



MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

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

(Naskah Akademik dari
Universitas Mulawarman)



BADAN PENKAJIAN MPR RI

**Tidak
Diperjualbelikan**



**MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA**

Academic Constitutional Drafting

Evaluasi Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

**BADAN PENGAJIAN MPR RI
2020**

Academic Constitutional Drafting

Evaluasi Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

ISBN: 978-602-5676-81-9

Perpustakaan Nasional: Katalog dalam Terbitan (KDT)

PENASEHAT:

Pimpinan Badan Pengkajian MPR RI

Drs. Djarot Saiful Hidayat, M.S.

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

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

Ir. Tifatul Sembiring

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

PENGARAH:

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

PENANGGUNG JAWAB:

Drs. Yana Indrawan, M.Si.

TIM PENULIS:

Fakultas Hukum Universitas Mulawarman

Riska Meliyani, Adam Mukhsin, Enggal Triya Amukti, Muhammad Guntur Saputra,

Nurul Hidayati

(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

Puji syukur kehadiran Allah SWT, dengan rahmat dan karunia-Nya, Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tentang Perubahan ke-5 UUD NRI Tahun 1945 sudah dapat diselesaikan. Perubahan ke-5 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ini disebabkan adanya praktik ketatanegaraan terhadap UUD NRI Tahun 1945 yang tidak terlaksana dengan baik dan terhadap perubahan yang selama ini telah dilakukan justru membawa negara Indonesia ke dalam otoritarianisme politik dan pengabaian terhadap prinsip-prinsip negara hukum yang seutuhnya. Naskah Akademik ini disusun agar menjadi naskah yang komprehensif sebagai dasar/rujukan argumentasi dalam perubahan UUD NRI Tahun 1945.

Naskah Akademik rancangan perubahan ini disusun oleh tim yang beranggotakan mahasiswa Tim Pro Justicia, yaitu:

Ketua : Riska Meliyani
Anggota : 1. Adam Mukhsin
2. Enggal Triya Amukti
3. Muhammad Guntur Saputra
4. Nurul Hidayati

Dalam rangka mengikuti Kompetisi Academic Constitutional Drafting 2020 yang diselenggarakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

Tim menyadari bahwa Naskah Akademik ini masih jauh dari kata sempurna, oleh karena itu Tim mengharapkan kritik dan saran bagi perbaikannya. Dengan berjalannya proses penyusunan Naskah Akademik ini kami mengucapkan terimakasih kepada semua pihak yang telah membantu dalam penyusunan Naskah Akademik ini.

Tim Peneliti



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.

ABSTRACT

This manuscript discusses the idea of the fifth amendment of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia in encouraging the improvement of the constitution based on constitutionalism. Even though this constitution has been amended in four times, there are still constitutional problems in it, includes spirit of strengthening presidentialism that is not supported by consistent arrangement nor by a clear parliamentary chamber, the institutional arrangement of People's Consultative Assembly (MPR) those are considered far from the essence of its formation as a people's house, unclear regulations of state commissions, improper use of legal language of formulating the articles of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia that need to be resolved immediately. This manuscript is arranged using a comprehensive academic study method that consists thorough and integrated assessment by paying attention to the relation both between chapters, between article and also between verse. This manuscript concludes first constitutional problems in the latest amendment of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia: second, those problems lead to the obstruction of Indonesia to achieve the national goals; third, the fifth amendment of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia has a philosophical, historical, sociological, juridical and political urgency; fourth, the target to be achieved in the fifth amendment is a actualization of a constitution based on constitutionalism and directed to achieve the whole national goals as set in the Preamble of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia.

Keywords: *The 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, Constitutionalism.*

ABSTRAK

Naskah ini membahas gagasan perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945 dalam mendorong penyempurnaan konstitusi yang berdasarkan konstitusionalisme. Meskipun telah dilakukan perubahan UUD NRI Tahun 1945 sebanyak 4 (empat) kali, namun masih terdapat permasalahan ketatanegaraan dalam UUD NRI Tahun 1945, diantaranya yaitu semangat penguatan presidensialisme yang tidak didukung pengaturan yang konsisten juga tidak didukung oleh kamar parlemen yang jelas, pengaturan kelembagaan MPR yang dinilai jauh dari hakekat pembentukannya sebagai rumah rakyat, ketidakjelasan pengaturan mengenai komisi negara, ketidaksempurnaan penggunaan bahasa hukum dalam rumusan pasal UUD NRI Tahun 1945 dan persoalan-persoalan ketatanegaraan lainnya dalam UUD NRI Tahun 1945 yang perlu untuk segera diselesaikan. Naskah disusun dengan metode kajian akademik secara komprehensif yaitu pengkajian menyeluruh, terpadu, dengan memperhatikan hubungan satu sama lain, baik antar bab, antar pasal, dan antar ayat. Naskah ini menyimpulkan pertama, masih terdapat permasalahan ketatanegaraan dalam UUD NRI Tahun 1945; kedua, permasalahan tersebut bermuara pada terhambatnya Indonesia mencapai tujuan nasional; ketiga, perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945 memiliki urgensi secara filosofis, historis, sosiologis, yuridis dan politis; keempat, sasaran yang ingin dicapai dalam perubahan kelima adalah terwujudnya konstitusi yang berdasarkan konstitusionalisme dan diarahkan untuk mencapai tujuan nasional seutuhnya sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

Kata kunci: Undang-Undang Dasar; Konstitusionalisme.

DAFTAR ISI

Halaman Sampul.....	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.....	xviii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah	15
C. Metode Penelitian.....	16
D. Tujuan dan Kegunaan.....	18
BAB II KAJIAN TEORITIS.....	21
A. Konsepsi Negara Hukum	21
B. Teori Konstitusi	25
1. Pengertian Konstitusi.....	25
2. Materi Muatan Konstitusi.....	27
3. Kedudukan, Fungsi, dan Tujuan Konstitusi.....	30
4. Nilai Konstitusi.....	33
5. Perubahan Konstitusi.....	35
6. Perwujudan Konstitusi dalam Negara Hukum	39
C. Perwujudan Kedaulatan Rakyat dalam Negara Hukum....	41

D. Kajian Terhadap Asas-Asas Perubahan UUD NRI Tahun 1945	47
1. Asas Kejelasan Tujuan.....	47
2. Asas Kelembagaan Atau Pejabat Pembentuk yang tepat	47
3. Asas Kedayagunaan dan Kehasilgunaan	48
4. Asas Kejelasan Rumusan.....	49
5. Asas Keterbukaan	49
6. Asas Kemanusiaan.....	50
7. Asas Kebangsaan.....	51
8. Asas Kekeluargaan	51
9. Asas Kenusantaraan.....	51
10. Asas Bhineka Tunggal Ika	52
11. Asas Keadilan	52
12. Asas Kesamaan Kedudukan dalam Hukum dan Pemerintahan	53
13. Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum.....	53

BAB III LANDASAN FILOSOFIS, HISTORIS, SOSIOLOGIS, YURIDIS, POLITIS	55
A. Landasan Filosofis.....	55
B. Landasan Historis.....	60
C. Landasan Sosiologis.....	70
D. Landasan Yuridis	84
E. Landasan Politis	88

BAB IV ANALISIS (SASARAN, JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN MATERI MUATAN PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945)	101
A. Sasaran, Jangkauan, dan Arah Pengaturan	101
B. Materi Muatan Perubahan UUD NRI Tahun 1945.....	102
a. Perubahan Pengaturan mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).....	102

b. Perubahan Pengaturan mengenai Kekuasaan Pemerintahan	134
c. Perubahan Pengaturan mengenai Pemerintahan Daerah	154
d. Perubahan Pengaturan mengenai Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)	160
e. Perubahan Pengaturan mengenai Dewan Perwakilan Daerah (DPD).....	166
f. Perubahan Pengaturan mengenai Kekuasaan Kehakiman.....	168
g. Perubahan Pengaturan mengenai Komisi Yudisial	176
h. Perubahan Pengaturan mengenai Komisi Negara	177
i. Perubahan Pengaturan mengenai Hak Asasi Manusia	189
j. Perubahan Pengaturan mengenai Perubahan UUD NRI Tahun 1945	196
k. Penyempurnaan terhadap Penggunaan Bahasa Hukum.....	202
BAB VI PENUTUP	207
A. Kesimpulan	207
B. Saran.....	209
Daftar Pustaka	211
Lampiran Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	219
Biodata Penulis	251

DAFTAR TABEL

Tabel. 1 Kekuasaan Pemerintahan Negara	150
Tabel. 2 Komisi-Komisi Negara.....	179
Tabel. 3 Lembaga Pemerintahan Nonstruktural	182
Tabel. 4 Komisi Negara.....	188

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

“UUD NRI Tahun 1945 yang dibuat sekarang ini, adalah UUD NRI Tahun 1945 sementara: ini adalah UUD NRI Tahun 1945 kilat. Nanti kalau kita telah bernegara di dalam suasana lebih tenteram, kita tentu akan mengumpulkan kembali MPR yang dapat membuat UUD NRI Tahun 1945 yang lebih lengkap dan lebih sempurna” (PPKI-Soekarno, 18-8-1945).

Perbincangan di seputar hasil perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI Tahun 1945) marak kembali dan mencakup kalangan yang lebih meluas, tidak hanya oleh akademisi dan politisi, tetapi hampir semua kalangan masyarakat memperbincangkan UUD NRI Tahun 1945. Sebuah suasana demokrasi benar-benar hidup dan belum pernah kita rasakan pada periode sebelumnya. Sebelum reformasi perdebatan tentang UUD NRI Tahun 1945 ‘ditabukan’ secara politik, masyarakat tidak punya tempat atau ruang untuk mengekspresikan dan menghidupkan demokrasi karena di setiap sudut ruang kebebasan selalu saja ada ‘kecurigaan’ yang akan merongrong kekuasaan dan mengganggu ke-‘sakralan’ UUD NRI Tahun 1945. Setelah UUD NRI Tahun 1945 hasil perubahan berjalan kurang lebih hampir dua dasawarsa, eksistensi UUD NRI Tahun 1945 kembali dipersoalkan. Konstitusi seakan menjadi “terdakwa” di tengah carut-marutnya kondisi bangsa. Berbagai ketimpangan dan kelemahan desain yang selama ini dikhawatirkan oleh sejumlah kalangan, mulai bermunculan satu demi satu.

Semua konstitusi selalu menjadikan kekuasaan sebagai pusat perhatian, karena kekuasaan itu sendiri pada intinya memang perlu diatur dan dibatasi sebagaimana mestinya. ‘*Constitutions*’ menurut Ivo D. Duchacek, “*identify the sources, purposes, uses and restraints of public power*”¹ (mengidentifikasi sumber, tujuan penggunaan-penggunaan dan pembatasan-pembatasan kekuasaan umum). Oleh karena itu, pembatasan kekuasaan pada umumnya dianggap merupakan corak umum materi

1 Ivo. D. Duchacek. (1987). “Constitutional and Administartive Law” dalam *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (ed. Jimly Asshiddiqie). Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Hlm. 17.

konstitusi. Selaras juga dikemukakan oleh Carl J. Friedrich dalam bukunya yang berjudul *Constitutional Government and Democracy*, didefinisikan sebagai “*an institutionalised system of effective, regularised restraints upon governmental action*” (suatu sistem yang terlembagakan, menyangkut pembatasan yang efektif dan teratur terhadap tindakan-tindakan pemerintahan). Dalam pengertian demikian, persoalan yang dianggap terpenting dan menjadi ruh dalam setiap konstitusi adalah pengaturan mengenai pengawasan atau pembatasan terhadap kekuasaan pemerintahan atau dalam dunia ketatanegaraan akrab dikenal dengan paham konstitusionalisme.² Pemberlakuan paham konstitusionalisme dalam konstitusi, antara lain dipandang perlu mengadopsi:³

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

Konstitusionalisme di zaman sekarang dianggap sebagai suatu konsep yang niscaya bagi setiap negara modern. Seperti yang dikemukakan oleh C.J Friedrich sebagaimana dikutip diatas, “*an institutionalised system of effective, regularised restraints upon governmental action*”. Basis pokoknya adalah kesepakatan umum atau persetujuan (*consensus*) di antara mayoritas rakyat mengenai bangunan yang diidealkan berkenaan dengan negara. Organisasi negara itu diperlukan oleh warga masyarakat politik agar kepentingan mereka bersama dapat dilindungi atau dipromosikan melalui pembentukan dan penggunaan mekanisme yang disebut negara.⁴ Kata kuncinya adalah *consensus* atau ‘*general agreement*’. Jika kesepakatan

2 *Ibid.* Hlm. 18

3 M. Laica Marzuki. (2010). Konstitusi dan konstitualisme. *Jurnal Konstitusi*. Volume 7. Nomor 4. Hlm. 4.

4 William G. Andrews. *Constitutions and Constitutionalism* (3rd edition, 1968) menyatakan: “*The members of a political community have, by definition, common interest which they seek to promote or protect through the creation and use of the compulsory political mechanisms we call the state*”. New Jersey: Van Nostrand Company, Hlm. 9. Dalam Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. *Op.cit.* Hlm. 21.

umum itu runtuh, maka runtuh pula legitimasi kekuasaan negara yang bersangkutan, dan pada gilirannya perang saudara (*civil war*) atau revolusi dapat terjadi. Konsensus yang menjamin tegaknya konstitusionalisme di zaman modern pada umumnya dipahami bersandar pada tiga elemen kesepakatan (*consensus*), yaitu:⁵

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*).
3. Bahwa kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prosedur-prosedur ketatanegaraan (*the form of institutions and procedures*).

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 puncak abstraksinya paling mungkin mencerminkan kesamaan-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-tujuan atau cita-cita bersama yang biasa juga disebut sebagai falsafah kenegaraan atau '*staatsidee*' (cita negara) yang berfungsi sebagai '*filosofische grondslag*' dan '*common platform*' atau '*kalimatun sawa*' di antara sesama warga masyarakat dalam konteks kehidupan bernegara.⁶

Di Indonesia, dasar-dasar filosofis dimaksud itulah yang biasa disebut sebagai Pancasila yang berarti lima sila atau lima prinsip dasar untuk mencapai atau mewujudkan empat tujuan bernegara. Lima prinsip dasar Pancasila mencakup sila atau prinsip (1) Ketuhanan Yang Maha Esa, (2) Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, (3) Persatuan Indonesia, (4) Kerakyatan Yang dipimpin oleh Hikmat dalam Permusyawaratan/Perwakilan, dan (5) Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia.

⁵ *Ibid.* Hlm. 21.

⁶ Jimly Asshiddiqie. (2004). *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Hlm. 23.

Kelima sila tersebut dipakai sebagai dasar filosofis-ideologis untuk mewujudkan empat tujuan atau cita-cita ideal bernegara, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, meningkatkan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian yang abadi, dan keadilan sosial.

Kesepakatan kedua adalah kesepakatan bahwa basis pemerintahan berdasarkan atas aturan hukum dan konstitusi. Kesepakatan atau konsensus kedua ini juga sangat prinsipil, karena dalam setiap negara harus ada keyakinan bersama bahwa apapun yang hendak dilakukan dalam konteks penyelenggaraan negara haruslah didasarkan *'rule of the game'* yang ditentukan bersama. Istilah yang biasa digunakan untuk itu adalah *'the rule of law'* yang dipelopori oleh seorang sarjana Inggris kenamaan yaitu A.V. Dicey. Bahkan di Amerika Serikat istilah ini dikembangkan menjadi sebuah jargon yaitu *"The Rule of Law, and not of Man"* untuk menggambarkan pengertian bahwa hukumlah yang sesungguhnya memerintah atau memimpin dalam suatu negara, bukan manusia atau orang. Istilah *"The Rule of Law"* jelas berbeda dari istilah *"The Rule by Law"*. Dalam istilah *"The Rule by Law"*, kedudukan hukum (*law*) digambarkan hanya sekadar bersifat *'instrumentalis'* atau *'alat'*, sedangkan kepemimpinan tetap berada di tangan orang atau manusia, yaitu *"The Rule of Man by Law"*. Dalam pengertian demikian, hukum dapat dipandang sebagai suatu kesatuan sistem yang puncaknya terdapat pengertian mengenai hukum dasar yang tidak lain adalah konstitusi, baik dalam arti naskah tertulis ataupun dalam arti tidak tertulis. Dari sinilah kita mengenal adanya istilah *'constitutional state'* yang merupakan salah satu ciri penting negara demokrasi modern. Oleh karena itu, kesepakatan tentang sistem aturan sangat penting sehingga konstitusi sendiri dapat dijadikan pegangan tertinggi dalam memutuskan segala sesuatu yang harus didasarkan atas hukum. Tanpa ada konsensus semacam itu, konstitusi tidak akan berguna, karena ia akan sekadar berfungsi sebagai kertas dokumen yang *'mati'*, hanya bernilai semantik dan tidak berfungsi atau tidak dapat difungsikan sebagaimana mestinya.

Kesepakatan ketiga adalah berkenaan dengan bangunan organ negara dan prosedur-prosedur yang mengatur kekuasaannya, hubungan-hubungan antar negara satu sama lain, serta hubungan antara organ-organ negara 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 untuk kurun waktu yang cukup lama. Para perancang dan perumus konstitusi tidak seharusnya membayangkan, bahkan naskah konstitusi itu akan sering diubah dari waktu ke waktu mengikuti perkembangan zaman. Konstitusi tidak sama dengan Undang-undang yang dapat lebih mudah untuk diubah. Namun perlu dipahami bahwa tidak mudahnya mekanisme perubahan UUD NRI Tahun 1945 tidak kemudian menyebabkan UUD NRI Tahun 1945 menjadi terlalu kaku karena tidak dapat diubah. Konstitusi juga tidak boleh disakralkan dari kemungkinan perubahan seperti yang terjadi di masa Orde Baru.

Keseluruhan kesepakatan tersebut di atas, pada intinya menyangkut prinsip pengaturan dan pembatasan kekuasaan. Pada pokoknya, prinsip konstitusionalisme modern sebenarnya memang menyangkut prinsip pembatasan kekuasaan atau yang lazim disebut sebagai prinsip '*limited government*'. Karena itu, menurut William G. Andrews, "*Under constitutionalism, two types of limitations impinge on government. 'Power proscribe and procedures prescribed'*". Kekuasaan melarang dan prosedur ditentukan. Konstitusionalisme mengatur dua hubungan yang saling berkaitan satu sama lain, yaitu *pertama*, hubungan antara pemerintahan dengan warga negara dan *kedua*, hubungan antara lembaga pemerintahan yang satu dengan lembaga pemerintahan yang lain.⁷

Inilah yang kemudian menjadi dasar bahwa konstitusi sebenarnya tidak dapat dilihat lepas dari konsep konstitusionalisme.⁸ 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. Hal ini diperkuat oleh Harjono dalam bukunya "Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa Pemikiran Hukum", ia menganalogikan konstitusi laksana bangunan rumah, sedang konstitusionalisme adalah ilmu arsitektur

7 *Ibid.* Hlm. 24.

8 Miriam Budiardjo. (2008). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka. Hlm. 171.

atau teknik sipilnya.⁹

Dalam teori arsitektur dan teknik sipil terdapat semacam hukum baku yang harus dipertimbangkan untuk membuat suatu bangunan. Di antaranya harus memiliki fondasi yang kuat, mempunyai keseimbangan tertentu, pertimbangan aspek variasi, aspek seni, dan kekhususan-kekhususan tertentu, serta aspek lingkungan. Hal tersebut akan sangat berpengaruh baik terhadap kenyamanan sang penghuni maupun ketahanan bangunan rumah itu sendiri. Harus ada keseimbangan antara rumah sebagai bangunan (*house*) dan rumah sebagai tempat tinggal (*home*). Analogi dengan membangun rumah, membangun konstitusi harus bisa menjadi tempat tinggal yang nyaman bagi sebuah bangsa. Demi menyelaraskan aspek *house* dan *home* dalam sebuah konstitusi inilah, doktrin konstitusionalisme berperan.¹⁰ Dengan demikian, secara sederhana dapat disimpulkan bahwa konstitusi adalah produk konstitusionalisme, sementara konstitusionalisme merupakan teori atau doktrin tentang konstitusi itu sendiri.

Lebih lanjut, jika pada aspek teoretis kita telah sepakat bahwa konstitusi dan konstitusionalisme adalah satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan, pada aspek teoretis kita juga perlu membangun suatu pemahaman bahwa sejarah dari waktu ke waktu memberikan kondisi-kondisi kehidupan yang membentuk dan memengaruhi kerangka pemikiran (*frame of reference*) dan medan pengalaman (*field of experience*) dengan muatan kepentingan yang berbeda. Hal ini membuat proses pemahaman terhadap suatu ketentuan UUD NRI Tahun 1945 dapat terus berkembang dalam praktik di kemudian hari.¹¹ Berkenaan dengan hal tersebut, secara sepintas UUD NRI Tahun 1945 telah mengatur seruan paham konstitusionalisme, yaitu anatomi kekuasaan tunduk pada hukum (supremasi hukum), adanya jaminan dan perlindungan atas hak-hak asasi manusia, adanya prinsip peradilan yang bebas, dan menganut asas kedaulatan rakyat. Namun dalam kenyataannya, prinsip-prinsip tersebut belum mampu dielaborasi secara proporsional dalam praktik ketatanegaraan di Indonesia baik pada masa Orde Lama, Orde Baru, dan di Orde Reformasi.

Perlu diingat, pelaksanaan UUD NRI Tahun 1945 pada Masa Orde Lama dimulai sejak 5 Juli 1959 sampai dengan 11 Maret 1966. Dalam

9 Harjono. (2008). *Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa Pemikiran Hukum Dr. Harjono*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi. Hlm. 21.

10 *Ibid.* Hlm. 22.

11 *Ibid.* Hlm. 30.

kurun waktu berlakunya UUD NRI Tahun 1945 tersebut, cukup banyak catatan-catatan menarik mengenai pengalaman tentang gerak pelaksanaan UUD NRI Tahun 1945 masa itu termasuk penyimpangan-penyimpangan dari ketentuan-ketentuan UUD NRI Tahun 1945. Sementara di masa Orde Baru, problematika terhadap UUD NRI Tahun 1945 terjadi ketika negara yang awalnya bertekad ingin melaksanakan UUD NRI Tahun 1945 secara murni dan konsekuen justru hanya menjadikannya sebagai sebuah tekad yang tanpa makna. Hal ini karena ketika itu Orde Baru memiliki interpretasi sendiri terhadap makna UUD. Pada akhirnya, selama 32 Tahun UUD NRI Tahun 1945 hanya digunakan sebagai alat untuk memberi legitimasi dan alasan pembenaran tindakan penguasa karena hukum pada saat itu didominasi oleh kekuasaan. Kekuasaanlah yang memberi warna terhadap penyelenggaraan negara selama 32 Tahun. Selama 32 Tahun demokrasi dirasakan tidak berjalan hakiki, tapi berjalan secara formal atau prosedural. Dengan demikian, kehidupan demokrasi pada zaman Orde Baru cenderung merupakan dekorasi kedaulatan rakyat daripada hakiki kedaulatan rakyat atau demokrasi.¹²

Kondisi penyelenggaraan negara di masa Orde Baru demikian menimbulkan reaksi keras yang kemudian menggiring lahirnya Era Reformasi. Para reformis merasa bahwa kebebasan dibatasi dan pemerintahan tidak demokratis, sangat sentralistis, otoriter, dan diskriminatif. Faktor yang menonjol pada masa Orde Baru adalah bahwa hukum didominasi oleh kekuasaan yang sentralistis, yakni kekuasaan di tangan Presiden. Dengan demikian, lembaga legislatif tidak bisa berfungsi sebagaimana mestinya, hingga muncul cemoohan bahwa DPR-RI adalah “Tukang Stempel” yang selalu menyetujui rencana Eksekutif. Jika dilihat secara konstitusional, sistem dan prinsip konstitusi yang dianut oleh UUD NRI Tahun 1945 tidak mengalami perubahan, tetapi penyelenggaraan negara ketika itu menyimpang dari apa yang seharusnya diatur oleh UUD NRI Tahun 1945 .

Dalam kondisi penyelenggaraan negara yang seperti itulah gagasan tentang reformasi mendapat sambutan yang sangat antusias dari publik karena publik telah lama tertekan dan mendambakan kebebasan dan demokrasi yang sehat. Gerakan Reformasi yang menjanjikan pembaharuan dengan semboyan demokrasi dan kebebasan mampu menghimpun

12 *Ibid.*

kekuatan untuk menumbangkan pemerintahan Orde Baru. Selama masa reformasi, dikemukakan semboyan untuk melakukan pembaharuan, perubahan, dan dibukanya koridor demokrasi seluas-luasnya. Hasilnya, pada masa reformasi ini telah terjadi *euphoria* demokrasi dan kebebasan yang merasuki semua bidang kehidupan berbangsa dan bernegara. Namun sangat disayangkan bahwa kaum reformis pada Era Reformasi belum mempersiapkan konsep yang jelas mengenai tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diinginkan.¹³ Alhasil, perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945 yang terjadi sebanyak 4 kali sebagai bagian maupun hasil dari reformasi masih meninggalkan berbagai persoalan mendasar yang perlu untuk segera diselesaikan.

Pada aspek HAM dalam kontestasi demokrasi misalnya, dalam Pasal 27 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa “segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”. Dalam praktiknya, berbagai persoalan HAM dalam kontestasi demokrasi justru nampak dari adanya pembatasan derivasi dari hak-hak dasar warga negara untuk turut serta dalam pemerintahan. Keadaan demikian tentu tak terlepas dari pemikiran *No Law Without Exception*. Adagium ini menunjukkan bahwa dalam proses penegakannya hukum terkadang harus memberikan pengecualian terhadap beberapa hal. Tujuannya adalah justru untuk melindungi hak-hak kaum minoritas agar tercipta keadilan itu sendiri.

Masih berkenaan dengan HAM dalam kontestasi demokrasi, dalam Pasal 18B ayat (2) telah ditegaskan bahwa “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”. Melalui ketentuan ini, Indonesia berkomitmen dengan jaminan untuk menghargai hak-hak tradisional masyarakat hukum adat sebagai kearifan lokal yang harus dijaga. Persoalan yang kemudian muncul adalah batas jaminan yang diberikan kepada masyarakat adat untuk melaksanakan hak tradisionalnya. Apakah ketentuan pelaksanaan pemerintah daerah yang terdapat dalam Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, dapat menjadi sebuah pembatasan akan asas-asas pemilu

13 *Ibid.*

sebagaimana diatur dalam Pasal 22E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, yakni langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil?

Berkaitan dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, batasan yang diberikan dalam Pasal 6 UUD NRI Tahun 1945 hanyalah 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. Pembatasan mendasar seperti halnya usia, justru hanya diatur melalui undang-undang. Padahal ketika proses pembahasan rancangan UUD NRI Tahun 1945 oleh Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), hal ini sempat diusulkan untuk dimuat dalam UUD NRI Tahun 1945.

Dalam aspek yang lain, berbagai persoalan UUD NRI Tahun 1945 yang juga perlu untuk segera diselesaikan diantaranya yaitu, *pertama* semangat penguatan sistem presidensialisme yang tidak didukung dengan pengaturan yang konsisten dalam mewujudkan hal tersebut. Dengan kata lain di satu sisi ingin dibangun sistem pemerintahan presidensial yang kuat, stabil, dan efektif. Di sisi lain, obsesi besar itu tidak didukung pelembagaan mekanisme *checks and balances* di antara cabang-cabang kekuasaan pemerintahan utama, yakni lembaga eksekutif-legislatif pada khususnya dan eksekutif-legislatif-yudikatif pada umumnya. Sebagai contoh kewenangan menerima duta negara lain adalah domain eksekutif atau Presiden, namun pada Pasal 13 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan bahwa Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan DPR yang menunjukkan salah satu fenomena dominasi kekuasaan DPR atau *legislative heavy*.

Kedua, semangat atas presidensialisme itu juga tidak didukung struktur kamar parlemen yang kuat. Kedudukan DPD, yang seharusnya merupakan salah satu "kamar" dari sistem perwakilan kamar dalam parlemen, bahkan tidak jelas karena kekuasaan dan hak-haknya yang cukup terbatas. Akibatnya, prinsip *checks and balances* diabaikan oleh konstitusi hasil perubahan dalam relasi DPR sebagai representasi rakyat dan DPD sebagai representasi wilayah (teritori).

Ketiga, Presiden yang mendapat mandat dan legitimasi langsung dari rakyat tidak memiliki semacam hak veto untuk menolak undang-undang yang telah disepakati DPR (bersama pemerintah). Sebaliknya, DPR dapat "memaksakan" suatu undang-undang untuk tetap berlaku meski tidak disahkan atau tidak ditandatangani presiden dalam waktu 30 hari. Dampak kondisi ini adalah biasanya sistem presidensial di Indonesia karena presiden acap kali "terpenjara" oleh partai-partai di parlemen.

Keempat, pengaturan kelembagaan MPR yang dinilai jauh dari hakekat pembentukannya sebagai rumah rakyat. **Kelima**, keberadaan Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial, selain Mahkamah Agung, bukan hanya cenderung membuat biasanya *locus* kekuasaan yudikatif, tetapi juga menafikan urgensi supremasi kekuasaan yudikatif yang bersifat tunggal sebagai bagian dari prinsip pemisahan kekuasaan dalam presidensialisme. Konflik kelembagaan segi tiga antara MK-KY-MA adalah dampak dari hal tersebut.

Keenam, hadirnya lembaga negara independen atau komisi-komisi negara independen yang akhir-akhir ini marak dipersoalkan akibat sering kali menimbulkan benturan kewenangan (*overlapping*) di antara lembaga independen atau juga dengan lembaga lainnya, misalnya Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dengan Kepolisian dan Kejaksaan, KPK dengan MA, KPK dengan Menteri Sekretaris Negara,¹⁴ maupun MA dan KY.

Ketujuh, selain problem sebagaimana dijelaskan dalam poin-poin di atas terdapat satu problem yang juga cukup krusial untuk kemudian diselesaikan. Problem tersebut yakni ketidaktepatan penggunaan bahasa hukum dalam beberapa rumusan pasal UUD NRI Tahun 1945 yang bermuara pada ketidakpastian tafsir terhadap pasal-pasal yang bersangkutan. 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.

14 Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, & Ni'matul Huda. (2011). *Teori dan Hukum Konstitusi*. Bandung: Rajawali Press. Hlm. 146.

Kedelapan, dalam peta politik ketatanegaraan saat ini, reformasi konstitusi yang tidak dilepaskan dari konflik politik, dengan menyerahkannya semata-mata kepada lembaga perwakilan rakyat seperti MPR, akan cenderung terkontaminasi dengan virus kompromi politik jangka pendek yang biasanya menjadi solusi pragmatis dari konflik politik transisi. Ini terlihat jelas dalam penyusunan perubahan pertama dan kedua, maupun Ketetapan-ketetapan MPR terbaru, yang kental dengan kompromi antara kubu reformis dan status quo. Masuknya asas nonretroaktif dalam perubahan kedua, atau tetap bertahannya TNI dan Polri di lembaga perwakilan rakyat, adalah beberapa contoh dari kompromi politik jangka pendek yang mengkontaminasi proses reformasi konstitusi kita. Oleh karena itu, dalam rangka mengatasi berbagai problematika yang terjadi dalam ketatanegaraan Indonesia saat ini termasuk untuk mencegah terjadinya penggunaan kekuasaan yang dilatarbelakangi oleh kepentingan politik maka perlu adanya pembentukan lembaga profesional yang independen dan nonpartisan yakni Komisi Konstitusi. Sehubungan dengan kriteria independen dan nonpartisan, maka Komisi Konstitusi wajib steril dari partai politik. Keikutsertaan partai politik dalam perubahan konstitusi, terutama di masa-masa transisi dan pergulatan politik itu, akan menyebabkan hasil reformasi konstitusi tidak maksimal. Dengan keberadaannya tersebut, Komisi Konstitusi akan menjadi lembaga pendukung dalam hal perubahan terhadap UUD NRI Tahun dan diharapkan mampu menjadikan sistem ketatanegaraan Indonesia lebih baik kedepannya.

Berdasarkan hasil kajian komprehensif yang dilakukan sejak bulan Oktober 2003 sampai dengan bulan April 2004 terhadap hasil perubahan UUD NRI Tahun 1945 oleh MPR, Komisi Konstitusi berpendapat¹⁵ bahwa tiadanya kerangka acuan atau naskah akademik dalam melakukan perubahan UUD NRI Tahun 1945 merupakan salah satu sebab timbulnya inkonsistensi teoretis dan konsep dalam mengatur materi muatan UUD NRI Tahun 1945. Hal ini juga berlaku terhadap prosedur perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang tidak melibatkan rakyat. Metode *participatory* yang dipergunakan oleh kebanyakan negara-negara modern, perlu digunakan dalam melakukan perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945 .

15 Komisi Konstitusi. (2004). *Buku I Naskah Akademik Kajian Kajian Komprehensif Komisi Konstitusi tentang Perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: MPR RI. Hlm. 122.

Kritik tajam juga dilontarkan oleh Mukthie Fadjar¹⁶, yang mengatakan dalam melakukan perubahan-perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945, MPR memang tidak memiliki visi dan misi yang jelas yang disepakati dan dirumuskan secara tegas, atau dengan kata lain tidak memiliki paradigma perubahan yang diinginkan dengan perubahan konstitusi, sehingga menuai banyak kritik baik dalam proses, substansi, dan bahkan secara ekstrem ada dua kubu pendapat yang berhadapan secara diametral, yaitu menilai MPR telah “kebablasan” dalam melakukan perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945 sehingga harus dihentikan, dan yang lain menganggap MPR tidak mampu atau “kacau balau” dalam melakukan perubahan.

Terhadap segala persoalan yang telah dijelaskan diatas, perubahan UUD NRI Tahun 1945 sesungguhnya menjadi prasyarat penting untuk membangun sistem ketatanegaraan dan sistem politik yang lebih demokratis yang mengedepankan kedaulatan rakyat, keseimbangan (*check and balances*) antarcabang kekuasaan dan jaminan atas hak asasi manusia. Sejatinya jika kita berbicara mengenai negara dan segala sesuatu yang berkaitan dengannya, maka tidak akan mungkin terlepas dari membicarakan konstitusi sebagai landasan berpijak dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. 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 memberikan dasar bagi berbagai agenda demokrasi lainnya.

Dalam wacana perubahan tersebut, setidaknya ada tiga kelompok masyarakat yang berebut pengaruh mengenai eksistensi konstitusi. *Kelompok pertama*, disebut Komite Nasional Penyelamat Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Di dalam Presidium Komisi Nasional itu terdapat nama KJ. Abdurrahman (alm.), Soetardjo Soerjogoeritno (alm.), Amin Aryoso, Ridwan Saidi, dan Tyasno Sudarto yang memimpin Gerakan Revolusi Nurani.¹⁷ Mereka menilai, diubahnya UUD NRI Tahun 1945

16 Ni'matul Huda. (2008). Gagasan perubahan (ulang) UUD NRI Tahun 1945 (usulan untuk penguatan DPD dan kekuasaan kehakiman). *Jurnal Hukum*. Nomor.3, Volume.5. Hlm. 376.

17 Budiman Tanuredjo. (2007). “Konstitusi di Tengah Tarikan Kepentingan” dalam *Teori dan Hukum Konstitusi* (ed Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, & Ni'matul Huda). Yogyakarta: Rajawali Press. Hlm. 146.

adalah bentuk intervensi asing yang menyebabkan kehidupan kenegaraan mengarahkan pada individualisme, materialisme, liberalisme sehingga menjauh dari masyarakat yang adil dan makmur. Mereka menuntut supaya kembali saja ke naskah UUD NRI Tahun 1945 asli¹⁸ (sebelum perubahan) bahkan kalau perlu dengan Dekrit.¹⁹

Kelompok kedua, mendorong dilakukannya perubahan Kelima UUD NRI Tahun 1945. Gagasan dilakukan perubahan kelima ini dimotori oleh anggota Dewan Perwakilan daerah (DPD). Terdapat beberapa skenario yang coba diimplementasikan sebagai bagian dari perubahan kelima yang dimotori oleh anggota DPD sebagaimana dimaksud: yakni (1) yang menghendaki Perubahan Kelima, senada dengan gagasan kelompok pertama yakni tidak lain dari kembali ke UUD NRI Tahun 1945 yang asli. Mencabut perubahan-perubahan yang telah ada karena perubahan-perubahan itu kurang mencerminkan konsep-konsep dasar UUD NRI Tahun 1945. Kelompok ini menghendaki agar kita kembali saja ke UUD NRI Tahun 1945 yang asli, yang murni. Namun gagasan ini dinilai bersifat a-histori. Terlalu sulit untuk kembali pada naskah asli UUD NRI Tahun 1945. Konstitusi Indonesia sampai pada perubahan UUD NRI Tahun 1945 pada Tahun 1999-2002 karena didorong kondisi objektif sebagai suatu kenyataan yang tidak dapat dihindari bahwa penyelenggaraan negara pada Tahun 1959-1998 itu adalah suatu pemerintahan yang otoritarian, bukan demokratis. Pemerintahan otoriter ini pun selalu mengklaim bahwa pemerintahan dilaksanakan atas dasar UUD NRI Tahun 1945 sehingga secara objektif kita mendorong dilakukannya perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945. (2) yang menghendaki perubahan kelima untuk mengganti UUD NRI Tahun 1945 yang ada dengan UUD NRI Tahun 1945 yang baru. (3) yang menghendaki perubahan kelima untuk menata ulang UUD NRI Tahun 1945 yang ada yang meliputi sistematika, bahasa, cara penyusunan, menghilangkan duplikasi, mengeluarkan materi muatan yang dianggap

18 Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda. (2011). *Teori dan Hukum Konstitusi*. Bandung: Rajawali Press. Hlm. 147.

19 Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dalam pidato sambutan di depan peserta Kursus Singkat Angkatan Ke-14 Lembaga Ketahanan Nasional di Istana Negara tanggal 6 Juli 2006, menyatakan menghormati pemikiran sejumlah pihak yang menginginkan kembali ke UUD NRI Tahun 1945 sebelum empat kali diubah. Namun, kalau ada pikiran kembali ke UUD NRI Tahun 1945, solusinya bukan dengan Dekrit Presiden. Bertanyalah kepada seluruh rakyat Indonesia dan bagaimana MPR. Lihat "Dekrit Bukan Solusi", Kompas, 7 Juli 2006. Dalam Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda. (2011). *Teori dan Hukum Konstitusi*. Yogyakarta: Rajawali Press. Hlm. 147.

tidak layak masuk dalam UUD NRI Tahun 1945 seperti Komisi Yudisial, atau yang keliru seperti keharusan Presiden mendengar pertimbangan DPR bagi calon duta negara asing di Indonesia. (4) mengoreksi perubahan yang tidak sesuai dengan konsep dasar UUD NRI Tahun 1945, yaitu:²⁰

1. Tujuan negara;
2. Pemerintahan yang kuat (Presidensial dan dipilih tidak langsung)
3. Kedaulatan rakyat pada tingkat tertinggi dilaksanakan oleh MPR yang akan memancarkan pelaksanaannya kepada lembaga yang lain;
4. Paham kedaulatan rakyat meliputi kedaulatan dalam politik dan kedaulatan ekonomi.
5. Negara menyelenggarakan keadilan sosial (bukan hanya pertumbuhan tetapi juga distribusi).

Kelompok ketiga, didominasi kekuatan politik mayoritas di DPR, Partai Golkar, PDIP, PPP dan PAN. Mereka menolak ide perubahan UUD NRI Tahun 1945. Menurut Wakil Ketua Umum PPP, perubahan konstitusi hanya untuk meningkatkan peran DPD dirasa terlalu cepat dan waktunya tidak tepat. Demikian pula pendapat Sekjen PDIP, perubahan konstitusi hanya menjadi keinginan elite politik.²¹

Dari ketiga pendapat kelompok yang berkembang tersebut, peneliti menilai bahwa melakukan perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945 merupakan langkah yang tepat yakni perubahan kelima untuk menata ulang UUD NRI Tahun 1945 yang ada yang meliputi sistematika, bahasa, cara penyusunan, menghilangkan duplikasi, mengeluarkan materi muatan yang dianggap tidak layak masuk dalam UUD NRI Tahun 1945 atau yang keliru serta mengoreksi perubahan yang tidak sesuai dengan konsep dasar UUD NRI Tahun 1945. Harapan besar bagi terjadinya perubahan menuju penyelenggaraan negara yang lebih demokratis, transparan, dan memiliki akuntabilitas tinggi serta terwujudnya *good governance*. Semua itu diharapkan semakin mendekatkan bangsa pada pencapaian tujuan nasional sebagaimana yang termaktub dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Menyadari ketidaksempurnaan hasil pekerjaan manusia (*man made*) seperti diutarakan Moris, penyempurnaan lebih lanjut UUD NRI Tahun

20 Bagir Manan, Susi Dwi Harijanti. *Memahami Konstitusi "Makna dan Aktualisasi"*. Bandung: Rajawali Press. Hlm. 225.

21 Dahlan Thaib. (2011). *Teori dan Hukum Konstitusi*. Bandung: Rajawali Press. Hlm. 148.

1945 diserahkan kepada orang-orang (atau generasi) yang kemudian setelah mereka.²² Serta secara filosofis, tidak dapat dinafikan bahwa UUD NRI Tahun 1945 disusun oleh manusia yang sesuai kodratnya tidak akan sampai kepada tingkat kesempurnaan.²³

Dengan konstitusi baru hasil perubahan ulang, peneliti optimis terhadap masa depan demokrasi di Indonesia bahwa dalam konstitusi semua mimpi dan tujuan seluruh masyarakat Indonesia dapat tercapai. Bangsa yang mampu bersikap optimis akan mempunyai energi mental untuk berkembang menjemput kemajuan dan perubahan, sebagaimana pesan Allah dalam Al-Qur'an surat Ar Ra'adayat11, “...Allah tidak akan mengubah nasib suatu bangsa kecuali apabila bangsa itu sendiri berusaha untuk mengubahnya”.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian pada dasar pemikiran di atas, maka dapat diidentifikasi beberapa permasalahan yang ditentukan terkait dengan perlunya perubahan ulang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Beberapa permasalahan sebagaimana dimaksud meliputi:

1. Apa permasalahan ketatanegaraan yang terdapat dalam UUD NRI Tahun 1945?
2. Mengapa perlu dilakukan perubahan kelima terhadap UUD NRI Tahun 1945?
3. Apa yang menjadi pertimbangan filosofis, historis, sosiologis, yuridis, dan politis perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945?
4. Apa sasaran yang akan diwujudkan, jangkauan, arah pengaturan dan ruang lingkup perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945?

22 Bagir Manan (et.al). *Memahami Konstitusi...*, *Op.cit.* Hlm . 11.

23 Wawancara Bagir Manan di “*Panji Masyarakat*”. No. 16 Tahun III. 4 Agustus 1999. dalam: Ni“matul Huda. (2004). *Politik Ketatanegaraan Indonesia: Kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD NRI Tahun 1945*. Yogyakarta: FH UII Press. Hlm. 3-4.

C. Metode Penelitian

Metode penelitian dalam penyusunan naskah akademik ini menggunakan metode kajian akademik secara komprehensif yaitu pengkajian menyeluruh, terpadu, dengan memperhatikan hubungan satu sama lain, baik antar bab, antar pasal, dan antar ayat.

1. Sumber Data

Adapun sumber data yang digunakan dalam menyusun naskah akademik ini adalah sumber data sekunder yang berupa:

- a. Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mengikat. Bahan hukum primer dalam penyusunan naskah akademik ini adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
- b. Bahan hukum sekunder yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder dalam penyusunan naskah akademik ini terdiri dari buku, jurnal, artikel dan literatur lainnya yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas.
- c. Bahan hukum tersier yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yaitu ensiklopedia dan kamus.

2. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penyusunan naskah akademik ini adalah studi kepustakaan (*library research*), yaitu melakukan inventarisasi dan mempelajari data pustaka, berupa peraturan perundang-undangan, buku-buku literatur, jurnal, majalah, dan dokumen resmi UUD NRI Tahun 1945, serta media massa, termasuk informasi elektronik (*internet*) perihal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maupun permasalahan yang dihadapi.

3. Metode Pendekatan

Metode pendekatan dalam penyusunan naskah akademik ini menggunakan pendekatan:

- a. Pendekatan historis (*historical approach*), yaitu pendekatan yang dilakukan dengan menelaah latar belakang apa yang dipelajari dan perkembangan pengaturan mengenai isu yang dihadapi. Telaah demikian diperlukan oleh peneliti manakala peneliti memang ingin mengungkap filosofis dan pola pikir yang melahirkan sesuatu yang sedang dipelajari.²⁴
- b. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yaitu mengkaji permasalahan dari segi hukum yang terdapat dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia yang terkait dengan permasalahan yang dikaji. Kemudian sebagai upaya penajaman analisis dan menyeluruh (*holistic*), maka digunakan juga pendekatan:
 - 1) Yuridis normatif-filosofis, yaitu pendekatan yang menitikberatkan pada seperangkat nilai-nilai ideal (filosofis) yang seyogianya senantiasa menjadi rujukan dalam setiap pembentukan, pengaturan, dan pelaksanaan kaidah hukum;
 - 2) Yuridis normatif-positivis, yaitu pendekatan atau kajian yang memandang hukum dalam wujudnya sebagai kaidah yang menentukan apa yang boleh dan apa yang tidak boleh dilakukan. Kajian ini sifatnya preskriptif, menentukan apa yang salah dan apa yang benar.²⁵
- c. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yaitu pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin. Dengan berangkat dari pemahaman terhadap teori, asas, doktrin yang ada. Maka, dapat membimbing peneliti/penyusun untuk dapat mengaitkan antara praktik yang ada dengan teori yang relevan, sehingga selanjutnya peneliti/penyusun dapat menganalisis dalam rangka mencari alternatif solusi terbaik untuk memecahkan hukum yang dikaji.

4. Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum dalam penyusunan naskah akademik ini, adalah dengan melakukan studi pustaka. Studi pustaka digunakan

24 Peter Mahmud Marzuki. (2005). *Penelitian Hukum Edisi Revisi*. Surabaya: Prenadamedia Group. Hlm. 134.

25 Ronny Hanitjo Soemitro. (1998). *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Jakarta: Ghalia Indonesia. Hlm. 11-12 .

untuk mengkaji dan mempelajari buku-buku, jurnal, makalah, dan Peraturan Perundang-Undangan.

Metode analisis bahan penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif, yaitu pengelompokkan dan penyesuaian data-data yang diperoleh dari suatu gambaran sistematis yang didasarkan pada teori dan pengertian hukum yang terdapat dalam ilmu hukum untuk mendapatkan kesimpulan yang signifikan dan ilmiah. Bahan penelitian yang diperoleh dari penelitian, kemudian disajikan dan diolah secara kualitatif dengan langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Bahan hukum yang diperoleh dari penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan dalam penelitian;
- b. Hasil klasifikasi bahan hukum selanjutnya disistematisasikan;
- c. Bahan hukum yang telah disistematisasikan kemudian dianalisis untuk dijadikan sebagai dasar dalam pengambilan kesimpulan nantinya.

Analisis secara kualitatif dapat diartikan sebagai cara analisis yang lebih menekankan pada aspek pemahaman secara mendalam terhadap suatu masalah, sehingga memunculkan prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif secara mendalam (*in-depth analysis*), yaitu mengkaji masalah secara kasus perkasus untuk kemudian dapat menghasilkan kajian yang menyeluruh, rinci, dalam, dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.²⁶

D. Tujuan dan Kegunaan

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

1. Mengidentifikasi permasalahan ketatanegaraan yang terdapat dalam UUD NRI Tahun 1945 untuk kemudian dicarikan penyelesaiannya;
2. Merumuskan alasan perlunya dilakukan perubahan kelima terhadap UUD NRI Tahun 1945;

²⁶ Hamidi. (2009). *Metode Penelitian Kualitatif : Aplikasi Praktis Pembuatan Proposal dan Laporan Penelitian*. Malang: UMM Press. Hlm. 14-16.

3. Merumuskan pertimbangan filosofis, historis, sosiologis, yuridis, dan politis dilakukannya perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945;
4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, jangkauan, arah pengaturan dan ruang lingkup perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945.

Adapun kegunaan penyusunan naskah akademik ini adalah:

1. Secara akademik, penyusunan naskah akademik dan rancangan perubahan kelima terhadap UUD NRI Tahun 1945 berguna untuk: *pertama*, sebagai dasar penyusunan rancangan perubahan ulang UUD NRI Tahun 1945 agar perubahan ini dapat dilakukan melalui pembahasan yang mendalam, cermat, dan menyeluruh yang didasarkan pada kajian teoretis mengenai eksistensi pembentukan dan perubahan UUD NRI Tahun 1945 (meliputi kedudukan, sifat, fungsi, materi muatan, dan prosedur perubahan UUD NRI Tahun 1945); *kedua*, sebagai bahan dalam menganalisis terhadap berbagai aspek dari UUD NRI Tahun 1945 yang dirasa belum ideal sejak dibentuk hingga proses perubahan ke-4 guna melahirkan UUD NRI Tahun 1945 sebagai konstitusi yang berdasarkan dengan konstitusionalisme; *ketiga*, sebagai bahan pengkajian secara mendalam dan komprehensif tentang landasan filosofis, yuridis, sosiologi dan politis mengenai arti penting perubahan ulang terhadap UUD NRI Tahun 1945; *keempat*, sebagai bahan penyempurnaan hasil-hasil perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang dilakukan oleh MPR.
2. Secara politis, penyusunan naskah akademik dan rancangan perubahan kelima terhadap UUD NRI Tahun 1945 dapat dijadikan sebagai masukan bagi entitas politis legislasi untuk melakukan pengkajian guna melakukan perubahan kelima terhadap UUD NRI Tahun 1945;
3. Secara praktis, penyusunan naskah akademik dan rancangan perubahan kelima terhadap UUD NRI Tahun 1945 ini dapat dijadikan sebagai kerangka acuan dan referensi dalam menyusun dan membahas perubahan kelima terhadap UUD NRI Tahun 1945.

BAB II KAJIAN TEORITIS

A. Konsepsi Negara Hukum

Akar konsepsi pemikiran tentang negara hukum dalam sejarah dimulai sejak Magna Charta 1215, hanya saja baru kemudian pada abad ke-XVII, perbincangan tentang negara hukum sudah mulai serius dilakukan.²⁷ Negara hukum lahir dari upaya manusia untuk mengatasi kesewenang-wenangan (absolutisme) dari pemerintah, karena setiap yang memerintah dari segi sosiologi kekuasaan potensial untuk menyalahgunakan kekuasaannya. Menurut Lord Acton orang berkuasa cenderung bertindak sewenang-wenang, hal itu terlihat dari ungkapannya yang sangat populer “*Power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely*”. Bahwa kekuasaan itu mempunyai kecenderungan untuk menyimpang (korupsi) dan kekuasaan yang absolut (tanpa batas) pasti melakukan penyimpangan (korupsi). Agar kesewenang-wenangan dapat dihindari dan hak asasi manusia mendapat jaminan maka kekuasaan dari sang penguasa perlu dibatasi oleh hukum.²⁸

Atas dasar itulah, maka kemudian pembatasan kekuasaan penguasa menjadi sangat urgen untuk dilakukan melalui perangkat hukum agar pemerintahan yang sedang memegang kendali kekuasaan suatu negara dapat terkendali. Cita negara hukum untuk pertama kalinya dikemukakan oleh seorang filsuf Yunani bernama Plato. Plato,

27 Janpatar Simamora. (2014). Tafsir Negara Hukum Dalam Perspektif Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. *Jurnal Dinamika Hukum*. Volume 14. Nomor 3.

28 [21](https://mail-attachment.googleusercontent.com/attachment/u/0/?ui=2&ik=9ec3f35e0f&attid=0.1&permmsgid=msg-a:r4513088283202769176&th=173c9b4c2525bb7f&view=att&disp=safe&realattid=173c9b48c97a3c101941&saddbat=ANGjdJ90a4vXwMQ56vZLh808sXtHRroK--ZSAkR6Y1K43sYnGk8NzWeaYt6gIMer1n2ctk0DZnJmd03Cb-LmJbyR7ibm2nUy20zyoKBqjL3Lc-7FRluEYpE_3j0FCOqkaTo7yV56_Cy5K8mgVDOLe7-9MxKdW5bjnWiZD32i8igJZA5p06hqa-aFC1lyKU6D_IRwOMidEB0UEwBSI5j5KkJaf7fuNeZ0weXgUUFuqgy8YluE_eduKfg_aK9MX0LoDor-X_no4CrjyS49IEjw8jHwV9WvScEwoqHlKjeBR1xtOB DVjCXCdewwD_95tLBSGJKSnxbzRPZFOFBo180LFZmTOZw_qVjN7uuiHRWz0tGztLO_GuCHxt1YeFfrOT8LTBq6vAdiSjBGJRakH3vDxRMALPGZigrKtXjQor6XhNzFokvMGuQCJicWckKXHAOFrvjAIC9dnMVJPNSmr8AoNACrZ6DXnUWPdMLFqvyBUvQgbu-3AiCGFzrYFplgrcBMUxpo_pa7rFcsWQ9WrZmk5D0JPHUYFcUtCjYFrBM-UNBE8ruX_aWs_dW2xx0ECDiF0o4b04GmlB4S8004HRa6eRwdDqbIHlgFmJsnz_wmcGDIfZi0cfzpOVhneE273xkU1_yIXkGtuZeVhWOWurk19pYSgeyY_zlLW10yi7JGS3l_cBr0H4T58dHOAAiRPA</p></div><div data-bbox=)

dalam bukunya yang berjudul *Nomoi*, menggambarkan bagaimana pentingnya posisi hukum dalam mengatur negara dengan menyatakan bahwa penyelenggaraan pemerintahan yang baik adalah pemerintahan yang diatur oleh hukum. Hukumlah yang memegang komando tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Yang sesungguhnya memimpin dalam penyelenggaraan negara adalah hukum itu sendiri sesuai dengan prinsip ‘*the rule of law, and not of man*’, yang sejalan dengan pengertian ‘*nomocratie*’, yaitu kekuasaan yang dijalankan oleh hukum.²⁹ Pandangan Plato ini cukup mengisyaratkan bagaimana sesungguhnya peran penting hukum dalam mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara.

Pemikiran Plato dikembangkan oleh muridnya yang bernama Aristoteles. Ketika itu, Aristoteles berusaha mewariskan ajaran gurunya dengan melakukan penyempurnaan terhadap pengertian negara hukum dengan mengatakan bahwa suatu negara yang baik adalah negara yang dijalankan menurut konstitusi serta berkedaulatan hukum. Menurut Aristoteles, sesungguhnya yang memerintah dalam negara bukanlah manusia, melainkan pikiran yang adil. Hal ini dapat dipahami bahwa negara hukum memiliki keterkaitan yang sangat erat dengan keadilan dan konstitusi. Oleh sebab itulah, maka berbagai negara, termasuk Indonesia menempatkan pengaturan konsepsi negara hukum dalam konstitusinya.

Peristilahan tentang negara hukum sudah begitu populer dalam kepustakaan Indonesia. Bukan hanya di kalangan ahli hukum, masyarakat umum juga sudah begitu mengenal istilah dimaksud. Adapun istilah negara hukum pada terminologi negara-negara di Eropa dan Amerika, menggunakan istilah yang berbeda-beda. Di Jerman dan Belanda misalnya, digunakan istilah *rechtsstaat* sebagaimana istilah dimaksud juga pernah diberlakukan atau dikenal di Indonesia. Di Perancis digunakan istilah *etat de droit*. Istilah *estado de derecho* dipakai di Spanyol dan istilah *stato di diritto* digunakan di Italia. Dalam terminologi Inggris dikenal dengan ungkapan *the state according to law* atau *according to the rule of law* (Allan R. Brewer and Carias, 1989:7).³⁰

29 *Ibid.*

30 Haposan Siallagan. (2016). Penerapan Prinsip Negara Hukum di Indonesia. *Sosiohumaniora*. Volume 18. Nomor 2. Hlm. 132.

Muhammad Yamin (1982:72) menggunakan kata negara hukum sama dengan *rechtsstaat* atau *government of law*. Jelasnya Yamin menyatakan bahwa, “Republik Indonesia ialah negara hukum (*rechtsstaat, government of law*) tempat keadilan yang tertulis berlaku, bukanlah negara polisi atau negara militer, tempat polisi dan prajurit memegang pemerintah dan keadilan, bukanlah pula negara kekuasaan (*machtsstaat*) tempat tenaga senjata dan kekuatan badan melakukan sewenang-wenang.”³¹

Sudargo Gautama (1983:3), juga menggunakan istilah *the rule of law* dalam pengertian negara hukum, dalam kata-katanya, “... dalam satu *negara hukum*, terdapat pembatasan kekuasaan negara terhadap perseorangan. Negara tidak maha kuasa, tidak bertindak sewenang-wenang. Tindakan-tindakan negara terhadap warganya dibatasi oleh hukum. Inilah apa yang oleh ahli hukum Inggris dikenal sebagai *rule of law*”.³²

Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim (1988:161) dengan tegas menyatakan bahwa di Inggris sebutan untuk negara hukum (*rechtsstaat*) adalah *the rule of law*, sedangkan di Amerika Serikat disebut sebagai “*government of law, but no man*”. Kendati begitu banyak peristilahan yang mengemuka terkait negara hukum, namun sesungguhnya seluruh istilah dimaksud mengarah pada dua istilah pokok, yaitu *rechtsstaat* dan *the rule of law*.³³

Sebagaimana dikemukakan oleh Ni'matul Huda, bahwa dilihat dari latar belakang dan sistem hukum yang menopangnya, terdapat perbedaan antara konsep *rechtsstaat* dengan konsep *rule of law*, meskipun dalam perkembangannya dewasa ini tidak lagi dipermasalahkan perbedaan antara keduanya, karena pada dasarnya kedua konsep itu mengarah pada satu sasaran yang utama, yaitu pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia. Konsep *rechstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme sehingga sifatnya revolusioner, sebaliknya konsep *rule of law* berkembang secara evolusioner.³⁴

31 *Ibid.* Hlm. 133.

32 *Ibid.*

33 *Ibid.*

34 Janpatar Simamora. (2014). Tafsir Makna Negara Hukum dalam Perspektif Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. *Jurnal Dinamika Hukum*. Volume 14. Nomor 3.

Terdapat 12 prinsip pokok negara hukum yang berlaku di zaman sekarang. Keduabelas prinsip pokok tersebut merupakan pilar-pilar utama yang menyangga berdiri tegaknya satu negara modern sehingga dapat disebut sebagai negara hukum (*the rule of law*, ataupun *rechtsstaat*). 12 prinsip pokok tersebut antara lain:^{44 35}

- a. Supremasi hukum (*Supremacy of law*)
- b. Persamaan dalam hukum (*Equality before the Law*)
- c. Asas legalitas (*Due process of law*)
- d. Pembatasan kekuasaan
- e. Organ-organ eksekutif independen
- f. Peradilan bebas dan tidak memihak
- g. Peradilan tata usaha negara
- h. Peradilan tata negara (*Constitutional court*)
- i. Perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM)
- j. Bersifat demokratis (*Democratische rechtsstaat*)
- k. Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*Welfare rechtstaat*)
- l. Transparansi dan kontrol sosial

Hlm. 551.

35 https://mail-attachment.googleusercontent.com/attachment/u/0/?ui=2&ik=9ec3f35e0f&attid=0.1&permmmsgid=msg-a:r4513088283202769176&th=173c9b4c2525bb7f&view=att&disp=safe&realattid=173c9b48c97a3c101941&saddbat=ANGjdJ90a4vXwMQ56vZLh808sXtHRroK--ZSAkR6Y1K43sYnGk8NzWeaYt6glMer1n2ctk0DZnJmd03CbLmJbyR7ibm2nUy20zyoKBqjL3Lc-7FRLuEYpE_3j0FCOqkaTo7yV56_Cy5K8mgVDOLe7-9MxKdW5bjnWiZD32i8igJZA5p06hqa-aFC1lyKU6D_IRwOMidEB0UEwBSI5j5KkJaf7fuNeZ0weXgUUFuqgy8YluE_eduKfG_aK9MX0LoDor-X_no4CrjyS49IEjw8jHWV9wVScEwoqHIKjeBR1xtOBDVJcCXdewwD_95tLBsGJKSnxzbRPZFLOFBo180LFZmTOZw_qVjN7uuiHRWz0tGztLO_GuChxt1YeFfrOT8LTBq6vAdISjBGJRakH3vDxRMALPGZigrKtXjQor6XhNzFOkvMGUQCJlcWcKkXHA0FRVjAlC9dnMVJPNSmr8AoNACrZ6DXnUWPdMLFqvyBUvQgbu-3AiCGFZrYFplgrcBMUxpo_pA7rFcsWQ9WrZmk5DoJPHUYFcUtCyJFrBM-UNbE8ruX_aWs_dW2xx0ECDiF0o4b04GmIB4SB004HRa6eRwdDqbiHlgFmJsnz_wmcGDIfZl0cfzpOVhnE273xkU1_ylXkGtuZeVhWOWurk19pYSgeyY_zILW10yi7JGS3l_cBrOH4T58dH0AAiRPA

B. Teori Konstitusi

1. Pengertian Konstitusi

Istilah konstitusi berasal dari bahasa Prancis (*constituer*) yang berarti membentuk. Pemakaian istilah konstitusi yang dimaksudkan ialah pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan suatu Negara.³⁶ Sedangkan istilah-istilah Undang-Undang Dasar merupakan terjemahan istilah yang dalam Bahasa Belanda disebut *Grondwet*. Perkataan *wet* diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia sebagai undang-undang, dan *grond* berarti tanah/dasar. Di negara-negara yang menggunakan bahasa Inggris sebagai bahasa nasional, dipakailah istilah *Constitution* yang dalam Bahasa Indonesia disebut konstitusi.³⁷

Pengertian konstitusi, dalam praktik dapat berarti lebih luas daripada Pengertian Undang-Undang Dasar, tetapi ada juga yang menyamakan dengan pengertian Undang-Undang Dasar. Bagi para sarjana ilmu politik istilah *Constitution* merupakan suatu yang lebih luas, yaitu keseluruhan dari peraturan-peraturan baik yang tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur secara mengikat cara-cara bagaimana sesuatu pemerintahan diselenggarakan dalam suatu masyarakat.

Konstitusi menurut makna katanya berarti ‘dasar susunan badan politik’ yang bernama Negara. Konstitusi menggambarkan keseluruhan system ketatanegaraan suatu Negara, yaitu berupa peraturan yang membentuk, mengatur atau memerintah Negara.³⁸

Adapun pandangan K.C. Wheare mengatakan “Istilah *constitution* pada umumnya digunakan untuk menunjuk kepada seluruh peraturan mengenai ketatanegaraan suatu Negara yang secara keseluruhan akan menggambarkan sistem

36 Wirjono Projodikoro. (1989). “Asas-Asas Hukum Tata Negara di Indonesia”. Jakarta: Dian Rakyat. Hlm. 10. dalam Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni’matul Huda. (2005). *Teori dan Hukum Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Press. Hlm. 7.

37 Sri Soemantri M. (1994). *Susunan Ketatanegaraan Menurut UUD NRI Tahun 1945 Dalam Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia*. Jakarta : Sinar Harapan. Hlm. 29.

38 Titik Triwulan Tutik. (2015). *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Perubahan UUD NRI Tahun 1945*. Jakarta : Prenamedia Group. Hlm. 90.

ketatanegaraannya. Sistem ketatanegaraan tersebut terbagi dalam dua golongan, yaitu peraturan berderajat legal (*law*) dan berderajat nonlegal (*extralegal*)”.³⁹

Sedangkan dalam pandangan Bolingbroke⁴⁰ mengatakan “Yang dimaksud konstitusi jika berbicara dengan cermat dan tepat, adalah kumpulan hukum, lembaga, dan kebiasaan, yang berasal dari prinsip-prinsip tertentu yang menyusun sistem umum, dan masyarakat setuju untuk diperintah menurut sistem itu”.

Menurut pandangan Cf. Strong, Konstitusi merupakan sekumpulan asas yang mengatur menetapkan pemerintah dan kekuasaannya, hak-hak yang diperintah, dan juga hubungan antara pemerintah dan yang diperintah. Serta menurut salah satu pandangan ahli Hukum Tata Negara Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M. Hum. Konstitusi terdiri dari konstitusi tertulis dan tidak tertulis, adapun batas-batasannya yaitu:

1. Gambaran dari lembaga-lembaga Negara
2. Gambaran yang menyangkut HAM
3. Sekumpulan kaidah yang memberikan pembatasan kekuasaan kepada penguasa
4. Dokumen mengenai pembagian tugas sekaligus tugasnya dari suatu sistem politik dalam suatu Negara.

Berdasarkan pendapat tersebut, maka pada dasarnya peraturan-peraturan (konstitusi) ada yang tertulis sebagai keputusan badan yang berwenang, berupa UUD NRI Tahun 1945 atau UU dan ada yang tidak tertulis berupa *usage, understanding, customs,*

39 KC Where. *Op.cit.* Hlm. 1. Menurut Juniarto, peraturan yang berbentuk legal berarti, bahwa pengadilan akan bersedia memaksakan berlakunya apabila terjadi pelanggaran terhadapnya. Sedangkan peraturan yang berderajat *law*, dapat berbentuk *usage, understandin, customs, atau conventions*, dimana pengadilan tidak akan bersedia memaksakan berlakunya walaupun dalam penyelenggaraan ketatanegaraan juga memiliki keefektifan yang tak kalah penting jika dibandingkan dengan yang berderajat *legal*. Juniarto. “Selayang Pandang Sumber-sumber Hukum Tata Negara Indonesia”. Hlm. 22 dalam Titik Triwulan Tutik. (2015). *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Perubahan UUD NRI Tahun 1945*. Jakarta : Prenamedia Group. Hlm. 90.

40 Sumbodo Tiktok. “Hukum Tata Negara”. Bandung: Eresco. Hlm. 119. dalam Titik Triwulan Tutik. (2015). *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Perubahan UUD NRI Tahun 1945*. Jakarta: Prenamedia Group. Hlm. 91.

atau *convention*.⁴¹

- a. Dalam pengertian yang luas, konstitusi berarti keseluruhan dari ketentuan-ketentuan dasar atau hukum dasar (*droit constitutionnelle*), baik yang tertulis ataupun tidak tertulis ataupun campuran keduanya;
- b. Dalam pengertian sempit (terbatas), konstitusi berarti piagam dasar atau undang-undang dasar (*loi constitutionnelle*), ialah suatu dokumen lengkap mengenai peraturan-peraturan dasar Negara. Misal UUD NRI Tahun 1945, Konstitusi USA.

2. Materi Muatan Konstitusi

Dalam praktiknya, terdapat dua aliran pemikiran mengenai konstitusi, yaitu aliran *pertama* memfungsikan konstitusi hanya sebagai dokumen yang memuat norma-norma yang hidup dalam kenyataan. Konstitusi dalam aliran ini dimaksudkan untuk sekadar mendeskripsikan kenyataan-kenyataan normatif yang ada ketika konstitusi itu dirumuskan. Sementara aliran *kedua* mengartikan konstitusi sebagai produk yang memuat cita-cita atau keinginan ideal masyarakat yang akan dilayani.

Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang dalam sebuah studinya terhadap konstitusi-konstitusi di dunia dan yang dituangkan dalam buku dengan judul *Written Constitutio*, antara lain mengatakan bahwa: (1) *constitution as a means of forming the state's own political and legal system*; (2) *constitution as a national document dan as a birth certificate dan bahkan as a sign of adulthood and independence*.⁴²

41 Walaupun peraturan-peraturan ini tidak merupakan undang-undang, tetapi tidak berarti tidak efektif dalam mengatur negara. Di samping itu pada kebanyakan Negara, system ketatanegaraanya (yang terdapat dalam hukum tata negaranya) merupakan campuran yang tertulis dan tidak tertulis. Misalnya: di Kerajaan Inggris, suatu Negara yang menganut "*common law system*". Di Indonesia sendiri pidato pidato kenegaraan setiap tanggal 16 Agustus, sebagai suatu konvensi sangat berpengaruh dalam penyelenggaraan ketatanegaraan. dalam Titik Triwulan Tutik. (2015). *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Perubahan UUD NRI Tahun 1945*. Jakarta : Prenamedia Group.

42 Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda. (2005). *Teori dan Hukum Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Press. Hlm. 15.

Kedua ahli hukum Tata Negara Belanda yaitu Henc van Maarseve dan Ger van der Tang mengatakan, bahwa selain sebagai dokumen nasional, konstitusi juga sebagai alat untuk membentuk sistem politik dan system hukum negaranya sendiri. Itulah sebabnya, menurut A.A.H Struycken Undang-Undang Dasar (*grondwet*) sebagai konstitusi berisi:⁴³

1. Hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau;
2. Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa;
3. Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang;
4. Suatu keinginan, dengan mana perkembangan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin.

Apabila masing-masing materi muatan tersebut kita kaji, maka kita dapat menarik kesimpulan bahwa di samping sebagai dokumen nasional dan tanda kedewasaan dari kemerdekaan sebagai bangsa, konstitusi juga sebagai alat yang berisi system politik dan sistem hukum yang hendak diwujudkan.⁴⁴

Dalam kaitan ini, Wheare mengemukakan adanya dua pendapat yang berbeda satu sama lain. *Pertama*, ada yang menganggap bahwa konstitusi semata mata hanya dokumen hukum dan isinya hanya berupa aturan-aturan hukum saja, tidak lebih dari itu. *Kedua*, pendapat yang mengatakan bahwa konstitusi tidak hanya berisi kaidah-kaidah hukum saja akan tetapi berisi pernyataan tentang keyakinan, prinsip-prinsip dan cita-cita.

Lebih lanjut Wheare mengemukakan tentang apa yang seharusnya menjadi isi dari suatu konstitusi, yaitu *the very minimum, and that minimum to be rule of law*.⁴⁵ Wheare tidak mengurangi secara jelas apa yang seharusnya menjadi materi muatan pokok dari suatu konstitusi. Ia mengatakan bahwa sifat yang khas dan mendasar dari bentuk konstitusi yang terbaik dan ideal adalah

43 *Ibid.*

44 *Ibid.*

45 K.C Wheare, *Modern...*, *op.cit.* Hlm. 33-34 dalam Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda. (2005). *Teori dan Hukum Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Press. Hlm. 16.

konstitusi itu harus sesingkat mungkin untuk menghindari kesulitan-kesulitan para pembentuk Undang-Undang Dasar dalam memilih mana yang tidak penting dan harus dicantumkan dalam konstitusi dan mana yang tidak perlu pada saat mereka akan merancang suatu Undang-Undang Dasar, sehingga hasilnya akan dapat diterima baik oleh mereka yang akan melaksanakan maupun pihak yang akan dilindungi oleh Undang-Undang Dasar tersebut.

Menurut Mr. J.G. Steenbeek, sebagaimana dikutip Sri Soemantri dalam disertasinya menggambarkan secara lebih jelas apa yang seharusnya menjadi isi dari konstitusi. Pada umumnya suatu konstitusi berisi tiga hal pokok, sebagai berikut:⁴⁶

Pertama, adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negaranya;

Kedua, ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu Negara yang bersifat fundamental;

Ketiga, adanya pembagian dan pembahasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.

Dengan demikian apa yang diatur dalam setiap konstitusi merupakan penjabaran dari ketiga masalah pokok tersebut. Adapun menurut Miriam Budiardjo, setiap Undang-Undang Dasar memuat ketentuan-ketentuan mengenai:⁴⁷

1. Organisasi Negara, misalnya pembagian kekuasaan antara badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif; pembagian kekuasaan UUD NRI Tahun 1945 antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian; prosedur menyelesaikan masalah pelanggaran yuridiksi oleh salah satu badan pemerintahan dan sebagainya.
2. Hak-hak asasi manusia
3. Prosedur mengubah Undang-Undang Dasar
4. Adakalanya memuat larangan untuk mengubah sifat

46 Sri Soemantri M., *Prosedur..., op.cit.* Hlm. 51 dalam Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda. (2005). *Teori dan Hukum Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Press. Hlm. 16.

47 Miriam Budiardjo. (1991). "Dasar-dasar Ilmu Politik". Jakarta: Gramedia. Hlm. 101. dalam Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda. (2005). *Teori dan Hukum Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Press. Hlm. 17.

tertentu dari Undang-Undang Dasar.

Dengan demikian pendapat dari beberapa ahli, jika dibandingkan maka pendapat Miram Budiardjo lebih luas cakupannya yakni menyangkut Perubahan Undang-Undang Dasar.

3. **Kedudukan, Fungsi, dan Tujuan Konstitusi**

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 ke Negara nasional demokrasi, konstitusi berkedudukan sebagai benteng pemisah antara rakyat dan penguasa yang kemudian secara berangsur-angsur mempunyai fungsi sebagai alat rakyat dalam perjuangan kekuasaan melawan penguasa. Sejak itu setelah perjuangan dimenangkan oleh rakyat, konstitusi bergeser kedudukan dan perannya dari sekadar penjaga keamanan dan kepentingan hidup rakyat terhadap kezaliman golongan senjata menjadi senjata pemungkas rakyat untuk mengakhiri kekuasaan sepihak satu golongan dalam sistem monarki dan oligarki, serta untuk membangun tata kehidupan baru atas dasar landasan kepentingan bersama rakyat dengan menggunakan berbagai ideologi seperti; individualisme, liberalisme, universalisme, demokrasi dan sebagainya. Selanjutnya, kedudukan dan fungsi konstitusi ditentukan oleh ideologi yang melandasi Negara.

Dalam sejarahnya di dunia Barat, konstitusi dimaksudkan untuk menentukan batas wewenang penguasa, menjamin hak rakyat, dan mengatur jalannya pemerintahan. Dengan kebangkitan paham kebangsaan sebagai kekuatan pemersatu, serta dengan kelahiran demokrasi sebagai paham politik yang progresif dan militan, konstitusi menjamin hak rakyat untuk konsolidasi kedudukan hukum dan politik, untuk mengatur kehidupan bersama dan untuk mencapai cita-citanya dalam bentuk Negara. Berhubung dengan itu konstitusi di zaman modern tidak hanya memuat aturan-aturan hukum, tetapi juga merumuskan atau menyimpulkan prinsip-prinsip hukum, haluan Negara, dan patokan kebijaksanaan, yang kesemuanya mengikat kekuasaan.

Di dalam Negara-negara yang mendasarkan dirinya atas demokrasi konstitusional, Undang-Undang Dasar mempunyai fungsi yang khas, yaitu membatasi kekuasaan pemerintah sedemikian rupa sehingga penyelenggaraan kekuasaan tidak bersifat sewenang-wenang. Dengan demikian diharapkan hak-hak warga Negara akan lebih terlindungi.⁴⁸

Menurut Carl J.Friedrich dalam bukunya *Constitutional Government dan Democracy*,⁴⁹ konstitusionalisme adalah:

“merupakan gagasan bahwa pemerintah merupakan suatu kumpulan kegiatan yang diselenggarakan oleh dan atas nama rakyat, tetapi yang dikenakan beberapa pembatasan yang diharapkan akan menjamin bahwa kekuasaan yang diperlukan untuk pemerintahan itu tidak disalahgunakan oleh mereka yang mendapat tugas untuk memerintah.”

Pembatasan-pembatasan ini tercermin dalam Undang-Undang Dasar atau Konstitusi. Jadi, dalam anggapan ini konstitusi mempunyai fungsi yang khusus dan merupakan perwujudan atau manifestasi dari hukum yang tertinggi (*Supremation of Law*) yang harus ditaati, bukan hanya oleh rakyat tetapi juga pemerintah serta penguasa sekalipun.⁵⁰

Di Negara-negara komunis, Undang-Undang Dasar mempunyai fungsi ganda, di satu pihak mencerminkan kemenangan-kemenangan yang telah dicapai dalam perjuangan ke arah tercapainya masyarakat komunis dan merupakan pencatatan formil dan legal dari kemajuan yang telah dicapai. Di pihak lain, Undang-Undang Dasar memberikan rangka dan dasar hukum untuk perubahan masyarakat yang dicita-citakan dalam tahap perkembangan berikutnya.

48 Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda. (2005). *Teori dan Hukum Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Press. Hlm. 19.

49 Carl J.Friedrich. (1967). "Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America". Waltham, Mass: Blaidell Publishing Company dalam Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda. (2005). *Teori dan Hukum Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Press. Hlm. 19.

50 Miriam Budiardjo. *Dasar-dasar...op.cit.* Hlm. 97-99 dalam Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda. (2005). *Teori dan Hukum Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Press. Hlm. 20.

Dengan demikian jelaslah bahwa Undang-Undang Dasar komunis mengikuti perkembangan ke arah terbentuknya masyarakat komunis dan diganti setiap kali dicapainya suatu tahap yang lebih maju. Oleh karena itu sukar untuk dimengerti isi dan karakteristik Undang-Undang Dasar Negara komunis tanpa didahului dengan suatu analisis historis dan perkembangan yang telah dicapai ke arah terciptanya masyarakat komunis di dalam Negara yang bersangkutan.

Pada prinsipnya tujuan konstitusi adalah untuk membatasi kesewenangan tindakan pemerintah, untuk menjamin hak-hak yang diperintah, dan merumuskan pelaksanaan kekuasaan yang berdaulat. Pendapat yang hampir senada disampaikan oleh Loewenstein dalam bukunya *Political Power and the Governmental Process*, bahwa konstitusi itu suatu sarana dasar untuk menguasai proses-proses kekuasaan.

Oleh karena itu, setiap konstitusi senantiasa mempunyai dua tujuan:⁵¹

1. Untuk memberikan pembatasan dan pengawasan terhadap kekuasaan politik,
2. Untuk membebaskan kekuasaan dari control mutlak para penguasa, serta menetapkan bagi para penguasa tersebut, batas-batas kekuasaan mereka.

Beberapa peneliti lain seperti C.F. Strong, K.C. Wheare, M. Rosenfeld,⁵² Henc van Maarseveen, Lawrence Beer,⁵³ Sri Soemantri dan Jimly Asshiddiqie memperlihatkan pandangan yang satu sama lain bertautan terkait hal tersebut. Dari berbagai pandangan tersebut, dapat disimpulkan bahwa kedudukan dan fungsi konstitusi adalah sebagai berikut:

51 Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda. (2005). *Teori dan Hukum Konstitusi*. Jakarta : Rajawali Press. Hlm. 20.

52 M. Rosenfeld. "Modern Constitutionalism As interplay Between Identity and Diversity" dalam *Cardozo Law Review* No. 14/1993 dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat. *Buku 1: Naskah Akademik., Op.cit.* Hlm. 36 dalam Harry Setya Nugraha. *Constitutional Drafting*. FHUII : AA.MARAMIS. Hlm. 22.

53 Lihat Beer (Ed) khususnya pembahasan mengenai beberapa aturan tentang pembuatan konstitusi yang baik untuk proses pembuatan konstitusi kontemporer dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat. *Buku 1: Naskah Akademik., Ibid.* dalam Harry Setya Nugraha. *Constitutional Drafting*. FHUII: AA. MARAMIS. Hlm. 22.

1. Konstitusi berfungsi sebagai dokumen nasional (*national document*) yang mengandung perjanjian luhur, berisi kesepakatan-kesepakatan tentang politik, hukum, pendidikan, kebudayaan, ekonomi, kesejahteraan, dan aspek fundamental yang menjadi tujuan negara;
2. Konstitusi sebagai piagam kelahiran negara baru (*a birth certificate of new state*);
3. Konstitusi sebagai sumber hukum tertinggi. Konstitusi dalam hal ini mempunyai sifat dan kedudukan yang sangat kuat. Sehingga produk hukum yang lainnya tidak boleh bertentangan dengan konstitusi dan apabila bertentangan harus dibatalkan (*lex superior derogat legi inferior*). Konsekuensi yuridisnya ialah bahwa seluruh peraturan yang ada di bawahnya harus dijiwai oleh substansi dan materi konstitusi;
4. Konstitusi sebagai identitas nasional dan lambang persatuan;
5. Konstitusi sebagai alat untuk membatasi kekuasaan. Dalam hubungan ini Strong menerangkan, bahwa pemerintah dalam arti luas harus mempunyai kekuasaan perundang-undangan (*legislatif power*), kekuasaan pelaksanaan (*executive power*), dan kekuasaan peradilan (*judicial power*), dimana undang-undang dasar mempunyai fungsi yang khas yaitu membatasi kekuasaan pemerintah sedemikian rupa sehingga penyelenggaraan kekuasaan tidak bersifat sewenang-wenang;
6. Konstitusi sebagai pelindung HAM dan kebebasan warga negara. Berkaitan dengan konstitusi sebagai alat untuk membatasi kekuasaan, dengan demikian, diharapkan hak-hak warga negara akan lebih terlindungi, dimana gagasan ini dinamakan konstitusionalisme.⁵⁴

4. Nilai Konstitusi

UUD NRI Tahun 1945 sebagai suatu bentuk konstitusi tertulis adalah induk dari segala perundang-undangan dalam Negara Republik Indonesia yang memberikan landasan hukum untuk pembuatan segala peraturan dan berlakunya peraturan-peraturan itu. Dalam Praktik ketetaneagaan, adakalanya suatu konstitusi

⁵⁴ Dahlan Thaib (et.al.) *Teori dan.../Ibid.* dalam Harry Setya Nugraha. *Constitutional Draft ing.* FHUII : AA.MARAMIS. Hlm. 23.

yang tertulis tidak berlaku sesuai dengan yang dikehendaki, hal ini dapat disebabkan ada salah satu atau beberapa isi dari konstitusi tidak dijalankan atau hanya untuk kepentingan suatu golongan atau pribadi.⁵⁵

Konstitusi di Indonesia dijadikan sebagai alat untuk melaksanakan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Dilihat dari sejauh mana tanggapan masyarakat terhadap konstitusi yang dibuat oleh Negara. Sehubungan dengan itu Karl Loewenstein mengatakan penyelidikan mengenai arti konstitusi tertulis dalam suatu lingkungan nasional, terutama bagi rakyat. Dari hasil penyelidikan dia menyimpulkan, terdapat tiga nilai konstitusi, yaitu:⁵⁶

a. Nilai Normatif

Nilai normatif diperoleh apabila penerimaan segenap rakyat suatu Negara terhadap konstitusi benar-benar secara murni dan konsekuen. Konstitusi ditaati dan dijunjung tinggi tanpa adanya penyelewengan sedikit pun. Dengan kata lain, bahwa konstitusi telah dapat dilaksanakan sesuai dengan isi dan jiwanya baik dalam produk hukum maupun dalam bentuk-bentuk kebijaksanaan pemerintah.

b. Nilai Nominal

Nilai nominal diperoleh apabila ada kenyataan sampai dimana batas-batas berlakunya itu, yang dalam batas-batas berlakunya itulah yang dimaksud dengan nilai normal konstitusi. Contoh saja ketentuan Pasal 1 aturan peralihan UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan dinyatakan tidak berlaku lagi karena Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) tugasnya hanya dalam masa peralihan dan badan itu sendiri sudah tidak berlaku lagi sekarang. Meskipun ketentuan itu sendiri sudah tidak dicabut tidak berarti masih berlaku terus secara efektif.

55 Titik Triwulan Tutik. (2015). *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Perubahan UUD NRI Tahun 1945*. Jakarta: Prenamedia Group. Hlm. 94.

56 Moh.Kusnardi dan Harmaily Ibrahim. *Op.cit.* Hlm. 66 dalam Titik Triwulan Tutik. (2015). *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Perubahan UUD NRI Tahun 1945*. Jakarta: Prenamedia Group. Hlm. 94.

c. Nilai Sematik

Dalam hal ini konstitusi hanya sekadar istilah saja. Meskipun secara hukum konstitusi tetap berlaku, tetapi dalam kenyataan hanya sekadar untuk memberi bentuk dari tempat yang telah ada dan untuk melaksanakan kekuasaan politik, pelaksanaannya selalu dikaitkan dengan kepentingan pihak yang berkuasa (dalam arti negatif). Contoh UUD NRI Tahun 1945 yang berlaku pada masa Orde Lama. UUD NRI Tahun 1945 pada waktu itu berlaku secara hukum tetapi dalam praktik berlakunya hanya untuk kepentingan penguasa saja, dengan dalih untuk melaksanakan UUD NRI Tahun 1945, sedangkan yang dilakukan hanya untuk kepentingan penguasa.

5. Perubahan Konstitusi

Menurut Venter⁵⁷, konsep konstitusi sifatnya adalah dinamika. Hal ini mengandung makna, bahwa apabila dikehendaki suatu konstitusi dapat mengalami perubahan baik sebagian maupun seluruhnya. Bahkan secara terang-terangan Romano Prodi⁵⁸ menegaskan, konstitusi yang tak bias diubah adalah konstitusi yang lemah.

Venter berpendapat, bahwa:

...Konstitusi yang 'final' itu tidak ada, karena konstitusi nasional itu sama dengan Negara, terdiri dari begitu banyak manusia yang berpikir, yang untuknya lah konstitusi yang (keberadaannya) tak bias diganggu gugat tidak mungkin konsisten dengan dalil-dalil Negara konstitusional modern.⁵⁹

Mengenai pengertian Perubahan Konstitusi dipertegas oleh Sri Soemantri: Dengan memerhatikan pengalaman-pengalaman dalam mengubah konstitusi di Kerajaan Belanda, Amerika Serikat, dan Uni Soviet maka mengubah undang-undang dasar tidak hanya

57 Denny Indrayana. *Op.cit.*. Hlm. 71 dalam Titik Triwulan Tutik. (2015). *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Perubahan UUD NRI Tahun 1945*. Jakarta: Prenamedia Group. Hlm. 98.

58 *Ibid.* dalam Titik Triwulan Tutik. (2015). *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Perubahan UUD NRI Tahun 1945*. Jakarta : Prenamedia Group. Hlm. 98.

59 *Ibid.*

mengandung arti menambah, mengurangi, atau mengubah kata-kata dan istilah maupun kalimat dalam undang-undang dasar menjadi lain daripada semula, melalui penafsiran.⁶⁰

Menurut Cf. Strong dalam Hukum Tata Negara dan Ilmu Politik perubahan konstitusi dapat dilakukan dengan empat cara: (1) oleh kekuasaan legislatif (*by ordinary legislative, but under certain restrictions*); (2) oleh rakyat melalui referendum (*by the people through of a referendum*); (3) oleh sejumlah Negara bagian (*by a major of all units of a federal state*); dan (4) dengan konvensi ketatanegaraan (*by special convention*).⁶¹

Perubahan Konstitusi merupakan suatu keharusan dalam suatu sistem ketatanegaraan suatu Negara, karena bagaimanapun konstitusi haruslah sesuai dengan realitas kondisi bangsa dan warga negaranya. Dengan demikian, bahwa sifat dinamis suatu bangsa terhadap setiap peradaban harus mampu diakomodasikan dalam konstitusi Negara tersebut. Karena jika tidak, maka bukan tidak mungkin bangsa dan Negara tersebut akan tergilas oleh arus perubahan itu sendiri.

Tidak dapat dipungkiri juga bahwa Undang-Undang Dasar Tahun 1945 tergolong konstitusi yang rigid, karena selain tata cara perubahannya yang tergolong sulit, juga dibutuhkan suatu prosedur khusus, yaitu dengan cara *by the people through a referendum*. Kesulitan perubahan tersebut semakin jelas di dalam praktik ketatanegaraan Indonesia, dengan diberlakukannya Ketetapan MPR No.IV/MOR/ 1983/jo.UU No. 5 Tahun 1985 tentang referendum.⁶²

Akan tetapi, kesulitan perubahan konstitusi tersebut, menurut K.C. Wheare, memiliki motif-motif tersendiri yaitu:

1. Agar perubahan konstitusi dilakukan dengan pertimbangan yang masak, tidak secara serampangan dan dengan sadar;

60 *Ibid.*

61 Dasril Radjab. *Loc.cit* dalam Titik Triwulan Tutik. (2015). *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Perubahan UUD NRI Tahun 1945*. Jakarta: Prenamedia Group. Hlm. 102.

62 Titik Triwulan Tutik. (2015). *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Perubahan UUD NRI Tahun 1945*. Jakarta : Prenamedia Group. Hlm. 102.

2. Agar rakyat mendapat kesempatan untuk menyampaikan pandangannya sebelum perubahan dilakukan;
3. Agar dan ini berlaku di Negara serikat dan kekuasaan Negara-negara bagian tidak diubah semata-mata oleh perbuatan perbuatan masing-masing pihak secara tersendiri;
4. Agar hak-hak perseorangan atau kelompok seperti kelompok minoritas agama atau kebudayaan mendapat jaminan.⁶³

Konstitusi Indonesia telah mengalami beberapa kali perubahan. Pada dasarnya, dalam Pasal 37 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah dimuat ketentuan perubahan konstitusi. Namun pada Tahun 1983, Majelis Permusyawaratan Rakyat telah menetapkan Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1983 tentang Referendum, yang mengharuskan terlebih dahulu penyelenggaraan referendum secara nasional dengan persyaratan yang sedemikian sulit sebelum dilakukan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 oleh MPR. Untuk itu, sebelum dilakukan perubahan, MPR dalam Sidang Istimewa Tahun 1998 mencabut Ketetapan MPR tersebut, sehingga perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 cukup menggunakan ketentuan sebagaimana tercantum dalam Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945. ketentuan mengenai perubahan konstitusi masih tetap dimungkinkan dengan adanya penyempurnaan ketentuan sebagaimana tercantum dalam Pasal 37 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Tahun 1945, dan perubahan tetap hanya dapat dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), sebagaimana tercantum dalam Pasal 3 ayat(1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Menurut Sri Soemantri dalam pasal 37 UUD NRI Tahun 1945 mengandung tiga norma, yaitu:⁶⁴ *Pertama*, bahwa wewenang

63 K.C.Wheare, *Op.cit.*. Hlm. 128.

64 Sri Soemantri. (1984). "Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi". Bandung: Alumni. Hlm .65. dalam Zulqadri Anand. (2010). "Implikasi Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 Terhadap Sistem Ketatanegaraan Indonesia". *Jurnal Ilmu Hukum*. Volume. 7. Nomor. 3. Hlm. 124.

untuk mengubah Undang-Undang Dasar pada MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara; *Kedua*, bahwa untuk mengubah Undang-undang Dasar kuorum yang harus dipenuhi sekurang-kurangnya adalah 2/3 dari seluruh jumlah anggota MPR; dan *ketiga* bahwa putusan tentang perubahan Undang-Undang Dasar adalah sah apabila disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari anggota MPR yang hadir. Dalam ketentuan diatas tidak ditemukan ketentuan yang secara sengaja mengatur tentang pembatasan perubahan Undang-Undang Dasar. Maka dari itu untuk menghindari adanya perubahan terhadap kesepakatan luhur bangsa, Fraksi-fraksi MPR RI 1999 sebagaimana terdapat dalam lampiran ketetapan MPR No. IX/MPR/1999 tentang Penugasan Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia untuk melanjutkan Perubahan Undang-Undang dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945. bersepakat bahwa arah dan cara-cara perubahan UUD NRI Tahun 1945 adalah:

1. Tidak mengubah pembukaan UUD NRI Tahun 1945;
2. Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
3. Mempertegas sistem pemerintah presidensial;
4. Penjelasan UUD NRI Tahun 1945 ditiadakan serta hal-hal normatif dalam penjelasan UUD NRI Tahun 1945 harus dimasukkan ke dalam pasal-pasal yang ada dalam batang tubuh UUD NRI Tahun 1945; dan
5. Perubahan dilakukan dengan cara “addendum”.

Dalam hal ini Mahfud MD berpendapat keputusan untuk tidak mengubah pembukaan UUD NRI Tahun 1945 merupakan keputusan yang tepat, baik secara filosofis maupun secara politis, dalam hidup bernegara bagi bangsa Indonesia. Secara filosofis, pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang di dalamnya terdapat pancasila merupakan *modus vivendi* (kesepakatan luhur) bangsa Indonesia untuk hidup bersama dalam ikatan satu bangsa yang majemuk. Ia juga dapat disebut sebagai tanda kelahiran (akta) karena sebagai *modus vivendi* di dalamnya juga memuat pernyataan kemerdekaan (proklamasi) serta identitas diri dan pijakan melangkah untuk mencapai cita-cita bangsa dan tujuan Negara. Jika pembukaan diubah maka Indonesia yang ada bukanlah

Indonesia yang akhirnya dikeluarkan pada tanggal 17 Agustus 1945 melainkan Indonesia yang lain lagi. Secara politik, langkah yang diambil oleh MPR adalah benar adanya. Sebab gerakan reformasi menuntut adanya pembatasan kekuasaan pemerintah agar tidak sewenang-wenang. Untuk membenahi sistem yang ada diperlukan adanya perubahan terhadap isi dari UUD NRI Tahun 1945 tanpa harus mempersoalkan pembukaan karena otoriterisme muncul bukan bersumber dari pembukaan melainkan bersumber dari pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945 tersebut.⁶⁵ Telah banyak perubahan yang terjadi pasca perubahan UUD NRI Tahun 1945, diantaranya di bidang hukum, politik dan sebagainya.

6. Perwujudan Konstitusi dalam Negara Hukum

Dalam suatu negara hukum, mengharuskan adanya pengakuan normatif dan empiris terhadap prinsip supremasi hukum, yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi. Pengakuan normatif mengenai supremasi hukum terwujud dalam pembentukan norma hukum secara hierarki yang berpuncak pada konstitusi. Sedangkan secara empiris terwujud dalam perilaku pemerintahan dan masyarakat yang mendasarkan diri pada aturan hukum.

Ide sentral daripada negara hukum adalah pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia yang bertumpu atas prinsip kebebasan dan persamaan. Adanya undang-undang dasar akan memberikan jaminan konstitusional terhadap asas kebebasan dan persamaan.⁶⁶

65 Moh.Mahfud MD. (2010). *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Perubahan Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pers. Hlm. 2 dalam Zulqadri Anand. (2010). "Implikasi Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 Terhadap Sistem Ketatanegaraan Indonesia". *Jurnal Ilmu Hukum*. Volume. 7. Nomor. 3. Hlm. 124.

66 https://mail-attachment.googleusercontent.com/attachment/u/0/?ui=2&ik=9ec3f35e0f&attid=0.1&permmmsgid=msg-a:r4513088283202769176&th=173c9b4c2525bb7f&view=att&disp=safe&realattid=173c9b48c97a3c101941&sadbat=ANGjdJ90a4vXwMQ56vZLh808sXtHRroK--ZSAkR6Y1K43sYnGk8NzWeaYt6glMer1n2ctk0DZnJmd03Cb-LmJbyR7ibm2nUy20zyoKBqjL3Lc-7FRLuEYpE_3j0FCOqkaTo7yV56_Cy5K8mgVDOLe7-9MxKdW5bjnWiZD32i8igJZA5p06hqa-aFC1lyKU6D_IRwOMidEBOUEwBSI5j5KkJaf7fuNeZ0weXgUUFuqgy8YluE_eduKfg_aK9MX0LoDor-X_no4CrjyS49IEjw8jHWV9WvSCeWoaqHlKjeBR1xtOB DVJcXCdewwD_95tLBsGJKSnxzbRPZFLOFBo180LFZmTOZw_qVjN7uuiHRWz0tGztLO_GuChxt1YeFfrOT8LTBq6vAdiSjBGJRakH3vDxRMALPGZigrKtXjQor6XhNzFokvMGuQCJlcWckXHA0FRVjAIC9dnMVJPNsmr8A0nACrZ6DXnUWPdMLFqvyBUvQgbu-3AICGFZrYFplgrcBMUxpo_pa7rFc

Penempatan konstitusi sebagai sumber hukum tertinggi dalam negara hukum karena konstitusi merupakan bentuk kesepakatan seluruh rakyat (*general agreement*) terkait dengan bangunan negara yang diidealkan. *General agreement* yang menjamin tegaknya konstitusionalisme bersandar pada tiga elemen kesepakatan, yaitu:

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

Lebih lanjut, K.C. Wheare dalam bukunya *Modern Constitutions* memberikan ulasan cukup lebar yang pada intinya kedudukan konstitusi dalam suatu Negara bisa dipandang dari aspek hukum, dimana konstitusi mempunyai derajat tertinggi (supremasi). Dasar pertimbangan supremasi konstitusi itu adalah karena beberapa hal:

1. Konstitusi dibuat oleh Badan Pembuat Undang-Undang atau lembaga-lembaga.
2. Konstitusi dibentuk atas nama rakyat, berasal dari rakyat, kekuatan berlakunya dijamin rakyat, dan ia harus dilaksanakan langsung kepada masyarakat untuk kepentingan mereka.
3. Dilihat dari sudut pandang yang sempit yaitu suatu proses pembuatannya, konstitusi ditetapkan oleh lembaga atau badan yang diakui keabsahannya.

Dalam konteks negara Indonesia, ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sudah sangat jelas merumuskan bahwa UUD NRI Tahun 1945 atau konstitusi merupakan hukum tertinggi di Indonesia. Konsekuensinya adalah bahwa UUD NRI

sWQ9WrZmzk5DoJPHUYFcUtCyJFrBM-UNbE8ruX_aWs_dW2xx0ECDiF0o4bO4GmIB4SB0O4H
Ra6eRwdDqbiHlgFmJsnz_wmcGDIfZI0cfzpOVhnE273xkU1_ylXkGtuZeVhWOWurk19pYSgeyY_
zILW10yi7JGS3l_cBrOH4T58dH0AAiRPA

Tahun 1945 itu merupakan norma tertinggi dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara.⁶⁷

Konstitusi sebagai hukum tertinggi (*supremasi law*) yang harus ditaati baik oleh rakyat atau alat kelengkapan negara, muncul masalah baru yaitu siapakah yang menjamin bahwa ketentuan konstitusi atau Undang-Undang Dasar benar-benar diselenggarakan menurut jiwa dan kata-kata naskah, oleh badan pemerintah.

Dalam menanggapi permasalahan tersebut, Miriam Budiardjo mensinyalir adanya beberapa aliran pikiran yang berbeda-beda sesuai dengan sistem pemerintah yang dianut. Di Inggris, parlemenlah yang dianggap sebagai badan tertinggi dan oleh karena itu hanya parlemen yang boleh menafsirkan ketentuan-ketentuan konstitusional dan menjaga supaya semua undang-undang dan peraturan-peraturan lain sesuai dan tidak bertentangan dengan ketentuan-ketentuan konstitusional itu. Ini berarti bahwa parlemen merupakan satu-satunya badan yang boleh mengubah maupun membatalkan undang-undang yang dianggap bertentangan dengan konstitusi.⁶⁸

Di Indonesia sendiri, yang diberi wewenang untuk menjalankan *constituent power* adalah MPR. Oleh karena itu, MPR tetap dipandang sebagai penjelmaan rakyat, tetapi hanya pada saat MPR menjalankan wewenang untuk mengubah dan menetapkan UUD NRI 1945, sedangkan sebagai lembaga, kedudukan MPR tetap sama dengan lembaga tinggi negara yang lain.⁶⁹

C. Perwujudan Kedaulatan Rakyat dalam Negara Hukum

Ide dasar teori kedaulatan rakyat sangat sederhana, bahwa rakyatlah yang harus menjadi sumber kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Rakyat berkuasa independen atas dirinya sendiri.⁷⁰

67 Harry Setya Nugraha. *Constitutional Drafting*. FHUII :AA.MARAMIS. Hlm. 24.

68 Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda. (2005). *Teori dan Hukum Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Press. Hlm. 63.

69 *Ibid*.

70 Hendra Nurtjahjo. (2006). "Filsafat Demokrasi". Jakarta: Bumi Aksara Jakarta. Hlm. 32-33 dalam Khairul Fahmi. (2010). "Prinsip Kedaulatan Rakyat dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif". *Jurnal Konstitusi*. Volume. 7. Nomor. 3. Hlm. 124.

Bung Hatta mengatakan kedaulatan rakyat berarti pemerintahan rakyat. Pemerintahan yang dilakukan oleh pemimpin-pemimpin yang dipercayai oleh rakyat.⁷¹ Ide kedaulatan rakyat ini lahir sebagai reaksi atas teori kedaulatan raja yang kebanyakan menghasilkan monopoli dan penyimpangan kekuasaan yang akhirnya menyebabkan tirani dan kesengsaraan rakyat.⁷²

Perlawanan terhadap ajaran kedaulatan raja berawal dari ketakutan terhadap kemungkinan penyalahgunaan kekuasaan oleh raja di Eropa. Keraguan terhadap kekuasaan yang berlebihan ini, terutama juga kekuasaan gereja, muncul di Eropa pada tahun 1517. Gereja dituduh telah menyelenggarakan kekuasaannya untuk memperoleh kekayaan dan kekuasaan duniawi.⁷³ Para pemikir kala itu berusaha meruntuhkan hegemoni gereja dalam urusan kenegaraan, terutama monopoli gereja terhadap interpretasi ajaran agama. Karena negara mengurus kepentingan rakyat, rakyatlah yang memiliki hegemoni tersebut.⁷⁴

Pergerakan perlawanan kala itu dimotori kaum Monarchomacha yang sampai pada titik tuntutan bahwa warga negara berhak memberontak dan membela diri dari pemerintah yang sewenang-wenang. Apabila kaisar melanggar undang-undang, rakyat tidak usah mematuhiya lagi.⁷⁵ Perlawanan inilah yang menjadi awal terbitnya buku pertama dengan judul *Vindiciae Contra Tyrannos* yang ditulis kaum Monarchomacha⁷⁶ pada tahun 1579 yang menganut prinsip kedaulatan rakyat, dimana raja tidak boleh memerintah dengan sewenang-wenang terhadap rakyat. Jika itu terjadi, maka muncul lah hak setiap orang untuk

71 Kholid O. Santoso. (2009) *Mencari Demokrasi Gagasan dan Pemikiran*. Segarsy: Bandung. Hlm. 61-33 dalam Khairul Fahmi. (2013). "Prinsip Kedaulatan Rakyat Dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif". *Jurnal Konstitusi*. Volume. 7. Nomor. 3. Hlm. 271.

72 Hendra Nurtjahjo. Op.cit. Hlm. 33 dalam Khairul Fahmi. (2010). "Prinsip Kedaulatan Rakyat dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif". *Jurnal Konstitusi*. Volume. 7. Nomor. 3. Hlm. 124.

73 Arief Budiman. (2002). "Teori Negara, Negara, Kekuasaan dan Ideologi". Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama. Hlm. 25-26 dalam Khairul Fahmi. (2010). "Prinsip Kedaulatan Rakyat dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif". *Jurnal Konstitusi*. Volume. 7. Nomor. 3. Hlm. 124.

74 Ibid. Hlm. 36.

75 Ibid. Hlm. 26

76 Ibid.

melawan.⁷⁷

Dalam buku tersebut dinyatakan meskipun raja dipilih Tuhan, tetapi dia diangkat berdasarkan persetujuan rakyat. Tiada orang yang dilahirkan sebagai raja, tak mungkin seseorang menjadi raja tanpa ada rakyat⁷⁸. Sejak terbitnya buku tersebut, lahirlah konsep kedaulatan rakyat.⁷⁹

Lebih jauh, dalam paham negara hukum, harus diadakan jaminan bahwa hukum itu dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi. Karena prinsip supremasi hukum dan kedaulatan hukum itu sendiri pada pokoknya berasal dari kedaulatan rakyat. Adagium yang dicetuskan oleh Mochtar Kusumaatmadja “Hukum tanpa kekuasaan adalah angan-angan, kekuasaan tanpa hukum adalah kelaliman”. Secara sederhana menggambarkan betapa eratnya kaitan antara kekuasaan dan hukum.⁸⁰ Oleh sebab itu, prinsip negara hukum hendaklah dibangun dan dikembangkan menurut prinsip-prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat.⁸¹

Prinsip negara hukum idealnya dibangun dan dikembangkan bersama prinsip-prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat (*demokratische rechtsstaat*). Sehingga hukum yang dimaksud tidak dibuat, ditetapkan, ditafsirkan dan ditegakkan dengan tangan besi berdasarkan kekuasaan belaka. Maka prinsip negara hukum tidak

77 Khairul Fahmi. “Prinsip Kedaulatan Rakyat.... *Op.cit.* Hlm. 125.

78 *Ibid.*

79 *Ibid.*

80 Meriam Marcelina Kaingge. (2014). *Supremasi Hukum atas Asas Kedaulatan Rakyat Berdasarkan Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Lex et Societatis*. Volume. 5. Nomor 3. Hlm. 142.

81 [43](https://mail-attachment.googleusercontent.com/attachment/u/0/?ui=2&ik=9ec3f35e0f&attid=0.1&permmsgid=msg-a:r4513088283202769176&th=173c9b4c2525bb7f&view=att&disp=safe&realattid=173c9b48c97a3c101941&saddbat=ANGjdJ90a4vXwMQ56vZLh808sXtHRroK--ZSAkR6Y1K43sYnGk8NzWeaYt6glMer1n2ctk0DZnJmd03Cb-LmJbyR7lBm2nUy2OzyoKBqjL3Lc-7FRLuEYpE_3j0FCOqkaTo7yV56_Cy5K8mgVDOLe7-9MxkdW5bjnWiZD32i8igJZA5p06hqa-aFC1lyKU6D_IRwOMidEB0UEwBSI5j5KkJaf7fuNeZ0weXgUUFuqgy8YluE_eduKfg_aK9MX0LoDor-X_no4CrjyS49IEjw8jHWV9WvScEwoqHIKjeBR1xtOB DVJcCXdewwD_95tLBSgJKSnzbrPZFLOFBo180LFZmTOZw_qVjN7uuiHRWz0tGztLO_GuCHxt1YeFfrOT8LTBq6vAdlSjBGJRakH3vDxRMALPGZigrKtXjQor6XhNzFokvMGuQCJicWckKXHAOFrvjAIC9dnMVJPNSmr8AoNACrZ6DXnUWPdMLFqvyBUvQgbu-3AiCGFZrYFplgrcBMUxpo_pA7rFcsWQ9WrZmk5DoJPHUYFcUtCjYFrBM-UNbE8ruX_aWs_dW2xx0ECDiF0o4bO4GmlB4SBO04HRa6eRwdDqBIHlgFmJsnz_wmcGDIfZi0cfzpOVhne273xkU1_ylXkGtuZeVhWOWurk19pYsgey_yzILW10yi7JGS3l_cBr0H4T58dHOAAiRPA</p></div><div data-bbox=)

boleh ditegakkan dengan mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi yang diatur dalam Undang-Undang Dasar. Puncak kekuasaan hukum itu diletakkan pada konstitusi yang pada hakikatnya merupakan dokumen kesepakatan tentang sistem kenegaraan tertinggi.

Terkait prinsip-prinsip ajaran kedaulatan rakyat, setidaknya ada empat prinsip yang dikandung, yaitu: kebebasan, kesamaan/kesetaraan, suara mayoritas, dan pertanggungjawaban. Dua prinsip pertama lebih sebagai esensi kedaulatan rakyat (disebut prinsip esensial) dan dua prinsip kedua merupakan prosedur pelaksanaan kedaulatan rakyat (disebut prinsip prosedural). Masing-masing prinsip tersebut akan dijelaskan pada pembahasan berikut ini. *Pertama*, prinsip kebebasan. Kebebasan yang dimaksud di sini bukanlah kebebasan sebagaimana konsep awal lahirnya ide kebebasan yang bermakna ketiadaan ikatan apa-apa. Melainkan kebebasan dalam hubungannya dengan batasan-batasan konstitusional dan hukum.⁸²

Kedua, prinsip persamaan atau kesetaraan. Prinsip ini tidak dapat dipisahkan dari prinsip kebebasan. Dengan prinsip kebebasan, berarti setiap manusia merdeka untuk mengapresiasi kebebasannya. Dengan demikian, semua individu tentunya mempunyai nilai politik yang sama dan bahwa setiap orang mempunyai tuntutan yang sama atas kebebasannya.⁸³ Prinsip kesamaan atau kesetaraan dalam konteks politik diimplementasikan dalam konsep “*one man one vote one value*”.⁸⁴ Dalam konsep ini, tidak ada bedanya kualitas 1 (satu) suara seorang pengusaha dan profesor dengan kualitas 1 (satu) suara seorang pedagang kali lima dan seorang mahasiswa yang bodoh.

Ketiga, prinsip suara mayoritas. Prinsip ini merupakan konsekuensi dari prinsip kebebasan dan kesamaan/kesetaraan.

82 Khairul Fahmi. (2010). “Prinsip Kedaulatan Rakyat dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif”. *Jurnal Konstitusi*. Volume. 7. Nomor. 3. Hlm. 130.

83 Hans Kelsen. Op.cit. Hlm. 349-350 dalam Khairul Fahmi. (2010). “Prinsip Kedaulatan Rakyat dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif”. *Jurnal Konstitusi*. Volume. 7. Nomor. 3. Hlm. 131.

84 Hendra Nurtjahjo. Op.cit. Hlm. 79 dalam Khairul Fahmi. (2010). “Prinsip Kedaulatan Rakyat dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif”. *Jurnal Konstitusi*. Volume. 7. Nomor. 3. Hlm. 131.

Prinsip suara mayoritas akan mengaktualisasikan prinsip kebebasan dan kesetaraan. Di mana pun demokrasi berada, maka kebebasan dan kesamaan hak politik akhirnya dimanifestasikan ke dalam pilihan politik melalui prosedur suara rakyat yang diukur secara kualitatif (*majority principle*) dan aktualiasasinya melalui *voting*.⁸⁵ Secara sederhana, kedaulatan suara mayoritas dapat dipahami sebagai kedaulatan rakyat yang ditentukan pengaruh keabsahan pengambilan keputusan politiknya oleh suara mayoritas (jumlah/kualitatif) melalui pemilihan yang bebas dan adil (*fairness*).⁸⁶ Ini berarti sepanjang mayoritas masih belum memutuskan, maka pembahasan suatu masalah tetap berlangsung terus. Akan tetapi apabila telah disepakati dan keputusannya diumumkan maka setiap orang diam, dan para pendukung maupun lawan-lawan tindakan tersebut bersatu dalam menyetujui ketepatan keputusan mayoritas tersebut.

Keempat, prinsip pertanggungjawaban. Dalam konsep kedaulatan rakyat, rakyatlah yang memberikan kekuasaan kepada pihak-pihak yang dipercaya untuk menyelenggarakan negara, baik itu legislatif maupun eksekutif. Oleh karena kekuasaan diberikan oleh rakyat, maka pemerintah harus bertanggung jawab kepada rakyat. Berdasarkan itulah Miriam Budiardjo dan juga S.W. Couwenberg berpendapat bahwa akuntabilitas merupakan salah satu prinsip demokrasi. Pertanggungjawaban atau akuntabilitas secara sederhana dapat dipahami sebagai pertanggungjawaban pejabat publik terhadap rakyat yang telah memberinya mandat untuk mengurus berbagai urusan dan kepentingan mereka.⁸⁷

Gagasan kedaulatan rakyat Indonesia tertuang dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 Alinea Keempat, “Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia

85 *Ibid.*, hlm. 76-77 dalam: Khairul Fahmi. (2010). "Prinsip Kedaulatan Rakyat dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif". *Jurnal Konstitusi*. Volume. 7. Nomor. 3. Hlm. 132

86 Hendra Nurtjahj., *Op.cit.* Hlm. 75 dalam Khairul Fahmi. (2010). "Prinsip Kedaulatan Rakyat dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif". *Jurnal Konstitusi*. Volume. 7. Nomor. 3. Hlm. 132

87 Juanda Nawawi, *Demokrasi dan Clean Governance*, http://www.resepkit.com/forum/pop_printer_friendly-.asp?TOPIC_ID=1380, diakses tanggal 1 Januari 2010 dalam Khairul Fahmi. (2010). "Prinsip Kedaulatan Rakyat dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif". *Jurnal Konstitusi*. Volume. 7. Nomor. 3. Hlm. 133.

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 kepada 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 berdasar kepada: Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.” Alinea tersebut menegaskan tujuan negara Indonesia, bentuk negara Indonesia, republik yang berkedaulatan rakyat dan dasar negara Indonesia. Salah satu pokok pikiran Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, yaitu pokok pikiran ketiga mengatakan bahwa negara berkedaulatan rakyat berdasar atas kerakyatan dan permusyawaratan/perwakilan.

Terdapat juga dalam UUD NRI Tahun 1945 Pasal 1 ayat (1) dan (2) dimana Pasal 1 ayat (1) berbunyi, “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”. Serta ayat (2) berbunyi, “Kedaulatan berada di tangan rakyat, dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Pasal ini menunjukkan bahwa dalam negara Indonesia, rakyatlah yang berkuasa menurut Undang-Undang Dasar. Kekuasaan rakyat sepenuhnya dipercayakan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

Dalam Pancasila Sila keempat berbunyi, “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”. Dengan demikian, jelaslah bahwa negara kita menganut kedaulatan rakyat yang pelaksanaannya dilakukan oleh MPR, DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, dan DPD.

D. Kajian Terhadap Asas-Asas Perubahan UUD NRI Tahun 1945

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik yang menciptakan kepastian, keadilan, dan manfaat bagi seluruh rakyat Indonesia. Perlu diketahui bersama dalam proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terdapat dua asas yang perlu diperhatikan yakni asas pembentukan dan asas materi muatan. Asas pembentukan antara lain:

1. Asas Kejelasan Tujuan

Asas ini menyatakan bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.⁸⁸ Asas kejelasan tujuan menjadi penting diperhatikan karena pada perubahan UUD NRI Tahun 1945 sebelumnya dilakukan tanpa adanya *grand design* yang jelas sehingga mengakibatkan perubahan dilakukan secara acak dan yang terjadi adalah muatan materi ataupun redaksi yang timbul di dalam UUD NRI Tahun 1945 hanyalah kalimat-kalimat emosi dan merupakan kepentingan politik semata.⁸⁹ Kedepannya, asas kejelasan tujuan ini penting untuk diperhatikan agar proses perubahan UUD NRI Tahun 1945 dilengkapi dengan *grand design* yang jelas sehingga UUD NRI Tahun 1945 sebagai dasar hukum tertinggi mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

2. Asas Kelembagaan atau Pejabat Pembentuk yang Tepat

Asas ini menyatakan bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.⁹⁰ Asas kelembagaan

88 Penjelasan Pasal 5 huruf a Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

89 Wawancara bersama Prof. Jawahir. [25 Februari 2014]

90 Penjelasan Pasal 5 huruf b Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

atau pejabat pembentuk yang tepat menjadi penting diperhatikan karena hasil perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang telah dilakukan MPR periode 1999-2004 sebelumnya masih menyisakan sejumlah persoalan. Sejumlah kalangan masyarakat “menggugat” UUD NRI Tahun 1945 karena hasil perubahan UUD NRI Tahun 1945 oleh MPR masih jauh dari kata memuaskan.⁹¹ Kemudian seluruh fraksi sepakat membentuk Komisi Konstitusi dengan landasan hukum Ketetapan MPR No. I/MPR/2002 tentang Pembentukan Komisi Konstitusi dengan mandat mengkaji secara komprehensif UUD NRI Tahun 1945 dan perubahannya, namun sangat disayangkan kelahiran Komisi Konstitusi sesungguhnya tidak dikehendaki oleh MPR, karena MPR berpendapat bahwa penetapan dan pengubahan UUD NRI Tahun adalah monopoli MPR.⁹² Asas ini perlu diperhatikan agar kedepannya proses perubahan UUD NRI Tahun 1945 dapat memberikan legitimasi yang kuat terhadap Komisi Konstitusi dalam hal kewenangannya melakukan pengkajian secara komprehensif terhadap usul perubahan UUD NRI Tahun 1945 dengan menempatkan Komisi Konstitusi sebagai lembaga pendukung dalam hal perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945 selain diharapkan mampu mengakomodir nilai-nilai dan hukum yang hidup dalam masyarakat (*Living Law*) tetapi juga mampu menjadikan sistem ketatanegaraan Indonesia lebih baik kedepannya sehingga MPR tidak lagi menjadi lembaga tunggal dalam hal perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945.

3. Asas Kedayagunaan dan Kehasilgunaan

Asas ini menyatakan bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.⁹³ Kedepannya, asas Kedayagunaan dan Kehasilgunaan ini menjadi penting untuk diperhatikan terhadap perubahan UUD NRI TAHUN 1945 karena pada

91 Ni'matul Huda. (2008). “Gagasan Perubahan (Ulang) UUD NRI Tahun 1945 Usulan Untuk Penguatan DPD dan Kekuasaan Kehakiman”. *Jurnal Hukum*. Volume. 15. Nomor. 3. Hlm. 220. <http://journal.uii.ac.id/Index.php/jurnal-fakultas-hukum/article/view/22/1834>

92 Ni'matul Huda. *Lembaga Negara.. Op.cit.* Hlm. 213.

93 Penjelasan Pasal 5 huruf e Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

prinsipnya, adanya konstitusi memiliki tujuan untuk membatasi kewenangan pemerintahan dalam menjamin hak-hak yang diperintah dan merumuskan pelaksanaan kekuasaan, yang berdaulat, yang secara ringkas dapat dikategorikan menjadi tiga tujuan, yaitu: memberikan pembatasan sekaligus pengawasan terhadap kekuasaan politik; melepaskan kontrol kekuasaan dari penguasa sendiri, memberikan batasan-batasan ketetapan bagi para penguasa dalam menjalankan kekuasaannya.⁹⁴ Sehingga Eksistensi konstitusi dalam kehidupan ketatanegaraan suatu negara merupakan suatu hal yang sangat krusial, karena tanpa konstitusi bisa jadi tidak akan terbentuk sebuah negara. Hampir tidak ada negara yang tidak memiliki konstitusinya. Hal ini menunjukkan betapa *urgent-nya* konstitusi sebagai suatu perangkat negara.

4. Asas Kejelasan Rumusan

Asas ini menyatakan bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.⁹⁵ Kedepannya, asas kejelasan rumusan ini penting diperhatikan terhadap perubahan UUD NRI Tahun 1945 agar dalam setiap pasal-pasal konstitusi lebih menggunakan bahasa yang baik, benar, dan tepat serta tidak berimplikasi pada multitafsirnya pasal-pasal dalam UUD NRI Tahun 1945 sehingga mudah dipahami oleh seluruh unsur masyarakat.

5. Asas Keterbukaan

Asas ini menyatakan bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan

94 Tim ICCE UIN Jakarta. (2003). *Pendidikan Kewargaan (Civic Education) Demokrasi Hak Asasi Manusia Masyarakat Madani*. Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah. Hlm. 92.

95 Penjelasan Pasal 5 huruf f Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.⁹⁶ Oleh karena itu, perubahan konstitusi hendaknya bukan menjadi milik MPR atau elit politik saja. Akan tetapi harus melibatkan publik maupun pihak-pihak yang berkompeten dalam bidang ketatanegaraan. Menurut Denny Indrayana, jika perubahan konstitusi hanya diserahkan ke MPR semata, maka akan cenderung terkontaminasi dengan virus kompromi politik jangka pendek yang menjadi solusi pragmatis dari konflik politik transisi.⁹⁷ Sedangkan menurut Jimly Asshidiqie, para anggota MPR tidak memiliki kesempatan waktu yang memadai untuk terlebih dahulu memperdebatkannya secara mendalam, karena yang diutamakan adalah aspek politis, sehingga aspek-aspek akademis dikesampingkan.⁹⁸ Sehingga asas keterbukaan ini menjadi sangat penting diperhatikan agar proses perubahan UUD NRI Tahun 1945 kedepannya lebih terkontrol dengan baik oleh masyarakat sehingga hak-hak dan kepentingan masyarakat dapat terakomodir secara maksimal.

Selain asas pembentukan sebagaimana yang telah diuraikan diatas juga terdapat beberapa asas yang perlu diperhatikan yakni asas materi muatan yang meliputi:

6. Asas Kemanusiaan

Asas ini menyatakan bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.⁹⁹ Asas kemanusiaan ini menjadi penting untuk tetap diperhatikan dalam perubahan UUD NRI Tahun 1945 meskipun dalam catatan rill asas ini sudah terimplementasi dengan baik sehingga wajib untuk dipertahankan agar pada

96 Penjelasan Pasal 5 huruf g Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

97 Ni'matul Huda. *Gagasan Perubahan.. Op.cit.* Hlm. 376.

98 Ni'matul Huda. *Gagasan Amanademen.. Ibid.*

99 Penjelasan Pasal 6 huruf b Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang kita harapkan tidak merusak asas yang telah terimplementasi dengan baik.

7. Asas Kebangsaan

Asas ini menyatakan bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁰⁰ Kedepannya, asas kebangsaan ini perlu untuk tetap diperhatikan dalam perubahan UUD NRI Tahun 1945 karena hal ini sangat berkaitan dengan kebutuhan bangsa Indonesia yang majemuk yang kemudian tetap terjaganya prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

8. Asas Kekeluargaan

Asas ini menyatakan bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.¹⁰¹ Kedepannya, asas kekeluargaan ini tetap diperhatikan dalam perubahan UUD NRI Tahun 1945 karena sebagaimana yang kita ketahui bersama Indonesia adalah negara yang demokratis yang berfalsafah Pancasila dan tentunya memiliki jiwa demokrasi sehingga kita harus lebih mengutamakan musyawarah dalam mengambil keputusan bersama dan hal ini juga sejalan dengan isi Sila Keempat Pancasila, yaitu “kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan dan perwakilan”.

9. Asas Kenusantaraan

Asas ini menyatakan bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan

100 Penjelasan Pasal 6 huruf c Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

101 Penjelasan Pasal 6 huruf d Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁰² Kedepannya, asas kenusantaraan ini tetap diperhatikan dalam perubahan UUD NRI Tahun 1945 serta harus dibentuk dengan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia tanpa terkecuali.

10. Asas Bhinneka Tunggal Ika

Asas ini menyatakan bahwa bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.¹⁰³ Kedepannya, asas Bhinneka Tunggal Ika ini tetap perlu diperhatikan dalam perubahan UUD NRI Tahun 1945 karena Bhinneka Tunggal Ika bermakna “berbeda-beda tetapi tetap satu jua” dan hal ini merupakan pencerminan dari bangsa Indonesia yang terdapat banyak sekali keberagaman di dalamnya seperti budaya, bahasa daerah, ras, suku, bangsa, dan agama. Perubahan UUD NRI Tahun 1945 tersebut harus menjadi wadah bagi keberagaman yang menyatukan berbagai macam perbedaan yang ada dalam segala lapisan masyarakat dan bukan yang memecah belah persatuan meskipun dalam catatan rill asas ini sudah terimplementasi dengan baik sehingga wajib untuk dipertahankan.

11. Asas Keadilan

Asas ini menyatakan bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.¹⁰⁴ Keadilan ini terkait dengan pemenuhan hak masyarakat untuk mendapatkan keadilan yang merata dari pihak yang berwenang sehingga hal ini lah yang mendasari asas keadilan harus tetap diperhatikan dalam perubahan UUD NRI Tahun 1945 meskipun dalam

102 Penjelasan Pasal 6 huruf e Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

103 Penjelasan Pasal 6 huruf f Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

104 Penjelasan Pasal 6 huruf g Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

catatan rill asas ini sudah terimplementasi dengan baik sehingga wajib untuk dipertahankan.

12. Asas Kesamaan Kedudukan dalam Hukum dan Pemerintahan

Setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.¹⁰⁵ Asas ini menjadi penting diperhatikan dalam perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945 karena masih terdapat beberapa ketentuan dalam UUD NRI Tahun 1945 yang belum mencerminkan nilai-nilai dari asas sebagaimana dimaksud. Secara rill hal ini dapat dilihat dengan materi muatan sebagaimana diatur dalam Pasal 6A ayat (2) yang dinilai inkonsistensi atau bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan (3), serta 28I ayat (2).

13. Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum

Asas ketertiban dan kepastian hukum menyatakan bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-Undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.¹⁰⁶ Asas ini menjadi penting diperhatikan karena masih terdapat materi-materi muatan dalam UUD NRI Tahun 1945 yang tidak memberikan kepastian hukum terhadap aspek-aspek yang diatur di dalam konstitusi. Sebagai contoh adalah ketidakpastian hukum kelembagaan Komisi Yudisial dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang di atur dalam UUD NRI Tahun 1945 ditempatkan ataupun menjadi bagian dari Bab Kekuasaan Kehakiman. Selain itu, benturan kewenangan antar lembaga negara (dalam hal ini adalah KY dan MA) yang terjadi saat ini membuat eksistensi KY dalam hal fungsi pengawasan hakim menjadi dipertanyakan, terlebih khusus terkait pengawasan Hakim Konstitusi. Adanya ide pembentukan Komisi Yudisial diawali oleh komitmen politik

105 Penjelasan Pasal 6 ayat (1) huruf h Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

106 Penjelasan Pasal 6 huruf ayat (2) huruf i UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

untuk memberlakukan sistem satu atap, yaitu pemindahan kewenangan administrasi, personal, keuangan dan organisasi pengadilan dari Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia ke Mahkamah Agung (MA).¹⁰⁷ Tidak hanya itu, masih terdapat beberapa materi muatan yang juga masih bermasalah terkait hal tersebut yang kemudian membuat asas ini menjadi penting untuk diperhatikan dalam rencana perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945.

107 Fajlurrahman Jurdi. (2007). *Komisi Yudisial*. Yogyakarta: PUKAP. Hlm. 139.

BAB III

LANDASAN FILOSOFIS, HISTORIS, SOSIOLOGIS, YURIDIS, DAN POLITIS

A. Landasan Filosofis

Pada suatu negara, konstitusi didasarkan pada dasar falsafah negara karena konstitusi berfungsi sebagai hukum dasar negara. Indonesia dalam sejarahnya menetapkan Pancasila menjadi dasar falsafah negara (*Philosophische Grondslag*). Pancasila diambil dari nilai-nilai kebudayaan yang hidup dalam masyarakat dan dijadikan sebagai roh yang menjiwai seluruh kehidupan sosial masyarakat di Indonesia. Di dalam UUD NRI Tahun 1945 Pancasila tertuang dalam Pembukaan sekaligus dengan tujuan dan cita-cita negara Indonesia. Maka, UUD NRI Tahun 1945 secara tidak langsung menjabarkan Pancasila dan mengarah untuk pencapaian dari tujuan dan cita-cita negara Indonesia.

Penyempurnaan UUD NRI Tahun 1945 pada hakikatnya adalah suatu keniscayaan. Tujuannya adalah semata-mata untuk mewujudkan tujuan negara yang tercantum di dalam Pembukaan UUD NRI 1945. Sebagai sebuah konstitusi, UUD NRI Tahun 1945 sejatinya merupakan produk hukum buatan manusia yang tidak sempurna, karena pada prinsipnya hukum selalu tertinggal dari perkembangan kehidupan sosial masyarakat. Sementara, hukum dituntut untuk selalu bersifat responsif, progresif, tidak kaku, dan menyesuaikan dengan keadaan dan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. Konstitusi merupakan teks “hidup”, karena dari fungsinya, konstitusi harus berisi pasal-pasal yang mampu melewati berbagai zaman sehingga menjadi “*the living constitution*”. Sayangnya seperti yang dijelaskan sebelumnya bahwa pasal-pasal konstitusi buatan manusia gagal “hidup” dan tidak mampu berlari mengikuti perkembangan zaman.¹⁰⁸

Menggarisbawahi prinsip Indonesia yang merupakan negara hukum, menempatkan UUD NRI Tahun 1945 sebagai hukum dasar, sehingga UUD NRI Tahun 1945 memiliki posisi yang menentukan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Dari sudut pandang konstitusi, tidak berlebihan apabila dikatakan bahwa supremasi hukum dapat

108 Jimly Asshiddiqie. (2006). *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Konstitusi Press. Hlm. 240.

dianggap sebagai salah satu tujuan bangsa Indonesia mendirikan negara ini.¹⁰⁹

Menyelami konsep negara hukum Pancasila, pada hakekatnya harus dilandasi oleh sebuah paradigma atau konsepsi dasar berpikir yang selanjutnya disebut “teori hukum Pancasila”. Adapun basis asumsi dasar dari teori hukum Pancasila dapat diuraikan sebagai berikut:¹¹⁰

1. Pancasila sebagai cita hukum (*rechtsidee*) yang merefleksikan dasar negara, ideologi bangsa, jiwa dan kepribadian, pandangan hidup bangsa serta sumber dari segala sumber hukum yang melandasi seluruh kehidupan bangsa, dan negara terutama pembentukan sistem hukum nasional harus menjadi pijakan utama dalam pembangunan hukum nasional dan menjaga integrasi nasional.
2. Karakteristik hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan karakter kepribadian dan falsafah hidup bangsa (Pancasila) sebagaimana hidup dan berkembang dalam masyarakat Indonesia saat ini.
3. Pembentukan hukum nasional harus mampu menginternalisasikan dan memperhatikan keberagaman atau eksistensi hukum lokal (hukum adat) sebagai mozaik kekayaan hukum Indonesia tanpa mengabaikan pengaruh positif dari nilai-nilai hukum dari luar.
4. Hukum bukan hanya berperan sebagai sarana rekayasa sosial-masyarakat dan pembaharuan birokrasi semata akan tetapi harus mampu menciptakan keseimbangan tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang aman, tertib, tenteram, dan tenteram dalam lingkungan nasional maupun mondial.
5. Proses internalisasi atau pelembagaan nilai-nilai Pancasila tidak hanya mencakup produk legislasi (UU) namun mencakup semua produk hukum yang berlaku di Indonesia, mulai dari konstitusi (UUD NRI Tahun 1945), hingga peraturan-peraturan hukum yang paling rendah sekalipun baik yang bersifat tertulis maupun tidak tertulis seperti dijumpai dalam pranata-pranata hukum adat yang

109 Bahder Johan Nasution. (2014). *Negara hukum dan Hak Asasi Manusia*. Bandung: Mandar Maju. Hlm. 75.

110 King Faisal Sulaiman. (2017). *Politik Hukum Kekuasaan Kehakiman*. Yogyakarta: UII Press. Hlm. 299.

berlaku di dalam masyarakat adat selama ini.

6. Perilaku penguasa, aparat penegak hukum, aparatur birokrasi, dan masyarakat luas tidak ditentukan oleh baiknya substansi, dan sistem hukum yang dibangun melainkan sangat dipengaruhi oleh sejauhmana penghayatan, pembudayaan, dan pelebagaan nilai-nilai Pancasila ke dalam setiap orang secara individual maupun kolektif-komunal, termasuk pelaku kekuasaan, lembaga-lembaga negara dalam praktik penyelenggaraan Negara secara keseluruhan.

Secara garis besar penjabaran hakikat dari Pancasila adalah suatu pandangan bahwa negara adalah merupakan suatu persekutuan hidup manusia atau organisasi kemasyarakatan dalam hidup manusia atau masyarakat hukum (*legal society*), maka negara yang didirikan oleh manusia itu berdasarkan pada kodrat bahwa manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan yang Maha Esa (Sila Pertama). Negara yang merupakan persekutuan hidup manusia pada hakikatnya bertujuan untuk mewujudkan harkat dan martabat manusia sebagai makhluk yang berbudaya atau makhluk yang beradab (Sila Kedua). Untuk terwujudnya suatu negara sebagai organisasi hidup manusia maka harus membentuk persatuan ikatan hidup bersama sebagai suatu bangsa (Sila Ketiga).¹¹¹

Terwujudnya persatuan dalam suatu negara melahirkan rakyat sebagai suatu bangsa yang hidup dalam suatu wilayah negara tertentu. Maka merupakan suatu keharusan bahwa rakyat merupakan asal mula kekuasaan negara. Negara harus bersifat demokratis, hak serta kekuasaan rakyat harus dijamin baik secara individu maupun secara bersama (Sila Keempat). Untuk mewujudkan tujuan negara sebagai tujuan bersama dari seluruh warga negara berdasarkan prinsip keadilan yang timbul dalam kehidupan bersama tersebut (Sila Kelima).¹¹²

Berangkat dari pokok pikiran Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, negara Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat, sistem negara yang terbentuk dalam UUD NRI Tahun 1945 harus berdasarkan kepada kedaulatan rakyat dan berdasarkan atas permusyawaratan/perwakilan. Rakyat memegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara

111 Kaelan dan Achmad Zubaidi. (2010). *Pendidikan Kewarganegaraan*. Yogyakarta: Paradigma. Hlm. 25.

112 *Ibid*. Hlm. 26.

sesuai dengan prinsip demokrasi.

Pada hakikatnya dalam ide kedaulatan rakyat itu tetap harus dijamin, bahwa rakyatlah yang sesungguhnya menjadi pemilik negara dengan segala kewenangannya untuk menjalankan eksekutif, legislatif dan yudikatif. Rakyatlah yang berwenang merencanakan, mengatur, melaksanakan, dan melakukan pengawasan serta penilaian terhadap fungsi kekuasaan itu. Bahkan lebih jauh lagi, untuk kemanfaatan bagi rakyatlah sesungguhnya segala kegiatan ditujukan dan diperuntukkannya segala manfaat dari adanya dan berfungsinya segala kegiatan di negara itu.¹¹³

Sebelumnya di Indonesia kedaulatan rakyat dijalankan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat kemudian diubah dalam perubahan ketiga menjadi kedaulatan rakyat dijalankan berdasarkan UUD NRI Tahun 1945. Hal ini menunjukkan bahwa Indonesia ingin mewujudkan suatu konstitusionalisme dalam konstitusi Indonesia dengan prinsip kedaulatan rakyat yang dijalankan secara “*the rule of law*” dengan UUD NRI Tahun 1945 sebagai landasan jalannya penyelenggaraan negara. Permusyawaratan/perwakilanlah yang akan menjadi wakil rakyat untuk memutuskan apa-apa saja yang fundamental dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara.

Dalam pelaksanaan kedaulatan rakyat, penyelenggaraan negara tidak hanya terpusat pada wakil-wakil rakyat dalam permusyawaratan/perwakilan, akan tetapi dibagikan berdasarkan dengan suatu landasan hukum yaitu UUD NRI Tahun 1945 kepada lembaga-lembaga negara dengan prinsip *separation of power* dan *checks and balances*. Kedaulatan rakyat juga diterima oleh Kepala Negara dan Kepala Pemerintah yang di Indonesia dipegang oleh Presiden. Selaku eksekutif, Presiden nantinya akan melaksanakan aturan yang dibentuk oleh perwakilan dari rakyat dan memimpin jalannya roda pemerintahan.

Untuk suatu kebutuhan yang praktis, maka suatu kedaulatan rakyat dengan prinsip demokrasi tersebut perlu dilakukan melalui prosedur perwakilan (*representative democracy*).¹¹⁴ Di Indonesia dilaksanakan dengan cara rakyat memilih perwakilannya dalam

113 Jimly Asshidiqie. *Konstitusi dan Konstitualisme.. Op.cit.* Hlm. 145.

114 Jimly Asshidiqie. *Konstitusi dan Konstitualisme.. Ibid.* Hlm. 142.

parlemen sebagai representasi rakyat dalam penyelenggara negara sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945. Hal ini diwujudkan dalam suatu pesta demokrasi dimana rakyat menjalankan kekuasaannya dan menyerahkan sebagian kekuasaannya dengan memilih secara langsung perwakilannya melalui pemilihan umum, yang kembali pada akhirnya bahwa tujuannya adalah perwakilan yang dipilih dan mendapat kekuasaan dari rakyat, menyelenggarakan negara untuk kesejahteraan seluruh rakyatnya.

Dalam pokok pikiran Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang menjadi etika politik bangsa adalah berdasarkan pada ke-Tuhanan Yang Maha Esa. Oleh karena itu, UUD NRI Tahun 1945 harus mengandung isi yang mewajibkan pemerintah dan lain-lain penyelenggara negara untuk memelihara budi pekerti kemanusiaan yang luhur dan memegang teguh cita-cita moral rakyat yang luhur. Jelas bahwa setiap penyelenggara negara harus memiliki budi pekerti yang luhur dalam menjalankan tugasnya selaku penyelenggara negara. Integritas dan profesionalitas penyelenggara negara harus selalu tetap terjaga dalam kehidupan politik bernegara.

Penjagaan integritas dan profesionalitas itu dibangun dari dalam diri penyelenggara negara itu sendiri sebagai perwujudan ketaatannya pada Tuhan Yang Maha Esa. Namun, ketika itu gagal dibangun, maka perlu adanya pihak eksternal dari organ penyelenggara negara itu yang nantinya akan berfungsi sebagai lembaga pendorong terwujudnya etika politik yang berlandaskan ke-Tuhanan Yang Maha Esa. Bukan hanya dalam penjagaan etika politik, sebagai lembaga penyelenggara negara pun memerlukan pihak eksternal sebagai pendorong ketika lembaga penyelenggara negara utama tidak bisa menjalankan fungsinya sebagaimana mestinya.

Kepentingan nasional menjadi hal yang tidak bisa ditawar lagi dalam kehidupan internasional. Bukan berarti negara Indonesia akan bersifat pragmatis karena hanya mementingkan kepentingan negaranya sendiri, akan tetapi jika kehidupan internasional mengganggu jalannya suatu penyelenggaraan negara yang seharusnya dijalankan untuk kesejahteraan rakyat, maka suatu kewajiban bagi negara melindungi kepentingan seluruh rakyatnya. Terlebih jika suatu kehidupan Internasional yang dibangun dari peradaban dunia itu

bisa mengintervensi kehidupan bernegara di dalam negara, karena lebih mengedepankan kepentingan asing dan bertentangan dengan kepentingan nasional serta akan menggagalkan perwujudan cita negara yang telah dibangun oleh para pendiri bangsa (*the founding fathers*). Jelas dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 bahwa negara Indonesia menjunjung tinggi arti kemerdekaan suatu negara, menghargai kedaulatan negara lain, dan bersikap untuk menentang keras kolonialisme dan imperialisme suatu negara terhadap negara lain karena negara Indonesia berkeinginan menghapuskan penjajahan di atas dunia (alinea pertama Pembukaan UUD NRI Tahun 1945).

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 roh konstitusionalisme itu sendiri, menjadi suatu keharusan untuk melakukan perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945 seperti halnya ketika UUD NRI Tahun 1945 tersebut tidak sesuai sebagaimana amanat Pancasila. Berkenaan dengan hal tersebut, berdasarkan penjelasan di atas maka dapat diketengahkan bahwa secara filosofis, kehendak untuk melakukan perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945 sesungguhnya berlandaskan pada tiga hal: **pertama**, bahwa Pancasila sebagai dasar falsafah negara tidak dapat dilepaskan kaitannya dengan pembentukan UUD NRI 1945; **kedua**, kedudukan UUD NRI Tahun 1945 sebagai norma hukum dasar negara Indonesia yang perlu dijaga nilai-nilainya; **ketiga**, konstitusionalisme mutlak diperlukan sebagai dasar acuan dalam pembentukan UUD NRI Tahun 1945.

B. Landasan Historis

Berbicara mengenai landasan historis pentingnya perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945, tidak lepas dari bagaimana dinamika pelaksanaan UUD NRI Tahun 1945 dari waktu ke waktu, mulai sejak pembentukannya hingga saat ini.

Adanya landasan historis ini menjadi sebuah urgensi yang tidak bisa kita lupakan di dalam perubahan Undang-Undang Dasar NRI

Tahun 1945. Karena dengan belajar dari masa lalu kita bisa mengambil sebuah pelajaran agar kedepannya kita tidak salah dalam mengambil keputusan. Beberapa alasan secara historis yang menjadi dasar di ubahnya UUD NRI Tahun 1945 adalah:

Pertama, apabila kita lihat secara historis, perubahan UUD NRI Tahun 1945 bukanlah tidak mungkin untuk diubah. Karena UUD NRI Tahun 1945 menurut pendiri bangsa masih belum sempurna. Pada sidang, PPKI Moh. Hatta membacakan beberapa perubahan naskah rancangan UUD NRI Tahun 1945 sebagaimana yang telah disepakatinya bersama beberapa wakil golongan Islam. Seluruh anggota mufakat sehingga sidang yang dipimpin Soekarno itu berjalan lancar tanpa hambatan yang berarti. Ketika pembahasan sampai pada aturan peralihan, Soekarno meminta agar sidang mendahulukan pembahasan Pasal III tentang pemilihan presiden dan wakil presiden. Begitu rumusan Pasal III Aturan Peralihan selesai, PPKI langsung melakukan pemilihan presiden dan wakil presiden. Dalam pemilihan yang berlangsung singkat itu, secara aklamasi Soekarno terpilih sebagai Presiden dan Moh. Hatta sebagai Wakil Presiden.¹¹⁵ Setelah menghasilkan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia terpilih, sidang PPKI kemudian mengesahkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.

PPKI hanya memerlukan waktu satu hari untuk mengesahkan UUD NRI Tahun 1945. Hal ini terkait dengan tuntutan keadaan bahwa negara Indonesia yang baru memproklamasikan kemerdekaannya harus segera memiliki UUD. Selain itu, situasi politik dalam suasana berkobarnya Perang Pasifik tidak memberi banyak waktu bagi PPKI untuk melakukan perdebatan secara panjang lebar. Karena itu, para pendiri bangsa itu menyepakati untuk mengesahkan terlebih dahulu UUD NRI Tahun 1945 yang telah mereka susun sebagai UUD NRI Tahun 1945 sementara untuk kemudian disempurnakan dalam kondisi yang lebih memungkinkan.¹¹⁶ Soekarno sendiri sebagai ketua PPKI mengatakan,

115 Yamin Muhammad. *Naskah Persiapan Undang-Undang.... Op.cit.* Hlm. 427.

116 Moh. Mahfud MD. (2007). *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Perubahan Konstitusi.* Jakarta: LP3ES. Hlm. 21.

“...Undang-Undang Dasar yang buat sekarang ini, adalah Undang-Undang Dasar Sementara. Kalau boleh saya memakai perkataan: ini adalah Undang-Undang Dasar kilat. Nanti kalau kita telah bernegara di dalam suasana yang lebih tenteram, kita tentu akan mengumpulkan kembali Majelis Perwakilan Rakyat yang dapat membuat Undang-Undang Dasar yang lebih lengkap dan lebih sempurna.

*Tuan-tuan tentu mengerti, bahwa ini adalah sekadar Undang-Undang Dasar Sementara, Undang-Undang Dasar kilat, bahwa barangkali boleh dikatakan pula, inilah revolutive grondwet”.*¹¹⁷

Naskah UUD NRI Tahun 1945 yang disahkan oleh PPKI meliputi pembukaan dan pasal-pasal yang terdiri atas 71 butir ketentuan. Pembukaan dan pasal-pasal itu dikemudian hari diberi penjelasan oleh Prof. Mr. Dr. Soepomo.¹¹⁸ Selanjutnya, UUD NRI Tahun 1945 dimuat dalam Berita Republik Indonesia Tahun II No. 7 Tanggal 15 Februari 1946. Pembukaan dan pasal-pasalnya terdapat di halaman 45-48, sedangkan penjelasannya terdapat di halaman 51-56.

Kedua, UUD NRI Tahun 1945 dari awal di rumuskannya mengutamakan nilai-nilai Pancasila. Mengapa ini menjadi urgensi? Karena jangan sampai di dalam merumuskan perubahan UUD NRI Tahun 1945 justru dilakukan dengan tidak memperhatikan nilai-nilai yang terdapat di dalam Pancasila. Sejak dahulu, di dalam merumuskan UUD NRI Tahun 1945, *Founding Fathers* selalu memperhatikan nilai-nilai Pancasila. Ini bisa kita lihat ketika PPKI yang pada saat itu sudah dijadikan sebagai lembaga nasional menjadwalkan sebuah pertemuan pada 18 Agustus 1945 untuk menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Indonesia. Namun, sehari sebelum rapat dimulai, persisnya setelah proklamasi kemerdekaan dikumandangkan, tersiar kabar bahwa rakyat Kristen di wilayah Indonesia bagian timur akan menolak bergabung ke dalam Republik Indonesia jika syariat Islam masuk di dalam UUD.¹¹⁹ Menanggapi keberatan tersebut, Moh.

117 Yamin Muhammad, *Naskah Persiapan Undang-Undang..... Op.cit.* Hlm. 410.

118 Nugroho Notokusanto. (1981). *Proses Perumusan Pancasila Dasar Negara*. Jakarta: Balai Pustaka. Hlm. 36.

119 Dalam buku *Sekitar Proklamasi 17 Agustus 1945*. Tintamas. Jakarta. 1970. Moh. Hatta menceritakan bahwa kabar mengenai keberatan dimasukkannya syariat Islam dalam UUD

Hatta mengumpulkan beberapa wakil golongan Islam yang duduk di PPKI, yakni K.H. Wachid Hasjim, Ki Bagus Hadikoesoemo, Kasman Singodimedjo, dan Teuku Mohammad Hasan, untuk membicarakan persoalan tersebut. Dalam pembicaraan informal itu wakil-wakil golongan Islam dengan ikhlas merelakan dihapusnya tujuh kata dalam Mukaddimah, dua kata dalam Pasal 6 ayat (1), dan tujuh kata dalam Pasal 29 ayat (1) demi terwujudnya persatuan Indonesia.¹²⁰

Seiring dengan dihapusnya tujuh kata dalam Piagam Jakarta, istilah Mukaddimah diubah menjadi Pembukaan. Adapun naskah lengkap Pembukaan sebagai berikut.

“Bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan 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

NRI TAHUN AANRI TAHUN AAdatang dari seorang opsir Kaigun (Angkatan Laut Jepang) yang menemuinya. Namun dalam buku Lahirnya Satu Bangsa dan Satu Negara, UI-Press, Jakarta, 1997, O.E. Engelen dkk. menyatakan bahwa yang menemui Moh. Hatta adalah tiga mahasiswa Ika Daigaku yakni Piet Mamahit, Moeljo, dan Imam Slamet yang berpakaian seragam Angkatan Laut Jepang. Kelompok mahasiswa Asrama Prapatan 10 mengutus tiga orang itu setelah beberapa tokohnya berdiskusi dengan Dr. Ratulangji, Mr. A. A. Maramis, dan Mr. Pudja.

120 Umar Basali. (2002). *Pro-Kontra Piagam Jakarta di Era Reformasi*. Jakarta: Pustaka Indonesia Satu. Hlm. 39.

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 berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.”

Berlandaskan pada Piagam Jakarta, panitia kecil pembentuk hukum dasar merumuskan lima pokok pikiran dalam pembukaan UUD, yaitu:¹²¹

1. Negara-begitu bunyinya-yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasarkan atas persatuan, dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dengan ini kita menolak negara yang berdasar atas individualisme dan juga kita menolak bentukan negara sebagai “*kalsse-staat*”, sebagai negara yang hanya mengutamakan satu kelas, satu golongan seperti sistem Soviet, yang mengutamakan golongan pekerja dan tani;
2. Negara yang berdasar atas hidup kekeluargaan akan menyelenggarakan dasar itu bukan saja ke dalam, akan tetapi juga keluar. Jadi dengan ini, kita akan membentuk negara berdasarkan kekeluargaan, tidak hanya terhadap dunia dalam negeri, akan tetapi juga terhadap dunia luar negeri;
3. Negara yang berkedaulatan rakyat, berdasar atas kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan. Oleh karena itu, undang-undang dasar harus berdasar atas kedaulatan rakyat dan berdasar atas permusyawaratan/perwakilan;
4. Negara berdasarkan ke-Tuhanan, menurut atas dasar kemanusiaan yang adil dan beradab, oleh karena itu undang-undang dasar yang mengandung isi mewajibkan pemerintah dan lain-lain penyelenggara negara, untuk memelihara budi pekerti kemanusiaan

121 Yudi Latief. *Negara Paripurna : historisitas, rasionalitas, dan aktualitas Pancasila*, Jakarta: Gramedia. Hlm. 30.

yang luhur dan memegang teguh cita moral rakyat yang luhur.

Sebelumnya terdapat lima pokok pikiran, sejalan dengan penghapusan “tujuh kata” dalam sidang PPKI, maka pokok pikiran yang kelima juga dihapuskan.

Pembahasan rancangan UUD NRI Tahun 1945 itu diwarnai perdebatan antara golongan Islam yang menghendaki agar agama (Islam) tidak dipisahkan dengan negara dan golongan Kebangsaan yang menghendaki sebaliknya. Inilah salah satu alasan yang menjadi dasar bahwa Undang-Undang Dasar di bentuk berdasarkan Pancasila sebagai *Philosophische Grondslag*. Oleh karena itu, di dalam merubah Undang-Undang Dasar kita harus selalu memperhatikan nilai-nilai pancasila di setiap pembahasannya. Yaitu dengan mengutamakan nilai-nilai ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, musyawarah dan keadilan.

Ketiga, Dasar negara yang tidak baik akan memengaruhi kekuatan negara. Ini bisa dilihat ketika Konstitusi pada masa lalu tidak bisa menjadi solusi dari banyaknya permasalahan yang Indonesia alami. Permasalahan itu bukan hanya yang berasal dari dalam negara, tetapi juga termasuk permasalahan dari negara lain.

Contohnya adalah pada saat berlakunya Konstitusi RIS tahun 1949. Sebelumnya Belanda selalu melakukan pemberontakan ke Indonesia. Kesepakatan-kesepakatan seperti Perjanjian Renville dan Roem-Royen tidak bisa menghentikan pemberontakan yang dilakukan oleh Belanda. Pascaperjanjian Renville, hubungan pemerintah Republik Indonesia dengan pemerintah Belanda masih saja diliputi ketegangan. Pemerintah Belanda secara terus-menerus menggerogoti kedaulatan Republik Indonesia dengan menciptakan negara-negara boneka sebanyak-banyaknya. Pada 18 Desember 1948, pemerintah Belanda menyatakan tidak terikat lagi dengan Perjanjian Renville. Agresi tentara Belanda pun dilaksanakan dengan sasaran utama ibu kota Republik Indonesia, Yogyakarta.

Konflik bersenjata antara tentara Republik Indonesia dan tentara Belanda kembali mengundang campur tangan Dewan Keamanan. Melalui resolusinya, pada 28 Januari 1949, Dewan Keamanan meminta agar pemerintah Republik Indonesia dikembalikan

ke Yogyakarta dan kedua belah pihak yang bertikai (Indonesia dan Belanda) kembali melakukan perundingan. Pihak Belanda akhirnya menyetujui kembalinya pemerintah Republik Indonesia ke Yogyakarta pada 7 Mei 1949, ketika terjadi pertemuan antara Mr. Moh. Roem yang mewakili pemerintah Republik Indonesia dan Dr. Van Royen yang mewakili pemerintah Belanda di bawah pengawasan *United Nations Commission for Indonesia* (UNCI). Dalam Roem-Royen Agreement tersebut disepakati diselenggarakannya Konferensi Meja Bundar (KMB) setelah pemerintah Republik Indonesia kembali ke Yogyakarta.¹²²

Sidang KMB dimulai pada 23 Agustus 1949 di Den Haag, Belanda. Pesertanya terdiri atas tiga delegasi, yaitu delegasi Republik Indonesia yang dipimpin oleh Moh. Hatta, delegasi daerah-daerah yang membentuk aliansi untuk permusyawaratan federal atau *Bijeenkomst voor Federal Overleg* (BFO) yang dipimpin Sultan Hamid II, dan delegasi pemerintah Belanda yang dipimpin Mr. J.H. Van Maarseveen. Konferensi difasilitasi oleh UNCI. Sidang KMB ditutup pada 2 November 1949 dan berhasil menyetujui tiga hal sebagai berikut:¹²³

1. Mendirikan Negara Republik Indonesia Serikat (RIS);
2. Penyerahan kedaulatan kepada RIS yang berisi tiga hal, yaitu (i) piagam penyerahan kedaulatan dari kerajaan Belanda kepada pemerintah RIS; (ii) status uni, dan (iii) persetujuan perpindahan;
3. Mendirikan uni antara RIS dan kerajaan Belanda.

Hasil kesepakatan tersebut kemudian dituangkan ke dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) yang diparaf oleh delegasi Republik Indonesia dan BFO pada 29 Oktober 1949.

Dasar negara yang tidak kuat akhirnya memudahkan negara lain untuk melakukan pemberontakan di Indonesia. Bahkan, kita akhirnya terpecah menjadi negara-negara bagian. Oleh karena itu, harus kita akui bahwa pada masa lalu ketahanan nasional Indonesia masih sangat lemah. Salah satu alasannya adalah Dasar Negara kita yang tidak mengatur tentang ketahanan nasional.

122 Ibid. Hlm. 34.

123 Asshiddiqie. Konstitusi.... *Op.cit.* Hlm. 45.

Kemudian permasalahan yang terjadi di Indonesia. Pemberontakan oleh kelompok bersenjata, Pemerintahan yang Otoriter, KKN, dan krisis moneter adalah contoh bahwa pada saat itu Konstitusi kita masih tidak bisa untuk memberikan solusi dari semua permasalahan yang negara kita alami.

Pemberontakan yang dilakukan oleh PKI Pada tanggal 30 September 1965 menunjukkan bahwa terjadi gerakan bersenjata yang dipimpin Letkol Untung, Komandan Pasukan Pengawal Presiden dari Cakrabirawa. Gerakan tersebut menculik dan membunuh sejumlah jenderal, yaitu Jenderal Ahmad Yani, Jenderal M.T. Harjono, Jenderal Suprpto, Jenderal S. Parman, Jenderal D.I. Panjaitan, Jenderal Sutojo Siswomihardjo, dan Lettu CZI P. Tendean pada 1 Oktober 1965 dini hari.

Untung mengumumkan Dekrit No. 1 tentang Pembentukan Dewan Revolusi Indonesia yang dipimpin dirinya dengan anggota 45 orang. Dalam dekrit tersebut dinyatakan bahwa Dewan Revolusi dibentuk untuk memperlancar tindak lanjut Gerakan 30 September 1965.¹²⁴ Karena keterlibatan sejumlah kader PKI di dalamnya, gerakan yang dipimpin Untung itu kemudian dikenal dengan sebutan Gerakan 30 September/Partai Komunis Indonesia (G30S/PKI) berdasarkan Ketetapan MPRS No. XXV/MPRS/1966.

Sebagai respons atas peristiwa G30S/PKI, para tokoh muda dari berbagai ormas mendirikan Kesatuan Aksi Pengganyangan Gerakan September 30 (KAP-Gestapu). Mereka menggelar aksi-aksi demonstrasi yang pada intinya mendesak Presiden Soekarno untuk membubarkan PKI beserta ormas-ormasnya.¹²⁵ Aksi-aksi KAP-Gestapu itu kemudian ditindaklanjuti oleh mahasiswa yang berhimpun dalam satu gerakan Kesatuan Aksi Mahasiswa Indonesia (KAMI) yang tidak hanya menuntut pembubaran PKI, tetapi juga menuntut pertanggungjawaban Presiden atas persoalan politik dan ekonomi dengan membubarkan kabinet dan menurunkan harga.¹²⁶

Semua contoh di atas bisa saja akhirnya terjadi lagi apabila di Konstitusi kita yang sekarang masih ada pasal yang bisa dijadikan

124 Asshiddiqie. *Kemerdekaan... Op.cit.* Hlm. 181.

125 Ibid. Hlm. 4-7.

126 Ibid. Hlm. 315-320.

celah oleh orang-orang tidak bertanggung jawab untuk menguntungkan diri sendiri. Oleh karena itu, menjadi suatu keharusan agar Indonesia memiliki dasar negara yang kuat. Yaitu dasar negara yang tidak mudah di gunakan untuk kepentingan-kepentingan yang bukan di tunjukkan untuk kesejahteraan rakyat Indonesia.

Keempat, melanjutkan kembali amanah Reformasi. Reformasi dan tuntutan perubahan UUD NRI Tahun 1945 merupakan suatu rangkaian ikhtiar yang dilakukan bangsa Indonesia dalam menyongsong perubahan menuju masa depan yang lebih baik. Salah satu konsekuensi logis dari momentum reformasi ialah perubahan UUD NRI Tahun 1945. Sebagai konstitusi negara, UUD NRI Tahun 1945 dipandang tidak sesuai lagi dengan kebutuhan rakyat Indonesia. Bahkan, dalam beberapa hal, ketentuan-ketentuan yang ada di dalam UUD NRI Tahun 1945 justru menjadi penghambat kemajuan bangsa.

Reformasi dipilih sebagai upaya jalan keluar dari berbagai kebuntuan dalam sistem sosial, politik, hukum, dan ekonomi yang dihadapi Indonesia. Alih-alih membawa rakyat Indonesia menuju cita-cita luhur yang digariskan para pendiri negara, sistem yang berlaku justru menenggelamkan rakyat ke dalam krisis multidimensional yang berkepanjangan.

Dalam perkembangannya, krisis moneter yang telah membuat harga-harga melambung pada saat itu kemudian berkembang menjadi krisis ekonomi. Nilai perusahaan menjadi merosot tajam seiring dengan bangkrutnya sejumlah perusahaan secara drastis. Hal itu disebabkan utang mereka dalam mata uang dollar begitu berat untuk dibayar akibat depresiasi rupiah yang begitu tajam. Produksi juga sulit dijalankan karena sebagian bahan baku berasal dari impor dengan harga beli dollar yang dipandang sangat mahal. Akibatnya, terjadilah gelombang Pemutusan Hubungan kerja (PHK) besar-besaran akibat penutupan berbagai perusahaan tersebut, tidak hanya di ibu kota Jakarta, tetapi juga melanda berbagai kawasan di Indonesia. Hal itu kian menambah jumlah pengangguran yang sejak Tahun 1995 cenderung mengalami peningkatan. Pengangguran terbuka pada Tahun 1977 berjumlah sekitar 4,68 juta orang dan pada Tahun 1998 mengalami kenaikan drastis menjadi 5,46 juta orang.¹²⁷

127 Bacharuddin Jusuf Habibie. (2006). *Detik-detik yang Menentukan Jalan Panjang Indonesia*

Akibat dampak krisis ekonomi itu mendatangkan krisis sosial karena jumlah orang miskin membengkak dan dalam tempo yang begitu singkat. Pendapatan per kapita penduduk turun drastis dan menjadikan negara Indonesia tergolong salah satu negara termiskin di dunia. Indikatornya ialah pendapatan per kapita penduduk yang langsung merosot tajam. Golongan orang miskin baru ialah mereka yang terkena PHK dan tidak punya cukup tabungan untuk bertahan hidup. Kelompok masyarakat yang terkena PHK sebagian tidak dapat terus bertahan karena pada umumnya tidak mempunyai tabungan dan tidak memperoleh pesangon yang memadai. Selanjutnya, muncul lah kemudian berbagai tindak kejahatan yang pada perkembangannya menjadi kerusuhan massal.¹²⁸

Situasi *chaos* yang diakibatkan krisis lantas merongrong kewibawaan pemerintah di mata masyarakat. Pemerintah dipandang tidak mampu lagi mengendalikan jalannya negara. Wibawa pemerintah turun secara drastis dan menjadi sasaran kritik berbagai kalangan, mulai dari para pakar, praktisi dunia usaha, kalangan LSM, hingga masyarakat bawah, apalagi telah lama disinyalir berkembangbiaknya korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) di berbagai sektor kehidupan, baik di lingkungan pemerintahan maupun kalangan dunia usaha, dengan sorotan utama kepada kroni dan keluarga Soeharto. Krisis itu menyadarkan rakyat Indonesia untuk melakukan perubahan secara damai melalui pergantian kekuasaan sebagai pintu masuk.

Puncak dari segala gejolak politik itu adalah kemunculan Soeharto di ruang Credentials Istana Merdeka pada Kamis pagi 21 Mei 1998 setelah sebelumnya bertemu dengan pimpinan MPR/DPR selama lima menit. Di hadapan para wartawan, Soeharto mengumumkan pengunduran dirinya,

“... Saya telah menyatakan rencana pembentukan Komite Reformasi dan mengubah susunan Kabinet Pembangunan ke7. Namun demikian, kenyataan hingga hari ini menunjukkan Komite Reformasi tersebut tidak dapat terwujud karena tidak adanya tanggapan yang memadai terhadap rencana pembentukan komite tersebut.

menuju Demokrasi. Jakarta: THC Mandiri. Hlm. 3.
128 Yusuf dan Basalim. *Op.cit.* Hlm. 41.

Dalam keinginan untuk melaksanakan reformasi dengan cara-cara sebaik-baiknya tadi, saya menilai bahwa dengan tidak dapat diwujudkan Komite Reformasi, maka perubahan susunan Kabinet Pembangunan VII menjadi tidak diperlukan lagi.

Dengan memperhatikan keadaan di atas, saya berpendapat sangat sulit bagi saya untuk dapat menjalankan tugas pemerintahan negara dan pembangunan dengan baik. Oleh karena itu, dengan memperhatikan ketentuan Pasal 8 UUD NRI Tahun 1945 dan secara sungguh-sungguh memperhatikan pandangan pimpinan DPR dan pimpinan fraksi-fraksi yang ada di dalamnya, saya memutuskan untuk menyatakan berhenti dari jabatan saya sebagai Presiden Republik Indonesia.”¹²⁹

Seusai Soeharto mengundurkan diri dari jabatannya, B.J. Habibie mengucapkan sumpah sebagai Presiden Republik Indonesia. Selanjutnya, untuk mengatasi kemacetan dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, Habibie segera membentuk Kabinet Reformasi Pembangunan. Untuk mengatasi krisis politik dalam masa transisi tersebut, Habibie mengagendakan pelaksanaan pemilu dalam tempo secepat-cepatnya.

Beberapa ketentuan yang menjadi tuntutan reformasi yang masih harus diperjuangkan saat ini adalah:

Penegakan Supremasi Hukum, Salah satu agenda yang diusung oleh gerakan reformasi yang dimotori oleh mahasiswa adalah tuntutan adanya penegakan supremasi hukum. Pada masa orde baru hukum hanya menjadi instrumen bagi penguasa untuk melanggengkan dan melegitimasi kekuasaan serta melindungi birokrasi dan eksekutif yang sangat korup. Ketika itu lembaga-lembaga penegak hukum telah dikebiri dan sepenuhnya di bawah kontrol kekuasaan eksekutif sehingga mereka tidak memiliki kemerdekaan dan independensi, serta tak lepas dari intervensi elit penguasa.

Saat ini, secara umum belum terlihat adanya perubahan yang cukup signifikan ke arah penegakan supremasi hukum. Pelaku KKN masih banyak yang tidak dapat dijerat hukum sehingga menimbulkan

129 *Ibid.*

rasa ketidakadilan. Fungsi prevensi umum (*deterrence*) dan prevensi khusus melalui penerapan kebijakan penal (sanksi pidana) menjadi nihil, bahkan perilaku KKN ditengarai makin meningkat. Jika di masa Orde Baru perilaku KKN hanya merupakan bentuk “perselingkuhan” antara Eksekutif dan Yudikatif, kini tengah berkembang menjadi bentuk “cinta segi tiga” antara Eksekutif, Yudikatif dan Legislatif.

Kondisi itu sangat mungkin karena reformasi hukum yang telah dilakukan selama ini agaknya masih terbatas pada reformasi di bidang substansi hukum, yaitu dengan hanya memperbaharui berbagai UU baru. Padahal pembentukan UU baru tidak serta merta akan menciptakan penegakan hukum yang baik. Undang-undang yang baik belum tentu menjelma dalam bentuk penegakan hukum yang baik tanpa ada penegak/pelaksana hukum yang baik. Menurut Blumberg (1970 : 5) , “*the rule of law is not executing. It is translated into reality by man in institution.*” Dan pembuatan peraturan perundangan tidak otomatis menciptakan kepastian hukum kecuali hanya kepastian undang-undang.¹³⁰

Pemberantasan KKN, Bukan hanya terjadi di masa orde baru, bahkan KKN masih banyak terjadi sampai sekarang. Sudah menjadi tontonan rutin di media elektronik dan menjadi bacaan wajib di media cetak oleh seluruh anak bangsa yang terjangkau media. Bahwa para pejabat dan mantan pejabat kita tersandung masalah korupsi dan atau penyalahgunaan kekuasaan dan keuangan negara. Tetapi anehnya mereka-mereka yang notabene para petinggi negara yang terhormat, panutan rakyat, harapan dan tumpuan rakyat di negeri ini sedikitpun tidak merasa malu bahkan kadang-kadang malah sebaliknya. Tidak kalah hebatnya DPR yang merupakan lembaga tertinggi negara justru menjadi sarang tikus-tikus rakus yang menggerogoti uang negara dengan berbagai alasan yang dibuat-buat dan dicari pembenarannya.

Amandemen Konstitusi, tujuan amandemen UUD NRI Tahun 1945 menurut Husnie, adalah *pertama*, untuk menyempurnakan aturan dasar mengenai tatanan negara agar dapat lebih mantap dalam mencapai tujuan nasional serta menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan dan pelaksanaan kekuatan rakyat. *Kedua*, memperluas partisipasi rakyat agar sesuai dengan perkembangan paham demokrasi. *Ketiga*,

130 (Muladi, 2000 : 6).

menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan dan perlindungan hak agar sesuai dengan perkembangan HAM dan peradaban umat manusia yang menjadi syarat negara hukum. *Keempat* menyempurnakan aturan dasar penyelenggaraan negara secara demokratis dan modern melalui pembagian kekuasaan secara tegas, sistem *check and balances* yang lebih ketat dan transparan dan pembentukan lembaga-lembaga negara yang baru untuk mengakomodasi perkembangan kebutuhan bangsa dan tantangan zaman. *Kelima* menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan konstitusional dan kewajiban negara mewujudkan kesejahteraan sosial mencerdaskan kehidupan bangsa, menegakkan etika dan moral serta solidaritas dalam kehidupan bermasyarakat berbangsa dan bernegara sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan dalam perjuangan mewujudkan negara kesejahteraan, *Keenam*, melengkapi aturan dasar dalam penyelenggaraan negara yang sangat penting bagi eksistensi negara dan perjuangan negara mewujudkan demokrasi. *Ketujuh*, menyempurnakan aturan dasar mengenai kehidupan bernegara dan berbangsa sesuai dengan perkembangan aspirasi kebutuhan dan kepentingan bangsa dan negara Indonesia ini sekaligus mengakomodasi kecenderungannya untuk kurun waktu yang akan datang.

Pemberian Otonomi Daerah Seluas-luasnya, Tujuan utama dikeluarkannya kebijakan otonomi daerah antara lain adalah membebaskan pemerintah pusat dari beban-beban yang tidak perlu dalam menangani urusan daerah. Dengan demikian pusat berkesempatan mempelajari, memahami, merespon berbagai kecenderungan global dan mengambil manfaat daripadanya. Pada saat yang sama pemerintah pusat diharapkan lebih mampu berkonsentrasi pada perumusan kebijakan makro (luas atau yang bersifat umum dan mendasar) nasional yang bersifat strategis. Di lain pihak, dengan desentralisasi daerah akan mengalami proses pemberdayaan yang optimal. Kemampuan prakarsa dan kreativitas pemerintah daerah akan terpacu, sehingga kemampuannya dalam mengatasi berbagai masalah yang terjadi di daerah akan semakin kuat.

Adapun tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah sebagai berikut:

1. Peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang

- semakin baik.
2. Pengembangan kehidupan demokrasi.
 3. Keadilan.
 4. Pemerataan.
 5. Pemeliharaan hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah serta antar daerah dalam rangka keutuhan NKRI.
 6. Mendorong untuk memberdayakan masyarakat.
 7. Menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Untuk merubah UUD NRI Tahun 1945, yang harus kembali diperhatikan adalah tuntutan reformasi. Karena sejak reformasi pertama kali terjadi pada dua puluh tahun yang lalu, masih ada beberapa permasalahan yang tidak bisa diatasi seperti yang dijelaskan sebelumnya. Oleh karena itu, tuntutan reformasi menjadi penting untuk dijadikan salah satu dasar diubahnya UUD NRI Tahun 1945.

Di dalam perjalanannya, hampir setiap permasalahan sudah pernah Indonesia alami, oleh karena itu peneliti berharap agar dengan dirubahnya Konstitusi tidak menjadikan kita untuk kembali mengulangi kesalahan di masa lalu. Peneliti yakin, negara kita sudah cukup dewasa, apabila kita belajar dari perjalanan perubahan Konstitusi dari waktu ke waktu, maka seharusnya sudah cukup pengalaman yang negara kita alami untuk merumuskan Konstitusi yang Konstitusionalisme.

C. Landasan Sosiologis

Pada hakikatnya konstitusi merupakan kesepakatan umum rakyat (*general agreement*) mengenai bentuk bangunan negara yang diinginkan yang berisikan bentuk, tujuan, cita-cita negara, pembagian kekuasaan negara dan mekanisme penyelenggaraan pemerintahan yang dicita-citakan. Menurut Jimly Asshidiqie terdapat tiga kesepakatan umum untuk menegakkan konstitusionalisme yaitu kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama, kesepakatan tentang *the rule of law*, dan ketiga kesepakatan tentang bentuk institusi dan prosedur

ketatanegaraan. Oleh karena itu, menurut C. F Strong sejatinya konstitusi itu berisikan tiga hal yaitu pertama, cara pengaturan berbagai jenis institusi; kedua, jenis kekuasaan yang dipercayakan kepada institusi-institusi tersebut; dan ketiga, dengan cara bagaimana konstitusi itu dilaksanakan.

Selain itu dapat dipahami juga bahwa konstitusi itu merupakan kerangka masyarakat politik yang diorganisir dengan dan melalui hukum. Dalam hal ini, negara konstitusional adalah negara yang memiliki kekuasaan-kekuasaan untuk memerintah, hak-hak pihak yang diperintah (rakyat) dan hubungan diantara keduanya. Sementara, K.C Wheare menyatakan bahwa konstitusi digunakan untuk menggambarkan keseluruhan sistem pemerintahan (*It is used to describe the whole system of government of a country, the collection of rules which establish and regulate of govern the government*).

Pernyataan ini mempunyai makna bahwa konstitusi berfungsi untuk memberikan gambaran secara umum tentang sistem pemerintahan yang dijalankan dan mekanisme yang dipakai dalam hubungan di internal pemerintahan maupun hubungan pemerintah dengan rakyat. Hubungan ini akan mengakibatkan hubungan sosiologis. Hubungan sosiologis artinya bahwa kebijakan pemerintah harus melihat kondisi nyata keadaan masyarakat atau tuntutan masyarakat yang dinamis. Dampak dari hubungan sosiologis ini adalah adanya perilaku masyarakat untuk menghormati, menerima dan menaati hukum atau kebijakan tersebut.

Pasca kemerdekaan Republik Indonesia diraih, kebutuhan akan sebuah konstitusi tampak tak bisa lagi ditawar-tawar dan harus segera diformulasikan, sehingga lengkaplah Indonesia menjadi sebuah negara yang berdaulat, tatkala UUD NRI Tahun 1945 berhasil diresmikan menjadi konstitusi oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI, *Dokuritsu Junbi Inkai*).

Pada 17 Agustus 1945, menurut fakta (*de facto*) kita memang menyatakan merdeka sebagai sebuah negara. Namun terkait pemerintahan yang berdaulat, dan wilayah, secara yuridis (*de jure*) sesungguhnya baru sah “dimiliki” dan “diakui” pada 18 Agustus 1945 melalui rapat paripurna PPKI yang menetapkan Soekarno sebagai

presiden dan Mohammad Hatta selaku wakil presiden, juga menetapkan UUD NRI Tahun 1945 sebagai konstitusi Republik Indonesia.

Tidak ada satupun negara di dunia ini yang tidak memiliki konstitusi. Bayangkan sebuah rumah tanpa fondasi. Berdiri, namun tidaklah kokoh. Begitulah personifikasi fungsi konstitusi, ia menopang dan menjamin tegak kokohnya rumah besar yang bernama negara. Kemuliaan konstitusi itu pulalah yang menjadikannya sebagai *basic law dan the higher law*. Dalam konstitusi terdapat pula cakupan pandangan hidup (*way of life, weltanschauung*) dan inspirasi bangsa yang memilikinya. Dari dalil tersebut konstitusi kemudian dijadikan sebagai sumber hukum (*source of law, rechtsbron*) yang utama, sehingga tidak boleh ada satupun peraturan perundang-undangan (*wettelijk regeling*) yang bertentangan dengannya (*in strijd zijn met de grondwet*).

Kelahiran UUD NRI Tahun 1945 pada puluhan Tahun silam sesungguhnya merupakan klimaks perjuangan bangsa Indonesia sekaligus sebagai karya agung dari para pendiri bangsa (*the founding fathers and mothers*). Keistimewaan suatu konstitusi terdapat dari sifatnya yang sangat luhur dengan mencakup konsensus-konsensus (*toestemming*) tentang prinsip-prinsip (*principles, beginselen*) esensial dalam bernegara. Dengan demikian, maka konstitusi dapat dikatakan sebagai sebuah dokumen nasional (*a national document*) bersifat mulia yang notabene adalah dokumen hukum dan politik (*political and legal document*).

Dikarenakan tujuan daripada negara termuat dalam UUD NRI Tahun 1945, maka secara sederhana dapat disimpulkan bahwa salah satu proses dan cara untuk memerdekakan Indonesia dalam arti yang sebenar-benarnya adalah dengan bagaimana caranya kita dapat membuat rumusan UUD NRI Tahun 1945 tersebut secara ideal agar mampu menjadi jembatan sekaligus menjembatani negara untuk mencapai tujuannya. Kaitannya mencapai sebuah bentuk yang ideal tersebut, UUD NRI Tahun 1945 dalam perjalanannya telah mengalami perubahan sebanyak 4 (empat) kali, yakni pertama pada Tahun 1999, kedua Tahun 2000, ketiga Tahun 2001, dan perubahan keempat Tahun 2002.

Harus diakui bahwa setelah melalui perubahan keempat yang dilaksanakan oleh MPR, UUD NRI Tahun 1945 kini jauh lebih baik dalam beberapa sisi. Beberapa isu yang menjadi bahan pertimbangan dalam upaya dilakukannya perubahan kelima karena masih adanya berbagai persoalan. Persoalan-persoalan dimaksud yakni pada aspek HAM dalam kontestasi demokrasi misalnya, dalam Pasal 27 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa “segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”. Dalam praktiknya, berbagai persoalan HAM dalam kontestasi demokrasi justru nampak dari adanya pembatasan derivasi dari hak-hak dasar warga negara untuk turut serta dalam pemerintahan. Keadaan demikian tentu tak terlepas dari pemikiran *No Law Without Exception*. Adagium ini menunjukkan bahwa dalam proses penegakannya hukum terkadang harus memberikan pengecualian terhadap beberapa hal. Tujuannya adalah justru untuk melindungi hak-hak kaum minoritas agar tercipta keadilan itu sendiri.

Masih berkenaan dengan HAM dalam kontestasi demokrasi, dalam Pasal 18B ayat (2) telah ditegaskan bahwa “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”. Melalui ketentuan ini, Indonesia berkomitmen dengan jaminan untuk menghargai hak-hak tradisional masyarakat hukum adat sebagai kearifan lokal yang harus dijaga. Persoalan yang kemudian muncul adalah batas jaminan yang diberikan kepada masyarakat adat untuk melaksanakan hak tradisionalnya. Apakah ketentuan pelaksanaan pemerintah daerah yang terdapat dalam Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, dapat menjadi sebuah pembatasan akan asas-asas pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 22E ayat 1 UUD NRI Tahun 1945, yakni langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil?

Berkaitan dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, batasan yang diberikan dalam Pasal 6 UUD NRI Tahun 1945 hanyalah 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. Pembatasan mendasar seperti halnya usia, justru hanya diatur melalui undang-undang. Padahal ketika proses pembahasan rancangan UUD NRI Tahun 1945 oleh Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), hal ini sempat diusulkan untuk dimuat dalam UUD NRI Tahun 1945.

Dalam aspek yang lain, berbagai persoalan UUD NRI Tahun 1945 yang juga perlu untuk segera diselesaikan diantaranya yaitu, **Pertama**, sistem presidensialisme yang tidak didukung dengan pengaturan yang konsisten dalam mewujudkan hal tersebut. Dengan kata lain di satu sisi ingin dibangun sistem pemerintahan presidensial yang kuat, stabil, dan efektif. Di sisi lain, obsesi besar itu tidak didukung pelembagaan mekanisme *checks and balances* di antara cabang-cabang kekuasaan pemerintahan utama, yakni lembaga eksekutif-legislatif pada khususnya dan eksekutif-legislatif-yudikatif pada umumnya.

Menurut Mahfud MD, kedudukan antara eksekutif dan legislatif adalah sejajar atau sama-sama kuat.¹³¹ Artinya kedua lembaga tersebut tidak boleh saling intervensi, apalagi kewenangan Presiden yang diintervensi. Sebelum perubahan, Presiden mempunyai kewenangan untuk membuat undang-undang yang diatur dalam Pasal 5 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, sedangkan DPR hanya sebatas menyetujuinya sesuai dengan Pasal 20 UUD NRI Tahun 1945. Waktu itu Indonesia memang belum menganut *separation of power* sehingga kekuasaan legislasi penuh yang seharusnya dimiliki DPR menjadi tidak terwujud. Selain itu, sebelum perubahan *check and balances* antar lembaga negara tidak terwujud. Keadaan ini berubah setelah terjadinya perubahan tahun 1999-2002, dimana DPR memiliki kewenangan dan kekuasaan yang kuat dalam hal fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan.

Namun demikian, dalam praktiknya sama sekali tidak sesuai dengan tujuan besar dilakukannya reformasi konstitusi tersebut. Hal ini dapat dilihat dari pendapat Ni'matul Huda yang mengatakan bahwa ketika terjadi reformasi konstitusi terhadap UUD NRI Tahun 1945 muncul beberapa kesepakatan dasar dalam melakukan perubahan UUD

131 Mahfud MD. (1993). *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia Press. Hlm. 83.

NRI Tahun 1945 antara lain yaitu memperkuat sistem presidensial. Namun dalam kenyataannya, kesepakatan tersebut tidak ditaati secara konsisten oleh MPR. Pembongkaran kontruksi presidensialisme dalam UUD NRI Tahun 1945 signifikan pada perubahan pertama 1999, kemudian penguatan kelembagaan DPR pada perubahan kedua 2000, bukannya melahirkan keseimbangan anatara Presiden dan DPR, tetapi menimbulkan ketidakjelasan sistem presidensial yang ingin dibangun melalui perubahan UUD NRI Tahun 1945.

DPR seakan menumpahkan seluruh dendam dan serapahnya karena hampir selama 32 tahun (1966-1998) dikekang dan berada di bawah komando eksekutif (Presiden). Lebih lanjut yang dimaksud *legislatif heavy* dapat dilihat dari beberapa pasal-pasal dalam UUD NRI Tahun 1945 yang mengindikasikan kekuasaan DPR terlalu dominan. Diantaranya yaitu Pasal 11 ayat (1) dan (2), Pasal 13, Pasal 14 ayat (2), Pasal 20 ayat (2) dan pasal 20 ayat (5). Tidak hanya itu, sangat banyak hak interpelasi yang digunakan legislatif untuk mengkritisi kebijakan pemerintah. Kegiatan untuk meminta keterangan kepada Presiden yang terangkum dalam hak interpelasi DPR tersebut menurut pendapat peneliti mengindikasikan adanya subordinate antara DPR dengan Presiden, sehingga seolah-olah terkesan kedudukan DPR berada di atas Presiden.

Selain itu, dalam praktik sering kali dijumpai bahwa hak prerogatif presiden dicekal oleh kekuatan parlemen. Seperti pengangkatan Kepala POLRI dan pengangkatan Panglima TNI. Sikap parlemen yang mencampuri pemilahan Kepala POLRI dan Panglima TNI, secara legalistik tidak ada yang salah. Wakil rakyat itu memiliki dasar hukum, yaitu sesuai Pasal 11 UU No 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri), pengangkatan dan pemberhentian Kepala Polri dilakukan Presiden atas persetujuan DPR. Pasal 13 UU Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia (TNI) menyebutkan, Presiden memberhentikan dan mengangkat Panglima TNI setelah mendapat persetujuan dari DPR.

Padahal UUD NRI Tahun 1945 termasuk perubahannya tidak mengatur pengangkatan dan pemberhentian Kepala Polri dan Panglima TNI. Bahkan jika direnungkan dan dicermati, kebijakan pemberhentian dan pengangkatan Kepala Polri dan Panglima TNI itu

harus melalui persetujuan DPR, bukan hanya menggerogoti makna Presidensialisme yang digunakan dalam sistem pemerintahan di negeri ini, melainkan tidak sejalan dengan konstitusi. Pasal 10 UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan Presiden pemegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara.¹³²

Kerancuan pelaksanaan sistem presidensial dalam pemerintahan di negeri ini, jika mengacu pada UUD NRI Tahun 1945 setelah perubahan pertama hingga perubahan keempat, kian nyata dengan memperhatikan pasal. Konstitusi hasil perubahan itu menyatakan, Presiden berhak mengangkat duta dan konsul. Untuk mengangkat duta dan konsul, Presiden diminta memperhatikan pertimbangan dari parlemen. Bahkan, untuk menerima penempatan duta dari negara lain, presiden juga harus memperhatikan pertimbangan dewan. Selain itu, selama ini presiden terkesan menerima saja pertimbangan, bahkan penolakan yang diajukan parlemen.

Hal tersebut juga dikuatkan oleh Syamsudin Haris yang menyatakan bahwa masalah yang dihadapi bangsa Indonesia adalah konstitusi hasil perubahan tak sekadar mengadopsi sistem presidensial yang mendekati “murni” tetapi juga kian memperkuat otoritas DPR. Melalui otoritas legislasi yang dimiliki, DPR bahkan memberi hak tunggal bagi diri sendiri guna menyeleksi para pejabat politik, seperti pimpinan Bank Indonesia, Kepala Polri, Panglima TNI serta pimpinan dan anggota komisi negara yang pembentukannya melalui Undang-undang. Otoritas yang seharusnya melekat pada presiden dalam skema presidensialisme menjadi peluang bagi DPR untuk melembagakan “gangguan” terhadap presiden. Desain konstitusi yang semula hendak menyeimbangkan kekuasaan legislatif-eksekutif akhirnya terperangkap pada situasi “sarat DPR”.¹³³

Kedua, semangat atas presidensialisme itu juga tidak didukung struktur kamar parlemen yang kuat. Kedudukan DPD, yang seharusnya merupakan salah satu "kamar" dari sistem perwakilan kamar dalam

132 Tri Agung Kristanto. (2014). *Presidensialisme Masih Tetap Setengah Hati* dalam bukunya *Tinjauan Kompas Menatap Indonesia 2014, Tantangan, Prospek, dan Ekonomi Indonesia*, Jakarta : Kompas. Hlm. 11.

133 Syamsudin Haris. *Presidensialisme Cita Rasa Parlementer*. *Opini Kompas*. 31 Oktober 2017.

parlemen, bahkan tidak jelas karena kekuasaan dan hak-haknya yang cukup terbatas. Akibatnya, prinsip *checks and balances* diabaikan oleh konstitusi hasil perubahan dalam relasi DPR sebagai representasi rakyat dan DPD sebagai representasi wilayah (teritori). Sistem tata kelola pemerintahan daerah di Indonesia dianut sistem pemerintahan otonomi daerah. Dalam faktanya, pelaksanaan pemerintahan dengan sistem otonomi daerah lebih dekat pada faktualisasi Negara dengan karakter federalistik. Daerah-daerah yang dibagi dalam provinsi-provinsi dan kabupaten/kota tersebut mendapat kewenangan untuk mengurus daerahnya sendiri. Banyak kalangan yang menilai terutama para ilmuwan politik dan hukum bahwa kebijakan otonomi daerah di Indonesia di masa depan cenderung bersifat federalistik dan karenanya lebih tepat dikembangkan struktur parlemen yang bersifat *strong bicameralism*. Hasil sidang tahun MPR tahun 2001 atau fase perubahan ketiga pada akhirnya mengadopsi gagasan parlemen *soft bicameralism*, dimana kedua kamar parlemen tidak memiliki kewenangan yang sama dan tidak berimbang sehingga DPR lebih memiliki kekuasaan mutlak dalam berbagai fungsinya, sedangkan DPD hanya dilengkapi dengan beberapa fungsi dan kewenangan yang sangat lemah serta bersifat terbatas. Dalam kaitannya dengan itu, DPD sesungguhnya tidak lebih dari sekadar pelengkap DPR atau ‘alat Pelengkap’ DPR. Secara substansial DPD tidak memiliki kewenangan legislatif karena norma-norma dalam perubahan UUD NRI Tahun 1945 sangat jelas memberikan kewenangan legislatif secara penuh kepada DPR. Kenyataan konstitusi tidak mutlak harus dipertahankan sepanjang waktu, apalagi jika semangat bernegara yang dikandungnya tidak lagi memadai atau dapat memenuhi kehendak rakyat. Dengan kondisi tersebut, kelanjutan perubahan patut diperhitungkan agar menciptakan kesempatan bagi semua warga Negara untuk memperbaiki sistem parlemen secara lebih modern.

Ketiga, Presiden yang mendapat mandat dan legitimasi langsung dari rakyat tidak memiliki semacam hak veto untuk menolak undang-undang yang telah disepakati DPR (bersama pemerintah). Sebaliknya, DPR dapat “memaksakan” suatu undang-undang untuk tetap berlaku meski tidak disahkan atau tidak ditandatangani presiden dalam waktu 30 hari. Di satu sisi ingin dibangun sistem pemerintahan presidensial yang kuat, stabil, dan efektif. Di sisi lain, obsesi besar

itu tidak didukung pelembagaan mekanisme *checks and balances* di antara cabang-cabang kekuasaan pemerintahan utama, yakni lembaga eksekutif-legislatif pada khususnya dan eksekutif-legislatif-yudikatif pada umumnya. Suatu UU dapat tetap berlaku apabila dalam waktu 30 hari tidak disahkan presiden sehingga suatu kebijakan bisa di-*fait accompli* oleh DPR meski belum tentu sesuai dengan kepentingan nasional. Dampak kondisi ini adalah biasanya sistem presidensial di Indonesia karena presiden acapkali “terpenjara” oleh partai-partai di parlemen.

Keempat, pengaturan kelembagaan MPR yang dinilai jauh dari hakekat pembentukannya sebagai rumah rakyat. Tidak adanya koherensi dan konsistensi konstitusi hasil perubahan juga terkait dengan kedudukan dan kelembagaan MPR. Kedudukan MPR yang seharusnya merupakan majelis nasional wadah sidang gabungan (joint session) DPR dan DPD cenderung dilembagakan permanen, baik organisasi maupun kepemimpinannya, sehingga berdampak terhadap realitas bahwa bangsa kita memiliki tiga lembaga parlemen, yakni MPR, DPR, dan DPD.

Kelima, keberadaan Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial, selain Mahkamah Agung, bukan hanya cenderung membuat biasanya locus kekuasaan yudikatif, tetapi juga menafikan urgensi supremasi kekuasaan yudikatif yang bersifat tunggal sebagai bagian dari prinsip pemisahan kekuasaan dalam presidensialisme. Konflik kelembagaan segi tiga antara MK-KY-MA adalah dampak dari hal tersebut.

Keenam, hadirnya lembaga negara independen atau komisi-komisi negara independen yang akhir-akhir ini marak dipersoalkan akibat sering kali menimbulkan benturan kewenangan (*overlapping*) di antara lembaga independen atau juga dengan lembaga lainnya, misalnya Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dengan Kepolisian dan Kejaksaan, KPK dengan MA, KPK dengan Menteri Sekretaris Negara,¹³⁴ maupun MA dan KY.

Dengan demikian, sesuai dengan roh kedaulatan rakyat dan keadilan. Apabila roh kedaulatan rakyat telah menjiwai pasal-demi

134 Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda. (2011). *Teori dan Hukum Konstitusi*. Bandung: Rajawali Press. Hlm. 146.

pasal dalam UUD, maka rakyat akan menghayati keyakinan bahwa bangsa dan negara sesungguhnya berada dan menuju pada arah yang benar. Pancasila sebagai falsafah negara, menjadi spirit yang harus dimiliki dalam setiap pembuatan kebijakan, dan undang-undang dasar menjadi langkah awal dalam mewujudkan hal tersebut. Beberapa persoalan tersebut menjadi pijakan awal yang perlu dipertimbangkan untuk dilakukannya perubahan kembali. Dengan dilakukannya perubahan kelima tersebut, diharapkan dapat menjawab permasalahan-permasalahan kekinian dan menjadi solusi tercapainya tujuan Negara Indonesia. Untuk itu, perubahan UUD NRI Tahun 1945 adalah sebuah keniscayaan.

Ketujuh, selain problem sebagaimana dijelaskan dalam point-point di atas terdapat satu problem yang juga cukup krusial untuk kemudian diselesaikan. Problem tersebut yakni ketidaktepatan penggunaan bahasa hukum dalam beberapa rumusan Pasal UUD NRI Tahun 1945 yang bermuara pada ketidakpastian tafsir terhadap pasal-pasal yang bersangkutan. 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.

Kedelapan, dalam peta politik ketatanegaraan saat ini, reformasi konstitusi yang tidak dilepaskan dari konflik politik, dengan menyerahkannya semata-mata kepada lembaga perwakilan rakyat seperti MPR, akan cenderung terkontaminasi dengan virus kompromi politik jangka pendek yang biasanya menjadi solusi pragmatis dari konflik politik transisi. Ini terlihat jelas dalam penyusunan perubahan pertama dan kedua, maupun Ketetapan-ketetapan MPR terbaru, yang kental dengan kompromi antara kubu reformis dan status quo. Masuknya asas nonretroaktif dalam perubahan kedua, atau tetap bertahannya TNI dan Polri di lembaga perwakilan rakyat, adalah beberapa contoh dari kompromi politik jangka pendek yang mengkontaminasi proses reformasi konstitusi kita. Oleh karena itu, dalam rangka mengatasi berbagai problematika yang terjadi dalam ketatanegaraan Indonesia

saat ini termasuk untuk mencegah terjadinya penggunaan kekuasaan yang dilatarbelakangi oleh kepentingan politik maka perlu adanya pembentukan lembaga profesional yang independen dan nonpartisan yakni Komisi Konstitusi. Sehubungan dengan kriteria independen dan nonpartisan, maka Komisi Konstitusi wajib steril dari partai politik. Keikutsertaan partai politik dalam perubahan konstitusi, terutama di masa-masa transisi dan pergulatan politik itu, akan menyebabkan hasil reformasi konstitusi tidak maksimal. Dengan keberadaannya tersebut, Komisi Konstitusi akan menjadi lembaga pendukung dalam hal perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945 dan diharapkan mampu menjadikan sistem ketatanegaraan Indonesia lebih baik kedepannya.

Terhadap persoalan demikian, tidak sedikit kalangan berpendapat bahwa perubahan UUD NRI Tahun 1945 telah “kebablasan”, tidak merujuk kepada makna perubahan, dan tidak sepenuhnya mencerminkan pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan UUD NRI 1945. Hal ini dikarenakan oleh beberapa sebab yaitu:¹³⁵Pertama, perubahan UUD NRI Tahun 1945 dikerjakan oleh lembaga yang secara yuridis konstitusional berwenang tetapi mereka bukan ahli di bidang konstitusi. Kedua, perubahan yang dilakukan sarat dengan permainan politik dan kepentingan politik sesaat, sehingga tidak mencerminkan aspirasi masyarakat. Ketiga, pelibatan para pakar sebagai Tim Ahli Badan Pekerja MPR lebih berorientasi pada kebutuhan justifikasi politik bahwa MPR telah melibatkan para ahli dalam perubahan UUD NRI Tahun 1945. Keempat, dikerjakan dengan tergesa-gesa dan kurang serius. Kelima, hasil perubahan pertama, kedua, dan ketiga belum pernah disosialisasikan kepada masyarakat mengapa UUD NRI Tahun 1945 harus diubah sedemikian rupa. Keenam, kurang melibatkan partisipasi masyarakat di dalamnya, sehingga terkesan elitis. Ketujuh, menurut Moh. Mahfud MD, anggota MPR bertingkah “genit”, sehingga seolah-olah semua usul ditampung kemudian dituangkan dalam bunyi pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945.

Oleh karena itu, sebagai langkah konkret dalam menyelesaikan segala persoalan tersebut sehingga dampak negatifnya tidak berkelanjutan dikemudian hari maka secara sosiologis perubahan

135 Ni^omatul Huda. (2004). *Politik Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: FH UII Press. Hlm. 51.

kelima terhadap UUD NRI 1945 adalah harga mati yang tidak dapat di tawar lagi. Dengan begitu, Indonesia dapat lebih mendekatkan dirinya dengan tujuan negara sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

D. Landasan Yuridis

Secara normatif, landasan yuridis dapat diartikan sebagai suatu pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-Undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

Berkenaan dengan hal tersebut, konstitusi sebagai hukum dasar dalam kehidupan ketatanegaraan suatu bangsa, tentu saja akan mengalami situasi dimana ia tidak lagi relevan dalam merespon kondisi dan dinamika kekinian. Alasan inilah yang dijadikan dasar suatu konstitusi diubah atau diperubah. Perubahan merupakan upaya untuk mengakomodir dinamika masyarakat suatu negara menjadi sebuah peraturan dasar yang mengikat. Di bagian ini, akan dipaparkan mengenai perubahan konstitusi secara formal berdasarkan landasan yuridis yang terdapat di dalam konstitusi.

Sistem perubahan perubahan yang dianut di dalam UUD NRI Tahun 1945 saat ini adalah sistem adendum. Perubahan tidak dilakukan langsung terhadap UUD NRI Tahun 1945 lama, sehingga meskipun sudah dilakukan perubahan, namun UUD NRI Tahun 1945 lama masih tetap berlaku atau dengan kata lain perubahan yang dilakukan dicantumkan di bagian belakang atau di bagian akhir dan menjadi

bagian yang tak terpisahkan dari UUD.¹³⁶

Keempat prosedur atau cara perubahan konstitusi tersebut, yaitu:¹³⁷

1. Perubahan konstitusi melalui sidang badan legislatif. Biasanya prosedur perubahan ini dilakukan dengan beberapa syarat tambahan, misalnya kuorum untuk sidang membicarakan usul perubahan. Hal inilah prosedur yang digunakan oleh Indonesia dalam melakukan perubahan konstitusi berdasarkan pasal 37 UUD NRI Tahun 1945;
2. Referendum atau plebisit sebagaimana dilakukan oleh Swiss, Australia, Irlandia, Denmark dan Spanyol, yakni dengan cara meminta persetujuan atas perubahan 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: dan
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 mengperubahan konstitusi, seperti dilakukan oleh Filipina dan Thailand.¹³⁸

Sedangkan menurut K.C. Wheare, terdapat empat cara perubahan konstitusi, yaitu:¹³⁹

1. Beberapa kekuatan yang bersifat primer (*some primary forces*),
2. Perubahan yang diatur dalam konstitusi (*formal amendment*),
3. Penafsiran yang diatur dalam konstitusi (*judicial interpretation*),
4. Kebiasaan dan kebiasaan yang terdapat dalam bidang ketatanegaraan (*usageconvention*)

Dari cara-cara perubahan tersebut, Indonesia tergolong sebagai negara yang menggunakan cara atau prosedur perubahan konstitusi melalui lembaga legislatif dengan syarat tambahan dan perubahan secara formal. Perubahan atau perubahan konstitusi di Indonesia

136 Ellydar Chaidir. (2007). *Hukum dan Teori Konstitusi*. Yogyakarta: Total Media. Hlm. 61.

137 Miriam Budihardjo. *Dasar-dasar... Op.cit.* Hlm. 183.

138 Ellydar Chaidir. *Hukum. Op.Cit.* Hlm. 63.

139 Dahlan Thaib (et.al.). *Teori dan Hukum.. Op.cit.* Hlm. 65.

berlandaskan pada pasal 37 UUD NRI Tahun 1945. Secara garis besar, dalam melakukan perubahan 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.¹⁴² Usul perubahan inilah kunci dari perubahan UUD NRI Tahun 1945, sebab tanpa usulan dari minimal sepertiga anggota MPR, maka konstitusi mustahil untuk diperubah. 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 NRI Tahun 1945 secara luas agar menjadi wacana publik sehingga dapat diterima oleh masyarakat dan mendapat dukungan luas.¹⁴⁰

Kedua, sidang dalam rangka mengubah pasal-pasal di dalam konstitusi, harus dihadiri minimal 2/3 (dua per tiga) dari jumlah anggota MPR. Ketiga, putusan perubahan terhadap pasal-pasal harus disetujui minimal 50% (lima puluh persen) ditambah satu anggota dari seluruh anggota MPR. Menurut Miriam Budihardjo dengan menggunakan dasar teori dari Strong, aturan ini menggolongkan konstitusi Indonesia sebagai konstitusi yang kaku, sebab proses perubahan UUD NRI Tahun 1945 berbeda dengan proses pembuatan undang-undang biasa.¹⁴¹ Proses pembuatan undang-undang hanya melibatkan Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama (Pasal 20 UUD NRI Tahun 1945) dan membahas RUU dengan DPD ketika

140 Jimly Asshidiqie, Kemungkinan Perubahan Kelima UUD NRI TAHUN AANRI TAHUN AA1945, disampaikan dalam rapat Koordinasi di Kantor Menko Polkam, 7 Juli 2011 sebagai tanggapan terhadap draf Rancangan Perubahan Kelima UUD NRI Tahun 1945, usulan DPD-RI, www.jimly.com

141 Miriam Budihardjo. Dasar *Op.cit.* Hlm. 205.

menyangkut masalah tertentu saja, khususnya mengenai daerah (pasal 22D UUD NRI Tahun 1945). Sedangkan untuk mengubah konstitusi, diperlukan persetujuan minimal lima puluh persen ditambah satu dari seluruh anggota MPR yang terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD. Perbedaan mekanisme inilah yang menjadikan konstitusi Indonesia dikategorikan sebagai konstitusi yang rigid.

Ketentuan lain di dalam pasal 37 UUD NRI Tahun 1945 pada ayat (4) mengatur khusus tentang Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan. Indonesia pada Desember 1949 – Agustus 1950 pernah menggunakan bentuk negara federal yang dinamai dengan Republik Indonesia Serikat yang terdiri atas 15 negara bagian yang hanya berlaku kurang dari satu tahun. Fase ini biasanya disebut sebagai fase adempauze (saat istirahat, saat bernapas) dalam upaya terwujudnya negara kesatuan yang merdeka.¹⁴² Awal dari pembentukan RIS bermula dari politik Belanda untuk berkuasa kembali ke Indonesia, yang kemudian menjadi awal lahirnya Perjanjian Linggarjati 1947 yang isinya membentuk Uni Belanda-Indonesia yang anggotanya terdiri atas Republik Indonesia Serikat dan Kerajaan Belanda dan sebisa mungkin terlaksana sebelum tanggal 1 Januari 1949.¹⁴³ 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”.¹⁴⁴ Kondisi inilah yang mendesak Indonesia untuk membentuk negara Republik 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.

Selain pasal 37 UUD NRI Tahun 1945, perubahan konstitusi di Indonesia juga terikat dengan kesepakatan Panitia Ad Hoc (PAH) I

142 Miriam Budihardjo. Dasar *Ibid.* Hlm. 281.

143 Anwar C. (2011). *Teori dan Hukum Konstitusi*. Malang: Intrans Publishing. Hlm. 99.

144 Anwar C. *Teori dan Hukum ... Ibid.* Hlm. 100.

sebagai acuan dasar dalam perubahan UUD, yaitu :¹⁴⁵

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 addendum.

Berdasar pada uraian di atas, dapat diketengahkan bahwa secara yuridis perubahan kelima terhadap UUD NRI Tahun 1945 menjadi penting untuk dilakukan dalam rangka memanfaatkan fasilitas konstitusional yang diberikan oleh negara untuk melakukan penyempurnaan terhadap hukum dasar negara sebagaimana diatur dalam Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945. Bagaimanapun kita perlu kembali mengingat bahwa fakta historis dan sosiologis telah begitu menunjukkan bahwa UUD NRI Tahun 1945 saat ini belum berjalan sebagaimana yang dicita-citakan.

E. Landasan Politis

Pada hakikatnya politik adalah aktivitas yang menentukan pola hubungan antara hubungan manusia dan negara. Oleh karena itu hal ini tidak dapat dipisahkan dari aspek konstitusional yang merupakan hukum dasar baik tertulis maupun tidak tertulis yang menyelenggarakan pemerintahan negara. Ia memuat pengorganisasian jabatan-jabatan kenegaraan, lembaga yang memerintah dan tujuan yang hendak dicapai. Politik hukum adalah bagian dari ilmu hukum yang membahas perubahan hukum yang berlaku dalam buku/UU (*ius constitutum*), menjadi hukum yang seharusnya (*ius constituendum*), dan dengan memperhatikan hukum dalam realita (*ius operatum*), untuk memenuhi perubahan kehidupan masyarakat (pengertian yang diutarakan oleh Bellefroid). Definisi yang lain, F. Soengeng Istanto mengutarakan bahwa politik hukum adalah suatu bagian dari ilmu hukum yang mengkaji kebijakan pemerintah dalam menetapkan hukum yang berlaku. Selanjutnya F. Soengeng Istanto berpendapat bahwa

145 Ni'matul Huda. Politik Ketatanegaraan.. *Op.cit.* Hlm. 13.

mengkaji kebijakan pemerintah adalah suatu pemikiran, pertimbangan yang menjadi dasar pembenaran dari suatu perbuatan.

Pengertian politik sendiri menurut Mathews yang dikutip oleh Hasrun al Rasyid bahwa inti sari dari politik adalah perbuatan memilih (*act to choise*) yang diwujudkan dalam membuat keputusan (*making of decision*). Menurut pendapat Hans Kelsen bahwa politik mempunyai dua arti yaitu memilih dan menentukan tujuan kehidupan masyarakat yang harus diperjuangkan dan memilih dan menentukan cara dan sarana untuk mencapai tujuan kehidupan masyarakat yang telah dipilih tersebut. Sedangkan pengertian hukum menurut Oppenheim adalah seperangkat ketentuan yang mengatur tentang tingkah laku manusia dalam masyarakat, yang telah disepakati oleh masyarakat yang bersangkutan yang dipaksakan berlakunya oleh eksternal power (kekuasaan dari luar, kekuasaan di luar orang yang harus melaksanakan ketentuan itu).

Dari pendapat tersebut maka dapat disimpulkan bahwa politik hukum adalah pemikiran yang menjadi dasar pembenaran dari pemerintah dalam menetapkan hukum yang berlaku mengenai cara dan sarana dalam membentuk negara sesuai dengan Undang-undang Dasar, artinya dasar hukum yang digunakan dalam menetapkan hukum yang berlaku tersebut dan tujuan dari negara dalam menetapkan hukum yang berlaku. Ruang lingkup politik hukum meliputi isi kebijakan yang dipilih, yang menjadi dasar pembenaran hukum yang berlaku (politik hukum materiil) dan proses penetapan kebijakan dari hukum yang berlaku (politik hukum formil).

Pembahasan kemudian akan ditekankan pada ruang lingkup politik hukum materiil terhadap perubahan UUD NRI Tahun 1945, yaitu bagian dari politik hukum yang membahas isi kebijakan yang menjadi dasar pembenaran perbuatan pemerintah dalam menetapkan hukum yang berlaku. Hal ini meliputi ide yang dominan, fakta yang dihadapi, dasar pbenar dan pilihan tentang tujuan, cara dan sarana untuk mencapai tujuan. Sehingga dengan adanya perubahan tersebut menunjukkan stabilitas dan dinamika dari negara dan juga terkandung nilai-nilai yang dicita-citakan oleh bangsa Indonesia dalam menetapkan peraturan yang berlaku.

Posisi Perubahan dalam Konstitusi

Perubahan konstitusi sebagai gagasan untuk memperbaharui ketatanegaraan Indonesia tentu saja tidak bisa lepas dari konsep demokrasi. Sebagai sebuah sistem politik yang diprakarsai oleh Yunani Kuno, demokrasi telah berkembang sesuai dengan kebutuhan zaman dan masyarakat suatu negara. Sistem demokrasi di negara kota (*city state*) pada masa Yunani Kuno merupakan bentuk pemerintahan di mana hak dalam membuat keputusan politik dijalankan secara langsung oleh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas.¹⁴⁶ Akan tetapi, model *direct democracy* Yunani dapat diimplementasikan karena wilayah negara Yunani masa itu yang kecil dan penduduk yang sedikit. Sehingga, pada perkembangannya, model demokrasi Yunani ini sudah banyak ditinggalkan. Pada masa abad pertengahan (*dark age*) model demokrasi Yunani Kuno ternyata sudah tidak berlaku lagi, yang kemudian di masa setelahnya muncul teori-teori kontrak sosial yang menetapkan hak-hak politik rakyat dan menggugat pemerintahan yang absolut¹⁴⁷, hingga kemudian muncul kembali bentuk demokrasi dengan model yang berbeda yang berkembang hingga saat ini.

Demokrasi, diambil dari bahasa Yunani yaitu *demos* yang berarti rakyat dan *kratos/kratein* yang berarti pemerintahan.¹⁴⁸ Sehingga demokrasi berarti pemerintahan yang dijalankan oleh rakyat. Sedangkan menurut Maurice Duverger, demokrasi merupakan cara pemerintahan di mana golongan yang memerintah dan yang diperintah adalah sama atau dengan kata lain semua orang atau rakyat mempunyai hak yang sama untuk memerintah dan diperintah.¹⁴⁹ Terdapat banyak bentuk demokrasi di dunia, namun di Indonesia hakikatnya menganut bentuk demokrasi konstitusional dan juga demokrasi perwakilan. Pancasila sila ke empat menegaskan bahwa Indonesia tidak hanya menganut sistem demokrasi konstitusional, namun juga demokrasi perwakilan. Bahwa dalam menjalankan pemerintahannya, rakyat mengamanatkan kepada wakilnya di parlemen yang dipilih melalui pemilihan umum. Demokrasi konstitusional merupakan demokrasi

146 Miriam Budiardjo. (2008). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama. Hlm. 109.

147 Miriam Budiardjo. *Dasar-dasar... Ibid*. Hlm. 110-111.

148 Ni'matul Huda. (2013). *Ilmu Negara*. Jakarta: PT Grafindo Persada. Hlm. 200.

149 Ni'matul Huda. *Ilmu Negara.., Ibid*, Hlm. 200-201.

yang pemerintahannya dibatasi kekuasaannya dan tidak dibenarkan untuk melakukan tindakan yang sewenang-wenang.¹⁵⁰ Hal ini sebagaimana tertuang di dalam konstitusi Pasal 1 UUD NRI Tahun 1945 ayat (2) yaitu kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 serta ayat (3) yang menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Dari dasar tersebut terlihat bahwa kekuasaan negara di Indonesia tidak terpusat pada satu tangan, sebab hal tersebut diatur di dalam hukum dasar atau konstitusi. Selain itu pelaksanaan kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia didasarkan oleh hukum. Inilah yang menjadi dasar bahwa Indonesia dikategorikan menganut demokrasi konstitusional.

Demokrasi yang dianut di Indonesia tentu saja mempunyai konsekuensi. Demokrasi konstitusional menuntut kehidupan berbangsa dan bernegara Indonesia dijalankan berdasarkan hukum dan pemerintahan yang dibatasi kewenangannya agar tidak sewenang-wenang. Demokrasi perwakilan di Indonesia yang dijalankan oleh Parlemen (DPR, DPD dan MPR) memberikan konsekuensi bahwa kebijakan-kebijakan pemerintahan dipegang oleh parlemen yang telah mendapatkan amanat rakyat untuk menentukan nasib mereka melalui proses legislasi. Demokrasi perwakilan ini termasuk dalam perubahan konstitusi di Indonesia sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945, meskipun di beberapa negara perubahan konstitusi tidak hanya berada di tangan parlemen. Menurut K.C. Wheare, konstitusi merupakan resultan dari kondisi dan situasi politik, ekonomi, sosial dan budaya pada saat ia dirumuskan oleh lembaga yang memiliki otoritas.¹⁵¹ Konstitusi sebagai resultante politik sejalan dengan konsep demokrasi menurut Ronald Dworkin yaitu “*that collective decisions be made by political institutions whose structure, composition, and practices treat all members of the community, as individual, with equal concern and respect*”¹⁵². Sehingga, perubahan konstitusi sebagai sebuah keputusan (*decisions*) di dalam demokrasi dapat dilakukan oleh

150 Ni'matul Huda. *Ilmu Negara.. Ibid.* Hlm. 201.

151 Moh. Mahfud MD, *Peran Mahkamah Konstitusi dalam Menjaga Integritas Nasional dan Keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia*, www.mahfudmd.com/public/makalah/Makalah_23.pdf. diakses pada 14 Juli 2020.

152 Joel I. Colon-Rios, *The End of The Constitutionalism-Democracy Debate*, Victoria University of Wellington Legal Research Papers, Paper No. 19/2011 October 2011 <http://papers.ssrn.com/abstract=1330636> . 14 Juli 2020. Hlm. 5.

lembaga yang memiliki otoritas tertentu, yaitu lembaga politik. Selain lembaga politik, wujud demokrasi di dalam perubahan konstitusi dapat juga melalui *popular participation*, yaitu meningkatkan peran serta warga negara (*ordinary citizens*) di dalam pembentukan konstitusi¹⁵³, mengingat konstitusi merupakan perumusan norma dasar yang tidak biasa seperti pembentukan undang-undang.

Konstitusi sebagai resultante politik dan produk demokrasi, maka ia haruslah sejalan dengan ruh demokrasi. Menurut Henry B. Mayo, nilai-nilai demokrasi terdiri atas:¹⁵⁴

1. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga;
2. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam masyarakat yang sedang berubah;
3. Menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur;
4. Membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum;
5. Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman di dalam masyarakat;
6. Menjamin tegaknya keadilan.

Untuk menjalankan nilai-nilai demokrasi tersebut, perlu diselenggarakan beberapa lembaga, yaitu:¹⁵⁵

1. Pemerintahan yang bertanggungjawab;
2. Dewan Perwakilan Rakyat yang mewakili berbagai golongan dan kepentingan yang dipilih masyarakat melalui pemilihan umum;
3. Organisasi politik yang mencakup satu atau lebih partai politik;
4. Pers dan media massa yang bebas dalam menyatakan pendapat;
5. Sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak asasi dan mempertahankan keadilan.

153 Joel I. Colon-Rios. *The End...Ibid.* Hlm. 17-18.

154 Miriam Budihardjo. *Dasar-dasar.. Op.cit.* Hlm. 118-119.

155 Ni'matul Huda.(2012). *Hukum Tata Negara Indonesia*. Ed. Revisi. Jakarta: Rajawali Grafindo. Hlm. 267.

Jika kemudian roh atau nilai-nilai demokrasi tersebut tidak diakomodir oleh konstitusi atau konstitusi tidak lagi relevan dengan perkembangan zaman serta kebutuhan rakyat, maka perubahan haruslah dilakukan agar hal-hal tersebut dapat diatur di dalam konstitusi. Sehingga, posisi perubahan konstitusi di dalam demokrasi sangat diperlukan, sebab konstitusi merupakan suatu resultante politik yang merepresentasikan kepentingan rakyat yang berdaulat sebagaimana prinsip di dalam demokrasi. Ketika konstitusi urgen untuk diubah demi keberlangsungan demokrasi, maka perubahan adalah keharusan.

Konstelasi Politik dalam Perubahan Konstitusi di Majelis Permusyawaratan Rakyat

Perubahan konstitusi Indonesia secara formal didasarkan pada Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945 yang mekanisme perubahannya diserahkan kepada MPR. MPR sebagai sebuah lembaga yang mempunyai kewenangan untuk merubah konstitusi merupakan lembaga yang terdiri atas DPR dan DPD. Pasal 37 mengatur bahwa perubahan konstitusi setidaknya diajukan oleh sepertiga dari anggota MPR dengan menguraikan pasal yang akan diperubah beserta alasannya. Dalam sidang perubahan tersebut minimal dihadiri dua per tiga dari anggota MPR dan perubahan pada pasal-pasal di dalam konstitusi harus disepakati oleh 50% ditambah satu anggota dari jumlah total anggota MPR. Gambaran perubahan konstitusi ini terlihat bahwa perubahan tidak melibatkan masyarakat. Hal ini memang sejalan dengan ide demokrasi perwakilan sebagaimana dianut Indonesia. Akan tetapi, sebagai dasar negara yang menentukan kehidupan masyarakat luas, konstitusi haruslah menampung aspirasi masyarakat secara luas yang prosedurnya dijamin di dalam konstitusi.

Perubahan konstitusi yang demikian sebenarnya bersifat elitis, sebab hanya dilakukan oleh satu lembaga, yaitu MPR. Perdebatan dalam proses perubahan di MPR adalah perdebatan politik elit yang tidak merepresentasikan rakyat secara utuh. Peran masyarakat sangat minim, bahkan bisa dikatakan tidak ada. Perubahan konstitusi model Indonesia justru cukup riskan dalam kegiatan ketatanegaraan. Hal ini bisa dilihat pasca perubahan ke empat UUD NRI 1945. Masa orde baru, konstitusi Indonesia condong kepada eksekutif atau biasa disebut sebagai *executive heavy*. Setelah perubahan, konstruksi ketatanegaraan

Indonesia bukan menyeimbangkan peran lembaga-lembaga negara, namun condong kepada lembaga legislatif atau biasa disebut sebagai *legislatif heavy*. Kewenangan DPR yang besar di berbagai lini kehidupan merupakan dugaan bahwa dalam perubahan konstitusi pelibatan DPR di dalam MPR yang cukup besar atau bisa dikatakan bahwa perubahan UUD NRI Tahun 1945 dari satu sampai empat kurang berhasil. Tendensi *abuse of power* untuk mengatur lembaganya sendiri selama proses perubahan konstitusi sangat besar ketika kewenangan tersebut hanya diberikan kepada MPR tanpa melibatkan masyarakat.

Jika kita melihat hasil dari perubahan ke empat UUD NRI Tahun 1945 sebelumnya yang merupakan penyempurnaan dari perubahan sebelumnya yang sedang dalam masa transisi menuju demokrasi, pada perubahan keempat ini ada pengubahan dan atau penambahan Pasal diantaranya sebagai berikut: Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3), sebelumnya ayat (3) ini terdapat pada Penjelasan UUD NRI Tahun 1945, Pasal 2 ayat (1), Pasal 3 ayat (1), Pasal 6A ayat (4), Pasal 8 ayat (3), pasal 11 ayat (1), Pasal 31 ayat (1) sampai (5), Pasal 32 ayat (1) dan (2), Pasal 33 ayat (4) dan (5), Pasal 34 ayat (1) sampai (4), Pasal 37 ayat (1) sampai (5), dan satu pasal yang dihapus yaitu mengenai Dewan Pertimbangan Agung. Perubahan UUD NRI Tahun 1945 dari yang pertama sampai yang keempat ini sudah terjadi perubahan yang menyeluruh sifatnya, boleh dikatakan sebagai konstitusi baru Indonesia. Terlebih ketentuan pada Pasal II Aturan Peralihan dalam perubahan keempat UUD NRI Tahun 1945 ditegaskan sebagai berikut, "dengan ditetapkannya perubahan Undang-undang Dasar ini, UUD NRI Tahun 1945 terdiri atas Penjelasan dan Pasal-pasal". Artinya Penjelasan tidak lagi masuk dalam UUD NRI Tahun 1945 sehingga bukan lagi bagian dari UUD NRI Tahun 1945.

Karena Perubahan keempat ini sudah mengalami perubahan secara menyeluruh, sudah menunjukkan dinamika perubahan masyarakat. Hanya saja, keadaan negara belum stabil akibat pengaruh politik yang menyebabkan ketidakstabilan pola-pola kelembagaan dalam proses legislasi dan ada kesenjangan diantara para perumus kebijakan mengenai perubahan keempat UUD NRI Tahun 1945 dalam menetapkan peraturan yang menjadi kebijakan pemerintah untuk memenuhi perubahan kehidupan masyarakat. Dikaitkan dengan nilai-

nilai yang dijabarkan oleh Notonegoro, maka Perubahan keempat UUD NRI Tahun 1945 ini lebih dominan pada nilai vital saja dimana dikatakan mempunyai nilai jika dapat mendukung segala aktivitas manusia, hal itupun belumlah optimal dalam penerapannya. Namun terhadap nilai materiil dan nilai rohaniah dalam memenuhi kebutuhan masyarakat, perubahan keempat UUD NRI Tahun 1945 belum memenuhi secara optimal. Jika dikaitkan dengan nilai kebenaran atau kenyataan, nilai estetika, nilai moral atau etika dan nilai religius atau Ketuhanan maka Perubahan keempat UUD NRI Tahun 1945 sudah memenuhinya, karena perubahan keempat tersebut tetap mengacu pada Pancasila sebagai dasar filosofi negara, dimana Pancasila menerapkan nilai-nilai tersebut yang terkandung dalam sila-sila Pancasila dilandasi dari Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang tidak mengalami perubahan, terkandung cita-cita hukum bangsa Indonesia. Secara *mutatis mutandis* bila ditelaah Undang-undang Dasar mengamanatkan konsep pembangunan hukum nasional yaitu tata hukum baru yang akan disusun di kemudian hari yang memahami cita-cita hukum nasional tidak terlepas dari suasana kebathinan UUD NRI Tahun 1945, seperti:¹⁵⁶

1. Hukum nasional hendaknya merupakan hukum yang dijiwai semangat Ketuhanan Yang Maha Esa;
2. Hukum nasional hendaknya merupakan hukum yang memuat tujuan kemanusiaan yang adil dan beradab;
3. Hukum nasional hendaknya merupakan hukum yang mencerminkan, menjadi dasar, dan mampu mewujudkan pengayoman bagi persatuan dan kesatuan bangsa;
4. Hukum nasional hendaknya merupakan hukum kerakyatan, hukum yang tumbuh dan terjelma dari kesadaran hukum rakyat;
5. Hukum nasional hendaknya merupakan perwujudan keadilan sosial.

Berdasarkan uraian tersebut maka stabilitas dan dinamika tercapai dalam suatu negara dalam hal ini adalah Negara Indonesia, jika menyepakati nilai-nilai universal dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 sebagai konstitusi yang dikonkretisasikan dalam sila-sila

156 Satjipto Rahardjo. (2006). *Membedah Hukum Progresif*. Jakarta: Kompas. Hlm. 263.

Pancasila dalam menetapkan hukum yang berlaku untuk memenuhi perubahan kehidupan masyarakat.

Jika kita berpedoman bahwa konstitusi merupakan sebuah resultante kondisi politik, sosial, ekonomi dan budaya, maka masyarakat setidaknya dilibatkan dalam proses perubahannya. Pelibatan masyarakat dalam membuat keputusan perubahan konstitusi merupakan hal yang penting di dalam demokrasi. Bruce Ackerman, seorang ahli hukum konstitusi membedakan keputusan (*decisions*) di dalam demokrasi menjadi dua, yakni *decisions by government* dan *decisions by the people*.¹⁵⁷ *Decisions by government* dilakukan untuk keadaan yang biasa, sedangkan *decisions by the people* diterapkan di dalam perubahan konstitusi, sebab perubahan konstitusi merupakan momen yang jarang terjadi (atau disebut oleh Ackerman sebagai *heightened political consciousness*) dan mempunyai karakter yang luar biasa (*extraordinary character*).¹⁵⁸

Popular participation (partisipasi masyarakat) dalam perubahan konstitusi merupakan basis dari demokrasi, karena adanya pengakuan bagi rakyat untuk melaksanakan pemerintahan (*govern*) untuk diri mereka sendiri dalam menentukan permasalahan yang fundamental.¹⁵⁹ Pelibatan masyarakat dapat dilihat dari konsep demokrasi deliberatif. Ciri-ciri demokrasi deliberatif diantaranya yaitu adanya referendum dan program e-demokrasi termasuk forum publik *online*.¹⁶⁰ Perubahan secara referendum contohnya dapat kita lihat di Prancis. Atau melalui mekanisme pelibatan masyarakat di dalam forum e-demokrasi misalnya dengan mengumumkan draf perubahan konstitusi kepada masyarakat secara *online*. Oleh karena itu, perubahan konstitusi hendaknya bukan menjadi milik MPR atau elit politik saja. Akan tetapi harus melibatkan publik maupun pihak-pihak yang berkompeten dalam bidang ketatanegaraan. Menurut Denny Indrayana, jika perubahan konstitusi hanya diserahkan ke MPR semata, maka akan cenderung terkontaminasi dengan virus kompromi politik jangka pendek yang menjadi solusi pragmatis dari konflik politik transisi.¹⁶¹ Sedangkan menurut Jimly

157 Joel I. Colon-Rios. *The End... Op.cit.* Hlm. 8.

158 Joel I. Colon-Rios. *The End... Ibid.*

159 Joel I. Colon-Rios. *The End... Ibid.* Hlm. 17.

160 Ni'matul Huda. *Ilmu ... Op.cit.* Hlm. 215-216.

161 Ni'matul Huda. (2008). Gagasan Perubahan (Ulang) UUD NRI TAHUN AANRI TAHUN

Asshidiqie, para anggota MPR tidak memiliki kesempatan waktu yang memadai untuk terlebih dahulu memperdebatkannya secara mendalam, karena yang diutamakan adalah aspek politis, sehingga aspek-aspek akademis dikesampingkan.¹⁶² Sehingga, dibutuhkan suatu komisi untuk merumuskan isi konstitusi yang di konsep oleh para ahli dengan melibatkan publik selama proses pembuatannya. Dengan demikian, diharapkan konstitusi yang terbentuk bukanlah produk elit semata, namun benar-benar menampung kebutuhan masyarakat sebagaimana konsep demokrasi, yakni pemerintahan rakyat.

Sebagaimana sebelumnya telah dikemukakan bahwa politik hukum adalah suatu *legal policy* atau arah hukum yang akan diberlakukan negara untuk mencapai tujuannya dengan membentuk hukum baru dan menggantikan hukum lama, sehingga arah politik hukum Indonesia yang dicita-citakan tergambar dalam pohon hukum ilmiah Indonesia. Pohon ilmiah hukum tersebut mengandung unsur-unsur yaitu akar ilmu hukum adalah Falsafah Pancasila dan Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Keduanya sebagai pondasi dan kaidah penuntun. Fondasi ilmiah itu disebut juga "*principii in principii*" (prinsipnya prinsip) dan "*Principii in Actiones*" (Prinsip Pelaksanaannya/Prinsip Politik), didalam pembuatan produk perundang-undangan.¹⁶³ Falsafah Pancasila sebagai landasan dalam upaya mendalami studi ilmu hukum dan pembukaan UUD NRI Tahun 1945 sebagai landasan politik hukum, keduanya berada dalam batang pohon ilmiah tersebut. Sebagaimana sebelumnya telah dikemukakan bahwa politik hukum adalah suatu *legal policy* atau arah hukum yang akan diberlakukan negara untuk mencapai tujuannya dengan membentuk hukum baru dan menggantikan hukum lama, sehingga arah politik hukum Indonesia yang dicita-citakan tergambar dalam pohon hukum ilmiah Indonesia. Pohon ilmiah hukum tersebut mengandung unsur-unsur yaitu akar ilmu hukum adalah Falsafah Pancasila dan Pembukaan UUD NRI TAHUN 1945. Keduanya sebagai pondasi dan kaidah penuntun. Pondasi ilmiah itu disebut juga "*principii in principii*" (prinsipnya prinsip) dan "*Principii in Actiones*" (Prinsip Pelaksanaannya/Prinsip

AA1945 (Usulan untuk Penguatan DPD dan Kekuasaan Kehakiman). *Jurnal Hukum*. Nomor. 3. 15 Juli 2008 hlm. 376 diakses melalui <http://journal.uii.ac.id/index.php/jurnal-fakultas-hukum/article/view/22/1834>, diakses pada 13 Juli 2020.

162 Ni'matul Huda. *Gagasan .. Ibid.*

163 St Munadjat, *Bunga Rampai Hukum Dan Lingkungan*, Jakarta: Bina Cipta, 1987, hlm. 45-46.

Politik), di dalam pembuatan produk perundang-undangan. Falsafah Pancasila sebagai landasan dalam upaya mendalami studi ilmu hukum dan pembukaan UUD NRI TAHUN 1945 sebagai landasan politik hukum, keduanya berada dalam batang pohon ilmiah tersebut. Sebagaimana sebelumnya telah dikemukakan bahwa politik hukum adalah suatu legal policy atau arah hukum yang akan diberlakukan negara untuk mencapai tujuannya dengan membentuk hukum baru dan menggantikan hukum lama, sehingga arah politik hukum Indonesia yang dicita-citakan tergambar dalam pohon hukum ilmiah Indonesia. Dalam bingkai pendidikan politik hukum pada masa yang akan datang menuju cita-cita hukum atau kerangka keyakinan, sebaiknya berpijak pada pohon ilmiah hukum Pancasila untuk mencapai tujuan negara yaitu (a) melindungi semua unsur-unsur bangsa demi keutuhan bangsa, (b) mewujudkan keadilan sosial dalam bidang ekonomi dan kemasyarakatan, (c) mewujudkan kedaulatan rakyat (demokrasi) dan nomokrasi (negara hukum) dan (d) menetapkan toleransi atas dasar kemanusiaan.

Dalam bingkai pendidikan politik hukum pada masa yang akan datang menuju cita-cita hukum atau kerangka keyakinan, sebaiknya berpijak pada pohon ilmiah hukum Pancasila untuk mencapai tujuan negara yaitu:

- a) melindungi semua unsur-unsur bangsa demi keutuhan bangsa,
- b) mewujudkan keadilan sosial dalam bidang ekonomi dan kemasyarakatan,
- c) mewujudkan kedaulatan rakyat (demokrasi) dan nomokrasi (negara hukum) dan
- d) menetapkan toleransi atas dasar kemanusiaan dan keadaban dalam kehidupan beragama.¹⁶⁴

Kita semua memahami bahwa politik adalah instrumen untuk mencapai kekuasaan, tetapi pengertian politik pada hakikat yang sesungguhnya tidak hanya sebatas itu. Tujuan utama dari kekuasaan diperuntukkan untuk kesejahteraan rakyat. Namun faktanya fenomena politik kita pada saat ini tidak menunjukkan demikian karena kekuasaan hanya diperuntukkan untuk elit-elit politik tertentu saja. Sehingga hal

164 Moh. Mahfud MD, *Kuliah Politik Hukum*, Jakarta: Kampus UKI, 2014, hlm. 18.

ini menjadi “makanan lezat” bagi elit-elit politik yang berkepentingan. Oleh karena itu, agar kelemahan-kelemahan terhadap UUD NRI Tahun 1945 tidak dimanfaatkan secara politis oleh pihak-pihak yang berkepentingan, maka secara politis perubahan kelima dalam upaya penyempurnaan terhadap UUD NRI Tahun 1945 menjadi penting untuk dilakukan.

BAB IV

ANALISIS (SASARAN, JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN MATERI MUATAN PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945)

A. Sasaran, Jangkauan dan Arah Pengaturan

Sasaran yang ingin dicapai dalam rancangan perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945 adalah terwujudnya penyempurnaan UUD NRI Tahun 1945 yang berlandaskan pada nilai-nilai konstitusionalisme. Sebagaimana dinukilkan Cass R Sunstein dalam *Designing Democracy, What Constitution Do*, tujuan utama membentuk konstitusi ialah untuk menciptakan prakondisi bernegara yang mampu berjalan secara baik (*to create the preconditions for a well-functioning democratic order*).¹⁶⁵ Oleh karena itu, salah satu bentuk keberhasilan membentuk konstitusi ialah membangun nilai-nilai konstitusionalisme dan demokrasi konstitusional.

Arah pengaturan dalam rancangan perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945 adalah tercapainya tujuan nasional yang seutuhnya sebagaimana yang termaktub dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yaitu: memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial melalui UUD NRI Tahun 1945 yang berdasarkan nilai-nilai Pancasila serta UUD NRI Tahun 1945 yang berdasarkan konstitusionalisme. Kita tentu sadar bahwa keutuhan tujuan nasional tidak akan terwujud jikalau terdapat ketidaksempurnaan terhadap UUD NRI Tahun 1945 sebagai instrumen untuk mewujudkan hal tersebut.

Sebagai upaya mewujudkan sasaran dan arah pengaturan tersebut, jangkauan pengaturan dalam rancangan perubahan UUD NRI Tahun 1945 ini meliputi perubahan (baik penghapusan, pengurangan maupun penambahan) pengaturan mengenai: (1) MPR, (2) Kekuasaan Pemerintahan; (3) Pemerintahan Daerah, (4) DPR, (5) DPD, (6) Kekuasaan Kehakiman, (7) Komisi Yudisial, (8) Komisi

¹⁶⁵ Cass Sunstein. (2001). *Designing Democracy: What Constitutions Do*. Oxford University Press. Hlm. 6.

Negara, (9) HAM, (10) Perubahan UUD NRI Tahun 1945; serta (12) Penyempurnaan terhadap Penggunaan Bahasa Hukum dalam UUD NRI Tahun 1945.

B. Materi Muatan Perubahan UUD NRI Tahun 1945

a. Perubahan Pengaturan mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)

Pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 berbunyi, “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat, dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang”.¹⁶⁶ Maksud dari pasal ini adalah keanggotaan MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD dimana anggota DPR dan anggota DPD dipilih melalui pemilihan umum serta memiliki fungsi yang sama, yaitu fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Dalam hal ini MPR merupakan lembaga sendiri yang memiliki anggota dan anggota tersebut yang menjadi unsur dari sebuah lembaga sehingga MPR adalah badan yang terdiri sendiri di luar DPR dan DPD.

Pasal ini bermasalah karena terdapat ketidakjelasan dan ketidakpastian kedudukan ketatanegaraan Indonesia apakah berkayuh pada sistem parlemen dua kamar (*bicameral*) atau menganut sistem parlemen tiga kamar (*trikameral*). Hal ini dikarenakan dalam Pasal 2 ayat (1) terdapat kata “anggota” DPR dan DPD yang merupakan bagian dari MPR, sehingga ada sebuah penafsiran bahwa MPR merupakan lembaga sendiri yang memiliki anggota. DPR dan DPD berjalan sendiri-sendiri dengan menjadikan DPR sebagai kamar satu dan DPD sebagai kamar lain. Dahlan Thaib telah menjelaskan bahwa MPR tidak dapat dimaknai sebagai lembaga karena dalam kenyataannya MPR merupakan sidang gabungan (*join session*) antara kedua lembaga legislatif yang menjadi bagian daripada kamar yang berbeda tersebut. Dalam pidato pengukuhan jabatan Guru Besar Madya Hukum Tata Negara yang disampaikan di depan Sidang Senat Terbuka Universitas

¹⁶⁶ Pasal 2 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Islam Indonesia (UII) pada tanggal 4 Mei 2002, ia mengatakan:¹⁶⁷

“Di dalam menjalankan fungsi dan wewenangnya, kedua badan legislatif itu (DPR dan DPD) berjalan sendiri-sendiri, tetapi bisa juga bersidang bersama untuk membahas persoalan yang dianggap penting. Persidangan bersama antara badan legislatif itu yang disebut sebagai MPR. Dengan demikian, dengan dihapusnya MPR sebagai lembaga, keberadaan MPR tetap diperlukan, yaitu sebagai forum bersama antara DPR dan DPD. Dengan kata lain, MPR sebagai forum dan bukan sebagai lembaga, maka MPR tidak perlu lembaga, tetapi hanya merupakan sidang gabungan (*join session*) antara kedua lembaga legislatif. Adapun ketua sidang dalam gabungan itu, dipilih berdasarkan kesepakatan anggota dari dua badan legislatif tersebut”.

Berbeda dengan Dahlan Thaib, Jimly Asshiddiqie justru menganggap bahwa keadaan ketatanegaraan yang demikian tidak semata-mata menjadikan negara Indonesia menganut sistem parlemen dua kamar (*bicameral*), melainkan menganut sistem parlemen tiga kamar (*trikameral*).¹⁶⁸ Menanggapi dua pendapat yang berbeda tersebut, Ni'matul Huda berpendapat bahwa telah terjadi kesalahan penafsiran terhadap UUD NRI Tahun 1945 yang dalam perjalanannya berimplikasi pada tidak adanya kepastian kedudukan ketatanegaraan Indonesia, berkayuh antara sistem *bicameral* atau *trikameral*. Ketidakpastian tersebut jelas berpengaruh terhadap kinerja DPD dan hubungan kelembagaan antara MPR dengan DPR, DPD dengan Presiden.¹⁶⁹

Terlepas dari penafsiran yang disampaikan oleh para pakar hukum tata negara di atas, jika kita membenturkan persoalan ini dengan kondisi ketatanegaraan Indonesia saat ini beserta tafsir dari Pasal 1 ayat (2) yang pada intinya menyatakan bahwa seluruh lembaga negara adalah pelaksana kedaulatan rakyat, maka ke depan kita perlu mempertegas kedudukan MPR sebagai kamar

167 Dahlan Thaib. (2002). *Menuju Parlemen Bikameral (Studi Konstitusional Perubahan Ketiga UUD 1945)*. Yogyakarta: FH UII Press. Hlm. 10.

168 Jimly Asshiddiqie. (2010). *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sinar Grafika. Hlm. 126.

169 Ni'matul Huda, *Gagasan Perubahan.., Op.cit*, Hlm. 382.

parlemen tersendiri dalam bingkai sistem pemerintahan Presidensial di Indonesia. Hal ini menjadi penting karena meskipun fakta sosiologis dan yuridis telah menggeser kelembagaan MPR dari yang sebelumnya adalah lembaga negara tertinggi menjadi lembaga tinggi negara, namun fakta filosofis justru membuktikan bahwa hal tersebut tidak menggeser hakikat MPR sebagai rumah rakyat. MPR sebagai rumah rakyat harus dimaknai bahwa kelembagaan MPR adalah tempat seluruh rakyat untuk berkumpul dalam rangka membahas dan menentukan arah negara ke depannya.

Dalam rangka mempertegas kedudukan MPR sebagai kamar parlemen tersendiri dalam bingkai sistem pemerintahan Presidensial di Indonesia, maka perlu adanya penambahan kata “anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat” dalam rumusan perubahan Pasal 2 ayat (1) sebagai penegasan bahwa kedudukan kelembagaan MPR sebagai lembaga yang berdiri sendiri. Selain itu, masih dalam pasal yang sama, agar tidak ada lagi penafsiran bahwa MPR, DPR, dan DPD diatur dalam Undang-Undang tersendiri, maka kita perlu mengubah kata “diatur lebih lanjut dengan UU” menjadi “diatur lebih lanjut dalam UU”.

Berikut rumusan Pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang akan datang:

Ius Constitutum Pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945

“Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dalam undang-undang”.

Spesifik berbicara mengenai kewenangan MPR, sebagaimana diuraikan di atas bahwa meskipun fakta sosiologis dan yuridis telah menggeser kelembagaan MPR dari yang sebelumnya adalah lembaga negara tertinggi menjadi lembaga tinggi negara, namun fakta filosofis justru membuktikan bahwa hal tersebut tidak menggeser hakikat MPR sebagai rumah rakyat. Oleh karena itu, pengaturan ke depan mengenai kewenangan MPR dalam rancangan perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945 haruslah diarahkan

untuk memperkuat hakikat MPR sebagai rumah rakyat. Berikut kewenangan-kewenangan yang perlu dimiliki oleh kelembagaan MPR:¹⁷⁰

a. Mengubah dan menetapkan UUD NRI Tahun 1945

Kewenangan mengubah dan menetapkan UUD NRI Tahun 1945 merupakan kewenangan yang saat ini sudah melekat pada kelembagaan MPR sejak pembentukannya. Sebagaimana bunyi Pasal 2 ayat (3) hasil perubahan ketiga, disebutkan bahwa “Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar”. Kewenangan dalam mengubah dan menetapkan UUD NRI Tahun 1945 merupakan satu dari sekian kewenangan strategis yang dimiliki MPR yang kemudian penulis pertahankan dalam *ius constituendum* kewenangan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Hal ini didasarkan oleh beberapa alasan: *pertama*, sebagaimana penulis katakan di awal bahwa sebagai norma hukum dasar negara Indonesia, kewenangan dalam hal mengubah dan menentukannya harus dimiliki oleh sebuah lembaga tertinggi negara. *Kedua*, jika dibenturkan dengan budaya politik di Indonesia maka sudah seharusnya kewenangan tersebut dimiliki oleh sebuah lembaga yang notabenehnya merupakan penjelmaan seluruh masyarakat Indonesia, sehingga seluruh kebutuhan yang akan diatur dalam muatan UUD NRI Tahun 1945 benar-benar tersampaikan oleh rakyat dan memang merupakan kebutuhan rakyat. Oleh karena dalam hal ini kelembagaan MPR (*ius constituendum*) dikembalikan kedudukannya sebagai Lembaga Tertinggi Negara baik secara teori maupun secara pilihan politik, maka sudah sewajarnya kewenangan mengubah dan menetapkan UUD NRI Tahun 1945 menjadi kewenangannya.

Berkenaan dengan tata cara perubahan UUD NRI Tahun 1945, Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945 hasil perubahan keempat telah menentukan sebagai berikut: *pertama*, usul perubahan pasal-pasal UUD dapat diadakan dalam sidang MPR apabila diajukan oleh

170 Harry Setya Nugraha. (2017). *Rekonstruksi Kelembagaan dan Kewenangan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia. Hlm. 254-287.

sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota MPR; *kedua*, setiap usul perubahan pasal-pasal UUD tersebut diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya; *ketiga*, untuk mengubah pasal-pasal UUD, Sidang MPR dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota MPR; dan *keempat*, putusan untuk mengubah pasal-pasal UUD dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota MPR.

Berkenaan dengan cara perubahan UUD NRI Tahun 1945 tersebut, selain dapat langsung dilakukan oleh MPR, negara dapat saja membentuk sebuah komisi atau komite yang bertugas mempersiapkan perubahan UUD NRI Tahun 1945. Tugas utamanya adalah menampung aspirasi dan gagasan materi perubahan konstitusi dari berbagai pihak dan selanjutnya merancang naskah perubahan. Setelah itu, hasil kerja komisi atau komite negara tersebut diserahkan kepada MPR. Tindak lanjut MPR terhadap hasil kerja tersebut yang maksimal adalah langsung menjadikannya sebagai bahan pembahasan untuk disempurnakan dan selanjutnya disahkan atau dalam tataran minimal menjadikannya sebagai salah satu bahan masukan bagi MPR dalam melakukan pembahasan perubahan UUD NRI Tahun 1945.

b. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden

Selain menetapkan dan merubah UUD NRI Tahun 1945, kewenangan dalam melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden juga merupakan kewenangan yang telah dimiliki oleh MPR yang kemudian penulis pertahankan dalam *ius constituendum* kewenangan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Dalam sejarahnya, kewenangan ini melekat pada kelembagaan MPR pasca dilakukannya perubahan ketiga dalam UUD NRI Tahun 1945. Sebelumnya (naskah asli), kewenangan MPR berkenaan dengan Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak saja sebatas melantik, melainkan juga memilih dan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Pertanyaan yang kemudian muncul adalah, ketika dalam hal ini *ius constituendum* kelembagaan MPR adalah dikembalikan

lagi kedudukannya sebagai Lembaga Tertinggi Negara, mengapa penulis juga tidak memilih untuk menjadikannya sebagai lembaga yang berwenang memilih dan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden? Dengan kata lain, mengapa penulis justru memilih untuk memberikan kewenangan MPR dalam hal ini hanya sebatas melantik saja?

Pertama, meskipun MPR kembali dijadikan sebagai Lembaga Tertinggi Negara, hal tersebut tidak serta merta menjadikannya sebagai pelaksana tunggal kedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat tetap dilaksanakan oleh MPR, seluruh lembaga negara (kecuali kekuasaan kehakiman) dan rakyat secara langsung yang pelaksanaannya diatur dalam UUD NRI Tahun 1945. Dalam hal memilih Presiden, penulis berpandangan bahwa kewenangan tersebut akan menjadi ideal apabila tetap dilaksanakan oleh rakyat secara langsung seperti halnya yang telah terjadi saat ini.

Kedua, pemilihan Presiden dan/atau Wakil Presiden secara langsung merupakan buah tuntutan masyarakat melalui reformasi yang terjadi pada 1998. Perlu diingat bahwa satu dari lima kesepakatan dasar dalam perubahan UUD 1945 adalah penguatan terhadap sistem Presidensial. Penguatan terhadap sistem Presidensial tersebut kemudian diterjemahkan dengan dihilangkannya kewenangan MPR dalam memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden yang kemudian pemilihannya dilakukan oleh rakyat secara langsung.

Tidak dapat dinafikan bahwa reformasi merupakan tuntutan besar dalam upaya penegakan negara hukum yang demokratis sepanjang sejarah ketatanegaraan Indonesia selama ini. Ketidaknyamanan masyarakat dan berbagai keluhan terhadap rezim Orde Baru yang kemudian diwakilkan oleh pemuda dan mahasiswa ketika itu betapa memperlihatkan bahwa ada suatu keinginan masyarakat untuk membawa negaranya selangkah lebih maju ke arah negara yang lebih demokratis. Alhasil, upaya tersebut berbuah manis. Salah satunya adalah bergesernya kewenangan pemilihan Presiden dan/atau Wakil Presiden yang semula ada di tangan MPR menjadi ada di tangan rakyat secara langsung. Sebagai bentuk penghormatan terhadap tuntutan masyarakat melalui reformasi

tersebut serta sebagai upaya untuk menjaga dan membawa negara Indonesia ke arah negara yang lebih demokratis membuat penulis tetap mempertahankan kewenangan tersebut ada di tangan rakyat, tidak di tangan MPR.

Berkenaan dengan kewenangan melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, tugas ini merupakan tugas yang bersifat rutin mengingat setiap lima tahun sekali akan ada Presiden dan/atau Wakil Presiden yang terpilih melalui pemilihan umum. Kecuali apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya sehingga MPR perlu bersidang untuk melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden pengganti.

Walaupun tugas tersebut bersifat rutin, namun demikian perumus perubahan UUD NRI Tahun 1945 ketika itu menyadari adanya kemungkinan MPR tidak dapat menggelar sidang untuk melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden. Oleh karena itu, disiapkan solusi konstitusional yakni apabila MPR tidak dapat menggelar sidang tersebut maka DPR dapat menggantikan peran MPR sebagaimana tercantum dalam ketentuan Pasal 9 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Bahkan dirumuskan juga solusi konstitusional selanjutnya apabila DPR pun tidak dapat menggelar sidang, maka Presiden dan/atau Wakil Presiden mengucapkan sumpah atau janji di hadapan Pimpinan MPR dengan disaksikan oleh Pimpinan Mahkamah Agung. Menurut penulis, ketentuan konstitusi yang bersifat *escape clause* ini penting dibuat agar ada jaminan keberlangsungan kepemimpinan nasional dan mencegah terjadinya kevakuman kekuasaan negara, walaupun hanya beberapa saat.

c. Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD NRI Tahun 1945

Salah satu kekuatan MPR baik sebelum perubahan UUD NRI Tahun 1945 maupun setelahnya adalah kewenangannya untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Kewenangan ini memberikan posisi MPR yang sangat kuat di hadapan Presiden dan/atau Wakil Presiden walaupun pasca reformasi konstitusi, kedudukan kedua lembaga negara ini telah sejajar. Namun kini,

MPR tidak lagi dapat dengan mudah memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden di tengah masa jabatan mereka karena perubahan UUD NRI Tahun 1945 telah memberikan persyaratan yang jauh lebih berat dibanding sebelumnya.

Pertama, pemberhentian tersebut hanya dapat dilakukan karena alasan pelanggaran yang telah ditentukan secara jelas oleh UUD NRI Tahun 1945. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 7A UUD NRI Tahun 1945 hasil perubahan ketiga, “Presiden dan/atau Wakil Presiden hanya dapat diberhentikan 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”. Hal ini sangat berbeda dengan masa sebelum perubahan UUD NRI Tahun 1945 dimana setiap saat Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat dijatuhkan oleh MPR atas pertimbangan politik belaka yang dikemas dalam kata-kata “pelanggaran haluan negara” yang ditafsirkan secara sepihak oleh MPR sesuai dengan kepentingannya. Hal itu dapat terjadi karena UUD NRI Tahun 1945 memang tidak memberikan batasan yang jelas dan tegas mengenai alasan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Kedua, mekanisme *impeachment* dipersulit dengan hadirnya kelembagaan MK dalam alur proses pemakzulan dengan tugasnya untuk memeriksa, mengadili dan memutus pendapat DPR yang menyatakan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum atau perbuatan tercela, dan atau tidak memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. Dengan kehadiran MK dalam mekanisme *impeachment* yang akan menjatuhkan putusan atas dasar pertimbangan hukum, praktis DPR dan MPR tidak dapat lagi seenaknya melakukan *impeachment* terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Melihat konstruksi kewenangan MPR dalam hal pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden tersebut yang kemudian penulis benturkan dengan ide dasar rekonstruksi kelembagaan dan kewenangan MPR dalam tulisan ini, penulis memandang bahwa kewenangan ini masih relevan untuk

dipertahankan menjadi bagian dari *ius constituendum* kewenangan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia kedepannya.

d. Memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD NRI Tahun 1945

Sebelum dilakukannya perubahan ketiga terhadap UUD NRI Tahun 1945, kewenangan MPR dalam memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden dimaknai sebagai kewenangan untuk melaksanakan kedaulatan rakyat dalam hal memilih pemimpin negara. Hal tersebut menjadi relevan ketika itu karena MPR sebelum perubahan memang diposisikan sebagai Lembaga Tertinggi Negara pelaksana tunggal kedaulatan rakyat.

Namun, pasca dilakukannya perubahan ketiga terhadap UUD NRI Tahun 1945, kewenangan MPR dalam memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD pada dasarnya berkaitan dengan kewenangan MPR dalam hal memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden 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.

Kewenangan MPR dalam memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD tersebut diatur dalam Pasal 8 ayat (1), (2), dan (3) UUD NRI Tahun 1945. Disebutkan bahwa: *pertama*, jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya; *kedua*, 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; dan *ketiga*, 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.

Oleh karena kewenangan ini menurut penulis juga masih sejalan dengan ide dasar rekonstruksi kelembagaan dan kewenangan MPR dalam tulisan ini, penulis memandang bahwa kewenangan ini masih relevan untuk dipertahankan menjadi bagian dari *ius constituendum* kewenangan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia ke depannya.

e. Membuat dan Menetapkan GBHN Bersama dengan Presiden dan Pimpinan Lembaga-lembaga negara.

Ditinjau dari sudut Hukum Administrasi Negara (HAN), kepustakaan HAN sudah sejak lama memperkenalkan asas pokok sebagai dasar penyelenggaraan pemerintahan, yaitu “*besturen is planen*” yang maknanya “memerintah adalah merencanakan”. Asas tersebut menegaskan urgensi mengenai pentingnya makna sebuah rencana dalam penyelenggaraan pemerintah.¹⁷¹

Jika berkaca pada sistem pembangunan yang dilaksanakan di negara Indonesia sebelum dilakukannya perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945, asas tersebut dilaksanakan melalui GBHN yang ditetapkan oleh MPR. Namun saat ini, pasca dilakukannya perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945 khususnya setelah perubahan ketiga, asas tersebut dilaksanakan melalui sistem perencanaan pembangunan nasional yang dibuat oleh Presiden dan didasarkan atas sistem perencanaan yang dibagi atas kategori waktu maupun hierarki. Perencanaan yang didasarkan atas kategori waktu tersebut terdiri dari perencanaan jangka panjang yang dibingkai melalui Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP)

171 W. Riawan Tjandra. (2016). *Potensi Distorsi Revitalisasi GBHN*, Proshiding Focus Group Discussion Ketatanegaraan: Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN dan Tata Cara Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Yogyakarta: Kerjasama Badan Pengkajian MPR RI dengan Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara wilayah Yogyakarta. Hlm. 23.

(saat ini diatur melalui Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), dan Rencana Kerja Pemerintah sampai pada Rencana Kerja Kementerian/Lembaga.¹⁷²

Berbicara mengenai tugas dan wewenang MPR dalam menetapkan GBHN sebelum dilakukan perubahan ketiga terhadap UUD NRI Tahun 1945, pengaturan terhadap hal tersebut terdapat dalam Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945 yang bersamaan dengan penetapan UUD. Lengkapnya, Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan, “Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-garis Besar daripada Haluan Negara”.

Secara umum, GBHN merupakan haluan negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat yang mempunyai landasan idiil Pancasila serta UUD 1945 sebagai landasan konstitusional. Selain itu, GBHN dapat dilihat dalam artian formal dan dalam artian materil. Dalam artian formal, GBHN diartikan sebagai salah satu tugas MPR menurut Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945. Di sini, secara yuridis formal GBHN hanyalah pokok-pokok daripada langkah-langkah yang harus dilaksanakan pemerintah. Moh. Kusnardi-Bintan R Saragih mengatakan bahwa GBHN adalah melaksanakan UUD NRI Tahun 1945.¹⁷³ Sedangkan GBHN dalam artian materil adalah merupakan wewenang MPR menurut Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Di sini, GBHN harus benar-benar merupakan kehendak rakyat secara keseluruhan. Oleh karena sebelum perubahan UUD 1945 MPR memegang kedaulatan rakyat, maka kekuasaannya tidak terbatas mengingat dinamika masyarakat, sekali dalam lima tahun, majelis memperlihatkan segala yang terjadi dan segala aliran-aliran pada waktu itu dan menentukan haluan-haluan apa yang hendak dipakai untuk di kemudian hari.

172 *Ibid*

173 Moh. Kusnardi-Bintan R. Saragih. (1978). “Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945” dalam Budiman B. Sagala. (1982). *Tugas dan Wewenang MPR di Indonesia*. Jakarta: Ghalia Indonesia, Cetakan Pertama. Hlm. 96-97.

Dengan demikian, maka bagi rakyat secara umum, GBHN sungguh merupakan suatu program dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan kecerdasan rakyat dalam arah mencapai terwujudnya masyarakat adil dan makmur. Oleh karenanya, bagi Presiden GBHN merupakan amanat rakyat yang telah disanggupi oleh Presiden untuk dilaksanakan secara jujur, murni dan konsekuen. GBHN dapat berfungsi sebagai suatu jaminan bahwa pertanggungjawaban Presiden kepada MPR dapat dinilai berdasarkan pelaksanaan GBHN itu sendiri.

Sebaliknya, dari sudut pandang MPR, GBHN merupakan amanat yang didasarkan kepada rakyat dan pelaksanaannya diserahkan kepada Presiden. Presiden tidak perlu menyusun programnya sendiri. Dengan begitu, Presiden cukup melaksanakan program yang disusun oleh MPR dalam bentuk GBHN.¹⁷⁴ Karena itu, GBHN adalah alat penilai yang mengikat untuk menilai pertanggungjawaban Presiden baik di akhir masa jabatan kePresidenannya maupun pada sewaktu-waktu jika dianggap perlu. Sehingga dari sudut DPR, GBHN menjadi amanat rakyat yang sesungguhnya ia sendiri telah ikut menetapkannya. Di sini lah oleh DPR, GBHN merupakan alat pengontrol terhadap tindakan dan kebijaksanaan Presiden/Mandataris yang notabenenya merupakan MPR. Jadi GBHN sekaligus berfungsi sebagai dasar untuk mengontrol segala kebijaksanaan Presiden, si pemegang mandat.¹⁷⁵

Seiring perkembangan dinamika ketatanegaraan di Indonesia, sistem perencanaan berupa GBHN tersebut pada akhirnya ditinggalkan. Hak tersebut tidak terlepas dari berubahnya Pasal 3 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang semula berbunyi, “Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara” menjadi

174 Namun dalam praktiknya, seakan menjadi *convention* bahwa yang mengajukan Rancangan GBHN selalu oleh Pemerintah kepada Majelis. Kenapa MPR tidak membuat sendiri Rancangan GBHN, lalu ditetapkan dan kemudian diberikan/ditugaskan kepada pemerintah sebagai badan eksekutif untuk melaksanakannya? Selama ini seakan-akan bahwa MPR hanya menetapkan belaa, yang rancangan GBHN-nya datang dari pihak eksekutif. Apakah memang dapat demikian? Hal ini menjadi perdebatan antara penulis-penulis pertengahan tahun 1977 yang lalu. Lihat harian Kompas, 7 April dan 1 Juni tahun 1977. Dalam Budiman B. Sagala, *Tugas dan Wewenang...Op.Cit.* Hlm. 99.

175 *Ibid.* Hlm 97

“Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar”.¹⁷⁶

Pertanyaan yang kemudian muncul adalah mengapa bunyi Pasal 3 ayat (1) menjadi demikian? Mengapa tidak seperti bunyi Pasal 3 yang lama, yaitu “Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara”? Hal ini ternyata sangat terkait dengan keputusan fraksi-fraksi untuk bersepakat mengenai sistem pemilihan Presiden secara langsung.

Diskusinya ketika itu menghasilkan dua pandangan besar, *pertama*, pandangan yang mengatakan apabila Presiden dipilih langsung oleh rakyat, dengan sendirinya MPR tidak lagi bertugas menyusun GBHN seperti ketika Presiden masih dipilih secara langsung oleh MPR. Setiap calon Presiden akan menyampaikan tawaran programnya kepada rakyat pada masa kampanye yang nantinya akan menjadi program yang akan dilaksanakan oleh Presiden terpilih. Pandangan *kedua*, mengatakan bahwa walaupun Presiden dipilih secara langsung, masih tetap dibutuhkan GBHN yang ditetapkan oleh MPR, sehingga MPR masih dapat mengawasi pelaksanaan program-program Presiden.¹⁷⁷

Dalam pandangan yang mengatakan bahwa MPR masih sangat dibutuhkan walaupun mekanisme pemilihan Presiden dipilih secara langsung, Soediyarto dari Fraksi Utusan Golongan ketika itu mengatakan bahwa dengan tingkat sosial pendidikan rakyat Indonesia yang masih rendah, masih diperlukan peran MPR dalam menetapkan GBHN sehingga Presiden terpilih tidak akan sewenang-wenang dalam melaksanakan programnya. Soediyarto khawatir dengan kondisi rakyat Indonesia yang masih miskin, mereka tidak mempunyai kemampuan mengawasi kinerja dari seorang Presiden yang dipilih langsung.¹⁷⁸

176 Perubahan Pasal tersebut terjadi dalam perubahan ketiga Undang-Undang Dasar 1945 pada tahun 2001

177 Valina Singka Subekti. (2007). *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*. Jakarta: Rajawali Press. Hlm. 238.

178 *Ibid.*

Selanjutnya, Fraksi Utusan Golongan dan Fraksi TNI/Polri juga merupakan dua fraksi yang tetap menginginkan MPR menetapkan GBHN apapun sistem pemilihan Presiden yang akan diputuskan nantinya. Dalam pandangan mereka, dikatakan bahwa bagi Indonesia sendiri, sistem pemilihan Presiden langsung merupakan hal baru sehingga masih sulit membayangkan bagaimana di lapangan nantinya apabila MPR tidak lagi mempunyai tugas menyusun dan menetapkan GBHN. Masalah lainnya, kepada siapa seorang Presiden yang dipilih langsung itu bertanggung jawab. Selama ini Presiden bertanggung jawab kepada MPR karena MPR yang memilih Presiden. Maka, apabila Presiden dipilih langsung oleh rakyat, Presiden tidak lagi bertanggung jawab kepada MPR. Pandangan seperti ini disampaikan Harun Kamil dari Fraksi Utusan Golongan, bahwa pemilihan Presiden secara langsung akan melucuti banyak kewenangan tinggi yang dimiliki MPR.

Jika melihat secara keseluruhan sejarah pembahasannya, terungkap bahwa sebenarnya terjadi perdebatan yang cukup panjang berkenaan dengan hal tersebut. Namun di akhir perdebatan, dari dua pandangan tersebut kemudian disepakati pandangan yang mengatakan bahwa apabila Presiden dipilih langsung oleh rakyat, dengan sendirinya MPR tidak lagi bertugas menyusun GBHN seperti ketika Presiden masih dipilih secara langsung oleh MPR. Dengan begitu, praktis MPR juga tidak lagi memiliki kewenangan untuk mengawasi kinerja Presiden dalam merealisasikan janji-janjinya (tawaran program) selama kampanye. MPR tidak lagi mengawasi kinerja Presiden, dan pengawasan itu kemudian dilakukan secara langsung oleh rakyat.

Tidak lama berselang pasca dihilangkannya GBHN dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, lahirlah apa yang dinamakan sebagai Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) sebagai sistem perencanaan pembangunan nasional ke depannya. Jika merujuk pada penjelasan 1 Ketentuan Umum Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 yang notabenehnya merupakan dasar hukum pembentuk RPJP, dikatakan bahwa “dengan tiadanya Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai pedoman

penyusunan rencana pembangunan nasional dan diperkuatnya otonomi daerah dan desentralisasi pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka untuk menjaga pembangunan yang berkelanjutan, pembentukan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional sangat diperlukan. Hal ini sejalan dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) yang memerintahkan penyusunan RPJP Nasional yang menganut paradigma perencanaan yang visioner, maka RPJP Nasional hanya memuat arahan secara garis besar¹⁷⁹.

Berkenaan dengan mekanisme penyusunan RPJP tersebut, proses penyusunannya dimulai dari penyiapan rancangan awal rencana pembangunan, dilanjutkan dengan musyawarah perencanaan pembangunan, dan diakhiri dengan penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan. Proses tersebut keseluruhannya berlangsung di pemerintah. Setelah rancangan akhir rencana pembangunan tersebut selesai, proses selanjutnya ada di tangan DPR bersama-sama dengan Presiden untuk kemudian disetujui dan disahkan menjadi Undang-Undang tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional.¹⁸⁰

Berdasarkan pada uraian singkat mengenai RPJPN di atas, meskipun penulis melihat bahwa pada prinsipnya semangat pembentukan RPJPN sejalan dengan pembentukan GBHN, yakni keduanya sama-sama menginginkan agar negara Indonesia memiliki arah pembangunan nasional yang jelas dalam sistem pemerintahannya, namun penulis melihat beberapa kelemahan terhadap konsep RPJPN tersebut yang kemudian membuat penulis

179 Baca juga Pasal 4 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Disebutkan bahwa Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional disusun sebagai penjabaran dari tujuan dibentuknya pemerintahan Negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam bentuk visi, misi dan arah pembangunan nasional. Dengan demikian, dokumen ini lebih bersifat visioner dan hanya memuat hal-hal yang mendasar, sehingga memberi keleluasaan yang cukup bagi penyusunan rencana jangka menengah dan tahunannya

180 Hastu Rahma Anggraini, dkk. (2014). "Gambaran dan Analisis Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025 dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014 Indonesia". Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Semarang. Hlm. 7. Dalam Harry Setya Nugraha. (2017). *Rekonstruksi Kelembagaan dan Kewenangan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia. Hlm. 254-287.

berpandangan bahwa ke depan perlu dihidupkan kembali GBHN sebagai arah haluan dasar negara yang dibentuk oleh MPR versi *ius constituendum* sebagaimana yang penulis gagas. Beberapa kelemahan RPJPN sebagaimana penulis maksud yakni:

Pertama, aktor pembentuk yang tidak representatif. Berkenaan dengan hal ini, sebagaimana dikatakan di awal bahwa sebagai arah pembangunan nasional, RPJPN dibuat oleh Presiden yang kemudian dibahas, dan disetujui bersama-sama dengan DPR untuk selanjutnya menjadi undang-undang. Setelah RPJPN tersebut disahkan, maka Presiden memiliki tanggung jawab secara penuh untuk melaksanakannya. Pertanyaan yang kemudian muncul, sudahkah RPJPN tersebut benar-benar merepresentasikan kehendak rakyat sekaligus dapat menjadi bentuk pengejawantahan kedaulatan rakyat secara ideal jika yang membuatnya hanya Presiden? Meskipun pada prinsipnya Presiden saat ini terpilih melalui pemilihan umum oleh rakyat secara langsung, bukan berarti pula seluruh program yang diusung oleh Presiden ketika masa kampanye merupakan program yang menjadi kehendak rakyat untuk dijalankan ke depannya. Kalaupun kemudian setelah dibuat oleh Presiden lalu dilakukan pembahasan terhadap RPJPN dan disahkan bersama-sama dengan DPR, bukankah keduanya merupakan kelembagaan politik (*political representation*) yang bisa jadi dalam pembahasannya terjadi suatu transaksi-transaksi politik yang justru berpotensi mencederai hati rakyat? Jika kita konsisten dengan hakikat rencana pembangunan nasional secara materil yang notabenehnya merupakan kehendak rakyat, tentu hal ini menjadi suatu permasalahan.

Kedua, aktor pelaksana yang tidak konektivitas dengan hakikat pelaksana kedaulatan rakyat. Di awal telah dikatakan bahwa dengan berubahnya rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang semula menyatakan bahwa, “kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat” menjadi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar” membawa konsekuensi dasar bahwa kini seluruh lembaga negara (kecuali kekuasaan kehakiman) merupakan aktor pelaksana kedaulatan rakyat. Dengan begitu,

praktis seluruh lembaga negara sebagaimana dimaksud memiliki tanggung jawab untuk melaksanakan hal-hal apa saja yang menjadi kehendak rakyat yang terangkum dalam suatu haluan dasar pembangunan nasional. Namun dalam praktiknya kini, RPJPN yang ada saat ini hanya merupakan arah pembangunan nasional yang ditujukan kepada Presiden sebagai satu dari sekian banyak aktor pelaksana kedaulatan rakyat. Hal ini tentu menjadikan tidak adanya konektivitas antara arah pembangunan nasional dengan aktor pelaksana kedaulatan rakyat. Oleh karenanya, jika kita konsisten pada hakikat kedaulatan dan seluruh lembaga negara sebagaimana dimaksud merupakan pelaksana kedaulatan rakyat, sudah pasti kita harus memikirkan bagaimana caranya agar ada suatu haluan negara yang benar-benar memiliki konektivitas yang baik dengan hakikat kedaulatan rakyat dan lembaga-lembaga negara sebagai pelaksana kedaulatan rakyat.

Ketiga, tidak efektifnya mekanisme kontrol masyarakat terhadap pelaksanaan RPJPN dan/atau RPJMN. Sebagaimana diketahui bahwa sampai saat ini, tidak ada mekanisme lain yang dapat dilakukan oleh masyarakat dalam melaksanakan fungsi kontrol terhadap Presiden dalam melaksanakan RPJPN dan/atau RPJMN selain melalui pemilihan umum. Melalui pemilihan umum, masyarakat diberikan hak untuk menilai efektivitas kinerja kerja Presiden dalam melaksanakan RPJPN dan/atau RPJMN dengan cara memilih kembali Presiden yang bersangkutan (kalaupun memang mencalonkan diri kembali) jika dirasa kinerja kerjanya dilaksanakan secara efektif. Sebaliknya, masyarakat pun memiliki hak untuk tidak memilih kembali Presiden yang bersangkutan jika dirasa kinerja kerjanya dalam melaksanakan RPJPN dan/atau RPJMN tidak dilaksanakan secara efektif.

Model pengawasan yang semacam ini menurut penulis bukan model pengawasan yang ideal. Sudah selayaknya setiap saat jika diperlukan terdapat suatu mekanisme yang dapat dilaksanakan untuk mengontrol agar pelaksanaan RPJPN dan/atau RPJMN tetap dapat berjalan secara efektif. Hal ini yang sampai saat ini belum ditemukan formulasinya. Sementara di satu sisi, model pengawasan yang seperti itu menurut penulis menjadi suatu kebutuhan.

Kelemahan-kelemahan yang penulis sampaikan tersebut yang pada akhirnya mengantarkan pada gagasan perlunya MPR diberikan kembali kewenangan dalam membentuk GBHN ternyata juga disampaikan oleh beberapa pakar hukum. Kaelan misalnya, ia menyampaikan bahwa:¹⁸¹

Kurun Waktu RPJP Nasional adalah 20 (dua puluh) tahun. Adapun pelaksanaan RPJP Nasional 2005-2025 terbagi dalam tahap-tahap perencanaan pembangunan nasional disusun dalam masing-masing periode Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) yaitu periode 5 (lima) tahunan dan ditetapkan dengan **Peraturan Presiden Republik Indonesia**, misalnya Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2010-2014, yang kemudian pelaksanaannya dilakukan oleh Presiden. Di sini letak kelemahan sistem perencanaan dan pelaksanaan pembangunan menurut UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah reformasi. Karena RPJP Nasional yang merupakan acuan umum pembangunan nasional ditetapkan dengan Undang-Undang, sedangkan **RPJM Nasional ditetapkan dengan Peraturan Presiden, yang pelaksanaannya adalah Presiden sendiri**. Jikalau reformasi kekuasaan pemerintahan negara terutama untuk menciptakan kondisi *checks and balances*, maka justru perencanaan dan pelaksanaan pembangunan nasional tidak mewujudkan mekanisme *checks and balances*. Jikalau RPJP ditetapkan dengan Undang-Undang, dalam kenyataannya yang aktif menyusun dan menentukan adalah Presiden, sedangkan DPR hanya memberikan persetujuan. Apalagi pelaksanaan secara konkret pembangunan nasional dalam RPJM Nasional yang disusun dan direncanakan oleh Presiden dan ditetapkan dengan Peraturan Presiden. Konsekuensinya jikalau terjadi ketidaksesuaian dengan rencana pembangunan atau bahkan menyimpang dari

181 Kaelan. (2016). *Reformulasi GBHN Perspektif Filosofis dan Yuridis*. Makalah dalam acara *Focus Group Discussion* kerjasama Lembaga Pengkajian (Lemkaji) MPR RI dengan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Hlm 5-6.

rencana pembangunan, atau minimal tidak mengalami progres yang signifikan, maka tidak akan ada kontrol kekuasaan atau sanksi yuridis yang jelas, karena ditentukan oleh suatu peraturan yang dihasilkan oleh kekuasaan Presiden itu sendiri.

Selain Kaelan, tidak sedikit pakar Hukum Tata Negara yang juga menyatakan tentang pentingnya GBHN untuk dihidupkan kembali. Yudilatif misalnya, ia menyatakan terdapat tiga alasan mengapa GBHN perlu dikembalikan sebagai pedoman pembangunan nasional, yakni:¹⁸²

Pertama; “Apabila Pancasila mengandung prinsip-prinsip filosofis, Konstitusi mengandung prinsip-prinsip normatif, maka Haluan Negara mengandung prinsip-prinsip direktif. Nilai-nilai filosofis Pancasila bersifat abstrak. Pasal-pasal Konstitusi juga kebanyakan mengandung norma-norma besar yang tidak memberikan arahan bagaimana cara melembagakannya. Untuk itu, diperlukan suatu kaidah penuntun (*guiding principles*) yang berisi arahan dasar (*directive principles*) tentang bagaimana cara melembagakan nilai-nilai Pancasila dan Konstitusi itu ke dalam sejumlah pranata publik, yang dapat memandu para penyelenggara negara dalam merumuskan dan menjalankan kebijakan pembangunan secara terpimpin, terencana, dan terpadu. Sebagai prinsip direktif, Haluan Negara itu juga harus menjadi pedoman dalam pembuatan perundang-undangan”.

Kedua; keberadaan GBHN merupakan paket integral dari konsepsi negara kekeluargaan yang dikehendaki Pancasila dan UUD 1945. Dalam konsepsi negara kekeluargaan yang menekankan konsensus, kebijakan politik dasar tidak

182 Yudilatif. (2016). *Rancang Bangun GBHN*, Opini Harian Kompas, Edisi 30 Agustus 2016. Hlm. 6
baca juga Idul Rishan, *Diskursus Perihal GBHN & Anotasi Terhadap Praktik Ketatanegaraan Ke Depan Proshiding Focus Group Discussion Ketatanegaraan: Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN dan Tata Cara Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Yogyakarta: Kerjasama Badan Pengkajian MPR RI dengan Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara wilayah Yogyakarta. Hlm. 19.

diserahkan kepada Presiden sebagai ekspresi kekuatan majoritarian, tetapi harus dirumuskan bersama melalui majelis terlengkap yang mewakili seluruh elemen kekuatan rakyat”.

Ketiga; dengan menghidupkan kembali Haluan Negara, tidaklah berarti bahwa format dan isi Haluan Negara harus sama dan sebangun dengan GBHN versi terdahulu. Yang penting, secara substansial, Haluan Negara itu harus mengandung kaidah penuntun (*guiding principles*) yang berisi arahan-arahan dasar (*directive principles*) yang bersifat ideologis dan strategis. Dalam rangka restorasi GBHN tersebut, kita bisa memadukan warisan-warisan positif dari berbagai rezim pemerintahan selama ini, baik Orde Lama, Orde Baru maupun Orde Reformasi.

Paradigma yang dibangun Yudilatif menegaskan bahwa di dalam negara kekeluargaan (dapat disebut juga negara integralistik) dengan demokrasi konsensus ala Indonesia, kebijakan dasar (rencana) pembangunan tidak diserahkan kepada Presiden sebagai ekspresi kekuatan majoritarian. Kebijakan dasar rencana pembangunan harus dirumuskan bersama melalui mekanisme konsensus seluruh representasi kekuatan politik rakyat dalam suatu lembaga perwakilan terlengkap, yakni MPR. Dengan kata lain, Presiden tidak mengembangkan politik sendirian, tetapi harus menjalankan prinsip-prinsip direktif yang ditetapkan MPR dalam suatu GBHN.¹⁸³

Hampir senada dengan Yudilatif, Daoed Joesoef bahkan memberi catatan bahwa bukan GBHN saja yang perlu direstorasi melainkan juga Garis Besar Haluan Negara dan Bangsa (GBHNB). Dikatakan bahwa:¹⁸⁴

183 Yudilatif. (2016). Basis Sosial GBHN. *Opini Harian Kompas*. Hlm. 6. Baca juga *Ibid*. Hlm. 20

184 Daoed Joesoef. (2016). *GBHN dan Konsep Pembangunan*. *Opini Harian Kompas*. Hlm. 6 Baca juga *Ibid*

GBHNB ini harus berupa satu konsep pembangunan yang berkelanjutan yang bertujuan tidak sekadar menambah *plus-value-of-things (income)*, tetapi lebih-lebih meningkatkan nilai tambah manusia (*to be more, penyempurnaan diri, diuwongke*). Meningkatkan nilai lebih manusia dilakukan pula oleh pemerintah melalui fungsinya sebagai tutor, dengan jalan membangun jiwa jauh lebih dahulu daripada membangun badan sebagaimana yang dinarasikan himne nasional "Indonesia Raya". Dengan kata lain kita perlu menguasai keterampilan bernegara-bangsa sebagai kemahiran *berjiwa-nation-statecraft as soulcraft*. "*To govern is to foresee*".

Lebih lanjut Ravik Karsidi, menyatakan tujuan restorasi GBHN tidak lain adalah untuk kesejahteraan. Ravik Karsidi mengemukakan terdapat 4 (empat) alasan mengapa GBHN dianggap penting dalam memetakan arah pembangunan nasional. *Pertama* alasan historis, *kedua* alasan yuridis, *ketiga* alasan politis, dan *keempat* alasan sosioekonomis.¹⁸⁵

Pertama, alasan historis.

“Upaya menyusun GBHN pada dasarnya telah dilakukan sejak awal kemerdekaan sebagai bagian dari model perencanaan ekonomi yang diamanatkan Pasal 33 UUD 1945. Namun, itu sengaja dihilangkan dalam masa reformasi karena dianggap sebagai amanat pemilihan Presiden secara langsung yang memiliki kewenangan membentuk arah pembangunan sesuai visi dan misi kepemimpinannya sendiri. Pada masa awal pembentukan GBHN, Presiden Soekarno melahirkan adanya Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) yang berdasarkan Maklumat Nomor X tertanggal 16 Oktober 1945 diberikan tugas untuk membantu Presiden menyusun GBHN. Di dalam keadaan tata negara darurat akibat revolusi, pelaksanaan GBHN tidak bisa berjalan dengan baik karena penyusunan sekaligus realisasi rencana ekonomi secara sistematis membutuhkan kerja sama semua elemen bangsa. Upaya penyusunan kemudian

185 Ravik Karsidi. (2016). *GBHN Untuk Kesejahteraan*. Opini Harian Kompas. Hlm. 6.

dilanjutkan oleh Kabinet Natsir (September 1950-Maret 1951) dalam Rencana Urgensi Perekonomian atau Rencana Urgensi Industri 1951-1953 yang dirancang Soemitro Djojohadikusumo. Seiring perjalanan kekuasaan, GBHN kemudian mengalami penyusunan secara detail di era Orde Baru. Selain melanjutkan era Orde Lama, GBHN merupakan perwujudan dari model perencanaan ekonomi kerakyatan Pancasila sesuai dengan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 yang tidak pernah berubah substansi pemaknaan”.

Kedua, alasan yuridis.

“Sistem yang dibuat untuk menggantikan peran GBHN, yakni Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, seperti berjalan tidak efektif. Padahal, sistem yang lahir dari UU No. 25/2004 itu diamanatkan untuk dapat menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah. Kehadiran UU No. 17/2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang belum mampu mengakomodasi sebuah pedoman pembangunan dan menyulitkan program pemerintah untuk berjalan secara berkelanjutan. Arah pembangunan nasional selama ini, seperti telah disinggung di atas, mengacu pada visi dan misi Presiden yang kemudian disusun secara detail sebagai Rencana Pembangunan Jangka Menengah. Namun, visi dan misi Presiden tersebut yang kemudian diterjemahkan dalam RPJM dan RPJP yang dibuat pemerintah melalui DPR hanya mewakili partai. Berlakunya UU No. 6/2014 tentang Desa dan UU No. 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah menghendaki konsistensi perencanaan pembangunan jangka panjang dari tingkat pusat hingga daerah”.

Ketiga, alasan politis.

“Solusi atas segala persoalan yang dialami Indonesia tidak bisa dicari dari luar. Bangsa ini hanya bisa bergerak maju setelah bangsa ini mampu mengenali dirinya sendiri. Dengan

adanya GBHN, pengawasan jalannya pembangunan juga semestinya lebih kuat. Pasalnya, seluruh bangsa tahu ke mana seharusnya arah tujuan negara. Mungkin masih ada anggapan menghidupkan kembali GBHN ialah kemunduran dalam bernegara dan berdemokrasi. Namun, mengambil yang baik dari masa lalu, sejauh untuk kemajuan berbangsa, bernegara, dan berdemokrasi sesungguhnya merupakan langkah ke depan yang jauh lebih baik”.

Keempat, alasan sosio-ekonomis.

“Setiap pembangunan harus berkelanjutan terutama menyangkut infrastruktur dalam skala nasional. Tidak gonta-ganti atau tidak searah seperti yang dilakukan pada era reformasi ini. Belum tercapainya maksud pembangunan ekonomi sebagaimana amanat konstitusi adalah terutama karena penyimpangan kiblat pembangunan dari roh dan jiwa konstitusi. Penyimpangan yang dilakukan berlangsung baik dalam bentuk liberalisasi undang-undang, kebijakan fiskal, dan fungsi moneter yang terlepas dari amanat konstitusi. Sejak reformasi telah disahkan banyak undang-undang sektor perekonomian, yang setelah diuji materi oleh Mahkamah Konstitusi, terbukti tidak konstitusional”.

Sementara itu, dalam perspektif *sosial order* Sudjito mengatakan bahwa secara umum, prinsip demokrasi dan persyarat dari berdirinya negara demokrasi adalah rakyat dapat secara bebas menyampaikan aspirasinya dalam kebijakan politik dan sosial. Melalui dan atas dasar kedaulatan rakyat serta demokrasi rakyat berkesempatan menyatakan kehendaknya secara sistematis, ataupun secara sporadis. Di dalamnya, ada filsafat keterkaitan sistemik antara kedaulatan rakyat, demokrasi dengan basis sosialnya. Artinya kehidupan dan masa depan rakyat sebagai individu maupun sebagai bangsa, direncanakan, didesain dan diraih melalui upaya-upaya memerhatikan aspirasi rakyat, sekalian dinamika sosialnya. Di sana kemudian GBHN merupakan sarana memanusiaikan (*nguwongke*) rakyat dalam rangka pertanggungjawaban sosial penyelenggara negara. Kedaulatan rakyat, demokrasi, dan GBHN dibutuhkan dan perwujudannya harus melalui analisis sosial. Hal

demikian penting agar aspirasi dan dinamika sosial terakomodasi dengan baik.¹⁸⁶

Lebih lanjut Sudjito mengatakan, bahwa GBHN secara substantif haruslah berasal dari ide-ide rakyat yang merupakan karya moral akademik-intelektual rakyat dan negarawan, bukan sekadar karya politikus. Idealnya, GBHN disusun atas dasar platform ideologi Pancasila dalam rangka mencapai tujuan negara, yakni: “...membentuk suatu pemerintahan 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, ...” inilah dimensi teologisnya. GBHN harus mencerminkan sistem kenegaraan, memuat pokok-pokok lembaga negara permanen dan norma hukum operasional sebagai penerjemahan asas-asas hukum berdasarkan ideologi Pancasila. Secara empiris, visi-misi Presiden dan Wakil Presiden selama ini tidak mampu mengantarkan negara Indonesia semakin dekat dengan cita-citanya bernegara. Rakyat diposisikan hanya sebagai penonton, objek, dan tidak pernah menjadi subjek dalam bernegara.¹⁸⁷

Berbagai pendapat tersebut menguatkan pandangan penulis bahwa ke depan perlu sekiranya menghidupkan kembali GBHN sebagai haluan kehidupan bernegara di Indonesia. Berkenaan dengan *ius constituendum* konstruksi kewenangan pembentukan GBHN oleh MPR beserta materi muatannya, perlu penulis sampaikan beberapa hal: *pertama*, GBHN yang dikonstruksi dalam tulisan ini bukanlah GBHN versi masa lalu (Orde Lama maupun Orde Baru) karena hal tersebut sudah tidak relevan lagi untuk diterapkan dengan sistem ketatanegaraan Indonesia saat ini. Sebagaimana diketahui, GBHN pada masa lalu itu hanya berupa pidato Presiden yang diberi bentuk hukum dengan Ketetapan MPR. Ketetapan MPR Nomor: 1/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-garis Besar daripada Haluan

186 Sudjito. (2016). *Kedaulatan Rakyat, Demokrasi, dan GBHN dalam Perspektif Social Order*. Makalah dalam acara *Focus Group Discussion* kerjasama Lembaga Pengkajian (Lemkaji) MPR RI dengan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Hlm. 3.

187 *Ibid.*

Negara isinya berasal dari pidato Presiden tanggal 17 Agustus 1959, 28 Agustus 1959, 30 September 1960, dan 10 November 1960.¹⁸⁸ Untuk masa-masa selanjutnya pada masa Orde Baru, GBHN ini memang berasal dari pidato Presiden yang diberi bentuk hukum dengan Ketetapan MPR. Dengan kata lain, *ius constituendum* GBHN merupakan haluan negara yang diterjemahkan kembali dan disesuaikan dengan dinamika ketatanegaraan Indonesia saat ini.

Kedua, ke depan materi muatan GBHN haruslah memuat norma-norma dasar yang mengarah pada cita-cita dan tujuan nasional yang sifatnya memberikan arahan kepada lembaga-lembaga negara terutama lembaga penyelenggara pemerintahan, baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Dengan kata lain, secara substansial haluan negara itu harus mengandung kaidah penuntun (*guiding principles*) yang berisi arahan-arahan dasar (*directive principles*) yang dibentuk berdasarkan cita-cita dan tujuan nasional. Norma-norma dasar haluan negara inilah yang kemudian nantinya harus dijadikan sebagai sumber dan arahan bagi lembaga-lembaga negara dalam merumuskan visi, misi, dan tujuannya, terutama bagi Presiden dalam menjalankan pemerintahan dan pembangunan.¹⁸⁹

Ketiga, kewenangan membentuk GBHN haruslah berada di tangan MPR yang dilaksanakan bersama-sama dengan Presiden dengan seluruh pimpinan lembaga-lembaga negara pelaksana kedaulatan rakyat. Konstruksi yang demikian ini menurut penulis akan lebih membuat GBHN yang akan dibentuk ke depannya benar-benar dapat menjadi suatu haluan dasar kehidupan bernegara yang murni hadir sebagai kehendak rakyat seperti halnya hakikat GBHN secara materil itu sendiri.

Keempat, produk GBHN ditetapkan melalui Ketetapan MPR. Sebagaimana diketahui bahwa pasca dilakukannya

188 Sri Soemantri. (1985). *Ketetapan MPR (S) sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*. Bandung: Remadja Karya. Hlm. 40.

189 Diadopsi dari pemikiran Ridwan HR yang disampaikan dalam *Group Discussion Ketatanegaraan: Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN dan Tata Cara Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Kerjasama Badan Pengkajian MPR RI dengan Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara wilayah Yogyakarta. Yogyakarta, 8 September 2016 dan pemikiran Yudi Latif yang kemudian penulis kontekstualisasikan dengan dinamika ketatanegaraan saat ini.

perubahan UUD NRI Tahun 1945, MPR tidak boleh dan tidak akan lagi menerapkan produk hukum yang bersifat mengatur (*regeling*), kecuali dalam bentuk UUD atau Perubahan UUD.¹⁹⁰ Dengan kata lain, TAP MPR yang dikeluarkan kini haruslah bersifat konkret dan individual, atau dalam bahasa hukum biasa kita kenal dengan istilah keputusan yang bersifat *beshickking*. Namun oleh karena dalam tulisan ini *ius constituendum* kedudukan kelembagaan MPR dikembalikan lagi sebagai lembaga tertinggi negara dan memiliki kewenangan dalam membentuk GBHN, maka bukan tidak mungkin MPR kembali memiliki kewenangan dalam mengeluarkan suatu ketetapan yang sifatnya “mengatur”, “khusus” ditujukan untuk menetapkan GBHN seperti halnya ketika MPR menetapkan UUD atau perubahan UUD; dan *kelima*, oleh karena MPR kembali diposisikan sebagai lembaga tertinggi negara, penulis membayangkan bahwa ke depan MPR dapat memintai *progress report* hasil kerja masing-masing lembaga negara termasuk Presiden sebagai bentuk optimalisasi pengawasan terhadap pelaksanaan haluan dasar negara yang dilakukan oleh masyarakat. Dengan kata lain, dalam hal ini masyarakat menyerahkan kedaulatannya untuk mengawasi pelaksanaan haluan negara kepada MPR yang tentunya diatur di dalam UUD NRI Tahun 1945.

f. Penyelesai Konflik Antar Lembaga Negara, Antar Lembaga Negara dan Komisi Negara atau Antar Komisi Negara.

Sebagaimana penulis sampaikan di awal bahwa pasca dilakukannya perubahan ketiga terhadap UUD 1945, MPR tidak lagi berperan sebagai pelaksana tunggal kedaulatan rakyat. Setiap lembaga yang mengemban tugas-tugas politik negara dan pemerintah (tidak termasuk kekuasaan kehakiman) adalah pelaksana kedaulatan rakyat dan harus tunduk serta bertanggung jawab kepada rakyat.¹⁹¹ Selanjutnya, mendudukan MPR tidak lagi sebagai pelaksana tunggal kedaulatan dimaksudkan untuk menyudahi praktik penyelewengan yang dilakukan MPR oleh karena kekuasaannya yang begitu besar ketika itu serta dimaksudkan agar diantara lembaga negara bisa saling mengawasi dan mengimbangi.

190 Jimly Assididqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme...*, Op.Cit. Hlm. 338.

191 Bagir Manan. *DPR, DPR...Op.Cit.* Hlm. 74.

Memang harus diakui bahwa di awal-awal tahun pasca dilakukannya perubahan tersebut, tujuan sebagaimana yang diharapkan dengan mendudukkan MPR tidak lagi sebagai pelaksana tunggal kedaulatan rakyat dapat dikatakan cukup tercapai. Hal ini terlihat dengan 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.¹⁹²

Namun seiring perkembangan dinamika ketatanegaraan di Indonesia, beberapa permasalahan sebagai akibat perubahan tersebut justru bermunculan,¹⁹³ salah satunya yakni terjadinya berbagai konflik antar lembaga negara yang bukan merupakan kualifikasi sengketa kewenangan lembaga negara yang sampai hari ini pun belum ada lembaga yang berwenang untuk menyelesaikan permasalahan tersebut.¹⁹⁴

Berkenaan dengan hal ini, dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia pasca dilakukannya perubahan ketiga terhadap UUD NRI Tahun 1945, sedikitnya penulis mencatat telah terjadi 6 (enam) kali konflik antar lembaga negara yang penyelesaiannya tidak dilakukan dengan dasar konstitusional yang jelas atau tidak diselesaikan oleh lembaga yang secara konstitusional memiliki kewenangan untuk hal tersebut.

Pertama, pada tahun 2009 terjadi perbedaan pandangan antara dua lembaga (lembaga negara dan lembaga pemerintahan)

192 Meskipun tidak benar-benar hilang, setidaknya penyalahgunaan kekuasaan sebagaimana yang terjadi pada Orde Lama dan Orde baru sudah tidak ditemukan lagi pasca dilakukannya perubahan tersebut.

193 Pada pembahasan sebelumnya telah penulis uraikan berkenaan dengan masalah apa saja yang muncul sebagai akibat dari perubahan tersebut. Dalam pembahasan ini, penulis akan memfokuskannya pada permasalahan yang berkenaan dengan “absen”nya lembaga negara yang memiliki kewenangan untuk menyelesaikan konflik yang terjadi antar lembaga negara, antara lembaga negara dengan komisi negara atau antar komisi negara yang tidak termasuk ke dalam kualifikasi sengketa kewenangan lembaga negara.

194 Penulis melihat bahwa konflik ini dapat terjadi karena masing-masing lembaga negara yang bersangkutan merasa memiliki *power* sebagai pelaksana kedaulatan rakyat. Sehingga, tidak jarang ego kelembagaan muncul yang kemudian menghasilkan gesekan diantara lembaga-lembaga negara. Tidak dapat dinafikan bahwa hal ini merupakan buntut panjang dari hasil perubahan ketiga UUD 1945 yang memposisikan seluruh lembaga negara sebagai pelaksana kedaulatan rakyat.

yakni Badan Pengawasan Keuangan (BPK) dengan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) yang berujung pada konflik lembaga negara. Perbedaan pandangan tersebut dimulai sebagai 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*.¹⁹⁵

Kedua, pada tahun 2010 terjadi konflik antara Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK) dengan Polri. Dalam konflik tersebut, pada intinya Polri bersikeras menjebloskan Jenderal Susno Duaji ke sel karena yang bersangkutan menjadi tersangka dalam sejumlah kasus pidana. Sementara itu, LPSK yang juga menganggap dirinya bekerja atas nama undang-undang untuk melindungi seseorang. Menurut LPSK, sikap Polri yang enggan meminta permintaan LPSK ketika itu dikhawatirkan akan membuat masyarakat takut untuk menjadi saksi terhadap kasus yang juga melibatkan dirinya.¹⁹⁶

Ketiga, konflik antara KPK dan Polri yang sampai saat ini masih dikenal dengan istilah “cicak vs buaya”. Konflik keduanya bahkan terjadi tidak hanya satu kali. Dalam catatan penulis, setidaknya terjadi 3 kali konflik diantara keduanya yang kemudian membagi cerita cicak vs buaya menjadi jilid 1, jilid 2, dan jilid 3. Cicak vs buaya jilid 1 terjadi pada tahun 2008¹⁹⁷, cicak vs buaya jilid 2 terjadi pada tahun 2012¹⁹⁸, dan selanjutnya cicak vs buaya

195 http://www.kompasiana.com/eusebius/sri-mulyani-jangan-dorong-konflik-baru-bpk-ri-vs-bpkp_54ff3c67a33311f94b50f8b4 [Diakses pada 14 Juli 2020] dalam Harry Setya Nugraha. *Rekonstruksi Kelembagaan dan Kewenangan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, Hlm. 254-287.

196 Baca selanjutnya di <http://www.beritasatu.com/hukum/6157-lpsk-menunggu-godot.html> [Diakses pada 14 Juli 2020] dalam Harry Setya Nugraha. *Rekonstruksi Kelembagaan dan Kewenangan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, Hlm. 254-287.

197 Baca selanjutnya di <http://www.tribunnews.com/nasional/2015/01/23/cicak-versus-buaya-jilid-ii-dimulai-i> [Diakses pada 16 Juli 2020] dalam Harry Setya Nugraha. *Rekonstruksi Kelembagaan dan Kewenangan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia. Hlm. 254-287.

198 <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt54c386b26e5c4/episode-baru-cicak-vs-buaya-jilid-tiga> [Diakses pada 19 Juli 2020] dalam Harry Setya Nugraha.

jilid 3 terjadi pada tahun 2015.¹⁹⁹

Keempat, konflik antara Presiden dan DPR yang terjadi pada tahun 2014. Perseteruan diantara keduanya dimulai ketika DPR berencana untuk mengajukan hak interpelasi kenaikan harga bahan bakar minyak kepada Presiden Jokowi yang kemudian ditanggapi Presiden dengan melarang menteri kabinet dan jajaran kementeriannya untuk menghadiri rapat dengan DPR melalui surat edaran pada November 2014 lalu. Tidak hanya itu, kemudian DPR kembali membalas tindakan yang dilakukan oleh Presiden dengan menolak calon Ketua KPK yang dipilih oleh tim panitia seleksi dan disetujui oleh Presiden sebelumnya yakni Presiden Susilo Bambang Yudhoyono.²⁰⁰

Kelima, konflik antara MK dan beberapa lembaga negara pelaksana kedaulatan rakyat lainnya. Di awal tahun 2015 lalu, hal ini sempat terjadi manakala ketika 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 baik MA, Kepolisian, Kejaksaan dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).²⁰¹

Keenam, pada tahun 2016 terjadi konflik antara BPK dan KPK berkenaan dengan perbedaan sikap keduanya atas hasil audit pembelian lahan Rumah Sakit Sumber Waras oleh Pemprov DKI. Dalam perbedaan sikap tersebut, BPK menilai bahwa terdapat temuan atas pembelian lahan Rumah Sakit Sumber Waras yang harus ditindaklanjuti oleh KPK. Apabila KPK tidak menindaklanjuti sementara BPK telah melakukan tugas seperti yang diminta oleh

Rekonstruksi Kelembagaan dan Kewenangan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia. Hlm. 254-287.

199 *Ibid*.

200 Baca selanjutnya <https://m.tempo.co/read/news/2014/11/25/078624381/3-perseteruan-heboh-presiden-jokowi-versus-dpr/3> [Diakses pada 14 Juli 2020] dalam Harry Setya Nugraha. *Rekonstruksi Kelembagaan dan Kewenangan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia. Hlm. 254-287.

201 sp.beritasatu.com/politikanhukum/putusan-mk—tidak-segera-dilaksanakan-pemerintah-gunakan-pp-sebagai-jalan-tengah/74559 [Diakses pada 6 Agustus 2020] dalam Harry Setya Nugraha. *Rekonstruksi Kelembagaan dan Kewenangan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia. Hlm. 254-287.

KPK, berarti ada pelanggaran konstitusi yang dilakukan oleh KPK. Sementara itu, KPK menilai bahwa belum ditemukan pelanggaran hukum dalam pembelian sebagian lahan Rumah Sakit Sumber Waras yang membuatnya tidak segera menindaklanjuti hasil audit BPK. KPK juga menilai bahwa meskipun nantinya KPK menemukan adanya pelanggaran administratif, pelanggaran itu tidak serta merta menjurus pada tindak pidana.²⁰²

Berbagai konflik yang terjadi diantara lembaga negara tersebut tentu merupakan suatu ironi dalam perjalanan ketatanegaraan Indonesia dan bukan tidak mungkin akan kembali terulang ke depannya. Oleh karena itu, penulis memandang bahwa betapa perlunya MPR versi *ius constituendum* untuk diberikan kewenangan sebagai lembaga yang dapat menyelesaikan konflik-konflik serupa. Namun pertanyaan yang kemudian muncul adalah: kenapa harus MPR yang memiliki kewenangan tersebut? Bukankah MK merupakan salah satu lembaga negara juga memiliki kewenangan dalam menyelesaikan sengketa kewenangan lembaga negara?

Untuk menjawab hal tersebut, terdapat dua catatan yang perlu penulis sampaikan. *Pertama*, perlu diketahui bahwa pada prinsipnya hakikat konflik lembaga negara berbeda halnya dengan sengketa kewenangan lembaga negara yang merupakan kewenangan MK dalam menyelesaikannya.²⁰³ Sengketa menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) diartikan sebagai: 1) suatu yang menyebabkan perbedaan pendapat; petengkar; perbantahan.

202 Baca selanjutnya di <http://megapolitan.kompas.com/read/2016/06/21/10275791/bpk.dan.kpk.yang.saling.pertahankan.sikap.soal.sumber.waras> [Diakses pada 14 Juli 2020] dalam Harry Setya Nugraha. *Rekonstruksi Kelembagaan dan Kewenangan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia. Hlm. 254-287.

203 Berkenaan dengan hal tersebut, sebagaimana diketahui bahwa salah satu amanat konstitusi yang dilimpahkan oleh UUD 1945 kepada MK adalah wewenang untuk menyelesaikan sengketa kewenangan lembaga negara (SKLN) yang pelaksanaannya diatur dalam Pasal 10 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi yang berbunyi “memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

2) pertikaian, perselisihan. 3) perkara (di pengadilan).²⁰⁴ Pengertian sengketa kewenangan adalah perselisihan atau perbedaan pendapat yang berkaitan dengan pelaksanaan kewenangan antara dua atau lebih lembaga negara. Jadi, ada kewenangan yang dipersengketakan, yang berupa perselisihan atau perbedaan pendapat mengenai pelaksanaannya, oleh dua atau lebih lembaga negara.²⁰⁵ Di dalam Pasal 1 angka (7) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 08/PMK/2006 tentang Pedoman Beracara Dalam Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara menegaskan, yang dimaksud dengan sengketa adalah perselisihan atau perbedaan pendapat yang berkaitan dengan pelaksanaan kewenangan antara dua atau lebih lembaga negara.

Sementara apa yang dimaksud sebagai konflik antar lembaga negara, antar lembaga negara dan komisi negara atau antar komisi negara yang penulis maksud di sini adalah suatu keadaan dimana dua atau lebih lembaga negara saling menunjukkan kuasanya untuk saling mendiskreditkan masing-masing diantaranya. Keadaan tersebut dapat terjadi sebagai akibat dari begitu besarnya ego kelembagaan, kepentingan politik antar lembaga yang berkonflik, dan berbagai alasan lain selain sebagai akibat dari persinggungan kewenangan lembaga negara.

Lebih lanjut, dalam kewenangannya menyelesaikan konflik antar lembaga negara, antar lembaga negara dan komisi negara atau antar komisi negara (*ius constituendum*), MPR dapat memanggil lembaga negara yang berkonflik untuk segera diselesaikan permasalahannya. MPR dituntut harus dapat memposisikan diri sebagai “mediator” atau “wasit” yang berkewajiban untuk menjadi *problem solver* dari berbagai permasalahan yang menyebabkan terjadinya konflik antar lembaga negara, antar lembaga negara dan komisi negara atau antar komisi negara tersebut.

204 Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional. (2001). *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Edisi Ketiga. Jakarta: Balai Pustaka. Hlm. 1037.

205 Tim Penyusun Buku Hakim Konstitusi Prof. A.Mukthie Fajar, S.H, MS. “Sang Pembela Perjalanan Hidup dan Pemikiran A.Mukthie Fadjar (Hakim Konstitusi Periode 2003-2008)”. Sekretariat dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi. (2008). Jakarta. Hlm. 123. dalam Ni'matul Huda. (2016). *Sengketa Kewenangan Lembaga Negara dalam Teori dan Praktik di Mahkamah Konstitusi*. Yogyakarta: FH UII Press. Hlm. 158.

Kedua, perlu diingatkan kembali bahwa dalam tulisan ini, rekonstruksi yang penulis lakukan terhadap kelembagaan dan kewenangan MPR ke depannya didasarkan atau berpijak dari semangat pembentukan MPR oleh *founding fathers* ketika awal pembentukannya, yakni menjadikan MPR sebagai rumah rakyat, penjelmaan rakyat dan tempat seluruh rakyat untuk bermusyawarah dalam mengambil keputusan-keputusan penting yang berhubungan langsung dengan kepentingan rakyat yang diilhami dari cita negara integralistik/kekeluargaan serta berangkat dari semangat anti individualistik dan liberalisme barat. Dengan *ius constituendum* kelembagaan MPR yang demikian itu, maka menjadi sangat ideal menurut penulis ketika kewenangan dalam penyelesaian konflik antar lembaga negara, antar lembaga negara dan komisi negara atau antar komisi negara tersebut diberikan kepadanya.

Terhadap seluruh penambahan kewenangan kelembagaan MPR sebagaimana telah dijelaskan di atas, berikut rumusan pasal 3 UUD NRI Tahun 1945 ke depan:

Ius Constituendum Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945

- (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 membuat dan menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara bersama dengan Presiden dan Ketua Lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar.
- (5) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang menyelesaikan konflik antar Lembaga Negara yang tidak menjadi objek sengketa kewenangan Lembaga Negara.
- (6) Ketentuan lebih lanjut tentang pelaksanaan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat diatur dalam undang-

undang.

b. Perubahan Pengaturan Mengenai Kekuasaan Pemerintahan

Kesepakatan para pendiri negara (*founding fathers*) untuk menjalankan pemerintahan menggunakan sistem Presidensial memberikan konsekuensi bahwa eksekutif dalam hal ini Presiden sebagai satu institusi penyelenggara kekuasaan negara tertinggi di bawah Undang-Undang Dasar. Ada beberapa alasan yang mendasari penggunaan sistem Presidensial oleh para pendiri negara (*founding fathers*), antara lain:²⁰⁶

1. Untuk menjaga stabilitas pemerintahan;
2. Memperkuat posisi dan dominasi Presiden yang ditegaskan dalam UUD NRI 1945;
3. Negara yang baru merdeka tidak cukup pengetahuan;
4. Adanya pengaruh ketokohan Soekarno dan sistem Moh. Hatta.

Berangkat dari alasan di atas, maka konstitusi mencantumkan secara jelas bahwa negara Indonesia menggunakan sistem Presidensial yang dipertegas dalam Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Sebelum perubahan, sistem Presidensial Indonesia tidak begitu tegas karena Presiden tidak dipilih langsung oleh rakyat. Namun, sejak amandemen, tepatnya perubahan ketiga Presidensialisme di Indonesia sudah lebih murni. Dikatakan lebih murni karena Presiden menurut UUD NRI Tahun 1945 sebelum reformasi, harus bertunduk dan bertanggung jawab kepada MPR yang berwenang mengangkat dan memberhentikannya menurut UUD NRI Tahun 1945.

Presiden menurut UUD NRI Tahun 1945 sebelum reformasi adalah mandataris MPR yang sewaktu-waktu dapat ditarik kembali oleh MPR sebagaimana mestinya. Sifat pertanggungjawaban kepada MPR ini justru memperlihatkan adanya unsur parlementer dalam sistem pemerintahan Presidensial yang dianut. Namun setelah perubahan, Presiden dipilih langsung oleh rakyat dan tidak bertanggung jawab lagi kepada MPR sebagai mandataris MPR.

206 Retno Saraswati. (2012). *Desain Sistem Pemerintahan Presidensial yang Efektif*. MMH. Jilid 41. Hlm. 139.

Dalam ilmu ketatanegaraan, ada beberapa ciri-ciri khusus di mana suatu negara dikatakan menganut sistem Presidensial. Adapun ciri sistem Presidensial tersebut adalah:²⁰⁷

1. Presiden adalah Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan;
2. Presiden tidak dipilih oleh parlemen, tetapi dipilih langsung oleh rakyat (*popular elected*);
3. Presiden bukan bagian dari parlemen, dan tidak dapat diberhentikan oleh parlemen, kecuali melalui proses pemakzulan (*impeachment*);
4. Presiden tidak dapat membubarkan parlemen.

Selain ciri-ciri di atas yang ditegaskan dalam Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, ciri-ciri lain dari sistem Presidensial tercantum dalam pasal 6A ayat (1) pasca perubahan ketiga bahwa Presiden tidak dipilih lagi oleh MPR melainkan melalui pemilihan langsung oleh rakyat. Namun demikian, penulis berpandangan masih terdapat kelemahan dalam ketentuan yang mengatur mengenai pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden dalam UUD NRI Tahun 1945. Hal tersebut dapat terlihat dari adanya pembatasan pencalonan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia yang hanya dapat diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik sebagaimana diatur dalam Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945. Pasal ini bermasalah karena dalam imlementasinya rakyat terkesan dibatasi haknya dalam pemilu. Hal ini dibuktikan dengan adanya pemilu yang ditunggangi oleh partai politik sehingga dapat mencederai prinsip dari demokrasi yaitu kedaulatan rakyat yang seharusnya dijadikan cermin dalam pelaksanaan pemilu dimana rakyat diberikan kebebasan memilih serta menentukan calon Presiden dan calon Wakil Presiden berdasarkan asas kedaulatan rakyat dan prinsip demokrasi yang menjunjung tinggi hak asasi manusia.

Sebagai negara yang menganut prinsip negara hukum dan demokrasi, berbagai kanal demokrasi sebagai sarana berpartisipasi politik tentu harus terbuka lebar. Oleh karenanya, rekrutmen jabatan Presiden dan Wakil Presiden ini perlu didesain ulang agar

207 Denny Indrayana. (2008). *Negara Antara Ada dan Tiada Reformasi Hukum Ketatanegaraan*. Jakarta: Kompas. Hlm. 198.

lebih akomodatif dan selaras dengan prinsip negara hukum dan demokrasi Indonesia. Gagasan pencalonan Presiden dan Wakil Presiden melalui jalur perseorangan berkesesuaian dengan prinsip negara hukum dan demokrasi, yang setidaknya dibuktikan dengan 4 (empat) argumen yang merujuk prinsip negara hukum dan demokrasi.

Pertama, menjamin hak konstitusional warga negara di bidang politik. Dalam konsep negara hukum, hak asasi manusia merupakan prinsip fundamental yang menduduki posisi penting dalam penyelenggaraan negara. Posisi penting dimaksud adalah, baik dalam dimensi normatif maupun dimensi perlindungannya harus dijamin oleh negara. Hak politik warga negara dalam hal ini yaitu hak untuk mencalonkan diri sebagai calon Presiden dan Wakil Presiden idealnya tidak diintervensi oleh negara. Namun, bentuk intervensi itu justru hadir dalam ketentuan pasal 6A ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang memuat frasa “hanya dapat diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik”. Ketentuan ini cenderung “memaksa” warga negara yang tidak menaruh minat menyalurkan hak politiknya melalui parpol, agar kemudian harus menyalurkannya melalui parpol. Seharusnya negara menghormati (*respect*) cara warga negara dalam menyalurkan hak politiknya. Namun dalam hal ini, secara tidak langsung negara (melalui konstitusi) telah bertindak aktif dengan cara mengatur pencalonan Presiden dan Wakil Presiden hanya melalui jalur parpol atau gabungan parpol. Ketentuan tersebut tentu berkonsekuesi pada keharusan warga negara untuk berpartai politik atau setidaknya berafiliasi dengan partai politik. Sehingga, hak dan kebebasan warga negara untuk menyalurkan hak politiknya tidak lagi leluasa. Dengan demikian, gagasan pencalonan Presiden dan Wakil Presiden dengan jalur perseorangan ini perlu diupayakan. Hal ini memang tidak berarti bahwa pencalonan melalui jalur partai politik tidak sejalan dengan prinsip negara hukum dan demokrasi dalam aspek jaminan hak konstitusional warga negara di bidang politik. Namun, dengan diakomodasinya mekanisme tersebut, kesempatan bagi setiap warga negara untuk menjadi calon Presiden dan Wakil Presiden menjadi terbuka lebar, dan warga negara yang hendak menyalurkan hak pilihnya juga tidak terbatas pada calon

yang disediakan dari jalur partai politik.²⁰⁸

Kedua, menjamin aktualisasi diri warga negara dalam kehidupan politik secara mandiri (tanpa digerakkan). Sebagaimana disinggung sebelumnya, hak politik merupakan hak yang tidak boleh diintervensi oleh negara. Hal ini berkaitan dengan jaminan terhadap kebebasan warga negara dalam menyalurkan aspirasi politiknya. Di dalam negara hukum yang demokratis, kesempatan warga negara untuk berpartisipasi dalam aktivitas pemerintahan baik secara langsung atau tidak tentu harus terbuka lebar. Karena itu, negara perlu memberi jaminan terhadap setiap warga negara agar dapat mengakses kesempatan tersebut. Salah satu bentuk jaminannya adalah memastikan tidak ada prosedur yang menghambat, terlebih lagi prosedur tersebut menimbulkan keterpaksaan dan ketidakmandirian warga negara dalam berpolitik. Pada prinsipnya setiap orang berhak untuk mengaktualisasikan diri secara mandiri dalam kehidupan politik. Namun partisipasi politik warga negara yang ingin mencalonkan menjadi pasangan calon Presiden dan calon Wakil Presiden justru terhambat ketika statusnya bukan sebagai anggota parpol. Seharusnya, meskipun bukan merupakan anggota partai politik atau didukung (diusulkan) oleh partai politik untuk menduduki jabatan pemerintahan, ia tetap berhak dijamin hak partisipasi politiknya. Selain itu, ketersediaan calon Presiden dan Wakil Presiden yang hanya dari kalangan parpol juga telah mereduksi kesempatan partisipasi politik warga negara yang memiliki hak pilih. Ketika partisipasi politik juga mencakup aktivitas ikut serta dalam pemilihan umum, maka kesempatan warga negara yang berminat menyalurkan aspirasi politik melalui orang yang bukan dari kalangan parpol tentu akan hilang. Warga negara terpaksa untuk memilih diantara calon yang sama-sama merupakan kader parpol atau setidaknya-tidaknya memiliki afiliasi dengan parpol. Karena itu, tidak heran apabila partisipasi pemilih dalam pemilu Presiden dan Wakil Presiden sering kali rendah. Dengan demikian, gagasan pencalonan Presiden dan Wakil Presiden melalui jalur perseorangan ini menjadi penting untuk

208 Yuniar Riza Hakiki. (2020). *Relevansi Gagasan Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden Jalur Perseorangan terhadap Prinsip Negara Hukum dan Demokrasi*. Jurnal Hukum Volume. 3 Nomor. 1. Hlm. 149-156.

mengakomodasi partisipasi politik warga negara dari kalangan non-parpol yang berminat mencalonkan diri sebagai pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden.²⁰⁹

Ketiga, menjamin rekrutmen politik untuk mengisi jabatan-jabatan penyelenggaraan negara secara terbuka. Salah satu posisi penting dalam proses penyelenggaraan negara yang harus diperhatikan betul pengisian jabatannya adalah, Presiden dan Wakil Presiden. Akan tetapi, dalam proses rekrutmen bakal calon Presiden dan Wakil Presiden yang dilakukan melalui parpol justru cenderung elitis dan dikhawatirkan semakin menimbulkan oligarki. Bahkan berbagai sektor urusan negara berpotensi hanya dikendalikan oleh elit partai politik. Kekhawatiran tersebut seirama dengan pernyataan Noam Chomsky yang memadukan pandangan Walter Lippmann, bahwa peranan publik dalam “teori demokrasi” modern sekadar “kawanan yang kebingungan”, ia hanya sebagai penonton, dan bukan partisipan. Rakyat dianggap muncul setiap beberapa tahun untuk menyeleksi wakil-wakilnya di sektor-sektor dominan lewat yang disebut ‘pemilihan’. Oleh karena itu, pembenahan proses rekrutmen politik di Indonesia merupakan hal yang penting dan mendesak. Rekrutmen politik dalam negara hukum yang demokratis harus melibatkan masyarakat secara partisipatif, sehingga prinsip demokrasi benar-benar terealisasikan.²¹⁰

Keempat, menjamin pemerintahan yang berdasarkan konstitusi secara akomodatif berdasarkan hukum. Sebagaimana kita ketahui bahwa pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden memiliki pertalian dengan prinsip kedaulatan rakyat (demokrasi) dan negara hukum. Sebab, pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden ini identik dengan tahapan pembentukan pemerintahan negara. Persoalan yang kemudian timbul adalah, sejauh mana hukum (konstitusi) dapat menjangkau (mengatur) tahapan pembentukan pemerintahan, khususnya mengenai pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden, dan sejauh mana pula hukum dapat mengakomodasi pemenuhan hak-hak warga negara yang berdaulat dalam tahapan pembentukan pemerintahan.

209 *Ibid.* Hlm. 156-159.

210 *Ibid.* Hlm. 159-162.

Pada satu sisi, konstitusi mengakomodasi hak-hak warga negara dalam proses pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden. Bentuk akomodasi tersebut seperti yang telah tertuang dalam Pasal 6A ayat (1), Pasal 6A ayat (2), Pasal 27 ayat (1), dan Pasal 28D ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Namun demikian, terdapat inkonsistensi diantara ketentuan tersebut, khususnya akibat Pasal 6A ayat (2) yang mengatur parpol atau gabungan parpol sebagai satu-satunya pihak yang dapat mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Jika prosedur pengusulan melalui parpol disebut sebagai metode seleksi bakal calon, tentu hal ini tidak selaras dengan prinsip demokrasi.²¹¹ Meski parpol dipahami sebagai organisasi politik yang dibentuk oleh masyarakat/rakyat untuk mewakili kepentingan rakyat sebagai pelaksanaan prinsip demokrasi, perkembangannya justru tidaklah demikian. Pemahaman tersebut mustahil dapat terealisasi dengan sempurna dikarenakan beberapa kendala. *Pertama*, kebutuhan finansial untuk mendirikan parpol yang mampu memenuhi kualifikasi sebagai peserta pemilu tentu tidak kecil, sehingga hanya parpol yang dibentuk oleh warga negara yang memiliki kekayaan atau mendapat bantuan dana dari pengusaha-pengusaha besar saja yang mampu eksis dalam kontestasi pemilu. *Kedua*, parpol cenderung tidak merepresentasikan seluruh rakyat, tetapi hanya kelompok atau konstituennya. Dengan demikian, esensi demokrasi yang dimaksudkan untuk menjamin terwujudnya pemerintahan rakyat, akan sulit terwujud apabila legitimasi untuk mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden hanya merupakan hak parpol atau gabungan parpol. Meski pencalonan Presiden dan Wakil Presiden melalui jalur parpol juga relevan dengan prinsip negara hukum dan demokrasi, namun konstitusi dipandang perlu untuk didesain secara lebih akomodatif terhadap peluang jalur perseorangan dalam proses pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden. Hal ini sebagai bentuk komitmen untuk menjalankan prinsip negara hukum dan demokrasi di Indonesia. Melalui dua jalur pintu tersebut, diharapkan akan lahir kader pemimpin bangsa yang lebih baik, dan transformasi demokrasi prosedural

211 Hamdan Kurniawan. (2012). *Eksistensi Calon Perseorangan dan Problem Seleksi Kandidat di Tubuh Partai Politik dalam Pemilu*. Jurnal Konstitusi Universitas Janabadra. Volume. 1. Nomor. 1. Hlm. 5.

menjadi demokrasi substansial yang membawa masyarakat ke arah kehidupan yang lebih baik. Oleh karena itu, peneliti mengusulkan agar dilakukan perubahan terhadap Pasal 6A ayat (2) dengan menambah frasa calon perseorangan dalam ketentuan tersebut.

Ius Constituendum Pasal 6A ayat (2) UUD NRI Tahun 1945

“Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum **maupun calon perseorangan** sebelum pelaksanaan pemilihan umum”.

Selanjutnya, sesuai dengan salah satu butir ciri-ciri sistem Presidensial sebagaimana disebutkan sebelumnya bahwa Presiden tidak dapat membubarkan parlemen begitu juga sebaliknya. Parlemen yang dimaksud di sini tidak hanya DPR melainkan termasuk juga MPR dan DPD. Sehingga, bunyi Pasal 7C, “Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat”, tidaklah relevan. Karena yang dimaksud parlemen dalam hal ini tidak saja DPR, melainkan juga MPR dan DPD. Hal ini sejalan dengan paham *tricameral* yang diusung dalam rancangan perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945. Oleh karena itu, peneliti mengusulkan agar dilakukan perubahan terhadap Pasal 7 huruf C dengan menambah frasa MPR dan DPD dalam ketentuan tersebut.

Berikut rumusan Pasal 7C yang akan datang:

Ius Constiuendum Pasal 7C UUD NRI Tahun 1945

“Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Daerah”.

Kemudian dalam Pasal 7B membicarakan pemakzulan Presiden yang mana Presiden tidak dapat dibubarkan oleh DPR dan Presiden pun tidak dapat membubarkan parlemen (Pasal 7C). Dengan demikian semakin jelas bahwa konstitusi Indonesia menganut sistem Presidensial. Namun jika sistem Presidensial yang memberikan kekuasaan lebih besar kepada Presiden tersebut tidak

dibarengi dengan kontrol yang baik dari legislatif maupun yudikatif maka akan timbul kesewenang-wenangan (*abuse of power*) yang dilakukan Presiden seperti sebelum UUD NRI Tahun 1945 diubah. Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia hal ini pernah terjadi pada zaman Presiden Soeharto. Sebagai pemegang tampuk kekuasaan tertinggi, Presiden Soeharto begitu otoriter dalam memimpin. Presiden Soeharto pernah menjabat sebagai Presiden sekitar 30 tahun.²¹² Selama masa jabatannya ini, kekuasaan Presiden sangat besar sehingga UUD 1945 sebelum perubahan sering disebut *executive heavy*.

Hal ini dapat dibuktikan bahwa sebelum perubahan, Presiden mempunyai kewenangan untuk membuat undang-undang yang diatur dalam Pasal 5 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan, sedangkan DPR hanya sebatas menyetujuinya sesuai dengan Pasal 20 UUD NRI 1945. Ketika itu Indonesia memang belum menganut *separation of power* sehingga kekuasaan legislasi penuh yang seharusnya dimiliki DPR menjadi tidak terwujud. Bukti lain dapat dilihat dari ketentuan Pasal 19 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan, “Susunan Dewan Perwakilan Rakyat ditetapkan dengan undang-undang”. Selain itu, sebelum perubahan *checks and balances* antar lembaga negara tidak terwujud.

Berlandaskan pada alasan di atas maka para penyelenggara negara menyadari perlu adanya kontrol terhadap Presiden agar tidak terjadi *abuse of power*. Selanjutnya semangat untuk mengontrol Presiden ini diwujudkan melalui perubahan UUD NRI Tahun 1945. Namun ternyata hasil perubahan tersebut memberikan kekuasaan yang sangat besar kepada DPR, khususnya setelah perubahan keempat. Sehingga yang terjadi adalah pergeseran dari *executive heavy* menjadi *legislative heavy*. Dengan demikian melihat hasil perubahan tersebut memberikan dampak tereduksinya sistem Presidensial.

DPR seakan menumpahkan seluruh dendam dan serapahnya karena hampir 32 tahun (1966-1998) dikekang dan berada di bawah komando eksekutif (Presiden). Lebih jelas yang dimaksud

212 Susilo Suharto. *Kekuasaan Presiden Republik Indonesia dalam Periode Berlakunya Undang-Undang Dasar 1945*. Yogyakarta: Graha Ilmu. Hlm. 110.

legislative heavy dapat dilihat dari beberapa pasal-pasal dalam UUD NRI 1945 yang mengindikasikan kekuasaan DPR terlalu dominan. Diantaranya yaitu Pasal 11 ayat (1) dan (2), Pasal 13, Pasal 14 ayat (2), Pasal 20 ayat (1), dan Pasal 20 ayat (5). Tidak hanya itu, sangat banyak hak interpelasi yang digunakan legislatif untuk mengkritisi kebijakan pemerintah. Hak interpelasi adalah hak yang dimiliki DPR untuk meminta keterangan mengenai kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

Kegiatan untuk meminta keterangan kepada Presiden yang terangkum dalam hak interpelasi DPR tersebut menurut pendapat peneliti mengindikasikan adanya subordinat antara DPR dengan Presiden, sehingga seolah-olah terkesan kedudukan DPR berada di atas Presiden. Selanjutnya, UUD NRI Tahun 1945 memberi kewenangan legislasi kepada Presiden sesuai dengan Pasal 20 ayat (2) yang berbunyi, “Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama”. Hal ini tidak relevan dengan sistem Presidensial, meskipun tidak dapat dipungkiri bahwa sistem Presidensial dalam UUD NRI Tahun 1945 sudah lebih murni. Dalam menjalankan kewenangannya konstitusi tidak menjelaskan posisi Presiden sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan. Bahkan konstitusi hanya menyebutkan posisi Presiden sebagai Kepala Pemerintahan (Pasal 4 ayat (1)), tidak menyebutkan posisi Presiden sebagai Kepala Negara. Oleh karena itu, sistem Presidensial melalui perubahan UUD NRI Tahun 1945 perlu dikuatkan. Hal di atas sejalan dengan salah satu butir kesepakatan dasar yang disusun oleh Panitia Ad Hoc (PAH) I dalam pembahasan perubahan UUD NRI Tahun 1945, yaitu mempertegas sistem pemerintahan Presidensial.²¹³

Kesepakatan dasar untuk mempertegas sistem pemerintahan Presidensial bertujuan untuk memperkuat sistem pemerintahan yang stabil dan demokratis yang dianut oleh Negara Republik Indonesia dan telah dipilih oleh pendiri negara pada tahun 1945.²¹⁴ Penguatan sistem Presidensial usulan peneliti di sini

213 Pataniari Sihan. (2012). *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Perubahan UUD 1945*. Jakarta: Konpress. Cetakan pertama. Hlm. 254.

214 Ni"matul Huda. UUD 1945.,Op.cit. Hlm. 207.

tidak bermaksud untuk mengembalikan Indonesia pada rezim yang otoriter dengan memberikan kewenangan yang lebih kepada Presiden, melainkan untuk menyeimbangkan kekuasaan yang dimiliki Presiden sebagai eksekutif dan DPR sebagai legislatif. Sehingga tidak terjadi *legislative heavy* maupun *executive heavy*.

Berlandaskan pada alasan yang diuraikan di atas, maka untuk menguatkan sistem Presidensial, peneliti menggagas empat usulan untuk kemudian dirumuskan menjadi pasal-pasal dalam gagasan perubahan kelima, gagasan tersebut yakni: *pertama*, mencabut kewenangan legislasi yang dimiliki Presiden. Kewenangan legislasi yang dimaksud di sini adalah kewenangan badan legislatif dalam membentuk dan membahas undang-undang yang menjadi mutlak kewenangannya.

Dalam Pasal 20 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 hasil amandemen pertama dinyatakan secara tegas bahwa Presiden ikut membahas rancangan undang-undang untuk kemudian disetujui bersama. Adapun bunyi pasal tersebut, “Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama”. Bunyi pasal di atas tidak sejalan dengan teori *trias politica* yang dikemukakan oleh John Locke dan Montesquieu dimana Indonesia menganut teori ini yang dapat dibuktikan dengan adanya badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Hal ini senada dengan pendapat Montesquieu, menurutnya kekuasaan pemerintahan dibagi dalam tiga cabang, yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif dan ia juga mengemukakan ketiga jenis kekuasaan itu haruslah terpisah satu sama lain, baik mengenai tugas (fungsi) maupun mengenai alat perlengkapan (organ) yang menyelenggarakannya.

Perlu digarisbawahi bahwa adanya pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dalam teori *trias politica* menjadi ciri mutlak yang tidak dapat dinafikan. Hal demikian sejalan dengan prinsip yang dipegang sistem Presidensial bahwa Presiden bukan bagian dari parlemen. Sehingga tepatlah jika dalam gagasan perubahan ini kewenangan Presiden terkait keikutsertaan dalam pembahasan undang-undang harus dihapuskan. Namun, agar tetap terjadi *checks and balances*, Presiden diberikan hak veto atas rancangan undang-

undang yang telah disetujui oleh DPR. Pembahasan lebih lanjut mengenai hak veto akan dibahas dalam pembahasan berikut ini.

Kedua, Presiden diberikan hak veto dalam pengesahan undang-undang. Gagasan ini berangkat dari keresahan peneliti dalam memberikan tanggapan terhadap Pasal 20 ayat (5) UUD NRI 1945 yang menegaskan bahwa, “Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan”. Bunyi pasal tersebut memberikan pengertian bahwa Presiden tidak mempunyai alternatif lain selain menyetujui RUU yang diajukan oleh DPR. Proses legislasi atau pembentukan undang-undang menurut rumusan UUD NRI 1945 maupun UU dilakukan oleh dua institusi politik secara bersama, yaitu DPR dan Presiden. Berdasarkan Pasal 20 ayat (1) UUD NRI 1945, menyebut bahwa “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang”. Sedangkan pada Pasal 5 ayat (1), “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat”. Sementara Pasal 20 ayat (2) menyebut bahwa, “Setiap undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama”.

Dari ketiga pasal tersebut secara implisit mengandung hak veto yakni dengan kalimat “mendapat persetujuan bersama” meskipun kewenangan DPR membentuk Undang-Undang ataupun menjadi hak Lembaga KePresidenan mengajukan rancangan undang-undang tidak dapat dilanjutkan karena terdapat penolakan dan ketidaksetujuan dari salah satu pihak. Ketidaksetujuan lazimnya dinamai veto yang dimiliki Lembaga KePresidenan dan DPR dalam pembahasan suatu rancangan undang-undang.

Dari tiga Pasal di atas dapat dimaknai bahwa:²¹⁵

- a. Kekuasaan Legislasi DPR sepenuhnya tidak *men-down grade* kewenangan legislasi Presiden, karena Presiden masih diberikan

215 Patrialis Akbar. (2013). *Hubungan Lembaga KePresidenan Dengan Dewan Perwakilan Rakyat Dan Veto Presedien*. Jakarta: Total Media. Hlm. 201.

hak untuk mengajukan RUU dan membahas bersama suatu rancangan undang-undang;

- b. Baik DPR maupun Presiden memiliki hak veto yakni dalam bentuk menolak melakukan pembahasan dan persetujuan RUU di DPR selalu diwakili oleh para pembantunya atau kementerian/ lembaga yang ditunjuk. Perintah Presiden bisa juga berupa penolakan untuk membahas suatu RUU. Namun bagi DPR yang fraksinya berasal dari partai yang memerintah, tentu akan menjadi masalah tersendiri karena harus menempuh kompromi bahkan *voting* dalam memutuskan penolakan pembahasan bersama sebuah RUU;
- c. Hak veto bukanlah suatu yang diharamkan bahkan sangat dimungkinkan dalam suatu negara demokrasi yang ditempuh melalui prosedur demokrasi itu sendiri.

Jika hak veto ditempatkan dalam proses pengesahan rancangan undang-undang, Presiden dalam sistem ketatanegaraan Indonesia jelas tidak mempunyai hak veto. Konsepsi Pasal 20 ayat (5) UUD NRI 1945 bermakna bahwa Presiden berkewajiban mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi UU, dan pengesahan tersebut bersifat administratif.²¹⁶

Definisi hak veto dalam UUD NRI 1945 perubahan keempat tidak hanya ditempatkan pada proses pengesahan saja, melainkan juga ditempatkan pada proses pembentukan undang-undang secara keseluruhan terutama dalam proses pembahasan, Presiden mempunyai hak veto, yaitu hak untuk tidak menyetujui rancangan undang-undang. Namun, veto dapat dilakukan oleh Presiden pada saat pembahasan bukan pada tingkat pengesahan. Sebagai contoh hak veto Presiden dalam konstruksi Presidensialisme seperti Amerika Serikat, Presiden secara jelas mempunyai hak veto dalam proses pengesahan undang-undang. Presiden dapat menggunakan hak veto untuk menolak rancangan undang-undang yang telah diputuskan parlemen. Namun, parlemen juga dapat menganulir veto (*override*) dengan dukungan mayoritas kongres (Senat dan

216 Hanta Yuda AR, Presidensialisme Setengah Hati., Op.cit. hlm. 295

House Representative), sekitar dua pertiga suara di parlemen. Jika setelah *voting* ternyata Kongres menyatakan rancangan undang-undang tersebut harus disahkan, Presiden wajib mengesahkannya menjadi undang-undang.

Namun, Presiden tidak memiliki kekuasaan di bidang legislasi dengan terlibat dalam proses pembahasan undang-undang seperti di Indonesia. Konsep hak veto Presiden dalam Presidensialisme Indonesia mengalami kerancuan. Untuk mengatasi kerancuan sistem legislasi dalam kerangka penataan ulang institusi politik Presidensialisme yang efektif, Presiden perlu diberikan hak veto untuk menolak rancangan undang-undang yang disahkan parlemen apabila Presiden tidak sepakat atau keberatan menjalankan undang-undang yang dihasilkan parlemen. Namun, di sisi lain Presiden tidak perlu ikut membahas proses pembentukan undang-undang. Lembaga politik yang diberikan kekuasaan di bidang legislasi adalah DPR dan DPD.

Agar Presiden tidak semena-mena dalam menggunakan hak vetonya, hak veto tersebut dapat ditolak parlemen dengan jumlah dukungan suara tertentu dari anggota parlemen. Hak veto merupakan hak Presiden di bidang legislatif yang dipergunakan untuk mengesahkan atau menolak rancangan undang-undang yang telah diputuskan parlemen. Namun, parlemen juga dapat menganulir veto (*override*) dengan dukungan mayoritas DPR sekitar dua pertiga suara parlemen.²¹⁷ Selanjutnya menurut peneliti agar Presiden mengambil sikap atas rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh DPR yang diajukan kepadanya, maka dalam hal menggunakan hak vetonya untuk menolak, mengesahkan atau mengembalikan kepada DPR yang disertai alasan-alasan keberatannya, Presiden diberikan waktu selambat-lambatnya 30 hari. Pemberian jangka waktu selama 30 hari itu dengan rasionalisasi bahwa karena Presiden harus menimbang dan menilai RUU yang telah disetujui DPR serta harus menyerap aspirasi rakyat dalam penilaian RUU tersebut. Melihat beban Presiden tersebut maka sangat logis diberikan waktu 30 hari, sebab tidak singkat dan tidak terlalu lama. Dengan demikian jelaslah bahwa pemberian hak veto

217 Hanta Yuda AR. *Presidensialisme Setengah Hati...*, *Ibid.*

kepada Presiden di sini untuk mempertegas pemisahan kekuasaan (*separation of power*) antara legislatif dengan eksekutif.

Ketiga, menegaskan kewenangan Presiden sebagai Kepala Negara dan sebagai Kepala Pemerintahan. Konstruksi politik sistem Presidensial tidak mengenal perbedaan dan pemisahan antara kedudukan sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan.²¹⁸ Artinya, kedudukan sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan menyatu dalam satu jabatan Presiden. Hal ini tentu sangat berbeda dengan sistem parlementer yang membedakan dan memisahkan kedudukan sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan.

Meskipun tidak dibedakan mengenai kedudukan sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan, tugas dan wewenang Presiden sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan diatur secara tegas dalam konstitusi. Namun, dalam konstitusi Indonesia tidak secara tegas menyebutkan kewenangan Presiden sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan. Di dalam konstitusi hasil perubahan keempat hanya menyebut Presiden sebagai Kepala Pemerintahan, yaitu Pasal 4 ayat (1). Oleh karena itu, peneliti mengusulkan untuk mempertegas tugas dan wewenang Presiden sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan yaitu dengan menambahkan kalimat “Kepala Negara” dalam Pasal 4 ayat (1). Sehingga redaksi pasal yang diusulkan peneliti dalam Pasal 4 ayat (1) adalah “Presiden memegang kekuasaan sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”.

Selain itu, penegasan tersebut juga memudahkan masyarakat awam yang membaca konstitusi pengetahuan pada masyarakat terkait kedudukan Presiden sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan. Kemudian sebagai konsekuensi logis dari penyebutan Kepala Negara dalam Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, maka pasal-pasal dalam konstitusi yang berhubungan dengan kedudukan Presiden dalam menjalankan kewenangannya akan dipertegas dengan penyebutan sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan. Untuk memperjelas usulan di atas, berikut akan disebutkan usulan penyusun terkait kedudukan Presiden

218 Hanta Yuda AR. *Presidensialisme Setengah Hati.*, *Ibid.* Hlm. 20.

sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan dalam pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945.

1. Presiden sebagai Kepala Negara.

Presiden sebagai Kepala Negara dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Presiden sebagai Kepala Negara memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara (Pasal 10).
- b. Presiden sebagai Kepala Negara dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain (Pasal 11 ayat (1)).
- c. Presiden sebagai Kepala Negara 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 (Pasal 11 ayat (2)).
- d. Presiden sebagai Kepala Negara menyatakan keadaan bahaya yang syarat-syarat dan akibatnya ditetapkan dengan undang-undang (Pasal 12).
- e. Presiden sebagai Kepala Negara memberikan grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi (Pasal 14 ayat 1 dan 2).
- f. Presiden sebagai Kepala Negara memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang (Pasal 15).

1. Presiden sebagai Kepala Pemerintahan.

Presiden sebagai Kepala Pemerintahan dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Presiden sebagai Kepala Pemerintahan berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR, baik Rancangan Undang-undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

atau APBN, maupun non APBN (Pasal 5 ayat (1)).

- b. Presiden sebagai Kepala Pemerintahan menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya (Pasal 5 ayat (2)).
- c. Presiden sebagai Kepala Pemerintahan berwenang mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri negara (Pasal 17 ayat (2)).
- d. Presiden sebagai Kepala Pemerintahan mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 20 ayat (4)).
- e. Pasal 22 ayat (1) sampai dengan (4) sudah menegaskan kedudukan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan, sehingga tidak perlu penambahan kalimat “Presiden sebagai Kepala Pemerintahan”.

Keempat, pengangkatan duta dan konsul tidak perlu meminta persetujuan DPR. Adapun alasan yang mendasari usulan ini adalah karena Presiden dalam kewenangannya sebagai Kepala Negara dapat langsung mengangkat duta dan konsul. Hal ini senada dengan Albert Hasibuan yang berpendapat bahwa ketidaksempurnaan UUD NRI Tahun 1945 pasca perubahan, berdasarkan fenomena dominasi kekuasaan DPR atau *legislative heavy*.

Salah satu bukti pada Pasal 13 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, yakni Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memerhatikan pertimbangan DPR. Biasanya kewenangan menerima duta negara lain adalah domain eksekutif atau Presiden, maka ketentuan adanya pertimbangan DPR menunjukkan dominasi kekuasaan DPR yang telah memasuki domain Presiden.²¹⁹

Dari berbagai persoalan di atas, sebagai upaya memperkuat sistem Presidensial di Indonesia, maka perubahan terhadap rumusan dalam UUD NRI Tahun 1945 yang berkenaan dengan hal tersebut menjadi sebuah keharusan. Berikut rumusan perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945 pada BAB III Kekuasaan Pemerintahan Negara yang meliputi beberapa pasal:

219 Albert Hasibuan. *Politik: Perubahan.., Op.cit.*

Tabel. 1

<p style="text-align: center;">BAB III KEKUASAAN PEMERINTAHAN NEGARA</p>
<p style="text-align: center;">Pasal 4</p>
<p>(1) Presiden memegang kekuasaan sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.</p>
<p>(2) Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.</p>
<p style="text-align: center;">Pasal 5</p>
<p>(1) Presiden sebagai Kepala Pemerintahan berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.</p>
<p>(2) Presiden sebagai Kepala Pemerintahan menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.</p>
<p style="text-align: center;">Pasal 6</p>
<p>(1) Presiden dan Wakil Presiden ialah 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.</p>
<p>(2) Syarat-syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden diatur lebih lanjut dengan undang-undang.</p>
<p style="text-align: center;">Pasal 6A</p>
<p>(1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum.</p>
<p>(2) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum maupun calon perseorangan sebelum pelaksanaan pemilihan umum.</p>

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** Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat Majelis Permusyawaratan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. *****)
- (2) Pendapat **Dewan Perwakilan Rakyat 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. *****)
- (3) Pengajuan permintaan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat. ***)

(4) Pengajuan permintaan Dewan Perwakilan Daerah kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Daerah dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Daerah. *****)

(5) Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap pendapat **Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Dewan Perwakilan Daerah** tersebut paling lama 90 hari setelah permintaan **Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Dewan Perwakilan Daerah** itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi. *****)

(6) Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau wakil Presiden, **Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Dewan Perwakilan Daerah** menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. *****)

(7) Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul **Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Dewan Perwakilan Daerah** tersebut paling lambat tiga puluh hari sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat menerima usul tersebut. *****)

(8) Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat **yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan 3/4 jumlah anggota Dewan Perwakilan Daerah** yang kemudian disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat. *****)

Pasal 10

Presiden **sebagai Kepala Negara** memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara.

Pasal 11

(1) Presiden **sebagai Kepala Negara** dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.

(2) Presiden **sebagai Kepala Negara** 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 **sebagai Kepala Negara** menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang.

Pasal 13
(1) Presiden sebagai Kepala Negara mengangkat duta dan konsul.
(2) DI HAPUS
(3) Presiden sebagai Kepala Negara menerima penempatan duta negara lain.
Pasal 15
Presiden sebagai Kepala Negara memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang.
Pasal 16
Presiden sebagai Kepala Negara membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang.

C. Perubahan Pengaturan mengenai Pemerintahan Daerah

Indonesia adalah negara kesatuan, hal ini termaktub dalam Pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Bentuk negara kesatuan dipilih oleh para pendiri bangsa sebagai usaha menghindari perpecahan konspirasi politik *divide et impera* oleh Belanda.²²⁰ Sebagai konsekuensinya, penyelenggaraan kekuasaan terletak pada pemerintah pusat dan tidak pada pemerintah daerah. Pemerintahan pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi, tetapi pada tahap terakhir kekuasaan tertinggi tetap di tangan pemerintah pusat.²²¹ Sehingga kedaulatannya, baik kedaulatan ke dalam maupun kedaulatan ke luar, sepenuhnya terletak pada pemerintah pusat. Dengan demikian, hakikat dari negara kesatuan

220 Agussalim Gadjong. (2007). "Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum". Bogor: Ghalia Indonesia. Hlm. 28 dalam Wasito Raharjo Jati. Inkonsistensi Paradigma Otonomi Daerah di Indonesia: Dilema Sentralisasi atau desentralisasi. *Jurnal Konstitusi*. Volume 9. Nomor 4. Desember 2012.

221 Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar...Op.cit.* Hlm. 269.

ialah kedaulatannya tidak terbagi. Hal tersebut membuat negara kesatuan memiliki ikatan serta integrasi paling kokoh dibandingkan dengan bentuk negara lain seperti federal maupun konfederasi.

Oleh karena itu bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak ada kedaulatan lain yang dapat diselenggarakan negara selain kedaulatan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat, terutama pada masa rezim orde baru.²²² Hal ini tampak dengan jelas bahwa cara dan kecenderungan rezim orde baru maupun perpanjangan orde baru mengelola hubungan kekuasaan antara negara dan masyarakat, pada akhirnya justru menjadi faktor disintegratif utama yang mengancam keutuhan bangsa Indonesia.²²³ Hal yang sama juga berlaku dalam konteks Indonesia pasca 1998 dimana ancaman disintegrasi bangsa kian menggelora seperti munculnya gerakan pro kemerdekaan yang dilakukan oleh Riau, Papua, maupun Aceh untuk memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.²²⁴ Pemberian hak otonomi dianggap sebagai jalan tengah untuk menghindari potensi konflik vertikal dan horizontal sehingga mengganggu stabilitas politik negara.

Pemberian hak otonomi tersebut termaktub pada perubahan kedua Pasal 18 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, yang menyatakan bahwa “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Ketentuan ini menegaskan bahwa pemerintahan daerah adalah suatu pemerintahan otonom dalam negara kesatuan Republik Indonesia. Fenomena otonomi daerah yang berlangsung di negara penganut sistem negara kesatuan, merupakan cara riil untuk mengaplikasikan demokrasi secara menyeluruh. Gagasan terkait otonomi daerah tersebut wajar apabila melihat latar belakang sejarah negara kita yang mengalami kegagalan penyelenggaraan pemerintahan dengan kebijakan sentralisasi pada masa orde baru.

222 Putusan MPR 1999-2004. Hlm. 131.

223 Syamsuddin Haris (et.al). (1999). *Indonesia di Ambang Perpecahan?*. Jakarta: Erlangga. Hlm.298.

224 Wasisto Raharjo Jati. (2012). *Inkonsistensi Paradigma Otonomi Daerah di Indonesia: Dilema sentralisasi atau Desentralisasi*. Hlm. 750.

Pada saat ini penafsiran terkait otonomi dalam UUD NRI Tahun 1945 tidak sesuai dengan tujuan awal diberikan otonomi dan memberikan kesalahan pemaknaan terhadap Pasal 18 UUD NRI 1945 tersebut. Sejatinya perlu diketahui makna hakiki otonomi dalam UUD NRI Tahun 1945. Otonomi dalam pengertian politik diartikan sebagai hak mengatur sendiri kepentingan intern daerah atau organisasinya menurut hukum sendiri.²²⁵ Definisi terkait otonomi tersebut memberikan pemahaman bahwa otonomi merupakan sebuah konsep atau rancangan mengenai kemandirian daerah dari intervensi pihak lain dalam menjalankan pemerintahan. Sebaliknya, asas menurut Kamus besar bahasa Indonesia adalah dasar, ide-ide, hukum dasar. Apabila dikaitkan dengan pemerintahan daerah maka asas sebagai dasar dalam pelaksanaan pemerintahan daerah.

Konteks pemerintahan sendiri dalam pembahasan otonomi daerah perlu ditempatkan pada koridor yang tepat. Hal ini dikarenakan implementasi kebijakan otonomi daerah sendiri bersinggungan erat dengan paradigma sistem pemerintahan negara yang dianut, apakah sistem negara tersebut berbentuk negara kesatuan (*unitary state*) ataukah negara federal (*federal state*).²²⁶ Pilihan bentuk negara sangat mempengaruhi implementasi kebijakan otonomi daerah yang dipakai. Selain itu, aspek krusial lainnya yang penting untuk dibicarakan dalam membahas makna pengertian otonomi daerah adalah menuju pemerintahan otonomi tidak dapat diartikan kemerdekaan atau kebebasan penuh secara absolut (*absolute onafhankelijkesheid*) dalam menjalankan hak dan fungsi otonominya menurut kehendak sendiri tanpa mempertimbangkan kepentingan nasional secara keseluruhan, maka akan dapat mengakibatkan disintegrasi bangsa serta kehancuran negara.²²⁷

Akan tetapi, konsep mengenai otonomi masih menimbulkan perdebatan. Hal esensial yang perlu diperhatikan dalam menerapkan

225 BN Marbun. (2007). *Kamus Politik*. Jakarta: Pustaka Sinar harapan. Hlm. 350.

226 Wasisto Raharjo Jati. *Inkonsistensi.., Op.cit.* Hlm. 746.

227 I Wayan Arthanaya. Otonomi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Kertha Wicaksana, Volume. 17. Nomor. 2. 2011, hlm 178. Dalam: Jurnal Wasisto Raharjo Jati, *Inkonsistensi.., Ibid.*

konsep otonomi daerah dalam negara kesatuan adalah pengadopsian konsep federalisme (*federal arrangement*).²²⁸ Yang dimaksudkan dengan pengadopsian tersebut adalah mengambil prinsip-prinsip federalisme dalam bentuk otonomi daerah di negara kesatuan karena sejatinya negara kesatuan sendiri tidaklah mengenal konsep otonomi karena semua kekuasaan tersentralisasikan di pemerintahan pusat, daerah sendiri tidak lebih sekedar dari subordinasi dari pemerintah pusat.

Asas otonomi yang dimuat dalam UUD NRI 1945 pasca perubahan, sejatinya lebih tepat jika digunakan untuk negara federal yang di dalamnya terdapat “negara-negara bagian otonom”. Maka jadilah negara Indonesia di bawah Pasal 18 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 secara substansi sebagai “negara federal” dengan kemasan “negara kesatuan”. Dapat juga dikatakan negara kesatuan yang ditentukan oleh Pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 hanya merupakan slogan belaka. Pola-pola otonomi daerah federalistik menurut Pasal 18 ayat (2) UUD NRI 1945 di atas kurang selaras dengan kehendak pembentuk UUD NRI Tahun 1945 mengenai asas proporsionalitas yang mengindikasikan dikehendaknya negara kesatuan dengan desentralisasi yang proporsional, penyelenggaraan pemerintahan di daerah yang proporsional, dan pelaksanaan pola otonomi daerah proporsional. Soehino mengatakan:²²⁹ “...dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan di daerah itu terkandung dalam ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945,antara kedua asas pokoknya, yaitu dekonsentrasi dan desentralisasi, baik kedudukannya maupun terlebih pelaksanaannya...seimbang”.

Otonomi daerah adalah hak dan sekaligus kewajiban. Hak untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sendiri serta kewajiban memenuhi kepentingan masyarakat setempat, melaksanakan pembangunan guna mencapai kesejahteraan masyarakat/rakyat, serta memelihara keutuhan negara kesatuan. R.D.H Koesoemahatmadja berpendapat:²³⁰

228 Jimmly Asshiddiqie. (2001). *Pengantar Pemikiran UUD Negara Kesatuan RI*. Jakarta: The Habibie Center. Hlm. 28.

229 Lihat dan bandingkan Soehino. “Hukum Tata Negara perkembangan Otonomi daerah” dalam Astim Riyanto *Disertasi: Aktualisasi.., Ibid*. Hlm. 422.

230 R.D.H. Koesoemahatmadja. (1979). *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Bandung: Binacipta. Hlm. 100.

“Walaupun pemberian otonomi itu pada dasarnya merupakan kebebasan bagi daerah swantra (atau daerah otonom) yang bersangkutan, namun soal percampuran tangan pemerintah pusat masih harus tetap dimungkinkan. Percampuran tangan ini hendaknya sedapat mungkin tidak dijalankan langsung terhadap urusan rumah tangga intern, yaitu agar prinsip pemberian otonomi itu betul-betul dapat diperkembangkan secara sehat dan dengan penuh rasa tanggung jawab pada daerah masing-masing”.

Padahal untuk negara kesatuan lebih tepat menggunakan asas desentralisasi daripada asas otonomi. Sebab “otonomi” dalam negara kesatuan adalah wujud dari asas desentralisasi, yang bentuk daerahnya disebut daerah otonom. Kalaupun asas otonomi akan digunakan dimungkinkan, tetapi untuk negara federal. Oleh karena pemerintah negara bagian lazim disebut juga “negara” (“*state*”) berkedudukan setaraf (*horizontal, coordinate, concurrent*) dengan pemerintah federal.

Pengertian otonomi yang seluas-luasnya dalam Pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 kecuali urusan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat di sini juga mengandung konsekuensi pengertian ke arah pengaturan yang bersifat federalistis. Asumsi dasarnya adalah bahwa kekuasaan asal atau sisa (*residual power*) justru berada di daerah, kecuali jika undang-undang menentukan lain.²³¹ Prinsip kekuasaan asal yang berada di daerah yaitu di negara bagian ini adalah prinsip yang biasa dikenal dalam lingkungan negara-negara yang menganut federalisme.

Desentralisasi dapat dikatakan sebagai cara terbaik untuk menampung berbagai keragaman bukan sentralisasi di negara kesatuan, bukan di negara federal, namun asas desentralisasi harus selalu diimbangi oleh asas dekonsentrasi walaupun dengan kadar terbatas dan dilengkapi asas tugas pembantuan.²³² Sehingga pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dapat dijalankan dengan semangat

231 Jimmly Asshiddiqie. *Konsolidasi Naskah.., Ibid.* Hlm. 22.

232 Astim Riyanto. *Disertasi: Aktualisasi.., Op.cit.* Hlm. 410.

kemandirian dan kesatuan.

Sehingga pada akhirnya penggunaan asas otonomi dalam Pasal 18 ayat (2) dan otonomi seluas-luasnya pada Pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 tidaklah tepat dikarenakan asas otonomi dan makna pelaksanaan otonomi seluas-luasnya lebih disusun dengan semangat federalisme. Menurut hemat peneliti asas yang lebih tepat digunakan dalam redaksi pasal dalam konstitusi untuk memperkuat kesatuan dalam bernegara adalah pemerintahan daerah mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan tugas pembantuan serta penghapusan frasa seluas-luasnya. Hal tersebut lebih mengakomodasi terkait asas yang memang secara langsung diterapkan dalam penyelenggaraan pemerintahan di negara kesatuan Indonesia tanpa mengurangi semangat bentuk negara kesatuan itu sendiri.

Masih dalam Pasal 18, di ayat ke (3) dikatakan bahwa: “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya *dipilih melalui pemilihan umum*”. Dalam konstitusi, bahasa yang digunakan haruslah konsisten antara ketentuan satu pasal dengan pasal lainnya. Sebelumnya, pada Pasal 6 ayat (1) menyebutkan bahwa: “Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum”. Sebagai bentuk konsistensi antara kedua pasal tersebut yang kaitannya dengan pemilu, maka menjadi keharusan untuk melakukan perubahan terhadap Pasal 18 ayat (3) menjadi: “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya **dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum**” agar masyarakat mudah memahami.

Tetap Pasal 18 ayat (5) yang berbunyi “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi *seluas-luasnya*, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat”. Maksud dari pasal ini Pemerintahan Daerah dalam menjalankan otonomi daerah, kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat. Dalam hal ini frasa “*seluas-luasnya*” tidak memiliki

batasan, Dengan itu frasa “*seluas-luasnya*” dapat dihapuskan, sehingga dalam pasal 18 ayat (5) berbunyi “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat”.

Berikut rumusan perubahan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945:

Ius Constituendum Pasal 18

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut **asas desentralisasi, dekonsentrasi**, dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih **oleh rakyat** melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan **otonomi**, 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 **urusan pemerintahan daerah**.

Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

D. Perubahan Pengaturan mengenai Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Pasal 19 ayat (1) berbunyi, “Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum”. Maksud dari pasal ini ialah adanya ketentuan bahwa anggota DPR dipilih melalui

pemilihan umum dimaksudkan untuk mewujudkan asas kedaulatan rakyat yang secara implisit menjiwai Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dengan ketentuan bahwa seluruh anggota DPR dipilih oleh rakyat melalui pemilu. Dengan adanya ketentuan ini, pada masa yang akan datang tidak ada lagi anggota DPR yang diangkat. Hal ini sesuai dengan paham demokrasi perwakilan yang mendasarkan keberadaannya pada prinsip perwakilan atas dasar pemilihan (*representation by election*). Dengan adanya seluruh anggota DPR dipilih melalui pemilu, demokrasi semakin berkembang dan legitimasi DPR makin kuat.

Meskipun secara substansial tidak ada problem terhadap pasal tersebut, namun terdapat ketidaktegasan dalam penggunaan bahasa hukum. Oleh Karena itu perlu dilakukan penyempurnaan terhadap rumusan pasal tersebut.

Ius constituendum Pasal 19 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945

- (1) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih **oleh rakyat** melalui Pemilihan Umum.

Lebih lanjut berkenaan dengan DPR, UUD NRI Tahun 1945 memberi kewenangan legislasi kepada Presiden sebagaimana termaktub dalam Pasal 20 ayat (2) yaitu “*Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama*”. Sebagaimana telah peneliti bahas dalam uraian sebelumnya, bahwa hal ini tentu saja tidak relevan dengan sistem Presidensial, meskipun tidak dapat dipungkiri bahwa sistem Presidensial dalam UUD NRI Tahun 1945 sudah lebih murni. Dalam menjalankan kewenangannya konstitusi tidak menjelaskan posisi Presiden sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan. Bahkan konstitusi hanya menyebutkan posisi Presiden sebagai kepala Pemerintahan (Pasal 4 ayat 1), tidak menyebutkan posisi Presiden sebagai Kepala Negara. Oleh karena itu, sistem Presidensial melalui perubahan ulang UUD NRI Tahun 1945 perlu dikuatkan. Hal di atas sejalan dengan salah satu butir kesepakatan dasar yang disusun oleh Panitia Ad Hoc (PAH) I dalam pembahasan perubahan UUD NRI Tahun 1945, yaitu mempertegas sistem pemerintahan

Presidensial.²³³

Kesepakatan dasar untuk mempertegas sistem pemerintahan Presidensial bertujuan untuk memperkuat sistem pemerintahan yang stabil dan demokratis yang dianut oleh Negara Republik Indonesia dan telah dipilih oleh pendiri negara pada Tahun 1945.²³⁴ Penguatan sistem Presidensial usulan peneliti di sini tidak bermaksud untuk mengembalikan Indonesia pada rezim yang otoriter dengan memberikan kewenangan yang lebih kepada Presiden, melainkan untuk menyeimbangkan kekuasaan yang dimiliki Presiden sebagai Eksekutif dan DPR sebagai Legislatif. Sehingga tidak terjadi *legislative heavy* maupun *executive heavy*.

Latar belakang lahirnya perubahan Pasal 21 ayat (1) adalah dalam rangka memulihkan kedudukan DPR sebagai pemegang kekuasaan legislatif dan dalam rangka *checks and balances*, diadakanlah perubahan terhadap ketentuan Pasal 20 ayat (1) yang menegaskan DPR sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang. Demikian pula Pasal 5 ayat (1) diubah menjadi *Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR*. Ketentuan ini menunjukkan bahwa meskipun ada perubahan, tidak berarti ada pemisahan kekuasaan (*separation of power*) antara DPR dan Presiden dalam membentuk undang-undang. Yang ada adalah pembagian kekuasaan (*distribution of power*) dan mencerminkan pula kekuasaan membentuk undang-undang dilakukan bersama-sama oleh DPR dan Presiden.

Idealnya tidak perlu anomali dalam menjalankan atau praktik atas naskah asli Pasal 5 ayat (1). Perlu disadari bahwa ketentuan hukum bukanlah bunyi atau teks yang tercantum dalam suatu peraturan perundang-undangan. Hukum adalah suatu pengertian atau *begrip*. Seyogyanya dalam praktik, ketentuan dalam naskah asli Pasal 5 ayat (1) dipahami dalam konteks suatu pengertian yang harus dikaitkan misalnya dengan paham pemisahan kekuasaan, pembagian kekuasaan, difusi kekuasaan, dan lain-lain maupun konsep umum tentang wewenang membentuk undang-

233 Pataniari Sihan. (2012). *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Perubahan UUD 1945*. Jakarta: Konpress. Cetakan. Hlm. 254.

234 Ni"matul Huda. (2008). Gagasan Perubahan (Ulang) UUD 1945. *Jurnal Hukum*. Volume. 3. Nomor. 15. Hlm. 207.

undang. Telah menjadi konsep yang diterima umum bahwa fungsi membentuk undang-undang ada pada badan perwakilan rakyat.

Berlandaskan pada alasan yang telah diuraikan di atas, maka untuk menguatkan sistem Presidensial, peneliti melihat bahwa perlu dilakukan perubahan terhadap Pasal 20. Rumusan yang ideal untuk menggantikan rumusan Pasal 20 UUD NRI Tahun 1945 sebelumnya adalah sebagai berikut:

Ius Constituendum Pasal 20 UUD NRI Tahun 1945

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.
- (2) Setiap rancangan undang-undang **memerlukan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dan mendapat pengesahan Presiden untuk menjadi undang-undang.**
- (3) Jika suatu rancangan undang-undang **tidak mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat**, rancangan tersebut tidak dapat diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.
- (4) Presiden **sebagai kepala pemerintahan mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat selambat-lambatnya sepuluh hari untuk menjadi undang-undang.**
- (5) **Jika dalam waktu selambat-lambatnya sepuluh hari Presiden tidak mengesahkan rancangan undang-undang dan tidak dikembalikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, maka rancangan undang-undang tersebut menjadi undang-undang.**
- (6) **Jika dalam waktu selambat-lambatnya sepuluh puluh hari Presiden tidak mengesahkan rancangan undang-undang dan dikembalikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat beserta dengan alasan-alasan keberatannya, maka Dewan Perwakilan Rakyat wajib untuk membahas kembali rancangan undang-undang tersebut.**
- (7) **Rancangan undang-undang yang dikembalikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dibahas selambat-lambatnya dalam waktu tiga puluh hari dan harus disetujui oleh**

minimal 2/3 anggota Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan pengesahan Presiden.

Pasal 22 ayat (1) berbunyi, “Dalam hal ihwal kegentingan memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”. Lalu, Pasal 22 ayat (2) berbunyi, “Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut”. Kemudian Pasal 22 ayat (3) berbunyi, “Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut”. Maksud dari ketiga pasal tersebut ialah tata cara bagaimana menetapkan peraturan pengganti undang-undang.

Pasal dalam UUD NRI Tahun 1945 yang berkaitan dengan terbitnya Perppu, yaitu ketentuan Pasal 22 yang mengatur kewenangan Presiden untuk mengeluarkan Perppu, jika timbul suatu keadaan yang mendesak, yang oleh UUD NRI Tahun 1945 disebut “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa Presiden berhak mengeluarkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang. Perppu harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan yang berikut. Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah harus dicabut”. Jika demikian, dapat disimpulkan bahwa lembaga yang berwenang dan memiliki kewenangan untuk menguji Perppu secara politik (*political review*) tersebut ialah DPR.²³⁵

Pada saat bersamaan, berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Perppu diposisikan sederajat atau sejajar dengan undang-undang. Oleh karena itu, maka penerbitan dan pelaksanaan Perppu harus diawasi secara ketat oleh DPR melalui mekanisme persetujuan atau penolakan sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI Tahun 1945.²³⁶ Namun demikian, tidak jarang ditemui penyimpangan terhadap pelaksanaan mekanisme konstitusional Perppu ini. Di antaranya adalah mengenai inkonsistensi pelaksanaan waktu atau masa pengajuan Perppu tersebut kepada DPR untuk disetujui atau

235 Ni"matul Huda. Jurnal., *Ibid.* Hlm. 75.

236 Mohammad Zamroni. (2011). *Jurnal Legislasi Indonesia*. Volume. 8. Nomor. 1. Hlm. 139.

ditolaknya Perppu. Selain itu, mengenai status hukum Perppu pada saat Perppu tersebut ditolak oleh DPR secara yuridis formal juga menimbulkan persoalan. Berdasarkan hal-hal tersebut, maka sudah selayaknya Perppu dapat dijadikan objek pengujian Mahkamah Konstitusi demi tegaknya konstitusi dan prinsip negara hukum di Indonesia yang akan diulas lebih mendalam pada pembahasan perubahan mengenai Kekuasaan Kehakiman khususnya Mahkamah Konstitusi.

Kemudian, dalam realitanya belum seluruh bahasa konstitusi yang terdapat di dalam UUD NRI 1945 menggunakan bahasa yang baik, benar dan tepat. Hal tersebut seringkali berimplikasi pada multitafsirnya pasal-pasal dalam UUD tersebut. Peneliti melihat ada beberapa bahasa yang perlu juga untuk dilakukan perubahan guna menyempurnakan UUD NRI Tahun 1945. Terkait Pasal 22 ayat (2). Semula pasal tersebut berbunyi: “Peraturan pemerintah *itu* harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut”. Perlu diperhatikan bahwa pasal sebelumnya (Pasal 22 ayat (1)), menjelaskan bahwa Presiden memiliki kewenangan untuk mengeluarkan peraturan pengganti undang-undang. Namun pada pasal setelahnya (Pasal 22 ayat (2)), frasa yang digunakan adalah “Peraturan pemerintah *itu..*”. Peneliti menilai frasa tersebut akan menimbulkan multitafsir dikemudian hari.

Oleh karena itu, peneliti mengusulkan untuk melakukan perubahan terhadap Pasal 22, peneliti melihat bahwa rumusan yang ideal untuk ketentuan Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 adalah sebagai berikut:

Ius Constituendum Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945

- (1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.
- (2) Peraturan pemerintah **sebagai pengganti undang-undang** harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan **berikutnya**.
- (3) Jika tidak mendapat persetujuan maka peraturan pemerintah

sebagai pengganti undang-undang tersebut harus dicabut.

- (4) Syarat-syarat hal ihwal kegentingan yang memaksa lebih lanjut diatur dalam undang-undang.

E. Perubahan Pengaturan Mengenai Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

Dewan Perwakilan Daerah merupakan lembaga yang lahir pasca reformasi melalui perubahan ketiga UUD NRI Tahun 1945. Hadirnya DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia diatur dalam Pasal 22C dan 22D UUD NRI Tahun 1945. Sebagai lembaga perwakilan daerah, DPD mempunyai fungsi (1) pengajuan usul, ikut dalam pembahasan dan memberikan pertimbangan yang berkaitan dengan bidang legislasi tertentu; (2) pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu. Selain yang diatur dalam Pasal 22D, tugas dan wewenang DPD juga diatur dalam Pasal 22E ayat (2). Dalam ketentuan tersebut diatur bahwa tugas dan wewenang DPD menerima hasil pemeriksaan keuangan negara dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sesuai dengan kewenangannya. Kemudian dalam Pasal 23F ayat (1) ditegaskan bahwa DPD memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK.

Berdasarkan pengaturan mengenai kelembagaan DPD dalam Pasal 22C, Pasal 22D, Pasal 22E dan Pasal 23F, terlihat bahwa UUD NRI Tahun 1945 tidak mengatur secara komprehensif kelembagaan tersebut. Pengaturan tentang DPD terbilang sangat sumir. DPD sama sekali tidak memiliki kekuasaan apapun. DPD hanya memberikan masukan pertimbangan, usul, ataupun saran, sedangkan yang berhak memutuskan adalah DPR. Oleh karena itu, keberadaan DPD disamping DPR tidak dapat disebut sebagai kamar parlemen dalam arti yang sempurna.

Selain itu, UUD NRI Tahun 1945 juga tidak mengatur secara tegas apa saja hak-hak kelembagaan DPD dan hak anggota DPD, di sisi lain mengenai DPR telah secara tegas diatur mengenai hak-hak kelembagaan dan hak keanggotaannya dalam pasal 20A UUD NRI Tahun 1945. UUD NRI Tahun 1945 saat ini hanya mengatur mengenai kewenangan DPD sebagaimana secara eksplisit diatur

dalam Pasal 22D. DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.²³⁷ DPR mengundang DPD untuk membahas sesuai tata tertib DPR. Pembahasan RUU dilakukan sebelum DPR membahas RUU tersebut dengan Pemerintah. Dalam hal keikutsertaan, DPD ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. Keikutsertaan dalam membahas RUU tersebut, DPD diundang oleh DPR maupun oleh Pemerintah pada awal pembicaraan tingkat I sesuai Peraturan Tata Tertib DPR.

Dengan rumusan yang demikian, secara jelas dapat dilihat bahwa Pasal 22D UUD NRI 1945 membuat kewenangan DPD dalam bidang legislasi sungguh lemah. Hal ini dikarenakan DPD hanya memiliki kewenangan untuk memberikan pertimbangan kepada DPR mengenai RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. Sementara sesungguhnya di era otonomi sekarang ini segala persoalan mengenai APBN, pajak, pendidikan dan agama harus dibahas bersama DPD karena buka saja menyangkut kepentingan politik negara, tetapi juga kepentingan daerah. Lebih lanjut, dari rumusan tersebut begitu menunjukkan bahwa DPD tidak memiliki *original power* dalam pembentukan undang-undang atau kekuasaan legislatif.

Sebagai upaya memperkuat kelembagaan dan keanggotaan DPD guna mengembalikan hakekat DPD sebagai representasi masyarakat daerah di level nasional serta mempertegas kedudukannya sebagai satu kamar yang sempurna dalam bingkai sistem pemerintahan Presidensial, maka perubahan pengaturan mengenai kelembagaan DPD menjadi penting dilakukan, termasuk

237 Pasal 22 D ayat (1) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

penegasan fungsi dan hak-hak kelembagaan dan keanggotaan DPD dalam UUD NRI Tahun 1945. Berikut *ius constituendum* rumusan pengaturan kelembagaan DPD dalam rancangan perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945:

Ius Constituendum Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945

- (1) **Dewan Perwakilan Daerah memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan** yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah pembentukan, pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- (2) **Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Daerah mempunyai hak mengajukan rancangan undang-undang dan ikut membahas rancangan undang-undang** yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- (3) **Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Daerah mempunyai hak menyampaikan usul dan pendapat, memilih dan dipilih, membela diri, imunitas, protokoler, dan hak keuangan dan administratif.**
- (4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Daerah dan hak anggota Dewan Perwakilan Daerah diatur dalam undang-undang.

F. Perubahan Pengaturan Mengenai Kekuasaan Kehakiman

Mahkamah Konstitusi sebagaimana diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 diberikan empat kewenangan dan satu tugas. Kedepan, sebagai upaya untuk memperkuat eksistensi Mahkamah Konstitusi sebagai *the guardian of constitution* dan

court of the law maka peneliti memandang perlu untuk dilakukan penambahan terhadap kewenangan Mahkamah Konstitusi meliputi memutus pengaduan pelanggaran hak-hak konstitusional warga Negara dan menguji peraturan pemerintah pengganti undang-undang.

Gagasan memasukkan kewenangan memutus pengaduan pelanggaran hak konstitusional (*constitutional complaint*) ke dalam ranah Mahkamah Konstitusi merupakan bagian dari upaya perlindungan terhadap hak-hak warga negara yang dilindungi oleh UUD NRI Tahun 1945. Di banyak negara, kewenangan ini merupakan salah satu kewenangan pokok Mahkamah Konstitusi seperti Jerman, Korea Selatan, Rusia, dan Afrika Selatan. Pengaduan konstitusional dapat diberikan pengertian sebagai pengaduan atau gugatan yang diajukan oleh perorangan ke Mahkamah Konstitusi terhadap perbuatan (atau kelalaian) suatu lembaga publik yang mengakibatkan terlanggarnya hak-hak dasar atau hak-hak konstitusional orang yang bersangkutan.²³⁸ Lazimnya hal itu baru dilakukan, dan baru dapat diterima oleh mahkamah konstitusi, jika semua jalan penyelesaian melalui proses peradilan yang tersedia bagi persoalan tersebut telah tidak ada lagi (*exhausted*).²³⁹ Namun di Indonesia, UUD 1945 tidak secara tegas memberikan kewenangan *Constitutional complaint* atau pengaduan konstitusional warga negara kepada Mahkamah Konstitusi.²⁴⁰ Meskipun demikian, dalam praktiknya ada sejumlah perkara pengujian undang-undang (*judicial review*) yang diajukan ke MK yang secara substansi sebenarnya merupakan *constitutional complaint*. Bahkan berdasarkan data dari Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, sejak tahun 2004 hingga triwulan awal tahun 2010 sedikitnya terdapat 106 surat atau permohonan yang dapat dikategorikan sebagai bentuk *constitutional complaint*.²⁴¹ Begitu pentingnya fungsi pengaduan konstitusional terkait dengan penegakan konstitusi dengan arah yang lebih konkret dan langsung kepada setiap warga negara sehingga

238 I Dewa Gede Palguna. (2013). *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint)*. Jakarta: Sinar Grafika. Hlm. 1 .

239 I Dewa Gede Palguna. *Pengaduan Konstitusional.., Ibid*. Hlm. 2.

240 Hamdan Zoelva. (2010). Penerapan Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint) di Berbagai Negara. *Makalah Mahkamah Konstitusi RI*. Hlm. 7.

241 Pan Muhammad Faiz. *Menabur Benih Constitutional Complaint*. Hlm. 4.

sampai 2 (dua) orang Hakim Konstitusi memberikan *dissenting opinion*-nya dalam Putusan Perkara Nomor 001/PUU-IV/2006 perihal Pengujian Putusan Mahkamah Agung Tentang Sengketa Pilkada Depok, secara tegas telah melakukan penafsiran bahwa Mahkamah Konstitusi seharusnya dapat menampung pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*) atas pelanggaran hak-hak konstitusional warga negara karena sesungguhnya telah memiliki dasar hukum yang cukup berdasarkan prinsip-prinsip konstitusi yang terdapat dalam UUD 1945.²⁴²

Prof. Dr. Mahfud MD, juga telah menyatakan “... ada baiknya kita memikirkan kemungkinan *constitutional complaint* atau keluhan konstitusional untuk ditambahkan menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi jika kelak ada amandemen lanjutan atas UUD 1945”.²⁴³ Paling tidak ada tiga cakupan yang dimuat oleh rezim *constitutional complaint*, yaitu:²⁴⁴

1. Pengajuan perkara ke MK atas pelanggaran hak konstitusional yang tidak ada instrumen hukum untuk memperkarakan atau tidak tersedia lagi jalur penyelesaian hukum (peradilan);
2. Adanya peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang langsung melanggar isi konstitusi, tetapi tidak secara jelas melanggar peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi di bawah UUD 1945;
3. Putusan pengadilan yang melanggar hak konstitusional padahal sudah mempunyai kekuatan hukum yang tetap dan tidak dapat dilawan lagi dengan upaya hukum ke pengadilan yang lebih tinggi. Misalnya peraturan kasasi yang telah memiliki kekuatan hukum tetap, tetapi merugikan hak konstitusional seseorang.

Tiga objek pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*) ini masih berkembang karena bukan tidak mungkin pejabat negara atau lembaga negara melakukan penzaliman yang melanggar hak-hak konstitusional. Hal itu dapat diajukan ke MK

242 Moh. Mahfud MD. (2009). *Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*. Jakarta: Rajawali Pers. Hlm. 289.

243 *Ibid.* Hlm. 289.

244 *Ibid.* Hlm. 287.

jika telah memiliki payung hukum yang jelas.

Untuk memenuhi rasa keadilan rakyat melalui akomodasi pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*) dan mewujudkan kepastian hukum, maka sudah saatnya meningkatkan kewenangan MK dengan menambah kewenangan menangani *constitutional complaint* yang setidaknya didasari oleh beberapa alasan. *Pertama*, belum maksimalnya perlindungan yang diberikan negara terhadap warga negara yang suatu waktu dapat dilanggar hak konstitusionalnya. Meski secara kuantitas UUD NRI Tahun 1945 (yaitu Pasal 28A-Pasal 28J) telah sangat akomodatif untuk mengakui dan menjamin hak-hak konstitusional warga negara. Akan tetapi bentuk pelanggaran terhadap hak warga negara bukan hanya terjadi karena bersumber dari undang-undang produk kekuasaan legislatif semata. Namun juga seluruh otoritas publik termasuk putusan lembaga yudikatif dan regulasi eksekutif memiliki potensi besar mengancam hak-hak konstitusi warga negara. Sehingga dibutuhkan sebuah mekanisme hukum dalam bentuk pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*) untuk melindungi hak warga negara yang dijamin oleh UUD 1945.

Kedua, banyaknya perkara di MK RI yang bersubstansi pengaduan konstitusional. Dalam praktiknya seringkali permohonan perkara *constitutional complaint* kandas di palu hakim Mahkamah Konstitusi. Kompetensi absolut dari peradilan selalu menjadi sandungan bagi warga negara untuk memperjuangkan hak konstitusionalnya yang terlanggar oleh lembaga publik. Meskipun ada permohonan yang lolos ketika di sidangkan oleh Mahkamah Konstitusi, namun tidak sedikit pula Mahkamah Konstitusi membatalkan permohonan itu. Sampai kapankah permasalahan *Constitutional Complaint* tidak bisa di selesaikan oleh Mahkamah Konstitusi, sementara kecenderungan permohonan yang berkembang saat ini adalah mengenai perkara *Constitutional Complaint*.

Ketiga, dalam rangka mewujudkan kepastian hukum bagi perlindungan hak-hak konstitusional warga negara. Sebagaimana diketahui bahwa dalam praktiknya sesungguhnya Mahkamah Konstitusi pernah beberapa kali menangani perkara *Constitutional*

Complaint yang dibungkus melalui mekanisme pengujian undang-undang (*judicial review*). Sebagai contoh, gugatan yang di mohonkan oleh Refly Harun dan Maheswara dengan nomor perkara: 102/PUU-VII/2009 yang memuat pokok perkara tentang pengujian undang-undang nomor 42 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengenai permasalahan DPT yang dianggap bermasalah dan merugikan hak pemohon dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Kasus-kasus konkret seperti ini sering terjadi di Indonesia, ada yang berhasil namun ada juga yang gagal. Menurut I Dewa Gede Palguna salah seorang hakim Mahkamah Konstitusi Indonesia. Beliau menyatakan bahwa kecenderungan di Indonesia saat ini perkara-perkara yang masuk ke Mahkamah Konstitusi merupakan perkara-perkara *Constitutional Complaint*, namun karena sarana belum ada untuk memfasilitasi permasalahan tersebut maka para pemohon mengakalinya dengan membungkus perkara *Constitutional Complaint* melalui metode *Judicial Review*.²⁴⁵ Sebagai negara hukum, maka untuk mewujudkan kepastian hukum dalam penanganan perkara pengaduan konstitusional kepada Mahkamah Konstitusi, kedepan perlu dilakukan penegasan dalam UUD NRI Tahun 1945 yang memberikan penambahan kewenangan memutus perkara pengaduan konstitusional kepada Mahkamah Konstitusi. Besar harapan pintu masuk melalui pengaduan konstitusional akan terbuka luas menjadi kewenangan MK sebagaimana kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi negara lain guna melindungi hak-hak konstitusional warga negara.

Selanjutnya, gagasan menambah kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menguji peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu). Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 mengatur mengenai hak Presiden untuk menetapkan Perppu dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Perppu adalah suatu peraturan yang dibentuk oleh Presiden dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, dalam arti pembentukannya memerlukan alasan-alasan tertentu, yaitu adanya keadaan mendesak, memaksa atau darurat

245 Heru Setiawan. (2017). Mempertimbangkan Constitutional Complaint Sebagai Kewenangan Mahkamah Konstitusi. *Lex Jurnalica*. Volume. 14. Nomor. 1. Hlm. 15.

yang dapat dirumuskan sebagai keadaan yang sukar atau sulit dan tidak terduga-sangka yang memerlukan penanggulangan yang segera. Kriteria tentang apa yang dimaksudkan dengan istilah hal ikhwal kegentingan yang memaksa adalah suatu keadaan yang sukar, penting dan terkadang krusial sifatnya, yang tidak dapat diduga, diperkirakan atau diprediksi sebelumnya, serta harus ditanggulangi segera dengan pembentukan peraturan perundang-undangan yang setingkat dengan undang-undang.²⁴⁶

Sebagaimana kita ketahui, dalam Pasal 9 UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memberi ketegasan bahwa, materi muatan Perppu sama dengan materi muatan undang-undang. Hal senada disampaikan oleh Maria Farida Indrati Soeprapto,²⁴⁷ karena Perppu merupakan PP yang menggantikan kedudukan undang-undang, materi muatannya adalah sama dengan materi-muatan dari undang-undang. Demikian pula menurut Bagir Manan,²⁴⁸ yang dimaksud dengan pengganti undang-undang adalah bahwa materi muatan Perppu merupakan materi muatan undang-undang. Dalam keadaan biasa (normal) materi muatan tersebut harus diatur dengan undang-undang. Persoalan yang kemudian muncul adalah berkenaan dengan apakah Mahkamah Konstitusi juga berwenang untuk menguji Perppu? Hal ini karena perppu berbentuk peraturan pemerintah yang dikeluarkan dalam keadaan kegentingan memaksa namun materi muatannya sama dengan undang-undang. Selain itu, dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, Perppu memiliki derajat tata urutan yang sama dengan undang-undang.

Dalam perkembangan ketatanegaraan di Indonesia, ada kebutuhan yang mendorong perlunya MK untuk menguji konstusionalitas Perppu. Sebagai contoh, keberadaan Perppu

246 I Gde Pantja Astawa. (1992). "Ruang Lingkup dan Pelaksanaan Wewenang Presiden Berdasarkan Ketentuan Undang-Undang Dasar 1945". Bandung. Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran. Hlm. 178-179. Dalam dan Suprin Na'a. (2008). *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*. Cetakan pertama. PT. Alumni Bandung. Hlm. 99-100.

247 Maria Farida Indrati Soeprapto. (1998). *Ilmu Perundang-Undangan; Dasar-Dasar dan Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius. Hlm. 131.

248 Bagir Manan. (1992). *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*. Ind-Hill.Co. Jakarta. Hlm. 50.

Nomor 4 tahun 2009 yang telah menimbulkan kegoncangan dalam masyarakat dan mengguncangkan sistem dan sendi-sendi hukum yang berlaku di Indonesia, karena dinilai bertentangan dengan UUD 1945 dan UU No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Perhimpunan Advokat In-donesia Pengawal (PAIP) Konstitusi (sebagai pemohon) merasa keberatan terhadap dikeluarkannya Perppu 4/2009 karena menilai Perppu tersebut tidak sesuai kepastian hukum dan kaidah pembentukan peraturan perundang-undangan serta bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang merugikan hak konstitusional para Pemohon. Akhirnya, Perppu tersebut dibawa ke MK untuk dimohonkan uji materi.²⁴⁹ Selain itu, MK sendiri dalam praktiknya sejak tahun 2003-2013 telah menguji sebanyak 7 (tujuh) perkara pengujian Perppu terhadap Undang-Undang Dasar, diantaranya pengujian Perppu Nomor 4 Tahun 2009, Perppu Nomor 4 Tahun 2008 dan Perppu Nomor 1 Tahun 2013,²⁵⁰ Pengujian perkara dengan nomor putusan 138/PUU-VII/2009 Perihal Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi kemudian menjadi yurisprudensi Hakim Konstitusi dalam memutus suatu perkara pengujian Perppu.

Dalam putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009 disebutkan bahwa Perppu melahirkan norma hukum dan sebagai norma hukum baru akan dapat menimbulkan: (a) status hukum baru; (b) hubungan hukum baru dan (c) akibat hukum baru. Norma hukum tersebut lahir sejak Perppu disahkan dan nasib dari norma hukum tersebut tergantung kepada persetujuan DPR untuk menerima atau menolak norma hukum Perppu, namun demikian sebelum adanya pendapat DPR untuk menolak atau menyetujui Perppu, norma hukum tersebut adalah sah dan berlaku seperti undang-undang. Akan tetapi, secara normatif UUD NRI Tahun 1945 tidak memberikan ketegasan perihal kewenangan MK dalam menguji konstitusionalitas Perppu. Oleh karena dalam perkembangan ketatanegaraan menunjukkan

249 Riri Nazriyah. (2010). Kewenangan Mahkamah Konstitusidalam Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. *Jurnal Hukum*. Volume. 17. Nomor. 3. Hlm. 384.

250 Sumber: Situs web resmi Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia www.mahkamahkonstitusi.go.id

adanya kebutuhan uji konstusionalitas Perppu di MK, dan dalam praktiknya MK telah beberapa kali melakukan pengujian terhadap Perppu, maka penulis berpandangan kedepan perlu dilakukan penegasan dalam perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945 mengenai kewenangan MK untuk menguji Perppu.

Selain itu mengenai Susunan Keanggotaan Hakim MK dengan bertambahnya kewenangan Mahkamah Konstitusi pada gagasan peneliti yaitu memutus pengaduan *constitutional complaint* dan pengujian Perppu, peneliti menggagas untuk diadakan penambahan jumlah hakim Mahkamah Konstitusi menjadi 15 orang. Sebagaimana kita ketahui bahwa jumlah hakim ganjil diperlukan dalam hal pengambilan putusan, demikian pula apabila dibagi dalam beberapa panel maka panel itupun harus berjumlah ganjil. Ketika terdapat perbedaan pendapat hukum di antara para hakim, maka dengan adanya voting perbedaan pendapat itu bisa diatasi karena dengan cara voting oleh hakim yang berjumlah ganjil, akan dihasilkan suara terbanyak dan tidak akan memiliki jumlah suara yang seimbang/sama. Sehingga, penambahan jumlah hakim MK menjadi 15 orang menjadi relevan dilakukan sesuai gagasan peneliti mengenai penambahan dua kewenangan MK juga dengan pertimbangan jumlah hakim ganjil dalam pengambilan putusan dan pembagian panel.

Berikut rumusan perubahan pasal berkenaan dengan Mahkamah Konstitusi:

Ius Constituendum Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945

“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, memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum, **memutus pengaduan pelanggaran hak-hak konstusional warga negara dan menguji peraturan pemerintah pengganti undang-undang**”.

Ius Constituendum Pasal 24C ayat (3) UUD NRI Tahun 1945

Mahkamah Konstitusi mempunyai **lima belas** orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing lima orang oleh Mahkamah Agung, lima orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan lima orang oleh Presiden.

G. Perubahan Pengaturan Mengenai Komisi Yudisial

Dalam konstelasi ketatanegaraan, lahirnya Komisi Yudisial mengundang guncangan yang cukup berarti. Langkah-langkah kontroversial Komisi Yudisial dipandang sebagai ancaman oleh oknum-oknum di lembaga-lembaga peradilan, seperti Mahkamah Agung yang masih berusaha memelihara status quo, akibatnya Komisi Yudisial dilawan oleh lembaga yang merasa terancam eksistensinya. Kewenangan Komisi Yudisial akhirnya dipangkas dengan dikabulkannya permohonan uji yudisial UU Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial oleh Mahkamah Konstitusi. Putusan MK Nomor 005/PUU-IV/2006 tersebut menjadi tragedi buruk bagi keberadaan Komisi Yudisial dalam mengemban amanah sucinya. Pemangkasian kewenangan Komisi Yudisial oleh Mahkamah Konstitusi mengindikasikan adanya pertentangan kepentingan (*conflict of interest*), sehingga kewenangan Komisi Yudisial untuk mengawasi perilaku hakim Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi sirna.²⁵¹

Adanya putusan tersebut berakibat terwujudnya kontradiksi antara konstruksi norma dalam UUD 1945 dengan Pasal 13 UU Nomor 22 Tahun 2004 mengenai rumusan obyek terkait dengan yurisdiksi pengawasan Komisi Yudisial terhadap para hakim. Pasal 24B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan “perilaku hakim” sehingga subjek hakim yang dimaksud di sini tidak diuraikan secara jelas. Kewenangan Komisi Yudisial dalam melakukan pengawasan terhadap perilaku hakim semata-mata hanya berpusat pada Hakim Agung. Sedangkan perilaku hakim selain Hakim Agung juga perlu dilakukan pengawasan seperti hakim konstitusi, dan semua hakim

251 Gusliana HB. (2007). Komisi Yudisial Kini dan Mendatang Pascaputusan Mahkamah Konstitusi: Antara Harapan dan Kenyataan. *Jurnal Equality*. Vol 12. Nomor 2. Hlm. 58.

di lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan tata usaha negara, dan badan-badan peradilan lainnya.

Pengaturan dalam pasal tersebut kemudian diubah dengan mempertegas bahwa Komisi Yudisial mempunyai wewenang lain rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim agung, hakim konstitusi, dan semua hakim di lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan tata usaha negara dan badan-badan peradilan lainnya.

Berikut rumusan perubahan pasal 24B ayat (1) dalam rancangan perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945:

Ius Constituendum Pasal 24B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945

“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 agung, hakim konstitusi, dan semua hakim di lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan tata usaha negara dan

H. Perubahan Pengaturan Mengenai Komisi Negara

Sebagian kalangan masyarakat menilai, lahirnya lembaga-lembaga negara independen atau komisi negara yang sebagian besar berfungsi sebagai pengawas kinerja lembaga negara yang ada merupakan bentuk ketidakpercayaan terhadap lembaga-lembaga pengawas yang ada. Hal ini merupakan bagian dari krisis kepercayaan terhadap seluruh institusi penegak hukum, mulai dari Kejaksaan Agung, Mahkamah agung, hingga Kepolisian Negara RI.

Ketidakpercayaan ini bukan saja dimonopoli oleh publik secara umum, tetapi juga oleh para elit tingkat atas yang berada dalam lembaga-lembaga negara yang tersedia. Ketidakpercayaan yang ada, bisa diperkirakan berangkat dari kegagalan lembaga-lembaga negara yang ada, dalam menjalankan fungsi-fungsi dasarnya atau sebagai akibat dari meluasnya penyimpangan fungsi lembaga-lembaga yang ada selama kurun waktu 32 tahun Orde Baru.

Di zaman Presiden Abdurrahman Wahid, misalnya, khusus bidang hukum ada empat lembaga yang dibentuk, yakni Komisi Hukum Nasional (KHN), Komisi Ombudsman Nasional (KON), Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara (KPKPN), dan Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TGPTPK).²⁵²

Banyaknya tumbuh lembaga-lembaga dan komisi-komisi, ataupun korporasi-korporasi yang bersifat independen tersebut menurut Jimly Assididqie,²⁵³ merupakan gejala yang mendunia, dalam arti tidak hanya di Indonesia. Seperti dalam perkembangan di Inggris dan Amerika Serikat, lembaga-lembaga atau komisi-komisi itu ada yang masih berada dalam ranah kekuasaan eksekutif, tetapi ada pula yang bersifat independen dan berada di luar wilayah kekuasaan eksekutif, legislatif ataupun yudikatif. Pada umumnya, pembentukan lembaga-lembaga independen ini didorong oleh kenyataan bahwa birokrasi dilingkungan pemerintah dinilai tidak dapat lagi memenuhi tuntutan kebutuhan akan pelayanan umum dengan standar mutu yang semakin meningkat dan diharapkan semakin efisien dan efektif.

Birokrasi yang gemuk, di samping dinilai tidak efisien untuk kepentingan pelayanan umum (*public service*), juga dinilai cenderung korup, tertutup, dan tidak lagi mampu menampung aspirasi rakyat yang terus berkembang. Dinamika tuntutan demokrasi, hak-hak warga negara, dan tuntutan akan partisipasi terus meningkat dari waktu ke waktu. Karena itu, doktrin pembatasan dan pemisahan kekuasaan (konstitusionalisme) yang memang sudah dikenal sebelumnya, diperluas pengertiannya sehingga corak bangunan organisasi negara diidealkan agar semakin terdekonsentrasi dan terdesentralisasi. Organisasi negara, semakin mengalami devolusi, dianggap semakin ideal.²⁵⁴ Itu sebabnya dimana-mana organisasi negara mengalami perubahan drastis. Bentuk organisasi pemerintahan yang semula didominasi oleh bangunan struktur departemen pemerintahan, sekarang banyak

252 Ni'matul Huda. (2007). *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*. Yogyakarta: UII Press. Hlm. 203-204.

253 Jimly Assididqie. (2006). *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI. Jakarta. Hlm. 28-29.

254 Ni'matul Huda. *Lembaga Negara*. *Ibid.* Hlm. 200-201.

diisi oleh bentuk-bentuk dewan dan komisi-komisi.

Dalam konteks ketatanegaraan Indonesia, terdapat hingga lebih dari 15 komisi-komisi negara dengan aturan hukum yang beragam. Ada yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945, Ketetapan MPR, Undang-Undang, Keputusan Presiden, dan Peraturan Presiden. Hal ini dapat kita lihat pada Tabel. 2.²⁵⁵

Tabel. 2
Komisi-Komisi Negara

No	Komisi	Dasar Hukum
1	Komisi Nasional Hak Asasi Manusia	Keppres No. 50/1993 dan UU No.39/1999
2	Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan	Keppres No. 181/1998
3	Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara	UU No. 28/1999 dan Keppres No. 127/1999
4	Komisi Pengawasan Persaingan Usaha	UU No. 5/1999
5	Komisi Hukum Nasional	Keppres No. 15/2000
6	Komisi Ombudsman Nasional	Keppres No. 44/2000
7	Komisi Penyiaran Indonesia	UU No. 32/2002
8	Komisi Konstitusi	TAP MPR No. 1/2002
9	Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi	UU No. 30/2002
10	Komisi Kepolisian	UU No. 2/2002
11	Komisi Pemilihan Umum	Pasal 22E UUD 1945 dan UU No. 12/2003

²⁵⁵ Ni'matul Huda. (2006). Lembaga Negara. Ibid. Hlm. 204. Jimly Assiddiqie. Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi. *Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI. Jakarta*. Hlm. 28-29.

12	Komisi Perlindungan Anak	UU No. 23/2002 dan Keppres No. 77/2003
13	Komisi Kejaksaan	UU No. 16/2004, Perpres No. 18/2005
14	Komisi Yudisial	Pasal 24B UUD 1945 dan UU No. 22 Tahun 2004

Firmansyah Arifin berpendapat bahwa ada beberapa hal yang menjadi inti dan mempengaruhi banyaknya pembentukan lembaga-lembaga negara baru yang bersifat independen tersebut, diantaranya sebagai berikut:²⁵⁶

1. Tiadanya kredibilitas lembaga-lembaga yang telah ada akibat asumsi (dan bukti) mengenai korupsi yang sistematis dan mengakar serta sulit untuk diberantas;
2. Tidak independennya lembaga-lembaga negara yang ada karena satu atau lain halnya tunduk di bawah pengaruh satu kekuasaan negara atau kekuasaan lain;
3. Ketidakmampuan lembaga-lembaga negara yang telah ada untuk melakukan tugas-tugas yang urgen dilakukan dalam masa transisi demokrasi karena persoalan birokrasi dan KKN;
4. Pengaruh global, dengan pembentukan yang dinamakan *auxiliary state agency* atau *waatchdong institutions* di banyak negara yang berada dalam situasi menuju demokrasi telah menjadi suatu kebutuhan bahkan suatu keharusan sebagai alternatif dari lembaga-lembaga yang ada yang mungkin menjadi bagian dari sistem yang harus direformasi; dan
5. Tekanan lembaga-lembaga internasional, tidak hanya sebagai prasyarat untuk memasuki pasar global, tetapi juga

²⁵⁶ Firmansyah Arifin, dkk., *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*. Konsorsium reformasi Hukum Nasional (KRHN) bekerjasama dengan Mahkamah Konstitusi RI. didukung oleh The Asia Foundation (TAF) dan USAID. Jakarta. 2005. Hlm. 59-60. dalam: Gunawan A. Tauda, *Komisi Negara Independen*, Yogyakarta: Genta Press. 2013. hlm. 89-90.

untuk membuat demokrasi sebagai satu-satunya jalan bagi negara-negara yang asalnya berada di bawah kekuasaan yang otoriter.

Namun perlu diketahui bahwa betapapun mulianya tujuan pembentukan komisi-komisi tersebut, dalam pembentukannya haruslah mempunyai landasan pijak yang kuat dan paradigma jelas sehingga keberadaannya membawa manfaat bagi kepentingan dasar yang dijamin konstitusi. Untuk itu, penyelenggaraan pemerintahan dan pembentukan lembaga-lembaga politik dan hukum harus mengacu kepada prinsip pemerintahan. Keduanya harus dijalankan untuk kepentingan umum dan kebaikan masyarakat secara keseluruhan serta tetap memelihara hak-hak individu warga negara.

Tetapi sangat disayangkan ketika tujuan mulia dalam pembentukan komisi-komisi tersebut tidak dibarengi dengan landasan pijak yang kuat dan paradigma jelas. Sehingga keberadaannya yang semula diharapkan membawa manfaat, seakan menimbulkan permasalahan baru dalam ketatanegaraan Indonesia. Disinyalir beragam komisi-komisi yang telah terbentuk tersebut menyebabkan tumpang tindih satu sama lain dalam hal kewenangan, fungsi dan perannya. Sebut saja, konflik MA dengan KY, KPK dengan Kepolisian dan Kejaksaan, KPK dengan MA, KPK dengan Menteri Sekretaris Negara, dan lain-lain. Lebih lanjut sebagai implikasi dari hal tersebut adalah menyebabkan biasanya kewenangan lembaga negara inti dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Disisi lain, timbulnya inflasi komisi juga berakibat terjadinya inflasi beban APBN.

Hal ini karena sebagian besar komisi-komisi tersebut, 100 persen anggarannya dibiayai oleh APBN.²⁵⁷ Hingga saat ini ada sekitar 42 lembaga nonstrukturall di Indonesia. Sebanyak 70 persen diantaranya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden (Keppres). 23 persen berdasarkan Undang-Undang (UU), dan 7 persen berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP). Lembaga-lembaga ini ada yang berbentuk komisi, komite, dewan, badan, atau lembaga. Hal ini dapat kita lihat dalam:

257 Ni'matul Huda. Lembaga Negara. *Ibid.* Hlm. 205.

Tabel 3
Lembaga Pemerintahan Non Struktural

No.	Nomenklatur	Landasan Hukum	Status Pegawai	Anggaran
1	Komite Olahraga Nasional Indonesia	Keppres No. 72/2001	PNS dan Swasta	Subsidi dari Pemerintah & sumbangan donatur
2	Komite Akreditasi Nasional	Keppres No. 78/2001	PNS	Anggaran dibebankan
pada anggaran belanja BSN				
3	Komisi Hukum Nasional	Keppres No. 15/2000	PNS dan Swasta	Dibebankan APBN
4	Komisi Pemilihan Umum	Keppres No. 16/1999 jo Keppres No. 70/2001	PNS	APBN
5	Komisi Ombudsman Nasional	Keppres No. 44/2000	Swsta	Pada Anggaran Belanja Sekretariat Negara
6	Komisi Penyiaran Indonesia	UU Nomor 32/2002	PNS	APBN
7	Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi	UU Nomor 31/1999 jo UU Nomor 30/2002	Direncanakan PNS dan Non PNS	APBN
8	Komite Antar Departemen Bidang	Keppres No. 80/2000	PNS	APBN

	Kehutanan			
9	Komisi Standar Nasional untuk Satuan Ukuran	Keppres No. 79/2001	PNS	Anggaran Belanja BSN
10	KOMNAS HAM	Keppres No. 48/2001	PNS	APBN
11	Komisi Pengawas Persaingan Usaha	Keppres No. 75/1999	Swasta	APBN
12	Komite Penilaian Independen	Keppres No. 99/1999	PNS	BPPN
13	Komite Kebijakan Sektor Keuangan	Keppres No. 89/1999	Swasta	APBN
14	Komite Independen Pengusutan Tindak Kekerasan di Aceh	Keppres No. 88/1999	Swasta	Sekretariat Negara
15	Komite Aksi Nasional Penghapusan Bentuk-bentuk Pekerjaan Terbutruk untuk Anak	Keppres No. 12/2000	PNS dan Swasta	Anggaran Depnakertrans
16	Komite Nasional Keselamatan Transportasi	Keppres No. 105/1999	Swasta dan PNS	APB Departemen Perhubungan
17	Komite Penanggulangan Kemiskinan	Keppres No. 124/2001	PN dan Swasta	APBN
18	Komite Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan	Keppres No.181/1998	PNS dan Swasta	APBN dan Bantuan
19	Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah	Keppres No.49/2000	PNS	APBN

20	Dewan Penerbangan dan Antariksa Nasional	Keppres No. 132/1998	PNS	Anggaran LAPAN
21	Dewan Pengembangan Kawasan Timur Indonesia	Keppres No. 13/2000 jo Keppres No. 44/2002	PNS	APBN
22	Dewan Ketahanan Pangan	Keppres No. 41/2001	PNS	Anggaran Deptan
23	Dewan Buku Nasional	Keppres No. 110/1999	PNS dan Swasta	Anggaran Depdikbud
24	Dewan Ekonomi Nasional	Keppres No. 144/1999	PNS	APBN
25	Dewan Riset Nasional	Keppres No. 94/1999	PNS	Anggaran kantor Menteri yang bertanggung
jawab di bidang iptek				
26	Dewan Pengembangan Usaha Nasional	Keppres No. 165/1999	Swasta	Anggaran dari sumber-sumber yang sah dan tidak mengikat sesuai peraturan perUUan
27	Dewan Gula Nasional	Keppres No.109/2000	PNS dan Swasta	Anggaran Departemen Kehutanan dan

				Perkebunan
28	Dewan Maritim Indonesia	Keppres No. 161/1999	PNS dan Swasta	APB Departemen eksplorasi Laut dan Perikanan
29	Dewan Ketahanan Nasional	Keppres No. 101/1999	PNS	APBN yang dikoordinasikan oleh Setneg
30	Badan Pengembangan Kapet	Keppres No. 150/2000	PNS dan Unsur Masyarakat	APBN
31	Badan Narkotika Nasional	Keppres No. 17/2000	Instansi terkait	APBN
32	Badan Pengembangan Kehidupan Bernegara	Keppres No. 85/1999	PNS	APBN yang dikoordinasikan oleh Setneg
33	Komisi Kepegawaian Negara	Uu No. 43 tahun 1999		
34	Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana & Penanganan Pengungsi	Keppres No. 3/2001	PNS	APBN dan bantuan dari masyarakat maupun luar negeri
35	Badan Koordinasi	Keppres No.	PNS	Anggaran

	Penempatan TKI	29/1999		Depnaker
36	Badan Pengelola Komplek Kemayoran	Keppres No. 73/1999	PNS	Anggaran Sekretariat Negara
37	Badan Pengelola Gelora Senayan	Keppres No. 72/1999	PNS	Anggaran Sekretariat Kabinet
38	Badan Pertimbangan Perfileman Nasional	PP No. 8/1994	Swasta Dan PNS	APBN melalui departemen yang menangani masalah perfileman
39	Lembaga Koordinasi dan Pengendalian Peningkatan Kesejahteraan Sosial Penyandang Cacat	Keppres No. 83/1999	PNS	Anggaran Departemen Sosial
40	Lembaga Sensor Film	PP No. 7/1994	PNS	Anggaran Dephub
41	Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan	Keppres No. 81/2003	PNS, pegawai yang dipekerjakan dan pegawai kontrak	APBN
42	Dewan Pers	UU No. 40 tahun 1999	PNS	APBN

Ketidakjelasan komisi negara di Indonesia, menurut Denny Indrayana, karena ketiadaan konsep ketatanegaraan yang komprehensif tentang apa dan bagaimana sebaiknya komisi negara. Akhirnya komisi negara hanya lahir sebagai kebijakan yang reaktif-responsif, tetapi justru tidak preventif-solutif terhadap masalah kebangsaan.²⁵⁸ Lebih lanjut Denny menegaskan, di era 1990-an, Afrika Selatan dan Thailand juga bertransisi dari pemerintah otoriter. Keduanya juga mengalami masa-masa menjamurnya komisi negara. Namun, berbeda dengan Indonesia, kedua negara tersebut mendesain komisi negaranya secara rinci tentang fungsi dan tugas komisi negara. Demikian Thailand, komisi negara mendapat tempat terhormat dalam konstitusinya.²⁵⁹ Belajar dari Afrika Selatan dan Thailand, seharusnya struktur hukum bagi komisi negara di Indonesia haruslah diperjelas.

Inilah kemudian yang menjadi titik awal lahirnya gagasan untuk mengatur secara tegas terkait komisi-komisi negara dan sekaligus memberikan parameter yang jelas terhadap pembentukan komisi-komisi tersebut. Langkah *pertama* yang harus dilakukan adalah dengan menempatkan kedudukan komisi-komisi negara dalam UUD NRI Tahun 1945, baik yang kewenangannya diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 (KY, KPU, KPK dan Komisi Konstitusi yang sedang digagas) maupun yang kewenangannya diatur dalam undang-undang lainnya. Dalam gagasan yang disampaikan penulis memperjelas kedudukan komisi negara sebagai organ konstitusi (Constitutional Organ) yang kewenangannya bersumber langsung dari Undang-Undang Dasar atau konstitusi (*Constitutionally based power institutions*), dan memiliki *Constitutional importance*.

Kedua, penulis memperjelas persyaratan sebuah lembaga negara dapat dikatakan sebagai komisi negara apabila memenuhi 3 (tiga) persyaratan utama:

- 1) Dasar hukum pembentukannya menyatakan secara tegas kemandirian atau independensi dari Komisi negara dalam menjalankan tugas dan fungsinya;

258 Denny Indrayana. *Merevitalisasi Komisi di Negeri Kampung Maling*. Kompas. 30 April 2005 dalam: Ni'matul Huda. Lembaga Negara. *Ibid.* Hlm. 205.

259 Ni'matul Huda. Lembaga Negara. *Ibid.* Hlm. 205-206.

- 2) Independen dalam artian bebas dari pengaruh, kehendak, ataupun kontrol dari cabang kekuasaan eksekutif;
- 3) Pemberhentian dan pengangkatan anggota komisi menggunakan mekanisme tertentu yang diatur khusus dalam suatu perundang-undangan, bukan semata-mata berdasarkan kehendak Presiden.

Secara keseluruhan, hal ini dilakukan sebagai upaya represif terhadap semua efek negatif akibat timbulnya komisi-komisi negara selama ini, sekaligus sebagai upaya preventif untuk mencegah hal demikian tidak terulang kemudian hari dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Tidak mudah tentunya untuk memformulasikan hal tersebut. Oleh karena itu peneliti berinisiatif untuk menambahkan bab baru yang mengatur khusus terkait komisi-komisi negara tersebut sehingga semua yang menjadi tujuan dapat diintegrasikan secara lengkap. Hal ini menjadi logis mengingat tidak ada regulasi yang mengatur dilarangnya untuk menambahkan bab baru dalam UUD NRI Tahun 1945. Berikut *Ius Constituendum* terkait bab baru mengenai Komisi Negara:

Tabel. 4

<p>IXB</p> <p>KOMISI NEGARA</p>
<p>Pasal 25B</p>
<p>(1) Komisi negara adalah lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.</p> <p>(2) komisi Negara terdiri dari Komisi Yudisial, Komisi Pemilihan Umum, Komisi Konstitusi, Komisi Pemberantasan Korupsi dan komisi Negara lainnya</p> <p>(3) Susunan, kedudukan, keanggotaan dan ketentuan lainnya mengenai pembentukan Komisi Negara diatur dengan undang-undang</p>

I. Perubahan Pengaturan mengenai Hak Asasi Manusia

Kepentingan paling mendasar dari setiap warga negara adalah perlindungan terhadap hak-haknya sebagai manusia. Oleh karena itu, Hak asasi manusia merupakan materi inti dari naskah undang-undang dasar negara modern. Hak Asasi Manusia (HAM), adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan setiap manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh Negara, Hukum, Pemerintahan, dan setiap orang, demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.²⁶⁰ Artinya, yang dimaksud sebagai hak asasi manusia adalah hak yang melekat pada diri setiap pribadi manusia.

Dalam perkembangan selanjutnya, gagasan tentang hak-hak asasi manusia banyak dipengaruhi pula oleh pemikiran-pemikiran para sarjana yang terkait dengan perkembangan pemikiran konstitusi, seperti John Locke dan Jean Jacques Rousseau. John Locke dikenal sebagai peletak dasar bagi teori *Trias Politica* Montesquieu. Bersama dengan Thomas Hobbes dan J.J. Rousseau, John Locke juga mengembangkan teori perjanjian masyarakat yang biasa dinisbatkan kepada Rousseau dengan istilah kontrak sosial (*contract social*). Perbedaan pokok antara Hobbes dan Locke dalam hal ini adalah bahwa jika teori Thomas Hobbes menghasilkan monarki absolut²⁶¹, maka teori John Locke menghasilkan monarki konstitusional.²⁶²

Sekarang, setelah Perubahan Kedua UUD NRI Tahun 1945 pada tahun 2000, ketentuan mengenai hak asasi manusia dan hak-hak warga negara dalam UUD NRI Tahun 1945 telah mengalami perubahan yang sangat mendasar. Materi yang semula hanya

260 Lihat Pasal 1 angka 1 UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dan UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia. Dalam Jimly Ashidiqqie, *Konstitusi dan Ham*, hlm. 6.

261 Thomas Hobbes sendiri lahir sebagai bayi prematur di tengah suasana perang saudara (civil war) di Inggris pada tahun 1588. Dalam karirnya, pernah menjadi sekretaris Raja Charles I yang menghadapi parlemen. Karena itu, buku utamanya, yaitu *De Cive* (1643) dan *Leviathan* (1651) mencerminkan jalan pikiran Hobbes yang demikian itu. Lihat Hari Chand, *Modern Jurisprudence*, (Kuala Lumpur: International Law Book Services, 1994), hal. 43. . Dalam Jimly Ashidiqqie, *Konstitusi dan Ham*, hlm. 7.

262 A. Appadorai. (2005). *The Substance of Politics*. Oxford: Oxford India paperbacks. Hlm. 24-26.

berisi 7 butir ketentuan yang juga tidak seluruhnya dapat disebut sebagai jaminan konstitusional hak asasi manusia, sekarang telah bertambah secara sangat signifikan. Ketentuan baru yang diadopsikan ke dalam UUD NRI Tahun 1945 setelah Perubahan Kedua pada tahun 2000 termuat dalam Pasal 28A sampai dengan Pasal 28J, ditambah beberapa ketentuan lainnya yang tersebar di beberapa pasal. Karena itu, perumusan tentang hak-hak asasi manusia dalam konstitusi Republik Indonesia dapat dikatakan sangat lengkap dan menjadikan UUD NRI Tahun 1945 sebagai salah satu undang-undang dasar yang paling lengkap memuat ketentuan yang memberikan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.

Pasal-pasal tentang hak asasi manusia itu sendiri, terutama yang termuat dalam Pasal 28A sampai dengan Pasal 28J, pada pokoknya berasal dari rumusan TAP MPR Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia yang kemudian isinya menjadi materi UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Oleh karena itu, untuk memahami konsepsi tentang hak-hak asasi manusia itu secara lengkap dan historis, ketiga instrumen hukum UUD NRI Tahun 1945, TAP MPR Nomor XVII/MPR/1998 dan UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia tersebut dapat dilihat dalam satu kontinum²⁶³. Secara keseluruhan dapat dikatakan bahwa ketentuan-ketentuan tentang hak-hak asasi manusia yang telah diadopsikan ke dalam sistem hukum dan konstitusi Indonesia itu berasal dari berbagai konvensi internasional dan deklarasi universal tentang hak asasi manusia serta berbagai instrumen hukum internasional lainnya.²⁶⁴

Setelah Perubahan Kedua pada tahun 2000, keseluruhan materi ketentuan hak-hak asasi manusia dalam UUD NRI Tahun 1945, yang apabila digabung dengan berbagai ketentuan yang terdapat dalam undang-undang yang berkenaan dengan hak asasi manusia, dapat kita kelompokkan dalam empat kelompok yang berisi 37 butir ketentuan. Diantara keempat kelompok hak asasi

263 Lihat Satya Arinanto, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi HTN FHUI, 2003). Hlm. 21-30. Dalam Jimly Ashididqie, *Konstitusi dan Ham*, hlm. 7.

264 Baca Peter Bachr, Pieter van Dijk, Adnan Buyung Nasution, dkk, (eds.). *Instrumen Internasional Pokok Hak-Hak Asasi Manusia*. (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2001). Dalam *ibid*.

manusia tersebut, terdapat hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun atau *non-derogable rights*, yaitu:²⁶⁵

- 1) Hak untuk hidup;
- 2) Hak untuk tidak disiksa;
- 3) Hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani;
- 4) Hak beragama;
- 5) Hak untuk tidak diperbudak;
- 6) Hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum; dan
- 7) Hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut.

Sedangkan keempat kelompok hak asasi manusia terdiri atas; kelompok pertama adalah kelompok ketentuan yang menyangkut hak-hak sipil yang meliputi:²⁶⁶

- 1) Setiap orang berhak untuk hidup, mempertahankan hidup dan kehidupannya;
- 2) Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan, perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi dan merendahkan martabat kemanusiaan;
- 3) Setiap orang berhak untuk bebas dari segala bentuk perbudakan;
- 4) Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya;
- 5) Setiap orang berhak untuk bebas memiliki keyakinan, pikiran, dan hati nurani;
- 6) Setiap orang berhak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum;
- 7) Setiap orang berhak atas perlakuan yang sama di hadapan hukum dan pemerintahan;
- 8) Setiap orang berhak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut;
- 9) Setiap orang berhak untuk membentuk keluarga dan

265 Jimly Ashidiqie, *Konstitusi dan Ham* hlm. 19.

266 *Ibid.* Hlm. 20.

melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah;

- 10) Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan;
- 11) Setiap orang berhak untuk bertempat tinggal di wilayah negaranya, meninggalkan, dan kembali ke negaranya;
- 12) Setiap orang berhak memperoleh suaka politik;
- 13) Setiap orang berhak bebas dari segala bentuk perlakuan diskriminatif dan berhak mendapatkan perlindungan hukum dari perlakuan yang bersifat diskriminatif tersebut.

Kedua, kelompok hak-hak politik, ekonomi, sosial, dan budaya yang meliputi:²⁶⁷

- 1) Setiap warga negara berhak untuk berserikat, berkumpul dan menyatakan pendapatnya secara damai dengan lisan dan tulisan;
- 2) Setiap warga negara berhak untuk memilih dan dipilih dalam rangka lembaga perwakilan rakyat;
- 3) Setiap warga negara dapat diangkat untuk menduduki jabatan-jabatan publik;
- 4) Setiap orang berhak untuk memperoleh dan memilih pekerjaan yang sah dan layak bagi kemanusiaan;
- 5) Setiap orang berhak untuk bekerja, mendapat imbalan, dan mendapat perlakuan yang layak dalam hubungan kerja yang berkeadilan;
- 6) Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi;
- 7) Setiap warga negara berhak atas jaminan sosial yang dibutuhkan untuk hidup layak dan memungkinkan pengembangan dirinya sebagai manusia yang bermartabat;
- 8) Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi;
- 9) Setiap orang berhak untuk memperoleh dan memilih pendidikan dan pengajaran;
- 10) Setiap orang berhak mengembangkan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya untuk peningkatan kualitas hidup dan kesejahteraan

267 *Ibid.*

umat manusia;

- 11) Negara menjamin penghormatan atas identitas budaya dan hak-hak masyarakat lokal selaras dengan perkembangan zaman dan tingkat peradaban bangsa-bangsa;
- 12) Negara mengakui setiap budaya sebagai bagian dari kebudayaan nasional;
- 13) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing, dan untuk beribadat menurut kepercayaannya itu.

Ketiga, kelompok hak-hak khusus dan hak atas pembangunan yang meliputi:²⁶⁸

- 1) Setiap warga negara yang menyandang masalah sosial, termasuk kelompok masyarakat yang terasing dan yang hidup di lingkungan terpencil, berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan yang sama;
- 2) Hak perempuan dijamin dan dilindungi untuk mendapai kesetaraan gender dalam kehidupan nasional;
- 3) Hak khusus yang melekat pada diri perempuan yang dikarenakan oleh fungsi reproduksinya dijamin dan dilindungi oleh hukum;
- 4) Setiap anak berhak atas kasih sayang, perhatian, dan perlindungan orangtua, keluarga, masyarakat dan negara bagi pertumbuhan fisik dan mental serta perkembangan pribadinya;
- 5) Setiap warga negara berhak untuk berperan-serta dalam pengelolaan dan turut menikmati manfaat yang diperoleh dari pengelolaan kekayaan alam;
- 6) Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang bersih dan sehat;
- 7) Kebijakan, perlakuan atau tindakan khusus yang bersifat sementara dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan yang sah yang dimaksudkan untuk menyetarakan tingkat perkembangan kelompok tertentu yang pernah

268 *Ibid.*

mengalami perlakuan diskriminatif dengan kelompok-kelompok lain dalam masyarakat, dan perlakuan khusus tersebut tidak termasuk dalam pengertian diskriminasi.

Keempat, kelompok yang mengatur mengenai tanggungjawab negara dan kewajiban asasi manusia yang meliputi:²⁶⁹

- 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 pada pembatasan yang ditetapkan oleh undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan dan penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain serta untuk memenuhi tuntutan keadilan sesuai dengan nilai-nilai agama, moralitas, dan kesusilaan, keamanan, dan ketertiban umum dalam masyarakat yang demokratis;
- 3) Negara bertanggungjawab atas perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak-hak asasi manusia;
- 4) Untuk menjamin pelaksanaan hak asasi manusia, dibentuk Komisi Nasional Hak Asasi Manusia yang bersifat independen dan tidak memihak yang pembentukan, susunan, dan kedudukannya diatur dengan undang-undang.

Hak-hak tersebut di atas ada yang termasuk kategori hak asasi manusia yang berlaku bagi semua orang yang tinggal dan berada dalam wilayah hukum Republik Indonesia, dan ada pula yang merupakan hak warga negara yang berlaku hanya bagi warga negara Republik Indonesia. Hak-hak dan kebebasan tersebut ada yang tercantum dalam UUD NRI Tahun 1945 dan ada pula yang tercantum hanya dalam undang-undang tetapi memiliki kualitas yang sama pentingnya secara konstitusional sehingga dapat disebut memiliki “*constitutional importance*” yang sama dengan yang disebut eksplisit dalam UUD NRI Tahun 1945. Sesuai dengan prinsip “kontrak sosial” (*social contract*), maka setiap hak yang terkait dengan warga negara dengan sendiri bertimbang-balik dengan kewajiban negara untuk memenuhinya. Demikian pula dengan

269 *Ibid.* Hlm. 21.

kewenangan-kewenangan konstitusional yang dimiliki oleh negara melalui organ-organnya juga bertimbang-balik dengan kewajiban-kewajiban konstitusional yang wajib ditaati dan dipenuhi oleh setiap warga negara.

Dalam Bab XA tentang Hak Asasi Manusia, peneliti menemukan suatu permasalahan terdapat pada Pasal 28I ayat (3) berbunyi “ Identitas Budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban”. Maksud dari pasal ini yakni identitas budaya dan masyarakat tradisional dihormati dengan mengikuti perkembangan zaman dan peradaban, tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia termasuk dengan Undang-Undang.

Permasalahan yang terdapat dalam pasal ini yakni tidak adanya batasan yang kongkret terhadap kata “dengan perkembangan zaman dan peradaban”. Hal ini kemudian berpotensi membuat terjadinya disharmonisasi diantara pasal-pasal didalam UUD NRI Tahun 1945, sebagai contoh tidak sejalan dengan Pasal 22E ayat (1) yang berbicara mengenai asas-asas pemilihan umum serta tidak sejalan dengan Pasal 1 ayat (3) yang mengkehendaki adanya kepastian hukum. Untuk menyelesaikan persoalan tersebut maka perlu dilakukan perubahan terhadap Pasal 28I ayat (3) dengan rumusan sebagai berikut:

Ius Constituendum Pasal 28I UUD NRI Tahun 1945

- (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 serta tidak bertentangan prinsip-prinsip Negara Kesatuan

Republik Indonesia.

- (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.

J. Perubahan Pengaturan Mengenai Perubahan UUD NRI Tahun 1945

Setelah melalui perdebatan panjang terkait eksistensi UUD NRI Tahun 1945, kesepakatan perlunya melakukan perubahan kembali terhadap UUD NRI Tahun 1945 seharusnya sudah menjadi sesuatu yang tidak perlu di perbincangkan lagi. Hal ini mengingat tujuan negara sebagaimana termuat di dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang kini dirasa akan sulit terwujud ketika UUD NRI Tahun 1945 sebagai jembatan untuk kalangan masyarakat “menggugat” UUD NRI Tahun 1945 karena hasil perubahan UUD NRI Tahun 1945 oleh MPR masih jauh dari kata memuaskan.²⁷⁰

Tidak hanya masyarakat, banyak pakar yang juga mencoba memberikan kritik terhadap kinerja MPR sejauh ini. Sebut saja Mukthie Fadjar²⁷¹, ia mengatakan bahwa dalam melakukan perubahan-perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945, MPR memang tidak memiliki visi dan misi yang jelas yang disepakati dan dirumuskan secara tegas, atau dengan kata lain tidak memiliki paradigma perubahan yang diinginkan dengan perubahan konstitusi, sehingga menuai banyak kritik baik dalam proses, substansi, dan bahkan secara ekstrim ada dua kubu pendapat yang berhadapan secara diametral, yaitu menilai MPR telah “kebablasan” dalam melakukan perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945 sehingga harus dihentikan, dan yang lain menganggap MPR tidak mampu atau “kacau balau” dalam melakukan perubahan.

270 Ni'matul Huda. (2018). Gagasan Perubahan (ulang) UUD 1945 (Usulan untuk Penguatan DPD dan Kekuasaan Kehakiman). *Jurnal Hukum*. Volume 5. Nomor 3. Hlm. 220.

271 Ibid. Hlm. 376.

Hal senada juga dikemukakan oleh Jawahir Thontowi yang mengatakan perubahan selama ini dilakukan tanpa adanya *grand design* yang jelas. Tidak adanya *grand design* tersebut mengakibatkan perubahan dilakukan secara acak dan yang terjadi adalah muatan materi ataupun redaksi yang timbul di dalam UUD NRI Tahun 1945 hanyalah kalimat-kalimat emosi dan merupakan kepentingan politik semata. Hal tersebut menurut Jimly Asshidiqie²⁷² terjadi karena para anggota MPR tidak memiliki kesempatan waktu yang memadai untuk terlebih dahulu memperdebatkan secara mendalam. Kalaupun pilihan-pilihan konseptual yang didasarkan atas pertimbangan akademis yang matang sudah dipikirkan oleh anggota Majelis, suasana dan dinamika yang mempengaruhi proses pembahasan rancangan perubahan itu juga sangat dipengaruhi oleh kepentingan-kepentingan yang terlibat di dalamnya. Keadaan ini menyebabkan pilihan-pilihan yang menyangkut kebenaran akademis seringkali terpaksa dikesampingkan oleh pilihan-pilihan yang berkenaan dengan kebenaran politik.

Inilah kemudian yang menjadi awal bangkitnya kembali gagasan bahwa dalam hal perubahan ulang terhadap UUD NRI Tahun 1945 seharusnya dibentuk sebuah Panitia UUD tersendiri atau sebuah komisi negara profesional dan nonpartisan yang bersifat independen sebagaimana Komisi Konstitusi setelah dahulu sempat digulirkan oleh Presiden Megawati dalam pidatonya di DPR468. Seakan mengerti kehendak masyarakat, dalam sidang Tahunan MPR RI tahun 2002, Minggu 11 Agustus 2002 pukul 01.30 dini hari, seluruh fraksi sepakat membentuk Komisi Konstitusi dengan landasan hukum Ketetapan MPR, yakni Ketetapan MPR No. I/MPR/2002 tentang Pembentukan Komisi Konstitusi dengan mandat mengkaji secara komprehensif UUD Tahun NRI Tahun 1945 dan perubahannya.

Untuk menindaklanjuti perintah dari Ketetapan MPR No. I/MPR/2002 tersebut, dalam Sidang Tahunan MPR RI tahun 2003 lahir Keputusan MPR RI No.IV/MPR/2003 tentang Susunan, Kedudukan, Kewenangan, dan Keanggotaan Komisi Konstitusi. Di dalam Pasal 1 Keputusan MPR RI No.IV/MPR/2003 ditegaskan

272 Jimly Asshiddiqie. (2001). Telaah Akademis Atas Perubahan UUD 1945. *Jurnal Demokrasi & HAM*. Volume. 1. Nomor. 4. Hlm. 15.

bahwa tugas Komisi Konstitusi adalah melakukan pengkajian secara komprehensif terhadap UUD NRI Tahun 1945 dalam waktu 7 (tujuh) bulan. Secara etimologis, pengkajian secara komprehensif dapat diartikan mempelajari, menyelidiki, menguji, menelaah, memikirkan secara luas dan lengkap tentang perubahan UUD NRI Tahun 1945. Dalam melaksanakan tugasnya Komisi Konstitusi berwenang untuk, *pertama*, memperoleh seluruh bahan dan risalah mengenai perubahan UUD NRI Tahun 1945; *kedua*, memperoleh penjelasan mengenai latar belakang dan proses perubahan UUD NRI Tahun 1945 dan anggota Badan Pekerja MPR RI; *ketiga* melakukan penelitian dan analisis hasil perubahan UUD NRI Tahun 1945.

Di samping itu, dalam melaksanakan tugasnya Komisi Konstitusi berpedoman pada Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dan melakukan pengkajian secara transparan **dengan melibatkan masyarakat luas. Lebih lanjut, dalam melakukan pengkajian, Komisi Konstitusi terikat kepada kesepakatan dasar PAH I MPR yang menyatakan:**

- 1) Tidak mengubah Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.
- 2) Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- 3) Mempertegas sistem pemerintahan Presidensial.
- 4) Penjelasan UUD NRI Tahun 1945 ditiadakan serta hal-hal normatif dalam Penjelasan dimasukkan ke dalam pasal-pasal.
- 5) Perubahan dilakukan dengan cara “adendum”.

Susunan Komisi Konstitusi diisyaratkan memiliki wawasan kebangsaan dan sikap kenegaraan serta memiliki kemampuan untuk melakukan pengkajian UUD NRI Tahun 1945. Anggota Komisi Konstitusi berjumlah 31 (tiga puluh satu) orang dipilih oleh Badan Pekerja MPR, yang pilihannya dilakukan secara transparan dan partisipatif dan ditetapkan oleh Pimpinan MPR. Anggota Komisi Konstitusi ditetapkan selambat-lambatnya 60 (enam puluh) hari setelah Keputusan ini ditetapkan. Masa kerja Komisi Konstitusi adalah 7 (tujuh) bulan terhitung sejak tanggal

penetapan Anggota Komisi Konstitusi. Dalam merumuskan hasil pengkajian tidak dilakukan pemungutan suara. Seluruh hasil kajian tersebut disampaikan oleh Komisi Konstitusi kepada Badan Pekerja MPR RI periode 1999-2004.

Namun sangat disayangkan ketika kerja keras Komisi Konstitusi tersebut ternyata kurang mendapat respon positif, bahkan dari sumber yang peneliti dapatkan menyatakan bahwa hasil kajian Komisi Konstitusi “ditolak” oleh MPR. MPR beralasan bahwa Komisi Konstitusi dianggap melampui tugasnya yang mestinya hanya melakukan pengkajian secara komprehensif Perubahan UUD NRI Tahun 1945 hasil karya MPR, tetapi malah mengusulkan perubahan terhadap hasil perubahan UUD NRI Tahun 1945.

Penolakan yang dilakukan oleh MPR tersebut secara tidak langsung membuat lahirnya Keputusan MPR No.IV/MPR/2003 yang semula dianggap sebagai sikap penghargaan terhadap masyarakat, berubah menjadi sebuah keputusan yang dalam faktanya belumlah cukup menjawab keresahan yang kini terjadi. Keputusan tersebut hanyalah "*ikhtiar setengah hati*" dari MPR dalam merespon tuntutan kekecewaan masyarakat terhadap hasil perubahan UUD NRI Tahun 1945. Atau dengan kata lain kelahiran Komisi Konstitusi sesungguhnya tidak dikehendaki oleh MPR, karena MPR berpendapat bahwa penetapan dan pengubahan UUD NRI adalah monopoli MPR.²⁷³

Kegagalan demi kegagalan badan atau komisi yang mendapatkan mandat untuk menyiapkan perubahan konstitusi yang dialami oleh Indonesia menjadi pelajaran yang sangat berharga bagi perjalanan ketatanegaraan Indonesia. Untuk itu, menjadi perlu negara ini memberikan legitimasi yang kuat terhadap Komisi Konstitusi dalam hal kewenangannya melakukan pengkajian secara komprehensif terhadap usul perubahan UUD NRI Tahun 1945. Cara yang dapat dilakukan untuk memberikan legitimasi terhadap Komisi Konstitusi adalah dengan menempatkannya dalam UUD NRI Tahun 1945 sehingga MPR tidak lagi menjadi lembaga tunggal dalam hal perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945.

273 Ni'matul Huda. Lembaga Negara. *Op.cit*, hlm. 213.

Tetapi perlu diingat, berdasarkan argumen-argumen yang telah dijelaskan pada pembahasan sebelumnya bahwa dalam politik hukum perubahan kali ini, peneliti tidak menyebutkan secara tegas nama komisi-komisi negara yang akan diatur di dalam UUD NRI Tahun 1945. Sehingga dari hal tersebut secara tidak langsung juga berimplikasi kepada penamaan Komisi Konstitusi yang tidak akan disebutkan secara tersirat dalam UUD NRI Tahun 1945, hanya saja meletakkan kewenangannya dalam konteks “Komisi Negara”. Dengan menempatkan Komisi Konstitusi di dalam UUD NRI Tahun 1945 tepatnya pada ketantuan pasal 37 terkait prosedur perubahan UUD NRI Tahun 1945, seluruh warga negara haruslah menyamakan tafsirnya bahwa pemaknaan Komisi Konstitusi sebagai komisi yang melakukan “pengkajian secara komprehensif” adalah komisi yang melakukan pengkajian yang tidak hanya mencakup hal-hal seputar hasil perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang dilakukan oleh MPR selama ini, tetapi juga mencakup pemikiran filosofis *faunding fathers* ketika membuat rumusan naskah UUD NRI Tahun 1945 dalam sidang BPUPKI dan PPKI. Dengan seperti itu, maka jelaslah kedudukan Komisi Konstitusi sebagai komisi yang berwenang melakukan pengkajian secara mendalam.

Hal ini menjadi penting mengingat reformasi konstitusi yang terjadi sejalan dengan pergolakan politik akibat transisi dari pemerintah otoriter, sarat benturan kepentingan politik antara kelompok *status quo*, yang masih membawa dan mempertahankan semangat otoriter, dengan reformis yang berusaha menuju ke negara demokratis.²⁷⁴ Dalam peta politik demikian, reformasi konstitusi yang tidak dilepaskan dari konflik politik, dengan menyerahkan semata-mata kepada lembaga perwakilan seperti MPR, akan cenderung terkontaminasi dengan virus kompromi politik jangka pendek yang biasanya menjadi solusi pragmatis dari konflik politik transisi. Ini jugalah yang kemudian menjadi jawaban kenapa Wheare pernah mengingatkan bahwa konstitusi perlu ditempatkan pada kedudukan yang tinggi (*supreme*), supaya ada semacam jaminan bahwa konstitusi itu akan diperhatikan dan menjamin agar konstitusi tidak akan dirusak dan diubah begitu saja

274 Ni'matul Huda. Lembaga Negara. *Ibid*, hlm. 74.

secara sembarangan. Perubahannya harus dilakukan secara hikmat, penuh kesungguhan, dan pertimbangan yang mendalam. Kemudian persoalannya adalah, bagaimana agar Komisi Konstitusi yang akan dibentuk mampu melaksanakan tugas dan fungsinya secara benar dalam kaitannya menjawab kebutuhan kenegaraan dan kemasyarakatan secara kritis dan visioner.

Jawahir Thontowi berpendapat bahwa *pertama*, Komisi Konstitusi harus dibentuk melalui standar hukum yang tinggi agar memiliki legitimasi legal formal dan politis; *kedua*, dalam merespon perubahan sosial begitu cepat, Komisi Konstitusi harus mampu mengakomodasi arus besar. Komisi Konstitusi harus melakukan kajian internal atas UUD yang pernah berlaku di Indonesia: UUD NRI Tahun 1945, UUD RIS 1949, dan UU Darurat 1956. Apakah yang menjadi kelebihan dan kekurangannya, mana yang masih perlu dipertahankan, dan mana pula yang harus dihilangkan dari UUD masa lalu. Pasal-pasal mana yang harus ditambah dan harus disempurnakan, sehingga eksistensi UUD hasil perubahan menjadi lebih responsif dan kritis; *ketiga*, Komisi Konstitusi perlu melakukan studi banding ke beberapa negara yang berhasil melakukan perubahan dan menerapkannya dalam kenyataan empirik.

Seberapa jauh Komisi Konstitusi tersebut mampu mengartikulasikan isu global hukum, politik, dan HAM yang positif, dan meminimalisir gagasan besar yang tidak cocok dengan sistem nilai masyarakat Indonesia; *keempat*, seperti dirumuskan oleh Leopold Pospisil bahwa suatu peraturan hukum itu akan menjadi relevan jika dibuat oleh yang berwenang dan diambil bersumber pada hukum yang hidup (*Living Law*) dari suatu masyarakat. Karena itu, jika disintegrasi itu merupakan ancaman bagi tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), Komisi Konstitusi harus dapat mengartikulasikan nilai-nilai dan norma-norma hukum lokal ke dalam hukum dasar. Sebab dengan mengakomodasikan budaya lokal, konstitusi kita akan lebih fungsional dalam menjunjung tinggi budaya pluralitas yang sejajar, dengan budaya besar lainnya; *kelima*, untuk mencegah terjadinya penyimpangan peran dan fungsi Komisi Konstitusi, maka rekrutmen anggota-anggotanya

harus benar-benar transparan dan akuntabel; serta *keenam* yang sangat penting adalah bahwa anggota Komisi Konstitusi haruslah independen dan nonpartisan.

Hal ini menjadi logis karena filosofis eksisnya konstitusi amat bertolak belakang dengan partai politik. Filosofis konstitusi adalah untuk membatasi penguasa dan kekuasaan negara (konstitusionalisme). Sebaliknya, filosofis partai politik adalah untuk merebut dan menguasai sebanyak mungkin posisi penguasa dan kekuasaan negara. Karena filosofis yang amat berbeda itu, maka proses reformasi konstitusi harus dipisahkan dari partai politik agar tidak menimbulkan *conflict of interest*.

Berdasarkan hal tersebut, maka dengan menempatkan Komisi Konstitusi sebagai lembaga pendukung dalam hal perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945 selain diharapkan mampu mengakomodir nilai-nilai dan hukum yang hidup dalam masyarakat (*Living Law*) tetapi juga mampu menjadikan sistem ketatanegaraan Indonesia lebih baik kedepannya. Menjadikan sistem ketatanegaraan Indonesia lebih baik kedepannya haruslah dimaknai sebagai titik awal terwujudnya tujuan nasional sebagaimana diamanatkan pada pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yaitu, “memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”.

K. Penyempurnaan terhadap Penggunaan Bahasa Hukum

Materi muatan UUD NRI Tahun 1945 merupakan sesuatu yang sangat esensial dalam perjalanan ketatanegaraan Indonesia. Bagaimana tidak, materi muatan merupakan suatu jembatan untuk mencapai tujuan daripada negara Indonesia. Namun perlu diingat, materi muatan haruslah dibarengi oleh penggunaan bahasa konstitusi yang baik dan benar. Betatapun mulianya tujuan materi muatan tersebut, ketika tidak dibarengi oleh penggunaan bahasa yang baik maka bukan tidak mungkin akan menimbulkan berbagai tafsir terhadap pasal-pasal yang dimaksudkan di dalam UUD NRI Tahun 1945. Oleh karena itu, sebelum peneliti lebih lanjut membahas kajian terakhir terhadap perubahan UUD NRI Tahun

1945, peneliti ingin sedikit menyoroti beberapa hal terkait bahasa konstitusi yang terdapat didalam materi muatan UUD NRI Tahun 1945.

Bahasa yang baik, benar, dan tepat dalam pasal-pasal konstitusi atau UUD 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.

Namun sangat disayangkan, dalam realitanya belum seluruh bahasa konstitusi yang terdapat di dalam UUD NRI Tahun 1945 menggunakan bahasa yang baik, benar dan tepat. Hal tersebut seringkali berimplikasi pada multitafsirnya pasal-pasal dalam UUD tersebut. Peneliti melihat beberapa bahasa yang perlu juga untuk dilakukan perubahan guna menyempurnakan UUD NRI Tahun 1945. Diantaranya adalah: *Pertama*, terkait Pasal 6 ayat (1). Di dalam ketentuan tersebut disebutkan bahwa: “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”.

Frasa “harus seorang” tidak tepat jika ditempatkan dalam pasal *a quo* Meskipun dalam hal ini Presiden dan Wakil Presiden dituntut adalah warga negara Indonesia sejak kelahiran, tetapi frasa tersebut dirasa bersifat emosional. Peneliti mengusulkan perubahan frasa “harus seorang” menjadi kata “ialah”. Karena kata “ialah” menurut peneliti lebih tidak memperlihatkan kata yang bersifat emosional dan secara esensial memiliki makna yang sama. Oleh karena itu, *ius constituendum* daripada Pasal 6 ayat (1) tersebut adalah: “Calon Presiden dan calon Wakil Presiden **ialah** 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”.

Kedua, terkait Pasal 6A ayat (1). Di dalam ketentuan tersebut disebutkan bahwa: “Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat”. Peneliti mengusulkan penambahan redaksi dalam Pasal tersebut dengan mencantumkan frasa: “...melalui pemilihan umum”. Hal ini sebagai bentuk konsekuensi pemilu dilakukan secara serentak agar tidak terjadi tafsir yang berbeda dikemudian hari. Oleh karena itu *ius constituendum* daripada Pasal 6 ayat (1) tersebut adalah: “Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat **melalui pemilihan umum**”.

Ketiga, terkait Pasal 17 ayat (1). Semula Pasal tersebut berbunyi: Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara. Sebagai konsekuensi penguatan sistem Presidensial yang kaitannya dengan penegasan kedudukan Presiden sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan, maka peneliti mengusulkan untuk melakukan perubahan terhadap pasal tersebut menjadi: “Presiden dalam menjalankan pemerintahan dibantu oleh menteri-menteri negara”. Lebih lanjut terkait Pasal 17 ayat (2). Frasa “Menteri-menteri itu..”. menurut peneliti tidak ideal. Meskipun kata “itu” menunjukkan “menteri-menteri”, tetapi dalam bahasa konstitusi penggunaan bahasa yang benar adalah menggunakan frasa “menteri-menteri negara..”. Oleh karena itu *ius constituendum* daripada Pasal 17 ayat (2) adalah: “Menteri-menteri **negara** diangkat dan diberhentikan oleh Presiden”. Kemudian, Pasal 17 ayat (4) menjadi dasar hukum diperlukannya peraturan kementerian negara dalam sebuah bingkai sistem presidensial. Namun demikian, menyadari bahwa pengaturan kata “diatur dalam” pada Pasal 17 ayat (4) yang berbunyi ‘Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang’ mengandung makna bahwa tidak harus merujuk pada suatu undang-undang tersendiri atau dapat diintegrasikan ke dalam undang-undang lain. Penulis berpandangan bahwa dalam rangka membangun sistem penyelenggaraan pemerintahan yang legitimate, efektif serta menjaga stabilitas politik penyelenggaraan pemerintahan negara, maka mengenai kementerian negara perlu diatur dalam undang-

undang khusus mengenai kementerian negara. Sebagaimana saat ini telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Oleh karena itu, *ius constituendum* daripada Pasal 17 ayat (4) adalah: “*Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dengan undang-undang*”.

Keempat, dalam Pasal 18 ayat (3) dikatakan bahwa: “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya *dipilih melalui pemilihan umum*”. Dalam konstitusi, bahasa yang digunakan haruslah konsisten antara ketentuan satu pasal dengan pasal lainnya. Sebelumnya, dalam Pasal 6 ayat (1) menyebutkan bahwa: “Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum”. Sebagai bentuk konsistensi antara kedua pasal tersebut yang kaitannya dengan pemilu, maka menjadi keharusan untuk melakukan perubahan terhadap Pasal 18 ayat (3) menjadi: “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya **dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum**”.

Kelima, terkait Pasal 22 ayat (2). Semula pasal tersebut berbunyi: “Peraturan pemerintah *itu* harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut”. Perlu diperhatikan bahwa pasal sebelumnya (Pasal 22 (1)), menjelaskan bahwa Presiden memiliki kewenangan untuk mengeluarkan peraturan pengganti undang-undang. Namun pada pasal setelahnya (Pasal 22 (2)), frasa yang digunakan adalah “Peraturan pemerintah *itu..*”. Peneliti menilai frasa tersebut akan menimbulkan multitafsir dikemudian hari. Oleh karena itu, peneliti mengusulkan untuk melakukan perubahan terhadap pasal tersebut menjadi: “Peraturan pemerintah **sebagai pengganti undang-undang** harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan berikutnya”. Hal ini dilakukan sebagai penegasan bahwa peraturan yang dimaksud dalam Pasal 22 ayat (2) adalah peraturan pengganti undang-undang”. Begitu juga dengan ketentuan ayat (3), perlu dilakukan penegasan terhadap pasal tersebut dengan merubah redaksi menjadi: “Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan **pemerintah sebagai**

pengganti undang-undang tersebut harus dicabut”.

Keenam, penyempurnaan penggunaan ejaan yang baik dan benar terhadap rumusan pasal 25 yang berbunyi “syarat-syarat untuk menjadi dan untuk **diperhentikan** sebagai hakim ditetapkan dengan Undang-Undang”. Penulis menilai adanya penggunaan kata “diperhentikan” tidak lagi sesuai dengan Pedoman Umum Ejaan Bahasa Indonesia (PUEBI) dan Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI). Kata “diperhentikan” pada dasarnya tidak lagi dikategorikan sebagai kata yang baku, dan telah disempurnakan menjadi kata “diberhentikan” sehingga *Ius Constituendum* dalam Pasal 25 adalah: “syarat-syarat untuk menjadi dan untuk **diberhentikan** sebagai hakim ditetapkan dengan undang-undang”.

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan analisis dan pembahasan dalam bab-bab sebelumnya, maka dapat diperoleh kesimpulan sebagai berikut:

1. Permasalahan ketatanegaraan dalam UUD NRI Tahun 1945 adalah berkenaan dengan penerapan Hak Asasi Manusia dalam kontestasi demokrasi. Selain itu terdapat persoalan dasar lain yaitu: **Pertama**, semangat penguatan presidensialisme yang tidak didukung dengan pengaturan yang konsisten dalam mewujudkan hal tersebut. **Kedua**, semangat penguatan presidensialisme tidak didukung oleh kamar parlemen yang jelas. **Ketiga**, pengaturan kelembagaan MPR yang dinilai jauh dari hakekat pembentukannya sebagai rumah rakyat. **Keempat**, keberadaan Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial yang bukan hanya cenderung membuat biasanya *locus* kekuasaan yudikatif, tetapi juga supremasi kekuasaan yudikatif yang bersifat tunggal. **Kelima**, ketidakjelasan pengaturan mengenai komisi negara. **Keenam**, tidak hadirnya lembaga negara yang profesional dalam melakukan perubahan terhadap Undang-Undang NRI Tahun 1945 serta **ketujuh**, masih terdapat ketidaksempurnaan penggunaan bahasa hukum dalam rumusan pasal UUD NRI Tahun 1945.
2. Perubahan kelima terhadap UUD NRI 1945 perlu dilakukan karna masih terdapat ketidaksempurnaan di dalam UUD NRI 1945 yang bermuara pada terhambatnya Indonesia mencapai tujuan nasional.
3. Terdapat lima pertimbangan dalam perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945, dilihat dari pertimbangan **filosofis**, perubahan kelima perlu dilakukan karena **pertama**, bahwa Pancasila sebagai dasar falsafah negara tidak dapat dilepaskan kaitannya dengan pembentukan UUD NRI Tahun 1945; **kedua**, kedudukan UUD NRI Tahun 1945 sebagai norma hukum dasar negara Indonesia yang perlu dijaga nilai-nilainya; **ketiga**, konstitusionalisme mutlak diperlukan sebagai dasar acuan dalam pembentukan UUD

NRI Tahun 1945. Selanjutnya pertimbangan *historis*, dalam perspektif historis tidak dapat dikesampingkan bahwa perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945 perlu dilakukan dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan negara yang lebih demokratis, transparan, dan memiliki akuntabilitas tinggi serta terwujudnya *good governance* yang diharapkan makin mendekatkan bangsa pada pencapaian tujuan nasional yang menjadi cita-cita perumus konstitusi pada awal kemerdekaan sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Pertimbangan *sosiologis*, dalam perspektif sosiologis dapat kita ketengahkan perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945 mejadi penting dilakukan dalam rangka menyelesaikan persoalan yang terjadi agar tidak terulang di kemudian hari. Pertimbangan *yuridis*, dalam perspektif yuridis, perubahan kelima menjadi penting untuk dilakukan dalam rangka memanfaatkan fasilitas konstitusional yang diberikan oleh negara. Kemudian pertimbangan *politis*, dalam perspektif politis perubahan kelima menjadi perlu dilakukan agar ketidaksempurnaan yang terdapat dalam UUD NRI Tahun 1945 tidak dimanfaatkan oleh kepentingan-kepentingan politik tertentu.

4. Sasaran yang ingin dicapai dalam rancangan perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945 adalah terwujudnya konstitusi yang berdasarkan konstitusionalisme. Sementara arah pengaturan dalam rancangan perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945 adalah tercapainya tujuan nasional yang seutuhnya sebagaimana yang termaktub dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yaitu: memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial melalui UUD NRI Tahun 1945 yang berdasarkan nilai-nilai Pancasila serta UUD NRI Tahun 1945 yang berdasarkan konstitusionalisme. Sebagai upaya mewujudkannya arah pengaturan tersebut, jangkauan pengaturan dalam rancangan perubahan UUD NRI Tahun 1945 ini meliputi (1) perubahan pengaturan mengenai MPR, (2) perubahan pengaturan mengenai kekuasaan pemerintahan; (3) perubahan pengaturan mengenai sistem penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, (4) perubahan pengaturan mengenai DPR, (5) perubahan pengaturan mengenai DPD, (6) perubahan pengaturan mengenai

Kekuasaan Kehakiman, (7) perubahan pengaturan mengenai Komisi Yudisial, (8) penambahan pengaturan mengenai Komisi Negara, (9) perubahan pengaturan mengenai hak warga negara dan penduduk, (10) perubahan pengaturan mengenai pelaksanaan Hak Asasi Manusia; (11) perubahan pengaturan mengenai perubahan UUD NRI Tahun 1945; serta (12) penyempurnaan terhadap penggunaan bahasa hukum dalam UUD NRI Tahun 1945.

B. Saran

Berdasarkan pembahasan yang telah diuraikan di atas, maka pada akhirnya peneliti dapat menyampaikan beberapa saran guna menjadikan sistem ketatanegaraan Indonesia lebih baik kedepannya, di antaranya:

1. Dalam rencana penyusunan rancangan UUD NRI Tahun 1945 diharapkan merujuk kepada naskah akademik yang telah peneliti paparkan agar lebih terarah dan mencapai tujuan yang diharapkan.
2. Kepada pemerintah diharapkan untuk terus melakukan kajian terhadap perubahan ulang UUD NRI Tahun 1945 agar penyempurnaan konstitusi Indonesia dapat segera dilakukan.
3. Kepada masyarakat diharapkan untuk tetap mengkritisi implementasi UUD NRI Tahun 1945 dan memberikan gagasan mengenai rancangan undang-undang dasar, baik yang sudah ada maupun terhadap gagasan yang baru.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Akbar, Patrialis. (2013). *Hubungan Lembaga Ke-Presidenan Dengan Dewan Perwakilan Rakyat Dan Veto Presedien*. Jakarta: Total Media.
- Amsari, Feri. (2013). *Perubahan UUD NRI Tahun 1945*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Andrews, William. G. (1968). "Constitutions and Constitutionalism" dalam *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (ed. Jimly Asshiddiqie). Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Appadorai, A. (2005). *The Substance of Politics*. Oxford: Oxford India Paperbacks.
- Asshiddiqie, Jimly. (2001). *Pengantar Pemikiran UUD Negara Kesatuan RI*. Jakarta: The Habibie Center.
- _____. (2004). *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- _____. (2006). *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Konstitusi Press.
- _____. (2006). *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- _____. (2010). *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Basali, Umar. (2002). *Pro-Kontra Piagam Jakarta di Era Reformasi*. Jakarta: Pustaka Indonesia Satu.
- Budiardjo, Miriam. (2008). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka.
- Budiman, Arief. (2002). *Teori Negara, Negara, Kekuasaan dan Ideologi*.

Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.

C, Anwar. (2011). *Teori dan Hukum Konstitusi*. Malang: Intrans Publishing.

Chaidir, Ellydar. (2007). *Hukum dan Teori Konstitusi*. Yogyakarta: Total Media.

D. Moh Mahfud M. (1993). *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia Press.

_____. (2009). *Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*. Jakarta: Rajawali Pers.

_____. (2014). *Kuliah Politik Hukum*. Jakarta: Kampus UKI.

_____. (2007). *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Perubahan Konstitusi*. Jakarta: LP3ES.

_____. (2010). *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Perubahan Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pers.

Duchacek, Ivo. D. (1987). "Constitutional and Administrative Law" dalam *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (ed. Jimly Asshiddiqie). Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

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

Gadjong, Agussalim. (2007). *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*. Bogor: Ghalia Indonesia.

Habibie, Bacharuddin Jusuf. (2006). *Detik-detik yang Menentukan Jalan Panjang Indonesia menuju Demokrasi*. Jakarta: THC Mandiri.

Hamidi. (2009). *Metode Penelitian Kualitatif: Aplikasi Praktis Pembuatan Proposal dan Laporan Penelitian*. Malang: UMM Press.

Haris, Syamsuddin. (1999). *Indonesia di Ambang Perpecahan?*. Jakarta: Erlangga.

- Harjono. (2008). *Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa Pemikiran Hukum Dr. Harjono*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Huda, Ni'matul. (2004). *Politik Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: FH UII Press.
- _____. (2007). *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*. Yogyakarta: UII Press.
- _____. (2012). *Hukum Tata Negara Indonesia*. Ed. Revisi. Jakarta: Rajawali Grafindo.
- _____. (2016). *Sengketa Kewenangan Lembaga Negara dalam Teori dan Praktik di Mahkamah Konstitusi*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Indrayana, Denny . (2008). *Negara Antara Ada dan Tiada Reformasi Hukum Ketatanegaraan*. Jakarta: Kompas.
- Jati, Wasisto Raharjo. (2012). *Inkonsistensi Paradigma Otonomi Daerah di Indonesia: Dilema sentralisasi atau Desentralisasi*.
- Jurdi, Fajlurrahman. (2007). *Komisi Yudisial*. Yogyakarta: PUKAP.
- Kaelan dan Achmad Zubaidi. (2010). *Pendidikan Kewarganegaraan*. Yogyakarta: Paradigma.
- Koesoemahatmadja, R.D.H. (1979). *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Bandung: Binacipta.
- Komisi Konstitusi. (2004). *Buku I Naskah Akademik Kajian Kajian Komprehensif Komisi Konstitusi tentang Perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: MPR RI.
- Kristanto, Tri Agung. (2014). *Presidensialisme Masih Tetap Setengah Hati dalam bukunya Tinjauan Kompas Menatap Indonesia 2014, Tantangan, Prospek, dan Ekonomi Indonesia*, Jakarta : Kompas.
- Latief, Yudi. *Negara Paripurna : historisitas, rasionalitas, dan aktulitas Pancasila*, Jakarta: Gramedia.
- M, Sri Soemantri. (1994). *Susunan Ketatanegaraan Menurut UUD NRI Tahun 1945 Dalam Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan*

Politik Indonesia. Jakarta : Sinar Harapan.

Manan, Bagir., & Harijanti, Susi Dwi. *Memahami Konstitusi “Makna dan Aktualisasi”*. Bandung: Rajawali Press.

_____. (1992). *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*. Jakarta: Ind-Hill.Co.

Marbun, BN. (2007). *Kamus Politik*. Jakarta: Pustaka Sinar harapan.

Marzuki, Peter Mahmud. (2005). *Penelitian Hukum Edisi Revisi*. Surabaya: Prenadamedia Group.

Munadjat, St. (1987). *Bunga Rampai Hukum Dan Lingkungan*. Jakarta: Bina Cipta.

Nasution, Bahder Johan. (2014). *Negara hukum dan Hak Asasi Manusia*. Bandung: Mandar Maju.

Nugraha, Harry Setya. (2017). *Rekonstruksi Kelembagaan dan Kewenangan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia.

Notosusanto, Nugroho. (1981). *Proses Perumusan Pancasila Dasar Negara*. Jakarta: Balai Pustaka.

Nurtjahjo, Hendra. (2006). *Filsafat Demokrasi*. Jakarta: Bumi Aksara Jakarta.

Palguna, I Dewa Gede. (2013). *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint)*. Jakarta: Sinar Grafika.

Prodjodikoro, Wijono. (1989). *Asas-Asas Hukum Tata Negara di Indonesia*. Jakarta: Dian Rakyat.

Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional. (2001). *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Edisi Ketiga. Jakarta: Balai Pustaka.

Rahadjo, Satjipto. (2006). *Membedah Hukum Progresif*. Jakarta: Kompas.

Sagala, Budiman B. (1982). *Tugas dan Wewenang MPR di Indonesia*. Jakarta: Ghalia Indonesia, Cetakan Pertama.

- Santoso, Kholid O. (2009) *Mencari Demokrasi Gagasan dan Pemikiran*. Segra Arsy: Bandung.
- Saraswati, Retno . (2012). *Desain Sistem Pemerintahan Presidensial yang Efektif*. MMH. Jilid 41.
- Siahan, Pataniari. (2012). *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Perubahan UUD 1945*. Jakarta: Konpress. Cetakan pertama.
- Soemantri, Sri. (1984). *Prosedur dan sistem perubahan konstitusi*. Bandung: Alumni.
- _____. (1985). *Ketetapan MPR (S) sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*. Bandung: Remadja Karya.
- Soemitro, Ronny Hanitjo. (1998). *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati. (1998). *Ilmu Perundang-Undangan; Dasar-Dasar dan Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius.
- Subekti, Valina Singka. (2007). *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*. Jakarta: Rajawali Press.
- Suharto, Susilo. *Kekuasaan Presiden Republik Indonesia dalam Periode Berlakunya Undang-Undang Dasar 1945*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Sulaiman, King Faisal. (2017). *Politik Hukum Kekuasaan Kehakiman*. Yogyakarta: UII Press.
- Tanurejdo, Budiman. (2007). “Konstitusi di Tengah Tarikan Kepentingan” dalam *Teori dan Hukum Konstitusi* (ed Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, & Ni’matul Huda). Yogyakarta: Rajawali Press
- Thaib, Dahlan. (2002). *Menuju Parlemen Bikameral (Studi Konstitusional Perubahan Ketiga UUD 1945)*. Yogyakarta: FH UII Press.
- _____. (2011). *Teori dan Hukum Konstitusi*. Bandung: Rajawali Press.
- _____, Hamidi, Jazim, & Huda, Ni’matul. (2011). *Teori dan Hukum Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Press.

Tiktok, Sumbodo. *Hukum Tata Negara*. Bandung: Eresco.

Tim ICCE UIN Jakarta. (2003). *Pendidikan Kewargaan (Civic Education) Demokrasi Hak Asasi Manusia Masyarakat Madani*. Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah.

Tutik, Titik Triwulan. (2015). *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Perubahan UUD NRI Tahun 1945*. Jakarta : Prenamedia Group.

B. Jurnal

Anand, Zulqadri. (2010). Implikasi Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 Terhadap Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal Ilmu Hukum*, 7(3), 124.

Arthanaya, I Wayan. (2011). Otonomi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. *Kertha Wicaksana*, 17(2)

Asshiddiqie, Jimly. (2001). Telaah Akademis Atas Perubahan UUD 1945. *Jurnal Demokrasi & HAM*, 1(4), 15.

B, Gusliana H. (2007). Komisi Yudisial Kini dan Mendatang Pascaputusan Mahkamah Konstitusi: Antara Harapan dan Kenyataan. *Jurnal Equality*, 12(2), 58.

Fahmi, Khairul. (2010). Prinsip Kedaulatan Rakyat dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif. *Jurnal Konstitusi*, 7(3), 124.

Hakiki, Yuniar Riza. (2020). Relevansi Gagasan Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden Jalur Perseorangan terhadap Prinsip Negara Hukum dan Demokrasi. *Jurnal Hukum*, 3 (1), 149-156.

Huda, Ni'matul. (2008). Gagasan perubahan (ulang) UUD NRI Tahun 1945 (usulan untuk penguatan DPD dan kekuasaan kehakiman). *Jurnal Hukum*, 5(3), 376.

Kaingge, Meriam Marcelina. (2014). Supremasi Hukum atas Asas Kedaulatan Rakyat Berdasarkan Undang-Undang Dasar Tahun

1945. *Lex et Societatis*, 5(3), 142.
- Kurniawan, Hamdan. (2012). Eksistensi Calon Perseorangan dan Problem Seleksi Kandidat di Tubuh Partai Politik dalam Pemilukada. *Jurnal Konstitusi Universitas Janabadra*, 1(1), 5.
- Marzuki, M. Laica. (2010). Konstitusi dan konstutualisme. *Jurnal Konstitusi*, 7(4), 4.
- Nazriyah, Riri. (2010). Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. *Jurnal Hukum*, 17(3),384.
- Setiawan, Heru. (2017). Mempertimbangkan Constitutional Complaint Sebagai Kewenangan Mahkamah Konstitusi. *Lex Jurnalica*, 14(1), 15.
- Siallagan, Haposan. (2016). Penerapan Prinsip Negara Hukum di Indonesia. *Sosiohumaniora*, 18(2), 132.
- Simamora, Janpatar. (2014). Tafsir Negara Hukum Dalam Perspektif Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. *Jurnal Dinamika Hukum*, 14(3).
- Zamroni, Mohammad. (2011). *Jurnal Legislasi Indonesia*, 8(1), 139.

C. Peraturan Perundang-Undangan

- Pemerintah Indonesia. (1999). *Undang-Undang No. 39 Yang Mengatur Tentang Hak Asasi Manusia*. Lembaran Negara RI Tahun 1999. No. 3886. Sekretariat Negara. Jakarta.
- Pemerintah Indonesia. (2000). *Undang-Undang No. 26 Yang Mengatur Tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia*. Lembaran Negara RI Tahun 2000. No. 4026. Sekretariat Negara. Jakarta.
- Pemerintah Indonesia. (2004). *Undang-Undang No. 25 Yang Mengatur Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional*. Lembaran Negara RI Tahun 2004. No. 4421. Sekretariat Negara. Jakarta.
- Pemerintah Indonesia. (2012). *Undang-Undang No. 11 Yang Mengatur*

Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Lembaran Negara RI Tahun 2012. No. 5234. Sekretariat Negara. Jakarta.

D. Artikel

Haris, Syamsudin. Presidensialisme Cita Rasa Parlementer. *Opini Kompas*. 31 Oktober 2017.

Joesoef, Daoed. (2016). GBHN dan Konsep Pembangunan. *Opini Harian Kompas*, 6

Karsidi, Ravik. (2016). GBHN Untuk Kesejahteraan. *Opini Harian Kompas*, 6.

Yudilatif. (2016). Rancang Bangun GBHN, *Opini Harian Kompas*, Edisi 30 Agustus 2016, 6 .

E. Internet

Gunadha, Reza. (2015). *Cicak Versus Buaya Jilid II Dimulai*. Diakses pada 16 Juli 2020 dari <http://www.tribunnews.com/nasional/2015/01/23/cicak-versus-buaya-jilid-ii-di-mulai-i>

Gunawan, Budi. (2015). *Episode Baru Cicak vs Buaya Jilid Tiga*. Diakses pada 19 Juli 2020 dari <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt54c386b26e5c4/episode-baru-cicak-vs-buaya-jilid-tiga>.

Purba, David Oliver. (2016). *BPK dan KPK yang Saling Pertahankan Sikap Soal Sumber Waras*. Diakses pada 14 Juli 2020 dari <http://megapolitan.kompas.com/read/2016/06/21/10275791/bpk.dan.kpk.yang.saling.pertahankan.sikap.soal.sumber.waras>

Purwadi, Eusebius. (2009). *Sri Mulyani Jangan Dorong Konflik Baru : BPK RI Vs BPKP*. Diakses pada 14 Juli 2020 dari http://www.kompasiana.com/eusebius/sri-mulyani-jangan-dorong-konflik-baru-bpk-ri-vs-bpkp_54ff3c67a33311f94b50f8b4

RANCANGAN PERUBAHAN 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 berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

BAB I

BENTUK DAN KEDAULATAN RAKYAT

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) Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dalam undang-undang. *****)
- (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara.
- (3) Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak.

Pasal 3

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. ***)
- (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden. ***/*****)

- (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar. ****/****)
- (4) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang membuat dan menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara bersama dengan Presiden dan Ketua Lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar. *****)
- (5) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang menyelesaikan konflik antar Lembaga Negara yang tidak menjadi objek sengketa kewenangan Lembaga Negara. *****)
- (6) Ketentuan lebih lanjut tentang pelaksanaan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat diatur dalam undang-undang. *****)

BAB III

KEKUASAAN PEMERINTAHAN NEGARA

Pasal 4

- (1) Presiden memegang kekuasaan sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. *****)
- (2) Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.

Pasal 5

- (1) Presiden sebagai Kepala Pemerintahan berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat. *****)
- (2) Presiden sebagai Kepala Pemerintahan menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. *****)

Pasal 6

- (1) Presiden dan Wakil Presiden ialah 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 melalui pemilihan umum. *****)
- (2) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum maupun calon perseorangan sebelum pelaksanaan pemilihan umum. *****)
- (3) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi presiden dan wakil presiden. ***)
- (4) Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden. *****)
- (5) Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang. ***)

Pasal 7

Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat 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 Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat Majelis Permusyawaratan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. *****)
- (2) Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat 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. *****)
- (3) Pengajuan permintaan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat dalam

sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat. ***)

- (4) Pengajuan permintaan Dewan Perwakilan Daerah kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Daerah dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Daerah. *****)
- (5) Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap pendapat Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Dewan perwakilan Daerah tersebut paling lama 90 hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Dewan Perwakilan Daerah itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi. *****)
- (6) Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Dewan Perwakilan Daerah menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. *****)
- (7) Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Dewan Perwakilan Daerah tersebut paling lambat tiga puluh hari sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat menerima usul tersebut. *****)
- (8) Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan 3/4 jumlah anggota Dewan Perwakilan Daerah yang kemudian disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat. *****)

Pasal 7C

Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. *****)

Pasal 8

- (1) Jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya. ***)
- (2) Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden. ***)
- (3) Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas Kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. *****)
- (4) 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 maupun perseorangan yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya. *****)

Pasal 9

- (1) Sebelum memangku jabatannya, Presiden dan wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai berikut:

Sumpah Presiden (Wakil Presiden):

“Demi Allah saya bersumpah akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti, kepada Nusa dan Bangsa.”

Janji Presiden (Wakil Presiden):

“Saya berjanji dengan sungguh-sungguh akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti, kepada Nusa dan Bangsa.” *)

- (2) Jika Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak dapat mengadakan sidang, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat dan Pimpinan Dewan Perwakilan Daerah dengan disaksikan oleh Pimpinan Mahkamah Agung. *****)

Pasal 10

Presiden sebagai Kepala Negara memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara. *****)

Pasal 11

- (1) Presiden sebagai Kepala Negara dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain. *****)
- (2) Presiden sebagai Kepala Negara 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 sebagai Kepala Negara menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang. *****)

Pasal 13

- (1) Presiden sebagai Kepala Negara mengangkat duta dan konsul. *****)
- (2) Presiden sebagai Kepala Negara menerima penempatan duta negara lain. *****)

Pasal 14

- (1) Presiden sebagai Kepala Negara memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. *)
- (2) Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. *)

Pasal 15

Presiden sebagai Kepala Negara memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang. *****)

Pasal 16

Presiden sebagai Kepala Negara 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 dalam menjalankan pemerintahan dibantu oleh menteri-menteri negara. *****)
- (2) Menteri-menteri negara diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. *****)
- (3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. *)
- (4) Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dengan undang-undang. *****)

BAB VI

PEMERINTAHAN DAERAH

Pasal 18

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah

provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. **)

- (2) Pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. *****)
- (3) Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum. *****)
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. **)
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi, 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 urusan pemerintahan daerah. *****)
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang. **)

Pasal 18A

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. **)
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang. **)

Pasal 18B

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. **)
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip-prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang. **)

BAB VII

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT

Pasal 19

- (1) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih oleh rakyat 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 memerlukan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dan mendapat pengesahan Presiden untuk menjadi undang-undang. *****)
- (3) Jika suatu rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, rancangan tersebut tidak dapat diajukan

lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu. *****)

- (4) Presiden sebagai kepala pemerintahan mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat selambat-lambatnya sepuluh hari untuk menjadi undang-undang. *****)
- (5) Jika dalam waktu selambat-lambatnya sepuluh hari Presiden tidak mengesahkan rancangan undang-undang dan tidak dikembalikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, maka rancangan undang-undang tersebut menjadi undang-undang. *****)
- (6) Jika dalam waktu selambat-lambatnya sepuluh hari Presiden tidak mengesahkan rancangan undang-undang dan dikembalikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat beserta dengan alasan-alasan keberatannya, maka Dewan Perwakilan Rakyat wajib untuk membahas kembali rancangan undang-undang tersebut. *****)
- (7) Rancangan undang-undang yang dikembalikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dibahas selambat-lambatnya dalam waktu tiga puluh hari dan harus disetujui oleh minimal 2/3 anggota Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan pengesahan Presiden. *****)

Pasal 20A

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. **)
- (2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interplasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. **)
- (3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas. **)
- (4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak

anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang. **)

Pasal 21

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang. *)

Pasal 22

- (1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.
- (2) Peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan berikutnya. *****)
- (3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang tersebut harus dicabut. *****)
- (4) Syarat-syarat hal ihwal kegentingan yang memaksa lebih lanjut diatur dalam undang-undang. *****)

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 oleh rakyat melalui pemilihan umum. *****)
- (2) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya didasarkan pada persebaran jumlah penduduk setiap provinsi dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah tersebut tidak lebih dari setengah jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat. *****)
- (3) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun. ***)
- (4) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang. *****)
- (5) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang. ***)

Pasal 22D

- (1) Dewan Perwakilan Daerah memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah pembentukan, pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. *****)
- (2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Daerah mempunyai hak mengajukan rancangan undang-undang dan ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran serta

penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. *****)

- (3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Daerah mempunyai hak menyampaikan usul dan pendapat, memilih dan dipilih, membela diri, imunitas protokoler, dan hak keuangan dan administratif. *****)
- (4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Daerah dan hak anggota Dewan Perwakilan Daerah diatur dalam undang-undang. *****)

BAB VIIB *)**

PEMILIHAN UMUM

Pasal 22E

- (1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. ***)
- (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan wakil presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. ***)
- (3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik peserta pemilu. *****)
- (4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan. ***)
- (5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. ***)
- (6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang. ***)

BAB VIII

HAL KEUANGAN

Pasal 23

- (1) Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. ***)
- (2) Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah. ***)
- (3) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu. ***)

Pasal 23A

Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang. ***)

Pasal 23B

Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang. ****)

Pasal 23C

Hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang. ***)

Pasal 23D

Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang. ****)

BAB VIII A *)**

BADAN PEMERIKSA KEUANGAN

Pasal 23E

- (1) Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri. ***)
- (2) Hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya. ***)
- (3) Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang. ***)

Pasal 23F

- (1) Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden. ***)
- (2) Pimpinan Badan Pemeriksa Keuangan dipilih dari dan oleh anggota. ***)

Pasal 23G

- (1) Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di ibu kota negara, dan memiliki perwakilan di setiap provinsi. ***)

- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Pemeriksa Keuangan diatur dengan undang-undang. ***)

BAB IX

KEKUASAAN KEHAKIMAN

Pasal 24

- (1) Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. ***)
- (2) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. ***)
- (3) Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang. ****)

Pasal 24A

- (1) Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, 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) Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim agung, hakim konstitusi, dan semua hakim di lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan tata usaha negara dan badan-badan peradilan lainnya. *****)
- (2) Anggota Komisi Yudisial harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman di bidang hukum serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela. ***)
- (3) Anggota Komisi Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. ***)
- (4) Susunan, kedudukan, dan keanggotaan Komisi Yudisial diatur dengan undang-undang. ***)

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, memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum, memutus pengaduan pelanggaran hak-hak konstitusional warga negara, dan menguji peraturan pemerintah pengganti undang-undang. *****)
- (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 lima belas orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing lima orang oleh Mahkamah Agung, lima orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan lima orang oleh Presiden. *****)
- (4) Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh hakim konstitusi. ***)
- (5) Hakim konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara. ***)
- (6) Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang. ***)

Pasal 25

Syarat-syarat untuk menjadi dan untuk diberhentikan sebagai hakim diatur dengan undang-undang. *****)

BAB IXA **)

WILAYAH NEGARA

Pasal 25A **)

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang. **)

BAB IXB ***)**
KOMISI NEGARA

Pasal 25B ***)**

- (1) Komisi negara adalah lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. *****)
- (2) Komisi Negara terdiri dari Komisi Yudisial, Komisi Pemilihan Umum, Komisi Konstitusi, Komisi Pemberantasan Korupsi dan komisi negara lainnya. *****)
- (3) Susunan, kedudukan, keanggotaan dan ketentuan lainnya mengenai pembentukan Komisi Negara diatur dengan undang-undang. *****)

BAB X
WARGA NEGARA DAN PENDUDUK **)

Pasal 26

- (1) Yang menjadi warga negara ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara.
- (2) Penduduk ialah warga negara Indonesia dan orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia. **)
- (3) Hal-hal mengenai warga negara dan penduduk diatur dengan undang-undang. **)

Pasal 27

- (1) Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan

pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu. *****)

- (2) Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.
- (3) Setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam upaya pembelaan negara. **)

Pasal 28

Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang.

BAB XA)**

HAK ASASI MANUSIA

Pasal 28A

Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya. **)

Pasal 28B

- (1) Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah. **)
- (2) Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. **)

Pasal 28C

- (1) Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh

manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia. **)

- (2) Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya. **)

Pasal 28D

- (1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum. **)
- (2) Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja. **)
- (3) Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan. **)
- (4) Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan. **)

Pasal 28E

- (1) Setiap orang berhak memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali. **)
- (2) Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya. **)
- (3) Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat. **)

Pasal 28F

Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak

untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia. **)

Pasal 28G

- (1) Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi. **)
- (2) Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain. **)

Pasal 28H

- (1) Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan. **)
- (2) Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan. **)
- (3) Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat. **)
- (4) Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun. **)

Pasal 28I

- (1) Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak untuk kemerdekaan

pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dihadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun. **)

- (2) Setiap orang bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu. **)
- (3) Identitas Budaya dan masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban serta tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. *****)
- (4) Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah. **)
- (5) Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. **)

Pasal 28J

- (1) Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. **)
- (2) Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis. **)

BAB XI

AGAMA

Pasal 29

- (1) Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa.
- (2) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

BAB XII

PERTAHANAN DAN KEAMANAN NEGARA **)

Pasal 30

- (1) Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan negara. **)
- (2) Usaha pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta oleh Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, sebagai kekuatan utama, dan rakyat, sebagai kekuatan pendukung. **)
- (3) Tentara Nasional Indonesia terdiri atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara sebagai alat negara bertugas mempertahankan, melindungi, dan memelihara keutuhan dan kedaulatan negara. **)
- (4) Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum. **)
- (5) Susunan dan kedudukan Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, hubungan dan kewenangan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia di

dalam menjalankan tugasnya, syarat-syarat keikutsertaan warga negara dalam usaha pertahanan dan keamanan diatur dengan undang-undang. **)

BAB XIII

PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN ***)**

Pasal 31

- (1) Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan. *****)
- (2) Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya. *****)
- (3) Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta ahlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang. *****)
- (4) Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara serta dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional. *****)
- (5) Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menunjang tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia. *****)

Pasal 32

- (1) Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya. *****)
- (2) Negara menghormati dan memelihara bahasa daerah sebagai kekayaan budaya nasional. *****)

BAB XIV

PEREKONOMIAN NASIONAL DAN KESEJAHTERAAN SOSIAL ***)**

Pasal 33

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. *****)
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang. *****)

Pasal 34

- (1) Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara. *****)
- (2) Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan. *****)
- (3) Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak. *****)
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang. *****)

BAB XV

BENDERA, BAHASA, DAN LAMBANG NEGARA, SERTA LAGU KEBANGSAAN **)

Pasal 35

Bendera Negara Indonesia ialah Sang Merah Putih.

Pasal 36

Bahasa Negara ialah Bahasa Indonesia.

Pasal 36A

Lambang Negara ialah Garuda Pancasila dengan semboyan Bhineka Tunggal Ika. **)

Pasal 36B

Lagu Kebangsaan ialah Indonesia Raya. **)

Pasal 36C

Ketentuan lebih lanjut mengenai Bendera, Bahasa dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan diatur dengan undang-undang. **)

BAB XVI

PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR

Pasal 37

- (1) Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya $\frac{1}{4}$ dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan $\frac{1}{4}$ jumlah anggota Dewan Perwakilan Daerah. *****)
- (2) Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya. *****)
- (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat menyerahkan usul perubahan tersebut kepada Komisi Konstitusi yang dibentuk oleh Majelis untuk melakukan pengkajian komprehensif. *****)
- (4) Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ dari seluruh anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan $\frac{3}{4}$ dari seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah. *****)
- (5) Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ dari seluruh anggota yang hadir dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat. *****)
- (6) Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan. *****)

ATURAN PERALIHAN

Pasal I

Segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini. *****)

Pasal II

Semua lembaga negara yang ada masih tetap berfungsi sepanjang untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar dan belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini. *****)

Pasal III

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

Ketua

Nama Lengkap : **Riska Meliyani**
NIM : 1708015137
Jenis Kelamin : Perempuan
Tempat, Tanggal Lahir : Berau, 18 Agustus 1999
Motto : Ikhtiar, tawakal, bersyukur
Surel : riskameliyani18@gmail.com

Anggota

1. Nama Lengkap : **Adam Mukhsin**
NIM : 1808015087
Jenis Kelamin : Laki-laki
Tempat, Tanggal Lahir: Bontang, 14 Mei 1999
Motto : Berlomba-lomba dalam kebaikan
Surel : adammukhsin88@gmail.com

2. Nama Lengkap : **Enggal Triya Amukti**
NIM : 1808015135
Jenis Kelamin : Perempuan
Tempat, Tanggal Lahir: Samarinda, 14 Juli 1999
Motto : Mimpi, usaha, doa, keajaiban
Surel : jejetriya@gmail.com

3. Nama Lengkap : **Muhammad Guntur Saputra**

NIM : 1808015226

Jenis Kelamin : Laki-laki

Tempat, Tanggal Lahir: Samarinda, 12 Desember 1998

Motto : Jalani hidup dengan yakin, berusaha dan tetap berdo'a

Surel : mgssaputra12@gmail.com

4. Nama Lengkap : **Nurul Hidayati**

NIM : 1708015061

Jenis Kelamin : Perempuan

Tempat, Tanggal Lahir: Bontang, 26 November 1998

Motto : Seribu dua manusia cerdas, namun hanya satu dua yang berintegritas

Surel : nurulhidayatidual@gmail.com



**BADAN PENGKAJIAN MPR RI
2020**



ACADEMIC CONSTITUTIONAL DRAFTING
EVALUASI TERHADAP UNDANG-UNDANG DASAR NRI TAHUN 1945
(Naskah Akademik dari Universitas Mulawarman)



www.mpr.go.id



[mprgoid](https://www.facebook.com/mprgoid)



[mprgoid](https://twitter.com/mprgoid)



[mprgoid](https://www.instagram.com/mprgoid)



[MPR RI](https://www.youtube.com/MPRRI)

INDONESIA
INDI BARU
DARI MPR RI UNTUK NKRI