



MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

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

(Naskah Akademik dari
Universitas Islam Indonesia)



BADAN PENGAJIAN MPR RI

**Tidak
Diperjualbelikan**



**MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA**

Academic Constitutional Drafting

Evaluasi Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

**BADAN PENKAJIAN MPR RI
2020**

Academic Constitutional Drafting

Evaluasi Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

ISBN: 978-602-5676-80-2

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 Islam Indonesia

Elfian Fauzy, Aprilia Wahyuningsih, Putra Adibil Anam, Rahmadina Bella Mahmudah,
Taufiqurrahman

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

EDITOR

Biro Pengkajian Sekretariat Jenderal MPR RI

PENERBIT

Badan Pengkajian MPR RI

REDAKSI

Biro Pengkajian Sekretariat Jenderal MPR RI

Gedung Bharana Graha Lt. 3

Kompleks MPR/DPR/DPD RI, Jl. Jenderal Gatot Subroto No. 6, Jakarta Pusat

Email: biro.pengkajian@setjen.mpr.go.id

Cetakan Pertama, 2020

Hak cipta dilindungi undang-undang;

Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan dengan cara apapun tanpa
ijin tertulis dari penerbit.

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Wr. Wb

Puji syukur alhamdulillah penulis ucapkan kehadirat Allah SWT, yang telah melimpahkan rahmat, taufiq, dan hidayah-Nya kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan Naskah *Academic Constitutional Drafting* dengan tepat waktu. Tak lupa shalawat beserta salam semoga ketetapan terlimpah curahkan kepada Nabi Muhammad SAW yang dengan gigihnya mengarahkan umat manusia melangkahkan kaki dari zaman kebiadaban menuju zaman penuh peradaban. Penyusunan penulisan ini diajukan guna diikutsertakan dalam Lomba *Academic Constitutional Drafting MPR RI Tahun 2020*.

Penulis menyadari segala kekurangan dan ketidaksempurnaan dalam penulisan hukum ini, sehingga kritik dan saran yang bersifat membangun akan penulis terima untuk kemajuan proses belajar penulis kelak dikemudian hari. Akhir kata penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang turut berpartisipasi dalam penulisan hukum ini, semoga penulisan hukum ini dapat bermanfaat bagi pembaca.

Wassalamualaikum Wr. Wb

Jakarta, 29 Agustus 2020

Penulis



SEKRETARIAT JENDERAL
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

Kata Pengantar Kepala Biro Pengkajian

Buku Naskah Akademik tentang Evaluasi Menyeluruh Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan dokumentasi gagasan dari para akademisi muda yang menjadi 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 it.

Drs. Djarot Saiful Hidayat, M.S.

ABSTRAK

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 merupakan hukum tertinggi yang mana sudah seharusnya mampu mengakomodir dinamika dan perkembangan zaman. Amandemen yang dilakukan terhadap UUD Tahun 1945 hingga saat ini sebanyak empat kali. Kendati demikian, delapan belas tahun sudah amandemen UUD NRI Tahun 1945, tentunya perjalanan panjang tersebut masih jauh dari kata sempurna. Dalam hal ini masih ada beberapa isu yang perlu dikaji kembali guna melakukan amandemen kelima UUD NRI Tahun 1945, diantaranya yakni terkait: Struktur Keanggotaan MPR yang belum mampu merepresentasikan seluruh elemen masyarakat, lemahnya pengawasan terhadap kinerja lembaga negara oleh MPR, dinamika kedudukan dan status hukum Ketetapan MPR/MPRS, determinan politik dalam proses pemakzulan presiden, fungsi dan kedudukan DPD yang tidak optimal sebagai representasi daerah, penyelesaian sengketa lembaga negara yang belum optimal, belum terciptanya pemilu yang berkeadilan di Indonesia, sistem pengawasan hakim konstitusi oleh perangkat internet belum menjamin kemerdekaan MK, ambiguitas kedudukan lembaga kejaksaan dalam sistem tata negara Indonesia, dan peraturan lembaga negara *independent* yang belum komprehensif. Kajian ini dapat dikatakan kajian hukum normatif yaitu mengkaji hukum sebagai sistem norma yang mewujudkan dalam bentuk nilai-nilai keadilan, hukum positif dan putusan-putusan pengadilan yang dikaji dengan menggunakan metode pendekatan konseptual. Selain itu juga menggunakan pendekatan kasus dengan mengkaji beberapa permasalahan lapangan yang ada. Dalam menganalisis permasalahan yang ada digunakan beberapa teori yang berkaitan dengan isu yang diangkat. Hasil kajian menunjukkan bahwa perubahan yang telah dilakukan belum dapat memperlihatkan konstruksi konstitusionalisme yang merupakan ruh daripada konstitusi itu sendiri. Oleh karena itu, diperlukan beberapa pembenahan di dalam muatan UUD NRI Tahun 1945.

Kata Kunci: UUD NRI Tahun 1945, Amandemen, Ketatanegaraan

DAFTAR ISI

Halaman Judul	i
Kata Pengantar Tim Penulis	iii
Kata Pengantar Kepala Biro Pengkajian.....	v
Kata Pengantar Sekretaris Jenderal MPR RI	vii
Sambutan Pimpinan Badan Pengkajian MPR RI.....	ix
Abstrak	xiii
Daftar Isi	xv
Daftar Tabel.....	xix
Daftar Grafik	xx
Daftar Gambar	xx
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah	13
C. Tujuan Dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik	15
D. Ruang Lingkup.....	16
E. Metode Penelitian.....	16
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	19
A. Teori Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi	19
B. Teori Konstitusi dan Perubahan Konstitusi.....	24
C. Teori Hak Asasi Manusia	39
D. Teori Lembaga Negara.....	43
E. Teori Pemisahan Kekuasaan	51
F. Teori Kekuasaan Kehakiman	54

BAB III LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, YURIDIS, HISTORIS DAN POLITIS	59
A. Landasan Filosofis.....	59
1. Pancasila sebagai dasar falsafah negara yang tidak dapat dilepaskan kaitannya dengan pembentukan UUD NRI Tahun 1945.....	59
2. Konstitusionalisme sebagai Dasar Pembentukan Konstitusi.....	62
3. Kedudukan UUD NRI Tahun 1945 sebagai Norma Hukum Dasar.....	66
B. Landasan Sosiologis.....	68
1. Dinamika Perkembangan Ketatanegaraan.....	68
2. Keterlibatan Masyarakat dalam Penyusunan Konstitusi.....	70
3. Banyaknya Desakan dari Masyarakat;	70
4. Perbandingan dengan Negara Lain.....	71
C. Landasan Yuridis	74
D. Landasan Historis.....	76
E. Landasan Politis	80
BAB IV PEMBAHASAN	85
A. Rekonstruksi Kewenangan dan Keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat.....	85
A.1. Rekonstruksi Keanggotaan MPR dengan Menghidupkan Kembali Utusan Golongan.	91
A.2. Formulasi Kewenangan MPR untuk membuat peraturan	99
1. Penerapan Nomenklatur Peraturan Negara sebagai Salah Satu Peraturan Perundang-Undangan	103
2. Gagasan Materi Muatan Peraturan Negara di Masa Mendatang.....	105
A.3. Pengaturan Mengenai Garis-Garis Besar Haluan Negara.....	107

A.4.	Revitalisasi Penyelenggaraan Sidang Tahunan dan Gagasan ke Depan	115
A.5.	Rekonstruksi Peran MPR dalam Proses Pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden.	126
B.	DPD (Dewan Perwakilan Daerah)	139
a)	Kewenangan DPD Melakukan Usul <i>Impeachment</i>	145
b)	Penguatan Kewenangan Legislasi DPD	151
c)	Pengaturan Hak Anggota dan Hak Lembaga DPD	153
d)	Penegasan Kedudukan dan Kewenangan DPD dalam Sistem Parlemen di Indonesia	155
C.	Pemilihan Umum	158
C.1.	Gagasan Model Pemilu Ke Depan.....	160
C.2	Jaminan Penghormatan dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah	167
C.3.	Penegasan <i>Presidential Threshold</i>	176
D.	Mahkamah Konstitusi	181
D.1	Perluasan Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Memutus Sengketa Kewenangan Lembaga Negara.....	182
D.2.	Pengawasan Hakim Mahkamah Konstitusi	191
E.	Reposisi Kedudukan Kejaksaan dalam Sistem Ketatanegaraan RI.....	196
F.	Rekonstruksi Kedudukan Lembaga Negara Independen dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.....	211
F.1.	Gagasan Penataan Lembaga Independen	218
F.1.1	Penegasan Lembaga Negara Independen dalam UUD Tahun 1945	221
F.1.2	Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)	221
F.1.3	Penyelenggara Pemilihan Umum:.....	222
F.1.4.	Komisi Yudisial.....	225

F.1.5 Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM).....	226
G. Perubahan UUD NRI Tahun 1945	231
BAB V PENUTUP.....	269
A. Kesimpulan	269
B. Saran.....	270
Daftar Pustaka.....	271
Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945	291
Biodata Penulis	323

Daftar Tabel

Tabel 4. 1.	<i>Ius Constituendum</i> Pasal 2 UUD NRI Tahun 1945	98
Tabel 4.2	Perbedaan Ketetapan dan Peraturan.....	105
Tabel 4.3	<i>Ius Constituendum</i> Pasal 3 ayat (4).....	115
Tabel 4.4	<i>Ius Constituendum</i> Pasal 2 UUD NRI Tahun 1945	125
Tabel 4.5	<i>Ius Constituendum</i> Pasal 7B UUD NRI Tahun 1945	136
Tabel 4.6	<i>Ius Constituendum</i> Pasal 7A.....	147
Tabel 4.7	<i>Ius Constituendum</i> Pasal 7B.....	148
Tabel 4. 8	<i>Ius Constituendum</i> Pasal 22D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945	152
Tabel 4.9	<i>Ius Constituendum</i> Pasal 22D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945	153
Tabel 4.10	<i>Ius Constituendum</i> Pasal 22C ayat (3) UUD NRI Tahun 1945	154
Tabel 4.11	<i>Ius Constituendum</i> Pasal 22C Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945	155
Tabel 4.12	<i>Ius Constituendum</i> Pasal 22C Ayat (6) UUD NRI Tahun 1945	155
Tabel 4.13	<i>Ius Constituendum</i> Pasal 7C UUD NRI Tahun 1945	157
Tabel 4.14	<i>Ius Constituendum</i> Pasal 22D ayat (3) UUD NRI Tahun 1945	157
Tabel 4.15	<i>Ius Constituendum</i> Pasal 22C UUD NRI Tahun 1945	158
Tabel 4.16	Perbandingan Sistem Pemilu Presiden dan Wakil Presiden	162
Tabel 4.17	Perbandingan Sistem Pemilu Legislatif	162
Tabel 4.18	Perbandingan Sistem Pemilihan Kepala Daerah.....	163
Tabel 4.19	<i>Ius Constituendum</i> Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945	166
Tabel 4.20	<i>Ius Constituendum</i> Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945	176

Tabel 4.21 <i>Ius Constituendum</i> Pasal 24B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.....	191
Tabel 4.22 <i>Ius Constituendum</i> Pasal 25B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.....	196
Tabel 4.23 Kedudukan Kejaksaan RI di dalam Sistem Ketatanegaraan RI.....	206
Tabel 4.24 <i>Ius Constituendum</i> Pasal 24D UUD NRI Tahun 1945.....	211
Tabel 4.25 <i>Ius Constituendum</i> Pasal 25 UUD NRI Tahun 1945.....	228

Daftar Grafik

Grafik 4.1	143
Grafik 4.2	144
Grafik 4.3	144

Daftar Gambar

Gambar 1.1	3
Gambar 4.1 Alur perencanaan pembangunan nasional	110
Gambar 4.2 RPJM	111
Gambar 4.3 Kewenangan DPD	140
Gambar 4.4 Kewenangan DPD	156

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Konstitusi dalam negara hukum merupakan suatu keniscayaan. Pemahaman terhadap konstitusi tidak terlepas dari paham konstitusionalisme yang memiliki arti adanya pembatasan terhadap kekuasaan penguasa oleh aturan hukum agar tidak terjadi kesewenangan dalam pemerintahan. Dalam konteks ketatanegaraan, Indonesia menjadikan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI Tahun 1945) sebagai konstitusi atau aturan hukum tertinggi dalam bernegara.

Sebagai hukum tertinggi, UUD NRI Tahun 1945 sudah seharusnya mampu mengakomodir dinamika dan perkembangan zaman. Secara historis, UUD NRI Tahun 1945 telah mengalami perubahan sebanyak 4 (empat) kali yaitu pada 1999, 2000, 2001, dan 2002. Perubahan tersebut terjadi di era reformasi yang tidak lepas dari semangat untuk menegakkan prinsip konstitusionalisme dalam bernegara. Banyak yang kemudian meyakini bahwa perubahan UUD NRI Tahun 1945 membawa ke arah yang lebih baik dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Beberapa perubahan di antaranya, pertama, memperkuat sistem presidensialisme. Hal ini terlihat dalam perubahan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang awalnya sebagai lembaga tertinggi menjadi lembaga tinggi, sehingga kedudukannya sama dengan lembaga negara lainnya. Dengan demikian, MPR bukan lagi berada di atas Presiden dan pertanggungjawaban Presiden tidak lagi berada di tangan MPR melainkan langsung ke rakyat.

Kedua, memperkuat *checks and balances* antar-lembaga negara. Pasca amandemen, dapat dikatakan UUD NRI Tahun 1945 tidak menganut teori *trias politica*. Hal ini dilatarbelakangi adanya *chek and balance* antara ketiga lembaga negara yang mendapat mandat langsung dari rakyat. Pembagian kekuasaan pada prinsipnya menekankan aspek *checks and balances*. Sebagaimana ditulis oleh

Robert Weissberg,

“A principle related to separation of powers is the doctrine of checks and balances. Where as separation of powers divides govern mental power among different officials, checks and balances gives each official some power over the others.”

Penguatan *checks and balances* pasca amandemen terlihat dalam berbagai aspek, misalnya hubungan antara legislatif dan eksekutif. Antara DPR dan Presiden terdapat hubungan yang secara garis besar terbagi menjadi dua, yakni hubungan yang bersifat kerjasama dan bersifat pengawasan. Sementara itu, hubungan antara legislatif dan yudikatif berperan untuk memastikan sistem perundang-undangan isinya tidak saling bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Dalam hal ini, Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung diberi kewenangan untuk menguji peraturan perundang-undangan.

Ketiga, pengaturan kelembagaan negara. Pasca amandemen, secara teori, lembaga negara di Indonesia dibedakan berdasarkan sumber kewenangannya. Pertama, kewenangannya diberikan langsung oleh konstitusi seperti Presiden dan Wakil Presiden, Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Badan Pemeriksa Keuangan, Mahkamah Konstitusi, dan Mahkamah Agung. Kedua, lembaga negara yang tidak langsung bersumber dari konstitusi. Dalam menjalankan kewenangannya, komisi dan badan yang bersifat independen berdasarkan konsitusi atau memiliki *constitutional importance* misalnya, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Komisi Pemilihan Umum, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia.

Terlepas dari perdebatan yang teoritis mengenai materi muatan yang ideal, tuntutan perubahan UUD NRI Tahun 1945 merupakan suatu terobosan yang mendasar. Kendati demikian, delapan belas tahun sudah amandemen UUD NRI Tahun 1945, tentunya perjalanan panjang tersebut masih jauh dari kata sempurna. Seiring dengan perkembangan dan dinamika ketatanegaraan di Indonesia, berbagai permasalahan tampaknya masih belum terakomodir dalam UUD NRI Tahun 1945. Untuk itu, penulis akan

memetakan berbagai isu yang aktual dalam perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945, yakni:

Gambar 1.1



Pertama, ketidakseimbangan komposisi keanggotaan di MPR. Saat ini keanggotaan MPR belum mampu mewakili seluruh elemen di masyarakat. Pasalnya, pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945 tidak mengakomodir kehadiran utusan golongan. Hal ini terlihat dalam Pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan *MPR*

terdiri atas anggota DPR dan anggota DPRD yang dipilih melalui pemilihan umum dan lebih lanjut diatur dengan undang-undang. Artinya, komposisi keanggotaan MPR hanya diisi oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang merupakan representasi dari partai politik dan daerah.

Dampaknya, terdapat golongan masyarakat yang belum terwakili dalam keanggotaan MPR yang dikarenakan saluran yang tersedia hanya melalui partai politik. Golongan masyarakat yang belum terwakili misalnya, golongan masyarakat dari unsur keagamaan, kesatuan masyarakat hukum adat, dan masyarakat yang mempunyai aspirasi tertentu. Padahal semangat *founding fathers* menginginkan kelembagaan MPR sebagai “rumah rakyat” dan “Penjelmaan rakyat” yang sesungguhnya.

Kedua, ketidakefektifan pengawasan oleh MPR terhadap lembaga negara. Sejauh ini wadah untuk melaporkan hasil kinerja lembaga tinggi diatur dalam sidang tahunan MPR.¹ Tetapi, basis legitimasi sidang tahunan hanya berupa peraturan MPR. Dampaknya pada 2004 sampai 2014 tidak dilaksanakan sidang tahunan.² Hal ini menunjukkan bahwa sidang tahun dianggap tidak memiliki urgensi. Padahal sidang tahunan merupakan bentuk pengawasan yang dilakukan oleh MPR terhadap kinerja lembaga negara.

Akibatnya, lembaga negara dalam menjalankan tugas dan fungsinya menjadi tidak optimal. Salah satu kasus misalnya, penumpukan perkara di Mahkamah Agung (MA),³ dengan hal tersebut maka ada yang bermasalah dalam kinerja MA, akan tetapi belum terakomodirnya forum untuk melaporkan kinerja MA

-
- 1 Peraturan MPR RI No 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat, dalam Pasal 155 ayat (1) dan (2) yang berbunyi untuk menjaga dan memperkokoh kedaulatan 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, (2) Lembaga negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi MPR, DPR, DPD, Presiden, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Komisi Yudisial
 - 2 Andi Saputra, Sst... *Ternyata UUD Tahun 1945 Diamandemen Lagi*, terdapat dalam <https://news.detik.com/berita/d-4674872/sst-ternyata-uud-1945-sudah-diamandemen-lagi>, diakses pada 19 Juli 2020.
 - 3 Andrian Pratama Taher, *Mahkamah Agung Masih Menunggak 1.571 Perkara di 2017*, <https://tirto.id/mahkamah-agung-masih-menunggak-1571-perkara-di-2017-cCqW>, diakses pada 16 Agustus 2020.

sehingga masyarakat tidak dapat memberikan aspirasi dan kritik terhadap kinerja MA.

Ketiga, kedudukan dan keberadaan ketetapan MPR yang tidak optimal. Secara historis Ketetapan MPR pernah dihilangkan dalam hierarki perundang-undangan. Tepatnya dalam Undang-Undang No 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Namun, setelah terbitnya Undang-Undang No 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undang mengembalikan Ketetapan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undang.

Akan tetapi, ketetapan MPR tidak disebutkan secara tegas dalam UUD NRI Tahun 1945 sebagaimana Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah.⁴ Padahal, Ketetapan MPR justru dijadikan sebagai salah satu sumber hukum dalam sistem perundang-undang. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 1 Aturan Tambahan UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan “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.”⁵

Aturan ini menunjukkan bahwa adanya pengakuan terhadap Ketetapan MPR sebagai salah satu sumber hukum dalam sistem Peraturan Perundang-Undang di Indonesia. Selain itu, diperkuat dengan penjelasan dalam Pasal 7 ayat (1) huruf b UU No 12/2011 yang menyatakan “Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat” adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003.”⁶

4 Riri Nazriyah, *MPR RI Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan*, Yogyakarta, FH UII Press, 2007, Hlm 171.

5 Pasal 1 Aturan Tambahan UUD NRI Tahun 1945

6 Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU No 12/2011.

Hal ini tentunya menjadi problematika di satu sisi Ketetapan MPR dijadikan sebagai sumber hukum namun di sisi lain MPR tidak diberikan kewenangan secara luas dalam mengeluarkan produk hukumnya. Sehingga kedudukan dan Ketetapan MPR telah tersamar sebagai salah satu sumber hukum di Indonesia.

Keempat, kebijakan arah pembangunan nasional yang tidak berkesinambungan. Pasca perubahan kedudukan MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi, mengubah hubungan antara MPR dan Presiden dalam rangka kedaulatan rakyat. Dengan demikian, MPR tidak lagi berwenang menentukan arah kebijakan pembangunan bangsa atau Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Sebagai gantinya Presiden memiliki kewenangan penuh dalam menentukan arah pembangunan nasional dengan disetujui oleh DPR.⁷ Arah pembangunan nasional ini disebut sebagai Rancangan Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) yang kemudian diturunkan menjadi Rancangan Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN).

Namun, RPJPN masih menyisahkan berbagai persoalan. Misalnya, tidak ada kewajiban bagi pemerintah daerah untuk melaksanakan pembangunan yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat. Akibatnya, pembangunan antara pusat dan daerah menjadi tidak berkesinambungan. Hal ini senada sebagaimana yang diungkapkan oleh Prof Jimly Asshiddiqie, bahwa pembangunan pasca reformasi menjadi tidak utuh dan terintergrasi masing-masing memiliki jalan sendiri-sendiri antara pemerintah pusat dan daerah yang disebabkan tidak ada pegangan keterpaduan pembangunan nasional.⁸ Selain itu, berdampak pada pertumbuhan ekonomi nasional di mana Produk Domestik Bruto (PDB) stagnan di angka 5%.⁹

7 Hal ini tidak terlepas dari amanat amandemen untuk memperkuat sistem Presidensial.

8 Fuji Eka Permana ICMI: GBHN akan integrasikan Pembangunan, " <https://republika.co.id/berita/pzvh5p313/icmi-gbhn-akan-integrasikan-pembangunan>, diakses pada 18 Juli 2020.

9 Faidah, Basarah Ungkap 4 kelemahan UU sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, <https://news.detik.com/berita/d-4695388/basarah-ungkap-4-kelemahan-uu-sistem-perencanaan-pembangunan-nasional> diakses pada 18 Juli 2020.

Kelima, fungsi dan kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat (DPD) yang tidak maksimal. Hal ini terlihat dalam bidang legislasi, pengaturan DPD seakan mendudukan DPD sebagai organ penunjang atau *axiliary organ* dari DPR dalam hal fungsi legislasi, sehingga DPD hanya disebut sebagai *co-legislator* daripada legislator yang sepenuhnya.¹⁰ Hal ini karena DPD dalam legislasi hanya sebatas mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kedaerahan serta hanya dapat membahas rancangan undang-undang tanpa diberi hak untuk tahapan persetujuan.¹¹ Permasalahan lainnya, DPD tidak diberikan kewenangan untuk menolak suatu rancangan undang-undang, sehingga apabila pertimbangan DPD tidak digunakan oleh DPR, DPD tidak dapat berbuat apa-apa.

Keenam, belum terakomodirnya penyelesaian sengketa yang terjadi antara lembaga negara baik dengan komisi negara atau antar lembaga negara yang tidak termasuk dalam kualifikasi sengketa kewenangan lembaga negara. Meskipun secara konstitusional menurut Pasal 24C UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan MK berwenang memutus sengketa kewenang lembaga negara yang diatur dalam konstitusi.¹² Tetapi, dalam praktiknya konflik lembaga negara tidak hanya terjadi antara lembaga negara yang diatur konstitusi tapi juga diluar itu.

Misalnya, sengketa yang terjadi antara Komisi Pemberantasan Korupsi dengan Polri. Ketegangan hubungan antara KPK dan Polri pertama kail mencuat pada 2009 dengan analogi “cicak vs buaya.” Hal ini dipicu saat komisioner KPK, Bibit Sama dan Chandra

10 Nimatul Huda, “Gagasan Amandemen (ulang) UUD Tahun 1945 (usulan untuk penguatan DPD dan kekuasaan Kehakiman)”, pada *Jurnal Hukum*, Edisi No 3 Vol 15. Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2008, hlm 392.

11 Pasal 22D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi 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 yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Kemudian ayat (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 anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

12 Dalam hal ini yang termasuk lembaga yang diatur dalam konstitusi

M Hamzah dikenai sangkaan penyalahgunaan wewenang oleh Polri terkait Kasus Anggor Widjojo. Kemudian, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono akhirnya turun tangan dengan membentuk tim independen dalam pencarian fakta. Akan tetapi, penyelesaian belum memadai sehingga konflik pun kembali mencuat dua tahun kemudian.¹³ Setidaknya, konflik antara KPK dengan Polri terjadi sebanyak 3 kali, yakni pada 2008, 2012, dan 2015. Tentunya ini menjadi catatan khusus mengenai skema penyelesaian konflik antara lembaga negara.

Ketujuh, permasalahan berkaitan dengan Pemilihan Umum (Pemilu). Pemilu serentak pada 2019 menyisakan berbagai persoalan yakni, *Pertama*, keserentakan Pemilu berhadapan dengan adanya ketentuan ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden (*presidential threshold*) yang menyebabkan kandidat calon harus berkoalisi sejak awal. Sehingga disinyalir membangun tradisi tawar-menawar dalam proses politik. Deal ini menyebabkan kecelakaan seperti merabaknya *money politic*, *conflict of interest*, atau berkembangnya oligarki kekuasaan.¹⁴

Kedua, disain Pemilu yang tidak konsisten. Pasca putusan MK No 55/PUU-VXII/ 2019 yang menguji Pasal 167 ayat (3) dan Pasal 347 ayat (1) Undang-Undang No 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dan Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang No 8 tahun 2015, Pasal 201 ayat (7) Undang-Undang No 10 tahun 2016, dan Pasal 201 ayat (9) Undang-Undang No 10 tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang menyatakan bahwa Pemilu yang konstitusional di Indonesia adalah pemilu yang dilaksanakan secara serentak antara pemilihan legislatif dan eksekutif.¹⁵

13 Laksonohariwiwoho, "Mencari Penyelesaian Konflik KPK-Polri" , terdapat dalam <https://nasional.kompas.com/read/2015/02/02/16590421/Mencari.Penyelesaian.Konflik.KPK-Polri?page=all>" diakses pada 14 Juli 2020.

14 Di sampaikan oleh Mahrus Ali dalam diskusi publik yang diselenggarakan Pusat Studi Hukum Konstitusi Universitas Islam Indonesia. Di samping itu, yang menjadi perhatian publik lainnya, mengenai meninggal dunianya ratusan petugas penyelenggara Pemilu. Bahkan data kementerian kesehatan terdapat 572 petugas yang meninggal dan 11.239 jatuh sakit. Sandro Gatra, data Kemenkes: 527 Petugas KPPS meninggal dunia, 11.239 orang jatuh sakit, <https://nasional.kompas.com/read/2019/05/16/17073701/data-kemenkes-527-petugas-kpps-meninggal-11239-orang-sakit?page=all> di akses pada 13 Juli 2020.

15 Putusan MK No 55/PUU-VXII/ 2019.

Dalam putusan tersebut memberikan alternatif desain Pemilu yang salah satunya memasukan kembali rezim Pilkada dalam Pemilu. Artinya, keserentakan Pemilu termasuk dalam pemilihan kepala daerah. Hal ini menunjukkan adanya perbedaan dengan desain Pemilu 2019 sebelumnya. Padahal, jika mengacu pada putusan MK sebelumnya No 97/PUU-XI/2013 memisahkan antara rezim Pemilu dan Pilkada. Oleh karena itu, mengatur desain Pemilu dalam konstitusi merupakan suatu keniscayaan.

Kedelapan, mengenai pengawasan hakim Mahkamah Konstitusi (MK). Pada dasarnya, hakim memiliki posisi penting dengan segala kewenangan yang dimilikinya, misalnya seorang hakim dapat mengalihkan hak kepemilikan seseorang, mencabut kebebasan warga negara, menyatakan tidak sah tindakan sewenang-wenang pemerintah terhadap masyarakat, bahkan memerintahkan penghilangan hak hidup seseorang. Wewenang dan tugas hakim yang besar demikian oleh karenanya harus dilaksanakan dalam rangka menegakkan hukum, kebenaran, dan keadilan sesuai kode etik tanpa pandang bulu dengan tidak membedakan orang seperti diatur dalam lafal sumpah seorang hakim, di mana kedudukan setiap orang sama di depan hukum (*equality before the law*).¹⁶

Salah satu lembaga yang berperan penting dalam mewujudkan keadilan di Indonesia yakni dengan adanya Mahkamah Konstitusi. Menurut Pasal 24C ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, kewajiban dan wewenang MK yaitu mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji UU terhadap UUD NRI Tahun 1945, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilu. Selain itu, MK juga berkewajiban memberi putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD Tahun 1945.¹⁷

Berdasarkan kewenangannya yang begitu besar, sudah seyogyanya MK diawasi secara penuh oleh lembaga yang berwenang.

16 Dudu Duswara Machmudin, *Peranan Keyakinan Hakim dalam Memutus suatu Perkara di Pengadilan*, Varia Peradilan, MA RI, 2006, hlm. 51.

17 Lihat Pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Awalnya MK diawasi oleh Komisi Yudisial (KY), namun pada tahun 2006, MK membatalkan kewenangan KY tersebut karena bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Padahal dalam realitanya, terdapat beberapa kasus yang melibatkan hakim MK seperti penangkapan Akil Mochtar dan Patrialis Akbar. Serta pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh mantan Ketua MK yakni Arief Hidayat. Atas kasus Akil Mochtar, maka Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang MK yang kemudian dijadikan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2013 yang pada intinya bahwa KY diamanatkan untuk membentuk tim panel ahli atau pengawas MK.¹⁸

Namun, Perppu tersebut diajukan *judicial review* yang hasilnya bahwa semua hakim konstitusi sepakat tidak menerima pola pengawasan eksternal untuk diri mereka dan lebih menginginkan adanya suatu majelis pengawasan etik secara intern. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa hingga saat ini MK merupakan lembaga negara pelaku kekuasaan kehakiman yang tidak bisa diawasi secara eksternal oleh lembaga negara lain. Hal ini menjadi sangat berbahaya sebab bisa menjadikan MK sebagai lembaga *superbody* yang jika tidak ada pengawasan dari lembaga negara lain maka dapat MK bisa melampaui batas atau sewenang-wenang (*abuse of power*) dalam kewenangannya yang sudah ditentukan konstitusi.

Kesembilan, kedudukan Kejaksaan yang tidak kuat dalam penegakan hukum. Pijakan konstitusional mengenai kedudukan Kejaksaan hanya di atur dalam Pasal 24 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi “Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.” Ironisnya, dalam pasal tersebut tidak menyebutkan secara eksplisit tentang institusi Kejaksaan. Hal ini menyebabkan kedudukan Kejaksaan secara konstitusional tidak tegas. Dewasa ini Kejaksaan merupakan bagian dari eksekutif sebagaimana yang diatur dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang No 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia yang berbunyi “Kejaksaan Republik Indonesia yang

selanjutnya dalam undang-undang ini disebut Kejaksaan adalah lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang.”

Akibatnya, menurut Bagir Manan pimpinan dari Kejaksaan haruslah di pilih oleh lembaga eksekutif, yakni Presiden.¹⁹ Sehingga dalam praktiknya, Kejaksaan tidak lepas dari intervensi kekuasaan eksekutif yang menimbulkan ketidakefektifan dalam penegakan hukum. Contoh kasus misalnya, pada era Presiden Habibie Jaksa Agung A. Soedjono C. Atmonegoro hanya menjabat selama tiga bulan karena akan mengusut mantan Presiden Soeharto.

Sedangkan contoh saat ini, pengangkatan Jaksa Agung di era kepemimpinan Presiden Joko Widodo tidak lepas dari latar belakang partai politik. Misalnya, pengangkatan Jaksa Agung H.M Prasetyo yang merupakan anggota Partai,²⁰ dan Tidak hanya itu, kontroversi berlanjut ketika selama masa kepemimpinannya berdasarkan pantauan *Indonesian Corruption Watch* (ICW) memberikan catatan yakni, ada 33 kasus korupsi mulai tingkat Kejaksaan Agung, Kejaksaan Tinggi, dan Kejaksaan Negeri yang dihentikan selama Prasetyo menjabat sebagai jaksa agung. Belum lagi catatan kebijakan Jaksa Agung Prasetyo dianggap menguntungkan koruptor dengan memberikan bantuan hukum kepada Jaksa Farizal yang ditangkap oleh KPK.²¹

Terakhir, berkaitan kedudukan dan fungsi dari lembaga negara independen. Sejatinya, tiga pilar kekuasaan yang begitu dikenal dalam ilmu hukum maupun ilmu politik terdiri atas pilar legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Dalam perkembangannya, satu organ hanya boleh menjalankan satu fungsi, dan tidak dapat mencampuri urusan masing-masing dalam arti yang mutlak. Menurut Jimly Asshiddiqie, ***konsep trias politica*** tersebut tidak relevan lagi dewasa ini mengingat

19 Bambang Waluyo, “Menyoal Perubahan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia”, *Jurnal Bina Adhyaksa*, Vol. II No.1, Maret 2011.

20 Ya’cob Billiocta, Kontroversi HM Prasetyo Jadi Jaksa Agung, terdapat dalam <https://www.merdeka.com/politik/kontroversi-hm-prasetyo-jadi-jaksa-agung.html> diakses pada 27 Juli 2020

21 Inilah 9 Peristiwa Kontroversial di masa Kepemimpinan Jaksa Agung HM Prasetyo, terdapat dalam <https://nasional.okezone.com/read/2017/06/18/337/1719290/inilah-9-peristiwa-kontroversial-di-masa-kepemimpinan-jaksa-agung-hm-prasetyo>, diakses pada 27 Juli 2020.

tidak mungkin mempertahankan bahwa ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut.²²

Senada dengan pernyataan di atas, M Fajrul Falaakh menjelaskan bahwa kekuasaan negara semakin terdistribusi kepada banyak organ yang ada. Dengan demikian teori *separation of power* tidak lagi diartikan sebagai pemisahan kekuasaan legislatif, eksekutif, yudikatif. Kekuasaan negara menurutnya, meluas ke lembaga-lembaga independen bahkan dilingkungan eksekutif juga terjadi distribusi kekuasaan melalui desentralisasi.

Selain itu, perkembangan masyarakat baik secara ekonomi, politik, dan sosial budaya serta pengaruh globalisme dan lokalisme, menghendaki struktur organisasi negara lebih responsif terhadap tuntutan mereka, melakukan pelayanan publik dan mencapai tujuan penyelenggaraan pemerintahan. Perkembangan tersebut berpengaruh terhadap struktur organisasi termasuk bentuk dan fungsi lembaga negara maka bermunculah kemudian lembaga-lembaga negara independen sebagai bentuk eksperimen kelembagaan yang dapat berupa dewan, komisi, komite, badan, atau otoritas.²³

Suatu lembaga baru bisa disebut sebagai *state auxiliary* organ atau sebagai lembaga negara yang bersifat penunjang bilamana telah diakui secara tegas dalam peraturan perundang-undangan. Beberapa komisi independen yang telah ada di Indonesia seperti Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS HAM), dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang merupakan instrumen utama untuk mewujudkan cita negara hukum yang demokratis dan negara demokrasi berdasarkan hukum.

Gambaran di atas menunjukkan bahwa saat ini banyak lembaga independen yang bertebaran di Indonesia. Namun, konstitusi belum mengakomodir pengakuan lembaga independen secara komprehensif. Padahal dengan adanya lembaga independen, dapat

22 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Op. Cit.*, hlm 13.

23 Moh Fajrul Falakh, *Redistribusi Kekuasaan Negara dan Model Hubungan Antar Lembaga Negara dalam UUD Tahun 1945 Pasca Amandemen*, Laporan Penelitian, WRCU HTN Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, 2009, hlm 20.

membantu struktur kinerja pemerintahan yang lebih baik dan untuk mempertahankan eksistensinya terhadap isu-isu atau permasalahan hukum yang akan datang.

Menyadari hal di atas, ide untuk melakukan perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945 merupakan keniscayaan. Hal ini dimaksudkan untuk menyempurnakan konstitusi, sehingga mampu menjawab dinamika perkembangan zaman. Langkah ini sebagai ikhtiar penulis untuk melakukan perbaikan sistem ketatanegaraan Indonesia.

B. IDENTIFIKASI MASALAH

Berdasarkan uraian pada dasar pemikiran di atas, maka dapat diidentifikasi beberapa permasalahan yang ditemukan terkait dengan perlunya amandemen ulang terhadap UUD NRI Tahun 1945. Beberapa permasalahan yang kemudian akan menjadi materi muatan perubahan dapat digolongkan menjadi :

1. Urgensi perubahan UUD NRI Tahun 1945. Hal ini terkait bahwa UUD NRI Tahun 1945 sudah tidak relevan dengan laju perkembangan masyarakat, sehingga mengalami ketertinggalan materi muatan. Selain itu, UUD NRI Tahun 1945 yang telah dibuat oleh tokoh-tokoh pendiri bangsa dirasa terlalu tergesa-gesa yang menyebabkan tidak adanya *ground* yang jelas;
2. Landasan filosofis, sosiologis, yuridis, historis, dan politis yang menjadi dasar perlunya amandemen ulang UUD NRI Tahun 1945;
3. Belum sempurnanya kelembagaan dan kewenangan MPR di Indonesia yakni, pertama, belum terakomodirnya keanggotaan MPR yang merepresentasi berbagai golongan. Kedua, ketidakpastian ketetapan MPR dalam mengeluarkan produk hukumnya sehingga menyamakan kedudukan dan Ketetapan MPR sebagai salah satu sumber hukum. ketiga, ketidakmaksimalan MPR dalam mengawasi lembaga negara. Keempat, berkaitan dengan peraturan Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang urgen diberlakukan di Indonesia agar kebijakan pelaksanaan negara lebih baik.
4. Belum sempurnanya aturan dasar mengenai DPD sebagai lembaga negara. Dalam hal ini permasalahan yang dapat diidentifikasi, pertama DPD yang dikonstruksi sebagai lembaga perwakilan daerah telah diambil habis oleh DPR. Kedua, terkait dengan

keanggotaan DPD dari setiap provinsi yang berjumlah 4 orang. Hal ini sangat tidak relevan karena setiap daerah memiliki luas wilayah dan jumlah penduduk yang berbeda;

5. Berkenaan dengan Pemilu terdapat beberapa persoalan yakni, pertama, penerapan sistem presidensiil dalam pencalonan presiden dan wakil presiden menuai pro kontra dalam masyarakat. Hal ini terlihat bahwa pencalonan presiden dan wakil presiden yang diusung oleh partai politik dibatasi oleh sistem ambang batas, salah satunya adalah *presidential threshold*. Pemberlakuan sistem ambang batas yang harus memenuhi persyaratan kursi paling sedikit 20% dari jumlah kursi DPR-RI dan/atau memperoleh 25% dari suara sah nasional tersebut, tentunya akan berdampak pada partai-partai kecil. Selain itu, langgengnya ketentuan soal *presidential threshold* ini, publik harus siap-siap untuk menuju calon presiden tunggal. Kedua belum tegasnya mengenai desain pemilu serentak di Indonesia yang masih menimbulkan berbagai permasalahan.
6. Belum idealnya mekanisme pengawasan hakim Mahkamah Konstitusi (MK). MK merupakan lembaga kekuasaan kehakiman yang memiliki kewenangan yang sangat luas dan diatur UUD NRI Tahun 1945. Namun hingga saat ini, masih terdapat kekosongan hukum terkait pengawasan hakim MK yang bisa menimbulkan *abuse of power* antar lembaga.
7. Kedudukan Kejaksaan yang tidak kuat dalam penegakan hukum. Dalam Konstitusi belum mengakomodir secara tegas kedudukan Kejaksaan, akibatnya kedudukan kejaksaan saat ini berada di ranah eksekutif sehingga membuka ruang untuk intervensi dari cabang eksekutif.
8. Belum terakomodirnya kedudukan dan fungsi dari lembaga negara independen dalam konstitusi. Hal ini menimbulkan berbagai polemik yakni tidak jarang lembaga independen diintervensi oleh kepentingan politik akibatnya dalam menjalankan tugasnya menjadi tidak objektif.

C. TUJUAN DAN KEGUNAAN PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK

Berkenaan dengan permasalahan yang telah diidentifikasi, tujuan dari penyusunan naskah akademik atas amandemen ulang UUD NRI Tahun 1945 ini adalah:

1. Sebagai dasar penyusunan rancangan amandemen ulang UUD NRI Tahun 1945 agar amandemen ini dapat dilakukan melalui pembahasan yang mendalam, cermat, dan menyeluruh yang didasarkan pada kajian teoritis mengenai eksistensi pembentukan dan amandemen UUD NRI Tahun 1945 (meliputi kedudukan, sifat, fungsi, materi muatan, dan prosedur amandemen UUD NRI Tahun 1945);
2. Melakukan analisis akademik terhadap berbagai aspek dari UUD NRI Tahun 1945 yang dirasa belum ideal sejak dibentuk hingga proses amandemen ke-4 guna melahirkan UUD NRI Tahun 1945 sebagai konstitusi yang berdasarkan dengan kontitusionalisme;
3. Melakukan kajian akademik secara mendalam dan komprehensif tentang landasan filosofis, sosiologis, yuridis, historis, dan politis mengenai arti penting amandemen ulang terhadap UUD NRI Tahun 1945.;
4. Kajian akademik yang komprehensif ini diharapkan dapat menyempurnakan hasil-hasil amandemen UUD NRI Tahun 1945 yang dilakukan oleh MPR.

Adapun kegunaan penyusunan naskah akademik ini adalah:

1. Secara akademik, penyusunan naskah akademik dan rancangan amandemen ulang terhadap UUD NRI Tahun 1945 ini berguna untuk mengembangkan wacana diskusi terkait isu amandemen ulang terhadap UUD NRI Tahun 1945;
2. Secara politis, penyusunan ini dapat dijadikan masukan bagi entitas politis legislasi untuk melakukan pengkajian guna amandemen ulang terhadap UUD NRI Tahun 1945;
3. Secara praktis, penyusunan naskah akademik dan rancangan amandemen ulang terhadap UUD NRI Tahun 1945 ini dapat dijadikan sebagai kerangka acuan dan referensi dalam menyusun dan membahas tentang perubahan ulang UUD NRI Tahun 1945.

D. RUANG LINGKUP

Kajian akademik secara komprehensif terhadap amandemen UUD NRI 1945 meliputi beberapa hal: *Pertama*, kajian terhadap teori-teori terkait esensi dan muatan perubahan konstitusi termasuk teori-teori konstitusi dan sebagainya; *Kedua*, kajian terhadap konsep dan prinsip-prinsip dasar yang dianut dalam kehidupan bernegara terhadap konsep dan prinsip-prinsip dasar yang dianut dalam kehidupan bernegara secara umum dan khusus yang dianut oleh negara Indonesia yang harus tercermin dalam UUD seperti konstitusionalisme, negara hukum dan demokrasi; *Ketiga*, aspek-aspek ketatanegaraan yang harus diterapkan dalam UUD NRI Tahun 1945.

E. METODE PENELITIAN

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan di dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif atau normatif yuridis. Penelitian dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan kepustakaan, penelitian terhadap asas-asas hukum yang berupa unsur-unsur hukum baik unsur ideal yang menghasilkan kaidah-kaidah hukum melalui filsafat hukum dan unsur nyata yang menghasilkan tata hukum tertentu.

2. Sumber Data

Sumber data yang digunakan di dalam penelitian ini adalah sumber data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara, Undang-Undang No 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Undang-Undang No 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Undang-Undang No 07 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Putusan Mahkamah Konstitusi No 55/PUU-VXII/ 2019,

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006, Putusan Mahkamah Konstitusi No 1/PUU-XVII/2020, Putusan Pengadilan Tinggi Jakarta Nomor 35/Pid.Sus-TPK/2017/PT.DK, Keppres No. 50 Tahun 1993 tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, *Korea (Republic of)'s Constitution, Constitution of Hongaria, Constitution Of Russian Federartion, Constitution Of the United States of America, Constitution of the king of Thailand, Constitution of South Africa*. Bahan hukum sekunder terdiri dari buku, literatur, jurnal, hasil penelitian dan dokumen hukum lainnya yang relevan dengan penelitian ini. Sedangkan bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer dan sekunder terdiri dari kamus, baik Kamus Besar Bahasa Indonesia maupun kamus hukum.

3. Metode Pendekatan

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perbandingan (*comparative approach*), pendekatan koseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan komparatif digunakan dengan membandingkan hukum suatu negara dengan hukum di negara lain untuk permasalahan yang sama. Pendekatan konseptual digunakan dengan mempelajari padangan-pandangan dan doktrin-doktrin ahli dalam ilmu hukum, artinya penelitian ini dilakukan berdasarkan pada kerangka teoretis. Kerangka teoretis digunakan terutama dalam konteks doktrin negara hukum yang berhubungan dengan topik penelitian. Pendekatan kasus digunakan guna menjadi dasar analisis beberapa kasus dalam hal ini mengenai putusan-putusan.

4. Pengumpulan dan Teknik Analisis Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini melalui studi pustaka dan studi dokumen, yaitu pengumpulan bahan hukum dengan mengkaji, menelaah dan mempelajari jurnal, hasil penelitian hukum dan mengkaji berbagai dokumen resmi institusional. Analisis dilakukan secara deskriptif kualitatif.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Teori Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi

Dari segi kaidah Bahasa Indonesia, kata kedaulatan berasal dari suku kata “daulat” yang bermakna kekuasaan: pemerintahan. Kemudian kata tersebut mendapat imbuhan awalan “ke” dan akhiran “an” (ke-daulat-an) sehingga mempunyai suatu pengertian kekuasaan tertinggi atas pemerintahan negara.²⁴

Secara ringkas, kata kedaulatan itu biasa diidentikkan dengan pengertian kekuasaan tertinggi dalam penyelenggaraan kegiatan bernegara. Persoalan yang muncul ketika membicarakan kedaulatan dalam konteks negara adalah apa dan siapa yang memegang kekuasaan tertinggi dan membuat keputusan akhir dalam kegiatan kenegaraan. Dalam hubungan ini, di dunia ilmu hukum dan politik, dikenal adanya lima teori, yaitu (i) teori Kedaulatan Negara (ii) teori Kedaulatan Tuhan, (iii) teori Kedaulatan Raja, (iv) teori Kedaulatan rakyat, dan (v) teori Kedaulatan Hukum.²⁵

Dalam berbagai literatur politik, hukum, dan teori kenegaraan pada zaman sekarang, terminologi kedaulatan (*sovereignty*) pada umumnya diakui sebagai konsep yang dipinjam dari bahasa latin, *soverain* dan *superanus*, yang kemudian menjadi *sovereign* dan *sovereignty* dalam bahasa inggris yang berarti penguasa dan kekuasaan tertinggi. Secara sederhana, konsep kedaulatan dapat dipahami sebagai konsep kekuasaan tertinggi. Seperti dikemukakan oleh **Moh. Kusnardi** dan **Harmaily Ibrahim**, dalam paham kedaulatan rakyat (*democracy*), rakyatlah yang dianggap sebagai pemilik dan pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara.²⁶ Pada dasarnya kedaulatan memiliki empat sifat-sifat dasar, yaitu:²⁷

24 Depdikbud RI, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Jakarta, 1988, hlm. 188., dalam Eddy Purnama, hlm. 27

25 *Ibid.*, hlm. 144.

26 Allan FGW & Harry S, Pemberian Legal Standing kepada Perseorangan atau Kelompok Masyarakat dalam Usul Pembubaran Partai Politik, *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* No. 4 Vol. 20 Oktober 2013), hlm. 528.

27 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan konstiusionalisme Indonesia*, edisi kedua, Sinar Grafika,

- a. Permanen (yang berarti kedaulatan tetap selama negara berdiri);
- b. Asli (yang berarti kedaulatan tidak berasal dari kekuasaan lain yang lebih tinggi);
- c. Bulat (tidak dapat dibagi-bagi, yang berarti kedaulatan merupakan satu-satunya kekuasaan yang tertinggi dalam negara); dan
- d. Tak terbatas (yang berarti kekuasaan itu tidak dibatasi oleh siapapun, sebab apabila kekuasaan itu terbatas, tentu ciri bahwa kedaulatan itu merupakan kekuasaan tertinggi akan lenyap).

Teori kedaulatan rakyat sendiri muncul sebagai reaksi atas teori kedaulatan raja dan teori kedaulatan tuhan dan kemudian menjelma dalam revolusi Prancis sehingga kemudian dapat menguasai seluruh dunia hingga sekarang dalam bentuk “*mythos abad ke XIX*” yang memuat paham kedaulatan rakyat dan perwakilan (demokrasi).²⁸ **J.J. Rousseau** mengemukakan bahwasannya kadaulatan atau kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat. Raja atau kepala negara itu hanya merupakan pelaksana dari apa yang telah diputuskan atau dikehendaki oleh rakyat.

Teori kedaulatan rakyat ini antara lain juga diikuti oleh **Immanuel Kant** yang mengatakan bahwa tujuan negara itu adalah untuk menegakan hukum dan menjamin kebebasan dari pada warga negaranya.²⁹ Dalam pengertian kebebasan disini adalah kebebasan dalam batas-batas perundang-undangan, sedangkan undang-undang disini yang berhak membuat adalah rakyat itu sendiri. Dengan demikian undang-undang merupakan penjelmaan daripada kemauan atau kehendak rakyat. Jadi rakyatlah yang mewakili kekuasaan tertinggi.³⁰

Pada hakikatnya, dalam ide kedaulatan rakyat, ketetapan harus dijamin bahwa rakyatlah yang berwenang merencanakan, mengatur, melaksanakan, dan melakukan pengawasan serta penilaian terhadap pelaksanaan fungsi-fungsi kekuasaan itu. Selanjutnya untuk kemanfaatan bagi rakyatlah segala kegiatan ditujukan

Jakarta, 2011, hlm. 98.

28 C.S.T. Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Aksara Baru, Jakarta, 1981, hlm. 8.

29 Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2016, hlm. 191.

30 Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hlm. 87-88.

dan diperuntukan segala manfaat yang didapat dari adanya dan berfungsinya kegiatan bernegara itu. Hal inilah gagasan kedaulatan rakyat atau demokrasi yang bersifat total dari rakyat, untuk rakyat, dan bersama rakyat.³¹

Kekuasaan dan penggunaannya harus selalu dibatasi dan selalu berada di bawah pengawasan dan pengendalian pihak yang terkena oleh dampaknya. Penggunaan kekuasaan harus selalu dipertanggung jawabkan dan setiap saat sekali terbuka untuk dimintai pertanggung jawaban. Oleh karena itu, kekuasaan dan penggunaan kekuasaan harus selalu terorganisasi secara rasional.³²

Ajaran kedaulatan rakyat sendiri meyakini bahwa sesungguhnya yang berdaulat dalam sebuah negara adalah rakyat bukan penguasa. Oleh karena itu, dalam paham kedaulatan rakyat muncul suatu slogan yang sangat terkenal yaitu “*vox populi suprema lex*” yang berarti bahwa suara rakyat adalah hukum tertinggi. Rakyatlah yang berdaulat dan mewakili atau menyerahkan kekuasaannya kepada negara.³³ Sehingga kehendak rakyat merupakan satu-satunya sumber kekuasaan bagi setiap pemerintah.³⁴

Kedaulatan rakyat diartikan sebagai kekuasaan tertinggi yang memberikan legitimasi terhadap negara dalam menerapkan dan menjalankan kebijakan (*policy*). Sebagaimana dikemukakan oleh **Mac Iver** bahwa “*the sovereignty, so we shall name the power which ultimately determines the policy of the state*”. Maksudnya, apabila kedaulatan berada di tangan rakyat (kedaulatan rakyat), maka rakyatlah yang menentukan kebijakan negara melalui badan penjelmaan seluruh rakyat.³⁵

31 Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid I, Ctk. I, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 90, Dalam Skripsi Maharaine, *Kedaulatan Rakyat Dalam Pembentukan Kebijakan Publik (Studi Kasus: Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Undang-undang di Indonesia)*, Depok: Fakultas Hukum, 2008, hlm. 15.

32 Arief Sidharta, “Kajian Kefilsafatan Tentang Negara Hukum”, dalam *Jurnal Jentera*, edisi Rule Of Law, Edisi 3, Tahun II, 2004. hlm. 65.

33 M. Iwan Satriawan dan Siti Khoiriah, *Ilmu Negara*, Ctk. Pertama, Rajawali Pers, Jakarta, 2016, hlm. 59.

34 Jimly Asshidiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1994, hlm. 11.

35 I Dewa Gede Atmadja, *Hukum Konstitusi: Problematika Konstitusi Indonesia Setelah Perubahan UUD Tahun 1945*, Edisi Revisi, Setara Press, Malang, 2010.

Berbicara tentang kedaulatan rakyat tidak terlepas dari kata demokrasi, karena keduanya sangat beriringan dan relevan satu sama lain. Kata “Demokrasi” berasal dari dua kata, yaitu “*demos*” yang berarti rakyat, dan “*kratos/cratein*” yang berarti pemerintahan, sehingga dapat diartikan sebagai pemerintahan rakyat, atau yang lebih kita kenal sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Rakyatlah penentu akhir penyelenggaraan kekuasaan dalam suatu negara.

Di zaman modern sekarang ini, kata demokrasi secara luas dianggap sebagai konsep yang diidealkan oleh semua negara di dunia. Para ahli menyatakan, sistem demokrasi itu dianggap sebagai sistem yang paling baik di antara semua yang buruk. Itu sebabnya 90-95% negara-negara di dunia mengklaim menganut paham demokrasi.³⁶ Indonesia juga salah satunya. Secara praktis terdapat 2 karakter demokrasi adalah:³⁷

- 1) Adanya kebebasan dari rakyat untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, artinya rakyat ikut menentukan jalannya pemerintahan, artinya rakyat ikut menentukan jalannya pemerintahan, baik melalui lembaga perwakilan maupun diluar lembaga perwakilan.
- 2) Adanya persamaan hukum dan pemerintahan, artinya baik rakyat maupun pemerintah tunduk pada supremasi hukum.

Demokrasi memberikan pemahaman bahwasanya sebuah kekuasaan terlahir dari rakyat. Dengan pemahaman seperti itu, rakyat akan melahirkan sebuah aturan yang menguntungkan dan melindungi hak-haknya. Agar itu bisa terlaksana, diperlukan sebuah peraturan bersama yang mendukung dan menjadi dasar pijakan dalam kehidupan bernegara untuk menjamin dan melindungi hak-hak rakyat. Peraturan seperti itu biasa disebut Konstitusi.

Dalam konteks Indonesia, Konstitusi yang menjadi pegangan adalah UUD NRI Tahun 1945. Jika dicermati, UUD NRI Tahun 1945 mengatur kedaulatan rakyat dua kali, *pertama*, pada pembukaan alinea keempat, “*maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan*

36 Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, hlm. 146.

37 Bahder Johan Nasution, *Negara Hukum Dan Hak Asasi Manusia*, CV. Mandar Maju, Bandung, 2014, hlm. 58.

Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia yang berkedaulatan rakyat... “. Kedua, pada Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 hasil perubahan berbunyi “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar*”. Dengan demikian, UUD NRI Tahun 1945 secara tegas mendasar pada pemerintahan demokrasi karena berasaskan kedaulatan rakyat. Dengan adanya rumusan Pasal 1 ayat [2] UUD NRI Tahun 1945, maka perlu dilakukan pengkajian tentang pelaksanaan kedaulatan rakyat menurut UUD, karena UUD NRI Tahun 1945 menjadi hukum tertinggi yang berisikan norma-norma pengaturan negara.

Apabila memperhatikan ketentuan yang terdapat dalam UUD NRI Tahun 1945, asas kedaulatan rakyat dilaksanakan dalam dua tahap, yaitu tahap pelaksanaan langsung oleh rakyat kemudian dilanjutkan dengan tahap kedua, yaitu tahap tidak langsung yang dilaksanakan oleh lembaga lembaga perwakilan.³⁸ Salah satu Lembaga perwakilan yang didirikan oleh *founding fathers* guna mewujudkan lembaga pelaksana kedaulatan dalam bentuk perwakilan adalah MPR, yang terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD yang merupakan perwakilan dari seluruh elemen masyarakat yang ada.

Keberadaan MPR, baik dalam risalah sidang BPUPKI maupun PPKI, disepakati bahwa MPR merupakan tempat bagi bersatunya perwakilan utusan golongan, sebagai pelaksana kedaulatan rakyat. Kedaulatan berada ditangan rakyat, bukan di tangan MPR, hanya pelaksanaannya diserahkan pada lembaga negara yang dipandang sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. MPR juga merupakan mandataris rakyat, bukan penerima delegasi. Dalam mandat, mandat (atau mandator) tidak kehilangan kewenangannya. MPR selaku mandataris, bertindak untuk dan atas nama rakyat selaku mandant (atau mandator) karena itu MPR bertanggungjawab kepada rakyat banyak.³⁹ Oleh karena itu, berdasarkan uraian diatas maka sudah sepatutnya MPR ikut serta dalam melakukan penegakan kedaulatan rakyat maupun sebagai fasilitator lembaga-lembaga negara lain untuk menjalankan kedaulatan rakyat yang berdasarkan UUD.

38 Dr. Harjono, S.H., MCL, *Transformasi Demokrasi*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2009, hal 5

39 Anwar C, *Teori Dan Hukum Konstitusi*, Setara Press, Setara Press, 2011, hlm. 160.

B. Teori Konstitusi dan Perubahan Konstitusi

Menurut Soemantri Martosoewignjo, istilah konstitusi berasal dari perkataan “*Constitution*”, yang dalam bahasa Indonesia kita jumpai dengan istilah hukum yang lain, yaitu Undang-Undang Dasar dan/atau Hukum Dasar.⁴⁰ Seragam dengan pendapat diatas, Nyoman Dekker mengemukakan bahwa konstitusi didalam pemahaman *Anglo-Saxon* sama dengan Undang-Undang Dasar.⁴¹ Berlakunya suatu konstitusi sebagai hukum dasar yang mengikat didasarkan atas kekuasaan tertinggi atau prinsip kedaulatan yang dianut dalam suatu negara.

Jika negara itu menganut paham kedaulatan rakyat, maka sumber legitimasi konstitusi itu adalah rakyat. Jika yang berlaku adalah paham kedaulatan raja, maka raja yang menentukan berlaku tidaknya suatu konstitusi, hal inilah yang disebut oleh para ahli sebagai constituent power yang merupakan kewenangan yang berada di luar dan sekaligus di atas sistem yang diaturnya. Karena itu, di lingkungan negara-negara demokrasi, rakyatlah yang dianggap menentukan berlakunya suatu konstitusi.⁴²

Mengenai istilah konstitusi dalam arti pembentukan, berasal dari bahasa Perancis yaitu *constituer*, yang berarti membentuk. Yang dimaksud dengan membentuk disini adalah membentuk suatu negara.⁴³ Pengertian konstitusi bisa dimaknai secara sempit maupun secara luas. Konstitusi dalam arti sempit hanya mengandung norma-norma hukum yang membatasi kekuasaan yang ada dalam Negara. Sedangkan Konstitusi dalam arti luas adalah keseluruhan dari ketentuanketentuan dasar atau hukum dasar, baik yang tertulis ataupun tidak tertulis maupun campuran keduanya tidak hanya sebagai aspek hukum melainkan juga “non-hukum”⁴⁴

Konstitusi didalam suatu negara dianggap penting karena konstitusi tersebut merupakan aturan dasar dari penyelenggaraan

40 Astim Riyanto, *Teori Konstitusi*, Yapemdo, Bandung, 2000, hlm. 19.

41 *Ibid.*, hlm. 25.

42 A Himawan Utomo, *Konstitusi: Mata Kuliah Pengembangan Kepribadian Pendidikan Kewarganegaran*, Kanisius, Yogyakarta 2007, hlm. 7.

43 Astim Riyanto, *Teori... Op.Cit*, hlm. 17 .

44 A Himawan, *Konstitusi: Mata Kuliah....Op.Cit*, hlm. 2

negara, oleh karena itu di Indonesia sudah beberap kali melakukan perubahan pada konstitusinya. C.F Strong menyatakan bahwa pada prinsipnya tujuan konstitusi adalah untuk membatasi kesewenangan tindakan pemerintah, untuk menjamin hak-hak yang diperintah, dan merumuskan pelaksanaan kekuasaan yang berdaulat. Oleh karena itu setiap konstitusi senantiasa memiliki dua tujuan, yaitu:⁴⁵

- a. Untuk memberikan pembatasan dan pengawasan terhadap kekuasaan politik
- b. Untuk membebaskan kekuasaan dari kontrol mutlak para penguasa serta menetapkan batas-batas kekuasaan bagi penguasa.

Konstitusi merupakan sarana dasar untuk mengawasi proses-proses kekuasaan. Tujuan dibuatnya konstitusi adalah untuk mengatur jalannya kekuasaan dengan jalan membatasinya melalui aturan untuk menghindari terjadinya kesewenangan yang dilakukan penguasa terhadap rakyatnya serta memberikan arahan kepada penguasa untuk mewujudkan tujuan negara. Jadi, pada hakikatnya konstitusi Indonesia bertujuan sebagai alat untuk mencapai tujuan negara dengan berdasarkan kepada nilai-nilai Pancasila sebagai dasar negara.

Kedudukan, fungsi, dan tujuan konstitusi dalam negara berubah dari zaman ke zaman. Pada masa peralihan dari negara feodal monarki atau oligarki dengan kekuasaan mutlak penguasa negara nasional demokrasi, konstitusi berkedudukan sebagai benteng pemisah antara rakyat yang kemudian secara berangsur-angsur mempunyai fungsi sebagai alat rakyat dalam perjuangan kekuasaan melawan golongan penguasa. Sejak itu, setelah perjuangan dimenangkan oleh rakyat, kedudukan dan peran konstitusi bergeser dari sekedar penjaga keamanan dan kepentingan hidup rakyat terhadap kezaliman golongan penguasa, menjadi senjata pemungkas rakyat untuk mengakhiri kekuasaan sepihak seseorang dalam sistem monarki dan kekuasaan sepihak satu golongan oligarki serta untuk membangun tata kehidupan baru atas dasar landasan kepentingan bersama rakyat.⁴⁶

45 *Ibid.*, hlm. 12.

46 Astim Riyanto, *Teori.., Op.Cit*, hlm. 286.

Berkenaan dengan penilaian terhadap pelaksanaan konstitusi, Karl Loewenstein dalam bukunya *Reflection on the Value of Constitutions in our Revolution*, berpendapat bahwa ada tiga jenis yang sekaligus tingkatan nilai (*value*) konstitusi, yaitu nilai normatif, nilai nominal, dan nilai semantik.⁴⁷ Perihal nilai normatif konstitusi, Karl Loewenstein-sebagaimana dikutip Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih dalam buku mereka Ilmu Negara, mengatakan dalam setiap Undang-Undang Dasar ada dua masalah, yaitu: (a) sifat ideal dari Undang-undang Dasar itu teori, (b) bagaimana melaksanakan Undang-Undang Dasar itu praktek. Peraturan hukum yang bersifat normatif ialah kalau peraturan hukum itu masih dipatuhi oleh masyarakat, kalau tidak ia merupakan peraturan yang mati dan/atau tidak pernah terwujud.

Nilai nominal dari suatu konstitusi diperoleh apabila ada kenyataan samapai dimana batas-batas berlakunya itu, yang dalam batas-batas berlakunya itulah yang dimaksud dengan nilai nominal konstitusi. Bila konstitusi itu hanya sebagian saja dilaksanakan karena untuk sementara tidak sesuai dengan keperluan di lapangan, maka konstitusi tersebut disebut dengan konstitusi nominal.⁴⁸ Konstitusi dinilai sebagai nilai semantik apabila suatu konstitusi disusun dengan sebaik-baiknya, dengan mencerminkan segala kepentingan rakyat, tetapi tentang pelaksanaannya tidak sesuai dengan isi dari konstitusi tersebut. Secara istilah (semantika) dan teori konstitusi seakan-akan dijunjung tinggi, tetapi dalam prakteknya terjadi banyak penyimpangan, sehingga bentuk demokrasi berubah menjadi diktator dan sebagainya. Kalau konstitusi itu sama sekali tidak dilaksanakan, maka konstitusi itu disebut dengan konstitusi semantik.⁴⁹

Menurut Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang, fungsi konstitusi merupakan sebagai akta pendirian negara (*constitution as a birth certificate*). Konstitusi dijadikan bukti otentik tentang eksistensi dari suatu negara sebagai badan hukum (*rechstpersoon*). Guna memenuhi fungsi ini, maka setiap negara di dunia ini selalu berusaha mempunyai konstitusi. Menyangkut dengan fungsi konstitusi dan hubungan negara dengan konstitusi sekarang ini,

47 *Ibid.*, hlm. 311

48 *Ibid.*, hlm. 314.

49 *Ibid.*, hlm. 315-316.

G.S. Diponolo menyatakan: “Tiada orang yang berbicara tentang organisasi negara dengan tiada berbicara tentang konstitusi”.⁵⁰

Pemaparan tersebut menunjukkan bila dilihat dari segi waktu, fungsi konstitusi dalam arti Undang-Undang Dasar itu adalah sebagai syarat berdirinya negara bagi negara yang belum terbentuk, atau sebagai pendirian akte pendirian negara bagi negara yang sudah terbentuksebelum Undang-Undang Dasarnya ditetapkan. Terlepas dari waktu ditetapkannya, sebelum atau sesudah suatu negara negara terbentuk, yang jelas fungsi konstitusi itu adalah sebagai dokumen formal nasional, dasar organisasi negara, dasar pembagian kekuasaan negara, dasar pembatasan dan pengendalian kekuasaan pemerintah, penjamin kepastian hukum dalam praktek penyelenggara negara, pengaturan lembaga-lembaga, dan pengaturan pemerintah.⁵¹

Konstitusi memiliki fungsi-fungsi yang oleh Jimly Asshiddiqie, diperinci sebagai berikut : (1). Fungsi penentu dan pembatas kekuasaan organ negara, (2). Fungsi pengatur hubungan kekuasaan antar organ negara, (3). Fungsi pengatur hubungan kekuasaan antar organ negara dengan warga negara, (4). Fungsi pemberi atau sumber legitimasi terhadap kekuasaan negara ataupun kegiatan penyelenggaraan kekuasaan negara, (5). Fungsi penyalur atau pengalih kewenangan dari sumber kekuasaan yang asli (dalam sistem demokrasi adalah rakyat), (6). Fungsi simbolik sebagai pemersatu (*symbol of unity*), sebagai rujukan identitas dan keagungan kebangsaan (*identity of nation*), serta sebagai *center of ceremony*, (7). Fungsi sebagai sarana pengendalian masyarakat (*social control*), baik dalam arti sempit hanya dibidang politik, maupun dalam arti luas mencakup bidang sosial dan ekonomi, (8). Fungsi sebagai sarana perekayasa dan pembaharuan masyarakat (*social engineering* atau *social reform*).⁵²

Mengenai isinya Undang-Undang Dasar Tahun 1945 itu terdiri dari 37 Pasal ditambah dengan empat pasal tambahan dengan empat pasal Aturan Peralihan dan dua ayat Aturan Tambahan, yang mengandung semangat dan merupakan perwujudan dari

50 *Ibid.*, hlm. 344.

51 *Ibid.*, hlm. 350.

52 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan....Op. Cit*, hlm. 33.

pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaannya juga merupakan rangkaian pasal-pasal yang bulat dan terpadu. Di dalamnya berisi materi yang pada dasarnya dapat dibedakan dalam dua bagian, yaitu:⁵³

- a) Pasal-pasal yang berisi materi pengaturan sistem pemerintahan negara, di dalamnya termasuk pengaturan tentang kedudukan, tugas, wewenang dan saling berhubungan dari kelembagaan negara.
- b) Pasal yang berisi materi hubungan negara dengan warga negara dan penduduknya serta berisi konsepsi negara diberbagai bidang : politik, ekonomi, sosial-budaya, hankam, dan lain-lain. Kearah mana negara bangsa dan rakyat indonesia akan bergerak mencapai cita-cita nasionalnya.

Menurut Leslie Wolf Philip dalam bukunya *comparative constitutions*, The Macmillan Press Ltd, London, 1972 menyatakan tinjauan yang berdasarkan atas substansi kontitusi ini adalah tinjauan yang bersifat modern, sedangkan tinjauan atas segi bentuk konstitusi merupakan tinjauan tradisional.⁵⁴ Melalui tulisan mengenai "Dewan Konstitusi di perancis", Bagir Manan mengemukakan:

"Kaidah-kaidah konstitusional ini memuat prinsip-prinsip tentang susunan dan organisasi negara, alat-alat kelengkapan negara, tugas dan wewenang serta hubungan antar organ negara satu dengan yang lain, hak dan kewajiban warga negara atau rakyat pada umumnya, serta hubungan antar pemerintah dan warga negara atau rakyat negara."

Sehingga mulai dari isi, substansi, kandungan atau materi muatan Undang- Undang Dasar itu secara luas mencangkup pengaturan hal-hal yang fundamental mengenai susunan pemerintahan negara; kedudukan, tugas, wewenang, dan hubungan dari lembaga negara; hubungan negara dengan warga negara dan penduduknya; jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negara serta kewajiban warga negara; pemisahan/pembagian pembatasan tugas ketatanegaraan; serta konsepsi negara dalam

53 Astim Riyanto, *Teori...Op.Cit.*, hlm. 500.

54 *Ibid.*, hlm 501.

berbagai bidang kehidupan ke arah mencapai cita-cita nasional suatu negara.⁵⁵

Konstitusi suatu negara pada hakekatnya merupakan hukum dasar tertinggi yang memuat hal-hal mengenai penyelenggaraan negara, karenanya suatu konstitusi harus memiliki sifat yang lebih stabil dari pada produk hukum lainnya. Terlebih lagi jika jiwa dan semangat pelaksanaan penyelenggaraan negara juga diatur dalam konstitusi sehingga perubahan suatu konstitusi dapat membawa perubahan yang besar terhadap sistem penyelenggaraan negara.

Adakalanya keinginan rakyat untuk mengadakan amandemen dan/atau perubahan konstitusi merupakan suatu hal yang tidak dapat dihindari. Hal ini terjadi apabila mekanisme penyelenggaraan negara yang diatur dalam konstitusi yang berlaku dirasakan sudah tidak sesuai lagi dengan aspirasi rakyat. Oleh karena itu, konstitusi biasanya juga mengandung ketentuan mengenai perubahan konstitusi itu sendiri, yang kemudian prosedurnya dibuat sedemikian rupa sehingga perubahan yang terjadi adalah benar-benar aspirasi rakyat dan bukan berdasarkan keinginan semena-mena dan bersifat sementara atau pun keinginan dari sekelompok orang belaka.⁵⁶

Pada dasarnya ada dua macam sistem yang lazim digunakan dalam praktek ketatanegaraan di dunia dalam hal perubahan konstitusi. Sistem yang pertama adalah bahwa apabila suatu konstitusi diubah, maka yang akan berlaku adalah konstitusi yang berlaku secara keseluruhan (penggantian konstitusi). Sistem ini dianut oleh hampir semua negara di dunia. Sistem yang kedua ialah bahwa apabila suatu konstitusi diubah, maka konstitusi yang asli tetap berlaku. Perubahan terhadap konstitusi tersebut merupakan amandemen dari konstitusi yang asli tadi. Dengan perkataan lain, amandemen tersebut merupakan atau menjadi bagian dari konstitusinya. Menurut C.F Strong ada empat macam prosedur perubahan konstitusi, yaitu:⁵⁷

1. Perubahan konstitusi yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan legislatif, akan tetap yang dilaksanakan menurut pembatasan-pembatasan tertentu. Perubahan ini terjadi melalui tiga macam

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ *Ibid.*, hlm. 503

⁵⁷ *Ibid.*

kemungkinan, yaitu:

- a. Pertama, untuk mengubah konstitusi, sidang pemegang kekuasaan legislatif harus dihadiri oleh sekurang-kurangnya sejumlah anggota tertentu (kuorum) yang ditentukan secara pasti;
- b. Kedua, untuk mengubah konstitusi maka lembaga perwakilan rakyat harus dibubarkan terlebih dahulu dan kemudian diselenggarakan pemilihan umum. Lembaga perwakilan rakyat harus diperbaharui inilah yang kemudian melaksanakan wewenangnya untuk mengubah konstitusi;
- c. Ketiga, adalah cara yang terjadi dan berlaku dalam sistem majelis dua kamar. Untuk mengubah konstitusi, kedua kamar lembaga perwakilan rakyat harus mengadakan sidang gabungan. Sidang gabungan inilah, dengan syarat-syarat seperti dalam cara pertama, yang berwenang mengubah konstitusi.

Perubahan konstitusi yang dilakukan rakyat melalui suatu referendum. Apabila ada kehendak untuk mengubah konstitusi maka lembaga negara yang diberi wewenang untuk itu mengajukan usul perubahan kepada rakyat melalui suatu referendum atau plebisit. Usul perubahan konstitusi yang dimaksud disiapkan lebih dulu oleh badan yang diberi wewenang untuk itu. Dalam referendum atau plebisit ini rakyat menyampaikan pendapatnya dengan jalan menerima atau menolak usul perubahan yang telah disampaikan kepada mereka. Penentuan diterima atau ditolaknya suatu usul perubahan diatur dalam konstitusi.

Perubahan konstitusi yang berlaku pada negara serikat yang dilakukan oleh sejumlah negara bagian. Perubahan konstitusi pada negara serikat harus dilakukan dengan persetujuan sebagian terbesar negara-negara tersebut. Hal ini dilakukan karena konstitusi dalam negara serikat dianggap sebagai perjanjian antara negaranegara bagian. Usul perubahan konstitusi mungkin diajukan oleh negara serikat, dalam hal ini adalah lembaga perwakilannya, akan tetapi kata akhir berada pada negara-negara bagian. Disamping itu, usul perubahan dapat pula berasal dari negara-negara bagian.

Perubahan konstitusi yang dilakukan dalam suatu konvensi

atau dilakukan oleh suatu lembaga negara khusus yang dibentuk hanya untuk keperluan perubahan. Cara ini dapat dijalankan baik pada Negara kesatuan ataupun negara serikat. Apabila ada kehendak untuk mengubah konstitusi, maka sesuai dengan ketentuan yang berlaku, dibentuklah suatu lembaga negara khusus yang tugas serta wewenangnya hanya mengubah konstitusi. Usul perubahan dapat berasal dari pemegang kekuasaan perundang-undangan dan dapat pula berasal dari pemegang kekuasaan perundang-undangan dan dapat pula berasal dari lembaga negara khusus tersebut. Apabila lembaga negara khusus dimaksud telah melaksanakan tugas serta wewenang sampai selesai, dengan sendirinya lembaga itu bubar.

Menurut K.C. Wheare yang mengemukakan, bahwa konstitusi dapat diubah dan berubah melalui 4 (empat) kemungkinan: *pertama*, melalui *some primary forces*; *kedua*, melalui *formal amendment*; *ketiga*, melalui *judicial interpretation*; dan *keempat*, melalui *usages and conventions*. Perubahan konstitusi melalui formal amandemen, dapat dilakukan melalui empat kemungkinan, yaitu: a) Konstitusi atau Undang-Undang Dasar dapat diubah oleh badan yang diberi wewenang untuk itu, baik melalui prosedur khusus, maupun prosedur biasa; b) Konstitusi dapat diubah oleh sebuah badan khusus, yaitu sebuah badan yang kewenangannya hanya mengubah konstitusi; c) Undang-Undang Dasar diubah oleh sejumlah negara-negara bagian dengan prosedur khusus; dan d) undang-undang dasar dapat diubah dalam suatu referendum. Mencermati uraian di atas, perubahan Undang-Undang Dasar dalam proses perkembangan demokrasi haruslah dilakukan oleh sebuah badan yang kewenangannya hanya mengubah konstitusi, sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam konstitusi.

Perubahan tersebut yang dianut oleh Negara Republik Indonesia yang tercantum dalam ketentuan Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945 Tahun 1945. Menurut Haysom, ada empat cara pembentukan dan penetapan sebuah konstitusi yang demokratis, yaitu:⁵⁸

a. By a democratically constituted assembly; By a democratically elected parlement;

58 Abdul Mukhtie Fajar, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 35.

b. *By a populer referendum;*

c. *By a popularly supported a constitutional comission.*

Selain itu, sebuah konstitusi juga dapat dibentuk dan ditetapkan di luar prosedur yang demokratis, yaitu dengan cara “revolusi”. Dikatakan oleh Khrisna Harahap, bahwa pada dasarnya pembentukan dan perubahan konstitusi modern dapat ditempuh melalui cara-cara:

- a. Konstitusional : perubahan terjadi sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam konstitusi yang akan diubah.
- b. Konvensi : perubahan terjadi di luar ketentuan yang ditetapkan konstitusi. Perubahan ini dimungkinkan oleh kebiasaan ketatanegaraan.
- c. Di luar prosedur konstitusi : perubahan terjadi secara revolusioner, tanpa melalui prosedur konstitusi (in-konstitusional).

Pembentukan konstitusi, baik melalui cara demokrasi konstitusional maupun melalui cara revolusi, pada umumnya berlandaskan sebuah filsafat dasar negara (*filosofische grondslag*) yang telah disetujui bersama. Hal ini kemudian direfleksikan dalam pembukaan konstitusi (*staats fundamental norm*), yang menjadi landasan hukum material dan formil bagi pembentukan batang tubuh atau pasal-pasal dalam konstitusi (*fervasung norm*). Hubungan-hubungan antara *filosofische grondslag* dengan *staats fundamental norm* dan *fervasung norm* adalah sangat erat dan merupakan mata rantai yang tidak dapat dipisahkan, serta merupakan cerminan (refleksi) filosofis dan merupakan suatu cita hukum (*rechtsidee*) yang menjadi spirit panutan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Penetapan konstitusi atau UUD NRI Tahun 1945 dengan cara demokratis adalah sah, apabila penetapannya dilakukan oleh institusi yang berwenang, sesuai hukum yang berlaku dan dapat diterima serta dilaksanakan oleh seluruh lapisan masyarakat yang hidup di dalam negara tersebut. Dengan demikian, konstitusi tersebut merupakan sebuah konstitusi yang bersifat tetap dan memiliki legitimasi filosofis, yuridis dan sosiologis.

Oleh karena itu, konstitusi tersebut memiliki nilai normatif sebagai hukum dasar negara. Berbeda dengan itu, sebuah konstitusi

yang dibentuk dengan cara revolusi pembentukannya tidak dilakukan oleh institusi yang berwenang, melainkan oleh para pendiri negara berdasarkan konsesus nasional.⁵⁹

Penggunaan bahasa yang baik, benar, dan tepat dalam pasal-pasal konstitusi atau UUD NRI Tahun 1945 menjadi sangat penting dan diperlukan. Selain sebagai sumber hukum, konstitusi juga merupakan sumber informasi dan inspirasi yang menuntun negara dan rakyatnya untuk mencapai tujuan. Karena itu konstitusi yang dirumuskan dengan bahasa yang baik dan benar dapat dengan mudah dipahami oleh seluruh unsur masyarakat.

Ahli perancang undang-undang seperti Ann dan Robert Seidman menyebutkan aturan tata bahasa yang diperlukan dan substansi yang dirumuskan secara tepat yang mengandung norma yang fungsional antara lain sebagai berikut:

- a. Dibuat secara singkat dan tidak rinci. Perumusan bahasa konstitusi seyogianya diungkapkan dengan jelas dan tidak teknis (*non-technical*), tetapi singkat;
- b. Sebaiknya dihindari perumusan bahasa yang mengambang, oratif, dan emosional agar dapat dipahami dengan mudah oleh masyarakat;
- c. Pasal-pasal hendaknya disusun dengan ungkapan bahasa yang netral dan tidak menggunakan istilah ideologi politik yang didominasi oleh salah satu kekuatan sosial dan politik tertentu;
- d. Pasal-pasal dibuat tidak bermaksud sebagai upaya menjawab seluruh persoalan, sehingga tidak perlu mencantumkan hari, tanggal, tempat, umur, dan ketentuan tahun secara rinci;
- e. Pasal-pasal dirumuskan melalui kesepakatan politik antara kekuatan politik yang ada dalam parlemen;
- f. Pasal-pasal yang dirumuskan tidak menimbulkan penderitaan yang secara sosial dan politik tidak seharusnya terjadi;
- g. Hindarkan pembuatan konstitusi yang terpencil dari masyarakat luas;
- h. Bilamana materi muatan konstitusi meminjam dan/atau menggunakan istilah dari bahasa asing yang secara sosial, politik,

⁵⁹ Hardjono, *Legitimasi Perubahan Konstitusi*, Pustaka Belajar, Yogyakarta, 2009, hlm. 40.

dan ekonomi berbeda perlu dilakukan secara hati-hati.

Dari segi teknik dan penulisan bahasa, perlu dipertimbangkan aturan bahasa yang antara lain sebagai berikut:⁶⁰

- a. Makna mencakup berbagai hal yang dimaksud (*cover the entire domain*);
- b. Gunakan bahasa yang konsisten dan menyeluruh (*use rigorously consistent language*);
- c. Buat penuturan bahasa secara singkat, padat, dan akurat;
- d. Gunakan kata sambung dan, atau, secara runtut. (*use and, or scrupulously*);
- e. Pergunakan penuturan bahasa secara pasif agar konstitusi mudah dipahami;
- f. Letakkan setiap konsep yang penting di akhir kalimat. (*put the most important concept at the end of the sentence*).

Dengan demikian bahasa konstitusi tidak terbatas semata pada aturan tata bahasa, melainkan juga pada esensi dan isi dari penuturan pasal-pasal dalam konstitusi. Dari seluruh pemaparan di atas, jelaslah bahwa pembentukan dan perubahan konstitusi sebagai hukum dasar memerlukan kerangka teoritis dan konsep yang komprehensif baik dalam hal esensi muatan maupun penggunaan bahasa yang akan diformulasikan. Lebih lanjut dalam perubahan konstitusi khususnya perubahan UUD NRI Tahun 1945 akan memperoleh pengakuan yang kuat dari masyarakat, bilamana memenuhi syarat substantif (makna, kedudukan, dan fungsi) dan prosedur pelaksanaan perubahan, serta bahasa konstitusi.

Menurut Sri Soemantri, kata “perubahan” dalam perubahan konstitusi atau UUD NRI Tahun 1945, sama dengan “mengamandemen konstitusi atau UUD NRI Tahun 1945”. Pendapat beliau tersebut didasarkan pada arti “mengubah UUD NRI Tahun 1945” yang dalam bahasa Inggris berarti “*to amend the constitution*”. Dengan demikian menurut Sri Soemantri, mengubah konstitusi atau UUD NRI Tahun 1945 dapat berarti dua, yaitu: pertama, mengubah sesuatu yang sudah diatur dalam konstitusi atau UUD NRI Tahun

⁶⁰ Ann Seidman, Robert B. Seidman and Nalim Abeyescereles, *Legislative Drafting for Democratic Social Change*, The Hague Boston Kluwer International Law, London, 2001, hlm. 227.

1945 dan kedua, menambahkan sesuatu yang belum diatur dalam konstitusi atau UUD NRI Tahun 1945.⁶¹ Selanjutnya, Sri Soemantri mengatakan bahwa perubahan UUD NRI Tahun 1945 pada dasarnya merupakan keniscayaan karena generasi yang hidup sekarang tidak dapat mengikat generasi yang akan datang, hukum konstitusi hanya merupakan salah satu bagian dari hukum tata negara dan ketentuan yang terdapat dalam konstitusi atau UUD NRI Tahun 1945 selalu dapat dirubah.⁶²

Perubahan (amandemen) konstitusi atau UUD NRI Tahun 1945 akan berhubungan dengan tujuan dan tata cara perubahan. Tata cara perubahan konstitusi atau UUD NRI Tahun 1945 juga berkaitan erat dengan sifat-sifat konstitusi, yang bersifat rigid atau fleksibel. Suatu konstitusi atau UUD NRI Tahun 1945 yang bersifat rigid akan sulit diubah. Hal tersebut dikarenakan pada saat dibentuknya telah mempertimbangkan kemungkinan adanya perkembangan di masa depan. Oleh karena itu, konstitusi atau UUD NRI Tahun 1945 yang bersifat rigid hanya mengatur hal-hal pokok saja. Pengaturan selanjutnya diserahkan pada Undang-Undang, yang lebih mudah diubah untuk menyesuaikan perkembangan zaman.

Dalam konstitusi yang bersifat fleksibel mudah dilakukan perubahan karena dalam pembentukannya memang disiapkan untuk kemungkinan perubahan dalam menyesuaikan perkembangan zaman. Dengan demikian, konstitusi yang bersifat fleksibel sangat rentan terhadap kepentingan politik yang menghendaki perubahan dengan tercapainya cita-cita politik mereka, sehingga dapat mengakibatkan terjadinya instabilitas hukum.

Pada umumnya, perubahan konstitusi atau UUD NRI Tahun 1945 dilakukan menurut dua sistem, yaitu perubahan secara langsung terhadap pasal-pasal dalam UUD NRI Tahun 1945 yang lama. Apabila perubahan berhasil dilakukan, maka akan memunculkan UUD NRI Tahun 1945 yang baru. Perubahan secara tidak langsung terhadap beberapa pasal tertentu dilakukan melalui sistem amandemen.

61 Sri Soemantri dan Moh. Kusnardi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, Jakarta, 1988, hlm. 83

62 Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi, Persepsi Terhadap Prosedur dan Sistem-Sistem Perubahan Konstitusi dalam Batang Tubuh UUD Tahun 1945*, Alumni, Bandung, 1987, hlm. 7.

Pasal-pasal perubahan dalam amandemen tersebut dilampirkan dan menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari UUD NRI Tahun 1945 yang lama (*addendum*). Dengan demikian, UUD NRI Tahun 1945 yang lama tetap berlaku.⁶³ Ismail Sunny mengatakan bahwa perubahan UUD NRI Tahun 1945 dapat terjadi dengan berbagai cara, yaitu melalui perubahan resmi, penafsiran hakim, kebiasaan ketatanegaraan atau konvensi ketatanegaraan.⁶⁴ Pendapat lain diajukan oleh Miriam Budiardjo⁶⁵, bahwa untuk mengubah UUD NRI Tahun 1945 dapat dilakukan melalui bermacam-macam prosedur:

- a. Sidang badan legislatif dengan ditambah beberapa syarat, misalnya dapat menetapkan *quorum* untuk sidang yang membicarakan usul perubahan UUD NRI Tahun 1945 dan jumlah minimum anggota badan legislatif untuk menerimanya.
- b. Referendum atau *plebisit* (Swiss, Australia).
- c. Negara-negara bagian dalam negara federal (USA: $\frac{3}{4}$ dari 50 negara bagian harus menyetujui).
- d. Musyawarah khusus (*special convention*) di beberapa negara Amerika Latin.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat ditarik pengertian bahwa untuk melakukan perubahan UUD NRI Tahun 1945 tidak dapat dilakukan dengan serta merta. Perubahan UUD NRI Tahun 1945 harus melalui tata cara tertentu dengan membatasi perubahan, sehingga UUD NRI Tahun 1945 tidak mudah diubah. Tujuan pembatasan melalui tata cara perubahan tersebut dimaksudkan untuk:

- a. Menjaga agar perubahan dilakukan dengan hati-hati dan melalui pertimbangan yang masak, bukan atas kepentingan sempit para penguasa dan atau elit politik tertentu;
- b. Memberikan kesempatan bagi rakyat untuk menyampaikan tentang perubahan yang benar-benar dibutuhkan;
- c. Menjaga agar kekuasaan negara bagian dan pemerintah pusat negara tidak diubah secara sepihak (khusus negara federalistik);

63 Hardjono, *Legitimasi...Op.Cit*, hlm. 46.

64 Ismail Sunny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif: Suatu Penyelidikan dalam Hukum Tata Negara*, Aksara Baru, Jakarta, 1986, hlm. 41.

65 Miriam Budiardjo, *Masalah Kenegaraan*, PT Gramedia, Jakarta, 1982, hlm. 105.

- d. Memberikan jaminan terhadap hak-hak individu dan kepentingan semua golongan, ras, agama, sosial budaya yang hidup dalam masyarakat.

Oleh karena itu, pada setiap perubahan UUD NRI Tahun 1945 harus memenuhi kriteria- kriteria tertentu, yaitu apakah ada keperluan yang mendesak dan tidak mungkin dielakkan yang mengharuskan perubahan apakah layak dilakukan perubahan atas dasar pertimbangan politik, ekonomi, dan sosial terhadap pasal-pasal yang dinilai tidak cocok dan bahkan bertentangan dengan kepentingan nasional.

Berdasarkan hal tersebut maka penetapan perubahan konstitusi harus melihat tujuan dan alasan serta mematuhi tata cara perubahan sesuai ketentuan hukum yang berlaku, juga harus mempertimbangkan landasan filosofis dan hal- hal penting lainnya, seperti prinsip kedaulatan rakyat dalam sistem pemerintahan negara, masalah politik, ekonomi dan sosial budaya yang ada dan berkembang di masyarakat.⁶⁶

Menurut Prof. Mr. Muhammad Yamin⁶⁷, penetapan sebuah konstitusi atau UUD NRI Tahun 1945 adalah melalui beberapa tahapan atau proses tertentu, yaitu : “menetapkan UUD NRI Tahun 1945 bukanlah suatu perbuatan hukum yang tunggal, melainkan meliputi berbagai perbuatan hukum, yaitu :

1. Tahap mufakat (*to hold discussion*);
2. Tahap memutuskan (*to be dicession*);
3. Tahap mengesahkan (*to ratify the constitution*);
4. Tahap mengumumkan UUD NRI Tahun 1945 (*to proclaim the constitution*)

Dalam tahap pertama, dewan konstituante atau MPR mengadakan sidang khusus. Sidang ini membahas tentang perlunya menetapkan UUD NRI Tahun 1945 baru, menetapkan penggantian UUD NRI Tahun 1945 lama dengan UUD NRI Tahun 1945 baru, atau menetapkan perubahan (amandemen) UUD NRI Tahun 1945 lama

⁶⁶ Hardjono, *Legitimasi...Op.Cit.*, hlm. 50.

⁶⁷ Konstituante Republik Indonesia, *Risalah Perundingan Konstituante RI tahun 1957 Jilid I*, pada siding ke 1, hlm. 235.

yang masih berlaku. Sidang tersebut juga membahas tujuan dan alasan-alasan penetapan, pembatasan perubahan, dan legitimasi perubahan serta mempertimbangkan segala sesuatu yang berhubungan dengan penetapan UUD NRI Tahun 1945, baik dari aspek hukum maupun aspek non hukum. Setelah dicapai mufakat untuk menetapkan UUD NRI Tahun 1945, maka dimulailah menyusun rancangan UUD NRI Tahun 1945. Pada umumnya, penyusunan rancangan ini ditugaskan kepada suatu Badan Khusus atau suatu Komisi Konstitusi yang terdiri dari para ahli di bidangnya. Komisi ini bekerja atas perintah Dewan Konstituante atau MPR.

Sesuai peraturan perundang-undangan yang dibuat khusus untuk penetapan UUD NRI Tahun 1945. Hasil kerja komisi tersebut dibahas dalam sidang tahap kedua. Setelah melalui pengujian yang ketat dan mendengarkan pendapat rakyat sebagai masukan yang diperlukan untuk menyempurnakan rancangan tersebut. Hal itu penting mengingat masalah konstitusi adalah masalah kedaulatan rakyat dan kelangsungan kehidupan bernegara.

Dewan Konstituante atau MPR sejatinya hanyalah pelaksana kedaulatan rakyat. Maka sebenarnya kedaulatan tersebut masih tetap di tangan rakyat, sesuai asas-asas demokrasi perwakilan dalam negara hukum modern. Dalam sidang tahap kedua ini, Dewan Konstituante atau MPR memutuskan menolak atau menerima rancangan tersebut. Apabila ditolak, maka tugas Komisi Konstitusi untuk memperbaiki dan menyempurnakannya kembali dan disampaikan pada sidang berikutnya. Apabila diterima, maka Dewan Konstituante atau MPR melaksanakan sidang tahap ketiga untuk mengesahkan atau menetapkan berlakunya rancangan UUD NRI Tahun 1945. Kata menetapkan artinya menjadikan sesuatu (rancangan UUD NRI Tahun 1945) menjadi tetap, dan menjadi keniscayaan (kepastian) sesuatu untuk menjadi tetap. Bentuknya yang berupa ketetapan merupakan bentuk hukum formal (*beschikking*) yang bersifat sekali selesai (*einmalig*), dan bukan merupakan bentuk hukum peraturan perundang-undangan (*regeling*).⁶⁸

68 Hardjono, *Legitimasi....Op.Cit.*, hlm. 52.

Setelah Dewan Konstituante atau MPR membuat ketetapan tentang berlakunya UUD NRI Tahun 1945 baru; atau berlakunya UUD NRI Tahun 1945 lama; atau tidak berlakunya UUD NRI Tahun 1945 lama dan diganti dengan UUD NRI Tahun 1945 baru (*change of constitution*); atau perubahan UUD NRI Tahun 1945 lama (*amandement*), proses penetapan UUD NRI Tahun 1945 memasuki tahap keempat, yaitu mengumumkan UUD NRI Tahun 1945 tersebut dalam sebuah Lembaran Negara atau Berita Negara agar seluruh warga negara mengetahuinya. Pengumuman ini merupakan syarat tunggal untuk kekuatan mengikat secara konstitualisme. Konstitualisme ini mengikuti aspek prosedur formal maupun substansi material dari sebuah konstitusi. Aspek prosedur formal berkaitan dengan prosedur pembuatan atau prosedur perubahan konstitusi, termasuk di dalamnya mengatur kewenangan institusi yang berwenang serta tujuan perubahan.⁶⁹

Menurut John Ferejohn,⁷⁰ konstitusionalisme harus dipahami sejajar dengan penafsiran historis dan kebudayaan, sebagaimana pemahaman terhadap rumusan terkait. Artinya, rumusan konstitusi bergabung pada konteks penerapannya. Oleh karena itu, konstitualisme tidak dapat dilepaskan dari pemikiran filosofis dasar negara yang menjadi landasan pembentukan dan atau perubahan UUD NRI Tahun 1945.

Dengan demikian, sebuah perubahan konstitusi akan *legitimate* apabila memenuhi persyaratan dan atau ketentuan-ketentuan hukum dan memenuhi aspek dasar hukum, yaitu memenuhi aspek filosofis, yuridis, dan sosiologis, sehingga mampu memiliki nilai normatif bagi sebuah konstitusi⁷¹

C. Teori Hak Asasi Manusia

Hak merupakan sesuatu yang melekat pada setiap individu untuk melakukan dan memiliki sesuatu atau tidak, tanpa adanya pemisahan karena gender, suku, ras, maupun agama. Secara umum,

69 Sri Soemantri, "Undang-Undang Dasar 1945, Kedudukan dan Artinya dalam Kehidupan Bernegara", *Jurnal Demokrasi dan HAM*, Volume 1, Nomor 4, 2001, hlm. 4.

70 John Ferejohn, *Constitutional Culture and Democratic Rule*, Cambridge University Press, United Kingdom, 2001, hlm. 20.

71 Hardjono, *Legitimasi... Op.Cit*, hlm. 53

hak memiliki struktur internal yang terdiri dari empat komponen dasar atau dikenal sebagai “*the Holfeldian incidents*”.⁷²Keempat unsur tersebut adalah keistimewaan (*privilege*), klaim (*claim*), kuasa (*power*), dan kekebalan (*immunity*). Selain adanya keempat unsur tersebut, terdapat juga jenis-jenis hak. Pertama, adanya hak absolut yang berarti hak mutlak yang pemberlakuannya tidak boleh di kurangi sedikitpun (*non-derogable rights*), dan kedua adalah hak terbatas yang berarti hak-hak yang dalam pemberlakuannya dapat dibatasi dan dikurangi atas dasar kepentingan yang lebih luas.

Istilah hak asasi manusia sebenarnya adalah istilah khas yang berkembang di dalam ranah keilmuan Indonesia.⁷³ Di dunia barat dikenal dengan istilah *human right* yang secara harfiah berarti hak-hak manusia, bukan hak asasi manusia. Dalam khasanah keilmuan Islam juga ditemukan istilah *huquq al-insan*, hak-hak manusia bukan hak asasi manusia.⁷⁴ Kemudian, internasionalisasi gagasan mengenai hak asasi manusia dimulai saat masyarakat internasional menyepakati hak asasi manusia sebagai “suatu tolak ukur pencapaian bersama bagi semua rakyat dan semua bangsa” (“*a common standard of achievement for all peoples and all nations*”).⁷⁵ Hal ini ditandai dengan diterimanya oleh masyarakat internasional suatu rezim hukum hak asasi manusia internasional yang disiapkan oleh PBB atau apa yang kemudian lebih dikenal dengan *International Bill of Human Rights*.⁷⁶

Hak Asasi Manusia merupakan bagian dari hak secara umum yang menjadi pedoman dari berbagai sistem nilai dan filsafat tentang manusia serta seluruh aspek kehidupannya yang fokus utamanya adalah mengenai kehidupan dan martabat manusia. Meskipun seseorang memiliki perbedaan warna kulit, bahasa, budaya, dan jenis kelamin pun mereka tetap harus memiliki hak-hak tersebut.

72 Pranoto Iskandar, *Hukum HAM Internasional Sebuah Pengantar Kontekstual*, IMR Press, Cianjur, 2010, hlm. 26.

73 Nahdiyah, “Hadist-hadist Perlindungan Hak-Hak Perempuan: Telaah Nabi Muhammad SAW”, *Undergraduate Thesis*, UIN Sunan Ampel Surabaya, hlm. 23.

74 *ibid*

75 Eko Riyadi, Suparman Marzuki, dkk, *Hukum Hak Asasi Manusia*, Pusham UII, Yogyakarta, 2008, hlm. 14.

76 *ibid*.

Hak Asasi Manusia merupakan hak yang bersifat *inalienable*,⁷⁷ yakni ketika seseorang melakukan perbuatan sekeji apapun, tak ada satu orangpun yang dapat merenggut dan membatalkan haknya karena penghormatan terhadap hak asasi manusia juga berarti penghormatan kepada Sang Penciptanya.⁷⁸ Hak asasi manusia menurut Jack Donnelly adalah “*that one has simply due to one is a human being*”⁷⁹ hal lain, Jan Materson menyatakan bahwa hak asasi manusia sebagai hak-hak yang melekat pada dirinya tanpa adanya hak tersebut mustahil manusia dapat hidup.⁸⁰ Dalam hal ini hak asasi merupakan suatu yang melekat pada setiap manusia dikarenakan ia sebagai manusia.

Menurut Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Hak Asasi Manusia dimaknai sebagai seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.⁸¹

Manfred Nowak dalam bukunya yang berjudul “*Introduction to the International Human Rights Regime*” menjelaskan mengenai empat prinsip Hak Asasi Manusia yang terdiri dari: 1) prinsip universal (*universality*) yang ditegaskan melalui Pasal 5 Deklarasi Wina tentang Program Aksi yang berbunyi, “*all human rights are universal, indivisible, interdependent, and interrelated*”. Dalam prinsip universal ini, bahwa semua orang memiliki hak asasi manusia.⁸²

77 *Ibid.*, hlm. 79.

78 Nahdiyah, “Hadist-hadist Perlindungan”, *Loc.Cit.*

79 Majda El Muthaj, *Dimensi-Dimensi HAM, Mengurai Hak Ekonomi, Soisal, dan Budaya*, Rajawali Pres, Jakarta, 2008, hlm. 15. Pendapat ini dipicu oleh filosofi hak alamiah yang menganggap hak asasi manusia sebagai hak yang dimiliki oleh semua manusia yang dikutip dalam Todung Mulya Lubis, *Mencari Hak Asasi Manusia. Dilema Hukum-Politik Orde Baru Indonesia, 1966-1990*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1993, hlm. 14-15.

80 Baharuddin Lopa, *Al-quran 7 Hak-hak asasi manusia*, Dana Bhakti Prima Yasa, Yogyakarta, 1996, hlm. 1.

81 Eko Riyadi, *Hukum Hak Asasi Manusia.. Op.Cit.*, hlm. 9.

82 Asia Pacific Forum, *Internasional Human Right and the internastional Human Right System; A Manual for National Human Right Institutions, APF Of National Human*

2) prinsip tak terbagi (*indivisibility*) yang dianggap sebagai “*the most important sacred principle*”. Hak asasi manusia diklasifikasi, akan tetapi semua hak asasi manusia sama pentingnya⁸³ 3) saling bergantung (*interdependent*) yang berarti bahwa terpenuhinya satu kategori akan bergantung dengan terpenuhinya hak lain; dan terakhir 4) saling terkait (*interrelated*) yang dipahami bahwa keseluruhan hak asasi manusia adalah merupakan bagian tak terpisahkan dari yang lain. Sedangkan menurut Rhona K.M Smith, menambahkan dua prinsip lain yang melandasi pemberlakuan konsep hak asasi manusia, diantaranya; equality; dan non- discrimination.⁸⁴ Dengan demikian, berbasis prinsip tersebut setidaknya terdapat enam prinsip dalam hak asasi manusia.

Seiring dengan berjalannya waktu, pemikiran mengenai substansi hak-hak dalam Hak Asasi Manusia mengalami perkembangan. Karel Vasak, seorang ahli hukum dari Perancis, menggunakan istilah “generasi” untuk menunjuk pada substansi dan ruang lingkup hak-hak yang diprioritaskan pada satu kurun waktu tertentu.⁸⁵ Penggolongan dalam generasi tersebut dipengaruhi slogan Revolusi Prancis yaitu *liberte* yang akan mewakili generasi pertama mengenai hak sipil dan politik, *egalite* mewakili generasi kedua yaitu hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya, dan *fraternity* mewakili generasi ketiga yaitu hak-hak solidaritas.⁸⁶

Dalam konsep hak asasi manusia, negara memiliki kewajiban yang diantara lain:

1. Pemenuhan (*to fulfill*), kewajiban negara untuk memenuhi hak asasi manusia, yang mengharuskan negara mengambil langkah yang tepat agar setiap orang dapat menikmati hak asasi manusia.⁸⁷ Dalam hal ini negara hadir membentuk produk hukum, mendirikan institusi, dan menyediakan hukum prosedural, sebagai rangka

Right Intitution, Sidney, 2012, hlm. 5.

83 *Indivisible means that there are no conflicts between right and no priorities among right. Asia Pacific Forum Of National Human Right Institutions, Internatonal Human.*

84 Rhona K. Smith, *textbook on Internasional Human Right*, edisi kedua, New York: Oxford University Press, 2005, hlm. 184.

85 Eko Riyadi, Suparman Marzuki, dkk, *Hukum Hak Asasi Manusia...*, Loc.Cit.

86 Eko Riyadi, *Hukum Hak Asasi...Op.Cit*, hlm. 42

87 *Ibid.*, hlm. 33

- memberikan pemenuhan terhadap hak-hak warga negara
2. Perlindungan (*to protect*), kewajiban yang menuntut negara untuk mengambil langkah-langkah positif-aktif dalam rangka memastikan tidak ada pelanggaran hak asasi manusia oleh pihak ketiga.⁸⁸
 3. Penghormatan (*to respect*) kewajiban negara untuk menghormati hak asasi manusia, dimana negara tidak ikut campur terhadap hak asasi tertentu, apabila negara ikut campur tangan terhadap hak asasi tertentu maka dapat dikatakan sebagai pelanggaran hak asasi manusia.⁸⁹

Kewajiban negara tersebut merupakan kewajiban yang disebut “tiga kewajiban generik” negara terhadap asasi manusia.⁹⁰ Di lain sisi, terdapat kewajiban deviratif negara terhadap hak asasi manusia, yaitu; (i) kewajiban untuk memajukan (*obligation to promote*); (ii) kewajiban untuk memfasilitasi (*obligation to facilitate*)⁹¹; (iii) kewajiban untuk memastikan (*obligation to ensure*);⁹² (iv) kewajiban untuk mengambil tindakan (*obligation to conduct*); dan (v) kewajiban untuk menimbulkan hasil tertentu (*obligation to result*).⁹³

D. Teori Lembaga Negara

Konsepsi tentang lembaga negara dalam bahasa Belanda biasa disebut *staatsorgaan*. Dalam bahasa Indonesia hal itu identik dengan lembaga negara, badan negara, atau disebut dengan organ negara. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata “lembaga” diartikan sebagai : (i) asal mula atau bakal (yang akan menjadi sesuatu); (ii) bentuk asli (rupa, wujud); (iii) acuan, ikatan; (iv) badan atau organisasi yang bertujuan melakukan penyelidikan keilmuan atau

88 *Ibid.*

89 *Ibid.*

90 Eko riyadi, Suparman Marzuki, dkk, *Hak Asasi Manusia..Op.Cit.*, hlm. 69.

91 *Ibid.*

92 Kewajiban ini didasarkan pada kewajiban negara peserta dalam *International Covenant on Civil and Political Rights*. Pranoto Iskandar, *Hukum HAM Internasional. Sebuah Pengantar Kontekstual*, edisi Kedua, Cianjur: IMR Press, 2011, hlm. 520.

93 Kewajiban ini didasarkan pada kewajiban negara peserta dalam *International Covenant on Economics, Social, and Cultural Rights*. *Ibid...* Lihat juga, Mashood A. Baderin, *International Human Rights and Islamic Law*, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Jakarta, hlm. xv.

melakukan suatu usaha; dan (v) pola perilaku yang mapan yang terdiri atas interaksi sosial yang berstruktur.⁹⁴ Lembaga negara itu dapat berada dalam ranah legislatif, eksekutif, yudikatif, ataupun yang bersifat campuran.⁹⁵

Dalam kamus Hukum Belanda-Indonesia⁹⁶, kata *staatsorgaan* itu diterjemahkan sebagai alat perlengkapan negara. Dalam Kamus hukum Fockema Andreae yang diterjemahkan oleh Saleh Adiwinata dkk, kata organ juga diartikan sebagai perlengkapan. Menurut Natabaya,⁹⁷ penyusunan UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan, cenderung konsisten menggunakan istilah badan negara, bukan lembaga negara atau organ negara. Sedangkan UUD NRI Tahun 1945 setelah perubahan keempat (tahun 2002), melanjutkan kebiasaan MPR sebelum masa reformasi dengan tidak konsisten menggunakan peristilahan lembaga negara, organ negara, dan badan negara.

Lembaga negara yang terkadang juga disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan nondepartemen, atau lembaga negara saja, ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh Undang-Undang Dasar, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari Undang-Undang, dan bahkan ada pula yang hanya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden.⁹⁸ George Jellineck membagi lembaga negara menjadi dua golongan besar, *unmittelbareorgan* (alat perlengkapan negara yang langsung) dan *mittelbareorgan* (alat perlengkapan negara yang tidak langsung). Pembagian ini disandarkan pada sumber pengaturannya di konstitusi. Organ-organ langsung menjadi penentu keberadaan negara yang tanpanya negara menjadi tidak ada. Sedangkan organ negara tak langsung keberadaannya bergantung pada organ yang langsung.⁹⁹

94 Jimly Asshiddiqie, *Menjaga Denyut Nadi Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, Jakarta:Konstitusi Press, 2004 , (Editor Refly Harun, dkk), hlm. 60-61.

95 Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Amandemen*, Jakarta: Sinar Grafika,2010, hlm. 27.

96 Marjanne Termorshuizen, *Kamus Hukum Belanda-Indonesia*, Cet. 2, Jakarta: Djambatan, 2002, hlm. 390.

97 Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan...,op.cit.*, hlm. 28.

98 *Ibid.*

99 Miriam Budiarmo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia, Jakarta, 2008, hlm. 152.

Menurut Hans Kelsen, organ negara itu setidaknya menjalankan salah satu dari 2 (dua) fungsi, yakni fungsi menciptakan hukum (*law-creating function*) atau fungsi yang menerapkan hukum (*law-applying function*). Lembaga negara seringkali didekati melalui *the concept of the state organ* sebagaimana diteorisasikan oleh Hans Kelsen dalam bukunya *General Theory of Law and State*. Hans Kelsen menguraikan bahwa lembaga negara adalah *whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ*. Siapa yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata hukum (*legal order*) adalah suatu organ atau lembaga negara¹⁰⁰

Dengan menggunakan analisis Kelsen tersebut, Jimly Asshiddiqie menyimpulkan bahwa pasca perubahan UUD Tahun 1945, dapat dikatakan terdapat 34 lembaga negara. Dari 34 lembaga negara tersebut, ada 28 lembaga yang kewenangannya ditentukan baik secara umum maupun secara rinci dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ke-28 lembaga negara inilah yang dapat disebut sebagai lembaga negara yang memiliki kewenangan konstitusional atau yang kewenangannya diberikan secara eksplisit oleh UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Seiring dengan Perubahan UUD Tahun 1945 lembaga negara di Indonesia mulai berkembang. Terdapat beberapa lembaga negara yang secara langsung diatur dalam UUD Tahun 1945. Dengan adanya Perubahan UUD Tahun 1945 diharapkan perkembangan terhadap konsep lembaga negara yang mampu menunjang terhadap pelaksanaan demokrasi Pancasila. Konstitusi baru diharapkan memberikan jaminan kepastian hukum dalam pengaturan lembaga negara dan kewenangannya, jaminan kepastian perlindungan terhadap hak asasi warga negara dan jaminan tersedianya mekanisme *check and balances* dalam penyelenggaraan pemerintahan negara. Dengan demikian, perubahan konstitusi UUD Tahun 1945 dapat diartikan sebagai menyusun ulang desain negara (*redesigning the state*).¹⁰¹

100 Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 77.

101 Keith G. Banting, and Richard Simeon, (eds), 1985, *The Political Constitution Change in Industrial Nations: Redesigning The State*, The MacMillan Press Ltd, London, 1985, hlm. 232-248

Amerika Serikat, Prancis, dan Swedia pada tiga dasawarsa terakhir abad ke-20 banyak membentuk lembaga-lembaga baru terutama berbentuk komisi. Komisi tersebut dibentuk sebagai lembaga negara yang bersifat bantu. Komisi-komisi tersebut disebut sebagai *self regulatory agencies* atau *independen supervisory bodies* yang menjalankan fungsi campuran (*mix function*) antara fungsi-fungsi regulatif, administratif, dan fungsi penghukuman. Pelaksanaan ketiga fungsi tersebut biasanya dipisahkan, tetapi sekarang justru dilakukan secara bersamaan oleh komisi-komisi tersebut. Indonesia membentuk komisi dalam menyelenggarakan tata pemerintahan. Akan tetapi, Indonesia tidak semua untuk mengadopsi sifat dan bentuk tiap-tiap komisi. Komisi-komisi yang dibentuk harus disesuaikan dengan kebutuhan dan dasar negara Indonesia.¹⁰²

Komisi Yudisial dikenal sebagai negara bantu dalam penyelenggaraan kekuasaan kehakiman. Pasal 24B ayat (1) UUD Tahun 1945 mengatur bahwa Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengajuan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Komisi Yudisial merupakan contoh lembaga negara yang diatur dalam UUD Tahun 1945. Oleh karena itu, keberadaan Komisi Yudisial tidak dapat dipisahkan dari kekuasaan kehakiman.

Berdasarkan hal itu maka lembaga negara di Indonesia dapat dibedakan dalam beberapa kategori sebagai berikut :

1. Lembaga-Lembaga Negara menurut UUD Tahun 1945
Lembaga-Lembaga Negara yang disebut dalam UUD Tahun 1945 berjumlah 28 (dua puluh delapan) subjek kelembagaan. Subjek-subjek itu dapat disebut sebagai lembaga negara dalam arti luas. Dua puluh delapan lembaga negara tersebut sebagai berikut:

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) (Pasal 2 dan Pasal 3 UUD Tahun 1945).
- (2) Presiden (Pasal 4 ayat (1) UUD Tahun 1945).
- (3) Wakil Presiden (Pasal 4 ayat (2) UUD Tahun 1945).
- (4) Menteri dan Kementerian Negara (Pasal 17 ayat (1), ayat (2)

102 Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan... Op. Cit.*, Jakarta, 2006, hlm. 8

UUD Tahun 1945)

- (5) Dewan Pertimbangan Presiden (Pasal 16 UUD Tahun 1945).
- (6) Duta (Pasal 13 ayat (1) dan ayat (2) UUD Tahun 1945).
- (7) Konsul (Pasal 13 ayat (1) dan ayat (2) UUD Tahun 1945).
- (8) Pemerintahan Daerah Provinsi (Pasal 18 UUD Tahun 1945).
- (9) Gubernur/Kepala Pemerintah Daerah Provinsi (Pasal 18 ayat (4) UUD Tahun 1945).
- (10) Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 18 ayat (3) UUD Tahun 1945).
- (11) Pemerintahan Daerah Kabupaten (Pasal 18 ayat (2), ayat (3), ayat (5), ayat (6) UUD Tahun 1945).
- (12) Bupati/Kepala Pemerintah Daerah Kabupaten (Pasal 18 ayat (4) UUD Tahun 1945).
- (13) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten (Pasal 18 ayat (3) UUD Tahun 1945).
- (14) Pemerintahan Daerah Kota (Pasal 18 ayat (2), ayat (3), ayat (5) dan ayat (7) UUD Tahun 1945).
- (15) Walikota (Pasal 18 ayat (4) UUD Tahun 1945).
- (16) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota (Pasal 18 ayat (3) UUD Tahun 1945).
- (17) Satuan Pemerintahan Daerah (Pasal 18B UUD Tahun 1945).
- (18) Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 19-Pasal 22B UUD 1945).
- (19) Dewan Perwakilan Daerah (Pasal 22C dan Pasal 22D UUD Tahun 1945).
- (20) Komisi Penyelenggara Pemilu (Pasal 22E UUD Tahun 1945).
- (21) Bank Sentral (Pasal 23D UUD Tahun 1945).
- (22) Badan Pemeriksa Keuangan (Pasal 23D UUD Tahun 1945).
- (23) Badan-badan lain (Pasal 24 ayat (3) UUD Tahun 1945).
- (24) Mahkamah Agung (Pasal 24A UUD Tahun 1945)
- (25) Mahkamah Konstitusi (Pasal 24, Pasal 24C UUD Tahun 1945).
- (26) Komisi Yudisial (Pasal 24B UUD Tahun 1945).

- (27) Tentara Nasional Indonesia (Pasal 30 UUD Tahun 1945).
- (28) Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI) (Pasal 30 UUD Tahun 1945).

Lembaga-lembaga negara yang mempunyai *legal standing* untuk menjadi pihak dalam sengketa kewenangan konstitusional yaitu sengketa antarlembaga negara di Mahkamah Konstitusi. Dalam hal ini dapat dibedakan adanya 3 (tiga) kelompok lembaga negara sebagai berikut :

- a. Lembaga negara yang keberadaannya disebut dalam UUD Tahun 1945 dan kewenangannya ditentukan dalam UUD Tahun 1945, seperti Presiden dan Wakil Presiden, MPR, DPR, MA, MK, KY, dan BPK.
- b. Lembaga negara yang keberadaannya disebut dalam UUD Tahun 1945 akan tetapi kewenangannya tidak ditentukan secara eksplisit dalam UUD Tahun 1945, seperti bank sentral.
- c. Lembaga negara yang keberadaannya tidak disebut secara eksplisit dalam UUD Tahun 1945, dan kewenangannya tidak ditentukan secara eksplisit dalam UUD Tahun 1945, tetapi keberadaannya mempunyai *constitutional importance*, seperti Kejaksaan Agung dan Komnas HAM yang keberadaannya dapat ditafsirkan secara implisit dari ketentuan Pasal 24 ayat (3) UUD Tahun 1945.¹⁰³

2. Lembaga-Lembaga Negara Berdasarkan Hierarki.

Lembaga-lembaga yang diatur dalam konstitusi akan diperlakukan secara hierarki. Hal ini penting karena harus ada pengaturan mengenai perlakuan hukum terhadap orang yang menduduki jabatan tertentu dalam lembaga negara tersebut. Kriteria yang dapat menentukan lembaga-lembaga negara berdasarkan hierarki ialah kriteria bentuk sumber normatif yang menentukan kewenangannya dan kualitas fungsinya yang bersifat utama atau penunjang. Kriteria sumber normatif yang dimaksud ialah apa dan bagaimana UUD Tahun 1945 mengatur dan menentukan hal-hal yang berkaitan dengan lembaga negara dimaksud.¹⁰⁴

Organ lapis pertama disebut sebagai lembaga tinggi negara.

103 *Ibid.*, hlm. 47-48.

104 *Ibid.*, hlm. 53-54.

Lembaga tinggi negara secara fungsi dan kewenangannya dibentuk berdasarkan UUD Tahun 1945. Organ-organ konstitusi pada lapis pertama yaitu Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Mahkamah Konstitusi (MK), Mahkamah Agung (MA), serta Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).¹⁰⁵

Lembaga-lembaga negara dikategorikan sebagai organ lapis kedua disebut sebagai lembaga negara. Lembaga-lembaga negara lapis kedua ditinjau dari kewenangan yang dimiliki maka diatur dengan UUD Tahun 1945 atau undang-undang. Lembaga-lembaga negara yang kewenangannya langsung diatur oleh UUD Tahun 1945 yaitu Mahkamah Agung, Komisi Yudisial, Tentara Nasional Indonesia, dan Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Lembaga yang sumber kewenangannya diatur undang-undang misalnya Komnas HAM, Komisi Pemilihan Umum, Komisi Pemberantasan Korupsi, dan Komisi Penyiaran Indonesia (KPI).¹⁰⁶ Lembaga-lembaga negara sebagai organ konstitusi lapis kedua adalah menteri negara, Tentara Nasional Indonesia (TNI), Kepolisian Negara (Polri), Komisi Yudisial (KY), komisi pemilihan umum (KPU), dan bank sentral.¹⁰⁷

Lembaga-lembaga negara dikategorikan sebagai organ lapis ketiga ialah lembaga-lembaga negara yang sumber kewenangannya berasal dari peraturan perundang-undangan yang berada di bawah undang-undang dan lembaga-lembaga daerah. Misalnya Komisi Hukum Nasional dan Komisi Ombudsman Nasional. Satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa yang diakui dan dihormati keberadaannya secara tegas oleh UUD Tahun 1945 sehingga eksistensinya sangat kuat secara konstitusional.¹⁰⁸

105 *Ibid.*, hlm. 55.

106 Jimly Asshiddiqie, *Hubungan Antar Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD Tahun 1945*, Bahan ceramah pada Pendidikan dan Latihan Kepemimpinan (Diklatpim) Tingkat I Angkatan XVI Lembaga Administrasi Negara, Jakarta, 30 Oktober 2008, hlm. 45-46.

107 Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, *Op.Cit.*, hlm. 45-46.

108 *Ibid.*

3. Lembaga-Lembaga Negara Berdasarkan Fungsi

Lembaga negara ditinjau dari segi fungsi dapat dibedakan yaitu lembaga negara yang bersifat utama atau primer (*primary constitutional organs*) dan lembaga negara yang bersifat pendukung atau penunjang (*auxilliary state organs*). Lembaga-lembaga negara tersebut dapat dibedakan dalam tiga ranah (*domain*) yaitu kekuasaan eksekutif atau pelaksanaan, kekuasaan legislatif yaitu legislasi serta fungsi pengawasan, dan kekuasaan kehakiman atau fungsi yudisial.¹⁰⁹

Eksistensi lembaga-lembaga negara di Indonesia pasca amandemen UUD Tahun 1945 dibedakan berdasarkan dasar hukum pembentukan. Pembagian lembaga-lembaga negara berdasarkan kategori ini dapat dilihat dari tiga aspek dasar hukum pengaturannya sebagai berikut:

- a. Lembaga negara yang dibentuk berdasar perintah dari UUD Tahun 1945 (*constitutionally entrusted power*).
- b. Lembaga negara yang dibentuk berdasar perintah dari UU (*legislative entrusted power*).
- c. Lembaga negara yang dibentuk berdasarkan perintah dari peraturan yang di bawah undang-undang seperti peraturan presiden atau keputusan presiden.¹¹⁰

Lembaga negara penunjang (*auxillary state-organs*) dapat diklasifikasikan dalam dua jenis yaitu “komisi negara independen” (*independent regulatory agencies*) dan lembaga negara nonstruktural lainnya seperti komisi eksekutif (*executive branch agencies*) yang merupakan kepanjangan tangan lembaga eksekutif. Komisi negara independen ialah organ konstitusi (*constitutional organs*) yang berarti eksistensi dan fungsinya diatur dalam konstitusi. Komisi negara independen tidak semua diatur dalam konstitusi karena ada beberapa lembaga independen yang justru dibentuk selain dengan undang-undang dasar.

109 *Ibid.*

110 A. Ahsin Thohari, *Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan*, Elsam, Jakarta, 2004, hlm. 30.

E. Teori Pemisahan Kekuasaan

Pembahasan tentang lembaga negara tidak akan mungkin terlepas dari teori pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Teori pemisahan kekuasaan dimaksudkan untuk memberikan pembatasan kekuasaan dalam pemerintahan. Menurut teori pemisahan kekuasaan, kekuasaan pemerintahan dibagi dalam 3 (tiga) cabang kekuasaan yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif. Kekuasaan legislatif bertugas membuat dan menjalankan hukum atau undang-undang. Kekuasaan eksekutif bertugas menjalankan hukum atau undang-undang. Kekuasaan yudikatif bertugas menegakkan dan menafsirkan hukum. Seiring dengan perkembangan negara hukum dalam praktik tidak ada negara yang menjalankan teori pemisahan kekuasaan secara murni¹¹¹

Teori pemisahan kekuasaan (*separation of power*) identik dengan doktrin *trias politica* yang dikemukakan Montesquie. Dalam *trias politica* Montesquie, ketiga fungsi kekuasaan negara terdiri atas fungsi legislatif, eksekutif, dan fungsi yudikatif atau yudisial. Sebelumnya di Prancis pada abad ke XVI, telah diakui dan berkembang konsep tentang fungsifungsi kekuasaan negara yang terdiri dari 5 (lima) fungsi yaitu fungsi *diplomatie*, fungsi *defencie*, fungsi *financie*, fungsi *juticie*, dan fungsi *policie*.¹¹²

Salah satu varian dari kekuasaan adalah kekuasaan sosial. Robert M. Maciver menyatakan bahwa kekuasaan sosial adalah kemampuan untuk mengendalikan tingkah laku orang lain, baik secara langsung dengan jalan memberi perintah, maupun secara tidak langsung dengan mempergunakan segala alat dan cara yang tersedia. Jika mencermati pendapat dari Robert maka akan diketahui bahwa dalam konteks kekuasaan selalu ada yang diperintah dan ada yang memerintah (*the ruler and the ruled*).¹¹³ Selain kekuasaan dalam arti luas, terdapat juga kekuasaan politik. Kekuasaan politik ialah kemampuan untuk mempengaruhi kebijaksanaan umum

111 Lita Tyesta ALW, *Menata Ulang Kerangka Hukum Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum UNDIP Semarang, 2013, hlm. 164.

112 Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan... Op. Cit.*, hlm 33.

113 Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar... Op. Cit.*, hlm. 36.

(pemerintah) baik terbentuknya maupun akibat-akibatnya sesuai dengan tujuan tujuan pemegang kekuasaan sendiri. Adapun sumber sumber kekuasaan ialah:¹¹⁴

1. Kekerasan fisik (menggunakan fisik untuk mencapai tujuannya seperti polisi yang meminta keterangan kepada penjahat).
2. Kedudukan (kedudukan sangat ampuh dalam upaya mempengaruhi seseorang seperti komandan mempengaruhi bawahannya).
3. Kekayaan (mempengaruhi atas dasar kekayaan atau ekonomi sejatinya sering ditemui dalam skala masyarakat kecil maupun masyarakat atas seperti politikus yang dipengaruhi oleh pengusaha yang berkepentingan).
4. Kepercayaan (unsur *faith* sangat berfungsi dalam upaya mempengaruhi seseorang atau kelompok karena *faith* mengandung doktrin tentang ketaatan seperti pendeta terhadap umatnya).

Kekuasaan politik berfokus kepada negara sebagai satu satunya pemegang hak untuk mengendalikan tingkah-laku sosial dan paksaan. Kekuasaan politik tidak hanya menjangkau bagaimana cara memperoleh ketaatan dari masyarakat termasuk menyangkut pengendalian orang lain dengan tujuan untuk mempengaruhi tindakan dan aktivitas negara di bidang administratif, legislatif, dan yudikatif.¹¹⁵

Kekuasaan politik mempunyai organ untuk melakukan penggunaan kekuasaan. Apabila penggunaan kekuasaan tersebut berjalan dengan efektif maka dapat disebut kontrol (penguasaan/ pengendalian). Tetapi sebaliknya ketika hal tersebut tidak berjalan efektif maka akan terjadi suatu *corrupt*. Teori tentang kekuasaan selalu cocok dengan teori pembatasan. Karena menurut lord acton menyatakan bahwa manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaan itu, tetapi manusia yang mempunyai kekuasaan tak terbatas pasti akan menyalahgunakannya (*power tends to corrupt, but absolute power corrupt absolutely*). Teori pembatasan pada dasarnya karena ada trauma suatu kekuatan yang absolut. Kekuatan yang absolute tersebut dikarenakan adanya penumpukan kekuasaan pada satu orang.

114 *Ibid.*, hlm. 36.

115 *Ibid.*, hlm. 37.

Teori pembatasan kekuasaan sejatinya sejalan dengan teori konstitusi. Hal tersebut disampaikan oleh mcwainl “ *a constitution is not the act of a government, but of a people constituting a government, and government without a constitution is power without right.*” Mc Wainl hendak menegaskan bahwa konstitusi hadir sebagai kontrak sosial untuk membatasi kekuasaan pemerintah.¹¹⁶ Dewasa ini kekuasaan telah mengalami demokratisasi dalam pelaksanaannya. Maksudnya, kekuasaan yang dimiliki oleh seorang penguasa, semakin lama semakin terbatas. Dan memang, adanya kekuasaan yang terbatas dalam arti terdapat keseimbangan peran dan wewenang antar lembaga-lembaga politik dalam suatu negara ini, merupakan salah satu wujud utama dari ciri negara demokrasi.

Salah satunya gagasan John Locke. Menurutnya salah satu unsur terpenting dalam negara hukum ialah pembagian kekuasaan atau pemisahan kekuasaan dalam negara. John Locke melakukan pemisahan kekuasaan dengan menggolongkan legislative sebagai pembuat undang undang, *executive* yang menjalankan undang undang, maupun *federative* sebagai fungsi pertahanan dan diplomasi luar negeri.¹¹⁷

Berbeda dengan pendapat tersebut, Montesquieu melakukan kritik atas hal tersebut dan membuat konsep tentang pembatasan kekuasaan yang terdiri dari tiga yaitu eksekutif, legislative, dan yudikatif. Masing masing cabang tersebut mempunyai lapangan pekerjaannya sendiri dan dipegang oleh tiga lembaga berbeda. Hal yang menjadi pembeda ialah kekuasaan kehakiman mendapat tempat tersendiri dan bebas dari intervensi¹¹⁸. Bahkan, Montesquieu mengatakan bahwa Bila kekuasaan legislatif dan eksekutif disatukan pada orang yang sama, atau dalam satu lembaga kehakiman, tidak mungkin ada kebebasan ; karena bisa terjadi penangkapan-penangkapan.¹¹⁹

116 Idul Rishan, *Kebijakan Reformasi Peradilan “Pertarungan Politik Reslitsd Hukum dan Egosintrisme Kekuasaan”*, FH UII PRESS, Yogyakarta, 2019, hlm. 101.

117 Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik...*, Op.cit., hlm. 151.

118 *Ibid.*, hlm. 152.

119 Montesquieu, *Membatasi Kekuasaan : Telaah Mengenai Jiwa Undang-Undang*, terjem. Yayasan Karti Sarana, Jakarta : Gramedia. 1993. Hlm. 45.

Demikian pula, tidak akan ada kebebasan bilamana kekuasaan yudikatif tidak dipisahkan dari kekuasaan legislatif dan eksekutif. Seandainya kekuasaan yudikatif digabungkan dengan kekuasaan legislatif, kehidupan dan kebebasan warga negara akan berada dalam pengawasan sewenang-wenang, karena kalau demikian hakim sekaligus sebagai legislator atau pembuat hukum. Jika kekuasaan kehakiman itu digabungkan dengan kekuasaan pelaksana hukum, hakim dapat saja bertindak dengan kekerasan atau penindasan. Segala sesuatu akan berakhir seandainya orang atau lembaga yang sama, entah bangsawan entah rakyat jelata, menjalankan ketiga kekuasaan untuk memberlakukan hukum, menjalankan keputusan rakyat dan mengadili perkara perseorangan¹²⁰ Melihat hal tersebut sejatinya montesque setuju dengan prinsip pemisahan maupun pembatasan kekuasaan yang absolut. Teori tersebut sejatinya mempunyai dasar bahwa pembatasan adalah keniscayaan karena peluang untuk menyalah gunakan kekuasaan yang sangat besar.

Dalam perjalanannya desain yang melakukan pemisahan secara absolut tersebut sangat sulit untuk ditempuh. Hal tersebut diperkuat dengan pendapat dari Jimly Asshiddiqie yang menyatakan konsepsi trias politica yang diidealkan oleh Montesquieu jelas tidak relevan karena ketiga fungsi tersebut akan saling bersentuhan dan juga posisi atau kedudukan tiga fungsi tersebut sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *check and balances*. Dalam konteks Indonesia, amandemen konstitusi telah memberikan corak ketatanegaraan yang baru dengan merumuskan kembali fungsi dan peran setiap cabang kekuasaan pemerintah setiap cabang tersebut saling mengawasi dan mengimbangi. Desain lembaga perwakilan di Indonesia menjadi contoh bahwa pembatasan kekuasaan sudah dilaksanakan. Hal ini terlihat dalam kewenangan yang ada pada presiden membutuhkan pengesahan dan persetujuan DPR begitupun sebaliknya.

F. Teori Kekuasaan Kehakiman

Kekuasaan kehakiman merupakan salah satu elemen dari rumusan negara berdasar atas hukum.¹²¹ Kekuasaan menurut Ibnu

¹²⁰ *Ibid.*, hlm. 46.

¹²¹ Hoesein, Zainal Arifin, *Kekuasaan Kehakiman di Indonesia; Sejarah, Kedudukan, Fungsi, dan*

Khaldun, diartikan sebagai tingkah laku pelaku lain sedemikian rupa, sehingga tingkah laku terakhir menjadi sesuai dengan keinginan dari pelaku yang mempunyai kekuasaan.¹²² Uraian mengenai kekuasaan yang lebih mengarah pada aspek hukum dijelaskan oleh Aristoteles, yang mengartikan bahwa kekuasaan harus bersumber hukum dan karena itu, hukum sebagai sumber kekuasaan bukan hanya memiliki kedaulatan dan kewibawaan yang tertinggi, melainkan juga harus menjadi dasar dan landasan kehidupan bernegara, baik yang memerintah maupun yang diperintah, sehingga kedua belah pihak sama-sama memiliki kedudukan hukum.¹²³ Pengertian kehakiman oleh Subekti, diartikan sebagai segala sesuatu yang mengenai hukum dan peradilan justisi (*Latin*) berarti kehakiman.¹²⁴

Kekuasaan kehakiman yang merdeka diartikan sebagai pelaksana peradilan yang bebas dan tidak memihak yang dilakukan oleh hakim untuk menyelesaikan berbagai masalah hukum yang diajukan ke pengadilan. Kekuasaan kehakiman yang merdeka ini merupakan elemen mutlak yang harus ada di dalam sebuah negara yang berpredikat negara hukum.¹²⁵ Sebagaimana yang telah diuraikan diatas mengenai kekuasaan dan kehakiman, maka selanjutnya pemahaman mengenai pengertian kekuasaan kehakiman merujuk pada Pasal 24 UUD Tahun 1945 yang menyatakan, “*kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain Badan Kehakiman menurut undang-undang*”.

Penjelasan UUD Tahun 1945 tentang Kekuasaan Kehakiman memberikan penegasan, “Kekuasaan Kehakiman ialah kekuasaan yang merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan Pemerintah. Sehubungan dengan hal tersebut, maka dalam undang-undang harus ada jaminan terhadap kedudukan para hakim”.

Untuk mempertegas dan menjabarkan pengertian kekuasaan kehakiman dalam Pasal 24 UUD Tahun 1945, maka Pasal 1 Undang-

Pelaksanaan Kekuasaan Kehakiman dalam Perspektif Konstitusi, Setara Press, Malang, 2016, hlm. 47.

122 Ibnu Khaldun, dalam A. Rahman Zainuddin, *Kekuasaan dan Negara Pemikiran Politik Ibnu Khaldun*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992, hlm. 103.

123 Aristoteles, dalam J.H. Rapar, *Filsafat Politik Aristoteles Seri Filsafat Politik No. 2*, Cetakan Kedua, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1993, hlm. 54

124 *Ibid.*, hlm. 4.

125 Idul Rishan, *Kebijakan Reformasi Peradilan...*, *Op.Cit.*, hlm. 21

Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang ketentuan ketentuan pokok kekuasaan kehakiman yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 menyatakan bahwa, “*Kekuasaan Kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia*”. Penegasan tersebut menunjukkan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan salah satu kekuasaan negara dalam bidang penegakan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila yang bebas dan merdeka dari campur tangan pihak *extra judiciil*. Hal ini berarti kekuasaan kehakiman memiliki kesederajatan dengan lembaga tinggi negara lainnya sebagaimana diatur dalam UUD Tahun 1945.

Menurut C.S.T. Kansil dan Christine ST Kansil, kekuasaan kehakiman ini mengandung pengertian di dalamnya kekuasaan kehakiman yang yang bebas dari campur tangan pihak kekuasaan negara lainnya dan kebebasan dari paksaan, diretiva, dan rekomendasi yang datang dari pihak ekstra yudisial dalam hal-hal yang diizinkan Undang-Undang. Kebebasan dalam melaksanakan wewenang yudisial tidaklah mutlak sifatnya karena tugas hukum adalah untuk menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dengan menafsirkan hukum dan mencari dasar-dasar, asas-asas yang menjadi landasannya, melalui perkaraperkara yang dihadapkan kepadanya sehingga keputusannya mencerminkan keadaan bangsa dan rakyat Indonesia.¹²⁶

Montesquieu mengemukakan pentingnya kekuasaan yudikatif karena Kekuasaan Kehakiman yang independen akan menjamin kebebasan individu dan hak asasi manusia. Prinsip perasamaan di muka hukum merupakan elemen yang penting dalam konsep *rule of law*. Selanjutnya montesquieu mengatakan bahwa kebebasan pun tidak ada jika kekuasaan kehakiman tidak dipisahkan dari kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif. Jika Kekuasaan Kehakiman disatukan dengan kekuasaan legislatif, kekuasaan atas kehidupan dan kebebasan warga negara akan dijalankan sewenang-wenang karena hakim akan menjadi pembuat hukum. Jika Kekuasaan kehakiman

126 C.S.T Kansil dan Christine ST Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia Jilid I*, Rine Cipta, Jakarta, 1984, hlm. 191-192.

disatukan dengan kekuasaan eksekutif, hakim bisa menjadi penindas.¹²⁷

Yang perlu digaris bawahi adalah kemandirian Kekuasaan Kehakiman tidak saja mandiri secara kelembagaan, tetapi juga kemandirian dalam proses peradilan yang diindikasikan dari proses pemeriksaan perkara, pembuktian, hingga pada vonis yang dijatuhkan. Parameter mandiri atau tidaknya proses peradilan ditandai oleh ada atau tidaknya intervensi dari pihak-pihak lain di luar Kekuasaan Kehakiman.¹²⁸ Dalam menjalankan tugas judisialnya, hakim tidak boleh dipengaruhi oleh siapapun juga, baik karena kepentingan jabatan (politik) maupun kepentingan (ekonomi).¹²⁹

Kemandirian hakim sangat penting adanya karena hakim secara fungsional merupakan inti dalam proses penyelenggaraan peradilan. Indikator mandiri atau tidaknya hakim dalam memeriksa perkara dapat dilihat dari kemampuan hakim menjaga integritas moral dan komitmen kebebasan profesinya dalam menjalankan amanat adanya campur tangan pihak lain dalam proses peradilan.¹³⁰

Namun yang perlu juga dipahami bahwa jaminan independensi Kekuasaan Kehakiman bukan berarti tidak boleh ada pihak selain dari lembaga peradilan untuk mengurus sesuatu yang berhubungan dengan hakim dan peradilan. Kekuasaan Kehakiman pada dasarnya bebas tapi bukan tidaklah mutlak sifatnya. Kebebasan Kekuasaan Kehakiman pada itu dipengaruhi oleh sistem pemerintahan, sistem politik, sistem ekonomi, dan sebagainya.¹³¹

127 Andi. M. Nasrun, *Krisis Peradilan Mahkamah Agung di Bawah Soeharto*, Elsam, Jakarta, 2004, hlm. 32.

128 Idul Rishan, *Kebijakan Reformasi Peradilan... Op.Cit.*, hlm. 23.

129 Jimly Asshidiqie, *Konstitusi... Op. Cit.*, hlm. 130.

130 Sirajuddin dan Zulkarnaen, *Komisi Yudisial dan Eksaminasi Publik*, Citra Aditya, Bandung, 2006, hlm. 34.

131 Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, Tahun 2005, hlm. 136.

BAB III

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, YURIDIS, HISTORIS DAN POLITIS

A. Landasan Filosofis

Kehendak untuk melakukan perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945 sesungguhnya berlandaskan pada tiga hal: *pertama*, bahwa Pancasila sebagai dasar falsafah negara yang tidak dapat dilepaskan kaitannya dengan pembentukan UUD NRI Tahun 1945; *kedua*, konstitusionalisme mutlak diperlukan sebagai dasar acuan dalam pembentukan UUD NRI Tahun 1945; *ketiga*, kedudukan UUD NRI Tahun 1945 sebagai norma hukum dasar negara Indonesia. Adapun penjabaran dari kedua hal yang dimaksud, sebagai berikut:

1. Pancasila sebagai dasar falsafah negara yang tidak dapat dilepaskan kaitannya dengan pembentukan UUD NRI Tahun 1945

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD Tahun 1945) Alinea Keempat menegaskan tujuan pembentukan negara Indonesia yang mana diwujudkan dengan penyelenggaraan pemerintahan harus didasarkan konstitusi dan demokrasi. Yang mana hal itu juga didukung dengan sila keempat yang merupakan bagian dari pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan "...kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan..."¹³² yakni diwujudkan dengan adanya lembaga-lembaga tinggi negara dalam penyelenggaraan negara demi terwujudnya dan terciptanya tujuan negara itu sendiri.

Dengan demikian, Pancasila dan UUD Tahun 1945 merupakan kesepakatan atau konsensus dasar pendirian Negara Kesatuan Republik Indonesia, bukan kontrak yang kemudian pihak-pihak yang telah berkonsensus dengan mudah memisahkan diri sebagaimana komitmennya sebagai bangsa. Dalam konteks itulah Pancasila perlu mendapatkan perhatian, terutama fungsinya yang tidak hanya berhenti menjadi komitmen bersama, melainkan harus juga dipahami

132 Lihat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

sebagai visi bangsa yang terus diupayakan untuk diwujudkan. Disitulah hakikat yang menghubungkan antara Pancasila sebagai konsensus ideologis, dalam pandangan sosiologis maupun filosofis.

Pancasila merupakan kesatuan yang bulat dan utuh sehingga pemahaman dan pengamalannya harus mencakup semua nilai yang terkandung di dalamnya, yang digunakan mewujudkan cita-cita bangsa sebagaimana tertuang dalam Alinea keempat Pembukaan UUD Tahun 1945. Konstitusi suatu negara harus berdasarkan pada dasar falsafahnya karena konstitusi sebagai dasar hukum negara. Hukum berubah sesuai dengan perkembangan masyarakat. Oleh karena itu, sebagai upaya penyempurna suatu konstitusi maka perlu diakannya suatu amandemen yang mana agar dapat mengikuti kebutuhan masyarakat pada saat ini. yang mana hal ini juga sebagai usaha agar tercapainya cita-cita bangsa.

Agenda paling mendasar dalam proses transisi menuju demokrasi adalah reformasi konstitusi sebagai syarat utama dari sebuah negara demokrasi konstitusional. Sebab, transformasi ke arah pembentukan sistem demokrasi hanya dimungkinkan bila didahului oleh perubahan fundamental dalam aturan konstitusi yang mana memberikan dasar untuk berbagai agenda demokrasi.¹³³ Reformasi politik dan ekonomi yang bersifat menyeluruh tidak mungkin dilakukan tanpa diiringi oleh reformasi hukum. Namun, reformasi hukum yang menyeluruh juga tidak mungkin dilakukan tanpa didasari oleh agenda reformasi ketatanegaraan yang mendasar, dan itu berarti diperlukan adanya *constitutional reform* yang tidak setengah hati.¹³⁴

Ada hal-hal prinsip yang harus diperhatikan dalam perubahan UUD. Bagir Manan mengatakan bahwa perubahan UUD berhubungan dengan perumusan kaidah konstitusi sebagai kaidah hukum negara tertinggi. Dalam hal ini, terlepas beberapa kebutuhan mendesak, perlu kehati-hatian, baik mengenai materi muatan maupun cara-cara perumusan.

133 Ni'matul Huda, *UUD Tahun 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008, hlm. 193.

134 Jimly Asshiddiqie, "Telaah Akademis Atas Perubahan UUD Tahun 1945", dalam *Jurnal Demokrasi & HAM*, Vol. 1, No. 4, 2001, hlm. 15.

Konstitusi negara yang saat ini adalah hasil dari keempat kalinya amandemen. Amandemen UUD NRI Tahun 1945 yang pertama sampai dengan keempat jelas bersifat mendasar dan mencakup materi yang sangat banyak sehingga telah mengubah sistematika, baik perumusan formalnya maupun sistematika berpikir UUD NRI Tahun 1945.¹³⁵ Usulan Presiden dan DPR untuk membentuk panitia/komisi nasional patut didukung karena hasil amandemen yang telah dilakukan MPR periode 1999-2004 masih menyisakan sejumlah persoalan. Untuk itu, berbagai ide penyempurnaan hasil amandemen UUD NRI Tahun 1945 patut untuk diapresiasi secara konstruktif.¹³⁶

Perjalanan konstitusi dalam perkembangannya mengalami amandemen selama 4 (empat) kali, yaitu tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002. Dalam menyikapi perubahan tersebut, muncul beberapa arus pemikiran mengenai konstitusi Negara Indonesia sejalan dengan euphoria kebebasan yang selama hampir empat dekade mengalami pembelenggu struktur. K.C. Wheare, seorang pakar konstitusi mengatakan bahwa UUD suatu negara merupakan hasil kesepakatan dari situasi politik, sosial, dan ekonomi pada waktu tertentu. Apabila situasi dan kebutuhan masyarakat berubah, maka UUD sebagai *resultante* juga dapat berubah, sehingga setiap UUD harus memiliki pasal yang mengatur masalah perubahan.¹³⁷ Namun, mengingat konstitusi merupakan aturan yang dibuat demi terselenggaranya praktik ketatanegaraan, perubahan konstitusi hendaknya dilakukan demi penyempurnaan praktik ketatanegaraan dengan mengurangi besarnya kerugian sosial.¹³⁸

Sri Soemantri mengatakan, bahwa perubahan UUD pada dasarnya merupakan suatu keniscayaan, karena : *Pertama*, generasi yang hidup sekarang tidak dapat mengikat generasi yang akan datang. *Kedua*, hukum konstitusi hanyalah salah satu dari hukum tatanegara, dan *Ketiga* ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam

135 Ni'matul Huda, *UUD Tahun 1945... Op.Cit*, 2008, hlm. 219.

136 *Ibid.*, hlm. 218.

137 Linda Darnela, *Perubahan Undang-Undang Dasar 1945: Sebuah Keniscayaan*, Artikel pada Desember 2010, https://www.researchgate.net/publication/291071508_PERUBAHAN_UNDANG-UNDANG_DASAR_1945_SEBUAH_KENISCAAYAAN , diakses pada tanggal 25 Juni 2020.

138 *Ibid.*

kosntitusi atau undang-undang dasar selalu dapat diubah.¹³⁹ Hal inilah yang kemudian menjadi dasar dilakukannya suatu perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang pertama kali dilakukan oleh MPR pada tahun 1999.

Menurut Edward Conrad dan Arnold John Zurcher pada bukunya yang berjudul *Every Handbooks Dictionary of American Politic* menyatakan bahwa “*A change made or proposed on the floor of legislatif body or in committee by adding to, striking out, or altering the wording of any part of a bill or resolution. Legislative rule usually require thah the amendment be germane to the subject matter; but violation are not uncommon, and An addition to, or a change of, a constitution or an organic act which is appended to the document rather than intercalated in the text.*”

“Suatu perubahan atau usulan dari lembaga perwakilan atau dalam sebuah komisi dengan cara menambahkan, mencoret, atau menegaskan kata-kata dari bagian tertentu dari sebuah rancangan undang-undang atau sebuah pernyataan. Peraturan-peraturan pada lembaga perwakilan umumnya menuntut bahwa amandemen tersebut terkait dengan perihal tertentu yang diubahnya, dan penyimpangan dengan perihal tertentu merupakan sesuatu yang tidak lazim dilakukan, dan sebuah penambahan, atau perubahan, sebuah konstitusi atau undang-undang dasar dengan cara menambahkan pada naskah terkait dari penyisipan perihal tertentu yang tidak terkait dengan naskah dimaksud.”

2. Konstitusionalisme sebagai Dasar Pembentukan Konstitusi

Pada dasarnya konstitusi merupakan kontrak sosial politik haruslah memiliki konstruksi konstitusionalisme yang menegaskan pembatasan kekuasaan dan jaminan hak-hak rakyat melalui implementasi daripada konstitusi itu sendiri.¹⁴⁰ Oleh karenanya untuk menentukan kemana konstitusi menjadi lebih baik, tidaklah cukup jika hanya melalui proses yang demokratis dengan menggali

139 Sri Soemantri, *Prosedur... Op. Cit.*, 2006, hlm. 7.

140 Herlambang Perdana Wiratrama, disampaikan pada Pertemuan Ahli Hukum Tata Negara dengan tema “Memperkuat Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Melalui Perubahan Kelima UUD Negara Republik Indonesia”, diselenggarakan oleh Pusat Studi Konstitusi (PusKon) Universitas 45 Makassar dengan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), 29 Juni-1Juli 2007.

akar kesejahteraan sosial, ekonomi, budaya, dan politik suatu negara, melainkan juga harus mampu memberikan ruang transformatif kepada warga negara agar dapat membangun karakter konstitusionalisme.

Menurut Carl J. Friedrich dalam bukunya yang berjudul, *Constitutional Government and Democracy*, konstitusionalisme mengandung gagasan bahwa pemerintahan yang diselenggarakan oleh dan atas nama rakyat dikenakan beberapa pembatasan yang diharapkan akan menjamin bahwasanya kekuasaan yang diselenggarakan tidak disalahgunakan oleh mereka yang mendapat tugas untuk memerintah.¹⁴¹ Dalam pengertian demikian persoalan yang dianggap penting dan menjadi ruh dalam setiap konstitusi adalah pengaturan mengenai pengawasan atau pembatasan terhadap kekuasaan pemerintahan.¹⁴²

Hal senada juga dikemukakan oleh H. Hamilton: “*constitutionalism is the name given to the trust which men repose in the power of words engrossed on parchment to keep a government in order*”. Untuk tujuan to keep a government in order itu diperlukan pengaturan yang sedemikian rupa, sehingga dinamika kekuasaan dalam proses pemerintahan dapat dibatasi dan dikendalikan sebagaimana mestinya. Gagasan mengatur dan membatasi kekuasaan ini secara alamiah muncul karena adanya kebutuhan untuk merespons perkembangan peran relatif kekuasaan umum dalam kehidupan umat manusia.¹⁴³

Pemberlakuan paham konstitusionalisme dalam konstitusi, antara lain dipandang perlu mengadopsi:

1. Sistem *Separation of Power* atau *Distribution of Power* yang disertai *checks and balances*;
2. Sistem Kekuasaan Peradilan yang merdeka dan mandiri, utamanya lebih memberdayakan peradilan administrasi;
3. Pengakuan hak-hak sipil dan politik warga, utamanya yang berkaitan dengan pemilihan umum dan pemilukada;
4. Pembatasan masa jabatan-jabatan publik dalam negara;

141 M. Laica Marzuki, *Konstitusi dan Konstitusionalisme... Loc. Cit.*

142 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan...., Loc.Cit.*

143 *Ibid.*, hlm. 19-20.

5. Memberikan kewenangan pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*) bagi Mahkamah Konstitusi.

Lebih lanjut konsensus yang menjamin tegaknya konstitusionalisme di zaman modern pada umumnya dipahami bersandar pada tiga elemen kesepakatan (*consensus*), yaitu:

1. Bahwa kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama (*the general goals of society or general acceptance of the same philosophy of government*);
2. Bahwa kesepakatan tentang *the rule of law* sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara (*the basis of government*), dan;
3. Bahwa kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prosedur-prosedur ketatanegaraan (*the form of institutions and procedures*).¹⁴⁴

Kesepakatan (*consensus*) pertama, yaitu berkenaan dengan cita-cita bersama sangat menentukan tegaknya konstitusi dan konstitusionalisme di suatu negara. Karena cita-cita bersama itulah yang pada abstraksinya paling mungkin mencerminkan kesamaan kepentingan di antara sesama warga masyarakat yang dalam kenyataannya harus hidup di tengah pluralisme atau kemajemukan. Oleh karena itu, di suatu masyarakat untuk menjamin kebersamaan dalam kerangka kehidupan bernegara, diperlukan perumusan tentang tujuan atau cita-cita bersama yang biasa juga disebut falsafah kenegaraan atau *staatside* (cita negara) yang berfungsi sebagai *filosofische gronslag* dan *common platform* atau kalimatun sawa di antara sesama warga masyarakat dalam konteks kehidupan bernegara.¹⁴⁵

Kesepakatan kedua adalah kesepakatan bahwa basis pemerintahan didasarkan atas aturan hukum dan konstitusi. Kesepakatan atau konsensus kedua ini juga sangat prinsipil karena setiap negara harus ada keyakinan bersama bahwa apapun yang hendak dilakukan dalam konteks penyelenggaraan negara haruslah didasarkan atas *rule of the game* yang ditentukan bersama. Istilah

144 *Ibid.*, hlm. 21-22.

145 *Ibid.*, hlm. 26.

yang biasa digunakan untuk itu adalah *the rule of man by law* yang dipelopori oleh A.V Dicey, seorang sarjana Inggris kenamaan.¹⁴⁶ Konstitusionalisme itu sendiri merupakan abstraksi lebih tinggi dari “*rule of law*” (*rechtsstaat*), yang maksudnya kekuasaan negara dibatasi oleh konstitusi dan dipagari hukum agar tidak sewenang-wenang dan berlebihan, seperti ditulis oleh Eric Barendt tentang pernyataan Montesquieu mengenai konstitusionalisme: “*is a belief in the imposition on government by means of a constitution.*”

Kesepakatan ketiga adalah berkenaan dengan (1) bentukan negara dan prosedur-prosedur yang mengatur kekuasaannya, (2) hubungan-hubungan antar organ negara itu satu sama lain, serta (3) hubungan antar organ negara itu dengan warga negara. Dengan adanya kesepakatan tersebut, maka isi konstitusi dapat dengan mudah dirumuskan karena benar-benar mencerminkan keinginan bersama berkenaan dengan institusi kenegaraan dan mekanisme ketatanegaraan yang hendak dikembangkan dalam kerangka kehidupan negara berkonstitusi (*constitutional state*). Kesepakatan-kesepakatan itulah yang dirumuskan dalam dokumen konstitusi yang diharapkan dijadikan pegangan bersama dalam kurun waktu yang cukup lama.

Inilah yang kemudian menjadi dasar bahwa konstitusi sebenarnya tidak dapat dilihat lepas dari konsep konstitusionalisme.¹⁴⁷ Artinya dapat dipahami bahwa konstitusi haruslah berdasarkan konstitusionalisme, atau dengan kata lain konstitusi yang ideal adalah konstitusi yang mampu memuat pengaturan mengenai pengawasan atau pembatasan kekuasaan pemerintah secara tegas.

Berdasarkan hal tersebut, maka menjadi sebuah fakta bahwa dalam pembentukan konstitusi haruslah dibentuk dengan tidak melupakan konstruksi konstitusionalisme. Ketika UUD NRI Tahun 1945 secara nyata masih jauh dari ruh konstitusionalisme itu sendiri, menjadi suatu keharusan untuk melakukan amandemen terhadap UUD NRI Tahun 1945 seperti halnya ketika UUD NRI Tahun 1945 tersebut tidak sesuai sebagaimana amanat Pancasila.

146 Ni'matul Huda, *UUD Tahun 1945 dan... Op.cit.*, hlm.46.

147 Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu... Op.Cit*, hlm. 171.

3. Kedudukan UUD NRI Tahun 1945 sebagai Norma Hukum Dasar

Peraturan hukum keseluruhannya diturunkan dari norma dasar yang berada di puncak piramida dan semakin kebawah semakin ragam dan menyebar. Norma dasar teratas adalah bersifat abstrak dan semakin ke bawah semakin konkret. Piramida tersebut menjelaskan urutan norma abstrak sampai kepada yang konkret. Paling atas adalah *grundnorm* (norma fundamental negara) dibawahnya adalah *secondary norm expressing primary norm* (aturan dasar negara) dan selanjutnya yakni *particular primary norm* (peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom) urutan terakhir ini adalah norma-norma konkret dari norma dasar.¹⁴⁸

Darji Darmodiharjo dan Sidharta memahami bahwa staat fundamental norm itu masih bersifat abstrak, dibawahnya terdapat *staat grundgesetze*, yaitu aturan dasar negara yang biasanya berupa UUD atau Konstitusi. Sifat aturan dalam konstitusi tersebut juga masih abstrak, walaupun lebih konkret jika dibandingkan staat fundamental norm. Jenis norma hukum yang lebih rendah lagi adalah *Formal Gesetze* yang sudah dapat dilengkapi dengan ketentuan sanksi-sanksi bagi pelanggarnya.¹⁴⁹

Maria Farida Indrati S menjelaskan bahwa Pancasila sebagai Norma Fundamental Negara dan sekaligus sebagai cita hukum merupakan sumber hukum dari Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara serta peraturan perundangundangan lainnya. Karena kelima sila dari Pancasila dalam kedudukannya sebagai cita hukum rakyat Indonesia dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara secara positif merupakan “bintang pemandu” yang memberikan pedoman dan bimbingan dalam semua kegiatan memberi isi kepada setiap peraturan perundang-undangan, dan secara negatif merupakan kerangka yang membatasi ruang gerak isi peraturan perundang-undangan tersebut.¹⁵⁰

148 Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2010, hlm. 62.

149 Jazim Hamidi, *Revolusi Hukum Indonesia: Makna Kedudukan dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 98.

150 Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan*, Kanisius, Yogyakarta, 1998, hlm. 59.

Sementara UUD NRI Tahun 1945 dalam hal ini kedudukannya disebut sebagai *Staats Grundgesetz* (Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara). UUD NRI Tahun 1945 yang akan dibentuk harus sesuai dan tidak boleh bertentangan dengan norma yang lebih tinggi darinya yaitu Pancasila sebagai *Staat Fundamental Norm* (Norma Fundamental Negara). UUD NRI Tahun 1945 pra amandemen dijelaskan sebagai Aturan Dasar Negara/ Aturan Pokok Negara. Hal ini dapat dilihat dalam rumusan Penjelasan Umum Angka IV UUD NRI Tahun 1945 sebagai berikut:¹⁵¹

“maka telah cukup jikalau UUD hanya memuat aturan-aturan pokok, hanya memuat instruksi kepada pemerintah pusat dan lain-lain penyelenggara negara untuk menyelenggarakan kehidupan negara dan kesejahteraan sosial. terutama bagi negara baru dan negara muda, lebih baik hukum dasar yang tertulis itu hanya memuat aturan-aturan pokok, sedangkan aturan-aturan yang menyelenggarakan aturan pokok itu diserahkan kepada Undang-Undang yang lebih mudah caranya membuat, mengubah dan mencabut”

Namun, meskipun setelah amandemen penjelasan UUD NRI Tahun 1945 dihapus, bukan berarti menghilangkan esensi bahwa UUD NRI Tahun 1945 hasil amandemen tidak sebagai aturan pokok, tetapi masih menjadi Aturan Dasar Negara. Ketika UUD NRI Tahun 1945 kedudukannya disebut sebagai *Staats grundgesetz* (Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara), maka sekarang UUD NRI Tahun 1945 adalah sebagai dasar pembentukan peraturan-peraturan dibawahnya. Dan peraturan yang berada dibawah dari UUD NRI Tahun 1945 tidak boleh bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945.¹⁵²

Terkait urgensinya untuk dilakukan suatu amandemen terhadap konstitusi dikarenakan kedudukan UUD NRI Tahun 1945 sebagai *Staats grundgesetz* (Aturan Dasar Negara/ Aturan Pokok Negara) itu sendiri. Sebagai aturan dasar negara yang menjadi dasar bagi aturan yang berada dibawahnya hendaknya dibentuk

151 *Ibid*, hlm. 49.

152 Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, "Theory Hans Kelsen Tentang Hukum", Vol. 2 No. 1, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 110.

selengkap dan sesempurna mungkin serta mengikuti perubahan zaman, karena jika UUD NRI Tahun 1945 tidak dibentuk dengan baik maka akan berimplikasi pula pada ketidaksempurnaan aturan yang terdapat dibawahnya, terlebih jika suatu aturan dasar tidak sesuai atau bertentangan dengan Norma Fundamental Negara, maka seluruh aturan yang berdasar pada *Staats grundgesetz* (Aturan Dasar Negara/ Aturan Pokok Negara) akan tidak sesuai dan bertentangan dengan Staat *Fundamental Norm* (Norma Fundamental Negara) sebagai aturan dasar dari seluruh tata hukum.

B. Landasan Sosiologis

Meskipun UUD NRI telah diamandemen sebanyak empat kali, namun penulis berpendapat bahwa beberapa pasal dalam UUD NRI masih harus diperbaiki, dipertegas, ditambahkan, atau bahkan dihapuskan. Beberapa alasan sosiologis yang mendasari perlunya perubahan tersebut adalah:

1. Dinamika Perkembangan Ketatanegaraan

Perkembangan masyarakat Indonesia bergerak secara dinamis. Bahkan dengan percepatan perkembangan teknologi dan budaya asing yang masuk, mengakibatkan UUD NRI sangat perlu direvisi kembali. Ditambah lagi, dengan kemudahan akses informasi yang masuk ke Indonesia, masyarakat menjadi lebih cepat tahu dan memiliki wawasan yang luas tentang dunia. Saat ini, misalnya, pasca Reformasi banyak bermunculan berbagai macam Lembaga Independen contohnya, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), Ombudsman Republik Indonesia, Komisi Pemilihan Umum (KPU), dan sebagainya. Namun, lembaga-lembaga tersebut tidak diatur dalam Konstitusi, sehingga tidak memiliki landasan hukum yang kuat untuk berpijak.

Adapun lembaga-lembaga di atas hanya bersifat *State Auxiliary Organ* atau lembaga negara yang bersifat penunjang. Gunawan A. Tauda, berpandangan bahwa sifat lembaga negara independen yang hanya sebatas penunjang tidaklah tepat, karena dalam konteks kenyataan ketatanegaraan modern, varian dari komisi negara

independen di atas merupakan instrumen utama untuk mewujudkan cita negara hukum yang demokratis (*democratise rechtsstaat*) dan negara demokrasi berdasarkan hukum.¹⁵³ Terlebih, berbagai ahli hukum seperti Jimly Ashidiqqie, Moh. Fajrul Falaakh, C.F. Strong, Ni'matul Huda menganggap bahwa konsep trias politica sudah tidak relevan lagi untuk diterapkan pada masa ini.

Sebagai solusi, Professor Bruce Ackerman, seorang guru besar di Yale Law School, ia memunculkan teori *The New Separation of Power*, yang intinya ia menyatakan bahwa:¹⁵⁴ “...*The American System contains (at least) five branches: House, Senate, Presiden, Court, and Independent Agencies such as the Federal Reserve Board.*” Secara fungsional, poros-poros kekuasaan yang diuraikan dari teori ini adalah legislatif (Dewan Perwakilan/*House dan Senat*), eksekutif (Presiden), yudikatif (Mahkamah Agung/*Court*), dan Lembaga Independen (Bank Sentral Amerika/*Federal Reserve Board*). Secara konseptual terdapat kemiripan antara sistem ketatanegaraan di Indonesia dan Amerika Serikat.¹⁵⁵ Namun ketiga lembaga di atas sudah diatur di dalam Konstitusi kecuali Lembaga Independen.¹⁵⁶

Pergeseran keadaan masyarakat ini yang mengharuskan UUD NRI harus direvisi kembali. Terlebih UUD NRI diciptakan oleh manusia, yang mana manusia tidak akan luput dari berbuat kesalahan, dan manusia bukanlah Tuhan yang dapat memproyeksikan keadaan manusia di masa yang akan datang. Sehingga tidak dapat dielakkan bahwa hukum dibentuk berdasarkan keadaan masyarakat saat itu. Kemudian dikuatkan dengan adagium terkenal yang dicetuskan oleh Satjipto Rahardjo, “Hukum ada untuk manusia, bukan manusia ada untuk hukum.” Sehingga hukum harus selalu direvisi, Konstitusi sekalipun.

153 Gunawan A. Tauda, “Kedudukan Komisi Negara Independen dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia,” dalam *Jurnal Pranata Hukum*, volume 6, 2011, hlm. 172.

154 Bruce Ackerman, “The New Separation of Power,” dalam *Harvard Law Review*, Vol. 113, 2000, hlm. 724.

155 Legislatif (DPR, DPD, dan MPR), Eksekutif (Pelaksana UU: Presiden dan wapres, Menteri, dan Pemda), dan Yudikatif (Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi)

156 Presiden diatur dalam Pasal 4 UUD NRI, MPR diatur dalam Pasal 2 UUD NRI, Kekuasaan Kehakiman diatur dalam Pasal 24 UUD NRI.

2. Keterlibatan Masyarakat dalam Penyusunan Konstitusi

Keterlibatan masyarakat dalam penyusunan konstitusi merupakan hal yang penting mengingat konstitusi itu sendiri merupakan *general agreement*. Partisipasi masyarakat juga merupakan hal yang sangat krusial dalam perubahan konstitusi. Partisipasi masyarakat ini dirasa penting dalam perubahan Konstitusi karena: *pertama*, partisipasi masyarakat dalam pembentukan UUD NRI merupakan cerminan dari negara yang demokratis. *Kedua*, nantinya masyarakat sendiri yang akan menjalani isi dari UUD NRI tersebut. *Ketiga*, masyarakat yang mengetahui secara langsung kondisi dan keadaan di lingkungannya. *Keempat*, agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan. Namun, Ni'matul Huda menegaskan, jangan dilibatkan dalam mengamandemen UUD NRI, sosialisasi terhadap hasil perubahan UUD NRI pun masih sangat minim.¹⁵⁷ Ini yang mengakibatkan masyarakat kita saat ini masih banyak yang tidak tahu dengan konstitusinya sendiri. Namun, di sisi lain, menurut Mohammad Mahfud MD, justru anggota MPR bertingkah “genit” dengan mengatakan seolah-olah hasil amandemen UUD NRI adalah hasil dari aspirasi rakyat Indonesia.¹⁵⁸

3. Banyaknya Desakan dari Masyarakat;

Desakan ini datang dari berbagai kalangan, terutama para akademisi. Ni'matul Huda misalkan. Guru Besar Fakultas Hukum UII dan Pakar Hukum Tata Negara tersebut memberikan usulan untuk penguatan DPD dan Kekuasaan Kehakiman dalam Konstitusi.¹⁵⁹ Kemudian Busyro Muqoddas hingga Rocky Gerung ingin pertegas pasal Presidential Threshold dalam UUD NRI kepada makna aslinya yaitu syarat keterpilihan bukan syarat pencalonan.¹⁶⁰ Para akademisi tersebut tidak serta merta menginginkan Konstitusi untuk diubah tanpa alasan yang jelas melainkan berbasis secara filosofis,

157 *Ibid.*

158 *Ibid.*

159 Ni'matul Huda, *Gagasan Amandemen..Op.Cit*, hlm. 373.

160 Bintaro Agung, Rocky Gerung CS Gugat Ambang Batas Presiden, CNN Indonesia, 13 Juni 2018, (<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180613191828-12-305961/rocky-gerung-csgugat-ambang-batas-presiden>, diakses pada 13 Agustus 2020. Baca Juga Tribunjakarta (<http://jakarta.tribunnews.com/2018/07/05/adu-mulut-dengan-rocky-gerung-soal-ambangbatas-capres-adian-napitupulu-perbanyak-piknik-dulu?page=all#gref>, diakses pada 13 Juli 2020)

historis, yuridis, dan sosiologis. Lebih lanjut adanya keresahan dari masyarakat baik akademisi maupun non-akademisi yang merasa ada pasal-pasal dalam UUD NRI yang bisa ditafsirkan untuk pemenuhan kebutuhan segelintir golongan dan merugikan masyarakat – terutama golongan elit. Pasal 24B ayat (1) misalnya,¹⁶¹ frasa “Hakim” dalam pasal *a quo* dimaksudkan untuk seluruh Hakim di Indonesia baik Hakim Agung dan Hakim badan Peradilan yang berada di bawahnya maupun Hakim Konstitusi. Namun frasa “Hakim” tersebut ditafsirkan oleh MK menjadi Hakim selain Hakim Konstitusi. Karena MK berpendapat bahwa lembaganya hanya sebagai negatif legislator, bukan positif legislator yang perlu diawasi.¹⁶² Bahkan MK sendiri yang melakukan *Judicial Review* terhadap pasal *a quo*.¹⁶³

4. Perbandingan dengan Negara Lain

Di berbagai negara, perubahan terhadap konstitusi justru merupakan suatu keniscayaan. Amerika Serikat contohnya, negara ini merupakan negara federal meskipun sistemnya presidensiil. Amerika Serikat telah mengamandemen konstitusinya sebanyak dua puluh tujuh kali.¹⁶⁴ Sehingga dapat kita lihat saat ini, majunya Amerika Serikat, - bahkan sampai menjadi negara adidaya - tidak lain karena konstitusi mereka yang terus menerus disempurnakan. Selanjutnya, Korea Selatan telah mengamandemen Konstitusinya sebanyak Sembilan kali.

Meskipun tanggal Kemerdekaan Korea Selatan tidak jauh berbeda dengan Indonesia, tidak menutup kemungkinan bagi Korea Selatan untuk selalu merevisi Konstitusinya, berbeda dengan Indonesia yang baru empat kali. Sehingga, senada dengan Amerika Serikat, dapat kita lihat saat ini Korea Selatan sudah menjadi negara maju yang dikagumi oleh banyak negara. Konstitusi adalah dasar negara. Sehingga apabila dasarnya baik, maka bangunan di atasnya pun baik.

161 Terkait Kewenangan Pengawasan Komisi Yudisial yang dipersempit kewenangannya oleh MK menjadi pengawasan terhadap Hakim MA dan Hakim Pengadilan yang berada di bawahnya.

162 Putusan MK Nomor 005/PUU-IV/2006.

163 Baca http://www.komisiyudisial.go.id/frontend/news_detail/588/ky-tidak-berwenangawasi-hakim-konstitusi, diakses pada 13 Juli 2020.

164 <https://id.wikisource.org>.

Berdasarkan uraian di atas, dalam menelaah mengenai landasan sosiologis bahwa telah menjadi suatu kebutuhan amandemen konstitusi dengan menggunakan ajaran Cita Hukum (*Idee des Recht*) menyebutkan adanya tiga unsur cita hukum yang harus ada secara proporsional, yaitu kepastian hukum (*rechtssicherheit*), keadilan (*gerechtigkeiteit*) dan kemanfaatan (*zweckmasigkeit*). Sekiranya dikaitkan dengan teori penegakan hukum sebagaimana disampaikan oleh Gustav Radbruch dalam *idee des recht* yaitu penegakan hukum harus memenuhi ketiga asas tersebut.¹⁶⁵ Asas adalah sesuatu yang menjadi tumpuan berfikir atau berpendapat. Asas juga dapat berarti hukum dasar. Asas adalah suatu dalil umum yang dinyatakan dalam istilah umum tanpa mensyaratkan cara-cara khusus mengenai pelaksanaannya yang diterapkan pada serangkaian perbuatan untuk menjadi petunjuk yang tepat bagi perbuatan itu.

Asas hukum umum adalah norma dasar yang dijabarkan dari hukum positif dan yang oleh ilmu hukum tidak dianggap berasal dari aturan-aturan yang lebih umum. Asas hukum merupakan pengendapan hukum positif dalam suatu masyarakat. Asas hukum positif dalam suatu masyarakat. Asas hukum tidak boleh dianggap sebagai norma-norma hukum konkrit, akan tetapi perlu dipandang sebagai dasar-dasar umum atau petunjuk-petunjuk bagi hukum yang berlaku.¹⁶⁶

Pada asas yang *pertama*, Asas keadilan hukum, keadilan merupakan salah satu tujuan hukum yang paling banyak dibicarakan sepanjang perjalanan sejarah filsafat hukum.¹⁶⁷ Hal yang paling fundamental ketika membicarakan hukum tidak terlepas dengan keadilan. Dari zaman Yunani hingga zaman modern para pakar memiliki disparitas konsep keadilan, hal ini disebabkan pada kondisi saat itu.¹⁶⁸

165 Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum... Op. Cit.*, hlm. 95

166 Tata Wijayanta, "Asas Kepastian Hukum, Keadilan dan Kemanfaatan dalam kaitannya dengan Putusan Kepailitan Pengadilan Niaga", *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 14. No.2. 2014 ,hlm. 219.

167 Shidarta Dardji Darmohardjo, *Pokok-pokok filsafat hukum: Apa dan bagaimana filsafat hukum Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2006, hlm. 155.

168 Suwardi Sagama, "Analisis Konsep Keadilan, Kepastian Hukum Dan Kemanfaatan Dalam Pengelolaan Lingkungan", dalam *Jurnal Mazahib*, Vol. 15, No. 1, 2016, hlm. 30.

Dalam hal ini materi muatan konstitusi juga harus mencerminkan keadilan secara proposional bagi setiap warga negara.¹⁶⁹ *Kedua*, Asas kepastian hukum, Hukum harus memiliki kepastian, untuk itu maka hukum harus berupa peraturan tertulis. Akan ditetapkan sangat penting untuk dipahami bahwa Undang-undang tidak dapat menguras hukum.¹⁷⁰ Karena meskipun kaidah hukum dirumuskan melalui teks-teks dalam undang-undang akan ditetapkan rumusan teks tersebut tidak sepenuhnya dapat menampung isi dan maksud kaidah hukumnya. Makin banyak hukum memenuhi syarat “peraturan yang tepat”, yang sebanyak mungkin meniadakan ketidakpastian, jadi makin tepat dan tajam peraturan hukum itu, makin terdesaklah keadilan. Itulah arti *summum ius, summa iniura*,¹⁷¹ atau lebih sering kita dengar dengan ungkapan Keadilan tertinggi adalah ketidakadilan yang tertinggi.¹⁷²

Kaum Positivisme lebih menekankan pada kepastian. Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu.¹⁷³

Asas yang *ketiga*, Asas kemanfaatan pendapat berikutnya mengemukakan tujuan hukum adalah untuk kemanfaatan. Bahwa hukum harus ditujukan untuk sesuatu yang berfaedah atau memiliki manfaat. Penganut aliran utilitis yang dipelopori oleh Jeremi Bentham mengatakan bahwa hukum bertujuan untuk menjamin kebahagiaan yang terbesar bagi manusia dalam jumlah yang sebanyakbanyaknya (*the greatest good of the greatest number*) pada hakekatnya yang menjadi inti ajaran teori utilitis bahwa tujuan hukum adalah menghasilkan kesenangan atau kebahagiaan yang terbesar bagi

169 King Faisal Sulaiman dan Neti Uji Apriliasari, *Menggugat Produk Hukum MPR RI Pasca Amandemen UUD Tahun 1945*, UII Press, Jakarta, 2015, hlm. 29.

170 Sudikno Mertokusumo dan Pilto A..., *Op.Cit.*, hlm. 53.

171 Kuart Puji Priyanto, *Pengantar Ilmu Hukum (Kesenian Hukum dan Penemuan Hukum dalam Konteks Hukum Nasional*, Kanwa Publisher, Jakarta, 2011, hlm. 2.

172 L.J. van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cet. 32, Pradnya Paramita, Jakarta, 1968, hlm. 13.

173 Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya, 1999), hlm. 23.

jumlah orang yang terbanyak.¹⁷⁴

C. Landasan Yuridis

Landasan yuridis akan membahas mengenai persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu adanya perubahan pada konstitusi. Beberapa persoalan hukum tersebut antara lain 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 sama sekali belum ada.¹⁷⁵

Konstitusi merupakan dasar hukum dalam kehidupan ketatanegaraan suatu bangsa, tentu akan mengalami situasi dimana ia tidak relevan untuk menjawab kondisi dan dinamika perkembangan suatu zaman. Alasan ini yang menjadikan dasar untuk melakukan perubahan atau amandemen konstitusi. Pasalnya, untuk mengakomodir perkembangan zaman yang begitu pesat, maka mengubah suatu peraturan dasar yang mengikat merupakan keniscayaan. Dalam pembahasan ini penulis akan memaparkan landasan yuridis yang menjadi dasar untuk perubahan konstitusi.

Kesepakatan dalam sistem perubahan UUD NRI Tahun 1945 adalah sistem adendum. Dimana perubahan tidak dilakukan langsung terhadap UUD lama, sehingga meskipun sudah dilakukan amandemen, namun UUD lama masih tetap berlaku atau dengan kata lain amandemen yang dilakukan dicantumkan di bagian belakang atau di bagian akhir dan menjadi bagian yang tak terpisahkan dari UUD.¹⁷⁶ Setidaknya terdapat empat prosedur perubahan konstitusi, yaitu;¹⁷⁷

1. Perubahan konstitusi melalui sidang badan legislatif. Biasanya prosedur perubahan ini dilakukan dengan beberapa syarat tambahan, misalnya kuorum untuk sidang membicarakan usul amandemen. Hal inilah prosedur yang digunakan oleh Indonesia dalam melakukan perubahan konstitusi berdasarkan pasal 37

174 Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum... Op. Cit.*, hlm. 80.

175 Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, UU Nomor 12 Tahun 2011, bagian Lampiran, hlm. 6.

176 Ellydar Chaidir, *Hukum dan Teori Konstitusi*, Total Media, Yogyakarta, 2007, hlm. 61.

177 *Ibid.*, hlm. 63.

UUD NRI Tahun 1945;

2. Referendum atau *plebisit* sebagaimana dilakukan oleh Swiss, Australia, Irlandia, Denmark dan Spanyol, yakni dengan cara meminta persetujuan atas amandemen konstitusi negara kepada masyarakat yang diajukan oleh parlemen;
3. Melalui negara-negara bagian dalam negara federal, sebagaimana dilakukan oleh negara-negara dengan bentuk negara federal, seperti Amerika Serikat;
4. Musyawarah khusus (*special convention*) seperti yang dilakukan di beberapa negara Amerika Latin. Di dalam redaksi lain disebut sebagai badan khusus yaitu lembaga yang benar-benar baru yang ditugaskan untuk mengamandemen konstitusi, seperti dilakukan oleh Filipina dan Thailand.

Dalam hal ini, Indonesia tergolong sebagai negara yang menggunakan cara atau prosedur perubahan konstitusi melalui lembaga legislatif dengan syarat tambahan dan perubahan formal. berlandaskan pada pasal 37 UUD NRI Tahun 1945. Secara garis besar, dalam melakukan amandemen konstitusi dilakukan melalui tiga tahap. Hal inilah yang menjadikan perubahan konstitusi di Indonesia tergolong perubahan formal.

Prosedur perubahan konstitusi Indonesia, pertama, usul perubahan akan diagendakan di dalam sidang MPR jika diajukan minimal 1/3 (sepertiga) dari anggota MPR yang diajukan secara tertulis dan jelas bagian mana yang akan diajukan perubahannya. Usulan dari 1/3 anggota MPR ini juga harus menunjuk pasal dan ayat mana yang perlu diubah disertai dengan alasan dan isi perubahan yang menurut Mahfud MD ketentuan yang prosedural ini hampir-hampir menutup peluang untuk dilakukan perubahan secara komprehensif karena harus tertuju pada pasal dan ayat serta alasan spesifik masing-masing.¹⁷⁸

178 Moh. Mahfud MD, Tentang dan Sekitar Perubahan (Kembali), dipresentasikan pada Round Table Discussion "Analisis dan Upaya Amandemen UUD Negara Republik Indonesia 1945 yang Kelima dalam Rangka Memantapkan Implementasi Sistem Manajemen Nasional" yang diselenggarakan oleh Lembaga Ketahanan Nasional Republik Indonesia (Lemhanas RI), Peneliti, 27 November 2008, <www.mahfudmd.com/public/makalah/Makalah_13.pdf>. diakses pada 10 Agustus 2020.

Usul perubahan inilah kunci dari perubahan UUD NRI Tahun 1945, sebab tanpa usulan dari minimal sepertiga anggota MPR, maka konstitusi mustahil untuk diamandemen. Namun, menurut Jimly Asshidiqie, usul perubahan tersebut dapat diusung oleh DPD mengingat DPD memegang posisi strategis yaitu sebanyak 132 dari 692 orang anggota MPR, dengan ditambah 99 orang dari DPR agar mencapai sepertiga, yang juga harus didukung dengan kampanye tentang ide perubahan UUD secara luas agar menjadi wacana publik sehingga dapat diterima oleh masyarakat dan mendapat dukungan luas.¹⁷⁹

Ketentuan lain di dalam pasal 37 UUD NRI Tahun 1945 pada ayat (4) mengatur khusus tentang Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan. Selain pasal 37 UUD NRI Tahun 1945, amandemen konstitusi di Indonesia juga terikat dengan kesepakatan Panitia *Ad Hoc* (PAH) I sebagai acuan dasar dalam perubahan UUD, yaitu: ¹⁸⁰

1. Tidak mengubah Pembukaan UUD NRI Tahun 1945;
2. Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
3. Mempertegas sistem presidensial;
4. Penjelasan UUD NRI Tahun 1945 ditiadakan serta hal-hal normatif dalam Penjelasan dimasukkan ke dalam pasal-pasal;
5. Perubahan dilakukan secara adendum.

Hal-hal yang tersebut di atas merupakan syarat-syarat perubahan UUD NRI Tahun 1945 secara yuridis, sebagai acuan dalam mengamandemen konstitusi.

D. Landasan Historis

Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPKI) merupakan badan yang dibentuk oleh Jepang guna mempersiapkan kemerdekaan Indonesia, sebagai pemenuhan janji atas Kemerdekaan yang akan mereka berikan kepada Indonesia. Konsep pembentukan

179 Jimly Asshidiqie, Kemungkinan Perubahan Kelima UUD Tahun 1945, disampaikan dalam rapat Koordinasi di Kantor Menko Polkam, 7 Juli 2011 sebagai tanggapan terhadap draf Rancangan Perubahan Kelima UUD Tahun 1945 usulan DPD-RI, <www.jimly.com>, diakses pada 10 Agustus 2020.

180 Ni"matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 13

BPUPKI ini hanya untuk menyelidiki segala hal mengenai persiapan kemerdekaan Indonesia, tetapi dalam pelaksanaannya BPUPKI langsung membicarakan dasar-dasar negara Indonesia Merdeka dan merencanakan Undang-Undang Dasar Indonesia.¹⁸¹

Para pendiri Negara Kesatuan Republik Indonesia telah sepakat untuk menyusun sebuah Undang-Undang Dasar sebagai konstitusi tertulis dengan segala arti dan fungsinya. Sehari setelah proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia pada 17 Agustus 1945, konstitusi Indonesia sebagai sesuatu "*revolusi grondwet*" telah disahkan pada 18 Agustus 1945 oleh panitia persiapan kemerdekaan Indonesia dalam sebuah naskah yang dinamakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Dengan demikian, sekalipun Undang-Undang Dasar 1945 itu merupakan konstitusi yang sangat singkat dan hanya memuat 37 Pasal namun ketiga materi muatan konstitusi yang harus ada menurut ketentuan umum teori konstitusi telah terpenuhi dalam Undang-Undang Dasar 1945 tersebut.

Pada tahun 1950 Indonesia saat itu masih berbentuk Republik Indonesia Serikat (RIS). RIS terdiri atas 16 negara bagian "Republik Indonesia" yang terdiri dari daerah-daerah di Jawa dan Sumatra dengan populasi hingga hampir setenga RIS serta 15 negara bagian yang didirikan oleh Belanda, sehingga perbandingan legislator RIS jauh melebihi jumlah populasi.¹⁸² Selama paruh pertama tahun 1950, negara-negara bagian non republic akhirnya bergabung Kembali ke dalam republik. RIS kemudian secara resmi digantikan dengan Republik Indonesia sebagai negara kesatuan. UUD RIS 1949 kemudian turut diganti dengan UUD Sementara 1950.

Kondisi untuk membentuk negara RIS semakin terdesak ketika butir perjanjian Renville 1948 menyebutkan bahwa "Belanda tetap berdaulat atas seluruh wilayah Indonesia sampai kedaulatan diserahkan kepada RIS yang harus segera dibentuk".¹⁸³ Kondisi inilah yang mendesak Indonesia untuk membentuk negara Republik

181 C. S. T. Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Buku Satu 1945-1985, Bina Aksara, Jakarta, 1986, hlm. 268.

182 Lihat William H. Frederick dan Robert L. Worden, eds. *Indonesia: A Country Study*, (Washington: GPO for the Library of Congress, 1993). sebagaimana dikutip dari Pan Mohammad Faiz, *Amandemen Kontitusi Komparasi Negara esatuan dan Negara Federal*, 2019, hlm. 86.

183 *Ibid.*, hlm. 100.

Indonesia Serikat dengan bentuk federal yang hanya berlangsung selama kurang dari satu tahun dan tidak berasal dari kemauan asli founding fathers ataupun masyarakat Indonesia. Selain karena sejarah tersebut, ketentuan mengenai negara kesatuan sejalan dengan Sila ke 3 Pancasila, Persatuan Indonesia. Sehingga, pilihan negara kesatuan menjadi hal yang mutlak bagi Indonesia dalam menjalankan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 (UUDS Tahun 1950) menggantikan Konstitusi RIS Tahun 1949 ketika Indonesia secara sepihak mundur dari Uni Belanda yang disetujui dalam Konferensi Meja Bundar dan kembali menjadi negara kesatuan. Suatu hal yang menjadi titik penting yakni adanya sidang-sidang konstituante terjadi perdebatan panjang antara kelompok nasionalis dan islamis, sehingga melihat peran konstitusional yang lebih besar untuk diri mereka sendiri, mulai mendorong untuk kembali ke UUD Tahun 1945. Melalui Dekrit Presiden Soekarno saat itu mencabut UUDS Tahun 1950 dan mengembalikannya kepada UUD Tahun 1945.¹⁸⁴

Pemberlakuan atas UUD Tahun 1945 hingga saat ini juga dituntut agar menyesuaikan dengan perkembangan masyarakat yang ada, sehingga diperlukan suatu amandemen. Selanjutnya secara berturut-turut dilakukan Perubahan UUD Tahun 1945, mulai perubahan pertama 1999, sampai dengan perubahan Keempat tahun 2002. Perubahan UUD Tahun 1945 semula berdasarkan agenda reformasi dengan Reformasi Konstitusi (*constitutional reform*). Akan tetapi, dalam kesepakatan antara fraksi pada Sidang Tahunan MPR tahun 1999 disetujui dengan amandemen dengan cara addendum. Bahkan, hasil perubahan kemudian dikonsolidasikan dalam satu naskah UUD.

Perubahan ini memiliki dampak yang sangat luas, di antaranya adalah:

(1) Perubahan Sistematis

Sebelum perubahan, UUD Tahun 1945 terdiri dari 16 Bab, 37 Pasal, 49 ayat, 4 Pasal Aturan Peralihan dan 2 ayat Aturan

184 M.C Ricklefs, *A Modern History of Indonesia*, MacMilan, London, 1993, hlm. 224.

tambahan. Semula sistematika UUD Tahun 1945 terdiri dari Pembukaan, Batang Tubuh dan Penjelasan (LN-RI No. 75 Tahun 1959). Setelah perubahan UUD Tahun 1945 terdiri dari 21 Bab, 73 Pasal, 170 ayat, 3 Pasal Aturan Peralihan dan 2 Pasal Aturan Tambahan.

Sesudah perubahan, sistematika UUD Tahun 1945 terdiri dari Pembukaan, Pasal-pasal (pengganti Batang Tubuh), dan apabila dilihat dari jumlah perubahan merupakan perubahan tidak terbatas.

(2) Perubahan Sistem Ketatanegaraan

Sebelum perubahan, UUD Tahun 1945 menganut demokrasi perwakilan, dengan kedaulatan di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR. Sistem Pemerintahan adalah system presidensial Dalam system ini tanggung jawab dibebankan di Pundak presiden.

Setelah perubahan, UUD Tahun 1945 menganut demokrasi konstitusional, dengan kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. Susunan keanggotaan MPR merupakan hanya *political resrepresentatif* saja, yang terdiri dari anggota DPR dan DPD yang dipilih dalam pemilihan umum dan merupakan perwakilan partai politik. Sistem pemerintahan daerah menganut asas otonomi (desentralisasi) dan tugas perbantuan, tanpa menyebutkan asas dekonsentrasi.

(3) Perubahanan Kekuasaan Kehakiman

Sebelum perubahan, kekuasaan kehakiman, berada di tangan Mahkamah Agung, sebagai pemegang kekuasaan tertinggi di bidang yudikatif. Setelah perubahan, kekuasaan ini dipisahkan secara horizontal (*formal and horizontal separation of power*) antara Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial (Bab IX Kekuasaan Kehakiman, Pasal 24, 24A, 24B, 24C, 25) dengan maksud untuk adanya *checks and balances*.

Selain itu, adanya kewenangan Komisi Yudisial untuk mengusulkan Calon Hakim Agung kepada DPR baru kemudian

ditetapkan oleh Presiden memperlihatkan *legislative heavy* dan dapat menimbulkan ketidakharmonisan kerja di kalangan hakim-hakim karier karena persetujuan DPR hakikatnya merupakan persetujuan/kompromi politik tersebut pada akhirnya akan mempengaruhi putusan-putusan pengadilan.

(4) Jaminan atas Hak Asasi Manusia

Sebelum perubahan, UUD Tahun 1945 (yang lahir tiga tahun lebih awal dari *International Declaration of Human Right- PBB 1948*) telah memberikan jaminan atas hak asasi manusia berdasarkan peri kemanusiaan yang adil dan beradab yang diatur dalam Pasal 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34 UUD Tahun 1945.

Setelah Perubahan Kedua dan Keempat UUD Tahun 1945, jaminan atas HAM yang telah diratifikasi diperluas dalam Pasal 27, 28, 25A, 28B, 28C, 28D, 28E, 28F, 28G, 28H, 28I, 28J; 28; 30; 31; 32; 33; 34 UUD Tahun 1945. Perubahan Kedua dan Keempat UUD Tahun 1945 atas hal ini lebih menegaskan bahwa negara tunduk pada ketentuan hukum di tingkat UUD dalam lingkup domestik dan/atau perjanjian internasional di tingkat nasional. Artinya, besar kemungkinan negara akan direlativisir oleh kepentingan internasional.

Pada dasarnya, perubahan signifikan tersebut telah menunjukkan sisi demokratis sebagai karakteristik Indonesia yang secara langsung telah mempengaruhi struktur dan mekanisme struktural organ-organ Negara Republik Indonesia yang sesungguhnya tidak dapat lagi dijelaskan menurut cara berpikir lama. Hal ini dikarenakan banyaknya pokok pikiran baru yang diadopsi ke dalam kerangka UUD NRI Tahun 1945 pasca dilakukannya perubahan.¹⁸⁵

E. Landasan Politis

Tujuan suatu negara ialah menggapai cita-cita idiil yang diwujudkan melalui instrumen hukum berada di negara yang bersangkutan. Dalam mewujudkan cita-cita tersebut, negara mempunyai peran penting dalam membentuk peraturan perundang-undangan sebagai instrumen hukum dalam yurisdiksinya. Peraturan

¹⁸⁵ Denny Indrayana, *Amandemen UUD Tahun 1945 Antara Mitos dan Pembongkaran*, PT Mizan Pustaka, Bandung, 2007, hlm.30.

perundang-undangan yang dimaksud ialah hukum tertulis sebagai hukum yang berlaku umum (*algemeen geldend*), mengikat banyak orang (*personengebied*), wilayah ruang (*ruimtegebied*), dan wilayah waktu lebih luas, dan mempunyai kedudukan yang lebih tinggi daripada hukum yang tidak tertulis.¹⁸⁶

Konstitusi Indonesia, yaitu UUD Tahun 1945 adalah hal yang dimaksud yakni pertauran tertulis yang berlaku secara umum, mengikat banyak orang, dalam lingkup wilayah luas dan mempunyai kedudukan yang lebih tinggi daripada hukum yang tidak tertulis. UUD Tahun 1945 ini digagas dan disusun oleh pendiri bangsa yang karena perkembangan jaman serta perkembangan kehidupan masyarakat maka perlu suatu perubahan atau amandemen.

UUD Tahun 1945 ini baru benar-benar mengalami perubahan secara formal setelah 54 tahun sejak disahkannya satu hari setelah kemerdekaan, ketiadaan Lembaga peradilan yang mampu menafsirkan konstitusi sebelum era reformasi, khusus dalam hal ini guna menguji konstiusionalitas undang-undang, membuat konstitusi Indonesia, bila diletakan dalam nilai konstitusi sebagaimana ditulis Karl Loewenstein dalam *Reflection on The Value of constitution in Our Revolutionary Age* (1995) hanya bernilai semantik dan jauh dari bernilai normatif, karenanya UUD Tahun 1945 benar-benar menjadi pasal-pasal yang mati dalam arti sebenarnya.¹⁸⁷

Para ahli sepakat tentang perlunya mengubah konstitusi dari waktu ke waktu. Tentu tidak pernah ada konstitusi yang ideal, dan bahkan mungkin tidak akan pernah ada. Masyarakat tumbuh dan berkembang seiring berjalannya waktu, sehingga amandemen konstitusi merupakan suatu kebutuhan.

Amandemen UUD NRI Tahun 1945 ini merupakan suatu hal yang perlu didukung dari segi apapun termasuk segi politik, sehingga pengaturannya nanti akan semakin rinci dan yang paling mendasar yakni dapat memenuhi kebutuhan hidup masyarakat.

186 Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka, *Perihal Kaidah Hukum*, PT. Citra Abadi, Bandung, 1989, hlm. 6.

187 Disampaikan oleh Saldi Isra (Hakim Konstitusi RI) sebagai Kata Pengantar pada Buku *Amandemen Kosntitisi Komparasi Negara Kesatuan dan Negara Federal* yang ditulis oleh Pan Mohamad Faiz.

Suatu konstitusi yang dirancang suatu era oleh suatu generasi akan menggambarkan era dan generasi tersebut. Ideologi, filosofi, kepercayaan, keyakinan, kepentingan dan aspirasi generasi tersebut sangat berperan besar dalam membingkai konstitusinya. Namun, hingga saat ini keterlibatan masyarakat secara aktif dalam merancang konstitusi sangat sedikit, karena tidak adanya kemauan maupun tidak berkesempatan untuk turut serta.¹⁸⁸

Tidak dapat dipungkiri bahwa suatu masyarakat terdiri atas kelompok-kelompok yang berbeda dengan ragam bahasa, agama, daerah, ekonomi, sejarah, dan kepentingan paolitis ataupun ideologis. Dengan alasan ini, konstitusi yang akhirnya dirancang dan diberlakukan biasanya adalah hasil kompromi dari berbagai bagian masyarakat pada saat konstitusi itu dirancang dan diundangkan. Oleh karena itu, diperlukannya suatu kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk maupun isi hukum yang akan dibentuk atau yang sering disebut dengan politik hukum.

Mahfud MD menjelaskan bahwa terwujud atau tidaknya politik hukum sangat bergantung pada konfigurasi politik pemerintahan. Konfigurasi politik yang demokratis akan melahirkan hukum yang responsif sedangkan konfigurasi politik yang otoriter akan melahirkan hukum yang ortodok atau konservatif.¹⁸⁹ Dengan demikian konfigurasi politik di Indonesia yang demokratis sudah tentu memberi ruang bagi kepada seluruh elemen negara baik lembaga ataupun kebijakannya untuk responsif dalam menanggapi tuntutan perubahan dan perkembangan masyarakat dan zaman. Mahfud MD juga mengatakan bahwasannya konstitusi merupakan kesepakatan politik tertinggi.

Segala keputusan dan kebijakan tidak lain merupakan kesepakatan dan tau perjanjian, sehingga tidak lagi kita bertanya bagaimana kualitas dan nilai kepentingan umum daripada segala peraturan dan kebijakan yang dikeluarkan oleh Lembaga, badan,

188 Lihat, misalnya, Charles E. Berard, *An Economic Interpretation of the Constitution of United States*, 1913 hlm. 324-325, sebagaimana dikutip dari Pan Mohammad Faiz, *Amandemen Konstitusi Komparasi Negara esatuan dan Negara Federal*, 2019, hlm. 106.

189 Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, Cetakan Ke-5, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012, hlm. 7.

institusi yang telah terlegitimasi secara yuridis.¹⁹⁰

Kelompok *Critical Legal studies (CLS)* bahwa konstitusi bukan hanya dimaknai dalam pengertian teks-teks hukum saja, namun harus dipahami juga dalam pengertian kontekstual, sehingga konstitusi sebagai sarana bagi pembatasan kekuasaan benar-benar dapat dilaksanakan secara efektif. Selain itu, konstitusi disini juga merupakan suatu hal yang mengandung substansi, materi dan yang diperjuangkan adalah ketatanegaraan.

Oleh karenanya, nantinya suatu amandemen konstitusi juga harus memperhatikan mengenai mekanisme perubahannya dengan memperhatikan keterlibatan pihak-pihak yang bersangkutan. Hal tersebut dilakukan dengan mekanisme konstruktif harus juga dilaksanakan oleh MPR atau oleh Komisi lain. Dengan dukungan dari segenap Lembaga negara lainnya, amandemen terhadap konstitusi Indonesia akan didasarkan pada aspirasi rakyat yang sebenarnya.

Konstitusi yang diamandemen nantinya pun secara otomatis akan diakui sebagai *the soul aspiration of the people*. Hal ini juga sesuai apa yang dikatakan oleh Patrick Henry yang mana "*The Constitution is not an instrument for the government to restrain people, it is an instrument for the people to restraint th government*".¹⁹¹ Maka dari itu, rakyat harus lebih terlibat dalam setiap amandemen konstitusi semata-mata untuk mengembalikan kedaulatan rakyat secara langsung dengan memberikan kesempatan untuk memutuskan nasib mereka terkait dengan hal-hal yang fundamental dalam struktur dasar dan sistem penyelenggaraan negara di dalam konstitusinya.

190 Fais Yonas Bo'a, *UUD Tahun 1945 MPR dan Keniscayaan Amandemen (Terkait Kewenangan Konstituf Dan Kebutuhan Amandemen Kelima UUD Tahun 1945)*, Pustaka Pelajar, Jakarta, 2018, hlm. 85.

191 Pan Mohammad Faiz, *Amandemen Kontitusi Komparasi Negara esatuan dan Negara Federal*, Rajawali Pers, Depok, 2019, hlm. 162

BAB IV PEMBAHASAN

A. REKONSTRUKSI KEWENANGAN DAN KEANGGOTAAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

Secara filosofis kehadiran Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dimaksudkan untuk sebagai penjelma kedaulatan rakyat. Hal ini dimaksudkan *founding fathers* agar masyarakat Indonesia terbebas dari dampak negatif atas pemberlakuan paham liberalisme dan demokrasi barat. MPR merupakan perwujudan seluruh rakyat di Indonesia. MPR secara yuridis menurut Pasal 2 ayat 1 UUD Tahun 1945. “Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dijalankan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Berarti yang merupakan penjelmaan rakyat di Indonesia adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat, sehingga lembaga MPR termasuk ke dalam penjelmaan perwakilan rakyat sepenuhnya dan mempunyai kekuasaan di segala fungsi.¹⁹²

Dan jika dilihat dari penjelasan di atas Majelis Permusyawaratan Rakyat memiliki 2 (dua) macam fungsi, yaitu.¹⁹³

1. Fungsi legislatif, yang lahir dari kekuasaan-kekuasaan menetapkan Undang-Undang Dasar, kekuasaan mengubah Undang-Undang Dasar dan kekuasaan menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara;
2. Fungsi non legislatif, yang lahir melalui kekuasaan memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden.

Untuk menjamin agar majelis ini benar-benar menjadi penjelmaan seluruh rakyat. Maka ditentukan bahwa keanggotaannya meliputi:¹⁹⁴

1. Seluruh wakil rakyat yang terpilih melalui DPR.
2. Utusan Golongan yang ada dalam masyarakat menurut ketentuan

192 Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan menurut UUD Tahun 1945*, Liberty, Yogyakarta, 1993, hlm. 55.

193 Muchyar Yara, *Pengisian Jabatan Presiden Dan Wakil Presiden Di Indonesia Suatu Tinjauan Sejarah Hukum Tata Negara*, PT.Nadhillah Ceria Indonesia, Jakarta, 1995, hlm. 67.

194 Jimly Asshidiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah Dan Parlemen Dalam Sejarah*, UI Press, Jakarta, 1996, hlm .50.

peundangundangan yang berlaku.

3. Utusan daerah seluruh Indonesia menurut ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Hal ini menunjukkan bahwa MPR sebagai “rumah rakyat” tempat “seluruh masyarakat” Indonesia berkumpul sekaligus dijadikan tempat untuk bermusyawarah dalam segala hal yang berdampak langsung pada kepentingan umum, misalnya musyawarah mencari pimpinan negara, menetapkan garis-garis besar haluan negara agar terwujudnya tujuan nasional yang sepenuhnya ditujukan untuk kesejahteraan masyarakat, membentuk dan menetapkan aturan dasar yang memberikan perlindungan terhadap hak-hak dasar warga negara, menata kelembagaan negara, melakukan pembatasan kekuasaan, serta menjadi tempat untuk bermusyawarah dalam menyelesaikan berbagai permasalahan ketatanegaraan yang menyangkut kepentingan negara dan masyarakat Indonesia.¹⁹⁵

Pasca turunnya Presiden Soeharto yang kemudian digantikan oleh Presiden BJ Habibi, dilakukanlah percepatan pemilihan umum untuk menghasilkan keanggotaan MPR baru yang lebih demokratis. Pemilu ketika itu dilaksanakan pada tahun 1999. Dalam kurun waktu 1999-2002, MPR hasil pemilu 1999 mengadakan 4 (empat) kali Sidang tahunan. Dalam sidang tahunan yang dilaksanakan pada tahun 2001, dilakukanlah perubahan ketiga terhadap UUD Tahun 1945 yang membuat kedudukan MPR tidak lagi diposisikan sebagai Lembaga Tertinggi Negara dan pelaksana tunggal kedaulatan rakyat.

Perubahan tersebut berimplikasi pada pengurangan kewenangan MPR. MPR tidak lagi berwenang memilih Presiden dan Wakil Presiden karena kewenangan tersebut kemudian dialihkan kepada rakyat yang dilakukan melalui pemilihan secara langsung. Oleh karena pemilihan Presiden dilakukan melalui pemilihan secara langsung, praktis MPR juga kehilangan kewenangannya dalam membuat GBHN.¹⁹⁶

Di samping itu, ditinjau dari semangat pembentukannya, kelebagaan MPR sebelum dilakukannya perubahan ketiga dan

195 Harry Setya, Rekonstruksi Kelebagaan dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Tesis, FH UII, Yogyakarta, 2017, hlm. 202.

196 *Ibid.*

keempat UUD NRI Tahun 1945 dapat dikatakan telah sejalan dengan paham cita negara integralistik/kekeluargaan yang dianut oleh Indonesia.

Meskipun dalam praktiknya kelembagaan MPR tidak mampu menjelma menjadi kelembagaan sebagaimana yang dicita-citakan oleh *founding fathers* sejak awal pembentukannya. Hal ini disebabkan penyelenggara negara (dalam hal ini Presiden atau pemerintah) yang membuat kelembagaan MPR tidak optimal. Dampaknya, MPR tidak mampu menjadi lembaga yang notabenehnya merupakan “rumah rakyat”, jelmaan rakyat” dan “tempat seluruh rakyat untuk bermusyawarah” guna mengambil keputusan-keputusan penting dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat.

Misalnya, pada tahun 1971 hingga tahun 1977, terbentuklah kelembagaan MPR hasil pemilihan umum pada Orde Baru yang diselenggarakan secara berkala setiap lima tahun sekali. Meskipun secara konstitusional keanggotaan MPR ketika itu tersusun melalui proses pemilihan umum, namun tidak dapat di sangkal bahwa anggota mayoritas MPR merupakan hasil pengangkatan dan penunjukan Presiden. Fakta sejarah tersebut membuat Ismail Suny menamakan sistem perwakilan rakyat di MPR ketika itu sebagai “Demokrasi 40%” karena hanya 40% anggota MPR saja yang benar-benar dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum. Lebih lanjut, Ismail Suny juga mengatakan bahwa sistem representasi atau keterwakilan rakyat di era tersebut bahkan lebih buruk dibanding era kolonial Belanda, karena jumlah anggota *Volkstraat* yang dipilih ketika itu mencapai angka 70%.¹⁹⁷

Pendapat Dahlan Thaib misalnya, susunan keanggotaan MPR yang seharusnya menjelmakan rakyat tapi kenyataannya justru didominasi oleh “orang-orangnya” Presiden memberikan indikasi adanya penafsiran Pasal 2 ayat (1) UUD Tahun 1945 yang cenderung menyimpang, terutama makna kata “ditambah” yang kemudian dijabarkan atau diartikan dengan maksud “sama”. Dengan tafsir yang demikian itu, praktis memunculkan makna bahwa “semua unsur tambahan anggota MPR yang dimungkinkan dalam pengangkatan,

197 Deny J.A, *Visi Indonesia Baru Setelah Reformasi 1998*. LKIS. Hlm 46-47 dalam Rully Chairul Azwar, *Kedaulatan Rakyat dan Sosio-Demokrasi...*, *Op.Cit.*, hlm. 50.

jumlahnya sama dengan jumlah anggota DPR.¹⁹⁸

Padahal Pasal 2 ayat (1) UUD Tahun 1945 telah secara jelas dan tegas memberikan bobot keanggotaan MPR kepada DPR sebagai inti atau elemen pokok pelaksana kedaulatan rakyat. Artinya, seharusnya elemen pokok MPR adalah wakil-wakil rakyat yang dihasilkan melalui Pemilihan Umum, yang sejalan dengan asas kedaulatan rakyat yang dianut oleh UUD NRI Tahun 1945 sebelum amandemen. Namun sebaliknya, pokok-pokok elemen MPR tidak diberikan kepada wakil-wakil rakyat merupakan bentuk penyimpangan.¹⁹⁹

Hal ini menunjukkan bahwa penyimpangan yang dilakukan oleh penyelenggara negara berdampak pada posisi MPR sebagai penjelma rakyat. seharusnya MPR mampu membawa kesejahteraan bagi rakyat yang pada akhirnya justru membawa penderitaan bagi rakyat.

Jika menelaah kembali pesan *founding fathers* yang tertuang dalam Penjelasan UUD NRI Tahun 1945 sebelum amandemen, yakni:

Yang sangat penting dalam pemerintahan dan dalam hidupnya negara ialah semangat, semangat para penyelenggara, semangat para pemimpin pemerintahan. Meskipun dibikin UUD yang menurut kata-katanya bersifat kekeluargaan, apabila semangat penyelenggara negara, para pemimpin pemerintah itu bersifat perseorangan, UUD tadi tentu tidak ada artinya dalam praktek. Sebaliknya, meskipun UUD itu tidak sempurna, akan tetapi jikalau semangat para penyelenggara negara baik, UUD itu tentu tidak akan merintang jalannya negara.²⁰⁰

Pesan para *founding fathers* sejalan dengan pendapat Robert Dah setelah mempelajari perkembangan demokrasi, yakni:

Most of the basic problems of a country cannot be solved by constitutional design. No constitution will preserve democracy in a country where the underlying conditions are highly unfavorable.

198 Dahlan Thaib, *Konsepsi Kedaulatan Rakyat...*, Op.Cit. Hlm. 246

199 Deny J.A, *Visi Indonesia Baru...* Op.Cit., hlm. 50.

200 Sekretaris Jenderal MPR RI, *UUD Negara RI 1945*, Jakarta, 2000. Hlm. 13

*A country where underlying condition are highly favorable can preserve its basic democratic institution under a great variety of constitutional arrangement*²⁰¹

Penyalahgunaan kekuasaan yang dilakukan oleh “kelembagaan MPR” dan berdampak negatif terhadap kehidupan masyarakat di Indonesia ketika itu bukan terjadi karena MPR didesain sebagai lembaga tertinggi negara dengan kewenangan yang begitu besar, melainkan terjadi sebagai akibat belum beroperasinya sistem demokrasi secara baik yang dilakukan oleh para penyelenggara negara ketika itu. Hal ini kemudian membuat kelembagaan MPR sangat mudah untuk “ditunggangi” oleh kepentingan-kepentingan politik penyelenggara negara yang pada akhirnya membuat MPR secara kelembagaan menjadi “tersangka” atas apa yang sebenarnya tidak dilakukannya.²⁰²

Berdasarkan hal tersebut, sangatlah bijaksana untuk memantapkan kembali suatu sistem demokrasi yang diilhami dari faham cita negara integralistik/kekeluargaan yang telah dirancang oleh *founding fathers* dengan menambahkan kembali kewenangan-kewenangan yang dimiliki oleh MPR.

Sejauh ini kewenangan MPR hanya sebatas, sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU MD3) menggariskan tugas dan wewenang MPR sebagai berikut:

1. Mengubah dan menetapkan UUD NRI Tahun 1945;
2. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden berdasarkan hasil pemilihan umum;
3. Memutuskan usul DPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, setelah MK memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan

201 Robert Dahl, *On Democracy*, New Heaven, Yale Univ, Press, 1998, hlm. 139. Dalam Soedijarto, *Sistem Perwakilan yang Sesuai dengan Kepentingan Tetap Tegaknya NKRI dan Tercapainya Cita-Cita Membangun Negara Kebangsaan Indonesia*. Makalah, disampaikan dalam Diskusi Panel “Struktur Perwakilan yang Tepat bagi Indonesia, CINAPS bekerjasama dengan FUG MPR-RI, Jakarta, 2 Maret

202 Harry, *Rekonstruksi...*, *Op.Cit.*, hlm. 216.

- tercela dan/atau terbukti bahwa Presiden/dan atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan Wakil Presiden;
4. Melantik wakil Presiden menjadi Presiden apabila presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya;
 5. Memilih wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya; dan
 6. Memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya berhenti atau diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatan secara bersamaan, dari dua pasangan calon presiden dan wakil presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang paket calon presiden dan wakil presidennya meraih suara terbanyak pertama dsan kedua dalam pemiilihan sebelumnya sampai habis masa jabatannya.

Berdasarkan tugas dan kewenangan tersebut, maka produk hukum yang dapat dihasilkan dan dikeluarkan oleh MPR yang akan mencakup:

- a. Produk pengaturan (*regeling*) yang berisi norma yang abstrak dan berlaku umum, berupa Undang-Undang Dasar. Dengan demikian ketetapan MPR yang bersifat regeling, seperti dimasa lalu tidak akan ada lagi. Produk regling MPR hanya terdiri atas kedua bentuk peraturan tersebut diatas.
- b. Produk penetapan (*beschikkings*) yang berisi norma konkrit bersifat individual, berupa Ketetapan MPR yang berisi penetapan bahwa seseorang terpilih dalam jabatan Presiden dan/Wakil Presiden disertai berita acara pengambilan keputusan dan berita acara pengucapan sumpah jabatan.
- c. Produk pengaturan internal (*internal regelingen*) berkenaan dengan prosedur persidangan dan pengambilan Keputusan MPR cukup dituangkan dalam bentuk dan sebutan Tata Tertip MPR yang berlaku secara internal dan ditetapkan pada tiap-tiap awal persidangan MPR.

Berdasarkan hal tersebut, keterbatasan kewenangan MPR tidak sejalan dengan semangat *founding fathers* dalam

pembentukan lembaga MPR, untuk itu meskipun secara struktural MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara, namun melihat basis filosofis dan historis maka sangat relevan jika kedepan MPR memiliki kewenangan yang mampu mengakomodir keinginan rakyat. Sehingga MPR yang diposisikan sebagai “rumah rakyat”, “penjelmaan rakyat” dan “tempat seluruh rakyat” bermusyawarah guna mengambil keputusan-keputusan penting berkenaan dengan kehidupan bernegara dan bermasyarakat tanpa harus mengubah *status quo* kelembagaan MPR.

A.1. Rekonstruksi Keanggotaan MPR dengan Menghidupkan Kembali Utusan Golongan.

Bila kembali ke UUD Tahun 1945 sebelum amandemen, maka dalam masalah Utusan Daerah yang menjadi salah satu topik menarik dalam Sidang Tahunan MPR lalu, orang harus melihat kembali Pasal 2 yang berbunyi: *MPR terdiri atas anggota-anggota DPR, ditambah utusan-utusan Daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan Undang-Undang.* Pasal ini menyiratkan masalah yang dipikirkan para *founding fathers* saat itu. Mereka melihat, anggota DPR yang merupakan hasil pemilihan umum dianggap belum memilih tokoh-tokoh yang memperjuangkan daerah-daerah dan golongan-golongan.

Pada awal reformasi, sebelum amandemen UUD Tahun 1945, MPR hasil pemilihan umum tahun 1999 masih berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara. Keanggotaan MPR terdiri dari anggota DPR ditambah dengan Utusan Daerah dan Utusan Golongan. Utusan Daerah adalah tokoh masyarakat yang dianggap dapat membawakan kepentingan rakyat yang ada di daerahnya, yang mengetahui dan mempunyai wawasan serta tinjauan yang menyeluruh mengenai persoalan negara pada umumnya, dan yang dipilih oleh DPRD I dalam Rapat Paripurna untuk menjadi anggota MPR mewakili daerahnya. Sedangkan Utusan Golongan adalah mereka yang berasal dari organisasi atau badan yang bersifat nasional, mandiri, dan tidak menjadi bagian dari suatu partai politik serta yang kurang atau tidak terwakili secara proporsional di DPR dan terdiri atas golongan ekonomi, agama, sosial, budaya, ilmuwan,

dan badan-badan kolektif lainnya.²⁰³

Penjelasan Pasal 2 UUD Tahun 1945 menentukan bahwa yang disebut “golongan-golongan” ialah badan-badan seperti koperasi, serikat pekerja, dan lainlain badan kolektif. Aturan demikian memang sesuai dengan aliran zaman. Berhubung dengan anjuran mengadakan sistem koperasi dalam ekonomi, maka ayat ini mengingat akan adanya golongan-golongan dalam badan-badan ekonomi.” Penjelasan ini sebenarnya mengandung maksud bahwa utusan golongan dibatasi pada badan-badan kolektif di bidang ekonomi. Tetapi praktek masa pemerintahan Orde Baru, pengertian golongan diperluas dengan maksud untuk memperbesar dukungan politik kepada penguasa. Cara pengisian utusan golongan mudah menimbulkan kolusi politik antara golongan yang diangkat dengan Presiden sebagai pihak yang mengangkat.²⁰⁴

Pasca dilakukannya penyempurnaan terhadap kedudukan MPR sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2) UUD Tahun 1945 (naskah asli), melalui Sidang Tahunan 2002 MPR kembali melakukan penyempurnaan terhadap Pasal 2 ayat (1) UUD Tahun 1945, yakni berkenaan dengan komposisi/susunan keanggotaan MPR. Sebelum diubah, Pasal 2 ayat (1) UUD Tahun 1945 berbunyi “*Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang*”. Setelah melalui Sidang Tahunan 2002, pasal tersebut diubah menjadi “*Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang*”.

Padahal jika melihat secara mendalam bahwa Indonesia adalah negara yang menganut faham cita negara integralistik/kekeluargaan. Hal ini menunjukkan bahwa negara ialah suatu susunan masyarakat yang integral, segala golongan, segala bagian, dan segala anggotanya

203 Widayati, “Rekonstruksi Kelembagaan MPR”, Prosiding Seminar Nasional Pengembangan Epistemologi Ilmu Hukum, Universitas Muhammadiyah Surakarta, hlm. 204.

204 R. Nazriyah, *Penguatan Peran Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal Hukum & Pembangunan 47 No. 1, 2017, hlm. 41.

berhubungan erat satu sama lain serta merupakan persatuan masyarakat yang organis. Menjadi titik penting dalam faham cita negara integralistik/kekeluargaan ialah negara yang berdasarkan pemikiran integral ialah penghidupan bangsa seluruhnya.²⁰⁵

Selain dimaksudkan untuk menutup peluang penyalahgunaan sebagai jalan penyimpangan praktik dari kehendak UUD Tahun 1945 dan supaya diantara lembaga negara bisa saling mengawasi dan mengimbangi, perubahan kedudukan, komposisi/susunan keanggotaan hingga kewenangan MPR tersebut (hasil perubahan ketiga dan keempat) menurut Bagir Manan juga dimaksudkan sebagai jalan untuk mewujudkan:²⁰⁶

- 1) Gagasan meniadakan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Gagasan ini secara konseptual menegaskan bahwa MPR bukan satu-satunya lembaga yang melaksanakan kedaulatan rakyat. Setiap lembaga yang mengemban tugastugas politik negara dan pemerintahan (tidak termasuk kekuasaan kehakiman) adalah pelaksana kedaulatan rakyat dan harus tunduk serta bertanggungjawab kepada rakyat. Secara praktis, pembaharuan dimaksudkan untuk meniadakan penyalahgunaan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Gagasan ini secara konseptual menegaskan bahwa MPR bukan satu-satunya lembaga yang melaksanakan kedaulatan rakyat. Setiap lembaga yang mengemban tugastugas politik negara dan pemerintahan (tidak termasuk kekuasaan kehakiman) adalah pelaksana kedaulatan rakyat dan harus tunduk serta bertanggungjawab kepada rakyat. Secara praktis, pembaharuan dimaksudkan untuk meniadakan penyalahgunaan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara;
- 2) Gagasan mewujudkan sistem perwakilan dua kamar (bikameral).

205 M. Mahfud MD, *Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2001. Hlm. 35. Namun dalam perkembangannya Paham integralistik yang diusung oleh Soepomo ini dikritik oleh Adnan Buyung Nasution dan Marsilam Simanjuntak. Baca Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959*. Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1995 dan Marsillam Simandjuntak, *Pandangan Negara Integralistik, Sumber, Unsur dan Riwayatnya dalam Persiapan UUD1945*, Cet 3, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 2003

206 Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD Tahun 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003. hlm. 74-76

MPR menjadi wadah badan perwakilan yang terdiri dari DPR dan DPD. Tetapi dari susunan yang menyebutkan terdiri dari “**anggota-anggota**” DPR dan DPD, tidak tergambar konsep dua kamar. Dalam susunan dua kamar, bukan anggota yang menjadi unsur, tetapi badan yaitu DPR dan DPD. Seperti *Congress* Amerika Serikat yang terdiri dari *Senate* dan *House of Representatives*. Jika anggota yang menjadi unsur, mak MPR adalah badan yang berdiri sendiri di luar DPR dan DPD;

- 3) Gagasan menyederhanakan sistem keanggotaan dengan meniadakan utusan golongan dan mengubah utusan daerah menjadi DPD.²⁰⁷ Perubahan sistem utusan daerah dimaksudkan agar lebih demokratik dan meningkatkan keikutsertaan daerah dalam penyelenggaraan sehari-hari praktik negara dan pemerintah, disamping sebagai forum memperjuangkan kepentingan daerah. DPD sendiri pada dasarnya merupakan utusan daerah yang mewakili daerah, bukan utusan partai politik atau kekuatan politik tertentu. Unsur-unsur birokrasi tidak boleh menjadi utusan daerah. Utusan daerah dipilih langsung oleh daerah bersangkutan bersamaan dengan pemilihan anggota DPR dan DPRD. Utusan Daerah merupakan kelompok sendiri yang ditugaskan untuk memperjuangkan kepentingan daerah.²⁰⁸
- 4) Gagasan mewujudkan demokrasi dalam mengisi keanggotaan MPR dengan cara pemilihan langsung oleh rakyat. Dengan begitu, ditiadakan kemungkinan tindakan kolusi dan nepotisme dalam pengisian keanggotaan MPR.

207 Berkenaan dengan dihapusnya utusan golongan dari komposisi/susunan keanggotaan MPR, Bagir Manan mengatakan bahwa penghapusan tersebut lebih didorong oleh pertimbangan pragmatis daripada konseptual. *Pertama*, tidak mudah menentukan golongan yang diwaili. *Kedua*, cara pengisiannya mudah menimbulkan kolusi politik antara golongan yang diangkat dengan yang mengangkat. Baca Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD Tahun 1945 Baru...Op.Cit.* Hlm 72

208 Baca Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 38. Di dalam penjelasan UUD Tahun 1945, diberikan pula petunjuk tentang keanggotaan utusan golongan. Dikatakan bahwa yang disebut golongan-golongan ialah badan-badan koperasi, serikat pekerja dan lain-lain badan kolektif. Penjelasan ini sebenarnya mengandung maksud bahwa utusan golongan dibatasi pada badan-badan kolektif dibidang ekonomi. Tetapi dalam praktik Orde Lama dan Orde Baru, pengertian golongan diperluas dengan maksud memperbesar dukungan politik kepada penguasa. Baca Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD Tahun 1945 Baru...Op.Cit.* Hlm

Khusus berbicara berkenaan dengan komposisi/susunan keanggotaan MPR, Riri Nazriyah mengatakan bahwa hilangnya Utusan Golongan dari MPR memang tidak dapat dihindari sebagai konsekuensi dari berubahnya paham kedaulatan rakyat yang dianut UUD Tahun 1945 (naskah asli) dan hasil perubahan ketiga UUD Tahun 1945. Berdasarkan hasil perubahan ketiga UUD Tahun 1945, dikatakan bahwa “Kedaulatan berada di tangan Rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.²⁰⁹ Utusan Golongan tidak memenuhi kriteria paham kedaulatan rakyat hasil perubahan UUD Tahun 1945 sementara Utusan Daerah sebagai perwakilan daerah diakomodasi dalam DPD yang juga harus dipilih melalui pemilihan umum.²¹⁰

Sesuai dengan perubahan keempat UUD NRI Tahun 1945 yang disahkan MPR pada 10 Agustus 2002, susunan keanggotaan MPR mengalami perubahan mendasar. Apabila sebelum perubahan, susunan keanggotaan MPR terdiri dari anggota DPR, Utusan Daerah, dan Utusan Golongan, kini menjadi anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilu. Dengan demikian Utusan Daerah dan Utusan Golongan sebagai salah satu elemen dalam MPR berakhir.²¹¹

Bagir Manan mengatakan bahwa penghapusan Utusan Golongan lebih didorong oleh pertimbangan pragmatis daripada konseptual. *Pertama*, tidak mudah menentukan golongan yang diwakili. *Kedua*, cara pengisiannya mudah menimbulkan kolusi politik antara golongan yang diangkat dengan yang mengangkat. Menanggapi kedua alasan tersebut, Terlepas dari segala penyimpangan yang terjadi, keberadaan Utusan Golongan pada dasarnya telah secara jelas diatur dalam UUD.

Sejarah mencatat bahwa Utusan Golongan oleh para perumus UUD Tahun 1945, semula ialah golongan ekonomi. Akan tetapi dalam pengertian yang lebih luas, Utusan Golongan dikaitkan dengan kelompok-kelompok fungsional lainnya yang tidak mungkin dapat diwakili aspirasinya, jika sistem demokrasi hanya mengandalkan

209 Lihat Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hasil perubahan ketiga

210 Riri Nazriyah, *MPR: Kajian... Op.Cit.*, hlm. 146.

211 Patrialis Akbar, *Lembaga –Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hlm. 23

mekanisme perwakilan politik melalui peran partai politik.

Oleh karena itu, selain dikenal pemilihan melalui perwakilan politik dikenal juga pemilihan melalui perwakilan fungsional. Inilah pengertian pada masa orde baru yang memperluas cakupan unsur utusan golongan terdiri atas berbagai golongan seperti golongan agama, cendikiawan, petani, nelayan, guru, dan lain-lain. Pada perkembangan selanjutnya dimasa Orde Baru, pengertian Utusan Golongan ini semakin diperluas lagi dengan dikembangkannya pengertian golongan ke dalam tiga jalur, jalur “ABG”. A adalah ABRI (Angkatan Bersenjata Republik Indonesia), jalur B adalah Birokrasi (Pegawai Negeri), G adalah Golongan Karya).²¹²

Diawal-awal tahun pasca perubahan kedudukan, komposisi/ susunan keanggotaan hingga kewenangan MPR, tujuan sebagaimana yang diharapkan dari perubahan tersebut dapat dikatakan cukup tercapai. Hal ini terlihat dari semakin efektifnya mekanisme saling mengawasi diantara lembaga-lembaga negara yang berujung pada hilangnya praktik-praktik penyalahgunaan kekuasaan sebagaimana yang terjadi pada era Orde Lama dan Orde Baru. Namun seiring perkembangan dinamika ketatanegaraan di Indonesia, beberapa permasalahan sebagai akibat dari perubahan kedudukan, komposisi/ keanggotaan dan kewenangan MPR justru bermunculan terutama dengan dihilangkannya keberadaan utusan golongan dalam MPR.

Jika ditinjau dari sudut pemikiran sosiologis-politis MPR yang saat ini terdiri dari anggota DPR dan DPD dianggap tidak lagi aspiratif atau tidak berpihak kepada rakyat, melainkan berpihak kepada kepentingan-kepentingan politik belaka. Keanggotaan MPR saat sekarang ini belum mewakili seluruh elemen masyarakat, karena meskipun anggota MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD, dalam kenyataannya mereka yang mewakili daerah dengan menjadi anggota DPD sebagian dari mereka sebelumnya aktif di partai politik dan pernah menjadi anggota DPR yang diusung oleh partai politik tertentu.

Masih terdapat golongan masyarakat yang belum terwakili dalam keanggotaan MPR. Golongan masyarakat yang belum

212 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi... Op. Cit.*, hlm, 148-149.

terwakili tersebut misalnya golongan masyarakat dari unsur keagamaan, kesatuan masyarakat hukum adat, dan masyarakat yang mempunyai aspirasi tertentu. Golongan masyarakat yang akan mempunyai wakil di MPR tersebut keberadaannya tidak bertentangan dengan Pancasila, UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta tidak terafiliasi oleh partai politik tertentu.²¹³

Secara lebih kongkret, golongan masyarakat yang menurut penulis perlu untuk diakomodir keberadaannya dalam keanggotaan MPR seperti: golongan keagamaan, golongan profesi (seperti Ikatan Dokter Indonesia, Perhimpunan Advokad Indonesia, dan sebagainya), golongan pekerja (seperti serikat buruh, serikat tani, dan sebagainya), golongan wanita, serta kesatuan masyarakat hukum adat.²¹⁴ Berkenaan dengan jumlah anggota utusan golongan dari setiap utusan golongan yang akan menjadi bagian dari keanggotaan MPR, penulis berpandangan bahwa masing-masing golongan cukup mengirimkan satu (diasumsikan sebagai ketua golongan) anggotanya untuk menjadi bagian dari keanggotaan MPR. Hal ini dikarenakan kehadiran utusan golongan dalam keanggotaan MPR menurut pandangan penulis memang bukan persoalan politik dan bukan pula persoalan jumlah suara yang dibutuhkan, tetapi lebih difokuskan pada masalah aspirasi golongan yang perlu untuk disalurkan.

Selanjutnya, berkenaan dengan mekanisme penentuan anggota golongan yang akan menjadi bagian dari keanggotaan MPR, penentuannya dilakukan dengan cara pemilihan langsung oleh anggota golongan maupun secara musyawarah mufakat didalam internal golongan yang bersangkutan. Hal ini menurut penulis merupakan cara yang paling demokratis yang dapat dilakukan dalam menentukan anggota dari masing-masing golongan yang akan menjadi bagian dari keanggotaan MPR.

Pada akhirnya, agar ke depan keberadaan utusan golongan ini tidak menimbulkan kolusi sebagaimana yang terjadi pada Orde

213 Widayati, "Rekonstruksi Kelembagaan MPR", Prosiding Seminar Nasional Pengembangan Epistemologi Ilmu Hukum, Universitas Muhammadiyah Surakarta, hlm. 211.

214 Penulis mencoba berkaca pada Parlemen di negara Iran. Keanggotaan Parlemen Iran mencakup berbagai aliran dan pandangan politik yang beragam. Bahkan meskipun Iran merupakan negara Islam, tetapi kaum Yahudi Iran tetap mempunyai wakil di parlemen

Lama dan Orde Baru, negara perlu membuat pengaturan yang tegas untuk menentukan utusan golongan yang dapat menjadi bagian dari keanggotaan MPR. Dengan kata lain, keanggotaan MPR dari utusan golongan ini perlu diatur dalam UUD Tahun 1945²¹⁵ sementara mekanisme penentuan dan syarat calon anggota MPR dari utusan golongan diatur lebih lanjut dalam undang-undang yang mengatur mengenai MPR. Berikut penjelasan mengenai perbandingan Pasal 2 UUD NRI Tahun 1945 dengan Rancangan UUD NRI Tahun 1945 yang digagas dalam naskah akademik ini:

Tabel 4. 1.
Ius Constitutum Pasal 2 UUD NRI Tahun 1945

<i>Ius Constitutum</i>	<i>Ius Constituendum</i>
<p>Pasal 2</p> <p>(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum, dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.</p> <p>(2) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara.</p> <p>(3) Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara terbanyak.</p>	<p>Pasal 2</p> <p>(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Utusan Golongan</p> <p>(2) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih melalui pemilihan umum dan Utusan golongan dipilih dari dan oleh anggota golongan secara musyawarah mufakat.</p> <p>(3) Susunan, kedudukan dan keanggotaan Utusan Golongan diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang</p> <p>(4) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara.</p> <p>(5) Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara terbanyak.</p>

215 Oleh karena penulis telah menentukan bahwa keanggotaan MPR dari utusan golongan terdiri dari golongan keagamaan, golongan profesi (seperti Ikatan Dokter Indonesia, Perhimpunan Advokat Indonesia, dan sebagainya), golongan pekerja (seperti serikat buruh, serikat tani, dan sebagainya), golongan wanita, serta kesatuan masyarakat hukum adat, maka hal tersebut perlu ditegaskan di dalam UUD Tahun 1945.

A.2. Formulasi Kewenangan MPR untuk membuat peraturan

Sebelum dilaksanakannya amandemen konstitusi, dalam Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945, MPR berwenang menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar Haluan Negara. Kemudian, untuk menindak lanjuti ketentuan tersebut, perlulah ketentuan yang mengatur kewenangan MPR yang dijabarkan dalam Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945 (sebelum amandemen) terkait bagaimana mekanisme perubahan terhadap kewenangan MPR untuk menetapkan UUD. Juga, Pasal 6 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 (sebelum amandemen) terkait kewenangan MPR dalam memilih Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan suara terbanyak.

Untuk menjalankan kewenangannya, maka MPR membutuhkan wadah hukum untuk menampung pelaksanaan kewenangannya sebagaimana yang telah diamanatkan oleh konstitusi. Oleh karenanya, Ketetapan MPR (TAP MPR) merupakan produk pilihan hukum yang tepat berupa putusan MPR yang bersifat mengikat baik ke dalam maupun ke luar. Hal itu dirasa sebagai wujud konkrit pemberian wewenang oleh konstitusi kepada MPR.²¹⁶

Dalam kurun waktu 1999-2002, UUD NRI Tahun 1945 mengalami empat kali perubahan (amendemen), yang mengubah susunan lembaga-lembaga dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Hal itu dapat dilihat dari adanya perubahan sistem MPR ke sistem Bikameral. Konsekuensinya, terjadinya perubahan posisi MPR yang sebelumnya merupakan Lembaga Tertinggi Negara menjadi Lembaga Tinggi Negara yang posisinya sederajat dengan lembaga negara lainnya.²¹⁷ Konsekuensi lainnya ialah pergantian prinsip pembagian kekuasaan yang diterapkan dalam hubungan antar lembaga negara kini diganti dengan prinsip pemisahan kekuasaan secara horizontal. Oleh karenanya, MPR pun kehilangan sebagian fungsi dan kewenangannya yang melekat semula sebagai Lembaga Tertinggi Negara.

Implikasi dari depresiasi kewenangan yang dimiliki oleh MPR salah satunya adalah terbatasnya kewenangan MPR dalam

216 Riri Nazriyah, *MPR RI Kajian... Op.Cit.*, hlm. 167.

217 Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan... Op. Cit.*, hlm. 145.

mengeluarkan produk hukum yang berupa Ketetapan MPR. Dan saat ini, UUD NRI Tahun 1945 tidak memberikan kewenangan kepada MPR yang sifatnya mengatur. Maka, dalam praktik ketatanegaraan, TAP MPR hanya terbatas pada kewenangan sebagai berikut:²¹⁸

1. Mengubah dan Menetapkan Undang-Undang Dasar;
2. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden;
3. Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Perubahan sistem MPR ke sistem bikameral juga menyebabkan MPR tidak lagi menjalankan kewenangannya secara rutin. MPR saat ini lebih dipandang sebagai lembaga negara yang pasif karena sifat pekerjaannya tidak lagi bersifat aktif, melainkan hanya bersifat *ad hoc*.²¹⁹ Walaupun secara nyata bahwa MPR merupakan lembaga negara, namun secara esensial MPR berfungsi sebagai lembaga negara apabila kewenangan dan fungsinya tersebut sedang dilaksanakan (*in action*).²²⁰

Pada intinya, melalui TAP MPR tersebut, MPR dapat dipandang sebagai lembaga negara yang aktif dan produktif terhadap penyelenggaraan sistem ketatanegaraan Indonesia. Karena eksistensi TAP MPR merupakan wujud penjelmaan dari kewenangan konstitusional yang dimiliki oleh MPR. Akan tetapi, walaupun TAP MPR tidak disebutkan secara eksplisit dalam batang tubuh UUD NRI Tahun 1945, sesungguhnya keberadaannya tersebut memiliki keterkaitan secara langsung terhadap kewenangan atributif yang dimiliki oleh MPR.

Dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya, MPR mengeluarkan produk hukum berupa TAP MPR, yang merupakan bentuk tindak lanjut konvensi ketatanegaraan oleh MPR yang bersifat konstitusional. Hal itu selaras dengan pandangan **Donald A. Rumokoy**, bahwasanya keberadaan TAP MPR didasarkan pada dua hal, yakni: *pertama*, adanya ketentuan tersirat yang sekaligus mengandung kekuasaan tersirat dalam UUD NRI Tahun 1945; *kedua*,

218 Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia: Perspektif Konstitusional*, Total Media, Yogyakarta, 2009, hlm. 241.

219 Ketentuan yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945, kewenangan rutin yang dilaksanakan oleh MPR lebih cenderung bersifat periodik atau terbatas pada kurun waktu tertentu.

220 Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, hlm. 86.

bentuk hukum TAP MPR merupakan praktik konvensi ketatanegaraan dibidang peraturan perundang-undangan.²²¹ Maka dari itu, tidaklah tepat apabila mengatakan TAP MPR bersifat inskonstitusional. Hal itu dikarenakan praktik konvensi ketatanegaraan merupakan bagian dari hukum dasar tidak tertulis. Hukum tertulis merupakan bagian dari sumber hukum dalam sistem ketatanegaraan yang terdapat pada setiap negara.

Secara substansial, UUD NRI Tahun 1945 sebagai landasan fundamental yang merupakan hukum dasar tertulis juga mengandung ketentuan-ketentuan yang bersifat tidak tertulis, yakni aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek konvensi ketatanegaraan, meskipun sifatnya tidak tertulis.²²²

Depresiasi kewenangan MPR dalam mengeluarkan Ketetapan yang bersifat mengatur sebagai sumber hukum dalam peraturan perundang-undangan hakikatnya telah menimbulkan berbagai macam persoalan. Karena pada faktanya, TAP MPRS dan TAP MPR berlaku secara efektif sejak 1960.²²³ Hal itu dapat dilihat dengan dijadikannya TAP MPRS dan TAP MPR sebagai pedoman dalam dan tuntutan dalam penyelenggaraan ketatanegaraan di Indonesia. Dengan begitu, sejak 1960 sampai dengan Sidang Tahunan MPR 2002, keberadaan dan keberlangsungan NKRI tetap terjamin, kokoh dan kuat. Dalam kurun waktu tersebut, setidaknya MPR telah mengeluarkan TAP MPRS dan TAP MPR sebanyak 139 kali.²²⁴

Dalam faktanya, keberadaan TAP MPR pada masa lampau justru memiliki peran yang cukup besar dalam penyelenggaraan sistem ketatanegaraan di Indonesia. Tujuan lahirnya TAP MPR adalah untuk mengisi kekosongan hukum terkait dengan pengaturan mengenai ketatanegaraan yang belum diakomodir oleh UUD NRI Tahun 1945 sebelum amandemen. Hal itu mencakup tata cara

221 Donald A. Rumokoy, *Praktik Konvensi Ketatanegaraan di Indonesia Kajian Perbandingan di Inggris, Amerika Serikat, dan Belanda*, Media Prima Aksara, Jakarta, 2011, hlm. 257.

222 Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*. IND-HILL.CO, Jakarta 1992, hlm. 32.

223 Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1997, hlm. 100.

224 Mohammad Fajrul Falaakh, dkk, *Laporan Akhir Kajian tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan MPR Tahun 1960-2002*. Kerjasama Setjen MPR RI dengan UGM, Yogyakarta, 2002, hlm. 18.

pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, pertanggungjawaban Presiden dan Wakil Presiden, bentuk hukum GBHN, kedudukan dan hubungan tata-kerja Lembaga Negara, keadaan Presiden dan/atau Wakil Presiden berhalangan, pemilihan umum, dan lain-lain.²²⁵

Melihat keberhasilan penyelenggaraan ketatanegaraan melalui TAP MPR, maka perlu dipertimbangkan terhadap prospek di masa yang akan datang. Penulis beranggapan jika TAP MPR perlu dipertahankan, bahkan dihidupkan kembali sebagai peraturan negara yang bersifat mengatur. Hal itu dipandang urgen, mengingat sebagai upaya eksistensi kewenangan yang dimiliki oleh MPR yang diatur dalam peraturan perundang-undangan dan untuk mengakomodir kewenangan MPR dalam penyelenggaraan sistem ketatanegaraan di Indonesia.

Dalam menjalankan perannya, MPR memiliki tugas yang sangat krusial yang diatur dalam Pasal 5 UU Nomor 42 Tahun 2014 (UU MD3).²²⁶ Melihat tugas yang diembannya, kedudukan MPR dalam tatanan penyelenggaraan negara sangatlah penting. Keberadaan MPR sebagai lembaga tinggi negara sangat menentukan pokok-pokok haluan penyelenggaraan negara. Eksistensi MPR tersebut seharusnya diikuti dengan revitalisasi kewenangan MPR terkait dengan kewenangan mengeluarkan Ketetapan MPR yang akan dijadikan sebagai pedoman dalam penyelenggaraan negara di masa yang akan datang. Selain sebagai kebijakan dalam penyelenggaraan negara, TAP MPR juga merupakan “norma antara” yang menjembatani norma hukum UUD NRI Tahun 1945 dengan undang-undang formal lainnya.²²⁷

Penulis berpendapat menghidupkan kembali kewenangan MPR dalam mengeluarkan Ketetapan yang bersifat mengatur merupakan

225 Hernadi Affandi. “Prospek Kewenangan MPR dalam Menetapkan Kembali Ketetapan MPR yang Bersifat Mengatur”, dalam *Jurnal Hukum POSITUM*. Vol. 1. No. 01. 2016, hlm. 43.

226 Tugas tersebut adalah memasyarakatkan Ketetapan MPR; memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika; mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya; dan menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

227 Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan... Op. Cit.*, hlm. 27.

suatu hal yang urgen. TAP MPR merupakan suatu sarana yang akan mewadahi wewenang MPR dalam mengatur penyelenggaraan ketatanegaraan di Indonesia. Di sisi lain, kedudukan TAP MPR sangat penting untuk mengatur hal-hal yang belum terakomodir dalam konstitusi.

Selain itu, dengan menghidupkan kembali TAP MPR, dapat memperkokoh pilar kebangsaan. Karena TAP MPR sendiri merupakan wujud kristalisasi atas nilai-nilai fundamental negara dalam rangka memelihara, menumbuhkembangkan, dan memperkokoh nilai kebangsaan itu sendiri. Serta, sebagai sarana untuk menanamkan nilai-nilai kebangsaan dalam upaya mempertahankan dan membangun Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Sehingga, keberadaan TAP MPR dipandang urgen terhadap penyelenggaraan ketatanegaraan di Indonesia.

1. Penerapan Nomenklatur Peraturan Negara sebagai Salah Satu Peraturan Perundang-Undangan

Namun, dalam praktik penyelenggaraan ketatanegaraan istilah “Ketetapan” masih mengandung kelemahan. Istilah “Ketetapan” dapat menimbulkan konotasi bahwasanya materi muatannya bersifat *beschikking* bukan *regeling* “*de wilsverklaring van een staatsorgaan voor een bijzonder geval*” (pernyataan kehendak organ kenegaraan dalam peristiwa spesifik).²²⁸ Disisi lain, istilah “Ketetapan” memiliki penafsiran terhadap produk hukum yang berciri hukum konkrit, individual, dan final.²²⁹ Dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2011, undang-undang yang tersusun didalamnya bersifat abstrak-umum, sehingga penggunaan nomenklatur “Ketetapan MPR” dalam hierarki peraturan perundang-undangan dipandang sebuah bentuk inkonsistensi terhadap pemaknaan dan pemberlakuan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

228 Ridwan, “Eksistensi dan Problematika Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia” dalam Ni’matul Huda, *Problematika Ketetapan MPR dalam Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta, 2015, hlm. 92.

229 Wahyu Nugroho. “Menyusun Undang-Undang yang Responsif dan Partisipatif berdasarkan Cita Hukum Pancasila”, dalam *Jurnal Legislasi Indonesia*. Vol. 10. No. 3. 2013, hlm. 225

Istilah *beschikking* (Ketetapan), menurut Utrecht dalam tataran Hukum Administrasi Negara, ialah suatu perbuatan hukum publik yang bersegi satu yang dilakukan oleh alat-alat pemerintah berdasarkan suatu kekuasaan istimewa. Sedangkan, menurut WF. Prins, merumuskan *beschikking* sebagai suatu tindakan hukum sepihak dalam lapangan pemerintahan yang dilakukan oleh alat pemerintahan berdasarkan wewenang yang ada pada alat atau organ itu.²³⁰ Dengan begitu, setidaknya terdapat unsur-unsur penting dalam *beschikking*, yaitu:

1. pernyataan kehendak sepihak (*enzijdige schriftelijke wilsverklaring*);
2. dikeluarkan oleh organ pemerintahan (*bestuurorgaan*);
3. didasarkan pada kewenangan hukum yang bersifat publik (*publiekbevoegdheid*);
4. ditujukan untuk hal khusus atau peristiwa konkret dan individual;
5. dengan maksud untuk menimbulkan akibat hukum dalam bidang administrasi.

Dalam dimensi Hukum Administrasi Negara dan Hukum Tata Negara Ketetapan ini memiliki sifat dan norma hukum yang *individual-konkret* dari rangkaian norma hukum yang bersifat *umum-abstrak*. Oleh karenanya, konotasi “Ketetapan” lebih relevan sekiranya diubah dengan konotasi “Peraturan” karena secara pemaknaan Peraturan merupakan suatu instrumen hukum yang bersifat umum, berisi pengaturan, berlaku serta mengikat untuk umum. Dengan begitu, konotasi “Peraturan” dirasa lebih tepat untuk dijadikan nomenklatur dalam regulasi tersebut. Berikut perbedaan “Ketetapan” dan “Peraturan dari berbagai dimensi.

230 E Utrecht, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Ichtiar, Jakarta, 1957. hlm.55

Tabel 4.2
Perbedaan Ketetapan dan Peraturan

Ketetapan	Peraturan
Berisi suatu ketetapan atau keputusan yang sifatnya individual, final dan konkret	Berisi norma hukum yang berlaku dan mengikat umum
Upaya hukum untuk menggugat atau melawan Ketetapan atau keputusan dilakukan melaalui PTUN	Upaya hukum untuk melawan/menggugat peraturan dilakukan melalui mekanisme pengujian peraturan perundang-undnagan (<i>judicial review</i>)
Memiliki daya berlaku secara individual.	Dengan diundangkannya suatu peraturan di dalam Lembaga Negara atau Berita Negara, maka peraturan tersebut memiliki daya berlaku dan mengikat umum (<i>binding force</i>).

Maka dari itu, dengan meninjau pemaparan di atas, penulis beranggapan sekiranya dapat merekonstruksi kembali terkait nomenklatur “Ketetapan MPR” menjadi “Peraturan Negara”. Hal itu bertujuan untuk: *pertama*, agar tidak menimbulkan konotasi bahwasannya materi muatan Ketetapan MPR adalah bersifat individual dan konkret; *kedua*, untuk mempertegas materi muatan dalam produk hukum yang dikeluarkan oleh MPR yaitu berupa produk hukum yang bersifat *regelling*.

2. Gagasan Materi Muatan Peraturan Negara di Masa Mendatang

Gagasan yang tertuang dalam Naskah Akademik ini terhadap penguatan kewenangan MPR dalam mengeluarkan produk hukumnya berupa TAP MPR, perlu dikorelasikan dengan materi muatan yang akan dituangkan dalam peraturan tersebut. Pasalnya materi muatan merupakan hal yang krusial dalam setiap peraturan perundang-undangan, begitu pula dengan materi muatan yang akan dituangkan dalam TAP MPR dimasa yang akan datang.

Proses identifikasi terhadap substansi materi muatan yang akan dimuat dalam TAP MPR itu hal yang urgen, mengingat dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sendiri tidak ditentukan sama sekali arah materi muatan bagi TAP MPR. Dalam peraturan tersebut hanya

memberikan arah materi muatan terhadap: i) undang-undang,²³¹ ii) peraturan pemerintah pengganti undang-undang,²³² iii) peraturan pemerintah,²³³ iv) peraturan presiden,²³⁴ v) peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota.²³⁵

Kaitannya dengan adanya gagasan perluasan terhadap kewenangan MPR yang bersifat mengatur, maka hal ini tentunya berimplikasi terhadap materi muatan TAP MPR di masa mendatang yang akan dibentuk dalam sifat *regelling*. Jika diasumsikan adanya TAP MPR dalam sistem hierarki peraturan perundang-undangan, maka materi muatan dari TAP MPR yang bersifat mengatur tersebut haruslah di luar materi yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 dan bukan materi undang-undang.²³⁶ Karena hal itu dikhawatirkan akan menimbulkan kekacauan dalam sistem peraturan perundang-undangan, jika materi muatan yang terkandung dalam TAP MPR merupakan materi muatan yang termuat dalam UUD NRI Tahun 1945 dan undang-undang.

231 Pasal 10 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyebutkan, "(1). Materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi: a. pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b. perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang; c. pengesahan perjanjian internasional tertentu; d. tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau e. pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat. (2). Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d dilakukan oleh DPR atau Presiden.

232 Pasal 11 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyebutkan, "Materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sama dengan materi muatan Undang-Undang".

233 Pasal 12 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyebutkan, "Materi muatan Peraturan Pemeirmtah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya"

234 Pasal 13 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyebutkan, "Materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan"

235 Pasal 14 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyebutkan, "Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi"

236 Ridwan, *Eksistensi dan Problematika Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan*, dalam Ni'matul Huda. *Problematika..., Op.Cit.*, hlm. 93.

Dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia, posisi TAP MPR yang dibawah UUD dan di atas UU,²³⁷ sesungguhnya telah mengidentifikasi materi muatan TAP MPR pada saat itu berupa penafsiran lebih lanjut atas pokok-pokok aturan dalam UUD Tahun 1945 sebelum amandemen. Akan tetapi, setelah dihapuskannya Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) saat ini, maka pengaturan lebih lanjut dalam TAP MPR turut dihapuskan. Pokok-pokok aturan dasar negara dianggap telah diatur seluruhnya dalam UUD NRI Tahun 1945. Tetapi, perlu diketahui bahwa konstitusi hanya mengatur ketentuan-ketentuan yang masih bersifat umum yang pengaturannya tersebut masih memerlukan aturan teknis lebih lanjut. Oleh karenanya, anggapan yang menjadikan UUD NRI Tahun 1945 sebagai satu-satunya wadah yang mengatur terkait dengan pokok-pokok aturan dasar negara belum memadai secara keseluruhan.

A.3. Pengaturan Mengenai Garis-Garis Besar Haluan Negara

Kajian mengenai Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) menjadi salah satu isu sentral yang menjadi perbincangan ketatanegaraan pada saat ini. Dalam berbagai kesempatan sosialisasi empat pilar bernegara oleh MPR, wacana menghidupkan kembali GBHN sebagai pedoman perencanaan pembangunan nasional menjadi salah satu materinya. Hal tersebut tidak terlepas dari Rekomendasi Nomor 2 Keputusan MPR RI Nomor 4/MPR/2014 tentang Rekomendasi MPR RI masa jabatan 2009-2014, yang menyebutkan “Melakukan reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional dengan model GBHN sebagai haluan penyelenggaraan negara”.²³⁸

Wacana tersebut semakin kuat setelah keluarnya hasil Rapat Kerja Nasional (Rakernas) Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan

237 Sebelum dilakukannya amandemen, posisi Ketetapan MPR berada di bawah UUD Tahun 1945 dan di atas Undang-undang, Berdasarkan Ketetapan MPRS RI No. XX/MPRS/1966 tentang Tata Urutan Perundang-Undangan yang kemudian diganti dengan Ketetapan MPR RI No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan, dan dalam ketentuan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan juga memposisikan TAP MPR dibawah UUD NRI Tahun 1945 dan diatas Undang-Undang.

238 Bambang Saldono, Reformulasi GBHN, Penguatan MPR, dan Penataan DPD, *Jurnal Majelis MPR RI*, Edisi 4 tahun 2016, hlm 23.

(PDIP) yang dilaksanakan pada tahun 2016 yakni adanya keinginan untuk kembali menghidupkan GBHN sebagai politik hukum dalam bidang pembangunan nasional yang sistematis dan terencana. Bahkan disampaikan Ketua Umum DPP PDIP Megawati Soekarno Putri menyebut bahwa istilah GBHN dengan sebuah sebutan Pembangunan Nasional Semesta Berencana (PNSB).

Kondisi demikian diakibatkan model kepemimpinan negara Indonesia yang saat ini menggunakan sistem presidensial, dimana Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat dalam pemilihan umum, membuat keduanya sibuk menerjemahkan visi-misi dan janji politik yang dibuatnya ketika pemilihan umum, tanpa kemudian memperhatikan pembangunan yang berkelanjutan. Menurut Megawati, gagasan pemilihan langsung ditelurkan untuk mendekatkan rakyat kepada calon pemimpinnya itu merupakan suatu hal yang positif dalam demokrasi. Namun, ketika terjadi pergantian pemimpin, berganti pula kebijakan yang dilahirkan di dalam pembangunan. Inilah kelemahan yang mengancam pembangunan nasional yang berkelanjutan. Atas kritik tersebut, disarankanlah wacana menghidupkan kembali GBHN.²³⁹

Selain itu, keinginan untuk menghidupkan kembali GBHN Keinginan untuk menghadirkan kembali GBHN di era kekinian bukan hanya disuarakan oleh politisi, namun juga oleh para intelektual. Dalam pertemuan Forum Rektor Indonesia (FRI), Konvensi Kampus ke X, dan pertemuan Himpunan Indonesia untuk Pengembangan Ilmu-Ilmu Sosial (HIPIS) di Universitas Sebelas Maret (UNS), salah satu rekomendasi penting dari pertemuan itu adalah menghidupkan kembali GBHN dan mendorong MPR untuk mencantumkan kembali kewenangan MPR menetapkan GBHN. Bunyi lengkap dari hasil pertemuan FRI tersebut adalah sebagai berikut:

Forum Rektor Indonesia memperkuat upaya untuk mengembalikan kedaulatan rakyat dalam perencanaan pembangunan nasional melalui kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat

239 Dani Prabowo, Kritik Demokrasi Indonesia, Megawati Sebut seperti "Poco-Poco", terdapat dalam <https://nasional.kompas.com/read/2016/01/10/16053561/Kritik.Demokrasi.Indonesia.Megawati.Sebut.seperti.Poco-poco>, diakses pada 15 Juli 2020.

(MPR) untuk menyusun dan menetapkan GBHN berdasarkan nilai-nilai Pancasila dan memperkuat nasionalisme serta mendorong sinkronisasi peran antar lembaga baik unsur lembaga perwakilan rakyat, kementerian dan lembaga-lembaga lainnya agar dapat terbangunnya integrasi perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional yang berdimensi kerakyatan dan partisipatif.²⁴⁰

Wacana menghidupkan kembali GBHN terlihat banyak yang memfokuskan pada kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN, dimana hal tersebut sangat memungkinkan adanya suatu perubahan Konstitusi melalui Amandemen UUD NRI Tahun 1945. Namun dalam praktiknya, saat ini pembangunan model GBHN diganti dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) dimana Presiden memiliki hak untuk menentukan arah tersendiri dalam melaksanakan pembangunan nasional yang dibuat olehnya, disetujui bersama-sama dengan DPR dan ditetapkan melalui undang-undang. Arah pembangunan nasional inilah yang saat ini akrab dikenal sebagai Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN), yang kemudian diturunkan menjadi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dengan alur perencanaan nasional sebagai berikut:²⁴¹

²⁴⁰*ibid.*

²⁴¹ Imam Subkhan, "GBHN dan Perencanaan Pembangunan Di Indonesia", *Jurnal Aspirasi* Vol. 5, No. 2, 2014, hlm. 140.

Gambar 4.2
RPJM



Sumber: UU No.17/2007 Tentang RPJP

Terlihat pada gambar bahwa tahapan dalam lima tahun memiliki sasaran strategisnya masing-masing. Namun demikian, harus diakui bahwa pelaksanaan RPJPN tidaklah seefektif pelaksanaan GBHN. Setelah perubahan kedudukan MPR yang tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara, telah berimplikasi pada adanya pencabutan wewenang MPR untuk menetapkan GBHN, yang berakibat pada tidak terkoordinasi dengan baik dalam pelaksanaan kebijakan dan pembangunan negara, disebabkan setiap pergantian kabinet pemerintahan diikuti pula dengan pergantian *blue print* kebijakan dan pembangunan. Akibatnya, target awal pembangunan belum berhasil dicapai tetapi telah diganti dengan rencana lain dan berjalan terus seperti itu.²⁴⁴

Perubahan sistem politik di Indonesia yang semakin demokratis dan terdesentralisasi juga menjadi suatu permasalahan model pembangunan SPPN. Kepala daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota) saat ini dipilih langsung oleh rakyat serta memiliki otonomi sendiri dalam mengelola daerah otonomnya. Dalam pengelolaan itu

²⁴⁴ Despan Heryansah, *Reformasi Ulang Kedudukan MPR dan Gagasan Pengujian TAP MPR*, dalam Ni'matul Huda (ed.) *Problematika Ketetapan MPR dalam Perundang-Undangan di Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta, 2015, hlm. 163.

seringkali tidak sejalan dengan pemerintah pusat. Seperti Pemerintah pusat tidak memiliki kontrol yang kuat terhadap pemerintah daerah untuk menjalankan kebijakannya. Bahkan kebijakan pemerintah daerah seringkali berbenturan dengan kebijakan pemerintah pusat sebagai bentuk penentangan strategis.²⁴⁵

Seperti Pemerintah Kabupaten Bekasi yang tiba-tiba mengubah Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) 2005-2025 dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) 2012-2017 dengan alasan perubahan itu disebabkan karena ada beberapa program pembangunan daerah yang belum masuk dalam RPJMD dan RPJPD. Hal ini kemudian justru menjadi pandangan yang aneh dalam masyarakat Kota Bekasi, sebab perubahan itu dilakukan setelah masa kepemimpinan Bupati Bekasi Neneng Hasanah Yasin dan Wakil Bupati Bekasi Rohim Mintareja memasuki empat tahun.²⁴⁶

Adapun fakta sosial lainnya yakni Wali Kota Tegal yang menghimbau agar penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) harus selaras dengan usulan prioritas program dan kegiatan hasil Musyawarah rencana pembangunan (Musrenbang). Hal ini disampaikan Achmad Rofai dalam acara Forum Perangkat daerah Kota Tegal 2018, di Gedung Adipura kompleks Balaikota Tegal.²⁴⁷ Kedua contoh tersebut dilakukan pada tahun yang berbeda dengan jangka waktu yang cukup lama. Hal ini cukup membuat bukti bahwa pembangunan model RPJPN ini sulit untuk diselaraskan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Bahkan pakar ekonomi pembangunan dari Universitas Padjadjaran, juga pernah mengatakan dalam sebuah Seminar Akademik “Keserasian Perencanaan Pusat dan Daerah” di Jakarta bahwa seringkali Kepala Daerah lupa bahwa rencana pembangunan di daerah harus mengacu pada RPJP. Sehingga rencana pembangunan di daerah seringkali berbeda dengan rencana di pusat. Demikian

245 *Ibid.*,

246 Diakses dalam <http://gobekasi.pojoksatu.id/2015/09/16/rpjpd-dan-rpjmd-diubah/> pada tanggal 10 Juli 2020.

247 M Nur Huda, *Achmad Rofai Imbau Penyusunan Program Harus Selaras dengan Provinsi dan Pusat*, diakses dalam <http://jateng.tribunnews.com/2018/03/19/achmad-rofai-imbau-penyusunan-program-harus-selaras-dengan-provinsi-dan-pusat> pada tanggal 10 Juli 2020.

pula, antara rencana pemerintah daerah dengan pemerintah kota/kabupaten dan di level berikutnya sampai ke tingkat desa. Prioritas pembangunan di tingkat pusat dan daerah serta antara daerah dengan kabupaten/kota pun seringkali berbeda.²⁴⁸

Demokratisasi politik di tingkat pusat juga membawa implikasi besar terhadap pola dan arah pembangunan di Indonesia. Tidak ada lembaga negara yang kuat yang mampu melakukan kontrol terhadap seluruh proses perencanaan pembangunan di Indonesia. Kekuatan parlemen yang semakin dominan menyebabkan Presiden sebagai kepala pemerintahan, meskipun dipilih langsung oleh rakyat, tidak bisa berbuat banyak. Sebagai akibatnya, hierarki kepemimpinan dari pemerintah pusat ke daerah menjadi tidak efektif. Ketidakefektifan ini kentara manakala partai politik pengusung presiden yang menang berbeda dengan partai politik pengusung kepala daerah yang menang di tingkat provinsi/kota/kabupaten.

Dalam kondisi seperti ini, masyarakat akan lebih banyak dikorbankan karena formulasi kebijakan untuk memajukan pembangunan menjadi tidak lagi tunduk kepada presiden selaku kepala negara/ pemerintahan, tetapi lebih cenderung mengikuti dan mematuhi kemauan pemimpin partai politik masing-masing.²⁴⁹ Permasalahan lain timbul antara perencanaan tersebut dengan penganggaran kementerian atau lembaga (K/L); *Pertama*, Belum tercapainya sinergitas program pembangunan antara berbagai K/L untuk pencapaian prioritas pembangunan nasional maupun sasaran nasional serta penjabarannya dalam unit eselon I dalam rangka mendukung pencapaian sasaran K/L maupun nasional. Tumpang tindih pelaksanaan program sudah sering terjadi dan cenderung sulit dihindari, karena masing-masing pihak mengklaim bahwa urusan yang dilaksanakan memang menjadi kewenangannya.

Hal lain yang menyebabkan terjadinya tumpang tindih tersebut karena kedudukan Menteri PPN/Kepala Bappenas yang setara dengan K/L lainnya sehingga tidak dapat menegur apabila terjadi hal-hal sebagaimana tersebut. Sedangkan di sisi lain, Kementerian

248 Diakses dalam <http://www.pikiran-rakyat.com/nasional/2013/04/25/232528/rencana-pembangunan-pusat-daerah-tak-selaras-pada-tanggal-10-juli-2020>.

249 *Ibid*, hlm. 140-141.

PPN/Bappenas sebagai koordinator dalam pelaksanaan program pun tidak berjalan optimal, karena kewenangan anggaran tidak lagi berada di bawah pengendalian Bappenas namun di bawah Ditjen Anggaran;

Kedua, belum konsistennya perencanaan program dan penganggaran pada setiap tahunnya. Terjadinya inkonsistensi program dan anggaran diidentifikasi bahwa tidak semua program/kegiatan yang tertuang dalam Renja K/L dapat dibiayai sepenuhnya. Hal ini disebabkan dokumen Renstra dan dokumen penganggaran belum sepenuhnya selaras.²⁵⁰ Sehingga dapat dilihat bahwa pembangunan model RPJPN masih memiliki banyak kekurangan.

Untuk mewujudkan UUD NRI Tahun 1945 sebagai konstitusi yang mampu mengikuti kebutuhan, dinamika dan perkembangan zaman, setidaknya ada solusi yang dapat ditempuh untuk menentukan arah pembangunan nasional yakni jika haluan negara berbentuk GBHN yang disusun dan ditetapkan MPR dengan cara melakukan amandemen UUD, dengan alasan tidak menempatkan MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara dengan menjadikan GBHN sebagai sarana “pertanggung jawaban politik presiden kepada MPR”. Hal itu dapat mengarah pada pemberhentian Presiden/Wakil Presiden secara politik. Agar sistem ketatanegaraan tidak menjadi rancu, lantaran dapat berseberangan dengan Pasal 7A UUD Tahun 1945 yang menegaskan bahwa hanya tiga syarat pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden, yaitu “terbukti melakukan pelanggaran hukum, melakukan perbuatan tercela, dan terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden”.²⁵¹

Tap MPR merupakan sarana hukum utama bagi MPR untuk menunjukkan eksistensinya, pengembalian kedudukan MPR harus disertai pula dengan pengembalian kewenangan MPR untuk mengeluarkan Tap MPR, sehingga ada wadah bagi MPR dalam mengatur sistem ketatanegaraan Indonesia. Termasuk juga kewenangan untuk menyusun GBHN. Pasca pencabutan hak mengeluarkan GBHN dari MPR, arah kebijakan dan pembangunan

250 Lembaga Administrasi Negara, Deputi Bidang Kajian Kebijakan Pusat Kajian Sistem dan Hukum Administrasi Negara, 2014, hlm. 14-15.

251 *Ibid.* hlm. 177-178

negara menjadi tidak terkoordinasi dengan baik, setiap pergantian kabinet pemerintahan diikuti pula dengan pergantian *blue print* kebijakan dan pembangunan akibatnya target awal belum berhasil dicapai namun telah diganti dengan rencana lain.²⁵²

Oleh karena itu, dengan adanya penormaan kewenangan MPR dalam membuat Ketetapan MPR yang bersifat mengatur maka akan berimplikasi pada terkoordinasi dan kejelasan dalam melakukan pembangunan terhadap arah kebijakan negara, selain itu adanya penyelarasan dalam melakukan pembangunan dari pusat ke daerah meskipun pada setiap daerah mempunyai afiliasi partai politik yang berbeda. Dengan adanya penambahan wewenang ini yang tercantum akan berimplikasi bahwa MPR akan memiliki kewenangan untuk menetapkan GBHN.

Berdasarkan pemaparan diatas, maka sudah sepatutnya fungsi MPR dalam menetapkan GBHN diberlakukan kembali melalui penambahan Pasal 3 ayat (4) sehingga berbunyi :

Tabel 4.3
***Ius Constituendum* Pasal 3 ayat (4)**

<i>Ius Constitutum</i>	<i>Ius Constituendum</i>
Belum Diatur	Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang menetapkan Peraturan Negara dan Garis-Garis Besar Haluan Negara

A.4. Revitalisasi Penyelenggaraan Sidang Tahunan dan Gagasan ke Depan

MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat) merupakan salah satu lembaga negara yang eksistensinya ditentukan secara konstitusional di dalam UUD NRI Tahun 1945. MPR sebagai lembaga tinggi yang dibentuk oleh negara, maka MPR tentu mempunyai beberapa tugas, salah satu tugas MPR adalah melaksanakan sidang tahunan, sebagai bentuk pertanggungjawaban lembaga negara terhadap rakyat melalui penyampaian laporan lembaga negara yang dibacakan oleh masing-masing pimpinan lembaga negara. Hal ini juga merupakan

²⁵² Despan Hermansyah, *Reformasi Ulang Kedudukan MPR...*, Op.cit, Im. 163.

suatu amanat konstitusi yang mana menyatakan bahwasanya MPR bertugas untuk bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun. Salah satu pelaksanaan dari adanya ketentuan Pasal 2 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 maka diagendakannya sidang tahunan yang ketentuannya diatur dalam Peraturan MPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib MPR. Adapun dalam Pasal 66 ayat (4) Peraturan MPR Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat, menyatakan bahwa “MPR dapat menyelenggarakan sidang tahunan dalam rangka memfasilitasi lembaga-lembaga negara menyampaikan laporan kinerja”.

Sidang tahunan MPR RI untuk pertama kalinya diselenggarakan pada tanggal 7 sampai dengan 18 Agustus 2000. Sidang Tahunan MPR RI tersebut merupakan pelaksanaan Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI dan Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara tahun 1999-2004. Langkah MPR RI untuk mengadakan Sidang Tahunan merupakan awal pembentukan tradisi dan budaya baru dalam membangun kehidupan konstitusional yang lebih demokratis serta peningkatan kualitas demokrasi yang seharusnya diadakan secara berlanjut.²⁵³

Salah satu agenda reformasi yang dituntut oleh rakyat adalah pemberdayaan MPR.²⁵⁴ 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. Penyelenggaraan Sidang Tahunan sebelum adanya amandemen UUD Tahun 1945 dimaksudkan untuk mendengarkan pidato Presiden mengenai pelaksanaan Ketetapan Majelis, sebagaimana tercantum dalam Ketetapan MPR No. I/MPR/1999 Pasal 1 butir 9 *jo*. Ketetapan MPR No. II/MPR/1999 Pasal 49 ayat (2). Di samping itu, untuk mengontrol semua lembaga tinggi negara yang ada terhadap tugas dan kewajiban yang telah diberikan kepadanya, khususnya kepada Presiden yang telah mendapatkan limpahan tugas dan wewenang, mandat MPR dalam rangka penyuksesan dan pengamanan

253 Janedjri M Ghaffar, *Sidang Tahunan MPR 2015*, diakses dalam <https://nasional.sindonews.com/read/1030328/18/sidang-tahunan-mpr-2015-1438915322/13> pada tanggal 9 Juni 2019.

254 H. M. Thalbah, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2001, hlm. 68.

pembangunan nasional.²⁵⁵

Pada Pasal 50 ayat (2) Ketetapan MPR No. II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib menyatakan bahwa “Sidang tahunan majelis adalah sidang yang diadakan setiap tahun”. Dalam tahun 2000 MPR menerbitkan Ketetapan MPR No. II/MPR/2000 tentang Perubahan Kedua Atas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib. Di dalam Ketetapan No. II/MPR/2000 ditentukan pula adanya 3 (tiga) jenis sidang MPR yang salah satunya adalah sidang tahunan. Sidang Tahunan ditentukan dalam Pasal 50 ayat (2) yang menyatakan bahwa “sidang yang diselenggarakan untuk mendengarkan dan membahas laporan Presiden dan lembaga tinggi negara lainnya atas pelaksanaan putusan MPR”

Pada tahun 2001 terdapat Ketetapan MPR No. V/MPR/2001 tentang Perubahan Ketiga Atas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1999 Tentang Peraturan Tata Tertib. Dalam Ketetapan MPR No. V/MPR/2001 ketentuan mengenai jenis sidang tidak mengalami perubahan. Tetapi diadakan ketentuan mengenai “Menugaskan Badan Pekerja MPR untuk membuat pertimbangan tentang pelaksanaan Sidang Tahunan MPR Tahun 2003.” Oleh karena itu, dalam hal ini MPR sudah merencanakan akan mengadakan Sidang Tahunan dalam tahun 2003.

Pada tahun 2002, ketentuan mengenai Sidang Tahunan selain ditentukan di dalam Ketetapan MPR No. V/MPR/2002 Tahun 2002 tentang Perubahan Keempat Atas Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, ada pula Ketetapan MPR No. III/MPR/2002 Tahun 2002 tentang Penetapan Pelaksanaan Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2003. Ketetapan MPR No. III/MPR/2002 memuat ketentuan mengenai agenda maupun waktu pelaksanaan Sidang Tahunan MPR 2003, sebagai berikut:

255 Bagir Manan, *Kedaulatan Rakyat Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*, Gama Media Pratama, Jakarta, 1996, hlm. 104.

1. MPR perlu mendengar laporan lembaga-lembaga Tinggi Negara atas pelaksanaan putusan Majelis;
2. MPR melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR untuk diambil putusan pada Sidang Tahunan MPR Tahun 2003;
3. Menugaskan kepada Badan Pekerja MPR untuk menyesuaikan Tata Tertib MPR dengan UUD NRI Tahun 1945.
4. Sidang Tahunan MPR diselenggarakan pada bulan Agustus 2003.

Sebagai tindak lanjut dari Ketetapan MPR No. III/MPR/2002, maka MPR menerbitkan Ketetapan MPR No. II/MPR/2003 tentang Perubahan Kelima Atas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/2003 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. Dalam Pasal 2 ditentukan bahwa MPR adalah lembaga negara, pemegang, dan pelaksana kedaulatan rakyat menurut ketentuan UUD NRI Tahun 1945. Namun keberadaan Sidang Tahunan ditiadakan. Rumusan Pasal 50 ayat (2) diubah sehingga menjadi sebagai berikut: Sidang MPR adalah sidang yang diselenggarakan untuk:

- a. meresmikan keanggotaan MPR;
- b. memilih dan menetapkan Pimpinan MPR;
- c. membentuk Badan Pekerja MPR;
- d. melantik dan memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden;
- e. memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden atas permintaan DPR;
- f. mendengar pidato Presiden tentang laporan pertanggungjawaban pelaksanaan Garis-garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004 dan putusan MPR lainnya, serta pidato Ketua DPR, Ketua Badan Pemeriksa Keuangan, dan Ketua Mahkamah Agung tentang pelaksanaan putusan MPR;
- g. Menetapkan UUD NRI Tahun 1945;
- h. membuat putusan-putusan MPR lainnya.

Pada hakekatnya sidang tahunan pun mempunyai tujuan sendiri yakni berdasarkan Pasal 155 ayat (1) Peraturan Tata Tertib MPR No. 1 Tahun 2014 menyatakan bahwa “Untuk menjaga dan

memperkokoh kedaulatan 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". Dalam pasal tersebut telah dijelaskan bahwa maksud dari sidang tahunan adalah untuk mendengarkan laporan kinerja lembaga negara, sehingga seharusnya masing-masing dari lembaga negara memberikan pelaporan mengenai hasil kerjanya, akan tetapi dalam praktik saat ini, masing-masing lembaga negara hanya melaporkan hasil kinerja masing-masing kepada Presiden, dan nanti Presiden yang melaporkan hasil kinerja lembaga-lembaga negara kepada rakyat.

Sejak tidak adanya Sidang Tahunan MPR RI pada tahun 2004 sampai 2014,²⁵⁶ kinerja lembaga negara tidak bisa dilakukan penilaian oleh masyarakat, selain itu lembaga negara dalam melaksanakan kerjanya berpotensi sewenang-wenang dan terkesan lambat. Banyak permasalahan yang muncul ketika dalam suatu waktu tidak ada sidang tahunan yang dilakukan. Salah satu implikasi tidak adanya sidang tahunan adalah lembaga negara yang belum melaksanakan tugas pokok dan fungsinya secara maksimal tidak mendapat sorotan dari masyarakat. Sebagai contoh salah satunya adalah ketika terjadi penumpukan perkara di Mahkamah Agung, yang pada tahun 2017 masing menunggak 1.571 perkara.²⁵⁷

Dengan adanya hal tersebut, maka ada yang bermasalah dalam kinerja Mahkamah Agung, akan tetapi tidak ada suatu forum untuk melaporkan kinerja Mahkamah Agung tersebut. Masyarakat tidak dapat memberikan aspirasi maupun saran sehingga permasalahan penumpukan perkara di MA dapat diatasi. Pada tahun 2018 sidang tahunan dilaksanakan kembali.²⁵⁸ Oleh karena itu, pada saat ini peran MPR mengalami peningkatan dengan dihidupkannya kembali tradisi Sidang Tahunan MPR. Selain menjadi kabar baik karena adanya sidang tahunan yang keberadaannya begitu kursial. Hal ini menunjukkan bahwa penyelenggaraan sidang tahunan tidak konsisten.

256 Masa Pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono.

257 Andrian Pratama Taher, *Mahkamah Agung Masih Menunggak 1.571 Perkara di 2017*, <https://tirtoid.mahkamah-agung-masih-menunggak-1571-perkara-di-2017-cCqW>, diakses pada 16 Agustus 2020.

258 Masa Pemerintahan Presiden Joko Widodo.

Masing-masing lembaga negara pasti mempunyai tugas pokok dan fungsi yang harus dilakukan secara rutin dan terus menerus, akan tetapi tidak ada pelaporan yang dilakukan oleh lembaga negara dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya, hal ini tentu berdampak kepada masyarakat secara langsung, masyarakat menjadi tidak mengetahui bagaimana kinerja lembaga negara dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya tersebut. Masyarakat menjadi tidak bisa memberikan penilaian kepada lembaga negara apakah lembaga tersebut sudah menjalankan kinerjanya dengan baik atau tidak.

Urgensi diadakannya Sidang Tahunan kembali serta dilaksanakan 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun adalah: *Pertama*, selama ini tidak ada pelaporan hasil kinerja yang dilakukan oleh lembaga negara kepada masyarakat, membuat masyarakat menjadi buta mengenai hasil kinerja lembaga-lembaga negara yang ada di Indonesia. Masyarakat seharusnya diberikan informasi mengenai pelaksanaan hasil kinerja yang dilakukan oleh lembaga negara sehingga masyarakat menjadi lebih memiliki rasa partisipasi yang tinggi dalam melakukan penyelenggaraan negara, selain itu masyarakat juga dapat mengetahui kinerja lembaga-lembaga negara itu baik atau buruk, dan yang paling penting adalah masyarakat bisa melakukan pengawasan atau *controlling* terhadap kinerja lembaga-lembaga negara yang ada.

Dari laporan kinerja lembaga negara ini, rakyat bisa mengomentari dan menilai kinerja lembaga negara.²⁵⁹Tidak adanya pelaporan hasil kinerja oleh lembaga negara justru akan menciderai keinginan bersama untuk mewujudkan suatu pemerintahan yang *good governance*, selain itu akan mereduksi nilai-nilai demokratis, akuntabel, dan terbuka dalam penyelenggaraan pemerintahan. Keterbukaan informasi publik yang sudah dituangkan di dalam Undang-undang.

Kedua, dalam suatu negara republik, seperti juga negara Republik Indonesia, negara dibentuk oleh dan untuk kepentingan umum. Hal itu bermakna bahwa semua jabatan dalam negara

259 Try Reza Essra, Rakyat Nilai Kinerja Lembaga Negara Lewat Sidang Tahunan, terdapat dalam <https://www.antarane.ws.com/berita/510534/rakyat-nilai-kinerja-lembaga-negara-lewat-sidang-tahunan> diakses pada tanggal 30 Juli 2020.

berfungsi untuk mewujudkan kepentingan umum yang dalam hal ini adalah tujuan negara²⁶⁰. Atas dasar tersebut maka semua jabatan dalam pengisian jabatan dan pemangku jabatan, pertanggungjawaban, pengawasan, dan pengendalian memerlukan partisipasi publik.²⁶¹ Semua jabatan dalam negara Indonesia dari pemerintahan pusat maupun daerah tidak terlepas dari prinsip pertanggungjawaban, pengawasan, dan pengendalian publik. Berdasarkan pada prinsip sistem presidensial, semua pertanggungjawaban dilakukan oleh presiden sebagai kepala pemerintahan. Pada hal inilah dapat ditentukan mengapa menjadi urgensi adanya sidang tahunan diadakan setiap tahun kembali bukan hanya lima tahun sekali.

Partisipasi publik dalam pengawasan, pengendalian dan pertanggungjawaban tersebut dapat dilembagakan melalui penyelenggaraan sidang tahunan MPR. Dalam forum tersebut lembaga-lembaga negara menyampaikan laporan kinerja selama setahun pelaksanaan tugas dan wewenang. Melalui mekanisme tersebut publik dapat mengetahui bagaimana kinerja dari masing-masing lembaga negara dalam upaya mewujudkan tujuan negara.

Dalam hal ini kedudukan MPR tetap sebagai lembaga negara yang sederajat dengan lembaga-lembaga negara lainnya, namun sebagai representasi seluruh rakyat – penjelmaan seluruh rakyat dalam kapasitas sebagai pengintegrasikan bangsa dan negara. Hal ini juga didukung dengan mengacu pada teori kedaulatan rakyat dan demokrasi yang mana adanya kebebasan dari rakyat untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, artinya rakyat ikut menentukan jalannya pemerintahan, artinya rakyat ikut menentukan jalannya pemerintahan, baik melalui lembaga perwakilan maupun diluar lembaga perwakilan.²⁶²

Adanya kebebasan dari rakyat untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, artinya rakyat ikut menentukan jalannya pemerintahan, artinya rakyat ikut menentukan jalannya pemerintahan, baik melalui lembaga perwakilan maupun diluar lembaga perwakilan.

260 Bagir Manan, "Pengisian Jabatan Presiden Melalui (dengan) Pemilihan Langsung", Makalah, hlm. 1 Lihat Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2017, hlm. 71.

261 Bagir Manan, *Teori dan Politik... Op. Cit.*, hlm. 69.

262 Bahder Johan Nasution, *Negara Hukum..., Op.Cit.*, hlm.6.

Berdasarkan kedua alasan tersebut serta mengingat pentingnya sidang tahunan seharusnya diadakan secara rutin setahun sekali karena sidang tahunan merupakan sarana bagi rakyat untuk mengetahui kinerja yang telah dilakukan oleh lembaga negara. Meskipun sidang tahunan terselenggara di beberapa rezimnya itu telah dilakukan pada masa sebelum reformasi dan setelah reformasi. Dalam penyelenggarannya masih banyak terdapat ketidaksesuaian dengan yang diharapkan oleh masyarakat ataupun peraturan yang berlaku.

Padmo Wahjono mengungkapkan, bahwa diperlukannya MPR yang lebih aktif, tidak cukup hanya bersidang sekali dalam lima tahun. Suatu MPR yang lebih aktif, yang wujudnya ditentukan oleh MPR itu sendiri, kiranya berkaitan dengan kegiatan pengawasan perundang-undangan dalam hubungannya dengan menguji Undang-Undang, mengawasi pelaksanaan GBHN oleh Mandataris, tanpa harus tumpang tindih dengan pelaksanaan pengawasan sehari-hari jalannya pemerintahan oleh DPR, mengawasi hubungan kemitraan antara DPR, yang merupakan bagian dari MPR dengan mandataris yaitu Presiden.²⁶³ Hal tersebut dilakukan agar selalu ada hubungannya keseimbangan atau "*equilibrium*", yang oleh Sri Soemantri disebut hubungan seimbang, selaras dan serasi, sehingga tidak saling terjadi dominasi yang seiring terjadi dalam sistem presidensiil ataupun sistem parlementer.²⁶⁴

Laporan kinerja lembaga-lembaga pada dasarnya harus dilaporkan setiap tahunnya. Meskipun hanya laporan kepada presiden di sidang tahunan, hal ini sangat penting guna evaluasi setiap lembaga negara. Selain itu masyarakat umum pun dapat menjadi dasar perbaikan dan peningkatan kinerja Lembaga-lembaga Tinggi Negara pada satu tahun ke depan. Tentu hal ini didasarkan pada suatu hal yang sangat kuat, yang mana amanat konstitusi menegaskan pada Pasal 1 ayat (2) yang mana "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang" oleh karena itu sudah seharusnya rakyat pun berhak mengetahui mengenai perkembangan lembaga negara yang sejatinya mewakili mereka, yang mana disampaikan dalam laporan kinerja lembaga negara pada

263 *Ibid.* hlm 105.

264 *Ibid.* hlm. 106.

sidang tahunan.

Pada kenyataannya saat ini MPR memang bukanlah lembaga yang bersidang sehari-hari layaknya DPR, DPD, dan DPRD.²⁶⁵ Mengingat wewenang MPR yang saat ini bukanlah wewenang sehari-hari. MPR sebagai salah satu badan yang pada pembahasan sebelumnya telah dibahas bahwa dapat mengeluarkan produk hukum berupa Peraturan Negara, maka sudah seharusnya MPR membutuhkan suatu sidang tahunan yang tidak hanya dilakukan sekali dalam lima tahun. Sidang Tahunan ini nantinya akan menjadi sebuah forum yang diagendakan untuk:

1. Meresmikan keanggotaan MPR;
2. Memilih dan menetapkan Pimpinan MPR;
3. Membentuk Badan Pekerja MPR;
4. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden;
5. Menetapkan UUD NRI Tahun 1945;
6. Membuat putusan-putusan MPR lainnya;
7. Membahas dan menetapkan mengenai Peraturan Negara;
8. Mengevaluasi kinerja Lembaga Negara.

Ketentuan bahwa MPR bersidang di ibu kota Negara merupakan perintah UUD NRI Tahun 1945. Tetapi ketentuan itu harus dibaca bahwa sidang-sidang MPR tidak dapat dilakukan berpindah-pindah yang dapat mengakibatkan ketidak pastian mengenai tempat penyelenggaraan sidang. Ketentuan tersebut tidak dapat diartikan sebagai ketentuan sukstantif – konstitutif yang berimplikasi pada sah atau tidak sahnya suatu sidang dan hasil-hasilnya.²⁶⁶

MPR pernah melaksanakan Sidang Umum I, II, dan III pada Gedung Konstituante di Bandung. Semua sidang tersebut dan putusan yang ditetapkan adalah sah karena MPRS telah Menetapkan Bandung sebagai tempat pelaksanaan sidang. Demikian pula misalnya pada suatu ketika, karena keadaan yang memaksa MPR harus bersidang untuk mengisi jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden, sedangkan di ibu kota tidak memungkinkan, MPR Menetapkan untuk bersidang

265 Bagir Manan, *DPR, DPD, ... Op. Cit.*, hlm. 76.

266 Bagir Manan, *Teori dan Politik...* hlm. 69.

di luar ibu kota maka, sidang tersebut dengan segala keputusan yang diambil adalah sah.²⁶⁷

Berdasarkan penjabaran diatas maka langkah penyelenggaraan Sidang Tahunan MPR pada saat ini merupakan upaya yang paling tepat dalam memperkuat kedudukan dan kewenangan MPR dengan tujuan agar tidak sekedar dipandang sebagai “*joint session*”. Serta yang kemudian dijadikan alasan perombakan kedudukan dan kewenangan MPR secara total pasca reformasi melalui amandemen UUD Tahun 1945. Hampir seluruh kewenangan MPR dicabut, sehingga nyaris MPR hanya menjadi lembaga yang kewenangannya hanya melakukan perubahan terhadap UUD saja. Hasil dari Sidang Tahunan nantinya akan dimuat dalam sebuah laporan kinerja yang mana dapat diakses oleh masyarakat luas melalui *website* MPR sendiri.

Apabila dilakukan penegasan terhadap tugas MPR dalam melakukan Sidang Tahunan MPR maka akan berimplikasi pada:

1. Bertambahnya pengeluaran dan rancangan anggaran belanja negara;
2. Membuat masyarakat mengetahui akan kinerja lembaga negara, serta pencapaiannya.
3. Sebagai bahan evaluasi untuk melaksanakan target pencapaian dalam periode yang akan datang.

Berdasarkan pemaparan di atas, maka perlu sekiranya untuk merevitalisasi kembali terkait Sidang Tahunan dengan tujuan *Pertama* mewujudkan lembaga perwakilan yang transparan dan akuntabilitas. *Kedua*, untuk memberikan wadah kepada rakyat untuk *controlling* kebijakan pemerintah secara terbuka. Dengan cara mengubah frasa dalam pasal 2 ayat (2) . Tabel dibawah ini akan menjelaskan mengenai perbandingan dalam UUD yang dirancang dalam naskah ini.

267 | Nengah Suantra, Relevansi Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Terhadap Sistem Pemerintahan Presidensial, dalam 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, Badung – Bali.

Tabel 4.4
Ius Constituendum Pasal 2 UUD NRI Tahun 1945

<i>Ius Constitutum</i>	<i>Ius Constituendum</i>
<p>Pasal 2</p> <p>(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum, dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.</p> <p>(2) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara.</p> <p>(3) Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara terbanyak.</p>	<p>Pasal 2</p> <p>(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah ,dan Utusan Golongan</p> <p>(2) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih melalui pemilihan umum dan Utusan Golongan diutus dari dan oleh anggota golongan secara mufakat.</p> <p>(3) Susunan, kedudukan dan keanggotaan Utusan Golongan diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang</p> <p>(4) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam satu tahun di ibukota negara.</p> <p>(5) Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara terbanyak.</p>

A.5. Rekonstruksi Peran MPR dalam Proses Pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Sebagaimana diketahui bahwa mekanisme pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden merupakan suatu bentuk korelasi antara proses hukum dan proses politik dalam ketatanegaraan di Indonesia. Hal ini dapat dilihat dari adanya kolaborasi peran antara lembaga legislatif, dalam hal ini adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan lembaga yudikatif, yakni Mahkamah Konstitusi (MK) dalam menafsirkan dan memutus bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah nyata bersalah atau tidak bersalah berdasarkan Pasal 7B ayat (4) dan ayat (5) UUD NRI Tahun 1945.

Keberadaan MK dalam peranannya memberikan tafsir yuridis atas tuduhan yang ditujukan kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden dipandang memiliki kedudukan dan peranan yang sangat strategis dalam mewujudkan cita negara hukum Indonesia yang diimplementasikan melalui sebuah peradilan yang merdeka dan berwibawa.²⁶⁸ Hal ini selaras dengan penegasan Indonesia sebagai negara hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yakni, “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Sehingga, proses pemakzulan terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak hanya bersandar pada alasan politis, melainkan proses tersebut harus diikuti dengan alasan dan konsekuensi yuridis.

Secara garis besar proses pemakzulan berawal di DPR kemudian dilanjutkan proses hukum di MK dan berakhir di forum politik MPR. Melalui fungsi pengawasannya DPR melakukan penyelidikan atas indikasi pelanggaran yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana tertera dalam konstitusi pasca perubahan setelah itu, DPR melaksanakan rapat paripurna untuk memberikan putusan apakah Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat dikategorikan telah melanggar ketentuan-ketentuan sebagaimana telah tertera dalam Pasal 7A UUD Tahun 1945 tersebut atau tidak.²⁶⁹

268 Eko Noer Kristiyanto, “Pemakzulan Presiden Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD Tahun 1945”, dalam *Jurnal Rechts Vinding*, Vol. 2. No. 3. 2013, hlm. 340.

269 Berdasarkan pasal 7A UUD Tahun 1945 ada dua alasan pemberhentian presiden dan/atau Wakil Presiden dari jabatannya yaitu. *pertama*, melakukan pelanggaran hukum berupa: Pengkhianatan terhadap negara” korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya dan perbuatan tercela. Kedua, ierbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil

Bila hasil paripurna menyatakan telah terjadi pelanggaran selanjutnya hal tersebut diteruskan ke MK untuk diperiksa secara hukum dalam proses peradilan. Selanjutnya proses hukum tersebut diberikan kepada DPR untuk diteruskan kepada MPR yang akan menentukan nasib Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagai proses akhir pemakzulan. Dengan demikian proses pemakzulan sebagaimana yang telah diatur dalam UUD Tahun 1945 pasca perubahan sejatinya telah mengkolaborasikan antara proses politik dan proses hukum. Proses politik terjadi ketika berada di parlemen sedangkan proses hukum ketika adanya prosedural peradilan di Mahkamah Konstitusi. DPR secara politis cenderung banyak memberikan pertimbangan pada indikator yang bersifat politis, sementara MK selaku penegak hukum cenderung mengeluarkan putusan berdasarkan pertimbangan-pertimbangan hukum begitupula MPR yang dalam pengambilan keputusannya secara entitas lembaga lebih kepada pertimbangan secara politis.

Oleh karena itu, walaupun secara keseluruhan pemakzulan merupakan proses peradilan dalam hal ini peradilan ketatanegaraan tetapi di dalamnya terdapat dua proses yang berbeda yaitu proses politik dan proses hukum. Hukum dan politik memang dua hal yang sangat sulit untuk dipisahkan. Keduanya memiliki hubungan timbal-balik yang tidak mungkin dapat dihindari. Pada satu sisi hukum berkepentingan dengan hasil yang akan diperolehnya melalui pengaturan itu, dan oleh karenanya ia harus paham tentang seluk beluk masalah yang diurnya, sedangkan di sisi lain ia juga harus menyadari, bahwa faktor-faktor dan kekuatan-kekuatan di luar hukum akan memberikan beban pengaruhnya pula terhadap hukum serta proses bekerjanya.²⁷⁰

Dikolaborasikannya proses politik dengan proses hukum dalam mekanisme pemakzulan presiden di Indonesia memiliki tujuan agar proses hukum dapat mengawal secara hukum pemakzulan sehingga tidak keluar dari koridor hukum. Karena berdasarkan sejarah pelaksanaan pemakzulan terhadap Presiden Soekarno dan Gus Dur, menunjukkan bahwa sebelum perubahan UUD Tahun 1945 dimana mekanisme pemakzulannya hanya melalui proses politik semata,

Presiden.

270 Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, 1979, hlm.16.

ternyata lebih banyak didominasi oleh permainan politik (*political game*) dari para politisi, sehingga kebijakan untuk memakzulkan presiden sangat dipengaruhi oleh subyektivitas pendapat para politisi.²⁷¹

Akan tetapi, terdapat kelemahan terhadap konsistensi Indonesia sebagai negara hukum dalam proses pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Hal ini dapat dilihat dari kedudukan Putusan MK dalam proses pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden yang bersifat tidak mengikat. Putusan yang dijatuhkan MK terhadap pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden tersebut cenderung hanya sebatas rekomendasi yang sepenuhnya menjadi ranah MPR untuk menyepakati atau tidak terhadap Putusan MK tersebut.

Suara terbanyak anggota MPR sebagaimana menurut ketentuan dalam Pasal 7B ayat (7) UUD NRI Tahun 1945 menjadi langkah akhir sekaligus penentu dalam persoalan pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden di Indonesia.²⁷² Keadaan tersebut sesungguhnya telah menimbulkan dampak negatif dalam ketatanegaraan Indonesia, salah satunya yakni adanya instabilitas politik dan pemerintahan. Apabila dilihat dari alur proses pemakzulannya yang berawal dari proses politik di DPR kemudian dilanjutkan dengan proses hukum di MK dan pada akhirnya kembali ke proses politik di MPR sebagai proses final menggambarkan adanya ketidakseimbangan antara proses politik dan proses hukum di dalamnya. Secara sederhana, hal ini dapat diilustrasikan bahwa proses politik telah “mengapit” proses hukum atau yang dapat disebut pula sebagai determinasi politik. Proses politik telah mendominasi proses pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Sehingga dengan ketentuan tersebut, maka putusan hukum yang dihasilkan oleh MK dapat saja “dikalahkan” oleh putusan politik yang dihasilkan oleh MPR .

Mahfud MD mengatakan, untuk melihat derajat determinasi politik dan hukum dapat ditelaah dari perspektif *das sollen* dan *das sein*. Dari perspektif *das sollen* hukum determinan atas politik karena

271 Imam Nasef, “Potensi Determinasi Politik atas Hukum Dalam Mekanisme Pemakzulan Presiden di Indonesia”, *Jurnal Konstitusi*, Vol 1, No 1, Yogyakarta, 2012, hlm.28.

272 Yudho Winarno, dkk. *Mekanisme Impeachment dan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Pusat Penelitian dan Pengkajian Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2005, hlm. 125.

setiap agenda politik harus tunduk pada aturan-aturan hukum.²⁷³ Hal ini diperkuat oleh pandangan kaum idealis yang mengatakan bahwa huku harus marnpu mengendalikan dan merekayasa perkembangan masyarakat, termasuk kehidupan politik. Roscove Pound telah lama berbicara tentang *law as a tool of social engineering*. Sebagai keinginan tentu saja wajar jika ada upaya untuk meletakkan hukum sebagai penentu arah perjalanan masyarakat karena dengan itu fungsi hukum untuk menjamin ketertiban dan melindungi kepentingan masyarakat akar menjadi lebih relevan.²⁷⁴

Sementara dari perspektif *das sein* politik deterrninan atas hukum karena pada faktanya hukum merupakan produk politik, sehingga hukum apapun yang ada dihadapan kita tak lain merupakan kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling bersinggungan. Sebagaimana dikatakan oleh John Austin bahwa “*Iaw is a command of the lawgiver*”. Bertolak dari pandangan ini maka, setiap karakter produk hukum akan sangat ditentukan atau diwamai oleh imbalanced kekuatan atau konfigurasi dan produk politik yang akan di hasilkannya.²⁷⁵Oleh karena itu, dalam hal ini sangat jelas politik akan sangat determinan atas hukum.

Indonesia merupakan salah satu negara yang menganut sistem politik demokratis yang kemudian diperkuat implementasinya pasca reformasi. Apabila dikaitkan dengan mekanisme pemakzulan sebagaimana diatur dalam Pasal 7A dan 78 UUD Tahun 1945 hasil perubahan, dimana proses politik lebih dominan dan bahkan berpotensi determinan atas hukum, maka hal tersebut dapat dipahami sebagai implikasi dianutnya sistem politik demokratis. Setidaknya dapat dikemukakan tiga alasan terjadinya determinan politik atas hukum di Indonesia.

Pertama, sistem politik demokratis menghendaki partisipasi rakyat yang sangat besar sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dalam menjalankan roda pemerintahan negara. Termasuk dalam hal

273 Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum... Op. Cit.*, hlm.16.

274 Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta 1999, hlm. 70.

275 Todung Mulya Lubis, “*Menuju Hukum Responsif: Indonesia di Persimpangan Jalan*”, *Jurnal Konstitusi*, Voume 1 Nomor 1, Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia, Jakarta, 2010, hlm. 31-32.

pemakzulan dominasi politik dalam pemakzulan tidak lain akibat pemberian ruang yang besar bagi partisipasi rakyat melalui lembaga perwakilan seperti DPR dan MPR. Namun, dominasi tersebut berpotensi menjadikan politik determinan mengingat mekanisme kerja DPR dan MPR pada kenyataannya lebih didominasi oleh mekanisme kerja politik, sehingga dalam mengambil kebijakan dan keputusan lebih mengedepankan logika-logika dan pertimbangan politik. Selain itu, mekanisme pemilihan presiden setelah perubahan UUD Tahun 1945 dilakukan secara langsung oleh rakyat.

Logikanya presiden bertanggungjawab kepada pemberi mandat dalam hal ini adalah rakyat. Karena Indonesia menganut demokrasi perwakilan, maka pertanggungjawaban tersebut disampaikan kepada lembaga perwakilan rakyat dalam hal ini DPR dan MPR. Apabila berkaca dengan negara Amerika yang pemilihan presidennya dilakukan secara langsung, dalam hal pemakzulan presiden dilakukan melalui senat, namun diketahui bersama bahwa sistem yang dianut oleh Amerika adalah sistem Parlemerter. Sehingga apabila proses pemberhentian presiden di Indonesia akan didominasi oleh MPR maka sejatinya hal tersebut telah melemahkan sistem presidensial yang ada di Indonesia sekaligus menjadikan politik determinan atas hukum mengingat MPR terdiri dari anggota DPR dan DPD yang notabene anggotanya adalah orang-orang parpol, tentu politik akan menjadi determinan dalam prosesnya.

Kedua, sistem politik demokratis telah menstimulasi penguatan lembaga perwakilan rakyat, seiring dengan hal tersebut fungsi pengawasan lembaga perwakilan terhadap *performance administratur* dalam melaksanakan tugasnya semakin menguat.²⁷⁶ Hal yang wajar karena dalam sistem politik yang demokratis, meniscayakan penyelenggaraan negara yang selalu berada di bawah kontrol.²⁷⁷ Setelah perubahan UUD Tahun 1945 yang ingin memperkuat sistem politik demokratis, fungsi pengawasan tersebut diperkuat dengan diberikanya beberapa instrumen hak kepada DPR, meliputi hak angket, hak interpelasi dan hak menyatakan pendapat. Beberapa hak dalam rangka penguatan fungsi pengawasan tersebut

276 Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi; Serpihan Pemikiran Hukum Media dan HAM*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 38.

277 Denny Indrayana, *Indonesia Optimis*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2011, hlm.70.

dapat berujung pada mekanisme pemakzulan, sehingga wajar kalau posisi lembaga perwakilan khususnya DPR memiliki posisi yang dominan dalam pemakzulan.

Dominasi DPR dalam pemakzulan dapat dipahami sebagai efek dari penguatan tersebut. Dengan menyandang gelar sebagai wakil rakyat, DPR sangat menentukan dalam mekanisme pemakzulan sebagai *ultimate process* dari adanya kewenangan pengawasan DPR. Kekuatan politik di DPR akan sangat berpotensi determinan untuk dapat terlaksana atau tidaknya pemakzulan, sehingga presiden dituntut untuk selalu memperhatikan dukungan politiknya di DPR karena kalau tidak posisinya bisa terancam. Dengan demikian nyatalah sistem politik demokratis berkontribusi bagi terjadinya determinasi politik dalam mekanisme pemakzulan.

Ketiga, sistem politik demokratis sebagaimana dikatakan oleh Henry B. Mayo, ialah sistem yang menunjukkan bahwa kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat. Samuel P. Huntington mengatakan, sistem politik dikatakan demokratis apabila keputusan kolektif memiliki posisi yang sangat kuat.²⁷⁸ Berdasarkan dua pandangan pakar tersebut dapat disimpulkan bahwa prinsip dasar dalam sistem politik demokratis ialah pengambilan keputusan didasarkan pada *majority rule* (suara mayoritas). Implementasi *majority rule* dapat dilihat mulai dari proses awal sebagai cikal bakal pemakzulan, yaitu pelaksanaan hak angket. Berdasarkan UU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, DPRD (UU Susduk) usul hak angket harus mendapat persetujuan dari rapat paripurna DPR yang dihadiri lebih dari 1/2 (satu perdua) jumlah anggota DPR dan keputusan diambil dengan persetujuan lebih dari 1/2 (satu perdua) jumlah anggota DPR yang hadir. Selanjutnya dalam penyampaian hak menyatakan pendapat, proses pengambilan putusan dalam proses tersebut juga menggunakan mekanisme *majority rule*.

Dalam Pasal 184 ayat (4) UU Susduk dikatakan usul tersebut baru akan menjadi hak menyatakan pendapat DPR apabila mendapat persetujuan dari rapat paripurna DPR yang dihadiri paling sedikit

278 Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Penerbit Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm. 8.

3/4 (tiga perempat) dari jumlah anggota DPR dan keputusan diambil dengan persetujuan paling sedikit 3/4 (tiga perempat) dari jumlah anggota DPR yang hadir. Pada dasarnya mekanisme suara terbanyak dalam setiap pengambilan keputusan DPR juga diatur dalam Pasal 275 dan 276 DPR RI Nomor 1/DPR RI / 2009-2010 tentang Tata Tertib DPR RI. Bahkan dalam proses akhir sidang istimewa di MPR mekanisme yang digunakan pun adalah mekanisme *majority rule*.

Sebagaimana diatur dalam Pasal 78B ayat (7) UUD Tahun 1945 bahwa keputusan MPR atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna MPR yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dan jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir. Ketentuan tersebut merupakan pengejawantahan dari Pasal 2 ayat (3) UUD Tahun 1945 hasil perubahan yang mengatur bahwa segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak. Berdasarkan mekanisme pengambilan keputusan mulai dari hak angket, hak menyatakan pendapat sampai sidang istimewa semuanya menggunakan *majority rule* yang artinya suara mayoritas yang dijadikan dasar untuk pelaksanaan tahapan-tahapan tersebut sekaligus menjadi dasar pengambilan keputusan.

Mekanisme suara terbanyak tersebut semakin memperjelas politik sangat berpotensi determinan dalam mekanisme pemakzulan. Meskipun MK dilibatkan untuk menguji secara hukum pendapat DPR tetapi pengambilan putusan akhir kembali berada di ranah politik MPR. Dalam hubungan ini Hamdan Zoelva mengatakan, ranah politik merupakan medan yang bebas untuk bertarung, dan yang menang adalah yang memiliki kekuatan mayoritas.²⁷⁹ I Gede Pasek mengatakan, dalam logika suara mayoritas apa yang dianggap benar oleh hukum belum tentu benar secara politis, karena yang menentukan benar dan salah tergantung kepentingan pihak mayoritas.

Mekanisme suara terbanyak dalam sistem politik demokratis menjadi salah satu faktor penyebab potensi determinasi politik dalam pemakzulan. Salah satu faktor utama penyebab determinasi politik secara umum dapat terjadi di negara yang menganut sistem parlementer dengan dominasi supremasi parlemen di dalamnya

279 Hamdan Zoelva, *Pemakzulan... Op.Cit.*, hlm. 226.

karena, dalam sistem yang demikian pemakzulan menonjolkan alasan-alasan yang mengarah kepada alasan politik daripada alasan hukum. Hal ini disebabkan karena eksekutif (perdana menteri) bertanggung jawab kepada parlemen. Sedangkan dalam sistem pemerintahan presidensial dimana presiden tidak bertanggungjawab secara langsung pada parlemen proses pemakzulan presiden dalam sistem ini mengeliminasi determinasi politik di dalamnya.

Mengingat yang ditonjolkan dalam proses pemakzulan sistem presidensial adalah pelanggaran hukum bukan alasan-alasan yang bersifat politis. Sehingga, idealnya di Indonesia determinan politik tidak dapat dijadikan alasan utama atas pemakzulan namun karena dalam prosenya adanya prosedur politik dan hukum kemudian ditentukan paling utama dalam prosedural politis sehingga hal inilah yang menjadi salah satu faktor dan penyebab potensi determinasi politik dalam mekanisme pemakzulan di Indonesia ialah karena adanya kerancuan sistem pemerintahan. *Pertama*, Indonesia menganut sistem presidensial dengan kekuasaan parlemen yang besar, sehingga muncul istilah presidensial “ala” parlementer. Di satu sisi setelah perubahan UUD Tahun 1945, ada upaya untuk memperkuat sistem presidensial tetapi di sisi lain otoritas konstitusional kekuasaan legislatif (perlemen) sangat besara sebagaimana dalam kajian terdahulu, sehingga proses pemakzulan akan sangat ditentukan oleh besar-kecilnya kekuatan politik presiden di parlemen. Oleh karena itu, politiklah yang akhirnya berpotensi determinan dalam proses pemakzulan.

Hal ini secara jelas diterapkan dalam tata cara dan mekanisme pemakzulan yang diatur dalam Pasal 7B UUD Tahun 1945. Satu hal yang menarik untuk dikaji ialah berkaitan dengan sifat putusan MK terhadap dugaan DPR dikaitkan dengan proses akhir pemakzulan di MPR. Dalam Pasal 78 ayat (7) dikatakan Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dan jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat

paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Hal ini secara jelas menyiratkan bahwa keputusan akhir pemakzulan di MPR didasarkan pada suara mayoritas MPR bukan pada putusan hukum yang dikeluarkan oleh MK. Ketentuan ini menimbulkan anggapan bahwa putusan MK dalam memutuskan dugaan DPR tidak bersifat mengikat, karena apabila menggunakan *argumentum a contrario*, maka seandainya putusan MK mengikat MPR seharusnya wajib mengeluarkan keputusan berdasarkan putusan MK tersebut. Apabila dilihat dari UUD Tahun 1945 hasil perubahan maupun UU MK memang otoritas MK dalam hal memutuskan dugaan DPR diatur secara terpisah dan menggunakan redaksi yang berbeda dengan otoritas lainnya. Dalam hal memutuskan dugaan DPR sebagaimana diatur pasal 24C UUD Tahun 1945 redaksi yang digunakan adalah “wajib”, sedangkan terkait otoritas MK lainnya seperti menguji konstitusionalitas undang-undang memutuskan sengketa kewenangan lembaga negara, memutuskan pembubaran partai politik dan memutuskan sengketa tentang hasil pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 24C ayat (1) menggunakan kata “berwenang”.

Penafsiran atas pemisahan pencantuman dan penggunaan redaksi yang berbeda tersebut adalah bahwa MK memiliki empat kewenangan dan satu kewajiban. Terhadap empat kewenangan MK sebagaimana diatur dalam pasal 24C ayat (1), MK mengadili pada tingkat pertama dan terakhir serta putusannya bersifat final. Sedangkan dalam hal memutuskan pendapat DPR sebagaimana diatur dalam Pasal 24C ayat (2) hanya disebutkan bahwa MK wajib memberikan putusan, dengan tidak menyebutkan sifat putusannya. Dengan demikian, apakah hal ini berarti menjadi pertanyaan dan ambigu terkait kewajiban MK untuk memberi putusan atas pendapat DPR tingkah pertama dan terakhir serta bersifat finalkah putusan MK atas pendapat MPR tersebut.

Berkaitan dengan hal ini, Harjono dari fraksi PDIP dalam perunusan pasal pemakzulan ketika proses amandemen UUD Tahun 1945 berlangsung mengatakan bahwa terdapat tiga persoalan yang harus diperhatikan dalam mekanisme pemakzulan, *pertama*, *issue of Fact* yaitu berkaitan dengan faktanya. *Kedua*, *Issue of law* yaitu berkaitan dengan hukumnya dan *ketiga*, *political process* atau

proses politiknya Menurutnya untuk *Issue of law* akan diserahkan ke Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa apakah dugaan atau dakwaan DPR bahwa presiden telah melanggar hukum terbukti secara hukum atau tidak. Kalau dalam putusannya MK menyimpulkan terbukti, proses selanjutnya diserahkan kepada proses politik di MPR. Di MPR akan diputuskan secara politik apakah presiden yang hrsangkutan akan diberhentikan atau tidak.

Dalam arena politik segala sesuatunya bisa terjadi misalnya walaupun presiden yang bersangkutan telah terbukti korupsi, tetapi karena korupsinya kecil, MPR berpendapat tidak perlu dilakukan pemberhentian atau pencopotan dari jabatannya Berdasarkan hal tersebut, Harjono sebenarnya sudah memberikan “sinyal” bahwa ada kemungkinan putusan hukum MK dikesampingkan dalam mekansime pemakzulan. Sinyal tersebut semakin kuat karena pasal-pasal dalam UUD Tahun 1945 yang mengatur sifat putusan MK dalam memutus pendapat DPR dan dasar keputusan MPR dalam proses akhir pemakzulan menimbulkan multitafsir, sehingga tidak memberikan kepastian hukum. Kondisi tersebut memungkinkan keputusan politik MPR sebagai proses akhir pemakzulan tidak linier dengan putusan hukum MK. Sehingga keputusan politik dapat menyimpangi keputusan hukum.

Agar koridor politik dan hukum dalam proses pemakzulan dapat berjalan sebagaimana seharusnya maka kewenangan untuk menyelidiki terkait alasan serta penjelasan Presiden dan/atau Wakil Presiden sudah seharusnya masuk ke dalam koridor hukum yang dalam hal ini menjadi kewenangan MK. Sebagai Lembaga negara pemegang Kedaulatan Rakyat MPR kemudian idealnya hanya mengesahkan keputusan hukum dari MK melalui forum politiknya agar dapat diminimalisirnya determinan politik dalam proses pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Berdasarkan pemaparan diatas, maka perlu sekiranya untuk merekonstruksi kembali terkait regulasi pemakzulan Presiden dan wakil presiden dengan tujuan *Pertama*, memperkuat sistem presidensial yang ada di indonesia. *Kedua*, untuk mencegah terjadinya determinan politik dalam proses pemakzulan serta mewujudkan prosedural pemakzulan yang ideal berdasarkan putusan

MK yang bersifat final dan mengikat. Dengan cara mengubah frasa dalam pasal 7B UUD NRI Tahun 1945. Tabel dibawah ini akan menjelaskan mengenai perbandingan dalam UUD yang dirancang dalam naskah ini

Tabel 4.5 *Ius Constituendum* Pasal 7B UUD NRI Tahun 1945

<i>Ius Constitutum</i>	<i>Ius Constituendum</i>
<p>(1) Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela: dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.</p> <p>(2) Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau</p>	<p>(1) Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Dewan Perwakilan Daerah kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Dewan Perwakilan Daerah bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela: dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.</p>

<p>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.</p> <p>(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.</p> <p>(4) Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya</p>	<p>(2) Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Dewan Perwakilan Daerah bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Dewan Perwakilan Daerah</p> <p>(3) Pengajuan permintaan Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Dewan Perwakilan Daerah kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Dewan Perwakilan Daerah yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya</p>
<p>terhadap pendapat Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat itu diterima oleh</p>	<p>2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Dewan Perwakilan Daerah.</p> <p>(4) Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili,</p>

<p>Mahkamah Konstitusi.</p> <p>(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.</p> <p>(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.</p> <p>(7) Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul</p>	<p>memberikan kesempatan kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden untuk menyampaikan penjelasan dalam persidangan serta memutuskan dengan seadil-adilnya terhadap pendapat Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Dewan Perwakilan Daerah tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi</p> <p>(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 atau Dewan Perwakilan Daerah menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul</p>
--	---

<p>pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan yang dihadiri oleh sekurang- kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat.</p>	<p>pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat .</p> <p>(6) Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk mengesahkan keputusan Mahkamah Konstitusi terkait pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden paling lambat tiga puluh hari sejak keputusan tersebut diputuskan.</p> <p>(7) Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan yang dihadiri oleh sekurang- kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat.</p>
--	--

B. DPD (Dewan Perwakilan Daerah)

Hasil revisi UUD NRI Tahun 1945 telah mengubah sistem dan struktur parlemen Indonesia dari yang semula menganut *unicameral* menjadi *bicameral (soft)* yang ditandai dengan adanya kelembagaan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang mewakili

aspirasi partai politik dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang mewakili kepentingan daerah. DPD dibentuk untuk mengaktifkan keberadaan utusan golongan dan utusan daerah dalam komposisi struktur MPR. Harapannya agar aspirasi konstituen lewat partai politik dan yang berkembang di daerah memiliki pintu penyaluran yang komprehensif di parlemen.

Dalam perjalanannya setelah melalui perdebatan politik yang panjang maka kemudian pembentukan DPD justru melenceng dari cita-cita awalnya. Pengaturan susunan, kedudukan dan kewenangan DPD justru menimbulkan kepincangan dalam sistem *checks and balances* yang ingin dibangun karena DPD sama sekali tidak diberikan hak untuk mengeksekusi, tetapi sebatas pertimbangan saja.

Untuk memperjelas fungsi dan kewenangan DPD penulis akan memaparkan dalam bentuk tabel sebagai berikut:

Gambar 4.3
Kewenangan DPD

I. RUU yang berkaitan dengan:	KEWENANGAN DPD			
	dapat mengajukan	ikut membahas	memberi pertimbangan	dapat melakukan pengawasan
• Otonomi daerah	●	●		●
• Hubungan pusat dan daerah	●	●		●
• Pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah	●	●		●
• Pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya	●	●		●
• Perimbangan keuangan pusat dan daerah	●	●		●
• RAPBN			●	●
• Pajak			●	●
• Pendidikan			●	●
• Agama			●	●
II. Pemilihan anggota BPK			●	

Sumber: Bahan Tayang oleh Tim Kerja Sosialisasi Putusan MPR

Dengan melihat tabel tersebut, menunjukkan bahwa masih terdapat kepincangan pengaturan DPD yang sekiranya dapat diuraikan sebagai berikut: *Pertama*, terkait dengan anggaran. DPD hanya diberikan wewenang sebatas memberikan pertimbangan kepada DPR, sehingga tidak ada kewajiban bagi DPR untuk mengkomodir

pertimbangan tersebut. **Kedua**, terkait dengan pengawasan. Masnur Marzuki menganggap bahwa DPD hanya berkedudukan sebagai staf ahli DPR. Hal itu dapat dilihat dengan hasil pengawasannya hanya berstatus sebagai bahan pertimbangan kepada DPR. DPD tidak memiliki pengawasan yang bersifat mandiri sehingga seakan-akan sebagai sub-ordinat dari DPR dalam bidang pengawasan. **Ketiga**, dalam bidang legislasi. Pengaturan kewenangan DPD seakan mendudukan DPD sebagai organ penunjang atau *auxiliary* organ dari DPR dalam hal fungsi legislasi, sehingga DPD paling jauh hanya disebut sebagai *co-legislator* daripada *legislator* yang sepenuhnya.

Hal itu dapat dilihat dalam Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945, kewenangan DPD dalam legislasi hanya sebatas “dapat mengajukan” rancangan undang-undang berkaitan dengan kedaerahan serta hanya dapat “ikut membahas” rancangan undang-undang tanpa diberikan hak untuk ikut dalam tahapan persetujuan. Rumusan ketentuan UUD NRI Tahun 1945 pasca amandemen mengenai kewenangan DPD dengan frasa “dapat mengajukan” dan “ikut membahas” seperti yang disebutkan diatas dapat memunculkan penafsiran bahwa kedudukan DPD hanya sebagai lembaga bantu DPR dalam menjalankan fungsi legisilasi. **Keempat**, terkait dengan jumlah keanggotaan DPD. Dapat kita ketahui bahwasanya jumlah anggota DPD dibatasi yakni tidak boleh melebihi dari 1/3 dari jumlah anggota DPR. Bagir Manan mengatakan bahwa pengaturan ini akan mengakibatkan jumlah keanggotaan DPD dapat berubah dan tergantung dengan jumlah DPR. Hal tersebut tidak bisa dipungkiri masih terdapat ketimpangan dan ketidakseimbangan antara DPR dengan DPD.

Oleh karena itu, dalam hal ini penulis akan memaparkan gagasan baru untuk meronstruksi kedudukan DPD agar dapat menciptakan sistem parlemen bicameral yang ideal. Sebelum itu, penulis akan memaparkan urgensi adanya gagasan tersebut yang terdiri dari landasan filosofis, yuridis, dan sosiologis. **Pertama**, landasan filosofis. DPD dibentuk sebagai representasi daerah. kehadiran DPD sangat diharapkan untuk menyuarakan aspirasi kepentingan masyarakat daerah di tingkat nasional. Hal itu perlu karena adanya ketimpangan dan ketidakmerataan sirkulasi sumber daya antar daerah, khususnya antara pulau jawa dengan pulau luar

jawa yang memunculkan gerakan separatisme dan pergolakan daerah. selain itu, kebijakan yang sentralistik saat orde baru maupun orde lama menimbulkan kekecewaan terhadap pemerintah pusat. Hasil kajian dari Komisi Konstitusi tentang Perubahan UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa keberadaan DPD RI dalam struktur ketatanegaraan Indonesia itu diantaranya dimaksudkan untuk:

- a. Memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah-daerah;
- b. Meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan negara dan daerah-daerah; dan
- c. Mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah-daerah secara serasi dan seimbang.

Kedua, landasan yuridis. Terdapat pereduksian kewenangan DPD dalam Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU P3). Kemudian, diajukan *Judicial Review* ke Mahkamah Konstitusi (MK) atas beberapa pasal tersebut yang kemudian diputuskan dalam Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012. Putusan MK tersebut telah mengubah kedudukan DPD di bidang legislasi yang sebelumnya diposisikan lebih rendah dari Presiden dan DPR menjadi setara dengan DPR dan Presiden. Namun, dalam perjalanannya, putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 ini kemudian tidak diindahkan dalam UU P3 yang belum direvisi sampai sekarang dan pengaturan DPD dalam undang-undang baru yaitu UU MD3. DPD kemudian kembali mengajukan *judicial review* atas beberapa pasal dalam UU MD3 yang kemudian diputuskan oleh MK dengan mengeluarkan Putusan MK Nomor 79/PUU-XII/2014.

Adanya putusan MK ini pun tidak kemudian mampu menempatkan kewenangan DPD dapat setara dengan DPR. DPD dalam bidang legislasi masih tetap tidak bisa melakukan pembahasan RUU sampai dengan persetujuan, dalam bidang anggaran pun DPD hanya memberikan pertimbangan, serta dalam bidang pengawasan

DPD hanya memberikan hasil pertimbangan kepada DPR. adanya pereduksian kewenangan DPD dalam undang-undang ini tak lain karena desain pengaturan kewenangan DPD dalam konstitusi yang tidak memberikan kekuatan kepada DPD. MK melalui kedua putusannya pun terlihat sevisi untuk menguatkan kewenangan DPD walaupun dalam putusannya tidak dapat secara maksimal menguatkan kewenangan DPD karena adanya kedudukan MK sebagai *negative legislator* sehingga terkunci dengan kewenangan DPD dalam konstitusi.

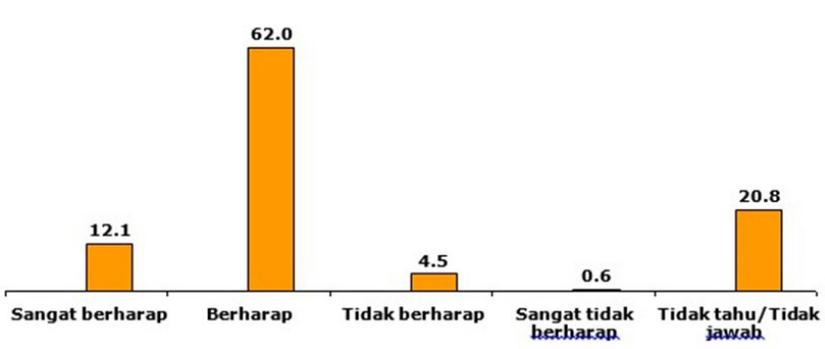
Ketiga, dari segi sosiologis. Pada tahun 2011 terdapat survei dari Lembaga Survei Indonesia (LSI) yang memberikan poling kepada masyarakat mengenai harapan terhadap kewenangan DPD. Survei LSI tersebut mendapatkan hasil sebagai berikut:

Grafik 1



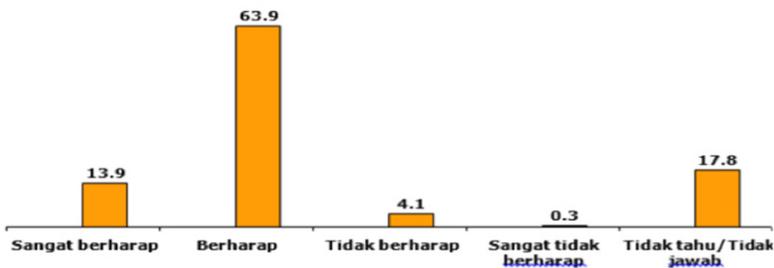
Terdapat 58.1% masyarakat mendukung DPD untuk harus punya wewenang atau punya suara untuk memutuskan masalah-masalah yang berkaitan dengan kepentingan rakyat di daerah bersama-sama DPR. Hal itu relevan karena mengingat anggota DPD dipilih langsung oleh rakyat untuk mewakili daerah. Hasil survei kedua dari LSI juga memberikan poling kepada masyarakat terkait harapan bagi DPD untuk ikut memutuskan undang-undang yang berkaitan dengan kepentingan daerah. Hasil survei tersebut adalah sebagai berikut:

Grafik 2



Berdasarkan hasil survei tersebut menunjukkan 13.9% masyarakat sangat berharap dan 63.9% masyarakat berharap DPD ikut memutuskan undang-undang yang berkaitan dengan kepentingan daerah. Hasil survei ketiga dari LSI memberikan poling kepada masyarakat terkait harapan bagi DPD untuk menindaklanjuti hasil pengawasan terhadap pemerintah. Adapun hasil survei tersebut yaitu:²⁸⁰

Grafik 3



Berdasarkan hasil survey tersebut menunjukkan 12.1% masyarakat sangat berharap dan 62.0% berharap DPD dapat menindaklanjuti hasil pengawasan terhadap pemerintah. Ketiga hasil survei tersebut menunjukkan tingginya harapan masyarakat agar DPD memiliki kewenangan untuk ikut serta dalam memutuskan undang-undang yang berkaitan dengan kepentingan daerah dan dapat menindaklanjuti hasil pengawasan terhadap pemerintah.

²⁸⁰ *Ibid.*

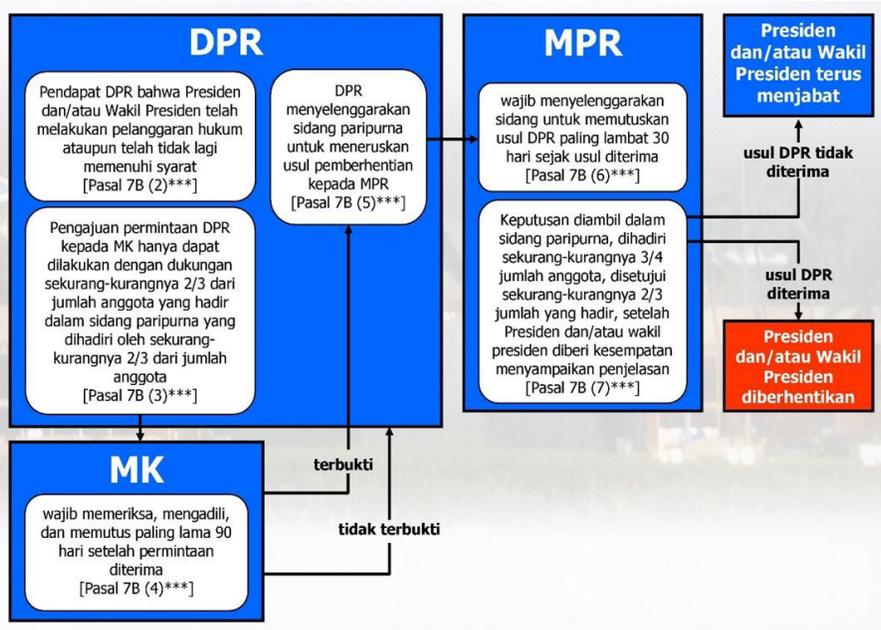
Memperhatikan urgensi filosofis, yuridis dan sosiologis yang telah disebutkan diatas, telah semestinya dilakukannya penguatan kewenangan dan kedudukan bagi DPD. Penguatan DPD ini nantinya dikonsepsikan untuk mewujudkan model lembaga perwakilan bikameral di Indonesia. Menurut Jimly Asshiddiqie, merujuk pada sistem pemerintahan parlementer, sekurang-kurangnya terdapat dua alasan utama sistem parlemen bikameral itu sangat penting. *Pertama*, adanya kebutuhan untuk menjamin keseimbangan yang lebih stabil antara pihak eksekutif dan legislatif. *Kedua*, keinginan untuk membuat sistem pemerintahan benar-benar berjalan lebih efisien dan setidaknya lebih lancar (*smooth*) melalui apa yang disebut “*revising chamber*” untuk memelihara “*a carefull check on the sometimes hosty decisions of the chamber*”.²⁸¹

Tentunya hal tersebut akan bisa direalisasikan hanya dengan cara mengamandemen ulang UUD NRI Tahun 1945 agar terbangun sistem bikameral yang efektif pada parlemen Indonesia. Berikut penulis akan menguraikan gagasan penguatan kedudukan dan kewenangan DPD dalam naskah akademik ini:

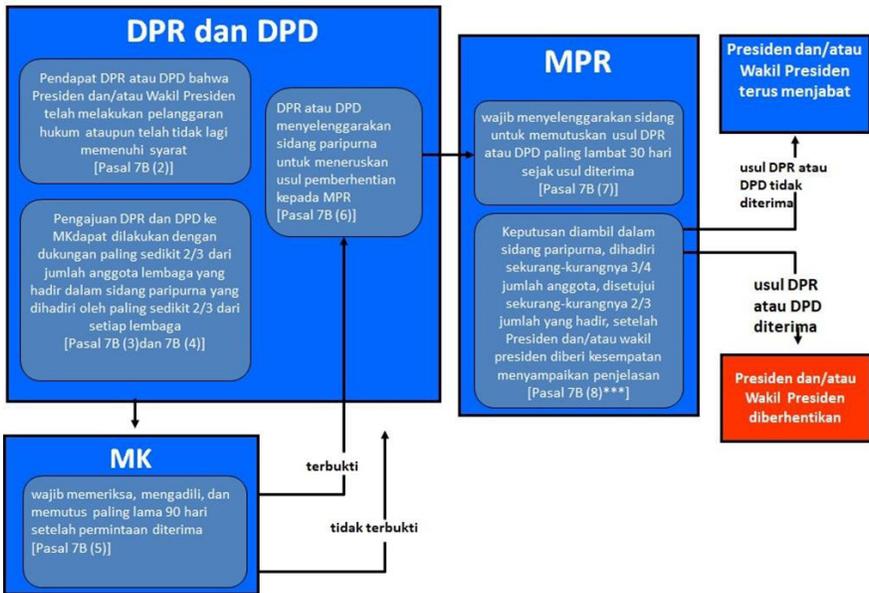
a) Kewenangan DPD Melakukan Usul *Impeachment*

Munculnya gagasan memberikan penguatan hak DPD untuk melakukan usul *impeachment* terhadap presiden dan/atau wakil presiden. Hal ini merupakan implikasi dari pemberian mekanisme pengawasan mandiri serta hak menyatakan pendapat bagi DPD. Hal ini mengakibatkan DPD juga memiliki kewenangan yang setara dengan DPR untuk mengusulkan *impeachment* terhadap presiden. Berikut penulis sajikan gambar perbedaan pelaksanaan *impeachment* dengan peraturan yang ada saat ini, dengan mekanisme yang digagas dalam naskah akademik ini.

281 Nimatul Huda, “Gagasan Amandemen (ulang) UUD... *Op.Cit.* hlm. 15.



Mekanisme *Impeachment* Saat Ini



Mekanisme *Impeachment* Yang Digagas dalam Naskah Akademik ini

Sumber: Bahan Tayang oleh Tim Kerja Sosialisasi Putusan MPR

Berdasarkan gambar tersebut, terlihat jelas bahwa pasal 7A UUD NRI Tahun 1945 hasil amandemen ke 4 belum di mengkomodir keterlibatan DPD dalam melakukan usul *impeachment* terhadap presiden dan/atau wakil presiden. Karena gagasan pada naskah akademik ini adalah untuk mewujudkan sistem dua kamar yang ideal, berikut perubahan pada Pasal 7A UUD NRI Tahun 1945 yang isinya:

Tabel 4.6
***Ius Constituendum* Pasal 7A**

<i>Ius Constitutum</i>	<i>Ius Constituendum</i>
<p>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.</p>	<p>Pasal 7A Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Dewan Perwakilan Daerah, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.</p>

Pemberian kewenangan baru kepada DPD untuk dapat mengusulkan *impeachment* akan merubah mekanisme *impeachment* presiden selama ini. oleh karena itu, dilakukan perubahan pada mekanisme *impeachment* terhadap presiden pada Pasal 7B UUD NRI Tahun 1945 sehingga isinya:

Tabel 4.7 *Ius Constituendum* Pasal 7B

<i>Ius Constitutum</i>	<i>Ius Constituendum</i>
<p>Pasal 7B</p> <p>(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.</p> <p>(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</p>	<p>Pasal 7B</p> <p>(1) usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Dewan Perwakilan Daerah kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Dewan Perwakilan Daerah bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.</p> <p>(2) Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Dewan Perwakilan Daerah bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran</p>

<p>pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat.</p> <p>(3) Pengajuan permintaan Dewan Perwakilan Rakyat kepada</p>	<p>hukum tersebut ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah dalam rangka</p>
<p>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.</p> <p>(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.</p> <p>(5) Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat</p>	<p>pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Dewan Perwakilan Daerah.</p> <p>(3) Pengajuan permintaan Dewan Perwakilan Daerah kepada Mahkamah Konstitusi dapat dilakukan dengan dukungan paling sedikit 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Daerah yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh paling sedikit 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Daerah.</p> <p>(4) Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, memberikan kesempatan kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden untuk menyampaikan penjelasan dalam persidangan serta memutus dengan seadil-adilnya terhadap Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Dewan Perwakilan Daerah tersebut paling lama sembilan puluh hari</p>

<p>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.</p> <p>(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.</p> <p>(7) Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan rakyat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan</p>	<p>setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Dewan Perwakilan Daerah itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi.</p> <p>(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 dan/atau Dewan Perwakilan Daerah menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat.</p> <p>(6) Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk mengesahkan keputusan Mahkamah Konstitusi terkait pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden paling lambat tiga puluh hari sejak</p>
---	---

<p>penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat.</p>	<p>keputusan tersebut diputuskan.</p> <p>(7) Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan rakyat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui oleh paling sedikit 2/3 dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat.</p>
---	---

b) Penguatan Kewenangan Legislasi DPD

Gagasan penguatan DPD dalam hal legislasi dilakukan dengan memberikan hak inisiatif mandiri kepada DPD. DPD dikonsepsikan sebagai lembaga yang memegang kekuasaan membentuk undang-undang seperti DPR namun hanya terhadap undang-undang yang berkaitan dengan kedaerahan. Gagasan ini akan dimasukkan dengan cara melakukan perubahan pada Pasal 22D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 Bab VIIA tentang Dewan Perwakilan Daerah. Berikut penjelasan mengenai perbandingan Pasal 22D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dengan Rancangan UUD NRI Tahun 1945 yang digagas dalam naskah akademik ini:

Tabel 4. 8
***Ius Constitutum* Pasal 22D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945**

<i>Ius Constitutum</i>	<i>Ius Constituendum</i>
(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 yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.	(1) Dewan Perwakilan Daerah memegang kekuasaan membentuk 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.

Gagasan memberikan penguatan kewenangan kepada DPD untuk melakukan pembahasan dan persetujuan terhadap rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kedaerahan. Sebelumnya, DPD hanya diberikan kewenangan dalam tahapan pembahasan saja tanpa memasuki tahapan persetujuan. Berkaitan dengan fungsi anggaran, pertimbangan yang diberikan DPD diberikan kedudukan yang kuat sehingga DPR wajib mempertimbangkan pertimbangan DPD. Hal ini untuk mengantisipasi adanya pembiaraan dari DPR terhadap hasil pertimbangan dari DPD. Gagasan ini akan dimasukkan dengan cara melakukan perubahan pada Pasal 22D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 Bab VIIA tentang Dewan Perwakilan Daerah. Berikut penjelasan mengenai perbandingan Pasal 22D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 dengan Rancangan UUD NRI Tahun 1945 yang digagas dalam naskah akademik ini:

Tabel 4.9

***Ius Constitutum* Pasal 22D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945**

<i>Ius Constitutum</i>	<i>Ius Constituendum</i>
<p>(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 pertimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.</p>	<p>(2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas dan memberikan persetujuan terhadap 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 pertimbangan keuangan pusat dan daerah; serta wajib memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama, serta menyampaikan hasil pengawasan itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pertimbangan untuk ditindaklanjuti.</p>

c) Pengaturan Hak Anggota dan Hak Lembaga DPD

Gagasan merekonstruksi jumlah anggota DPD dalam parlemen. Pengaturan kedudukan DPD saat ini berjumlah 4 orang setiap provinsinya dan hanya 1/3 dari jumlah anggota DPR.²⁸² Pengaturan ini mengakibatkan adanya ketidakseimbangan kedudukan DPD dengan DPR. Selain itu, jumlah anggota DPD juga menyesuaikan jumlah anggota DPR. Hal ini memperlihatkan ketidakseimbangan kedudukan DPD dengan DPR. Rekonstruksi penentuan jumlah anggota DPD diatur dengan memperhatikan jumlah penduduk dan jumlah pemilih dalam satu provinsi. Hal ini dapat lebih menciptakan proporsionalitas antara keterwakilan anggota DPD dengan jumlah penduduk pada wilayah provinsi yang diwakilinya. Selain itu, jumlah anggota DPD juga disamakan dengan jumlah anggota DPR. Hal ini untuk menguatkan kedudukan DPD agar tidak terjadi ketimpangan dengan anggota DPR. Gagasan ini diatur dengan melakukan

282 Lihat Pasal 22C ayat (2) UUD NRI Tahun 1945

perubahan ayat (2) pada Pasal 22C UUD NRI Tahun 1945 sehingga isinya:

Tabel 4.10

***Ius Constitutum* Pasal 22C ayat (3) UUD NRI Tahun 1945**

<i>Ius Constitutum</i>	<i>Ius Constituendum</i>
(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 Perwakilan Rakyat.	(2) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya menyesuaikan jumlah penduduk dan jumlah pemilih , dan seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah sama dengan jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.

Keikutsertaan daerah dalam mengeluarkan aspirasi melalui DPD demi terwujudnya pembangunan daerah yang lebih baik menjadi dasar bahwa perlu adanya suatu gagasan untuk melakukan penguatan hak bagi anggota DPD. *Pertama*, penguatan hak anggota DPD untuk mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas. Hak anggota DPD tersebut hanya diatur dalam UU MD3.²⁸³ Sementara, hak bagi anggota DPR justru diatur di dalam konstitusi.²⁸⁴ Oleh karena itu, perlu ditegaskan hak anggota DPD dalam konstitusi yaitu hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas. Gagasan ini akan diatur dengan melakukan penambahan 1 ayat pada Pasal 22C UUD NRI Tahun 1945 sehingga isinya:

283 Lihat Pasal 257 UU MD3

284 Lihat Pasal 20A ayat (3) UUD NRI Tahun 1945

Tabel 4.11
***Ius Constitutum* Pasal 22C Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945**

<i>Ius Constitutum</i>	<i>Ius Constituendum</i>
(Belum diatur)*	(2) Anggota Dewan Perwakilan Daerah mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas.

Kedua, adanya penambahan kata “hak” pada Pasal 22C ayat (6) UUD NRI Tahun 1945. Hal ini untuk mengakomodir adanya penambahan pengaturan mengenai hak anggota DPD dan hak lembaga DPD dalam Pasal 22C UUD NRI Tahun 1945 sehingga Pasal 22C ayat (6) UUD NRI Tahun 1945 isinya:

Tabel 4.12
***Ius Constitutum* Pasal 22C Ayat (6) UUD NRI Tahun 1945**

<i>Ius Constitutum</i>	<i>Ius Constituendum</i>
(6) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur undang-undang.	(6) Susunan, kedudukan, hak Dewan Perwakilan Daerah, dan hak anggota Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang.

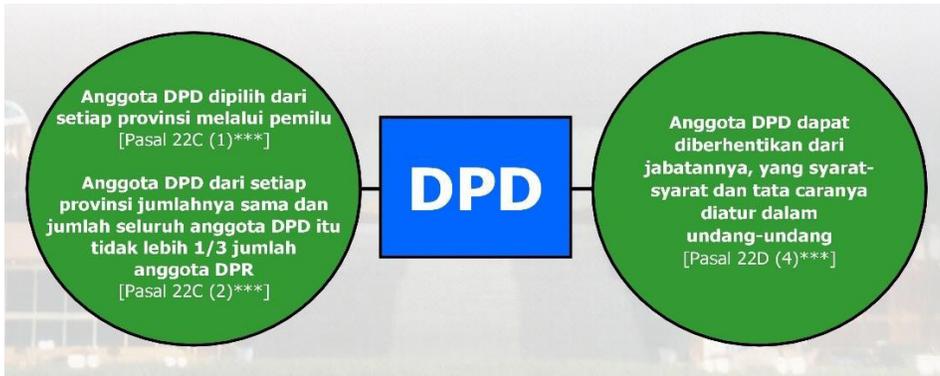
d) Penegasan Kedudukan dan Kewenangan DPD dalam Sistem Parlemen di Indonesia

Salah satu alasan dibentuknya DPD adalah DPD dibentuk sebagai perwujudan perwakilan dari daerah (*regional representation*) yang dimaksudkan untuk menjembatani aspirasi lokal kedaerahan sehingga kepentingan dan aspirasi daerah dapat selaras dengan kebijakan nasional.²⁸⁵ Selain itu pembentukan DPD juga dimaksudkan untuk menimbulkan adanya konsep *check and balances* dalam parlemen Indonesia dengan menempatkan DPR sebagai representasi dari rakyat melalui partai politik dan DPD sebagai representasi daerah. hal ini akan menciptakan suatu mekanisme yang disebut prinsip *double checks* yang mana setiap pelaksanaan kewenangan dari parlemen dapat dikontrol oleh masing-masing kamar parlemen

²⁸⁵ Nimatul Huda, “Gagasan Amandemen (ulang) UUD ...”, *Op.Cit*, hlm. 15

agar tidak menciptakan *abuse of power* dalam salah satu kamar parlemen.

Gambar 4.4
Kewenangan DPD Berdasarkan UUD NRI Tahun 1945



Sumber: Bahan Tayang oleh Tim Kerja Sosialisasi Putusan MPR

Berdasarkan gambar tersebut dapat disimpulkan bahwa ketiadaan pengaturan yang jelas dalam konstitusi terkait dengan DPD. Hal ini memiliki implikasi bahwa konsep pengaturan lembaga perwakilan Indonesia justru melenceng dari gagasan awal untuk mewujudkan model lembaga perwakilan *bicameral* yang bersifat *strong bicameralism*. Oleh karena itu muncul gagasan untuk menguatkan kedudukan dan kewenangan DPD agar kembali sesuai dengan fitrahnya sebagai perwujudan penerapan konsep parlemen *bicameral*.

Untuk menguatkan kedudukan dan kewenangan DPD dengan mengakomodir gagasan: *Pertama*, menegaskan kedudukan DPD untuk tidak dapat dibubarkan dan dibekukan Presiden. Pengaturan sebelumnya, hanya menegaskan bahwa DPD saja yang tidak dapat dibekukan dan/atau dibubarkan presiden. Padahal, DPD juga berkedudukan sebagai lembaga legislatif yang tidak dapat dibekukan dan/atau dibubarkan presiden. Gagasan ini diwujudkan dengan melakukan perubahan pada Pasal 7C UUD NRI Tahun 1945 sehingga isinya berbunyi:

Tabel 4.13
***Ius Constituendum* Pasal 7C UUD NRI Tahun 1945**

<i>Ius Constitutum</i>	<i>Ius Constituendum</i>
Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat.	Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.

Kedua, gagasan menegaskan dan memberikan kewenangan mandiri bagi DPD untuk melakukan pengawasan. Hal ini merupakan perwujudan penguatan bagi DPD dalam hal pengawasan. DPD sebelumnya tidak memiliki kekuatan eksekutorial dalam pengawasannya karena hasil pengawasannya disampaikan kepada DPR hanya sebagai bahan pertimbangan saja. Gagasan ini akan dimasukkan dengan cara melakukan perubahan pada Pasal 22D ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 Bab VIIA tentang Dewan Perwakilan Daerah. Berikut penjelasan mengenai perbandingan Pasal 22D ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 dengan Rancangan UUD NRI Tahun 1945 yang digagas dalam naskah akademik ini:

Tabel 4.14
***Ius Constituendum* Pasal 22D ayat (3) UUD NRI Tahun 1945**

<i>Ius Constitutum</i>	<i>Ius Constituendum</i>
(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.	(3) Dewan Perwakilan Daerah berhak 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 kepada Presiden.

Ketiga, gagasan melakukan penguatan kedudukan DPD dengan pemberian kewenangan bagi DPD untuk melakukan pengawasan secara mandiri berakibat kepada perlunya mekanisme untuk melakukan pengawasan tersebut. Mekanisme pengawasan DPD ini disesuaikan dengan mekanisme DPR melalui hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. DPD sebenarnya sudah diberikan hak untuk bertanya dan menyampaikan usul pendapat.²⁸⁶ Namun, DPD tidak diberikan hak angket dan hak tersebut hanya diatur dalam UU MD3, sementara hak yang dimiliki DPD secara tegas diatur dalam konstitusi.²⁸⁷ Gagasan penegasan hak interpelasi, angket, dan menyatakan pendapat bagi DPD akan diatur dengan menambahkan ayat dalam Pasal 22C UUD NRI Tahun 1945 yang isinya:

Tabel 4. 15
***Ius Constituendum* Pasal 22C UUD NRI Tahun 1945**

<i>Ius Constitutum</i>	<i>Ius Constituendum</i>
(Belum diatur)*	(5) Anggota Dewan Perwakilan Daerah mempunyai hak interpelasi, angket, dan menyatakan pendapat.

C. PEMILIHAN UMUM

Indonesia telah mendeklarasikan diri sebagai negara demokrasi yang memiliki konsekuensi di mana kedaulatan berada di tangan rakyat. Demokrasi yang diterapkan harus berdasarkan pada hukum dasar yakni konstitusi. Salah satu jaminan yang terkandung dalam konstitusi yakni kedaulatan berada di tangan rakyat. sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

Jimly Asshiddiqie menyebutkan bahwa demokrasi merupakan kekuasaan dari, oleh, untuk, dan bersama rakyat. Artinya, kekuasaan itu diakui berasal dari rakyat sehingga rakyatlah yang menentukan dan memberi arah serta yang menyelenggarakan kehidupan bernegara.

²⁸⁶ Lihat Pasal 257 UU MD3

²⁸⁷ Lihat Pasal 20A ayat (2) UUD NRI Tahun 1945

Keseluruhan sistem penyelenggaraan negara pada dasarnya diperuntukkan bagi seluruh rakyat itu sendiri, bahkan negara yang baik idealnya diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat dengan melibatkan seluruh masyarakat dalam arti yang seluas-luasnya.²⁸⁸ Dari uraian tersebut, mencerminkan bahwa demokrasi memiliki hubungan dengan kedaulatan rakyat, di mana rakyat memegang kekuasaan tertinggi dalam sistem demokrasi.

Demokrasi pada perkembangan dan realisasinya mengalami dua pemaknaan, yaitu demokrasi ideal atau substansial dan demokrasi prosedural. Demokrasi ideal atau substansial adalah demokrasi sebagai sumber kewenangan bagi Pemerintah dengan tujuan-tujuan yang hendak dicapai oleh Pemerintah. Sementara demokrasi prosedural adalah masalah prosedur pembentukan Pemerintah. Dengan demikian, dalam pandangan Schumpeterian, demokrasi adalah masalah prosedur. Hal tersebut bermakna bahwa suatu negara dikatakan sebagai negara yang demokratis apabila negara tersebut dapat menyelenggarakan pemilu secara jujur dan adil, sehingga dapat membentuk sistem eksekutif dan kelembagaan legislatif yang kuat.²⁸⁹ Secara teoritis penyelenggaraan pemilu menyangkut dua hal yakni *electoral laws* dan *electoral process*²⁹⁰.

Electoral laws adalah hukum yang mengatur sistem pemilu, asas pemilu, dan aturan-aturan yang berkaitan tentang tatanan penyelenggaraan pemilu. mulai dari pertama kali pemilu dijalankan sampai dengan penyelesaian sengketa pemilu. Sementara itu, *electoral process* adalah proses penyelenggaraan pemilu, mulai dari panitia penyelenggara pemilu, partai-partai peserta pemilu, penentuan calon kampanye pemilu, tempat dan jumlah Tempat Pemungutan Suara (TPS), penentuan daftar pemilih tetap, perpindahan pemilih, tahapan-tahapan penyelenggaraan pemilih, penentuan daerah atau distrik pemilihan, dan penambahan distrik atau daerah pemilihan, dan sebagainya.

288 Jimly Asshiddiqie, "Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asas Manusia", dalam: Muhammad Imam Nasef, "Mekanisme Jalur Rekrutmen Calon Presiden dan Wakil Presiden yang Demokratis," *Jurnal Konstitusi*, Vol. IV No. 2, November 2011, hlm. 65.

289 W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Darsono, *Legislative Drafting: Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2009, hlm. 59.

290 *Ibid.*

C.1. Gagasan Model Pemilu Ke Depan

Sebagai negara demokrasi, pelaksanaan pemilu salah satu syarat penting bagi terciptanya sebuah negara yang demokratis.²⁹¹ Secara historis amandemen ke tiga mengatur ulang sistem pemilihan umum, sebagaimana tercantum dalam Pasal 22E ayat (1) sampai dengan ayat (5), yang menyatakan (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 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.

Akan tetapi, politik hukum mengenai model Pemilu acap kali berubah-ubah.²⁹² Perbedaan model Pemilu dapat terlihat dari tahun 2004 sampai 2019. Di mulai dari Penyelenggaraan pemilu ke-9 Tahun 2004, yaitu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPRD, dan DPD yang dipilih secara langsung oleh rakyat pada waktu yang terpisah, yaitu 5 April 2004 (Tahap I) untuk memilih anggota DPR, DPD dan DPRD, kemudian tanggal 5 Juli 2004 (Tahap II) untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden. Penyelenggaraan pemilu diikuti oleh 24 partai politik.²⁹³ Politik hukum pada undang-undang ini, menghendaki sistem multi partai sederhana agar kerja sama partai-partai politik menuju sinergi nasional.²⁹⁴

291 Henry B. Mayo, *An Introduction to Democratic Theory*. Oxford University Press, New York, 1960, hlm. 70.

292 Politik hukum adalah *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan, baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama dalam rangka mencapai tujuan negara. Politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan, yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara sebagaimana yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009. Hlm. 1.

293 Evi Noviawati, "Perkembangan Politik Hukum Pemilihan Umum Di Indonesia", *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi*, Vol 7, No 1 tahun 2019.

294 Arif Hidayat, *Kebebasan Berserikat di Indonesia*, Undip, Semarang, 2006, hlm 182.

Pemilu ke 11 dilaksanakan secara serentak di seluruh wilayah Indonesia pada tanggal 9 April 2014. Pelaksanaan pemilu terlebih dahulu untuk memilih anggota DPR, DPD dan DPRD, selanjutnya pada waktu yang berbeda dilaksanakan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Terdapat perbedaan dalam penyelenggaraanya dibandingkan dengan sistem pemilu tahun 2009. Dalam UU No.10 Tahun 2008 besaran ambang batas atau *Parliamentary Threshold* (PT) adalah 2,5 %, tetapi pada pemilu 2014 ditambah menjadi 3,5 %. Sistem pemilu proporsional terbuka tetap dipertahankan dengan tetap mempertahankan kuota kursi dari masing-masing daerah pemilihan dan sistem perhitungan pemilu masih sama seperti pemilu tahun 2009.

Pada 2019 Pemilu dilaksanakan secara serentak untuk pertama kalinya di Indonesia yang memilih Presiden dan Wakil Presiden, serta para anggota DPR, DPD, dan DPRD secara serentak pada waktu yang bersamaan di seluruh wilayah Indonesia.²⁹⁵ Model Pemilu serentak yang menggabungkan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden serta pemilihan DPR, DPD, dan DPRD secara serentak dengan waktu yang bersamaan tidak terlepas dari tindaklanjut Putusan MK No 14/PUU-XI/2013 yang menyatakan Pemilu yang sah secara konstitusional dilakukan secara serentak yang memilih Presiden dan Legislatif dengan waktu yang bersamaan.

Hal ini menunjukkan model pemilu pasca reformasi sering kali berubah-ubah. Guna mempermudah pemahaman penulis akan menunjukkan tabelperbandingan pemilu dari tahun ke tahun.

²⁹⁵ Tetapi, pelaksanaan Pemilu pada 2019 masih menyisahkan berbagai persoalan, diantaranya, pertama, keserentakan pemilu yang dibarengkan dengan ketentuan ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden (*Presidential Threshold*) menyebabkan kandidat berkoalisi sejak awal sehingga disinyalir membangun tradisi tawar-menawar dalam proses politik. Hal ini menyebabkan maraknya praktik *money politic*, *conflict of interest*, dan membangun oligarki kekuasaan. Kedua, *Parliamentary Threshold* sebesar 4% dianggap masih kurang efektif dalam menyederhanakan partai politik. Terakhir, banyaknya jumlah petugas KPU yang meninggal dunia akibat kelelahan dalam menjalankan tugasnya. Disampaikan Mahrus Ali dalam Seminar yang diselenggarakan oleh Pusat Studi Hukum Konstitusi Fakultas Hukum UII, pada 12 Juni 2020.

Tabel 4. 16
Perbandingan Sistem Pemilu Presiden dan Wakil Presiden

Variabel Sistem Pemilu Presiden	Pemilu 2004 UU 23/2003	Pemilu 2009 UU 42/2008	Pemilu 2014 UU 42/2008	Pemilu 2019 UU 7/2017
Waktu penyelenggaraan pemilu	Terpisah legislatif & eksekutif	Terpisah legislatif & eksekutif	Terpisah legislatif & eksekutif	Serentak legislatif & eksekutif
Metode pencalonan	diusung 15% kursi DPR atau 20% suara sah	diusung 20% kursi DPR atau 25% suara sah	diusung 20% kursi DPR atau 25% suara sah	diusung 20% kursi DPR atau 25% suara sah
Metode penetapan calon terpilih	50% + 1 (<i>Two round system</i>)	50% + 1 (<i>Two round system</i>)	50% + 1 (<i>Two round system</i>)	50% + 1 (<i>Two round system</i>)

Sumber: Catatan 20 Tahun Reformasi Pemilu (Perludem)

Tabel 4.17
Perbandingan Sistem Pemilu Legislatif

Variabel Sistem Pemilu	Pemilu 1999	Pemilu 2004	Pemilu 2009	Pemilu 2014	Pemilu 2019
Waktu Penyelenggaraan pemilu	Terpisah legislatif & eksekutif	Terpisah legislatif & eksekutif	Terpisah legislatif & eksekutif	Terpisah legislatif & eksekutif	Serentak legislatif & eksekutif
Besaran alokasi kursi per-daerah pemilihan	Berimbang dengan jumlah penduduk	3-12 DPR & DPRD	3-10 DPR, 3-12 DPRD	3-10 DPR, 3-12 DPRD	3-10 DPR, 3-12 DPRD
Metode pencalonan	Belum diatur kuota 30% keterwakilan perempuan	memperhatikan pencalonan 30% keterwakilan perempuan			

Sumber: Catatan 20 Tahun Reformasi Pemilu (Perludem)

Tabel 4.18
Perbandingan Sistem Pemilihan Kepala Daerah

Variabel Sistem Pemilu Presiden	Pilkada Pasca 2004	Pilkada Pasca 2015
Waktu penyelenggaraan pemilu	Berserakan antar daerah	Serentak antar daerah
Metode pencalonan Partai Politik	diusung 15% kursi DPRD atau 15% suara sah	diusung 20% kursi DPR atau 25% suara sah
Metode pencalonan perseorangan	3%-6,5% jumlah penduduk di Provinsi, Kabupaten, atau Kota	6,5%-10% jumlah pemilih di Provinsi, Kabupaten, atau Kota
Metode penetapan calon terpilih	50% + 1 (<i>Two round system</i>)	<i>Plurality, Single run-off</i>

Melihat realitas di atas Pemerintah dan DPR tidak terlihat adanya keinginan untuk menata Pemilihan umum yang jauh lebih baik dan sejalan dengan mandat reformasi. Pemerintah dan DPR sibuk mencari kompromi untuk menjaga keseimbangan persaingan dalam kontestasi pemilu yang diikuti. Tidak hanya Pemerintah dan DPR, MK sekalipun tidak sedikit putusannya yang berbeda mengenai disain Pemilu.

Bahkan MK dalam putusan terakhirnya Nomor No 55/PUU-VXII/ 2019 yang menguji Pasal 167 ayat (3) dan Pasal 347 ayat (1) Undang-Undang No 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dan Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang No 8 tahun 2015, Pasal 201 ayat (7) Undang-Undang No 10 tahun 2016, dan Pasal 201 ayat (9) Undang-Undang No 10 tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang menyatakan bahwa Pemilu yang konstitusional di Indonesia adalah pemilu yang dilaksanakan secara serentak antara pemilihan legislatif dan eksekutif.²⁹⁶

Dalam putusan tersebut memberikan beberapa alternatif bagi pembuat Undang-undang untuk menentukan disain keserentakan Pemilu, yakni Model pertama, pemilu serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, presiden dan wakil presiden, dan pemilihan anggota DPRD. Kedua, pemilu serentak untuk memilih anggota

²⁹⁶ Putusan MK No 55/PUU-VXII/ 2019.

DPR, DPD, presiden dan wakil presiden, gubernur, bupati/ wali kota. Ketiga, pemilu serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, presiden dan wakil presiden, anggota DPRD, gubernur, dan bupati/ wali kota.

Keempat, pemilu serentak nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, presiden dan wakil presiden, dan beberapa waktu setelahnya dilakukan pemilihan umum serentak lokal untuk memilih anggota DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, pemilihan gubernur, dan bupati/ wali kota.

Kelima, pemilu serentak nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, presiden dan wakil presiden, dan beberapa waktu setelahnya dilaksanakan pemilu serentak provinsi untuk memilih anggota DPRD provinsi, gubernur, dan kemudian beberapa waktu setelahnya dilakukan pemilu serentak kabupaten/kota untuk memilih DPRD kabupaten/kota dan memilih bupati/wali kota. Terakhir, pilihan-pilihan lainnya sepanjang tetap menjaga sifat keserentakan pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, DPD, dan presiden dan wakil presiden.

Melihat beberapa alternatif yang ditawarkan oleh MK, penulis tertarik dengan konsep pembagian Pemilu nasional dan Pemilu lokal. Pasalnya, Pemilu serentak sebelumnya yang menggabungkan pemilu presiden dan wakil presiden dengan pemilu DPR, DPD, dan DPRD, tidak akan memiliki dampak terhadap jalannya pemerintahan daerah. Akibatnya tidak sedikit kepala daerah yang bersebrangan dengan DPRD dalam menjalankan roda pemerintahan daerah. Misalnya, konflik yang terjadi antara Kepala Daerah dan DPRD DKI Dalam Penetapan APBD DKI Tahun 2015. Konflik antara Gubernur Basuki Tjahaja Purnama dikarenakan draf APBD Tahun 2015 yang dikirimkan Gubernur Basuki Tjahaja Purnama ke Kementerian Dalam Negeri bukan draf APBD yang telah disetujui bersama dalam sidang paripurna DPRD²⁹⁷ yang menyebabkan munculnya permasalahan antara kepala daerah dan DPRD.

Semestinya hal tersebut tidak terjadi sebab diperlukannya

²⁹⁷ Liputan6, *Ini Penyebab Kisruh ahok dengan DPRD*, terdapat dalam <https://www.liputan6.com/news/read/2186983/ini-penyebab-kisruh-ahok-dengan-dprd-dki>, diakses pada 22 Agustus 2020.

hubungan kerjasama antara kedua belah pihak untuk dapat meningkatkan antara lembaga eksekutif dan legislatif karena merupakan mitra sejajar dalam pemerintahan daerah. Untuk itu, seharusnya pola keresentakan dalam Pemilu diterapkan juga di level daerah dengan menerapkan pemilu serentak antara pemilu kepala daerah dengan pemilu DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.²⁹⁸

Hal ini diharapkan mampu memberikan kekuatan di tingkat daerah antara pemerintah daerah dengan DPRD. Sebab sebagai konsekuensi dianutnya otonomi daerah, yang mana memberikan kewenangan seluas-luasnya kepada pemerintah daerah untuk menjalankan pemerintahan ditingkat daerah maka diperlukannya sinergitas antara legislatif dan eksekutif di tingkat lokal. Sebab dalam merumuskan kebijakan daerah baik peraturan daerah maupun APBD, kepala daerah memerlukan persetujuan DPRD.

Sehingga jika kepala daerah terpilih akan memperoleh dukungan yang sejalan dengan partai politik pendukung kepala daerah di DPRD, tentunya sedikit banyak berpengaruh terhadap efektivitas pemerintahan daerah. Untuk itu kedepan UUD NRI Tahun 1945 akan melakukan reformasi elektoral dengan membentuk pemilu nasional yang berisi Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dengan Pemilu DPR dan DPD di waktu yang bersamaan, dengan pemilu daerah yang berisi pemilu kepala daerah dengan pemilu DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Harapannya dengan diatur mengenai disain Pemilu dalam konstitusi mampu memberikan efektivitas dalam Pemilu. Sebab kedepan pembuat Undang-undang tidak lagi disibukan dengan mencari konsep pemilu yang ideal, melainkan fokus terhadap penyelenggaraan Pemilu yang adil dan beradab. Oleh karena itu, melalui amandemen UUD NRI Tahun 1945, penulis menawarkan konsep Pemilu dengan membagi Pemilu Nasional dan Pemilu Lokal. Adapun yang dimaksud dengan Pemilu Nasional yakni Pemilihan Umum untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, DPR, dan DPD. Sementara itu, Pemilu Lokal dimaksudkan untuk memilih Kepala

²⁹⁸ Reformasi elektoral menjadi salah satu agenda utama reformasi, hal ini ditandai dengan tim tujuh yang bertugas untuk merumuskan paket undang-undang pemilu dan partai politik.

Daerah dan DPRD baik tingkat Provinsi maupun kabupaten/kota. Berikut penjelasan perubahan pada Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945:

Tabel 4.19

<i>lus Constitutum</i>	<i>lus Constituendum</i>
(1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.	(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.	(2) Pemilihan umum Nasional diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, serta Presiden dan wakil presiden.
(3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.	(3) Pemilihan umum lokal diselenggarakan untuk memilih Gubernur, Bupati, Wali Kota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
(4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.	(4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.
(5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.	(5) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.
(6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.	(6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

Dalam naskah amandemen ini penulis akan memindahkan ketentuan yang berkaitan dengan penyelenggara pemilu ke bab lembaga negara Independen yang diatur dalam Pasal 25 UUD NRI Tahun 1945. Hal ini guna menjadikan perubahan ke lima UUD NRI Tahun 1945 lebih sistematis dan struktur. Di samping itu, penyelenggara pemilu pun termasuk bagian dari lembaga negara independen yang dalam pelaksanaannya tidak memihak dan tidak dapat diintervensi termasuk dari pengaruh pemerintah sekalipun. Pada prinsipnya pelaksana pemilu ialah pembuat dan pelaksana keputusan yang dapat memengaruhi hasil pemilu.²⁹⁹

C.2 Jaminan Penghormatan dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah

Indonesia merupakan salah satu negara yang menganut sistem pemerintahan demokrasi, yang dibuktikan melalui Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yaitu “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Masyarakat juga diberikan kebebasan dalam berkumpul dan berpendapat, serta turut dalam mengawasi pemerintahan. Tidak dapat dibantah bahwa demokrasi merupakan asas dan sistem yang paling baik di dalam sistem politik dan ketatanegaraan. Khazanah pemikiran dan performansi politik di berbagai negara dampai pada satu titik temu tentang ini yaitu demokrasi adalah pilihan terbaik dari berbagai pilihan lainnya. Sebuah laporan studi yang di sponsori oleh UNESCO pada awal 1950-an menyebutkan bahwa tidak ada satupun tanggapan yang menolak demokrasi sebagai landasan dan sistem yang paling tepat dan ideal bagi semua organisasi politik modern. studi yang melibatkan lebih dari seratus orang sarjana dari barat dan timur dapat dipandang sebagai jawaban yang sangat penting bagi studi tentang demokrasi.³⁰⁰

Demokrasi sebagai bentuk atau mekanisme sistem pemerintahan suatu negara sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah negara tersebut.

Salah satu pilar demokrasi adalah prinsip *trias politica* yang

299 IDEA Internasional, *Standar-standar Internasional Untuk Pemilihan Umum: Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu*, 2001.

300 Afan Gaffar, *Kualitas Pemilu Menentukan Kualitas DPR*, Sebuah Sketsa, Yogyakarta, HTN Fakultas Hukum UII, 1992, hlm. 6.

membagi ketiga kekuasaan politik yakni eksekutif, yudikatif, dan legislatif untuk diwujudkan dalam tiga jenis lembaga negara yang saling lepas (independen) dan berada dalam peringkat yang sejajar satu sama lain. Kesejajaran dan independensi ketiga jenis lembaga negara ini diperlukan agar masing-masing lembaga dapat saling mengawasi dan mengontrol.³⁰¹

Hakikat demokrasi dalam sistem pemerintahan memberikan penekanan pada keberadaan kekuasaan di tangan rakyat, baik dalam pemeritahan maupun dalam penyelenggaraan negara, yang mencakup tiga hal: *pertama*, pemerintah dari rakyat (*government of the people*); *kedua*, pemerintah oleh rakyat (*government by people*); *ketiga*, pemerintahan untuk rakyat (*government for people*).³⁰²

Salah satu sisi yang menarik dalam implementasi demokrasi adalah tentang demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*) atau demokrasi perwakilan. Berbeda dengan demokrasi lansung (*direct democracy*) seperti yang pernah dikembangkan pada zaman Yunani Kuno, maka hak-hak yang politik rakyat dilakukan oleh sekelompok kecil orang yang berkedudukan sebagai wakil resmi dari seluruh penduduk di dalam suatu negara.³⁰³ Demokrasi perwakilan yang memperkenalkan aparatur yang disebut “parlemen” atau lembaga perwakilan rakyat itu menuntut adanya lembaga yang dapat mengatur mekanisme rekrutmen terhadap anggota-anggota parlemen itu yaitu Pemilu. Idealnya, melalui pemilu ini seluruh rakyat dapat memilih sendiri orang - orang di antara mereka untuk menjadi wakil yang dapat memilih sendiri orang orang di antara mereka unuk menjadi seorang wakil yang dapat membawa aspirasi mereka dalam proses pembuatan kebijaksanaan negara.³⁰³

Masyarakat Indonesia sejak dulu memiliki sifat pluralis yang terdiri dari berbagai macam suku, bangsa, bahkan diantara suku suku tersebut masih ada yang menjunjung tinggi nilai-nilai adat setempat dan tidak bisa dipengaruhi oleh niali yang baru datang dari luar budaya masyarakat adat tersebut. Sifat pluralis tersebut dipertahankan oleh negara melalui konstitusi yang mengakui dan

301 Tim Pokja UIN Sunan Kalijaga, *Pancasila dan Kewarganegaraan*, Pokja Akademik UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta, 2005, hlm. 67.

302 *Ibid.*, hlm. 69.

303 *Ibid.*, hlm 72.

menghormati hak-hak tradisional masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat. Bahkan konstitusi dibuat dengan cita-cita yang berakar dari semangat bangsa Indonesia yang khas serta pengalaman ketatanegaraan adat yang telah dipraktekkan oleh masyarakat Indonesia. sehingga dapat ditarik benang merah bahwa nilai-nilai adat mempengaruhi nilai-nilai demokrasi di Indonesia, termasuk sistem pemilihan umum.³⁰⁴

Dalam proses pemilihan umum DPR, DPD, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden, Gubernur dan Wakil Gubernur maupun Bupati dan Wakil Bupati di seluruh wilayah Indonesia dalam pemilihan umum, KPU Provinsi maupun Kabupaten/kota menggunakan peraturan perundang-undangan dalam penyelenggaraan pemilihan umum untuk semua tahapan. Dalam proses pemilihan umum tersebut ber asas umum, bebas, dan rahasia (LUBER) sesuai dengan yang tercantum di dalam pasal 22E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

Akan tetapi dalam proses penerapannya, mekanisme prosedural pemilihan umum yang ada di Indonesia, tidak sejalan berbanding lurus sesuai dengan apa yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan (konstitusi). Beberapa hal yang mendasari ketidakseimbangan ini dikarenakan pluralisme atau kemajemukan bangsa yang sering berbeda dengan masyarakat hukum adat. Seperti salah satu contoh yang menarik adalah tentang mekanisme pemilihan umum Noken (sistem pemilu masyarakat adat Papua).

Pemilihan model Noken ini terungkap dalam sidang perkara nomor 4781/PHPU.A/VII/2009 di Mahkamah Konstitusi yang diajukan oleh dua orang pemohon, yaitu Pdt. Elion Numberi dan Hasbi Suaib, S.T. Sebenarnya yang dipersoalkan pemohon bukan mekanisme noken, melainkan perselisihan hasil pemilu untuk anggota DPD di kabupaten Yakuimo. Noken adalah tas (kantung) tradisional masyarakat Papua. Dalam konteks demokrasi pemilihan umum, Noken dipakai sebagai tempat menampung suara pengganti kotak suara. Model pemilihan ini telah berlangsung sejak tahun 1971 dan dilaksanakan di 16 kabupaten pegunungan tengah Papua.³⁰⁵

304 Ahmad Zazili, "Pengakuan Negara Terhadap Hak-Hak Politik Masyarakat Adat dalam Pelaksanaan Pemilihan Umum," *Jurnal Konstitusi*, Volume 9, Nomor 1, 2012, hlm. 138

305 Yunus Wonda, "Sistem Noken sudah jadi budaya masyarakat pegunungan", <http://bintangpapua.com/~bintangp/index.php/lain-lain/k2-information/halaman-utama/item/2224->

Dilihat dari mekanisme dan proses pemilihan umum nasional, pemilihan umum dengan menggunakan Noken terbilang unik, karena sangat jauh berbeda dengan prosedural pemilihan umum nasional yang dilaksanakan serentak diseluruh wilayah Republik Indonesia.

Sebagaimana pendapat Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, dalam paham kedaulatan rakyat (demokrasi), rakyat dianggap sebagai pemilik dan pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Secara umum demokrasi terbagi menjadi dua, demokrasi langsung dan demokrasi tidak langsung. Model pemilihan noken merupakan bentuk dari demokrasi tidak langsung, karena tiap individu dari masyarakat adat di Papua mewakili hak memilihnya kepada kepala suku. Namun model pemilihan noken dilakukan dalam pemilu yang merupakan penyaluran kedaulatan rakyat secara langsung atau demokrasi langsung. Artinya model pemilihan noken merupakan demokrasi tidak langsung yang dilaksanakan dalam saluran demokrasi langsung. Kepala suku dan anggota masyarakat adat akan melakukan musyawarah mufakat untuk menentukan pilihan mereka, sehingga masyarakat adat tersebut benar-benar “aklamasi” mengenai pilihannya dalam pemilu.³⁰⁶

Dalam musyawarah itu, mereka saling membagi informasi tentang setiap calon yang hendak dipilih. Mereka tidak membahas visi dan misi para calon sebab visi dan misi tidak bisa dipegang dan sulit diuji kebenarannya. Informasi yang mereka cari dan bagikan berkisar tentang kehidupan para calon. Mereka ingin mengetahui pekerjaan yang pernah dilaksanakannya, kebiasaannya, hobinya, sifat-sifat dan karakter dirinya, sikapnya terhadap orang lain, serta nilai-nilai universal yang dihidupi dan diperjuangkannya. Kalau calon berasal dari desa tempat diskusi dilaksanakan, peserta menyelidiki kontribusinya bagi kemajuan desa asalnya.

Dengan mendapatkan informasi sebanyak-banyaknya, masyarakat mulai mendapatkan gambaran tentang calon siapa yang dapat dipercayai dan layak dipilih. Setiap pemilih di kampung mulai mengambil keputusan personal tentang calon yang akan

sistem-noken-sudah-jadi- budaya-masyarakat-pegunungan (14 May 2015) Diakses, Diakses Pada 5 Agustus 2020

306 Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, PSHTN Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1983, hlm. 328

dipilihnya. Kemudian calon pilihannya disampaikan kepada orang lain untuk menguji kelayakan dan mendapatkan tanggapan balik. Dengan demikian, semua calon yang disebutkan para pemilih diuji kelayakannya oleh rakyat dengan menggunakan kriteria kultural. Pengujian melalui diskusi berlangsung hingga para pemilih di suatu desa mencapai kesepakatan. Isi kesepakatan mencakup calon yang dapat dipercayai dan, karena itu, layak diberikan suara kepadanya, serta seberapa banyak suara yang dapat dialokasikan baginya.³⁰⁷

Maka, menjadi jelas bahwa hasil pemilu adalah keputusan personal dari setiap pemilih, yang disatukan secara bersama menjadi sebuah kesepakatan komunitas, dan disimbolkan melalui noken. Rakyat bisa bersepakat ”mengisi” semua suara dari desanya dalam sebuah noken dan menyerahkannya kepada calon yang dipercayainya atau membagi suara kepada beberapa calon. Praktik Noken masih terdapat di beberapa wilayah pegunungan tengah di Papua, disebabkan karena faktor geografis dan ketersebaran masyarakat di wilayah pegunungan, tidak semua warga sanggup turun untuk melakukan pencoblosan, juga dikarenakan keterbatasan akses terhadap informasi.³⁰⁸

Demokrasi langsung maupun demokrasi tidak langsung pada hakikatnya sama-sama demokratis. Model pemilihan noken merupakan demokrasi “khas” Indonesia yang sejalan dengan konsep demokrasi Pancasila. Menurut Mohammad Hatta, demokrasi Pancasila adalah demokrasi kekeluargaan dan gotong royong yang ditujukan kepada kesejahteraan rakyat, yang mengandung unsur-unsur berkesadaran religius, berdasarkan kebenaran, kecintaan dan budi pekerti luhur, berkepribadian Indonesia, dan berkesinambungan.³⁰⁹ Dalam demokrasi Pancasila, keuniversalan cita-cita demokrasi dipadukan dengan cita-cita hidup bangsa Indonesia yang dijiwai oleh semangat kekeluargaan, sehingga tidak ada dominasi mayoritas atau minoritas.³¹⁰

307 Neles Tebay, “Sistem Noken dan Demokrasi”, <https://nasional.kompas.com/read/2014/08/21/17470521/Sistem.Noken.dan.Demokrasi>, diakses pada 5 Agustus 2020.

308 *Ibid.*

309 Mohammad Hatta, *Indonesia Merdeka*, Jakarta, LP3ES, 1998, hlm 87.

310 Yudi Latif, *Negara Paripurna : Historitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, Jakarta, Gramedia, 2011, hlm. 383.

Model pemilihan noken yang mengumpulkan kepala suku dan anggota masyarakat adat untuk menentukan pilihan mereka dalam pemilu merupakan wujud dari demokrasi kekeluargaan dan gotong royong. Dalam model pemilihan noken terdapat perpaduan antara esensi dari pemilihan umum dan karakteristik masyarakat adat Papua. Pemilu bagi masyarakat adat Papua mempunyai esensi sebagai pengakuan dan perwujudan hak-hak politik rakyat, serta merupakan pendelegasian hak-hak tersebut kepada wakil-wakilnya untuk menjalankan pemerintahan. Esensi tersebut tentu harus sejalan dengan karakteristik masyarakat adat Papua yang berkarakter masyarakat solidaritas mekanis. Masyarakat solidaritas mekanis menurut Emile Durkheim adalah masyarakat yang mementingkan kebersamaan dan keseragaman, selain itu pemimpin memiliki kedudukan sentral.³¹¹

Salah satu wujud hukum adat yang menjadi ciri ketatanegaraan Indonesia adalah prinsip musyawarah. Musyawarah merupakan forum pengambilan keputusan sekaligus pembatasan kekuasaan. Model pemilihan noken dilakukan musyawarah dan mufakat yang juga menjadi karakteristik masyarakat adat Papua, dalam musyawarah tersebut akan terjadi pertukaran pendapat mengenai pilihan dalam pemilu. Musyawarah akan terus berjalan sampai tercapainya mufakat, perbedaan pilihan dari masing-masing anggota masyarakat akan berakhir ketika diperoleh mufakat dalam musyawarah. Walaupun pencoblosan surat suara dilaksanakan oleh kepala suku namun kepala suku harus memilih sesuai dengan mufakat yang telah dicapai, sehingga model pemilihan noken tetap demokratis.³¹²

Bagi masyarakat adat Papua pemilu identik dengan pesta gembira, sehingga pemilu tidak boleh meninggalkan permusuhan diantara mereka akibat perbedaan pilihan. Jika dipaksakan menggunakan tata cara pemilihan umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka dikhawatirkan akan timbul konflik di antara kelompok-kelompok masyarakat setempat. Dapat disimpulkan bahwa model pemilihan noken tetap memiliki

311 Achmad Sodiki, "Konstitusionalitas Pemilihan Umum Model Masyarakat Yahukimo", *Jurnal Konstitusi*, Volume 6, Nomor 2, 2009, hlm. 2.

312 *Ibid.*

nilai demokratis yang sesuai dengan karakteristik masyarakat adat Papua.³¹³

Pada hakikatnya Noken mempunyai fungsi sosial, yaitu menjadi identifikasi asal suku. Karena corak, bentuk, dan pewarnaan pada noken dari setiap suku berbeda-beda. Noken juga mempunyai fungsi budaya, karena digunakan dalam semua acara adat. Noken juga mempunyai fungsi ekonomi, yaitu sebagai penyimpan bahan makanan untuk keperluan mendesak. Noken juga mempunyai fungsi politik, dengan digunakannya noken dalam pemilu. Oleh karenanya, tidak heran jika proses pemilihan umum yang berlangsung di daerah pegunungan tengah Papua disebut dengan sistem noken.

Selain memiliki fungsi dan nilai di atas, Noken juga mengandung nilai filosofis, historis serta moralis. Bernilai Filosofis, sebab Noken telah menjadi identitas dan jati diri masyarakat adat Papua serta peruntukannya yang tidak semua golongan dapat menganyam dan menggunakannya. Bernilai Historis sebab Noken menjadi salah satu peninggalan budaya atau warisan budaya leluhur. Bernilai Moralitas sebab Noken menjadi aksesoris dan simbol dalam berbagai pelaksanaan upacara adat sebab bentuknya yang berlubang dan dapat dilihat oleh orang lain, dimaknai sebagai simbol kehidupan yang baik dan budaya yang mengutamakan keterbukaan, kejujuran dan persatuan.³¹⁴

Berdasarkan uraian di atas, maka tidaklah berlebihan jika disebut bahwa Noken telah menjadi simbol budaya yang telah melekat dan hidup di tengah masyarakat adat Papua sebab, di balik Noken sebagai simbol, dapat dilihat bagaimana masyarakat adat Papua memaknai keberadaan Noken sebagai identitas diri hampir di segala aspek kehidupan. Oleh karena keunikan tersebut, Noken di daftarkan ke UNESCO sebagai salah satu hasil karya tradisional dan warisan kebudayaan dunia dan pada 4 desember 2012.³¹⁵ Mengingat

313 Yance Arizona, "Konstitusionalitas Noken : Pengakuan Model Pemilihan Masyarakat Adat dalam sistem Pemilihan Umum di Indonesia", *Jurnal Konstitusi Pusako UNAND*, Volume 3, Nomor 1, 2010, hlm. 4

314 Achmad Sodiki, *Op.Cit.*, hlm. 4.

315 Nala Edwin, "Noken Diakui Sebagai Warisan Budaya Dunia Oleh Unesco" <https://news.detik.com/berita/2213760/noken-diakui-sebagai-warisan-budaya-dunia-oleh-unesco/1>, diakses pada 3 Agustus 2020.

hal tersebut, sebelumnya bahwa UUD NRI Tahun 1945 pun merespon dan mengakui bahkan menjamin keanekaragaman budaya yang hidup di tengah-tengah masyarakat Indonesia, khususnya Papua sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Walaupun masyarakat adat di Papua memiliki perbedaan model pemilihan bukan berarti negara dapat mencabut atau membatasi hak pilih mereka. Hal ini dijamin dengan adanya prinsip persamaan dihadapan hukum yang telah termaktub dalam Pasal 28D ayat (1) UUD Tahun 1945. Dengan adanya jaminan tersebut hak pilih dari masyarakat adat di Papua tidak berbeda dengan masyarakat lainnya. Negara tidak boleh melakukan diskriminasi terhadap masyarakat adat di Papua atas dasar model pemilihan yang berbeda. Masyarakat adat di Papua harus bebas dari perlakuan diskriminatif dalam pemilu yang bisa saja dilakukan oleh negara, atas dasar Pasal 28I ayat (2) UUD Tahun 1945 bahwa setiap orang bebas dari perlakuan diskriminatif atas dasar apapun.

Legitimasi terhadap hak pilih dari masyarakat hukum adat juga terdapat pada *United Nations Declaration on The Rights of Indigeneous Peoples* (UNDRIPs) yaitu dalam preambule dan Pasal 27. Preambule UNDRIPs mengatakan, ” *Recognizing also that the situation of indigenous peoples varies from region to region and from country to country and that the significance of national and regional particularities and various historical and cultural backgrounds should be taken into consideration*” (menyadari bahwa situasi masyarakat adat bervariasi dari wilayah ke wilayah, dari negara ke negara dan pentingnya kekhasan nasional dan regional dan latar belakang sejarah dan budaya).

Pasal 27 dinyatakan bahwa, ” *States shall establish and implement, in conjunction with indigenous peoples concerned, a fair, independent, impartial, open and transparent process, giving due recognition to indigenous peoples laws, traditions, customs and land tenure systems, to recognize and adjudicate the rights of indigenous peoples pertaining to their lands, territories and resources, including those which were traditionally owned or otherwise occupied or used. Indigenous peoples shall have the right to participate in this process*” (negara patut mendirikan, menerapkan dalam kaitannya dengan

masyarakat adat terkait sebuah proses yang jujur, independen, tidak memihak, terbuka dan transparan, memberikan pengakuan yang pantas terhadap hukum, tradisi, adat dan sistem pemanfaatan tanah masyarakat adat, untuk mengakui dan bertindak sebagai hakim untuk memutuskan hak-hak masyarakat adat terkait dengan tanah, wilayah dan sumber daya, termasuk yang mereka miliki atau kalau tidak menduduki dan menggunakan secara tradisional).³¹⁶

Dalam preambule tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa negara sepatutnya menyadari bahwa situasi masyarakat adat yang bervariasi dan pentingnya kekhasan regional, latar belakang sejarah, dan budaya. Sehingga perbedaan model pemilihan yang dianut masyarakat adat di Papua tidak menjadikan negara berwenang untuk mencabut atau membatasi hak pilih mereka. Sedangkan Pasal 27 UNDRIPs menekankan kepada seluruh negara yang ikut mendeklarasikan UNDRIPs untuk mengakui hukum, tradisi, dan adat dari masyarakat adat di Papua. Sehingga model pemilihan noken yang berdasarkan adat istiadat setempat sepatutnya diakui oleh negara dan tidak boleh terjadi pembatasan atau pencabutan hak pilih.

Putusan hakim MK dalam sengketa kasus Yahukimo menurut hemat penulis merupakan pertimbangan yang benar dan tepat dan memenuhi keadilan bagi masyarakat hukum adat yang masih hidup di wilayah pegunungan. Berdasarkan pada Undang-Undang Dasar 1945 pasal 28 ayat (1) berbunyi “setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum”. setiap orang mempunyai hak yang sama sebagai warga negara Indonesia.

Hal ini merupakan suatu bentuk penekanan yang tegas dari pemerintah terhadap jaminan perlindungan hak seluruh warga negara. Hakim konstitusi sebagai penafsir konstitusi menyadari akan keberadaan wilayah-wilayah adat yang jauh dari mobilitas dan tidak dapat memaksakan suatu aturan perundangundangan ke dalam suatu lingkungan yang mana terdapat perbedaan penerapan (budaya/adat). Model pemilihan noken merupakan demokrasi tidak langsung yang dilaksanakan dalam saluran demokrasi langsung. Model pemilihan

316 Pasal 27 United Nations Declaration on The Rights of Indigeneous Peoples (UNDRIPs)

noken merupakan demokrasi “khas” Indonesia yang sejalan dengan konsep demokrasi Pancasila. Model pemilihan noken tetap selaras dengan perkembangan masyarakat dan zaman, karena model pemilihan ini tetap bertahan sampai sekarang. Walaupun masyarakat adat di Papua memiliki perbedaan dalam model pemilihan bukan berarti negara dapat mencabut atau membatasi hak pilih mereka. Karena konstitusi dan UNDRIPs telah memberikan jaminan terhadap hak pilih mereka, sehingga tidak boleh ada perlakuan diskriminatif terhadap masyarakat adat di Papua.

Berdasarkan pada pemaparan di atas, maka sistem pemilu yang bersifat tradisonal seperti Noken di Papua saat ini dirasa perlu diatur dalam hukum positif Indonesia, terutama dalam konstitusi negara yang bersifat rigid (kaku) untuk menguatkan pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 mengenai penghormatan dan pengakuan Masyarakat Hukum Adat. Dengan diaturnya sistem pemilu yang bersifat tradisional maka penulis menambahkan redaksi dalam Pasal 18B dengan menyelipkan ayat (2) UUD NRI 1945, yaitu:

Tabel 4.20
***Ius Constituendum* Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945**

<i>Ius Constitutum</i>	<i>Ius Constituendum</i>
(Belum diatur)*	(2) Gubernur, Bupati dan Walikota dalam satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa dipilih secara demokratis.

C.3. Penegasan *Presidential Threshold*

Sistem pemilihan presiden dan wakil presiden di Indonesia sebelum reformasi dilakukan secara tidak langsung dengan suara terbanyak (*voting*) di MPR RI. MPR RI akan mengadakan pemungutan suara dan calon yang memperoleh suara terbanyak ditetapkan sebagai presiden dan wakil presiden. Hal ini tercantum dalam Pasal 6 Angka 2 UUD Tahun 1945 sebelum amendemen berbunyi: “Penentuan Presiden dan Wakil Presiden dengan suara terbanyak (*voting*) di mana MPR akan mengadakan pemungutan

suara dan calon yang memperoleh suarat terbanyak ditetapkan sebagai Presiden dan Wakil Presiden.

Dalam pelaksanaan pemilu, tahun 2019 ini merupakan pemilu keempat. Pemilihan umum 2004 dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum. Proses pemilihan umum 2004, 2009 dan 2014 tidak ada perbedaan yang menonjol. Pemilu pada tahun-tahun sebelumnya dilaksanakan secara 2 kali yaitu pemilihan legislatif untuk memilih anggota DPR RI, DPD RI, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dan Pemilihan presiden dan wakil presiden. Partai politik atau gabungan partai politik dapat mengusung pasangan calon presiden dan wakil presiden adalah partai politik apabila memiliki perolehan kursi paling sedikit 20% dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% suara sah nasional. Apabila partai politik tidak memenuhi syarat *Presidential Threshold* (PT), maka partai politik harus berkoalisi dengan partai peserta pemilihan umum lainnya untuk mengusung calon pasangan presiden dan wakil presiden.

Pasca putusan MK No 49/PUU-XVI/2018 yang menolak uji materiil terhadap *Presidential Threshold* dan dalam putusanya MK menyatakan *Presidential Threshold* merupakan kebijakan hukum terbuka oleh pembuat undang-undang. Akibatnya, *Presidential Threshold* berhadapan dengan Pemilihan legislatif secara serentak. Bahkan MK dalam putusan terakhirnya Nomor No 55/PUU-VXII/2019 yang menguji Pasal 167 ayat (3) dan Pasal 347 ayat (1) Undang-Undang No 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dan Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang No 8 tahun 2015, Pasal 201 ayat (7) Undang-Undang No 10 tahun 2016, dan Pasal 201 ayat (9) Undang-Undang No 10 tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang menyatakan bahwa Pemilu yang konstitusional di Indonesia adalah pemilu yang dilaksanakan secara serentak antara pemilihan legislatif dan eksekutif.³¹⁷ Artinya, model pemilu kedepan diharapkan tetap dilaksanakan secara serentak dengan pemilihan legislatif dan eksekutif dihadapkan dengan pemberlakuan *Presidential Threshold*. Sehingga ambang batas yang digunakan mengacu pada Pemilu sebelumnya.

317 Putusan MK No 55/PUU-VXII/ 2019

Hal ini menimbulkan persoalan diantaranya; *pertama*, hasil pemilu sebelumnya merupakan serangkaian proses yang sangat panjang. Mulai dari pendaftaran peserta pemilu, pendaftaran calon, kampanye, pemungutan dan penghitungan suara, perselisihan hasil suara di MK, sampai kemudian menjadi hasil akhir Pemilu. Menjadi tidak relevan jika hasil Pemilu sebelumnya “tiba-tiba” dijadikan rujukan untuk menjadi ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden. Di samping itu, hasil Pemilu sebelumnya didapat dari total pemilih dan kondisi sosial politik yang berbeda. Dengan demikian, rujukan *Presidential Treshold* pada pemilu sebelumnya tidak dapat dibenarkan.

Kedua, jika ambang batas yang digunakan untuk pilpres mengacu pada pemilu sebelumnya, konsekuensinya partai politik baru secara otomatis tidak dapat mengacukan calon presiden dan wakil presiden. *Ketiga*, jika penerapan PT pada pilpres sebelumnya tidak mengalami hambatan, itu disebabkan karena pemilu legislatif dilaksanakan lebih awal daripada pilpres sehingga perolehan suara dan kursi di parlemen oleh masing-masing parpol sudah diketahui sebagai dasar apakah parpol tersebut memenuhi atau tidak memenuhi PT untuk bisa mengajukan capres/cawapres. Sementara pada pilpres yang akan datang di mana pelaksanaan pileg dan pilpres akan dilakukan secara serentak, sehingga adanya ketentuan Pasal 222 sangat tidak relevan.

Restorasi PT merupakan hal yang menarik untuk dikaji disebabkan oleh: *Pertama*, berkaca pada negara yang menganut *system presidensial* justru yang dimaksud dengan PT adalah syarat keterpilihan bagi presiden. hal ini senada pendapat J. Mark Payne, “*Democracies in Development; Politics and Reform in Latin America*” di mana yang dimaksud dengan dengan PT sebagai syarat seorang calon untuk terpilih menjadi presiden. Misalnya, di Brasil 50 persen plus satu, di Ekuador 50 persen plus satu atau 45 persen plus atau 45 persen asal beda 10 persen dari saingan terkuat. Artinya, diberbagai negara meknai PT merupakan syarat keterpilihan.

Kedua, persyaratan ambang batas pencalonan presiden yang didasarkan pada perolehan suara atau kursi parpol di DPR merupakan praktik anomali dalam skema *system presidensial*. Secara teoritik

seorang Presiden dalam skema *system presidensial* tidak ditentukan oleh hasil legislatif. Dalam hal ini, lembaga antara Presiden dan Parlemen dua hal yang berbeda yang memiliki legitimasi berbeda. Hal itu pun, senada dengan pendapat Alan R. Ball dan B Guy Paters, karakteristik *system presidensial* yang menegaskan bahwa eksekutif dan legislatif bagian terpisah.³¹⁸ Hal ini berbeda dengan sistem parlementer di mana untuk membentuk pemerintahan maka harus ada dukungan parlemen.³¹⁹

Ketiga, ketika PT dihadapkan dengan *Parliamentary Threshold* yaitu syarat perolehan suara minimal partai politik dalam pemilu untuk mendapatkan kursi di DPR, jika disamakan dengan pengertian ini, maka PT sebagai syarat keterpilihan minimal calon Presiden dan Wakil Presiden. Keempat, bahwa mulai tahun 2019, pilpres dan pileg dilakukan secara serentak, oleh sebab itu, ketentuan PT semestinya tidak diperlukan lagi karena tujuan dari diterapkannya PT yaitu untuk menghadirkan sistem kepartaian yang sederhana dan dalam rangka menggalang dukungan mayoritas dari parlemen terhadap presiden dan wakil presiden terpilih, akan secara otomatis terlaksana dari hasil pemilu serentak.

Adanya pemilu serentak sebenarnya sudah merupakan langkah dan upaya untuk mendukung penguatan sistem pemerintahan presidensial. Kedepan, dengan pemilu serentak akan diikuti oleh terjadinya *coattail effect* dan solidnya barisan koalisi sehingga parpol atau gabungan parpol dapat memenangkan pemilihan presiden dan wakil presiden dan sekaligus memenangkan suara di parlemen sehingga dukungan parlemen lebih maksimal. Atau jika *coattail effect* ini tidak terjadi, setidaknya bangunan koalisi akan lebih solid di dibandingkan dengan pemilu yang tidak serentak yang sudah terbukti sifat koalisinya sangat longgar sehingga kebijakan presiden tidak selamanya mendapatkan dukungan dari mitra koalisi. Dukungan yang solid akibat pemilu serentak merupakan nilai plus dalam membangun sistem pemerintahan presidensial yang stabil dan efektif.³²⁰

318 Alan R. Ball dan B Guy Peter sebagaimana yang dikutip Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi; Menguatnya Fungsi Legislasi Parlementer... Op. Cit.* hlm 38-39.

319 *Ibid.*

320 Allan fatchan dan Jamaluddin, "Rekonstruksi Politik Hukum presidential threshold ditinjau

Menurut Didik Supriyanto, pemilu serentak parlemen nasional dan presiden memberi dua efek sekaligus: *Pertama*, koalisi dini, karena partai-partai politik dipaksa untuk berkoalisi lebih awal agar solid demi memenangkan kompetisi; *kedua*, adanya *coattile effect* di mana keterpilihan presiden akan mempengaruhi keterpilihan parlemen nasional.³²¹

Berdasarkan uraian di atas, pada dasarnya adalah PT syarat keterpilihan seperti lazimnya negara-negara yang menganut *system presidensial*. Pengertian PT tersebut, semestinya yang dimaksud dengan PT untuk konteks Indonesia adalah ketentuan Pasal 6A ayat (3 dan 4) UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur bahwa Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari 50% (lima puluh persen) dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya 20% (dua puluh persen) suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil. Oleh karena itu, PT merupakan hal yang telah diatur dalam UUD Tahun 1945, sehingga penulis berkesimpulan bahwa tidak perlu adanya amandeman UUD terkait dengan PT.

Adapun rekomendasi yang ditawarkan oleh Penulis untuk mencegah kesalahpahaman terhadap PT maka menegaskan kembali bahwa PT merupakan syarat keterpilihan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 6 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945

Pasal 6

(3) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden.

dari system Presidensial dan penyederhanaan partai politik”, dalam *Jurnal Seminar UNS*, Vol. 4 No. 3 Tahun 2018. hlm. 747.

321 *Ibid.*

D. Mahkamah Konstitusi

Sejarah berdirinya lembaga MK di Indonesia diawali dengan diadopsinya ide MK dalam amandemen konstitusi yang dilakukan oleh MPR pada tahun 2001 sebagaimana dirumuskan dalam ketentuan Pasal 24 ayat (2), Pasal 24C, dan Pasal 7B Undang-Undang Dasar 1945 hasil perubahan ketiga yang disahkan pada 9 November 2001. Setelah disahkannya perubahan ketiga UUD NRI Tahun 1945 tersebut maka dalam rangka menunggu pembentukan MK, MPR terlebih dahulu menetapkan MA melaksanakan fungsi dari MK untuk sementara sebagaimana diatur dalam Pasal III Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945 hasil Perubahan Keempat.³²²

Keberadaan MK dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sejatinya sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman yang merdeka, penegak hukum dan keadilan, dan untuk menjaga agar konstitusi dilaksanakan secara bertanggungjawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi. Keberadaan MKRI juga sekaligus untuk menjaga agar penyelenggaraan pemerintahan Indonesia menjadi stabil dan merupakan koreksi terhadap pengalaman kehidupan ketatanegaraan masa lalu yang sering terjadi tafsir ganda atas konstitusi.³²³

MK diharapkan dapat mengawal nilai-nilai konstitusi dan demokrasi, yaitu sebagai: (1) Pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*); (2) Penafsir Konstitusi (*the final interpreter of constitution*); (3) Pengawal demokrasi (*the guardian of democracy*); (4) Pelindung hak konstitusional warga negara (*the protector of citizen's constitutional rights*); dan sebagai (5) pelindung hak asasi manusia (*the protector of human rights*). Artinya ketika terdapat pelanggaran terhadap hak konstitusional warga negara yang pelanggarannya terdapat dalam ketentuan aturan hukum atau regulasi dapat diluruskan melalui salah satu kewenangannya yaitu mekanisme *judicial review*.³²⁴

322 Nanang Sri Darmani, "Kedudukan dan Wewenang Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Pembaharuan Hukum*, Vol II, No2. Mei, 2015, hlm .261.

323 Didik Sukriono, "Membangun Kesadaran Berkonstitusi Terhadap Hak-Hak Konstitusional Warga Negara Sebagai Upaya Menegakkan Hukum Konstitusi", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 13, 2016, hlm 275.

324 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press,

MK sebagai pengawal dan penafsir konstitusi yang juga berfungsi menangani perkara-perkara tertentu di bidang ketatanegaraan dan di dalam Pasal 24 C UUD NRI Tahun 1945 dijelaskan bahwa MK mempunyai empat kewenangan dan satu kewajiban, yaitu berwenang memeriksa dan mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final dan mengikat. empat kewenangan dan satu kewajiban itu adalah: (1) Menguji Undang-Undang terhadap Undang- Undang Dasar; (2) Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan Undang-Undang Dasar; (3) Memutus pembubaran partai politik; (4) Memutus perselisihan hasil pemilihan umum; dan (5) Wajib memutus pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD NRI Tahun 1945.

Melalui putusan-putusan perkara konstitusional yang ditangani MK berdasarkan empat kewenangan dan satu kewajiban konstitusional, MK telah berperan mewujudkan konstitusi dalam kehidupan bernegara yang nyata, yakni menegakkan konstitusi. Sebagai penegak konstitusi, MK berperan nyata dalam peningkatan kesadaran berkonstitusi dalam masyarakat dan di kalangan pemerintahan agar tidak terbiasa untuk mengambil jalan pintas atau main hakim sendiri dalam menyelesaikan konflik atau masalah ketatanegaraan di Indonesia.³²⁵ Namun, dari segi pengawasan dan kewenangan terdapat beberapa permasalahan pada lembaga MK. Melalui naskah akademik ini, penulis ingin memaparkan lebih jauh mengenai apa saja yang menjadi permasalahan hingga saat ini sehingga penting untuk diatur melalui amandemen UUD NRI Tahun 1945.

D.1 Perluasan Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Memutus Sengketa Kewenangan Lembaga Negara

Kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi (MK) telah ditentukan dalam Pasal 24C UUD NRI Tahun 1945 pada pasal ayat (1) *jo* Pasal 10 UU Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK) salah satunya adalah Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh

Jakarta, 2005, hlm 39.

325 Didik Sukriono, Op., Cit, hlm 278.

UUD.³²⁶

MK sebagai peradilan konstitusi tercermin memiliki kewenangan untuk menguji undang-undang terhadap UUD dan kewenangan untuk memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya bersumber dari UUD.³²⁷ Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, penyelesaian sengketa kewenangan antar lembaga negara tidak diserahkan kepada proses politik yang hanya didasarkan atas posisi politik lembaga negara yang bersengketa, melainkan diserahkan kepada proses hukum (yudisial). UUD hanya menetapkan MK untuk menangani sengketa kewenangan yang diberikan oleh UUD (*in de grounwet geregeld*), sedangkan kewenangan yang diberikan oleh undang-undang (*in de wet geregeld*) tidak menjadi kewenangan MK.³²⁸

Pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945 dan pasca diundangkannya UU MK istilah “Lembaga Negara” tidak disinggung baik menyangkut masalah mana yang masuk dalam kelompok dan kriteria lembaga Negara. Oleh karena itu dalam implementasinya dapat menimbulkan berbagai penafsiran tentang pemahaman lembaga negara. Ketidakjelasan batasan lembaga Negara yang diatur dalam batang tubuh UUD NRI Tahun 1945 maupun UU MK terutama setelah dilakukan amandemen menimbulkan berbagai penafsiran atau pendapat dari para ahli hukum maupun pakar ketatanegaraan.

Menurut A. Mukthie Fadjar, permasalahan penyelesaian sengkata konstitusional lembaga negara yang terdapat pada batang tubuh UUD NRI Tahun 1945 maupun UU MK tidak menyebutkan atau menjelaskan tentang apa yang dimaksud dengan “lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar” itu, sehingga bisa mengundang beberapa penafsiran, yakni:³²⁹

326 Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa, “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum”

327 Harjono, *Transformasi Demokrasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2009, hlm. 140.

328 Eric Stenly Holle “Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Penyelesaian Sengketa Antar Lembaga Negara” *Jurnal Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Pattimura, Maluku.

329 Maruarar Siahaan, *UUD Tahun 1945, Konstitusi yang Hidup*, Setjen dan Kepaniteraan MK RI,

- a) Penafsiran luas, sehingga mencakup semua lembaga negara yang nama dan kewenangannya disebut atau tercantum dalam UUD Tahun 1945;
- b) Penafsiran moderat, yakni yang hanya membatasi pada apa yang dulu dikenal sebagai lembaga tertinggi dan tinggi negara;
- c) Penafsiran sempit, yakni penafsiran yang merujuk secara implisit dari ketentuan Pasal 61 UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Dalam pembentukan lembaga negara tentunya memiliki landasan hukum yang mengatur. Terdapat lembaga-lembaga negara yang dibentuk berdasarkan UUD, ada yang dibentuk berdasarkan UU dan ada pula lembaga yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden. Lembaga-lembaga yang diatur di luar UUD, umumnya disebut komisi negara atau lembaga negara pembantu (*state auxiliary agencies*) yang dibentuk berdasarkan UU atau peraturan lainnya.³³⁰ Secara menyeluruh, keberadaan semua lembaga dimaksud diakui keabsahannya sebagai lembaga yang dibentuk oleh pemerintah, namun tugas dan kedudukannya hanya bersifat penunjang bagi pelaksanaan kekuasaan negara. Dalam hal proses berperkara dalam sengketa kewenangan lembaga negara, tidak semua lembaga negara dimaksud memenuhi unsur sebagai pemohon maupun termohon.

Selain itu, terdapat lembaga negara yang disebutkan dalam UUD, namun kewenangannya hanya disebutkan di tingkatan UU atau atas dasar perintah UUD kewenangannya diatur dalam UU. Bahkan, terdapat lembaga negara yang sama sekali tidak disebutkan dalam UUD, namun keberadaannya tidak kalah penting atau tidak kalah derajatnya dengan lembaga-lembaga negara yang disebutkan dalam UUD. Katakanlah Kejaksaan Republik Indonesia yang sama sekali tidak disinggung dalam UUD, namun semua orang mengakui dan bahkan menyadari bahwa keberadaan Kejaksaan Republik Indonesia sama pentingnya dengan keberadaan lembaga peradilan seperti MA maupun MK.

Jakarta, 2008, hlm. 28.

330 Firmansyah Arifin, et al., *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar lembaga Negara*, Cetakan Pertama, Edisi Pertama, KRHN Bekerjasama dengan MKRI, Jakarta, 2005.

Situasi dan kondisi yang demikian pada akhirnya sangat menyulitkan dalam upaya penyelesaian sengketa kewenangan lembaga negara. Sebagai contoh, bagaimana mekanisme penyelesaian masalah sengketa kewenangan terhadap lembaga yang kewenangannya hanya diatur dalam tingkatan UU seperti Kejaksaan, KPK, KPI, Komnas HAM, KPPU dan lembaga lainnya maupun yang diatur dalam tingkatan Keputusan Presiden. Lembaga mana sesungguhnya yang akan menyelesaikan masalah yang dihadapi oleh lembaga negara tersebut. Kalau kemudian persoalan sengketa kewenangan yang demikian dibawa ke MK, dapat dipastikan bahwa MK tidak akan menerima pengaduan sengketa dimaksud. Pasalnya, kewenangan MK dalam menyelesaikan sengketa kewenangan lembaga negara memiliki rambu pembatas hanya terhadap lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD.³³¹

Dalam hal penyelesaian perkara memutus sengketa kewenangan lembaga negara oleh MK, sejak 2003 sampai 2008 (periode hakim MK 2003-2008), terdapat sepuluh perkara yang diterima dan telah diputus. Hasil putusannya, dua perkara ditolak, lima perkara tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*), dan tiga ditarik kembali.

Perkara yang ditolak dalam putusan tersebut adalah 068/SKLN-II/2004 perihal Keppres Nomor 185/M Tahun 2004 tertanggal 19 Oktober 2004 tentang Pemberhentian Anggota BPK Periode 1999/2004 dan Pengangkatan Anggota BPK Periode 2004/2009 dan Perkara 027/SKLN-IV/2006 perihal Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara Ketua/Wakil Ketua DPRD Kabupaten Poso dengan Gubernur Sulawesi Tengah.³³²

Perkara tidak dapat diterima adalah Perkara 002/SKLN-IV/2006 perihal perihal Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara Badrul Kamal dan Syihabuddin Ahmad dengan KPUD Depok; Perkara 004/SKLN-IV/2006 perihal Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara M. Saleh Manaf dan Solihin Sari dengan Presiden, Mendagri dan DPRD Kabupaten Bekasi; Perkara 030/

331 Janpatar Simamora "Problematisa Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara Oleh Mahkamah Konstitusi" *Jurnal Hukum*, Fakultas Hukum Universitas HKBP Nommensen, Medan.

332 Eric Stenly Holle.. *Loc.Cit.*

SKLN-IV/2006 perihal Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara Komisi Penyiaran Indonesia dengan Presiden RI c.q. Menteri Komunikasi dan Informasi;³³³ Perkara 26/SKLN-V/2007 perihal Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara Komisi Independen Pemilihan Tingkat Kabupaten Aceh Tenggara, DPRD Aceh Tenggara dengan Komisi Independen Pemilihan Tingkat Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Gubernur Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Presiden, c.q. Mendagri; dan Perkara 1/SKLN-VI/2008 perihal Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara Panitia Pengawas Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Morowali Periode 2007-2012 dengan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Morowali.³³⁴

Perkara yang ditarik kembali adalah Perkara 025/SKLN-III/2005 perihal Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara Gubernur Lampung dengan DPRD Lampung; Perkara 32/SKLN-V/2007 Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara Komisi Pemilihan Umum Provinsi Maluku Utara dengan Komisi Pemilihan Umum; dan Perkara 7/SKLN-VI/2008 perihal Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara Gubernur Lampung dengan DPRD Lampung Bank Indoensia dengan Komisi Pemberantasan Korupsi dalam hal Proses Pemanggilan dan Penyidikan Gubernur BI.³³⁵

Apabila ditinjau, perkara yang tidak dapat diterima mendominasi penyelesaian perkara oleh MK. Alasan permohonan tidak dapat diterima karena *objectum litis*-nya tidak memenuhi, yaitu kewenangan yang dipersengketakan bukanlah kewenangan yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945. Alasan lain karena permohonan tersebut ditolak adalah *subjectum litis*-nya tidak terpenuhi, yaitu pemohon maupun termohon bukanlah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD Tahun 1945. Hal itu karena termuat dalam batang tubuh UUD NRI Tahun 1945 yang dapat menjadi pihak dalam sengketa kewenangan lembaga negara

333 Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi*, Cetakan Pertama, Rajawali Pers. Jakarta, 2016, hlm. 143-144.

334 *Ibid.*

335 *Ibid.*

adalah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD Tahun 1945.

Padahal, menengok beberapa tahun silam juga terdapat berbagai sengketa besar yang terjadi antar lembaga negara. Sengketa tersebut adalah antara Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dengan Polri. Perseteruan itu terjadi pada 2008 silam yang lebih dikenal dengan analogi “cicak vs buaya”.³³⁶ Ketegangan antara keduanya dipicu saat Komisioner KPK saat itu yakni Bibit Sama dan Chandra M. Hamzah dikenai sangkaan penyalagunaan wewenang oleh Polri terkait Kasus Anggor Widjojo. Lalu, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono bertindak dengan membentuk tim independen sebagai upaya pencarian fakta. Akan tetapi, persoalan tersebut belum juga dapat ditangani sehingga konflik tersebut semakin berkepanjangan. Alih-alih semakin mereda, justru cerita “cicak vs buaya” kembali terulang jilid II pada pada 2012 dan jilid III pada 2015 silam.³³⁷

Selain itu, sedikitnya penulis akan memaparkan berbagai sengketa antar lembaga negara negara yang penyelesaiannya tidak dilakukan dengan dasar konstitusional yang jelas karena sengketa ini tidak diselesaikan oleh lembaga yang secara konstitusional memiliki kewenangan untuk menyelesaikan sengketa tersebut.

Pertama, pada 2009 silam, terjadi perbedaan pandangan antara dua lembaga (lembaga negara dan lembaga pemerintahan) yaitu Badan Pengawasan Keuangan (BPK) dengan Badan Pengawas Keuangan dan pembangunan (BPKP) yang berujung pada sengketa lembaga negara. Perbedaan pandangan tersebut dipicu akibat dari ketidakpuasan Menteri Keuangan ketika itu yakni Sri Mulyani, atas hasil pemeriksaan investigatif BPK terhadap Bank Century yang membuatnya kemudian memerintahkan BPKP untuk memeriksa Bank Century.³³⁸

336 *Cicak Versus Buaya Jilid II Dimulai*, terdapat dalam <http://www.tribunnews.com/nasional/2015/01/23/cicak-versusbuaya-jilid-ii-dimulai-i> Diakses Pada 13 Agustus 2020.

337 Hasto Kristianto, *Episode Baru Cicak vs Buaya Jilid Tiga*, terdapat dalam <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt54c386b26e5c4/episode-baru-cicak-vsbuaya-jilid-tiga> Diakses Pada 13 Agustus 2020.

338 Eusebius Purwadi, *Sri Mulyani Jangan Dorong Konflik Baru: BPK RI Vs BPKP*, terdapat dalam http://www.kompasiana.com/eusebius/sri-mulyani-jangan-dorong-konflik-baru-bpk-rivs-bpkp_54ff3c67a33311f94b50f8b4 Diakses Pada 13 Agustus 2020.

Kedua, pada 2010 silam, terjadi seengketa antara Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK) dengan Polri. Dalam sengketa tersebut, Polri bersikeras menjebloskan Jenderal Susno Duaji ke sel karena yang bersangkutan menjadi tersangka dalam sejumlah kasus pidana. Sementara itu, LPSK tentunya diamanatkan oleh undang-undang untuk melindungi seseorang. Menurut LPSK, sikap Polri yang enggan meminta permintaan LPSK ketika itu dikhawatirkan akan membuat masyarakat takut untuk menjadi saksi dan enggan memberikan keterangan yang sebenar-benarnya dikemudian hari.³³⁹

Ketiga, pada 2014 silam, terjadi sengketa antara Presiden dan DPR. Pergesekan antara keduanya dimulai ketika DPR berencana untuk mengajukan hak interpelasi kenaikan harga Bahan Bakar Minyak (BBM) kepada Presiden Jokowi. Dalam hal ini Presiden Jokowi justru menanggapi dengan melarang menteri kabinet dan jajaran kementriannya untuk menghadiri rapat dengan DPR melalui surat edaran pada November 2014 lalu. Persetujuan ini mulai memanas ketika DPR membalas tindakan yang dilakukan oleh Presiden Jokowi dengan menolak calon Ketua KPK yang dipilih oleh tim panitia seleksi dan disetujui oleh Presiden sebelumnya yakni Presiden Susilo Bambang Yudhoyono.³⁴⁰

Keempat, pada awal 2015 silam, terjadi sengketa antara MK dan beberapa lembaga negara pelaksana kedaulatan rakyat lainnya. Hal ini terjadi karena Ketika saat itu MK memberikan putusan yang bersifat final dan mengikat terkait upaya peninjauan kembali (PK) dapat dilakukan lebih dari sekali namun putusan tersebut tidak dilaksanakan oleh pelaksana undang-undang seperti Mahkamah Agung (MA), Polri, Kejaksaan dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).³⁴¹

Kelima, pada 2016 silam, terjadi sengketa antara BPK dan KPK berkenaan dengan perbedaan sikap atas hasil audit pembelian

339 Berita Bersatu, *LPSK Menunggu Godot*, terdapat dalam <http://www.beritasatu.com/hukum/6157-lpsk-menunggugodot.html> Diakses pada 13 Agustus 2020.

340 <https://m.tempo.co/read/news/2014/11/25/078624381/3-perseteruanheboh-presiden-jokowi-versus-dpr/3> Diakses pada 13 Agustus 2020, pukul 09.19 WIB.

341 Erwin C Sihombing, *Putusan MK Tak Segera Dilaksanakan, PP Jadikan Jalan Tengah*, terdapat dalam <https://www.beritasatu.com/nasional/239435-putusan-mk-tak-segera-dilaksanakan-pp-dijadikan-jalan-tengah> Diakses Diakses pada 13 Agustus 2020.

lahan Rumah Sakit Sumber Waras oleh Pemprov DKI. BPK menilai harus adanya tindaklanjut dari KPK karena terdapat temuan atas pembelian lahan Rumah Sakit Sumber Waras oleh Pemprov DKI Jakarta. Apabila KPK tidak menindaklanjuti sementara BPK telah melakukan tugas seperti yang diminta oleh KPK, berarti ada pelanggaran konstitusi yang dilakukan oleh KPK. Sedangkan, KPK menganggap belum ditemukannya pelanggaran hukum pada pembelian tersebut, sehingga membuatnya tidak segera menindaklanjuti hasil audit BPK. KPK juga menilai apabila nantinya KPK menemukan adanya pelanggaran administratif, pelanggaran tersebut belum tentu menjurus pada pelanggaran pidana.³⁴²

Dari bermacam sengketa yang mencuat tersebut tentu merupakan sesuatu yang ironi dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia dan tidak ada yang dapat menjamin hal itu tidak akan terulang kembali di masa yang akan datang. Maka dari itu, penulis menawarkan gagasan dalam Naskah Akademik ini dengan mengamandemen Pasal 24C UUD NRI Tahun 1945 yang sebelumnya MK memiliki kewenangan dalam memutus sengketa kewenangan antar lembaga yang kewenangannya diatur dalam UUD NRI Tahun 1945, menjadi MK memiliki kewenangan untuk memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya tidak hanya diatur dalam UUD tetapi juga diatur pada tingkatan UU maupun regulasi dibawahnya. Dalam Naskah Akademik ini juga menggagas agar kedepannya MK juga dapat memiliki kewenangan untuk memutus sengketa kewenangan antar lembaga pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

Gagasan dalam Naskah Akademik ini lahir dengan mengakomodir kewenangan yang dimiliki oleh MK dari berbagai negara sebagai acuan dalam menentukan kewenangan MK di masa yang akan datang. Berikut penulis akan memaparkan beberapa kewenangan yang dimiliki MK dari berbagai negara dalam memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara. *Pertama*, Mahkamah Konstitusi Republik Korea. MK Republik Korea memiliki kewenangan atas sengketa kewenangan antar lembaga

342 David Oliver Purba, BPK dan KPK yang Saling Pertahankan Sikap soal Sumber Waras, terdapat dalam <https://megapolitan.kompas.com/read/2016/06/21/10275791/bpk.dan.kpk.yang.saling.pertahankan.sikap.soal.sumber.waras?page=all> Diakses pada 13 Agustus 2020.

negara sebagaimana ketentuan *Article III* Konstitusi Republik Korea bahwa Mahkamah Konstitusi Republik Korea berwenang menyelesaikan sengketa kewenangan antar pemerintah pusat, pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, dan antar pemerintah daerah (*disputes between State agencies, between States agencies and local governments, and between local government*).³⁴³

Kedua, Mahkamah Konstitusi Hungaria. Merujuk pada Undang-Undang XXXII Tahun 1989 yang mengatur otoritas Mahkamah Konstitusi Hungaria. Sebagai *guardian of constitution* MK Hungaria memiliki 8 wewenang salah satunya menghentikan sengketa kewenangan di antara lembaga-lembaga negara dengan pemerintah daerah, atau lembaga-lembaga pemerintahan lainnya, ataupun sengketa kewenangan antar pemerintahan daerah (*the elimination of conflicts Of competence Between state organs, local Government and other state organs, or between local governments*).³⁴⁴

Ketiga, Mahkamah Konstitusi Federasi Rusia. Sebagai pengawal konstitusi, MK Federal Rusia memiliki kewenangan dalam hal memeriksa, mengadili dan memutus perkara sengketa kewenangan antar lembaga negara sebagaimana ditegaskan dalam ketentuan *Article 125 Paragraph (3)* Konstitusi Republik Federal Rusia yakni: “*The Constitutional Court of Russian Federation resolves disputes over jurisdiction: (a) between the federal state bodies; (b) between state bodies of the Russian Federation and state bodies of the subjects of the Russian Federation; (c) between supreme bodies of subjects of the Russian Federation*”.

Hal ini juga termaktub dalam ketentuan *Article 3 Paragraph (2)* Undang-Undang Mahkamah Konstitusi Federasi Rusia yang menegaskan bahwa MK Federasi Rusia berwenang memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara meliputi sengketa kewenangan antar lembaga pemerintah federal, sengketa kewenangan antar lembaga pemerintahan masing-masing negara yang tergabung dalam konstituen Federasi Rusia, dan sengketa kewenangan antar lembaga tinggi pemerintahan yang tergabung dalam Konstitusi

343 Nyoman Mas Ayani & Bagus Hermanto “Gagasan Perluasan Lembaga Negara Sebagai Pihak Pemohon Dalam Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara Di Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia” *Jurnal Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Udayana, Bali, 2019.

344 *Ibid.*

Federasi Rusia dengan lembaga pemerintahan di bawahnya (*dispute about competences between federal bodies, between a federal body, and a subject of the Federation, and between highest bodies of state power of the subjects of the Federation*).³⁴⁵

Dari beberapa kewenangan MK berbagai negara yang penulis paparkan diatas harapannya dapat menjadi pijakan dan contoh sebagai landasan amandemen kewenangan kewenangan MK Republik Indonesia. Hal itu selaras dengan tujuan dari gagasan dalam Naskah Akademik ini yakni memberikan kewenangan lembaga yudisial (MK) sebagai lembaga yang konstitusional dapat menangani dan memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya tidak hanya diatur dalam UUD melainkan di tingkat UU. Oleh karena itu, penulis menawarkan adanya penambahan kewenangan MK dalam menyelesaikan sengketa antar lembaga negara baik itu lembaga yang di atur dengan konstitusi ataupun diatur oleh UU. Di samping itu, penulis akan memindahkan pengaturan berkaitan dengan MK ke Pasal 24B. Hal ini bertujuan agar perubahan menjadi sistematis, dan pengaturan KY yang sebelum di atur dalam Pasal 24B dipindahkan ke BAB Lembaga Negara Independen.

Tabel 4.21

***Ius Constituendum* Pasal 24B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945**

<i>Ius Constitutum</i>	<i>Ius Constituendum</i>
Pasal 24C ayat (1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.	Pasal 24B ayat (1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar atau Undang-Undang , memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

D.2. Pengawasan Hakim Mahkamah Konstitusi

Kajian terhadap pengawasan hakim MK sudah sangat sering dibahas oleh para begawan hukum di Indonesia. Dari berbagai kajian

³⁴⁵ *Ibid.*

tersebut, telah banyak ahli yang mengatakan bahwa pengawasan hakim MK sudah sepatutnya diatur kembali dan diawasi oleh lembaga negara independen salah satunya oleh Komisi Yudisial (KY). Jika ditelusuri secara mendalam, terdapat dua alasan mengapa hakim MK harus kembali diawasi oleh KY.

Pertama, banyaknya kasus pelanggaran yang dilakukan oleh Hakim Konstitusi, yakni adanya hakim-hakim konstitusi yang tertangkap tangan melakukan pelanggaran dan pencideraan kewibawaan hakim konstitusi. Seperti pada tahun 2014 Akil Mochtar yang merupakan mantan Ketua Mahkamah Konstitusi melakukan tindak pidana korupsi berupa pencucian uang dan penerimaan suap terkait dengan pemeriksaan sengketa Pemilihan Kepala Daerah di beberapa daerah seperti Kabupaten Gunung Mas, Kabupaten Lebak, Kabupaten Empat Lawang, Kota Palembang, dan Kabupaten Lampung Selatan yang ia tangani.³⁴⁶

Lalu, pada tahun 2017 Patrialis Akbar yang merupakan Hakim Konstitusi tertangkap tangan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) melakukan tindak pidana korupsi dengan terbukti menerima suap dari seorang pengusaha impor daging dengan maksud agar Patrialis Akbar membantu memenangkan putusan perkara Nomor 129/PUU-XIII/2015 terkait uji materi atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi.³⁴⁷ Kemudian pada tahun 2018 Dewan Etik Mahkamah Konstitusi menjatuhkan sanksi berupa teguran lisan kepada Ketua Mahkamah Konstitusi Arief Hidayat yang terbukti melanggar kode etik dengan cara melobi dan menemui politikus dan Anggota DPR RI pada November 2017 berkaitan dengan Pemilihan Ketua Mahkamah Konstitusi.³⁴⁸

Kedua, kasus-kasus tersebut menjadi contoh bahwa sistem pengawasan terhadap etika dan profesi hakim konstitusi dinilai masih lemah karena sejatinya Mahkamah Konstitusi adalah badan peradilan tinggi negara yang memiliki kewenangan yang luas. Sejak adanya

346 Lihat dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 336 K/Pid.Sus/2015.

347 Lihat dalam Putusan Pengadilan Tinggi Jakarta Nomor 35/Pid.Sus-TPK/2017/PT.DK

348 Fabian Januarius Kuwado, *Terlibat Kasus-kasus Etik, Arief Hidayat Diminta Mundur dari Ketua MK*, terdapat dalam <https://nasional.kompas.com/read/2018/01/25/20110941/terlibat-kasus-kasus-etik-arief-hidayat-diminta-mundur-dari-ketua-mk> diakses pada 30 Juli 2020.

putusan MK Nomor 005/PUU-IV/2006 yang berimplikasi bahwa MK tidak lagi diawasi oleh lembaga pengawas eksternal kekuasaan kehakiman Komisi Yudisial. Ketika putusan Mahkamah Konstitusi tersebut diucapkan pada 23 Agustus 2006, yang mengakibatkan mengurangi kewenangan Komisi Yudisial dalam pengawasan hakim.

Hal ini diakui ataupun tidak merupakan akibat dari tidak maksimalnya penormaan pada tingkat Undang-Undang yang merupakan atribusi langsung Pasal 24B Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Banyak pihak yang menyayangkan putusan tersebut, Komisi Yudisial sebagai organ konstitusional (*constitutionally based power*) yang diharapkan dapat membereskan persoalan pengawasan hakim selain berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung harus menerima kenyataan pahit bahwa wewenang pengawasan tidak dapat diimplementasikan sesuai amanat konstitusi. Ini terjadi setelah Mahkamah Konstitusi menyatakan inkonstitusionalitas payung hukum wewenang pengawasan Komisi Yudisial yang tertuang dalam Pasal 20, Pasal 21, Pasal 22, Pasal 23, Pasal 24, dan Pasal 25 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial.³⁴⁹

Sebagaimana diketahui, ketentuan ketentuan yang diputus bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 oleh Mahkamah Konstitusi merupakan pasal-pasal inti (*coreprovisions*) Undang-Undang Komisi Yudisial, sehingga mengakibatkan hakim konstitusi tidak termasuk dalam hakim perilaku etiknya harus diawasi Komisi Yudisial, sehingga Komisi Yudisial tidak lagi mempunyai wewenang pengawasan.

Dengan demikian, berdasarkan putusan tersebut tidak ada lagi ketentuan peraturan perundang-undangan di bawah konstitusi yang mengharuskan adanya pengawasan eksternal hakim. Singkatnya, saat itu terjadi kekosongan hukum (*rechtsvacuum*) dibidang pengawasan eksternal hakim.³⁵⁰ Dengan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, keberadaan Komisi Yudisial pun menjadi tidak terlalu relevan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia jika wewenangnya hanya mengusulkan pengangkatan hakim agung kepada DPR. Ditambahkan

349 Lihat dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, Lembaran Negara No 89, dan Tambahan Lembaran Negara No. 4415.

350 Ahsin Thohari, "Desain Konstitusional Komisi Yudisial dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", Majalah hukum.com, diakses pada 10 Juli 2020.

oleh ketua Komisi Yudisial waktu itu, Busyro Muqoddas pernah menyatakan bahwa Komisi Yudisial mengalami keterbatasan ruang gerak dalam mengawasi perilaku hakim, menyusul putusan Mahkamah Konstitusi yang menganulir beberapa kewenangan Komisi Yudisial.³⁵¹

Walaupun sejumlah kewenangan Komisi Yudisial dihapus oleh putusan Mahkamah Konstitusi, ada sejumlah Undang-Undang dalam rumpun kekuasaan kehakiman yang dapat digunakan Komisi Yudisial dalam menjalankan kewenangannya, yakni Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang mengatur pengawasan yang dilakukan oleh Komisi Yudisial.

Akan tetapi, hal ini dinilai belum cukup menjadi payung hukum keberadaan fungsi pengawasan hakim yang dilakukan oleh Komisi Yudisial. Setelah keluar keputusan Mahkamah Konstitusi yang “mengamputasi” kewenangan pengawasan Komisi Yudisial, kepercayaan masyarakat terhadap lembaga Komisi Yudisial ini relatif tetap tinggi. Pada tahun 2008 Komisi Yudisial bekerja sama dengan Lembaga Penelitian, Pendidikan, dan Penerbitan Ekonomi dan Sosial (LP3ES), Lembaga penelitian yang dikenal sangat kredibel waktu itu, meneliti persepsi masyarakat tentang kinerja Komisi Yudisial dan lembaga peradilan. Survei dilaksanakan dengan pendekatan kualitatif dan kuantitatif di 8 kota besar di Indonesia.³⁵²

Pada tahun 2013 melalui Rapat Permusyawaratan Hakim (RPH) Mahkamah Konstitusi membentuk Dewan Etik yang sebelumnya dinamai Majelis Etik dan dituangkan dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) Nomor 2 Tahun 2013 tentang Dewan Etik Hakim Konstitusi. Sejak saat itu, pengawasan Hakim Konstitusi dilakukan sendiri secara internal oleh Dewan Etik Mahkamah Konstitusi, sehingga kurang terciptanya pengawasan yang berjalan secara efektif. Hal ini dikarenakan Lembaga Dewan Etik tersebut dibentuk sendiri oleh MK, bahkan para Hakim MK memegang peranan penting dalam proses pengangkatan anggotanya dan proses

351 Imam Anshori Saleh, *Konsep Pengawasan Kehakiman*, Setara Press, Malang, 2014, hlm. 197.

352 Lihat dalam Laporan Tahunan Komisi Yudisial 2009.

bekerjanya Dewan Etik. Dengan demikian, secara kelembagaan dan atmosfer bekerja, Dewan Etik akan menghadapi kendala-kendala yang muncul akibat relasi kekuasaan pimpinan MK dan Dewan Etik. Salah satu contoh dari kendala tersebut adalah adanya sanksi ringan berupa “teguran lisan” yang diberikan kepada ketua MK Arief Hidayat beberapa waktu adalah bentuk nyata lemahnya sistem dewan etik.

Selain itu, secara teknis administratif Dewan Etik tidak didukung dengan sumber daya manusia dan anggaran yang memadai. Tidak adanya dukungan staf yang memadai untuk melakukan fungsi pengawasan. Jika ada, staf tersebut berasal dari MK itu sendiri. Sehingga secara aturan, kelembagaan, dan administrasi termasuk anggaran, Dewan Etik di bawah kontrol MK yang merupakan lembaga yang seharusnya diawasi.³⁵³ Maka dari itu pengawasan internal hakim MK dinilai kurang optimal dikarenakan desain pengawasan Dewan Etik ini akan memiliki ketergantungan yang besar terhadap MK dan lembaga ini tidak memiliki independensi dalam bekerja.

Model pengawasan seperti ini dapat dipastikan tidak efektif dan akan mengidap penyakit yang sama dengan lembaga-lembaga pengawas internal lainnya yang lumpuh. Padahal, lembaga sebesar Mahkamah Konstitusi (MK) adalah lembaga peradilan yang tinggi di Indonesia dan memiliki wewenang yang luas seharusnya diawasi baik secara internal maupun eksternal agar marwah peradilan MK yang diisi oleh negarawan dan hakim yang memiliki integritas tidak dicerderai oleh pelanggaran yang mengakibatkan kepercayaan publik kepada MK menjadi menurun.

Pada tahun 2017 Mahkamah Konstitusi membentuk Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi (MKMK) untuk menyelidiki dan mendalami dugaan pelanggaran etik berat yang dilakukan oleh Patrialis Akbar yang ditangkap Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan jika terbukti maka MKMK akan mengirim surat rekomendasi bahwa Patrialis Akbar patut dihentikan secara tidak hormat dan rekomendasi itu disampaikan kepada Mahkamah Konstitusi. Namun, pengawasan yang dilakukan oleh MK masih

353 Diakses dari <https://antikorupsi.org/id/news/pengawasan-hakim-mk> tanggal 30 juli 2020.

bersifat *ad hoc* yang artinya MKMK hanya dibentuk jika ditemukan pelanggaran berat pada hakim konstitusi untuk menindak hakim tersebut dengan rekomendasi sanksi baik berupa teguran sampai pemberhentian dengan tidak hormat. Sehingga tetap diperlukan pengawasan eksternal hakim konstitusi yang bersifat permanen untuk mengawasi, mengadili, dan menindak hakim konstitusi yang melakukan pelanggaran etik dan menciderai lembaga peradilan di Indonesia.

Berdasarkan pemaparan diatas, maka sudah sepatutnya hakim MK kembali diawasi oleh Komisi Yudisial agar tidak terjadi lagi kasus yang menciderai kewibawaan peradilan MK di Indonesia. Dalam perubahan UUD NRI Tahun 1945, ditambah frasa “mengawasi” pada kewenangan KY. Dan juga guna menjadikan perubahan yang sistematis penulis akan memasukan pengaturan KY dalam Bab IX Lembaga Negara Independen pada Pasal 25B berbunyi :

Tabel 4.22

***Ius Constituendum* Pasal 25B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945**

<i>Ius Constitutum</i>	<i>Ius Constituendum</i>
Pasal 24B ayat (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.	Pasal 25B ayat (1) Komisi Yudisial berwenang mengawasi hakim agung, hakim konstitusi dan hakim di badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung, mengusulkan pengangkatan hakim agung dan hakim di badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung, serta mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.

E. Reposisi Kedudukan Kejaksaan dalam Sistem Ketatanegaraan RI

Kejaksaan adalah badan negara (*staatsorgan*) yang sudah ada sebelum Indonesia merdeka, demikian juga aturan-aturannya.³⁵⁴

354 Yusril Ihza Mahendra, *Kedudukan Kejaksaan dan Posisi Jaksa Agung dalam Sistem Presidensial Di Bawah UUD Tahun 1945*, terdapat dalam <http://yusril.ihzamahendra.com/2010/08/20/kedudukan-kejaksaan-dan-posisi-jaksa-agung-dalamsistem-presidensial-di-bawah-uud-1945->

Kejaksaan sebagai lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan yang dilaksanakan secara merdeka. Oleh karena itu, kejaksaan dalam melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenangnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah maupun kekuasaan lainnya. Pasca reformasi yang terjadi di Indonesia tidak memiliki dampak yang signifikan bagi Kejaksaan.

Berbagai problematika permasalahan terjadi di dalam tubuh Kejaksaan yang pada akhirnya disebabkan oleh ketidakjelasan posisi Kejaksaan dalam UUD NRI Tahun 1945. Dalam ketentuan Pasal 24 ayat (3) UUD Tahun 1945³⁵⁵, Kejaksaan hanya disebutkan secara implisit sebagai “badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang”. Ketentuan mengenai badan-badan lain kemudian diatur dalam Pasal 38 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (UU Kekuasaan Kehakiman). Pada Pasal 38 Ayat (2) UU Kekuasaan Kehakiman menjabarkan ketentuan dari fungsi kekuasaan kehakiman, yaitu diantaranya adalah penuntutan dan pelaksanaan putusan. Kedua fungsi tersebut merupakan kewenangan yang diberikan kepada Kejaksaan.³⁵⁶ Fungsi pelaksanaan putusan sendiri menjadi kewenangan khusus yang hanya diberikan kepada Kejaksaan.³⁵⁷

Selain memiliki kewenangan dalam hal penuntutan dan pelaksanaan putusan, jaksa sebagai bagian dari Kejaksaan memiliki tugas dalam tiga tahapan acara pidana, yaitu:³⁵⁸

- a. Pada tahap penyelidikan, bertugas memantau perkembangan penyelidikan dan meneliti perkara dari penyidik;
- b. Pada tahap pemeriksaan pengadilan, bertugas melakukan

oleh-prof-dr-yusril-ihza-mahendrapendahuluan-hampir-seluruh-negara-modern-di-du/. Diakses tanggal 09 April 2020.

355 Jimly Asshiddiqie, “Lembaga-Lembaga Negara, Organ Konstitusional Menurut UUD Tahun 1945”, terdapat dalam www.jimly.com/.../ORGAN-ORGAN_KONSTITUSI. Diakses tanggal 11 April 2020.

356 Lihat Pasal 13 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP) jo Pasal 1 angka 2 UU Kejaksaan

357 Marwan Effendy, *Kejaksaan RI: Posisi dan Fungsinya dari Perspektif Hukum*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2005, hlm. 105.

358 Ketentuan mengenai tugas jaksa di bidang pidana tercantum dalam Pasal 30 Ayat (1) UU Kejaksaan, jaksa juga memiliki tugas di bidang perdata dan tata usaha negara serta ketertiban dan ketenteraman umum yang tertera di Pasal 30 Ayat (2) dan (3) UU Kejaksaan.

- penuntutan dan melakukan pembuktian di persidangan; serta
- c. Pada tahap eksekusi putusan, bertugas untuk melaksanakan isi putusan majelis hakim.

Kejaksaan pun memiliki kewenangan khusus melalui Jaksa Agung untuk mengesampingkan perkara demi kepentingan umum.³⁵⁹ Sehingga ketika dihubungkan dengan ketentuan diatas, Kejaksaan sejatinya merupakan bagian dari kekuasaan kehakiman. Ketentuan yuridis tersebut menjadi bukti bahwa Kejaksaan merupakan lembaga yang sangat kental dengan sifat yudikatif. Kejaksaan yang kental dengan kewenangan yudikatifnya tersebut seharusnya bekerja secara merdeka. Sesuai dengan sifat kekuasaan kehakiman, yaitu tercantum di Pasal 24 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 bahwa Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.

Pada tingkat Peraturan Perundang-undangan Pasal 2 ayat (1) Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 menyatakan, “Kejaksaan dalam melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenangnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh kekuasaan lainnya.”³⁶⁰ Kemerdekaan tersebut dimaknai bahwa sebagai pelaksana kekuasaan negara haruslah independen dan tanpa intervensi dari kekuasaan manapun termasuk kekuasaan eksekutif. Oleh Jimly Ashiddiqie, pernyataan merdeka itu memiliki pengertian yang sifatnya fungsional dan institusional.³⁶¹

Undang-Undang Kejaksaan ini juga menempatkan Kejaksaan berada diwilayah kekuasaan eksekutif (Presiden) secara terkontrol oleh lembaga lain (lembaga legislatif). Dalam Undang-Undang ini pula disebutkan bahwa Kejaksaan Republik Indonesia sebagai lembaga negara yang melaksanakan kekuasaan negara dibidang penuntutan harus melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenangnya secara merdeka atau independen, terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh kekuasaan lainnya. Terhadap hal ini

359 Lihat Pasal 35 huruf c UU Kejaksaan.

360 Ketentuan ini bertujuan melindungi profesi Jaksa sebagaimana yang digariskan dalam “*Guidelines on the Role of Prosecutors dan International Association of Prosecutors*”.

361 Jimly Ashiddiqie, *Pengantar Ilmu... Op. Cit.*, hlm. 21.

Marwan Effendy mengatakan;³⁶²

“Dapat dikatakan bahwa Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 menempatkan Kejaksaan pada kedudukan yang ambigu. Di satu sisi, Kejaksaan dituntut untuk menjalankan fungsi, tugas, dan wewenangnya secara merdeka, di sisi lain, Kejaksaan dipasung karena kedudukan berada di bawah kekuasaan eksekutif. Di sinilah antara lain letak kelemahan pengaturan undang-undang ini.”

Adanya ketidakpastian mengenai kedudukan Kejaksaan dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia menimbulkan ambivalensi dalam penegakan hukum. Kondisi ini yaitu kerap menimbulkan keraguan mengenai objektivitas korps Adhyaksa dalam mengambil berbagai keputusan penting terkait penanganan perkara pidana, khususnya yang menyangkut kepentingan pemerintah.³⁶³ Ketidakpastian hukum mengenai posisi Kejaksaan Republik Indonesia juga menciderai cita negara Pasal 1 Ayat 3 UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum.

Prinsip negara hukum harus diikuti penegasan atas sistem penegakan hukum dan lembaga-lembaganya. Lawrence Friedman mengatakan, bahwa penegakan hukum yang baik itu paling tidak dimulai dari substansi hukum (*legal substance*), struktur hukum (*legal structure*), dan budaya hukum (*legal culture*). Ditinjau dari segi strukturnya yang demikian itulah, penegakan hukum yang bersifat substansial lebih mengarah pada lembaga-lembaga (pranata-pranata), seperti legislatif, eksekutif, dan yudikatif, serta bagaimana masing-masing lembaga tersebut menjalankan fungsinya. Namun ironisnya, proses penegakan hukum tersebut ternyata tidak bisa steril dari sub-sub sistem kemasyarakatan yang lainnya, seperti politik, sosial, ekonomi, dan lain sebagainya. Penegakan hukum selalu dipengaruhi oleh faktor-faktor lain yang melatarbelakanginya.

Ambiguitas kedudukan lembaga kejaksaan yang berada di ranah kekuasaan yudikatif atukah di ranah kekuasaan eksekutif inilah

362 Marwan Effendy, *Kejaksaan RI : Posisi dan Fungsinya... Op. Cit.*, hlm. 104.

363 Jan Maringka, *Penguatan Kejaksaan Secara Kelembagaan Melalui Amandemen UUD NRI 1995*, Hlm 180 dalam Bunga Rampai Kejaksaan RI Tahun 2015 Oleh MaPPI (Masyarakat Pemantau Peradilan) Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

yang sejatinya menimbulkan permasalahan. Dilihat dari sisi kedudukannya sebagai lembaga negara kejaksaan merupakan suatu lembaga yang berada di wilayah kekuasaan eksekutif. Sementara itu, bila dilihat dari sisi kewenangan kejaksaan dalam melakukan penuntutan berarti kejaksaan menjalankan kekuasaan yudikatif. Jika kedudukan kejaksaan sebagai lembaga pemerintahan dikaitkan dengan kewenangan kejaksaan dalam melakukan kekuasaan negara di bidang penuntutan secara merdeka, di sini dapat terjadi kontradiksi dalam pengaturannya (*dual obligation*).³⁶⁴

Perumusan secara implisit Pasal 24 UUD Tahun 1945 dirasakan tidak dapat menjawab kebutuhan akan jaminan kemandirian Kejaksaan dalam sistem peradilan pidana sebagaimana kedudukannya saat ini, yaitu sebagai lembaga pemerintah yang berada di bawah kekuasaan eksekutif. Hal demikian tentu sangat mengganggu proses penegakan hukum. Lembaga eksekutif dan yudikatif tidak lagi berada dalam kekuasaan yang terpisah. Akhirnya terjadi saling intervensi antara lembaga yang satu dengan lembaga yang lainnya, yang menyebabkan ketidakjelasan apakah lembaga tersebut masuk ke dalam ranah eksekutif atau yudikatif, bahkan tidak jarang pula jika kemudian dikatakan bahwa hukum tidak akan mampu (lagi) berlaku adil.

Sebagaimana pendapat Montesquieu bahwa setiap pencampuran (di satu tangan) antara legislatif, eksekutif, dan yudikatif (seluruh atau dua diantara tiga), dipastikan akan menimbulkan kekuasaan atau pemerintahan yang sewenang-wenang. Untuk mencegah kesewenang-wenangan, badan (alat perlengkapan) organisasi negara harus dipisahkan satu sama lain, yang satu independen terhadap yang lain.³⁶⁵

Pada praktiknya, Kejaksaan sering kali tidak pernah lepas dari intervensi kekuasaan eksekutif dalam menegakkan hukum dan ini menjadikan penegakan hukum tidak efektif. Contoh di era Orde Lama, yakni Presiden Soekarno pernah memberhentikan Jaksa Agung Soeprapto pada tanggal 1 April 1959 dan Mr. Goenawan pada tahun 1962 tanpa alasan yang jelas. Dugaan masyarakat pada

364 Marwan Effendy, *Kejaksaan RI : Posisi dan Fungsinya... Op. Cit.*, hlm. 125

365 Montesquieu, *The Spirit of the Laws*, Edisi Inggris, 1949, hlm. 150.

waktu itu, karena terkait pengusutan menteri atas dugaan tindak pidana korupsi di Kabinet Dwikora, yang saat itu dipimpin sendiri oleh Presiden Soekarno.³⁶⁶

Selanjutnya dalam era reformasi perkara-perkara yang berkaitan dengan tidak pidana korupsi dan perkara lainnya yang disinyalir oleh masyarakat bernuansa politis belum ditangani serius oleh Kejaksaan. Contohnya adalah perkara Ginanjar Kartasasmita (mantan Menteri Pertambangan dan Energi/Ketua Bappenas), perkara Syahril Sabirin (Gubernur Bank Indonesia), perkara Akbar Tanjung (Ketua DPR RI), Djakfar Umar Sidik (Panglima Komando Jihad) dalam kasus penghinaan kepada diri Kepala Negara, dan perkara KH. Abubakar Baasyir dalam kasus teror bom dan makar. Selain itu, perkara pelanggaran HAM Timor Timur dan Tanjung Priok, juga dalam perkara korupsi terkenal dengan terdakwa Mantan Presiden Soeharto dan kroni-kroninya atas dugaan melakukan tindak pidana korupsi semasa jabatannya namun hingga sekarang perkaranya tetap tidak pernah digulirkan ke pengadilan karena alasan kesehatan.³⁶⁷

Kasus lainnya yang menambah catatan hitam Kejaksaan juga terlihat dalam kasus kedua pimpinan KPK, Bambang Widjojanto dan Abraham Samad yang berkas perkaranya sudah dinyatakan lengkap (P-21) oleh kejaksaan, namun akhirnya di deponering oleh Jaksa Agung.³⁶⁸ Publik mensinyalir keputusan Jaksa Agung HM Prasetyo untuk mendeponering kasus BW dan AS bernuansa politis yang merupakan bentuk intervensi Presiden Jokowi.³⁶⁹ Kasus terbaru yang juga meragukan independensi dan kemandirian lembaga Kejaksaan adalah pernyataan ST Burhanuddin selaku Jaksa Agung yang menyatakan bahwa Tragedi Semanggi I dan II bukan termasuk Pelanggaran HAM berat.

Pernyataan yang dilontarkan Jaksa Agung pada Kamis, 16 Januari kemarin merujuk pada putusan politik, yaitu hasil

366 Marwan Effendy, *Kejaksaan RI: Fungsi...Op.Cit.*, hlm. 7.

367 *Ibid.*, hlm. 105.

368 *Ibid.*, hlm. 73

369 Lihat dalam harian *Republika*, *Tanyakan Kasus Novel, Samad, dan BW, Presiden Panggil Jaksa Agung*, terdapat dalam <http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/hukum/16/02/03/o1ygz7335> tanyakan-kasus-novelsamad-dan-bw-presiden-panggil-jaksa-agung, di akses tanggal 04 Agustus 2020.

rekomendasi Panitia Khusus Semanggi I dan II yang dibentuk DPR periode 1999-2004. Pernyataan ST Burhanudin bahwa peristiwa Semanggi I dan Semanggi II berdasarkan Keputusan Paripurna DPR RI bukan termasuk Pelanggaran HAM berat jelas hanya alasan politis dari Jaksa Agung untuk menghindari tanggungjawabnya melakukan penyidikan peristiwa Trisakti, Semanggi I dan Semanggi II, dan melindungi Presiden untuk tidak mengeluarkan Keppres Pengadilan HAM ad hoc.³⁷⁰

Komisioner Komnas HAM, Choirul Anam menyatakan, ada baiknya Kejaksaan Agung memeriksa kembali informasi yang diperoleh, dan melakukan klarifikasi. Karena di antara berkas yang telah dikirim oleh Komnas HAM, dan juga telah mendapatkan respons dari Kejaksaan Agung sendiri, bahwa kasus Semanggi adalah kasus pelanggaran HAM yang berat, kasus ini masuk dalam berkas laporan penyelidikan proyustisia Komnas HAM untuk Peristiwa Trisakti, Semanggi I dan Semanggi II.³⁷¹

Romli Atmasasmita, yang menyatakan Kejaksaan seharusnya dicantumkan dalam UUD Tahun 1945 sebagai bagian dari kekuasaan kehakiman. Dan konsekuensi logis dari pencantuman tersebut, UU tentang Kejaksaan RI harus menegaskan kedudukan Jaksa Agung yang setingkat pimpinan lembaga negara lainnya. Sehingga, dengan cara ini Kejaksaan dapat melaksanakan fungsi kekuasaan kehakiman secara independen dan bertanggung jawab, baik ke dalam maupun ke luar terutama untuk memastikan tercapainya tujuan kepastian hukum dan keadilan tanpa ada pengaruh dari kekuasaan manapun³⁷²

370 Yati Andriyani, *Pernyataan Jaksa Agung; Peningkaran, Penyangkalan dan Tindakan Melawan Hukum*, terdapat dalam <https://kontras.org/2020/01/17/pernyataan-jaksa-agung-peningkaran-penyangkalan-dan-tindakan-melawan-hukum/> diakses tanggal 10 Agustus 2020.

371 Arie Dwi Satrio, *Semanggi I dan II Bukan Pelanggaran HAM Berat, Komnas HAM : Sikap Jaksa Agung Dipertanyakan*, terdapat dalam <https://nasional.okezone.com/read/2020/01/17/337/2154069/semanggi-i-dan-ii-bukan-pelanggaran-ham-berat-komnas-ham-sikap-jaksa-agung-dipertanyakan> di akses tanggal 06 Agustus 2020

372 Romli Atmasasmita, *Reformasi dan Reposisi Kejaksaan dalam Sistem Peradilan Pidana Dihubungkan dengan Perubahan UUD Tahun 1945*, Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional dengan tema "Posisi Ideal Kejaksaan dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Berdasarkan UUD Tahun 1945" di Hotel Bidakara Jakarta, tanggal 22 Juni 2014. hlm. 5-6. Dikutip oleh Jan Maringka, *Penguatan Kejaksaan Secara Kelembagaan Melalui Amandemen UUD NRI 1995*, Hlm 196 dalam Bunga Rampai Kejaksaan RI Tahun 2015 Oleh MaPPI (Masyarakat

Oleh karena itu, perlu adanya suatu konsep ideal mengenai Reformasi Kejaksaan dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia agar tetap terjaganya efektifitas serta independensi yang dimiliki oleh Kejaksaan Republik Indonesia dalam hal penegakan hukum dan menjalankan kekuasaan kehakiman.

Seiring perjalanannya Undang-Undang No. 5 Tahun 1991 sebagai landasan hukum bagi Kejaksaan terus berlaku sampai memasuki era reformasi. Perubahan terhadap undang-undang ini baru terjadi pada masa pemerintahan Presiden Megawati, yakni pada tahun 2004, ketika seluruh proses perubahan atau amandemen UUD Tahun 1945 telah selesai. Di era Pemerintahan Presiden Megawati, baik DPR maupun Pemerintah sama-sama berkeinginan untuk melakukan perubahan atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1991.

Namun karena RUU yang berasal dari Badan Legislasi DPR masuk lebih dahulu, yakni tanggal 25 Oktober 2002, maka RUU inilah yang dijadikan pembahasan. Sementara RUU yang berasal dari Pemerintah dijadikan sebagai sandingan dan dimasukkan ke dalam Daftar Isian Masalah (DIM). Rumusan pasal-pasal dalam Bab IX UUD Tahun 1945 tentang "Kekuasaan Kehakiman" yang melatarbelakangi penyusunan dan pembahasan RUU ini memang mengalami perubahan cukup besar jika dibandingkan dengan rumusan sebelumnya. Setelah perubahan, ketentuan Bab IX Pasal 24 berbunyi:³⁷³

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

Pemantau Peradilan) Fakultas Hukum Universitas Indonesia
373 Yusril Ihza Mahendra, *Kedudukan... Loc. Cit.*

Selanjutnya, kalau kita membaca seluruh ketentuan di dalam Bab IX Kekuasaan Kehakiman ini, sebagaimana juga dalam keseluruhan teks UUD Tahun 1945 setelah perubahan, niscaya kita tidak akan menemukan kata "kejaksaan" disebutkan di dalamnya. Oleh karena kata kejaksaan tidak tercantum dalam UUD Tahun 1945 setelah perubahan, maka reka-rekaan akademis dan politis untuk menempatkan kedudukan Kejaksaan kembali terjadi.

Di kalangan aktivis lembaga swadaya masyarakat (LSM) yang selalu berkeinginan agar lembaga-lembaga penegak hukum "independen", sudah barang tentu tidak menginginkan Kejaksaan berada di bawah ranah eksekutif. Sebagian akademisi berpendapat sama. Mereka berpendapat sudah seharusnya institusi kejaksaan ditempatkan ke dalam ranah kekuasaan yudikatif sebagaimana bunyi Pasal 24 ayat (3) UUD Tahun 1945. Di Badan Legislasi DPR, para politisi bekerja merumuskan amandemen Undang-Undang No. 5 Tahun 1991 untuk menempatkan Kejaksaan sebagai lembaga independen. Usul Inisiatif DPR atas perubahan Undang-Undang No 5 Tahun 1991 akhirnya diterima oleh Rapat Paripurna DPR dan dikirimkan oleh DPR kepada Presiden tanggal 25 Oktober 2002. Sementara itu, di kalangan Pemerintah juga dilakukan upaya yang sama, yakni ingin merubah keseluruhan UU No. 5 Tahun 1991 dan membentuk UU Kejaksaan yang baru, bukan sekedar perubahan parsial seperti inisiatif DPR. Perbedaan prinsipil antara RUU inisiatif DPR dengan Pemerintah ialah dalam menafsirkan ketentuan Pasal 24 ayat (3) UUD Tahun 1945 dalam kaitannya dengan kedudukan Kejaksaan serta proses rekrutmen Jaksa Agung dan masa jabatan Jaksa Agung. Sedangkan persamaannya, kedua pihak sama-sama ingin menempatkan Kejaksaan sebagai lembaga penegak hukum yang bekerja secara independen, lepas dari pengaruh.³⁷⁴

Bagi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) ketentuan Pasal 24 ayat (3) UUD Tahun 1945 haruslah ditafsirkan bahwa Kejaksaan adalah "*lembaga penegak hukum yang melaksanakan kekuasaan negara dibidang penuntutan harus bebas dari pengaruh kekuasaan pihak manapun*". Jadi DPR ingin agar lembaga ini

374 *Ibid.*,

terpisah dari ranah kekuasaan eksekutif dan sepenuhnya menjadi mandiri dan independen.

Sejak diberlakukannya Undang-Undang No. 5 Tahun 1991 dan kemudian Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI, kedudukan Kejaksaan menjadi lebih kukuh sebagai lembaga pemerintah. Sedang semula dalam Undang-Undang No. 15 Tahun 1961 tentang Ketentuanketentuan Pokok Kejaksaan Republik Indonesia, kedudukan Kejaksaan masih disebut sebagai alat negara penegak hukum. Akibatnya dalam praktik, selama 32 tahun rezim Orde Baru berkuasa, yang terjadi adalah supremasi kekuasaan, bukan supremasi hukum. Bahkan, dengan penempatan Kejaksaan sebagai alat negara ini akhirnya memunculkan pandangan negatif bahwa fungsi hukum lebih merupakan alat kekuasaan negara, baik dalam *law enforcement* maupun dalam *law making process*, bukan diarahkan untuk mengayomi masyarakat.³⁷⁵

Kemudian terhadap kedudukan Kejaksaan RI secara kelembagaan. Pada masa Konstitusi RIS dan pada masa UUDS 1950, Kejaksaan tetap berada dalam struktur Departemen Kehakiman. Setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959, yaitu tanggal 22 Juli 1960, Kejaksaan menjadi Departemen sendiri di bawah Menteri Jaksa Agung. Kemudian Undang-Undang No. 15 Tahun 1961 disahkan dan menetapkan institusi Kejaksaan sebagai Alat Negara Penegak Hukum yang terutama bertugas sebagai Penuntut Umum, sedang Jaksa Agung masih tetap berstatus Menteri.³⁷⁶

Pada Pemerintahan Orde Baru, institusi Kejaksaan melalui TAP MPRS No.X/MPRS/1996 tentang Kedudukan Semua Lembaga Negara Tingkat Pusat dan Daerah direposisi sesuai dengan UUD Tahun 1945, bukan lagi berstatus Departemen, dan Jaksa Agung Agung bukan lagi Menteri, namun statusnya disamakan dengan Menteri dan bertanggungjawab kepada Presiden. Setelah berlakunya Undang-Undang No. 5 Tahun 1991 dan Undang-Undang No. 16 Tahun 2004, Kejaksaan ditetapkan sebagai Lembaga Pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan.³⁷⁷

375 Marwan Effendy, *Kejaksaan RI : Posisi dan Fungsinya... op.cit.*, hlm. 105-106.

376 *Ibid.*, hlm. 108

377 *Ibid.*,

Adapun perbedaan yang sangat kentara adalah Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 dengan Undang-Undang No. 15 Tahun 1961 terletak pada unsur bahwa “kekuasaan (kewenangan) itu dilakukan secara merdeka”. Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 mengatur dengan tegas bahwa Kejaksaan memiliki kemerdekaan dan kemandirian dalam melakukan kekuasaan negara di bidang penuntutan, sedangkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1991 dan Undang-Undang No. 15 Tahun 1961 tidak mengatur hal ini.³⁷⁸

Tabel 4.23
Kedudukan Kejaksaan RI di dalam Sistem Ketatanegaraan RI

	Undang-Undang No. 15 Tahun 1961	Undang-Undang No. 5 Tahun 1991	Undang-Undang No. 16 Tahun 2004
Konsiderans “Menimbang”	Agar supaya Kejaksaan Republik Indonesia sebagai alat Negara penegak hukum dalam menyelesaikan revolusi sebagai alat revolusi yang terutama bertugas sebagai penuntut umum, dapat menunaikan tugasnya sebaik baiknya.	Untuk meningkatkan upaya pembaharuan hukum nasional dalam Negara Republik Indonesia sebagai negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, maka dianggap perlu untuk lebih memantapkan kedudukan dan peranan Kejaksaan Republik Indonesia sebagai lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan dalam tata susunan kekuasaan badan-badan penegak hukum dan keadilan	Untuk lebih memantapkan kedudukan dan peran Kejaksaan Republik Indonesia sebagai lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan harus bebas dari pengaruh kekuasaan pihak mana pun;
Pasal di dalam konstitusi yang dijadikan sebagai dasar pembentukan Undang-undang	Pasal-pasal 5 ayat (1), 20 ayat (1) pasal 24 dan pasal 27 ayat (1) U n d a n g - U n d a n g Dasar;	Pasal 5 ayat (1), Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945;	Pasal 20, Pasal 21, dan Pasal 24 ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

378 *Ibid.*, hlm. 123.

Definisi Kejaksaan RI	Kejaksaan Republik Indonesia selanjutnya disebut Kejaksaan, ialah alat Negara penegak hukum yang terutama bertugas sebagai penuntut umum.	Kejaksaan Republik Indonesia, selanjutnya dalam Undang-undang ini disebut kejaksaan, adalah lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan.	Kejaksaan Republik Indonesia yang selanjutnya dalam Undang-undang ini disebut kejaksaan adalah lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang
Asas dalam pelaksanaan tugas Kejaksaan RI	Kejaksaan dalam menjalankan tugasnya selalu menjunjung tinggi hak-hak asasi rakyat dan hukum negara. Kejaksaan adalah satu dan tak dapat dipisahkan	Kejaksaan adalah satu dan tidak terpisahkan dalam melakukan penuntutan.	Kekuasaan negara sebagaimana dimaksud dilaksanakan secara merdeka. Kejaksaan adalah satu dan tidak terpisahkan

Berdasarkan tabel diatas dapat disimpulkan bahwa peraturan mengenai Kedudukan Kejaksaan RI belum mewujudkan independensi kejaksaan hal ini disebabkan oleh pengaturan terkait adanya intervensi kekuasaan eksekutif terhadap kekuasaan kejaksaan. Permasalahan berikutnya adalah bagaimana Kejaksaan selaku institusi penegak hukum dapat bekerja secara independen dalam fungsinya sebagai penegak hukum. Karena dengan kedudukannya sebagai bagian pemerintahan maka menimbulkan suatu kontradiktif dimana di satu sisi mereka adalah bagian ranah eksekutif yang tidak lain berada di bawah Presiden selaku pemegang kekuasaan eksekutif, namun di sisi lain Kejaksaan harus melakukan fungsi, tugas dan wewenangnya sebagai institusi penegak hukum.

Dengan adanya kontradiksi antara kedudukan Kejaksaan dengan fungsinya, maka kita perlu melihat juga ketentuan di dalam Pasal 2 ayat (2) UU No. 16 Tahun 2004 bahwa dalam melakukan penuntutan dilaksanakan secara merdeka. Oleh karena itu, dengan adanya pasal tersebut maka sudah adanya jaminan bahwa Kejaksaan dalam melakukan penuntutan harus terlepas dari pengaruh atau kekuasaan dari pihak lain termasuk Pemerintah.³⁷⁹ Terkait dengan independensi kejaksaan, dalam makalahnya yang disampaikan

³⁷⁹Dio Ashar Wicaksana, "Kedudukan Kejaksaan RI dalam Sistem Hukum Tata Negara Indonesia", *Jurnal Fiat Justicia*, Edisi No. 1. Vol. 1, MaPPI Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2013, hlm. 8.

pada *6th International Criminal Law Congress* di Melbourne pada tahun 1996, John Mc Kechnie QC, hakim agung Australia mengungkapkan:³⁸⁰

“The potential for ultimate dismemberment of the office by a government is so obvious it barely needs stating. If a government or a parliament really wishes to destroy a prosecution service, each is capable of doing so. Parliament can abolish courts. Governments can withhold funding. Ministers can decline to reappoint troublesome directors who are therefore not immune from destruction.”

Ungkapan John Mc Kechnie di atas menunjukkan bahwa kejaksaan adalah institusi yang rawan terhadap intervensi dari pihak legislatif dan eksekutif. Apabila dalam penegakan hukum terdapat campur tangan kekuatan politik maka penegakan hukum tersebut akan menemui kekalahan. Dengan melihat kondisi yang demikian, kemudian muncul gagasan untuk melepaskan kejaksaan dari kekuasaan eksekutif dan menempatkannya di bawah kekuasaan kehakiman.

Adapun kaitannya dengan kekuasaan kehakiman, Pasal 24 ayat (1) UUD Tahun 1945 sebelum amandemen menegaskan, bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung dan lainlain badan kehakiman menurut undang-undang. Selanjutnya dalam penjelasan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan merdeka, terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Dari perumusan tersebut terlihat, bahwa UUD Tahun 1945 pada awalnya tidak memberikan batasan pengertian apa yang dimaksud dengan kekuasaan kehakiman, Pasal 24 UUD 45 hanya menegaskan badan mana yang disertai tugas/kewenangan untuk melakukan atau melaksanakan kekuasaan kehakiman. Demikian pula penjelasan pasal 24 tidak memberikan batasan pengertian mengenai kekuasaan kehakiman, tetapi hanya menegaskan sifat, kedudukan, eksistensi dari kekuasaan kehakiman, yaitu sebagai kekuasaan yang merdeka dan mandiri. Jadi UUD 45 (asli) pada mulanya tidak memberi

380 Nicholas Cowdery, “Independence of the Prosecution.” Makalah disampaikan pada (Conference of Rule of Law: The Challenges of a Changing World, 2007) di Brisbane pada tanggal 31 August 2007,

batasan pengertian kekuasaan kehakiman.³⁸¹

Batasan pengertian kekuasaan kehakiman baru ada setelah keluarnya Undang-Undang Nomor 14 tahun 1970 tentang Pokok Pokok Kekuasaan kehakiman yang saat ini telah mengalami perubahan berdasarkan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999, dan terakhir diganti dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004. Dalam Pasal 1 UU No 14/1970 *jo* UU No 35/1999 itu ditegaskan bahwa Kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia. Selanjutnya pada pasal 2 ditegaskan, bahwa Penyelenggara kekuasaan kehakiman tercantum dalam pasal 1 diserahkan pada badan-badan peradilan dan ditetapkan dengan undang-undang, dengan tugas pokok untuk menerima, memeriksa dan mengadili, serta menyelesaikan setiap perkara yang diselesaikan kepadanya. Perumusan tersebut kemudian masuk ke dalam perubahan Pasal 24 UUD Tahun 1945 amandemen ke-3 (9 November 2001) yang menegaskan sebagai berikut :

- 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 berda dibawahnya dalam lingkup peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkup peradilan militer, lingkup peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Memperhatikan redaksi perumusan diatas dapat disimpulkan bahwa UU kekuasaan kehakiman UU No14/1970 *jo* UU No 35/1999 dan UU 55 No4/2004 dan UUD 45 (amandemen) lebih menekankan dan menonjolkan pengertian kekuasaan kehakiman dalam arti sempit. Hal ini terlihat dari redaksi di atas yang lebih mengedepankan pengertian kekuasaan kehakiman sebagai kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan. Jadi kekuasaan

381 Ismail Ghonu, "Independensi Kejaksaan Dalam Sistem Peradilan Pidana Di Indonesia" *Jurnal Hukum Justitia Et Pax*, Edisi No. 2. Vol. 31, 2015, hlm. 15.

kehakiman diidentikkan dengan kekuasaan peradilan atau kekuasaan mengadili. Dengan demikian UU kekuasaan kehakiman dan UUD Tahun 1945 (amandemen) hanya membatasi kekuasaan kehakiman dalam arti sempit, yaitu kekuasaan menegakkan hukum dan keadilan di badan-badan peradilan.³⁸²

Pembatasan pengertian kekuasaan kehakiman dalam arti sempit menurut Barda Nawawi Arief sepatutnya dikaji ulang karena pada hakekatnya kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara dalam menegakkan hukum. Jadi kekuasaan kehakiman identik dengan kekuasaan untuk menegakkan hukum atau kekuasaan penegakan hukum. Hakikat pengertian yang demikian sebenarnya terungkap juga dalam perumusan Pasal 1 UU No 14/1970 Juncto UU No 35/1999 tentang Kekuasaan Kehakiman yaitu pada kalimat yang terakhir berbunyi : Guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, demi terselenggaranya negara hukum Republik Indonesia. Hanya sayangnya kalimat itu tidak dirumuskan sebagai hakikat pengertian kekuasaan kehakiman, tetapi sebaliknya di rumuskan sebagai tujuan dari diselenggarakannya peradilan.

Menurut Barda Nawawi Arief tujuan itulah yang sebenarnya hakekat dari kekuasaan kehakiman. Maka dari itu dapat disimpulkan bahwa kekuasaan kehakiman sebagai kekuasaan untuk menegakkan hukum dan keadilan demi terselenggaranya negara hukum Republik Indonesia.³⁸³

Kekuasaan yang dalam hal ini untuk menegakkan hukum, mestinya kekuasaan kehakiman mencakup seluruh kekuasaan atau kewenangan yang terlibat dalam sistem peradilan pidana yang meliputi kekuasaan penyidikan (kepolisian), kekuasaan penuntutan (kejaksaan), kekuasaan mengadili (pengadilan), dan kekuasaan pelaksana putusan pengadilan (lembaga masyarakatan). Dengan demikian, seluruh badan-badan yang terlibat dalam penegakkan hukum semestinya berada di bawah kekuasaan kehakiman sehingga sistem peradilan pidana yang independen dapat terwujud. Apabila kejaksaan sebagai salah satu elemen terpenting dalam penegakan hukum masih berada di bawah eksekutif, maka sulit rasanya dapat

382 *Ibid.*, hlm. 18

383 *Ibid.*, hlm. 20

sepenuhnya independen atau terbebas dari *conflict of interest* meskipun Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Kejaksaan menyatakan bahwa kejaksaan dilaksanakan secara merdeka.³⁸⁴

Oleh karena itu, independensi kejaksaan juga perlu dibuat legitimasi yang kuat untuk menjamin independensi kejaksaan. Legitimasi tersebut harus dinyatakan dengan tegas dalam konstitusi dan diturunkan dalam peraturan perundang-undangan yang relevan. Dengan demikian, jika ada pihak-pihak tertentu, terutama eksekutif, yang melakukan intervensi terhadap pelaksanaan tugas dan wewenang kejaksaan, maka kejaksaan memiliki landasan yuridis yang kuat untuk menolak. Eksistensi kejaksaan yang hanya diberikan legitimasi melalui undang-undang adalah tidak tepat, mengingat sebagai lembaga yang diberikan tanggung jawab tertinggi dalam di bidang penuntutan, kejaksaan memerlukan proteksi konstitusi guna menjaga integritas dan independensinya. Bandingkan saja dengan komponen lain dalam sistem peradilan pidana yang diberikan legitimasi konstitusional, yaitu Kepolisian dan Badan Peradilan.³⁸⁵ Gagasan ini diatur dengan melakukan penambahan pada Pasal 24 BAB IX KEKUASAAN KEHAKIMAN UUD NRI Tahun 1945 sehingga isinya:

Tabel 4.24
***Ius Constituendum* Pasal 24D UUD NRI Tahun 1945**

<i>Ius Constituendum</i>
Pasal 24D
Kejaksaan adalah lembaga yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang yang dilaksanakan secara merdeka

F. Rekonstruksi Kedudukan Lembaga Negara Independen dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Perubahan konfigurasi politik otoritarianisme menuju demokrasi yang diterapkan dalam sebuah negara, mutlak menuntut

³⁸⁴*Ibid.*,

³⁸⁵ Indriyanto Seno Adji, *Humanisme dan Pembaruan Penegakan Hukum*, Kompas, Jakarta, 2009, hlm. 46.

adanya pergeseran pengelolaan kekuasaan dari yang semula bersifat personal menjadi impersonal.³⁸⁶ Hal tersebut juga sangat mempengaruhi mengenai ketatanegaraan tertutama pada penataan lembaga negara. Indonesia yang dalam hal ini juga mengalami perubahan pada konfigurasi politiknya yang semula dipegang oleh pemerintahan yang otoriter dan berubah kepada negara yang menganut nilai-nilai demokrasi setelah bergulirnya Gerakan reformasi pada 1998.³⁸⁷ Sehingga perlu suatu koreksi pada pembagian kekuasaan. Di negara-negara yang telah mapan pun gagasan koreksi pembagian kekuasaan negara tetap dapat dilakukan yang mana guna mencapai titik yang ideal.³⁸⁸

Negara Inggris setelah melalui perubahan konfigurasi sosial politik Revolusi Industri pada abad ke-18 dan 19 tidak dapat diselesaikan dengan mekanisme kelembagaan yang telah ada sebelumnya, melainkan direspon dengan membentuk badan-badan yang bersifat khusus. Pembentukan badan-badan yang bersifat khusus ini dianggap sebagai jawaban yang paling tepat dan diidealkan mampu menangani dan menyelesaikan kompleksitas persoalan-persoalan ketatanegaraan melalui cara terlembagakan dengan baik.³⁸⁹ Hal ini juga dapat dilakukan oleh Indonesia pada pasca Gerakan Reformasi 1998.

Pesatnya pembentukan lembaga-lembaga negara baru, yang sebagian besar merupakan komisi negara independen merupakan gejala yang mendunia, dan disebabkan karena terjadi berbagai perubahan sosial dan ekonomi. Hal ini memaksa banyak negara melakukan eksperimentasi kelembagaan melalui pembentukan berbagai organ negara yang dinilai lebih efektif, efisien, *powerfull*, dan tentu saja akomodatif terhadap tuntutan rakyat. Pada konteks Indonesia, perubahan ekonomi dimaksud adalah inflasi harga yang tidak terkendali, dan rendahnya nilai tukar (*kurs*) rupiah terhadap mata uang asing, terutama dolah Amerika Serikat, sedangkan

386 Gunawan A. Tauda, *Komisi Negara Independen Eksistensi Independent Agencies sebagai Cabang Kekuasaan Baru dalam Sistem Ketatanegaraan*, Genta Press, Yogyakarta, 2012, hlm. 85

387 *Ibid.*

388 A. Ahsin Thohari, "Kedudukan Komisi Negara dalam Struktur Ketatanegaraan" dalam *Jentera Hukum*, Edisi 12, 2006, Jakarta, hlm. 23.

389 *Ibid.*, hlm. 23-24.

perubahan sosial sebagaimana diurai sebelumnya adalah Gerakan reformasi. Selain itu, Firmansyah Arifin menyatakan ada beberapa hal yang menjadi inti dan mempengaruhi banyak pembentukan lembaga-lembaga negara baru yang bersifat independen (komisi negara independen). Hal-hal tersebut berupa:³⁹⁰

1. Tidak adanya kredibilitas lembaga-lembaga negara yang telah ada akibat asumsi adanya korupsi yang sistematis, mengakar dan sulit untuk diberantas.
2. Tidak independennya lembaga-lembaga negara yang ada karena satu sama lain hanya tunduk di bawah pengaruh satu kekuasaan negara atau kekuasaan lainnya.
3. Ketidakmampuan lembaga-lembaga negara yang ada untuk melakukan tugas-tugas yang urgen dilakukan dalam masa transisi demokrasi karena persoalan birokrasi dan KKN.
4. Pengaruh global, dengan pembentukan apa yang dinamakan *auxiliary organ state agency* atau *watchdog institution* di banyak negara.
5. Tekanan lembaga-lembaga internasional, tidak hanya sebagai prasyarat untuk memasuki pasar global, tetapi juga untuk membuat demokrasi sebagai satu-satunya jalan bagi negara yang asalnya berada di bawah kekuasaan otoriter.

Indonesia sendiri merupakan negara yang pembentukan lembaga-lembaga negara independen berkembang sangat cepat. Riwayat kelahiran lembaga-lembaga negara independen yang telah disebutkan diatas yakni pasca reformasi 1998. Sebagaimana diketahui, UUD Tahun 1945 pra-amandemen, menanut pola pembagian kekuasaan dengan pengertian tidak murni, merujuk pada *division of powers* yang diajarkan oleh Montesquieu. Dalam pola ini, kekuasaan rakyat dituangkan ke dalam MPR sebagai lembaga tertinggi negara, yang kemudian memberikan kekuasaan kepada lembaga-lembaga tinggi negara.³⁹¹ Itupun spesifik yang menjadi bagian integral dalam simbolisasi kedaulatan rakyat yang melekat

390 Firmansyah Arifin, et al., 2005, Lemabga Negara dan Sengketa Kewenangan Antaralembaga Negara, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional bekerjasama dengan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, hlm. 59-60

391 UUD Tahun 1945 Pra Amandemen mencantumkan beberapa lembaga tinggi negara, yakni Presiden, DPR, MA, BPK, DPA.

pada dirinya.³⁹²

Akibatnya, lembaga negara independen, belum menemukan tempat pembicaraan dalam format ketatanegaraan ketika perumusan awal UUD Tahun 1945. Bahkan istilah lembaga negara sendiri sama sekali belum dibicarakan dalam konstitusi awal negara Indonesia tersebut. Namun, selama perkembangan waktu karakteristik lembaga-lembaga independen tersebut dapat diidentifikasi, yakni sebagai lembaga yang pada pelaksanaan tugasnya yang spesifik, serta menjadi perpanjangan tangan dari pemerintah pusat.

Pada karakteristik tersebut maka lembaga negara yang mendekati sifat independen adalah Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM). Komnas HAM berdiri melalui Keppres No. 50 Tahun 1993 tersebut dicantumkan perihal prinsip kemandirian Komnas HAM.³⁹³ Selain Komnas HAM sebenarnya sudah ada beberapa lembaga yang namun dalam hal ini belum ada yang mendapat status independen.³⁹⁴ Baru setelah bergulirnya reformasi, mulai bermunculan komisi-komisi negara, khususnya yang langsung dibentuk oleh presiden, diantaranya yakni Ombudsman, Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan) dan beberapa komisi lainnya. Hingga akhirnya pasca amandemen UUD Tahun 1945, DPR semakin banyak membentuk komisi-komisi yang dibentuk melalui perundang-undangan, seperti halnya Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Komisi Yudisial (KY) dan Komisi Pemilihan Umum (KPU). Namun, setelahnya semakin banyak komisi-komisi yang mulai dibentuk hingga mengalami kecenderungan tidak bisa dikendalikan, hingga menimbulkan berbagai masalah mulai dengan pengaturannya yang antara komisi satu dengan komisi lainnya tidak setara, tumpang tindih kewenangan, hingga membengkaknya anggaran yang menjadi kebutuhan komisi-komisi tersebut.

Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa perkembangan

392 Andi Mustari Pide, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Ctk. Pertama, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1999, hlm. 72. Sebagaimana dikutip pada Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi*, Ctk. Pertama, Rajawali Pers, Jakarta, 2016, hlm. 3.

393 Pasal 3 Keppres No. 50 Tahun 1993 tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia.

394 Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara... Op. Cit.*, hlm. 5.

pembentukan lembaga-lembaga independen tersebut, sesungguhnya mencerminkan adanya kebutuhan untuk mendekonsentrasikan kekuasaan dari tangan birokrasi atau organ-organ konvensional pemerintahan, tempat kekuasaan selama masa-masa sebelumnya terkonsentrasi. Hal ini terjadi sebagai akibat dari tuntutan perkembangan pengelolaan kekuasaan negara yang semakin kompleks dan rumit, sementara organisasi kekuasaan yang birokratis, sentralistik dan terkonsentrasi tidak dapat diandalkan. Oleh karena itu, pada waktu yang hampir bersamaan muncul gelombang deregulasi, debirokratisasi, privatisasi, desentralisasi, dan dekonsentrasi.³⁹⁵

Lembaga Negara Independen sebagai lembaga yang dibentuk oleh Negara tentu mempunyai legitimasi kewenangan. Mengacu pada asas negara hukum, setiap aktivitas negara harus berdasarkan norma hukum yang berlaku, termasuk di dalamnya pembentukan komisi negara independen yang memiliki kedudukan dan fungsi yang sederajat dengan lembaga negara lainnya dalam rangka mewujudkan tujuan negara yang diamanatkan oleh UUD Tahun 1945. Berdasarkan hirarki peraturan perundang-undangan yang diatur pada Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dasar atau alas hukum pembentukan, dan legitimasi kewenangan komisi negara independen baik secara konseptual, maupun nomatif dapat digolongkan ke dalam tiga kategori:

1. Komisi negara independen yang dibentuk berdasarkan konstitusi (*constitutional organ/constitutionally entrusted power*).
2. Komisi negara independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang (*legislatively entrusted power*), yang masih terbagi lagi menjadi komisi negara independen yang (1) memiliki konstitusional importance (derajat yang sama dengan lembaga negara yang dibentuk melalui konstitusi, guna kepentingan mewujudkan *demokratische rechtsstaat*) dan (2) yang tidak.
3. Komisi negara independen yang dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan lain di bawah undang-undang (*presidential policy*).

395 Jimly Asshiddiqie, Perkembangan... *Op. Cit.*, hlm. 23.

Penggolongan lembaga independen ini tampak jelas bahwa antara komisi negara independen satu dengan yang lainnya tidak berkedudukan setara, dan komisi negara independen tidak seluruhnya dibentuk berdasarkan desain konstitusional yang dapat menjadi payung hukum keberadaannya, tetapi berdasarkan isu-isu parsial, insidental, dan sebagai jawaban khusus terhadap persoalan yang sedang dihadapi. Setidaknya hal ini mengindikasikan dua hal, yakni (1) legitimasi yuridis bagi keberadaan komisi negara independen sangat lemah, sehingga akan mudah terkendala dalam menjalankan kewenangannya. (2) komisi negara independen terkesan berjalan sendiri-sendiri tanpa adanya sistemasi kerja yang sinergis yang bisa saling mendukung satu sama lain, sehingga suatu komisi seringkali tidak termanfaatkan dengan baik oleh komisi lainnya.³⁹⁶

Karakter independensi komisi negara independen secara khusus berkaitan dengan beberapa hal, yakni independensi yang berkaitan erat dengan pemberhentian anggota komisi yang hanya dapat dilakukan berdasarkan sebab-sebab yang diatur dalam undang-undang pembentukan komisi yang bersangkutan, tidak sebagaimana lazimnya *administrative agencies* yang dapat sewaktu-waktu diberhentikan oleh presiden karena merupakan bagian dari eksekutif.³⁹⁷ Hal yang serupa dibahasakan William F. Fox Jr. bahwa suatu komisi negara adalah independen bila dinyatakan secara tegas oleh kongres dalam undang-undang komisi tersebut. Atau, bila Presiden dibatasi untuk tidak secara bebas memutuskan (*discretionary decision*) pemberhentian sang pimpinan komisi.³⁹⁸

Menurut Jimly Asshiddiqie, secara substansif independensi yang harus dimiliki oleh suatu Lembaga negara independen setidaknya mencakup tiga hal (1) independensi institusional atau struktural; (2) independensi fungsional, tercermin dengan proses pembambilan keputusan, yang memiliki tujuan independen dan instrument independennya bisa ditetapkan oleh lembaga itu sendiri secara mandiri; dan (3) independensi administratif, dalam bentuk

396 A. Ahsin Thohari, *Op. Cit.*, hlm. 32-33.

397 William F. Funk, & Richard H. Seamon, *Administrative Law; Examples & Explanation*, Asepen Law & Business, printed in the United States of America, New York, hlm. 24.

398 William F. Fox Jr, 2000, *Undertansing Administrative Law*, Lexis Publishing, printed in the United States of America, New York, hlm. 56.

independensi keuangan dan independensi personalia.³⁹⁹ Artinya, secara institusional, dalam operasional dan fungsional, Lembaga ini justru seharusnya independen.

Saat ini di Indonesia sendiri telah memiliki beberapa Lembaga negara yang dapat disebut sebagai Lembaga Negara Independen. Namun, ada beberapa hal yang perlu menjadi catatan dengan pengaturan mengenai kelembagaan ini. Hingga saat ini penamaan Lembaga negara independen tersebut belum memiliki konsistensi yang baik. Dalam kasus di Indonesia, Mahkamah Konstitusi (MK) mencoba memperkenalkan model independensi yang dibangun oleh ajudikasi konstitusional. Hal ini seperti dikemukakan MK dalam pertimbangan hukum putusan No. 005/PUU-IV/2006, perihal kelembagaan Komisi Yudisial yang independen dengan mengatakan bahwa:

“Mahkamah Konstitusi berpendapat, pengertian bahwa “KY dalam pelaksanaan wewenangnya bebas dari campur tangan tau pengaruh kekuasaan lain” harus dimaknai sebagai kemandirian kelembagaan dalam mengambil keputusan, bukan kemandirian yang bersifat perorangan anggota KY. Artinya kemandirian KY harus dimaknai sebagai kebebasan campur tangan dan pengaruh kekuasaan lain dalam pengambil keputusan dalam pelaksanaan wewenang lain menurut UUD Tahun 1945.”

Putusan itu menegaskan bahwa wilayah penerjemahan model konteks independensi lembaga negara independen erat kaitannya dengan masing-masing negara. Setiap negara memiliki pola, doktrin hukum dan definisi sendiri perihal lembaga negara independen.⁴⁰⁰ Dan hingga saat ini di Indonesia sendiri belum ada suatu pengaturan yang menjelaskan peristilahan lembaga negara independen.

Setelah perubahan UUD Tahun 1945, lembaga negara non-struktural dinyatakan sebagai lembaga negara independen sangat banyak bermunculan di Indonesia. Namun, hingga saat ini masih sulit membedakan mengenai mana lembaga yang dapat digolongkan

399 Jimly Asshidiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2008, hlm. 879-880.

400 Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara... Op. Cit.*, hlm. 44.

sebagai lembaga negara independen. Hampir keseluruhan lembaga negara independen yang ada saat ini belum bisa dianggap sepenuhnya memenuhi ciri kelembagaan yang independen.⁴⁰¹ Oleh karena itu, untuk memudahkan mengenai penggolongan tersebut, maka perlu adanya suatu peraturan perundang-undangan yang mengatur hal tersebut. Hingga saat ini ada beberapa lembaga yang sering disebut sebagai lembaga negara independen

F.1. Gagasan Penataan Lembaga Independen

Pemikiran mengenai perlunya penataan kembali lembaga-lembaga negara independen mengemuka. Berbagai perspektif muncul mengenai penataan mengenai lembaga negara independen. Hal ini tentu ditujukan guna memperjelas mengenai kedudukan lembaga negara independen dalam system ketatanegaraan. Seperti halnya yang diusulkan dalam gagasan Amandemen ke-lima yang disusun oleh DPD, bahwa sebaiknya lembaga negara independen ini harus dipertahankan mengenai keberadaanya.

Hal tersebut dilakukan dengan mempertegas dan memperkokoh bangunan negara hukum.⁴⁰² Pengusulan mengenai penegasan lembaga negara independen tersebut juga harus memperhatikan mengenai isi pokok konstitusi, yakni: Pertama, adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia, kedua, ditetapkannya susunan ketatanegaraan yang bersifat fundamental; dan ketiga, adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.⁴⁰³

Sementara itu, Bagir Manan dan Kuntana Magnar berpendapat bahwa lazimnya suatu UUD hanya berisi:

- a. Dasar-dasar mengenai jaminan terhadap hak-hak dan kewajiban penduduk atau warga negara.
- b. Dasar-dasar atau organisasi negara;
- c. Dasar-dasar pembagian dan pembatasan kekuasaan lembaga-lembaga negara; dan
- d. Hal-hal yang menyangkut identitas negara, seperti bendera dan

401 *Ibid.*, hlm. 58.

402 *Ibid.*, hlm. 190.

403 Sri Soemantri, *Prosedur... Op.Cit.*, hlm. 45.

bahasa nasional.⁴⁰⁴

Selain itu, dari prespektif sejarah perkembangan pelaksanaan demokrasi di banyak negara dirasa tidak cukup hanya mengandalkan cabang-cabang kekuasaan asli (*the original three branches*) yang diperkenalkan Montesquieu. Pemerintahan yang dijalankan oleh kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif berkembang sejalan dengan masalah-masalah yang muncul dan dihadapi oleh negara. Cabang-cabang kekuasaan itu dipandang tidak mampu dan tidak efektif lagi untuk menyelesaikan masalah yang ada. Bahkan, cabang-cabang kekuasaan itulah yang menjadi masalah utama pemerintahan berjalan tidak demokratis, yang sering dilakukan cabang kekuasaan eksekutif.⁴⁰⁵

Hingga saat ini banyaknya lembaga negara independen dengan kompleksitas sistem administrasinya sudah sangat jauh berkembang, dan tidak terbayangkan jika dihubungkan dengan paradigma trias politica Montesquieu.⁴⁰⁶ Pembahasan masalah eksistensi komisi negara dalam sistem ketatanegaraan menjadi sangat penting pada saat komisi tersebut akan melaksanakan fungsi, tugas, dan kewenangannya sebagai lembaga pembantu negara yang disekelilingnya telah berdiri lembaga-lembaga negara yang jelas satu sama lain.

Pembahasan tentang lembaga negara tidak akan mungkin terlepas dari teori pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Teori pemisahan kekuasaan dimaksudkan untuk memberikan pembatasan kekuasaan dalam pemerintahan. Menurut teori pemisahan kekuasaan, kekuasaan pemerintahan dibagi dalam 3 (tiga) cabang kekuasaan yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif. Kekuasaan legislatif bertugas membuat dan menjalankan hukum atau undang-undang. Kekuasaan eksekutif bertugas menjalankan hukum atau undangundang. Kekuasaan yudikatif bertugas menegakkan dan menafsirkan hukum.

404 Bagir Manan & Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah... Op. Cit.*, hlm. 10.

405 Firmansyah Arifin, Fulthony A.M., Lilis Mulyani, Mustafa Fakhri, Narwanto, Patra M. Zein, Zaenal M. Hussein, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara, Konsorsium Reformasi Hukum bekerjasama dengan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta, hlm. 1.

406 Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan... Op.Cit.*, hlm. 11.

Seiring dengan perkembangan negara hukum dalam praktik tidak ada negara yang menjalankan teori pemisahan kekuasaan secara murni.⁴⁰⁷ Berdasarkan karakteristik dan fungsi lembaga negara independen tidak termasuk pada tiga cabang kekuasaan tersebut.

Berdasarkan teori Yves Meny dan Andrew Knapp, maka terdapat kekuasaan keempat yakni komisi negara independen. Pada konteks ketatanegaraan Indonesia, ada kecenderungan dalam teori dan praktik administrasi untuk mengalihkan tugas-tugas yang bersifat regulatif dan administratif menjadi bagian dari tugas komisi negara independen.⁴⁰⁸ Hal tersebut tercermin seperti halnya kewenangan penindakan (penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan penyitaan) dan pencegahan atas tindak pidana korupsi dilaksanakan pula oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Selain itu juga sama halnya dengan penyelenggaraan Pemilu yang awalnya berada di bawah kewenangan Kementerian Dalam Negeri, saat ini dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum, Pengawasannya oleh Bawaslu dan DKPP.

Hal diatas dapat ditarik kesimpulan bawasannya lembaga negara independen merupakan cabang kekuasaan keempat, yang dalam hal ini berarti lembaga negara independen ini tidak termasuk pada cabang kekuasaan legislatif, eksekutif maupun yudikatif. Dengan demikian penataan lembaga negara independen perlu dilakukan guna memisahkan cabang kekuasaannya dan guna mempermudah pemahaman terhadap posisi lembaga negara independen di sistem ketatanegaraan di Indonesia. Penataan tersebut salah satunya dengan mengamandemen UUD Tahun 1945 yang mana menegaskan keberadaan lembaga negara independen yang memiliki urgensi konstitusionalitas.

Penegasan lembaga negara independen pada UUD Tahun 1945 juga harus memperhatikan kualifikasinya, yang mana termasuk organ konstitusional karena adanya *constitutional importance*. Selain itu juga termasuk di dalamnya lembaga-lembaga negara independen, yang mengerjakan hal-hal yang paling utama, sehingga perlu dicantumkan di dalam konstitusi.⁴⁰⁹ Pendekatan yang lain mungkin

407 Lita Tyesta ALW, *Menata Ulang Kerangka Hukum... Loc.Cit.*

408 Gunawan A. Tauda, *Komisi Negara... Op. Cit.*, hlm. 85

409 Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen... Op.Cit.* hlm. 82.

digunakan untuk mengukur tingkat urgensi konstitusionalitas (*constitutional importance*) dari suatu lembaga negara adalah dengan menentukan korelasi keberadaannya dengan tegaknya negara hukum yang demokratis. Hal ini dilakukan dengan menilai sejauh mana urgensi konstitusionalitas dari suatu lembaga negara, ditentukan oleh hal berikut: (i) pemilu yang jujur dan adil; (ii) kekuasaan kehakiman yang bebas dan mandiri; (iii) adanya penghargaan terhadap hak asasi manusia; (iv) tata Kelola pemerintahan yang bersih dan baik. Lembaga negara independen itulah yang perlu diindependensasi dan pengaturannya perlu dicantumkan dalam konstitusi.⁴¹⁰

F.1.1 Penegasan Lembaga Negara Independen dalam UUD Tahun 1945

F.1.2 Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)

Komisi Pemberantasan Korupsi merupakan lembaga yang dibentuk sebagai salah satu bagian agenda pemberantasan korupsi yang merupakan salah satu agenda terpenting dalam pembenahan tata pemerintahan di Indonesia. Salah satu warisan problem yang diberikan oleh Orde Baru adalah soal korupsi, kolusi dan nepotisme. Problem ini menjadi salah satu pemicu kuat rubuhnya pemerintahan Orde Baru yang kemudian melangkah masuk ke reformasi. Di era Soeharto, sejalan dengan gaya otoriter kekuasaannya, korupsi tersentralisasi dan menumpuk pada keluarga Soeharto dan orang terdekatnya. Akibatnya, korupsi bahkan dijadikan budaya pemerintahan dan dapat dikatakan sebagai budaya pejabat publik, baik di kalangan yudikatif, eksekutif maupun legislatif.⁴¹¹ Hal ini merupakan suatu hal penyalahgunaan wewenang yang mengakibatkan dampak buruk diberbagai bidang kenegaraan, baik ekonomi, sosial dan budaya.

Perkembangan dan pergantian rezim ternyata tidak mengubah maupun menghilangkan budaya buruk seperti halnya korupsi ini. Hingga akhirnya setiap hari selalu ada kasus korupsi yang terus terjadi. Hal inilah yang mendorong inisiasi pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Secara yuridis, alasan terbentuknya

410 *Ibid.*, hlm. 196.

411 *Ibid.*, hlm. 197.

KPK yakni meluasnya tindak pidana korupsi di kalangan masyarakat hingga terjadi peningkatan yang tidak terkendali. Di samping itu ternyata dalam penyelesaiannya mengalami banyak hambatan. Sehingga diperlukan metode penegakan hukum secara luar biasa melalui pembentukan suatu lembaga yang tidak dapat terintervensi dari berbagai pihak, sekalipun lembaga yang berada di ketiga cabang kekuasaan.

Korupsi hingga saat ini masih menjadi kasus yang terus terjadi, baik di pemerintahan pusat hingga pemerintahan daerah, bahkan diberbagai elemen negara lainnya. Ada 359 kasus korupsi di tingkat pemerintah pusat dalam rentang waktu 2004-2019. Ini membuktikan bahwa hingga saat ini masih banyak permasalahan korupsi yang menjadi pekerjaan rumah Negara Indonesia. KPK merupakan unsur yang mana sebagai alat guna memberantas kasus korupsi maupun pecegahan korupsi. Namun, hingga saat ini apabila dilihat dari kenyataannya KPK masih merupakan lembaga yang belum kuat. Sri Hastuti mengatakan bahwa KPK selama ini lembaga antirasuah itu terlahir dalam Undang-Undang (UU) yang dibentuk melalui “*open legal policy*” atau melalui kebijakan hukum terbuka di parlemen, tanpa memiliki landasan dalam UUD Tahun 1945. Padahal, UU yang muncul dari konsep *open legal policy* sangat mudah diamendemen atau direvisi. Hingga KPK sangat riskan untuk dibubarkan.⁴¹² Selain itu keberadaannya sebagai lembaga negara mempunyai apa yang disebut sebagai *constitutional importance* yang sama dengan lembaga-lembaga negara lainnya yang hingga saat ini belum disebutkan di UUD Tahun 1945. Oleh karena itu, guna menguatkan posisi kelembagaan KPK perlu diatur secara *general* di dalam konstitusi. Hal ini juga merupakan suatu usaha mewujudkan kelembagaan KPK yang efektif dalam rangka pemberantasan korupsi di Indonesia.

F.1.3 Penyelenggara Pemilihan Umum:

Gagasan amademen ke-5 dalam konteks bernegara sangat di perlukan salah satunya soal menegaskan kembali lembaga negara dalam penguatan demokrasi, di mana implementasi nyata demokrasi

412 KPK Harus Segera Masuk dalam Konstitusi, terdapat dalam <https://mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=11884>, diakses pada 21 Agustus 2020.

melalui pemilihan umum dan rakyat sebagai indikator penting sebagai aplikasi dari kedaulatan rakyat. Tujuan lebih luas dari penyempurnaan UUD RI 1945, adalah untuk menciptakan era baru dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang lebih baik, dalam arti lebih demokratis, lebih berkeadilan sosial, dan lebih berperikemanusiaan, sesuai dengan komitmen para pendiri republik ini

Pembentukan Komisi Pemilihan Umum (KPU), merupakan bentuk restorasi yang paling pesat dalam hal independenisasi penyelenggara pemilihan umum pasca Orde Baru. UUD Tahun 1945 pra-amandemen memang menyantumkan perihal adanya lembaga yang akan mengurus pemilihan umum, tetapi kemudian praktiknya memperlihatkan ketiadaan independensi dari lembaga pemilihan umum tersebut.⁴¹³ Pada mestinya memang penyelenggaraan pemilu memang selalu merujuk kepada adanya badan pelaksana yang tidak memihak dan independen dari pemerintahan dan pengaruh tertentu. Hal ini dimaksudkan karena pelaksana pemilu ialah pembuat dan pelaksana keputusan yang dapat memengaruhi hasil pemilu.⁴¹⁴ Oleh sebab itu, seiring dengan KPU berubah menjadi sangat independen dengan klausa yang diatur dalam Pasal 22E ayat (5) yang berbunyi: “Pemilihan Umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri”. Independensasi yang langsung dinyatakan di dalam konstitusi ini tentu saja menjadi menarik, terutama memerhatikan pembahasan yang terjadi dalam perumusan tersebut.

KPU yang dalam hal ini jelas merupakan lembaga negara independen perlu juga diatur dalam pemisahan kekuasaan yang mana masuk dalam Bab dalam lembaga negara independen bersama dengan lembaga negara independen yang akan dicantumkan dalam konstitusi. Di samping itu, Berdasarkan Putusan MK Nomor 81/PUU-XV/2011, menafsirkan klausula “suatu komisi pemilihan umum” Pasal 22E Ayat (5) UUD Tahun 1945 tidak merujuk kepada sebuah nama institusi, akan tetapi menunjuk pada fungsi penyelenggaraan pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Dengan

413 Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen... Op.Cit.* hlm. 108.

414 IDEA Internasional, *Standar-standar Internasional Untuk Pemilihan Umum: Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu*, 2001.

demikian, menurut Mahkamah fungsi penyelenggaraan pemilihan umum tidak hanya dilaksanakan oleh KPU, akan tetapi termasuk juga lembaga pengawas pemilihan umum dalam hal ini Bawaslu dan DKPP (Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu) sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggarapemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.⁴¹⁵

Natabaya mengemukakan bahwa penafsiran mengenai posisi Bawaslu sebagai lembaga negara tambahan (*auxiliary state organs*) ialah diambil dari “penafsiran organ UUD Tahun 1945 terkelompok ke dalam dua bagian, yaitu *main state organ* (lembaga negara utama) dan *auxiliary state organ* (lembaga negara tambahan). Bawaslu merupakan organ konstitusi yang masuk dalam (*auxiliary state organ*). Berdasarkan teori organ negara di atas, Bawaslu merupakan *auxiliary state organs*, yaitu penunjang atas lembaga negara utama (*main state organ*).⁴¹⁶ Selain KPU dan Bawaslu masih ada satu lagi suatu lembaga yang dibentuk sebagai penyeimbang dan mengawasi kinerja KPU dan Bawaslu, yakni Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP)

Undang Undang No.15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu, dibentuklah sebuah lembaga penyelenggara pemilu tambahan yang dikhususkan untuk mengimbangi serta mengawasi kinerja KPU dan Bawaslu beserta jajarannya. Lembaga yang dimaksud adalah Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP). Tugas dan kewenangan DKPP bersemangat persatuan, pengembangan karakter kebangsaan, dan inovasi bagi peserta didik. kaitan dengan etika kepegawaian orang perorang pejabat penyelenggara Pemilu, baik itu KPU maupun Bawaslu. DKPP menjalankan tugas dan kewenanganya tersebut dengan cara memeriksa dan memutus dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh para penyelenggara pemilu.

Jimly Asshidiqie merinci data dari 2012-2014 jumlah pengaduan pelanggaran pemilu yang telah ditangani DKPP berjumlah 1.779 kasus. Dari pengaduan tersebut, 1.065 kasus di

415 Lusy Liany, “Kedudukan dan Kewenangan Bawaslu dalam Struktur Lembaga Negara Indonesia”, dalam *Lex Juristica*, Vol. 15 No. 3, Desember 218, hlm. 310.

416 Jimly Asshidiqie, *Penghantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Raja Grafindo Persada. Jakarta, 2009, hlm. 81.

batalan (*dismissed*) karena tidak memenuhi syarat, disidangkan 1.025 perkara, rehabilitasi 497 teradu, peringatan tertulis 243 teradu, pemberhentian sementara 13 teradu dan pemberhentian tetap 207 teradu. Selama Juni 2015-Juni 2016, Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu telah menerima pengaduan sebanyak merinci 585 perkara. Dari jumlah tersebut terbagi dalam dua kategori: *Pertama*, pengaduan berdasarkan pilkada dan pengaduan non pilkada. Jumlah pengaduan terkait pilkada sebanyak 493 perkara. Wilayah yang paling banyak berasal dari Sumatera Utara, 72 perkara. *Kedua*, Sumatera Barat dan Jawa Timur, 33 perkara. *Ketiga*, Papua Barat 27 perkara. Sedangkan daerah yang paling sedikit berasal dari Provinsi Lampung dan DI Yogyakarta, masing-masing 2 perkara. *Keempat*, Kepulauan Riau 3 perkara. *Kelima*, Bali dan Kalimantan Selatan, masing-masing 4 perkara. Pihak pengadu yang masuk ke DKPP terkait pilkada bermacam-macam.⁴¹⁷ Hal ini merupakan suatu bukti keefektifan atas adanya DKPP.

Ketiga lembaga negara penyelenggara pemilu ini sudah seharusnya mendapatkan suatu penguatan dalam konstitusi yang mana bertujuan untuk memberikan posisi yang jelas dalam ketatanegaraan dan juga sesuai dengan isi konstitusi negara demokrasi yang mana dalam proses pemilihan kepala negara hingga kepala daerah dengan sistem pemilihan umum. Sehingga dalam hal ini perlu suatu penegasan mengenai kelembagaan penyelenggara pemilu dan konstitusi.

F.1.4. Komisi Yudisial

Komisi Yudisial (KY) boleh dikatakan sebagai kenyataan baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, Meskipun dalam bentuk yang berbeda, kewenangan yang dimiliki oleh lembaga ini telah dijalankan sejak lama. Hadirnya KY sesungguhnya berawal dari cara pandang terhadap kekuasaan kehakiman, Khususnya ketika berbicara tentang independensi kekuasaan kehakiman. Kekuasaan kehakiman setidaknya memiliki dua makna, *Pertama*, kekuasaan yang mengawasi pelaksanaan undang-undang yang dijalankan

⁴¹⁷ Ini Jumlah Perkara yang Ditangani DKPP Terkait Pemilu Selama 2 Tahun, terdapat dalam <http://news.detik.com/berita/2606339/ini-jumlah-perkara-yang-ditangani-dkpp-terkait-pemiluselama-2-tahun>, Diakses pada 22 Agustus 2020.

eksekutif. *Kedua*, mengawasi pelaksanaan undang-undang secara luas, yang dijalankan tidak hanya oleh lembaga, melainkan juga oleh individu.⁴¹⁸ Oleh karena itu, untuk menjamin pengawasan tersebut, kekuasaan kehakiman disyaratkan independen. Independensi kekuasaan kehakiman yang juga punya keterkaitan dengan independensi hakim. Kaitannya dengan independensi hakim.

Hal tersebut membuktikan bawasannya memang KY merupakan lembaga yang menjadi bagian pada kekuasaan kehakiman, namun hingga saat ini KY juga merupakan lembaga yang bersifat independen. Sehingga perlunya penegasan dalam konstitusi dengan meletakkan KY pada bagian dari Lembaga negara independen.

F.1.5 Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM)

Komnas HAM merupakan salah satu lembaga negara independen yang dibentuk di Indonesia di luar dari pakem pasca reformasi. Komnas HAM ini merupakan lembaga negara independen yang mengawalai dibentuknya lembaga negara independen yang lainnya. Selain itu, Komnas HAM juga didirikan saat pelanggaran HAM sedang sering terjadi.⁴¹⁹

Komnas HAM dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, berbeda dengan KPK yang diatur dengan UU khusus. Padahal di beberapa negara lain khususnya di Kawasan Asia Pasifik, keberadaan institusi HAM seperti halnya Komnas HAM diatur dalam UU Khusus, sedangkan di Thailand dan Afrika Selatan diatur langsung dengan konstitusi. Keberadaan Komnas HAM saat ini tidak diatur dalam UU Khusus dan juga tidak diatur oleh UUD Tahun 1945 secara langsung meski konstitusi telah ada pengaturan terhadap norma-norma HAM.⁴²⁰

Adapun berkaitan dengan kedudukannya, Komnas HAM adalah lembaga yang unik karena di dalam UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia kedudukannya dirumuskan dengan istilah

418 Samsul Wahidin, *Dimensi Kekuasaan Negara Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2007, hlm. 80-81.

419 Kejahatan-kejahatan Orde Baru lebih lanjut bisa dilihat di begitu banyak buku yang menggambarkan masa pemerintahan Soeharto di Zaman Orde baru.

420 Rommy Patra, Penguatan Eksistensi Kelembagaan Komnas HAM dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, *Jurnal Masalah- Masalah Hukum*, Vol. 41, No. 2, 2012, hlm. 210.

lembaga yang “setingkat lembaga negara”. Pengaturan kedudukan Komnas HAM sebagai lembaga yang “setingkat lembaga negara” telah menimbulkan banyak sekali penafsiran. Karena apakah yang dimaksud perumusan seperti itu.⁴²¹ Hal ini terjadi karena belum ada sebuah penegasan mengenai kelembagaan Komnas HAM itu sendiri.

Oleh karena itu, hal ini membuktikan bahwa eksistensi kelembagaan Komnas HAM dalam sistem ketatanegaraan Indonesia harus dilakukan penguatan dasar hukum pembentukannya dengan diatur langsung oleh konstitusi. Penguatan ini dimaksudkan untuk mewujudkan kelembagaan Komnas HAM yang efektif dalam rangka perlindungan dan penegakan HAM di Indonesia.

Berdasarkan hal tersebut, Penulis merekomendasikan pengaturan lembaga negara independen diletakan pada Pasal 25. Artinya, terjadi perubahan secara teknis, *pertama*, sebelumnya Pasal 25 mengatur syarat-syarat untuk menjadi dan diperhentikan sebagai hakim ditetapkan dengan Undang-Undang melalui amandemen ini akan dipindahkan ke Pasal 24 ayat (4). Hal ini bertujuan agar pengaturan yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman lebih struktur dan sistematis.

Kedua, Pasal 25A yang mengatur mengenai Wilayah Negara akan diletakan pada Bab XV yang mengatur berkaitan dengan identitas bangsa Indonesia. Hal ini dikarenakan Pasal 25A mengatur mengenai karakteristik negara kesatuan republik Indonesia, artinya termasuk dalam identitas bangsa Indonesia. Oleh Karena itu, agar menjadikan perubahan amandemen ke lima lebih sistematis dan struktur maka pengaturan mengenai Wilayah Negara akan diletakan pada Bab XV yang mengatur mengenai identitas bangsa. Adapun pengaturan lembaga Negara Independen yang penulis tawarkan sebagai berikut:

421 *Ibid.*, hlm. 211.

Tabel 4.25
***Ius Constituendum* Pasal 25 UUD NRI Tahun 1945**

<i>Ius Constitutum</i>	<i>Ius Constituendum</i>
Belum Diatur	<p>BAB IXA</p> <p>LEMBAGA NEGARA</p> <p>INDEPENDEN</p> <p>Pasal 25</p> <p>(1) Untuk menunjang pelaksanaan kedaulatan rakyat dan/atau mengawasi penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme dibentuk lembaga negara yang bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.</p> <p>(2) Susunan, kedudukan, tugas dan wewenang lembaga negara bersifat independen dan diatur lebih lanjut diatur dengan undang-undang.</p> <p>Pasal 25A</p> <p>Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang untuk melakukan penegakan hukum tindak pidana</p>

	<p>korupsi guna mewujudkan negara yang bersih dari kolusi, korupsi dan nepotisme</p> <p>Pasal 25B</p> <p>(1) Komisi Yudisial berwenang</p>
	<p>mengawasi hakim agung, hakim konstitusi dan hakim di badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung, mengusulkan pengangkatan hakim agung dan hakim di badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung, serta mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.</p> <p>Pasal 25C</p> <p>Penyelenggara Pemilihan Umum</p> <p>(1) Komisi Pemilihan Umum berwenang melaksanakan pemilihan umum serta adalah lembaga Penyelenggara pemilihan umum yang bersifat nasional dan tetap.</p> <p>(2) Badan Pengawas Pemilu berwenang mengawasi penyelenggaraan pemilu di</p>

	<p>seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.</p> <p>(3) Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu berwenang menangani pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu.</p> <p>Pasal 25D</p> <p>Komisi Nasional Hak Asasi Manusia adalah lembaga berwenang melaksanakan pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan, dan mediasi hak asasi manusia.</p>
--	---

G. PERUBAHAN UUD NRI Tahun 1945

UUD NRI TAHUN 1945 (<i>IUS CONSTITUTUM</i>)	UUD NRI TAHUN 1945 (<i>IUS CONSTITUTUM</i>)
<p style="text-align: center;">UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIC INDONESIA TAHUN 1945 PEMBUKAAN (P r e a m b u l e) UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 PEMBUKAAN (P r e a m b u l e)</p>	<p style="text-align: center;">UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIC INDONESIA TAHUN 1945 PEMBUKAAN (P r e a m b u l e) UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 PEMBUKAAN (P r e a m b u l e)</p>
<p>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 kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentausa mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur. Atas berkat rahmat Allah Yang Mahakuasa 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</p>	<p>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 kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentausa mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur. Atas berkat rahmat Allah Yang Mahakuasa 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</p>

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.	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	UNDANG-UNDANG DASAR
BAB I BENTUK KEDAULATAN RAKYAT	BAB I BENTUK KEDAULATAN RAKYAT
Pasal 1	Pasal 1
(1) Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik.	(1) Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik.
(2) Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.	(2) Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.
(3) Negara Indonesia adalah negara hukum.	(3) Negara Indonesia adalah negara hukum.
BAB II MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT	BAB II MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
Pasal 2	Pasal 2
(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan PerwakilanRakyat dan anggota Dewan PerwakilanDaerah yang dipilih melalui pemilihan umum, dan diatur lebih lanjut denganundang- undang.	(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan PerwakilanRakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah, dan Utusan Golongan .

	(2) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih melalui pemilihan umum serta Utusan Golongan yang dipilih dari dan oleh anggota Utusan Golongan.
	(3) Susunan, kedudukan, dan keanggotaan Utusan Golongan diatur lebih lanjut di dalam undang-undang.
(2) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibu kota negara.	(4) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam satu tahun di ibukota negara.
(3) Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak.	(5) Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan musyawarah mufakat.
Pasal 3	Pasal 3
(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.	(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.
(2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.	(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.	(3) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.
	(4) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang menetapkan Peraturan Negara dan Garis-Garis Besar Haluan Negara
BAB III KEKUASAAN PEMERINTAHAN NEGARA	BAB III KEKUASAAN PEMERINTAHAN NEGARA
Pasal 4	Pasal 4

(1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang- Undang Dasar.	(1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang- Undang Dasar.
(2) Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.	(2) Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.
Pasal 5	Pasal 5
(1) Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.	(1) Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.
(2) Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undangundang sebagaimana mestinya.	(2) Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undangundang sebagaimana mestinya.
Pasal 6	Pasal 6
(1) Calon Presiden dan calon Wakil Presiden harus 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.	(1) Calon Presiden dan calon Wakil Presiden harus 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.	(2) Syarat-syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden diatur lebih lanjut dengan undang-undang.
Pasal 6A	Pasal 6A
(1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.	(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	(2) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan

umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.	umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.
(3) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden.	(3) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden.
(4) Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden.	(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.	(5) Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang.
Pasal 7	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.	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	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	Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat atau Dewan Perwakilan Daerah, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum

terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.	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	Pasal 7B
(1) Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela: dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.	(1) Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Dewan Perwakilan Daerah kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Dewan Perwakilan Daerah bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela: dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.
(2) Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat 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.	(2) Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Dewan Perwakilan Daerah bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Dewan Perwakilan Daerah .

<p>(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.</p>	<p>(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.</p>
<p>(4) Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap pendapat Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi.</p>	<p>(4) Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memberikan kesempatan kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden untuk menyampaikan penjelasan dalam persidangan serta memutus dengan seadil-adilnya terhadap pendapat Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Dewan Perwakilan Daerah tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi.</p>
<p>(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.</p>	<p>(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 dan/atau Dewan Perwakilan Daerah sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat.</p>

<p>(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.</p>	<p>(6) Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan mengesahkan keputusan Mahkamah Konstitusi terkait pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden paling lambat tiga puluh hari sejak keputusan tersebut diputuskan.</p>
<p>(7) Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat.</p>	<p>(7) Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat.</p>
<p>Pasal 7C</p>	<p>Pasal 7C</p>
<p>Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat.</p>	<p>Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.</p>
<p>Pasal 8</p>	<p>Pasal 8</p>
<p>(1) Jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya.</p>	<p>(1) Jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya.</p>
<p>(2) Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari, Majelis Permusyawaratan Rakyat</p>	<p>(2) Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari, Majelis Permusyawaratan Rakyat</p>

menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden.	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.	(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	Pasal 9
(1) Sebelum memangku jabatannya, Presiden dan wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh dihadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau DewanPerwakilan Rakyatsebagai berikut : Sumpah Presiden (Wakil Presiden) : “Demi Allah saya bersumpah akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik	(1) Sebelum memangku jabatannya, Presiden dan wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh dihadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau DewanPerwakilan Rakyatsebagai berikut : Sumpah Presiden (Wakil Presiden) : “Demi Allah saya bersumpah akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik

<p>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.”</p> <p>Janji Presiden (Wakil Presiden):</p> <p>“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”.</p>	<p>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.”</p> <p>Janji Presiden (Wakil Presiden):</p> <p>“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”.</p>
<p>(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.</p>	<p>(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.</p>
<p>Pasal 10</p>	<p>Pasal 10</p>
<p>Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara.</p>	<p>Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara.</p>
<p>Pasal 11</p>	<p>Pasal 11</p>
<p>(1) Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian</p>	<p>(1) Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian</p>

dengan negara lain.	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.	(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.	(3) Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang.
Pasal 12	Pasal 12
Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang.	Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang.
Pasal 13	Pasal 13
(1) Presiden mengangkat duta dan konsul.	(1) Presiden mengangkat duta dan konsul.
(2) Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.	(2) Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.
(3) Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.	(3) Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.
Pasal 14	Pasal 14
(1) Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung.	(1) Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung.
(2) Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.	(2) Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Pasal 15	Pasal 15
Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang.	Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang.
Pasal 16	Pasal 16
Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang.	Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang.
BAB IV DEWAN PERTIMBANGANAGUNG Dihapus.	BAB IV DEWAN PERTIMBANGANAGUNG Dihapus.
BAB V KEMENTERIAN NEGARA	BAB V KEMENTERIAN NEGARA
Pasal 17	Pasal 17
(1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara.	(1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara.
(2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.	(2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.
(3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.	(3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.
(4) Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.	(4) Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.
BAB VI PEMERINTAHAN DAERAH	BAB VI PEMERINTAHAN DAERAH
Pasal 18	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	(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.	pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
(2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.	(2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
(3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.	(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.	(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.	(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.	(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.	(7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.
Pasal 18A	Pasal 18A
(1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau	(1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau provinsi dan

provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.	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.	(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	Pasal 18B
(1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.	(1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
	(2) Gubernur, Bupati dan Walikota dalam satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa dipilih secara demokratis.
(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.	(3) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.
BAB VII DEWAN PERWAKILAN RAKYAT	BAB VII DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
Pasal 19	Pasal 19
(1) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum.	(1) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum.
(2) Susunan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dengan undang-undang.	(2) Susunan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dengan undang-undang.

(3) Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.	(3) Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.
Pasal 20	Pasal 20
(1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.	(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.	(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.	(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.	(4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.
semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.	semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.
Pasal 20A	Pasal 20A
(1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.	(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.	(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 lain Undang-Undang Dasar ini, setiap	(3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota

anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas.	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.	(4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang.
Pasal 21	Pasal 21
Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang.	Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang.
Pasal 22	Pasal 22
(1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.	(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.	(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.	(3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.
Pasal 22A	Pasal 22A
Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang .	Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang .
Pasal 22B	Pasal 22B
Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang- undang.	Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang- undang.
BAB VIIA DEWAN PERWAKILAN DAERAH	BAB VIIA DEWAN PERWAKILAN DAERAH
Pasal 22C	Pasal 22C

(1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.	(1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.
	(2) Anggota Dewan Perwakilan Daerah mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas.
(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) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya menyesuaikan jumlah penduduk dan jumlah pemilih, dan seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah sama dengan jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.
	(4) Anggota Dewan Perwakilan Daerah mempunyai hak interpelasi, angket, dan menyatakan pendapat.
(3) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.	(5) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.
(4) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang.	(4) Susunan, kedudukan, hak Dewan Perwakilan Daerah, dan hak anggota Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang
Pasal 22D	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	(1) Dewan Perwakilan Daerah memegang kekuasaan membentuk 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.

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 anggaran pendapatan dan belanja negara yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.	(2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas dan memberikan persetujuan terhadap 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 wajib memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas Rancangan Undang-Undang anggaran Pendapatan dan belanja negara yang berkaitan dengan pajak, Pendidikan dan Agama, serta menyampaikan hasil pengawasan itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pertimbangan untuk ditindaklanjuti.
(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.	(3) Dewan Perwakilan Daerah berhak 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 kepada Presiden.
(4) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang	(4) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang

syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.	syarat syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.
BAB VIIB PEMILIHAN UMUM	BAB VIIB PEMILIHAN UMUM
Pasal 22E	Pasal 22E
(1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.	(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.	(2) Pemilihan umum nasional diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden
	(2) Pemilihan umum lokal diselenggarakan untuk memilih Gubernur, Bupati, Wali Kota 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 Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.
(4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.	(5) 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) 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.	(7) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.
BAB VIII HAL KEUANGAN	BAB VIII HAL KEUANGAN
Pasal 23	Pasal 23
(1) Anggaran pendapatan dan belanja	(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.	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.	(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.	(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	Pasal 23A
Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang.	Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang.
Pasal 23B	Pasal 23B
Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang.	Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang.
Pasal 23C	Pasal 23C
Hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang.	Hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang.
Pasal 23D	Pasal 23D
Negaramemiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang.	Negaramemiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang.
BAB VIIIA	BAB VIIIA

BADAN PEMERIKSA KEUANGAN	BADAN PEMERIKSA KEUANGAN
Pasal 23E	Pasal 23E
(1) Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu	(1) Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu
(2) Hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya.	(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.	(3) Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang.
Pasal 23F	Pasal 23F
(1) Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah	(1) Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah
(2) Pimpinan Badan Pemeriksa Keuangan dipilih dari dan oleh anggota.	(2) Pimpinan Badan Pemeriksa Keuangan dipilih dari dan oleh anggota.
Pasal 23G	Pasal 23G
(1) Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di ibu kota negara, dan memiliki perwakilan di setiap provinsi.	(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.	(2) Ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Pemeriksa Keuangan diatur dengan undang-undang.
BAB IX KEKUASAAN KEHAKIMAN	BAB IX KEKUASAAN KEHAKIMAN
Pasal 24	Pasal 24
(1) Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk	Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk

menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.	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.	(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.	(3) Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.
Pasal 24A	Pasal 24A
(1) Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.	(1) Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.
(2) Hakim Agung harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, profesional, dan berpengalaman di bidang hukum.	(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.	(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.	(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	(5) Susunan, kedudukan, keanggotaan, dan hukum acara Mahkamah Agung serta badan peradilan di bawahnya diatur dengan

dengan undang-undang.	undang-undang.
Pasal 24B	Pasal 24B
<p>(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.</p> <p>Catatan: Dipindahkan menjadi bunyi Pasal 25B BAB IXA</p>	<p>(1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar dan Undang-Undang, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.</p>
<p>(2) Anggota Komisi Yudisial harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman di bidang hukum serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela.</p> <p>Catatan: Dihapus</p>	<p>(2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Dewan Perwakilan Daerah mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.</p>
<p>(3) Anggota Komisi Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.***)</p> <p>Catatan: Dihapus</p>	<p>(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.</p>
<p>(4) Susunan, kedudukan, dan keanggotaan Komisi Yudisial diatur dengan undang-undang.</p> <p>Catatan: Dihapus</p>	<p>(4) Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh hakim konstitusi.</p>

	(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 24C	Pasal 24C
(1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.	Syarat-syarat untuk menjadi dan untuk diperhentikan sebagai hakim ditetapkan dengan undang-undang.
(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 diperhentikan sebagai hakim ditetapkan dengan undang-undang. Catatan: Dipindahkan menjadi bunyi Pasal 24C	
BAB IXA WILAYAH NEGARA	BAB IXA LEMBAGA NEGARA INDEPENDEN
Pasal 25A	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. Catatan: Dipindahkan menjadi bunyi Pasal 36C	(1) Untuk menunjang pelaksanaan kedaulatan rakyat dan/atau mengawasi penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme dibentuk lembaga negara yang bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.
	(2) Susunan, kedudukan, tugas dan wewenang lembaga negara bersifat independen dan diatur lebih lanjut diatur

	dengan undang-undang.
	Pasal 25A
	Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang untuk melakukan penegakan hukum tindak pidana korupsi guna mewujudkan negara yang bersih dari kolusi, korupsi dan nepotisme.
	Pasal 25B
	(1) Komisi Yudisial berwenang mengawasi hakim agung, hakim konstitusi dan hakim di badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung, mengusulkan pengangkatan hakim agung dan hakim di badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung, serta mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.
	Pasal 25C Penyelenggara Pemilihan Umum
	(1) Komisi Pemilihan Umum berwenang melaksanakan pemilihan umum serta adalah lembaga Penyelenggara pemilihan umum yang bersifat nasional dan tetap.
	(2) Badan Pengawas Pemilu berwenang mengawasi penyelenggaraan pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
	(3) Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu berwenang menangani pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu.
	Pasal 25D
	Komisi Nasional Hak Asasi Manusia

	adalah lembaga berwenang melaksanakan pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan, dan mediasi hak asasi manusia.
BAB X WARGA NEGARA DAN PENDUDUK	BAB X WARGA NEGARA DAN PENDUDUK
Pasal 26	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.	(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.	(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.	(3) Hal-hal mengenai warga negara dan penduduk diatur dengan undang-undang.
Pasal 27	Pasal 27
(1) Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.	(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.	(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.	(3) Setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam upaya pembelaan negara.
Pasal 28	Pasal 28
Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran	Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan

dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang.	tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang.
BAB XA HAK ASASI MANUSIA	BAB XA HAK ASASI MANUSIA
Pasal 28A	Pasal 28A
Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya.	Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya.
Pasal 28B	Pasal 28B
(1) Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan	(1) Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan
(2) Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.	(2) Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.
Pasal 28C	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.	(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.	(2) Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya.
Pasal 28D	Pasal 28D
(1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian	(1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian

hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.	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.	(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.	(3) Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.
(4) Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan.	(4) Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan.
Pasal 28E	Pasal 28E
(1) Setiap orang berhak memeluk agama dan beribadat menurut	(1) Setiap orang berhak memeluk agama dan beribadat menurut
(2) Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.	(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.	(3) Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.
Pasal 28F	Pasal 28F
Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh	Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh
Pasal 28G	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.	(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	(2) Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka

politik dari negara lain.	politik dari negara lain.
Pasal 28H	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.	(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.	(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.	(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 siapa pun.	(4) Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun.
Pasal 28I	Pasal 28I
(1) Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dihadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun.	(1) Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dihadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun.
(2) Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang	(2) Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang

bersifat diskriminatif itu.**)	bersifat diskriminatif itu.
(3) Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.	(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.	(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.	(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	Pasal 28J
(1) Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.	(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.	(2) Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.
BAB XI AGAMA	BAB XI AGAMA
Pasal 29	Pasal 29
(1) Negara berdasar atas Ketuhanan Yang	(1) Negara berdasar atas Ketuhanan Yang

Maha Esa.	Maha Esa.
(2) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing- masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.	(2) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing- masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.
BAB XII PERTAHANAN DAN KEAMANAN NEGARA	BAB XII PERTAHANAN DAN KEAMANAN NEGARA
Pasal 30	Pasal 30
(1) Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan negara.	(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.	(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.	(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.	(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	(5) Susunan dan kedudukan Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara

Republik Indonesia, hubungan kewenangan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia di dalam menjalankan tugasnya, syarat-syarat keikutsertaan warga negara dalam usaha pertahanan dan keamanan negara, serta hal-hal yang terkait dengan pertahanan dan keamanan diatur dengan undang-undang.	Republik Indonesia, hubungan kewenangan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia di dalam menjalankan tugasnya, syarat-syarat keikutsertaan warga negara dalam usaha pertahanan dan keamanan negara, serta hal-hal yang terkait dengan pertahanan dan keamanan diatur dengan undang-undang.
BAB XIII PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN	BAB XIII PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN
Pasal 31	Pasal 31
(1) Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan.	(1) Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan.
(2) Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya.	(2) Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya.
(3) Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang.	(3) Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan 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.	(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 menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan	(5) Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan

persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.	persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.
Pasal 32	Pasal 32
(1) Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya.	(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.	(2) Negara menghormati dan memelihara bahasa daerah sebagai kekayaan budaya nasional.
BAB XIV PEREKONOMIAN NASIONAL DAN KESEJAHTERAAN SOSIAL	BAB XIV PEREKONOMIAN NASIONAL DAN KESEJAHTERAAN SOSIAL
Pasal 33	Pasal 33
(1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.	(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.	(2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
(3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.	(3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
(4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.	(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	(5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-

undang-undang.	undang.
Pasal 34	Pasal 34
(1) Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara.	(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.	(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.	(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.	(4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.
BAB XV	BAB XV
BENDERA, BAHASA, DAN LAMBANG NEGARA, SERTA LAGU KEBANGSAAN	BENDERA, BAHASA, DAN LAMBANG DAN WILAYAH NEGARA, SERTA LAGU KEBANGSAAN
Pasal 35	Pasal 35
Bendera Negara Indonesia ialah Sang Merah Putih.	Bendera Negara Indonesia ialah Sang Merah Putih.
Pasal 36	Pasal 36
Bahasa Negara ialah Bahasa Indonesia.	Bahasa Negara ialah Bahasa Indonesia.
Pasal 36A	Pasal 36A
Lambang Negara ialah Garuda Pancasila dengan semboyan Bhinneka Tunggal Ika.	Lambang Negara ialah Garuda Pancasila dengan semboyan Bhinneka Tunggal Ika.
Pasal 36B	Pasal 36B
Lagu Kebangsaan ialah Indonesia Raya.	Lagu Kebangsaan ialah Indonesia Raya.
	Pasal 36C
	Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah dan

	batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang.
Pasal 36C	Pasal 36D
Ketentuan lebih lanjut mengenai Bendera, Bahasa dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan diatur dengan undang-undang.	Ketentuan lebih lanjut mengenai Bendera, Bahasa dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan diatur dengan undang-undang.
BAB XVI PERUBAHAN UNDANG- UNDANG DASAR	BAB XVI PERUBAHAN UNDANG- UNDANG DASAR
Pasal 37	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.	(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.	(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.	(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.	(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	(5) Khusus mengenai bentuk Negara

Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.	Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.
ATURAN PERALIHAN	ATURAN PERALIHAN
Pasal I	Pasal I
Segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini.	Segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini.
Pasal II	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.	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	Pasal III
Mahkamah Konstitusi dibentuk selambat-lambatnya pada 17 Agustus 2003 dan sebelum dibentuk segala kewenangannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.	Dihapus
ATURAN TAMBAHAN	ATURAN TAMBAHAN
Pasal I	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.	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	Pasal II
Denganditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal.	Dengan ditetapkan nya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal.

BAB V

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Berdasarkan analisis dan pembahasan dalam bab-bab sebelumnya, maka dapat diperoleh kesimpulan sebagai berikut :

1. UUD NRI Tahun 1945 hasil perubahan yang telah dilakukan oleh MPR secara filosofis masih belum mencerminkan nilai-nilai Pancasila secara menyeluruh sebagai falsafah kehidupan bernegara serta belum memperlihatkan konstruksi konstitusionalisme yang merupakan ruh daripada konstitusi itu sendiri. Secara yuridis, masih banyak pengaturan yang belum mencerminkan struktur keanggotaan MPR yang belum mampu merepresentasikan seluruh elemen masyarakat, lemahnya pengawasan kinerja lembaga negara oleh MPR, dinamika kedudukan dan status hukum ketetapan MPR/MPRS yang selalu bergejolak, determinan politik dalam proses pemakzulan Presiden yang belum jelas, fungsi dan kedudukan DPD yang tidak optimal sebagai representasi daerah, penyelesaian sengketa lembaga negara yang belum optimal, belum terciptanya desain pemilu yang berkeadilan di Indonesia, sistem pengawasan hakim MK oleh lembaga internal yang belum menjamin kemerdekaan MK sebagai pelaku kekuasaan kehakiman, ambiguitas kedudukan lembaga Kejaksaan dalam sistem tata negara Indonesia dan terakhir mengenai pengaturan lembaga negara independen yang belum komprehensif.
2. Melihat urgensi amandemen UUD NRI Tahun 1945, maka penulis dalam naskah ini mengajukan beberapa usulan perubahan UUD NRI Tahun 1945 sebagai ikhtiar dalam rangka perbaikan dan penyempurnaan konstitusi. Untuk mencapai konstitusi sesuai dengan cita-cita masyarakat Indonesia, diperlukan beberapa pembenahan di dalam materi muatan UUD NRI Tahun 1945. Pertama, memperkuat kewenangan MPR RI selaku representasi dari masyarakat Indonesia. Kedua, memberikan kewenangan yang lebih luas kepada lembaga DPD sebagai perwakilan dari tiap daerah di Indonesia. Ketiga, membuat konsep pemilu yang

berkeadilan dan sesuai dengan prinsip demokrasi. Keempat, menegaskan urgensi pengawasan hakim Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman yang merdeka, Keenam, memperjelas kedudukan lembaga Kejaksaan dan Lembaga Negara Independen di Indonesia.

B. SARAN

Berdasarkan pembahasan yang telah diuraikan diatas, maka pada akhirnya penulis dapat menyampaikan beberapa saran guna menjadikan sistem demokrasi dan ketatanegaraan Indonesia lebih baik ke depannya, diantaranya:

1. Dalam penyusunan Rancangan UUD NRI Tahun 1945 diharapkan merujuk kepada naskah akademik yang telah penulis paparkan agar lebih terarah dan mencapai tujuan yang diharapkan
2. Kepada masyarakatkan diharapkan untuk tetap menyuarakan pendapatnya berkaitan dengan impelementasi UUD NRI Tahun 1945 dan memberikan masukan dan gagasan berkaitan dengan kemajuan bangsa Indonesia
3. Kepada pemerintah dan lembaga legislasi diharapkan untuk terus melakukan kajian terhadap amandemen ulang UUD NRI Tahun 1945 agar penyempurnaan konstitusi di Indonesia dapat segera dilakukan.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- A. Baderin, Mashood, *International Human Rights and Islamic Law*, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Jakarta.
- A. Rumokoy, Donald, 2011, *Praktik Konvensi Ketatanegaraan di Indonesia Kajian Perbandingan di Inggris, Amerika Serikat, dan Belanda*, Media Prima Aksara, Jakarta.
- Akbar, Patrialis, 2013, *Lembaga–Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Ali, Achmad, 1996, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Historis)*, Chandra Pratama, Jakarta.
- Ali, Achmad, 2010, *Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Anshori Saleh, Imam, 2014, *Konsep Pengawasan Kehakiman*, Setara Press, Malang.
- Anwar C, 2011, *Teori Dan Hukum Konstitusi*, Setara Press, Jawa Timur.
- Apeldoorn, L.J. Van, 1968, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cet. 32, Pradnya Paramita, Jakarta.
- Arifin Mochtar, Zainal, 2016, *Lembaga Negara Independen Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi*, Cetakan Pertama, Rajawali Pers. Jakarta.
- Arifin, Firmansyah, *et.al*, 2005. *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, Cetakan Pertama, Edisi Pertama, KRHN Bekerjasama dengan MKRI, Jakarta.
- Asia Pacific Forum, 2012, *Internasional Human Right and the internasional Human Right System; A Manual for National Human Right Institutions*, APF Of National Human Right Intitution, Sidney.
- Asshiddiqie, Jimly, 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi*

- dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta.
- Asshidiqie, Jimly, 1996, *Pergumulan Peran Pemerintah Dan Parlemen Dalam Sejarah*, UI Press, Jakarta.
- Asshiddiqie, Jimly, 2004, *Menjaga Denyut Nadi Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Press, Jakarta.
- Asshiddiqie, Jimly, 2005, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi; Serpihan Pemikiran Hukum Media dan HAM*, Konstitusi Press, Jakarta.
- Asshiddiqie, Jimly, 2005, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Ctk. Pertama, Sekeretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta.
- Asshiddiqie, Jimly, 2005, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta.
- Asshiddiqie, Jimly, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta.
- Asshiddiqie, Jimly, 2006, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta.
- Asshiddiqie, Jimly, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta.
- Asshidiqie, Jimly, 2008, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Bhuna Ilmu Populer, Jakarta.
- Asshiddiqie, Jimly, 2008, *Hubungan Antar Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD Tahun 1945*, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta.
- Asshidiqie, Jimly, 2009, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Asshidiqie, Jimly, 2010, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta.

- Asshiddiqie, Jimly, 2010, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Amandemen*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Asshiddiqie, Jimly, 2011, *Konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia*, edisi kedua, Sinar Grafika, Jakarta.
- Asshiddiqie, Jimly, 2011, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Banting, and Richard Simeon, 1985, *The Political Constitution Change in Industrial Nations: Redesigning The State*, The MacMillan Press Ltd, London.
- Berard, Charles E., 1913, *An Economic Interpretation of the Constitution of United States*
- Budiardjo, Miriam, 1982, *Masalah Kenegaraan*, PT Gramedia, Jakarta.
- Budiardjo, Miriam, 1996, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Budihardjo, Miriam, 2006, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Budiarjo, Miriam, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia, Jakarta.
- Buyung Nasution, Adnan, 1995, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959*. Pustaka Utama Grafiti, Jakarta.
- Chaidir, Ellydar, 2007, *Hukum dan Teori Konstitusi*, Total Media, Yogyakarta.
- Dahl, Robert, 1998, *On Democracy*, New Heaven, Yale Univ, Press. New Haven, Connecticut.
- Dardji Darmohardjo, Shidarta, 2006, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum: Apa Dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Deny J.A, 1998, *Visi Indonesia Baru Setelah Reformasi*, LKIS.
- Duswara Machmudin, Dudu, 2006, *Peranan Keyakinan Hakim dalam*

Memutus suatu Perkara di Pengadilan, Mahkamah Agung Republik Indonesia.

Effendy, Marwan, 2005, *Kejaksaan RI: Posisi dan Fungsinya dari Perspektif Hukum*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

El Muthaj, Majda, 2008, *Dimensi-Dimensi HAM, Mengurai Hak Ekonomi, Soisal, dan Budaya*, Rajawali Pres, Jakarta.

Faisal Sulaiman, King dan Uji Apriliasari, Neti, 2015, *Menggugat Produk Hukum MPR RI Pasca Amandemen UUD Tahun 1945*, UII Press, Jakarta.

Fajrul Falaakh, Mohammad, *et.al*, 2002, *Laporan Akhir Kajian tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan MPR Tahun 1960-2002*. Kerjasama Setjen MPR RI dengan UGM, Yogyakarta.

Fajrul Falakh, Mohammad, 2009, *Redistribusi Kekuasaan Negara dan Model Hubungan Antar Lembaga Negara dalam UUD Tahun 1945 Pasca Amandemen*, Laporan Penelitian, WRCU HTN Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta.

Farida, Maria, 1998, *Ilmu Perundang-Undangan*, Kanisius, Yogyakarta.

Ferejohn, John, 2001, *Constitutional Culture and Democratic Rule*, Cambridge University Press, United Kingdom.

Fox Jr, William F., 2000, *Undertansing Administrative Law*, Lexis Publising, printed in the United States of America, New York.

Funk, William F. & Seamon, Richard H., *Administrative Law; Examples & Explanation, Asepen Law & Business*, printed in the United States of America, New York.

Gede Atmadja, I Dewa, 2010, *Hukum Konstitusi: Problematika Konstitusi Indonesia Setelah Perubahan UUD Tahun 1945*, edisi revisi, Setara Press, Malang.

Gede Atmadja, Dewa, 2015, *Teori Konstitusi dan Konsep negara hukum*, Setara Press, Malang.

- H. Frederick, William dan L. Worden, Robert, 1993, *Indoensia: A Country Study*, GPO for the Library of Congress, Washington.
- Hamidi, Jazim, 2006, *Revolusi Hukum Indonesia: Makna Kedudukan dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, Konstitusi Press, Jakarta.
- Hardjono, 2009, *Legitimasi Perubahan Konstitusi*, Pustaka Belajar, Yogyakarta.
- Hardjono, 2009, *Transformasi Demokrasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta.
- Hidayat, Arif, 2006, *Kebebasan Berserikat di Indonesia*, Universitas Diponegoro, Semarang.
- Huda, Ni'matul, 2007, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta.
- Huda, Ni'matul, 2008, *UUD Tahun 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Huda, Ni'matul, 2015, *Problematika Ketetapan MPR dalam Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta.
- Huda, Ni'matul, 2016, *Ilmu Negara*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Huda, Ni'matul, *UUD Tahun 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Indrayana, Denny, 2007, *Amandemen UUD Tahun 1945 Antara Mitos dan Pembongkaran*, PT Mizan Pustaka, Bandung.
- Indrayana, Denny, 2011, *Indonesia Optimis*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta.
- Iskandar, Pranoto, 2010, *Hukum HAM Internasional Sebuah Pengantar Kontekstual*, IMR Press, Cianjur.
- Iskandar, Pranoto, 2011, *Hukum HAM Internasional. Sebuah Pengantar Kontekstual*, edisi Kedua, IMR Press, Cianjur.
- Isra, Saldi, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, Raja Grafindo Persada, Depok.

- Isra, Saldi, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi; Menguatnya Fungsi Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Di Indonesia*, Jakarta Press, Jakarta.
- Jan Maringka, *Penguatan Kejaksaan Secara Kelembagaan Melalui Amandemen UUD NRI Tahun 1945*, Bunga Rampai Kejaksaan RI Tahun 2015 Oleh MaPPI (Masyarakat Pemantau Peradilan) Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.
- Johan Nasution, Bahder, 2014, *Negara Hukum Dan Hak Asasi Manusia*, CV. Mandar Maju, Bandung.
- K. Smith, Rhona, 2005, *Textbook on Internasional Human Right*, edisi kedua, Oxford University Press, New York.
- Kansil, C.S.T., 1981, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Aksara Baru, Jakarta.
- Kansil, C.S.T dan Kansil, Christine ST, 1984, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia Jilid I*, Rine Cipta, Jakarta.
- Kansil, C.S.T., 1986, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Buku Satu 1945-1985, Bina Aksara, Jakarta.
- Lopa, Baharuddin, 1996, *Al-quran 7 Hak-hak asasi manusia*, Dana Bhakti Prima Yasa, Yogyakarta.
- M. Nasrun, Andi, 2004, *Krisis Peradilan Mahkamah Agung di Bawah Soeharto*, Elsam, Jakarta.
- Mahfud MD, Moh., 1999, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Penerbit Gama Media, Yogyakarta.
- Mahfud MD, Moh., 1999 *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta.
- Mahfud MD, Moh., 2001, *Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Mahfud MD, Moh., 2009, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Mahfud MD, Moh., 2012, *Politik Hukum Di Indonesia*, Cetakan Ke-5,

Raja Grafindo Persada, Jakarta.

- Manan, Bagir, 1992, *Dasar-Dasar Peundang-undangan Indonesia*. IND-HILL.CO, Jakarta.
- Manan, Bagir, dan Magnar, Kuntana, 1997, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung.
- Manan, Bagir, 2003, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD Tahun 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta.
- Manan, Bagir, 2003, *Teori dan Politik Konstitusi*, FHUII Press, Yogyakarta.
- Manan, Bagir, 2004, *Teori dan Politik Konstitusi*, Fakultas Hukum UII Press, Yogyakarta.
- Mayo, Henry B., 1960, *An Introduction to Democratic Theory*, Oxford Univercity Press, New York.
- Mertokusumo, Sudikno, 2005, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta.
- Mohammad Faiz, Pan, 2019, *Amandemen Kontitusi Komparasi Negara esatuan dan Negara Federal*, Rajawali Pers, Depok.
- Montesqueiu, 1949, *The Spirit of the Laws*, edisi Inggris.
- Montesquieu, 1993, *Membatasi Kekuasaan : Telaah Mengenai Jiwa Undang-Undang*, terjem. Yayasan Karti Sarana, Gramedia, Jakarta.
- Mukhtie Fajar, Abdul, 2006, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Press, Jakarta.
- Mulya Lubis, Todung, 1993, *Mencari Hak Asasi Manusia. Dilema Hukum-Politik Orde Baru Indonesia, 1966-1990*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Mustari Pide, Andi, 1999, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Ctk. Pertama, Gaya Media Pratama, Jakarta.
- Nazriyah, Riri, 2007, *MPR RI Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan*, FH UII Press, Yogyakarta.

- Puji Priyanto, Kuat, 2011, *Pengantar Ilmu Hukum (Kesenian Hukum dan Penemuan Hukum dalam Konteks Hukum Nasional)*, Kanwa Publisher, Jakarta.
- Purnama, Eddy, 1988, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Depdikbud RI, Jakarta.
- Rahardjo, Satjipto, 1979, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung.
- Rapar, J.H., 1993, *Filsafat Politik Aristoteles Seri Filsafat Politik No. 2*, Cetakan Kedua, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Ricklefs, M.C, 1993, *A Modern History of Indonesia*, MacMilan, London.
- Rishan, Idul, 2019, *Kebijakan Reformasi Peradilan “Pertarungan Politik Reslitsd Hukum dan Egosintrisme Kekuasaan”*, FH UII PRESS, Yogyakarta.
- Riyadi, Eko, *et.al*, 2008, *Hukum Hak Asasi Manusia*, Pusat Studi Hak Asasi Manusia UII, Yogyakarta.
- Riyanto, Astim, 2000, *Teori Konstitusi*, Yapemdo, Bandung.
- Satriawan, M. Iwan, dan Khoiriah, Siti, 2016, *Ilmu Negara*, Cetakan Pertama, Rajawali Pers, Jakarta.
- Seidman, Ann, *et.al*, 2001, *Legislative Drafting for Democratic Social Change*, The Hague Boston Kluwer International Law, London.
- Siahaan, Maruarar, 2008, *UUD Tahun 1945, Konstitusi yang Hidup*, Setjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta.
- Simandjuntak, Marsillam, 2003, *Pandangan Negara Integralistik, Sumber, Unsur dan Riwayatnya dalam Persiapan UUD Tahun 1945*, Cet 3, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta.
- Sirajuddin dan Zulkarnaen, 2006, *Komisi Yudisial dan Eksaminasi Publik*, Citra Aditya, Bandung.
- Soekanto, Soerjono dan Purbacaraka, Purnadi, 1989, *Perihal Kaidah Hukum*, PT. Citra Abadi, Bandung.
- Soemantri, Sri, 1984, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni,

Bandung.

- Soemantri, Sri, 1987, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi, Persepsi Terhadap Prosedur dan Sistem-Sistem Perubahan Konstitusi dalam Batang Tubuh UUD Tahun 1945*, Alumni, Bandung.
- Soemantri, Sri dan Kusnardi, Mohammad, 1988, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, Jakarta.
- Soemantri, Sri dan Isnaeni Ramadhan, Mochamad, 2006, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi, Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD Tahun 1945*, Alumni, Bandung.
- Sunny, Ismail, 1986, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif: Suatu Penyelidikan dalam Hukum Tata Negara*, Aksara Baru, Jakarta.
- Syahrani, Riduan, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Citra Aditya, Bandung.
- Tauda, Gunawan A., 2012, *Komisi Negara Independen Eksistensi Independent Agencies sebagai Cabang Kekuasaan Baru dalam Sistem Ketatanegaraan*, Genta Press, Yogyakarta.
- Termorshuizen, Marjanne, 2002, *Kamus Hukum Belanda-Indonesia*, Cet. 2, Djambatan, Jakarta.
- Thaib, Dahlan, 1993, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan menurut UUD Tahun 1945*, Liberty, Yogyakarta.
- Thohari, A. Ahsin, 2004, *Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan*, Elsam, Jakarta.
- Tjandra, W. Riawan dan Budi Darsono, Kresno, 2009, *Legislative Drafting: Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta.
- Utomo, A Himawan, 2007, *Konstitusi: Mata Kuliah Pengembangan Kepribadian Pendidikan Kewarganegaran*, Kanisius, Yogyakarta.
- Utrecht, 1957, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Ichtiar, Jakarta.
- Weissberg, Robert, 1979, *Understanding American Government*, Holt Rinehart and Winston, New York.

Winarno, Yudho, *et.al*, 2005, *Mekanisme Impeachment dan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Pusat Penelitian dan Pengkajian Mahkamah Konstitusi, Jakarta.

Yara, Muchyar, 1995, *Pengisian Jabatan Presiden Dan Wakil Presiden Di Indonesia Suatu Tinjauan Sejarah Hukum Tata Negara*, PT.Nadhillah Ceria Indonesia, Jakarta.

Yonas Bo'a, Fais, 2018, *UUD Tahun 1945 MPR dan Keniscayaan Amandemen (Terkait Kewenangan Konstitutif Dan Kebutuhan Amandemen Kelima UUD Tahun 1945)*, Pustaka Pelajar, Jakarta.

Zainal Arifin, Hoesein, 2016, *Kekuasaan Kehakiman di Indonesia; Sejarah, Kedudukan, Fungsi, dan Pelaksanaan Kekuasaan Kehakiman dalam Perspektif Konstitusi*, Setara Press, Malang.

Zainuddin, A. Rahman, 1992, *Kekuasaan dan Negara Pemikiran Politik Ibnu Khaldun*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

Zoelva, Hamdan, 2011, *Pemakzulan Presiden di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta.

JURNAL

A.Ahsin Thohari, "Kedudukan Komisi Negara dalam Struktur Ketatanegaraan" *Jentera Hukum*, Edisi 12, Jakarta, 2006.

Allan FGW dan Jamaluddin, "Rekonstruksi Politik Hukum presidential threshold ditinjau dari system Presidensial dan penyederhanaan partai politik", *Jurnal Seminar UNS*, volume 4 no 3 Tahun 2018.

Allan FGW dan Harry S, "Pemberian Legal Standing kepada Perseorangan atau Kelompok Masyarakat dalam Usul Pembubaran Partai Politik", *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, No. 4 Vol. 20 Oktober 2013.

Arief Sidharta, "Kajian Kefilsafatan Tentang Negara Hukum", *Jurnal Jentera*, Edisi Rule Of Law, Edisi 3, Tahun II, 2004.

Bambang Saldono, "Reformulasi GBHN, Penguatan MPR, dan Penataan DPD", *Jurnal Majelis MPR RI*, Edisi 4 tahun 2016.

Bambang Waluyo, "Menyoal Perubahan Undang-Undang Nomor 16

Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia”, *Jurnal Bina Adhyaksa*, Vol. II No.1, Maret 2011.

Bruce Ackerman, “The New Separation of Power,” *Harvard Law Review*, Vol. 113, 2000.

Didik Sukriono, “Membangun Kesadaran Berkonstitusi Terhadap Hak-Hak Konstitusional Warga Negara Sebagai Upaya Menegakkan Hukum Konstitusi” *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 13, 2016.

Dio Ashar Wicaksana, “Kedudukan Kejaksaan RI dalam Sistem Hukum Tata Negara Indonesia”, *Jurnal Fiat Justicia*, Edisi No. 1. Vol. 1, MaPPI Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2013.

Eko Noer Kristiyanto, “Pemakzulan Presiden Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD Tahun 1945”, *Jurnal RechtsVinding*, Vol. 2. No. 3. 2013.

Enny Nurbaningsih, “Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 dan Alternatif Model Hubungan Kelembagaan Terkait Pembentukan Undang-Undang, Mimbar”, Volume 27 Nomor 1, Februari 2015.

Eric Stenly Holle “Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Penyelesaian Sengketa Antar Lembaga Negara” *Jurnal Hukum*, Fakultas Hukum, Universitas Pattimura, Maluku.

Evi Noviawati, “Perkembangan Politik Hukum Pemilihan Umum Di Indonesia”, *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi* Vol 7, No 1 tahun 2019.

Gunawan A. Tauda, “Kedudukan Komisi Negara Independen dalam Struktur Ketatatanegaraan Republik Indonesia,” *Jurnal Pranata Hukum*, volume 6, 2011.

Hernadi Affandi “Prospek Kewenangan MPR dalam Menetapkan Kembali Ketetapan MPR yang Bersifat Mengatur”, *Jurnal Hukum POSITUM*. Vol. 1. No. 01. 2016.

Imam Nashef, “Potensi Determinasi Politik atas Hukum Dalam Mekanisme Pemakzulan Presiden di Indonesia”, *Jurnal Konstitusi* Vol 1 No 1, FH UMY, Yogyakarta, 2012.

- Imam Subkhan, “GBHN dan Perencanaan Pembangunan Di Indonesia”, *Aspirasi* Vol. 5, No. 2.
- Ismail Ghonu, “Independensi Kejaksaan Dalam Sistem Peradilan Pidana Di Indonesia” *Jurnal Hukum Justitia Et Pax*, Edisi No. 2. Vol. 31, 2015.
- Janpatar Simamora “Problematika Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara Oleh Mahkamah Konstitusi” *Jurnal Hukum*, Fakultas Hukum Universitas HKBP Nommensen, Medan.
- Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa’at, “Theory Hans Kelsen Tentang Hukum”, *Jurnal Hukum*, Vol. 2 No. 1, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- Jimly Asshiddiqie, “Telaah Akademis Atas Perubahan UUD Tahun 1945”, dalam *Jurnal Demokrasi & HAM*, Vol. 1, No. 4, 2001.
- Lusy Liany, “Kedudukan dan Kewenangan Bawaslu dalam Struktur Lembaga Negara Indonesia”, *Jurnal Lex Jurnalica*, Vol. 15 No. 3, Desember 2018.
- Muhammad Imam Nasef, “Mekanisme Jalur Rekrutmen Calon Presiden dan Wakil Presiden yang Demokratis,” *Jurnal Konstitusi*, Vol. IV No. 2, November 2011.
- Nanang Sri Darmani, “Kedudukan dan Wewenang Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Indonesia”, *Jurnal Pembaharuan Hukum*, Vol II, No2. Mei, 2015.
- Nicholas Cowdery, “Independence of The Prosecution.” *Conference of Rule of Law: The Challenges of a Changing World*, 2007 di Brisbane pada tanggal 31 August 2007.
- Nimatul Huda, “Gagasan Amandemen (ulang) UUD Tahun 1945 (Usulan untuk penguatan DPD dan Kekuasaan Kehakiman)”, *Jurnal Hukum*, Edisi No.3 Vol.15, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2008.
- Nyoman Mas Ayani & Bagus Hermanto “Gagasan Perluasan Lembaga Negara Sebagai Pihak Pemohon Dalam Sengketa Kewenangan Antar

Lembaga Negara Di Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia”
Jurnal Hukum, Fakultas Hukum Universitas Udayana, Bali, 2019.

R. Nazriyah, “Penguatan Peran Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia”, *Jurnal Hukum & Pembangunan* 47 No. 1 , 2017.

Sri Soemantri, “Undang-Undang Dasar 1945, Kedudukan dan Artinya dalam Kehidupan Bernegara”, *Jurnal Demokrasi dan HAM*, Volume 1, Nomor 4, 2001.

Sunarto, “Prinsip Check And Balance Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia,” *Jurnal Hukum*, Vol 45 No 2, April 2016.

Suwardi Sagama, “Analisis Konsep Keadilan, Kepastian Hukum Dan Kemanfaatan Dalam Pengelolaan Lingkungan”, dalam *Jurnal Mazahib*, Vol. 15, No. 1, 2016.

Tata Wijayanta, “Asas Kepastian Hukum, Keadilan dan Kemanfaatan dalam kaitannya dengan Putusan Kepailitan Pengadilan Niaga”, *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 14. No.2. 2014.

Todung Mulya Lubis, *Menuju Hukum Responsif: Indonesia di Persimpangan Jalan*, *Jurnal Konstitusi*, Volume 1 Nomor 1, Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia, Jakarta, 2010.

Wahyu Nugroho “Menyusun Undang-Undang yang Responsif dan Partisipatif berdasarkan Cita Hukum Pancasila”, dalam *Jurnal Legislasi Indonesia*. Vol. 10. No. 3. 2013.

Widayati, “Rekonstruksi Kelembagaan MPR”, Prosiding Seminar Nasional Pengembangan Epistemologi Ilmu Hukum, Universitas Muhammadiyah Surakarta.

SKRIPSI, TESIS DAN DISERTASI

Harry Setya Nugraha, “Rekonstruksi Kelembagaan Dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”, Tesis, Program Magister Ilmu Hukum, Program Pascasarjana Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, 2017, Yogyakarta.

Lita Tyesta ALW, “Menata Ulang Kerangka Hukum Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah Menuju Negara Hukum yang Demokratis”, Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, 2013, Semarang.

Maharaine, “Kedaulatan Rakyat Dalam Pembentukan Kebijakan Publik (Studi Kasus: Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Undang-undang di Indonesia), Skripsi, 2008, Depok.

Nahdiyah, “Hadist-Hadist Perlindungan Hak-Hak Perempuan: Telaah Nabi Muhammad SAW”, *Undergraduate Thesis*, UIN Sunan Ampel, Surabaya.

INTERNET

Andi Saputra, <https://news.detik.com/berita/d-4674872/sst-ternyata-uud-1945-sudah-diamendemen-lagi>, diakses pada 19 Juli 2020.

Arie Dwi Satrio, <https://nasional.okezone.com/read/2020/01/17/337/2154069/semanggi-i-dan-ii-bukan-pelanggaran-ham-berat-komnas-ham-sikap-jaksa-agung-dipertanyakan> di akses tanggal 06 Agustus 2020.

Bintaro Agung, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180613191828-12-305961/rocky-gerung-csgugat-ambang-batas-presiden> diakses pada 13 Februari 2019.

Faidah, Basarah Ungkap 4 kelemahan UU sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, <https://news.detik.com/berita/d-4695388/basarah-ungkap-4-kelemahan-uu-sistem-perencanaan-pembangunan-nasional> diakses pada 18 Juli 2020.

Fuji Eka Permana ICMI: GBHN akan integrasikan Pembangunan, ” <https://republika.co.id/berita/pzvh5p313/icmi-gbhn-akan-integrasikan-pembangunan>, diakses pada 18 Juli 2020.

INDONESIA CORRUPTION WATCH, <https://antikorupsi.org/id/news/pengawasan-hakim-mk> diakses pada tanggal 30 juli 2020.

Jimly Asshiddiqie, “Lembaga-Lembaga Negara, Organ Konstitusional Menurut UUD Tahun 1945”, terdapat dalam www.jimly.com

Diakses tanggal 11 April 2020.

Jimly Asshidiqie, Kemungkinan Perubahan Kelima UUD Tahun 1945, www.jimly.com , diakses pada 10 Februari 2019.

Laksono hari w i w o h o ” <https://nasional.kompas.com/read/2015/02/02/16590421/Mencari.Penyelesaian.Konflik.KPK-Polri?page=all>” diakses pada 14 Juli 2020.

Linda Darnela, *Perubahan Undang-Undang Dasar 1945: Sebuah Keniscayaan*, Artikel pada Desember 2010, https://www.researchgate.net/publication/291071508_PERUBAHAN_UNDANG-UNDANG_DASAR_1945_SEBUAH_KENISCAYAAN diakses pada tanggal 25 Juni 2019.

Liputan6, <https://www.liputan6.com/news/read/2186983/ini-penyebab-kisruh-ahok-dengan-dprd-dki>, diakses pada 22 Agustus 2020.

M Nur Huda, <http://jateng.tribunnews.com/2018/03/19/achmad-rofai-imbau-penyusunan-program-harus-selaras-dengan-provinsi-dan-pusat> pada tanggal 10 Juli 2020.

Moh. Mahfud MD, Lembaga Ketahanan Nasional Republik Indonesia (Lemhanas RI), Peneliti, 27 November 2008, www.mahfudmd.com/public/makalah/Makalah_13.pdf diakses pada 10/02/2019.

Pikiran Rakyat.com <http://www.pikiran-rakyat.com/nasional/2013/04/25/232528/rencana-pembangunan-pusat-daerah-tak-selaras> pada tanggal 10 Juli 2020.

TIM BERITA SATU, <http://www.beritasatu.com/hukum/6157-lpsk-menunggugodot.html> Diakses pada 13 Agustus 2020, pukul 09.12 WIB.

TIM BERITA SATU, <https://www.beritasatu.com/nasional/239435-putusan-mk-tak-segera-dilaksanakan-pp-dijadikan-jalan-tengah> Diakses Diakses pada 13 Agustus 2020, pukul 09.25 WIB.

TIM DETIK <https://news.detik.com/berita/d-1478838/ma-akui-belum-maksimal-atasi-penumpukan-perkara->, diakses pada 10 Juli 2020.

TIM DETIK, <http://news.detik.com/berita/2606339/ini-jumlah-perkara->

[yang-ditangani-dkpp-terkait-pemiluselama-2-tahun](#), Diakses pada 22 Agustus 2020.

TIM HUKUM ONLINE, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt54c386b26e5c4/episode-baru-cicak-vsbuaya-jilid-tiga> Diakses Pada 13 Agustus 2020, pukul 13.07 WIB.

TIM KOMPAS http://www.kompasiana.com/eusebius/sri-mulyani-jangan-dorong-konflik-baru-bpk-rivs-bpkp_54ff3c67a33311f94b50f8b4 Diakses Pada 13 Agustus 2020, pukul 09.00 WIB.

TIM KOMPAS <https://nasional.kompas.com/read/2016/01/10/16053561/Kritik.Demokrasi.Indonesia.Megawati.Sebut.seperti.Poco-poco>., diakses pada 15 Juli 2020.

TIM KOMPAS, <https://nasional.kompas.com/read/2018/01/25/20110941/terlibat-kasus-kasus-etik-ariief-hidayat-diminta-mundur-dari-ketua-mk> diakses pada 30 Juli 2020.

TIM KOMPAS, <https://nasional.kompas.com/read/2019/05/16/17073701/data-kemenkes-527-petugas-kpps-meninggal-11239-orang-sakit?page=all> di akses pada 13 Juli 2020.

TIM MEGAPOLITAN <https://megapolitan.kompas.com/read/2016/06/21/10275791/bpk.dan.kpk.yang.saling.pertahankan.sikap.soal.sumber.waras?page=all> Diakses pada 13 Agustus 2020, pukul 09.34 WIB.

TIM MERDEKA <https://www.merdeka.com/politik/kontroversi-hm-prasetyo-jadi-jaksa-agung.html> diakses pada 27 Juli 2020

TIM OKEZONE <https://nasional.okezone.com/read/2017/06/18/337/1719290/inilah-9-peristiwa-kontroversial-di-masa-kepemimpinan-jaksa-agung-hm-prasetyo> diakses pada 27 Juli 2020.

TIM REPUBLIKA <http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/hukum/16/02/03/o1ygz7335> di akses tanggal 04 Agustus 2020.

TIM TEMPO, <https://m.tempo.co/read/news/2014/11/25/078624381/3-persetujuan-heboh-presiden-jokowi-versus-dpr/3> Diakses pada 13

Agustus 2020, pukul 09.19 WIB.

TIM TRIBUN, <http://www.tribunnews.com/nasional/2015/01/23/cicak-versusbuaya-jilid-ii-dimulai-i> Diakses Pada 13 Agustus 2020, pukul 13.05 WIB.

TIM Tribunjakarta <http://jakarta.tribunnews.com/2018/07/05/adu-mulut-dengan-rocky-gerung-soal-ambangbatas-capres-adian-napitupulu-perbanyak-piknik-dulu?page=all#gref> diakses pada 13 Februari 2019.

Website Komisi Yudisial http://www.komisiyudisial.go.id/frontend/news_detail/588/ky-tidak-berwenangawasi-hakim-konstitusi diakses pada 13 Februari 2019.

Website Resmi LSI terdapat dalam http://www.lsi.or.id/riset/416/Harapan_Masyarakat_atas_DPD_RI. Diakses pada hari Kamis, 06 Agustus 2020, Pukul 16.55 WIB.

Website Resmi Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, <https://mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=11884>, diakses pada 21 Agustus 2020.

Yati Andriyani, https://kontras.org/2020/01/17/ Pernyataan-jaksa-agung-pengingkaran-penyangkalan-dan-tindakan-melawan-hukum/diakses_tanggal_10_Agustus_2020.

Yusril Ihza Mahendra, *Kedudukan Kejaksaan dan Posisi Jaksa Agung dalam Sistem Presidensial Di Bawah UUD Tahun 1945*, terdapat dalam <http://yusril.ihzamahendra.com> Diakses tanggal 09 April 2020.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial.

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

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

Undang-Undang No 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang No 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang No 07 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Tap MPR No. IV/1999 tentang GBHN Tahun 1999-2004.

Tap MPR No. IV/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.

Tap MPR No. VIII/2000 tentang Laporan Tahunan Lembaga-lembaga Tinggi Negara pada Sidang Tahunan MPR RI tahun 2000.

Keppres No. 50 Tahun 1993 tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia.

Tap MPR No V/2002 tentang Perubahan Keempat atas Ketetapan MPR RI No. II/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-VXII/ 2019 tentang Pengujian Pasal 167 ayat (3) dan Pasal 347 ayat (1) Undang-Undang

No 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dan Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang No 8 tahun 2015, Pasal 201 ayat (7) Undang-Undang No 10 tahun 2016, dan Pasal 201 ayat (9) Undang-Undang No 10 tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006 tentang Permohonan Pengujian Undang-Undang Republik Indonesia **Nomor** 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial (UU KY) Dan Pengujian Undang-Undang Republik Indonesia **Nomor** 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman (UU KK).

Putusan Mahkamah Konstitusi No 97/PUU-XI/2013 tentang Pemisahan Pemilu dan Pilkada.

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

Putusan Pengadilan Tinggi Jakarta Nomor 35/Pid.Sus-TPK/2017/PT.DK.

Constitution of Hongaria.

Constitution Of Russian Federartion.

Constitution Of the United States of America.

Constitution of the king of Thailand.

Constitution of South Africa.

Korea (Republic of) 's Constitution.

**RANCANGAN PERUBAHAN
UNDANG-UNDANG DASAR
NEGARA REPUBLIK
INDONESIA TAHUN 1945**

RANCANGAN PERUBAHAN 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 merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur.

Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya.

Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

BAB I
BENTUK DAN KEDAULATAN

Pasal 1

- (1) Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik.
- (2) Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.
- (3) Negara Indonesia adalah negara hukum.

BAB II
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

Pasal 2

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah ,dan Utusan Golongan.
- (2) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih melalui pemilihan umum serta Utusan Golongan yang dipilih dari dan oleh anggota Utusan Golongan.
- (3) Susunan, kedudukan, dan keanggotaan Utusan Golongan diatur lebih lanjut di dalam undang-undang.
- (4) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam satu tahun di ibukota negara.
- (5) Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan musyawarah mufakat.

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 berwenang menetapkan Peraturan Negara dan Garis-Garis Besar Haluan Negara

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 atau Dewan Perwakilan Daerah, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Pasal 7B

- (1) Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Dewan Perwakilan Daerah kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Dewan Perwakilan Daerah bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.
- (2) Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Dewan Perwakilan Daerah bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Dewan Perwakilan Daerah.
- (3) Pengajuan permintaan Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan paling sedikit $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh paling sedikit $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Dewan Perwakilan Daerah.
- (4) Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, memberikan kesempatan kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden untuk menyampaikan penjelasan dalam persidangan serta memutus dengan seadil-adilnya terhadap pendapat Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Dewan Perwakilan Daerah tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Dewan Perwakilan Daerah 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 atau Dewan Perwakilan Daerah menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat.

- (6) Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk mengesahkan keputusan Mahkamah Konstitusi terkait pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden paling lambat tiga puluh hari sejak keputusan tersebut diputuskan.
- (7) Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan rakyat yang dihadiri oleh paling sedikit 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui oleh paling sedikit 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 dan Dewan Perwakilan Daerah.

Pasal 8

- (1) Jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya.
- (2) Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden.
- (3) Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya

secara bersamaan, pelaksanaan tugas Kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.

Pasal 9

- (1) Sebelum memangku jabatannya, Presiden dan wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat sebagai berikut : Sumpah Presiden (Wakil Presiden) : “Demi Allah saya bersumpah akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti, kepada Nusa dan Bangsa.” Janji Presiden (Wakil Presiden) : “Saya berjanji dengan sungguh-sungguh akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik – baiknya dan seadil – adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti, kepada Nusa dan Bangsa”.
- (2) Jika Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat tidak dapat mengadakan sidang, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan disaksikan oleh Pimpinan Mahkamah Agung.

Pasal 10

Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara.

Pasal 11

- (1) Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.
- (2) Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
- (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 lokal.
- (4) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat.
- (5) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (6) 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) Gubernur, Bupati dan Walikota dalam satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa dipilih secara demokratis.
- (3) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat

hukum adat beserta hak-hak tradisional yang sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

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) Persidangan mengesahkan rancangan Undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi Undang-undang.
- (5) Dalam 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 interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.
- (3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat 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 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 mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas.
- (3) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya menyesuaikan jumlah penduduk dan jumlah pemilih, dan seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah sama dengan jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat
- (4) Anggota Dewan Perwakilan Daerah mempunyai hak interpelasi, angket, dan menyatakan pendapat.
- (5) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.
- (6) Susunan, kedudukan, hak Dewan Perwakilan Daerah, dan hak anggota Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang.

Pasal 22D

- (1) Dewan Perwakilan Daerah memegang kekuasaan membentuk 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.
- (2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas dan memberikan persetujuan terhadap 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 wajib memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan

Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama. Dan agama serta menyampaikan hasil pengawasan itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

- (3) Dewan Perwakilan Daerah berhak 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 kepada Presiden.
- (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 Nasional diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, serta Presiden dan wakil presiden.
- (3) Pemilihan umum lokal diselenggarakan untuk memilih Gubernur, Bupati, Wali Kota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- (4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.
- (5) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.

- (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 23 E

- (1) Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.
- (2) Hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya.
- (3) Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang.

Pasal 23F

- (1) Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden.
- (2) Pimpinan Badan Pemeriksa Keuangan dipilih dari dan oleh anggota.

Pasal 23G

- (1) Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di ibu kota negara, dan memiliki perwakilan di setiap provinsi.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Pemeriksa Keuangan diatur dengan undang-undang.

BAB IX
KEKUASAAN KEHAKIMAN

Pasal 24

- (1) Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.
- (2) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.
- (3) Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.

Pasal 24A

- (1) Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.
- (2) Hakim Agung harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, profesional, dan berpengalaman di bidang hukum.
- (3) Calon Hakim Agung diusulkan Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden.
- (4) Ketua dan wakil ketua Mahkamah Agung dipilih dari dan oleh hakim agung.
- (5) Susunan, kedudukan, keanggotaan, dan hukum acara Mahkamah Agung serta badan peradilan di bawahnya diatur dengan undang-undang.

Pasal 24B

- (1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar atau Undang-undang, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.
- (2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Dewan Perwakilan Daerah 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 24 C

Syarat-syarat untuk menjadi dan untuk diperhentikan sebagai hakim ditetapkan dengan undang-undang.

Pasal 24 D

Kejaksaan adalah lembaga yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang yang dilaksanakan secara merdeka

BAB IXA
LEMBAGA NEGARA INDEPENDEN

Pasal 25

- (1) Untuk menunjang pelaksanaan kedaulatan rakyat dan/atau mengawasi penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme dibentuk lembaga negara yang bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.
- (2) Susunan, kedudukan, tugas dan wewenang lembaga negara bersifat independen dan diatur lebih lanjut diatur dengan undang-undang.

Pasal 25A

Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang untuk melakukan penegakan hukum tindak pidana korupsi guna mewujudkan negara yang bersih dari kolusi, korupsi dan nepotisme

Pasal 25B

Komisi Yudisial berwenang mengawasi hakim agung, hakim konstitusi dan hakim di badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung, mengusulkan pengangkatan hakim agung dan hakim di badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung, serta mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.

Pasal 25C

Penyelenggara Pemilihan Umum

- (1) Komisi Pemilihan Umum berwenang melaksanakan pemilihan umum serta adalah lembaga Penyelenggara pemilihan umum yang bersifat nasional dan tetap.
- (2) Badan Pengawas Pemilu berwenang mengawasi penyelenggaraan pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- (3) Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu berwenang menangani pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu.

Pasal 25 D

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia adalah lembaga berwenang melaksanakan pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan, dan mediasi hak asasi manusia.

BAB X

WARGA NEGARA DAN PENDUDUK

Pasal 26

- (1) Yang menjadi warga negara ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara.
- (2) Penduduk ialah warga negara Indonesia dan orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia.
- (3) Hal-hal mengenai warga negara dan penduduk diatur dengan undang-undang.

Pasal 27

- (1) Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.
- (2) Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. (3) Setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam upaya pembelaan negara.***)

Pasal 28

Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang.

BAB XA
HAK ASASI MANUSIA

Pasal 28A

Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya.

Pasal 28 B

- (1) Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah.
- (2) Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.

Pasal 28C

- (1) Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.
- (2) Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya.

Pasal 28D

- (1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.
- (2) Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.
- (3) Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.
- (4) Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan.

Pasal 28E

- (1) Setiap orang berhak memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali.
- (2) Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.
- (3) Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat.

Pasal 28F

Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.

Pasal 28G

- (1) Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.
- (2) Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain.

Pasal 28H

- (1) Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.
- (2) Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.

- (3) Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.
- (4) Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun.

Pasal 28I

- (1) Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak untuk kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dihadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun.
- (2) Setiap orang bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.
- (3) Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.
- (4) Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.
- (5) Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.

Pasal 28J

- (1) Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- (2) Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral,

nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.

BAB XI

A G A M A

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.

PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN

Pasal 31

- (1) Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan.
- (2) Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya.
- (3) Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta ahlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang.
- (4) Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.
- (5) Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menunjang tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.

Pasal 32

- (1) Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya.
- (2) Negara menghormati dan memelihara bahasa daerah sebagai kekayaan budaya nasional.

BAB XIV

PEREKONOMIAN NASIONAL DAN KESEJAHTERAAN SOSIAL

Pasal 33

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.

Pasal 34

- (1) Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara.
- (2) Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.

- (3) Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.

BAB XV

BENDERA, BAHASA, LAMBANG DAN WILAYAH 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

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah dan batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang.

Pasal 36D

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

Dihapus

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.

BIODATA PENULIS

Nama lengkap : **Putra Adibil Anam**
Nim : 18410256
Tempat dan tanggal lahir : Pekalongan, 23 Mei 1999
Alamat Rumah : Ds. Tegalsuruh, Sragi, Pekalongan
Email : putraadibil@gmail.com
Jurusan/Fakultas : Ilmu Hukum / Hukum
Karya ilmiah yang pernah dibuat :
1. Pencantuman Masyarakat Hukum Adat dalam Kontrak Bagi Hasil Gross Split (Diponegoro Law Fair 2019)
2. Human Right Based Legal Protection Bagi Pihak Ketiga Dalam Perjanjian Pinjam Meminjam Online (Parahyangan Legal Competition 2019)

Nama lengkap : **Aprillia Wahyuningsih**
Nim : 17410199
Tempat dan tanggal lahir : Sleman, 27 April 1998
Alamat Rumah : Bendosari, Madurejo, Prambanan, Sleman
Email : aprilliawahyuningsih@gmail.com
Jurusan/Fakultas : Ilmu Hukum / Hukum
Karya ilmiah yang pernah dibuat :
1.Revitalisasi Rekrutmen Partai Politik Berdasarkan Nilai-Nilai Konstitusi Sebagai Upaya Membangun Budaya Politik Yang Berkeadaban (UIN Law Fair 2019)
2.Revitalisasi Kewenangan Komisi Yudisial Dalam Rekrutmen Hakim Mahkamah Konstitusi untuk Mewujudkan Independensi Hakim Mahkamah Konstitusi (Constitutional Law Festival Universitas Brawijaya 2018)
3.Enforcement Of The Law Of Black Campaign In Social Media WithThe Role Of Communities As The Efforts To Realize Hemorric Democracy (Paper Bangkok International Student Conference 2019)
4.Reforma Agraria Melalui Pembentukan Undang-Undang Masyarakat Adat Sebagai Upaya Perlindungan Hak Ulayat Di Indonesia (Riau Law Fair Universitas Riau 2019)

5. Pencantuman Masyarakat Adat Sebagai Subjek Penerima Hasil Dalam Kontrak Gross Split: Ikhtiar Mewujudkan Kegiatan Eksploitasi Yang Berkeadilan (Karya Tulis Ilmiah Diponegoro Law Fair 2019)

6. Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (*Academic Constitutional Drafting* MPR 2019)

Nama lengkap : **Elfian Fauzy**
Nim : 17410449
Tempat dan tanggal lahir : Kota Pinang, 17 Juli 1999
Alamat Rumah : Jalan Bumi Ayu Kota Bengkulu
Email : elfianfauzy@gmail.com
Jurusan/Fakultas : Ilmu Hukum / Hukum

Karya ilmiah yang pernah dibuat :

1. Urgensi Pengawasan Eksternal Hakim Konstitusi Sebagai Upaya Mewujudkan Peradilan Yang Bersih dan Berwibawa (Andalas Law Competition 2018)
2. Penguatan Badan Pengawas Pemilihan Umum Melalui Restrukturisasi Peran dan Kedudukan Pemantau Pemilihan Umum (Scientisational Universitas Indonesia 2018)
3. Rekognisi Hukum dan Peradilan Adat dalam Pembaharuan Sistem Hukum Indonesia (Riau Law Fair Universitas Riau 2019)
4. Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (*Constitutional Drafting* Padjadjaran Law Fair 2019)
5. Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Peradilan Pemilu (Constitutional Law Fest Universitas Brawijaya 2019)

Nama lengkap : **Rahmadina Bella Mahmuda**
Nim : 17410399
Tempat dan tanggal lahir : Pekanbaru, 11 Januari 1999
Alamat Rumah : Pekanbaru

Email : rahmadinabella@gmail.com
Jurusan/Fakultas : Ilmu Hukum / Hukum
Karya ilmiah yang pernah dibuat :

1. Redesain Model Rekrutmen Hakim Konstitusi Yang Transparan, Partisipatif, Dan Akuntabel Sebagai Upaya Penyempurnaan Rekrutmen Hakim Konstitusi (*Constitutional Law Festival Universitas Brawijaya* 2018)
2. Penguatan Badan Pengawas Pemilihan Umum Melalui Restrukturisasi Peran Dan Kedudukan Pemantau Pemilihan Umum. (Scientsational Universitas Indonesia)
3. Kodifikasi Secara Bilateral Untuk Mewujudkan Jaminan Hak Waris Masyarakat Indonesia (Game Of Law Dean , Universitas Islam Indonesia)
4. Urgensi Pembentukan Komisi Perlindungan Masyarakat Adat. (Riau Law Fair Universitas Riau 2019)
5. Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (*Academic Constitutional Drafting MPR* 2019)
6. Penguatan Putusan MK Sebagai *The Sole Interpreter Of The Constitution* (Reformulasi Pengaturan Putusan MK Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia) (*Constitutional Law Festival Universitas Brawijaya* 2019)
7. Naskah Akademik Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Padjajaran Law Fair XII 2020)

Nama lengkap : **Taufiqurrahman**
Nim : 17410204
Tempat dan tanggal lahir : Medan, 15 November 1999
Alamat Rumah : Jl. Bromo No 90 Medan, Sumatera Utara
Email : taufikt4.tr@gmail.com
Jurusan/Fakultas : Ilmu Hukum / Hukum
Karya ilmiah yang pernah dibuat :

1. Revitalisasi Rekrutmen Partai Politik Berbasis Nilai-Nilai Konstitusi Guna Membangun Budaya Politik Yang Berkeadaban (UIN Law Fair 2018)
2. Rekoginisi Hukum dan Peradilan Adat dalam Pembaharuan Sistem Hukum Indonesia (Riau Law Fair Universitas Riau 2019)
3. Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (*Constitutional Drafting Padjadjaran Law Fair* 2019)
4. Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Peradilan Pemilu (Constitutional Law Fest Universitas Brawijaya 2019)

