm* sebagai norma yang lebih tinggi dengan mengilhami nilai-nilai, semangat dan cita-cita yang ingin dicapai.<sup>347</sup>

#### **4.1.2.4. Permasalahan Pembentukan Haluan Negara oleh DPR**

UU RPJP Nasional yang dibentuk oleh DPR bersama dengan Presiden merupakan pedoman haluan negara yang menggantikan GBHN. UU RPJP Nasional sebagai pedoman pembangunan nasional yang ada saat ini tidak mencerminkan haluan negara yang bersesuaian dengan UUD NRI 1945. Salah satu kekurangan dari UU RPJP Nasional didapati dalam Pasal 3 UU *a quo*, dimana diatur

346 Hamzah, Teuku Amir, *et al.*, *Kuliah-kuliah Ilmu Negara Padmo Wahjono, S.H.* (Jakarta: Ind-Hill-Co, 1996), hlm. 184-185.

347 Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Cet. 21, (Yogyakarta: Kanisius, 2019), hlm. 49.

bahwa:

RPJP Nasional merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya Pemerintahan Negara Indonesia **yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**, yaitu untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial dalam bentuk rumusan visi, misi dan arah Pembangunan Nasional.

Menurut Fatmawati, ketentuan dalam pasal tersebut mengindikasikan bahwa RPJPN tidak mengandung penjabaran asas-asas yang ada dalam Pasal-Pasal UUD NRI 1945.<sup>348</sup>

Lebih lanjut dalam uraian yang ada pada Lampiran UU RPJPN, terdapat beberapa hal yang tidak sesuai dengan asas dalam UUD NRI 1945. Seperti dalam Bab II tentang Visi dan Misi Pembangunan Nasional 2005–2025 bagian B angka 10, dinyatakan bahwa:

Peranan pemerintah yang efektif dan optimal diwujudkan sebagai fasilitator, regulator, sekaligus sebagai katalisator pembangunan di berbagai tingkat guna efisiensi dan efektivitas pelayanan publik, terciptanya lingkungan usaha yang kondusif dan berdaya saing, dan **terjaganya keberlangsungan mekanisme pasar**.

Menurut Fatmawati, peranan pemerintah menjaga keberlangsungan mekanisme pasar ini bertentangan dengan asas kekeluargaan yang terkandung dalam Pasal 33 ayat (1) UUD NRI 1945. Asas kekeluargaan ini berarti rakyat berdaulat di bidang ekonomi, sehingga pemerintah seharusnya menjaga keseimbangan dan kemajuan ekonomi nasional.<sup>349</sup>

Atas pertimbangan segi substansi dari haluan negara yang tertuang dalam RPJP Nasional tersebut, dirasakan adanya urgensi pembentukan haluan negara oleh MPR. Hal tersebut didasari oleh

---

348 Fatmawati, "Analisis Penguatan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai Lembaga Parlemen Dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia," *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 41 (4) (Oktober-Desember 2011), hlm. 715.

349 *Ibid.*

pertimbangan bahwa MPR merupakan lembaga perumus UUD NRI 1945 yang pada dasarnya saling bertautan dan menjadi satu kesatuan dengan haluan negara. MPR merupakan lembaga yang tepat untuk mengkaji dan menyusun arahan penyelenggaraan negara yang berdasar pada asas-asas dalam UUD NRI 1945 dikarenakan MPR mengetahui *original intent* UUD NRI 1945. Oleh karena kehendak rakyat merupakan pedoman penunjuk jalan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat, maka kehendak rakyat semestinya menjadi dasar penentu dari haluan negara. Di sini kedudukan MPR sebagai representasi murni rakyat yang terdiri atas anggota-anggota badan perwakilan seperti DPR serta DPD menjadi cerminan rakyat yang dapat meng-kristalisasikan suara rakyat sepenuhnya.

#### **4.1.2.5. Lingkup Pengaturan Haluan Negara**

Meskipun pada prinsipnya RPJPN dan GBHN memiliki semangat pembentukan yang sama demi memberikan arah pembangunan nasional yang jelas, akan tetapi RPJPN memiliki beberapa kekurangan yang tidak dapat mengisi keberadaan dari GBHN. Berdasarkan pembentukannya, RPJPN Nasional cenderung berpusat pada perencanaan ekonomi, berbeda halnya dengan GBHN yang lebih komprehensif dan terpadu. Menurut Jimly Asshidiqie, RPJPN Nasional bias pemilihan umum, bias negara, bias eksekutif dan bias ekonomi.<sup>350</sup> Oleh karenanya, RPJPN Nasional cenderung mengabaikan aspek-aspek selain pemerintahan, ekonomi, dan negara. Padahal tidak hanya eksekutif saja sebagai lembaga negara yang patut diawasi dan diarahkan berkaitan dengan pelaksanaan fungsi kekuasaan negara.

Sebagai perbandingan mengenai penerapan haluan negara yang pernah ada di Indonesia, pada masa Orde Lama Indonesia pernah mengenal Garis-Garis Besar Haluan Negara/Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana (GBHN/PNSB). GBHN/PNSB ini memiliki beberapa perbedaan dengan GBHN, terutama ialah subjek pengaturannya dimana GBHN/PNSB mengatur semua kekuasaan, mencakup Kekuasaan Eksekutif, Yudikatif, dan Legislatif serta

---

<sup>350</sup>Fuji Eka Permana, "Beda RPJPN dan GBHN Menurut Prof Jimly" <https://republika.co.id/berita/pzwm1f313/beda-rpjp-dan-gbhn-menurut-prof-jimly>, diakses 12 Agustus 2020

lembaga-lembaga lainnya yang kewenangannya diatur dalam UUD NRI 1945.<sup>351</sup> Terdapat beberapa keunggulan dari GBHN/PNSB ini, di antaranya ialah terdapatnya parameter untuk mengukur konsistensi dan perkembangan penyelenggaraan kebijakan pembangunan nasional baik pusat, daerah, dan lembaga-lembaga negara; mengandung penerapan kebijakan nasional secara integratif, menyeluruh dan berkelanjutan di berbagai sektor; dan dapat dirumuskannya pokok kebijakan nasional bagi lembaga negara yang kewenangannya bersumber dari UUD NRI 1945 sehingga memudahkan harmonisasi hubungan antar lembaga negara.<sup>352</sup>

#### **4.1.2.6. Haluan Negara dalam Sistem Pemerintahan Presidensial**

Berdasarkan UUD NRI 1945 hasil amandemen, MPR tidak lagi memiliki kewenangan membentuk GBHN. Penjelasan Umum UU SPPN menjabarkan bahwa Perubahan UUD NRI 1945 yang mengatur bahwa Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat dan tidak adanya GBHN sebagai pedoman Presiden menyusun rencana pembangunan mengakibatkan dibutuhkan pengaturan mengenai proses perencanaan pembangunan Nasional. Pemikiran bahwa dengan dipilihnya Presiden oleh rakyat berarti tidak diperlukan GBHN yang dibentuk oleh MPR perlu untuk dikaji kembali. Di antara keduanya tidak ada hubungan secara langsung, terutama apabila GBHN menjadi dasar memberhentikan Presiden.<sup>353</sup>

Kenyataannya, pemilihan Presiden secara langsung dapat berjalan berdampingan dengan berlakunya haluan pembangunan negara. Presiden tetap dapat menerima mandat dari rakyat sekaligus merumuskan rencana pembangunan berdasarkan GBHN yang dirumuskan oleh MPR. Tidak hanya memberikan arahan kepada Presiden saja, tetapi haluan negara ini juga memberikan arahan kepada lembaga-lembaga negara lain, termasuk di antaranya MPR. Syarat utama agar kedua sistem ini tetap dapat berjalan

---

351 Bayu Dwi Anggono, *et al.*, *Reformulasi Haluan Negara Model Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN)*. (Jakarta: Biro Pengkajian Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat, 2017), hlm. 100

352 *Ibid*, hlm. 10.

353 *Ibid*, hlm. 115.

sinergis ialah dengan tidak menyertakan sanksi hukum berupa pemberhentian kepada pejabat negara yang tidak menjalankan ketentuan haluan negara. Sebagai upaya pemecahan permasalahan tersebut, dapat dioptimalisasi model pertanggungjawaban lainnya melalui penyampaian laporan kinerja dalam mekanisme sidang tahunan. Melalui sidang tahunan ini, dapat terwujud pelaksanaan penyelenggaraan negara yang akuntabel dan berdasarkan asas pemerintahan yang baik.<sup>354</sup>

Atas pemaparan mengenai urgensi yang timbul dari kekosongan keberadaan haluan negara yang efektif mengatur arah pembangunan secara konsisten, sinkron, dan terlegitimasi, maka dirasakan perlunya pengadaan kembali GBHN dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Di dalam berbagai komponen masyarakat pun tumbuh berbagai dorongan untuk menghidupkan GBHN. Wacana terkait pengadaan kembali GBHN salah satunya dicetuskan oleh Forum Rektor Indonesia. Dalam naskah akademik tentang penyusunan GBHN yang berjudul “Mengembalikan Kedaulatan Rakyat melalui Penyusunan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) kepada Penyelenggara Negara” menyatakan bahwa kebutuhan akan haluan negara menjadi penting karena:<sup>355</sup>

1. alasan historis, upaya menyusun haluan negara yang telah dilakukan sejak awal kemerdekaan sebagai pelaksanaan amanat Pasal 33 UUD NRI 1945 dengan model perencanaan ekonomi;
2. alasan hukum, sistem perencanaan pembangunan yang ada saat ini tidak berjalan secara efektif;
3. alasan politik, solusi atas persoalan yang dialami Indonesia tidak bisa dicari dari luar. Bangsa ini bergerak maju apabila mampu mengenali dirinya sendiri. Keberadaan haluan negara turut mewujudkan pengawasan pembangunan yang lebih kuat; dan
4. alasan sosio-ekonomi, Setiap pembangunan harus berkelanjutan menyangkut infrastruktur nasional. Belum tercapainya

---

354 *Ibid.*

355 Anonim, “Wacana Perlunya Haluan Negara,” <https://uns.ac.id/id/uns-berkarya/wacanaperlunya-haluan-negara.html>, diakses 29 Juli 2020.

pembangunan ekonomi nasional karena pembangunan yang tidak dijiwai oleh semangat yang sama dengan konstitusi.

### 4.1.3. Komparasi

Jimly Asshidiqie menyebutkan bahwa ada gejala umum beberapa negara memasukkan ketentuan mengenai haluan negara dalam konstitusinya.<sup>356</sup> Perumusan haluan negara dalam konstitusi ini merupakan implikasi dari tren perumusan konstitusi ekonomi dan konstitusi sosial. Konstitusi Irlandia merupakan yang pertama kali mencantumkan haluan negara dalam bentuk *Directive Principles of State Policy* (DPSP). DPSP ini bermuatan panduan kebijakan ekonomi, intervensi negara, dan lain-lain. Model ini kemudian diadopsi oleh India ke dalam Bab IV Konstitusi India dimana muatannya sendiri tidak hanya serta-merta mengambil muatan dari Irlandia, tetapi juga berisikan ketentuan yang merupakan bagian dari kearifan lokal bangsa India, salah satunya seperti mengenai ketentuan dalam Pasal 40 Konstitusi India mengenai desa *panchayat*. Ketentuan DPSP dalam Konstitusi India dan Irlandia tidak dapat diajukan ke dalam pengadilan dan hanya berlaku sebagai dasar dari penyusunan peraturan perundang-undangan.<sup>357</sup> Dalam perkembangannya, Mahkamah Agung (MA) India mengembangkan penafsiran yang menjembatani prinsip hak asasi manusia dan prinsip dalam DPSP. Menurut MA India, prinsip DPSP dapat ditegakkan di pengadilan apabila berisikan hak asasi manusia.<sup>358</sup>

Fenomena pengadaan haluan negara dalam sistem ketatanegaraan juga merambat ke negara-negara lainnya. Filipina sebagai negara yang menganut sistem presidensial mengenal pula ketentuan mengenai DPSP. Di dalam Konstitusi Filipina dibedakan secara tegas antara prinsip (*principles*) dan kebijakan (*policies*). Prinsip merupakan aturan yang mengikat (*binding*) dan harus untuk dipatuhi sementara kebijakan merupakan petunjuk (*guidelines*) orientasi negara.<sup>359</sup> Brazil yang juga menerapkan sistem presidensial mengenal haluan negara sejenis DPSP yang termuat dalam Bab *Social Order* dan Bab *Economic Order*, dimana

356 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, (Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2010), hlm. 100-106

357 Mei Susanto, "Wacana Menghidupkan Kembali GBHN dalam Sistem Presidensial Indonesia," *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 17(3) (September 2017), hlm. 440.

358 *Ibid*, hlm. 441.

359 Susi Dwi Harijanti, *Merumuskan Ulang Garis-Garis Besar Haluan Negara*, hlm. 20

didalamnya terkandung prinsip-prinsip haluan negara.<sup>360</sup>

Berdasarkan perbandingan dengan beberapa negara tersebut, diketahui bahwa keberadaan haluan negara sebagai pedoman penyelenggaraan negara bukanlah hal yang tidak lazim. Tim Perumus pun berpandangan bahwa pemaduan beberapa prinsip mengenai penerapan haluan negara di berbagai negara tersebut merupakan cara yang terbaik untuk membentuk formulasi haluan negara yang ideal. Dalam formulasi ide terkait pengadaan kembali haluan negara di Indonesia, Tim Perumus pun berpandangan untuk mengambil konsep universal haluan-haluan negara tersebut mengenai prinsip dan kebijakan.

#### **4.1.4. Pengembalian Kewenangan Pembentukan Garis-Garis Besar Haluan Negara oleh MPR**

Tim Perumus menggagas pembentukan GBHN sebagai bagian dari kewenangan Lembaga MPR. Kewenangan MPR membentuk GBHN ini akan disebutkan dalam UUD NRI 1945 hasil amandemen kelima yang digagas oleh Tim Perumus. Pertimbangan dari gagasan tersebut ialah bahwa MPR terdiri atas anggota DPR yang merupakan *political representation* dan DPD yang merupakan *regional representation*. Kedua lembaga ini dipilih secara langsung dalam pemilu dan merupakan representasi utuh dari rakyat. Susunan keanggotaan MPR yang terdiri atas DPR dan DPD menandakan bahwa MPR sebagai lembaga merupakan manifestasi kedaulatan rakyat.<sup>361</sup> Kedudukan MPR sebagai wadah dari kedaulatan rakyat ini menandakan bahwa kerja MPR, khususnya dalam pembentukan GBHN nantinya, perlu untuk melibatkan berbagai *stakeholder* di masyarakat untuk menjamin kontribusi seluruh pihak dalam mewujudkan pembangunan nasional yang komprehensif.

---

360 Brazil "Constitution of Brazil", [https://www.constituteproject.org/constitution/Brazil\\_2015?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Brazil_2015?lang=en), diakses 5 Agustus 2020

361 Sri Nuryanti, "Format Ideal Sistematika Haluan Negara Sebagai Haluan Pembangunan Nasional", *LIPi 2* (2018), hlm. 59.



#### 4.1.4.1. Produk Hukum

Menurut Yohanes Usfunan, terdapat beberapa opsi terkait produk hukum yang untuk menghidupkan kembali GBHN. Opsi-opsi tersebut diantaranya melalui (1) pengaturan dalam UUD NRI 1945; (2) pengaturan dalam Undang-Undang; (3) pengaturan dalam TAP MPR; atau melalui (4) pengaturan dalam Peraturan Istimewa MPR. Diantara rumusan opsi tersebut, Tim Perumus menggagas instrumen pengaturan GBHN ke dalam Peraturan Istimewa MPR.<sup>362</sup>

Pertimbangan Tim Perumus dalam memilih usulan poin keempat sebagai upaya preventif untuk mencegah masalah-masalah yang mungkin ditimbulkan apabila GBHN diatur dalam usulan produk hukum lainnya. Apabila GBHN diatur dalam rumusan UUD NRI 1945, dikhawatirkan akan membuka kotak pandora terhadap berbagai usulan perubahan yang menimbulkan resiko pertentangan dengan ideologi lain.<sup>363</sup> Kemudian apabila diatur dalam UU, maka GBHN akan rentan diubah-ubah dan terkena *judicial review*.<sup>364</sup> Sementara itu, pengaturan GBHN dalam TAP MPR tidaklah tepat karena ketetapan hakikatnya bersifat konkret, individual, final, dan menimbulkan akibat hukum bagi seseorang/badan hukum perdata dan bersifat *einmalig*.<sup>365</sup>

Penggunaan nomenklatur Peraturan Istimewa MPR dirasa lebih tepat sebagai wadah haluan negara. Penggunaan konsep ini dirasa lebih tepat atas dasar beberapa hal.<sup>366</sup> Pertama, penggunaan konsep Peraturan yang memiliki cakupan yang luas dirasa lebih tepat. Hal ini dikarenakan jangkauan pengaturan instrumen hukum ini mengandung beberapa unsur yang berkebalikan dari keputusan/ketetapan, di antaranya umum, abstrak, tertuju kepada setiap orang.<sup>367</sup> Kedua, penggunaan istilah Istimewa ini atas dasar keiistimewaan dari MPR sebagai lembaga pembentuk. Keistimewaan MPR dikarenakan

---

362 Yohanes Usfunan, "Penataan Kewenangan MPR dan Penegasan sistem Presidensiil," (makalah disampaikan pada FGD MPR RI dan APHTN-HAN, Denpasar, 1 Desember 2016), hlm. 7.

363 Hasil Wawancara dengan Bivitri Susanti pada 17 Juli 2020.

364 Yohanes Usfunan, 2016, "Penataan Kewenangan MPR," hlm. 6.

365 Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan*, hlm. 100

366 Yohanes Usfunan, 2016, "Penataan Kewenangan MPR," hlm. 7.

367 Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan*, hlm. 36.

susunan kelembagaannya yang terdiri atas DPR dan DPD sehingga memiliki legitimasi kedaulatan rakyat dan kewenangan-kewenangan *extraordinary* untuk merubah UUD, menetapkan dan memberhentikan Presiden, serta ditambah lagi dengan pembentukan GBHN ini nantinya.

Dari segi hierarkis, kedudukan GBHN dalam Peraturan Istimewa MPR ini akan berkedudukan lebih tinggi dari sebuah UU dan berada setingkat langsung di bawah UUD NRI 1945. Hal ini menandakan bahwa GBHN dalam Peraturan Istimewa MPR memiliki legitimasi hukum dan kepastian hukum yang lebih kuat dibandingkan dengan RPJPN yang dipayungi dalam sebuah UU. Hierarki dari pedoman perencanaan pembangunan yang lebih tinggi diperlukan agar pedoman ini memiliki daya ikat yang tinggi sehingga setiap komponen bangsa memiliki komitmen yang tinggi untuk melaksanakannya.<sup>368</sup>

#### 4.1.4.2. Ruang Lingkup GBHN

Menurut Yohanes Usfunan, terdapat beberapa opsi terkait produk hukum yang untuk menghidupkan kembali GBHN. Opsi-opsi tersebut diantaranya melalui (1) pengaturan dalam UUD NRI 1945; (2) pengaturan dalam Undang-Undang; (3) pengaturan dalam TAP MPR; atau melalui (4) pengaturan dalam Peraturan Istimewa MPR. Diantara rumusan opsi tersebut, Tim Perumus menggagas instrumen pengaturan GBHN ke dalam Peraturan Istimewa MPR.<sup>369</sup>

Pertimbangan Tim Perumus dalam memilih usulan poin keempat sebagai upaya preventif untuk mencegah masalah-masalah yang mungkin ditimbulkan apabila GBHN diatur dalam usulan produk hukum lainnya. Apabila GBHN diatur dalam rumusan UUD NRI 1945, dikhawatirkan akan membuka kotak pandora terhadap berbagai usulan perubahan yang menimbulkan resiko pertentangan

---

368 Yessi Anggraini, *et al.*, "Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum Dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945," *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum* 9 (Januari-Maret 2015), hlm. 83.

369 Yohanes Usfunan, "Penataan Kewenangan MPR dan Penegasan sistem Presidensiil," (makalah disampaikan pada FGD MPR RI dan APHTN-HAN, Denpasar, 1 Desember 2016), hlm. 7.

dengan ideologi lain.<sup>370</sup> Kemudian apabila diatur dalam UU, maka GBHN akan rentan diubah-ubah dan terkena *judicial review*.<sup>371</sup> Sementara itu, pengaturan GBHN dalam TAP MPR tidaklah tepat karena ketetapan hakikatnya bersifat konkret, individual, final, dan menimbulkan akibat hukum bagi seseorang/badan hukum perdata dan bersifat *einmalig*.<sup>372</sup>

Penggunaan nomenklatur Peraturan Istimewa MPR dirasa lebih tepat sebagai wadah haluan negara. Penggunaan konsep ini dirasa lebih tepat atas dasar beberapa hal.<sup>373</sup> Pertama, penggunaan konsep Peraturan yang memiliki cakupan yang luas dirasa lebih tepat. Hal ini dikarenakan jangkauan pengaturan instrumen hukum ini mengandung beberapa unsur yang berkebalikan dari keputusan/ketetapan, di antaranya umum, abstrak, tertuju kepada setiap orang.<sup>374</sup> Kedua, penggunaan istilah Istimewa ini atas dasar keiistimewaan dari MPR sebagai lembaga pembentuk. Keistimewaan MPR dikarenakan susunan kelembagaannya yang terdiri atas DPR dan DPD sehingga memiliki legitimasi kedaulatan rakyat dan kewenangan-kewenangan *extraordinary* untuk merubah UUD, menetapkan dan memberhentikan Presiden, serta ditambah lagi dengan pembentukan GBHN ini nantinya.

Dari segi hierarkis, kedudukan GBHN dalam Peraturan Istimewa MPR ini akan berkedudukan lebih tinggi dari sebuah UU dan berada setingkat langsung di bawah UUD NRI 1945. Hal ini menandakan bahwa GBHN dalam Peraturan Istimewa MPR memiliki legitimasi hukum dan kepastian hukum yang lebih kuat dibandingkan dengan RPJPN yang dipayungi dalam sebuah UU. Hierarki dari pedoman perencanaan pembangunan yang lebih tinggi diperlukan agar pedoman ini memiliki daya ikat yang tinggi sehingga setiap komponen bangsa memiliki komitmen yang tinggi untuk melaksanakannya.<sup>375</sup>

---

370 Hasil Wawancara dengan Bivitri Susanti pada 17 Juli 2020.

371 Yohanes Usfunan, 2016, "Penataan Kewenangan MPR," hlm. 6.

372 Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan*, hlm. 100

373 Yohanes Usfunan, 2016, "Penataan Kewenangan MPR," hlm. 7.

374 Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan*, hlm. 36.

375 Yessi Angraini, *et al.*, "Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum Dan Sesudah Amendemen Undang-Undang Dasar 1945," *Fiat Justisia Jurnal Ilmu*

#### 4.1.4.3. Pengujian terhadap GBHN

Sebagai bentuk pelaksanaan kedaulatan rakyat, terdapat salah satu bagian dari cabang kekuasaan kehakiman yang berfungsi sebagai *the guardian of the constitution* demi menegakkan supremasi konstitusi Indonesia.<sup>376</sup> Di Indonesia, Kekuasaan kehakiman dalam menegakkan konstitusi tersebut dilaksanakan oleh MK. Salah satu wewenang yang melekat pada MK seperti diberikan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 ialah dalam melakukan pengujian konstitusionalitas suatu produk hukum di bawah UUD NRI 1945. Dalam hal ini, GBHN yang dimuat dalam Peraturan Istimewa MPR yang berkedudukan setara dengan Ketetapan MPR dan lebih rendah dari UUD NRI 1945 sepatutnya dapat diuji ke UUD NRI 1945 tersebut.

Pemberian kewenangan MK tersebut sejalan dengan pendapat dari beberapa ahli mengenai kedudukan Ketetapan MPR terhadap UUD NRI 1945. Menurut Jimly Asshiddiqie, yang dapat menilai kembali (*review*) atau menentukan status hukum dan materi Ketetapan MPR ialah MK, sesuai dengan kewenangan konstitusionalitasnya.<sup>377</sup> Selain itu, mengutip dari Prof. Maria Farida, bahwa sifat norma hukum dalam Ketetapan MPR adalah setingkat lebih rendah daripada norma-norma dalam Batang Tubuh UUD 1945.<sup>378</sup> Mengingat pendapat para ahli tersebut, Tim Perumus menyimpulkan bahwa Peraturan Istimewa MPR yang berkedudukan secara setara dengan Ketetapan MPR dapat dilakukan pengujian dengan UUD 1945 sebagai batu ujinya.

#### 4.1.4.4. Implikasi Penghidupan GBHN terhadap Rencana Pembangunan Pemerintah

GBHN merupakan satu bagian dari wadah Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Jangka waktu dari GBHN akan berlaku selama 20 tahun sebagai bagian dari arahan perencanaan jangka

---

*Hukum* 9 (Januari-Maret 2015), hlm. 83.

376 Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, cet. 2, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012,), hlm. 7.

377 Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011), hlm. 54.

378 Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan*, hlm. 100.

panjang penyelenggaraan negara sehingga otomatis GBHN pun akan menggantikan kedudukan RPJPN dalam SPPN. Sistematika pembangunan nasional dengan keberadaan GBHN memuat arahan yang mengakomodasi visi dan misi Presiden. Hal ini diadakan demi menjamin keluwesan Presiden dalam mengkonseptualisasi dan menerapkan program pembangunannya. Selain rencana pembangunan pemerintah daerah, rencana pembangunan pemerintah daerah juga merupakan instrumen pelaksana GBHN. Maka dari itu, sebagai penyesuaian atas terintegrasinya GBHN ke dalam sistem perencanaan pembangunan saat ini, visi dan misi serta rencana pembangunan pemerintah pusat dan pemerintah daerah akan berpedoman pada GBHN.

Instrumen rencana pembangunan nasional akan tetap terdiri atas Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Nasional yang berlaku dalam jangka waktu 5 tahun serta Rencana Kerja Pemerintah (RKP) yang berlaku dalam jangka waktu 1 tahun. Hubungan antara RKP dan RPJM Nasional ialah bahwa RKP merupakan pemaparan lebih teknis dari RPJM Nasional itu sendiri. Begitu pula pada tingkat daerah, tetap dikenal pula model Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJM Daerah) dengan pemaparan teknis pertahunnya tertuang dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKP Daerah). Kesemuaan dari rencana-rencana pembangunan tersebut disusun dengan mempertimbangkan arahan GBHN.

#### **4.1.4.5. Mekanisme Pembentukan GBHN**

Seperti telah disebutkan sebelumnya, Tim Perumus mengaggas bahwa MPR merupakan lembaga yang bertanggung jawab dalam pembentukan dan penetapan GBHN. Sebagai haluan negara yang merupakan pengejawantahan kehendak rakyat, pembentukan GBHN patut untuk melibatkan berbagai *stakeholder* demi mewujudkan pembangunan nasional yang komprehensif. Salah satu dari *stakeholder* tersebut ialah lembaga penyelenggara negara. Lembaga penyelenggara negara ini salah satunya ialah lembaga-lembaga negara yang kewenangannya diatur dalam UUD NRI 1945. Pelibatan lembaga-lembaga negara yang kewenangannya diatur dalam UUD NRI 1945 diperlukan karena lembaga-lembaga tersebut termasuk

pemangku kepentingan yang kebijakannya diarahkan oleh GBHN itu sendiri. Pelibatan lembaga-lembaga negara ini dilaksanakan secara konsultatif melalui pemberian masukan secara kolaboratif terhadap pembentukan GBHN.

Sementara itu, pembentukan GBHN juga sepatutnya melibatkan lembaga-lembaga negara penunjang (*state auxiliary body*) yang secara khusus memiliki kompetensi dalam memberikan arahan konseptual terhadap kebijakan-kebijakan secara strategis dan fundamental. Dalam sejarahnya, praktik pelibatan lembaga-lembaga seperti ini pernah pada masa Orde Baru. Pada masa tersebut, terdapat lembaga Dewan Pertahanan Keamanan Nasional (Wanhankamnas) yang bertugas mengumpulkan materi-materi pokok pikiran mengenai pemikiran jangka panjang dan jangka menengah yang kemudian diberikan ke MPR agar dapat disusun sebagai GBHN.<sup>379</sup> Sementara pada masa ini, Tim Perumus berpendapat bahwa penerapan praktik serupa dapat dijalankan pula dengan melibatkan lembaga-lembaga seperti Badan Perencana Pembangunan Nasional (Bappenas), Dewan Ketahanan Nasional (Wantannas), Lembaga Ketahanan Nasional (Lemhanas) serta lembaga-lembaga sejenis. Keterlibatan lembaga-lembaga ini diperlukan demi memberikan sumbangan ide yang dapat menunjang pembentukan GBHN yang tidak hanya visioner tetapi juga realistis dalam penerapan serta perancangan teknokratiknya.

Demi GBHN sebagai perwujudan kedaulatan rakyat yang utuh, pembahasan GBHN oleh MPR ini turut membuka ruang bagi partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat tersebut dapat dilakukan melalui penjaringan aspirasi dengan diskusi publik, sosialisasi, *workshop*, dan lain-lain. Berkaitan dengan ruang partisipasi ini, diharapkan terbuka ruang yang lebih luas dalam mewujudkan kebijakan yang partisipatif dengan masukan sumbangan ide-ide teknokratik yang inovatif dari berbagai unsur di masyarakat, membawa paradigma yang kian terlepas dari peran yang terpusat pada negara.<sup>380</sup> Diharapkan bahwa pembentukan GBHN ini menjadi wadah pemikiran yang sistematis, mendalam, dan mengakomodasi

---

379 Ahmad Mukhlis Yusuf, *Presiden RI Ke II Jenderal Besar HM Soeharto dalam Berita*, (Jakarta: Antara Pustaka Utama, 2008), hlm. 121-122.

380 Dede Mariana, "Partisipasi Masyarakat dalam Proses Kebijakan," *Jurnal Ilmu Pemerintahan* 1(2) (Oktober 2015), hlm. 219.

seluruh kepentingan rakyat.

Setelah terkumpul seluruh materi dan masukan yang diperoleh dari para masyarakat dan lembaga-lembaga negara, keseluruhan materi yang didapatkan ini kemudian akan diramu dalam suatu rumusan rancangan GBHN. Rancangan GBHN tersebut kemudian akan dibahas dalam forum MPR. Pada akhirnya, MPR akan mengambil keputusan yang berujung pada oleh MPR mengenai GBHN yang akan berlaku selama 20 tahun kedepan. Selama berjalannya periode GBHN, Tim Perumus menggagas agar GBHN dapat diubah oleh MPR sesuai dengan perkembangan zaman dan apabila ada desakan dari masyarakat.

Berkaitan dengan pembentukan dan penetapan GBHN, Tim Perumus berpandangan agar idealnya GBHN dapat diselesaikan sebelum periode GBHN tersebut dimulai. Alasan dari hal tersebut ialah keberadaan rencana teknokratik pelaksana GBHN yang perlu melewati proses perancangan dan pembentukan yang tidak cepat. Dengan penetapan terlebih dahulu GBHN sebelum periode berlakunya, terdapat jaminan waktu yang cukup untuk menyusun rencana pembangunan jangka menengah nasional dan daerah yang berpedoman pada GBHN yang telah ditetapkan sebelumnya. Untuk itu, Tim Perumus menggagas agar GBHN ditetapkan selambat-lambatnya satu tahun sebelum masa berlakunya.

#### **4.1.4.6. Mekanisme Pengawasan GBHN**

Pelaksanaan GBHN tentunya memerlukan pertanggungjawaban dalam pelaksanaannya. Mengenai pertanggungjawaban GBHN, tidak tepat apabila implikasinya terhadap penjatuhan Presiden karena hal ini bertentangan dengan konsep sistem presidensial yang dianut Indonesia. Seperti menurut C.F. Strong, diperlukan masa jabatan presiden yang tetap (*fixed executive*) demi mewujudkan eksekutif yang kuat dan stabil.<sup>381</sup> Jimly Asshidiqie menyebutkan bahwa dalam sistem *constitutional state*, secara politik Presiden bertanggung jawab kepada rakyat (melalui pemilu) sedangkan secara hukum

---

381 C.F. Strong, *Modern Political Constitutions: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Forms* (London: Sidgwick & Jackson, 1960) hlm. 364.

Presiden bertanggung jawab kepada konstitusi.<sup>382</sup> Maka dari itu, tidak tepat apabila Presiden diberhentikan karena melanggar GBHN.

Dalam konstruksi sistem pemerintahan Presidensial, terdapat beberapa pilihan mengenai penerapan pertanggungjawaban dari GBHN. Terdapat tiga bentuk pertanggungjawaban yang diidentifikasi oleh Tim Perumus, di antaranya mekanisme pertanggungjawaban pemilu, mekanisme hak budget parlemen, dan mekanisme sidang tahunan MPR. Khusus mengenai mekanisme sidang tahunan MPR akan dijelaskan pada bagian yang terpisah dari subbab ini.

Pertanggungjawaban Presiden yang paling utama dalam sistem presidensial ialah dengan tidak dipilih kembali dalam pemilu. Rusadi Kantaprawira berpendapat bahwa dalam sistem presidensial yang dianut Indonesia, Presiden dipilih langsung oleh rakyat sehingga bertanggungjawab pada konstituennya.<sup>383</sup> Apabila dipercaya oleh rakyat, maka Presiden *incumbent* berhak untuk meneruskan masa jabatannya. Hal sebaliknya berlaku pula apabila Presiden tersebut kalah dalam pemilu berarti rakyat tidak lagi percaya Presiden tersebut mampu mengamban tanggung jawab penyelenggaraan, terutama mengemban amanah GBHN nantinya.<sup>384</sup>

Sementara itu, mekanisme pertanggungjawaban GBHN yang dilakukan oleh kekuasaan legislatif ialah melalui hak budget legislatif. Mekanisme pranata hak budget legislatif merupakan instrumen legislatif untuk memberikan persetujuan terkait RAPBN sebagai pelaksanaan dari perencanaan pembangunan tahunan.<sup>385</sup> Bagir Manan, mengacu pada pendapat Alexander Hamilton, berpandangan bahwa hak budget legislatif merupakan kedudukan legislatif yang strategis karena dengan itu legislatif menentukan anggaran belanja dari negara.<sup>386</sup> Dalam reformulasinya dengan

---

382 Hendra, "Pertanggungjawaban Politik Presiden Pasca Amandemen UUD 1945," *Jurnal Wacana Politik* 1 (Maret 2016), hlm. 16.

383 *Ibid.*

384 *Ibid.*, hlm. 19.

385 Mei Susanto, "Wacana Menghidupkan Kembali GBHN dalam Sistem Presidensial Indonesia," *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 17(3) (September 2017), hlm. 439.

386 Bagir Manan, *Himpunan Tulisan Ilmiah Tentang Sistem Hukum Di Indonesia*, (Bandung: dihimpun oleh Mahasiswa Program Doktor Ilmu hukum Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran Angkatan 2000/2001, 2000), hlm. 2.



keberadaan GBHN, MPR dapat memerintahkan kepada DPR untuk menjalankan hak menolak RAPBN yang diajukan oleh Presiden apabila bertentangan dengan arahan GBHN. Melalui mekanisme ini, Presiden dan lembaga-lembaga negara pada akhirnya membentuk rencana program pembangunan dalam RAPBN yang harus bersesuaian dengan GBHN.<sup>387</sup> Jika tidak sesuai, proposal untuk anggaran tersebut dapat di tolak dan program tersebut tidak akan memiliki dana.<sup>388</sup>

## 4.2. Penataan Kembali Sidang Tahunan MPR

### 4.2.1. Kewenangan MPR dalam Menyelenggarakan Sidang Tahunan

MPR melaksanakan sidang tahunan secara rutin sejak tahun 1999 hingga tahun 2004.<sup>389</sup> Hal tersebut dilakukan dalam rangka melaksanakan ketentuan Pasal 104 Ketetapan MPR No. II/MPR/2003, di mana MPR akan melaksanakan sidang pada akhir bulan September 2004 atau selambat-lambatnya satu minggu sebelum anggota MPR hasil Pemilu 2004 bersumpah/berjanji.<sup>390</sup> Praktik yang dilakukan oleh MPR dalam menyelenggarakan sidang setiap tahun secara terus menerus tersebut sudah menjadi konvensi ketatanegaraan<sup>391</sup> yang dapat dijadikan sebagai

---

387 *Ibid.*

388 Mei Susanto, "GBHN dalam UUD 1945" <http://www.koran-jakarta.com/gbhn-dalam-uud-1945/>, diakses pada 24 Agustus 2020.

389 I Nengah Suantra, "Relevansi Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat terhadap Sistem Pemerintahan Presidensial," (makalah dipresentasikan dalam "Workshop Ketatanegaraan Penegasan Sistem Presidensial" yang diselenggarakan oleh MPR RI pada hari Jumat - Sabtu, 15 - 16 September 2017 di Hotel Novotel Bandara Ngurah Rai, Bandung - Bali), hlm. 14.

390 *Ibid.*

391 Konvensi ketatanegaraan adalah hukum dasar tidak tertulis yang tumbuh dan terpelihara di dalam masyarakat sehingga mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam hukum tata negara karena dianggap mempunyai kekuatan yang sama dengan undang-undang. Meskipun, lazim dipahami bahwa hakim di pengadilan tidak terikat untuk melaksanakan atau tidak melaksanakan konvensi ketatanegaraan tersebut, tetapi di luar pengadilan konvensi ketatanegaraan biasanya ditaati seperti halnya orang menaati undang-undang. Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2015), hlm. 206.

landasan untuk penyelenggaraan sidang tahunan MPR selanjutnya.<sup>392</sup> Namun, sidang tahunan yang sudah menjadi konvensi ketatanegaraan tidak cukup untuk memberi jaminan bahwa sidang tahunan akan dilaksanakan setiap tahunnya.

Pasal 2 ayat (2) UUD NRI 1945 memuat aturan-aturan umum yang bersifat pokok dan sebagai norma tunggal mengenai sidang MPR.<sup>393</sup> Pasal tersebut yang berbunyi “*Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di Ibu Kota Negara*” memberikan fleksibilitas bagi MPR untuk menentukan waktu sidang dan menjadikan sidang tahunan yang diselenggarakan MPR tidak bersifat wajib. Sebab, sepanjang MPR bersidang sekali dalam lima tahun di Ibu Kota Negara, MPR telah melaksanakan amanat yang diberikan oleh konstitusi. Dengan perkataan lain, ada atau tidaknya Sidang Tahunan sangat bergantung pada kebijakan masing-masing pemerintahan yang menjabat dalam suatu periode tertentu. Hal tersebut dapat dilihat pada tidak adanya Sidang Tahunan MPR selama masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), kemudian diadakan kembali pada masa pemerintahan Joko Widodo.<sup>394</sup>

Lebih lanjut, pada 2014, MPR mengeluarkan Peraturan MPR Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat (Peraturan MPR No. 1 Tahun 2014), di mana dalam Pasal 66 ayat (4) dan Pasal 155 ayat (1) memuat tentang sidang tahunan. Kedua pasal tersebut berbunyi sebagai berikut:<sup>395</sup>

Pasal 66 ayat (4): “MPR dapat menyelenggarakan sidang tahunan dalam rangka memfasilitasi lembaga-lembaga negara menyampaikan laporan kinerja”

Pasal 155 ayat (1): “Untuk menjaga dan memperkuat kedaulatan

---

392 I Nengah Suantra, “Relevansi Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat terhadap Sistem Pemerintahan Presidensial,” hlm. 14.

393 *Ibid.*, hlm. 11.

394 R. Nazriyah, “Penguatan Peran Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia,” *Jurnal Hukum & Pembangunan* 47 No. 1 (2017), hlm. 53-54.

395 Indonesia, Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat tentang Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat*, Peraturan MPR No. 1 Tahun 2014, Ps. 66 ayat (4) dan Ps. 155 ayat (1).

rakyat, MPR dapat menyelenggarakan sidang tahunan dalam rangka mendengarkan laporan kinerja lembaga negara kepada publik tentang pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Kata “dapat” dalam Pasal 66 ayat (4) dan Pasal 155 ayat (1) Peraturan MPR 1/14 menunjukkan bahwa penyelenggaraan sidang tahunan tidak bersifat wajib. Alhasil, eksistensi sidang tahunan menjadi dapat diselenggarakan dan juga dapat tidak diselenggarakan.

Saat ini, Sidang Tahunan MPR yang dilaksanakan sejak 2015 tiap tahunnya berisikan pidato Presiden dalam rangka laporan kinerja lembaga negara sekaligus merupakan pidato kenegaraan Presiden dalam rangka hari ulang tahun kemerdekaan Republik Indonesia.<sup>396</sup> Adapun lembaga negara yang disampaikan laporan kinerjanya oleh Presiden dan turut hadir dalam sidang tahunan untuk mendengar meliputi MPR, DPR, DPD, Presiden, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Komisi Yudisial.<sup>397</sup> Adanya Sidang Tahunan MPR yang rutin dilaksanakan sejak 2015 merupakan suatu hal yang baik dalam ketatanegaraan Indonesia sehingga Tim Perumus berpandangan perlu untuk mengakomodasi kewajiban MPR menyelenggarakan Sidang Tahunan dalam Amandemen Kelima UUD NRI 1945 agar pelaksanaannya tidak bersifat opsional atau sementara.

#### **4.2.2. Signifikansi Penataan Kembali Sidang Tahunan MPR**

Dalam rapat paripurna MPR akhir masa jabatan 2009-2014, M Jafar Hafsah selaku Ketua Tim Ad Hoc II menyampaikan tujuh rekomendasi MPR masa jabatan 2009-2014 kepada MPR periode 2014-2019. Salah satu dari ketujuh rekomendasi tersebut adalah untuk mewujudkan akuntabilitas publik lembaga negara dalam melaksanakan tugas konstitusional yang diamanatkan UUD 1945 melalui laporan kinerja pelaksanaan tugas dalam Sidang Tahunan MPR.<sup>398</sup> Melalui hal tersebut, MPR periode 2014 - 2019 menjalankan tugasnya dengan memfasilitasi Presiden untuk menyampaikan laporan kinerja lembaga

396 *Ibid*, Ps. 155 ayat (4).

397 *Ibid*, Ps. 155 ayat (1) dan (2).

398 Carlos KY Paath, “Ini Tujuh Butir Rekomendasi MPR 2009-2014,” <https://www.beritasatu.com/nasional/213685-ini-tujuh-butir-rekomendasi-mpr-20092014>, diakses 25 Juli 2020.

negara dan didengarkan langsung oleh masing-masing lembaga negara yang diatur dalam Pasal 155 ayat (2) Peraturan MPR No. 1 Tahun 2014. Namun, ketentuan memfasilitasi tersebut tidak bersifat wajib sehingga tidak menjadi inkonstitusional ketika sewaktu-waktu MPR tidak menyelenggarakan sidang tahunan.

Perwujudan akuntabilitas publik lembaga negara adalah penting untuk memunculkan rasa kepercayaan masyarakat terhadap lembaga negara. Muncul dan berkembangnya kepercayaan publik terhadap pemerintah menandakan bahwa pemerintah mempunyai kapasitas yang mumpuni untuk mengelola suatu pemerintahan. Presiden Joko Widodo juga mengatakan bahwa forum Sidang Tahunan MPR menghadirkan kembali semangat kebersamaan dan persatuan antar lembaga-lembaga negara dalam menghadapi tantangan-tantangan bangsa dan negara.<sup>399</sup> Ia juga mengatakan bahwa lembaga-lembaga negara menjadi lembaga yang kuat dan berwibawa ketika rakyat menghormati menaruh kepercayaan, dan juga memberikan dukungan terhadap tugas konstitusional yang diembannya.<sup>400</sup>

Selanjutnya, Jusuf Kalla menyatakan terdapat tiga hal untuk membantu mewujudkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah dalam acara *High Level Event 'Open Government Partnership (OGP): Rebuilding Trust in Government'* yang diselenggarakan di Markas Besar PBB, New York pada 19 September. Salah satu dari ketiga hal tersebut adalah keterbukaan, inklusivitas, dan akuntabilitas sehingga berimplikasi kepada pemerintahan yang transparan, bertanggung jawab, dan juga mendorong partisipasi publik.<sup>401</sup> Partisipasi publik dalam pengawasan, pengendalian, dan pertanggungjawaban tersebut dapat dilembagakan melalui penyelenggaraan Sidang Tahunan MPR.<sup>402</sup>

Sebagai komparasi, Amerika Serikat juga memiliki forum sidang tahunan yang diselenggarakan pada bulan Januari atau Februari setiap

399 Carlos KY Paath, "Sidang Tahunan MPR, Presiden Jelaskan Perlunya Laporkan Kinerja Lembaga Negara," <https://www.beritasatu.com/nasional/505736-sidang-tahunan-mpr-presiden-jelaskan-perlunya-laporkan-kinerja-lembaga-negara>, diakses 25 Juli 2020.

400 *Ibid.*

401 *Ibid.*

402 I Nengah Suantra, "Relevansi Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat terhadap Sistem Pemerintahan Presidensial," hlm. 15.

tahunnya dinamakan *State of the Union* (SOTU). Dalam forum ini, Presiden menyampaikan kepada *Congress* dan masyarakat terkait laporan kondisi negara, rekomendasi program legislatif, dan rencana masa depan untuk Amerika Serikat.<sup>403</sup> Berlangsungnya SOTU disiarkan secara langsung oleh berbagai saluran televisi dan siaran radio agar dapat memudahkan masyarakat untuk mendengar laporan yang dibacakan oleh Presiden.<sup>404</sup> Hal ini terbukti efektif melihat dari banyaknya media yang meliput dan mengkritisi isi dari laporan, seperti yang dilakukan oleh *Pew Research Center* dalam melakukan survei terkait opini publik terhadap isu-isu yang disampaikan saat SOTU;<sup>405</sup> *CBS News* dan *The Hill-Harris* dalam melakukan jajak pendapat terkait penerimaan masyarakat terhadap isi laporan SOTU;<sup>406</sup> dan *FactCheck.org* dalam melakukan pengecekan fakta terkait laporan yang disampaikan pada SOTU.<sup>407</sup>

Melihat signifikansi Sidang Tahunan MPR sebagai forum untuk menyampaikan kinerja lembaga negara, adalah pantas jika Sidang Tahunan MPR diatur dalam konstitusi tertulis Indonesia. Lembaga negara selaku pelaksana kedaulatan rakyat sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 sudah sewajarnya melaporkan hasil kinerja selama satu tahun sebagai bentuk pertanggungjawaban kepada rakyat. Dengan begitu, rakyat dapat mengetahui apa saja

---

403 Maria Kreiser dan Michael Greene, “*History, Evolution, and Practices of the President’s State of the Union Address: Frequently Asked Questions*,” *Congressional Research Service Report*, hlm. 1.

404 Sarah Binder dan Andrew Rudalevige, “*How did an annual report to Congress become the State of the Union address, a formal state occasion? We discuss.*,” <https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2019/02/05/how-did-an-annual-report-to-congress-become-the-state-of-the-union-address-a-formal-state-occasion-we-discuss/>, diakses 25 Juli 2020.

405 Kristen Bialik, “*State of the Union 2019: How Americans See Major National Issues*,” <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/02/04/state-of-the-union-2019-how-americans-see-major-national-issues/>, diakses 25 Juli 2020.

406 Lihat Anthony Salvanto, Jennifer De Pinto, dan Fred Backus, “*Most viewers approved of Trump’s second State of the Union address*,” <https://www.cbsnews.com/news/state-of-the-union-2019-most-viewers-approved-of-trumps-sotu-address-cbs-news-poll/> dan The Hill, “*President Trump’s approval rating rises after State of the Union address*,” <https://thehill.com/hilltv/what-americas-thinking/429148-president-trumps-approval-rating-rises-after-state-of-the-union>, diakses 17 Agustus 2020.

407 Eugene Kiely, *et al.*, “*FactChecking the State of the Union*,” <https://www.factcheck.org/2020/02/factchecking-the-state-of-the-union-3/>, diakses 17 Agustus 2020.

yang telah dikerjakan oleh lembaga negara sesuai dengan tugas dan wewenangnya dalam UUD NRI 1945 per satu tahun.

### 4.2.3. Penataan Kembali Penyelenggaraan Sidang Tahunan MPR

Penyelenggaraan Sidang Tahunan MPR yang wajib bukanlah upaya untuk mengembalikan lembaga MPR sebagai lembaga tertinggi di Indonesia, melainkan MPR sebagai rumah penjelmaan seluruh rakyat<sup>408</sup> memfasilitasi adanya forum sidang tahunan untuk lembaga negara melaporkan kinerja. Dalam rangka memfasilitasi laporan kinerja tersebut, MPR tidak bertindak sebagai lembaga yang menerima atau menolak laporan pertanggungjawaban, tetapi tetap sebagai lembaga negara yang sederajat dengan lembaga negara lainnya dan turut melaporkan kinerjanya kepada publik. Oleh karena itu, laporan pertanggungjawaban oleh lembaga negara pada Sidang Tahunan MPR merupakan wujud dari pertanggungjawaban publik dan bukan pertanggungjawaban hukum.

Adapun lembaga-lembaga negara yang melaporkan kinerjanya meliputi MPR, DPR, DPD, Presiden, Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan Komisi Yudisial (KY). Menurut Ma'ruf Cahyono, esensi dari kedelapan lembaga negara tersebut adalah sebagai pelaksana kedaulatan rakyat seperti yang telah dimandatkan oleh konstitusi.<sup>409</sup> Hal yang senada juga dikatakan oleh Sri Soemantri, di mana lembaga negara berdasarkan hasil amandemen adalah MPR, DPR, DPD, Presiden, MA, MK, KY dan BPK sebagaimana tugas dan wewenangnya diatur dalam UUD NRI 1945.<sup>410</sup>

---

408 Jimly Asshiddiqie, "Struktur Ketatanegaraan Indonesia setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945," (makalah disampaikan pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII dengan tema "Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan" yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, Denpasar, 14 – 18 Juli 2003), hlm. 6.

409 Tempo.co, "Ma'ruf Cahyono: Sidang Tahunan MPR Untuk Tegakkan Kedaulatan Rakyat," <https://nasional.tempo.co/read/1236328/maruf-cahyono-sidang-tahunan-mpr-untuk-tegakkan-kedaulatan-rakyat/full&view=ok>, diakses 26 Juli 2020.

410 Asri Agustiwi, "Keberadaan Lembaga Negara Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 di Indonesia," *Jurnal Rechstaat Ilmu Hukum Fakultas Hukum UNSA Vol. 8 No. 1 (Maret 2014)*, hlm. 6.

Presiden sebagai pemegang tanggung jawab eksekutif tertinggi di Indonesia sudah selayaknya memberikan laporan kinerja sebagai implementasi prinsip akuntabilitas dan transparansi dalam pertanggungjawaban pemerintahan nasional. Selain itu, BPK sebagai pemeriksa keuangan eksternal di Indonesia yang mempunyai kewenangan besar untuk memberikan opini terhadap laporan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara menjadikan penyampaian hasil audit ke mata publik prioritas utama untuk menjaga integritasnya.<sup>411</sup> Di sisi lain, cabang kekuasaan legislatif adalah cabang kekuasaan yang pertama-tama mencerminkan kedaulatan rakyat.<sup>412</sup> Sebagai cabang kekuasaan yang mencerminkan kedaulatan rakyat, adalah pantas bagi lembaga DPR, DPD, dan MPR memberikan laporan kinerja kepada publik.

Lembaga MK dan MA dalam melaporkan kinerja pada sidang tahunan tidak akan mengganggu prinsip independensi kehakiman karena hanya merupakan wujud dari transparansi dan akuntabilitas publik. Sebab, pada dasarnya, independensi hakim melekat dalam proses pemeriksaan dan pengambilan keputusan atas setiap perkara sehingga menjadikan institusi pengadilan yang berwibawa, bermartabat, dan terpercaya.<sup>413</sup> Di sisi lain, Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa keberadaan fungsi KY hanya bersifat penunjang terhadap cabang kekuasaan kehakiman. Namun, Komisi Yudisial berfungsi untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluruhan martabat, serta perilaku hakim dalam menegakkan hukum agar tercipta keadilan yang tidak bertentangan dengan prinsip kemandirian dan kebebasan hakim.<sup>414</sup> Oleh karena itu, laporan kinerja dari lembaga KY juga diperlukan dalam rangka memperkuat dan meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap lembaga peradilan.

---

411 Mieke Rayu Raba, "Peran Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam Melakukan Pemeriksaan terhadap Pengelolaan Keuangan Negara untuk Mewujudkan Pemerintahan yang Baik Menurut UU No. 15 Tahun 2006," *Lex Crimen Vol. VI/No. 3 (Mei 2017)*, hlm. 152-153.

412 Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, hlm. 298.

413 *Ibid*, hlm. 317.

414 Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945*, Ps. 24B ayat (1).



Adapun laporan pertanggungjawaban tersebut dilaporkan melalui ketua masing-masing lembaga negara sehingga bukan lagi diwakilkan oleh Presiden. Hal ini dilakukan agar lembaga negara mempunyai kesempatan untuk melaporkan secara langsung hasil kinerjanya kepada publik sehingga hubungan antara lembaga negara dengan masyarakat dapat menjadi lebih intens. Selain itu, sidang tahunan yang selama ini telah berjalan, di mana penyampaian laporan melalui Presiden, berjalan sangat singkat dan menjadi tidak komprehensif. Namun, apabila dalam suatu keadaan ketua dari masing-masing lembaga negara tidak dapat menyampaikannya secara langsung, dapat digantikan oleh wakil ataupun anggota dari lembaga tersebut asalkan hasil laporan telah mendapat persetujuan bersama. Dengan begitu, siapapun yang melaporkan kepada publik berbicara bukan sebagai individu, melainkan sebagai kapasitasnya dalam mewakili lembaga negara.

Dalam Sidang Tahunan MPR, delapan lembaga negara melaporkan hasil kinerjanya selama satu tahun ke belakang, tingkat pencapaian GBHN, dan rencana atau strategi untuk satu tahun kedepannya. Laporan mengenai hasil kinerja selama satu tahun kebelakang meliputi hasil pelaksanaan program kerja dan penggunaan anggaran oleh masing-masing lembaga negara. Pembacaan laporan diliput oleh media dan disiarkan secara langsung di televisi maupun media pemberitaan lainnya seperti pada radio, *youtube*, *instagram live*, dan lain-lain. Upaya pemberitaan secara masif tidak lain untuk memudahkan masyarakat mengakses, mendengar, dan melihat isi dari Sidang Tahunan MPR. Hal tersebut mengingatkan laporan dari *We Are Social* bahwa terdapat 175,4 juta atau 64% penduduk Indonesia yang menggunakan internet dan 160 juta pengguna aktif media sosial.<sup>415</sup> Terlebih lagi, survei Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) menunjukkan bahwa 60,6% generasi Z atau anak muda kelahiran 1995-2005 mengakses berita terkait politik melalui media sosial.<sup>416</sup>

Sidang tahunan MPR harus juga mengakomodasi partisipasi

---

415 Agus Tri Haryanto, "Riset: Ada 175,2 Juta Pengguna Internet di Indonesia," <https://inet.detik.com/cyberlife/d-4907674/riset-ada-1752-juta-pengguna-internet-di-indonesia>, diakses 17 Agustus 2020.

416 Desy Setyowati, "LIPI: 60% Anak Muda Akses Berita Politik Lewat Media Sosial," <https://katadata.co.id/pingitfajrin/digital/5e9a55e40ff3a/lipi-60-anak-muda-akses-berita-politik-lewat-media-sosial>, diakses 17 Agustus 2020.



masyarakat untuk memberikan evaluasinya terhadap lembaga negara dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang akuntabel. Partisipasi masyarakat dalam sidang tahunan MPR dapat diwakilkan oleh kelompok-kelompok kritis dari masyarakat yang diundang ke dalam sidang tahunan MPR. Kelompok-kelompok kritis dari masyarakat ini mempunyai hak untuk bertanya terkait laporan yang diberikan dan memberi saran kepada lembaga negara untuk kedepannya. Hak tersebut adalah bentuk evaluasi dari masyarakat kepada lembaga-lembaga negara agar dapat melaksanakan tugasnya menjadi lebih baik. Dengan demikian, sidang tahunan MPR dapat terlaksana secara efektif dan mewujudkan akuntabilitas publik lembaga negara.

### **4.3. Penambahan Kewenangan Mahkamah Konstitusi**

#### **4.3.1. Pengaduan Konstitusional sebagai Kewenangan Mahkamah Konstitusi**

##### **4.3.1.1. *Status Quo* Perlindungan Hak Konstitusional di Indonesia**

Dalam konstitusi, norma-norma yang termuat tidak hanya mengatur organisasi, kewenangan lembaga dan hubungannya satu dengan yang lain dalam melahirkan kewenangan atau *constitutional authorities*, tetapi juga mengatur hubungan negara dengan warga negara dalam konteks kewenangan negara tersebut berhadapan dengan hak-hak konstitusional rakyat.<sup>417</sup> UUD NRI 1945 sebagai hukum yang tertinggi di Indonesia (*The Supremacy of Law*) menyatakan dalam Pasal 1 ayat (3) bahwa Indonesia adalah negara hukum yang salah satu elemen dasarnya adalah pemenuhan, pengakuan dan penjaminan akan hak-hak warga negara.<sup>418</sup> Hak-hak dasar warga negara di dalam UUD NRI 1945 tersebut kemudian disebut juga sebagai hak konstitusional, sehingga oleh seluruh cabang kekuasaan wajib untuk dihormati dan dijamin, baik dinyatakan secara tegas maupun tersirat.<sup>419</sup>

---

417 Galuh Candra Purnamasari, "Upaya Hukum Terhadap Pelanggaran Hak Konstitusional Warga Negara Melalui Pengaduan Konstitusional," *Jurnal VeJ*, Vol.3, No.2, (2017), hlm.247.

418 Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen III*, UUD NRI 1945, Ps. 1 ayat (3).

419 Galuh Candra Purnamasari, "Upaya Hukum Terhadap Pelanggaran Hak Konstitusional Warga Negara Melalui Pengaduan Konstitusional," hlm.248.

Pengakuan hak asasi manusia dan hak warga negara pada konstitusi termuat dalam Pasal 27, Pasal 28 dan Pasal 29. Tentu saja jaminan hak asasi manusia tersebut berlaku untuk semua warga negara tanpa terkecuali. Beberapa hal penting yang menjadi karakteristik hak konstitusional, yaitu:<sup>420</sup>

1. Hak konstitusional memiliki sifat fundamental karena dijamin oleh dan menjadi bagian dari konstitusi tertulis yang merupakan hukum fundamental;
2. Hak konstitusional merupakan bagian dari dan dilindungi oleh konstitusi tertulis, sehingga harus dihormati oleh seluruh cabang kekuasaan negara, baik legislatif, eksekutif, dan yudikatif;
3. Hak konstitusional yang bersifat fundamental mengakibatkan setiap tindakan organ negara yang bertentangan dengan atau melanggar hak itu harus dapat dinyatakan batal oleh pengadilan;
4. Perlindungan yang diberikan oleh konstitusi bagi hak konstitusional adalah perlindungan terhadap perbuatan negara atau pelanggaran oleh negara, bukan terhadap perbuatan atau pelanggaran oleh individu;
5. Hak konstitusional sebagai hak yang memiliki sifat fundamental merupakan pembatasan terhadap kekuasaan negara.

Hak-hak konstitusional warga negara yang telah dijamin oleh UUD NRI 1945, kemudian dijelaskan lebih lanjut dalam Penjelasan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK) sebagai hak-hak yang diatur dalam UUD NRI 1945.<sup>421</sup> Penjelasan tersebut juga menunjukkan, bahwa dalam rangka perlindungan hak konstitusional warga negara, Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai pengawal konstitusi pada hakikatnya berfungsi untuk menegakkan keadilan konstitusional di tengah kehidupan bermasyarakat. Sehingga, keberadaan MK

420 Solidaman Bertho Plaituka, "Constitutional Complaint Dalam Rangka Penegakan Hak Asasi Manusia di Republik Indonesia," *Jurnal Media Hukum Vol. 23 No.1*, (Juni 2016), hlm. 136.

421 Indonesia, *Undang-Undang Mahkamah Konstitusi*, UU No.8 Tahun 2011, LN No.70 Tahun 2011 TLN No. 5226, Penjelasan Ps.51 ayat (1).

juga dapat mendorong dan menjamin agar hak asasi dan hak warga negara dalam konstitusi dapat dihormati dan dilaksanakan oleh semua komponen negara secara konsisten dan bertanggungjawab.<sup>422</sup>

#### **4.3.1.2. Urgensi Penambahan Pengaduan Konstitusional Sebagai Kewenangan Mahkamah Konstitusi**

Sejatinya, pembentukan MK bertujuan untuk menciptakan mekanisme yang mampu melindungi hak-hak warga negara dari tindakan penyimpangan penyelenggaraan negara yang bersifat otoriter dan sentralistik, sehingga mampu menjaga konstitusi dari penyimpangan kekuasaan negara (*abuse of power*). Dalam hal MK melakukan perlindungan terhadap warga negara dengan konteks menjamin hak-hak konstitusional, maka perlindungan yang diberikan seharusnya tidak hanya semata-mata perlindungan dari tindakan sewenang-wenang negara yang dijemakan dalam produk hukum (legislasi), tetapi juga terhadap tindakan dan kebijakan pejabat publik.

Pasal 24C UUD NRI 1945 telah memandatkan beberapa wewenang kepada MK dalam rangka melakukan perlindungan hak konstitusional, salah satunya yakni melalui kewenangannya sebagai penyelenggara *judicial review*. Namun, upaya hukum dalam pengaduan terhadap pelanggaran hak konstitusional melalui *judicial review* terlalu prosedural dan tidak secara langsung mengena pada pelanggaran hak konstitusional.<sup>423</sup> Dalam hal ini, apabila seseorang yang merasa hak konstitusionalnya terlanggar oleh perbuatan pejabat publik maka harus terlebih dahulu mengajukan pembatalan peraturan perundang-undangan terkait, sebelum memperoleh justifikasi bahwa haknya memang telah dilanggar oleh perbuatan pejabat publik.

Menurut hemat Tim Perumus, pelanggaran atas hak-hak konstitusional seharusnya dapat langsung diuji dengan konstitusi sebagai batu ujinya, tanpa membatalkan peraturan perundang-undangan bersangkutan terlebih dahulu. Pada hakikatnya, tidak semua pelanggaran konstitusi bersumber dari pemberlakuan suatu

---

422 Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 8

423 *Ibid.*

undang-undang. Bisa saja suatu undang-undang telah sesuai dengan konstitusi, akan tetapi tindakan pejabat publik dalam menjalankan maksud dari undang-undang tersebut justru yang melanggar hak-hak konstitusional masyarakat. Dengan demikian, maka dibutuhkan penambahan suatu instrumen perlindungan hak-hak konstitusi masyarakat dari tindakan dan kebijakan pejabat publik. Hal ini, dapat diejawantahkan dalam bentuk penambahan kewenangan MK untuk melakukan pengujian terhadap pengaduan konstitusional (*Constitutional Complaint*).

Pengaduan konstitusional adalah pengaduan yang diajukan oleh perorangan (warga negara) ke pengadilan, yakni kepada MK, terhadap suatu perbuatan atau kelalaian yang dilakukan oleh suatu lembaga atau otoritas publik (*public institution/public authority*) yang mengakibatkan terlanggarnya hak-hak dasar (*basic rights*) orang yang bersangkutan.<sup>424</sup> Mahfud MD memberikan pengertian pengaduan konstitusional sebagai suatu bentuk pengajuan perkara ke MK atas pelanggaran hak konstitusional yang tidak ada instrumen hukum di atasnya untuk memperkerakannya atau tidak tersedia lagi jalur penyelesaian hukum (melalui peradilan).<sup>425</sup> Kemudian, menurut Jan Klucka, pengaduan konstitusional berfungsi untuk melindungi hak individual seseorang yang telah dijamin oleh konstitusi dimana pada saat yang sama juga merupakan upaya untuk menegakkan konstitusi sebagai bagian dari aturan hukum.<sup>426</sup>

Gagasan atau ide diberlakukannya mekanisme Pegaduan Konstitusional di Indonesia telah muncul ketika Komisi Konstitusi membuat draf sandingan Perubahan UUD 1945, yaitu: “... *Mahkamah Konstitusi berhak memeriksa Pegaduan Konstitusional atau Pegaduan Konstitusional dari warga negara.*” Komisi Konstitusi mengusulkan agar Pasal 24C Ayat (1) hasil Perubahan Ketiga UUD 1945 ditambah dengan pengaturan mengenai Pegaduan

---

424 Quratta Ayuni, “Menggagas Constitutional Complaint Indonesia”, *widyariset Vol 13 No.1*, (2010), hlm.92.

425 Mahfud MD, *Konstitutsi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, (Jakarta: Rajawali Pers, (2010) hlm. 287.

426 J. Klucka, “Suitable Rights for Constitutional Complaint,”( Makalah disampaikan dalam Workshop The Functioning of the Constitutional Court of the Republic of Latvia, Riga, Latvia 4 Juli 1997).

Konstitusional.<sup>427</sup> Namun, usulan tersebut tidak disetujui dengan berbagai pertimbangan, antara lain karena tujuan utama dibentuknya Mahkamah Konstitusi adalah sebagai lembaga *judicial review* Undang-Undang terhadap UUD 1945.<sup>428</sup>

Padahal, berdasarkan hasil penelusuran, jumlah pengaduan konstitusional yang masuk ke MK begitu banyak. Kepaniteraan MK menyatakan selama tahun 2005, ada 48 surat ataupun permohonan yang dapat dikategorikan sebagai bentuk pengaduan konstitusional. Jumlah itu tiga kali lipat jumlah permohonan *judicial review* yang masuk ke Mahkamah Konstitusi pada tahun yang sama.<sup>429</sup> Namun, karena ketiadaan kewenangan MK untuk mengadili permohonan atas pengaduan konstitusional menyebabkan tidak tersedianya upaya hukum melalui peradilan konstitusional untuk pelanggaran terhadap hak-hak konstitusional warga negara yang terjadi karena adanya perbuatan maupun kelalaian pejabat publik. Hal ini yang menyebabkan banyaknya pengaduan konstitusional dinyatakan tidak dapat diterima karena secara substansial MK memang belum memiliki kewenangan untuk mengadili pengaduan konstitusional.

Salah satu persoalan terkait pengaduan konstitusional yang menarik perhatian adalah kasus Surat Keputusan Bersama (SKB) tentang Ahmadiyah.<sup>430</sup> Secara yuridis, produk hukum berupa SKB sulit untuk diperkarakan. SKB tidak dapat diajukan *judicial review* ke MK, karena MK hanya berwenang menguji Undang-Undang terhadap UUD. Begitu pula ke Mahkamah Agung (MA) karena MA tidak memiliki wewenang untuk menguji produk hukum berupa SKB, sebab SKB bukan bagian dari peraturan perundang-undangan yang dapat diuji oleh MA, sebagaimana tercantum dalam hierarki peraturan-undangan yang diatur dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

---

427 Hamdan Zoelva, "Constitutional Complaint dan Constitutional Question dan Perlindungan Hak-hak Konstitusional Warga Negara," *Jurnal Media Hukum Vol.19 No.1*, (Juni 2012), hlm 159.

428 *Ibid.*

429 Pan Mohammad Faiz, "*Constitutional Complaint Implication*", <http://panmohamadfaiz.com>, diakses 30 Juli 2020.

430 Quratta Ayuni, "Menggagas Constitutional Complaint Indonesia", hlm.92.

(UU PPP).<sup>431</sup> Selanjutnya, jika digugat ke Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) juga tidaklah tepat, sebab substansi yang tercantum dalam SKB tersebut berupa pengaturan bukan penetapan karena muatannya bersifat umum.<sup>432</sup> SKB tersebut dikeluarkan berdasarkan keputusan Menteri Agama, Jaksa Agung dan Menteri Dalam Negeri.

SKB yang dikeluarkan diindikasikan telah melanggar konstitusi khususnya dalam hal kebebasan beragama di Indonesia. Apabila dilihat dari ketentuan UU PPP maka SKB bisa diajukan ke MA melalui mekanisme *judicial review*, dengan ketentuan undang-undang yang dapat dijadikan batu uji adalah *UU PNPS Nomor 1 Tahun 1965* tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama dan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Agung, dikarenakan kedua undang-undang tersebut mengamanatkan Jaksa Agung untuk membuat Surat Keputusan Bersama. Namun, dalam Yurisprudensi MA, SKB dinyatakan sebagai sesuatu yang tidak dapat diadili karena berisi kebijakan (*beleid*) pemerintah.<sup>433</sup> Dari adanya jenis perkara demikian, menunjukkan bahwa hingga saat sekarang perkara-perkara yang mengandung unsur pengaduan konstitusional tetap berdatangan ke MK tetapi oleh para pemohon perkara-perkara yang mengandung unsur pengaduan konstitusional diajukan menggunakan pintu masuk pengujian undang-undang dengan harapan permasalahannya dapat diadili MK walaupun seringkali perkara tersebut ditolak.

Tidak adanya mekanisme pengaduan konstitusional di Indonesia menunjukkan kurangnya legitimasi Indonesia sebagai negara hukum modern yang demokratis karena tidak adanya upaya yang dimiliki masyarakat untuk mempertanyakan perlakuan dari penguasa yang diindikasikan melanggar hak konstitusionalnya sebagaimana telah dijamin oleh UUD NRI 1945. Oleh karena itu bisa ditarik kesimpulan bahwa setidaknya Indonesia membutuhkan mekanisme pengaduan konstitusional dalam rangka mengejawantahkan perlindungan hak-

---

431 Indonesia, *Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, UU No. 12 Tahun 2011. LN No. 82 Tahun 2011, TLN No.5234. Ps. 7 ayat (1).

432 Solidaman Bertho Plaituka, "*Constitutional Complaint* Dalam Rangka Penegakan Hak Asasi Manusia di Republik Indonesia," hlm. 138.

433 I Dewa Gede Palguna, *Pengaduan Konstitusional: Upaya terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara*, (Jakarta: Sinar Grafika,2013), hlm. 609.

hak konstitusional terhadap warga negara.

### 4.3.1.3. Perbandingan Pelaksanaan Pengaduan Konstitusional di Negara Lain

#### 4.3.1.3.1. Jerman

Pengadilan Konstitusi Jerman adalah salah satu dari pengadilan konstitusi di dunia yang secara tegas memiliki wewenang untuk menguji pengaduan konstitusional yang diatur dalam konstitusi, yaitu oleh Konstitusi Federal (*Grundgesetz-GG*) atau disebut juga Germany Basic Law dan oleh Undang-Undang tentang Pengadilan Konstitusi Federal Jerman (*Bundesverfassungsgerichtsgesetz-BVerfGG*).

Terdapat kesamaan penting antara Pengadilan Konstitusi Jerman dengan MK Republik Indonesia, yaitu baik Indonesia dan Jerman berada dalam model *constitutional review* yang sama, yakni model *constitutional review* Eropa. Kemudian, secara tradisi hukum (*legal tradition*) Indonesia dan Jerman juga berada dalam tradisi hukum yang sama, yaitu tradisi *civil law*. Dalam tradisi *civil law*, kodifikasi memegang peranan penting sebagai sumber hukum dan kodifikasi tertinggi adalah konstitusi atau undang-undang dasar.<sup>434</sup>

Tercatat, dalam kurun waktu dari tahun 1951 hingga tahun 2005, terdapat 157.233 permohonan yang didaftarkan ke *Federal Constitutional Court*. Sebanyak 151.424 masuk dalam kategori pengaduan konstitusional, namun hanya 2,5% dari permohonan atau sekitar 3.699 permohonan yang berhasil dikabulkan.<sup>435</sup> Jerman memang merupakan negara yang kental dengan praktik pengujian konstitusional yang sangat dinamis di dunia. *Germany Basic Law* tahun 1949 memberikan kewenangan yang sangat besar kepada Mahkamah Konstitusi Republik Federal Jerman (*Bundesverfassungsgericht*). Kewenangan tersebut lebih detail tercantum dalam Article 93 *Germany Basic Law* Tahun 1949

---

434 Quratta Ayuni, "Menggagas Constitutional Complaint Indonesia," hlm. 95.

435 H. G. Rupp, "The Federal Constitutional Court and the Constitution of the Federal Republic of Germany," *Saint Louis University Journal*, No.16,(1972), hlm.361.

antara lain:<sup>436</sup>

1. *Constitutional Review*; digunakan untuk menyelesaikan perselisihan sengketa kewenangan antara Pemerintah Federasi dengan negara bagian (*federal states*) atau perselisihan yang melibatkan organ-organ tinggi dalam pemerintah federal saja.
2. *Judicial Review*; digunakan ketika MK melaksanakan pengujian norma hukum secara konkrit (*concrete norm control*), atau pada saat organ tersebut melakukan pengujian UU secara umum (*abstract norm control*).
3. *Constitutional Complaint*; hak mengajukan petisi yang dimiliki secara perorangan ataupun kelompok, ketika pemohon mendalilkan bahwa hak konstitusional yang bersangkutan, seperti yang tercantum dalam *Basic Law* tahun 1949 telah dilanggar oleh aneka produk hukum atau putusan peradilan umum (*ordinary judges*). Menyelesaikan sengketa hasil pemilihan umum, seperti ditentukan dalam Article 41 II *Basic Law*. *Basic Law* tahun 1949 juga mengatur bahwa pengaduan konstitusional hanya dapat dilakukan dengan beberapa syarat yang mampu mengendalikan bahwa kebijakan lembaga publik telah mencederai hak konstitusional yang telah dijamin oleh Konstitusi.

Berdasarkan Article 23(1) Bagian II dari *Germany Basic Law* setidaknya gugatan atau permohonan pengaduan konstitusional harus mencakup hal-hal sebagai berikut:<sup>437</sup>

1. Bahwa dalam gugatan tersebut harus secara jelas menyatakan kebijakan atau keputusan berbentuk putusan pengadilan, kebijakan administratif, hukum, yang dianggap telah merugikan dan juga harus disertai dengan nomor putusan, nomor peraturan pemerintah dengan tanggal pemberlakuannya hingga saat berlaku;
2. Bahwa dalam gugatan harus secara jelas menerangkan

---

436 Deutchster Budenstag, "Basic Law for the Federal Republic of Germany," <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf> , diakses tanggal 15 agustus 2020

437 *Ibid.*



hak konstitusional yang telah dilanggar dengan berlakunya sebuah peraturan atau putusan;

3. Bahwa gugatan harus secara nyata menjelaskan bagaimana peraturan tersebut telah atau dapat memberikan kerugian konstitusional yang dijamin oleh konstitusi.

Salah satu contoh kesuksesan pengaduan konstitusional yang diputus oleh Pengadilan Konstitusi Jerman, yaitu tertanggal 9 Oktober 2009 dengan nomor putusan 2 BvR 2115/09 mengenai pelarangan ekstradisi.<sup>438</sup> Seorang berkewarganegaraan Jerman dan Yunani, diekstradisi atas permintaan Negara Yunani. *Munich Higher Regional Court (Oberlandesgericht)* memberikan izin ekstradisi tersebut mengacu pada kesepakatan regional bernama *European Arrest Warrants* yang memungkinkan untuk dilakukannya ekstradisi pelaku kriminal antar sesama negara anggota. Namun, *Federal Constitutional Court* menganggap bahwa perlakuan ekstradisi tersebut telah bertentangan dengan konstitusi Article 16.2 huruf 1 dari *Germany Basic Law (Grundgesetz)*. Hal ini disebabkan pengadilan yang memberikan izin ekstradisi dianggap tidak hati-hati dalam menangani kasus tersebut dan karenanya melanggar hak asasi orang tersebut. Akibatnya, MK Jerman menyatakan bahwa ekstradisi tersebut melanggar konstitusi dan oleh karenanya putusan ekstradisi tersebut batal demi hukum.

#### 4.3.1.3.2. Korea Selatan

Hingga 30 September 2009, MK Korea Selatan (*Heonbeop Jaepanso*) telah menerima 17.826 kasus dan 17.154 kasus yang di antaranya adalah permohonan pengaduan konstitusional.<sup>439</sup> Kewenangan MK Korea Selatan untuk mengadili perkara pengaduan konstitusional adalah sebuah hal baru dalam proses pengadilan konstitusi di Korea Selatan. Namun menurut sejarah, konsep ini telah hadir dalam kebudayaan Dinasti Chosun Korea

---

438 Federal Constitutional Court, "Press release 116/2009 of 12 October 2009," [www.bundesverfassungsgericht.de](http://www.bundesverfassungsgericht.de), diakses tanggal 15 Agustus 2020.

439 Pengadilan Konstitusi Korea Selatan, "Case Statistic of the Constitutional Court of Korea," <http://www.ccourt.go.kr>, diakses tanggal 23 Agustus 2020.

sejak A.D 1392- A.D 1910. Hal ini dikenal sebagai tradisi *Shinmoonko*, seseorang yang hendak memberikan petisi langsung kepada Raja, akan memukul sebuah drum besar bernama *Shinmoonko*.<sup>440</sup>

Kewenangan MK Korea Selatan untuk mengadili perkara pengaduan konstitusional diatur dalam Pasal 68 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi Korea (*Constitutional Court Act*).<sup>441</sup> Pengajuannya dapat dilakukan oleh setiap warga negara yang haknya telah dilanggar oleh undang-undang (*non-exercise*) dan juga tindakan langsung aparaturnegara (*exercise*). Namun, hal ini hanya terbatas dalam jangka waktu 90 hari sejak kerugian konstitusional ditemukan atau setahun ketika akibat kerugian tersebut terjadi.<sup>442</sup> MK Korea Selatan juga hanya dapat menerima pengaduan konstitusional ini setelah yang bersangkutan selesai menempuh upaya hukum biasa guna memperoleh haknya (*remedies*). Apabila perkara tersebut telah mendapatkan putusan pengadilan biasa maka hanya dapat diajukan ke MK dalam jangka waktu 90 sejak putusan diterima.<sup>443</sup>

Hal yang menarik dari kewenangan pengaduan konstitusional MK Korea Selatan yaitu, selain putusan peradilan umum yang dapat diuji, putusan peradilan militer juga dapat diuji. Adapun Pasal 41 ayat (1) *Constitutional Court Act* menyatakan bahwa, putusan dari MK yang menyatakan bahwa suatu undang-undang atau peraturan inkonstitusional, maka akan sekaligus mengikat peradilan umum dan lembaga negara lain maupun pemerintah lokal.<sup>444</sup>

Salah satu contoh putusan pengaduan konstitusional MK Korea adalah gugatan atas perjanjian perdagangan bawang putih

---

440 I Dewa Gede Palguna. *Pengaduan Konstitusional (Constitutional complaint) Upaya Hukum terhadap pelanggaran hak-hak konstitusional warga negara*. (Jakarta: Sinar Grafika,2013), hlm 13.

441 Pengadilan Konstitusi Korea Selatan, "Jurisdiction Constitutional Court of Korea," <http://www.ccourt.go.kr>, diakses tanggal 23 Agustus 2020.

442 Jimly Asshiddiqie, 2005. *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*. (Jakarta: Kon-Press,2005), hlm. 22.

443 *Ibid*, hlm.23

444 Pengadilan Konstitusi Korea Selatan, "Jurisdiction Constitutional Court of Korea," <http://www.ccourt.go.kr>, diakses tanggal 23 Agustus 2020.

antara Pemerintah Korea Selatan dan Pemerintah Tiongkok.<sup>445</sup> Gugatan diajukan oleh petani bawang putih di Korea Selatan yang merasa dilanggar hak konstitusionalnya atas perjanjian kerja sama Korea Selatan – Tiongkok dengan dilanggarnya hak atas properti dengan tidak diungkapkannya klausula perjanjian berbunyi: “*private enterprises of the Republic of Korea may freely import garlic from the date of January 1, 2003,*” Pada tahun 2000, pemerintah Korea Selatan dan Tiongkok membuat perjanjian bahwa Tiongkok akan menghentikan impor bawang putihnya ke Korea Selatan. Batas waktu yang diberikan hanyalah sebagai perlindungan bagi petani Korea Selatan untuk dapat memajukan usaha tani bawang putihnya dalam jangka waktu tertentu dan bukan untuk menutup perdagangan bawang putih dari negara lain. Oleh karena itu, adanya perjanjian Korea Selatan dengan Tiongkok dianggap sama sekali tidak bertentangan dengan konstitusi, bahwa dengan adanya kembali impor bawang putih tidak akan membuat petani bawang putih Korea Selatan serta merta kehilangan hak atas properti atau pun hak atas pekerjaannya. Selanjutnya MK Korea menyatakan bahwa gugatan pengaduan konstitusional tersebut ditolak.

#### **4.3.1.4 Gagasan Implementasi Pengaduan Konstitusional sebagai Kewenangan Mahkamah Konstitusi RI**

Gagasan mengenai penambahan pengaduan konstitusional sudah ada sejak awal pendirian MK, tetapi tidak dimasukkan dalam kewenangannya karena mempertimbangkan tujuan utama dibentuknya MK sebagai lembaga *judicial review* Undang-Undang terhadap UUD NRI 1945. Langkah ini diambil karena adanya kekhawatiran penumpukan perkara yang masuk ke MK, yang dalam praktiknya pernah terjadi pada MK Jerman. Namun, menurut Tim Perumus, pada dasarnya kekhawatiran tersebut dapat diatasi dengan pengambilan langkah-langkah strategis, diantaranya sebagai berikut:

*Pertama*, struktur dari organisasi dari Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia harus diperkuat. Pada tahun 2016 peneliti konstitusi di Mahkamah Konstitusi sangat sedikit yakni hanya ada 19

---

445 Quratta Ayuni, “Menggagas Constitutional Complaint Indonesia”, hlm.92.

peneliti konstitusi dan 15 pegawai berlatar sarjana hukum.<sup>446</sup> Dengan adanya penambahan wewenang pada MK maka perlu menambah pegawai berlatar sarjana hukum dengan pengalaman sebagai peneliti, akademisi maupun advokat konstitusi di tubuh MK dalam rangka membantu para hakim konstitusi dalam memeriksa dan mengadili perkara yang masuk ke Mahkamah Konstitusi. *Kedua*, MK harus meregulasi syarat-syarat dapat diajukannya perkara pengaduan konstitusional yang dapat diujikan ke MK, hal ini bertujuan agar MK dapat secara efisien memutus perkara sesuai dengan ruang lingkup MK.

Dari kedua langkah strategis tersebut, maka perlu adanya mekanisme konkret terhadap konsep pengaduan konstitusional sebagai bagian dari kewenangan MK. Implementasi suatu konsep baru pada dasarnya harus disertai dengan melakukan adaptasi terlebih dahulu terhadap suatu sistem yang sudah ada. Hal tersebut menjadi penting, karena dikhawatirkan apabila implementasi suatu konsep tanpa dilakukan suatu adaptasi, maka dapat menimbulkan ketidakstabilan dalam sistem hukum dan konsep ketatanegaraan Indonesia.

Oleh karena itu, Tim Perumus menilai bahwa terdapat beberapa hal yang perlu ditetapkan dalam rangka implementasi pengaduan konstitusional sebagai bagian dari wewenang MK, yakni sebagai berikut:

*Pertama, Legal Standing.* Pemohon yang dapat mengajukan pengaduan konstitusional harus mengalami pelanggaran hak konstitusional secara langsung, spesifik, nyata dan konkret. Pemohon dalam hal ini adalah perorangan maupun kelompok orang warga negara Indonesia yang mempunyai kepentingan sama serta kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang. Pelanggaran yang dimaksud adalah tindakan dan kebijakan pejabat publik yang memiliki hubungan sebab dan akibat dengan kerugian yang

---

446 Pan Mohammad Faiz, "A Prospect and Challenges For Adopting Constitutional Complaint and Constitutional Question in The Indonesian Constitutional Court," *Constitutional Review* Vol.2 No. 1, (2016), hlm. 10.

ditimbulkan terhadap pemohon, dalam hal ini apabila permohonan tersebut diajukan maka memiliki kemungkinan bahwa kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

*Kedua*, obyek dari pengajuan pengaduan konstitusional. Dalam hal ini pengajuan pengaduan konstitusional hanya dapat dilakukan terhadap tindakan dan/atau kebijakan pejabat publik yang tidak ada instrumen hukum untuk memperkarakan atau tidak tersedianya jalur penyelesaian hukum (peradilan) terhadap tindakan dan/atau kebijakan tersebut. Dengan kata lain obyek hukum yang dapat diajukan ke MA dan peradilan di bawahnya maupun obyek hukum yang dapat diajukan melalui *judicial review* tidak dapat diajukan sebagai obyek pengaduan konstitusional.

Adapun, alasan menetapkan tindakan dan/atau kebijakan pejabat publik yang melanggar hak konstitusional menjadi obyek pengaduan konstitusional, disebabkan karena pejabat publik sebagai pemegang kekuasaan tertentu memiliki kesempatan untuk melakukan penyalahgunaan kekuasaan, baik oleh kesengajaan ataupun dikarenakan oleh kelalaian. Selain itu, dalam pelaksanaannya, terdapat banyak ketentuan hukum yang membutuhkan penafsiran dan penyesuaian, hal ini memungkinkan bagi pejabat publik untuk melaksanakan ketentuan hukum tersebut secara keliru, sehingga dapat mengakibatkan terjadinya pelanggaran hak konstitusional warga negara. Spesifikasi objek pengaduan konstitusional hanya terhadap tindakan atau kebijakan pejabat publik yang tidak ada instrumen hukum untuk memperkarakan atau tidak tersedia jalur penyelesaian hukum, memiliki tujuan demi menghindari adanya dualisme hukum terhadap ruang lingkup pengadilan lain. Maka, obyek pengaduan konstitusional yang diajukan ke MK bukan merupakan obyek hukum yang merupakan bagian dari kewenangan ruang lingkup pengadilan lain.

Pada dasarnya, hal tersebut bertujuan untuk meminimalisir terjadinya tumpang tindih antara putusan MK dengan putusan dari lingkup pengadilan lain mengenai suatu obyek hukum yang sama. Tujuan lainnya adalah untuk mencegah banyaknya perkara yang diajukan ke MK, sedangkan perkara tersebut dapat diajukan ke ruang lingkup pengadilan lain. Oleh karena itu, ini juga menjadi

pertimbangan yang krusial mengingat MK juga memiliki kewenangan lain yang telah diamanatkan oleh UUD NRI 1945.

Berbeda dengan Jerman dan Korea, Indonesia tidak menerapkan putusan pengadilan sebagai obyek dari pengaduan konstitusional, dengan pertimbangan sesuai dengan Pasal 24C UUD NRI 1945 bahwa terdapat dua cabang kekuasaan kehakiman yaitu MA dan MK.<sup>447</sup> MA membawahi empat ruang lingkup pengadilan dengan sistem peradilan berjenjang. Apabila salah satu pihak merasa ada kejanggalan atau ketidakadilan, termasuk di dalamnya pelanggaran hak konstitusional yang diejawantahkan dalam putusan pengadilan di bawah MA, maka hal tersebut dapat dikatakan telah tidak sesuai dengan dengan Hukum Formil dan/atau Hukum Materil yang berlaku.

Apabila hal tersebut terjadi pada putusan Pengadilan Negeri maka langkah yang dapat diambil adalah dengan mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi, jika dirasa belum sesuai maka dapat mengajukan kasasi ke MA. Oleh karena itu, Putusan MA merupakan putusan terakhir untuk empat ruang lingkup pengadilan dibawahnya yang bersifat akhir, mengikat, dan berkekuatan hukum tetap. Dengan begitu putusan MA tidak dapat dijadikan obyek dari pengaduan konstitusional, mengingat bahwa kedudukan MA dan MK dalam ketatanegaraan Indonesia sesuai Pasal 24C UUD NRI 1945 adalah seimbang, sehingga tidak ada salah satu dari lembaga kekuasaan kehakiman tersebut yang lebih superior dan berhak untuk mengintervensi putusan satu sama lain.

*Ketiga*, mengenai batasan waktu pengajuan pengaduan konstitusional. Seperti Korea, Indonesia juga menetapkan batasan waktu pengaduan konstitusional untuk dapat diajukan selambat-lambatnya 90 hari setelah tindakan pelanggaran hak konstitusional oleh pejabat publik terjadi, dan/atau saat kebijakan pejabat publik tersebut dikeluarkan. Dengan ditentukannya batas waktu pengajuan pengaduan konstitusional maka hal ini akan mendorong proses pengajuan perkara pelanggaran hak konstitusional untuk dapat terselesaikan dengan cepat, dan diharapkan dapat mempercepat terhentinya tindakan dan/atau kebijakan publik yang melanggar hak

---

<sup>447</sup> Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen III*, UUD NRI 1945, Ps. 24C.

konstitusional.

Hal ini juga merupakan suatu upaya untuk mengendalikan kelebihan kapasitas masuknya perkara ke MK sebagaimana yang dikhawatirkan dalam rangka menambah kewenangan MK. Kemudian, ketentuan ini juga tidak lupa memperhatikan fakta bahwa Indonesia adalah negara kepulauan yang terbentang dari Sabang sampai Merauke dan pengajuan pengaduan konstitusional hanya dapat dilaksanakan di Jakarta, sehingga apabila pelanggaran hak konstitusional tersebut terjadi di luar Jakarta dan membutuhkan waktu yang lebih banyak untuk dapat melakukan pengajuan perkara di MK maka 90 hari dianggap merupakan waktu yang cukup untuk mempersiapkan perkara yang diajukan terhadap pelanggaran hak konstitusional baik yang terjadi di luar Jakarta maupun di Jakarta.

Dengan ditetapkannya mekanisme pengaduan konstitusional yang telah diadaptasi dengan menyesuaikan terhadap ketentuan sistem hukum di Indonesia, tentu kasus-kasus yang berkaitan dengan pelanggaran hak konstitusional di Indonesia bisa diselesaikan dengan lebih baik oleh MK. Mengingat putusan MK yang bersifat final, maka diharapkan hal ini dapat meminimalisir adanya tindakan dan/atau kebijakan pemerintah yang terbebas dari kewajibannya mewujudkan cita-cita konstitusi. Dengan adanya kewenangan pengaduan konstitusional, maka setiap warga negara akan mendapatkan perlindungan maksimal atas hak konstitusional yang telah dijamin oleh konstitusi sebagai sumber hukum tertinggi di Indonesia.

#### **4.3.2. Penyatuan Kewenangan *Judicial Review* pada Mahkamah Konstitusi**

##### **4.3.2.1. *Status Quo* Tatanan Hukum Terkait Pengujian oleh Kekuasaan Kehakiman**

Doktrin pemisahan kekuasaan melahirkan prinsip “*check and balances*” yang merupakan salah satu dasar lahirnya *judicial review*. *Judicial review* adalah suatu kewenangan badan pelaksana kekuasaan kehakiman dan atau badan lainnya untuk melakukan peninjauan dan atau pengujian kembali dengan cara melakukan

interpretasi hukum dan atau interpretasi konstitusi untuk memberikan penyelesaian yuridis.<sup>448</sup> Sedangkan apabila pengujian dilakukan oleh lembaga legislatif dan bukan oleh hakim, disebut sebagai *legislative review*, contohnya pengujian legislatif atas produk eksekutif berupa Peraturan Pengganti Perundang-Undangan (PERPU).<sup>449</sup>

*Judicial review* dilatarbelakangi oleh kasus *Marbury vs Madison*, tetapi lama sebelumnya terdapat kasus *judicial review* pada tahun 1610 yakni Kasus *Dr. Bonham* yang diputuskan oleh *Court of Common Pleas* di Inggris.<sup>450</sup> Oleh sebab itu, terdapat dua model *judicial review* yakni model Amerika dan model Eropa: model Amerika Serikat (desentralisasi) dan model Eropa (sentralisasi).<sup>451</sup> Model Amerika Serikat merupakan model yang mana kewenangan *judicial review* dipegang oleh *Supreme Court* (Mahkamah Agung) dan pengadilan di bawahnya. Sementara pada model Eropa, kewenangan pengujian konstitusionalitas diberikan kepada *Constitutional Court* (Mahkamah Konstitusi) sebagai pengadilan terpisah dari Mahkamah Agung.

Salah satu kemajuan yang telah diukir oleh Indonesia dari perubahan konstitusi khususnya pada saat perubahan ketiga tahun 2001 yakni pembentukan Mahkamah Konstitusi. Dengan diadopsinya Mahkamah Konstitusi, kekuasaan kehakiman dijalankan oleh dua lembaga yakni Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Negara Indonesia merupakan negara ke-78 yang memiliki lembaga Mahkamah Konstitusi dengan penempatan terpisah dari Mahkamah Agung.<sup>452</sup> Oleh karena itu, Indonesia menggunakan model Eropa yang merupakan inovasi dari Hans Kelsen, oleh sebab itu model ini juga disebut sebagai model *Kelsenian*.<sup>453</sup> Pembentukan Mahkamah Konstitusi bertujuan untuk menyempurnakan sistem dan mekanisme

---

448 Nurul Qamar, "Kewenangan Judicial Review Mahkamah Konstitusi," *Jurnal Konstitusi* Vol 1 No 1 (November 2012), hlm 2.

449 Dian Rosiwati, "Judicial Review," Seri Bahan Bacaan Kursus HAM untuk Pengacara XI Tahun 2007, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, 2007, hlm. 1

450 Pan Mohamad Faiz, "Legal Problems Of Dualism Of Judicial Review System In Indonesia," *Jurnal Dinamika Hukum* Vol 16 No 2 (2016).

451 *Ibid*, 187-188

452 Abdul Latif, *et al.*, *Buku Ajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi* (Yogyakarta: Total Media, 2009), hlm. 9.

453 Pan Mohamad, "Legal Problems Of Dualism," hlm. 188.



serta model kewenangan *judicial review* di Indonesia. Sebelumnya, *judicial review* baru sebatas pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang yang dilakukan oleh Mahkamah Agung.

Setelah amandemen UUD NRI 1945, pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar merupakan kewenangan dari Mahkamah Konstitusi. Kewenangan ini tercantum pada Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 yakni:

Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar...

Sementara, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang merupakan kewenangan Mahkamah Agung yang tercantum dalam Pasal 24A ayat (1) UUD NRI 1945. Lebih lanjut, peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang berdasarkan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.<sup>454</sup> Kewenangan yang berbeda ini menimbulkan dualisme mekanisme *judicial review* dan menimbulkan kompleksitas sistem hukum di Indonesia. Oleh sebab itu, Tim Perumus mengusulkan adanya bentuk ideal yakni penyatuatapan *judicial review* pada Mahkamah Konstitusi.

#### **4.3.2.2 Penegasan Mahkamah Agung Sebagai *Court of Law* dan Mahkamah Konstitusi Sebagai *Court of Justice***

Pasal 24 ayat (1) UUD NRI 1945 berbunyi, “Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan”. Berdasarkan pasal tersebut, peradilan memiliki tujuan untuk “menegakkan hukum” dan “keadilan”. Hal tersebut direpresentasikan lebih lanjut melalui kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai Mahkamah Sistem Hukum (*Court of Law*) dan Mahkamah Agung sebagai Mahkamah Keadilan (*Court of Justice*).<sup>455</sup>

454 Indonesia, *Undang-Undang Pembentukan Peraturan*, Ps. 7 ayat (1).

455 Jimly Asshiddiqie, “Kedudukan Mahkamah Konstitusi Dalam Struktur Ketatanegaraan

Sebagai *Court of Law* (*court of constitution*), putusan Mahkamah Konstitusi bersifat *final* dan mengikat (*final and binding*).<sup>456</sup> Kemudian, Mahkamah Konstitusi tidak berurusan dengan orang per orang, melainkan dengan kepentingan umum yang lebih luas. Perkara yang menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi umumnya menyangkut persoalan-persoalan kelembagaan negara atau institusi politik.<sup>457</sup> Sedangkan, Mahkamah Agung sebagai *Court of Justice* terhadap putusan dapat dilakukan pengujian ditingkat selanjutnya, untuk tercapainya keadilan. Perkara yang diadili oleh Mahkamah Agung berkaitan dengan tuntutan perjuangan keadilan bagi orang per orang ataupun subjek hukum lainnya.<sup>458</sup>

Untuk memahami lebih lanjut terkait Mahkamah Konstitusi sebagai Mahkamah Sistem Hukum, perlu diketahui unsur-unsur dari sistem hukum. Menurut Lawrence Meir Friedman, terdapat tiga unsur yang terdapat dalam sistem hukum yakni,<sup>459</sup>

1. Substansi Hukum yakni sistem substansial yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan. Substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada di sistem hukum tersebut.
2. Struktur Hukum yakni sistem struktural yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan dengan baik. Termasuk dalam struktur hukum adalah kepolisian, kejaksaan, pengadilan, dan badan pelaksana pidana.
3. Budaya Hukum yakni sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum-kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya.

Berkaitan dengan teori Lawrence Meir Friedman tentang sistem

---

Indonesia,” <https://mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=11779> Diakses 30 Juli 2020.

456 Muhammad Ishar Helmi, “Penyelesaian Satu Atap Perkara Judicial Review Di Mahkamah Konstitusi,” *SALAM: Jurnal Sosial & Budaya Syar-I* Vol 6 No 1 (2019), hlm. 109

457 Jimly Asshiddiqie, “Kedudukan Mahkamah Konstitusi,” <https://mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=11779> Diakses 30 Juli 2020.

458 *Ibid*.

459 Lawrence M. Friedman dalam Slamet Tri Wahyudi, “Problematisasi Penerapan Pidana Mati Dalam Konteks Penegakan Hukum Di Indonesia,” *Jurnal Hukum dan Peradilan* Vol 1 No 2 (2012)

hukum, kewenangan *judicial review* termasuk dalam substansi hukum. Maka, *judicial review* yang mengadili sistem hukum idealnya tidak dapat diadili oleh Mahkamah Agung sebagai *court of justice*.

#### **4.3.2.3. Perbedaan Penafsiran Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi**

Berdasarkan prinsip hukum yang berjenjang (*stufenbau theory*), peraturan perundang-undangan akan saling kait mengait, utamanya secara vertikal. Peraturan perundang-undangan yang memiliki derajat lebih tinggi menjadi dasar bagi peraturan perundang-undangan di bawahnya, demikian seterusnya.<sup>460</sup> Oleh karena itu, berlaku asas *lex superior derogat lex inferior* yang mana peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>461</sup> Apabila terdapat perbedaan kewenangan *judicial review* antara dua lembaga, maka terdapat kemungkinan perbedaan penafsiran antara keduanya. Selain itu, dengan perbedaan kewenangan, terdapat kesan putusan Mahkamah Agung dapat dianulir dan dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi.

Salah satu contoh pengalaman adalah Putusan Mahkamah Agung Nomor 15.P/HUM/2009 yang menerima pengujian bahwa Pasal 22 huruf c dan Pasal 23 Ayat (1) dan Ayat (2) Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2009 bertentangan dengan Pasal 205 Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD (UU Pemilu DPR, DPD, dan DPRD).<sup>462</sup> Akibat dari putusan tersebut, partai politik yang suaranya tidak mencapai angka Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) tidak dihitung sebagai suara sisa dan tidak akan mendapatkan perolehan kursi. Tidak lama setelah itu, Pasal 205 dan Pasal 212 UU Pemilu DPR, DPD, dan DPRD diajukan *judicial review* kepada Mahkamah Konstitusi. Terhadap permohonan tersebut, Mahkamah Konstitusi memutuskan mengabulkan permohonan Pemohon dan menyatakan Pasal 205 dan Pasal 212 UU Pemilu DPR, DPD, dan DPRD konstitusional bersyarat sepanjang dimaknai bahwa suara partai politik yang tidak memenuhi

---

460 Muhammad Isha Helmi, "Penyelesaian Satu Atap," Hlm. 108.

461 *Ibid.*, hlm. 108.

462 Pan Mohamad Faiz, "Quo Vadis Putusan MA?," <https://panmohamadfaiz.com/2009/07/30/> diakses 30 Juli 2020.

angka BPP tetap dihitung sebagai suara sisa dan diikutkan dalam pembagian perolehan kursi DPR dan DPRD.

Lebih lanjut, permasalahan lainnya adalah dalam kasus Oesman Sapta Odang (OSO). Awal mulanya, Putusan MK Nomor 30/PUU-XVI/2018 menguji Pasal 182 huruf 1 Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 (UU Pemilu) menyatakan bahwa pasal tersebut bertentangan dengan UUD NRI 1945 apabila tidak dimaknai bahwa larangan persyaratan anggota DPD termasuk pengurus (fungsionaris) partai politik.<sup>463</sup> Kemudian, Komisi Pemilihan Umum (KPU) menindaklanjuti dengan mengeluarkan Keputusan KPU perubahan yang mana calon anggota DPD menjadi 813 orang.<sup>464</sup> Atas putusan ini, OSO mengajukan uji materiil ke Mahkamah Agung, mengajukan permohonan sengketa proses Pemilu ke Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan PTUN. Atas uji materiil tersebut, Putusan MA Nomor 64/P/HUM/2018 menyatakan bahwa Pasal 60A ayat (1) Peraturan KPU Nomor 26 tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas ketentuan Pasal 60A bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, namun tetap mempunyai kekuatan hukum mengikat dan berlaku umum sepanjang tidak diberlakukan surut terhadap peserta Pemilu anggota DPD tahun 2019 yang telah mengikuti Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilu Tahun 2019.<sup>465</sup>

Baik Putusan Mahkamah Konstitusi maupun Mahkamah Agung memiliki kekuatan hukum mengikat terhadap KPU, sehingga seharusnya KPU mematuhi lima putusan tersebut. Namun, adanya kontradiksi penafsiran antara Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung mengharuskan KPU harus memilih putusan lembaga peradilan mana yang harus dilaksanakan. Selain kedua kasus di atas, potensi adanya perbedaan penafsiran dalam putusan lainnya sangat mungkin terjadi di masa depan. Sehingga, perlu adanya penyatuatapan *judicial review* untuk memberikan kepastian hukum dan efisiensi bagi pencari keadilan.

---

463 Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 30/PUU-XVI/2018, hlm. 52.

464 Komisi Pemilihan Umum, Keputusan Nomor 1732/PL.01.4-Kpt/06/IX/2018 tentang Perubahan atas Keputusan KPU Nomor 1130-PL.01.4-KPT/IX/ 2018.

465 Mahkamah Agung Republik Indonesia, Putusan Nomor 64/P/HUM/2018, hlm. 42-47.

#### 4.3.2.4. Pengujian Konstitusionalitas Peraturan Perundang-Undangan di Bawah Undang-Undang

Menurut Jimly Asshiddiqie, kekosongan dalam uji konstitusionalitas terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah yang merupakan masalah yang sungguh menjadi perhatian ketatanegaraan.<sup>466</sup> Di satu sisi, Mahkamah Agung tidak memiliki kewenangan apabila batu ujinya adalah UUD NRI 1945. Di sisi lain, Mahkamah Konstitusi tidak memiliki kewenangan untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Padahal produk hukum tersebut menimbulkan kerugian konstitusional terhadap warga negara dan tidak ada saluran hukum yang tersedia.

Dalam praktik, banyak terjadi kasus peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang justru bertentangan dengan UUD NRI 1945. Sebagai contoh adalah mengenai Peraturan Daerah (Perda) Syariah yang mulai menjamur di Indonesia. Sebagaimana dilansir oleh Kementerian Hukum dan HAM (Kemenkumham), setidaknya ada 92 buah Perda Syariah yang dipermasalahkan.<sup>467</sup> Dari beberapa Perda syariah yang dipermasalahkan menurut Kemenkumham, salah satu contohnya adalah Perda Kota Tangerang No. 8 Tahun 2005 tentang Larangan Pelacuran (Perda Tangerang Larangan Pelacuran).

Pasal 4 Perda Tangerang Larangan Pelacuran berbunyi sebagai berikut,

1. Setiap orang yang sikap atau perilakunya mencurigakan, sehingga menimbulkan suatu anggapan bahwa ia/mereka pelacur dilarang berada di jalan-jalan umum, di lapangan-lapangan, di rumah penginapan, losmen, hotel, asrama, rumah penduduk/kontrakan, warung-warung kopi, tempat hiburan, gedung tempat tontonan, di sudut-sudut jalan atau

---

466 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Ketatanegaraan Indonesia Kontemporer* (Bekasi: The Biography Institute, 2007), hlm. 282

467 Nafiatul Munawaroh dan Maryam Nur Hidayati, "Integrasi Pengujian Peraturan Perundang-Undangan di Mahkamah Konstitusi sebagai Upaya Pembangunan Hukum Indonesia," *Jurnal hukum ius quia iustum* No. 2 Vol. 22 (April 2015), hlm. 257-258.

di lorong-lorong jalan atau tempat-tempat lain di Daerah.

2. Siapapun dilarang bermesraan, berpelukan dan/atau berciuman yang mengarah kepada hubungan seksual, baik di tempat umum atau di tempat-tempat yang kelihatan oleh umum.<sup>468</sup>

Pasal tersebut dikritik karena razia yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Tangerang hanya didasarkan pada anggapan atau persangkaan.<sup>469</sup> Dalam praktik pasal tersebut telah nyata diskriminatif dan telah melanggar hak-hak konstitusional warga negara, sebagai contoh adalah Lilis Mahmudah yang menjadi korban salah tangkap yang kemudian meninggal karena depresi.<sup>470</sup> Dalam putusannya, Mahkamah Agung justru memutus Perda tersebut sesuai dengan Undang-Undang.<sup>471</sup> Hal ini disebabkan Mahkamah Agung tidak mempunyai wewenang untuk menguji berdasarkan batu uji UUD NRI 1945.

#### **4.3.2.5. Komparasi Mekanisme *Judicial Review* Mahkamah Agung dengan Mahkamah Konstitusi**

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK), hukum acara *judicial review* di Mahkamah Konstitusi dilakukan melalui proses persidangan yang bersifat terbuka untuk umum.<sup>472</sup> Rangkaian proses persidangan ini, dimulai dari Pemeriksaan Pendahuluan, Pemeriksaan Persidangan,

---

468 Indonesia, Kota Tangerang, *Peraturan Daerah tentang Larangan Pelacuran*, Perda No. 8 Tahun 2005, Ps. 4.

469 Anonimus, "MA Tolak Permohonan Uji Materiil Perda Pelacuran Tangerang," <https://www.hukumonline.com/berita/baca/hol16520/ma-tolak-permohonan-uji-materiil-perda-pelacuran-tangerang/> diakses 30 Juli 2020.

470 Christina, Dri Utari dan Ismail Hasani (eds.), *Masa Depan Mahkamah Konstitusi RI; Naskah Konferensi Mahkamah Konstitusi dan Pemajuan Hak Konstitusional Warga* (Jakarta: Setara Institute, 2013).

471 Mahkamah Agung memutus Perda Kota Tangerang No. 8 Tahun 2005 tidak bertentangan dengan KUHP, UU No. 8 Tahun 1981 tentang KUHP, UU No. 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan konvensi penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan, UU No.39/1999 tentang HAM, UU No. 12 Tahun 2005 tentang Konvensi Hak Sipil, UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

472 Indonesia, *Undang-Undang Mahkamah Konstitusi*, Ps. 40 ayat (1).

Pembuktian, sampai kepada Pembacaan Putusan.<sup>473</sup> Berbeda dengan hukum acara *judicial review* di Mahkamah Agung, peran Pemohon sebatas pada mengajukan berkas permohonan, selanjutnya proses jalannya sidang tidak lagi melibatkan pihak lain, selain Majelis Hakim yang ditetapkan oleh Ketua Muda Bidang Tata Usaha Negara.<sup>474</sup> Padahal, Pasal 13 Undang-Undang No. 48 tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman menyatakan bahwa semua sidang pemeriksaan pengadilan harus terbuka untuk umum.

Mekanisme tersebut menunjukkan bahwa hukum acara *judicial review* di Mahkamah Agung tidak mengenal asas *audi et alteram partem*. Tanpa persidangan yang terbuka, pemohon sama sekali tidak diberikan kesempatan untuk mengelaborasi argumentasinya. Kemudian, pemohon juga tidak dapat menghadirkan saksi dan ahli. Di sisi lain, Majelis Hakim Agung juga dirugikan karena tidak mendapatkan masukan berupa pandangan atau perspektif lain.

Selain tidak adanya persidangan, untuk mencari keadilan dengan mekanisme *judicial review* pemohon harus membayar permohonan.<sup>475</sup> Kemudian, Pasal 2 ayat (4) Peraturan MA No. 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil tidak menjelaskan lebih lanjut harga yang harus dibayar. Tanpa kejelasan soal biaya, masyarakat akan berasumsi untuk memperjuangkan keadilan dibutuhkan biaya yang memberatkan yang akhirnya menghambat akses masyarakat terhadap keadilan.<sup>476</sup> Sebelumnya, Mahkamah Agung mengenakan biaya perkara sebesar RP.1.500.000 untuk setiap permohonan *judicial review*.<sup>477</sup> Bahkan, terdapat wacana bahwa Mahkamah Agung akan menaikkan biaya perkara hingga Rp.5.000.000.<sup>478</sup> Padahal, berbeda

---

473 Mahkamah Konstitusi, Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang.

474 Mahkamah Agung, Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil, Ps. 4 ayat (4) dan ayat (5).

475 *Ibid.*, Ps. 2 ayat (4).

476 Taufiqurrahman Syahuri, *Laporan Akhir Pengkajian Konstitusi tentang Problematikan Pengujian Peraturan Perundang-undangan* (Jakarta: BPHN Kemenhukham, 2014), hlm. 66.

477 Anonimus, "Mahkamah Konstitusi Akan Kembalikan Biaya Perkara Judicial Review," <https://www.hukumonline.com/berita/baca/hol8987/mahkamah-konstitusi-akan-kembalikan-biaya-perkara-ijudicial-reviewi/> Diakses 30 Juli 2020.

478 Anonimus, "MA Berencana Naikkan Biaya Judicial Review 5 Kali Lipat," <https://>

dengan mengajukan gugatan yang sifatnya perseorangan dan untuk kepentingan pribadi, *judicial review* diajukan untuk kepentingan umum dan mengoreksi aturan yang dibuat pemerintah. Maka, tidak wajar apabila biaya perkara sangat tinggi. Dalam praktik, biaya yang mahal membebani lembaga swadaya masyarakat dan para pencari keadilan lainnya.<sup>479</sup> Berbeda dengan Mahkamah Agung, berperkara di Mahkamah Konstitusi tidak memerlukan biaya.

Kemudian, hukum acara *judicial review* di Mahkamah Agung juga tidak memiliki batas waktu yang jelas. Tidak adanya batasan waktu dapat menimbulkan ketidakadilan karena terdapat potensi seseorang karena ketidaktahuannya melewatkan suatu tahapan tertentu.<sup>480</sup> Hal ini berbeda dengan Mahkamah Konstitusi yang mana tahapan prosedur beracara diatur secara tegas. Pengajuan permohonan dan perbaikan permohonan di Mahkamah Konstitusi, diatur secara tegas, yakni 7 (tujuh) hari.<sup>481</sup> Selanjutnya penjadwalan sidang pertama juga ditentukan paling lama 14 (empat belas) hari setelah permohonan dinyatakan lengkap dan dicatat di buku registrasi perkara.<sup>482</sup>

Lebih lanjut, mekanisme pembacaan putusan di Mahkamah Agung dilakukan dalam ruang tertutup. Usai diputus, putusan tidak segera diumumkan ke publik. Sehingga, banyak putusan *judicial review* yang baru diketahui publik. Berbeda dengan proses di Mahkamah Konstitusi yang mana putusan harus diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum.<sup>483</sup> Kemudian, putusan Mahkamah Konstitusi cepat dan mudah diakses di situs Mahkamah Konstitusi.

Pasal 6 ayat (2) PERMA No. 1 Tahun 2011 juga menyatakan bahwa apabila peraturan yang dimohonkan keberatan dinyatakan tidak sah dan tidak berlaku umum, maka hal ini ditindaklanjuti dengan perintah pencabutan oleh instansi terkait. Kemudian, tenggang

---

[www.hukumonline.com/berita/baca/lt5acc8247a9192/ma-berencana-naikkan-biaya-judicial-review-5-kali-lipat?page=2](http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5acc8247a9192/ma-berencana-naikkan-biaya-judicial-review-5-kali-lipat?page=2) Diakses 30 Juli 2020.

479 *Ibid.*

480 Taufiqurrahman Syahuri, *Laporan Akhir Pengkajian*, hlm. 64.

481 Mahkamah Konstitusi, Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang, Ps. 6 ayat (6).

482 *Ibid.*

483 Mahkamah Agung, Hak Uji Materil, Ps. 41.



waktu pelaksanaan putusan ini adalah 90 sejak diputuskan. Hal ini menimbulkan adanya kesempatan bagi Instansi tidak menjalankan putusannya hingga jangka waktu 90 hari. Berbeda dengan Mahkamah Konstitusi yang mana putusan memiliki kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dalam sidang pleno yang terbuka untuk umum.<sup>484</sup>

Kekurangan mekanisme hukum acara *judicial review* di Mahkamah Agung ini mengakibatkan rendahnya kepercayaan publik terhadap *judicial review* Mahkamah Agung. Contohnya pada tahun 2015, Mahkamah Konstitusi mengadili 220 perkara *judicial review*, yang mana 40 perkara di antaranya adalah perkara baru. Apabila dihitung mundur sejak tahun 2012 tren pengujian *judicial review* di MK cenderung naik yaitu pada 2012 sebanyak 118 perkara, pada 2013 sebanyak 109 perkara, pada 2014 sebanyak 140 perkara. Hal ini berbeda dengan perkara pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UU di MA yang untuk tahun 2015 sebanyak 72 perkara.<sup>485</sup> Apabila dilihat dari perbandingan jumlah kasus kedua lembaga, terdapat kesenjangan yang sangat tinggi. Padahal, objek peraturan yang diuji di Mahkamah Agung jauh lebih banyak yakni mencakup Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, Peraturan MA, Peraturan MK, Peraturan BI, Peraturan KPU, Peraturan Komisi Informasi, Peraturan Lembaga, Peraturan Daerah, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, Peraturan Walikota, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Bersama MA Dan KY, Keputusan KPU, Keputusan Gubernur, Keputusan Bupati, Keputusan Direksi, Surat Edaran Dan Keputusan Direktorat Jenderal.<sup>486</sup>

#### **4.3.2.6. Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Peraturan Istimewa Terhadap Undang-Undang Dasar**

Berdasarkan pemaparan pada bab sebelumnya, Tim Perumus \_\_\_\_\_ mengusulkan pengembalian kewenangan pembentukan GBHN

484 Mahkamah Konstitusi, Pengujian Undang-Undang, Ps. 39.

485 Andi Saputra, "Soal Proses Judicial Review, MK Lebih Disukai Masyarakat Dibandingkan MA," <https://news.detik.com/berita/d-3165035/soal-proses-judicial-review-mk-lebih-disukai-masyarakat-dibandingkan-ma> Diakses 30 Juli 2020.

486 M. Nur Sholikin, "Transparansi dan Akuntabilitas Sidang Judicial Review di MA," <https://www.pshk.or.id/blog-id/transparansi-dan-akuntabilitas-sidang-judicial-review-di-ma/>, Diakses 30 Juli 2020.

oleh MPR dengan produk hukum berupa Peraturan Istimewa. Dari segi hierarkis, Peraturan Istimewa berkedudukan lebih tinggi dari undang-undang dan lebih rendah dari UUD NRI 1945 atau setingkat/sama dengan TAP MPR. Masuknya Peraturan Istimewa ke dalam tata urutan peraturan perundang-undangan menyebabkan perlu adanya mekanisme *check and balances* untuk membatasi kekuasaan negara agar dalam penyelenggaraannya tidak bersifat sewenang-wenang. Penambahan kewenangan untuk untuk mengadili atau memutus perkara pengujian Peraturan Istimewa dapat dilakukan melalui mekanisme yang sama dengan pengujian undang-undang terhadap UUD.

Sebagai pengawal konstitusi, Mahkamah Konstitusi memiliki tugas imperatif untuk memastikan kekuasaan Pemerintah tidak sewenang-wenang dan hak rakyat dilindungi.<sup>487</sup> Kewenangan tersebut termasuk untuk menguji semua produk legislatif yang merupakan perangkat hukum yang mempunyai kedudukan tertinggi dalam setiap sistem politik di bawah UUD NRI 1945, salah satunya Peraturan Istimewa yang secara hierarki setingkat dengan TAP MPR.<sup>488</sup> Mengutip dari pendapat Jimly Asshiddiqie, bahwa yang dapat menilai kembali (*review*) atau menentukan status hukum dan materi TAP MPR (yang setingkat dengan Peraturan Istimewa) adalah Mahkamah Konstitusi dengan kewenangan konstitusionalnya masing-masing.<sup>489</sup> Selain itu, mengutip dari Prof. Maria Farida, bahwa sifat norma hukum dalam Ketetapan MPR adalah setingkat lebih rendah daripada norma-norma dalam Batang Tubuh UUD 1945.<sup>490</sup> Sehingga Tim Perumus menyimpulkan bahwa Peraturan Istimewa ini memang benar dapat dilakukan pengujian dengan UUD 1945 sebagai batu ujinya.

---

487 Dossy Iskandar Prasetyo dan Bernard L. Tanya, *Hukum Etika & Kekuasaan*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2011), hlm. 49.

488 Azim Hamidi dan Mustafa Lutfi, "Constitutional Question (Antara Realitas Politik dan Implementasi Hukumnya)", *Jurnal Konstitusi* Vol 7 No 1, hlm.41.

489 Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011), hlm. 54

490 Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Cet. 21 (Yogyakarta: Kanisius, 2019), hlm. 100.

Selain itu, argumen bahwa Peraturan Istimewa yang berisi GBHN dapat diuji oleh Mahkamah Konstitusi diperkuat dengan lingkup tugas dan wewenang Mahkamah Konstitusi yang tidak terlepas dari unsur yang bersifat politik (*judicialization of politics*). *Judicialization of politics* mengandung makna penyerahan penyelesaian sengketa politik kepada kekuasaan kehakiman dan tidak oleh badan politik atau cara politik.<sup>491</sup> Pengaruh politik di Mahkamah Konstitusi dibatasi dengan dua cara.<sup>492</sup> Pertama, walaupun pemilihan atau pengangkatan hakim konstitusi melalui proses politik (dilakukan oleh DPR), masa jabatan yang diberikan kepada hakim Mahkamah Konstitusi panjang. Masa jabatan yang panjang menyebabkan hakim Mahkamah Konstitusi tidak harus selalu bersiap memberikan pertanggungjawaban kepada DPR.<sup>493</sup>

Kedua, Mahkamah Konstitusi harus menjaga tetap berada di wilayah kekuasaan kehakiman sebagai penegak hukum atau sebagai arbiter yang semata-mata memutus menurut hukum.<sup>494</sup> Hal ini dilakukan dengan cara menghindari persoalan yang bersifat *political question* dan menghindari menjadi *law making body (positive legislator)*.<sup>495</sup> Sehingga, *judicialization of politics* merupakan salah satu bentuk *checks and balances* dari cabang kekuasaan kehakiman terhadap cabang kekuasaan legislatif dan eksekutif selaku badan pembentuk hukum. Berdasarkan argumen tersebut, Mahkamah Konstitusi yang seharusnya memiliki kewenangan untuk menguji Peraturan Istimewa yang berisi GBHN.

#### **4.3.2.7. Gagasan Mekanisme Penyatuatapan Judicial Review di Mahkamah Konstitusi**

Berdasarkan pemaparan pada sub bab sebelumnya, Tim Perumus bermaksud untuk menyatukan kewenangan *judicial review* yakni 1) pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar dan 2) pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang di Mahkamah Konstitusi. Di

---

491 Mahkamah Konstitusi RI, Risalah Sidang Perkara Nomor 73/PUU-XIV/2016, Hlm. 7.

492 *Ibid.*, hlm 7-8

493 *Ibid.*

494 *Ibid.*

495 *Ibid.*

samping dua kewenangan tersebut, kewenangan baru yang ditambah sebagai konsekuensi dari penyatuatapan adalah uji konstusionalitas peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.

Mekanisme untuk pengujian peraturan perundang-undangan terhadap UUD NRI 1945 dalam Amandemen Kelima UUD NRI 1945 dilakukan secara langsung. Makna dari uji konstusionalitas peraturan perundang-undangan secara langsung adalah peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dapat diujikan ke Undang-Undang Dasar tanpa perlu diuji terlebih dahulu terhadap undang-undang. Diilustrasikan, pemohon dalam petitumnya menyatakan bahwa sebuah produk peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang bertentangan dengan UUD NRI 1945, Mahkamah Konstitusi dapat langsung menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang tersebut ke UUD NRI 1945. Hal ini disebabkan oleh beberapa pertimbangan, antara lain sebagai berikut:

**Pertama**, tidak semua peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang bertentangan langsung dengan undang-undang tetapi justru bertentangan dengan UUD NRI 1945. Contohnya adalah Perda Tangerang Larangan Pelacuran yang diputus oleh Mahkamah Agung tidak bertentangan dengan Undang-Undang tetapi bertentangan dengan hak konstusionalitas dalam UUD NRI 1945. Dengan adanya mekanisme pengujian langsung peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap UUD NRI 1945 akan memberikan efisiensi waktu bagi pencari keadilan dibandingkan harus melalui tahapan pengujian Undang-Undang terlebih dahulu. Jangka waktu rata-rata penyelesaian perkara *judicial review* di Mahkamah Konstitusi di tahun 2019 adalah 59,39 hari kerja atau 1,98 bulan per perkara.<sup>496</sup> Misalnya peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang harus diujikan terlebih dahulu ke Undang-Undang maka dibutuhkan waktu dua kali lipat atau kurang lebih 120 hari untuk menguji konstusionalitas produk peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.<sup>497</sup>

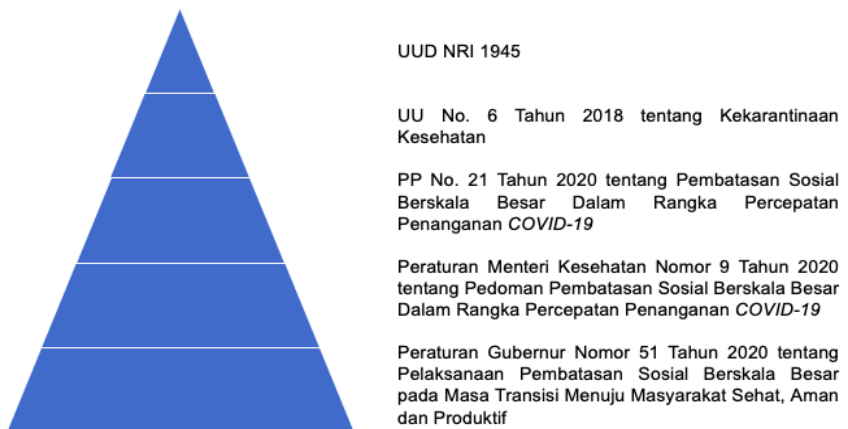
---

496 Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, “Peradilan,” <https://mkri.id/index.php?page=web.Mahkamah&menu=2> Diakses 30 Juli 2020.

497 *Ibid.*

**Kedua**, peraturan perundang-undangan di Indonesia memiliki hierarki yang berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, yang mana norma yang di bawah berlaku, berdasar, dan bersumber pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, berdasar, dan bersumber pada norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut norma dasar. Sehingga, apabila menggunakan mekanisme pengujian bertahap, diilustrasikan sebuah Peraturan Gubernur yang merupakan turunan dari Peraturan Menteri, Peraturan Presiden, dan Undang-Undang akan menggunakan waktu yang lama. Untuk mengilustrasikan kerumitan tersebut, Tim Perumus mengambil contoh dari Peraturan Gubernur Daerah Khusus Ibukota Jakarta No. 60 Tahun 2020 tentang Pengendalian Kegiatan Berpakaian di Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Dalam Upaya Pencegahan Penyebaran *Corona Virus Disease* 2019 (*COVID-19*) (Pergub DKI Jakarta Pengendalian COVID 19) yang dapat dilihat pada gambar berikut:

**Gambar 2**  
**Peraturan Gubernur Daerah Khusus Ibukota Jakarta No. 60**  
**Tahun 2020**



Berdasarkan bagan hierarki tersebut dapat dilihat bahwa apabila Pergub DKI Jakarta Pengendalian COVID 19 tersebut diuji konstiusionalitas secara bertahap, maka perlu pengujian empat kali. Padahal, kebutuhan uji konstiusionalitas tersebut mendesak.

Sehingga, akan lebih efisien untuk pencari keadilan apabila uji konstitusionalitas Pergub DKI Jakarta Pengendalian COVID 19 dapat langsung diuji ke UUD NRI 1945.

#### 4.4. Penambahan Agenda Inisiatif

##### 4.4.1. *Status Quo* Partisipasi Rakyat dalam Pembentukan Undang-Undang

Sesuai isi Pasal 1 ayat 3 UUD NRI 1945, dapat ditegaskan bahwa Indonesia merupakan sebuah negara hukum. Setiap tindakan oleh aparat lembaga negara senantiasa harus berdasarkan hukum, terutama undang-undang yang berlaku. Undang-undang merupakan salah satu instrumen penting yang berfungsi sebagai pedoman dalam penyelenggaraan negara. Pembagian porsi kekuasaan pembentukan undang-undang sesuai dengan teori pemisahan kekuasaan dipegang oleh lembaga legislatif. Kekuasaan legislatif di Indonesia bernaung dalam lembaga Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan DPR memiliki fungsi berkaitan dengan tanggung jawab pembentukan undang-undang (legislasi) sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 20A ayat (1) UUD NRI 1945.

Undang-undang memiliki peran yang vital bagi rakyat. Hal ini dapat diketahui dari kedudukan legislatif sebagai representasi kedaulatan rakyat yang memiliki fungsi legislasi atau pengaturan (*regelende functie*) untuk membentuk aturan hukum yang mengikat dan membatasi warga negara.<sup>498</sup> Kedudukan undang-undang yang membatasi hak warga negara ini memerlukan persetujuan dari rakyat melalui perantara lembaga legislatif.<sup>499</sup> Maka dari itu, penting untuk mewujudkan suatu lembaga legislatif yang representatif dengan kondisi lembaga legislatif yang mendekati bentuk penjelmaan (tidak sepenuhnya) dari rakyat.

Representasi rakyat dapat berbentuk *representation in presence* dan *representation in ideas*. Representasi yang pertama berkaitan dengan keterwakilan secara fisik dalam bentuk anggota legislatif, sementara

---

498 Jimly Assididqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2015), hlm. 299.

499 *Ibid.*

representasi yang kedua berkaitan dengan keterwakilan substansi ide.<sup>500</sup> Pada akhirnya, keterwakilan fisik secara formal ini tidak mencukupi untuk menjamin keterwakilan rakyat secara sejati sehingga diperlukan keterwakilan secara substantif. Keterwakilan secara substansial dapat terpenuhi melalui pelaksanaan fungsi deliberatif rakyat, yakni partisipasi rakyat dalam pembuatan suatu aturan (*rule making*) melalui keterlibatan dalam proses pembahasan dan perdebatan.<sup>501</sup>

Berdasarkan Pasal 28E UUD NRI 1945 yang berbunyi “Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya”, telah dijamin hak rakyat untuk menyampaikan gagasan yang termasuk diantaranya ialah aspirasi. Penyaluran aspirasi tersebut tentu harus difasilitasi dengan terbukanya mekanisme bagi publik untuk menyampaikan gagasan pemikiran tersebut demi meningkatkan legitimasi, transparansi, dan responsivitas, serta diharapkan akan melahirkan kebijakan yang akomodatif.<sup>502</sup> Wadah bagi publik untuk turut berpartisipasi menyumbangkan pemikiran, terutama dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.

Pertama-tama, Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan-Perundang-Undang (UU PPP) telah menegaskan bahwa salah satu asas pembentukan undang-undang ialah keterbukaan. Penjelasan dari Pasal tersebut menyatakan partisipasi sebagai kondisi dimana pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan secara transparan dan terbuka serta diberikan kesempatan seluas-luasnya bagi rakyat dalam memberikan masukan. Partisipasi, transparansi, dan demokratisasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dari negara demokrasi. Melalui mekanisme penyelenggaraan negara yang terbuka, akan terwujud sistem kedaulatan rakyat yang ideal.<sup>503</sup>

---

500 *Ibid*, hlm. 305.

501 *Ibid*.

502 Bivitri Susanti. *Catatan PSHK tentang Kinerja Legislasi DPR 2005*. (Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan, 2006), hlm. 60.

503 Satjipto Rahardjo. *Sosiologi Hukum: Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah*. (Surakarta: Penerbit Muhammadiyah University Press, 1998), hlm. 127.

Aspirasi rakyat dapat tersalurkan melalui mekanisme partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang ada saat ini. Masyarakat dapat memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis kepada DPR dalam berbagai koridor. Dalam penyusunan Prolegnas, Pasal 107 ayat (1) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib (Tata Tertib DPR) menyebutkan bahwa Badan Legislasi sebagai penyusun Prolegnas patut memperhatikan usulan yang disampaikan oleh masyarakat. Bahkan, Pasal 108 Tata Tertib DPR menegaskan bahwa Badan Legislasi dapat pula mengundang unsur masyarakat pada saat tahap penyusunan tersebut. Pasal 109 ayat (8) Tata Tertib DPR menyatakan bahwa dalam pembahasan Prolegnas, penyusunan daftar rancangan undang-undang salah satunya didasarkan atas aspirasi masyarakat, yang tentunya dapat ditampung berdasarkan usulan masyarakat tersebut.

Dalam penyiapan dan pembahasan rancangan undang-undang, masyarakat seperti diatur dalam ketentuan Pasal 215 huruf b Tata Tertib DPR juga memiliki hak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam rangka menyempurnakan konsepsi rancangan undang-undang. Saat pembahasan rancangan undang-undang, dapat diundang masyarakat untuk memberikan masukan terhadap rancangan undang-undang yang sedang dibahas. Masukan-masukan tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 96 UU PPP dapat disampaikan oleh orang-perseorangan atau kelompok yang memiliki kepentingan terhadap rancangan undang-undang. Lebih lanjut, masukan tersebut dapat dilakukan melalui rapat dengar pendapat umum; kunjungan kerja; sosialisasi; dan/atau seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.

Salah satu peran vital yang dimiliki oleh DPR ialah menjalankan fungsi DPR dalam kerangka representasi masyarakat. Salah satu yang dapat dilakukan dengan pelaksanaan fungsi tersebut ialah dengan mengadakan kunjungan kerja pada masa reses. Pengadaan kunjungan kerja menurut Pasal 211 ayat (1) Tata Tertib DPR salah satunya dimaksudkan dalam rangka menyerap aspirasi masyarakat. Atas pelaksanaan reses tersebut, Pasal 211 ayat (8) telah menetapkan kewajiban bagi anggota untuk menyampaikan laporan kegiatan yang kemudian dapat ditindaklanjuti dengan penyampaian usulan program kegiatan dalam rapat-rapat DPR. Metode penyerapan aspirasi dan



masukannya yang paling sering digunakan oleh DPR adalah berkunjung ke daerah-daerah atau mengunjungi pemerintahan daerah, DPRD, dan perguruan tinggi.<sup>504</sup>

Selain penyelenggaraan negara di tingkat nasional, patut pula untuk memperhatikan penyelenggaraan negara di tingkat daerah. Semenjak dikenalnya otonomi daerah, arah gerak penyelenggaraan pemerintahan di daerah mengarah pada desentralisasi kewenangan pemerintah daerah.<sup>505</sup> Pasal 18 ayat (2) UUD NRI 1945 telah menyebutkan bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota memiliki kewenangan mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Lebih lanjut dalam Pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945, untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan tersebut, pemerintahan daerah memiliki kewenangan menetapkan peraturan daerah dan peraturan lainnya.

Pelaksanaan otonomi daerah seperti ditegaskan dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (UU Pemda) telah memberikan kewenangan bagi daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut aspirasi dan kepentingan masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Peraturan daerah (Perda) mempunyai berbagai fungsi yaitu sebagai instrumen kebijakan melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan; peraturan pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; Sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah; dan alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah.<sup>506</sup> Dalam hal ini perlunya pembentukan peraturan perda ialah untuk melaksanakan otonomi daerah dan mendekatkan pelayanan pemerintahan kepada masyarakat daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

---

504 Joko Riskiyono, "Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Perundang-undangan Untuk Mewujudkan Kesejahteraan", *Jurnal Aspirasi DPR* 6(2) (Desember 2015), hlm. 161.

505 Philipus M. Hadjon, "Sistem Pembagian kekuasaan Negara (Analisis Hukum Tata Negara)", *Yuridika* 14(6) (1999) hlm. 5.

506 Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. *Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah*, cet. 2 (Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan, 2011), hlm. 8.

Sama halnya dengan undang-undang, perda juga memiliki peran yang vital bagi masyarakat. Pembentukan perda baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota juga memiliki keterkaitan dengan pembatasan hak warga negara di suatu daerah sehingga memerlukan persetujuan warga daerah tersebut dalam pembentukannya.<sup>507</sup> Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) baik provinsi maupun kabupaten/kota merupakan aparatur penyelenggara pemerintah daerah yang berkedudukan sebagai representasi masyarakat daerah dalam pembentukan perda. Demi menjamin terwujudnya *representation in idea*, maka pembentukan perda juga patut menjamin terlaksananya fungsi deliberatif. Pelaksanaan dari fungsi tersebut ialah dengan membuka ruang publik untuk menjamin partisipasi masyarakat dalam pembentukan perda.

UU Pemda telah mengamanatkan pemerintah daerah untuk mendorong partisipasi masyarakat demi menyerap aspirasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam pembentukan perda, pada beberapa tahapannya dilibatkan partisipasi masyarakat sebagaimana lebih lanjut diatur dalam peraturan perundang-undangan yang ada saat ini. Partisipasi masyarakat daerah dalam pembentukan perda dimulai dari proses penyusunan program pembentukan peraturan daerah (Propemperda). Menurut Pasal 14 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota, penyusunan Propemperda provinsi dan kabupaten/kota salah satunya didasarkan oleh aspirasi masyarakat daerah. Sebagaimana pembentukan peraturan perundang-undangan yang lain, masyarakat daerah juga memiliki hak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan perda sebagaimana diatur dalam UU PPP dan peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan pemerintahan daerah.

#### **4.4.2. Urgensi Penguatan Partisipasi Rakyat dalam Pembentukan Undang-Undang**

Sungguh disayangkan bahwa kondisi aktual saat ini tidak mencerminkan keadaan pelaksanaan demokrasi secara substantif. Hal yang melandasi opini tersebut ialah sikap oportunistis dari lembaga legislatif dalam membentuk peraturan perundang-undangan. Pada beberapa kesempatan, DPR menyetujui undang-undang yang tidak

<sup>507</sup> Jimly Assididqie, *Pengantar Ilmu Hukum*, hlm. 299.

sesuai aspirasi rakyat. Tentu dapat diingat ketika DPR dalam waktu singkat mengesahkan revisi UU KPK meskipun mendapatkan tekanan dari rakyat.<sup>508</sup> Di sisi lain, DPR mengabaikan pula pengesahan rancangan undang-undang yang semestinya dibutuhkan oleh rakyat. Seperti contohnya ialah Rancangan Undang-Undang tentang Penghapusan Kekerasan Seksual (RUU PKS) yang ditarik oleh Badan Legislasi dari Prolegnas Prioritas Tahun 2020 meskipun kebutuhan akan RUU PKS ini sangat mendesak.<sup>509</sup>

Prolegnas periode 2020–2024 yang dibentuk untuk masa jabatan ini pun belum cukup mengakomodasi aspirasi dari seluruh rakyat. Penyusunan prolegnas sebagai skala prioritas penentu program pembentukan undang-undang, tidak jarang pula mengabaikan rancangan undang-undang yang semestinya dibutuhkan rakyat. Kritik mengenai prolegnas periode 2020–2024 salah satunya datang dari ICJR oleh karena DPR tidak memasukkan Rancangan Undang-Undang tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana dan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Undang-Undang tentang Informasi dan Transaksi Elektronik ke dalam rencana program legislasi tersebut.<sup>510</sup> Padahal, kedua rancangan undang-undang tersebut memiliki urgensinya masing-masing. Seperti diketahui berdasarkan jajak pendapat yang diadakan oleh Kompas, 53,5% responden tidak percaya DPR periode 2019–2024 merealisasikan aspirasi dan masukan rakyat.<sup>511</sup> Ditakutkan dengan berlanjutnya sikap pragmatis DPR dalam menentukan pengesahan suatu produk legislasi akan berimplikasi pada berlanjutnya pula ketidakpuasan rakyat terhadap DPR di periode ini.

---

508 Ambaranie N. Movanita, “Mulusnya Pengesahan Revisi UU KPK, Abai Kritik hingga Tak Libatkan KPK” <https://nasional.kompas.com/read/2019/09/18/11032741/mulusnya-pengesahan-revisi-uu-kpk-abai-kritik-hingga-tak-libatkan-kpk?page=all>, diakses pada 30 Juni 2020.

509 Hanif Gusman, “Penarikan RUU PKS & Meroketnya Angka Kekerasan Terhadap Perempuan” <https://tirto.id/penarikan-ruu-pks-meroketnya-angka-kekerasan-terhadap-perempuan-fPpl>, diakses 20 Juli 2020.

510 Institute for Criminal Justice Reform, “5 Catatan ICJR Terhadap Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Prioritas 2020” <https://icjr.or.id/5-catatan-icjr-terhadap-program-legislasi-nasional-prolegnas-prioritas-2020/>, diakses 25 Juli 2020.

511 Juli Panglima Saragih dan Mandala Harega, “Program Legislasi DPR (2020–2024): Antara Pragmatisme Partai dan Tujuan Pembangunan Nasional”, *Parliamentary Review* 1(4) (2019), hlm. 147-155. (148)

Proses pembentukan Perda di tingkat daerah juga tidak terlepas dari berbagai permasalahan. Tercatat pada tahun 2016, Kemendagri telah membatalkan 3.143 Perda Provinsi dan Kabupaten.<sup>512</sup> Pasca hilangnya kewenangan Kemendagri dalam membatalkan perda dengan keluarnya Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016, pada tahun 2019 pihak Kemendagri menyebutkan bahwa 25% dari perda yang ada saat itu masih bermasalah.<sup>513</sup> Catatan dari Indeks Demokrasi Indonesia terbaru yang terbit di tahun 2018 menegaskan bahwa indikator pembentukan perda inisiatif DPRD tergolong dalam kategori buruk dengan perolehan skor sebesar 40,35.<sup>514</sup>

Perda-perda yang bermasalah salah satunya disebabkan karena bertentangan dengan kepentingan umum.<sup>515</sup> Permasalahan terkait dengan kepentingan umum ialah kurang sesuainya perda tersebut dengan aspirasi rakyat. Menurut catatan Komnas Perempuan, dari tahun 2009 hingga 2016 terdapat 262 Perda yang terindikasi diskriminatif terhadap perempuan. Kurang aspiratifnya suatu perda salah satunya ditengarai oleh banyaknya pemda yang seringkali membuat perda yang hanya menguntungkan kepentingan elit politik semata sehingga merugikan rakyat.<sup>516</sup> Padahal perda yang merugikan rakyat pada dasarnya merupakan perda yang tidak aspiratif.

Pembentukan produk hukum yang aspiratif ditentukan melalui sejauh apa tingkatan partisipasi dalam pembentukannya. Akan tetapi, pengaturan mengenai partisipasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan apabila dilihat secara seksama belum menjamin penyerapan aspirasi rakyat secara efektif. Frasa pada pasal-pasal menyangkut partisipasi publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan seperti “dapat mengundang” atau “dapat memberikan

---

512 Leo Agustino, “PEMBATALAN 3.143 PERATURAN DAERAH: Satu Analisis Singkat”, *Jurnal Ilmu Pemerintahan* 3 (1), April 2017, hlm. 15.

513 Nurjiyanto, “Kemendagri: 25% Perda Tumpang Tindih dengan Aturan yang Lebih Tinggi” <https://mediaindonesia.com/read/detail/211482-kemendagri-25-perda-tumpang-tindih-dengan-aturan-yang-lebih-tinggi>, diakses pada 12 Agustus 2020.

514 Badan Pusat Statistik, “Berita Resmi Statistik Indeks Demokrasi Indonesia (IDI) 2018” [https://www.bps.go.id/website/materi\\_ind/materiBrsInd-20190729112338.pdf](https://www.bps.go.id/website/materi_ind/materiBrsInd-20190729112338.pdf), diakses pada 24 Juli 2020.

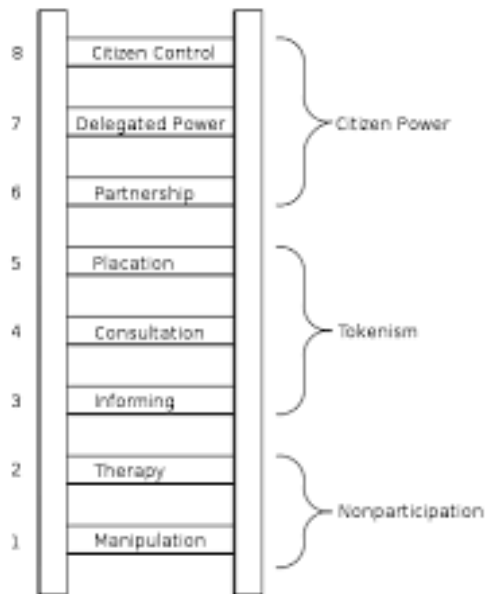
515 Leo Agustino, “PEMBATALAN 3.143 PERATURAN”, hlm. 16.

516 Siti Zuhro, “Otodan dalam UU Pemda Baru: Masalah dan Tantangan Hubungan Pusat dan Daerah”, *Jurnal Penelitian Politik* 13 (2) (Desember 2016), hlm. 215.

masukannya” mengisyaratkan bahwa partisipasi bukanlah suatu hal yang *mandatory*, melainkan dilaksanakan atas dasar kesukarelaan rakyat.

Model partisipasi dalam pembentukan undang-undang dan perda di Indonesia apabila ditinjau menurut teori *ladder of participation* terkategori dalam tingkatan *consultation*.

**Gambar 3**  
**Tangga Partisipasi<sup>517</sup>**



Apabila melihat pada bagan teori *ladder of participation* tersebut, *consultation* berada pada tingkatan keempat. Menurut Arnstein, model *consultation* merupakan salah satu model yang dapat mendukung partisipasi penuh rakyat. Akan tetapi, tidak ada jaminan bahwa seluruh aspirasi rakyat akan tersalurkan dan diperhatikan ketika hanya diandalkan model partisipasi demikian.<sup>518</sup> Kalaupun rakyat memberikan masukan terhadap DPR dan DPRD seperti disebutkan sebelumnya, DPR dan DPRD hanya bertindak membuka ruang untuk menerima usulan dari rakyat. Tidak terdapat tanggung jawab dari DPR dan DPRD untuk

<sup>517</sup> Sherry Arnstein, "A Ladder of.....," hlm. 217

<sup>518</sup> Sherry Arnstein, "A Ladder of," hlm. 221.

memenuhi seluruh aspirasi dari rakyat. Atas hal ini, dikhawatirkan aspirasi riil rakyat tidak terimplementasi secara substantif.

Demi mewujudkan pembentukan undang-undang dan perda yang aspiratif, diperlukan pembaharuan model partisipasi rakyat dalam pembentukan kedua produk hukum tersebut. Diperlukan penerapan model partisipasi yang dapat membuka ruang lebih luas untuk keikutsertaan rakyat dalam perumusan aturan hukum. Selain itu, diperlukan pula perubahan mekanisme partisipasi yang mampu meningkatkan demokratisasi pengambilan keputusan. Keterbukaan ruang dan pengambilan keputusan yang terbuka luas untuk keterlibatan rakyat dapat mengoptimalkan penyerapan aspirasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, atas pembaharuan tersebut diharapkan pembentukan undang-undang dan perda akan semakin demokratis.

Tim Perumus mengidentifikasi bahwa terdapat satu sarana yang dapat dimanfaatkan untuk lebih menggiatkan partisipasi dan penyampaian aspirasi dari rakyat, yakni melalui sarana petisi. Lindner & Riehm (2011) mendefinisikan petisi sebagai permintaan kepada otoritas publik, seperti institusi pemerintahan atau parlemen untuk mengambil tindakan terhadap suatu isu yang berkembang di rakyat.<sup>519</sup> Tindakan pengajuan petisi termasuk sebagai salah satu bentuk kegiatan advokasi kebijakan, yakni tindakan untuk mempengaruhi atau mengubah suatu hukum, kebijakan, praktik dan perilaku dengan cara mendukung dan mempromosikan persoalan atau usulan tertentu.<sup>520</sup> Aktivitas advokasi kebijakan dilakukan dengan tujuan utama untuk menghasilkan tindakan tertentu mengenai kebijakan oleh institusi publik. Ketercapaian tujuan ini tentunya harus didukung pula oleh *outcomes* yang dihasilkan aktivitas advokasi kebijakan, diantaranya koverasi media, kesadaran publik, dukungan publik dan dukungan pembuat kebijakan.<sup>521</sup> Pemanfaatan media petisi dengan mengandalkan *outcomes* tersebut secara tepat akan

---

519 Ralf Lindner dan Ulrich Riehm, "Electronic Petitions and Institutional Modernization," *Journal of Democracy* 1 (1) (2009), hlm. 3.

520 Michal Almog-Bar dan Hillel Schmid, "Advocacy Activities of Nonprofit Human Service Organizations," *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 43 (1) (2014), hlm. 13.

521 David Cohen, et al., *Advocacy Toolkit: A Guide to Influencing Decisions that Improve Children's Lives*. (New York: United Nations Children's Fund, 2010), hlm.4.

berujung pada terpengaruhnya tindakan pengambilan kebijakan oleh tekanan dan desakan yang datang dari dukungan publik dan aktivitas advokasi kebijakan yang dijalankan.<sup>522</sup>

Penggunaan petisi di Indonesia selama ini cukup efektif dalam menjaring dukungan dan partisipasi dari rakyat. Tercatat beberapa kali petisi yang digulirkan di rakyat berhasil mengumpulkan dukungan rakyat dan pada akhirnya menuai respon dari pemerintah. Salah satu contohnya ialah petisi yang diajukan mengenai dukungan terhadap pengesahan RUU PKS. Tercatat di web *change.org*, petisi ini telah mendapatkan dukungan kurang lebih 300.000 penandatanganan.<sup>523</sup> Akan tetapi, sebagai buntut permasalahan tidak adanya pengaturan mengenai petisi dalam peraturan perundang-undangan, maka petisi tersebut tidak jelas juntrungan penindaklanjutannya.

#### **4.4.3. Penambahan Agenda Inisiatif ke dalam Amandemen Kelima UUD NRI 1945**

Berdasarkan pemaparan-pemaparan sebelumnya dan penelaahan mengenai studi-studi terkait demokrasi dan partisipasi publik, Tim Perumus pun memformulasikan mekanisme agenda inisiatif sebagai usulan perubahan dalam Amandemen kelima UUD NRI 1945. Agenda inisiatif merupakan mekanisme pengajuan suatu petisi dari rakyat kepada lembaga legislatif dalam bentuk proposal rancangan legislasi.<sup>524</sup> Secara mendasar, rakyat memiliki hak untuk mengajukan usulan rancangan undang-undang

Model Agenda Inisiatif telah digunakan di beberapa negara yang sebagian besar tersebar di kawasan Eropa dan Amerika Latin, terutama sejak memasuki dekade 1990-an. Argentina menerapkan mekanisme agenda inisiatif ini dan berhasil memicu mobilisasi rakyat dalam

---

522 Rahma Simamora, "Petisi Online sebagai Alat Advokasi Kebijakan: Studi Kasus Change.Org Indonesia Periode 2015-2016," *Jurnal Komunikasi Indonesia* VI (1) (April 2017), hlm. 65.

523 Lentera Indonesia, "Sahkan UU Penghapusan kekerasan Seksual" <https://www.change.org/p/dpr-ri-sahkan-uu-penghapusan-kekerasan-seksual-mulaibicara>, Diakses 8 Agustus 2020.

524<sup>25</sup> Maija Setälä dan Theo Schiller, eds., *Citizens' Initiatives in Europe: Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*. (London: Palgrave Macmillan, 2012), hlm. 6.

menerapkan suatu produk legislasi setelah terkumpul lebih dari satu juta tanda tangan.<sup>525</sup> Pada tingkat pemerintahan lokal Argentina, terdapat beberapa usulan rancangan produk legislasi dari rakyat yang telah melewati prosedur dan verifikasi hingga pada akhirnya pun disahkan. Frekuensi penerapan agenda inisiatif di Eropa lebih tinggi dibandingkan Amerika Selatan. Pada medio 1978 dan 2002, terdapat 320 proposal agenda inisiatif yang diajukan di Italia dengan lebih dari sepertiga diantaranya melebihi ambang batas 50.000 tanda tangan. Finlandia yang memperkenalkan mekanisme agenda inisiatif pada tahun 2012 dengan ambang batas 50.000 tanda tangan penduduk, hingga tahun 2015 telah terdapat 370 usulan inisiatif.<sup>526</sup>

Penambahan ketentuan agenda inisiatif ke dalam sistem ketatanegaraan Indonesia diharapkan dapat berperan terhadap peningkatan partisipasi publik dalam pembentukan rancangan undang-undang yang lebih aspiratif. Melalui mekanisme pengusulan rancangan undang-undang dari rakyat, tersedia ruang yang lebih luas bagi publik untuk berpartisipasi. Partisipasi rakyat melalui gagasan rancangan undang-undang dari rakyat yang lebih bersifat *bottom-up* diharapkan dapat memicu munculnya usulan yang lebih variatif dari rakyat dengan kemungkinan adanya substansi gagasan yang belum pernah terdengar sebelumnya.<sup>527</sup> Terbukanya ruang partisipasi melalui usulan agenda inisiatif dari rakyat ini diharapkan pula memicu terbukanya ruang diskusi dan pembahasan politik, terutama menyangkut isu non-prioritas lembaga perwakilan sehingga turut mengedukasi rakyat.

Melalui mekanisme agenda inisiatif, diharapkan dapat memperbaiki relasi antara rakyat dan pemerintah serta meningkatkan posisi rakyat di hadapan pemerintah. Rakyat dapat memberikan tekanan bagi pemerintah untuk membahas rancangan undang-undang usulan dari rakyat yang urgensitasnya dapat ditakar dari jumlah tanda tangan yang telah dikumpulkan dari rakyat.<sup>528</sup> Melalui model agenda

525 Soto Barrientos, F. (2017): "Mecanismos de participación ciudadana en el proceso legislativo, los desafíos de su recepción en Chile", *Oñati Socio-legal Series*, 7 (5): 1147.

526 Pau Alarcón, et al., *Influencing Politics with Signatures? Models and Experiences of local citizens' initiative*. Barcelona: ODP, hlm. 28.

527 Saskia Ruth, et al., eds., *Let The People Rule? Direct Democracy in the Twenty-First Century*, (Colchester: ECPR Press, 2017).

528 Rahma Simamora, "Petisi Online sebagai Alat Advokasi Kebijakan: Studi Kasus



inisiatif, diharapkan *broken linkage* antara pemerintah dengan rakyat dapat terjalin kembali.<sup>529</sup> Pemerintahan yang partisipatif, akuntabel, dan aspiratif merupakan ciri dari pelaksanaan *good governance* yang tentu merupakan ciri dari demokrasi yang baik. Pada akhirnya, cita-cita dari pengadaan mekanisme agenda inisiatif ini ialah sebagai stimulus perbaikan sistem demokrasi perwakilan yang dianut Indonesia saat ini.

#### **4.4.4. Mekanisme Agenda Inisiatif dalam Amandemen Kelima UUD NRI 1945**

Mekanisme agenda inisiatif yang akan diatur dalam Amandemen kelima UUD NRI 1945 dimulai dengan pengajuan petisi mengenai usul rancangan undang-undang oleh rakyat ke DPR. Usul rancangan undang-undang tersebut dapat berupa suatu topik rancangan undang-undang ataupun rumusan naskah lengkap rancangan undang-undang. Alasan Tim Perumus menempatkan DPR sebagai otoritas yang berwenang menerima usulan proposal rancangan undang-undang inisiatif dari rakyat didasarkan rasionalisasi bahwa selama ini DPR berkedudukan sebagai penanggung jawab fungsi legislasi. DPR selama ini melalui alat kelengkapan badan legislasi seperti disebutkan dalam Pasal 106 Tata Tertib DPR bertanggungjawab menindaklanjuti dan mengkoordinasi seluruh rancangan undang-undang usulan DPR, DPD, maupun Pemerintah dalam susunan Prolegnas.

Bersamaan dengan susunan rancangan undang-undang yang diusulkan oleh rakyat, disertakan pula tanda tangan yang sah dan dikumpulkan dalam jumlah tertentu sebagai persyaratan rancangan undang-undang tersebut dapat diterima oleh DPR. Jumlah tanda tangan yang wajib dikumpulkan dari rakyat ditetapkan dalam suatu besaran ambang batas (*threshold*). Dasar dari mempersyaratkan ambang batas ini tidak hanya sebagai perwujudan konkret dukungan publik tetapi juga sebagai bentuk batasan terhadap masuknya sejumlah usulan rancangan undang-undang dari rakyat yang peluangnya rendah untuk mendapatkan dukungan publik sehingga kedepannya tidak mengganggu kinerja parlemen.<sup>530</sup> Dalam rancangan amandemen kelima UUD NRI

---

Change.Org Indonesia Periode 2015-2016," *Jurnal Komunikasi Indonesia* VI (1) (April 2017), hlm. 65.

529 Hasil wawancara dengan Titi Anggraini pada 7 Juli 2020.

530 Maija Setala dan Theo Schiller, "Comparative Findings" dalam *Citizens' Initiatives in*

1945 ini, Tim Perumus merumuskan agar tanda tangan tersebut harus memenuhi ambang batas sejumlah sekurang-kurangnya harga terendah kursi satu orang anggota DPR. Hal ini didasari oleh pertimbangan logis bahwa setiap anggota DPR berhak mengajukan usul rancangan undang-undang sehingga harga dukungan satu usulan RUU semestinya dapat sebanding dengan akumulasi perolehan suara terendah untuk mendudukkan seseorang di kursi anggota DPR.<sup>531</sup> Selain itu, angkanya dapat berfluktuasi secara dinamis mengikuti perkembangan demografi rakyat.

Atas usulan tersebut dan segala persyaratannya yang telah diterima, DPR diharuskan memberikan tindak lanjut agar rancangan undang-undang ini tidak menjadi “*worthless scraps of paper*”.<sup>532</sup> Apabila DPR menolak rancangan undang-undang yang diusulkan, maka DPR harus memberikan rasionalisasi yang jelas dan logis sebagai bentuk penyelenggaraan Negara yang akuntabel. Sementara itu, apabila usulan rancangan undang-undang inisiatif dari rakyat disetujui oleh DPR, secara otomatis usulan tersebut diterima sebagai rancangan undang-undang.

Tim Perumus dalam perubahan Amandemen kelima UUD NRI 1945 mengusulkan pula rumusan mekanisme agenda inisiatif di tingkat daerah. Ketentuan Agenda Inisiatif di tingkat Nasional secara umum berlaku mutatis mutandis di daerah tingkat I maupun tingkat II. Seperti di tingkat nasional, Tim Perumus pun menggagas bahwa ambang batas dukungan tanda tangan yang harus didapatkan oleh suatu rancangan perda berjumlah sekurang-kurangnya harga terendah kursi satu orang anggota DPRD. Pertimbangan yang mendasari kurang lebih sama dengan yang ada di mekanisme agenda inisiatif di tingkat nasional, bahwa bahwa setiap anggota DPRD (baik provinsi maupun kabupaten) berhak mengajukan usul rancangan perda sehingga harga dukungan satu usulan perda semestinya dapat sebanding dengan akumulasi perolehan

---

*Europe: Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*, ed. Maija Setälä dan Theo Schiller. (London: Palgrave Macmillan, 2012), hlm. 247.

531 Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*, Ps. 33 ayat (3).

532 Antón, O. Suárez, “La Iniciativa de Agenda en América Latina y la Unión Europea,” (Disertasi Doktor Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Madrid, 2017), hlm 26.

suara terendah untuk mendudukkan seseorang di kursi anggota DPRD.<sup>533</sup> Mengenai penambahan mekanisme pengusulan rancangan perda inisiatif rakyat, diperlukan beberapa penyesuaian dengan ketentuan dalam UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, UU Pemerintah Daerah, dan peraturan perundang-undangan dibawahnya.

#### **4.4.5. Ketentuan Mengenai Agenda Inisiatif Perlu Diatur Lebih Lanjut dalam Peraturan Perundang-Undangan**

Tim Perumus merasa bahwa penjabaran mengenai mekanisme Agenda Inisiatif seperti di atas belumlah cukup. Tentunya terdapat beberapa ketentuan yang dapat diatur lebih jauh dalam peraturan perundang-undangan demi meningkatkan efektivitas pelaksanaan mekanisme ini. Maka dari itu, Tim Perumus disini hendak mengusulkan beberapa topik yang merupakan bagian dari pengaturan lebih lanjut terkait mekanisme agenda inisiatif. Berikut Tim Perumus paparkan usulan-usulan tersebut beserta dengan penjelasannya.

##### **1. Perwakilan Rakyat dalam Mekanisme Agenda Inisiatif**

Dalam penerapan di negara Polandia, diketahui bahwa terdapat suatu lembaga panitia khusus yang berkedudukan sebagai wakil dari rakyat dalam pembahasan dengan DPR.<sup>534</sup> Panitia khusus dalam kerangka mekanisme Agenda Inisiatif merupakan inisiator dan penanggungjawab rancangan undang-undang usulan dari rakyat. Berkaitan dengan kedudukan sebagai inisiator, panitia khusus ini menginisiasi usulan rancangan undang-undang dari rakyat dengan sebelumnya, panitia khusus akan memberikan pemberitahuan formal ke DPR terkait pengajuan rancangan undang-undang dari rakyat. Setelah pemberitahuan formal diterima oleh DPR maka barulah dapat dimulai proses agenda inisiatif secara keseluruhan.

---

533 Indonesia, *Undang-Undang Pemerintahan Daerah*, UU No. 23 Tahun 2014, LN No. 244 Tahun 2014, TLN No. 5587, Ps. 107, Ps. 160.

534 Anna Rytel-Warzocho, "Popular Initiatives in Poland: Citizens' Empowerment or Keeping Up Performances?" dalam *Citizens' Initiatives in Europe: Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*, ed. Maija Setala dan Theo Schiller. (London: Palgrave Macmillan, 2012), hlm. 217.

Berkaitan sebagai penanggungjawab, terdapat beberapa kewenangan panitia khusus selain dari keterlibatan dalam pembahasan rancangan undang-undang usulan rakyat. Kewenangan tersebut di antaranya berkaitan dengan mempersiapkan proposal rancangan undang-undang, penyebarluasan dan kampanye agenda, serta pengumpulan tanda tangan dari rakyat.<sup>535</sup> Pembiayaan kegiatan-kegiatan panitia khusus, apabila mengacu pada perbandingan dengan negara lain, diwajibkan untuk ditanggung seluruhnya oleh anggaran negara.<sup>536</sup> Untuk ketentuan lebih lanjut mengenai lembaga panitia khusus ini akan diatur dalam peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang dasar.

## 2. Jangka Waktu Pengumpulan Tanda Tangan

Mengenai pengumpulan tanda tangan dukungan terhadap rancangan undang-undang inisiatif rakyat, Tim Perumus berpandangan bahwa pengumpulan tanda tangan tersebut sepatutnya memiliki batasan jangka waktu. Hal ini dimaksudkan supaya usulan rancangan undang-undang dari rakyat tersebut kontekstual dengan kondisi saat dukungan dikumpulkan. Untuk itu, Tim Perumus pun merekomendasikan agar jangka waktu pengumpulan tanda tangan dukungan terhadap rancangan undang-undang dari rakyat ini dapat berlangsung selama 6 bulan sejak adanya pemberitahuan mengenai pengajuan usul rancangan undang-undang inisiatif dari rakyat. Waktu 6 bulan ini seperti perbandingan di Finlandia.<sup>537</sup>

## 3. Lembaga Pelaksana Verifikasi Tanda Tangan Dukungan terhadap Usul Rancangan Undang-Undang dari rakyat

Untuk menguji keabsahan tanda tangan yang terkumpul dari rakyat, tentunya perlu dilakukan proses verifikasi. Tujuan dari proses verifikasi ini ialah untuk pengecekan validitas tanda tangan yang diajukan sebagai bentuk dukungan.<sup>538</sup> Maka dari itu, diperlukan

---

<sup>535</sup> *Ibid.*

<sup>536</sup> Maija Setälä dan Theo Schiller, "Comparative Findings", hlm. 251.

<sup>537</sup> Henrik S. Christensen, *et al.*, "The Finnish Citizens' Initiative: Towards Inclusive Agenda-setting?" *Scandinavian Political Studies*, 40(4) (2017), hlm. 417.

<sup>538</sup> Alicia Lissidini: "Democracia directa latinoamericana: riesgos y oportunidades", dalam *Democracia directa en America Latina, UNSAM-C2D-IDEA*, ed. Alicia Lissidini, *et al.* (Buenos Aires: Prometeo, 2008), hlm. 38.

suatu lembaga yang berkedudukan sebagai verifikator tanda tangan yang terkumpul dari rakyat. Tim Perumus berpandangan bahwa kewenangan verifikasi tersebut dapat dijalankan melalui lembaga Komisi Pemilihan Umum (KPU). Hal ini dikarenakan KPU sebagai lembaga yang independen dan non-partisan serta memiliki kompetensi dalam mengecek validitas tanda tangan.<sup>539</sup> Saat ini KPU sendiri memiliki kewenangan serupa terkait dengan verifikasi persyaratan calon kepala daerah independen dalam pemilihan kepala daerah seperti diatur dalam Pasal 48 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.

#### 4. Proses Pembentukan Undang-Undang Usulan dari rakyat

Terdapat beberapa hal teknis terkait proses pembentukan (pembahasan dan persetujuan) undang-undang inisiatif dari rakyat yang perlu diatur secara lebih rinci dalam peraturan perundang-undangan.<sup>540</sup> Pertama, terkait kewajiban DPR memberikan ruang bagi perwakilan dari pengusul rancangan undang-undang dari rakyat untuk terlibat dalam memberikan penjelasan atau keterangan atas rancangan undang-undang. Kemudian, kewajiban DPR untuk mengundang perwakilan pengusul rancangan undang-undang dari rakyat dalam rapat dengar pendapat umum terkait pembahasan rancangan undang-undang ini untuk memberikan masukan. Selanjutnya, dalam pembicaraan tingkat II sebelum diputuskannya suatu rancangan undang-undang, Tim Perumus berpandangan bahwa perwakilan pengusul rancangan undang-undang dari rakyat tersebut dapat turut serta mempertahankan pendapat terkait perlunya pengesahan undang-undang usulan rakyat tersebut seperti penerapan di Spanyol.<sup>541</sup> Selain itu, tidak menutup kemungkinan terdapat beberapa hal di luar usulan Tim Perumus yang dapat diatur lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan.

---

539 Anna Rytel-Warzocho, "Popular Initiatives in Poland, hlm. 218.

540 Maija Setälä dan Theo Schiller, "Comparative Findings", hlm. 250.

541 Víctor Cuesta-López, "The Spanish Agenda Initiative and the Reform of Its Legal Regime: A New Chance for Participatory Democracy?" dalam *Citizens' Initiatives in Europe: Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*, eds. Maija Setälä dan Theo Schiller. (London: Palgrave Macmillan, 2012), hlm. 251.

## 4.5. Penguatan Norma Lingkungan Hidup dalam UUD NRI 1945

### 4.5.1. Nuansa Hijau “Muda” Dalam UUD NRI 1945

Pasal 28H ayat (1) dan Pasal 33 ayat (4) UUD NRI 1945 merupakan ketentuan kunci tentang diaturnya norma mengenai lingkungan di dalam Konstitusi Indonesia.<sup>542</sup> Secara berturut-turut, kedua Pasal tersebut berbunyi sebagai berikut:

Pasal 28H ayat (1) : “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”.

Pasal 33 ayat (4) : “Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional”.

Untuk lebih memperjelas penafsiran konstitusi terhadap kedua pasal di atas, maka akan diuraikan secara satu- persatu sebagai berikut.

*Pertama*, hak hidup dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat.<sup>543</sup> Ketentuan ini mengandung pengertian bahwa setiap warga negara berhak dan memperoleh jaminan konstitusi untuk hidup serta memperoleh lingkungan hidup yang baik dan sehat untuk tumbuh dan berkembang. Ketentuan ini dapat juga disandingkan dengan Pasal 25 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) yang menyebutkan, “*everyone has the right to a standart of living adequate for the health and well-being of himself and of his family*”. Sedangkan di dalam Pasal 12 ayat (1) International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR) ditegaskan, “*The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health*”. Artinya, kebutuhan hidup warga negara Indonesia juga harus terpenuhi sesuai dengan ukuran yang memadai baik terhadap kesehatannya maupun hal-hal lain yang terkait dengan penyokong kehidupan seseorang.<sup>544</sup>

542 Laode M. Syarif dan Andri G. Wibisana, eds., *Hukum Lingkungan Teori, Legislasi, dan Studi Kasus*, hlm. 74.

543 Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, Ps. 28H ayat (1).

544 Pan Mohamad Faiz, “Perlindungan terhadap Lingkungan dalam Perspektif Konstitusi

*Kedua*, Pembangunan Berkelanjutan dan Berwawasan lingkungan.<sup>545</sup> Brundtland Commission mendefinisikan pembangunan berkelanjutan sebagai pembangunan yang dapat memenuhi kebutuhan sekarang tanpa mengorbankan pemenuhan kebutuhan generasi masa depan.<sup>546</sup> Lebih lanjut, dalam *World Summit Report 2005*, dijelaskan bahwa pembangunan berkelanjutan haruslah didirikan di atas tiga pokok, yaitu ekonomi, sosial, dan lingkungan.<sup>547</sup> Ketiganya dibentuk untuk saling menopang antara satu dengan lainnya. Dengan demikian, dapatlah dirumuskan bahwa pembangunan berkelanjutan tidak saja memfokuskan diri pada aspek-aspek pembangunan ekonomi dan sosial semata, namun juga harus berlandaskan pada perlindungan terhadap lingkungan. Pengembangan konsep pembangunan berkelanjutan juga masuk dalam hal terpenuhinya kebutuhan dasar (*basic needs*) dan tersalurkannya kesempatan untuk memberikan aspirasi kehidupan yang lebih baik.<sup>548</sup> Dari penjelasan di atas, maka tampak jelas bahwa terdapat pertalian antara norma “pembangunan berkelanjutan” dan “berwawasan lingkungan”. Pembangunan berkelanjutan tidak akan bermakna banyak apabila tidak memperhatikan aspek-aspek yang berwawasan lingkungan.

Setelah hampir sembilan belas tahun pasca perubahan terakhir UUD NRI 1945, banyak pihak mulai menaruh perhatian terhadap kemungkinan amandemen konstitusi yang bersentuhan dengan permasalahan lingkungan hidup (oleh Jimly Asshiddiqie disebut sebagai konstitusi hijau/*green constitustion*). Dalam berbagai kesempatan, sejatinya ketentuan hasil perubahan terkait norma lingkungan hidup dalam UUD NRI 1945 yang telah dipaparkan sebelumnya telah membawa pengaruh yang cukup progresif bagi keberlangsungan lingkungan hidup di Indonesia, salah satunya adalah dengan disahkannya UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU PPLH). Namun, oleh banyak kalangan, pengaturan norma

---

(Environmental Protection in Constitutional Perspective),” *Jurnal Konstitusi* Vol. 13. No. 4. (Desember 2016), hlm. 771.

545 UUDNRI 1945, Pasal 33 ayat (4).

546 World Commission on Environment and Development (WCED), *Our Common Future*, (Oxford: Oxford University Press, 1987), hlm. 43.

547 Dinah M. Payne dan Cecily A. Rainborn, “Sustainable Development: The Ethics Support the Economics”, dalam Thomas A. Easton, ed, *Taking Sides: Clashing Views on Controversial Environmental Issues*, (New York: McGraw Hill Education, 2008), hlm. 28-33.

548 *Ibid*.

lingkungan hidup dalam UUD NRI 1945 disebutkan masih belum sempurna dalam rangka memberi jaminan konstitusi atas perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, padahal kondisi lingkungan hidup semakin memprihatinkan.<sup>549</sup> Asshiddiqie menggambarkan fenomena dalam UUD NRI 1945 tersebut dengan “konstitusi yang hijaunya masih sangat muda”<sup>550</sup> sehingga masih memerlukan penguatan. Alasan-alasan perlunya penguatan tersebutlah yang kemudian akan dipaparkan lebih jauh dalam sub bab pembahasan selanjutnya.

#### 4.5.2. Urgensi Penguatan Norma Lingkungan Hidup dalam UUD NRI 1945

Berdasarkan data dari *World Health Organization* (WHO), 92% warga dunia hidup di tempat yang memiliki kualitas udara di bawah ambang sehat.<sup>551</sup> Salah satu contohnya adalah pencemaran udara di negara-negara Asia yang melebihi batas ambang udara sehat yang ditetapkan oleh WHO.<sup>552</sup> Tidak hanya udara, air pun tak luput menjadi hal yang memprihatinkan. Ini terbukti dari data milik Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia (KLHK RI) yang menyebutkan bahwa 75 persen air sungai di Indonesia sudah tercemar berat khususnya oleh limbah domestik.<sup>553</sup> KLHK RI juga menyebutkan bahwa sebanyak 1,1 juta hektar atau 2% dari hutan Indonesia menyusut setiap tahunnya. KLHK RI menyebutkan bahwa dari 130 juta hektar hutan Indonesia, kini hanya tersisa 42 juta hektar.<sup>554</sup>

---

549 Jimly Asshiddiqie, *Green Constitution: Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta: RajaGrafindo, 2009).

550 *Ibid.*, hlm. 181.

551 World Health Organization, “Air pollution and child health: prescribing clean air”, <http://www.who.int/ceh/publications/air-pollution-child-health/en/>, diakses pada 20 Juli 2020.

552 World Health Organization, “Exposure to Ambient Air Pollution,” [https://www.who.int/gho/phe/outdoor\\_air\\_pollution/exposure/en/](https://www.who.int/gho/phe/outdoor_air_pollution/exposure/en/), diakses 20 Juli 2020.

553 Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia, “Sistem Pemantauan Kualitas Air Secara Online dan Real Time”, <http://www.menlhk.go.id/slide-61-sistem-pemantauan-kualitas-air-secara-online-dan-real-time.html>, 20 Juli 2020.

554 World Wildlife Fund, Kehutanan. <[https://www.wwf.or.id/tentang\\_wwf/upaya\\_kami/forest\\_spesies/tentang\\_forest\\_spesies/kehutanan/](https://www.wwf.or.id/tentang_wwf/upaya_kami/forest_spesies/tentang_forest_spesies/kehutanan/)> diakses tanggal 5 Agustus 2020.



Kondisi lingkungan hidup yang makin memprihatinkan tersebut adalah satu dari sekian banyak bukti bahwa sampai saat ini lingkungan hidup masih belum dilindungi dan dikelola dengan baik. Norma perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dinilai belum memadai dalam konstitusi. Berikut akan diuraikan beberapa alasan mengapa perlu dilakukan penguatan konstitusionalisasi norma perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

#### **4.5.2.1. Perkembangan Pertalian antara Hak Asasi Manusia dan Lingkungan Hidup**

Banyak kalangan yang masih mendefinisikan Pasal 28H UUD NRI 1945 dengan terlalu sederhana. Pasal tentang Hak Asasi Manusia (HAM) tersebut didefinisikan hanya sebagai jaminan bagi warga negara untuk memiliki lingkungan hidup yang bersih dan sehat di sekitar lingkungan tempat tinggal.<sup>555</sup> Hal tersebut masih terjadi karena konstitusionalisasi norma perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang berbentuk *subjective rights* dalam Pasal 28H UUD NRI 1945 dilakukan semata-mata masih melalui HAM generasi kedua, yang mana berasal usul dari hak atas kesehatan, bertempat tinggal, serta tanggung jawab negara dan warga negara untuk melindungi lingkungan dan sumber daya alam.<sup>556</sup> Sedangkan konstitusionalisasi yang digunakan oleh banyak negara yang menjalankan perlindungan dan pengelolaan hidup dengan baik saat ini berasal dari HAM generasi ketiga, atau oleh banyak sarjana dalam konteks ini disebut *pure third generation declaration* yang secara lebih jelas mempertegas hubungan antara HAM dan lingkungan hidup.<sup>557</sup>

Perubahan paradigma konstitusionalisasi tersebut menjadi penting karena memiliki perbedaan akibat hukum yang amat jauh dalam bentuk jaminan terhadap warga negara dan lingkungan. Secara garis besar, hak atas lingkungan hidup dalam kerangka HAM generasi ketiga memiliki dua aspek, yaitu aspek prosedural

---

555 Wawancara dengan Bapak Eko Riyadi, Direktur Pusat Studi Hak Asasi Manusia di Universitas Islam Indonesia, tanggal 6 Juni 2020.

556 D. Marrani, "Human Rights and Environmental Protection: The Pressure of the Charter for the Environment on the French Administrative Courts", *Sustainable Development Law and Policy Vol. 10*, (2009), hlm. 54.

557 *Ibid.*

dan substantif.<sup>558</sup> Aspek prosedural disini diartikan sebagai hak-hak derivatif dari hak atas lingkungan yang bersifat prosedural atau menjadi elemen penunjang dalam mewujudkan pemenuhan hak atas lingkungan secara substansial, diantaranya adalah hak atas informasi, hak untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan, dan hak untuk mengakses keadilan terkait masalah lingkungan hidup.<sup>559</sup> Sedangkan aspek substantif dari hak atas lingkungan mengacu pada jenis-jenis hak derivatif yang bersifat substantif/materiil. Dalam hal ini adalah hak untuk hidup, hak untuk mendapatkan standar hidup yang layak dan hak untuk sehat, hak untuk mendapatkan keadilan intra dan antar generasi.<sup>560</sup>

#### 4.5.2.2. Ekokrasi sebagai Kebutuhan

Di berbagai belahan dunia, muncul gagasan yang dinamakan ekokrasi (*ecocracy*). Embrio *global ecocracy* pertama kali hadir dalam *the Brundtland Report*.<sup>561</sup> Henryk Skolimowski mendeskripsikan bahwa konsepsi ekokrasi ini lebih pada bentuk pengakuan terhadap kekuatan alam dan kehidupan yang ada di dalamnya, pemahaman mengenai keterbatasan lingkungan, elemen kerjasama dengan alam, serta yang terpenting yakni menciptakan sistem ekologi yang berkelanjutan dengan penghormatan terhadap bumi beserta isinya dan tidak melakukan perampasan secara eksploitatif tanpa perhitungan.<sup>562</sup> Ekokrasi juga bertujuan untuk menciptakan sistem berkelanjutan yang dapat mendukung dan membawa kebaikan terhadap seluruh makhluk yang ada di dunia, baik generasi sekarang maupun generasi yang akan datang. Secara sederhana, konsep ekokrasi ini merupakan perluasan terhadap keterbatasan dari konsep demokrasi.<sup>563</sup>

---

558 Agung Wardana, "Hak Atas Lingkungan: Sebuah Pengantar Diskusi," (Makalah disampaikan pada Karya Latihan Bantuan Hukum (Kalabahu) Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Bali, Denpasar, 20 April 2012), hlm. 123.

559 *Ibid.*, hlm. 124.

560 *Ibid.*, hlm. 125.

561 Pan Mohamad Faiz, "Perlindungan terhadap Lingkungan dalam Perspektif Konstitusi (Environmental Protection in Constitutional Perspective)," hlm. 776.

562 P2P Philosophical Foundation, "The Eco-Philosophy of Henryk Skolimowski", dalam Michel Bauwens, *Foundation for Peer to Peer*, Alternatives Newsletter Issue 67, 2005.

563 Pan Mohamad Faiz, "Perlindungan terhadap Lingkungan dalam Perspektif Konstitusi (Environmental Protection in Constitutional Perspective)," hlm. 777.

Konsep ekokrasi ini kemudian dikonstitusionalisasi oleh berbagai negara di dunia untuk menciptakan sistem berkelanjutan yang dapat mendukung dan membawa kebaikan terhadap seluruh makhluk yang ada di dunia, baik generasi sekarang maupun generasi yang akan datang. Berkaitan dengan hal tersebut, Asshiddiqie membagi tiga model konstitusi yang memuat konstitusionalisasi norma dalam upaya perlindungan terhadap lingkungan, yaitu: (1) model konstitusionalisasi formal, misalnya di Portugal; (2) model konstitusionalisasi substansial, seperti di Perancis; dan (3) model konstitusionalisasi struktural, contohnya di Ekuador.<sup>564</sup> Menurut Asshiddiqie, UUD NRI 1945 dapat dikategorikan ke dalam model konstitusionalisasi formal yang sudah bernuansa hijau, namun terbilang masih sangat muda.<sup>565</sup> Dalam arti lain, konstitusionalisasi norma untuk melakukan perlindungan terhadap lingkungan di dalam UUD NRI 1945 masih sangat terbatas, masih tertinggal dengan apa yang telah diadopsi oleh negara Ekuador ataupun Perancis di dalam konstitusinya yang akan digambarkan kemudian dalam naskah akademik ini.

Mas Achmad Santosa menguatkan pendapat di atas dengan menyebutkan bahwa dari sisi perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup (“Keekokrasian”) konstitusi dari berbagai belahan di dunia dapat dikategorikan dalam lima kategori, yaitu kategori komitmen tertinggi, kategori komitmen tinggi, kategori komitmen memadai, kategori komitmen sedang, dan kategori komitmen rendah.<sup>566</sup> Mas Ahmad Santosa mengkategorikan UUD NRI 1945 ke dalam kategori komitmen sedang.<sup>567</sup> Dikatakan demikian karena UUD NRI 1945 masih tidak terlalu jelas menekankan pembangunan berkelanjutan sebagai arah dan pola pembangunan, sehingga memerlukan konstitusionalisasi norma hukum lingkungan ke kategori yang lebih tinggi.<sup>568</sup> Pan Mohamad Faiz, juga memiliki

---

564 Jimly Asshiddiqie, *Green Constitution: Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta: RajaGrafindo, 2009), hlm. 183.

565 *Ibid.*, hlm. 181.

566 Mas Achmad Santosa dan Margaretha Quina, “Gerakan Pembaruan Hukum Lingkungan Indonesia dan Perwujudan Tata Kelola Lingkungan yang Baik Dalam Negara Demokrasi,” *Jurnal Hukum Lingkungan Vol. 1, Issue. 1*, (Januari 2014), hlm. 48.

567 *Ibid.*

568 Mas Achmad Santosa dalam Jimly Asshiddiqie, *Green Constitution.....*, hlm. vii.

pendapat yang sama terkait perkara ini bahwa:

.....meskipun UUD 1945 sudah mencantumkan beberapa ketentuan terkait dengan lingkungan hidup, akan tetapi apabila dibandingkan dengan konstitusi negara-negara dunia lainnya, Indonesia masih dapat dikatakan sebagai negara yang tidak terlalu tegas mengatur konstitusionalisasi prinsip-prinsip lingkungan hidup di dalam konstitusinya. Apabila terjadi amandemen UUD 1945 yang kelima, maka perlu diformulasikan norma-norma perlindungan terhadap lingkungan dan hak asasi manusia yang lebih kuat lagi dengan alasan-alasan dan dampak negatif atas permasalahan lingkungan.<sup>569</sup>

Hamzah menyatakan bahwa penegakan hukum lingkungan di Indonesia haruslah meliputi segi preventif dan represif, terutama yang memiliki keterlibatan pemerintah untuk turut aktif meningkatkan kesadaran hukum masyarakat. Lebih lanjut dikatakan bahwa penegakan hukum lingkungan sangat rumit, karena hukum lingkungan berdiri di atas titik pertemuan berbagai bidang hukum, seperti administratif, perdata, dan pidana, bahkan kadang kala sampai menyentuh juga hukum pajak, pertanahan, tata negara, dan hukum internasional baik publik maupun privat.<sup>570</sup>

Dalam kaitannya dengan pendapat Hamzah sebelumnya, maka peranan konstitusi sebagai sumber dari segala sumber hukum nasional menjadi sangat penting. Dalam teori *stufenbau der rechtsordnung*, Hans Nawiasky menyebutkan dengan istilah *staatsfundamentalnorm* untuk *preamble* UUD NRI 1945 dan *staatgrundgezets* untuk batang tubuh UUD NRI 1945.<sup>571</sup> Dalam konteks tersebut, penguatan konstitusionalisasi norma perlindungan lingkungan hidup dalam UUDNRI 1945 dapat menjadi salah satu cara untuk menegakkan hukum baik secara preventif maupun represif. Adanya norma perlindungan terhadap lingkungan di dalam konstitusi secara otomatis akan menjadi pedoman tidak hanya dalam penyusunan undang-undang organiknya, namun juga segala tindakan

---

569 Pan Mohamad Faiz, "Perlindungan terhadap Lingkungan dalam Perspektif Konstitusi (Environmental Protection in Constitutional Perspective)," hlm. 781.

570 Andi Hamzah, *Penegakan Hukum Lingkungan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2005), hlm. 49-50.

571 Maria Farida, *Ilmu perundang-undangan: (jenis, fungsi, dan materi muatan)*, (Jakarta: Kanisus, 2007).

dan macam laku dari para pemangku kebijakan, baik itu pemerintah, pihak swasta, ataupun masyarakat madani (*civil society*). Apabila hal tersebut ternyata tetap disimpangi, maka rumusan penegakan hukum yang kemudian berlaku adalah tindakan represif terhadap produk perundang-undangan atau tindakan yang dianggap melanggar atau bertentangan dengan konstitusi (*constitutional violation*).<sup>572</sup>

Penguatan konstitusi dengan mengadopsi ekokrasi sebagai sumber dari segala sumber hukum seperti yang telah dipaparkan diatas bukan hanya suatu hal yang penting namun juga sebuah kebutuhan dalam rangka mengintegrasikan kembali kehidupan antara makhluk hidup di dunia, yaitu manusia, hewan, dan tumbuhan dalam lingkungan yang ramah alam.<sup>573</sup>

Posisi tersebut tidak dapat digantikan dengan jenis-jenis peraturan lain di bawah undang-undang karena dipandang masih belum mencukupi untuk memaksa para penentu kebijakan untuk tunduk dan mematuhi kebijakan-kebijakan di bidang lingkungan hidup.<sup>574</sup> Contohnya adalah yang terjadi di Republik Rakyat Cina. Sejak tahun 1979,<sup>575</sup> parlemen pusat Cina telah berhasil menetapkan sebanyak 26 undang-undang yang mengatur terkait lingkungan. Sebelas diantaranya disahkan dalam tujuh tahun terakhir, sejak tahun 2000. Dalam pelaksanaannya, pelbagai undang-undang tersebut didukung juga oleh lebih dari 2000 peraturan pelaksana dan pelbagai keputusan yang membentuk suatu kerangka hukum yang komprehensif sebagai instrumen yang diarahkan untuk mewujudkan prinsip pembangunan berkelanjutan.<sup>576</sup> Namun dalam pelaksanaannya, produk-produk hukum tersebut tidak efektif karena kurang bergigi.<sup>577</sup> Apalagi, posisi peraturan yang lemah yang berlakunya atau daya ikatnya tidak dapat dipaksakan dalam menghadapi aturan-aturan yang terdapat dalam

---

572 Pan Mohamad Faiz, "Perlindungan terhadap Lingkungan dalam Perspektif Konstitusi (Environmental Protection in Constitutional Perspective)," hlm. 778.

573 Jacqueline Aloisi de Lardere, *Living in an Ecocracy*, (Paris: United Nations Environment Programme, 1999).

574 Jimly Asshiddiqie, *Green Constitution....*, hlm. 161.

575 The Green Market, "Chinese Green Legislation, Part 1: Progress and Problems", Minggu, 16 November, 2008 dalam, *Ibid.*, hlm. 162.

576 *Ibid.*

577 Worldwatch Institute, "China to Give 'Green' Legislation More Teeth", <https://www.enn.com/articles/22393-china-to-give-green-legislation-more-teeth>, diakses pada 28 Juli 2020.

undang-undang yang mengatur sektor-sektor yang lain, tentu sulit diharapkan efektif.<sup>578</sup>

### 4.5.3. Studi Komparasi Konstitusi Hijau

#### 4.5.3.1. Ekuador

Konstitusi Ekuador baru saja diubah dan disahkan oleh *Constitutional Assembly* pada 10 April 2008 dan mulai berlaku sesudah mendapat persetujuan rakyat melalui referendum. Dapat dikatakan, konstitusi inilah yang pertama kali menegaskan adanya hak alam sebagai subjek dalam kehidupan manusia dan wadah negara konstitusional.<sup>579</sup> Hal ini dapat dilihat dalam Bagian II Bab Ketujuh Konstitusi Ekuador tentang *rights of nature*, dalam Artikel Satu disebutkan bahwa:<sup>580</sup>

*Nature, or Pacha Mama, where life is reproduced and occurs, has the right to integral respect for its existence and for the maintenance and regeneration of its life cycles, structure, functions and evolutionary processes. All persons, communities, peoples and nations can call upon public authorities to enforce the rights of nature. To enforce and interpret these rights, the principles set forth in the Constitution shall be observed, as appropriate.*

Berdasarkan pasal dalam konstitusi tersebut, alam, tempat kehidupan bersama tumbuh dan mengalami reproduksi, juga mempunyai HAM. Diatur lebih lanjut dalam pasal tersebut bahwa setiap orang, masyarakat atau bangsa dapat meminta pengakuan akan hak-hak alam di hadapan hukum dan pemerintah.

Penegasan sekaligus perubahan paradigma yang dilakukan oleh Ekuador dalam konstitusinya adalah suatu terobosan yang harus dicermati bahwa ekokrasi telah dimaknai, yaitu dengan memberikan hak asasi itu sendiri salah satunya kepada lingkungan. Di sisi lain, Ekuador memiliki kultur dan budaya masyarakat yang mendukung

---

578 Jimly Asshiddiqie, *Green Constitution.....*, hlm. 163.

579 *Ibid.*, hlm. 73.

580 ConstitutionNet, "Constitution of the Republic of Ecuador", [http://www.constitutionnet.org/files/ecuador\\_constitution\\_english\\_0.pdf](http://www.constitutionnet.org/files/ecuador_constitution_english_0.pdf), diakses pada 27 Juli 2020.

pemberian hak asasi kepada lingkungan itu sendiri.<sup>581</sup> Hal tersebut dengan jelas diuraikan dalam pembukaan konstitusi Ekuador yang berbunyi “*Recognizing our age-old roots, wrought by women and men from various peoples, celebrating nature, the Pacha Mama (Mother Earth), of which we are part and which is vital to our existence*”.<sup>582</sup> Dengan kata lain pembukaan konstitusi Ekuador mengakui hak lingkungan hidup dengan dan karena mengenali budaya Bangsa Ekuador, yang dibuat oleh perempuan dan laki-laki dari berbagai bangsa, merayakan alam, *Pacha Mama* (Ibu bumi), yang mana manusia adalah bagian darinya (Ibu Bumi) sekaligus (Ibu bumi) vital bagi kehidupan manusia.

#### 4.5.3.2. Prancis

Prancis, pada tanggal 1 Maret 2005 mengadopsi Piagam Lingkungan Hidup (*the Charter for the Environment*) tahun 2004 dan mengintegrasikan piagam ini ke dalam Konstitusi Prancis.<sup>583</sup> Pembukaan Piagam Lingkungan 2004 mengakui bahwa sumber daya alam dan keseimbangannya merupakan prasyarat keberadaan umat manusia. Piagam ini juga mengakui bahwa keberadaan umat manusia tidak dapat dipisahkan dari lingkungan hidup, bahwa lingkungan hidup merupakan warisan umat manusia, bahwa manusia memberikan pengaruh yang semakin besar pada syarat- syarat kehidupan dan evolusinya, bahwa keanekaragaman hayati, pembangunan manusia yang bebas dan kemajuan masyarakat manusia dipengaruhi oleh pola-pola tertentu dari konsumsi atau perlindungan dan oleh eksploitasi berlebihan atas sumber daya alam, bahwa pemeliharaan lingkungan harus dicapai dengan cara yang sama seperti pencapaian atas kepentingan mendasar dari bangsa Prancis; serta bahwa untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan, pilihan yang dibuat untuk memenuhi kebutuhan generasi sekarang tidak boleh mengurangi kemampuan generasi yang akan datang untuk memenuhi kebutuhan

---

581 Cristina Espinosa, “Interpretive Affinities: The Constitutionalization of Rights of Nature, Pacha Mama, in Ecuador,” *Journal of Environmental Policy & Planning*, Vol. 21, No. 5 (2019), hlm 611.

582 Louis J. Kotzé dan Paola Villavicencio Calzadilla, “Somewhere between Rhetoric and Reality: Environmental Constitutionalism and the Rights of Nature in Ecuador,” *Transnational Environmental Law*, Vol.6, No.3 (2017), hlm. 418.

583 D. Marrani, “Human Rights and Environmental Protection: The Pressure of the Charter for the.....” hlm. 52.

hidup mereka.<sup>584</sup>

Piagam Lingkungan Hidup dijabarkan lebih lanjut di dalam 10 pasal yang berisi berbagai hak dan kewajiban terkait perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Dalam Pasal 1 piagam ini dinyatakan bahwa setiap orang memiliki hak atas lingkungan hidup yang sehat dan seimbang, Pasal 7 mengatur mengenai hak atas informasi lingkungan, serta hak untuk dilibatkan dalam pengambilan keputusan. Piagam Lingkungan juga membebaskan kewajiban kepada setiap orang untuk ikut serta dalam upaya pemeliharaan dan perbaikan lingkungan, dan kewajiban untuk menghindari gangguan terhadap lingkungan atau, jika penghindaran tidak memungkinkan, untuk membatasi akibat dari gangguan tersebut melalui Pasal 2 dan Pasal 3.

Selain itu, Pasal 4 mengatur bahwa mereka yang menyebabkan terjadinya kerusakan lingkungan memikul kewajiban untuk berkontribusi pada perbaikan kerusakan tersebut (*Polluter-Pays Principle*). Piagam Lingkungan juga mewajibkan pembuat kebijakan untuk menerapkan asas kehati-hatian (*the precautionary principle*) dalam Pasal 5, dan untuk mendukung pembangunan berkelanjutan dengan memadukan perlindungan dan pemanfaatan lingkungan hidup, pembangunan ekonomi, serta kemajuan masyarakat (Pasal 6). Piagam Lingkungan menyatakan pula dalam pasal 8 bahwa pendidikan dan pelatihan terkait lingkungan hidup akan berkontribusi pada pelaksanaan hak dan kewajiban yang dimuat di dalam Piagam Lingkungan, dan bahwa riset dan inovasi akan membantu pemeliharaan dan pemanfaatan lingkungan hidup (Pasal 9). Terakhir, dinyatakan pula dalam pasal 10 bahwa Piagam Lingkungan akan berfungsi sebagai acuan bagi penentuan kebijakan Prancis pada level Eropa dan internasional.<sup>585</sup>

Setelah Piagam Lingkungan Hidup dikonstitusionalisasikan dalam konstitusi Prancis, piagam lingkungan beberapa kali dijadikan rujukan dalam berbagai kasus hukum.<sup>586</sup> Contohnya, pada tanggal 19 Juni 2008, Mahkamah Konstitusi (*Conseil Constitutionnel*) dalam

584 French, *The Charter for the Environment*, 2004.

585 French, *The Charter for the Environment*, 2004.

586 Andri G. Wibisana, "Konstitusi Hijau Prancis: Komentar atas asas Kehati-hatian dalam Piagam Lingkungan Prancis 2004," *Jurnal Konstitusi*, Vol. 8 No. 3 (2011), hlm. 10



kasus organisme hasil rekayasa genetika (GMOs), menegaskan bahwa hak dan kewajiban di dalam piagam lingkungan memiliki nilai konstitusional. Di samping itu, pada tanggal 3 Oktober 2008, Mahkamah Administrasi (*Conseil d'Etat*) mengeluarkan putusan yang membatalkan keputusan pemerintah dengan berdasarkan, untuk pertama kalinya, pada piagam lingkungan.<sup>587</sup>

Konstitusionalisasi piagam tersebut mewakili perkembangan dalam hal HAM atau secara khusus HAM generasi ketiga. Kemudian karena beban dan tekanan dari hal tersebut dan masalah-masalah lingkungan yang memaksa Mahkamah Administrasi Prancis memodifikasi cara kerjanya.<sup>588</sup> Lebih jauh lagi, Asshiddiqie menyatakan bahwa pengadopsian Piagam Lingkungan di dalam Konstitusi Prancis tidak sekedar merupakan penegasan bahwa tidak akan ada peraturan perundangan-undangan yang bertentangan dengan Piagam Lingkungan, tetapi juga merupakan upaya untuk mengukuhkan prinsip-prinsip pengelolaan lingkungan yang sudah merupakan bagian dari hukum serta untuk memasukkan prinsip-prinsip pengelolaan lingkungan yang sudah diakui dalam hukum internasional ke dalam hukum nasional.<sup>589</sup>

#### **4.5.4. Penambahan Norma Lingkungan Hidup dalam UUD NRI 1945**

Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, meskipun UUD NRI 1945 sudah mencantumkan beberapa ketentuan terkait dengan lingkungan hidup, akan tetapi konstitusionalisasi norma untuk melakukan perlindungan terhadap lingkungan di dalam UUD NRI 1945 masih sangat terbatas dan muda.<sup>590</sup> Selain itu konstitusionalisasi norma perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang dalam hal ini dalam bentuk *subjective rights* dalam Pasal 28H UUD NRI 1945 dilakukan semata-mata masih melalui HAM generasi kedua, yang mana berasal usul dari hak atas kesehatan, bertempat tinggal, serta tanggung jawab negara dan warga negara untuk melindungi lingkungan dan

---

587 D. Marrani, "Human Rights and Environmental Protection: The Pressure of the Charter for the....." hlm. 52.

588 *Ibid.*

589 Jimly Asshiddiqie, *Green Constitution.....*, hlm. 63-64.

590 Jimly Asshiddiqie, *Green Constitution.....*, hlm. 181.

sumber daya alam.<sup>591</sup> Sedangkan konstitusionalisasi yang digunakan oleh banyak negara yang menjalankan perlindungan dan pengelolaan hidup dengan baik saat ini berasal dari HAM generasi ketiga, atau oleh banyak sarjana dalam konteks ini disebut *pure third generation declaration* yang secara lebih jelas menebalkan hubungan antara HAM dan lingkungan hidup.<sup>592</sup> Oleh sebab itulah Tim Perumus berkehendak untuk melakukan amandemen konstitusi untuk dan dengan melakukan penguatan konstitusionalisasi norma lingkungan hidup.

Terdapat beberapa perubahan dan penambahan dalam rangka melakukan penguatan konstitusionalisasi norma lingkungan hidup diantaranya adalah berkaitan dengan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, hak atas informasi lingkungan, keadilan dalam dan antar generasi, prinsip pencegahan dan kehati-hatian, dan prinsip pencemar membayar.

Lima norma perlindungan lingkungan hidup tersebut sangat penting dalam rangka menjamin hak asasi masyarakat sekaligus untuk melindungi dan melestarikan lingkungan hidup. *Pertama*, dalam rangka memperjelas dan memperkuat hubungan antara HAM dan lingkungan hidup, hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat akan dipisahkan dari hak-hak lain yang tidak berkaitan secara langsung terhadap hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai HAM generasi ketiga, seperti hak untuk bertempat tinggal dan dan mendapatkan pelayanan kesehatan. *Kedua*, hak atas informasi lingkungan akan menjadi jaminan dibukanya informasi (*mandatory disclosure*) sekaligus sebagai menjadi jaminan masyarakat untuk mendapatkan informasi yang benar berkaitan dengan lingkungan hidup (*control of misleading information*).<sup>593</sup>

*Ketiga*, prinsip keadilan dalam dan antar generasi. Keadilan dalam generasi atau intra generasi merupakan keadilan yang ditujukan pada mereka yang hidup di satu generasi. Keadilan intra generasi ini terkait dengan distribusi sumber daya secara adil yang berlaku pada tingkat

---

591 D. Marrani, "Human Rights and Environmental Protection: ....."hlm. 54.

592 *Ibid*.

593 Anthony Ogus, *Regulation: Legal Form and Economic Theory* (Oxford:Hart Publishing, 2004), hlm. 121. Dikutip dari Jurnal Andri G. Wibisana, "Campur Tangan Pemerintah Dalam Pengelolaan Lingkungan: Sebuah Penelusuran Teoritis Berdasarkan Analisis Ekonomi Atas Ekonomi (Economic Analysys of Law)", *Jurnal Hukum & Pembangunan* 47 No.2, 2017, hlm. 121.

nasional ataupun internasional.<sup>594</sup> Dengan adanya prinsip keadilan antar generasi, keadilan akan menjadi bukan hanya terhadap generasi sekarang namun juga generasi yang akan datang. Hal ini tidak hanya menitik beratkan pada persoalan alokasi yang adil atas hak dan kewajiban, tetapi juga mengakui bahwa keutuhan dan integritas lingkungan hidup merupakan bagian yang tak terpisahkan dari konsep keadilan.<sup>595</sup> Dalam hal ini negara harus menjamin bahwa generasi berikutnya dapat mendapatkan opsi, kualitas dan akses terhadap sumber daya yang tidak lebih buruk dari yang didapatkan generasi saat ini.

*Keempat*, prinsip pencegahan dan kehati-hatian. Prinsip pencegahan ditujukan untuk meminimalisasi munculnya risiko pencemaran lingkungan.<sup>596</sup> Sedangkan penggunaan prinsip kehati-hatian menunjukkan bahwa ketidakpastian mengenai dampak suatu usaha atau kegiatan karena keterbatasan penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi bukan merupakan alasan untuk menunda langkah-langkah meminimalisasi atau menghindari ancaman terhadap pencemaran atau kerusakan lingkungan hidup.<sup>597</sup> Kedua prinsip ini adalah prinsip hukum lingkungan yang pokok dan penting untuk menjadi pedoman dari setiap kebijakan yang mempengaruhi lingkungan yang di keluarkan oleh pemerintah.

*Kelima*, prinsip pencemar membayar berarti dalam hal penanggung jawab yang usaha atau kegiatannya menimbulkan pencemaran atau kerusakan lingkungan hidup wajib menanggung biaya pemulihan lingkungan.<sup>598</sup> Prinsip ini adalah prinsip yang sangat penting dalam hukum lingkungan karena dengan prinsip ini pencemar dipaksa untuk membayar atau memperbaiki pencemaran yang dilakukannya sehingga pada saat terjadi pencemaran menjadi jelas siapa yang bertanggung jawab atas pencemaran tersebut (bukan negara atau pihak lain yang tidak salah) yaitu pencemar. Penguatan konstitusionalisasi norma

---

594 Oluf Langhelle, "Sustainable Development and Social Justice: Expanding The Rawlsian Framework of Global Justice", *Environmental Values*, Vol. 9, (2000), hlm. 300.

595 Edith Brown Weiss, "Intergenerational Equity and Rights of Future Generation", *The Modern World of Human Rights: Essays in Honour of Thomas Buergenthal*, hlm. 608-609.

596 Arie Trouwborst, *Evolution and Status of the Precautionary Principle in International Law* (The Hague: Kluwer Law International, 2002), hlm. 35-36,

597 A. M. Yunus Wahid, *Pengantar Hukum Lingkungan*, hlm.176.

598 Elli Louka, *International Environmental Law, Fairness, Effectiveness, and World Order*, (United Kingdom : Cambridge University Press, 2006), hlm. 51.

hukum lingkungan di dalam UUD NRI 1945 melalui perubahan dan penambahan lima norma hukum lingkungan akan menjadi salah satu langkah strategis dan penting untuk dilakukan dalam rangka menjamin perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang baik dan sehat.

## 4.6. Penambahan Penguasaan Negara terhadap Udara

### 4.6.1. *Status Quo* Tatanan Hukum Terkait Udara

Ekonomi nasional tidak dapat terpisahkan dengan amanat konstitusi sebagai kontrak sosial yang telah disepakati masyarakat Indonesia. Utamanya, konstitusi ekonomi tercantum dalam Pasal 33 UUD NRI 1945, yakni perekonomian berdasarkan konstitusi atau disebut sebagai *constitutional market economy*.<sup>599</sup> Artinya, terdapat kebijakan atau arah ekonomi yang dirumuskan oleh setiap negara di dalam konstitusinya, hal tersebut menerjemahkan dasar dan kerangka ekonomi yang dianut oleh negara tersebut.<sup>600</sup>

UUD NRI 1945 mencantumkan konstitusi ekonominya sejak pembentukan yang pertama. Namun, baru diatur secara khusus ketika amandemen UUD NRI 1945 dengan mengatur secara tegas dalam BAB XIV dengan nama “Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial.” yakni dalam Pasal 33 dan Pasal 34 UUD NRI 1945. Salah satu prinsip ekonomi yang dianut dalam UUD NRI 1945 adalah dasar hubungan hukum antara negara dengan sumber daya alam.

Hubungan hukum antara negara dengan sumber daya alam tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) yang berbunyi “*Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besar untuk kemakmuran rakyat.*” Berdasarkan ayat ini, terdapat tiga objek sumber daya alam yang dikuasai oleh negara yakni “bumi”, “air”, dan “kekayaan alam yang terkandung di dalam (bumi) dan (air)”. Pasal ini memiliki kelemahan terutama dalam kaitannya dengan potensi ekonomi yakni absennya penguasaan negara terhadap udara. Walaupun beberapa kali diusulkan oleh fraksi dalam perdebatan amandemen UUD NRI 1945, ketentuan pasal ini tidak

599 Agnes Harvelian, “Mahkamah Konstitusi dan Penguatan Konstitusi Ekonomi Indonesia,” *Jurnal Konstitusi* Vol 13 No 3 (September 2016), Hlm. 60.

600 *Ibid.*

mengalami perubahan sedikitpun selama perubahan konstitusi pertama hingga keempat.<sup>601</sup>

Kewenangan pengelolaan sumber daya alam di Indonesia kemudian dijabarkan lebih lanjut pertama kalinya pada tataran legislasi, yaitu dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UU PA). Pasal 1 Ayat (2) UU PA berbunyi,

Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.<sup>602</sup>

Dalam UU PA, objek sumber daya alam yang menjadi hak menguasai negara lebih luas yakni “bumi”, “air, dan “ruang angkasa”.

Kemudian dijabarkan lebih lanjut terkait pengertian bumi yakni dalam Pasal 1 ayat (4) “...selain permukaan bumi, termasuk pula tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air.” Dan ruang angkasa yakni dalam Pasal 1 ayat (6) “...ruang di atas bumi dan air tersebut ayat 4 dan 5 pasal ini.” Berbeda dengan Pasal 33 ayat (3), UU PA lebih luas menjabarkan objek penguasaan sumber daya alam oleh negara yakni mencakup ruang angkasa.

Selanjutnya, dalam tataran legislasi, pengakuan yurisdiksi wilayah udara negara Indonesia tercantum dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara (UU WN). UU WN yang merupakan amanat Pasal 25 UUD NRI 1945 mencantumkan pengakuan kedaulatan negara Indonesia terhadap wilayah udara yakni dalam Pasal 4 UU WN yang berbunyi,

Wilayah negara meliputi wilayah darat, wilayah perairan, dasar laut, dan tanah di bawahnya serta ruang udara di atasnya, termasuk seluruh sumber kekayaan yang terkandung di dalamnya.<sup>603</sup>

---

601 E Saefullah Wiradipradja, “Wilayah Udara Negara Ditinjau dari Segi Hukum Internasional”, *Indonesia Journal of International Law* Vol. 6 No. 4, 2009, hlm. 496.

602 Indonesia, *Undang-Undang Pokok Agraria*, UU No. 5 Tahun 1960, LN No. 104 Tahun 1960, TLN No. 2043, Ps. 1 ayat (2).

603 Indonesia, *Undang-Undang Wilayah Negara*, UU No. 43 Tahun 2008, LN No. 177 Tahun 2008, TLN No. 4925, Ps. 4.

Sementara, Pasal 6 ayat (1) UU WN berbunyi, “batas wilayah di udara mengikuti batas kedaulatan negara di darat dan di laut, dan batasnya dengan angkasa luar ditetapkan berdasarkan perkembangan hukum internasional”.

#### 4.6.2. Urgensi Penambahan Kata “Udara”

Dengan berkembangnya teknologi dan ilmu pengetahuan, udara memiliki nilai ekonomis dan strategi yang tinggi. Keuntungan ini mulai dirasakan ketika negara mulai memanfaatkan teknologi kedirgantaraan untuk kebutuhan transportasi, pertahanan, dan keamanan nasional.<sup>604</sup> Selain dirgantara, potensi pemanfaatan ekonomis udara digunakan untuk telekomunikasi, frekuensi, kenavigasian, sumber energi, industri, pengembangan ilmu pengetahuan, pendidikan (untuk menunjang proses belajar jarak jauh), pemetaan, perekaman udara, survei (penelitian yang dilakukan di udara), penginderaan jauh, bangunan, pemantauan atau perubahan cuaca, wisata udara, dan periklanan. Melihat besarnya pemanfaatan udara bagi perekonomian sehingga perlu adanya dasar penguasaan negara untuk menghindari penggunaan alat atau cabang produksi tersebut sebagai alat penindasan dan pemerasan terhadap orang lain. Juga untuk menjamin agar pemanfaatan alat atau cabang produksi tersebut benar dimanfaatkan demi kemakmuran rakyat banyak.

Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 memiliki kekurangan fundamental terutama dari segi cakupan potensi ekonomi dengan absennya sumber daya udara. Menurut Jimly Asshiddiqie, absennya sumber daya alam udara tersebut dikarenakan ketika UUD 1945 dirumuskan, nilai ekonomis dan strategis dari udara belum terbayang.<sup>605</sup> Dalam perkembangan amandemen konstitusi, kata “udara” beberapa kali diusulkan oleh beberapa fraksi. Salah satunya, fraksi TNI/Polri menggunakan kata yang lebih khusus yakni “dirgantara”. Menurut Fraksi TNI/Polri, secara yuridis formal sumber daya alam dirgantara belum terlindungi.<sup>606</sup>

604 Yaddy Supriyadi, *Keselamatan Penerbangan Problematika Lalu Lintas Udara* (Jakarta: Fordik BPSDMP, 2015), hlm. 17-18.

605 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, (Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, 2010), hlm 279.

606 Mahkamah Konstitusi RI, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Negara Republik Indonesia 1945 Tentang Perekonomian Nasional*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), hlm 508

Pentingnya perlindungan yuridis formal dicontohkan di mana terdapat GSO sebagai sumber daya alam yang sangat terbatas, yang mana asas yang berlaku di GSO adalah *first come first serve*.<sup>607</sup>

Namun, menurut Prof. Dr. Hasjim Djalal menanggapi penggunaan kata “dirgantara” yang mana kata dirgantara belum cocok karena kata “dirgantara” termasuk angkasa luar termasuk bintang, bulan, matahari.<sup>608</sup> Menanggapi pendapat Prof Dr. Hasjim Djalal, Fraksi TNI Polri pun mengganti menjadi frasa “ruang udara” untuk memastikan cakupan menjadi ruang udara yang berada di atas wilayah daratan dan lautan yurisdiksi nasional.<sup>609</sup> Selain Fraksi TNI/Polri, penambahan kata “udara” juga diusulkan oleh Fraksi Partai Golkar, CIDES, Fraksi Utusan Daerah, Fraksi Partai Persatuan Pembangunan, dan Fraksi Perserikatan Daulat Umat.

#### 4.6.2.1. Pengakuan Internasional Terhadap Kedaulatan Udara

Ketika negara sadar bahwa ruang udara memiliki nilai ekonomis dan strategis, negara mulai memikirkan instrumen hukum yakni perjanjian internasional di bidang hukum udara untuk melindungi kepentingannya.<sup>610</sup> Konsep kedaulatan udara muncul dari konsep hukum Romawi yang berbunyi, “*cujus est solum, ejus esque ad coelum*” yang memiliki arti “Barangsiapa memiliki sebidang tanah dengan demikian juga memiliki segala yang berada di atasnya sampai ke langit dan segala yang berada di dalam tanah”.<sup>611</sup> Kedaulatan ini ditegaskan dalam *Convention Relating to the Regulation of Aerial Navigation* yang ditandatangani di Paris tanggal 13 Oktober 1919 (Konvensi Paris 1919) yang memberikan suatu negara kedaulatan yang lengkap (*complete*) dan eksklusif (*exclusive*) di atas wilayahnya.<sup>612</sup>

Kemudian, Konvensi Paris 1919 diubah dengan *Convention on International Civil Aviation* (Konvensi Chicago 1944).

---

607 *Ibid.*

608 *Ibid.*, hlm. 574.

609 *Ibid.*, hlm. 687.

610 E Saefullah Wiradipradja, *Pengantar Hukum Udara dan Ruang Angkasa* (Bandung: Alumni, 2014), hlm. 98.

611 E. Saefullah Wiradipradja, “Wilayah Udara Negara,” hlm. 499.

612 International Commission for Air Navigation, *Convention Relating to the Regulation of Aerial Navigation*, Paris Convention of 1919 (1919).

Selengkapnya, pada Pasal 1 Konvensi Chicago 1944 berbunyi “*the contracting states recognize that every state has complete and exclusive sovereignty over the airspace above its territory*” yang memiliki makna bahwa para negara peserta menyadari bahwa setiap negara memiliki kedaulatan yang lengkap dan eksklusif di atas teritorinya. Penggunaan istilah “setiap negara” atau “*every states*” menunjukkan bahwa kedaulatan di ruang udara tidak hanya dimiliki oleh semua negara tetapi juga negara di luar konvensi.<sup>613</sup> Sifat kedaulatan yang lengkap dan eksklusif ini menjadikan kedaulatan ruang udara berbeda dengan laut teritorial yang mana laut teritorial dibatasi dengan hak negara lain untuk melakukan hak lintas damai.<sup>614</sup> Ruang udara suatu negara sepenuhnya tertutup untuk pesawat udara asing baik sipil maupun militer.

Berdasarkan paparan di atas, diketahui bahwa dunia internasional mengakui kedaulatan lengkap dan eksklusif wilayah udara. Oleh sebab itu, negara Indonesia perlu mengukuhkan kedaulatan negara atas ruang udara sebagai sumber daya alam yang dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya sebagai pertahanan negara dan untuk kemakmuran rakyat.<sup>615</sup> Absennya penguasaan negara Indonesia terhadap sumber daya alam udara, yang telah diakui secara penuh oleh masyarakat internasional dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 menimbulkan kerugian. Yakni Indonesia kehilangan potensi penguasaan potensi ekonomi yang strategis seperti sumber energi, penerbangan, navigasi, dan industri.

#### **4.6.2.2. Pengaturan Flight Information Region Wilayah Indonesia**

Dalam dunia penerbangan, terdapat istilah *Flight Information Region* (FIR) dan *Upper Flight Information Region* (UIR). Perbedaannya, FIR dimaksudkan untuk pelayanan penerbangan yang terjadi sampai jarak ketinggian di atas 20.000 kaki sementara UIR untuk pelayanan penerbangan dengan jarak di atas 20.000

---

613 E. Saefullah Wiradipradja, *Pengantar Hukum Udara dan Ruang Angkasa Buku I*, (Bandung: PT. Alumni, 2014), hlm. 108.

614 *Ibid.*, hlm. 98.

615 E. Saefullah Wiradipradja, “the Indonesian Sovereignty over Airspace and Its Urgency for National Economic Development,” (makalah disampaikan pada 50 Years Air and Space Law Studies, Universitas Padjadjaran, Luxton Hotel, Bandung, 5-6 November 2014).



kaki.<sup>616</sup> FIR dan UIR merupakan wilayah untuk kepentingan operasional penerbangan.<sup>617</sup> Dasar pertimbangannya ialah penetapan batas FIR dan UIR tidak selalu sama dengan batas wilayah negara. Sehingga, FIR dan UIR merupakan pengecualian dari kedaulatan negara atas wilayahnya.<sup>618</sup> Dalam penetapan FIR dan UIR, beberapa pertimbangannya yakni kepentingan organisasi ruang udara dan jalur penerbangan.<sup>619</sup> Kasus perbedaan batas FIR dan wilayah udara juga terjadi di Indonesia.

Indonesia mendelegasikan wilayah ruang udara di atas kepulauan Natuna dan Riau menjadi FIR Singapura dan pengelolaannya di atas ketinggian 20.000 kaki dikendalikan oleh Malaysia berdasarkan kesepakatan di *Regional Air Navigation (RAN)*.<sup>620</sup> Kemudian, pada pertemuan RAN kedua di Singapura tahun 1983, Indonesia berupaya mengubah hasil kesepakatan RAN pertama tetapi tidak berhasil karena tidak diterima oleh negara lain.<sup>621</sup> Setelah RAN ketiga, atas saran dari ICAO, Indonesia dan Singapura membuat perjanjian bilateral *Agreement Between the Government of the Republic of Indonesia and the Government of the Republic of Singapore on the Realignment of the Boundary between the Singapore Flight Information Region and the Jakarta Flight Information Region* pada tanggal 21 September 1994. Berdasarkan perjanjian bilateral ini, yang pada intinya ruang udara di atas kepulauan Natuna yang diberi sebutan sektor A, sektor B, dan sektor C didelegasikan kepada Singapura (dan Malaysia).<sup>622</sup> Adanya otoritas Singapura di wilayah

---

616 Harry Purwanto, "Rute Penerbangan di Atas Alur Laut Kepulauan; Perspektif Indonesia, *Perspektif Hukum Journal* Vol 14 No 1 (Mei 2014), hlm. 10.

617 IGN. Maryanto, "Konsepsi Penataan Ruang Udara FIR Indonesia Dalam Rangka mendukung Tugas TNI AU pada masa Mendatang," Kertas karya Perorangan Sastra Jaya, Sekolah Staf dan Komando TNI AU (2003), hlm. 17.

618 Harry Purwanto, "Rute Penerbangan," hlm. 10.

619 IGN. Maryanto, "Konsepsi Penataan Ruang," hlm. 17-21.

620 Harry Purwanto, "Rute Penerbangan," hlm. 12.

621 *Ibid.*

622 Indonesia mendelegasikan tanggung jawab pemberian pelayanan navigasi penerbangan di wilayah sektor A kepada Singapura dari permukaan laut sampai dengan ketinggian 37.000 kaki; Indonesia mendelegasikan tanggung jawab pemberian pelayanan navigasi penerbangan di wilayah sektor B kepada Singapura dari permukaan laut sampai dengan ketinggian tidak terhingga (unlimited high); sementara Sektor C tidak termasuk didalam perjanjian tersebut, namun perlu di-catat bahwa penyelesaian pengaturan lalu lintas penerbangan di sektor C harus diselesaikan

negara Indonesia merupakan pengesampingan kedaulatan negara atas wilayahnya. Padahal menurut Ni'matul Huda, kedaulatan sebuah negara bersifat permanen, tidak dapat dibagi, tunggal, dan tidak terbatas.<sup>623</sup>

Penguasaan kontrol lalu lintas penerbangan ini dimaknai seluruh izin penerbangan baik komersil maupun militer diatur oleh Singapura. Hal ini dapat berdampak pada keamanan wilayah Indonesia. Jika pesawat asing melintas secara illegal di atas wilayah teritorial Indonesia, Indonesia tidak akan mengetahuinya.<sup>624</sup> Kemudian, Indonesia juga tidak akan maksimal dalam mengantisipasi resiko ancaman dari negara asing.

Dari sisi ekonomi, Pasal Perjanjian Penyelerasan Ulang Garis Batas Indonesia-Singapura Tahun 1995 mengatur bahwa Pemerintah Singapura atas nama Pemerintah Indonesia akan memungut jasa pelayanan navigasi penerbangan atau *Route Air Navigation Service (RANS) Charges* atas penerbangan sipil di wilayah udara yang didelegasikan kepada Singapura. Kemudian, *RANS Charges* ini disetorkan ke Indonesia berupa Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP).

Permasalahannya ialah penetapan *RANS Charges* yang rendah diberlakukan oleh Singapura maka Singapura berpeluang untuk mendapatkan keuntungan yang lebih besar dari pendapatan non-*aeronautical* yang ditetapkan lebih tinggi kepada pesawat sehingga memberikan keuntungan yang cukup signifikan kepada Singapura tanpa harus berbagi dengan Indonesia.<sup>625</sup> Berdasarkan Tim Optimalisasi Penerimaan Negara (TOPN) pada tahun 2002-2004, TOPN yang disetor oleh Singapura diperkirakan masih kurang memadai.<sup>626</sup> Misalnya *RANS Charges* yang diterima oleh

---

antar Indonesia, Singapura dan Malaysia.

623 Nimatul Huda, *Ilmu Negara* (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2010).

624 Lenny Husna dan Agus Riyanto, "Peran Pemerintah Dalam Upaya Pengambilalihan Flight Information Region (Fir) Singapura Atas Wilayah Udara Kepulauan Riau," *Jurnal Cahaya Keadilan* Vol 7 No. 2 (Oktober 2019), hlm. 405.

625 Evi Zuraida Tesis Pendelegasian FIR di wilayah udara Kepulauan Riau menjadi kritik karena Kepulauan Riau merupakan wilayah udara strategis yang berbatasan dengan tiga negara dan terletak pada selat Malaka.

626 Eco Silalahi, "Implikasi Hukum Internasional Pada Flight Information Region (Fir) Singapura Atas Wilayah Udara Indonesia Terhadap Kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia,"

Kementerian Perhubungan tahun 2005 sebesar 5,578,473.52 USD tidak dapat diketahui rinciannya oleh pihak Kemenhub maupun TOPN.<sup>627</sup>

Dari sudut pandang pertahanan negara, penguasaan FIR Singapura di kawasan tersebut menyebabkan lemahnya dan terhambatnya pengawasan udara oleh Indonesia yang dapat mengancam pertahanan negara karena setiap pesawat militer Indonesia juga terdeteksi oleh radar Singapura.<sup>628</sup> Hal ini dikarenakan perlunya *flight clearance* dari ATC Singapura terkait pengoperasian penerbangan di ruang udara tersebut.

Hal ini menjadi kritik karena Kepulauan Riau merupakan wilayah udara strategis dan ramai yang berbatasan dengan tiga negara dan terletak pada selat Malaka. Ditambah, Kepulauan Riau merupakan gerbang masuk dari benua Asia dan Eropa sehingga menjadi salah satu kawasan yang sangat krusial. Selama ini, Indonesia hanya mendapatkan pemasukan dari FIR Singapura sekitar lima juta dollar Amerika Serikat per tahun yang bersumber dari sektor A, sementara untuk sektor B dan sektor C masih belum diketahui.<sup>629</sup> Padahal, Indonesia sudah memiliki kemampuan yang cukup dari sisi teknis operasional perhubungan udara. Apabila kontrol lalu lintas wilayah Kepulauan Natuna dipegang oleh Indonesia, potensi angka pendapatan Indonesia dari kontrol penerbangan di wilayah tersebut akan jauh lebih tinggi.

#### 4.6.2.3. Tantangan Peran Negara dalam *Open Skies Policy*

Untuk menciptakan integrasi dalam sektor penerbangan, ASEAN menerapkan kebijakan ASEAN *Open Sky Policy* yang mulai diberlakukan pada tahun 2015. ASEAN *Open Sky Policy* merupakan kebijakan guna mendorong liberalisasi sektor penerbangan internasional yang disebut sebagai ASEAN Single Aviation Market.

---

*JOM Fakultas Hukum* Vol 2 No 1 (2015), hlm. 11.

627 *Ibid.*, hlm. 11.

628 Marsono, "Upaya Pengelolaan Kembali Wilayah Udara Di Atas Kepulauan Riau Dan Natuna," *Media Informasi Kementerian Pertahanan* Vol. 55 No. 39 (2015), hlm. 19.

629 Soenaryo Yosoprato, "Mendesaknya Pengambilan Wilayah Udara RI yang dikuasai Singapura," <https://money.kompas.com/read/2019/12/03/100000026/mendesaknya-pengambilalihan-wilayah-udara-ri-yang-dikuasai-singapura?page=all>, diakses 30 Juli 2020.

Pembukaan akses pasar transportasi udara menuju *Open Sky Policy* diatur dalam Pasal 90 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan (UU Penerbangan). Disebutkan bahwa,

“Pembukaan pasar angkutan udara menuju ruang udara tanpa batasan hak angkut udara (*open sky*) dari dan ke Indonesia untuk perusahaan angkutan udara niaga asing dilaksanakan secara bertahap berdasarkan perjanjian bilateral atau multilateral dan pelaksanaannya melalui mekanisme yang mengikat para pihak.”

Perjanjian internasional yang telah diikuti Indonesia merupakan sebuah keharusan untuk ditaati berdasarkan pada prinsip itikad baik (*good faith*) untuk menunjukkan komitmen kesiapan Indonesia dalam menjalani mekanisme baru perdagangan jasa penerbangan.<sup>630</sup>

Ada dua hal penting yang harus mendapat perhatian lebih lanjut sebagai akibat dari adanya kebijakan ruang udara terbuka Indonesia.<sup>631</sup> *Pertama*, kebijakan ruang udara terbuka secara tidak langsung telah mengurangi kemutlakan kedaulatan negara atas ruang udaranya. Faktor ekonomi merupakan alasan penting dibalik perubahan tersebut. *Kedua*, kebijakan ruang udara terbuka, khususnya yang diperkenalkan oleh Uni Eropa menjadikan faktor keselamatan dan keamanan penerbangan sebagai salah satu alasan utama lahirnya kebijakan tersebut.

Apabila kebijakan *open skies policy* diterapkan, menurut Prof Hikmahanto Juwana, pada masa datang apabila maskapai asing sudah masuk menjalani rute dalam negeri dan kemudian akan dilarang. Pemerintah akan sulit untuk membendung peran maskapai asing dengan peraturan perundang-undangan sekali pasar telah dibuka.<sup>632</sup> Selain itu, dampak perekonomian dalam negeri, operasi oleh maskapai asing bisa membuat maskapai lokal mati dalam upaya

---

630 Sumaryo Suryokusumo, *Studi Kasus Hukum Internasional* (Jakarta, Tatanusa 2007), hlm 57.

631 Emmy Latifah, “Liberalisasi Perdagangan Jasa Penerbangan Melalui Kebijakan Open Sky dan Implikasinya Bagi Indonesia,” *Jurnal Hukum Lus Quia Iustum* 18 (2011), hlm. 17

632 Sandro Gatra, “Pemerintah Diminta Ekstra Hati-Hati Undang Maskapai Asing ke Indonesia,” <https://nasional.kompas.com/read/2019/06/06/12285381/pemerintah-diminta-ekstra-hati-hati-undang-maskapai-asing-ke-indonesia?page=all>, diakses 30 Juli 2020.

melayani jalur-jalur domestik.<sup>633</sup>

Oleh sebab itu, perlu ada jaminan dan tanggung jawab penguasaan negara terhadap ruang udara untuk menghadapi kebijakan *open skies policy* yang memiliki potensi kerugian negara. Menurut Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 58/PUU-VI/2008, penguasaan negara yang tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 berarti rakyat secara kolektif dikonstruksikan memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.<sup>634</sup>

Dalam menanggapi liberalisasi penerbangan, terdapat potensi pemerintah kehilangan kontrolnya terhadap pasar penerbangan di Indonesia. Berdasarkan arti “penguasaan” di atas, Tim Perumus memandang perlu adanya penambahan frasa “udara” pada Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945. Penguasaan tersebut merupakan bentuk pergeseran peran pemerintah dari “penonton” menjadi fasilitator dan regulator yang berperan besar dalam meningkatkan daya saing dunia penerbangan nasional. Penerapan penguasaan negara tersebut dilakukan dengan contohnya, *pertama* pemerintah dalam fungsi pengaturan atau *regelendaad*, menciptakan peraturan perundang-undangan yang menjamin adanya kepastian hukum agar pelaku usaha dunia penerbangan memiliki kepastian dalam berusaha. *Kedua*, pemerintah dalam fungsi pengawasan atau *toezichthoudensdaad*, melakukan pengawasan terhadap mafia penerbangan yang memanipulasi izin penerbangan.

## 4.7. Konstitusionalisasi Hak Atas Perlindungan Data Pribadi

### 4.7.1. *Status Quo* Perlindungan Data Pribadi dalam UUD NRI 1945

Revolusi digital telah menciptakan sebuah inovasi baru dalam kapasitas untuk memperoleh, menyimpan, memanipulasi, dan mentransmisikan volume data secara nyata (*real time*), luas, dan

---

<sup>633</sup> *Ibid.*

<sup>634</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan No. 58/PUU-VI/2008, hlm. 14.

kompleks. Oleh karenanya, revolusi digital sering kali dianggap identik dengan revolusi data.<sup>635</sup> Perkembangan tersebut telah mendorong pengumpulan berbagai data, tidak lagi tergantung pada pertimbangan data apa yang mungkin berguna di masa depan. Akan tetapi, hampir semua data dikumpulkan. Pemerintah dan swasta bersaing untuk memperbesar kapasitas penyimpanan data mereka, dan semakin jarang melakukan penghapusan data. Mereka menemukan nilai baru dalam data sehingga data diperlakukan seperti halnya aset yang berwujud. Era baru pengelolaan data inilah yang biasa disebut sebagai *Big Data*.<sup>636</sup>

Perubahan corak pengolahan data ini juga yang oleh berbagai kalangan disebut sebagai inti dari Revolusi Industri Keempat. Sebuah revolusi digital yang dicirikan dengan perpaduan teknologi yang mengaburkan garis antara bidang fisik, digital, dan biologis.<sup>637</sup> Secara sederhana, *Big Data* atau revolusi data pada umumnya, sering dianggap sebagai substansi dari inovasi teknologi. Artinya, konsep ini sebatas ditentukan oleh atribut atau unsurnya yang terdiri dari data yang baru ditemukan dan daya komputasi yang super canggih.<sup>638</sup> Memang, konsep Big Data sendiri datang tidak dengan definisi yang baku yang disepakati semua ahli. Namun demikian, secara umum, disepakati bahwa *Big Data* berbeda dari analisis bisnis tradisional dan data skala kecil yang jumlahnya banyak sekalipun. Akibatnya, sering kali muncul kebingungan dan kesalahpahaman dalam memahami Big Data ini sebagai akibat keluasan definisinya. Bahkan, pada titik tertentu definisi tersebut saling bertentangan satu sama lain.<sup>639</sup>

Dalam sebagian besar kasus, istilah ‘Big Data’ umumnya merujuk pada gabungan: *volume, velocity, variety, veracity* (4Vs)—sebuah konsep yang dikembangkan oleh Gartner (2012) dan kemudian sebagian

---

635 Wahyudi Djafar, “Hukum Perlindungan Data Pribadi di Indonesia: Lanskap, Urgensi dan Kebutuhan Pembaruan,” (Makalah disampaikan sebagai materi dalam kuliah umum “Tantangan Hukum dalam Era Analisis Big Data”, (Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 26 Agustus 2019), hlm. 1.

636 P. Malik, “Governing Big Data: Principles and practices” *IBM Journal of Research and Development*, Vol. 57, No. 3/4, (May-July 2013).

637 Klaus Schwab, *The Fourth Industrial Revolution*, (Redfem: Currency Press, 2017).

638 Wahyudi Djafar, “Hukum Perlindungan Data Pribadi di Indonesia: Lanskap, Urgensi dan Kebutuhan .....” hlm. 2.

639 J. Ward dan A. Barker, “Undefined by Data: A Survey of Big Data Definitions,” <https://arxiv.org/abs/1309.5821v1>, diakses pada 20 Agustus 2020.

besar konsep tersebut diambil oleh IBM.<sup>640</sup> Pendekatan data-sentris ini terutama menekankan pada besaran lonjakan data, peningkatan kecepatan, produksi data pada saat itu juga, serta keragaman format data yang diproses.<sup>641</sup> Faktanya, setiap detik, dunia menghasilkan lebih banyak data daripada yang disimpan 20 tahun yang lalu semuanya dari kumpulan data yang berbeda, berbagai sumber dan beragam format, mulai dari audio, sinyal GPS, interaksi media sosial, dan berbagai macam jenis konten.<sup>642</sup>

Lebih jauh, *Big Data* biasa digunakan untuk menjelaskan penerapan teknik-teknik analisis untuk mencari, mengumpulkan, dan merujukkan secara silang kumpulan-kumpulan data dalam jumlah besar untuk mengembangkan sistem kecerdasan dan wawasan.<sup>643</sup> Kumpulan data yang berjumlah besar ini bisa didapatkan dari sumber-sumber umum, maupun kumpulan data pelanggan perusahaan tertentu. *Big Data* berangsur-angsur mencakup tidak hanya data yang bersifat umum, tetapi juga mencakup informasi yang dikumpulkan oleh sektor privat.<sup>644</sup>

Terdapat sejumlah elemen fundamental yang harus diperhatikan, khususnya yang terkait dengan perlindungan data pribadi. Hal ini khususnya mengacu pada banyaknya penggabungan *dataset* yang akan memudahkan identifikasi individu atau kelompok individu yang berpotensi membahayakan pribadi orang tersebut.<sup>645</sup> Oleh karena itu, langkah-langkah perlindungan data yang tepat harus dilakukan untuk mencegah penyalahgunaan atau kesalahan penanganan data. Singkatnya, bila peningkatan masif dalam pengumpulan data ini tidak dilakukan dalam kerangka penghormatan hak, maka mau tidak mau proses dan tujuannya akan digunakan dengan cara yang menggadaikan hak dasar masyarakat.

---

640 *Ibid.*

641 Paulo B. Goes, "Big Data and IS Research," *MIS Quarterly Vol. 38 No. 3* (2014), hlm. iii-viii.

642 A. McAfee dan E. Brynjolfsson, "Big Data: The management revolution," *Harvard Business Review, Vol. 90, No. 10* (2012), hlm. 60 dan 68.

643 Wahyudi Djafar, "Hukum Perlindungan Data Pribadi di Indonesia: Lanskap, Urgensi dan Kebutuhan ....." hlm. 2.

644 Babak Akhgar, et.al. (eds.), *Application of Big Data for National Security: A Practitioner's Guide to Emerging Technologies*, (Oxford: Butterworth-Heinemann, 2015).

645 Wahyudi Djafar, "Hukum Perlindungan Data Pribadi di Indonesia:.....", hlm. 2.



Indonesia sebagai negara dengan penduduk terbanyak keempat di dunia tentunya memiliki jumlah data pribadi yang banyak pula. Namun, jumlah data pribadi yang banyak tersebut tidak disertai dengan perlindungan hukum yang memadai, terdepan, apalagi menjawab tantangan zaman terkait dengan perlindungan data pribadi. Salah satu yang dinilai masih belum memadai adalah pengaturan perlindungan data pribadi dalam UUD NRI 1945. Hingga saat ini pengaturan perlindungan data pribadi dalam UUD NRI 1945 masih menggunakan Pasal 28G ayat (1) yang berbunyi:

(1) Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.

Pasca-reformasi, pengaturan Pasal 28 G ayat (1) tersebut sesungguhnya merupakan langkah yang cukup baik untuk menjadi dasar dari perlindungan data pribadi. Namun, dipandang oleh berbagai kalangan masih belum memadai untuk menghadapi revolusi data dan segala permasalahan-permasalahan terkait data pribadi seseorang.<sup>646</sup> Perlindungan data pribadi berevolusi menjadi bukan hanya perlindungan terhadap privasi, namun juga kebebasan seseorang hingga tatanan demokrasi di suatu negara, dunia, dan generasi yang akan datang.<sup>647</sup> Paling tidak terdapat tiga alasan mengapa hak atas perlindungan data pribadi dewasa ini penting untuk menjadi salah satu hak dasar warga negara, di antaranya adalah karena (1) perlindungan data pribadi mengalami koreksi pemikiran dari pendekatan ekonomi menjadi pendekatan hak, (2) hak atas perlindungan data pribadi adalah hak otonom yang mandiri bahkan dari hak atas privasi, (3) hak atas perlindungan data pribadi dalam revolusi industri keempat ini adalah suatu kebutuhan yang tidak bisa dielakkan dalam suatu negara demokrasi.

---

646 Wawancara dengan Eko Riyadi, Direktur Pusat Studi Hak Asasi Manusia di Universitas Islam Indonesia, tanggal 19 Juni 2020.

647 Maja Brkan, "The Essence of the Fundamental Rights to Privacy and Data Protection: Finding the Way Through the Maze of the CJEU's Constitutional Reasoning," *German Law Journal*, Vol. 20, (2019), hlm. 870.



## 4.7.2. Urgensi Konstitusionalisasi Hak Atas Perlindungan Data Pribadi

### 4.7.2.1. Koreksi Pemikiran atas Perlindungan Data Pribadi dari Pendekatan Ekonomi Menjadi Pendekatan Hak

Hukum perlindungan data pada awalnya dikonsepsikan hanya merupakan salah satu bagian dari hukum perlindungan konsumen.<sup>648</sup> Pendekatan sedemikian rupa memperlihatkan bahwa pendekatan yang dilakukan pada perlindungan data pribadi utamanya menggunakan pendekatan ekonomi. Dewasa ini setelah makin berkembangnya fungsi, macam, dan jumlah data, berkembang pula permasalahan-permasalahan yang terjadi karena data pribadi yang membutuhkan perlindungan bukan hanya dari kaca mata ekonomi, namun area-area lain hidup berbangsa dan bernegara.<sup>649</sup>

Pengumpulan dan pemrosesan data pribadi secara otomatis tidak boleh serta merta mereduksi seseorang menjadi hanya objek informasi dalam kaca mata ekonomi.<sup>650</sup> Kekhawatiran dari miskonsepsi tentang data yang hanya melihat aspek ekonomi tersebut salah satunya dibahas dalam putusan Mahkamah Konstitusi Jerman mengenai pemrosesan data yang berpotensi memperlakukan individu menjadi objek.<sup>651</sup>

*The technical means of storing information, the automatic data processing, and the combination of data in integrated information systems add up to a partial or virtually complete personality profile ('Perso - nlichkeitsbild'), whose truth and application the person concerned has no sufficient means to control.*

---

648 Bart van der Sloot, "Legal fundamentalism: is data protection really a fundamental right?" [https://bartvandersloot.com/onewebmedia/Legal\\_fundamentalism\\_is\\_data\\_protection.pdf](https://bartvandersloot.com/onewebmedia/Legal_fundamentalism_is_data_protection.pdf), diakses pada 30 Juli 2020.

649 Orla Lynskey, "Deconstructing Data Protection: The 'Added-Value' of a Right to Data Protection in The EU Legal Order," *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 63, (Juli 2014), hlm. 582-583.

650 Maria Tzanou, "Data protection as a fundamental right next to privacy? 'Reconstructing' a not so new right," *International Data Privacy Law*, Vol. 3, No. 2, (2013), hlm. 89.

651 *Ibid.*

Saat ini, di dunia perlindungan data pribadi mengalami pergeseran pemikiran yang nyata dari sekedar hak ekonomi menjadi hak fundamental. Putusan di atas memperlihatkan bahwa individu tidak boleh hanya menjadi objek atas informasi melainkan harus memiliki kontrol yang cukup atas informasi atau data pribadinya. Implikasi lebih jauh atas pergeseran konsep tersebut adalah data pribadi tidak boleh hanya diasosiasikan dengan pasar umum dan arus komersial, namun juga sebagai hak dasar yang dapat masuk dan melindungi ke dalam area-area yang lebih jauh.<sup>652</sup>

#### **4.7.2.2. Hak Atas Perlindungan Data Pribadi adalah Hak Dasar yang Otonom dan Mandiri**

Hak atas perlindungan data pribadi sesungguhnya mengungkapkan nilai-nilai yang melampaui dan berbeda dengan hak atas privasi.<sup>653</sup> Memang, jika melihat realitas historis dari hak atas perlindungan pribadi (yang masih relatif baru, yaitu dimulai pada tahun 1970-an) terlihat bahwa para legislator masih memilih untuk melegitimasi perlindungan data pribadi dengan hanya merujuk pada konsep privasi secara tradisional.<sup>654</sup> Namun, menggunakan hak atas privasi sebagai jaminan legitimasi utama perlindungan data pribadi dalam kondisi revolusi data saat ini dipandang tidak tepat dan usang.<sup>655</sup>

Hak atas privasi seperti yang dikatakan oleh Spiros Simitis adalah '*an old and venerable right*',<sup>656</sup> telah lama tertanam bertahun-tahun dalam konstitusi negara-negara di dunia. Hak atas privasi adalah konsep yang lebih luas yang mencakup berbagai hak dan nilai seperti non-intervensi atau hak untuk dibiarkan sendiri (*right to be alone*), akses terbatas untuk diri sendiri, keintiman, pengasingan,

---

652 Maria Tzanou, *The Fundamental Right to Data Protection, Normative Value in the Context of Counter-Terrorism Surveillance*, (Portland, Oregon : Hart Publishing, 2017), hlm. 21.

653 Erik Claes et. al (eds), *Privacy and the Criminal Law* (Antwerpen: Intersentia, 2006), hlm. 61, 81.

654 Maria Tzanou, *The Fundamental Right to Data Protection.....*, hlm. 22.

655 Yvonne McDermott, "Conceptualising the right to data protection in an era of Big Data," *Big Data & Society* (Januari-June 2017), hlm. 2.

656 Simitis, "New Developments in National and International Data Protection Law in Recent Developments" dalam J. Dumortier (ed), *Data Privacy Law: Belgium's Data Protection Bill and the European Draft Directive* (Leuven: Leuven University Press, 1992)hlm. 22.

kepribadian dan sebagainya sesuai dengan berbagai definisi.<sup>657</sup> Sifat hak atas privasi yang sulit dipahami dan subjektif ini, membuat hak ini berbeda dalam berbagai konteks dan yurisdiksi. Disisi lain hak atas perlindungan data pribadi tidak menampilkan elemen subjektif dalam menentukan batas dan alasan untuk pemulihan.<sup>658</sup> Sebaliknya, hak atas perlindungan data pribadi memiliki banyak aspek yang sifatnya prosedural sehingga menjadikannya lebih ‘objektif’ sebagai suatu hak.<sup>659</sup>

Hert and Gutwirth untuk menjelaskan perbedaan antara hak atas privasi dan hak atas perlindungan data pribadi dapat didasarkan pada premis bahwa keduanya merupakan dua alat hukum untuk mengontrol kekuasaan yang melakukan fungsi yang berbeda namun saling membutuhkan dan melengkapi satu sama lain.<sup>660</sup> Hak atas privasi dipahami sebagai alat *opacity*, sementara perlindungan data dipandang sebagai alat transparansi. Fungsinya berbeda: alat *opacity* berfungsi untuk “mewujudkan pilihan normatif tentang batas kekuasaan”; Sedangkan alat transparansi “mulai berlaku setelah pilihan-pilihan normatif ini dibuat agar tetap menyalurkan pelaksanaan kekuasaan yang diterima secara normatif”.<sup>661</sup> Lebih lanjut, Hert and Gutwirth menjelaskan demikian:<sup>662</sup>

*Privacy, hence, on the one hand, as a tool of opacity, aims to protect individuals against the illegitimate and excessive use of power (non-interference); data protection, on the other hand, as a tool of transparency, is directed towards the control and channelling of legitimate use of power.*

Di satu sisi, sebagai alat *opacity*, hak atas privasi bertujuan untuk melindungi individu dari penggunaan kekuatan yang tidak sah dan berlebihan (non-interferensi); di sisi lain, perlindungan data, sebagai

---

657 C. Kuner, “An International Legal Framework for Data Protection: Issues and Prospects” *Computer Law and Security Review*, Vol. 25 (2009), hlm. 307-309.

658 R. Polcak, “Aims, Methods and Achievements in European Data Protection” *International Review of Law Computers and Technology*, Vol. 23 (2009), hlm. 179 -181.

659 *Ibid.*

660 Paul De Hert dan Serge Gutwirth, “Privacy, Data Protection and Law Enforcement. Opacity of the Individual and Transparency of Power” dalam Erik Claes, et al., (eds), *Privacy and the Criminal Law* (Intersentia, 2006).

661 *Ibid.* hlm. 62.

662 *Ibid.* hlm. 70.

alat transparansi, bertujuan untuk mengendalikan dan menyalurkan penggunaan kekuasaan secara sah. Secara sederhana, perlindungan data tidak beroperasi dengan sifat yang melarang, tetapi perlindungan data mengubah logika hukum umum dalam larangan tradisional ‘Anda tidak boleh membunuh’ dengan ‘Anda dapat memproses data pribadi dalam keadaan tertentu’.<sup>663</sup>

Lebih jauh, sesungguhnya tidak semua data pribadi harus merupakan “kehidupan pribadi”. *Court of First Instance* (CFI) (sekarang: General Court) dalam putusannya dalam kasus Bavarian Lager menjelaskan demikian.<sup>664</sup>

*It should be emphasised that the fact that the concept of ‘private life’ is a broad one, in accordance with the case-law of the European Court of Human Rights, and that the right to the protection of personal data may constitute one of the aspects of the right to respect for private life, does not mean that all personal data necessarily fall within the concept of ‘private life’. A fortiori, not all personal data are by their nature capable of undermining the private life of the person concerned.*

Jadi, pandangan yang membatasi mengenai data pribadi sejatinya tidak dapat diterima. Data pribadi adalah informasi yang berkaitan dengan individu yang telah diidentifikasi atau dapat diidentifikasi, bukan adalah informasi yang dapat memengaruhi ‘dalam arti signifikan’ terhadap kehidupan pribadi seseorang. Ini berarti bahwa perlindungan data dan privasi bukanlah hak yang sama.

Hak atas perlindungan data pribadi dapat dipahami sebagai suatu hak yang bertujuan untuk melindungi hak kebebasan, dan kepentingan individu yang data pribadinya dikumpulkan, disimpan, diproses, disebarluaskan, dihancurkan.<sup>665</sup> Tujuan utamanya adalah untuk memastikan “keadilan dalam pemrosesan data dan, sampai batas tertentu, keadilan dari hasil pemrosesan tersebut”.<sup>666</sup> Keadilan pemrosesan dijaga oleh sejumlah prinsip seperti: batasan

---

663 *Ibid.* hlm. 72.

664 Case T-194/04 *Bavarian Lager* (CFI, 8 November 2007).

665 Frits Hondius, *Emerging Data Protection in Europe* (New York :American Elsevier Pub. Co., 1975), hlm. 1.

666 *Ibid.*, hlm. 10

pengumpulan dan tujuan, kualitas data, keamanan data, keterbukaan dan transparansi pemrosesan, akuntabilitas, dan prinsip partisipasi individu.<sup>667</sup>

Seperti yang telah dinyatakan di atas, terdapat prinsip-prinsip khusus yang secara langsung ataupun tidak langsung menempel dan menjaga hak atas perlindungan data pribadi. *Pertama*, prinsip batasan pengumpulan dan tujuan mensyaratkan bahwa data pribadi harus relevan dan tidak berlebihan sehubungan dengan tujuan pengumpulan dan pemrosesan lebih lanjut. Dengan kata lain data pribadi harus diproses tidak lebih dari yang disebutkan menjadi tujuannya saat pengumpulan data.<sup>668</sup> *Kedua*, prinsip Keamanan data berkaitan dengan menjaga keamanan data terhadap risiko tertentu, seperti hilang atau diakses oleh orang yang tidak berwenang.<sup>669</sup> Sedangkan *ketiga*, prinsip kualitas data mengacu pada keakuratan, kecukupan, relevansi, dan kebenaran terkini informasi pribadi (*up-to-dateness*).<sup>670</sup> Informasi pribadi yang akurat, memadai, dan terkini, sesungguhnya pertama-tama menjadi kepentingan pengontrol data karena memungkinkan pengontrol data untuk membuat keputusan yang akurat berdasarkan data yang valid, memadai dan relevan.<sup>671</sup>

*Keempat*, mewujudkan nilai-nilai transparansi, akuntabilitas pengontrol data, dan sejauh dimungkinkan partisipasi subyek data dalam pemrosesan informasinya.<sup>672</sup> *Kelima*, prinsip non-diskriminasi. Prinsip ini terutama berkaitan dengan peraturan perlindungan data yang bertujuan untuk bergulat dengan proses tertentu, seperti *profiling* yang dapat bersifat diskriminatif.<sup>673</sup> Perhatian terkait prinsip ini biasa dimanifestasikan dalam aturan yang membutuhkan perlindungan tambahan dari pemrosesan kategori data khusus yang biasanya digambarkan sebagai data pribadi yang ‘sensitif’; dengan kata lain data pribadi yang mengungkapkan asal ras atau

667 Maria Tzanou, “Data protection as a fundamental right next to privacy? .....,” hlm. 89.

668 Lee Bygrave and Dag Wiese Schartum, ‘Consent, Proportionality and Collective Power’ dalam Serge Gutwirth et. al., (eds), *Reinventing Data Protection?* (Springer: Dordrecht, 2009).

669 Maria Tzanou, “Data protection as a fundamental right next to privacy? .....,” hlm. 91.

670 Lee Bygrave, “The Place of Privacy in Data Protection Law,” *University of New South Wales Law Journal Vol. 24*, (2001) hlm. 277- 278.

671 Maria Tzanou, “Data protection as a fundamental right next to privacy? .....,” hlm. 91.

672 Helen Nissenbaum, “Protecting Privacy in an Information Age: The Problem of Privacy in Public,” *Law and Philosophy Vol. 17*, (1998), hlm. 559 dan 576.

673 Maria Tzanou, “Data protection as a fundamental right next to privacy? .....,” hlm. 91.

etnis, pendapat politik, kepercayaan agama, orientasi seksual, dan kesehatan.<sup>674</sup>

Semua penjelasan dalam bagian ini menunjukkan bahwa hak atas perlindungan data pribadi memiliki warna dan akibat hukum yang berbeda dari hak atas privasi. Berbeda di sini bukan berarti tidak berkaitan sama sekali, melainkan berarti dapat dikategorikan secara otonom dan mandiri, sejajar dengan hak atas privasi itu sendiri.

#### **4.7.2.3. Hak Atas Perlindungan Data Pribadi adalah Suatu Kebutuhan yang Tidak Bisa Dielakkan dalam Suatu Negara Demokrasi**

Alasan selanjutnya mengapa hak atas perlindungan data pribadi dewasa ini penting untuk menjadi salah satu hak dasar warga negara adalah alasan pragmatis. Secara sederhana alasan ini disimpulkan dalam satu kalimat berikut:<sup>675</sup> *“Individuals must be aware of its existence and conscious of the ability to enforce it in the light of the new challenges arising from the rapid development of information and communication technologies.”* Individu harus sadar akan keberadaannya dan sadar akan kemampuan untuk menegakkannya mengingat tantangan baru yang muncul dari perkembangan pesat informasi dan teknologi-teknologi komunikasi.

Salah satu kasus besar berkaitan dengan data pribadi adalah berkaitan *surveillance anti-terrorism* Amerika Serikat. Pada tahun 2013 dunia dikejutkan dengan dokumen yang dikeluarkan oleh Edward Snowden terkait program pengawasan anti-terorisme dari Badan Keamanan Nasional (NSA) Amerika Serikat yang mengungkapkan bahwa AS sedang mengumpulkan sejumlah besar data, bukan hanya dari warga Amerika Serikat, tetapi dari seluruh dunia, melalui perusahaan-perusahaan yang bergerak di bidang teknologi komunikasi, informasi, dan internet yang berada di Amerika Serikat, seperti *google, facebook, dan twitter*.<sup>676</sup>

674 *Ibid.*, hlm. 92.

675 Maria Tzanou, *The Fundamental Right to Data Protection.....*, hlm. 21.

676 Ewen Macaskill dan Gabriel Dance, “NSA Files: Decoded, What The Revelations Mean For You”, <https://www.theguardian.com/world/interactive/2013/nov/01/snowden-nsa-files-surveillance-revelations-decoded#section/1>, diakses pada 1 Agustus 2020.

Selain itu banyak kasus penyalahgunaan data pribadi dilakukan oleh aktor swasta dalam rangka mendapatkan keuntungan. Praktek bisnis modern saat ini sering kali melibatkan manipulasi data seperti segmentasi data pelanggan, termasuk penambahan data dan pemetikan data, menciptakan profil pelanggan (*profiling*), mengkonsolidasikan pengolahan data global, dan proses bisnis lainnya. Salah satu kasus terkemuka adalah Kasus *Cambridge analytica* dan *Facebook* di Amerika Serikat dan Inggris yang mana Cambridge Analytica mengambil data pribadi jutaan profil Facebook orang tanpa persetujuan mereka dan menggunakannya untuk iklan politik dan disinyalir berpengaruh besar dalam kemenangan Donald Trump dalam pemilihan presiden di AS<sup>677</sup> dan kemenangan pilihan untuk keluar dari Uni Eropa (*Brexit*) dalam referendum Inggris.<sup>678</sup> Kasus ini menjadi perhatian negara-negara dan banyak orang di dunia karena dalam kasus ini data pribadi di manipulasi bukan hanya untuk kepentingan ekonomi dan bisnis, melainkan memberi akibat yang sangat besar bagi proses demokrasi negara tersebut (AS dan Inggris) bahkan hingga mempengaruhi kebijakan-kebijakan internasional yang berkaitan dengan dua negara tersebut dan juga generasi yang akan datang.

Di Indonesia sendiri terdapat beberapa kasus dan masalah yang terkait dengan data-data pribadi yang dikumpulkan oleh swasta khususnya perusahaan yang berbasis teknologi informasi dan komunikasi. Baru-baru ini di Indonesia menyeruak sejumlah kasus pengungkapan data pribadi pengguna *platform financial technology (fintech)* yang berbasis *peer to peer lending*. Mulanya perusahaan penyedia platform mengakses data-data pribadi yang ada di ponsel pengguna, seperti foto dan nomor kontak yang tersimpan, dengan alasan untuk melakukan *credit scoring* atau penilaian yang menentukan kelayakan pinjaman yang dapat diberikan. Namun praktiknya, data yang diakses tersebut justru digunakan untuk proses penagihan, yang dilakukan oleh pihak ketiga, yang tidak terkait dalam perjanjian pengumpulan data.<sup>679</sup> Selain itu, *debt*

677 Matthew Rosenberg, Nicholas Confessore, dan Carole Cadwalladr, "How Trump Consultants Exploited the Facebook Data of Millions," *The New York Times*, (2010).

678 Carole Cadwalladr, "The great British Brexit robbery: how our democracy was hijacked," *The Guardian*, (2017).

679 Wahyudi Djafar, "Hukum Perlindungan Data Pribadi di Indonesia:.....", hlm. 13.



*collector* (pihak ketiga) dalam penagihannya, juga kerap melakukan penyebaran data pribadi pengguna, yang berupa transaksi keuangan dan foto dari pengguna kepada kontak-kontak atau kerabat yang ditemukan dari ponsel kreditur tanpa seizin dari pemilik data. Tidak sedikit pula model penagihan tersebut dilakukan dengan bentuk kekerasan berupa ancaman penyebaran foto pribadi.<sup>680</sup> Sepanjang tahun 2018, Kominfo sendiri setidaknya telah memblokir 738 *fintech* ilegal, umumnya mereka tidak memenuhi persyaratan yang ditentukan oleh Otoritas Jasa Keuangan (OJK), dan kerap melakukan penyalahgunaan data pribadi penggunanya.<sup>681</sup>

Ancaman kebocoran data pribadi juga kian mengemuka dengan kian berkembangnya sektor *e-commerce* di Indonesia. Tumbuhnya *startup* digital ini juga telah memicu pengumpulan data pribadi konsumen secara besar-besaran, tidak hanya data pribadi, tetapi juga data perilaku (belanja/aktivitas) dari konsumen. Mengacu pada *term of services* sejumlah *e-commerce* di Indonesia, mereka mengumpulkan data pribadi konsumen antara lain: nama, NIK, alamat, alamat email, nomor telepon, sebagian/potongan data dari anggota tubuh (*biometric data*). Penelitian Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat—ELSAM (2018), terhadap 10 perusahaan berbasis teknologi informasi dan komunikasi di Indonesia menemukan sejumlah temuan perihal kesenjangan antara kebijakan privasi dan *term of services* dari tiap-tiap platform, dengan prinsip-prinsip perlindungan data pribadi.<sup>682</sup>

Kasus terbaru berkaitan dengan kebocoran data pribadi adalah yang terjadi pada Tokopedia. Sebanyak 91 juta data pengguna dan lebih dari tujuh juta data *merchant* Tokopedia dilaporkan dijual di situs gelap, dengan harga 5.000 dollar AS atau sekitar Rp75 juta (kurs rupiah saat berita ini ditulis).<sup>683</sup> Pihak Tokopedia pun mengakui

---

680 *Ibid.*

681 [Ayi Hidayah](https://lifecycle.id/media/738-fintech-ilegal-diblokir-pemerintah-sepanjang-2018/), “738 Fintech Ilegal Diblokir Sepanjang 2018, Ini Kriterianya!” <https://lifecycle.id/media/738-fintech-ilegal-diblokir-pemerintah-sepanjang-2018/>, diakses pada 30 Juli 2020.

682 Wahyudi Djafar, “Hukum Perlindungan Data Pribadi di Indonesia:.....”, hlm. 14.

683 Wahyunanda Kusuma Pertiwi, Kasus Kebocoran Data di Indonesia dan Nasib UU Perlindungan Data Pribadi <https://teknokompas.com/read/2020/05/05/19080067/kasus-kebocoran-data-di-indonesia-dan-nasib-uu-perlindungan-data-pribadi>, diakses pada 30 Juli 2020.



adanya upaya pencurian data pengguna. Meskipun beberapa informasi rahasia pengguna seperti *password* dan informasi pembayaran.<sup>684</sup>

Sebagai negara dengan jumlah pengguna internet kelima terbesar di dunia, Indonesia tentunya dihadapkan pada risiko dan ancaman atas pelanggaran dan penyalahgunaan data pribadi. Data tahun 2018 memperlihatkan ada lebih dari 3 juta kasus kebocoran data di Indonesia di berbagai sektor, baik yang disengaja maupun tidak disengaja.<sup>685</sup> Sayangnya, tingkat kesadaran terhadap hal atas data perlindungan data pribadi pada masyarakat Indonesia masih sangat rendah. Oleh sebab itulah, salah satu alasan mengapa hak atas perlindungan data pribadi penting untuk menjadi hak dasar warga negara adalah karena secara pragmatis hak ini dibutuhkan dalam rangka memberikan pemahaman kepada masyarakat sekaligus memberikan jaminan kepada masyarakat dari penyalahgunaan data pribadi yang bukan hanya mengganggu aspek privasi, namun juga tatanan demokrasi di suatu negara hingga generasi yang akan datang.

### 4.7.3. Kajian Perbandingan Hak Atas Perlindungan Data Pribadi

#### 4.7.3.1. Uni Eropa

Uni Eropa merupakan contoh terbaik dari pendekatan hak dasar dalam rangka perlindungan data pribadi. Perlindungan data dimasukkan sebagai hak fundamental dalam EUCFR, yang menikmati status hukum primer Uni Eropa sesuai dengan *Article 6 (1) TEU*, 104 sejak Perjanjian Lisbon mulai berlaku sejak 1 Desember 2009. Ketentuan yang relevan adalah *Article 8 EUCFR*. Berikut adalah isi *Article 8 EUCFR*:

#### *Article 8—Protection of personal data*

1. *Everyone has the right to the protection of personal data concerning him or her.*
2. *Such data must be processed fairly for specified purposes and on the basis of the consent of the person concerned or some other legitimate basis laid down by*

---

684 *Ibid.*

685 [Rommy Roosyana](https://beritagar.id/artikel/berita/pemerintah-mesti-lindungi-privasi-dan-data-pribadi-warganya), “Pemerintah mesti lindungi privasi dan data pribadi warganya,” <https://beritagar.id/artikel/berita/pemerintah-mesti-lindungi-privasi-dan-data-pribadi-warganya>, diakses pada 30 Juli 2020.

*law. Everyone has the right of access to data which has been collected concerning him or her, and the right to have it rectified.*

- 3. Compliance with these rules shall be subject to control by an independent authority.*

Hak fundamental untuk perlindungan data pribadi dalam *Article 8 EUCFR* diatur dalam tiga paragraf. Paragraf pertama berisi pengakuan umum tentang hak: setiap orang memiliki hak untuk perlindungan data pribadi tentang dirinya. Paragraf kedua dan ketiga menggambarkan konten dari hak dan menetapkan persyaratan yang berlaku untuk pemrosesan data pribadi.

Dimasukkannya perlindungan data dalam EUCFR menandakan Bergeraknya pandangan Uni Eropa berkaitan dengan data pribadi dari pendekatan ekonomi ke perlindungan data sebagai satu hak fundamental. Terdapat dua hal yang sekiranya patut diperhatikan dari hal tersebut: *pertama*, perlindungan data secara resmi diakui sebagai hak mendasar dalam hukum konstitusi utama Uni Eropa, dan *kedua*, untuk pertama kalinya di tingkat internasional, perlindungan data dipisahkan dari hak atas privasi.

#### **4.7.4. Penambahan Hak Atas Perlindungan Data Pribadi**

Pasal 28 G ayat (1) UUD NRI 1945 sesungguhnya merupakan langkah yang cukup baik untuk menjadi dasar dari perlindungan data pribadi. Namun, dipandang oleh berbagai kalangan masih belum memadai<sup>686</sup> untuk menghadapi revolusi data dan segala permasalahan-permasalahan terkait data pribadi seseorang. Perlindungan data pribadi berevolusi menjadi bukan hanya perlindungan terhadap privasi, namun juga kebebasan seseorang hingga tatanan demokrasi di suatu negara, dunia, dan generasi yang akan datang.<sup>687</sup> Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, paling tidak terdapat tiga alasan mengapa hak atas perlindungan data pribadi dewasa ini penting untuk menjadi salah satu hak dasar warga negara, di antaranya adalah karena, (1) perlindungan data pribadi mengalami koreksi pemikiran dari pendekatan ekonomi

686 Wawancara dengan Bapak Eko Riyadi, Direktur Pusat Studi Hak Asasi Manusia di Universitas Islam Indonesia, tanggal 19 Juni 2020.

687 Maja Brkan, "The Essence of the Fundamental Rights to Privacy and Data Protection: ....", hlm. 870.

menjadi pendekatan hak, (2) hak atas perlindungan data pribadi adalah hak otonom yang mandiri bahkan dari hak atas privasi, (3) hak atas perlindungan data pribadi dalam revolusi industri keempat ini adalah suatu kebutuhan yang tidak bisa dielakkan dalam suatu negara demokrasi.

Dengan demikian, jelas bahwa hak atas perlindungan data pribadi sangat penting dan mendesak untuk ditambahkan menjadi salah satu hak asasi manusia yang dilindungi oleh konstitusi Indonesia. Tim perumus dalam hal ini mengusulkan untuk menambahkan hak atas perlindungan data pribadi sebagai salah satu hak asasi manusia yang dilindungi oleh konstitusi. Melalui penambahan tersebut, keenam prinsip perlindungan data pribadi harus diakui, dihormati, dan dilindungi oleh negara. Keenam prinsip tersebut di antaranya adalah 1) prinsip pemrosesan yang adil; 2) prinsip spesifikasi tujuan; 3) kebutuhan dasar yang sah untuk pemrosesan; 4) hak akses; 5) hak perbaikan; dan 6) prinsip pengawasan independen. Penambahan hak atas perlindungan data pribadi sebagai salah satu hak asasi manusia sekiranya akan menjadi fondasi dasar dalam rangka menyelesaikan permasalahan rumit berkaitan dengan perlindungan data pribadi. Lebih lanjut penambahan tersebut juga akan mempercepat, mengarahkan dan memaksa pembuatan peraturan dan kebijakan di bawah konstitusi untuk melindungi data pribadi sebagai salah satu hak asasi manusia yang dilindungi dalam konstitusi.



## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **5.1. Kesimpulan**

Berdasarkan paparan dalam naskah akademik di atas, Tim Perumus menggariskan kesimpulan sebagai berikut:

1. UUD NRI 1945, telah mengalami empat kali perubahan dari tahun 1999 sampai tahun 2002. Namun, dari hasil perubahan-perubahan tersebut masih diperlukan perubahan lagi untuk memenuhi kebutuhan negara dan rakyat. Oleh karena itu, Tim Perumus telah mengidentifikasi tujuh pokok permasalahan yang ingin diselesaikan melalui perubahan kelima terhadap UUD NRI 1945, yakni:
  - a. kewenangan MPR yang belum dioptimalisasikan dalam pemecahan permasalahan pembangunan nasional yang terlihat dari tidak adanya arahan haluan negara yang berkedudukan efektif sebagai pedoman strategi pembangunan nasional;
  - b. tidak adanya suatu wadah mekanisme pelaporan kinerja lembaga-lembaga negara terhadap rakyat yang dilaksanakan secara interaktif dalam kerangka sidang tahunan;
  - c. kurangnya kewenangan MK terkait penegakan dan perlindungan hak konstitusional termasuk di dalamnya hak asasi dan hak warga negara di Indonesia;
  - d. tidak adanya wadah yang memadai dalam mendengarkan aspirasi rakyat dalam rangka pembentukan produk hukum yang dilaksanakan oleh anggota legislatif sehingga berdampak pada sering terjadinya perbedaan pemahaman antara anggota legislatif dengan rakyat sebagai konstituen;
  - e. ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 yang tidak mencantumkan unsur udara, meskipun ada pelaksanaannya udara memiliki muatan nilai ekonomis yang dapat dimanfaatkan untuk hajat hidup orang banyak;
  - f. ketiadaan jaminan konstitusi atas perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, padahal kondisi lingkungan hidup semakin memprihatinkan; dan

- g. adanya perkembangan teknologi dan revolusi digital yang kian kompleks tanpa diimbangi dengan perlindungan konstitusional yang kuat terhadap data pribadi setiap orang yang bersifat otonom.
2. Dasar teoritis dalam Rancangan Perubahan Kelima UUD NRI 1945 adalah merujuk pada teori-teori yang berkaitan dengan konstitusi, konstitusi hijau, hierarki peraturan perundang-undangan, lembaga negara, kekuasaan kehakiman, demokrasi partisipatoris, negara dan pembangunan, ekonomi kerakyatan, kekuasaan negara terhadap udara, dan perlindungan data pribadi;
3. Pada hakikatnya, landasan filosofis mengacu pada konsep *the living constitution* yang mana konstitusi memiliki akar dan benar-benar menjadi bagian dari sistem hidup masyarakat, dipraktikkan, dan berkembang seiring dengan perkembangan masyarakat. Oleh karena itu, perubahan konstitusi merupakan keniscayaan zaman, yakni hukum yang sedang berlaku ditimpa oleh adanya perubahan masyarakat sehingga mengakibatkan hukum berlaku (*ius constitutum*) tersebut harus diarahkan ke hukum yang seharusnya berlaku (*ius constituendum*). Kemudian, landasan sosiologis merujuk bahwa konstitusi merupakan konklusi dari kesepakatan masyarakat untuk membina negara dan pemerintahan yang akan mengatur mereka sehingga merupakan suatu kewajiban terjadinya perubahan di dalam konstitusi apabila sudah tidak mampu lagi mengakomodasi kebutuhan masyarakat yang sejalan dengan kebutuhan dan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara. Lalu, landasan yuridis didasari oleh Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945, yang menyatakan bahwa Indonesia merupakan negara hukum (*rechtstaat*) sehingga dapat diartikan bahwa Indonesia susunannya segala kekuasaan dari alat-alat pemerintahannya diatur dengan sebaik-baiknya dalam peraturan perundang-undangan (hukum). Mengenai perubahan terhadap konstitusi ini, pedoman yang digunakan adalah Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945 yang menentukan batas-batas berbagai pusat kekuasaan dan memaparkan hubungan-hubungan rumusan sistem ketatanegaraan yang berupa prosedur perubahan dan kewenangan mengamandemen UUD NRI 1945 secara yuridis. Sementara itu, dalam landasan politis, UUD NRI 1945 sebagai konstitusi Indonesia merupakan produk hukum

yang merupakan bentuk kristalisasi dari pemikiran politik yang saling berinteraksi di kalangan politisi. Oleh karena itu, perubahan suatu produk hukum pada hakikatnya tidak dapat dipisahkan dari adanya pengaruh suatu kepentingan yang selalu berubah mengikuti perkembangan politik ketatanegaraan. Lebih lanjut, mengenai landasan historis, dapat dilihat melalui sejarah perubahan UUD 1945 yang dapat dimaknai bahwa perubahan terhadap UUD NRI 1945 adalah sebuah keniscayaan untuk membangun negara Indonesia yang sesuai dengan harapan seluruh rakyatnya.

4. Mengenai diskursus perubahan dalam UUD NRI 1945, Tim Perumus mencanangkan tujuh gagasan dalam rangka menjawab permasalahan yang ada, yaitu:
  - a. memberikan penambahan wewenang pada MPR untuk membentuk dan menetapkan GBHN dalam rangka usaha mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan dan mewujudkan cita-cita bangsa Indonesia secara keseluruhan;
  - b. memberikan penegasan wewenang kepada MPR untuk menyelenggarakan sidang tahunan sebagai wadah akuntabilitas terhadap publik oleh lembaga negara;
  - c. melakukan penguatan kewenangan MK melalui penyatuatan penyelenggaraan pengaduan yudisial dan membangkitkan eksistensi pengaduan konstitusional sebagai wujud meminimalisir perbedaan penafsiran dan ketidakharmonisan terhadap pengaturan yang sudah ada, serta meningkatkan perlindungan Hak konstitusional warga negara;
  - d. mewujudkan agenda inisiatif sebagai ruang bagi warga negara memberikan aspirasi terkait pembentukan produk hukum oleh legislator;
  - e. menerapkan penguatan konstitusionalitas norma lingkungan hidup dalam rangka meningkatkan perlindungan terhadap lingkungan hidup mengingat kondisi lingkungan hidup yang semakin memprihatinkan;
  - f. menyelenggarakan pengaturan mengenai penguasaan negara terhadap udara dengan tujuan pemanfaatan udara demi kemakmuran rakyat; dan

- g. penambahan kaidah atas perlindungan data pribadi sebagai proteksi terhadap revolusi data terkait data pribadi setiap orang.

## 5.2. Saran

UUD NRI 1945 adalah kaidah hukum tertinggi yang berpedoman kepada cita-cita tertinggi bangsa Indonesia, yaitu Pancasila yang bersifat sangat fundamental. Walaupun konstitusi diyakini dirumuskan berdasarkan sumber-sumber yang bersifat transenden, pada dasarnya konstitusi tetap terbatas oleh ruang dan waktu sehingga selalu terbuka untuk mengalami perubahan. Oleh karena itu, seiring berjalannya waktu, maka diperlukan perubahan terhadap UUD NRI 1945 untuk menyempurnakan aturan dasar, seperti tatanan negara, kedaulatan rakyat, HAM, pembagian kekuasaan, eksistensi negara demokrasi dan hukum. Sejalan dengan hal tersebut, Tim Perumus memberikan rekomendasi terhadap Perubahan Kelima UUD NRI 1945 sebagaimana digagas dalam Naskah Akademik ini.



## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Adolf, Huala. (1990). *Aspek-aspek Negara Dalam Hukum Internasional. Rajawali Pers: Jakarta.*
- Akhgar, Babak, et.al. (eds.). (2014). *Application of Big Data for National Security: A Practitioner's Guide to Emerging Technologies.* Oxford: Butterworth-Heinemann.
- Alarcón, P., García-Espín, P., Welp, Y., & Font, J. (2018). *Influencing Politics with Signatures? Models and Experiences of local citizens' initiative.* Barcelona: OIDP.
- Anggono, B. D., Arundhati, G. B., & Usfunan, J. (2017). *Reformulasi Haluan Negara Model Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN).* Jakarta: Biro Pengkajian Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- Asshiddiqie, J. (2005). *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara.* Jakarta: Kon-Press.
- Asshiddiqie, J. (2006). *Konstitusi dan Konstitusionalisme.* Jakarta: Konstitusi Press.
- Asshiddiqie, J. (2007). *Konstitusi dan Ketatanegaraan Indonesia.* Bekasi: The Biography Institute.
- Asshiddiqie, J. (2007). *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi.* Jakarta: PT. Buana Ilmu Populer Kelompok Gramedia.
- Asshiddiqie, J. (2009). *Green Constitution Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik.* Jakarta: Raja Grafindo
- Asshiddiqie, J. (2010). *Konstitusi Ekonomi.* Jakarta: Kompas Media Nusantara.
- Asshiddiqie, J. (2011). *Perihal Undang-Undang.* Jakarta: RajaGrafindo

Persada.

- Asshiddiqie, J. (2012). *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Asshiddiqie, J. (2015). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Asshiddiqie, J. dan Ali, M. (2006). *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*. Jakarta: Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Atmadja, I. D. (2010). *Hukum Konstitusi: Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*. Malang: Setara Press.
- Bachrach, P. (1967). *The Theory of Democratic Elitism: A Critique*. Boston: Little Brown.
- Beetham, D. (1993). Liberal Democracy and the Limits of Democratization. dalam D. Beetham, *Prospects for Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Billah. (1996). *Good Governance and Social Control*. Jakarta: LP3ES.
- Chen, A.H.Y. (2000) The Interpretation of the Basic Law-Common Law and Mainland Chinese Perspectives. Hong Kong: Hong Kong Journal Ltd.
- Christina, Dri Utari dan Ismail Hasani (eds). (2013). Masa Depan Mahkamah Konstitusi RI; Naskah Konferensi Mahkamah Konstitusi dan Pemajuan Hak Konstitusional Warga. Jakarta: Setara Institute.
- Claes, E. (2006). *Privacy and the Criminal Law*. Antwerpen: Intersentia.
- Cohen, D., Karkara, N., Stewart, D., Rees, N., & Coffman, J. (2010). *Advocacy Toolkit: A Guide to Influencing Decisions that Improve Children's Lives*. New York: United Nations Children's Fund (UNICEF).
- Cunningham, F. (2002). *Theories of Democracy: A Critical Introduction*. London dan New York: Routledge.
- Dahl, R. A. (1961). *Who Governs?* New Haven: Yale University Press.

- Davies, P. Beynon. (2002). *Information Systems: An Introduction to Informatics in Organisations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Diederiks-Verschoor, I. (1983). *An Introduction to Air Law*. Kluwer Law and Taxation Publishers.
- Djafar, Wahyudi, Bernhard Ruben Fritz Sumigar, dan Blandina Lintang Setianti. (2016), *Perlindungan Data Pribadi di Indonesia Usulan Pelembagaan Kebijakan dari Perspektif Hak Asasi Manusia*. Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat.
- Dwiyanto, A. (2006). *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Easton, Thomas A., ed. (2008). *Taking Sides: Clashing Views on Controversial Environmental Issues*. New York: McGraw Hill Education.
- Fatkhurohman. (2004). *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Frits Hondius. (1975). *Emerging Data Protection in Europe*. New York :American Elsevier Pub. Co.
- Gaffar, J. M. (2013). *Demokrasi Konstitusional Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Gardner, K., & Lewis, D. (1996). *Anthropology, Development and the Post-Modern Challenge*. London: Pluto Press.
- Garner, Bryan A. (ed.). (2004). *Black's Law Dictionary, 8th Edition*. St. Paul: West Pub. Co.
- Gutwirth, Serge *et. al.*, (eds). (2009). *Reinventing Data Protection?* Springer: Dordrecht.
- Hambali, Yasidi. (2007). *Hukum dan Politik Kedirgantaraan*. Jakarta: Pradnya Paramita.
- Hamidi, J., & Luthfi, M. (2009). *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*. Malang: Alumni.
- Hamzah, A. (2005). *Penegakan Hukum Lingkungan*. Jakarta: Sinar Grafika.

- Hamzah, T. A., dan al., e. (1996). *Kuliah-kuliah Ilmu Negara Padmo Wahjono, S.H.* Jakarta: Ind-Hill-Co.
- Harijanti, S. D. (2016). Merumuskan Ulang Garis-Garis Besar Haluan Negara. *Jurnal Majelis, MPR RI*, 20.
- Hartono, S. (1971). *Dari Hukum Antar Golongan ke Hukum Antar Adat.* Bandung: Alumni.
- Huda, Ni'matul. (2010). *Ilmu Negara.* Jakarta: Rajagrafindo Persada.
- Indrati, M. F. (2019). *Ilmu Perundang-Undangan Jenis, Fungsi dan Materi Muatan.* Yogyakarta: Kanisius.
- Indrati, M. F. (2019). *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan.* Yogyakarta: Penerbit Kanisius.
- Indrayana, D. (2008). *Indonesian Constitutional Reform 1999-2002.* Jakarta: Kompas Gramedia.
- J. Dumortier (ed). (1992). *Data Privacy Law: Belgium's Data Protection Bill and the European Draft Directive.* Leuven: Leuven University Press.
- Joeniarto. (1968). *Negara Hukum.* Yogyakarta: Yayasan Penerbit Gajah Mada.
- Kansil, C., dan Kansil, C. (2002). *Pokok-Pokok Hukum Pasar Modal.* Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Kelsen, H. (1961). *General Theory of Law and State.* New York: Russel & Russel.
- Kelsen, H. (2009). *Teori Umum tentang Hukum dan Negara.* Bandung: Penerbit Nusamedia.
- Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. (2011). *Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah (5 ed.).* Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan.
- Kementerian PPN/Bappenas. (2019). *Rancangan Teknokratik Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020-2024: Indonesia Berpenghasilan Menengah - Tinggi yang Sejahtera, Adil, dan*

- Berkesinambungan*. Jakarta: Kementerian PPN/Bappenas, hlm.74.
- Koesnoe, H. M. (1998). *Kedudukan dan Tugas Hakim menurut Undang-Undang Dasar 1945*. Surabaya: Ubhara Press.
- Kufukurinani, U., et al., (2017). *Dialogues on Development Volume I: Dependency*. Tshwane: Young Scholars Initiative Institute for New Economic Thinking.
- Kusumaatmadja, Mochtar. *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*. Jakarta: Binacipta.
- Kusumaningrum, Adi. (2018). *Kedaulatan Negara di Ruang Udara dan Perkembangan Angkutan Udara Internasional*. Malang: UB Press.
- Larderel, Jacqueline Aloisi de. (1999). *Living in an Ecocracy*. Paris: United Nations Environment Programme.
- Latif, Abdul. (2009). *Buku Ajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*. Yogyakarta: Total Media.
- Long, N., & Long, A. (1992). *Battlefields of Knowledge: The Interlocking of Theory and Practice in Social Research and Development*. London: Routledge.
- Louka, E. (2006). *International Environmental Law, Fairness, Effectiveness, and World Order*. United Kingdom : Cambridge University Press.
- Lubis, M. S. (1982). *Asas-Asas Hukum Tata Negara*. Bandung: Alumni.
- Lutfi, M. (2010). *Hukum Sengketa Pemilukada di Indonesia: Gagasan Perluasan Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusi*. Yogyakarta: UII Press.
- Mahfud, M. (1999). *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*. Yogyakarta: Gama Media
- Mahfud, M. (2006). *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: LP3ES.
- Mahfud, M. (2010). *Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu* Jakarta: Rajawali Pers.

- Mahfud, M. (2010). *Perdebatan Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Mahfud, M. (2011). *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2010). *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan Jilid 1*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Makarim, Edmon. (2010). *Tanggung Jawab hukum Penyelenggara Sistem Elektronik*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Manan, B. (2000). *Himpunan Tulisan Ilmiah Tentang Sistem Hukum Di Indonesia*. Bandung: Dihimpun oleh Mahasiswa Program Doktor Ilmu hukum Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran Angkatan 2000/2001.
- Manan, Bagir. 1995. *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*. Bandung: Mandar Maju.
- Matte. (1981). *Treatise on Air-Aeronautical Law*. Montreal: McGill University.
- McIlwain, C. H. (1947). *Constitutionalism: Ancient and Modern*. Ithaca: Cornell University Press.
- Mertokusumo, Sudikno. (2015). *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*. Yogyakarta: Liberty.
- Mill, J. S. (1977). *Considerations on Representative Government*. London: J.M. Dent and Son.
- Mubyarto. (1994). *Sistem dan Moral Ekonomi Indonesia*. Jakarta: LP3ES, 1994.
- Nasution, B. J. (2008). *Metode Penelitian Hukum*. Bandung: Mandar Maju.
- Nasution, B. J. (2013). *Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia*. Bandung: Mandar

- Nawiasky, Hans. (1948). *Allgemeine Rechtslehre als System der Rechtlichen Grundbegriffe*. Einsiedeln/Zürich/Köln: Benziger.
- Notonagoro (1988). *Pancasila Dasar Falsafah Negara (Kumpulan Tiga Uraian Tentang Pokok-Pokok Pancasila)*. Jakarta: Bina Aksara.
- Palguna, I. D. G. (2013). *Pengaduan Konstitusional: Upaya terhadap Pelanggaran Hak- Hak Konstitusional Warga Negara*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Pasha, Musthafa Kamal. *Pancasila, UUD 1945, dan Mekanisme Pelaksanaannya*, Yogyakarta: Mitra Gama Widya.
- Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pateman, C. (1985). *The Problem of Political Obligation: A Critique of Liberal Theory*. Berkeley: The University of California Press.
- Plato. (1965). *Der Staat*. Stuttgart: UTB.
- Prasetyo, Dossy Iskandar dan Bernard L. Tanya. (2011). *Hukum Etika & Kekuasaan*. Yogyakarta: Genta Publishing
- Purwanto. (2007). *Penelitian tentang Perlindungan Hukum Data Digital*. Jakarta: BPHN Departemen Hukum dan HAM.
- Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI. (2017). *Pedoman Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang*. Jakarta: Badan Keahlian DPR RI.
- Pusat Perancangan Undang-Undang. (2017). *Pedoman Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang*. Jakarta: Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.
- Rahardjo, S. (1998). *Sosiologi Hukum: Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah*. Surakarta: Penerbit Muhammadiyah University Press.
- Rahardjo, S. (2014). *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Rangkuti, Siti Sundari. (2000). *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*. Airlangga University Press: Surabaya.

- Rosadi, Shinta Dewi. (2009). *CyberLaw: Perlindungan Privasi atas Informasi Pribadi dalam E-Commerce menurut Hukum Internasional*. Bandung: Widya Padjadjaran.
- Rudy, T. May. (2002) *Hukum Internasional 2*. Bandung: PT Refika Aditama.
- Ruth, S., Welp, Y., & Whitehead, L. (2017). *Let the people rule? Direct democracy in the twenty-first century*. Colchester: ECPR Press.
- Saleh, I.A. (2014). *Konsep Pengawasan Kehakiman*. Malang: Setara Press.
- Schwab, Klaus. (2017). *The Fourth Industrial Revolution*. Redfem: Currency Press.
- Sekretariat Jenderal MPR RI. (2009). *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2001 Buku Satu*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.
- Siahaan, M. (2012). *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Soekanto,S. (2007).*Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press.
- Soekanto,S., & Mamudji,S. (2007). *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Strong, C. (1960). *Modern Political Constitutions: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Forms*. London: Sidgwick & Jackson.
- Sukardja, A. (2012). *Piagam Madinah & Undang-Undang Dasar NRI 1945*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Sunu, P. (2001). *Melindungi Lingkungan Dengan Menerapkan ISO 1400*. Jakarta: PT. Gramedia Widia Sarana Indonesia.
- Supriyadi, Y. (2015). *Keselamatan Penerbangan Problematika Lalu Lintas Udara*. Jakarta : Fordik BPSDMP.
- Suryokusumo, Sumaryo (2007). *Studi Kasus Hukum Internasional*. Jakarta: Tatanusa.



- Susanti, B. (2006). *Catatan PSHK tentang Kinerja Legislasi DPR 2005*. Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan.
- Syahuri, T. (2014). *Pengkajian Konstitusi Tentang Problematika Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI.
- Syarif, Laode M dan Andri G. Wibisana (eds.). (2010) *Hukum Lingkungan Teori, Legislasi, dan Studi Kasus*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Syarif, Laode Muhammad. (2001). *The Implementation of International Responsibilities for Atmospheric Pollution*. LEAD Indonesia-ICEL: Jakarta.
- Thaib, D., Hamidi,J., & Huda, N. (2003). *Teori dan Hukum Konstitusi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Trouwborst, A. (2002). *Evolution and Status of the Precautionary Principle in International Law*. The Hague: Kluwer Law International.
- Tushnet, M. (2006). Comparative Constitutional Law. Dalam M. R. Zimmermann, in *The Oxford Handbook of Comparative Law*. Oxford: Oxford University Press.
- UNDP. (1995). *Public Sector Management Governance and Sustainable Human Development*. New York: UNDP.
- Weiss, Edith Brown. (1992). *Environmental Change and International Law*. United Nations University Press: New York.
- Wheare, K. (1966). *Modern Constitution*. London: Oxford University Press.
- Wiradipradja, E. Saefullah. (2014). *Pengantar Hukum Udara dan Ruang Angkasa*. Bandung: Alumni.
- World Commission on Environment and Development (WCED). (1987). *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press.
- Yusuf, A. M. (2008). *Presiden RI Ke II Jenderal Besar HM Soeharto dalam Berita, Jilid IX*. Jakarta: Antara Pustaka Utama.

## Jurnal

- Abbas, Tarmizi dan Win Konadi Manan. (2005). Keterkaitan Antara Demokrasi Politik, Demokrasi Ekonomi dan Sistem Ekonomi Kerakyatan. *Mimbar*, 21( 3), 434.
- Agustino, L. (2017). PEMBATALAN 3.143 PERATURAN DAERAH: Satu Analisis Singkat. *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 3(1), 14-35.
- Agustiwi, A. (2014). Keberadaan Lembaga Negara Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 di Indonesia. *Jurnal Rechstaat Ilmu Hukum Fakultas Hukum UNSA*, 8(1), 1-10.
- Ahmad, T. A. (2013). Pembelajaran Sejarah Berwawasan Lingkungan. *Indonesian Journal of Conservation*, 2(1), 74-83.
- Almog-Bar, M., & Schmid, H. (2014). Advocacy Activities of Nonprofit Human Service Organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 43(1), 11-35.
- Anggraini, Y., Yasir, A., & Ridlwan, Z. (2015). Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum Dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945. *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*, 9, 74-88.
- Arnstein, S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *JAIP*, 35, 216-224.
- Asmono, A. (2011). Gagasan Pengaduan Konstitusional dan Penerapannya dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *Yuridika*, 26(3), 203-218.
- Asshiddiqie, J. (n.d.). Konstitusionalisme Haluan Negara untuk Mewujudkan Tujuan Negara Berdasarkan Pancasila. *Tanpa Impressum*, 1-10.
- Ayuni, Q. (2010). Menggagas Constitutional Complaint Indonesia. *widyariset*, 13(1), 91-99.
- Ayuni, Q. (n.d.). Menggagas Constitutional Complaint di Indonesia. *Pusat Penelitian dan Pengkajian Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, 91-99.
- Ayuni, Q. (n.d.). *Menggagas Constitutional Complaint di Indonesia. Tanpa Impressum*, 91-99.

- Aziz, H. M. (2009). Beberapa Catatan tentang Lahir dan Kinerja Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Kekuasaan Kehakiman Indonesia. *Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 6 No. 3* , 13-62.
- Basuki, U. (2015). Amandemen Kelima Undang-Undang Dasar 1945 sebagai Amanat Reformasi dan Demokrasi. *Jurnal Panggung Hukum*, 8(1), 21-48.
- Brkan, Maja. (2019). The Essence of the Fundamental Rights to Privacy and Data Protection: Finding the Way Through the Maze of the CJEU's Constitutional Reasoning. *German Law Journal* 20.
- Bygrave, Lee. (2001). The Place of Privacy in Data Protection Law. *University of New South Wales Law Journal Vol. 24*.
- C. Kuner. (2009). An International Legal Framework for Data Protection: Issues and Prospects. *Computer Law and Security Review* 25
- Christensen, H. S., Jäske, M., Setälä, M., & Laitinen, E. (2017). The Finnish Citizens' Initiative: Towards Inclusive Agenda-setting? *Scandinavian Political Studies*, 40(4), 411–433.
- Espinosa, C. (2019). interpretive Affinities: The Constitutionalization of Rights of Nature, Pacha Mama, in Ecuador. *Journal of Environmental Policy & Planning* 21(5).
- Faiz, P. M. (2016) Perlindungan terhadap Lingkungan dalam Perspektif Konstitusi (Environmental Protection in Constitutional Perspective. *Jurnal Konstitusi* 13(4).
- Faiz, P. M. (2016). A Prospect and Challenges For Adopting Constitutional Complaint and Constitutional Question in The Indonesian Constitutional Court. *Constitutional Review*, 2(1), 104-128.
- Faiz, P. M. (2016). Legal Problems Of Dualism Of Judicial Review System In Indonesia. *Jurnal Dinamika Hukum* 16(2),
- Fatmawati. (2011). Analisis Penguatan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai Lembaga Parlemen Dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 41(4), 696-724.
- Goes, Paulo B. (2014). Big Data and IS Research. *MIS Quarterly Vol. 38*

No. 3.

- Hadjon, P. M. (1999). Sistem Pembagian kekuasaan Negara (Analisis Hukum Tata Negara). *Yuridika*, 14(6), 5.
- Hamidi, Azim dan Mustafa Lutfi. Constitutional Question (Antara Realitas Politik dan Implementasi Hukumnya). *Jurnal Konstitusi* 7 (1).
- Harvelian, Agnes (2016). Mahkamah Konstitusi dan Penguatan Konstitusi Ekonomi Indonesia. *Jurnal Konstitusi* 13(3).
- Helmi, M. Ishar. (2019). Penyelesaian Satu Atap Perkara Judicial Review Di Mahkamah Konstitusi. *SALAM: Jurnal Sosial & Budaya Syar-I*. 6(1).
- Hendra. (2016, Maret). Pertanggungjawaban Politik Presiden Pasca Amandemen UUD 1945. *Jurnal Wacana Politik*, 1(1), 9-21.
- Henryk, S. (2013). Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan. *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 2(1), 616.
- Hikmah, Mutiara. Peran Mahkamah Konstitusi dalam Menjamin Hak Konstitusional Warga Negara pada Proses Demokratisasi di Indonesia. *Jurnal Hukum Pembangunan* 39 (4).
- Holle, E. S. (2016). Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN Sebagai Pelaksana Asas Kedaulatan Rakyat dalam Rangka Perubahan Ke-V UUD 1945. *Jurnal Hukum Volkgesit*, 1(1), 73-85.
- Husna, Lenny dan Agus Riyanto. Peran Pemerintah Dalam Upaya Pengambilalihan Flight Information Region (Fir) Singapura Atas Wilayah Udara Kepulauan Riau. *Jurnal Cahaya Keadilan* 7(2).
- Ishak, N. (2016). Politik Hukum Pengaturan Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945. *Jurnal Supremasi Hukum*, (5), 111-121..
- Kang, Jerry. (1998). Information Privacy in Cyberspace Transaction. *Stanford Law Review*, 50(4), 1205.
- Kosasih, A. (2018). Reformulasi Perencanaan Pembangunan Nasional

Model Garis-Garis Besar Haluan Negara. *Mizani: Wacana Hukum, Ekonomi dan Keagamaan*, 5(2), 73-80.

- Kotze, L.J dan Paola V.C. (2017). Somewhere between Rhetoric and Reality: Environmental Constitutionalism and the Rights of Nature in Ecuador. *Transnational Environmental Law*
- Kreiser, M., & Greene, M. (n.d.). History, Evolution, and Practices of the President's State of the Union Address: Frequently Asked Questions. *Congressional Research Service Report*.
- Langhelle, O. (2000). Sustainable Development and Social Justice: Expanding The Rawlsian Framework of Global Justice. *Environmental Values* 9.
- Latifah, Emmy. (2011). Liberalisasi Perdagangan Jasa Penerbangan Melalui Kebijakan Open Sky dan Implikasinya Bagi Indonesia. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 18.
- Lindner, R., & Riehm, U. (2009). Electronic Petitions and Institutional Modernization. *Journal of Democracy*, 1(1), 1-11.
- Lynskey, O. (2014). Deconstructing Data Protection: The 'Added-Value' of a Right to Data Protection in The EU Legal Order. *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 63.
- Maas, M. (2012). *Menggagas Perubahan Kelima Undang-Undang Dasar 1945*. *Jurnal Hukum PRIORIS*, 3(1), 46-60.
- Malik, P. (2013). Governing Big Data: Principles and Practices. *IBM Journal* 57 (3).
- Mardiyanta, A. (2013). State of The Art: Konsep Partisipasi dalam Ilmu Administrasi Publik. *Jurnal Masyarakat, Kebudayaan dan Politik*, 26(4), 227-242.
- Mariana, D. (2015, Oktober). Partisipasi Masyarakat dalam Proses Kebijakan. *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 1(2), 216-229.
- Marrani, D. (2009). Human Rights and Environmental Protection: The Pressure of the Charter for the Environment on the French Administrative Courts. *Sustainable Development Law and Policy*

10.

- Marsono (2015). Upaya Pengelolaan Kembali Wilayah Udara Di Atas Kepulauan Riau Dan Natuna. *Media Informasi Kementerian Pertahanan* 55(39)
- Marwijah, S. (2014). Garis-Garis Besar Haluan Negara sebagai Penentu Arah dan Strategi Rencana Pembangunan Indonesia. *Rechtidee Jurnal Hukum*, 9(1), 88-103.
- Maryanto, IGN. (2003). Konsepsi Penataan Ruang Udara FIR Indonesia Dalam Rangka mendukung Tugas TNI AU pada masa Mendatang. *Kertas karya Perorangan Sastra Jaya*.
- Mcafee A. dan E. Brynjolfsson. Big Data: The Management Revolution. *Harvard Business Review* 90(10).
- Miriam, C. E. (1920). The Present State of the Study of Politics. *The American Political Science Review*, 15(2), 173-185.
- Muhammadiyah. (2013). Partisipasi Publik Sebagai Strategi Mewujudkan Good Governance Otonomi Daerah. *Otoritas*, 3(1), 57-66.
- Muharsono. (2015). Pentingnya GBHN. *Publiciana*, 8, 192-200.
- Muhtadi. (2013). Lembaga Negara: Makna, Kedudukan, dan Relasi. *Fiat Justicia Jurnal Ilmu Hukum*, 7(3), 262-269.
- Munawaroh, Nafiatul dan Maryam Nur Hidayati. (2015). Integrasi Pengujian Peraturan Perundang-Undangan di Mahkamah Konstitusi sebagai Upaya Pembangunan Hukum Indonesia. *Jurnal hukum ius quia iustum* 22(2).
- Nazriyah, R. (2017). Penguatan Peran Majelis Permusyawaratan rakyat dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke-47 (1)*, 39-60.
- Nazriyah, R. (2017). Penguatan Peran Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 47(1), 39-60.
- Nissenbaum, Helen (1998). Protecting Privacy in an Information Age: The

Problem of Privacy in Public. *Law and Philosophy Vol. 17.*

- Nugraha, H. S. (2019). Urgensi Garis Besar Haluan Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal Veritas Et Justitia*, 5(1), 191-217.
- Nuryanti, S. (2018). Format Ideal Sistematika Haluan Negara Sebagai Haluan Pembangunan Nasional. *LIPI*, 2, 51-68.
- Plaituka, S. B. (2016). *Constitutional Complaint* Dalam Rangka Penegakan Hak Asasi Manusia di Republik Indonesia. *Jurnal Media Hukum* 23(1), 130-146
- Polcak, R. (2009). Aims, Methods and Achievements in European Data Protection. *International Review of Law Computers and Technology*, Vol. 23 (2009).
- Purnamasari, G. C. (2017). Upaya Hukum Terhadap Pelanggaran Hak Konstitusional Warga Negara Melalui Pengaduan Konstitusional. *Jurnal VeJ*, 3(2). 240-257.
- Purwanto, Harry. (2014). Rute Penerbangan di Atas Alur Laut Kepulauan. *Perspektif Hukum Journal*, 14 (1).
- Putra, A. (2018). *Dualisme Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 15(2), 69-79.
- Qamar, N. (2012). Kewenangan Judicial Review Mahkamah Konstitusi. *Jurnal Konstitusi* 1(1).
- Raba, M. R. (2017). Peran Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam Melakukan Pemeriksaan terhadap Pengelolaan Keuangan Negara untuk Mewujudkan Pemerintahan yang Baik Menurut UU No. 15 Tahun 2006. *Lex Crimen Vol. VI/No. 3*, 152-160.
- Rahmatullah, I. (2013). Rejuvinasi Sistem Checks and Balances dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia. *Jurnal Cita Hukum*, 1(2), 215-226.
- Reinstein, R. J. (2009). The Limits of Executive Power. *American University Law Review*, 59(2), 259-337.
- Risdiarto, D. (2019). *Kendala Hukum Penindakan terhadap Pesawat*

*Udara Sipil Asing Tidak Berizin yang Memasuki Wilayah Udara Indonesia. Jurnal Legislasi Indonesia, 16(3), 354-368.*

- Riskiyono, J. (2015). Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Perundang-undangan Untuk Mewujudkan Kesejahteraan. *Jurnal Aspirasi DPR, 6(2), 159-176.*
- Rosiwati, Dian. (2007). Judicial Review. *Seri Bahan Bacaan Kursus HAM untuk Pengacara XI Tahun.*
- Rupp, H. G. (1972). The Federal Constitutional Court and the Constitution of the Federal Republic of Germany. *Saint Louis University Journal, (16), 351-365.*
- Ruslina, E. (2012). Makna Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 dalam Pembangunan Hukum Ekonomi Indonesia. *Jurnal Konstitusi, 9(1), 49-82.*
- Sadjiarto, A. (2000). Akuntabilitas dan Pengukuran Kinerja Pemerintahan. *Jurnal Akuntansi & Keuangan 2(2) , 138-150.*
- Safaat, M. A., Widiarto, A.E., & Suroso, F.L. (2017). Pola Penafsiran Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Periode 2003-2008 dan 2009-2013. *Jurnal Konstitusi, 14 (2), 238-252.*
- Saifuddin. (2003). Suatu Tinjauan Historis Penyusunan dan Penetapan UUD 1945. *UNISIA No. 49/XXVI/III/2003, 296-315.*
- Santosa M.A. dan Margaretha Q. (Januari 2014). Gerakan Pembaruan Hukum Lingkungan Indonesia dan Perwujudan Tata Kelola Lingkungan yang Baik Dalam Negara Demokrasi. *Jurnal Hukum Lingkungan 1(1).*
- Santoso M.A. (2009). *Kajian Hubungan Timbal Balik Antara Politik dan Hukum, Jurnal Ilmiah Hukum Yuriska, 1(1), 1-14.*
- Santoso, M. A. (2013). Perkembangan Konstitusi di Indonesia. *Yustisia, 2(3), 118-126.*
- Saragih, J. P., & Harega, M. (2019). Program Legislasi DPR (2020–2024): Antara Pragmatisme Partai dan Tujuan Pembangunan Nasional. *Parliamentary Review, 1(4), 147-155.*



- Sautunnida, L. (2018). Urgensi Undang-Undang Perlindungan Data Pribadi di Indonesia: Studi Perbandingan Hukum Inggris dan Malaysia. *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, 20(2), 369-384.
- Simamora, J. (2013). *Analisa Yuridis terhadap Model Kewenangan Judicial Review di Indonesia*. *Mimbar Hukum*, 25(3), 389-401.
- Simamora, R. (2017). Petisi Online sebagai Alat Advokasi Kebijakan: Studi Kasus Change.Org Indonesia Periode 2015-2016. *Jurnal Komunikasi Indonesia*, VI(1), 57-67.
- Soto Barrientos, F. (2017). Mecanismos de participación ciudadana en el proceso legislativo, los desafíos de su recepción en Chile. *Oñati Socio-legal Series*, 7(5), 1144-1159.
- Sriyanto. (2007). *Kondisi Lingkungan Hidup di Jawa Tengah dan Prospek Pembangunan ke Depan*. *Jurnal Geografi*, 4(2), 107-113.
- Subkhan, I. (2014). GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia. *Aspirasi*, 2(2), 131-143.
- Sunarto. (2016). Prinsip Checks and Balances dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *Masalah Hukum*, 45(2), 157-163.
- Susanto, M. (2017). Wacana Menghidupkan Kembali GBHN dalam Sistem Presidensial Indonesia. *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, 17(3), 427-446.
- Sutiyoso, B. (2010). Pembentukan Mahkamah Konstitusi Sebagai Pelaku Kekuasaan Kehakiman di Indonesia. *Jurnal Konstitusi*, 7(6), 25-49.
- Taruna, B. L. (n.d.). *Ide Mengakomodasi Constitutional Complaint Sebagai Kewenangan Baru Mahkamah Konstitusi Indonesia*. *Jurnal Legalitas*, 3(2), 40-54.
- Tzanou, M. (2013). Data protection as a fundamental right next to privacy? ‘Reconstructing’ a not so new right. *Data Privacy Law* 3(2).
- Wahyudi, Slamet Tri. (2012). Problematika Penerapan Pidana Mati Dalam Konteks Penegakan Hukum Di Indonesia. *Jurnal Hukum dan Peradilan* 1(2).

- Wampler, B. (2012). Participation, Representation, and Social Justice: Using Participatory Governance to Transform Representative Democracy. *Polity*, 44, 667-676.
- Weiss, E. B. Intergenerational Equity and Rights of Future Generation. *The Modern World of Human Rights: Essays in Honour of Thomas Buergenthal*.
- Wibisana, A. G. (2004). Campur Tangan Pemerintah Dalam Pengelolaan Lingkungan: Sebuah Penelusuran Teoritis Berdasarkan Analisis Ekonomi Atas Ekonomi (Economic Analysys of Law). *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 47 (2).
- Wibisana, A. G. (2011). Konstitusi Hijau Prancis: Komentar atas asas Kehati-hatian dalam Piagam Lingkungan Prancis 2004. *Jurnal Konstitusi* 8 (3).
- Wijoyo, Suparto dan Wilda Prihatiningtyas. (2016). Komitmen Internasional Dalam Kerangka Perkembangan Dinamik Upaya Pengendalian Global. *Yuridika*, 31(3), 478.
- Wiradipradja, E Saefullah. (2009). Wilayah Udara Negara Ditinjau dari Segi Hukum Internasional. *Indonesia Journal of International Law* 6(4).
- Wolfe, J. D. (1985). A Defense of Participatory Democracy. *The Review of Politics*, 47(3), 370-389.
- Wratil, C. (2019). Territorial Representation and the Opinion-Policy Linkage: Evidence from the European Union. *American Journal of Political Science*, 63(1), 197-211.
- Yvonne McDermott. (2017). Conceptualising the right to data protection in an era of Big Data. *Big Data & Society*.
- Zoelva, H. (2012). Constitutional Complaint dan Constitutional Question dan Perlindungan Hak-Hak Konstitusional Warga Negara. *Jurnal Media Hukum*, 19(1), 152-165.
- Zon, F., Iskandar, M., dan Zuhdi, S. (2016). Tinjauan Sejarah Hukum Pasal 33 UUD 1945 Sebagai Ideologi Ekonomi. *Negara Hukum*, 7(1),

### **Skripsi/ Tesis/Disertasi**

Antón, O. S. (2017). *La iniciativa de agenda en América Latina y la Unión Europea*. Madrid: Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Universidad Complutense de Madrid.

Sugirianto. (2017). *Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Atas Informasi yang terkait dengan Data Pribadi Konsumen dalam Industri Telekomunikasi Seluler*. Tesis Magister Universitas Indonesia, Jakarta.

### **Internet**

Angendari, D. A. (2019, Agustus 3). *Kasus Data Dukcapil: Pelajaran terkait Privasi dan Data Pribadi di Indonesia*. Retrieved from *The Conversation*: <https://theconversation.com/kasus-data-dukcapil-pelajaran-terkait-privasi-dan-data-pribadi-di-indonesia-121264>

Asshiddiqie, Jimly. (2015, 13 Agustus). *Kedudukan Mahkamah Konstitusi Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. <https://mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=11779> Diakses 30 Juli 2020.

Badan Pusat Statistik. (2019, 29 Juli). *Berita Resmi Statistik Indeks Demokrasi Indonesia (IDI) 2018*. Diakses 24 Juli 2020, dari BPS: [https://www.bps.go.id/website/materi\\_ind/materiBrsInd-20190729112338.pdf](https://www.bps.go.id/website/materi_ind/materiBrsInd-20190729112338.pdf).

Bialik, K. (2019, February 4). *State of the Union 2019: How Americans see major national issues*. Retrieved from Pew Research Center: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/02/04/state-of-the-union-2019-how-americans-see-major-national-issues/>

Binder, S., & Rudalevige, A. (2019, February 5). *How did an annual report to Congress become the State of the Union address, a formal state occasion*

Brasil. (2017, 17 Desember). *Constitution of Brazil*. Diakses Juli 26, 2020, dari Constitute Project: [https://www.constituteproject.org/constitution/Brazil\\_2017.pdf?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Brazil_2017.pdf?lang=en)

Change.org. (2018, 7 Mei). *Sahkan UU Penghapusan kekerasan*

*Seksual. #MulaiBicara #GerakBersama*. Diakses 8 Agustus 2020, dari Change.org: <https://www.change.org/p/dpr-ri-sahkan-uu-penghapusan-kekerasan-seksual-mulaibicara>.

Cipto, H. (2016, Agustus 30). *Setiap Tahun, Hutan Indonesia Hilang 684.000 Hektar*. Retrieved from Kompas.com: <https://regional.kompas.com/read/2016/08/30/15362721/setiap.tahun.hutan.indonesia.hilang.684.000.hektar>

CNNIndonesia. (2019, Oktober 9). *MPREraZulhasTitipTujuhRekomendasi untuk Periode Bamsoet*. Retrieved from CNN Indonesia: <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20191009205533-32-438218/mpr-era-zulhas-titip-tujuh-rekomendasi-untuk-periode-bamsoet>

CNN Indonesia. (2020, May 3). *Kronologi Lengkap 91 Juta Akun Tokopedia Bocor dan Dijual* Retrieved from CNN Indonesia: <https://www.cnnindonesia.com/teknologi/20200503153210-185-499553/kronologi-lengkap-91-juta-akun-tokopedia-bocor-dan-dijual>

ConstitutionNet. *Constitution of the Republic of Ecuador*. Diakses pada 27 Juli 2020. Constiution Net: [http://www.constitutionnet.org/files/ecuador\\_constitution\\_english\\_0.pdf](http://www.constitutionnet.org/files/ecuador_constitution_english_0.pdf)

Deutscher Bundestag. (1949). *Basic Law for the Federal Republic of Germany*. Diakses 15 Agustus 2020. Retrieved from Deutscher Bundestag: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>

Ernis, D. (2019, Oktober 12). *Lahir di Orde Lama, Ajek di Orde Baru: Asal-usul Garis-Garis Besar Haluan Negara*. Retrieved from Majalah Tempo: <https://majalah.tempo.co/read/nasional/158556/lahir-di-orde-lama-ajek-di-orde-baru>

Faiz, Pan Mohammad. (2009, 30 Juli). *Quo Vadis Putusan MA?*. Diakses 30 Juli 2020. <https://panmohamadfaiz.com/2009/07/30/>.

Farisa, F. C. (2019, Oktober 15). *DPR 2014-2019 Dinilai Tertutup dan Tak Banyak Libatkan Partisipasi Rakyat*. Retrieved from Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia: <https://pshk.or.id/rr/dpr-2014-2019-dinilai-tertutup-dan-tak-banyak-libatkan-partisipasi-rakyat/>

Firdaus, M. (2014, 16 Mei). *Ketimpangan Pembangunan*. Diakses Juli

29, 2020, dari Republika: <http://www.republika.co.id/berita/koran/opini-koran/16/05/14/o75v211-ketimpangan-pembangunan>

Gatra, Sandro. (2019, 6 Juli). *Pemerintah Diminta Ekstra Hati-Hati Undang Maskapai Asing ke Indonesia*. Diakses 30 Juli 2020, dari Kompas: <https://nasional.kompas.com/read/2019/06/06/12285381/pemerintah-diminta-ekstra-hati-hati-undang-maskapai-asing-ke-indonesia?page=all>, diakses 30 Juli 2020.

Gewati, M. (2019, Juli 26). *MPR: Masyarakat Ingin Arah Pembangunan Kembali Ke GBHN*. Retrieved from Kompas.com: <https://nasional.kompas.com/read/2019/07/26/18584411/mpr-masyarakat-ingin-arrah-pembangunan-kembali-ke-gbhn?page=all>

Gusman, H. (2020, 10 Juli). *Penarikan RUU PKS & Meroketnya Angka Kekerasan Terhadap Perempuan*. Diakses 20 Juli 2020, dari Tirto.id: <https://tirto.id/penarikan-ruu-pks-meroketnya-angka-kekerasan-terhadap-perempuan-fPpl>.

Heriani, F. N. (2019, Agustus 17). *Sejarah Pidato Tahunan, Nota Keuangan, dan Kenegaraan di Indonesia*. Retrieved from HukumOnline: <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5d576d99e6483/sejarah-pidato-tahunan--nota-keuangan--dan-kenegaraan-di-indonesia>

Heriani, F. N. (2020, Mei 14). *Kasus Bocornya Data Pribadi Konsumen Belanja Online Marak*. Retrieved from HukumOnline: <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5ebcf88a980eb/kasus-bocornya-data-pribadi-konsumen-belanja-online-marak>

Hidayah, Ayyi. 738 Fintech Ilegal Diblokir Sepanjang 2018, Ini Kriterianya!. Lifepal: <https://lifepal.co.id/media/738-fintech-ilegal-diblokir-pemerintah-sepanjang-2018>.

Hidayat, R. (2019, Oktober 17). *Minim Partisipasi Publik Penyebab Produk UU Berujung ke MK*. Retrieved from HukumOnline: <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5da83b13e8ca5/minim-partisipasi-publik-penyebab-produk-uu-berujung-ke-mk/>

Infografis Change.org 2018. (2018, Desember 20). Retrieved from House of Infographics: <http://houseofinfographics.com/infografis-change-org-2018/>

- Institute for Criminal Justice Reform. (2019, 6 Desember). *5 Catatan ICJR Terhadap Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Prioritas 2020*. Diakses 25 Juli 2020, dari ICJR: <https://icjr.or.id/5-catatan-icjr-terhadap-program-legislasi-nasional-prolegnas-prioritas-2020/>
- Jannah, S. M. (2019, Agustus 7). *Anggota Komisi III DPR Setuju GBHN Dihidupkan Kembali*. Retrieved from Tirto: <https://tirto.id/anggota-komisi-iii-dpr-setuju-gbhn-dihidupkan-kembali-efPG>
- Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia. Sistem Pemantauan Kualitas Air Secara Online dan Real Time. MenLHK: <http://www.menlhk.go.id/slide-61-sistem-pemantauan-kualitas-air-secara-online-dan-real-time.html>.
- Kurniawan, J. (2016, Januari 8). *Transformasi Partisipasi Publik dalam Perumusan Kebijakan di Era Reformasi*. Retrieved from Sekretariat Kabinet Republik Indonesia: <https://setkab.go.id/transformasi-partisipasi-publik-dalam-perumusan-kebijakan-di-era-reformasi/>
- Laraspati, A. (2020, Januari 28). *Wacana Hidupkan Kembali GBHN, MPR Serap Aspirasi Masyarakat Kalteng*. Retrieved from detikNews: <https://news.detik.com/berita/d-4877155/wacana-hidupkan-kembali-gbhn-mpr-serap-aspirasi-masyarakat-kalteng>
- Lembaga Studi & Advokasi Masyarakat (ELSAM). (2020, Juli 20). *Hak Lingkungan Hidup yang Baik dan Sehat adalah Hak Setiap Warga Negara*. <https://referensi.elsam.or.id/wp-content/uploads/2018/08/Amicus-Celukan-Bawang.compressed.pdf>.
- Macaskill, Ewen dan Gabriel Dance. *NSA Files: Decoded, What The Revelations Mean For You*. Guardian: <https://www.theguardian.com/world/interactive/2013/nov/01/snowden-nsa-files-surveillance-revelations-decoded#section/1>.
- Movanita, A. N. (2019, 18 September). *Mulusnya Pengesahan Revisi UU KPK, Abai Kritik hingga Tak Libatkan KPK*. Diakses 30 Juni 2020, dari Kompas: <https://nasional.kompas.com/read/2019/09/18/11032741/mulusnya-pengesahan-revisi-uu-kpk-abai-kritik-hingga-tak-libatkan-kpk?page=all>
- Nurjiyanto. (2019, 18 Januari). *Kemendagri: 25% Perda Tumpang Tindih*

*dengan Aturan yang Lebih Tinggi*. Diakses 12 Agustus 2020, dari Media Indonesia: <https://mediaindonesia.com/read/detail/211482-kemendagri-25-perda-tumpang-tindih-dengan-aturan-yang-lebih-tinggi>

Oktaveri, J. A. (2017, Agustus 16). *Mengapa Sidang Tahunan MPR Penting?* Retrieved from Kabar24: <https://kabar24.bisnis.com/read/20170816/15/681491/mengapa-sidang-tahunan-mpr-penting>

Paath, C. K. (2014, September 29). *Ini Tujuh Butir Rekomendasi MPR 2009-2014*. Retrieved from Berita Satu: <https://www.beritasatu.com/beritasatu/nasional/213685/ini-tujuh-butir-rekomendasi-mpr-20092014>

Paath, C. K. (2018, Agustus 16). *Sidang Tahunan MPR, Presiden Jelaskan Perlunya Laporkan Kinerja Lembaga Negara*. Retrieved from Berita Satu: <https://www.beritasatu.com/jaja-suteja/nasional/505736/sidang-tahunan-mpr-presiden-jelaskan-perlunya-laporkan-kinerja-lembaga-negara>

Pengadilan Konstitusi Korea Selatan. (2017). *Jurisdiction Constitutional Court of Korea*. Diakses 23 Agustus 2020. Retrieved from Constitutional Court of Korea: <http://www.court.go.kr>.

Pengadilan Konstitusi Korea Selatan. (2017). *Case Statistic of the Constitutional Court of Korea*. Diakses 23 Agustus 2020. Retrieved from Constitutional Court of Korea: <http://www.court.go.kr>.

Permana, F. E. (2019, 25 Oktober). *Beda RPJP dan GBHN Menurut Prof Jimly*. Diakses Agustus 12, 2020, dari Republika: <https://republika.co.id/berita/pzwmlf313/beda-rpjp-dan-gbhn-menurut-prof-jimly>

Perserikatan bangsa bangsa. (2020, Agustus 14). *Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Keanekaragaman Hayati*. “<https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-en.pdf>”.

Pertiwi, Wahyunanda Kusuma. *Kasus Kebocoran Data di Indonesia dan Nasib UU Perlindungan Data Pribadi* <https://tekno.kompas.com/read/2020/05/05/19080067/kasus-kebocoran-data-di-indonesia-dan-nasib-uu-perlindungan-data-pribadi>, diakses pada 30 Juli 2020.



- Ramli, R. R. (2019, 11 Juli). *Ada Pandemi Covid-19, Bagaimana Nasib Pendanaan Ibu Kota Baru?* Diakses Agustus 12, 2020, dari Kompas: <https://money.kompas.com/read/2020/07/11/190636226/ada-pandemi-covid-19-bagaimana-nasib-pendanaan-ibu-kota-baru>
- Ratnaningsih, E. (2017, 27 Agustus). *Perbedaan Tujuan dan Arah Pembangunan Hukum Nasional Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD 1945*. Diakses Agustus 15, 2020, dari Binus University Faculty of Humanities Business Law: [https://business-law.binus.ac.id/2017/08/27/perbedaan-tujuan-dan-arah-pembangunan-hukum-nasional-sebelum-dan-sesudah-amandemen-uud-1945/#\\_edn2](https://business-law.binus.ac.id/2017/08/27/perbedaan-tujuan-dan-arah-pembangunan-hukum-nasional-sebelum-dan-sesudah-amandemen-uud-1945/#_edn2)
- Roosyana, Rommy. “Pemerintah mesti lindungi privasi dan data pribadi warganya,” <https://beritagar.id/artikel/berita/pemerintah-mesti-lindungi-privasi-dan-data-pribadi-warganya>, diakses pada 30 Juli 2020.
- Rosyid, A. A. (2016). *Negara Hukum Indonesia*. Diakses 1 Agustus 2020. Retrieved from Al-Atok Rosyid: <http://lab.pancasila.um.ac.id/wpcontent/uploads/2016/05/Negara-Hukum-Indonesia-Oleh-A-Rosyid-Al-Atok.pdf>.
- Sloot, Bart van der. (2020, Juli 30). *Legal fundamentalism: is data protection really a fundamental right?*. [https://bartvandersloot.com/onewebmedia/Legal\\_fundamentalism\\_is\\_data\\_protection.pdf](https://bartvandersloot.com/onewebmedia/Legal_fundamentalism_is_data_protection.pdf).
- Susanto, M. (2016, September 29). *GBHN dalam UUD 1945*. Diakses 24 Agustus 2020, dari Koran Jakarta: <http://www.koran-jakarta.com/gbhn-dalam-uud-1945/>
- Susanto, M. (2019, Agustus 21). *Pakar Hukum Anggap GBHN Tidak Bertentangan dengan Sistem Presidensial*. Diakses Agustus 9, 2020, dari Liputan 6: <https://www.liputan6.com/news/read/4043137/pakar-hukum-anggap-gbhn-tidak-bertentangan-dengan-sistem-presidensial>
- The Ozone Secretariat. (2020, Agustus 20). *The Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer*. <https://ozone.unep.org/treaties/vienna-convention>.



- Ulya, F.N. (2020). Indeks Demokrasi RI Naik, Tapi 6 Indikator Ini Masih Jadi PR. Diakses 1 Agustus 2020. Retrieved from Kompas: <https://money.kompas.com/read/2020/08/03/153100726/indeks-demokrasi-ri-naik-tapi-6-indikator-ini-masih-jadi-pr>.
- Universitas Sebelas Maret. (2016, Mei 5). *WACANA PERLUNYA HALUAN NEGARA*. Diakses Juli 29, 2020, dari UNS: <https://uns.ac.id/id/uns-berkarya/wacana-perlunya-haluan-negara.html>.
- Velarosdela, R. N. (2019, Maret 7). *Jakarta Peringkat Satu Kota dengan Polusi Udara Terburuk di Asia Tenggara*. Retrieved from Kompas.com: <https://megapolitan.kompas.com/read/2019/03/07/20570741/jakarta-peringkat-satu-kota-dengan-polusi-udara-terburuk-di-asia-tenggara>
- Ward, J. dan A. Barker, “Undefined by Data: A Survey of Big Data Definitions,” diakses pada 20 Agustus 2020 Arxiv: <https://arxiv.org/abs/1309.5821v1>,
- Wardah, F. (2020, May 6). *Perludem: Partisipasi Publik dalam Pembuatan Kebijakan Masih Rendah*. Retrieved from VoA Indonesia: <https://www.voaindonesia.com/a/perludem-partisipasi-publik-dalam-pembuatan-kebijakan-masih-rendah/5407429.html>
- World Health Organization. *Air pollution and child health: prescribing clean air*. WHO: <http://www.who.int/ceh/publications/air-pollution-child-health/e>
- World Health Organization. Exposure to Ambient Air Pollution. WHO: [https://www.who.int/gho/phe/outdoor\\_air\\_pollution/exposure/en](https://www.who.int/gho/phe/outdoor_air_pollution/exposure/en)
- World Wildlife Fund, Kehutanan. WWF: [https://www.wwf.or.id/tentang\\_wwf/upaya\\_kami/forest\\_spesies/tentang\\_forest\\_spesies/kehutanan/](https://www.wwf.or.id/tentang_wwf/upaya_kami/forest_spesies/tentang_forest_spesies/kehutanan/).
- Worldwatch Institute. China to Give ‘Green’ Legislation More Teeth. WWI: <https://www.enn.com/articles/22393-china-to-give-green-legislation-more-teeth>.
- Yosoprato, Soenaryo. *Mendesaknya Pengambilan Wilayah Udara RI yang dikuasai Singapura*. Diakses 30 Juli 2020, dari Kompas: <https://money.kompas.com/read/2019/12/03/100000026/>

mendesaknya-pengambilalihan-wilayah-udara-ri-yang-dikuasai-singapura?page=all, diakses 30 Juli 2020.

### **Bab/Chapter dari Buku**

- Beetham, D. (1993). *Liberal Democracy and the Limits of Democratization*. dalam D. Beetham, *Prospects for Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Bygrave, Lee dan Dag Wiese Schartum. (2009). Consent, Proportionality and Collective Power' dalam Serge Gutwirth et. al., (eds). *Reinventing Data Protection?* Springer: Dordrecht.
- Cuesta-Lopez, V. (2012). The Spanish Agenda Initiative and the Reform of Its Legal Regime: A New Chance for Participatory Democracy? Dalam M. Setala, & T. Schiller, *Citizens' Initiatives in Europe: Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens* (h. 251). London: Palgrave MacMilan.
- De Hert, Paul dan Serge Gutwirth. (2006). Privacy, Data Protection and Law Enforcement. Opacity of the Individual and Transparency of Power dalam Erik Claes, et al., (eds), *Privacy and the Criminal Law*. Intersentia.
- Lissidini, A. (2008). Democracia directa latinoamericana: riesgos y oportunidades. Dalam A. Lissidini, Y. Welp, & D. Zovato, *Democracia directa en America Latina* (h. 38). Buenos Aires: UNSAM-C2D-IDEA.
- Rytel-Warzocha, A. (2012). Popular Initiatives in Poland: Citizens' Empowerment or Keeping Up Performances? Dalam M. S. Schiller, *Citizens' Initiatives in Europe: Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens* (h. 212-227). London : Palgrave Macmilan.
- Schiller, M. S. (2012). Introduction. Dalam M. S. Schiller, *Citizens' Initiatives in Europe: Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens* (h. 1-16). London: Palgrave Macmilan.
- Schiller, M. S., & Theo. (2012). Comparative Findings. Dalam M. S. Schiller, *Citizens' Initiatives in Europe: Procedures and*

*Consequences of Agenda-Setting by Citizens* (h. 243-259). London: Palgrave Macmillan.

## **Harian**

Cadwalladr, Carole. (2017). The great British Brexit robbery: how our democracy was hijacked. *The Guardian*.

Latif, Y. (2016). *Basis Sosial GBHN*. Jakarta: Opini Harian Kompas.

Rosenberg, Matthew, Nicholas Confessore, dan Carole Cadwalladr. *How Trump Consultants Exploited the Facebook Data of Millions*. New York: *The New York Times*.

## **Wawancara**

Anggraini, T. (2020, 7 Juli). Wawancara Mengenai Amandemen Kelima UUD 1945. (A. Stanislaus, Pewawancara).

Riyadi, E. (2020, 6 Juni). Wawancara Mengenai Amandemen Kelima UUD 1945. (A. Novendra, Pewawancara)

Susanti, B. (2020, 17 Juli). Wawancara Mengenai Amandemen Kelima UUD 1945. (A. Stanislaus, Pewawancara)

## **Makalah**

Asshiddiqie, J. (2003). Struktur Ketatanegaraan Indonesia setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945. *Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan* (hlm. 1-64). Denpasar: Badan Pembinaan Hukum nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI.

Bratakusumah D.S. (2003), Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. *Makalah tidak diterbitkan*, (hlm. 7).

Djafar, W. (2019). Hukum Perlindungan Data Pribadi di Indonesia: Lanskap, Urgensi dan Kebutuhan Pembaruan. *Makalah disampaikan dalam kuliah umum “Tantangan Hukum dalam Era Analisis Big Data”* (hlm. 1-14). Yogyakarta: Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.

- Harijanti, S. D. (2016). Merumuskan Ulang Garis-Garis Besar Haluan Negara. *Makalah Dipresentasikan pada Workshop Ketatanegaraan* (hlm. 18-19). Bandung: MPR dan FH Unpad.
- Klucka, J. (1997) Suitable Rights for Constitutional Complaint. *Makalah disampaikan dalam Workshop The Functioning of the Constitutional Court of the Republic of Latvia*; (hlm. 55). Riga: Mahkamah Konstitusi Republik Latvia.
- Suantra, I. N. (2017). Relevansi Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat terhadap Sistem Pemerintahan Presidensial. *Workshop Ketatanegaraan Penegasan Sistem Presidensial* (hlm. 1-18). Bandung - Bali: MPR RI.
- Suantra, I.N. (2017). Relevansi Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat terhadap Sistem Pemerintahan Presidensial. Makalah dipresentasikan dalam Workshop Ketatanegaraan Penegasan Sistem Presidensial; (hlm 14). Bali : Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia.
- Sudjito. (2016). Kedaulatan Rakyat, Demokrasi, dan GBHN dalam Perspektif Social Order. *Focus Group Discussion* (hlm. 3). Yogyakarta: Kerjasama Lembaga Pengkajian (Lemkaji) MPR RI dengan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
- Swasono, Sri-Edi. (2008). Tentang Kerakyatan dan Demokrasi Ekonomi. *Makalah disampaikan dalam rangka Konferensi FISIP-UI bertajuk "Warisan Otoritarianisme dan Tirani Modal"* (hlm. 16). Depok: FISIP-UI
- Usfunan, Y. (2016). Penataan Kewenangan MPR dan Penegasan sistem Presidensiil. *FGD MPR RI dan APHTN-HAN* (hlm. 1-12). Denpasar: MPR RI Bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Udayana.
- Wardana, A. (2012). Hak Atas Lingkungan: Sebuah Pengantar Diskusi. *Makalah disampaikan pada Karya Latihan Bantuan Hukum (Kalabahu)* (hlm. 123). Denpasar: Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Bali.
- Wiradipradja, E. Saefullah. (2016). The Indonesian Sovereignty over Airspace and Its Urgency for National Economic Development.

Bandung: 50 Years Air and Space Law Studies.

## **Peraturan Perundang-Undangan**

Indonesia. (1945). *Undang-undang Dasar 1945*,

\_\_\_\_\_. (1990). *Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Amandemen I*.

\_\_\_\_\_. (2000). *Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Amandemen II*.

\_\_\_\_\_. (2001). *Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Amandemen III*.

\_\_\_\_\_. (2002). *Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Amandemen IV*.

\_\_\_\_\_. (1960). *Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*.

\_\_\_\_\_. (2003). *Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi*

\_\_\_\_\_. (2004). *Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional*.

\_\_\_\_\_. (2007). *Undang-undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 – 2025*.

\_\_\_\_\_. (2008). *Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik*.

\_\_\_\_\_. (2008). *Undang-undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara*.

\_\_\_\_\_. (2011). *Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*.

\_\_\_\_\_. (2014). *Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*.

- \_\_\_\_\_. (2018) *Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota.*
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. (2003). *Ketetapan MPR No. II/MPR/2003 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.*
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. (2014). *Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib MPR.*
- Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. (2014). *Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib.*
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2005). *Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang.*

# **LAMPIRAN RANCANGAN PERUBAHAN KELIMA UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**

## **UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**

### **PEMBUKAAN**

#### **(Preamble)**

Bahwa sesungguhnya Kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan peri-kemanusiaan dan peri-keadilan.

Dan perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentausa mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan Negara Indonesia, yang mereka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur.

Atas berkat rakhmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya.

Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

# UNDANG-UNDANG DASAR

## BAB I

### BENTUK DAN KEDAULATAN

#### Pasal 1

- (1) Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik.
- (2) Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.\*\*\*)
- (3) Negara Indonesia adalah negara hukum.\*\*\*)

## BAB II

### MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

#### Pasal 2

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.\*\*\*\*)
- (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam satu tahun di ibu kota negara.\*\*\*\*/\*\*\*\*\*)
- (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang tahunan sebagai sarana Majelis Permusyawaratan Rakyat, Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial, dan Badan Pengawas Keuangan menyampaikan laporan kinerja kepada rakyat.\*\*\*\*\*)
- (4) Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak.\*\*\*\*\*)

#### Pasal 3

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-undang Dasar.\*\*\*)



- (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.\*\*\*/\*\*\*)
- (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.\*\*\*/\*\*\*)
- (4) Majelis Permusyawaratan Rakyat membentuk Garis-Garis Besar Haluan Negara dalam peraturan istimewa.\*\*\*\*\*)

### **BAB III**

#### **KEKUASAAN PEMERINTAHAN NEGARA**

##### **Pasal 4**

- (1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.
- (2) Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.

##### **Pasal 5**

- (1) Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.\*)
- (2) Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.

##### **Pasal 6**

- (1) Calon Presiden dan calon Wakil Presiden harus seorang warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati negara, serta mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden.\*\*\*)
- (2) Syarat-syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden diatur lebih lanjut dengan undang-undang.\*\*\*)

## **Pasal 6A**

- (1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.\*\*\*)
- (2) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.\*\*\*)
- (3) Pasangan calon Presiden dan wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara disetiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden.\*\*\*)
- (4) Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden.\*\*\*)
- (5) Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang.\*\*\*)

## **Pasal 7**

Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan. \*)

## **Pasal 7A**

Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/ atau Wakil Presiden.\*\*\*)

## Pasal 7B

- (1) Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.\*\*\*)
- (2) Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat.\*\*\*)
- (3) Pengajuan permintaan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.\*\*\*)
- (4) Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi.\*\*\*)
- (5) Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada

Majelis Permusyawaratan Rakyat.\*\*\* )

- (6) Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lambat tiga puluh hari sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat menerima usul tersebut.\*\*\*)
- (7) Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya  $\frac{3}{4}$  dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat.\*\*\*)

### **Pasal 7C**

Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat.\*\*\* )

### **Pasal 8**

- (1) Jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya.\*\*\* )
- (2) Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden.\*\*\* )
- (3) Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksanaan tugas Kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden

dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.\*\*\*\*)

### **Pasal 9**

- (1) Sebelum memangku jabatannya, Presiden dan wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat sebagai berikut :

Sumpah Presiden (Wakil Presiden) :

“Demi Allah saya bersumpah akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti, kepada Nusa dan Bangsa.”

Janji Presiden (Wakil Presiden) :

“Saya berjanji dengan sungguh-sungguh akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik – baiknya dan seadil – adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti, kepada Nusa dan Bangsa”.\*)

- (2) Jika Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat tidak dapat mengadakan sidang, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan disaksikan oleh Pimpinan Mahkamah Agung. \*)

### **Pasal 10**

Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara.

### **Pasal 11**

- (1) Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.\*\*\*)
- (2) Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.\*\*\*)
- (3) Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang.\*\*\*)

### **Pasal 12**

Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang.

### **Pasal 13**

- (1) Presiden mengangkat duta dan konsul.
- (2) Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.\*)
- (3) Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.\*)

### **Pasal 14**

- (1) Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung.\*)
- (2) Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.\*)

### **Pasal 15**

Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang.\*)

## **Pasal 16**

Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang.\*\*\*)

## **BAB IV**

### **DEWAN PERTIMBANGAN AGUNG**

**Dihapus\*\*\*\*)**

## **BAB V**

### **KEMENTERIAN NEGARA**

## **Pasal 17**

- (1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara.
- (2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.\*)
- (3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.\*)
- (4) Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.\*\*\*)

## **BAB VI**

### **PEMERINTAH DAERAH**

## **Pasal 18**

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.\*\*)
- (2) Pemerintah daerah provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.\*\*)
- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya

dipilih melalui pemilihan umum.\*\*)

- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.\*\*)
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat.\*\*)
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.\*\*)
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.\*\*)

#### **Pasal 18A**

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.\*\*)
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.\*\*)

#### **Pasal 18B**

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.\*\*)
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.\*\*)



## **Pasal 18C**

Rakyat dapat mengajukan usul rancangan peraturan daerah dengan jumlah dukungan sekurang-kurangnya harga terendah satu kursi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di daerahnya sebagai persyaratan usul tersebut diterima dan ditindaklanjuti oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.\*\*\*\*\*)

## **BAB VII**

### **DEWAN PERWAKILAN RAKYAT**

#### **Pasal 19**

- (1) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui Pemilihan Umum.\*\*)
- (2) Susunan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dengan undang-undang.\*\*)
- (3) Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.\*\*)

#### **Pasal 20**

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.\*)
- (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.\*)
- (3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.\*)
- (4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.\*)
- (5) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.\*\*)

## **Pasal 20A**

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.\*\*\*)
- (2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interplasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.\*\*\*)
- (3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas.\*\*\*)
- (4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang.\*\*\*)

## **Pasal 21**

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang. \*)

## **Pasal 21A**

Rakyat dapat mengajukan usul rancangan undang-undang dengan jumlah dukungan sekurang-kurangnya harga terendah satu kursi anggota Dewan Perwakilan Rakyat sebagai persyaratan usul tersebut diterima dan ditindaklanjuti oleh Dewan Perwakilan Rakyat.\*\*\*\*\*)

## **Pasal 22**

- (1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.
- (2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.
- (3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

### **Pasal 22A**

Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang.\*\*)

### **Pasal 22B**

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.\*\*)

## **BAB VIIA\*\*\*)**

### **DEWAN PERWAKILAN DAERAH**

#### **Pasal 22C**

- (1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.\*\*\*)
- (2) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.\*\*\*)
- (3) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.\*\*\*)
- (4) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang.\*\*\*)

#### **Pasal 22D**

- (1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.\*\*\*)
- (2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah;

pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.\*\*\*)

- (3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.\*\*\*)
- (4) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.\*\*\*)

## **BAB VIIB\*\*\*)**

### **PEMILIHAN UMUM**

#### **Pasal 22E**

- (1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.\*\*\*)
- (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan wakil presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.\*\*\*)
- (3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.\*\*\*)
- (4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.\*\*\*)
- (5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.\*\*\*)

- (6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.\*\*\*)

## **BAB VIII**

### **HAL KEUANGAN**

#### **Pasal 23**

- (1) Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.\*\*\*)
- (2) Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah.\*\*\*)
- (3) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.\*\*\*)

#### **Pasal 23A**

Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang.\*\*\*)

#### **Pasal 23B**

Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang.\*\*\*)

#### **Pasal 23C**

Hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang.\*\*\*)

#### **Pasal 23D**

Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang.\*\*\*)

## **BAB VIII\*\*\*)**

### **BADAN PEMERIKSA KEUANGAN**

#### **Pasal 23E**

- (1) Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.\*\*\*)
- (2) Hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya.\*\*\*)
- (3) Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang.\*\*\*)

#### **Pasal 23F**

- (1) Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden.\*\*\*)
- (2) Pimpinan Badan Pemeriksa Keuangan dipilih dari dan oleh anggota.\*\*\*)

#### **Pasal 23G**

- (1) Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di ibu kota negara, dan memiliki perwakilan di setiap provinsi.\*\*\*)
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Pemeriksa Keuangan diatur dengan undang-undang.\*\*\*)

## **BAB IX**

### **KEKUASAAN KEHAKIMAN**

#### **Pasal 24**

- (1) Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.\*\*\*)

- (2) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.\*\*\*)
- (3) Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.\*\*\*\*)

#### **Pasal 24A**

- (1) Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.\*\*\*/\*\*\*\*\*)
- (2) Hakim Agung harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, profesional, dan berpengalaman di bidang hukum.\*\*\*)
- (3) Calon Hakim Agung diusulkan Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden.\*\*\*)
- (4) Ketua dan wakil ketua Mahkamah Agung dipilih dari dan oleh hakim agung.\*\*\*)
- (5) Susunan, kedudukan, keanggotaan, dan hukum acara Mahkamah Agung serta badan peradilan di bawahnya diatur dengan undang-undang.\*\*\*)

#### **Pasal 24B**

- (1) Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.\*\*\*)
- (2) Anggota Komisi Yudisial harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman di bidang hukum serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela.\*\*\*)
- (3) Anggota Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan

persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.\*\*\*)

- (4) Susunan, kedudukan, dan keanggotaan Komisi Yudisial diatur dengan undang-undang.\*\*\*)

### **Pasal 24C\*\*\*)**

- (1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji peraturan istimewa, undang-undang, dan peraturan pemerintah pengganti undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang atau Undang-Undang Dasar, menguji pengaduan konstitusional, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.\*\*\*/\*\*\*\*\*\*)
- (2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.\*\*\*)
- (3) Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden.\*\*\*)
- (4) Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh hakim konstitusi.\*\*\*)
- (5) Hakim konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara.\*\*\*)
- (6) Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang.\*\*\*)



## **Pasal 25**

Syarat-syarat untuk menjadi dan untuk diberhentikan sebagai hakim ditetapkan dengan undang-undang.

## **BAB IXA\*\*)**

### **WILAYAH NEGARA**

## **Pasal 25\*\*\*\*)**

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah dan batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang.\*\*)

## **BAB X**

### **WARGA NEGARA DAN PENDUDUK**

## **Pasal 26**

- (1) Yang menjadi warga negara ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara.
- (2) Penduduk ialah warga negara Indonesia dan orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia.\*\*)
- (3) Hal-hal mengenai warga negara dan penduduk diatur dengan undang-undang.\*\*)

## **Pasal 27**

- (1) Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.
- (2) Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.
- (3) Setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam upaya pembelaan negara.\*\*\*)

## **Pasal 28**

Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang.

### **BAB XA\*\*)**

## **HAK ASASI MANUSIA**

### **Pasal 28A**

Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya.\*\*)

### **Pasal 28B**

- (1) Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah.\*\*)
- (2) Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.\*\*)

### **Pasal 28C**

- (1) Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.\*\*)
- (2) Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya.\*\*)

### **Pasal 28D**

- (1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.\*\*)
- (2) Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.\*\*)

- (3) Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.\*\*)
- (4) Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan.\*\*)

### **Pasal 28E**

- (1) Setiap orang berhak memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali.\*\*)
- (2) Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.\*\*)
- (3) Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat.\*\*)

### **Pasal 28F**

Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.\*\*)

### **Pasal 28G**

- (1) Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.\*\*)
- (2) Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain.\*\*)

### **Pasal 28H**

- (1) Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat

serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.\*\*)

- (2) Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.\*\*)
- (3) Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.\*\*)
- (4) Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun.\*\*)

### **Pasal 28I**

- (1) Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak untuk kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dihadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun.\*\*)
- (2) Setiap orang bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.\*\*)
- (3) Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.\*\*)
- (4) Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.\*\*)
- (5) Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.\*\*)

### **Pasal 28J**

- (1) Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.\*\*)

- (2) Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.\*\*)

### **Pasal 28K**

Setiap orang berhak untuk mendapat perlindungan atas data pribadinya.\*\*\*\*\*)

## **BAB XI**

### **AGAMA**

#### **Pasal 29**

- (1) Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa.
- (2) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

## **BAB XII**

### **PERTAHANAN NEGARA DAN KEAMANAN NEGARA\*\*)**

#### **Pasal 30**

- (1) Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan negara.\*\*)
- (2) Usaha pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta oleh Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, sebagai kekuatan utama, dan rakyat, sebagai kekuatan pendukung.\*\*)
- (3) Tentara Nasional Indonesia terdiri atas Angkatan Darat, Angkatan laut dan Angkatan Udara sebagai alat negara bertugas mempertahankan, melindungi, dan memelihara keutuhan dan kedaulatan negara.\*\*)

- (4) Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum.\*\*)
- (5) Susunan dan kedudukan Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, hubungan dan kewenangan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia di dalam menjalankan tugasnya, syarat-syarat keikutsertaan warga negara dalam usaha pertahanan dan keamanan diatur dengan undang-undang.\*\*)

### **BAB XIII**

#### **PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN**

##### **Pasal 31**

- (1) Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan\*\*\*\*)
- (2) Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya.\*\*\*\*)
- (3) Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta ahlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang.\*\*\*\*)
- (4) Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.\*\*\*\*)
- (5) Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menunjang tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.\*\*\*\*)

##### **Pasal 32**

- (1) Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya.\*\*\*\*)

- (2) Negara menghormati dan memelihara bahasa daerah sebagai kekayaan budaya nasional.\*\*\*\*\*)

## **BAB XIV**

### **PEREKONOMIAN NASIONAL DAN KESEJAHTERAAN SOSIAL\*\*\*\*\*)**

#### **Pasal 33**

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi, air, udara, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.\*\*\*\*\*)
- (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.\*\*\*\*\*)
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.\*\*\*\*\*)

#### **Pasal 34**

- (1) Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara.\*\*\*\*\*)
- (2) Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.\*\*\*\*\*)
- (3) Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak.\*\*\*\*\*)
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.\*\*\*\*\*)

## **BAB XIVA\*\*\*\*\*)**

### **LINGKUNGAN HIDUP**

#### **Pasal 34A**

Setiap orang berhak mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat.\*\*\*\*\*)

#### **Pasal 34B**

- (1) Setiap orang berhak untuk memiliki akses terhadap informasi yang berkaitan dengan lingkungan.\*\*\*\*\*)
- (2) Negara berkewajiban untuk menjamin terpenuhinya keadilan akses, pilihan, dan kualitas lingkungan hidup bagi generasi yang akan datang.\*\*\*\*\*)
- (3) Negara dan setiap orang wajib melaksanakan prinsip pencegahan dan kehati-hatian dalam rangka mencegah terjadinya kerusakan lingkungan.\*\*\*\*\*)
- (4) Setiap orang wajib untuk memperbaiki kerusakan lingkungan yang disebabkan olehnya.\*\*\*\*\*)

## **BAB XV**

### **BENDERA, BAHASA, DAN LAMBANG NEGARA, SERTA LAGU KEBANGSAAN\*\*)**

#### **Pasal 35**

Bendera Negara Indonesia ialah sang merah Putih.

#### **Pasal 36**

Bahasa Negara ialah Bahasa Indonesia.

#### **Pasal 36A**

Lambang Negara ialah Garuda Pancasila dengan semboyan Bhineka Tunggal Ika.\*\*)



### **Pasal 36B**

Lagu Kebangsaan ialah Indonesia Raya.\*\*)

### **Pasal 36C**

Ketentuan lebih lanjut mengenai Bendera, Bahasa dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan diatur dengan undang-undang.\*\*)

## **BAB XVI**

### **PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR**

#### **Pasal 37**

- (1) Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.\*\*\*\*)
- (2) Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.\*\*\*\*)
- (3) Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.\*\*\*\*)
- (4) Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.\*\*\*\*)
- (5) Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.\*\*\*\*)

## **ATURAN PERALIHAN**

### **Pasal I**

Segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini.\*\*\*\*\*)

### **Pasal II**

Semua lembaga negara yang ada masih tetap berfungsi sepanjang untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar dan belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini.\*\*\*\*\*)

### **Pasal III**

Ketentuan penyusunan rencana pembangunan nasional yang ada tetap berlaku sebelum Garis-Garis Besar Haluan Negara dibentuk dan ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.\*\*\*\*\*)

## **ATURAN TAMBAHAN**

### **Pasal I**

Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2003.\*\*\*\*\*)

### **Pasal II**

Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal.\*\*\*\*\*)

Perubahan tersebut diputuskan dalam Rapat Paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia ke-... tanggal... 2020 Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, dan mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.

**Ditetapkan di Jakarta**

**Pada tanggal ... 2020**

**KETERANGAN**

Perubahan UUD 45 dengan diberi tanda bintang: \* pada BAB, Pasal dan Ayat seperti;

- Perubahan Pertama : \*
- Perubahan Kedua : \*\*
- Perubahan Ketiga : \*\*\*
- Perubahan Keempat : \*\*\*\*
- Perubahan Kelima : \*\*\*\*\*



## BIODATA PENULIS



**Alexander Stanislaus Juridistia Waraney Toar Harryandi** lahir di Kota Manado, 20 Mei 2000. Telah menyelesaikan pendidikan menengah di Sekolah Menengah Pertama (SMP) Katolik Santa Maria 2, Malang dan Sekolah Menengah Atas (SMA) Katolik St. Albertus, Malang. Saat ini tengah menempuh studi sebagai mahasiswa semester kelima. Selama menjadi mahasiswa, ia telah aktif mengikuti beberapa kegiatan organisasi kampus dan kompetisi antar mahasiswa.



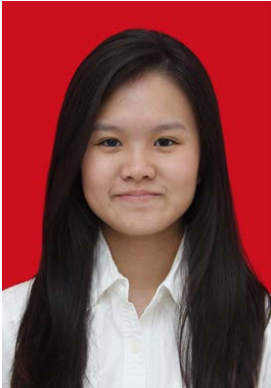
**Bayu Novendra** lahir di Bekasi, 5 Mei 1999. Telah menyelesaikan studi di SMA Kolese Loyola Semarang. Saat ini tengah menempuh studi sebagai mahasiswa semester ketujuh. Selama menjadi mahasiswa, ia telah aktif mengikuti beberapa kegiatan organisasi kampus dan kompetisi antar mahasiswa.



**Kania Jennifer Wiryadi** lahir di Jakarta, 9 September tahun 1999. Telah menyelesaikan studi di SMP Kristen Penabur Modernland dan SMAK Kristen Penabur Kota Tangerang. Saat ini tengah menempuh studi sebagai mahasiswa semester ketujuh. Selama menjadi mahasiswa, ia telah aktif mengikuti beberapa kegiatan organisasi kampus dan kompetisi antar mahasiswa.



**Ulfah Sakinah** lahir di Kota Medan, Sumatera Utara, pada 5 September tahun 1998. Sebelumnya, ia menyelesaikan studi di SMP Darussalam Medan dan SMAN 1 Matauli, Sibolga. Saat ini tengah menempuh studi sebagai mahasiswa semester ketujuh. Selain aktif berorganisasi dan mengikuti beberapa kompetisi antar mahasiswa, Ulfah juga aktif dalam berbagai kegiatan sukarelawan di luar kampus.



**Michelle Angely** lahir di Jakarta pada 2 November 2000. Ia telah menyelesaikan studinya di SMP Narada National Plus dan SMA Dian Harapan Daan Mogot. Saat ini, ia tengah menempuh studi sebagai mahasiswa semester kelima. Semasa mahasiswa aktif dalam organisasi, kepanitiaan, dan beberapa kali mengikuti kompetisi.



**BADAN PENGKAJIAN MPR RI  
2020**



*ACADEMIC CONSTITUTIONAL DRAFTING*  
**EVALUASI TERHADAP UNDANG-UNDANG DASAR NRI TAHUN 1945**  
(Naskah Akademik dari Universitas Indonesia Tim B)



[www.mpr.go.id](http://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