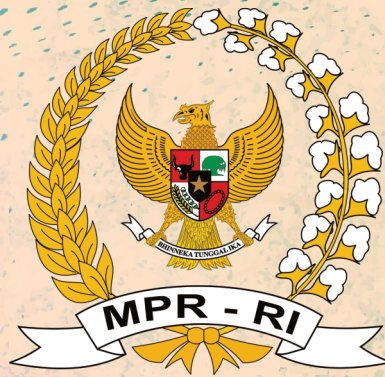




MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA



BADAN PENGAJIAN MPR RI
2021

ISBN 978-623-6191-15-6



ACADEMIC CONSTITUTIONAL DRAFTING - NASKAH AKADEMIK DARI UNIVERSITAS SEBELAS MARET (TIM A)

ACADEMIC CONSTITUTIONAL DRAFTING
RANCANGAN PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR
NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945
TERKAIT DENGAN POKOK - POKOK HALUAN NEGARA

Naskah Akademik dari
Universitas Sebelas Maret (TIM A)



BADAN PENGAJIAN MPR RI

UNIVERSITAS SEBELAS MARET

Tidak
Diperjualbelikan



MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

Academic Constitutional Drafting

**Rancangan Perubahan
Undang-Undang Dasar
Negara Republik Indonesia Tahun 1945
Terkait dengan Pokok-Pokok Haluan Negara**

**BADAN PENGKAJIAN MPR
2021**

Academic Constitutional Drafting
Rancangan Perubahan
Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
Terkait dengan Pokok-Pokok Haluan Negara

ISBN: 978-623-6191-15-6

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

Drs. Tamsil Linrung

PENGARAH:

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

PENANGGUNG JAWAB:

Drs. Yana Indrawan, M.Si.

TIM PENULIS:

Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret (Tim A)

Afifah Eranie Mauluna, Aldi Rizki Khoruddin, Nadine Rayna Salsabila, Nurul Aida Fitriani, dan Shafa Qurratul Aini

(Materi Lomba *Academic Constitutional Drafting* MPR RI Tahun 2021 Tingkat Mahasiswa S-1)

EDITOR

Wahyu F. Riyanto, Bernadetta Widyastuti, Otto Trengginas Setiawan, Pradita Devis Dukarno

PENERBIT

Badan Pengkajian MPR RI

REDAKSI

Biro Pengkajian Konstitusi, 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, 2021

Hak cipta dilindungi undang-undang;

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

KATA PENGANTAR TIM PENULIS

Puji syukur kami panjatkan kehadirat Tuhan Yang Maha Esa atas karunia-Nya, sehingga penyusunan Naskah Akademik Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dapat diselesaikan dengan baik. Naskah ini merupakan landasan dan referensi bagi Pemerintah untuk menyusun Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Replubik Indonesia Tahun 1945. Pada kesempatan ini dengan rendah hati penyusun bermaksud menyampaikan ucapan terima kasih kepada segenap pihak yang telah memberikan bantuan dan dukungan selama penulisan ini, terutama kepada:

1. Dekan Fakultas Hukum kami, Prof. Dr. I Gusti Ayu Ketut Rahmi Handayani, S.H., M.M.;
2. Dosen Pembimbing Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ini, yang berkenan membimbing dalam penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ini, telah memberikan gambaran tentang teknik dan sistematika penulisan hukum, memberikan penjelasan materi mengenai setiap substansi yang akan menjadi perubahan pada Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. Ayah dan Ibunda kami tercinta yang tak pernah lelah memberi dukungan moral serta doa yang tanpa henti untuk kami dan;
4. Semua pihak terkasih yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang telah banyak membantu dan memberi dukungan pada kami.
5. Kami mengucapkan terima kasih kepada semua orang dan semua pihak, baik langsung maupun tidak langsung, telah membantu dan mendukung penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ini hingga selesai. Kami menyadari bahwa Naskah Akademik ini jauh dari sempurna. Dengan penuh kerendahan hati, kami mengharapkan kritik dan saran yang membangun agar Naskah Akademik ini benar-

benar bermanfaat bagi masyarakat. Akhir kata, semoga naskah ini dapat memenuhi fungsinya.

Tim Penulis



SEKRETARIAT JENDERAL
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

Kata Pengantar Kepala Biro Pengkajian

Buku Naskah Akademik tentang “*Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Terkait dengan Pokok-Pokok Haluan Negara*” merupakan dokumentasi gagasan dari para akademisi muda yang menjadi peserta non-finalis *Academic Constitutional Drafting* pada tahun 2021. Peserta non-finalis lomba tersebut berasal dari para mahasiswa tingkat S-1 sejumlah 19 (sembilan belas) tim yaitu dari Universitas Bengkulu, Universitas Sumatera Utara, Universitas Jember, UIN Alauddin Makassar, UGM (Tim A), Universitas Sam Ratulangi, Universitas Syiah Kuala, Universitas Tarumanegara, Universitas Sebelas Maret (Tim A & B), UIN Sunan Kalijaga (Tim A & B), Universitas Pelita Harapan, Universitas Trisakti, Universitas Diponegoro, Universitas Mulawarman (Tim A & B), Universitas Darma Agung, dan Universitas Sayyid Rahmatullah.

Buku ini menjadi 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 peserta non-finalis *Constitutional Drafting* MPR RI tahun 2021. 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 ajang bagi akademisi muda untuk mempresentasikan gagasan terbaru di bidang sistem ketatanegaraan Indonesia. Melihat pentingnya kegiatan tersebut, MPR berkepentingan untuk mendukung dan mendokumentasikan materi para peserta non-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 2021 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 2021 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 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 konsekwensi 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 dapat 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 peserta non-finalis *Academic Constitutional Drafting* tahun 2021, 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 2021 dapat memberikan semangat dan inspirasi kepada generasi muda lainnya untuk terus memahami konstitusi dan menjadi rujukan bagi Anggota MPR dan pihak berkepentingan dalam rangka melakukan pengkajian komprehensif mengenai sistem ketatanegaraan.

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

Badan Pengkajian MPR RI
Ketua,

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

Drs. Djarot Saiful Hidayat, M.S.

ABSTRAK

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengalami 4 (empat) kali perubahan. Perubahan konstitusi ini merupakan respon dari tuntutan reformasi pada kala itu. Tujuan perubahan UUD 1945 adalah untuk menyempurnakan aturan dasar seperti tatanan negara, kedaulatan rakyat, HAM, pembagian kekuasaan, eksistensi negara demokrasi, dan hukum. Namun amandemen UUD 1945 bukan berarti tanpa celah. Masih terdapat permasalahan fundamental yang harus segera dituntaskan dalam proses bernegara yang ada. Baik dalam susunan ketatanegaraan yang tidak seimbang, kewenangan lembaga negara yang belum maksimal, hingga adanya inkonsistensi arah pembangunan nasional di Indonesia. Maka dari itu diperlukan amandemen kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) untuk mewujudkan tujuan Negara Indonesia sebagaimana tertuang dalam Alinea Keempat UUD NRI Tahun 1945. Dalam Naskah Akademik Rancangan Perubahan Kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menggunakan jenis penelitian hukum normatif dengan cara pendekatan (approach) dalam penelitian normatif yang digunakan oleh penulis untuk memanfaatkan hasil-hasil temuan ilmu hukum empiris dan ilmu-ilmu lain untuk kepentingan dan analisis serta eksplanasi hukum. Di akhir kesimpulan didapati bahwa UUD NRI Tahun 1945 mempunyai keurgensian agar dapat segera diamandemen. Perubahan adalah keniscayaan harus dilakukan secara sungguh-sungguh dan substansial dalam rangka mewujudkan sistem berbangsa dan bernegara yang dicita-citakan.

DAFTAR ISI

Kata Pengantar Tim Penulis	iii
Kata Pengantar Kepala Biro Pengkajian	v
Kata Pengantar Sekretaris Jenderal MPR RI	vii
Sambutan Pimpinan Badan Pengkajian MPR RI	ix
Abstrak	xiii
Daftar Isi	xv
Daftar Tabel	xix
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah	7
C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik	7
D. Metode Penelitian	8
1. Jenis Penelitian	8
2. Pendekatan Penelitian	8
3. Jenis dan Sumber Data	8
4. Teknik Pengumpulan Data	9
5. Teknik Pengumpulan Data	10
BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	11
A. Kajian Teoritis	11
1. Kajian Teori tentang Konstitusi	11
2. Kajian Teori tentang Kedaulatan Rakyat	17
3. Kajian Teori tentang Negara	21
4. Kajian Teori tentang Kelembagaan Negara	26
5. Kajian Teori tentang Demokrasi	27
6. Kajian Teori tentang Sistem Pemerintahan Presidensial	32
7. Kajian Teori tentang Sistem Bikameral	37

8.	Kajian Teori tentang Peraturan Perundang-Undangan	41
9.	Kajian Teori tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara	44
10.	Kajian Teori tentang <i>Constitutional Complaint</i>	49
B.	Kajian terhadap Nilai-Nilai Dasar Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia	54
C.	Kajian terhadap Pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sebelum Amandemen Kelima	57
1.	Kajian Pelaksanaan terhadap Majelis Permusyawaratan Rakyat	57
2.	Kajian Pelaksanaan terhadap Perencanaan Pembangunan Nasional	62
3.	Kajian Pelaksanaan terhadap Dewan Perwakilan Daerah	66
4.	Kajian Pelaksanaan terhadap Mahkamah Konstitusi	76
D.	Kajian Pelaksanaan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	90
1.	Implikasi terhadap Perubahan Ketentuan Majelis Permusyawaratan Rakyat	90
2.	Implikasi terhadap Perubahan Ketentuan Perencanaan Pembangunan Nasional	94
3.	Implikasi terhadap Perubahan Ketentuan Dewan Perwakilan Daerah	100
4.	Implikasi terhadap Perubahan Ketentuan Mahkamah Konstitusi	106

BAB III EVALUASI DAN ANALISIS KETENTUAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 **121**

A.	Evaluasi dan Analisis Perubahan Ketentuan Majelis Permusyawaratan Rakyat	121
----	--------------------------------------------------------------------------	-----

B.	Evaluasi dan Analisis Perubahan Ketentuan Perencanaan Pembangunan Nasional	126
C.	Evaluasi dan Analisis Perubahan Ketentuan Dewan Perwakilan Daerah	133
D.	Evaluasi dan Analisis Perubahan Ketentuan Mahkamah Konstitusi	142
BAB IV	LANDASAN FILOSOFIS, HISTORIS, DAN SOSIOLOGIS	149
A.	Landasan Filosofis	149
1.	Landasan Filosofis Perubahan Ketentuan Majelis Permusyawaratan Rakyat	149
2.	Landasan Filosofis Perubahan Ketentuan Perencanaan Pembangunan Nasional	150
3.	Landasan Filosofis Perubahan Ketentuan Dewan Perwakilan Daerah	153
4.	Landasan Filosofis Perubahan Ketentuan Mahkamah Konstitusi	156
B.	Landasan Historis	160
1.	Landasan Historis Perubahan Ketentuan Majelis Permusyawaratan Rakyat	160
2.	Landasan Historis Perubahan Ketentuan Perencanaan Pembangunan Nasional	163
3.	Landasan Historis Perubahan Ketentuan Dewan Perwakilan Daerah	167
4.	Landasan Historis Perubahan Ketentuan Mahkamah Konstitusi	169
C.	Landasan Sosiologis	177
1.	Landasan Sosiologis Perubahan Ketentuan Majelis Permusyawaratan Rakyat	177
2.	Landasan Sosiologis Perubahan Ketentuan Perencanaan Pembangunan Nasional	180
3.	Landasan Sosiologis Perubahan Ketentuan Dewan Perwakilan Daerah	184

4.	Landasan Sosiologis Perubahan Ketentuan Mahkamah Konstitusi	191
BAB V	JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945	197
A.	Perubahan Ketentuan Majelis Permusyawaratan Rakyat	197
B.	Perubahan Ketentuan Perencanaan Pembangunan Nasional	202
C.	Perubahan Ketentuan Dewan Perwakilan Daerah	209
D.	Perubahan Ketentuan Mahkamah Konstitusi	214
BAB VI	PENUTUP	219
A.	Kesimpulan	219
1.	Kesimpulan Perubahan Ketentuan Majelis Permusyawaratan Rakyat	219
2.	Kesimpulan Perubahan Ketentuan Perencanaan Pembangunan Nasional	220
3.	Kesimpulan Perubahan Ketentuan Dewan Perwakilan Daerah	221
4.	Kesimpulan Perubahan Ketentuan Mahkamah Konstitusi	222
B.	Rekomendasi	224
1.	Rekomendasi Perubahan Ketentuan Majelis Permusyawaratan Rakyat	224
2.	Rekomendasi Perubahan Ketentuan Perencanaan Pembangunan Nasional	225
3.	Rekomendasi Perubahan Ketentuan Dewan Perwakilan Daerah	225
4.	Rekomendasi Perubahan Ketentuan Mahkamah Konstitusi	226
	Daftar Pustaka	227
	Lampiran	237

DAFTAR TABEL

Table 1 Ketetapan MPR tentang GBHN di Masa Orde Baru	48
Table 2 Realisasi Pencabutan Ketetapan Mengenai Haluan Negara	49
Table 3 Gambaran Implementasi PPHN	205

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Bangsa Indonesia telah memasuki era reformasi sejak tahun 1998, kekuasaan orde baru yang kokoh tak tergoyahkan selama 32 (tiga puluh dua) tahun pun ambruk seketika. Semangat reformasi menghendaki negara agar lebih menghormati dan melindungi Hak Asasi Manusia, hukum ditegakkan dengan adil dan tanpa pandang bulu, negara menyejahterakan rakyat, dan tidak disalahgunakan untuk kepentingan kroni-kroni kekuasaan, serta penyelenggaraan negara diselenggarakan dengan demokratis. Reformasi juga membawa perubahan terhadap konstitusi negara Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang selanjutnya disingkat UUD NRI Tahun 1945, dikonstruksikan agar sesuai dengan cita-cita dan tujuan Bangsa Indonesia yang demokratis dengan kedaulatan di tangan rakyat. Sehingga dapat dikatakan bahwa amandemen tersebut juga berimplikasi pada perubahan struktur ketatanegaraan Indonesia.

Pada amandemen konstitusi mengenal adanya prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) secara tegas antar cabang kekuasaan. Paradigma ketatanegaraan yang mulanya kekuasaan tertinggi berada ditangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (yang selanjutnya ditulis MPR) menjadi supremasi konstitusi. Dengan demikian MPR memiliki derajat yang sama dengan lembaga tinggi negara lainnya. Hal ini berdampak pada kewenangan MPR yang dipangkas dari sebelum amandemen keempat dilaksanakan, kewenangan yang dihapus yakni kewenangan untuk memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden, menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN), dan kewenangan untuk mengeluarkan Ketetapan MPR yang bersifat mengatur (*regeling*). Berdasarkan amandemen keempat konstitusi, kewenangan MPR terdiri dari mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden dan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.

Namun kewenangan MPR pasca reformasi konstitusi yang hanya bersifat insidental dan rutin telah menjadikan eksistensi MPR melemah dan dipertanyakan keberadaannya dalam ketatanegaraan Indonesia. Tentu hal ini sangat disayangkan, mengingat MPR merupakan lembaga pemilik representasi tertinggi karena beranggotakan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai representasi politik dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai representasi daerah.

Implikasi perubahan kewenangan MPR berdampak besar pada arah pedoman pembangunan nasional. GBHN yang pada awalnya ditetapkan oleh MPR sebagai agregasi tujuan negara dan perwujudan kehendak seluruh rakyat digantikan oleh Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Kemudian diatur lebih lanjut dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) dalam bentuk Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 dan diwujudkan dalam jangka lima tahunan dalam bentuk Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) berupa Peraturan Presiden. Dokumen perencanaan pembangunan ini tidak lagi menjadi kewenangan MPR, melainkan kewenangan bersama antara DPR dan Presiden Republik Indonesia.

Konsep pembangunan nasional yang kini berjalan bukan tanpa celah, terdapat beragam permasalahan yang justru menghambat tujuan pembangunan nasional. Kehadiran RPJP memang secara formalitas diakui sebagai pedoman pembangunan nasional namun pada tahap realisasi RPJP tidak memiliki kekuatan yang memadai dalam memandu keberjalanan pembangunan yang dibuktikan dengan tidak berhasilnya fungsi RPJP dalam membantu pembangunan nasional sejak awal dibentuk pada tahun 2005 hingga saat ini yang dirasa mengalami disorientasi.

Menyelisik lebih lanjut, pada dasarnya suatu negara untuk mencapai tujuan negara harus mempunyai perencanaan pembangunan. Begitu pula Indonesia dalam mengupayakan tujuan negara yang termaktub dalam alinea keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, perencanaan pembangunan nasional perlu disusun secara komprehensif. Berdasarkan perkembangannya, Indonesia sejak awal kemerdekaan hingga saat ini telah mengalami perubahan ketentuan

perencanaan pembangunan nasional.

Namun setiap perubahan ketentuan mengenai perencanaan pembangunan ditemukan berbagai celah sehingga pembangunan tidak dapat berjalan efektif dan efisien. Pengkajian secara menyeluruh dibutuhkan karena implikasi dari perencanaan pembangunan nasional bukan hanya berkaitan dengan perubahan sistem ketatanegaraan, namun berkaitan juga dengan kehidupan masyarakat. Maka dari itu, sejatinya Indonesia membutuhkan suatu pedoman atas pembangunan nasional yang terstruktur dan dapat diterapkan secara berkelanjutan, sehingga pembangunan nasional yang ada di Indonesia tidak mengalami stagnansi.

Tidak dapat dipungkiri, tidak hanya terhadap MPR, amandemen konstitusi Indonesia juga membawa perubahan lain terhadap struktur ketatanegaraan di Indonesia, salah satunya lahirnya suatu lembaga baru yaitu DPD. Pembentukan DPD sebagai salah satu institusi negara yang baru bertujuan memberikan kepada orang-orang daerah untuk ikut mengambil kebijakan dalam tingkat nasional, khususnya yang terkait kepentingan daerah. DPD juga diproyeksikan agar pembangunan dan kemajuan Indonesia dapat diproyeksikan secara merata melalui kebijakan-kebijakan yang bersesuaian antara daerah dan nasional yang memiliki visi misi yang sama dalam mewujudkan cita-cita bangsa Indonesia. Berdasarkan Ketentuan Pasal 22D ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UUD NRI 1945 memuat ketentuan-ketentuan terkait kewenangan DPD. DPD memiliki fungsi legislasi, pertimbangan, dan pengawasan. Namun sejak berdirinya DPD pasca amandemen, agaknya terjadi ketimpangan fungsi tersebut dibandingkan dengan DPR, padahal seharusnya secara ketatanegaraan DPD dan DPR merupakan lembaga representasi yang memiliki kedudukan yang sama.

Dengan fungsi dan tugas serta kewenangan yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 sangatlah sulit DPD dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya secara optimal. Ketidakmaksimalan fungsi dan tugas serta kewenangan yang dimiliki DPD pada dasarnya akan menghambat tujuan awal dibentuknya DPD itu sendiri. DPD akan dianggap sebagai lembaga yang sia-sia dan tidak memiliki dampak besar dalam sistem kenegaraan di Indonesia. Keterbatasan fungsi dan kewenangan ini ternyata menimbulkan sejumlah pertanyaan dari

masyarakat tentang kinerja DPD selama ini. Sebagian masyarakat mempertanyakan tentang kinerja DPD dan sebagian masyarakat lain terutama komunitas ahli hukum dan politik menghendaki perlu ditingkatkannya fungsi, tugas, dan wewenang DPD.

Di dalam keanggotaan MPR terlihat bahwa DPR mempunyai kewenangan yang lebih luas dibandingkan dengan kewenangan DPD. Sebagai wakil daerah, DPD tidak mempunyai kewenangan yang cukup signifikan. DPD tidak lebih hanya sebagai pelengkap dan formalitas saja. Sehingga untuk mengimbangkan DPR dan DPD dalam MPR maka perlu membangun sistem bikameral yang efektif, artinya terjadi checks and balances antara DPR dan DPD dalam melaksanakan tugas dan wewenang masing-masing. Mengimbangkan posisi DPD dan DPR akan sangat berpengaruh dalam pengambilan keputusan dalam setiap persidangan MPR, terutama ketika Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN) diterapkan di Indonesia.

Mengingat kedudukan DPD sebagai lembaga perwakilan sekaligus sebagai anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat yang demikian prestisius, akan tetapi jika dilihat dari aspek kewenangannya yang terbatas menjadi sangat ironis, hal inilah yang banyak disayangkan oleh berbagai pihak. Sehubungan dengan masalah tersebut maka banyak masukan dan saran agar pengaturan kewenangan DPD disusun kembali sebagaimana mestinya. Dengan pengaturan kembali kewenangan DPD, diharapkan akan mampu mendorong termanfaatkannya potensi yang besar yang ada di DPD guna membantu terlaksananya tujuan negara dalam mewujudkan masyarakat makmur, sejahtera, dan berkeadilan yang bersesuaian dengan Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN) yang akan dimanifestasikan di Indonesia.

Beralih pada pokok permasalahan selanjutnya, sejak Indonesia merdeka pada tanggal 17 Agustus tahun 1945 hingga saat ini, dalam penyelenggaraan kegiatan bernegara, tak jarang ditemui banyak kasus kesewenang-wenangan negara yang mengebiri hak-hak konstitusional warga negara, namun entah bagaimana ujung penyelesaian permasalahan ini. Hal ini disebabkan karena banyak lembaga yang berdiri, namun rakyat tidak tau kemana harus mengadu sebab tidak ada satupun lembaga yang dapat menampung pengaduan konstitusional, pengaduan warga negara atas kesewenang-wenangan

yang membuat tercederainya hak konstitusional warga negara.

Mahkamah Konstitusi berdiri sebagai lembaga kekuasaan kehakiman guna menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan ditambah dengan kewenangannya yang tegas diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 berbunyi “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum”.

Kewenangannya tak lantas berhenti, sebab selain memiliki beberapa kewenangan tersebut, Mahkamah Konstitusi juga memiliki satu kewajiban yaitu memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar (Pasal 24 C ayat (2) UUD 1945).

Seiring perkembangan jaman, problematika yang dihadapi oleh setiap individu semakin bervariasi, sehingga dalam rangka memperkuat perlindungan terhadap hak-hak konstitusional warga negara, maka kewenangan Mahkamah Konstitusi perlu diperluas, dengan memasukkan mekanisme constitutional complaint ke dalam salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi. Sebab untuk saat ini Mahkamah Konstitusi belum dapat menampung dan menyalurkan keluhan kesah (personal grievance) sebagai upaya hukum yang luar biasa dalam mempertahankan hak konstitusional setiap individu warga negara. Jadi penambahan kewenangan ini berfungsi untuk melindungi hak-hak warga negara yang berpotensi dilanggar oleh tindakan atau kebijakan yang dikeluarkan pemerintah (eksekutif), Dewan Perwakilan Rakyat (legislatif) serta putusan pengadilan (yudikatif).

Segala jenis norma hukum yang ada dimulai dari undang-undang produk legislatif maupun keputusan pemerintah dan putusan dari lembaga yudisial, dapat diuji melalui constitutional complaint selama norma hukum tersebut bersifat individual, yang merugikan hak-hak konstitusional setiap individu warga negara. Sebab menguji constitutional complaint merupakan bagian dari penafsiran konstitusi, terkait dengan hak-hak konstitusional yang menjadi materi muatan

konstitusi. Maka tidak ada alasan bagi lembaga negara manapun, kecuali Mahkamah Konstitusi untuk mendapatkan kewenangan menguji pengaduan konstitusional.

Tidak berhenti hanya sampai di situ, dengan ditempatkannya kembali Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI sebagai salah satu jenis perundang-undangan dalam hierarki perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) huruf b, Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan didasarkan pada pemikiran dari kelemahan-kelemahan yang terkandung dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Sehingga yang menjadi salah satu penyempurnaan tersebut adalah penambahan Ketetapan MPR/S sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang ditempatkan setelah UUD NRI Tahun 1945. Ketetapan MPRS/MPR yang dinyatakan masih berlaku sesuai Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 dan sesuai pula dengan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011. Akhirnya didapati dalam pembahasan mengenai Ketetapan Majelis Pemusyawaratan Rakyat dapat dilakukan pengujian ke Mahkamah Konstitusi, karena Mahkamah Konstitusi yang lebih berwenang menguji Ketetapan MPR tersebut. Terlebih jika menilik dalam keberjalanannya saat ini, tidak ada satupun lembaga yang berwenang untuk melakukan judicial review Ketetapan MPR/MPRS (*tetra incognita*) yang menyebabkan terjadinya kekosongan hukum.

Berdasarkan uraian permasalahan di atas dapat disimpulkan bahwa Indonesia masih menghadapi permasalahan-permasalahan fundamental yang berkaitan dengan sistem berbangsa dan bernegara saat ini. Indonesia membutuhkan pondasi yang kuat untuk mewujudkan tujuan negara. Maka sudah seyogyanya Indonesia menemukan solusi atas urgensi persoalan yang ada dan hal tersebut dapat dimanifestasikan melalui amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Amandemen kelima ini diproyeksikan dapat lebih mengakomodir kepentingan Bangsa Indonesia sehingga konstitusi diharapkan dapat menjadi *living and work constitutions* yang dapat menjadi pedoman dalam kehidupan bernegara di Indonesia.

B. IDENTIFIKASI MASALAH

Dari uraian latar belakang masalah dalam Naskah Akademik ini, identifikasi masalah yang ditetapkan antara lain:

1. Permasalahan apakah yang terjadi dalam penerapan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Amandemen Keempat serta bagaimana cara mengatasi permasalahan tersebut?
2. Mengapa perlu melakukan Amandemen Kelima terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945?
3. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, historis, dan sosiologis pembuatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Amandemen Kelima?
4. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah peraturan?

C. TUJUAN DAN KEGUNAAN PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK

Penyusunan Naskah Akademik ini memiliki beberapa tujuan dan kegunaan antara lain:

1. Melalui Naskah Akademik ini dapat diketahui problematika ketatanegaraan yang dihadapi akibat penerapan Amandemen Keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta dapat mengetahui solusi tepat untuk diimplementasikan dalam Amandemen Kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Melalui Naskah Akademik ini dapat diperoleh urgensi dilakukannya Amandemen Kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai upaya progresif mengatasi permasalahan pelik ditengah perkembangan zaman dan sebagai langkah adaptif menghadapi potensi masalah yang akan datang;
3. Melalui Naskah Akademik ini dapat diketahui landasan atau pertimbangan filosofis, sosiologis, dan historis dalam

Amandemen Kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan

4. Melalui Naskah Akademik ini didapatkan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah peraturan Amandemen Kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

D. METODE PENELITIAN

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penyusunan Naskah Akademik adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif ini mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, sinkronisasi hukum, baik vertikal maupun horizontal, perbandingan hukum dan sejarah hukum.¹ Hal yang perlu ditekankan jenis penelitian hukum ini dilakukan dengan mengumpulkan dan menganalisis data sekunder, yang merujuk pada peraturan perundang-undangan dan bahan-bahan hukum lain.

2. Pendekatan Penelitian

Cara pendekatan (approach) dalam penelitian normatif yang digunakan oleh penulis untuk memanfaatkan hasil-hasil temuan ilmu hukum empiris dan ilmu-ilmu lain untuk kepentingan dan analisis serta eksplanasi hukum.² Adapun pendekatan yang digunakan yaitu pendekatan perundang-undangan (statue approach), pendekatan konsep (conceptual approach), pendekatan analitis (analytical approach), pendekatan perbandingan (comparative approach), pendekatan historis (historical approach), dan pendekatan filsafat (philosophical approach).

3. Jenis dan Sumber Data

Pada proses penyusunan Naskah Akademik ini sumber data yang digunakan adalah data sekunder dalam bentuk bahan pustaka. Dalam penelitian ini kami mengambil data sekunder yang mencakup:

- 1 Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007, hlm. 13-14.
- 2 Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Cetakan ke-3. Malang: Bayumedia Publishing. 2007. Hlm. 300.

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat. Adapun bahan hukum primer yang penulis gunakan adalah:
 - 1) Norma (dasar) atau kaidah dasar, yaitu Pembukaan UUD NRI Tahun 1945;
 - 2) Peraturan dasar: mencakup diantaranya Batang Tubuh UUD NRI Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
 - 3) Peraturan perundang-undangan;
 - 4) Bahan hukum yang tidak dikodifikasikan, seperti hukum adat
 - 5) Yurisprudensi;
 - 6) Traktat;
- b. Bahan hukum sekunder yang digunakan berfungsi untuk menjelaskan lebih lanjut dari bahan hukum primer. Adapun bahan hukum sekunder yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah:
 - 1) Buku teks yang ditulis oleh para ahli hukum;
 - 2) Hasil karya ilmiah para ahli yang terkait dengan penelitian ini;
 - 3) Hasil penelitian para ahli yang terkait dengan penelitian ini.
- c. Bahan hukum tersier atau bahan hukum penunjang, yang mencakup bahan-bahan untuk memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan hukum sekunder. Selain itu bahan hukum tersier mencakup pula bahan-bahan primer, sekunder dan penunjang diluar bidang hukum.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penyusunan Naskah Akademik adalah pengumpulan data sekunder sebagai studi kepustakaan. Dalam penelitian hukum ini, penulis mengumpulkan data sekunder

yang memiliki hubungan dengan masalah yang diteliti.

5. Teknik Pengumpulan Data

Pada penelitian hukum normatif ini, penulis mengelola data dengan cara menyusun terhadap bahan-bahan tertulis yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Dalam menganalisis data, teknik yang digunakan penulis adalah deskriptif kualitatif yang artinya analisis terhadap data yang tidak bisa dihitung. Berbagai bahan hukum selanjutnya dilakukan pembahasan, pemeriksaan dan pengelompokan ke dalam bagian-bagian tertentu untuk diolah menjadi data informasi yang mendukung penelitian.

Hasil analisis bahan hukum akan diinterpretasikan menggunakan metode interpretasi, yaitu: (a) sistematis artinya menafsirkan dengan memperhatikan naskah-naskah hukum lain; (b) gramatikal artinya metode penafsiran hukum pada makna teks yang di dalam kaidah hukum dinyatakan; dan (c) teleologis artinya penafsiran hukum sesuai dengan tujuan pembentuk hukum tersebut, sehingga tujuan lebih diperhatikan dari bunyi kata-katanya.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. KAJIAN TEORITIS

1. Kajian Teori tentang Konstitusi

Konstitusi dalam istilah bahasa latin merupakan gabungan dari dua kata yaitu *cume* dan *statuere*. Konstitusi secara harfiah berarti pembentukan. Kata konstitusi berasal dari bahasa Perancis “*constituer*” yaitu sebagai suatu ungkapan yang berarti membentuk. Oleh sebab itu, pemakaian kata konstitusi lebih merujuk pada pembentukan, penyusunan atau menyatakan suatu negara atau secara sederhana, konstitusi dapat diartikan sebagai suatu pernyataan tentang bentuk dan susunan suatu negara yang dipersiapkan sebelum maupun sesudah berdirinya negara yang bersangkutan.³

Istilah konstitusi sebenarnya tidak dipergunakan untuk menunjuk kepada satu pengertian saja. Dalam praktik, istilah konstitusi sering digunakan dalam beberapa pengertian. Dalam negara-negara yang menggunakan bahasa inggris sebagai bahasa nasional, dipakai istilah *constitution* yang dalam bahasa Indonesia disebut konstitusi.⁴ Adapun istilah konstitusi yang digunakan di Indonesia ialah Undang-Undang Dasar yang berakar pada istilah *grondwet* dalam bahasa Belanda.⁵

Konstitusi dan undang-undang dasar seringkali memiliki batasan yang berbeda meskipun keduanya sama-sama diartikan sebagai hukum dasar. Herman Heller menyatakan

3 Astim Riyanto, *Teori Konstitusi*, Bandung: Yapemdo, 2000, hlm. 17.

4 Sri Soemantri M., *Susunan Ketatanegaraan Menurut UUD 1945 dalam Ketatanegaraan Indonesia dalam Kehidupan Politik Indonesia*, Jakarta: Sinar Harapan, 1993, hlm. 29.

5 Istilah *gronwet* dalam bahasa belanda yang apabila diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia dapat berarti undang-undang dasar, yang mana *wet* berarti undang-undang, sementara *grond* berarti tanah/dasar. Sementara itu, di belanda juga dikenal istilah *constitutie* untuk menyebut konstitusi.

bahwa konstitusi mempunyai arti yang lebih luas dari pada undang-undang dasar.⁶ Konstitusi merupakan keseluruhan dari peraturan-peraturan, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis yang mengatur secara mengikat cara-cara bagaimana suatu pemerintahan diselenggarakan dalam suatu masyarakat.

Lebih lanjut Herman Heller, membagi pengertian konstitusi menjadi tiga:⁷

- a. Die Politische verfassung als gesellschaftlich wirklicheit.
Konstitusi adalah mencerminkan kehidupan politik di dalam masyarakat sebagai suatu kenyataan. Jadi mengandung pengertian politis dan sosiologis.
- b. Die Verselbstandigte rechtsverfassung
Konstitusi merupakan satu kesatuan kaidah yang hidup dalam masyarakat. Jadi mengandung pengertian yuridis.
- c. Die geshereiben verfassung
Konstitusi yang ditulis dalam suatu naskah sebagai undang-undang yang tertinggi yang berlaku dalam suatu negara.

Hal tersebut juga dinyatakan oleh L. J Van Apeldoorn yang dikutip dalam buku “Teori dan Hukum Konstitusi” membedakan secara jelas antara konstitusi dan undang-undang dasar. Undang-undang dasar adalah bagian tertulis dari konstitusi, sedangkan konstitusi memuat peraturan yang tertulis maupun tidak tertulis.

Sementara undang-undang dasar sebagaimana menurut Joeniarto, ialah suatu dokumen hukum yang mengandung aturan-aturan dan ketentuan-ketentuan yang pokok-pokok atau dasar-dasar mengenai ketatanegaraan dari suatu negara.⁸ Sementara dalam penjelasan tentang undang-undang dasar negara Indonesia, disebutkan bahwa: “Undang-undang dasar suatu negara ialah hanya sebagian dari hukumnya dasar negara

6 Moh. Kusnardi dan Harmaly Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi HTN, 1983, cet.5, hal. 64-65.

7 Abu Daud Busroh dan Abu Bakar Busroh, *Azas-Azas Hukum Tata Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1991, hlm. 30.

8 Joeniarto, *Sumber-Sumber Hukum Tata Negara di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1981, hal.22.

itu. Undang-undang dasar ialah hukum yang tertulis, sedang disampingnya undang-undang dasar itu berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis, ialah aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktik penyelenggaraan negara meskipun tidak tertulis.⁹

Selanjutnya F. Lassalle dalam bukunya *Über Verfassungswesen*, membagi konstitusi dalam dua pengertian, yaitu:¹⁰

- a. Pengertian sosiologis atau politis (*sociologische* atau *politische* begrip), konstitusi adalah mensintesis faktor-faktor yang nyata (*dereele machtsfactoren*) dalam masyarakat. Jadi konstitusi menggambarkan hubungan antara kekuasaan-kekuasaan yang terdapat dengan nyata dalam suatu negara. Kekuasaan tersebut diantaranya: raja, kabinet, *pressure groups*, partai politik dan lain-lain; itulah yang sesungguhnya konstitusi.
- b. Pengertian yuridis (*yuridische* begrip), konstitusi adalah suatu naskah yang memuat semua bangunan negara dan sendi-sendi pemerintahan.

K.C. Wheare dalam bukunya “*Modern Constitution*” mengartikan konstitusi sebagai: “Keseluruhan sistem ketatanegaraan dari suatu negara berupa kumpulan peraturan-peraturan yang membentuk, mengatur atau memerintah dalam suatu negara.¹¹ Peraturan yang dimaksud ialah gabungan antara ketentuan-ketentuan yang memiliki sifat hukum (*legal*) dan yang tidak memiliki sifat hukum (*nonlegal*), seperti pernyataan tentang keyakinan, prinsip-prinsip dan cita-cita. Lebih lanjut K.C. Wheare mengemukakan tentang apa yang seharusnya menjadi isi dari suatu konstitusi, yaitu *the very minimum, and that minimum to be rule of law*. Wheare mengatakan bahwa sifat yang khas dan mendasar dari bentuk konstitusi yang ideal ialah konstitusi itu harus sesingkat mungkin untuk

9 Lihat Penjelasan Tentang Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dalam naskah asli Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

10 Abu Daud Busroh dan Abu Bakar Busroh, *Azas-Azas op.cit.* Hlm. 32.

11 K.C. Wheare, *Modern Constitutions*, London: Oxford University Press, 1975, hlm.1.

menghindarkan kesulitan-kesulitan para pembentuk undang-undang dasar dalam memilih mana yang harus dicantumkan dan mana yang tidak perlu dicantumkan saat merancang undang-undang dasar, sehingga hasilnya dapat diterima oleh mereka yang melaksanakan maupun pihak yang akan dilindungi oleh konstitusi tersebut.¹² 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: pertama, adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negaranya; kedua, ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental, ketiga, adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental. Dengan demikian, apa yang diatur dalam konstitusi merupakan penjabaran dari ketiga masalah pokok tersebut.

Pada dasarnya, semua konstitusi selalu menjadikan kekuasaan sebagai pusat perhatian, karena kekuasaan itu sendiri pada intinya memang perlu diatur dan dibatasi sebagaimana mestinya. Hal ini tentunya sejalan dengan pemikiran Ivo D. Duchacek bahwa “Identify the sources, purposes, uses and restraints of public power.”¹³ Bahwa konstitusi berfungsi mengidentifikasi sumber-sumber, tujuan penggunaan-penggunaan dan pembatasan-pembatasan kekuasaan umum. Oleh karena itu, pembatasan kekuasaan sering kali dianggap sebagai corak umum materi konstitusi. Pemikiran bahwa suatu konstitusi berfungsi untuk membatasi kekuasaan pemerintah sedemikian rupa ini dinamakan konstitusionalisme.¹⁴

Konstitusionalisme seperti dikemukakan oleh Carl J.Friedrich, didefinisikan sebagai “an institutionalised system of effective, regularised restraints upon governmental action”. Dalam pandangan Friedrich, konstitusionalisme merupakan gagasan bahwa pemerintah merupakan suatu kumpulan kegiatan yang diselenggarakan oleh dan atas nama rakyat, tetapi dikenakan

12 *Ibid.* Hlm. 15.

13 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005, hlm. 21..

14 *Ibid.*, hlm. 217.

beberapa pembatasan yang diharapkan akan menjamin bahwa kekuasaan yang diperlukan untuk pemerintahan itu tidak disalahgunakan oleh mereka yang memiliki kewenangan untuk memerintah.

Dengan kata lain, persoalan yang dianggap penting dalam konstitusi adalah pengaturan mengenai pengawasan atau pembatasan terhadap kekuasaan pemerintahan. Hal ini dikarenakan konstitusi memiliki fungsi yang khusus dan merupakan perwujudan atau manifestasi dari hukum yang tertinggi (*supremation of law*) yang harus ditaati, bukan hanya oleh rakyat tetapi oleh pemerintah serta penguasa sekalipun.¹⁵

Dalam hubungannya dengan negara, Hamid S. Attamimi dalam disertasinya berpendapat bahwa suatu konstitusi atau undang-undang dasar adalah sebagai pemberi pegangan dan pemberi batas, sekaligus tentang bagaimana kekuasaan negara harus dijalankan.¹⁶ Pentingnya peran konstitusi ditambahkan oleh Sri Soemantri dalam disertasinya, bahwa tidak ada satu negara pun di dunia sekarang ini yang tidak mempunyai konstitusi atau undang-undang dasar.¹⁷ Negara dan konstitusi merupakan dua lembaga yang tidak dapat dipisahkan satu dengan lainnya. Bahkan tidak sedikit ahli yang menyatakan bahwa tanpa konstitusi negara tidak mungkin ada.¹⁸

Berlakunya suatu konstitusi sebagai hukum dasar yang mengikat didasarkan atas kekuasaan tertinggi atau prinsip kedaulatan yang dianut dalam suatu negara. Jika negara itu menganut kedaulatan rakyat, maka sumber legitimasi konstitusi tersebut ialah rakyat. Jika yang berlaku adalah paham kedaulatan raja, maka raja yang menentukan berlaku tidaknya suatu konstitusi. Hal inilah yang disebut oleh para ahli sebagai *constituent power* yang menentukan kewenangan yang berada di

15 Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 1991, hlm. 101.

16 Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Jakarta: Disertasi UI, 1990, hlm. 215.

17 Sri Soemantri M., *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung: Alumni, 1979, hlm. 136

18 Max Boli Sabon, *Fungsi Ganda Konstitusi*, Bandung: PT. Graviti, 1991, hlm. 44

luar dan sekaligus di atas sistem yang diaturnya.¹⁹ Oleh karena itu, di lingkungan negara-negara demokrasi, rakyatlah yang dianggap menentukan berlakunya suatu konstitusi.

Dalam hubungan dengan pengertian constituent power tersebut di atas, muncul pula pengertian constituent act. Dalam hal ini, konstitusi dianggap sebagai constituent act, bukan peraturan produk legislatif yang biasa (ordinary legislative act). Dikembangkannya pengertian constituent power berkaitan pula dengan pengertian hierarki hukum (hierarchy of law). Dalam hal ini, konstitusi merupakan hukum yang lebih tinggi serta paling fundamental sifatnya, karena konstitusi itu sendiri merupakan sumber legitimasi atau landasan otorisasi bentuk-bentuk hukum atau peraturan-peraturan perundang-undangan lainnya. Sebagai hukum dasar, perumusan konstitusi disusun secara sistematis mulai dari prinsip-prinsip yang bersifat umum dan mendasar, dilanjutkan dengan perumusan prinsip-prinsip kekuasaan dalam setiap cabangnya yang disusun secara berurutan. Pasal-pasal dan ayatnya dirumuskan dalam tingkat abstraksi yang sesuai dengan hakikatnya sebagai hukum dasar, dengan kesadaran bahwa pengaturan yang bersifat rinci akan ditentukan lebih lanjut dengan undang-undang.

James Bryce dalam bukunya “Studies in History and Jurisprudence” mengklasifikasikan konstitusi berdasarkan cara dan prosedur perubahannya menjadi dua macam, yakni konstitusi fleksibel dan konstitusi rigid. Jika suatu konstitusi itu mudah dalam mengubahnya, maka ia tergolong pada konstitusi yang fleksibel. Sebaliknya jika sulit cara mengubahnya, maka ia termasuk jenis konstitusi yang rigid.²⁰ Adapun ciri-ciri khusus dari konstitusi fleksibel menurut Bryce ialah: a) elastis, dan b) diumumkan dan diubah dengan cara yang sama seperti undang-undang. Sementara konstitusi yang rigid, meliputi: a) mempunyai kedudukan dan drajat yang lebih tinggi dibandingkan dengan peraturan perundangundangan yang lain, b) hanya dapat diubah

19 Brian Thompson, *Textbook on Constitutional and Administrative Law*, edisi ke-3, London: Blackstone Press ltd., 1997, hlm.5.

20 K.C. Wheare, *Modern Constitutions* op.cit., hlm. 64.

dengan cara yang khusus dan dengan persyaratan yang berat.²¹

Apabila dipelajari secara teliti mengenai sistem perubahan konstitusi di berbagai negara, paling tidak ada dua sistem yang sedang berkembang yaitu *renewel* (pembaharuan) dianut di negara-negara Eropa Kontinental dan *amandement* (perubahan) seperti dianut di negara-negara Anglo-Saxon. Sistem yang *renewal* apabila konstitusi dilakukan perubahan (dalam arti diadakan pembaharuan), maka yang diberlakukan adalah konstitusi yang baru secara keseluruhan. Di antara negara yang menganut sistem ini: Belanda, Jerman, dan Perancis. Sementara sistem *amandement*, apabila suatu konstitusi diubah maka konstitusi yang asli tetap berlaku. Dengan kata lain hasil *amandemen* tersebut merupakan bagian atau dilampirkan dalam konstitusinya. Sistem ini misalnya dianut oleh negara Amerika Serikat.

Berkenaan dengan perubahan konstitusi, menurut Bagir Manan, perubahan konstitusi berhubungan dengan perumusan kaidah konstitusi sebagai kaidah hukum negara tertinggi. Dalam hal ini, terlepas dari beberapa kebutuhan mendesak, perlu kehati-hatian, baik mengenai materi muatan maupun cara-cara perumusan.²² Artinya, sebagaimana yang dikemukakan Sri Soemantri, dalam mengubah konstitusi harus ditetapkan dulu alasan dan tujuannya. Jika hal itu sudah disepakati, baru dapat dipikirkan langkah selanjutnya berdasarkan alasan dan tujuan perubahan itu. Hal ini agar konstitusi dapat kembali kepada hakekatnya sebagai pedoman dalam penyelenggaraan negara.

2. Kajian Teori tentang Kedaulatan Rakyat

Pada umumnya, terminologi kedaulatan diakui sebagai konsep yang dipinjam dari bahasa latin, yakni *soverain* dan *superanus* yang kemudian diterjemahkan ke dalam bahasa

21 Berdasarkan pada pendapat Bryce, maka konstitusi UUD NRI 1945 merupakan konstitusi yang bersifat *rijid*, karena prosedur dan persyaratannya diatur sedemikian rupa dalam pasal 37 UUD NRI 1945.

22 Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, Jakarta: Rajawali Pers, 2008, hlm. 30.

inggris menjadi sovereign dan sovereignty yang berarti penguasa dan kekuasaan yang tertinggi. Sementara kata 'kedaulatan' yang diadopsi Indonesia secara bahasa berasal dari bahasa Arab, yakni dari kata daulat dan dulatan, yang dalam makna klasiknya berarti pergantian, peralihan atau peredaran (kekuasaan).²³

Dalam pengertian John Austin, suatu kedaulatan harus mencakup dua aspek sekaligus, yakni positif dan negatif. Secara positif, rakyat mematuhi sovereign (the rule of population habitually obey the sovereign); dan secara negatif, sovereign tidak mematuhi siapa-siapa (the sovereign is not in the habits in the habits of obeying anyone).²⁴ Pandangan Austin memiliki makna yang sama dengan Jean Bodin bahwa kedaulatan merupakan kekuasaan tertinggi atas negara yang harus dipatuhi, tanpa membuka potensi untuk dibagi-bagi. Namun demikian, menurut Jimly Asshiddiqie, dalam praktiknya konsepsi kedaulatan diatas tidak relevan lagi untuk diterapkan saat ini. Oleh karena konsep kedaulatan dewasa ini harus dipahami sebagai konsep kekuasaan tertinggi yang dapat saja dibagi dan dibatasi.

Adapun pembatasan kekuasaan itu, berapapun tingginya, harus dapat dilihat dalam sifatnya yang internal yang biasanya ditentukan pengaturannya dalam konstitusi yang pada masa kini biasanya dikaitkan dengan ide konstitusionalisme negara modern. Artinya, di tangan siapapun kekuasaan tertinggi atau kedaulatan itu berada, terhadapnya selalu diadakan pembatasan oleh hukum dan konstitusi sebagai produk kesepakatan bersama para pemilik kedaulatan itu sendiri.

Salah satu bentuk kedaulatan yang dewasa ini dianggap paling ideal ialah kedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat atau biasa disebut kerakyatan, secara harfiah berarti kekuasaan tertinggi ada pada rakyat. Negara yang menempatkan kekuasaan

23 Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya Di Indonesia: Pergeseran Keseimbangan Antara Individualisme Dan Kolektivisme Dalam Kebijakan Demokrasi Politik Dan Demokrasi Ekonomi Selama Tiga Masa Demokrasi, 1945-1980-an*, Disertasi Pada Fakultas Pasca Sarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1993, hlm. 6.

24 Joseph Raz, *The Concept of a Legal System: An Introduction to the theory of Legal System*, London: The Clarendon Press, 1980, hlm.7.

tertinggi pada rakyat disebut negara demokrasi yang secara simbolis sering digambarkan sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat (from the people, by the people, for the people).²⁵

Ide dasar teori kedaulatan rakyat sangat sederhana, bahwa rakyatlah yang harus menjadi sumber kekuasaan tertinggi dalam suatu negara yang lain tidak. Rakyat berkuasa independen atas dirinya sendiri.²⁶ Bung Hatta mengatakan kedaulatan rakyat berarti pemerintahan rakyat. Pemerintahan yang dilakukan oleh pemimpin-pemimpin yang dipercayai oleh rakyat.²⁷ Immanuel Kant mengemukakan bahwa tujuan negara adalah untuk mengakkan hukum dan menjamin kebebasan para warga negaranya. Dalam pengertian kebebasan disini adalah kebebasan dalam batas perundangan-undangan, sedangkan undang-undang disini yang berhak memuat adalah rakyat itu sendiri melalui suatu lembaga negara, jadi undang-undang merupakan penjelmaan daripada kemauan atau kehendak rakyat, oleh karena itu rakyatlah yang mewakili kekuasaan tertinggi atau kedaulatan dalam negara.²⁸

Kedaulatan rakyat merupakan kedaulatan yang menggambarkan suatu sistem kekuasaan dalam sebuah negara yang menghendaki kekuasaan tertinggi dipegang oleh rakyat. Kedaulatan rakyat merupakan cara untuk memecahkan masalah berdasarkan sistem tertentu yang memenuhi kehendak umum yang tidak hanya ditunjukkan kepada hal terkait penyelenggaraan kekuasaan pemerintah dan peradilan, tetapi juga kekuasaan dalam pembentukan peraturan.²⁹ Tujuan negara adalah untuk menegakkan hukum dan menjamin kebebasan kepada warga negaranya. Kebebasan disini adalah kebebasan dalam batas undang-undang, karena undang-undang sendiri merupakan penjelmaan dari kemauan atau kehendak rakyat. Jadi, rakyatlah

25 M. Solly Lubis, *Ilmu Negara*, Bandung: CV. Mandar Maju, 2007, hlm. 41- 43.

26 Hendra Nurtjahjo, *Filsafat Demokrasi*, Bumi Aksara: Jakarta, 2006, hlm. 32-33.

27 Kholid O. Santoso, *Mencari Demokrasi Gagasan dan Pemikiran*, Segi Arsy: Bandung, 2009, hlm. 61

28 M. Solly Lubis, *Hukum Tata Negara*, Mandar Maju: Bandung, 2002, hlm. 24

29 Nugroho, Setyo, "Demokrasi dan Tata Pemerintahan Dalam Konsep Desa dan Kelurahan," *Jurnal Cita Hukum*, 2013, Vol. 1, No. 2. Hlm.250

yang mewakili kekuasaan tertinggi atau berdaulat dalam negara. Indonesia sendiri merupakan negara yang menganut paham demokrasi.

Paham tersebut tergambar jelas secara konsitusional dan fundamental dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, alinea IV yang antara lain menegaskan salah satu dasar negara yang berbunyi: “Kerakyataan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam perumyawaratan/perwakilan”. Kemudian dalam Pasal 1 ayat (2) Batang Tubuh UUD NRI Tahun 1945 yang menegaskan bahwa: “Kedaulatan adalah di tangan rakyat”. Dari dua dasar konstitusional dan fundamental tersebut, dapat disimpulkan bahwa Indonesia merupakan negara demokrasi yang tidak dapat dibantah. Kata ”Kerakyatan” dan “Kedaulatan di tangan rakyat” itulah yang menunjukkan asas demokrasi, artinya kekuasaan sepenuhnya ada pada rakyat.³⁰

Dalam praktik kedaulatan rakyat, menurut Jimly Asshiddiqie, kekuasaan tertinggi yang ada di tangan rakyat dapat di lihat dari segi ruang lingkupnya (scope of power), dan juga dari segi jangkauan kekuasaannya (domain of power). Lingkup kedaulatan rakyat itu menyangkut kegiatan apa saja yang dilakukan dalam lingkup kedaulatan rakyat tersebut, sedangkan jangkauan kedaulatan menyangkut siapa yang menjadi penguasa atau pemegang kekuasaan tertinggi itu dan siapa subjek yang dijangkau oleh pengaruh kekuasaan tersebut. Sehubungan dengan hal di atas, maka ide kedaulatan rakyat dapat meliputi proses pengambilan keputusan, baik di bidang legislatif maupun di bidang eksekutif. Artinya, rakyat memiliki otoritas tertinggi untuk menetapkan berlaku tidaknya suatu ketentuan hukum beserta dengan pelaksanaan dan juga pengawasan atas pelaksanaan ketentuan hukum tersebut. Dengan kata lain, rakyat berdaulat baik dalam perencanaan, penetapan, pelaksanaan, maupun evaluasi dan pengawasan terhadap pelaksanaan produk hukum yang mengatur proses pengambilan keputusan dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang berkaitan

30 Nur Rohim Yunus, “Aktualisasi Demokrasi Pancasila Dalam Kehidupan Berbangsa dan Bernegara”, Jurnal Sosio Didaktika: Social Science Education Journal, , November 2015, Vol. 2, No. 2, hlm. 162

dengan nasib dan masa depan bangsa.

Dengan demikian, maka jelas bahwa dalam konsep kedaulatan rakyat, pemerintah suatu negara merupakan pemerintah oleh rakyat. Hanya saja, dalam pemikiran dewasa ini, pengertian penyelenggaraan pemerintahan disini tidak lagi diharuskan bersifat langsung dilakukan oleh rakyat, melainkan dapat pula bersifat tidak langsung atau perwakilan (*representative government*). Atas dasar prinsip itulah, maka kekuasaan pemerintahan dibagi menjadi beberapa fungsi, sebagaimana dikemukakan oleh Montesquieu, yang terdiri atas fungsi-fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

Namun demikian, dalam negara yang menganut kedaulatan rakyat, pembagian ketiga fungsi di atas tidak mereduksi makna bahwa yang sesungguhnya berdaulat ialah rakyat. Oleh karena semua fungsi kekuasaan itu tunduk pada kemauan rakyat yang disalurkan melalui institusi yang mewakilinya. Misalnya dalam bidang legislatif, rakyat mempunyai otoritas tertinggi untuk menetapkan berlaku tidaknya suatu negara. Di bidang eksekutif, rakyat mempunyai kekuasaan untuk melaksanakan atau setidak-tidaknya mengawasi jalannya roda pemerintahan, serta melaksanakan peraturan yang ditetapkannya sendiri. Berdasarkan hal tersebut, maka siapapun yang melaksanakan fungsi-fungsi itu di dalam praktik penyelenggaraan negara, sumber kekuasaan yang dimilikinya tetaplah bersumber dari daulat rakyat.

3. Kajian Teori tentang Negara

3.1 Definisi Negara

Beberapa peristilahan kata negara yang berasal dari terjemahan bahasa asing, yaitu: dalam bahasa Jerman dan Belanda menggunakan istilah *staat*, dalam bahasa Inggris menggunakan istilah *state*, dan dalam bahasa Perancis menggunakan istilah *etat*. Dalam perkembangannya istilah *staat*, *state*, dan *etat* dialihkan ke bahasa latin yaitu *status* atau *statum* artinya suatu abstrak yang menunjukkan keadaan yang tegak dan tetap. Istilah negara berasal dari bahasa

Sansekerta nagara atau nagari yang berarti kota. Sedangkan, dalam bahasa daerah pun juga berbeda penyebutan istilahnya, yaitu: negri dari bahasa Aceh, negeri atau negara dari bahasa Jawa, dan negeri dari bahasa Melayu, yang artinya tempat tinggal raja atau pangeran.

Pada zaman Yunani Kuno dan Romawi belum mengenal istilah State atau Negara. Hal ini disebabkan saat itu Yunani hanya memiliki ukuran wilayah yang kecil dan lebih menekankan kepemilikan hak dan bukan keunggulan dalam ketaatan, sedangkan Romawi merupakan closed corporation dan hanya mengenal perbudakan sehingga lebih dikenal dengan istilah civitas atau res publica, yang kemudian disebut imperium. Pada sebelum Masehi, Aristoteles mengemukakan bahwa Negara hanya sebatas wilayah yang kecil yang sekarang disebut polis. Kemudian pada abad ke tujuh belas Thomas Hobbes, John Lock, dan J.J Rousseau menggambarkan terbentuknya negara pada masanya terlahir akibat sebuah perjanjian masyarakat dari keadaan alamiah (statue of nature), yang akhirnya perjanjian tersebut memiliki kekuatan hukum.

Logemann mendefinisikan negara sebagai suatu organisasi kemasyarakatan yang memiliki kekuasaan untuk mengatur masyarakat. Hans Kalsen juga mengemukakan pendapatnya mengenai negara sebagai suatu tertib hukum yang timbul karena diciptakannya peraturan-peraturan yang menentukan bagaimana manusia di tengah masyarakat dan bagaimana negara harus bertanggung jawab terhadap perbuatan-perbuatannya. Beberapa ahli tentang negara dan hukum di Indonesia juga mendefinisikan negara, yaitu: Mirriam Budiarjo mengemukakan bahwa negara adalah integrasi dan kekuasaan politik; Prof. Mr. Soenarko mengemukakan bahwa negara adalah suatu jenis dari suatu organisasi masyarakat yang mengantung tiga kriteria yaitu harus ada daerah, warga negara, dan kekuasaan tertentu; dan HRT. Sri Soemantri Martosoewignjo mengemukakan bahwa negara adalah organisasi kekuasaan yang disebabkan suatu negara selalu memiliki organ atau alat perlengkapan yang mampu

memaksakan kehendaknya kepada siapa pun yang bertempat tinggal dalam wilayah kekuasaannya.³¹ Dari beberapa pendapat ahli dapat disimpulkan bahwa negara merupakan organisasi masyarakat yang menempati suatu wilayah serta memiliki kekuasaan teroganisir untuk mengatur masyarakat sehingga dapat mewujudkan kesejahteraan bersama.

3.2 Unsur-Unsur Negara

Berdasarkan pasal 1 Konvensi Montevideo 1933, negara sebagai subjek hukum internasional harus memenuhi empat unsur, yaitu: a permanent population (penduduk), a defined territory (wilayah), government (pemerintahan), dan capacity to enter into relations with the other states (kemampuan negara berhubungan dengan negara lain). Suatu negara dapat berhubungan dengan negara lain tidak dapat dipisahkan dengan adanya pengakuan dari negara lain. Jika dilihat dari pasal 3 Konvensi Montevideo 1933, pengakuan tersebut hanya bersifat deklaratif yang menandakan bahwa adanya kesatuan yang baru lahir sebagai negara.

Menurut Oppenhheim Lauterpacht ada tiga unsur yang harus dimiliki oleh negara, yaitu harus ada rakyat, wilayah, dan pemerintah yang berdaulat.³² Secara lebih lanjut, Oppenheim menjelaskan rakyat yang dimaksud adalah kumpulan manusia dari kedua jenis kelamin yang hidup bersama dalam suatu masyarakat meskipun berbeda kepercayaan, keturunan, dan warna kulit. Batasan wilayah suatu negara ditentukan dengan mengadakan perjanjian dengan negara-negara yang berbatasan. Wilayah suatu negara terdiri dari wilayah darat, laut, dan udara. Penentuan batasan wilayah sangat penting karena berkaitan dengan perlindungan sumber daya alam dan sumber daya manusia. Wilayah udara berada di atas wilayah darat dan laut teritorial suatu negara tetapi untuk tingginya ke atas tidak ada batasnya, asal dapat dipertahankan oleh negara

31 I Gede Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Memahami Ilmu Negara & Teori Negara*, Bandung: Refika Aditama, 2009, Hlm. 4-6.

32 M. Solly Lubis, *Ilmu Negara*, Bandung: Mandar Maju, 2002, hlm. 2-3.

tersebut. Negara membutuhkan pemerintahan yang berdaulat sebagai alat negara untuk membuat dan melaksanakan keputusan politik dalam rangka mencapai tujuan negara.

3.3 Tujuan Negara

Menurut Thomas Aquinas tujuan negara identik dengan tujuan manusia yakni mencapai kemuliaan pribadi pada waktu sesudah manusia mati. Pemikiran Thomas Aquinas didasari oleh konsep negara dan gereja harus bekerja sama dengan erat. Karena adanya hasrat manusia untuk hidup bermasyarakat, dan masyarakat menunjuk penguasa untuk memerintah masyarakat sehingga terbentuklah negara.

Plato berpendapat bahwa tujuan negara adalah untuk mengetahui atau mencapai idea yang sesungguhnya, sedang yang dapat mencapainya hanyalah ahli filsafat. Oleh karena itu, pemerintahan sebagai alat negara harus dapat menguasai filsafat agar dapat tercapai tujuan negara. Begitu pula dengan Aristoteles yang berpendapat senada dengan Plato bahwa tujuan negara adalah untuk mencapai kehidupan yang paling baik (*the best life possible*) yang dapat dicapai dengan supremasi hukum.³³

Salah satu filosof dari China, Shang Yang mengemukakan bahwa tujuan negara berkaitan dengan teori kekuasaan negara. Oleh karena setiap negara terdapat subjek yang selalu bertentangan, yaitu pemerintah dan rakyat, Shang Yang lebih memilih pemerintah yang harus lebih kuat dari rakyat. Pemerintahan negara yang kuat dapat menyelesaikan kenyataan yang memperhatikan, bahkan harus siap dengan keadaan kacau dan anarkis.

Dari pendapat ahli di atas dapat disimpulkan bahwa tujuan negara berkaitan dengan tujuan manusia, kekuasaan pemerintahan, dan penegakan hukum. Untuk mencapai tujuan negara sesuai apa yang dicita-citakan setiap manusia,

33 Jimmly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2009, hlm. 395.

maka hukum harus ditegakkan dalam penyelenggaraan negara sehingga pelaksanaan terarah dan tidak ada tindakan yang sewenang-wenang.

3.4 Sifat Negara

Plato berpendapat bahwa sifat negara memiliki kesamaan dengan sifat manusia yaitu pikiran sama dengan sifat golongan penguasa, keberanian sama dengan sifat golongan tentara, dan aneka kebutuhan sama dengan sifat golongan pekerja. Oleh karena itu, Plato menjelaskan bahwa hakikat negara merupakan suatu keluarga yang besar tetapi memiliki luas daerah tertentu atau wilayah negara. Kemudian Logemann berpendapat bahwa negara merupakan suatu organisasi kekuasaan yang memiliki kewibawaan dalam memaksakan kehendaknya kepada setiap orang yang menjadi warga. Dari pemikiran Logemann, dapat ditarik kesimpulannya bahwa sifat negara memaksakan kehendak.

Miriam Budiarto menjelaskan tiga sifat umum yang dimiliki suatu negara, yaitu: sifat memaksa yang disebabkan adanya peraturan perundang-undangan harus ditaati untuk mencapai ketertiban masyarakat, sifat monopoli artinya negara dapat memberikan pernyataan politik tertentu untuk mewujudkan tujuan bersama dari masyarakat, dan sifat mencakup semua artinya berlakunya peraturan perundang-undangan yang dibuat negara untuk semua orang tanpa terkecuali. Dari penjelasan para ahli, sifat negara tidak dapat dipisahkan dengan tujuan negara yaitu mencapai kesejahteraan dan ketertiban umum karena adanya peraturan yang menjadi landasan dalam setiap orang bertindak.

3.5 Negara Hukum

Konsep negara hukum tidak dapat dipisahkan dengan istilah kedaulatan hukum, yang artinya dalam penyelenggaraan kekuasaan negara harus sesuai dengan hukum. Dalam hal ini tidak ada satu pun yang di atas hukum.

bahkan kepala negara berada di bawah hukum.³⁴ Selain itu hubungan antar warga negara dengan negara dan hubungan antar lembaga negara sebagai alat negara harus diatur dalam satu aturan yang disepakati dan dijunjung tinggi.

Utrecht membedakan konsep negara hukum klasik dan negara hukum modern.³⁵ Definisi negara hukum klasik atau negara hukum formal hanya menyangkut pengertian sempit yaitu peraturan perundang-undangan tertulis yang utama. Konsep ini berkaitan juga dengan tugas negara untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan demi mencapai ketertiban. Kemudian konsep negara hukum modern atau negara hukum material artinya negara melaksanakan hukum bukan hanya untuk menjaga ketertiban, tetapi juga mencapai kesejahteraan rakyat sebagai bentuk keadilan. Oleh karena itu prinsip negara hukum ada dua belas, yaitu: supremasi hukum, persamaan dalam hukum, asas legalitas, pembatasan kekuasaan, organ-organ penunjang yang independen, peradilan bebas dan tidak memihak, peradilan tata usaha negara, mahkamah konstitusi, perlindungan hak asasi manusia, bersifat demokratis, berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara, serta transparansi dan kontrol sosial.

4. Kajian Teori tentang Kelembagaan Negara

Kata “lembaga” dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) diartikan sebagai: (i) badan (organisasi) yang bertujuan untuk melakukan suatu penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha; dan (ii) pola perilaku manusia yang mapan terdiri atas interaksi sosial yang berstruktur di suatu kerangka nilai yang relevan. Selanjutnya, istilah Lembaga negara berasal dari serapan kata *staatsorgan* dalam bahasa Belanda dan *political institutions* dalam bahasa Inggris yang diartikan sebagai organ negara.

34 Achmad Irwan Hamzani, *Menggagas Indonesia sebagai Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*, *Yustisia*, Edisi 90, 2014, hlm. 137.

35 Jimmly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum*, 2009, hlm. 397

Dalam arti sempit, lembaga negara dapat dikaitkan dengan jabatan dan pejabat, yaitu jabatan publik dan pejabat publik.³⁶ Sedangkan lembaga negara dalam arti luas diartikan sebagai alat perlengkapan negara dalam menyelenggarakan suatu negara, yang dibentuk oleh negara untuk mencapai tujuan negara sendiri. Jika dikaitkan dengan konsep negara hukum, maka lembaga negara memiliki peran penting dalam penegakan hukum. Hal ini juga sesuai dengan konsep lembaga negara menurut Hans Kelsen adalah siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata-hukum.³⁷ Dengan demikian setiap lembaga negara diberikan kewenangan yang berbeda-beda berdasarkan peraturan perundang-undangan, sehingga lembaga negara dapat diartikan sebagai lembaga pemerintahan atau *civilized organization*.³⁸

Selain itu, konsep kelembagaan negara juga tidak dapat dipisahkan dengan konsep kekuasaan tertinggi atau konsep kedaulatan. Berdasarkan historis para ahli filsafat hukum dan kenegaraan mengemukakan teorinya, yaitu kedaulatan Tuhan (*sovereignty of God*), kedaulatan raja (*sovereignty of the king*), kedaulatan hukum (*sovereignty of law*), kedaulatan rakyat (*people's sovereignty*), dan kedaulatan negara (*state's sovereignty*). Suatu negara dalam merumuskan sistem kelembagaan negara merujuk pada konsep kedaulatan negara yang dianut dan kebutuhan negara.³⁹

5. Kajian Teori tentang Demokrasi

Demokrasi berasal dari kata Yunani, yaitu *demos* dan *kratos*. *Demos* memiliki arti rakyat dan *kratos* yang merupakan pemerintahan. Maka demokrasi diartikan sebagai pemerintahan rakyat, yakni rakyatlah pemegang peran krusial dan menentukan. Definisi dari demokrasi ini telah banyak dikemukakan oleh

36 Jimmly Asshidiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, hlm. 33

37 Jimmly, *Perkembangan & Konsolidasi.*, 2010, hlm. 31.

38 Yusri Munaf, *Konstitusi & Kelembagaan Negara*, Pekanbaru: Marpoyan Tujuh, 2014, hlm. 9.

39 Jimmly Asshidiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010. Hlm. 135.

para ahli sebagaimana juga disampaikan oleh Schumpeter mendiskripsikan demokrasi pada tingkat paling dasar dari sisi prosedural yakni pengaturan kelembagaan demi mewujudkan keputusan politik yang mana individu mendapatkan kekuatan untuk memutuskan melalui perjuangan kompetitif untuk pemungutan suara rakyat.⁴⁰ Sedangkan menurut Munir Fuady dalam bukunya “Konsep Negara Demokrasi”, mendefinisikan demokrasi sebagai sistem pemerintahan yang memberikan hak, kewajiban, kedudukan, dan kekuasaan kepada warga negara baik dalam konteks menjalankan kehidupannya maupun dalam konstruksi kekuasaan negara untuk ikut serta menjalankan atau mengawasi baik secara langsung dalam ruang-ruang publik maupun melalui wakil yang terpilih secara adil dan jujur dengan pemerintahan yang dijalankan semata-mata untuk kepentingan rakyat, sehingga sistem pemerintahan dalam negara tersebut berasal dari rakyat, dijalankan oleh rakyat, untuk kepentingan rakyat (from the people by the people to the people).⁴¹ Demokrasi pada hakikatnya merupakan pemerintahan dari rakyat (government of the people), pemerintahan oleh rakyat (government by people) dan pemerintahan untuk rakyat (government for people).⁴²

Prinsip demokrasi berdasarkan pendapat Hans Kelsen membutuhkan rakyat untuk menyepakati makna demokrasi, mengerti cara kerja demokrasi dan manfaatnya bagi kehidupan.⁴³ Kekuatan demokrasi berkar pada kehendak rakyat dalam rangka mencapai manfaat bersama. Oleh karena itu demokrasi berkorelasi erat dengan perwakilan kehendak rakyat yang bermakna bahwa para penguasa memiliki tanggung jawab moral pada para pemilihnya bukan pada partai politik atau pun kelompok lain.

40 Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, London : The MIT Press. 2003, hlm. 05-11.

41 Munir Fuady, *Konsep Negara Demokrasi*, Bandung: PT. Refika Aditama, 2010, hlm.2.

42 Erwin Muhammad, *Pendidikan Kewarganegaraan Republik Indonesia*, PT Refika Aditama, Bandung, 2011, hlm.130

43 H. M. Thalbah, *Teori Demokrasi dalam Wacana Ketatanegaraan Perspektif Pemikiran Hans Kelsen*, *Jurnal Hukum*, Vol.16, No.3, 2009, 413-422.

Robert Dahl berpendapat mengenai hal-hal yang menjadi cerminan negara demokrasi, yaitu:⁴⁴

- a. Kebebasan berserikat dan berkumpul.
- b. Kebebasan mengeluarkan pendapat.
- c. Hak memilih dan dipilih.
- d. Kesempatan yang relatif terbuka untuk menduduki jabatan-jabatan publik.
- e. Hak bagi pemimpin politik untuk berkompetisi mendapat dukungan atau memberi dukungan.
- f. Alternatif sumber-sumber informasi
- g. Pemilu yang bebas dan adil.
- h. Pelembagaan kekuasaan yang bersumber atau tergantung pada suara rakyat melalui pemungutan suara maupun cara-cara lain yang sejenis.

Sehingga dapat disimpulkan dari pandangan Robert Dahl bahwa esensi demokrasi adalah membuka kebebasan untuk ikut serta menjadi bagian dari pemerintahan negara kepada rakyat. Maka perlu diketahui juga apa yang menjadi ciri atau indikator suatu masyarakat telah mengimani sifat demokratis maka menurut Hendry B Mayo terdapat delapan ciri yang menentukan, yaitu:⁴⁵

- a. Adanya penyelesaian perselisihan dengan damai dan suka rela.
- b. Adanya jaminan bagi terjadinya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah.
- c. Adanya pergantian penguasa yang berlangsung secara teratur.
- d. Adanya pembatasan atas pemakaian kekerasan cara minimum.

44 Abdul Aziz Hakim, Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011, hlm. 174.

45 Nadrilun, Mengenal Lebih Dekat Demokrasi di Indonesia, Jakarta Timur: PT Balai Pustaka 2012, Hlm.8-10

- e. Adanya pengakuan dan penghormatan atas keanekaragaman.
- f. Adanya jaminan penegakan keadilan.
- g. Adanya upaya memajukan ilmu pengetahuan.
- h. Adanya pengakuan dan penghormatan terhadap kebebasan.

Terdapat berbagai variasi atau macam demokrasi yang berbeda menurut ahli, sebagaimana juga telah dikemukakan oleh Sklar mengenai lima macam model demokrasi, yaitu:

1. Demokrasi liberal, yaitu pemerintahan yang dibatasi oleh undang-undang dan pemilihan umum bebas yang diselenggarakan dalam waktu yang ditentukan.
2. Demokrasi terpimpin, yaitu pemerintahan yang sangat mempercayai pemimpinnya. Namun pemimpin tersebut menolak pemilihan umum yang bersaing sebagai kendaraan untuk menduduki kekuasaan.
3. Demokrasi sosial, yaitu demokrasi yang menaruh kepedulian pada keadilan sosial dan egalitarianisme bagi persyaratan untuk memperoleh kepercayaan politik.
4. Demokrasi partisipasi, yaitu hubungan timbal balik lebih ditekankan oleh pemerintah dalam korelasinya dengan penguasa dan yang dikuasa.

Secara eksplisit dalam pasal-pasal konstitusi menyatakan Indonesia merupakan negara demokrasi yang diakui sebagai identitas nasional dengan mengimplementasikan kedaulatan yang berada ditangan rakyat. UUD NRI Tahun 1945 mengamankan bentuk pemerintahan yakni demokrasi pancasila dengan sistem pemerintahan presidensial. Demokrasi Pancasila secara hakikat didefinisikan sebagai kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan permusyawaratan atau perwakilan yang berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa, yang berkemanusiaan yang adil dan beradab, yang berlandaskan persatuan Indonesia dan yang bersama-sama menjiwai keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Inilah ciri khas Demokrasi Pancasila.⁴⁶Indonesia sebagai negara hukum sebagaimana diatur

46 Hassan Suryono, Pendidikan Kewarganegaraan di Perguruan Tinggi, Surakarta: UNS Press,

dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 mengharuskan pemerintahan dijalankan berdasarkan konstitusi, sehingga dapat dimaknai bahwa sistem pemerintahan Indonesia juga menganut sistem demokrasi konstitusional. Demokrasi konstitusional diartikan sebagai suatu gagasan pemerintahan demokratis yang kekuasaannya terbatas dan pemerintahannya tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang. Samusi menyampaikan bahwa terdapat *The ten Pilars of Indonesian Constitutional Democracy* atau 10 pilar demokrasi konstitusional Indonesia sebagaimana berikut:⁴⁷

- a. Demokrasi berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa;
- b. Demokrasi berdasarkan hak asasi manusia;
- c. Demokrasi berdasarkan kedaulatan rakyat;
- d. Demokrasi berdasarkan kecerdasan rakyat;
- e. Demokrasi berdasarkan pemisahan kekuasaan negara;
- f. Demokrasi berdasarkan otonomi daerah;
- g. Demokrasi berdasarkan Supremasi Hukum (Rule of Law);
- h. Demokrasi berdasarkan peradilan yang bebas;
- i. Demokrasi berdasarkan kesejahteraan rakyat;
- j. Demokrasi berdasarkan keadilan sosial.

Konklusi dari pandangan yang dipaparkan oleh Samusi tersebut adalah konsep demokrasi mengamanatkan kebebasan yang luas bagi rakyat untuk berpartisipasi dalam pemerintahan. Saat ini secara normatif yuridis demokrasi diselenggarakan secara langsung melalui sistem perwakilan yang tercermin dalam kelembagaan legislatif yakni Majelis Permusyawaratan Rakyat yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan daerah sebagai pemegang legislatif.⁴⁸

Penyaluran kedaulatan rakyat ini terakomodir dalam mekanisme demokrasi secara langsung (direct democracy) yang

2007, hlm. 88

47 *Ibid.*

48 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006, Hlm. 72.

dilakukan melalui pemilihan umum, pemilihan presiden, dan pelaksanaan referendum untuk menyatakan persetujuan dan penolakan terhadap rencana perubahan atas pasal-pasal tertentu dalam UUD NRI Tahun 1945. Disamping itu demokrasi dapat pula disalurkan setiap waktu melalui pelaksanaan hak kebebasan berpendapat, hak atas kebebasan pers, hak atas kebebasan berpendapat, hak atas kebebasan berorganisasi dan berserikat serta hak-hak asasi lainnya yang dijamin dalam UUD NRI Tahun 1945.

6. Kajian Teori tentang Sistem Pemerintahan Presidensial

Sistem pemerintahan terdiri dari dua istilah yakni “sistem” dan “pemerintahan”. Sistem adalah adanya korelasi yang bersifat fungsional antar badan secara komprehensif. Sedangkan pemerintahan merupakan suatu perbuatan, cara, hal, urusan memerintah.⁴⁹ Sistem pemerintahan dimaknai sebagai sistem relasi dan tata kerja antar lembaga negara baik eksekutif, legislatif, maupun yudikatif yang sangat berkaitan dengan mekanisme pemerintahan dalam menjalankan tugasnya.

Pada era demokrasi modern saat ini sistem pemerintahan diklasifikasikan dalam tiga kelas, yaitu:⁵⁰

- a. Sistem pemerintahan parlementer dengan prinsip pemerintahan rakyat melalui perwakilan.
- b. Sistem pemerintahan presidensial dengan prinsip perwakilan dalam pemerintahan rakyat dengan mengkomodir pemisahan kekuasaan.
- c. Sistem pemerintahan rakyat melalui perwakilan dengan disertai pengawasan langsung oleh rakyat.

Meskipun dalam tataran praktik juga terdapat sistem pemerintahan yang bersifat campuran, secara prinsip sistem pemerintahan ini berakar pada bentuk hubungan antar cabang kekuasaan legislatif dan eksekutif. Hal ini pun sejalan dengan pandangan yang dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie, bahwa

⁴⁹ Pamudji, *Perbandingan Pemerintahan*, Jakarta: Bina Aksara, 1995, hlm. 3.

⁵⁰ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta: Gema Me dia, 1999, hlm. 41.

sistem pemerintahan berkaitan dengan pengertian *regeringsdaad*, yakni penyelenggaraan pemerintahan oleh eksekutif dalam hubungannya dengan fungsi legislatif.⁵¹

Sistem presidensial adalah sistem pemerintahan yang mendudukan presiden sebagai kepala pemerintahan (*head of government*) sekaligus sebagai kepala negara (*head of state*). Maka C.F. Strong menyatakan bahwa secara mendasar sistem pemerintahan presidensial memiliki hubungan yang kuat dengan teori Montesquieu karena sistem pemerintahan presidensial ini berasal dari teori pemisahan kekuasaan.⁵²

Sementara itu, Bagir Manan menyatakan bahwa dalam sistem pemerintahan presidensial hanya mengenal satu macam eksekutif. Fungsi kepala pemerintahan (*chief executive*) dan kepala negara (*head of state*) ada pada satu tangan dan tunggal (*single executive*). Pemegang kekuasaan eksekutif tunggal dalam sistem pemerintahan presidensial tidak bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat, tetapi langsung kepada rakyat pemilih karena dipilih langsung atau dipilih melalui badan pemilih (*electoral college*).⁵³

Ciri dari sistem presidensial berdasarkan pendapat yang disampaikan oleh S.L. Witman dan J.J Wuest adalah sebagai berikut:

- a. Sistem ini berlandaskan pada prinsip-prinsip pemisahan kekuasaan.
- b. Eksekutif tidak mempunyai kekuasaan untuk membubarkan parlemen dan eksekutif tidak menandatangani kekuasaannya pada dukungan anggota parlemen.
- c. Dalam hal ini tidak ada tanggung jawab yang berbalasan antara presiden dan kabinetnya, karena pada akhirnya seluruh pertanggung jawaban menteri-menteri yang

51 Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: Buana Ilmu Populer, 2007, hlm. 311.

52 C.F Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern Studi Perbandingan Tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, Bandung, Penerbit Nuansa dan Nusa Media, 2004, hlm. 6.

53 Abdul Ghoffar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia: Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan Delapan Negara Maju*, Jakarta : Kencana Prenada Group, 2009, hlm. 49.

tergabung dalam kabinat adalah kepada presiden (sebagai kepala pemerintahan).

- d. Presiden dipilih langsung oleh para rakyat.
- e. Anggota Parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif dan begitu pula sebaliknya.
- f. Presidensial berlaku prinsip supremasi konstitusi. Karena itu, pemerintahan eksekutif bertanggung jawab kepada konstitusi.⁵⁴
- g. Eksekutif dan legislatif sama-sama kuat;⁵⁵

Konsep yang diusung dalam sistem pemerintahan presidensial pada hakikatnya adalah bahwa kedudukan lembaga eksekutif dan legislatif sama kuat. Selain itu, baik presiden maupun anggota legislatif dipilih secara langsung oleh rakyat, hal inilah yang menyebabkan sistem presidensial lebih unggul dibandingkan sistem parlementer karena rakyat diberi keleluasaan untuk memilih figur yang diyakini dapat merepresentasikan kehendak rakyat.⁵⁶ Dengan demikian sosok Presiden akan jauh lebih memiliki kedekatan emosional dengan rakyatnya. Ketika Presiden berhasil memosisikan dirinya sebagai pemimpin bangsa yang memiliki orientasi pada kesejahteraan kolektif masyarakat bukan lagi bertindak sebagai representasi kelompok atau partainya maka ia dapat menjadi simbol persatuan nasional ditengah kondisi masyarakat Indonesia yang heterogen.

Semenjak amandemen konstitusi, UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa Indonesia adalah negara yang menganut konsep presidensial sebagaimana tercermin dalam sistem pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung. Melalui mekanisme pemilihan secara langsung, prinsip akuntabilitas dan identifikasi terhadap keberhasilan dan kegagalan Presiden jauh lebih mudah diukur dan dipertanggungjawabkan kedepannya.

54 Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: Buana Ilmu Populer, 2007, hlm. 316.

55 Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur ketatanegaraan Indonesia*, edisi revisi, Jakarta: Rineka Cipta, 2000, hlm. 74.

56 Richard Gunther, *The Relative Merits (and Weak-nesses) of Presidential, Parliamentary and Semi Presidential Systems*, Demokrasi & HAM, Vol. 1, No. 1, 2000, hlm. 62.

Apabila rakyat merasa bahwa kandidat Presiden tidak memenuhi kualifikasi untuk menjadi pemimpin negara, maka rakyat berhak untuk tidak memilih. Hal ini menjadi sangat penting untuk menjaga iklim demokrasi dalam tubuh kekuasaan agar senantiasa sesuai dengan kehendak seluruh rakyat.

Dialektika dikalangan ahli tata negara membahas lebih lanjut kelebihan sistem Presidensial, yaitu:

- a. Kelebihan pertama dari sistem pemerintah presidensial adalah stabilitas eksekutif karena dalam sistem presidensial presiden dipilih untuk masa jabatan yang telah ditentukan dan ini berlawanan dengan instabilitas eksekutif dari sistem parlementer terlebih lagi dengan parlemen yang multi partai, tanpa koalisi mayoritas yang kuat kabinet akan seringkali berganti. ini disebabkan kabinet dibentuk dari kekuasaan legislatif. Apalagi dalam sistem kepartaian yang terfragmentasi dapat berujung pada koalisi yang tidak stabil atau lemah yang membuat sulitnya untuk memecahkan masalah utama dibandingkan dengan masalah pertikaian politik.⁵⁷
- b. Dalam sistem pemerintahan presidensial pemilihan kepala pemerintahan dilakukan oleh rakyat dapat dipandang lebih demokratis dari pemilihan tak langsung formal atau informal dalam sistem parlementer. tentunya demokrasi tidak menuntut pemilihan semua jabatan pemerintahan oleh rakyat, tetapi argumen bahwa kepala pemerintahan, yang merupakan pemegang jabatan yang paling penting dan berkuasa di dalam pemerintahan yang demokratis, harus di pilih secara langsung oleh rakyat mengandung validitas yang tinggi.
- c. Dalam pemerintahan presidensial terdapat prinsip pemisahan kekuasaan yang berarti pemerintahan yang dibatasi perlindungan kebebasan individu atas tirani pemerintahan. Pernyataan ini merupakan garis pemikiran Montesquieu, sedangkan di dalam sistem parlementer

57 Robert Dahl, *Polyarchy, Participation and Opposition*, New Haven and London, Yale University Press, 1971, hlm. 15.

merupakan pemerintahan yang kolegal. Sehingga independensi eksekutif maupun legislatif terjamin.⁵⁸

Kekurangan dari Sistem Presidensial atau Kelebihan dari Pemerintahan Parleментар, yaitu:

- a. Diatas telah dijelaskan bahwa dalam sistem pemerintahan presidensial terdapatnya independensi masing-masing lembaga (eksekutif maupun legislatif). Tetapi independensi ini dapat menciptakan ketidakmufakatan dan kebuntuan (deadlock) antara mereka. Masalah kemandegan atau konflik eksekutif-legislatif, yang bisa berubah menjadi jalan buntu dan kelumpuhan adalah akibat dari keeksistensi dari dua badan independen yang diciptakan oleh pemerintahan presidensial yang mungkin bertentangan. Bila pertentangan diantara kedua badan itu terjadi, maka tidak ada sumber daya institusional untuk memecahkannya tidak seperti faktor mosi legislatif yang menjaga legislator dan eksekutif tetap sejalan dalam sistem parlementer.⁵⁹
- b. Kekurangan kedua dari pemerintahan presidensial adalah kekakuan temporal. Ini dibuktikan adanya masa jabatan yang pasti menguraikan periode-periode yang dibatasi secara kaku dan tidak berkelanjutan, sehingga tidak memberikan kesempatan untuk melakukan berbagai penyesuaian yang dikehendaki oleh keadaan dan ini sangat berlawanan dengan sistem pemerintahan parlementer.⁶⁰
- c. Kelemahan ketiga dari sistem pemerintahan presidensial adalah sistem ini berjalan atas dasar aturan “pemenang menguasai semuanya” yang cenderung membuat politik demokrasi sebagai sebuah permainan dengan semua potensi konfliknya. Selain itu, konsentrasi kekuasaan di tangan presiden memberinya sangat sedikit intensif untuk membentuk koalisi atau sistem pembagian kekuasaan lainnya atau untuk mengambil bagian dalam negoisasi dengan pihak oposisi yang mungkin diperlukan untuk menghadapi

58 Arend Lijphart, *Sistem Pemerintahan Parleментар dan Presidensial*, Jakarta: PT.Raja Grafindo Persada, 1995, hlm. 43

59 Arend Lijphart, *Sistem Pemerintahan*, 1995, *Ibid.*, hlm. 43.

60 Robert Dahl, *op.cit*, hlm. 15

berbagai masalah yang dapat memecah belah.

Menurut pendapat dari Sarundajang sistem pemerintahan presidensial memiliki kelebihan yaitu pemerintahan yang dijalankan oleh eksekutif berjalan relatif stabil dan sesuai dengan batas waktu yang telah diatur dan ditetapkan dalam konstitusi. Sedangkan kelemahan dari sistem pemerintahan presidensial adalah setiap kebijakan pemerintahan yang diambil merupakan bargaining position antara pihak legislatif dan eksekutif yang berarti terjadi pengutamaan sikap representatif – elitis dan bukan partisipatif – populis.⁶¹

7. Kajian Teori tentang Sistem Bikameral

Secara teoritik dapat dikatakan dalam sebuah negara yang demokratis setiap warga negara dan unit-unit politik harus diwakili dan terwakili. Badan-badan perwakilan tersebut lazim disebut parlemen. Salah satu isu yang paling fundamental adalah penentuan berapa jumlah “kamar” dalam parlemen tersebut dan bagaimana proses pengambilan putusan serta proses legislasi yang diemban oleh parlemen tersebut. “kamar-kamar” dalam parlemen tersebut dapat berjumlah “satu”, “dua”, “tiga”, atau “empat”.⁶² Teori sistem bikameral mengemukakan bahwa struktur lembaga perwakilan di dunia terdiri dari sistem satu kamar (unicameralism) dan sistem bicameral (bicameralism). Teori ini dapat digunakan untuk menganalisis struktur lembaga perwakilan yang memiliki dua kamar atau lebih (multikameral), walaupun sebuah lembaga perwakilan terdiri lebih dari dua kamar, kewenangan untuk membentuk undang-undang hanya berada pada salah satu atau kedua kamar, atau jika semua kamar mempunyai kewenangan membentuk undang-undang, akan terdapat perbedaan kategori undang-undang pada sistem parlemen bikameral ialah sistem parlemen yang terdiri dari dua kamar atau badan.

61 Sarundajang, *Babak Baru Sistem Pemerintahan*, Jakarta: Kata Hasta Pustaka, 2012, hlm. 53

62 King Faisal Sulaiman, *Sistem Bikameral dalam Spektrum Lembaga Parlemen Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, 2013, hlm. 22

Kamar pertama (first Chamber) biasa disebut dengan Majelis Rendah (Lower House) atau DPR atau House of Commons House of Representative, sedangkan kamar kedua (Second Chamber) disebut Majelis Tinggi (Upper House) atau Senat (House of Lords). Hanya di Belanda yang menamakan Majelis Tingginya dengan Kamar Pertama (Erste Kamer), lalu Majelis Rendahnya adalah Kamar Kedua (Tweede Kamer).⁶³ Kamar pertama pada umumnya mewakili kepentingan partai yang skalanya nasional, sedangkan kamar kedua pada umumnya adalah lembaga yang mewakili kewilayahan atau kelompok-kelompok fungsional. Selanjutnya akan digunakan istilah DPD untuk menyebut majelis tinggi atau kamar kedua, dan DPR untuk menyebut majelis rendah atau kamar pertama sepanjang tidak menunjuk pada suatu negara.

Kemudian, kelebihan atau keuntungan dalam sistem legislatif bikameral adalah kemampuan anggota untuk secara resmi mewakili beragam pemilih (misalnya negara bagian, wilayah, etnik, atau golongan), memfasilitasi pendekatan yang bersifat musyawarah terhadap penyusunan perundang-undangan, mencegah disahkan perundang-undangan yang cacat atau ceroboh, dan pengawasan atau pengendalian yang lebih baik atas lembaga eksekutif.⁶⁴ Ada dua alasan mengapa para penyusun konstitusi memilih sistem bikameral. Pertama adalah untuk membangun sebuah mekanisme pengawasan dan keseimbangan (checks and balances) serta untuk pembahasan sekali lagi dalam bidang legislatif. Alasan kedua adalah untuk membentuk perwakilan untuk menampung kepentingan tertentu yang biasanya tidak cukup terwakili oleh majelis pertama. Lalu secara khusus, bikameralisme telah digunakan untuk menjamin perwakilan yang memadai untuk daerah-daerah di dalam lembaga legislatif. Hasil dari kesenjangan representasi di majelis kedua amat bervariasi di dalam berbagai sistem dunia.⁶⁵

63 Muchannad Ali Safa'at, *Parlemen Bikameral*, Malang: UB Press, 2010, hlm. 32.

64 King Faisal Sulaiman, *Sistem Bikameral dalam Spektrum Lembaga Parlemen Indonesia*, 2013, hlm.39

65 King Faisal S., *Sistem Bikameral*, 2013, hlm. 40-41.

Sistem bikameral dapat digolongkan sebagai “kuat” atau “lunak” oleh Andrew S. Ellis digolongkan sebagai sistem yang “kuat” pembuatan undang-undang biasanya dimulai dari majelis manapun, serta harus dipertimbangkan oleh kedua majelis dalam forum yang sama sebelum disahkan. Dalam sistem “lunak”, majelis yang satu memiliki status yang lebih tinggi dari yang lain. Misalnya, majelis pertama mungkin dapat mengesampingkan penolakan atau amandemen rancangan undang-undang yang diajukan oleh majelis kedua.

Hal ini mensyaratkan tingkat dukungan yang lebih tinggi, seperti mayoritas absolut dari anggota-anggotanya, atau dua pertiga mayoritas dari anggota yang hadir dan memberikan suara. Majelis kedua, juga bisa dilarang atau dibatasi secara ketat dalam menolak atau melakukan amandemen rancangan undang-undang keuangan. Bila majelis kedua merupakan perwakilan dari daerah-daerah, kekuatan dari majelis kedua bisa saja bervariasi tergantung dari apakah rancangan undang-undang yang diperdebatkan berkaitan langsung dengan daerah-daerah tersebut. Sebuah sesi bersama (joint session) dari kedua majelis dapat digunakan sebagai mekanisme untuk menyelesaikan konflik, sehingga sebagian besar anggota dari majelis kedua memiliki timbangan atau porsi yang lebih besar dalam pengambilan keputusan akhir. Sistem-sistem bikameral yang ada di dunia terbagi secara merata antara kuat dan lunak. Banyak sistem yang kuat ditemukan dalam sistem presidensial. Lalu tidak ada sistem presidensial yang juga memakai sistem bikameral lunak.⁶⁶

Lalu dalam perkembangan selanjutnya, bentuk sistem bikameral ini juga mengalami perkembangan dan memiliki keanekaragaman bentuk menurut pandangan Giovanni Sartori membagi model bikameral ini menjadi tiga jenis, yaitu

- a. Sistem bikameral yang lemah (asymmetric bicameralism atau weak bicameralism atau soft bicameralism), yaitu apabila kekuatan salah satu kamar jauh lebih dominan atas kamar lainnya. Negara yang menggunakan sistem weak

66 King Faisal S., *Sistem Bikameral*, 2013, hlm. 40-41.

bicameralism, kewenangan pembentukan undang-undang sangat tidak setara. Pemutus terakhir jika terdapat perbedaan diantara kedua kamar adalah berdasarkan mekanisme one chamber decision.

- b. Sistem bikameral yang simetris atau relatif sama kuat (symmetric bicameralism atau strong bicameralism) apabila kekuatan antara kedua kamarnya nyaris sama kuat. Semua negara menggunakan navette (shuttle) system, yaitu bahwa kamar yang mengusulkan RUU memberikan pada kamar yang lain RUU tersebut untuk dibahas, dan kemudian kamar tersebut memberikan pertimbangannya tentang RUU tersebut kepada kamar yang mengusulkan.
- c. Sistem bikameral sempurna (perfect bicameralism), yaitu apabila kekuatan antara kedua kamar betul-betul seimbang.⁶⁷ Negara yang menggunakan sistem perfect bicameralism tidak ada perbedaan antar mekanisme pembentukan UU finansial dan non finansial. Kedua kamar memiliki kewenangan yang sama dalam mengusulkan, membahas dan menyetujui kedua jenis UU tersebut. Pada negara yang dibahas, mengatur bahwa kedua kamar membahas RUU. Semua negara tersebut menggunakan navette (shuttle) system, yaitu bahwa kamar yang mengusul RUU yang memberikan pada kamar yang lain RUU tersebut di bahas dan kemudian kamar tersebut memberikan pertimbangannya tentang RUU tersebut kepada kamar yang mengusulkan,

Argumentasi dari Giovanni Sartori di atas cukup menggambarkan kriteria bikameral yang ada di negara-negara dunia. Masing-masing bentuk kamar pada lembaga legislatif yang diterapkan oleh negara-negara dunia terutama dengan sistem pemerintahan presidensiil tentunya tetap mempertahankan mekanisme checks and balances dengan lembaga kekuasaan lainnya sebagaimana teori trias politica Montesquieu.

67 Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering*, Amerika: NYU Press, 1997, hlm. 184

8. Kajian Teori tentang Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan perundang-undangan pada dasarnya berbeda dengan kata perundang-undangan. Perbedaan yang mendasar, yaitu perundang-undangan dipahami secara sempit hanya terbatas pada undang-undang saja, sedangkan peraturan perundang-undangan dipahami secara luas terhadap beberapa aturan yang tidak terbatas pada undang-undang saja, misalnya peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, dan peraturan daerah. Dengan demikian, peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan secara baku dan ketat.⁶⁸

Dalam hukum positif sekarang di Indonesia, menurut Undang-Undang No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum (Pasal 1 angka 2 UU No. 10/2004). Definisi ini mencakup pemahaman *wet in formele zin* sekaligus *wet in materiele zin*. Sedangkan UU didefinisikan sebagai Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden (*vide* Pasal 1 angka 3 UU No. 10/2004 jo Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 UUD 1945). Definisi ini hanya mencakup pemahaman *wet in formele zin* saja.⁶⁹

Pembentukan peraturan perundang-undangan bertujuan untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan yang baik. Dalam menyusun peraturan perundang-undangan yang baik menurut I.C. Van Der Vlies dan A. Hamid S. Attamimi dibagi menjadi 2 (dua) klasifikasi, yaitu asas-asas yang formal dan asas-asas yang material. Asas-asas yang formal meliputi: asas tujuan yang jelas atau *beginsel van duidelijke doelstelling*; asas organ/

68 Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Jakarta: Sinar Grafika, 2018, hlm 7

69 Machmud Aziz, *Pengujian Peraturan Perundang-Undangan dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*, Jurnal Konstitusi Volume Volume 7 Nomor 5, 2010, hlm 117.

lembaga yang tepat atau beginsel van het juiste orgaan; asas perlunya pengaturan atau het noodzakelijkheids beginsel; asas dapatnya dilaksanakan atau het beginsel van uitvoerbaarheid; asas konsensus atau het beginsel van consensus.⁷⁰

Konsep pembentukan peraturan perundang-undangan sendiri merupakan rencana atau plan dalam membentuk hukum. Hukum pada hakikatnya adalah produk penilaian akal-budi yang berakar dalam hati nurani manusia tentang keadilan berkenaan dengan perilaku manusia dan situasi kehidupan manusia. Penghayatan tentang keadilan memunculkan penilaian bahwa dalam situasi kemasyarakatan tertentu, orang seyogyanya berperilaku dengan cara tertentu, karena hal itu adil atau memenuhi rasa keadilan.⁷¹

Negara Indonesia dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus berasaskan Pancasila sebagai dasar fundamentalnya. Konsep negara hukum Pancasila merupakan konsep negara hukum asli dari Indonesia yang menjadikan Pancasila sebagai asas yang utama dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Konsep negara hukum Pancasila ini memiliki peran penting dalam mewujudkan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik harus memenuhi kriteria-kriteria yang terkandung di dalam nilai-nilai Pancasila yaitu prinsip-prinsip keadilan dalam Pancasila. Mendasarkan pendapat Lili Rasidji, dalam pelaksanaan perundang-undangan yang bertujuan untuk pembaharuan itu dapat berjalan sebagaimana mestinya, hendaknya perundang-undangan yang dibentuk itu sesuai dengan apa yang menjadi inti pemikiran aliran sociological Jurisprudence yaitu hukum yang baik hendaknya sesuai dengan hukum yang hidup di dalam masyarakat.⁷²

Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki. Dengan demikian, UUD NRI Tahun 1945

70 Ferry Irawan Febriansyah, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia*, Jurnal Perspektif Volume XXI No. 3, 2016, hlm 221.

71 Bernard Arief Sidharta, *Ilmu Hukum Indonesia*, Bandung: FH Unika Parahyangan, 2010, Hal. 88

72 Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi, *Pengantar Filsafat Hukum*, Mandar Maju: Bandung, 2002, hlm74.

merupakan hukum dasar tertulis yang tertinggi yang harus menjadi dasar dan sumber bagi pembentukan peraturan-peraturan yang berada di bawahnya, dan peraturan yang berada dibawah harus mendasarkan dan bersumber serta tidak boleh bertentangan pada peraturan yang berada di atasnya.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah konstitusi negara Indonesia yang ditetapkan oleh para pendiri negara pada tanggal 18 Agustus 1945 sebagai hukum dasar. UUD NRI Tahun 1945 bukan hanya merupakan dokumen hukum tetapi juga mengandung aspek lain seperti pandangan hidup, cita-cita, dan falsafah yang merupakan nilai-nilai luhur bangsa dan menjadi landasan dalam penyelenggaraan negara. Sebagai sumber hukum tertinggi, undang-undang dasar hendaknya menjadi panduan dalam penyelenggaraan pemerintahan negara dan kehidupan berbangsa, serta pedoman dalam penyusunan peraturan perundang-undangan di bawahnya.

Pertama kali jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia ditetapkan melalui Undang-Undang No. 1 Tahun 1950 tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat. Undang-undang tersebut ditetapkan pada tanggal 2 Februari 1950. Jenis peraturan perundang-undangan pada masa itu dinyatakan dalam Pasal 1 Undang-Undang No. 1 Tahun 1950 Tentang Jenis dan Bentuk Peraturan, yang menjelaskan bahwa:⁷³

Jenis peraturan-peraturan Pemerintah Pusat ialah:

- a. Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- b. Peraturan Pemerintah;
- c. Peraturan Menteri.

Dapat disimpulkan dari bunyi Pasal 1 tersebut, bahwasanya pada masa itu lapisan peraturan perundang-undangan Indonesia hanya mengenal 3 lapis peraturan perundang-undangan. Undang-undang No. 1 Tahun 1950 belum mengatur peraturan

⁷³ Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Jakarta: Sinar Grafika, 2018, hlm 80-81.

daerah dan turunannya.

Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baru di Indonesia saat ini, yakni Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 menempatkan Pancasila kembali kepada posisi sumber dari segala sumber hukum negara. Segi normatif yang demikian dipandang tepat, karena penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 alinea keempat, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis negara sehingga setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Di samping Pancasila, Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 menyatakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan. Adapun makna yang dimaksud dengan “hukum dasar” adalah norma dasar bagi pembentukan peraturan perundang-undangan yang merupakan sumber hukum bagi pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah UUD NRI Tahun 1945.⁷⁴

9. Kajian Teori tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara

Indonesia merupakan salah negara yang berpengaruh di dunia sebab terdiri dari berbagai jenis suku, kebudayaan, agama, hingga bahasa yang berimplikasi pada perkembangan dunia, terutama di antara negara berkembang. Hal tersebutlah yang kemudian mendorong tiap individu untuk mencoba memajukan Indonesia dengan mengoptimalkan aspek-aspek yang dirasa dapat membawa Indonesia ke arah yang lebih baik seperti aspek ekonomi dan pembangunan. Jika berkaca pada sistem pembangunan yang dilaksanakan di negara Indonesia sebelum dilakukannya perubahan terhadap UUD Tahun 1945, asas

74 Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan*, 2018, hlm 80-81.

tersebut dilaksanakan melalui Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).⁷⁵ Namun setelah terjadinya amandemen, 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)⁷⁶, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), dan Rencana Kerja Pemerintah sampai pada Rencana Kerja Kementerian/Lembaga.

GBHN sendiri dapat dimaknai sebagai haluan negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat yang mempunyai landasan idiil Pancasila serta UUD Tahun 1945 sebagai landasan konstitusional.⁷⁷ Tak hanya arti secara universal, GBHN dapat dilihat dari cara pandang yang lain, yaitu dari sisi formil dan materiilnya. Dalam artian formil, GBHN diartikan sebagai salah satu tugas MPR menurut Pasal 3 UUD Tahun 1945. GBHN dianggap secara yuridis-formal hanya sebagai pokok-pokok dari pada langkah-langkah yang harus dilaksanakan pemerintah. Sedangkan GBHN dalam artian secara materiil merupakan wewenang MPR menurut Pasal 1 ayat (2) UUD Tahun 1945. GBHN harus benar-benar mengandung keinginan rakyat secara komprehensif. Jika dilihat inti MPR yaitu untuk memegang kedaulatan rakyat dan mengamalkannya dengan amanah, maka kekuasaannya tidak terbatas mengingat dinamika masyarakat, sekali dalam lima tahun, MPR memperlihatkan segala yang terjadi dan segala aliran-aliran pada waktu itu dan

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

76 Saat ini diatur melalui Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025

77 Moh. Kusnardi-Bintan R. Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, Gramedia, Jakarta, 1978, hlm. 56 dalam Budiman B. Sagala, *Tugas dan Wewenang MPR di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Cetakan Petama, Jakarta, 1982, hlm. 96-97.

menentukan haluan-haluan apa yang hendak dipakai untuk dikemudian hari.

Sehingga GBHN telah secara sah menjadi perantara bagi rakyat kepada pemerintah maupun sebaliknya untuk mengetahui keinginan dan kebutuhan dasar yang diperlukan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan kecerdasan rakyat dalam arah mencapai terwujudnya masyarakat yang adil dan makmur. GBHN dianggap sebagai sebuah amanat yang harus dipikul di pundak seorang Presiden dan wajib dipertanggungjawabkan oleh Presiden kepada MPR dapat dinilai berdasarkan pelaksanaan GBHN itu sendiri. Namun 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 GBHN⁹menyusun programnya sendiri. Dengan begitu, Presiden cukup melaksanakan program yang disusun oleh MPR dalam bentuk GBHN.

UUD Tahun 1945 sebelum perubahan, tepatnya pada Pasal 3 menegaskan bahwa yang berhak untuk menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar haluan negara adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dan untuk memperjelasnya, dalam bagian Penjelasan UUD Tahun 1945, khususnya penjelasan terhadap Pasal 3, diterangkan bahwa dengan memperhatikan dinamika masyarakat maka dalam 5 (lima) tahun sekali MPR menentukan haluan-haluan apa yang hendaknya dipakai untuk dikemudian hari. Pada masa Orde Baru, Pasal 3 UUD Tahun 1945 sebelum perubahan diterjemahkan dengan pemberian wewenang kepada MPR untuk menetapkan GBHN dalam 5 (lima) tahun sekali. GBHN dijadikan pedoman dan arah keberjalanan negara bagi lembaga-lembaga negara yang selaras dengan struktur ketatanegaraan yang diadopsi dalam UUD 1945 (sebelum Perubahan) dimana MPR diposisikan sebagai lembaga tertinggi negara dan pemegang kuasa negara tertinggi (*die gesamte staatsgewalt liegi allein bei der Majelis*). Disamping MPR menjadi lembaga tertinggi, terdapat lembaga tinggi yang utamanya adalah Presiden. Dimana Presiden tunduk dan bertanggung jawab

kepada MPR dan juga merupakan “mandataris” MPR, sebab Presiden diangkat oleh MPR sehingga wajib melaksanakan putusan-putusan MPR, termasuk menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang ditetapkan oleh MPR.

Walaupun Pasal 3 UUD Tahun 1945 sebelum amendemen sudah menerangkan adanya GBHN yang akan ditetapkan oleh MPR, namun pada praktiknya hingga tahun 1960 dokumen GBHN tidak pernah dibuat dan ditetapkan karena belum terbentuknya MPR. Hingga akhirnya saat itu Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 mengeluarkan Dekrit, sehingga dimulailah era demokrasi terpimpin. Keberadaan dokumen GBHN sendiri pertama kali ditetapkan oleh Presiden Soekarno dengan Perpres No. 1 Tahun 1960 tentang Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara yang mana di dalam Pasal 1 Perpres tersebut menyatakan bahwa “Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat terbentuk, maka Manifesto Politik Republik Indonesia yang diucapkan pada tanggal 17 Agustus 1959 oleh Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang adalah garis-garis besar daripada haluan negara”.

Yang menjadi salah satu pertimbangan kuat ditetapkannya GBHN adalah Karen Indonesia memerlukan arah tujuan dan pedoman yang dapat secara konkrit melancarkan kelanjutan revolusi kita dalam iklim demokrasi dan ekonomi terpimpin. Perpres tadi kemudian dikuatkan lagi dengan kehadiran Tap MPRS No. I/MPRS/1960 tanggal 19 November 1960 tentang “Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-garis Besar daripada Haluan Negara”. Di dalam Tap MPRS itu sudah dijelaskan bahwa Amanat Presiden tanggal 17 Agustus 1960 yang terkenal dengan nama “Jalannya Revolusi Kita” dan Pidato Presiden tanggal 30 September 1960 di muka Sidang Umum PBB yang berjudul “To Build the World a New” (Membangun Dunia kembali) merupakan pedoman-pedoman pelaksanaan Manifesto Politik Republik Indonesia. Untuk memperincinya maka Dewan Perancang Nasional (Depernas) membuat Rancangan Pembangunan Nasional Semesta Berencana Delapan Tahun 1961 – 1969 yang kemudian diserahkan ke MPRS lalu ditetapkan sebagai Garis-Garis Besar Pola Pembangunan

Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969 melalui Tap MPRS No.II/MPRS/1960 tanggal 3 Desember 1960. Sedangkan dokumen terakhir GBHN yang dihasilkan dalam masa demokrasi terpimpin ditetapkan oleh Ketetapan MPRS No. IV/MPRS/1963 tentang Pedoman Pelaksanaan Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Haluan Pembangunan dimana di dalamnya dijadikan pedoman untuk melaksanakan manifesto politik Indonesia. Berikut adalah rincian Ketetapan MPR tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara di masa Orde Baru

Table 1
Ketetapan MPR tentang GBHN di Masa Orde Baru

No.	Nomor Ketetapan	Perihal
1.	IV/MPR/1973	Garis-Garis Besar Haluan Negara
2.	IV/MPR/1978	Garis-Garis Besar Haluan Negara
3.	II/MPR/1983	Garis-Garis Besar Haluan Negara
4.	II/MPR/1988	Garis-Garis Besar Haluan Negara
5.	II/MPR/1993	Garis-Garis Besar Haluan Negara
6.	II/MPR/1998	Garis-Garis Besar Haluan Negara

GBHN akhirnya dikorbankan demi adanya perubahan rezim yang “mengutamakan” pengoptimalan arah kebijakan. Namun sayangnya rezim yang saat itu berkuasa justru memilih untuk melakukan peninjauan kembali atas penetapan haluan negara yang telah ditetapkan oleh MPR Sementara (MPRS) pada rezim sebelumnya. Kondisi ini mulai tercermin pada perubahan rezim dari Orde Lama ke Orde Baru. MPR Sementara (MPRS) pada masa transisi melakukan peninjauan kembali yang kemudian merealisasikan pencabutan ketetapan mengenai haluan negara yang ditetapkan pada masa Orde Lama seperti tabel berikut.

Table 2
Realisasi Pencabutan Ketetapan Mengenai Haluan Negara

Haluan Negara pada Orde Lama	Pencabutan Haluan Negara pada Masa Transisi
Ketetapan MPRS No. I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara	Ketetapan MPRS No. XXXIV/MPRS/1967 tentang Peninjauan Kembali Ketetapan MPRS No. I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-Garis Besar Haluan Negara
Ketetapan MPRS No. II/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961- 1969	Ketetapan MPRS No. XXXVIII/MPRS/1968 tentang Pencabutan Ketetapan-Ketetapan MPRS: a. No.II/MPRS/1960....

10. Kajian Teori tentang *Constitutional Complaint*

Constitutional complaint merupakan salah satu upaya hukum untuk menjamin tetap terlaksananya hak konstitusional yang diimplikasikan oleh kebijakan pemerintah maupun putusan peradilan terhadap warga negara. Kewenangan ini sudah menjadi salah satu kewenangan resmi yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi di berbagai negara, namun sayangnya Indonesia belum mengadaptasinya hingga saat ini. Seiring dengan menguatnya kesadaran akan hak konstitusional masyarakat, gagasan constitutional complaint kini mulai diusung sebagai salah satu alternatif perlindungan hak asasi manusia. Sudah mulai banyak diskusi dan kajian di kalangan akademisi serta praktisi hukum tata negara yang dibangun mengenai pentingnya constitutional complaint mengedukasi masyarakat bahwasannya ini merupakan kewenangan penting yang wajib dimiliki Mahkamah Konstitusi khususnya ketika sejumlah kebijakan lembaga negara yang tidak memiliki saluran hukum apabila hendak diuji. Misalnya saat Surat Keputusan Bersama (SKB) yang tidak dapat diujikan

baik melalui Mahkamah Agung maupun Mahkamah Konstitusi sebab Surat Keputusan Bersama (SKB) tidak masuk dalam kualifikasi peraturan di bawah undang-undang yang dapat diuji ke Mahkamah Agung, serta tidak sederajat dengan undang-undang yang dapat diuji ke Mahkamah Konstitusi. Sehingga dinilai constitutional complaint juga dapat menjadi salah satu upaya hukum dalam menggugat perjanjian internasional yang dirasa tidak sesuai dengan konstitusi. Apabila perjanjian dagang dua negara mengenai impor beras dianggap merugikan hak konstitusionalitas para petani, kebijakan ini dapat diajukan melalui mekanisme constitutional complaint. Begitu pun dengan perjanjian kerja sama bilateral dan multilateral lainnya misalnya dalam hal perdagangan bebas semisal Asean Free Trade Area (AFTA) maupun Free Trade Area (FTA) antara Indonesia-Cina. Upaya hukum constitutional complaint ini akan mampu memperkuat posisi masyarakat Indonesia menuju masyarakat civil society. Dalam posisi ini masyarakat akan memainkan peran aktif dalam segala kebijakan pemerintah. Gejala demikian ditemukan dalam masyarakat di negara yang memiliki mekanisme hukum constitutional complaint.

Menurut Prof. Mahfud MD, constitutional complaint merupakan sebuah upaya untuk mengajukan perkara ke Mahkamah Konstitusi terhadap pelanggaran hak konstitusional yang tidak didapati instrumen hukumnya atau bahkan ketika sudah tidak tersedianya upaya lain di atas jalur penyelesaian hukum. Sedangkan menurut I Dewa Gede Palguna, constitutional complaint adalah salah satu bentuk upaya hukum perlindungan hak-hak konstitusional warga negara dalam sistem ketatanegaraan banyak warga negara di dunia saat ini yang kewenangan untuk mengadilinya diberikan kepada Mahkamah Konstitusi. Sehingga, dapat ditarik kesimpulan dari kedua pengertian di atas bahwasannya upaya constitutional complaint digunakan untuk mendapatkan perlindungan hak-hak konstitusional warga negara yang dilanggar akibat pelaksanaan dari norma undang-undang yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.

Constitutional complaint berkaitan erat dengan pelaksanaan perlindungan hak konstitusional warga negara yang dilanggar

oleh kebijakan ataupun perbuatan hukum dari lembaga public yang mana sesuai dengan konsep yang pernah di utarakan oleh Lord Acton yang mana menyatakan bahwa “the power thens to corrupt, absolutly powers corrupt absolutly” dengan pengertian sederhana yaitu kekuasaan yang dimiliki justru cenderung memberikan dampak penyimpangan kekuasaan yang absolut karena lembaga publik sebagai suatu kekuasaan yang memiliki kewenangan yang berbeda-beda dengan lembaga lain. Konsep Lord Acton diatas mungkin saja atau sudah di pastikan akan terjadi pada lembaga publik. Dengan kewenangan yang dimiliki akan dengan mudah melakukan pelanggaran terhadap kepentingan maupun hak kosntitusional warga negara. Mengapa demikian, warga negara sebagai komponen memiliki posisi tawar rendah, hal ini dibuktikan dengan tidak adanya power bagi warga negara biasa ketika berurusan dengan lembaga publik yang sudah tentu memiliki kewenangan. Maka dari itu potensi terlanggarnya hak konstitusional warga negara sangat berpotensi untuk terlanggar akibat perbuatan hukum lembaga publik baik di sengaja ataupun tidak di sengaja. Meskipun pengaturan mengenai tata cara kerja dari badan publik ini sudah ada, namun sudah pasti praktik tidak akan pernah sama dengan apa yang ada di dalam konsep dalam hal ini undang-undang. Hal inilah yang dicoba untuk mencari solusi mengenai permasalahan pelanggaran hak konstitusional warga negara yang dilanggar oleh badan publik.

Gagasan tentang constitutional complaint bukanlah hal baru terjadi di tataran para akademisi hukum khususnya di wilayah hukum tata negara, hanya saja terdapat banyak problematika yang timbul dalam pembahasan constitutional complaint yang belum bisa di selesaikan. Hal ini disebabkan dengan nihilnya mekanisme yang pasti mengenai penanganan perkara mengenai constitutional complaint oleh Mahkamah Konstitusi di Indonesia. Jadi hanya terdapat satu cara yang dapat digunakan untuk mengajukan constitutional complaint ke Mahkamah Konstitusi di Indonesia yaitu melalui jalur judicial review meskipun tidak selalu bisa berjalan mulus. Lucunya adalah ada beberapa perkara yang justru di dalamnya memuat perihal constitutional complaint yang lolos ketika di perkarakan ke Mahkamah Konstitusi melalui mekanisme

judicial review. Seperti salah satu contoh kasus yang terjadi yaitu gugatan yang Pemohonnya adalah Refly Harun dan Maheswara dengan nomor perkara: 102/PUUVII/2009 yang memuat pokok perkara tentang pengujian undang-Undang No. 42 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, terhadap UUD NRI Tahun 1945 mengenai permasalahan Daftar Pemilih Tetap (DPT) yang dianggap bermasalah dan merugikan hak pemohon dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Jika dilihat lebih lanjut bahwasannya Pemohon masih merasa tidak puas dengan penyusunan daftar pemilih tetap dalam kontestasi pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, yang mana hal ini sudah masuk keranah pengaduan konstitusional atau constitutional complaint yang menyatakan ketidakpuasan terhadap KPU akibat kelalaian dalam menyusun Daftar Pemilih Tetap (DPT) pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Sehingga akhirnya diambil langkah bijak oleh Mahkamah Konstitusi dengan menerima permohonan pemohon, sehingga pemilih yang tidak terdaftar dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT) dapat ikut dalam pemilu Presiden dan Wakil Presiden hanya dengan memperlihatkan KTP atau Pasport saja.

Banyak kasus kasus konkret semacam ini yang terjadi di Indonesia dan tidak sedikit yang menemui kegagalan. I Dewa Gede Palguna, seorang hakim Mahkamah Konstitusi Indonesia, berpendapat 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 mengaakalnya dengan membungkus perkara constitutional complaint melalui metode judicial review. Hal yang demikian janganlah dianggap sebagai pemikiran dari suatu judicial activism yang berlebihan. Sebab, hasil penelusuran penulis terhadap surat-surat maupun permohonan yang diterima oleh Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi selama tahun 2005, sedikitnya terdapat 48 surat ataupun permohonan yang dapat dikategorikan sebagai bentuk constitutional complaint atau sejumlah 3 (tiga) kali lipat permohonan judicial review pada tahun yang sama. Walaupun banyak kasus constitutional complaint dibalut dengan proses penyelesaian melalui judicial review, namun masalah

besar lainnya yang juga menghadang adalah dengan banyak perkara constitutional complaint yang ditolak karena pokok permohonannya bukan terhadap aturan dalam undang-undang yang bertentangan dengan konstitusi, melainkan penerapan dari aturan dari undang-undang itulah yang menyebabkan terlanggarnya hak konstitusional seseorang. Dalam acara Intenational Symposium On Constitutional Complaint, I Dewa Gede Palaguna menjelaskan lebih jauh bahwasannya,

“The constitution only says that constitutional court shall have the competence to adjudicate cases of the review law against the constitution. But there is no definition, there is no scope, what does it mean by review law against the constitution. So, the legislature may have, theoretically speaking, may have the power to make an ‘extended interpretation’, the meaning of the judicial review itself, to cover the case of constitutional complaint”.

Terlalu banyak perkara yang diajukan memuat unsur constitutional complaint, namun tidak ada saluran untuk itu membuat permasalahan ini tidak menemui titik terangnya. Fakta bahwa banyak permohonan yang secara substansial merupakan pengaduan konstitusional namun diajukan ke Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia terutama sebagai permohonan pengujian undang-undang yang bahkan sudah diakui oleh para hakim dan mantan hakim konstitusi. Mereka pada umumnya juga berpendapat bahwa dimasa depan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia harus sudah memiliki kewenangan untuk mengadili perkara pengaduan konstitusional. Hal ini disebabkan pentingnya perlindungan hak konstitusional warga negara harus dijamin dan bukan hanya pada saat hak tersebut akan dilanggar oleh undang-undang, namun juga pada saat terjadi tindakan penyelenggara negara. Meskipun ada juga kekhawatiran bahwa kalau kewenangan demikian diberikan akan terjadi penumpukan perkara. Namun hal yang disebut terakhir ini lebih merupakan persoalan teknis yang dapat diatasi dengan membuat aturan dalam hukum acara yang secara teknis memungkinkan dilakukannya penyaringan terhadap perkara-perkara pengaduan konstitusional sehingga tidak semua perkara pengaduan konstitusional harus diperiksa oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

Jika merefleksikan diri dengan negara-negara yang Mahkamah Konstitusinya telah memiliki kewenangan constitutional complaint, seperti di Filipina. Seorang Ketua Supreme Court Filipina, Maria Lourdes P.A Sereno mengatakan bahwa kebijakan yang telah diberikan pada pengadilan, termasuk pengadilan yang lebih rendah artinya telah dimungkinkannya suatu pengadilan untuk menangani permasalahan soal constitutional complaint. Hal ini bertujuan untuk memberikan akses seluas luasnya pada individu menuju pengadilan judicial review yang putusannya bersumber dari keputusan hakim atau aturan yang dikeluarkan oleh pengadilan. Dengan demikian, dalam perintah undang-undang dasar selama hak dapat ditemukan, akses ke pengadilan telah terjamin.

Filipina telah memberikan kesempatan seluas luasnya bagi siapapun yang merasa hak konstitusionalnya dilanggar untuk membelanya demi terciptanya keamanan dan kenyamanan bersama. Maka demi tegaknya hak konstitusional warga negara, dirasa perlu lah upaya pemerintah untuk memfasilitasi tindakan perlindungan terhadap warga negara secara komprehensif.

B. KAJIAN TERHADAP NILAI-NILAI DASAR PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA

Salah satu karakteristik Indonesia sebagai suatu negara adalah kebesaran dan kemajemukannya. Para pendiri bangsa berusaha untuk menjawab tantangan tersebut dengan melahirkan beberapa konsepsi kebangsaan dan kenegaraan, antara lain berkaitan dengan dasar negara, konstitusi negara, bentuk negara, dan wawasan kebangsaan yang dirasa sesuai dengan ciri khas Indonesia. Konsepsi pokok para pendiri bangsa ini tridak mengalami perubahan, tetapi sebagian yang bersifat teknis instrumental mengalami penyesuaian pada generasi penerus bangsa ini.

Dalam sejarah ketatanegaraan di Indonesia tercatat bahwa Undang-Undang Dasar Negara Indonesia 1945 telah mengalami beberapa kali perubahan. UUD NRI Tahun 1945 yang telah

dikeluarkan Sekretariat Negara Republik Indonesia sampai saat ini telah mengalami amandemen sebanyak empat kali, yaitu pada 19 Oktober 1999, 18 Agustus 2000, 10 November 2001, dan 10 Agustus 2002. UUD NRI Tahun 1945 sebagai konstitusi tertulis merupakan sebuah dokumen formal yang berisi:

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

Hal tersebut secara jelas tertuang dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, yang merupakan perjanjian luhur para pendiri negara (the founding fathers). Dari alinea pertama Pembukaan, terdapat sikap para pendiri negara, yang juga merupakan sikap pandangan bangsa Indonesia tentang makna kemerdekaan bagi suatu bangsa. Dari bunyi kalimat dalam alinea tersebut dapat ditarik kesimpulan adanya hak asasi berkelompok, yaitu bahwa kemerdekaan ialah hak segala bangsa. Sebagai konsekuensinya, penjajahan di atas dunia harus dihapuskan karena hal itu tidak sesuai atau bertentangan dengan perikemanusiaan dan perikeadilan.

Kemudian, alinea kedua pembukaan menggambarkan adanya perjuangan bangsa Indonesia untuk melepaskan diri dari belenggu penjajahan. Perjuangan untuk memperoleh kemerdekaan tersebut telah berhasil diwujudkan dengan telah diantarkannya rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan Negara Indonesia. Kemerdekaan tersebut mendapat Rahmat Allah Yang Maha Kuasa. Hal ini terbukti dengan berhasilnya rakyat Indonesia memproklamasikan kemerdekaannya.

Selanjutnya, alinea keempat Pembukaan berisi pernyataan sikap rakyat Indonesia bahwa pemerintah negara itu dibentuk untuk mewujudkan tujuan nasional. Dalam alinea keempat ini dapat pula membaca bahwa kemerdekaan kebangsaan yang telah dicapai rakyat Indonesia tersebut disusun dalam sebuah UUD NRI Tahun 1945 yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang

Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Isi pokok yang terkandung dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang mengandung korelasi dengan sistem ketatanegaraan adalah alinea keempat yang meliputi empat hal prinsip-prinsip pokok kenegaraan yaitu:

- a. Tentang tujuan negara, tujuan yang terkandung adalah melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, Hal ini dalam hubungannya dengan tujuan negara hukum adalah mengandung pengertian negara hukum formal, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa, hal ini dalam hubungannya dengan pengertian tujuan negara hukum adalah mengandung pengertian negara hukum material, lalu tujuan dalam hubungan dengan politik luar negeri Indonesia, yaitu di antara bangsa-bangsa di dunia ikut melaksanakan suatu ketertiban dunia yang berdasarkan pada prinsip kemerdekaan, perdamaian abadi serta keadilan sosial. Hal ini lah yang merupakan dasar politik luar negeri Indonesia yang bebas dan aktif;
- b. Tentang ketentuan diadakannya UUD Negara, dalam kalimat pembukaan menunjukkan bahwa negara Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum. Negara yang bersifat konstitusional, dimana mengharuskan bagi negara Indonesia untuk diadakannya UUD Negara dan ketentuan inilah yang merupakan sumber hukum bagi adanya UUD NRI Tahun 1945;
- c. Tentang Bentuk Negara, dalam penjelasannya menyatakan bahwa bentuk negara Inonesia adalah Republik yang berkedaulatan rakyat. Negara dari, oleh dan untuk rakyat. Dengan demikian hal ini merupakan suatu norma dasar negara bahwa kekuasaan adalah di tangan rakyat;
- d. Tentang dasar filsafat, yang merupakan sila-sila yang menjadi Pancasila. Sebagai norma dasar, Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang didalamnya mengandung falsafah bangsa (Pancasila) merupakan sumber hukum positif yang menjadi pedoman dalam

pembentukan pasal-pasal yang terdapat pada badan (batang tubuh) UUD NRI Tahun 1945. Konstruksi UUD NRI Tahun 1945 kemudian menjadi konstitusi bangsa dijadikan sebagai hukum dasar bagi setiap peraturan perundang-undangan di bawahnya. Oleh karena itu, dalam negara yang menganut paham konstitusional tidak ada satu pun perilaku penyelenggara negara dan masyarakat yang tidak berlandaskan konstitusi.

Dalam hubungannya dengan pelaksanaan dan penyelenggaraan negara, etika politik menuntut agar kekuasaan dalam negara dijalankan sesuai dengan (1) asas legalitas (legitimasi hukum), yaitu dijalankan sesuai dengan hukum yang berlaku, (2) disahkan dan dijalankan secara demokratis (legitimasi demokratis), dan (3) dilaksanakan berdasarkan prinsip-prinsip moral atau tidak bertentangan dengannya (legitimasi moral). Pancasila dan penyelenggaraan negara, baik menyangkut kekuasaan, kebijaksanaan yang menyangkut publik, pembagian serta kewenangan harus berdasarkan legitimasi moral religius (sila ke-1) serta moral kemanusiaan (sila ke-2).

Dalam hal ini, yang kemudian menjadi objek perubahan ialah terkait Pokok-Pokok Haluan Negara yang berimplikasi dengan lembaga-lembaga lainnya yang ada di Indonesia, sehingga konstitusi harus mengakomodir segala perubahan atas diterapkannya Pokok-Pokok Haluan Negara di Indonesia. kedudukan lembaga permusyawaratan/perwakilan sekaligus penguatan kewenangannya agar mampu mewujudkan tujuan bernegara yang sejalan dengan nilai-nilai Pancasila.

C. KAJIAN TERHADAP PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 SEBELUM AMANDEMEN KELIMA

1. Kajian Pelaksanaan terhadap Majelis Permusyawaratan Rakyat

Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 mengubah secara signifikan sistem ketatanegaraan dan mekanisme pemerintahan negara. Amandemen ini dilandasi atas cita-cita reformasi dalam rangka mewujudkan negara demokratis.

Namun amandemen yang telah dilakukan bukan tanpa celah, desakan dan dinamika politik yang begitu kuat pasca reformasi menyebabkan amandemen konstitusi dilakukan tanpa kajian yang detail dan komprehensif. Jimly Ashiddiqie, seorang pakar Hukum Tata Negara, menyatakan bahwa dalam pembahasan naskah perubahan UUD 1945 kurang mengakomodir perdebatan konseptual yang mendalam, akibatnya opsi terhadap kebenaran akademis seringkali dikesampingkan oleh kepentingan-kepentingan politik. Celah yang hadir dalam tubuh konstitusi ini dapat terlihat dari carut marutnya sistem kelembagaan negara yang berujung pada tumpah tindih kedudukan serta kewenangan antar lembaga negara yang tidak dapat dihindarkan. Selain itu beberapa lembaga negara dibawah amandemen UUD 1945 kerap kali menimbulkan pertanyaan mengenai manfaat dan tujuan pembentukannya. Salah satunya dapat ditinjau dari lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat, yang selanjutnya disingkat MPR. MPR sebagai lembaga yang mengadopsi sila ke-4 dari dasar negara dengan mengimplementasikan prinsip permusyawaratan, mengalami distorsi arah dan ketidakjelasan konsep kelembagaan baik dalam kedudukan, susunan, maupun kewenangan.

Kedudukan yang bermasalah ini diakibatkan oleh keanggotaan MPR yang merangkap dengan keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang seolah mengarah pada pembentukan sistem dua kamar (bikameral). Namun dalam klausul susunan MPR yang menyebutkan “anggota DPR dan anggota DPD” tidak menggambarkan adanya konsep bikameral. Konsep bikameral memiliki susunan yang terdiri dari unsur-unsur badan dari dua kamar bukan anggota. Sebagaimana diterapkan dalam Congress Amerika Serikat yang tersusun dari House of Representatives dan Senate. Apabila MPR dirancang sebagai lembaga yang terdiri dari unsur anggota maka MPR berdiri sebagai lembaga sendiri diluar DPR dan DPD. Hubungan antara DPR dan DPD baik dalam konteks kamar maupun hubungan antar keanggotaan dibawah MPR tidak ditentukan dalam Konstitusi pasca amandemen. Berdasarkan poin ini, maka MPR dapat dikatakan sebagai parlemen unikameral dengan keanggotaan ganda. Sedangkan

menurut Jimly Asshiddiqie, berdasarkan kewenangan yang dimiliki oleh MPR, Indonesia menganut sistem trikameral. Problematika ketidakjelasan mengenai penempatan MPR diantara sistem unikameral, bikameral, dan trikameral mengakibatkan turbulensi politik dan hukum yang bias, sistem kameral yang rapuh ini tentu berimbas pada efektivitas kerja dan fungsi kelembagaan negara dalam menjalankan perannya membentuk tertib ketatanegaraan yang ideal.

Ditinjau dari susunan MPR yang terdiri dari DPR dan DPD juga menimbulkan intrik tersendiri, hal ini berkenaan dengan monopoli kewenangan yang dimiliki oleh DPR dalam sistem tata kelola lembaga sehingga keberadaan DPD ditubuh MPR dalam pengambilan keputusan tidak memiliki pengaruh apapun, pernyataan ini tercermin dari struktur mayoritas yang dimiliki DPR. MPR masa jabatan 2019-2024 memiliki 711 anggota yang terdiri dari 575 anggota DPR dan 136 anggota DPD. Dari susunan yang demikian tentu memantik keresahan diantara para ahli salah satunya Refly Harun yang berpendapat bahwa tanpa keterlibatan DPD impeachment yang dilakukan MPR sah dilakukan karena telah mengakomodir 3/4 jumlah anggota MPR. Demikian pula pada proses perubahan UUD NRI Tahun 1945.

Akibat konstitusional lain pasca amandemen yakni berkaitan dengan kewenangan MPR yang dikurangi secara signifikan. MPR praktis hanya melakukan rutinitas lima tahun sekali melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden. Tugas ini hanya bersifat seremonial dengan durasi waktu setengah jam saja. Kewenangan yang bersifat insidental ini tercatum dalam Pasal 2 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yakni mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden, dan memilih presiden atau wakil presiden untuk mengisi lowongan jabatan presiden atau wakil presiden.

Selain itu dengan diamandemennya konstitusi negara telah menghapuskan kewenangan MPR dalam membentuk Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Argumentasi dihapuskannya GBHN dalam ketatanegaraan Indonesia adalah akibat dianutnya

sistem pemilihan langsung Presiden, dengan pemilihan langsung oleh rakyat maka Presiden berwenang menentukan rancangan pembangunan kedepan. Sehingga penjatuhan Presiden hanya dapat dilakukan dengan alasan pelanggaran hukum bukan lagi karena pelanggaran terhadap GBHN. Konsekuensi dari ketentuan ini adalah pemerintah yang terpilih menjalankan roda pemerintahan berdasarkan visi misi yang dikemukakan saat kampanye Pemilihan Umum Presiden (Pilpres) yang kemudian termanifestasikan dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP). RPJP Nasional ini menjadi bentuk baru dari pedoman negara yang dianut Indonesia yang dibentuk bersama antara Presiden dan DPR berdasarkan Undang-Undang No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 sebagai amanat dari Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Kehadiran RPJP Nasional memang secara formalitas diakui sebagai pedoman pembangunan nasional namun pada tahap realisasi RPJP Nasional tidak memiliki kekuatan yang memadai dalam memandu keberjalanan pembangunan yang dibuktikan dengan tidak berhasilnya fungsi RPJP Nasional dalam membantu pembangunan nasional sejak awal dibentuk pada tahun 2005 hingga saat ini yang dirasa mengalami disorientasi. RPJP Nasional juga tidak mampu berjalan intensif karena cenderung berperspektif eksekutif sentris tanpa menghiraukan sudut pandang kelembagaan negara lainnya. Padahal jika RPJP Nasional diamini sebagai pedoman pembangunan nasional maka sudah menjadi keharusan seluruh cabang kekuasaan ikut andil di dalamnya. Perlu dipahami bersama bahwa pedoman pembangunan membutuhkan partisipasi seluruh bangsa karena nahkoda tetap butuh kebersamaan penghuni bahtera yang sedang berlayar. Sehingga, perlu dilakukan suatu upaya untuk mengembalikan kembali kewenangan MPR dalam menetapkan GBHN melalui amandemen kelima UUD NRI Tahun 1945.

Implikasi lanjutan dari dihapuskannya GBHN adalah hilangnya kewenangan MPR untuk membentuk TAP MPR. Politik hukum keberadaan TAP MPR sendiri mengalami pasang surut seiring dengan perubahan dalam produk hukum mengenai sumber

hukum Indonesia. TAP MPR ini diakui keberadaannya dari tahun 1966 hingga tahun 2004, namun pasca berlakunya Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah menghilangkan Tap MPR dari hierarki Peraturan Perundang-undangan. Tap MPR ini kembali diatur dan diakui sebagai sumber hukum dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (P3U) sebagai penyempurna undang-undang sebelumnya. Adapun lahirnya undang-undang tersebut telah menempatkan kembali Tap MPR sebagai bagian dari hierarki peraturan perundang-undangan. Sehingga secara yuridis, TAP MPR masih dapat diberlakukan sebagai aturan dalam penyelenggaraan negara. Meskipun TAP MPR diakui sebagai sumber hukum, MPR tidak diperkenankan kembali untuk membentuk TAP MPR yang baru.

Dengan reformulasi haluan negara yang diwacanakan memproyeksikan TAP MPR sebagai wadah yang tepat untuk menaungi substansi Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN). Model ini bertujuan untuk mengintensifkan legalitas PPHN. Kedudukan kelembagaan MPR yang merupakan representasi paling tinggi dan komprehensif dibandingkan semua lembaga negara lainnya yang beranggotakan gabungan DPR dan DPD. Sehingga perencanaan pembangunan akan lebih mengakomodir kehendak seluruh rakyat Indonesia, melihat forum yang terdapat dalam MPR menjelmakan keterwakilan politik dalam DPR dan keterwakilan wilayah dalam DPD. Selain itu posisi PPHN akan jauh lebih terencana sebab dokumen ini menjadi standar baku yang tetap dalam jangka waktu panjang. Jika PPHN mengadopsi model undang-undang dan kewenangan pembentukan diserahkan kepada DPR akan berakibat pada ketidakstabilan haluan negara karena sangat mudah untuk berubah sehingga tidak akan berbeda nasibnya dengan kondisi RPJP Nasional saat ini. DPR sendiri bukanlah lembaga yang mencerminkan perwujudan kehendak seluruh rakyat melainkan perwakilan partai politik di parlemen. Artinya kewenangan yang diberikan kepada DPR akan menihilkan partisipasi DPD yang merupakan lembaga yang mencerminkan keterwakilan rakyat. Tidak tepat juga jika kewenangan pembentukan PPHN

hanya diberikan kepada DPD karena akan berakibat pada absennya perwakilan partai politik dalam pembentukannya. Maka sudah sangat tepat untuk mengamankan pembentukan haluan negara pada MPR yang merupakan lembaga afiliasi DPR dan DPD. Legitimasi demokrasi yang terbentuk juga akan jauh lebih kuat karena korelasi erat GBHN dan MPR. Disamping itu eksistensi TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan akan semakin jelas.

Dengan amandemen kelima UUD NRI Tahun 1945, nantinya akan memberikan kewenangan kepada MPR untuk membentuk TAP MPR namun pengembalian kewenangan tersebut bukan berarti menjadikan produk hukum tersebut menjadi liar. Agar perubahan konsepsi kelembagaan MPR proporsional maka TAP MPR dapat dikeluarkan hanya untuk mengatur mengenai haluan negara. Artinya kewenangan pembentukan TAP MPR diatur secara limitatif untuk menghindari adanya abuse of power dan tumpang tindih kekuasaan maupun peraturan.

Dirumuskannya paradigma baru haluan negara dan kelembagaan MPR bertujuan untuk menciptakan penyelenggaraan pembangunan nasional yang progresif dan mengembalikan hakikat MPR sebagai penjelmaan kehendak seluruh rakyat. Landasan itulah yang menjadi dasar perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945 menjadi mutlak diperlukan demi mewujudkan kemajuan bangsa dan negara.

2. Kajian Pelaksanaan terhadap Perencanaan Pembangunan Nasional

Pada amandemen ketiga UUD Tahun 1945, pasal 3 tentang kewenangan MPR untuk menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar dari pada haluan negara telah diubah. Saat ini MPR hanya memiliki kewenangan untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. Hal ini juga berkaitan dengan perubahan kedudukan MPR menjadi bukan lembaga tertinggi dan Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat. Oleh karena itu, sesuai pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945

kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

Untuk pengelolaan pembangunan, negara membentuk sistem perencanaan pembangunan nasional sebagai suatu tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah. Sistem perencanaan pembangunan nasional diatur dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 yang merumuskan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), dan Rencana Pembangunan Tahunan yang selanjutnya disebut Rencana Kerja Pemerintah (RKP). Berdasarkan Pasal 4 Undang-Undang No. 25 Tahun 2004, RPJP Nasional disusun dalam bentuk visi, misi, dan arah pembangunan nasional, RPJM Nasional merupakan penjabaran visi, misi, dan program Presiden, dan RKP merupakan penjabaran RPJM Nasional yang memuat prioritas pembangunan.

Tujuan yang ingin dicapai dalam sistem perencanaan pembangunan nasional yang ditetapkan dalam pasal 2 ayat (4) Undang-Undang No. 25 Tahun 2004, yaitu: (a) mendukung koordinasi antarpelaku pembangunan; (b) menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antardaerah, antarruang, antarwaktu, antarfungsi pemerintah maupun antara Pusat dan Daerah; (c) menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan; (d) menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan dan berkelanjutan; dan (e) mengoptimalkan partisipasi masyarakat. Dapat disimpulkan bahwa tujuan sistem tersebut adalah menciptakan pembangunan yang koordinatif dan saling melengkapi antara pusat dan daerah agar tujuan negara yang tercantum dalam alinea keempat pembukaan UUD NRI Tahun 1945 tercapai.

RPJP Nasional menjadi pedoman untuk pembentukan rencana pembangunan yang tingkatannya lebih rendah, yang ditetapkan melalui UU No. 17 Tahun 2007 Tentang Rencana

Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025. Serupa dengan RPJP Nasional, RPJP Daerah juga dibentuk untuk periode 2005-2025. Visi, Misi, dan Program Presiden yang dibawakan saat kampanye harus berpedoman dari RPJP Nasional, sehingga setelah terpilih visi, misi, dan program tersebut akan masuk ke dalam RPJM Nasional untuk periode 5 (lima) tahun. Hal ini serupa dengan RPJM Daerah sebagai perencanaan pembangunan daerah untuk periode 5 (lima) tahun, yang berpedoman pada RPJM Nasional.

Dalam tahapan perencanaan pembangunan nasional, ada 4 (empat) tahapan yang harus dilaksanakan secara berkelanjutan sehingga membentuk satu siklus yang utuh, yaitu:

a. Penyusunan rencana;

Ada 4 (empat) langkah dalam penyusunan rencana, yaitu: menyiapkan rancangan rencana pembangunan yang bersifat teknokratik, menyeluruh, dan terukur; setiap instansi pemerintah menyiapkan rancangan kerja dengan berpedoman pada rancangan rencana pembangunan yang telah disiapkan; melibatkan masyarakat dan menyelaraskan rencana pembangunan yang dihasilkan setiap jenjang pemerintahan melalui musyawarah perencanaan pembangunan, dan terakhir penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan.

b. Penetapan rencana;

Penetapan rencana untuk RPJP Nasional ditetapkan sebagai Undang-Undang, RPJP Daerah ditetapkan sebagai Peraturan Daerah, RPJM Nasional ditetapkan sebagai Peraturan Presiden paling lambat 3 (tiga) bulan setelah pelantikan Presiden, RPJM Daerah ditetapkan sebagai Peraturan Kepala Daerah, rencana pembangunan tahunan nasional ditetapkan sebagai Peraturan Presiden, dan rencana pembangunan tahunan daerah ditetapkan sebagai Peraturan Kepala Daerah.

c. Pengendalian pelaksanaan rencana;

Untuk menjamin tercapainya tujuan dalam rencana pembangunan, maka diperlukan pengendalian pelaksanaan. Setiap kegiatan yang dilakukan akan dikoreksi oleh pimpinan Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah. Kemudian, Menteri/Kepala Bappeda menghimpun dan menganalisis hasil pemantauan pelaksanaan rencana pembangunan.

d. Evaluasi pelaksanaan rencana.

Untuk menilai pencapaian sasaran, tujuan, dan kinerja pembangunan, maka diadakan evaluasi pelaksanaan rencana. Kegiatan tersebut dilakukan dengan mengumpulkan dan menganalisis data dan informasi yang ada. Selain itu, urgensi dari kegiatan evaluasi yaitu supaya adanya transparansi dalam pelaksanaan rencana pembangunan. Oleh karena itu, setiap Kementerian/Lembaga baik di pusat maupun daerah harus melakukan evaluasi kinerja pembangunan.

Dalam penyusunan dan penetapan rencana, kewenangan menyiapkan rancangan RPJP Nasional dilakukan oleh Menteri, sedangkan RPJP Daerah dilakukan oleh Kepala Bappeda. Penyusunan dilaksanakan dalam Musrenbang yang diikuti unsur-unsur penyelenggara negara dan masyarakat. Setelah proses penyusunan, penetapan RPJP Nasional dan RPJM Daerah berbeda. RPJP Nasional akan ditetapkan melalui Undang-Undang, sedangkan RPJM Daerah ditetapkan melalui Peraturan Daerah.

Sistem perencanaan pembangunan nasional menjelaskan bahwa RPJP Daerah dan RPJM Daerah yang dibentuk harus sesuai dengan RPJP Nasional dan RPJM Nasional. Meskipun demikian, pembentukan RPJP Daerah dan RPJM Daerah tidak bertentangan dengan konsep otonomi daerah yang ditetapkan dalam Bab VI UUD NRI Tahun 1945. Urgensi dibentuknya RPJP Daerah dan RPJM Daerah adalah memberikan kejelasan atas apa yang difokuskan oleh kepala daerah. Fokus pembangunan daerah bukan hanya berorientasi

terhadap peningkatan pelayanan dasar, tetapi juga terhadap peluang untuk mengembangkan potensi sumber daya yang ada. Dengan adanya RPJP Daerah dan RPJM Daerah, pembangunan nasional diharapkan merata dan mencapai targetnya.

Selanjutnya, Rencana Kerja Pemerintah (RKP) merupakan dokumen rencana pembangunan tahunan nasional untuk periode 1 (satu) tahun. Dalam Pasal 4 ayat (3) UU SPPN, pembentukan RKP harus berdasarkan RPJM Nasional yang memuat prioritas pembangunan, rencana kerangka ekonomi makro, arah kebijakan fiskal, dan program Kementerian atau Lembaga, lintas Kementerian atau Lembaga, kewilayahan dalam bentuk regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif. Perencanaan dan penganggaran pembangunan secara lebih lanjut diatur melalui Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 2017 tentang Sinkronisasi Proses Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional. Untuk mencapai sasaran perencanaan dan penganggaran, maka perlu adanya Sinkronisasi Perencanaan dan Pembangunan Nasional. Serupa dengan RPJP dan RPJM, RKP juga memerlukan evaluasi kinerja pembangunan dan anggaran tahun sebelumnya serta kebijakan tahun berjalan yang dilakukan oleh Menteri Keuangan dan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional.

3. Kajian Pelaksanaan terhadap Dewan Perwakilan Daerah

Mencermati perkembangan konstitusi di Indonesia, UUD NRI Tahun 1945 telah mengalami empat tahapan perubahan yaitu perubahan pertama tahun 1999, perubahan kedua tahun 2000, perubahan ketiga tahun 2001, dan perubahan keempat tahun 2002. Adanya amandemen tersebut, maka terjadi pula perubahan dalam kelembagaan Negara Republik Indonesia, yakni sebelum perubahan terhadap UUD 1945 rumusan semula, Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 tersebut berbunyi “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah dan golongan-golongan menurut aturan yang ditetapkan dengan Undang-Undang”. Namun setelah dilakukannya perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945 Pasal 2 ayat (1) menjadi berbunyi “Majelis Permusyawaratan Rakyat

terdiri dari anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang”.

DPD merupakan lembaga negara baru dalam UUD NRI Tahun 1945 yang secara formal konstitusional muncul melalui perubahan ketiga UUD NRI Tahun 1945 dalam Rapat Paripurna MPR Ke-7 pada tahun 2001 tanggal 9 November 2001. Namun secara formal aktual terbentuknya DPD pada tanggal 1 Oktober 2004, yang ditandai oleh pelantikan dan pengambilan sumpah atau janji para anggota DPD sebagai hasil Pemilu 5 April 2004. Pengaturan terkait DPD tepatnya diatur dalam Bab VIIA, Pasal 22C ayat (1), (2), (3), dan (4) dan Pasal 22D ayat (1), (2), (3), dan (4). Pasal 22C mengatur menegai susunan dan prosedur pengisian anggota DPD, sedangkan Pasal 22D mengatur tentang tugas dan wewenang DPD.

Dalam sistem ketatanegaraan saat ini, DPD merupakan lembaga negara yang memiliki kedudukan yang sama dengan DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat. DPD juga merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara yang terdiri dari wakil-wakil daerah provinsi yang dipilih melalui pemilihan umum tanpa melibatkan peranan partai politik.

Pembentukan DPD sebagai salah satu institusi negara yang baru bertujuan memberikan kesempatan kepada orang-orang daerah untuk ikut mengambil kebijakan dalam tingkat nasional, khususnya yang terkait dengan kepentingan daerah. Sehingga eksistensi dari DPD diproyeksikan untuk menyelaraskan kebijakan nasional dengan kebijakan daerah. Dalam perjalanannya sebagai lembaga perwakilan daerah, DPD mempunyai beberapa fungsi yaitu antara lain fungsi di bidang legislasi, fungsi di bidang pertimbangan, dan fungsi di bidang pengawasan.

DPD lahir sebagai bagian dari upaya untuk memastikan bahwa wilayah atau daerah harus memiliki wakil untuk memperjuangkan kepentingannya secara utuh di tataran nasional, yang sekaligus berfungsi menjaga keutuhan NKRI, serta menjaga keselarasan pandangan nasional dan daerah dalam mengambil kebijakan sehingga berimplikasi pada pembangunan nasional.

Selain itu juga kehadiran DPD mengandung makna bahwa sekarang ada lembaga yang mewakili kepentingan lintas golongan atau komunitas yang sarat dengan pemahaman akan budaya dan karakteristik daerah.

Para wakil daerah bukanlah wakil dari suatu komunitas atau sekat komunitas di daerah (antara lain yang berbasis ideologi atau partai politik), melainkan figur-figur yang bisa mewakili seluruh elemen yang ada di daerah. Dengan sendirinya, para wakil daerah baru bisa dikatakan “sungguh-sungguh berada di atas kepentingan golongan” apabila yang bersangkutan benar-benar memahami apa yang menjadi muatan daerah yang diwakilinya (komunitas berikut budaya dan ruhnya, geografisnya, kandungan buminya, dan sebagainya), dan sekaligus harus terbebas dari semua sekat ideologis.

Namun 17 tahun terbentuknya DPD agaknya masih menimbulkan persoalan mendasar terkait kewenangan DPD itu sendiri. DPD dinilai mengalami ketimpangan kewenangan apabila dibandingkan dengan lembaga perwakilan lainnya, yaitu DPR. Padahal sejatinya DPD dan DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang diproyeksikan memiliki kedudukan yang sejajar.

Secara konstitusional, wewenang DPD diatur dalam Pasal 22D ayat (1), (2), (3) UUD NRI Tahun 1945, yaitu :

1. Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber dayaekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.***)
2. Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada

Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.***)

3. Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai; otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja Negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk ditindaklanjuti.***)

Ketika dicermati lebih lanjut, pada dasarnya ketimpangan wewenang antara DPD dan DPR yang termaktub di dalam konstitusi dapat dilihat sangat jelas. Dalam Pasal 22D Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang disebutkan diatas bahwa kewenangan legislasi DPD dibatasi dengan adanya kata “dapat” yang apabila dibandingkan dengan fungsi legislasi yang dimiliki oleh DPR serta Presiden yang dijelaskan dalam Pasal 21 dan Pasal 5 ayat (1) maka dapat dilihat bahwa kewenangan DPD Pasca amandemen keempat UUD NRI Tahun 1945 hanyalah menjadi supporting organ dari DPR dalam menjalankan proses legislasi dan posisinya tidak seimbang atau sama (equal) dengan DPR dalam proses legislasi. Semua fungsi yang dimiliki DPD berakhir dan bermuara pada DPR. Hal tersebut menimbulkan asumsi bahwa keberadaan DPD secara tidak langsung berada di bawah DPR.

Konsekuensi dari pembentukan lembaga perwakilan maka suatu lembaga perwakilan (representative) mempunyai tiga fungsi. Fungsi tersebut adalah fungsi perundang-undangan, fungsi pengawasan, dan fungsi anggaran. Dilihat dari kenyataan saat ini yang terjadi peran DPD tidak mempunyai cukup kewenangan untuk menentukan proses legislasi, anggaran, dan pengawasan terhadap kebijakan politik negara. Kewenangannya sebatas mengajukan, membahas, memberikan pertimbangan, dan melakukan pengawasan terhadap rancangan undang-undang bidang tertentu. Oleh karena itu, kedudukannya hanya bersifat

penunjang atau auxiliary terhadap fungsi DPR di bidang legislasi, sehingga DPD dapat disebut sebagai co-legislator, daripada legislator yang sepenuhnya.

DPD tidak dapat mengajukan rancangan undang-undang yang bisa langsung dibahas, tetapi harus melalui DPR sebagai pihak yang memegang kekuasaan pembentuk undang-undang. Bagaimana pun, fungsi legislasi harus dilihat secara utuh, yaitu dimulai dari proses pengajuan sampai menyetujui sebuah rancangan undang-undang. Pengaturan lebih lanjut mengenai kewenangan DPD tersebut diatur dalam Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 yang diperbaharui menjadi Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3) dan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU P3). Dalam kedua undang-undang tersebut kewenangan DPD dalam bidang legislasi telah direduksi sehingga bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945.

Beberapa peraturan dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 (UU MD3) dan UU P3 yang mereduksi kewenangan DPD dapat dicermati secara rinci dalam beberapa pasal di bawah ini:

1. Pasal 102 ayat (1) huruf (d) dan (e) UU MD3, Pasal 48 ayat (2) dan ayat (4) UU P3, telah mereduksi kewenangan legislasi DPD menjadi setara dengan kewenangan legislasi anggota, komisi, dan gabungan komisi DPR;
2. Pasal 147 ayat (1), ayat (3), dan ayat (4) UU MD3; telah mendistorsi RUU DPD menjadi RUU usul DPR; Pasal 147 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009;
3. Pasal 43 ayat (1) dan ayat (2) dan Pasal 46 ayat (1) UU P3; telah merendahkan kedudukan DPD menjadi lembaga yang sub-ordinat di bawah DPR karena meniadakan kewenangan konstitusional DPD untuk dapat mengajukan RUU;
4. Pasal 65 ayat (3) dan ayat (4) UU P3; tidak mengikutsertakan DPD dalam seluruh proses pembahasan RUU yang menjadi

kewenangan konstitusional DPD;

DPD RI melalui para kuasa hukumnya telah melakukan uji materi (judicial review) atas Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3) dan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 kepada Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

Mahkamah Konstitusi berdasarkan kewenangannya dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 telah mengeluarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 dengan pokok-pokok putusan yaitu:

1. Penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) dilakukan bersama tiga lembaga yaitu DPR RI, Presiden dan DPD (Tripartit);
2. DPD mempunyai posisi dan kedudukan yang sama dengan DPR dan Presiden dalam hal mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan tugas dan kewenangan DPD;
3. Pembahasan rancangan undang-undang harus melibatkan DPD sejak memulai pembahasan pada Tingkat I oleh Komisi atau Panitia Khusus DPR sampai dengan pembahasan Tingkat II (sebelum tahap persetujuan);
4. Pembahasan pada tingkat Alat Kelengkapan DPR yang sudah mengundang Presiden dan atau sudah mengundang DPD, maka DPR dalam pembahasan DIM hanya diwakili oleh alat kelengkapan DPR sebagai satu kesatuan kelembagaan;
5. Seluruh ketentuan yang mereduksi atau mengurangi kewenangan DPD dalam Undang-Undang MD3 dan P3, baik yang dimohonkan atau tidak dimohonkan oleh DPD, tetapi berkaitan dengan kewenangan DPD harus dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (inkonstitusional).

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 tersebut telah berdampak pada kewenangan dan fungsi legislasi DPD. Dengan menguatnya kewenangan DPD diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan sistem double check yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat Indonesia melalui DPR sebagai representasi politik (political representation) dan DPD sebagai representasi teritorial atau regional (regional representation).

Indonesia sampai saat ini masih memerlukan pembenahan terhadap sistem yang dianutnya. Terjadinya ketimpangan dalam hubungan kerja khususnya dalam hal menjalankan fungsi legislasi selalu menjadi permasalahan pokok sehingga terjadi perdebatan yang tidak kunjung usai. Tindak lanjut terhadap putusan Mahkamah Konstitusi tersebut sama sekali tidak diakomodir dengan baik dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2014. Inilah yang menjadi suatu ketimpangan yang tidak segera diatasi.

Terkait dengan fungsi pengawasan, Pasal 22D ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: (a) Otonomi daerah, (b) Hubungan Pusat dan Daerah, (c) Pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, (d) Pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, (e) Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, (f) Pajak, (g) Pendidikan, dan (h) Agama. Kemudian, hasil itu disampaikan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak lanjuti. Dalam Pasal 249 Ayat (1) huruf (e) UU MD3 menyatakan bahwa DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama. Sedangkan huruf (f) disebutkan hasil pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu disampaikan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti. Kemudian Pasal 284 Ayat (1) dan (2) UUD MD3, menyatakan bahwa dalam rangka pelaksanaan wewenang dan tugas, DPD menyampaikan hasil pengawasan, yang telah diputuskan dalam sidang paripurna

DPD, atas pelaksanaan undang-undang kepada DPR sebagai bahan pertimbangan.

Frasa “bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti”, mengindikasikan lemahnya posisi DPD seolah-olah menjadi subordinat DPR. Ketentuan Pasal 22D tidak mengikat DPR untuk menindaklanjuti hasil pengawasan DPD. Hal ini terbukti, selama 2 periode keanggotaan DPD (2004-2009 dan 2009-2014), DPD telah menghasilkan 138 buah hasil pengawasan namun tidak satu pun yang ditindaklanjuti DPR.

Padahal, DPR melalui tata tertibnya mengadopsi ketentuan pada Pasal 6 huruf (f) UU MD3 yang menyatakan bahwa DPR berwenang membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama. Pasal 58 ayat (3) huruf (e) tata tertib DPR menegaskan tugas komisi DPR dalam bidang pengawasan yakni: membahas dan menindaklanjuti usulan DPD. Tugas tersebut dimaknai oleh DPR bahwa tidak menindaklanjuti hasil pengawasan DPD bukan suatu pelanggaran bagi DPR.

Fungsi pengawasan DPR adalah pengawasan atas pelaksanaan undang-undang, APBN, dan kebijakan pemerintah. Dalam melaksanakan fungsi pengawasan, DPR melalui alat kelengkapannya dapat melakukan rapat kerja dengan pemerintah, pejabat pemerintah yang mewakili instansi, atau pun pihak-pihak lainnya guna memperoleh keterangan terhadap suatu persoalan. Hasil atau kesimpulan rapat bersifat mengikat antara DPR dengan pemerintah serta wajib dilaksanakan oleh pemerintah. Kemudian, dalam pengawasan keuangan Negara, DPR dapat membahas laporan keuangan pemerintah pusat yang telah diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), serta dapat melakukan konfirmasi kepada pemerintah terkait hasil pemeriksaan semester BPK. Pemerintah harus memperhatikan hasil pengawasan DPR. Selain fungsi pengawasan, DPR juga memiliki hak interpelasi dan hak angket PP.

Hak interpelasi merupakan hak untuk meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijakan pemerintah yang penting dan strategis, serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Hak angket adalah hak untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan, komite sebagai alat kelengkapan DPD dapat melakukan rapat kerja dengan pemerintah, pejabat pemerintah yang mewakili instansinya, atau pihak yang terkait lainnya guna meminta keterangan terhadap suatu permasalahan. Komite dapat mengumpulkan data dan bahan keterangan tentang pelaksanaan setiap ketentuan undang-undang serta memberikan rekomendasi terhadap suatu permasalahan. Namun, rekomendasi komite tersebut tidak memiliki daya ikat kepada pemerintah. Pengawasan yang dibuat oleh DPD menghabiskan tenaga dan biaya yang jumlahnya tidak sedikit dan semestinya bisa menjadi alat kontrol daerah terhadap pelaksanaan pembangunan yang dijalankan oleh pemerintah. Dalam hal pengawasan keuangan Negara, DPD hanya berwenang melakukan hasil pengawasan terhadap Undang-Undang tentang APBN yang selanjutnya disampaikan kepada DPR, DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti sebagaimana yang tertulis dalam pasal 249 ayat (1) huruf (f) UU MD3. DPD juga tidak memiliki hak interpelasi dan hak angket sebagaimana yang dimiliki DPR dalam rangka mengawal kepentingan daerah di pusat. Dari keterangan di atas jelas terlihat betapa superioritas DPR di atas DPD.

Terkait fungsi pengawasan, sebagaimana dengan fungsi legislasi, ruang lingkup kewenangan DPD dibatasi hanya menyangkut undang-undang otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya. Sebagaimana ketentuan dalam UUD NRI Tahun 1945, hasil pengawasan yang dilakukan DPD disampaikan kepada

DPR. Dalam pelaksanaannya kewenangan DPD dalam fungsi pengawasan tersebut tidak ditindaklanjuti oleh DPR.

Selanjutnya posisi DPD dalam fungsi anggaran hanya sebatas pemberi pertimbangan. Sedangkan posisi DPR dalam tugas anggaran yang dijalankan oleh komisi dan badan anggaran memiliki kewenangan yang luas dan kuat dalam pembahasan dan pengesahan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Dengan demikian, maka kedudukan parlemen sebagai bentuk kedaulatan rakyat memiliki posisi sebagai pihak yang ikut serta dalam pembahasan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, walaupun dalam konteks ini, DPD masih ditempatkan pada posisi yang lemah, karena hanya memberikan pertimbangan ketika pembahasan rancangan undang-undang APBN. Padahal, pertimbangan hanyalah sebagian kecil saja penggunaan hak dalam fungsi anggaran. Semestinya, DPD yang lahir guna menjamin mekanisme checks and balances di antara kedua kamar/majelis dapat berjalan lebih seimbang diberi kewenangan untuk mengusulkan, mempertimbangkan, mengubah, dan menetapkan anggaran seperti DPR.

Melihat realita kontekstual yang ada, peran DPD belum dapat diimplementasikan dengan maksimal untuk membawa kepentingan dan keikutsertaan daerah dalam proses kemajuan negara. Hal tersebut dapat dilihat dari minimnya kewenangan yang dimiliki DPD. Padahal pada dasarnya DPD sangat dibutuhkan dalam perencanaan pembangunan karena lembaga yang berdiri pada 2004 itu menjadi corong aspirasi daerah di pusat. Aspirasi itu tentunya diperjuangkan oleh DPD agar dapat mengembangkan potensi seluruh daerah di Indonesia. Tak bisa dipungkiri, kemajuan dan kesejahteraan suatu bangsa tak bisa dilepaskan dari kondisi di daerah. Oleh karena itu, keberadaan DPD sangat dibutuhkan untuk menjamin kesejahteraan setiap daerah di Indonesia dan bermuara pada pembangunan nasional yang dicita-citakan.

4. Kajian Pelaksanaan terhadap Mahkamah Konstitusi

Indonesia mengalami berbagai perubahan dalam susunan kelembagaannya sejak masa reformasi konstitusi tahun 1999 sampai 2002. Hal tersebut yang mendorong dibentuknya lembaga-lembaga baru pun juga ada lembaga yang dihapuskan. Adapun salah satu lembaga yang dimunculkan pada era itu adalah Mahkamah Konstitusi yang diharapkan dapat menjadi pengawal dan penafsir Undang-Undang Dasar melalui putusan yang dikeluarkan. Dalam keberjalanannya, Mahkamah Konstitusi memegang teguh visinya yaitu tegaknya konstitusi dalam rangka mewujudkan cita negara hukum dan demokrasi demi kehidupan kebangsaan dan kenegaraan yang bermartabat. Visi tersebut menjadi pedoman bagi Mahkamah Konstitusi dalam menjalankan kekuasaan kehakiman secara merdeka dan bertanggung jawab sesuai amanat konstitusi. Kiprah Mahkamah Konstitusi sejak kehadirannya sepuluh tahun silam (2003-2013) banyak dinilai cukup signifikan terutama dalam kontribusi menjaga hukum dan mengembangkan demokrasi.

Alasan yang mendasari dibentuknya Mahkamah Konstitusi merupakan sebuah ekses dari perkembangan pemikiran hukum dan ketatanegaraan modern yang muncul pada abad ke-20. Dimana apabila suatu negara sedang dalam tahap perubahan dari otoritarian menuju demokrasi, ide pembentukan Mahkamah Konstitusi menjadi diskursus penting. Terlebih ketika krisis konstitusional biasanya menyertai perubahan menuju rezim demokrasi, muncul ide untuk melakukan proses perubahan itulah Mahkamah Konstitusi dibentuk. Pelanggaran demi pelanggaran terhadap konstitusi, dalam perspektif demokrasi, selain membuat konstitusi bernilai semantik, juga mengarah pada pengingkaran terhadap prinsip kedaulatan rakyat.

Dalam perkembangannya, ide pembentukan Mahkamah Konstitusi dilandasi dengan usaha serius agar dapat memberikan perlindungan terhadap hak-hak konstitusional warga negara dan semangat penegakan konstitusi sebagai “grundnorm” atau “highest norm”. Hal tersebut telah secara langcung mengartikan bahwa

segala peraturan perundang-undangan yang ada di bawahnya tidak boleh bertentangan dengan apa yang diatur di dalam konstitusi. Konstitusi sendiri merupakan bentuk pengejawantahan kedaulatan rakyat (the sovereignty of the people) kepada negara. Sehingga melalui konstitusi rakyat dapat membuat statement kerelaan pemberian sebagian hak-haknya kepada negara. Oleh karena itu, konstitusi harus dikawal dan dijaga. Sebab semua bentuk penyimpangan, baik oleh pemegang kekuasaan maupun aturan hukum di bawah konstitusi terhadap konstitusi, merupakan wujud nyata pengingkaran terhadap kedaulatan rakyat.

Ide demikian juga hadir melandasi pembentukan Mahkamah Konstitusi di Indonesia. Seperti yang termaktub dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI tahun 1945 berbunyi: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Pasal ini mengimplikasikan agar dalam praktiknya, amanah pelaksanaan kedaulatan oleh rakyat tetap harus dikawal oleh konstitusi agar tetap terjaga keselarasannya. Hingga pada masa Orde Baru, terungkap segala problematika terkait konstitusi dan ketatanegaraan yang salah satunya adalah hegemoni eksekutif, karena pada saat itu dituntut keberadaan wasit konstitusi sekaligus pemutus *judicial review* (menguji bertentangan-tidaknya suatu undang-undang terhadap konstitusi). Namun sayangnya, penguasa waktu itu hanya memberikan hak uji materiil terhadap peraturan perundangan di bawah undang-undang pada Mahkamah Agung. Identifikasi kenyataan-kenyataan semacam itu kemudian mendorong Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR yang menyiapkan amandemen ketiga UUD 1945, sehingga akhirnya disepakatilah organ baru bernama Mahkamah Konstitusi.

Pembentukan Mahkamah Konstitusi dipengaruhi oleh beberapa kondisi faktual yang terjadi pada saat itu seperti konsekuensi dari perwujudan negara hukum yang demokratis dan negara demokrasi yang berdasarkan hukum. Sedangkan kenyataannya menunjukkan bahwa suatu keputusan yang dicapai dengan demokratis tidak selalu sesuai dengan ketentuan undang-undang dasar yang berlaku sebagai hukum tertinggi. Maka, diperlukanlah suatu lembaga yang memiliki kewenangan untuk menguji konstitusionalitas undang-undang. Selain itu juga

setelah adanya Perubahan Kedua dan Perubahan Ketiga, UUD 1945 telah mengubah relasi kekuasaan dengan menganut sistem pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) berdasarkan prinsip *checks and balances*. Terlebih jika mengingat jumlah lembaga negara dan segenap ketentuannya yang sangat banyak, justru menimbulkan potensi besar terjadinya sengketa antar lembaga negara. Sementara itu, perubahan paradigma supremasi MPR ke supremasi konstitusi, membuat tidak ada lagi lembaga tertinggi negara yang berwenang menyelesaikan sengketa antar lembaga negara. Jadi diputuskan bahwa perlulah lembaga tersendiri untuk menyelesaikan sengketa tersebut. Selain itu juga dapat diingat bahwa terjadi kasus pemakzulan (*impeachment*) kepada Bapak Presiden Abdurrahman Wahid oleh MPR pada Sidang Istimewa MPR pada 2001. Momentum ini lah yang juga mengilhami pemikiran untuk mencari mekanisme hukum yang digunakan dalam proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden agar tidak semata-mata didasarkan alasan politis semata. Dengan ini akhirnya disepakati perlunya lembaga hukum yang berkewajiban menilai terlebih dahulu pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden yang dapat menyebabkan Presiden dan/atau Wakil Presiden diberhentikan dalam masa jabatannya.

Tentunya gagasan memunculkan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga baru melalui pembahsan dan pengkajian yang panjang, tak lupa juga dengan mendengarkan masukan berbagai pihak, terutama para pakar hukum tata negara, rumusan mengenai lembaga Mahkamah Konstitusi disahkan pada Sidang Tahunan MPR 2001. Sehingga hasil Perubahan Ketiga UUD 1945 itu merumuskan ketentuan mengenai lembaga yang diberi nama Mahkamah Konstitusi dalam Pasal 24 Ayat (2) dan Pasal 24C UUD 1945. Di dalam UUD 1945 Mahkamah Konstitusi telah diberikan otoritas untuk menjadi pengawal konstitusi yang mana Mahkamah Konstitusi wajib melakukan upaya penegakan konstitusi yang sama artinya dengan “menegakkan hukum dan keadilan”. Sebab, UUD NRI Tahun 1945 adalah hukum dasar yang melandasi sistem hukum yang berlaku di Indonesia. Dalam hal ini Mahkamah Konstitusi memiliki kedudukan, kewenangan

serta kewajiban konstitusional menjaga atau menjamin terselenggaranya konstitusionalitas hukum.

Setelah munculnya Mahkamah Konstitusi, sistem *division of power* (pembagian kekuasaan) diganti dengan *separation of power* (pemisahan kekuasaan) yang menyebabkan terdapat perubahan mendasar terhadap format kelembagaan negara pasca amandemen UUD 1945. Jika mengacu pada *division of power* yang dianut sebelumnya, maka lembaga negara disusun secara vertikal bertingkat dengan MPR berada di puncak struktur sebagai lembaga tertinggi negara seperti yang tertera di dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan yang menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR. Karena MPR dikatakan sebagai pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat, muncul istilah bahwa MPR adalah penjelmaan dari rakyat. Lalu di bawah MPR, kekuasaan dibagi ke sejumlah lembaga negara, yakni presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Pertimbangan Agung (DPA), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan Mahkamah Agung (MA) yang kedudukannya sederajat dan masing-masing diberi status sebagai lembaga tinggi negara.

Jika kita menganut sistem *separation of power*, justru lembaga-lembaga negara tidak lagi terkualifikasi ke dalam lembaga tertinggi dan tinggi negara. Lembaga-lembaga negara itu memperoleh kekuasaan berdasarkan undang-undang dasar dan di saat bersamaan dibatasi juga oleh undang-undang dasar. Kemudian, setelah adanya amandemen UUD 1945, kedaulatan rakyat tidak lagi diserahkan sepenuhnya kepada satu lembaga melainkan oleh UUD. Dengan kata lain, kedaulatan sekarang tidak terpusat pada satu lembaga tetapi disebar kepada lembaga-lembaga negara yang ada. Artinya sekarang, semua lembaga negara berkedudukan dalam level yang sejajar atau sederajat.

Sehingga jika menganut sistem yang demikian, maka lembaga negara dibedakan berdasarkan fungsi dan perannya sebagaimana diatur dalam UUD 1945, khususnya Mahkamah Konstitusi yang menjadi salah satu lembaga negara baru yang oleh konstitusi diberikan kedudukan sejajar dengan lembaga-lembaga

lainnya, tanpa mempertimbangkan lagi adanya kualifikasi sebagai lembaga negara tertinggi atau tinggi. Sehingga, sangat tidak beralasan mengatakan posisi dan kedudukan Mahkamah Konstitusi lebih tinggi dibanding lembaga-lembaga negara lainnya, itu adalah pendapat yang keliru. Prinsip pemisahan kekuasaan yang tegas antara cabang-cabang kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif dengan mengedepankan adanya hubungan checks and balances antara satu sama lain.

Selanjutnya, UUD 1945 memberikan otoritas kepada Mahkamah Konstitusi untuk menjadi pengawal konstitusi. Mengawal konstitusi berarti menegakkan konstitusi yang sama artinya dengan “menegakkan hukum dan keadilan”. Sebab, UUD 1945 adalah hukum dasar yang melandasi sistem hukum yang berlaku di Indonesia. Dalam hal ini Mahkamah Konstitusi memiliki kedudukan, kewenangan serta kewajiban konstitusional menjaga atau menjamin terselenggaranya konstitusionalitas hukum. Telah dinyatakan bahwa kekuasaan kehakiman bersifat merdeka, konsep ini juga telah disetujui oleh Alexander Hamilton, dalam *The Federalist* yaitu: “there is no liberty, if the power of judging be not separated from the executive and legislative powers”. Kekuasaan kehakiman yang merdeka diartikan jika dalam pelaksanaan peradilannya diselenggarakan secara bebas dan tidak memihak yang dilakukan oleh hakim untuk menyelesaikan berbagai masalah hukum yang diajukan ke pengadilan. Kekuasaan kehakiman yang merdeka ini merupakan elemen mutlak yang harus ada di dalam sebuah negara yang berpredikat negara hukum.

Hanya saja, dalam pelaksanaannya wewenang yudisial bersifat tidak mutlak karena tugas hakim adalah menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, sehingga putusannya mencerminkan rasa keadilan rakyat Indonesia.

Sebagai sebuah lembaga, Mahkamah Konstitusi memiliki fungsi untuk mengawal (to guard) konstitusi agar dilaksanakan dan dihormati baik penyelenggara kekuasaan negara maupun warga negara. Selain itu terdapat fungsi penafsir akhir konstitusi agar setiap butir konstitusi memiliki makna yang sesuai dengan yang diharapkan. Di berbagai negara Mahkamah Konstitusi

juga menjadi pelindung (protector) konstitusi. Bahkan sejak terjadi inkorporasi terhadap hak-hak asasi manusia dalam UUD NRI Tahun 1945, fungsi pelindung konstitusi dalam arti melindungi hak-hak asasi manusia (fundamental rights) juga harus terlaksana. Tetapi dalam penjelasan Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dinyatakan sebagai berikut:

“... salah satu substansi penting perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara yang berfungsi menangani perkara tertentu di bidang ketatanegaraan, dalam rangka menjaga konstitusi agar dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi. Keberadaan Mahkamah Konstitusi sekaligus untuk menjaga terselenggaranya pemerintahan negara yang stabil, dan juga merupakan koreksi terhadap pengalaman kehidupan ketatanegaraan di masa lalu yang menimbulkan tafsir ganda terhadap konstitusi”.

Lebih jelas Jimly Asshiddiqie menguraikan:

“Dalam konteks ketatanegaraan, Mahkamah Konstitusi dikonstruksikan sebagai pengawal konstitusi yang berfungsi menegakkan keadilan konstitusional di tengah kehidupan masyarakat. Mahkamah Konstitusi bertugas mendorong dan menjamin agar konstitusi dihormati dan dilaksanakan oleh semua komponen negara secara konsisten dan bertanggungjawab. Di tengah kelemahan sistem konstitusi yang ada, Mahkamah Konstitusi berperan sebagai penafsir agar spirit konstitusi selalu hidup dan mewarnai keberlangsungan bernegara dan bermasyarakat”.

Jika terdapat lembaga lain atau bahkan individu yang berniat untuk menafsirkan arti dari konstitusi itu sendiri, tentu jelas diperbolehkan. Terlebih suatu konstitusi terkadang memiliki rumusan yang kurang jelas karena pembahasannya sangat

luas. Namun, yang menjadi otoritas akhir untuk memberi tafsir yang mengikat adalah Mahkamah Konstitusi. Dan tafsiran yang mengikat itu hanya diberikan dalam putusan Mahkamah Konstitusi atas permohonan yang diajukan kepadanya.

Adapun kewenangan yang dipegang oleh Mahkamah Konstitusi ada di dalam Pasal 24C ayat (1) dan (2) UUD NRI Tahun 1945 menggariskan wewenang Mahkamah Konstitusi adalah sebagai berikut:

1. Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.
2. Mahkamah Konstitusi wajib memberi putusan atas pendapat yang diberikan Dewan Perwakilan Rakyat tentang dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.

Beralih dari wewenang rigid Mahkamah Konstitusi yang tersurat jelas dalam Konstitusi, secara khusus Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 membahas tentang wewenang Mahkamah Konstitusi dan diatur lagi dalam Pasal 10 rincian sebagai berikut:

1. Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk beberapa hal, yaitu:
 - a. Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Hal terkait pengujian Undang-Undang telah diatur dalam Bagian Kesembilan Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 dari Pasal 50 sampai dengan Pasal 60. Dimana karena Undang-Undang merupakan sebuah

produk politik, maka sudah tak jarang terdapat kristalisasi kepentingan-kepentingan politik para pembuatnya. Jadi walaupun sebuah produk politik, isinya tetap dilarang mengandung kepentingan yang tidak sejalan atau melanggar konstitusi. Jika berpedoman dengan prinsip hierarki hukum, maka tidak boleh isi suatu peraturan undang-undang yang lebih rendah bertentangan atau tidak mengacu pada peraturan di atasnya. Sehingga, untuk menguji apakah suatu undang-undang bertentangan atau tidak dengan konstitusi, maka telah disepakati suatu mekanisme yaitu *judicial review*. Apabila terdapat undang-undang atau bagian di dalamnya itu dinyatakan terbukti tidak selaras dengan konstitusi, maka produk hukum itu dibatalkan Mahkamah Konstitusi. Dari wewenang yang dimiliki Mahkamah Konstitusi ini lah, akan memandu Mahkamah Konstitusi menjadi lembaga negara yang mengawal agar tidak lagi terdapat ketentuan hukum yang keluar dari koridor konstitusi.

- b. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara terjadi ketika terdapat perbedaan pendapat yang disertai persengketaan dan klaim lainnya mengenai kewenangan yang dimiliki oleh masing-masing lembaga negara tersebut. Dengan konsep Indonesia yang saat ini selalu mengutamakan *checks and balances*, sangat mungkin terjadi, karena antar lembaga berarti sederajat tetapi saling mengendalikan satu sama lain. Dengan adanya relasis semacam itu, maka dalam melaksanakan kewenangan masing-masing timbul kemungkinan terjadinya perselisihan dalam menafsirkan amanat UUD NRI Tahun 1945. Disinilah ditemui peran Mahkamah Konstitusi yang akan menjad wasit yang adil untuk menyelesaikannya. Kewenangan mengenai ini telah diatur dalam Pasal 61 sampai dengan Pasal 67 Undang-Undang No. 24 Tahun 2003.

c. Memutus pembubaran partai politik;

Dengan adanya kewenangan ini, Mahkamah Konstitusi diharapkan agar dapat menyelesaikan berbagai sengketa terkait pembubaran partai politik tidak terjebak pada otoritarianisme dan arogansi, tidak demokratis, dan berujung pada pengebirian kehidupan perpolitikan yang sedang dibangun. Mekanisme yang ketat dalam pelaksanaannya diperlukan agar tidak berlawanan dengan arus kuat demokrasi. Partai politik dapat dibubarkan oleh Mahkamah Konstitusi jika terbukti ideologi, asas, tujuan, program dan kegiatannya bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Pasal 74 sampai dengan Pasal 79 Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi telah mengatur kewenangan ini.

d. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum;

Awalnya, kewenangan untuk memutus perselisihan hasil pemilu oleh Mahkamah Konstitusi hanya untuk pemilihan umum presiden, DPR, DPRD, dan DPD. Namun kemudian terjadi perubahan, sehingga kewenangannya ditambah. Mahkamah Konstitusi akhirnya dapat memutus perselisihan hasil pemilukada. Pengertian “pilkada” diubah menjadi “pemilukada” berdasarkan Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu. Fakta menariknya adalah di dalam putusan Mahkamah Konstitusi terkait perselisihan hasil pemilukada (PHPUD) terdapat putusan-putusan yang kontroversial. Mahkamah Konstitusi terkesan melebarkan sayap kewenangannya yang mana awalnya hanya terkait perselisihan hasil “mathematical count” saja tetapi juga dapat memeriksa proses-proses selama penyelenggaraan pemilukada. Jelas, bahwa Mahkamah Konstitusi wajib melakukan upaya penegakkan keadilan dan demokrasi dalam proses pemilukada, sehingga jika dalam prosesnya terdapat pelanggaran yang telah mencederai nilai demokrasi yang telah mempengaruhi

hasilnya, maka Mahkamah Konstitusi dapat memeriksa dan menyelesaikan masalahnya. Perselisihan hasil Pemilu dapat terjadi ketika ada perselisihan antara KPU dengan Peserta Pemilu mengenai penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional. Perselisihan hasil pemilu dapat terjadi apabila penetapan KPU mempengaruhi: 1) Terpilihnya anggota DPD; 2) Penetapan pasangan calon yang masuk pada putaran kedua pemilihan Presiden dan Wakil Presiden serta terpilihnya pasangan Presiden dan Wakil Presiden, dan 3) Perolehan kursi partai politik peserta pemilu di satu daerah pemilihan. Hal ini telah ditentukan dalam Bagian Kesepuluh Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dari Pasal 74 sampai dengan Pasal 79.

Setelah wewenang ini dimiliki Mahkamah Konstitusi dan menelisik jauh lebih dalam khususnya jumlah perkara yang ada, Mahkamah Konstitusi cenderung akhirnya menjadi Mahkamah Sengketa Pemilu (Election Court) karena jumlah perkara sengketa pemilu yang ditangani lebih banyak volumenya dibandingkan pengujian undang-undang (judicial review) yang merupakan kewenangan utama sebuah Mahkamah Konstitusi. Hadirnya kewenangan baru ini juga memberikan perubahan yang cukup signifikan terhadap kehidupan dan suasana kerja di Mahkamah Konstitusi itu sendiri. Seperti para hakim konstitusi atau bahkan pegawai Mahkamah Konstitusi yang di bulan-bulan tertentu harus meluangkan waktu dan tenaga lebih untuk menyelesaikan sengketa pemilukada yang masuk ke Mahkamah Konstitusi. Dalam waktu tertentu, sidang sengketa pemilukada bahkan dilaksanakan dari pagi pukul 09.00 sampai malam hari pukul 23.00 WIB. Sebelumnya, Mahkamah Konstitusi hanya terdapat dua persidangan dalam sehari, namun saat ini jumlah persidangan naik, bahkan bisa mencapai lima kali. Selain itu, dengan banyaknya perkara sengketa pemilukada yang harus diselesaikan sembilan hakim Mahkamah

Konstitusi dalam waktu 14 hari tersebut, muncul lah kekhawatiran terhadap putusan yang dikeluarkan akankah menurun kualitasnya dan mengganggu peran MK dalam memutus permohonan judicial review yang sejatinya merupakan domain utama kewenangannya.

2. Mahkamah Konstitusi wajib memberi putusan terhadap pendapat Dewan Perwakilan Rakyat apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kewenangan satu ini telah diatur pada Pasal 80 sampai dengan Pasal 85 Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Jika menilik sistem presidensial, pada dasarnya presiden tidak boleh dan tidak dapat diberhentikan sebelum masa jabatannya telah habis. Alasan utamanya afalah karena presiden dipilih langsung oleh rakyat. Hanya saja muncul sebuah prinsip supremacy of law dan equality before law, sehingga presiden dapat diberhentikan apabila terbukti melakukan pelanggaran hukum sebagaimana yang ditentukan dalam konstitusi. Namun tetap saja dalam proses pemberhentian tidak boleh bertentangan dengan prinsip-prinsip negara hukum. Hal ini berarti, sebelum ada putusan pengadilan yang menyatakan seorang presiden bersalah, presiden tidak bisa diberhentikan. Pengadilan yang dimaksud dalam hal ini adalah Mahkamah Konstitusi. Dalam hal ini hanya DPR yang dapat mengajukan ke Mahkamah Konstitusi. Namun dalam pengambilan sikap tentang adanya pendapat semacam ini harus melalui proses pengambilan keputusan di DPR yaitu melalui dukungan 2/3 (dua pertiga) jumlah seluruh anggota DPR yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri sekurang-

kurangnya 2/3 (dua per tiga) anggota DPR.

Jika menilik berbagai kewenangan Mahkamah Konstitusi dan bagaimana pelaksanaannya saat ini, yang dapat dijadikan pemeran utama adalah kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menangani sengketa Pemilu. Karena berdasarkan data yang didapatkan dari Komite Pemilihan Indonesia (TePi) mencatat, 85% lebih pemilu sengketa berujung sengketa di Mahkamah Konstitusi. Sehingga tidak heran kemudian muncul asumsi bahwa konsistensi majelis hakim Mahkamah Konstitusi mulai terkikis lantaran seorang hakim bisa menggelar empat hingga lima sidang sehari, dan bahkan pada bulan Agustus 2010, Mahkamah Konstitusi bersidang sebanyak 221 kali, yang berarti dalam 1 hari Mahkamah Konstitusi bersidang 11 kali. Karena banyaknya jumlah persidangan yang ditangani hakim konstitusi, keraguan muncul terkait efektifitas dan kualitas proses persidangan, yang pada ujung berpengaruh terhadap kualitas pelayanan terhadap pencari keadilan

Namun demikian, tidak dapat dipungkiri bahwa Mahkamah Konstitusi memiliki peran sentral dalam penyelesaian sengketa hasil pemilu, karena mampu memfasilitasi konflik politik yang merupakan hasil pemilu dengan membawanya dari konflik yang terjadi, yang bisa memicu konflik horizontal antar pendukung ke gedung Mahkamah Konstitusi. Bahkan di tingkat tertentu Mahkamah Konstitusi telah memiliki prestasi dalam mendorong pelaksanaan pemilu yang demokratis. Tentu saja terdapat beberapa masalah yang melekat pada Mahkamah Konstitusi dalam menjalankan perannya sehingga tidak berjalan secara efektif. Setidaknya, sampai dengan saat ini, pemilu masih dianggap sebagai *the problems of local democracy*, belum menjadi solusi bagi demokrasi lokal.

Argumentasi yang dilempar ketika terjadi perselisihan hasil pemilu antara lain adalah beberapa permasalahan pemilu yang seperti: praktik politik uang (*money politic*), mobilisasi PNS dan aparat desa, penyalahgunaan wewenang, pencoblosan lebih satu kali, diwakilinya hak pilih oleh orang lain, kampanye terselubung, pengangkatan pegawai tidak tetap untuk

pemenangan pemilukada, pemberhentian kepala sekolah karena tidak mendukung calon incumbent, dan sebagainya.

Bahkan, DR. Azkari bahwa problem penyelesaian sengketa pemilukada disebabkan oleh beberapa hal antara lain:

a. Regulasi

Jika melihat aspek regulasi (misalnya Undang-Undang No.32 Tahun 2004 jo Undang-Undang No.12 Tahun 2008), maka dianggap belum memberikan suatu solusi hukum yang komprehensif, sebab hanya mengatur aspek yuridis semata, tanpa memperhatikan aspek-aspek sosial yang ada dalam masyarakat sebagai suatu kenyataan. Selain itu juga, regulasi yang ada masih memberikan kesempatan kepada incumbent untuk tidak meninggalkan jabatannya meski yang bersangkutan hendak mencalonkan diri (dalam pemilukada). Hal ini lah yang kemungkinan dapat melahirkan potensi konflik yang dilatari kecemburuan (subjektifitas) dan ketidakadilan;

b. Institusi penyelenggara pemilukada

Setiap penyelenggaraan pemilukada, selalu terdapat bias-bias yang condong ke salah satu pihak. Bahkan sekelas KPUD dan Panwas melakukan keberpihakan kepada calon-calon tertentu (peserta pemilukada), dan ketika menjalankan tugasnya tidak jarang berlaku subjektif (bahkan institusi tersebut kerap kali menjadi tempat jual beli suara). Terlebih jika partai politik pengusung calon justru lagi lagi menunjukkan keegoisan dengan memikirkan kepentingannya secara sepihak dan tidak benar dalam memberikan pendidikan politik terhadap rakyat;

c. Peserta pemilukada (para calon)

Secara general, peserta pemilukada tidak berangkat dari niat yang benar, memang dalam penyampaian visi misinya seakan-akan mereka tampil untuk dan atas nama kepentingan rakyat, padahal ujung-ujungnya yang lebih dominan dalam hitung-hitungannya adalah penumpukan kekuasaan;

d. Masyarakat

Di dalam Psikologi masyarakat juga masih menunjukkan belum dimilikinya kematangan emosional dalam mengikuti suatu penyelenggaraan pemilu, oleh karena itu diperlukan sosialisasi khusus untuk hal ini. Hal senada disampaikan mantan anggota KPU DIY Suparman Marzuki bahwa pada praktek pengalaman hampir semua KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota menyelenggarakan pemilu selama tahun 2005 lalu membuktikan bahwa fungsi sebagai penyelenggara pemilu tidak optimal.

Melihat paparan di atas, kesimpulan yang dapat ditarik terkait masalah utama terkait pemilu, yaitu pertama, masalah kualitas pengaturan pemilu yang tidak komprehensif dan tuntas. Kedua, masalah kualitas badan penyelenggara pemilu yaitu KPUD, panwaslu termasuk polisi, kejaksaan dan pengadilan. Ketiga, kualitas model penyelesaian sengketa pemilu yang tidak efektif baik di tingkat sengketa administrasi, pidana pemilu dan sengketa hasil pemilu. Penelitian yang dilalui oleh Iwan Satriawan, Helmi Kasim, Siswantana Putri Rachmatika, Alia Harumdani Widjaja menunjukkan bahwa, perkara pemilu paling banyak yang diregistrasi oleh Mahkamah Konstitusi terjadi pada bulan Januari 2010 s.d. Desember 2010 yaitu sebanyak 230 perkara. Pada tahun 2009 perkara pemilu yang diregistrasi ke MK sangat sedikit dikarenakan pada tahun 2009 sudah diagendakan untuk pemilu legislatif dan pemilu presiden dan wakil presiden. Jumlah total perkara pemilu yang diregistrasi Mahkamah Konstitusi sejak Agustus 2008 s.d. Agustus 2012 sebanyak 452 perkara.

Maka dari itu, segala hal yang berhubungan dengan pemilu dalam lingkup Mahkamah Konstitusi memerlukan perhatian lebih. Namun bukan lantas kemudian melalaikan kewenangan yang lainnya.

D. KAJIAN PELAKSANAAN PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

1. Implikasi terhadap Perubahan Ketentuan Majelis Permusyawaratan Rakyat

Konstitusi sebagai hukum dasar negara merupakan hukum tertinggi yang bersifat fundamental sehingga menjadi sumber legitimasi peraturan perundang-undangan dibawahnya. Sehingga di dalam konstitusi harus mengatur secara jelas mengenai sub-bab pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan agar penyelenggaraan negara dapat progresif dan menghindari penyalahgunaan kekuasaan negara. Mengingat esensi dari konstitusi tersebutlah berbagai upaya untuk menyempurnakan terus dilakukan. Amandemen UUD 1945 yang dilaksanakan dalam 4 (empat) fase sepanjang tahun 1999-2002 menjadi ikhtiar bagi bangsa Indonesia memperbaiki kondisi kenegaraan, namun ternyata amandemen tersebut tidak lantas menyelesaikan problematika penting ketatanegaraan Indonesia. Pemicu permasalahan ini adalah situasi pada pelaksanaan amandemen konstitusi yang diselimuti dengan atmosfer kehidupan politik yang cukup panas mengakibatkan hasil dari perumusan tersebut dilakukan secara tergesa-gesa dan memiliki jangkaun materi yang terbatas. Terlebih kondisi konstitusi saat ini dirasa tidak lagi memadai untuk mengakomodir kebutuhan berbangsa dan bernegara sehingga kebutuhan terhadap amandemen kelima konstitusi semakin mendesak.

Salah satu objek amandemen yang cukup fundamental untuk ditilik adalah keberadaan MPR sebagai lembaga negara. MPR yang merupakan lembaga yang menjadi wujud dari prinsip mufakat dan perwakilan rakyat. Mengingat original intent MPR tersebut menjadikan keberadaannya tetap diakui dalam konstitusi. Harapan terhadap MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia masih menjadi perdebatan yang berkelanjutan hingga saat ini mengenai sejauh mana eksistensinya sebagai sebuah lembaga ataukah hanya sekedar forum majelis belaka. Perdebatan ini muncul karena perubahan yang sangat radikal terhadap MPR yakni berkaitan dengan kedudukan yang saat ini setara dengan

lembaga tinggi negara lainnya, keanggotaan yang berasal dari anggota DPR dan anggota DPD, kewenangan menetapkan GBHN yang dicabut, dan penambahan kewenangan pada Pasal 8 UUD NRI Tahun 1945. Perubahan kewenangan MPR tersebut juga berdampak terhadap produk hukum yang dibuat oleh MPR yang hanya dapat mengeluarkan putusan yang bersifat penetapan (beschikking). Sifat dari penetapan tersebut hanya dapat mengikat ke dalam. Sedangkan untuk TAP MPR yang mengikat keluar dan masih berlaku diatur dalam TAP MPR Nomor I/MPR 2003.

Dengan keadaan yang demikian menjadikan kewenangan tersebut lebih sempit dan kurang strategis karena hanya bersifat kewenangan rutin yang dilakukan untuk penetapan semata dengan periode sekali dalam lima tahun, sedangkan yang lainnya berupa kewenangan insidental yang timbul ketika terdapat kejadian-kejadian tertentu. Akibat dari keadaan tersebut persepsi skeptis terhadap keberadaan MPR mencuat di public, sehingga memunculkan pendapat dari Jimly Asshidiqie yang mengemukakan bahwa MPR dikatakan ada (actual existence) hanya disaat menjalankan kewenangannya. Demi terwujudnya sistem ketatanegaraan yang mampu mengakomodir kebutuhan bangsa dan negara serta mengatasi polemik sistem kelembagaan, maka diperlukan pengkajian ulang terhadap peran, fungsi, posisi, dan tugas MPR. Solusi yang dapat diambil adalah dengan memperkuat posisi MPR dengan memberikan kembali kewenangan dalam pembentukan Ketetapan MPR dan pedoman pembangunan nasional dengan konsepsi haluan negara. Pandangan ini dilatarbelakangi oleh keadaan yang memprihatinkan pada kondisi pembangunan Indonesia yang tidak dapat berjalan secara progresif pasca dihapuskannya pedoman haluan negara.

GBHN merupakan produk politik MPR pada era sebelum reformasi yang digunakan sebagai acuan dalam penyelenggaraan pembangunan nasional. Setelah amandemen UUD Tahun 1945, keberadaan GBHN digantikan dengan Sistem Perencanaan pembangunan Nasional (SPPN) yang telah berjalan selama 3 (tiga) periode pemerintahan. Selama konsep pembangunan ini dijalankan ternyata belum mampu mengarahkan dan

mengakselerasi pembangunan nasional yang diidam-idamkan seluruh elemen bangsa. Padahal pedoman perencanaan pembangunan nasional merupakan hal penting bagi setiap negara di dunia, karena dengan perencanaan inilah pembangunan dapat dilakukan secara terarah dan sistematis.

Ada beberapa argumentasi yang muncul berkaitan dengan persoalan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Pertama, RPJM Nasional yang dibuat tidak berkesinambungan dan konsisten dengan RPJP Nasional. Kedua, RPJM Nasional yang cenderung dimonopoli dan bersifat eksekutif sentris. Ketiga, kondisi RPJM Daerah baik ditingkat provinsi maupun kabupaten/kota dinilai kurang fokus terhadap pembangunan nasional. Melihat kondisi yang demikian tentu Indonesia perlu melakukan revitalisasi terhadap perencanaan pembangunan nasional.

Di sisi lain berdasarkan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Pembentukan Perundang-undangan telah mengakomodir keberadaan Ketetapan MPR (TAP MPR) dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang berbeda dengan peraturan sebelumnya yakni Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 yang meniadakan TAP MPR. Kehadiran TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan tentu memiliki implikasi terhadap konsepsi perundang-undangan.

Hierarki peraturan perundang-undangan ini berasal dari teori Hans Nawiasky, seorang murid dari Hans Kelsen, yang disebut dengan die Theorie com Stufenordnung der Rechtsnormen. Menurutny terdapat 4 (empat) kelompok norma hukum di suatu negara menurut Hans Nawiasky yakni staatsfundamentalnorm (norma fundamental negara), staatsgrundgesetz (aturan dasar negara atau aturan pokok negara), formell gesetz (undangundang formal), verordnung and autonome satzung (aturan pelaksana dan aturan otonom). Hierarki norma ini bertujuan untuk menjaga konsistensi dan ketaatan dalam berhukum di Indonesia yang mana antar setiap norma yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan norma diatasnya demi menjamin terwujudnya kepastian hukum. Maria Farida Indrati S. berpendapat bahwa Ketetapan MPR/MPRS merupakan aturan pokok negara (staatsgrundgesetz)

sama halnya dengan Batang Tubuh UUD Tahun 1945 namun kedudukannya lebih rendah daripada Batang Tubuh UUD Tahun 1945.

Adapun keberadaan TAP MPR dalam hierarki norma membawa konsekuensi hukum dalam penataan sistem hukum Indonesia baik norma, kedudukan, maupun ruang pengujian akibat pertentangan antara sesama produk perundangundangan lainnya. Secara otomatis TAP MPR menjadi rujukan dalam pembentukan dan penerapan ketentuan peraturan perundangundangan yang berada di bawahnya. Dalam hal ini Undang-Undang atau Perpu, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah. Selain itu, suatu produk hukum agar dapat dikatakan sebagai peraturan perundang-undangan harus memiliki ciri-ciri sebagaimana diungkapkan Satjipto Rahardjo yakni:

1. Peraturan perundang-undangan memiliki sifat umum dan komprehensif
2. Peraturan perundang-undangan bersifat universal dalam rangka menghindari peristiwa yang kemungkinan akan terjadi di masa depan.
3. Adanya ketentuan untuk mengoreksi atau memperbaiki dirinya sendiri ini karena peraturan perundang-undangan haruslah bersifat regelling.

Berdasarkan atas tiga hal yang disampaikan oleh Satjipto Rahardjo membawa implikasi bahwa peraturan perundang-undangan haruslah bersifat mengatur (regelling) bersifat umum, tidak konkret, dan ditujukan untuk publik. Tentu berbeda dengan ciri dari keputusan (beschikking) yang memiliki sifat konkret, berlaku untuk sekali waktu, dan individual.

Dengan demikian kedudukan TAP MPR menjadi gamang sebagai sebuah peraturan perundang-undangan karena kedudukannya antara ada dan tiada begitu pula keberadaan MPR yang kini tak memiliki signifikansi peran dalam ketatanegaraan. Maka mengingat masih terdapat problematika dalam perencanaan pembangunan nasional menjadi langkah yang tepat untuk

mereformulasi kewenangan MPR melalui amandemen kelima agar keberadaan MPR, TAP MPR, dan haluan negara menjadi jelas secara konstitusional. Atas dasar itulah nantinya MPR akan diberikan kewenangan membentuk TAP MPR yang bersifat mengatur secara limitatif yakni terbatas hanya untuk haluan negara. Penambahan kewenangan ini sejalan dengan kondisi kenegaraan yang menghendaki terlibatnya kembali MPR dalam perencanaan pembangunan nasional. Dari segi kekuatan hukum penempatan haluan negara pada TAP MPR akan memiliki kekuatan hukum yang lebih daripada hanya sebatas Undang-Undang ataupun Peraturan presiden sehingga kepastian, keadilan, dan kemanfaatan akan jauh lebih terakomodir apabila dituangkan dalam produk hukum berupa TAP MPR. Amandemen kelima akan membawa paradigma baru terhadap haluan negara sebagai pedoman dalam perencanaan nasional baik ditingkat pusat di tiap-tiap organ negara hingga tingkat daerah. Sehingga haluan negara mampu menjadi panduan penyelenggaraan pembangunan yang lebih terpadu, komprehensif, dan sejalan dengan tujuan besar negara, yakni melindungi segenap bangsa Indonesia, kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Dapat disimpulkan bersama bahwa penguatan terhadap kelembagaan MPR melalui diberikannya kembali kewenangan untuk menetapkan GBHN dalam bentuk Ketetapan MPR merupakan suatu keniscayaan untuk dilakukan di Indonesia.

2. Implikasi terhadap Perubahan Ketentuan Perencanaan Pembangunan Nasional

Penataan sistem ketatanegaraan Indonesia melalui perubahan UUD NRI Tahun 1945 menjadi langkah baik untuk mengubah kerangka pembangunan nasional. Hal ini didasari oleh upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial masyarakat. Indonesia termasuk negara yang diberi kelimpahan sumber daya alam yang sangat bermanfaat bagi kehidupan, sehingga masyarakat tidak seharusnya hidup dalam kemiskinan dan

ketidakadilan. Peningkatan kesejahteraan masyarakat dapat dinilai dari outcomes rencana pembangunan yang dibuat oleh pemerintahan.

Salah satu pembahasan dalam perubahan amandemen kelima UUD NRI Tahun 1945 adalah perubahan perencanaan pembangunan nasional. Pembentukan Pokok-Pokok Haluan Negara sebagai haluan yang diusulkan menjadi suatu arah kebijakan dalam penyelenggaraan negara. Pengusulan untuk membentuk Pokok-Pokok Haluan Negara bukan hal baru karena sebelum era reformasi haluan negara telah diterapkan. Sebelum amandemen ketiga, bentuk haluan negara Indonesia adalah Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang ditetapkan oleh MPR sesuai pasal 3 UUD 1945.

TAP MPR yang menetapkan GBHN selama orde baru adalah TAP MPR No. IV/MPR/1973, TAP MPR No. IV/MPR/1978, TAP MPR No. II/MPR/1983, TAP MPR No. II/MPR/1988, TAP MPR No. II/MPR/1993, dan TAP MPR No. II/MPR/1998. Kemudian pada masa reformasi pada 1998, MPR melalui sidang MPR pada oktober 1999 menerapkan TAP MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang GBHN tahun 1999-2004. Namun TAP MPR pada tahun 1999 menjadi yang terakhir karena kewenangan MPR dalam menetapkan GBHN dihapus.

Pada dasarnya GBHN adalah haluan negara tentang penyelenggaraan negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak secara menyeluruh dan terpadu.

Tujuan negara yang tercantum dalam pembukaan UUD 1945 menjadi landasan pemikiran terbentuknya GBHN. Hal yang diharapkan dari pemberlakuan GBHN adalah pembangunan nasional yang pelaksanaannya mengacu pada kepribadian bangsa dan nilai luhur yang universal untuk mewujudkan kehidupan bangsa yang berdaulat, berkadilan, sejahtera.

Pelaksanaan GBHN oleh Presiden merupakan implikasi dari kewenangan MPR dalam memilih dan menetapkan Presiden dan Wakil Presiden sesuai Pasal 6 ayat (2) UUD Tahun 1945. Kedudukan MPR saat itu adalah sebagai lembaga tertinggi sehingga dalam menjalankan kewenangannya Presiden menjadi

mandataris MPR. Segala bentuk program pembangunan yang dirancang oleh Presiden juga harus mengacu pada GBHN yang dirancang oleh MPR setiap lima tahun. Dalam setiap lima tahun tersebut, rancangan GBHN akan ditetapkan melalui formulasi Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR). Dapat dikatakan bahwa hubungan kerja antara Presiden dan MPR adalah pelimpahan kekuasaan yang dapat dimintai pertanggungjawaban. Oleh karena itu, GBHN menjadi suatu tolak ukur dalam menilai sejauh mana keberhasilan Presiden dalam pembangunan nasional.

Amandemen ketiga UUD Tahun 1945 telah mengubah ketentuan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Berdasarkan Pasal 6A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menjelaskan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Perubahan tersebut berimplikasi pada penyelenggaraan negara dengan landasan kedaulatan rakyat sesuai Pasal 1 ayat (2) UUD NRI tahun 1945. Konsekuensi terkait perencanaan pembangunan adalah adanya sistem baru yang tercantum dalam Undang-Undang No. 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Rencana pembangunan dibagi menjadi Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP). Kemudian Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) yang berlaku selama 20 tahun dituangkan dalam Undang-Undang No. 17 tahun 2007.

Dalam Undang-Undang No. 25 tahun 2004 secara jelas telah mengatur bagaimana Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang mengadopsi prinsip hierarki dan teori pendelegasian kewenangan perundangan. Undang-undang tersebut hanya menjabarkan secara garis besar saja sehingga kaidah mengenai penyusunan rencana pembangunan masih bersifat abstrak dan masih diperlukan aturan yang bersifat lebih teknis. Meskipun demikian, kerangka regulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dinilai cukup ideal karena secara lebih lanjut mengadopsi pendekatan politik, teknokratik, partisipatif, dan perpaduan pendekatan top down dan bottom up. Implikasi dari kerangka sistem tersebut adalah perencanaan pembangunan yang

terintegrasi karena adanya keterpaduan dalam pembangunan nasional dan pembangunan daerah.

Penjabaran isi dari rancangan pembangunan berdasarkan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional sesuai dengan pengadopsian beberapa pendekatan yang dijabarkan sebelumnya. RPJP Nasional berisi penjabaran dari tujuan negara Indonesia yang disusun menjadi bentuk visi, misi, dan arah pembangunan nasional. Selanjutnya RPJM Nasional berisi penjabaran visi, misi, dan program Presiden yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Nasional. Secara lebih lanjut, RPJM Nasional juga mengatur strategi pembangunan Nasional, kebijakan umum, program Kementerian atau Lembaga dan lintas Kementerian atau Lembaga, kewilayahan dan lintas kewilayahan, serta kerangka ekonomi makro termasuk arah kebijakan fiskal. RKP berisi penjabaran dari RPJM Nasional, memuat prioritas pembangunan, rancangan kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal, serta program Kementerian atau Lembaga, lintas Kementerian atau Lembaga, kewilayahan dalam bentuk kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

Pada tingkat daerah penjabaran dari rencana pembangunan daerah juga disusun secara sistematis agar dapat terintegrasi. RPJP Daerah memuat visi, misi, dan arah pembangunan daerah yang mengacu pada RPJP Nasional. RPJM Daerah merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Kepala Daerah yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Daerah dan memperhatikan RPJM Nasional, memuat arah kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan daerah, kebijakan umum, dan program Satuan Kerja Perangkat Daerah, lintas Satuan Kerja Perangkat Daerah, dan program kewilayahan disertai dengan rencana-rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif. RKP Daerah memuat penjabaran dari RPJM Daerah dan mengacu pada RKP, memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan daerah, rencana kerja, dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat.

Secara normatif, rencana pembangunan seharusnya dilaksanakan agar selaras antara pemerintahan di pusat dan daerah. Akan tetapi pola pembangunan nasional tidak memiliki sanksi apabila ada ketidaksesuaian pelaksanaan pembangunan daerah dengan pusat, sehingga implementasinya tidak terintegrasi. Hal tersebut juga disebabkan karena pemerintahan pusat tidak memiliki kontrol yang kuat terhadap pemerintah daerah untuk menjalankan kebijakannya. Hal ini berbeda dengan pelaksanaan GBHN sebelum era reformasi. Oleh karena MPR memiliki kewenangan menetapkan GBHN, maka Presiden menjadi mandataris MPR. Implikasinya adalah Presiden harus bertanggung jawab terhadap MPR.

Ada beberapa alasan dari pelaksanaan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional masih belum sesuai dengan harapan. Hal yang perlu ditanggapi atas pelaksanaannya adalah tidak adanya konsistensi dan kesinambungan dari berbagai dokumen rencana pembangunan sebagai turunan dari RPJP Nasional. Faktor utama dari permasalahan tersebut yakni tidak optimalnya RPJP Nasional sebagai acuan utama dalam perencanaan pembangunan. Kondisi ini yang harus segera diperbaiki agar pembangunan nasional semakin baik.

Pemerintahan Daerah sering salah menafsirkan terkait kebijakan desentralisasi dalam otonomi daerah. Kewenangan mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sendiri tidak dapat diartikan kewenangan yang absolut dalam menjalankan hak dan fungsi otonomnya. Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah penetapan kebijakan daerah juga seharusnya sesuai dengan perencanaan pembangunan nasional. Celah dalam implementasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah adanya perbedaan partai politik, yang berimplikasi terhadap perbedaan fokus dan skala rencana pembangunan di tingkat pusat dan daerah.

Pengaruh perubahan partai politik juga mempengaruhi pelaksanaan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Banyak elit politik belum memiliki kemampuan untuk menentukan sikapnya karena adanya ketergantungan terhadap partai politik. Budaya tersebut menjadikan partai

politik lemah dalam bersikap otonom saat menentukan proses kompetisi politik dan menentukan sikap politik. Konsekuensi dari tidak adanya kemandirian tersebut menyebabkan inkonsistensi dalam perencanaan pembangunan. Inkonsistensi yang dimaksud adalah ketidakmampuan pemerintahan dalam menyelaraskan visi, misi, dan agenda pembangunan dengan RPJP Nasional.

Implikasi lain dari pemberlakuan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah formulasi penetapan dari RPJP Nasional yaitu undang-undang. Pada dasarnya pembentukan dan perubahan undang-undang lebih seret muatan politisnya dibanding TAP MPR sebagai formulasi penetapan GBHN. Pertimbangan lainnya adalah TAP MPR sebagai suatu majelis yang terdiri dari DPR dan DPD lebih merepresentasikan rakyat karena ada keterlibatan perwakilan daerah.

Dari pemaparan mengenai implikasi terhadap perubahan ketentuan perencanaan pembangunan nasional, dapat dinilai bahwa pelaksanaan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional tidak efektif dan efisien. Ketidakmampuan pemerintah dalam membentuk perencanaan pembangunan yang selaras sesuai dengan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional menjadi landasan adanya perubahan ketentuan perencanaan pembangunan nasional.

Dengan membandingkan ketentuan perencanaan pembangunan nasional sebelum dan sesudah amandemen, maka dapat dinilai bahwa haluan negara dinilai lebih baik dibanding Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional berdasarkan Undang-Undang No. 25 Tahun 2004. Oleh karena itu, pada rancangan amandemen kelima usul pengembalian haluan negara dalam bentuk Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN) yang ditetapkan MPR muncul. Karena urgensi dari pemberlakuan kembali haluan negara dalam bentuk Pokok-Pokok Haluan Negara adalah perlunya kerangka pembangunan yang berkelanjutan sehingga dapat terkontrol capaiannya dan terarah pembangunan nasional. Namun, ada beberapa pertimbangan sebelum mengembalikan haluan negara sebagai pola perencanaan pembangunan nasional.

Pertimbangan tersebut selaras dengan UUD NRI Tahun 1945 saat ini, yakni kedaulatan negara berada di tangan rakyat dan Presiden tidak lagi menjadi mandataris MPR. Sehingga sistematika PPHN yang dirancang tidak dapat sepenuhnya mengembalikan sistematika GBHN sebelum reformasi.

3. Implikasi terhadap Perubahan Ketentuan Dewan Perwakilan Daerah

Kewenangan yang dimiliki DPD pada saat ini bersifat terbatas, keterbatasan kewenangan tersebut tentu tidak sesuai dan tidak berbanding lurus dengan tujuan semula membentuk DPD. Secara kelembagaan DPD merupakan sebuah parlemen (lembaga legislatif) dimana MPR sebagai pembentuk dan pengubah UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa keberadaan DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia dimaksudkan untuk memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah NKRI, meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional yang berkaitan dengan Negara dan daerah-daerah, serta mendorong percepatan demokrasi pembangunan dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang. Dengan demikian, maka sudah selayaknya MPR merespon dan mengakomodir apa yang selama ini diperjuangkan oleh DPD untuk mendapatkan kewenangan yang layak dan seimbang dengan DPR. Penguatan di sini bukan dimaksudkan untuk bersaing dengan DPR, atau bahkan DPD harus mengalahkan atau lebih kuat dari DPR, penguatan di sini dimaksudkan untuk memposisikan keseimbangan yang wajar antara DPD dan DPR sehingga dapat mewujudkan prinsip-prinsip checks and balances secara optimal.

Ketika prinsip saling mengimbangi dan mengawasi telah tercapai maka kepentingan-kepentingan daerah yang semestinya dibawa oleh DPD ke nasional dapat tercapai dan terwujud. Hal tersebut juga berimplikasi dengan kemajuan suatu daerah sehingga berdampak pula pada pembangunan nasional. Dilihat dari perspektif wilayah sejatinya Indonesia terdiri dari daerah-daerah, wilayah pusat hanya merupakan semacam wilayah

“imajiner” dari sebuah Negara, apalagi jika dilihat aspek wilayah, suku, tradisi, sumber daya alam dan sumber daya manusia dan lain-lain. Karena sebelum ada Indonesia wilayah-wilayah daerah sudah ada. Dengan demikian sudah sepantasnya MPR memahami hal tersebut dan tidak menutup mata akan realitas ini.

Selanjutnya jika dilihat dari aspek tujuan pembangunan nasional, maka aktivitas pembangunan untuk mewujudkan masyarakat yang sejahtera, makmur, dan berkeadilan ini juga banyak yang dilakukan di daerah. Dengan demikian hal tersebut menjadi suatu alasan penguat terkait eksistensi DPD sebagai wakil daerah untuk diberikan kewenangan yang selayaknya, tidak seperti yang tertuang dalam Pasal 22D tersebut. Pembangunan nasional tidak semata-merta terfokuskan pada aspek kemajuan ekonomi, namun dalam hal pelaksanaan pembangunan mencakup aspek kehidupan bangsa, yaitu aspek politik, ekonomi, sosial budaya, dan pertahanan keamanan secara berencana, menyeluruh, terarah, terpadu, bertahap dan berkelanjutan untuk memacu peningkatan kemampuan nasional.

DPD secara konstitusional mempunyai kewenangan-kewenangan baik sebagai bentuk jelmaan fungsi legislasi yang lemah dan terbatas maupun fungsi pengawasan yang terbatas. Pengaturan yang demikian ini, sebagaimana telah penulis uraikan sebelumnya sesungguhnya di satu sisi akan bertentangan dengan status dan kondisi yang dikehendaki dari pembentukan DPD tersebut. Serta teoritis tidak menjadi permasalahan apabila dalam tataran praktis ditemukan adanya sistem bikameral lemah (*weak bicameralism*) atas sistem perwakilan yang dianut. Namun demikian penentuan sistem bikameral lemah tersebut seharusnya hanya didasarkan pada pembatasan terhadap lingkup kewenangan dari lembaga perwakilan yang ada termasuk dalam hal ini DPD, bukan dalam bentuk kewenangannya, sehingga dengan pembatasan yang demikian ini, maka dapat dihindarkan terjadinya pengaturan fungsi dari lembaga perwakilan tersebut yang tidak sesuai dengan situasi dan kondisi yang seharusnya dikehendaki atas pembentukan DPD tersebut dengan kata lain, fungsi legislasi dan fungsi pengawasan yang seharusnya melekat pada setiap lembaga perwakilan termasuk dalam hal ini DPD

dapat dimilikinya secara optimal.

Sementara ini, berdasarkan ketentuan pasal 22 D ayat (1) dan (2) UUD NRI Tahun 1945, sebagaimana telah penulis kemukakan terlebih sebelumnya, dapat didefinisikan bahwa fungsi legislasi yang dimiliki oleh DPD tersebut dapat dikategorikan sebagai fungsi legislasi lemah, karena tidak diberikannya kewenangan kepada DPD untuk ikut memutuskan rancangan undang-undang mana dan bagaimana yang dapat diterima untuk dijadikan sebagai undang-undang.

Dengan pengaturan sebagaimana yang dikemukakan di atas, penulis menilai terdapat beberapa kelemahan yang akan muncul, yaitu:

1. Diberikannya fungsi legislasi yang lemah kepada DPD akan kehilangan status dan kondisi yang seharusnya yang melekat pada DPD tersebut sebagai suatu lembaga yang bertindak untuk mewakili aspirasi dan kepentingan daerah;
2. Daerah akan kehilangan sarana yang optimal untuk menyalurkan aspirasi dan melindungi kepentingan-kepentingan daerah berkaitan dengan kebijakan-kebijakan yang diambil pada tingkat pusat;
3. Tidak terdapatnya mekanisme checks and balances yang dikehendaki dari pembentukan sistem perwakilan bikameral, karena DPD hanya diberikan kewenangan yang terbatas sebagai jelmaan dari fungsi legislasi yang lemah.

Tujuan Pembentukan DPD untuk lebih memberikan kesempatan yang bagi daerah untuk lebih aktif ikut berpartisipasi sehingga persatuan dan kesatuan bangsa dapat terwujud, akan sulit tercapai, karena sangat dimungkinkan dengan pengaturan kewenangan DPD yang demikian tersebut, akan menimbulkan gejolak bagi daerah yang merasakan bahwa saluran untuk ikut memberikan partisipasi dan melindungi kepentingan-kepentingan sulit tercapai.

Dalam penguatan fungsi legislasi penulis memberikan pandangan terkait konsep sistem bikameral efektif. Dalam konsep ini, setiap rancangan undang-undang yang diusulkan DPD harus di sampaikan ke DPR dan sebaliknya, setiap Rancangan Undang-Undang yang diusulkan DPR, harus disampaikan ke DPD. Kedua lembaga ini dapat menyetujui, mengusulkan perubahan atau menolak setiap rancangan undang-undang yang diajukan masing-masing kamar (DPR dan DPD). Dalam proses berikutnya, ada panitia bersama yang terdiri dari panitia anggota DPR dan DPD untuk memutuskan kesepakatan bersama mengenai Rancangan Undang-Undang yang dibahas dan setelah itu dibubarkan. Dalam sistem presidensial yang konsisten dan bikameral yang efektif, proses legislatif berubah secara signifikan dimana semua Rancangan Undang-Undang di bahas oleh legislatif (DPR dan DPD) tanpa mengikutsertakan eksekutif. Namun eksekutif diberikan hak untuk menolak Rancangan Undang-Undang tersebut (hak veto).

Penolakan Presiden atas Rancangan Undang-Undang yang sudah disetujui DPR dan DPD dapat dilawan atau ditolak kembali oleh DPR dan DPD melalui suatu pernyataan yang disetujui oleh minimal $\frac{2}{3}$ anggota DPR dan $\frac{2}{3}$ anggota DPD secara terpisah. Namun, penolakan legislatif atas veto eksekutif tersebut masih ada di veto secara diam-diam (pocket veto) melalui tidak ditanda tangannya undang-undang tersebut. Meski demikian, karena undang-undang dianggap sudah disetujui secara mayoritas oleh parlemen yang dipresentasikan rakyat, undang-undang tersebut tetap sah dan wajib di undangkan oleh eksekutif.

Namun demikian, kepentingan yang harus diutamakan dalam konteks perwakilan daerah (Dewan Perwakilan Daerah) adalah kepentingan daerah secara keseluruhan, terlepas dari kepentingan individu-individu rakyat yang kepentingannya harus disalurkan melalui DPD. Namun dalam pengertian kepentingan daerah itu, tentunya tidak terlepas adanya kepentingan setiap individu rakyat yang hidup di daerah-daerah itu. Misalnya, penyelenggaraan kebijakan ekonomi daerah tidak boleh dipersempit maknanya hanya dalam kaitan dengan otonomi pemerintah daerah. Harus dibedakan antara pengertian “local government” atau “local

administration” (pemerintah daerah).

Kebijakan otonomi daerah tidak hanya dimaksudkan untuk memberikan kewenangan yang lebih besar kepada pemerintah daerah, tetapi yang lebih penting pada akhirnya adalah otonomi rakyat daerah dalam berhadapan dalam birokrasi pemerintah secara keseluruhan. Oleh karena itu, kepentingan daerah yang diperjuangkan oleh DPD sudah dengan sendirinya berkaitan pula dengan kepentingan seluruh rakyat di daerah-daerah yang bersangkutan. Hanya saja, dalam bentuk teknisnya di lapangan, prinsip keterwakilan rakyat melalui DPR memang harus dibedakan secara tegas dari pengertian keterwakilan daerah melalui DPD. Jika keduanya tidak dibedakan, orang tidak dapat mengetahui secara pasti mengenai hakikat keberadaan kedua kamar perwakilan tersebut dalam kerangka sistem parlemen dua kamar yang hendak dikembangkan dimasa depan. Perbedaan itu juga berkaitan dengan sistem rekrutmen keanggotaan keduanya yang sudah tentu seharusnya dibedakan satu sama lain.

Kembali pada pasal yang tertera dalam UUD NRI Tahun 1945 terkait kewenangan DPD khususnya pada Pasal 22D ayat (1), (2), dan (3), perlu adanya suatu perubahan ketentuan yang ada di dalamnya.

Pada Pasal 22D Ayat (1), berbunyi “Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah”.

Kata “dapat” membuat DPD tidak mempunyai kekuasaan legislatif yang efektif. DPD tidak menjadi salah satu institusi yang mengajukan Rancangan Undang-Undang. Pasal ini ditafsirkan hanya DPR dan pemerintah yang bisa mengajukan Rancangan Undang-Undang. Maka Rancangan Undang-Undang yang disusun oleh DPD disampaikan kepada DPR dan bila DPR menerimanya, maka RUU tersebut pun dianggap diajukan oleh DPR (karena DPD bukan pihak yang bisa mengajukan Rancangan

Undang-Undang untuk dibahas).

Kemudian pada Pasal 22D Ayat (2) berbunyi “Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja Negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama”

Kata “ikut” membahas Rancangan Undang-Undang membuat DPD tidak mempunyai kekuasaan legislatif yang efektif. Pasal ini ditafsirkan DPD bisa saja di undang oleh DPR pada awal pembahasan. Namun DPD tidak dapat ikut serta dalam rapat-rapat berikutnya, terutama yang berkaitan dengan pengambilan keputusan.

Terakhir pada Pasal 22D Ayat (3) berbunyi “Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai; otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja Negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak lanjuti”.

Kata “dapat” membuat DPD tidak mempunyai kekuasaan yang efektif dalam hal pengawasan atas pelaksanaan undang-undang. Pasal ini ditafsirkan sedemikian rupa sehingga masukan dari DPD dalam hal fungsi pengawasan juga tidak diterjemahkan ke dalam mekanisme yang jelas yang membuat masukan tersebut efektif.

Ketika pasal-pasal yang berkaitan dengan kewenangan DPD diperjelas dengan memasukan penguatan kewenangan DPD maka eksistensi dari DPD dapat terlihat jelas sebagai badan perwakilan

rakyat. Minimnya wewenang yang dimiliki DPD merupakan penyimpangan dari status dan kondisi yang dikehendaki dari pembentukan DPD yang merupakan lembaga perwakilan.

4. Implikasi terhadap Perubahan Ketentuan Mahkamah Konstitusi

Dalam UUD NRI Tahun 1945, Pasal 1 ayat (3) menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Dimana, jika sebuah negara menyatakan dirinya sebagai negara hukum, maka dalam keberjalanannya akan identik dengan negara yang berkonstitusi atau negara yang menjadikan konstitusi sebagai aturan main dalam kehidupan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan. Sehingga itu yang menyebabkan dalam rumusan Pasal 1 ayat (3) di memegang teguh prinsipnya bahwa negara Indonesia adalah negara hukum yang berlandaskan pada konstitusi sebagai hukum tertinggi dalam penyelenggaraan negara, sekaligus menegaskan dianutnya supremasi konstitusi dalam penyelenggaraan negara. Untuk menjamin terwujudnya supremasi konstitusi, melalui perubahan Ketiga UUD 1945 telah dibentuk Mahkamah Konstitusi yang berfungsi sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*) sekaligus sebagai penafsir konstitusi (*the interpreter of the constitution*). Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa “Sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of the constitutions*), Mahkamah Konstitusi berfungsi untuk menjamin, mendorong, mengarahkan, membimbing, serta memastikan bahwa UUD NRI Tahun 1945 dijalankan dengan sebaik-baiknya oleh penyelenggara negara dan subjek hukum konstitusi lainnya seperti warga negara, supaya nilai-nilai yang terkandung di dalamnya dijalankan dengan benar dan bertanggung jawab”. Mahkamah Konstitusi berdiri sebagai pelaku kekuasaan kehakiman yang memiliki fungsi konstitusional yaitu fungsi peradilan untuk menegakkan hukum dan keadilan, dalam rangka menegakkan supremasi konstitusi. Hal tersebut lah yang menyebabkan ukuran keadilan dan hukum yang ditegakkan dalam peradilan Mahkamah Konstitusi adalah konstitusi itu sendiri yang dimaknai tidak hanya sekedar sekumpulan norma

dasar, melainkan juga dari sisi prinsip dan moral konstitusi, antara lain prinsip negara hukum dan demokrasi, perlindungan hak asasi manusia, serta perlindungan hak konstitusional warga negara.

Mahkamah Konstitusi diberikan wewenang kuat untuk menjamin perlindungan terhadap hak konstitusional warga negara didasarkan pada alasan dan fungsi dibentuknya Mahkamah Konstitusi melalui Perubahan Ketiga UUD NRI Tahun 1945. Dikemukakan langsung oleh Jimly Assidique bahwa, “Alasan utama diadopsinya mekanisme peradilan konstitusi (constitutional adjudication) dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, yang ditandai dengan dibentuknya Mahkamah Konstitusi adalah agar konstitusi (UUD 1945) sungguh-sungguh dijalankan atau ditegakkan dalam praktik sehingga konkordan dengan dianutnya paham negara hukum dalam UUD 1945”. Dalam halaman lain bukunya, dikatakan juga bahwa jika dilihat dari konteks ketatanegaraan, Mahkamah Konstitusi dikonstruksikan sebagai pengawal konstitusi yang berfungsi menegakkan hukum dan keadilan konstitusional di tengah kehidupan masyarakat. Karena tugas dari Mahkamah Konstitusi adalah untuk mendorong dan menjamin agar konstitusi dihormati dan dilaksanakan oleh seluruh lapisan masyarakat dan segala komponen negara secara konsisten dan bertanggung jawab. Sedangkan, melihat kondisi sistem konstitusi saat ini yang kian melemah, Mahkamah Konstitusi berperan sebagai penafsir agar spirit konstitusi selalu hidup dan mewarnai keberlangsungan bernegara dan bermasyarakat. Maka dari itu, munculnya Mahkamah Konstitusi difungsikan untuk menjamin terlaksananya ketentuan yang tertuang dalam UUD NRI Tahun 1945 sebagaimana mestinya, dimana salah satunya ketentuan tentang pengakuan dan penghormatan terhadap hak-hak dasar atau hak-hak asasi yang kemudian diterima sebagai bagian dari hak-hak konstitusional warga negara.

UUD NRI Tahun 1945 berisi salah satu hal fundamental, yaitu terdapat pengakuan dan penghormatan terhadap hak-hak dasar atau hak-hak asasi manusia dan warga negara yang mana hal tersebut akhirnya diterima sebagai bagian dari hak-hak konstitusional warga negara. Hak konstitusional dapat diartikan sebagai sebuah hak yang memang telah dijamin dalam konstitusi

atau undang-undang dasar, baik jaminan itu dinyatakan secara tegas maupun tersirat. Dengan dicantulkannya di dalam konstitusi atau undang-undang dasar, hak tersebut wajib dilindungi oleh seluruh cabang kekuasaan negara wajib menghormatinya. Sebagai bagian dari konstitusi maka hak-hak konstitusional itu harus dilindungi. Mahkamah Konstitusi yang berdiri sebagai pengawal konstitusi sekaligus menjalankan fungsinya untuk menjamin terlaksananya hak-hak dasar tersebut melakukan upaya penegakkan hukum dan keadilan sehingga terwujud adanya perlindungan terhadap hak konstitusional warga negara. Diungkapkan oleh Yves Meny dan Andrew Knapp bahwasannya terdapat salah satu tugas dari hakim-hakim konstitusi (*constitutional judges*) yaitu untuk melindungi hak-hak dan kebebasan (*protect rights and liberties*), serta mewujudkan perlindungan terhadap hak-hak konstitusional di Indonesia dilakukan dengan mengajukan permohonan ke Mahkamah Konstitusi bagi pihak yang menganggap hak konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang. Hal ini sudah terwujud dengan ditemuinya di dalam salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi tepatnya Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, yaitu kewenangan menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar. Walaupun sudah diwujudkankannya wewenang Mahkamah Konstitusi dengan melakukan perlindungan hak konstitusional warga negara telah ditentukan pelaksanaannya melalui pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, terdapat sesuatu yang dirasa masih kurang tepat, yaitu Mahkamah Konstitusi dirasa belum dapat menjadi wadah yang dapat menampung dan menyalurkan keresahan atau bahkan pengaduan konstitusional sebagai upaya hukum yang luar biasa dalam mempertahankan hak-hak konstitusional bagi setiap warga negara, atau lebih dikenal dengan istilah *constitutional complaint*. Salah satu yang dapat dilakukan untuk menjawab keresahan para pencari keadilan adalah dengan adanya upaya *constitutional complaint* (pengaduan konstitusional). Dimana ini merupakan bentuk upaya hukum perlindungan hak-hak konstitusional warga negara dalam sistem ketatanegaraan banyak negara di dunia saat ini yang kewenangan untuk mengadilinya diberikan kepada Mahkamah Konstitusi.

Ketua Mahkamah Konstitusi yang keempat periode 2013-2015, Hamdan Zoelfa, mengungkapkan bahwa sejak awal berdirinya Mahkamah Konstitusi RI, didapati cukup banyak menerima pengajuan permohonan pengujian undang-undang yang secara substansial sebenarnya masuk sebagai kategori constitutional complaint. Namun sayangnya, karena kewenangan Mahkamah Konstitusi yang sudah ditentukan secara limitatif dalam UUD NRI Tahun 1945 tidak menyebutkan kewenangan constitutional complaint, banyak dari permohonan tersebut dinyatakan tidak diterima dengan alasan Mahkamah Konstitusi tidak berwenang mengadilinya.

I Dewa Gede Palguna, Hakim Konstitusi Mahkamah Konstitusi sejak tahun 2015, menjabarkan bahwasannya terdapat dua bentuk perlindungan atas hak konstitusional yang dapat ditempuh melalui Mahkamah Konstitusi, yaitu dapat melalui pengujian konstitusionalitas undang-undang (judicial review) atau dengan pengaduan konstitusional (constitutional complaint). Dalam tahap judicial review yang menjadi objek pengujian adalah undang-undang yang merupakan produk pembuatan kekuasaan undang-undang (legislatur), sedangkan dalam constitutional Complaint yang menjadi objeknya adalah perbuatan atau kelalaian pejabat publik (public officials). Di dalam proses pengujian konstitusionalitas undang-undang yang menjadi isu adalah isu apakah norma atau pembuatan undang-undang bertentangan atau tidak dengan konstitusi termasuk di dalamnya bertentangan atau tidak dengan hak-hak konstitusional. Sedangkan dalam hal pengaduan konstitusional yang menjadi isu adalah apakah perbuatan atau kelalaian pejabat publik telah mengakibatkan melanggar atau tidaknya hak-hak konstitusional. Dengan ditemukannya fakta baru ini, muncul permasalahan bahwa kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi masih terbatas untuk menjamin terlaksananya kemerdekaan memperjuangkan hak-hak konstitusi warga negaranya yang telah dijamin oleh UUD NRI Tahun 1945. Akhirnya berkembanglah gagasan untuk menyertakan constitutional complaint sebagai kewenangan baru bagi Mahkamah Konstitusi sebagai jaminan terwujudnya perlindungan hak-hak konstitusional warga negara

yang telah dijamin dalam undang-undang dasar, seperti halnya yang terdapat pada Mahkamah Konstitusi di negara lain.

Merujuk pada kewenangan yang dimiliki Mahkamah Konstitusi sebagaimana diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 bahwasanya Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Kemudian dilanjut di dalam ayat (2) menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden dan/atau wakil presiden menurut Undang-Undang Dasar. Dilihat dari ketentuan kedua ayat tersebut, Mahkamah Konstitusi memiliki 4 (empat) kewenangan dan sebuah kewajiban yang telah diatur secara jelas dalam UUD 1945. Sehingga, mendasari pada kewenangan yang dimiliki, jika dihubungkan kepada dua bentuk perlindungan hak konstitusional pada Mahkamah Konstitusi yang diajarkan oleh Palaguna di atas, jelas jika kewenangan Mahkamah Konstitusi yang terkait dengan perlindungan hak konstitusional warga negara hanyalah melalui kewenangan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar (judicial review). Sementara jika diteliti lagi, rumusan hak konstitusional yang dijamin dalam UUD NRI Tahun 1945, terdapat korelasinya dengan hak asasi manusia. Maka dari itu, seiring perkembangan, hak asasi manusia telah dicantumkan dalam UUD NRI Tahun 1945, sehingga resmi lah sudah hak-hak konstitusional menjadi tanggung jawab setiap orang (constitutional rights). Setelah dilakukannya amandemen UUD NRI Tahun 1945, hak asasi manusia secara komprehensif telah diadopsi dalam UUD 1945 dalam BAB XA.

Dari semua pasal dalam bab Hak Asasi Manusia, tak lupa juga dicantumkan beberapa pasal berkaitan dengan hak-hak warga negara terdapat pada Pasal 27 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 28, pasal 30 ayat (1), pasal 31 ayat (1), serta Pasal 32 ayat (1) dan (2). Jadi UUD 1945 telah menjadi wadah yang dapat memuat rumusan

hak-hak konstitusional secara luas dan lengkap. Sayangnya, kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi untuk melindungi hak konstitusional warga negara berdasarkan Pasal 24C ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang telah dijabarkan lebih lanjut dalam Undang-Undang No. 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi hanya terletak pada kewenangan menguji Undang-Undang terhadap UUD NRI Tahun 1945. Untuk ketersediaan kewenangan untuk melaksanakan perlindungannya melalui kewenangan constitutional complaint belum diatur. Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang No. 23 tahun 2004 telah menjelaskan bahwa pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang dapat mengadukannya ke Mahkamah Konstitusi. Pihak-pihak tersebut, yaitu:

1. Perorangan warga negara;
2. Kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
3. Badan hukum publik dan privat, atau
4. Lembaga Negara.

Lalu melihat sejak Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 perihal Pengujian Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap UUD NRI Tahun 1945, dan pada putusan-putusan selanjutnya, Mahkamah Konstitusi ditetapkan bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi harus memenuhi 5 syarat, yaitu:

1. Adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar.
2. Hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian.
3. Kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut

harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi.

4. Adanya hubungan sebab akibat (causal verband) antara kerugian dimaksud dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian.
5. Adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional seperti didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

Melihat rumusan isi dari limitasi yang diberikan, betapa rumit dan terbatasnya ruang yang diberikan kepada warga negara yang haknya dilanggar untuk mendapatkan jaminan perlindungan hak-hak konstitusional ke Mahkamah Konstitusi. Tidak berhenti hanya di situ, kewenangan ini dianggap merugikan hak konstitusional warga negara, terlebih dengan adanya beberapa persyaratan yang harus dipenuhi sebagaimana terdapat pada Putusan Mahkamah Konstitusi di atas. Sebagai produk legislatif, dengan ditemukannya limitasi dalam undang-undang di atas, seolah-olah pelanggaran hak konstitusional hanya timbul dari tindakan legislatif saja, padahal pada fakta yang sesungguhnya jauh lebih dari itu. Sehingga kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam perlindungan hak konstitusional oleh Mahkamah Konstitusi hanya melalui mekanisme pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar. Sebelum dibentuknya Mahkamah Konstitusi, sudah terdapat lembaga yang mengakomodir untuk melakukan pengujian produk hukum lainnya, seperti Mahkamah Agung yang berwenang untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, atau bahkan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) yang difungsikan untuk menguji tindakan hukum berupa keputusan yang dikeluarkan oleh pejabat tata usaha negara (pejabat pemerintah) yang dinilai merugikan hak seseorang/badan hukum privat. Padahal, dalam prakteknya tidak tertutup kemungkinan terjadinya tindakan-tindakan lain yang menyebabkan terlanggarnya hak-

hak konstitusional, tetapi belum tersedia jalur penyelesaiannya. Konsekuensi yang dipegang dengan adanya supremasi konstitusi dalam Mahkamah Konstitusi tidak hanya terbatas bahwa semua aturan hukum tidak boleh bertentangan dengan konstitusi. Hal ini juga mengikat dengan tegas pada setiap tindakan atau upaya suatu negara sehingga dijamin pula lah tidak adanya hal yang bertentangan dengan konstitusi. Untuk mengontrol tindakan negara ini, terdapat mekanisme constitutional complaint yang menjadi salah satu wewenang pokok Mahkamah Konstitusi di berbagai negara.

Memandang jauh ke negara Jerman, pengadilan konstitusi Jerman merupakan salah satu dari pengadilan konstitusi di dunia yang telah memiliki kewenangan constitutional complaint secara tegas yang diatur di dalam Konstitusi, yaitu pada Konstitusi Federal (Grundgesetz - GG) tepatnya Pasal 93 ayat (1) butir 4a dan 4b, dan oleh Undang-Undang tentang Pengadilan Konstitusi Federal Jerman.

Pasal 93 ayat (1):

“A constitutional complaint may relate to any act by a public authority violating a basic right: a law, a directive of an administrative agency, or a court decision. However, the requirement for lodging such a complaint with the Federal Constitutional Court is that there is no other means of eliminating the violation of a basic right. In principle all remedies within the relevant branch of jurisdiction (e.g. civil, criminal or administrative) must therefore first be exhausted before having recourse to the Federal Constitutional Court.”

Hal ini memiliki tujuan yang kuat, yaitu untuk memastikan bahwa tidak ada pihak yang melanggar konstitusi dalam keberjalanannya, terutama pelaksana kekuasaan negara. Sehingga akan tercipta iklim yang taat kepada konstitusi dan melaksanakannya. Alasan Jerman menjadi negara pembanding adalah antara Indonesia dan Jerman memiliki beberapa persamaan menarik, seperti constitutional complaint yang merupakan bagian dari peninjauan konstitusional, di mana Indonesia dan Jerman mengadopsi model yang sama. Selain itu, dalam konteks tradisi

hukum, Indonesia dan Jerman berada dalam tradisi hukum yang sama, yaitu hukum perdata. Dalam tradisi civil law, kodifikasi merupakan sumber hukum yang sangat penting dan konstitusi merupakan kodifikasi tertinggi dalam sistem pengodifikasian. Maka dari itu, tradisi hukum dinilai sebagai sikap yang mendalam antar satu sama lain dan bagaimana idealnya dalam menerapkan suatu perundang-undangan di negara tersebut. Oleh karena itu, perlu dicari tahu mengapa Indonesia dan Jerman memiliki tradisi hukum yang sama dan yang memiliki lembaga yang sama dalam penegakan konstitusi, yaitu Mahkamah Konstitusi, namun dalam hal kewenangan yang diberikan kepada lembaga tersebut untuk menegakkan konstitusi sangatlah berbeda.

Di Jerman dikenal dengan istilah *verfassungsbeschwerde*, jadi setiap warga negara yang merasa hak-hak fundamentalnya dilanggar oleh pejabat publik dapat mengajukan constitutional complaint ke Mahkamah Konstitusi setelah medium pengadilan lain telah dicoba. Di Jerman untuk mengajukan constitutional complaint tidak dikenakan biaya dan tidak ada kewajiban didampingi oleh pengacara. Sejak tahun 1951-2005, tercatat ada 157.233 permohonan didaftarkan ke Federal Constitutional Court. Dari jumlah itu, 151.424 yang masuk klasifikasi constitutional complaint. Namun, hanya 3.699 permohonan atau 2,5% yang berhasil. Mengambil contoh kasus constitutional complaint yang diajukan di Jerman adalah kasus mengenai larangan penyembelihan hewan (*animal slaughter*). Awalnya permasalahan ini dimulai karena terdapat kebijakan pemerintah Jerman yang melarang untuk melakukan penyembelihan terhadap hewan yang bertentangan dengan undang-undang perlindungan hewan. Jelas hal ini bertentangan dengan keyakinan yang dipegang teguh oleh umat muslim di Jerman dan dinilai dapat merugikan hak konstitusional mereka. Umat muslim di Jerman merasa berkeberatan atas larangan itu karena dinilai bertentangan dengan kebebasan menjalankan ajaran agama Islam yang mewajibkan untuk menyembelih hewan sebelum dapat dimakan dengan halal. Pengujian aturan setingkat Peraturan Pemerintah tersebut dilakukan di Mahkamah Agung. Namun Mahkamah Agung justru menolak permohonan pemohon dengan memberikan dalih bahwa

itu merupakan kewenangan negara untuk menentukan aturan, dan menyatakan bahwa aturan tersebut tetap mengikat secara umum termasuk kepada pemohon. Sehingga, Pemohon kembali mengajukannya ke Mahkamah Konstitusi untuk menguji putusan Mahkamah Agung tersebut melalui penilaian terhadap ketentuan konstitusional, khususnya terhadap pasal tentang kebebasan beragama (freedom of religion). Akhirnya baru lah Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusan dan menjadi sebuah terobosan hukum melalui interpretasi terhadap paradigma atas kedaulatan Tuhan yang diimplementasikan ke dalam kaidah-kaidah agama, termasuk penyembelihan hewan korban. Secara yuridis kedaulatan Tuhan dapat dapat menjadi prioritas utama jika dibandingkan kedaulatan negara yang membuat aturan larangan penyembelihan hewan, sehingga aturan tersebut dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang bagi para warga muslim Jerman, namun tetap di-berlakukan bagi warga lainnya (Decision of the Federal Constitutional Court, 1 BvR 2790/04 of December 28, 2004).

Sementara di negara Korea Selatan yang merupakan salah satu negara yang sudah lama menerapkan constitutional complaint sebagai satu wewenang oleh pengadilan konstitusinya. Berdasarkan Pasal 68 ayat (1) dan (2) The Constitutional Court Act of Korea, pihak yang dapat mengajukan permohonan pengaduan konstitusional ke Mahkamah Konstitusi Korea adalah, pertama, setiap orang yang menganggap hak-hak dasarnya yang dijamin oleh konstitusi telah terlanggar oleh suatu tindakan pemerintah atau oleh tidak bertindaknya pemerintah atau langsung oleh undang-undang yang dibuat oleh legislatif (legislative act), kedua, pihak-pihak dalam proses peradilan di pengadilan biasa (ordinary courts) yang permintaannya agar pengadilan yang bersangkutan mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi Korea untuk menguji konstitusionalitas undang-undang yang berlaku dalam proses peradilan itu ditolak oleh pengadilan dimaksud tujuannya adalah untuk mendapatkan putusan final tentang konstitusionalitas undang-undang yang bersangkutan. Korea Selatan dan Jerman dalam mekanisme pengaduannya sama sama baru dapat dilakukan ketika semua upaya hukum lain sudah

ditempuh.

Salah satu kasus yang terkenal adalah ketika warga negara mengadakan perlakuan diskriminatif oleh pemerintah dalam pemberian point ekstra bagi para veteran perang dalam semua jenis Ujian dan Tes seleksi Pegawai Negeri Sipil sebanyak 3-5. Dan terhadap permohonan itu, Pengadilan Konstitusi Korea memutuskan bahwa pengaturan mengenai pemberian nilai ekstra bagi veteran itu bersifat diskriminatif dan inskonstitusional dan bertentangan dengan Pasal 11 Konstitusi Korea mengenai hak persamaan derajat dan Pasal 25 mengenai persamaan hak mendapatkan kesempatan dalam pemerintahan. Contoh penerapan constitutional complaint pada kedua negara di atas, cukup menunjukkan bahwa melalui kewenangan constitutional complaint, memberikan andil yang lebih besar bagi Mahkamah Konstitusi dalam memberikan perlindungan atas tindakan pelanggaran terhadap hak-hak konstitusional. Sehingga tidak heran muncul gagasan untuk menjadikannya sebagai wewenang baru pada Mahkamah Konstitusi Indonesia.

Kewenangan constitutional complaint hanya dilakukan untuk memulihkan hak konstitusional jika ada suatu pihak yang merasa haknya telah dilanggar tanpa memerlukan pembatalan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan melalui mekanisme judicial review. Sehingga, suatu peraturan perundang-undangan dapat tetap berjalan semestinya berdasarkan asas erga omnes (berlaku untuk seluruhnya) kecuali bagi pihak-pihak yang dianggap dirinya terkena dampak negatif atau menderita kerugian atas berlakunya peraturan perundang-undangan tersebut. Menurut Jan Klucka maka secara umum ada 4 karakter dari constitutional complaint, yaitu:

1. They provide a judicial remedy against violations of constitutional rights;
2. They lead to separate proceedings which are concerned only with the constitutionality of the act in question and not with other legal issues connected with the same case;
3. They can be lodged by the person adversely affected by an

act in question;

4. The court which decides the constitutional complaint has the authority to annul the act that it deems unconstitutional. Such annulment is indispensable to constitutional justice, and it must be read as a corollary of the power of constitutional court to interpret constitution as a basic legal text of each state and to ascertain its violation.

Mengambil contoh kasus jika telah dibuat suatu putusan tingkat akhir yang *incracht*, namun justru putusan tersebut justru menimbulkan kerugian bagi suatu pihak dan dinilai mencederai hak konstitusional yang bersangkutan sehingga tidak ada upaya hukum lain yang dapat dilakukan, maka orang tersebut boleh mengajukan permohonan ke Mahkamah Konstitusi untuk meminta pengujian terhadap keputusan pengadilan melalui pengaduan constitutional complaint, dengan melakukan eksaminasi konstitusional terhadap pertanyaan apakah putusan pengadilan terhadap dirinya bertentangan dengan ketentuan Konstitusi Contohnya, ketika putusan pengadilan yang bersangkutan bertentangan dengan penerapan asas kepastian hukum yang dijamin oleh konstitusi.

Sehingga, jika berdasarkan dengan fakta-fakta yang telah dipaparkan di atas, terdapat 3 (tiga) kemungkinan yang dapat terjadi jika memang nantinya akan ada perluasan wewenang Mahkamah Konstitusi dalam hal constitutional complaint. Pertama adalah dengan melakukan amandemen UUD NRI Tahun 1945. Kedua, cukup dengan mengubah Undang-Undang Mahkamah Konstitusi tanpa perlu mengamandemen UUD NRI Tahun 1945. Hal ini dapat dilakukan dengan memperluas definisi kewenangan pengujian undang-undang yang telah dimiliki Mahkamah Konstitusi yang mencakup juga pengujian konstitusionalitas tindakan atau kelalaian pejabat publik yang menyebabkan dirugikan atau terlanggarnya hak konstitusional warga negara karena tindakan atau kelalaian pejabat publik itu bertentangan dengan undang-undang dasar, dan cara yang terakhir adalah melalui penafsiran konstitusi oleh Mahkamah Konstitusi sendiri, melalui kasus-kasus konkrit yang diajukan kepada Mahkamah Konstitusi yang secara substansial merupakan pengaduan konstitusional,

Mahkamah Konstitusi memberi penafsiran konstitusional bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili kasus-kasus tersebut. Diantara gagasan gagasan di atas, yang paling tepat untuk dilakukan adalah dengan memasukan constitutional complaint sebagai kewenangan baru bagi Mahkamah Konstitusi ke dalam Perubahan UUD NRI Tahun 1945. Merupakan suatu langkah besar untuk menambahkannya, hanya saja sudah banyak urgensi yang timbul untuk mengamandemen UUD 1945, yang salag satu urgensitasnya adalah memasukan kewenangan constitutional complaint tadi. Karena jika berpikir lebih visioner, dengan dimasukannya constitutional complaint dengan poin-poin penting pembahasan yang juga akan dimasukan ke dalam naskah amandemen UUD 1945 khususnya GBHN, akan menciptakan gerakan yang lebih dinamis dalam keberjalanannya. Sehingga dalam arah pandang yang telah dipaparkan, bahwasanya adanya kewenangan baru didalam tubuh Mahkamah Konstitusi berupa constitutional complaint akan membangun benteng kekuatan dan kepercayaan bagi masyarakat untuk turut serta mengawasi kinerja badan eksekutif.

Berkenaan dengan Amandemen UUD NRI Tahun 1945 yang kelima, dalam hal kembali menghidupan Pokok-Pokok Haluan Negara ke dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, untuk menjaga tetap terselenggaranya hak konstitusional yang terjaga, adapun Mahkamah Konstitusi juga memiliki kewenangan lebih lagi yaitu untuk menerima judicial review Ketetapan MPR. Saat ini dengan berlakunya Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Ketetapan MPR/S) dikembalikan ke dalam hierarki peraturan perundangan-undangan. Dimana, menurut Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, Ketetapan MPR/S diletakan di bawah UUD 1945 dan di atas Undang-Undang. Apabila melihat pada kewenangan yang dimiliki oleh kedua lembaga yudikatif di atas terkait dengan judicial review, tidak terdapat pasal yang mengatur mengenai kewenangan untuk melakukan pengujian Ketetapan MPR/S. Dengan kedudukan Ketetapan MPR/S yang tidak sejajar dengan Undang-Undang, maka secara gramatikal,

Ketetapan MPR/S bukanlah objek pengujian bagi Mahkamah Konstitusi maupun Mahkamah Agung dan bukan pula batu uji bagi Mahkamah Agung.

Jika memang pada akhirnya nanti Ketetapan MPR tersebut dilakukan Pengujian, maka Lembaga Negara yang berwenang untuk menguji Ketetapan MPR tersebut terhadap Undang-Undang Dasar adalah Mahkamah Konstitusi, karena pada dasarnya kedudukan Ketetapan MPR tersebut dengan Undang-Undang adalah setingkat dan sederajat. Namun, Pengujian tidak serta merta dapat dilakukan, melainkan harus ada mekanisme lain yang ditempuh yaitu melalui Perubahan terhadap Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 serta melakukan Perubahan terhadap Pasal 7 ayat 1 dan Pasal 9 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dengan mengubah kedudukan Ketetapan MPR setingkat dan sederajat dengan Undang-Undang serta menambahkan kewenangan Mahkamah Konstitusi juga termasuk untuk melakukan pengujian Ketetapan MPR terhadap Undang-Undang Dasar. Hal ini erat kaitannya agar segala kebijakan yang tertuang di dalam Pokok-Pokok Haluan Negara agar tetap sejalan dengan konstitusi dan tidak memandulkan hak konstitusional warganya.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS KETENTUAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

A. EVALUASI DAN ANALISIS PERUBAHAN KETENTUAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

Prinsip kekuasaan yang dianut Indonesia sebelum adanya amandemen terhadap konstitusi adalah prinsip pemisahan secara vertikal namun pasca amandemen konstitusi prinsip tersebut berubah menjadi pemisahan secara horizontal. Perbedaan prinsip tersebut berdampak signifikan terhadap bangunan kelembagaan negara yang saat ini berkedudukan setara dengan menjunjung tinggi mekanisme checks and balances demi mewujudkan prinsip negara demokrasi dan negara hukum. Terdapat lembaga negara yang memiliki tambahan kewenangan dan terdapat pula lembaga yang hilang karena dianggap sudah tidak dibutuhkan. Tidak hanya itu terdapat pula lembaga yang mengalami pengurangan kewenangan dibandingkan sebelum adanya amandemen. Salah satu implikasi amandemen konstitusi yang terlihat secara jelas adalah struktur kelembagaan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).

Setelah amandemen keempat, MPR menganut sistem bikameral yang mana keanggotaannya terdiri dari DPR dan DPD. Dengan demikian posisi MPR yang semenjak disahkannya UUD 1945 tanggal 18 Agustus 1945 merupakan lembaga negara tertinggi dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat dihapuskan menjadi setara dengan lembaga negara lainnya. Kedudukan tersebut menjadi penegasan bahwa Indonesia menganut pemisahan kekuasaan (*separation of power*) tidak lagi sistem pembagian kekuasaan (*distribution of power*).

Keadaan ini berakibat pada kewenangan MPR yang mulanya strategis yakni menetapkan UUD 1945, Menetapkan GBHN, memilih presiden dan wakil presiden menjadi berbeda.

Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945 hasil amandemen kewenangan MPR sebagai berikut:

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.

Kemudian dalam Pasal 8 UUD NRI Tahun 1945:

1. 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.
2. Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti dan 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. 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 yang pasangan calon Presiden.

Sehingga dapat ditarik kesimpulan kewenangan MPR pasca amandemen sebagai berikut:

1. Menetapkan dan mengubah Undang-Undang Dasar;
2. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden;
3. Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar;
4. Memilih Wakil Presiden dalam hal teradi kekosongan jabatan Wakil Presiden;
5. Memilih Presien dan Wakil Presiden dalam hal keduanya mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan.

Determinasi tersebut menyebabkan kehadiran MPR dalam ketatanegaraan Indonesia menjadi tawar dan mandul. Sebab kewenangan MPR hanya kewenangan yang bersifat rutin sekali dalam lima tahun sebatas penetapan belaka, sedangkan kewenangan lainnya hanyalah kewenangan insidental ketika terjadi kejadian-kejadian khusus. TAP MPR yang merupakan produk hukum MPR mengalami tarik ulur dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Pasal 1 aturan Tambahan serta Pasal 1 dan Pasal 2 Aturan Peralihan UUD NRI 1945 mengamanatkan kepada MPR untuk melakukan peninjauan terhadap status TAP MPR/S yang telah dikeluarkan. Peninjauan tersebut tertuang dalam TAP MPR No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai Tahun 2002. Ketetapan tersebut merupakan TAP MPR terakhir yang sifatnya mengatur (regeling) yang menjadi penentu kedudukan dan status hukum seluruh TAP MPR/S yang pernah dikeluarkan oleh MPR.

TAP MPR No. I/MPR/2003 menjadi dasar lahirnya Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menghapuskan TAP MPR dalam hierarki perundang-undangan. Kemudian dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 TAP MPR diposisikan kembali dalam hierarki bahkan jauh lebih tinggi dibandingkan dengan UU, Perpu, PP, Perpres dan Perda. Sebagaimana dalam pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi;

7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Pengertian TAP MPR tersebut dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011: “Yang dimaksud dengan “Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat” adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003.”

Apabila meninjau teori Hans Nawiasky mengenai pengkategorian norma hukum maka TAP MPR ini masuk pada golongan Aturan Dasar Negara. Hal ini dapat dilihat dari karakteristik TAP MPR sendiri yang mengandung norma yang abstrak dan bersifat pokok atau garis besar. Karakteristik dan posisi hierarki TAP MPR yang berada dibawah Batang Tubuh UUD NRI Tahun 1945 membuat TAP MPR masuk sebagai salah satu Aturan Dasar Negara (Staatsgrundgesetz). Walaupun sama-sama dalam tataran Aturan Dasar Negara dan dibentuk oleh MPR, derajat UUD NRI Tahun 1945 lebih tinggi dibandingkan TAP MPR.

Menurut Maria Farida kewenangan MPR dalam pembentukan UUD 1945 lebih utama dibandingkan dengan kewenangan membentuk TAP MPR. Dalam menjalankan peran membentuk UUD 1945 MPR berkualifikasi sebagai konstituante yakni pelaksanaannya hanya ketika negara menghendaki. Sedangkan kewenangan menetapkan TAP MPR dilaksanakan secara teratur saat MPR bersidang. Secara praktik TAP MPR ini dikeluarkan untuk menetapkan GBHN dan memilih Presiden/Wakil Presiden. Dalam kondisi saat ini yang mana GBHN telah dihapuskan eksistensinya maka secara otomatis kewenangan MPR untuk menyusun TAP MPR yang bersifat regeling menghilang. Keberadaan MPR yang demikian memunculkan perdebatan tak berkesudahan mengenai keberadaannya sebagai sebuah lembaga negara yang seolah termarginalkan dilihat dari tugas dan wewenang yang dimiliki. Namun disisi lain wewenang

MPR untuk menetapkan dan mengubah konstitusi negara membawa konsekuensi logis bahwa MPR memiliki kewenangan untuk menentukan sistem hukum seperti apa yang berlaku di Indonesia. Kerangka ini menyebabkan MPR dianggap tetap lembaga tertinggi negara karena memiliki kewenangan yang sangat besar diantara struktur kelembagaan negara lainnya.

Permasalahan kedudukan, tugas, dan wewenang ini dapat diselesaikan dengan amandemen kelima UUD NRI Tahun 1945 yang nantinya akan memperkuat kelembagaan MPR. Ide penguatan ini bukan berarti mengembalikan MPR pada posisi masa lalu yang merupakan lembaga tertinggi. Namun untuk memberikan peran yang strategis kepada lembaga negara yang sejatinya memiliki makna filosofis yang begitu mendalam, yakni sebagai lembaga yang merepresentasikan kehadiran rakyat secara keseluruhan yang tercermin dalam keanggotaan DPR dan DPR serta sebagai pengejawantahan sila keempat pancasila. Oleh karena itu, perubahan terhadap MPR mutlak diperlukan agar MPR dapat berjalan sesuai dengan esensi pembentukannya. Penguatan kelembagaan ini dapat dilakukan dengan mengembalikan kewenangan MPR untuk menetapkan Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN) sebagaimana pernah diimplementasikan sebelum amandemen (GBHN) dengan tetap beradaptasi dengan perkembangan ketatanegaraan. Untuk mendukung kembalinya kewenangan MPR maka perlu mengembalikan pula kewenangan untuk mengeluarkan Ketetapan MPR (TAP MPR) secara terbatas. Dengan dinormakannya kembali GBHN melalui Ketetapan MPR maka diharapkan pola perencanaan pembangunan nasional dapat berjalan sebagaimana mestinya.

Dapat disimpulkan bahwa amandemen kelima konstitusi akan mengembalikan kewenangan strategis MPR demi terwujudnya sistem ketatanegaraan yang efektif dan menjamin penyelenggaraan pembangunan dilakukan secara merata dan berkelanjutan.

B. EVALUASI DAN ANALISIS PERUBAHAN KETENTUAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL

Amandemen UUD 1945 telah mengubah sistem ketatanegaraan Indonesia. Sebelum amandemen, lembaga negara tertinggi dipegang oleh MPR. Selaras dengan kedudukannya sebagai lembaga negara tertinggi, MPR memiliki kewenangan untuk menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN), yang merupakan haluan negara tentang penyelenggaraan negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat secara menyeluruh dan terpadu. Sejak perubahan ketiga UUD 1945 yang dilaksanakan pada tahun 2001, Pasal 3 ayat (1) yang mengatur kewenangan MPR dalam menetapkan GBHN tidak berlaku lagi. Setelah MPR tidak menjadi lembaga negara tertinggi, sistem ketatanegaraan ditata kembali dengan usaha mewujudkan sistem saling mengawasi dan mengimbangi antarlembaganegara berdasarkan prinsip checks and balances.

Tidak berlakunya sistem supermasi MPR sebagai perubahan sistem ketatanegaraan Indonesia merupakan perwujudan dari negara dengan kedaulatan rakyat sesuai pada Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Untuk mengoptimalkan Pasal 1 ayat (2), penegakan kedaulatan rakyat dilakukan oleh berbagai lembaga negara yang diberikan kewenangannya dalam aturan perundang-undangan. Pelaksanaannya menggunakan sistem horizontal-fungsional. Hal ini disebabkan oleh hasil peninjauan Mahfud MD mengenai kelemahan-kelemahan UUD 1945 yaitu belum adanya penerapan checks and balances yang tepat dalam sistem ketatanegaraan. Dengan demikian tidak ada lagi istilah lembaga negara tertinggi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Setelah perubahan tersebut, perencanaan pembangunan nasional dilakukan sesuai dengan Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Sistem tersebut menggantikan GBHN dengan membentuk Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), dan Rencana Pembangunan Tahunan atau disebut sebagai Rencana Kerja Pemerintah (RKP). Perencanaan pembangunan tersebut tidak hanya ditujukan untuk pusat, tetapi setiap daerah juga harus membentuk perencanaan tersebut. Sistem

perencanaan pembangunan daerah harus mengacu pada perencanaan pembangunan nasional.

Pada era reformasi, penetapan rencana pembangunan di pusat dan daerah berbeda dengan GBHN. Untuk rencana pembangunan di tingkat pusat ditetapkan melalui undang-undang dan di tingkat daerah ditetapkan melalui peraturan daerah. Sedangkan GBHN yang berlaku sebelum era reformasi ditetapkan melalui TAP MPR, karena kewenangan untuk membentuknya diberikan kepada MPR. Meskipun penetapan dari rencana pembangunan di pusat dan daerah berbeda tetapi dalam mengaplikasikannya harus terintegrasi. Oleh karena itu pemberlakuan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional harus memiliki sinkronisasi antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah, yang diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 2017 tentang Sinkronisasi Proses Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional yang diberlakukan dengan tujuan untuk mengoptimalkan perencanaan pembangunan nasional.

Dari mulai berlakunya Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, pemerintah telah berupaya untuk mewujudkan cita-cita negara yang tercantum dalam alinea keempat pembukaan UUD NRI tahun 1945. Visi misi yang dibentuk oleh presiden dan wakil presiden, serta kepala pemerintahan daerah, tetapi pada praktiknya masih ada yang tidak sesuai dengan tujuan sistem yang telah dibentuk. Bahkan dalam proses prapemilu saat penyampaian visi dan misi yang ditawarkan oleh calon sangat menjanjikan masyarakat. Namun, saat perancangan pembangunan dan impelementasinya berbeda. Meskipun demikian, ada juga beberapa program kerja yang dalam implementasinya sudah terintegrasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, yang sesuai dengan visi dan misi sebelum pemilu dan sesuai dengan RPJP Nasional.

Oleh karena itu, Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang digunakan pemerintahan saat ini masih dinilai belum tepat karena tidak ada arah dan saling berbenturan antara pusat dan daerah. Tolok ukur dari penilaian sistem tersebut adalah tidak adanya kesinambungan program-program pembangunan yang diusulkan oleh pemerintahan pusat dan daerah terutama saat pergantian kepemimpinan.

Hal ini menyebabkan kekacauan yang berujung pada ketidakjelasan arah tujuan negara. Sinkronisasi yang dimaksud dalam PP No. 17 tahun 2017 juga hanya berfokus kepada perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional yang sesuai dengan visi misi presiden yang terpilih. Dengan demikian sebelum masa berlakunya RPJP Nasional berakhir pada tahun 2025, perlu dikaji dan dievaluasi kembali sebelum menentukan rencana pembangunan selanjutnya.

Untuk menilai lebih lanjut bagaimana keberlangsungan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, mengkaji hasil evaluasi pelaksanaan RPJP Nasional dan RPJM Nasional perlu dilakukan. Sesuai dengan penetapan RPJP Nasional yaitu periode 2005-2025, maka dibentuklah pentahapan RPJM Nasional yang dibagi menjadi empat tahap. Pada tahap pertama untuk periode 2005-2009 skala prioritas dan strategi RPJM Nasional diarahkan untuk menata kembali dan membangun Indonesia di segala bidang dengan tujuan menciptakan Indonesia yang aman dan damai, adil dan demokratis, dan meningkatnya tingkat kesejahteraan rakyat. Pada tahap kedua untuk periode 2010-2014 ditujukan untuk lebih memantapkan penataan kembali Indonesia di segala bidang dengan mengoptimalkan kualitas sumber daya manusia termasuk pengembangan kemampuan iptek serta penguatan daya saing perekonomian. Pada tahap ketiga untuk periode 2015-2019, ditujukan untuk lebih memantapkan pembangunan secara menyeluruh di berbagai bidang dengan menekankan pencapaian daya saing kompetitif perekonomian berlandaskan keunggulan sumber daya alam dan sumber daya manusia berkualitas serta kemampuan iptek yang terus meningkat. Pada tahap keempat untuk periode 2020-2025 ditujukan untuk mewujudkan masyarakat Indonesia yang mandiri, maju, adil, dan makmur melalui percepatan pembangunan di berbagai bidang dengan menekankan terbangunnya struktur perekonomian yang kokoh berlandaskan keunggulan kompetitif di berbagai wilayah yang didukung oleh sumber daya manusia yang berkualitas dan berdaya saing.

Setelah pembagian empat tahap tersebut, setiap calon presiden harus merumuskan visi, misi, dan agenda pembangunan yang sesuai dengan periode tersebut. Berbagai program kerja dapat diusulkan oleh calon presiden untuk ditawarkan kepada masyarakat. Untuk menilai

keberlangsungan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, dapat dilihat salah satu contoh implementasinya dalam kajian evaluasi pelaksanaan RPJMN 2015-2019. Visi dari pembangunan yang dirancang adalah “Terwujudnya Indonesia yang Berdaulat, Mandiri, dan Berkepribadian Berlandaskan Gotong-Royong”. Selanjutnya, kerangka pelaksanaan atas pembangunan nasional dibagi menjadi tiga kerangka yaitu kerangka pendanaan, kerangka regulasi, kerangka kelembagaan, dan kerangka evaluasi.

Jika diambil salah satu contoh dari penjabaran RPJM Nasional yakni kerangka pendanaan RPJM Nasional 2015-2019 dirancang dengan tujuan untuk mengoptimalkan sumber daya yang ada dengan penyusunan skala prioritas anggaran baik pada belanja di kementerian/ lembaga, maupun di luar kementerian/ lembaga. Pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal juga dilakukan dengan kebijakan transfer ke daerah yang bertujuan untuk mempercepat pembangunan daerah, meningkatkan kualitas pelayanan publik, dan mengurangi ketimpangan pelayanan publik baik di pusat maupun di daerah. Salah satu program kerja yang ditawarkan oleh Presiden saat pemilu adalah Program Indonesia Pintar. Namun dalam pelaksanaannya masih belum optimal baik di tingkat pusat maupun daerah. Program ini ditujukan untuk penyediaan bantuan pendidikan bagi keluarga kurang mampu. Realisasi program ini masih belum tepat sasaran karena Basis Data Terpadu (BDT) sebagai sumber data belum mendapatkan pemutakhiran. Selain itu, pelaksanaan Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menimbulkan tantangan dalam penjaminan kualitas penyediaan layanan pendidikan. Sehingga pemerintah daerah harus dapat berupaya untuk mengejar kesinambungan program pembangunan antara pendidikan dasar di bawah kewenangan pemerintah kabupaten/ kota, pendidikan menengah di bawah pemerintah provinsi, dengan pendidikan tinggi di bawah kewenangan pemerintah pusat.

Selama keberlangsungan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, program kerja Presiden juga yang menggantikan peranan GBHN. Namun hasil pengkajian evaluasi pelaksanaan ada beberapa permasalahan mendasar yang perlu diperhatikan, yaitu:

1. Pada dasarnya program-program yang diajukan calon presiden merupakan komoditas politik dengan tujuan untuk memperoleh suara masyarakat. Hal ini menyebabkan program yang ditawarkan bisa jadi kurang realistis sehingga sulit untuk dilaksanakan.
2. Program pembangunan yang bersifat populis dapat menarik perhatian masyarakat dan meningkatkan jumlah suara. Namun hal ini cenderung terfokus pada kepentingan jangka pendek dan kurang memperhatikan kepentingan yang sifatnya mendasar dan jangka panjang.
3. Sebagian besar masyarakat masih belum memiliki kemampuan untuk mengkaji program yang ditawarkan secara komprehensif, sehingga pilihan akan dijatuhkan pada figur calon presiden yang mereka kenal saja.
4. Oleh karena setiap calon presiden mempunyai kendaraan politik dalam bentuk partai politik, maka hal tersebut mengakibatkan program-program yang ditawarkan menjadi platform dari partainya sendiri. Hal ini perlu dikaji kembali supaya perencanaan pembangunan nasional tidak dicampur adukan dengan kepentingan politik pribadi.

Pemaparan dari permasalahan mendasar tersebut menjelaskan bahwa faktor partai politik dapat memengaruhi perencanaan pembangunan nasional. Jika masa jabatan Presiden telah habis dan digantikan dengan calon Presiden yang berasal dari partai berbeda, maka juga akan berpengaruh terhadap perencanaan pembangunan nasional kedepannya. Serupa dengan Presiden, kepala daerah pun juga dalam perancangan pembangunan daerah dapat berubah-ubah bahkan menyebabkan tidak searah dengan apa yang dirancang dalam RPJP Nasional dan RPJP Daerah.

Adanya periode pelaksanaan RPJP selama 20 tahun menandakan bahwa perencanaan pembangunan nasional hanya berfokus pada periodenya masing-masing. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional berdasarkan UU No. 25 Tahun 2004 dinilai belum dapat menjangkau pembangunan berkelanjutan. Jangka waktu 5-20 tahun hanya dinilai sebagai pembangunan dengan program yang sesaat.

Hal ini penting untuk menjadi bahan evaluasi karena Indonesia sebagai negara berkembang harus menciptakan arah kebijakan pemerintahan yang terarah dan terpadu. Sistematika perencanaan pembangunan nasional harus diperbaiki agar pemerintah dalam mengambil kebijakan pembangunan dapat berkesinambungan dan berjalan konsisten, baik di tingkat pusat maupun di daerah.

Selanjutnya, hal yang perlu dikaji kembali adalah pembentukan RPJP Nasional dilakukan oleh Menteri dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan atau yang disingkat menjadi Musrenbang. Menteri yang dimaksud adalah pimpinan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. RPJP Nasional yang telah disusun tersebut akan dilanjutkan dengan DPR melakukan pengesahan melalui undang-undang. Meskipun dalam perencanaan RPJP juga memperhatikan kebutuhan masyarakat, tetapi dapat dinilai belum mewakili dari aspirasi masyarakat. Karena pada dasarnya DPR dan Presiden merupakan representasi politik. Dengan mengkaji kembali terkait sistem perencanaan pembangunan, maka usul pada rancangan amandemen kelima dengan menghadirkan Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN) sebagai arah kebijakan pemerintah yang disusun dengan pertimbangan dari representasi rakyat. Selaras dengan semangat reformasi, lembaga perwakilan daerah yakni DPD harus berkontribusi dalam penyusunan PPHN. Oleh karena itu, PPHN harus disusun oleh MPR yang terdiri dari DPR dan DPD supaya dapat merepresentasikan kehendak rakyat.

Selain itu, pemerintahan juga harus berupaya mengoptimalkan suatu peraturan perundang-undangan agar dapat diterima oleh masyarakat. Oleh karena itu, evaluasi dari pemberlakuan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional saat ini juga dapat dilakukan dengan melihat bagaimana suatu peraturan perundang-undangan di tengah masyarakat. Berikut ada tiga upaya yang dapat menciptakan efektivitas dari suatu peraturan, yaitu:

1. Untuk meningkatkan kualitas substansi dari suatu peraturan perundang-undangan, maka perlu adanya penelitian atau pengkajian Naskah Akademik. Hasil dari pengkajian tersebut dijadikan bahan penyusunan rancangan peraturan perundang-

undangan.

2. Penyempurnaan proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilakukan mulai dari tahapan perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan. Supaya tidak terjadi kesenjangan dalam tujuan pembentukan peraturan perundang-undangan, maka partisipasi masyarakat sangat diperlukan.
3. Pelaksanaan harmonisasi peraturan perundang-undangan, dilakukan melalui kegiatan harmonisasi peraturan perundang-undangan.

Dari pemaparan evaluasi terhadap perubahan ketentuan perencanaan pembangunan nasional, ada beberapa hal yang telah dikaji. Amandemen UUD 1945 telah menghapus kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN yang berimplikasi pada pembentukan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional sesuai UU No. 25 tahun 2004. Pelaksanaan atas sistem tersebut telah dievaluasi per paruh waktu sehingga memudahkan untuk mengetahui perkembangannya. Hasil dari evaluasi pelaksanaan sistem saat ini masih dinilai belum tepat dalam pengejawantahan cita-cita pasca reformasi. Dengan demikian, usul dalam rancangan amandemen kelima adalah menyusun rujukan atau arahan kebijakan pembangunan pemerintah dalam bentuk Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN).

Pertimbangan dari mengembalikan haluan negara di Indonesia juga meninjau keberlangsungan dari negara lain. Oleh karena itu, penyusunan kerangka dari PPHN tidak dapat hanya mengacu pada haluan negara yang pernah berlaku sebelumnya. Melalui peninjauan keberlangsungan di negara lain, PPHN dapat disusun dengan baik agar tercapainya pembangunan berkelanjutan sesuai dengan tujuan negara.

Salah satu negara di benua Asia yang menerapkan haluan negara adalah India. Di negara India, penyusunan haluan negara mengandung prinsip-prinsip direktif atau directive principle of state policy yang disebutkan secara tegas dalam Bab IV Konstitusi

India Tahun 1946. Tujuan dari pembentukannya adalah untuk membuktikan kehidupan yang lebih baik dan kebutuhan hidup yang eksklusif bagi individu-individu yang sempat terabaikan sebelumnya. Dari tujuan tersebut, klasifikasi haluan negara dari Directive Principle of State Policy dibagi menjadi empat, yaitu prinsip ekonomi dan sosial (the economic and social principles), prinsip Gandhian (the Gandhian principles), prinsip dan kebijakan terkait perdamaian dan pertahanan dunia (principles and Policies relating to international peace and security), dan hal-hal lainnya (miscellaneous). Prinsip-prinsip yang disusun oleh pemerintahan India merupakan kewajiban dari negara untuk mengejawantahkan ke dalam membuat undang-undang. Dampak dari Directive Principle of State Policy terhadap doktrin interrelasi atau sebaliknya tidak hanya bersifat dugaan tetapi juga realistik, serta memuaskan karena mencapai tujuan sosial dan moneter.

Inspirasi dari pembentukan Directive Principle of State Policy di India adalah negara Irlandia. Konstitusi Irlandia Tahun 1937 mencantumkan prinsip-prinsip direktif dalam bab khusus. Melalui Directive Principle of State Policy, Irlandia berupaya mewujudkan pembangunan yang lebih jelas, terarah dan terencana serta berkelanjutan. Ide penempatan haluan negara dalam konstitusi supaya peraturan perundang-undangan di bawahnya tidak bertentangan.

Usul PPHN dalam rancangan amandemen kelima dilakukan dengan studi komparatif ketentuan perencanaan pembangunan di Indonesia dengan negara lain. PPHN sebagai haluan negara dinilai pola yang tepat untuk membentuk arah pembangunan yang selaras. Penetapan PPHN melalui TAP MPR adalah upaya untuk memperkuat kedudukan hukum karena berada di bawah UUD NRI Tahun 1945 dan di atas undang-undang.

C. EVALUASI DAN ANALISIS PERUBAHAN KETENTUAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) merupakan salah satu lembaga perwakilan yang ada di Indonesia. Pada dasarnya suatu lembaga perwakilan (representative) mempunyai tiga fungsi. Fungsi

tersebut adalah fungsi perundang-undangan, fungsi pengawasan, dan sarana pendidikan politik. Fungsi perundang-undangan disini yang dimaksud adalah fungsi legislasi itu sendiri. Fungsi legislasi disini jelas memberikan penguatan fungsi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) untuk membuat undang-undang.

Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) awalnya dimaksudkan dalam rangka mereformasi struktur sistem parlemen Indonesia menjadi dua kamar (bicameral) yang terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Dengan struktur bikameral itu diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan sistem double-check yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat secara relatif dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas. DPR merupakan cermin representasi politik (political representation), sedangkan DPD mencerminkan prinsip representasi teritorial atau regional (regional representation).

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) lahir setelah adanya amandemen ke-3 terhadap UUD NRI Tahun 1945. Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) tertuang dalam perubahan tahap ketiga Undang-Undang Dasar Tahun 1945, yakni terdapat pada pasal 22C, 22D, dan 22E UUD NRI Tahun 1945, kemudian diatur lebih lanjut pada perubahan keempat UUD 1945 yang konteksnya sebagai bagian dari Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) hal ini tertuang dalam pasal 2 ayat 1 UUD 1945 dikatakan bahwa MPR terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

Dalam konstitusi, setelah amandemen keempat peran DPD dalam menjalankan fungsi legislasi tersebut justru mengalami distorsi kewenangan. Sebelum DPD lahir, DPR sebagai lembaga perwakilan yang sudah ada menjadi lembaga perwakilan yang memiliki peran legislasi yang sangat dominan. Padahal, adanya dua lembaga perwakilan di tingkat Suprastruktur di Indonesia telah jelas memperlihatkan bahwa sistem kamar lembaga legislatif Indonesia adalah sistem bikameral. Dengan adanya kamar kedua, monopoli proses legislasi dalam satu kamar dapat dihindari. Karenanya

lembaga legislatif dua kamar memungkinkan untuk mencegah pengesahan undang-undang yang cacat atau ceroboh.

Selain itu juga menurut Ginanjar Kartasasmita kehadiran DPD mengandung makna bahwa sekarang ada lembaga yang mewakili kepentingan lintas golongan atau komunitas yang sarat dengan pemahaman akan budaya dan karakteristik daerah.

Sehingga kepentingan-kepentingan daerah dan golongan dapat tersalurkan dalam proses legislasi.

Dalam pandangan MPR, pengaturan keberadaan DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia menurut UUD NRI Tahun 1945, antara lain dimaksudkan untuk: 1. memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah; 2. meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijaksanaan nasional berkaitan dengan negara dan daerah; 3. mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang.

Keberadaan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (1) dan otonomi daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (5) berjalan sesuai dengan keberagaman daerah dalam rangka kemajuan bangsa dan negara.

Penguatan wewenang DPD dalam amandemen kelima UUD NRI Tahun 1945 ini merupakan suatu langkah krusial yang perlu dilaksanakan oleh sebuah negara dalam rangka merealisasikan tujuan utama dibentuknya DPD itu sendiri, salah satunya dalam bidang pembangunan dan kemajuan daerah secara seimbang. Para wakil daerah ini benar-benar mutlak bukan wakil dari suatu golongan partai politik, melainkan figur yang mewakili setiap elemen di daerah. Sementara DPR yang selama ini eksis, mempresentasikan keinginan rakyat melalui kepentingan menurut kebijakan partai politik dan seringkali produk hukum yang dikeluarkan DPR memiliki kepentingan politik di dalamnya. Sehingga hal ini menampakkan sentralistik partai di tingkat pusat. Hal senada juga disampaikan oleh Jimly Asshiddiqie, menurutnya perbedaan hakikat perwakilan ini penting untuk menghindari pengertian double representation atau keterwakilan ganda fungsi parlemen yang dijalankan kedua dewan tersebut.

Tepatnya, kalau seorang wakil daerah merupakan bagian dari komunitas yang *primary group*-nya berbasis partai politik, maka sangat berpotensi mengabaikan kepentingan daerah yang diwakilinya apabila itu tidak sejalan dengan kepentingan partainya, sehingga pada akhirnya seringkali gagasan yang timbul di lembaga legislatif bersifat abstrak, dan kesulitan menjabarkannya, sehingga menjadi operasional.

Dengan fungsi dan tugas serta kewenangan yang diatur dalam UUD 1945 sangatlah sulit DPD dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya secara optimal. Keterbatasan fungsi dan kewenangan ini ternyata menimbulkan sejumlah pertanyaan dari masyarakat tentang kinerja DPD selama ini. Sebagian masyarakat mempertanyakan tentang kinerja DPD dan sebagian masyarakat lain terutama komunitas ahli hukum dan politik menghendaki perlu ditingkatkannya fungsi, tugas dan wewenang DPD RI. Peningkatan fungsi dan tugas pokok DPD RI ini bisa melalui *judicial review* UU MD3 dan P3 terhadap UUD 1945. Bisa juga melalui perubahan atau revisi terbatas terhadap UU MD3 dan P3. Arus pemikiran besar saat ini menginginkan perlu dilakukan perubahan kelima terhadap UUD 1945 untuk meningkatkan tugas, fungsi dan kewenangan DPD.

Beban berat DPD RI yang tidak diimbangi dengan tugas dan wewenang yang memadai menjadikan ambigu. Dasar demokrasi yang menempatkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi yang kemudian dijalankan oleh berbagai lembaga negara untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Mekanisme dalam mencapai tujuan demokrasi terdiri dari demokrasi langsung dan perwakilan. Demokrasi langsung melibatkan melibatkan partisipasi seluruh rakyat sedangkan perwakilan dengan cara memilih calon yang akan mewakili dalam lembaga- lembaga perwakilan. Oleh sebab itu dalam demokrasi perwakilan diperlukan adanya sistem dan mekanisme pembentukan badan atau lembaga perwakilan sebagai representasi dari suara rakyat. Hal ini sejalan dengan rumusan demokrasi yang disampaikan C.F Strong yaitu:

“A system of government in which the majority of the grown members of a political community participate through a method of representation which secures that the government is ultimately responsible for its actions so that majority”

Perwujudan bagaimana demokrasi perwakilan mengakui dan mendasari diri pada kepemilikan kedaulatan adalah kuasa rakyat, maka keterlibatan rakyat dalam pembentukan dan pemilihan wakil-wakil rakyat dalam badan atau lembaga perwakilan tersebut merupakan suatu keharusan. Walaupun tujuan didirikannya lembaga DPD ini adalah untuk checks and balances DPR, namun kenyataannya di lapangan masih kita temukan beberapa ketimpangan. Sistem pemilihan langsung anggota DPD, mengumpulkan sejumlah persyaratan yang dirasakan berat, jumlah konstituen dan pemilih yang jauh lebih besar dari DPR, kemajemukan aspirasi dan latar belakang masyarakat pemilih yang harus diperjuangkan anggota DPD secara sinergi dan harmoni (dibanding anggota DPR yang seringkali hanya memikirkan kepentingan partainya) tidaklah sebanding dengan posisi dan kewenangan DPD yang ada sekarang ini dalam UUD 1945.

Sesuai dengan kewenangan DPD yang termaktub dalam konstitusi, jika DPD tidak mendapat kewenangan yang sama dengan DPR, maka akan sulit untuk mewujudkan kepentingan daerah. Ketika kepentingan daerah tidak diakomodir secara maksimal, maka pembangunan nasional juga akan tersendat karena antara kebijakan nasional dan kebijakan daerah sering mengalami ketidaksinkronan. Maka daripada itu, diperlukan penguatan fungsi dan wewenang DPD yang menjamin tercapainya kepentingan daerah atau kepentingan rakyat itu sendiri. Selain itu agar dalam setiap kebijakan bebas dari kepentingan partai politik. Hal tersebut juga sejalan dengan konsepsi penguatan sistem bikameral yang ada di Indonesia.

Berkenaan dengan permasalahan diatas, Mahfud MD menjelaskan bahwa tidak benar kalau gagasan bikameralisme dikaitkan dengan federalism maupun sistem pemerintah dalam sebuah negara. Bahkan menurutnya tidak benar jika mengatakan bikameral hanya ada dalam sistem negara federal ataupun hanya

terdapat dalam sistem negara parlementer, karena ini menyalahi fakta dan prinsip yang berlaku. Setiap negara berhak membuat konstitusinya sendiri tanpa harus terikat dengan negara lain. Lagi pula menurutnya, teori apa dan negara lain mana yang harus diikuti jika kenyataannya tidak ada teori yang murni dan umum.

Perubahan yang akan dilakukan dalam perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945 adalah membawa Indonesia dalam sistem strong bicameralism, yang pada prinsipnya DPD dan DPR mempunyai fungsi setara dan setingkat di bidang legislasi, fungsi pengawasan, dan fungsi anggaran. Penataan kewenangan DPD diperuntukkan untuk memperjuangkan kepentingan daerahnya guna merepresentasikan daerah dalam fungsi legislasi dalam menyelenggarakan pemerataan pembangunan daerah dan bermuara pada pembangunan nasional. Dalam meningkatkan kewenangan DPD maka perlu adanya penegasan dalam UUD NRI Tahun 1945.

Dalam ketentuan Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa: “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang..” Dalam pasal tersebut menerangkan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Tidak ada ketentuan mengenai DPD disana, padahal DPD juga sejatinya memegang kekuasaan untuk membentuk undang-undang. Meskipun produk hukum undang-undang dari DPD hanya berkaitan dengan daerah, namun konsep dari lembaga perwakilan di Indonesia yang menganut bikameral yaitu DPR dan DPD harus sama-sama memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Pasal 20 ayat (2) yang berbunyi: “Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.”

Salah satu fungsi dari lembaga perwakilan yang utama adalah membuat undang-undang. Mengingat di Indonesia memiliki dua lembaga perwakilan yaitu DPR dan DPD. DPR membentuk undang-undang secara umum dan nasional, sedangkan DPD membentuk undang-undang yang membawa kepentingan daerah. Kata “setiap” di dalam pasal tersebut memberi makna bahwa DPR membahas semua rancangan undang-undang. Padahal melihat peran lahirnya DPD yaitu sebagai lembaga perwakilan yang membentuk undang-

undang juga. Hanya saja undang-undangnya adalah yang berkaitan dengan kedaerahan. Oleh karena itu secara tidak langsung klausul dalam pasal tersebut telah menutup fakta adanya wewenang legislasi DPD sebagai lembaga perwakilan yang kedua. Wewenang DPD dalam membahas rancangan undang-undang yang bersifat kedaerahan menjadi tereduksi oleh wewenang DPR. Tidak setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR, karena DPD juga mempunyai kewenangan legislasi terkait rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kepentingan daerah. Oleh karena itu maka wewenang DPD harus dijelaskan lebih khusus dalam ayat tersebut agar dalam menjalankan fungsi legislasi oleh lembaga perwakilan dua kamar (bicameral) yaitu DPR dan DPD memiliki makna fungsi legislasi menjadi seimbang. Tidak berat di DPR maupun di DPD.

Melihat Pasal 22D ayat (1) yang berbunyi:

“Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.”

Mengacu pada klausul pasal tersebut memperlihatkan ketidakjelasan fungsi legislasi DPD. Kata “dapat” memberikan makna yang lemah terhadap wewenang DPD dalam mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Alasan dikatakan lemah karena kata “dapat” melahirkan kebebasan sehingga menimbulkan ketidakjelasan. Berarti DPD disini boleh mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan daerah ataupun tidak.

DPD menjadi bebas dalam melakukan fungsi tersebut. Padahal menelisik kembali alasan mengapa dilahirkannya DPD dalam kamar lembaga perwakilan yaitu DPD membawa kepentingan-kepentingan daerah. Karena undang-undang itu sendiri tidak hanya melihat secara

nasional tetapi juga melihat daerah sebagai pelaku riil pembangunan nasional melalui pembangunan daerah. Sehingga kata “dapat” ini secara eksplisit memberikan kebebasan DPD dalam menjalankan fungsinya dan secara implisit melemahkan DPD.

Padahal, melihat teori bikameral dalam lembaga perwakilan, antara DPR dan DPD harus memiliki wewenang yang sama-sama kuat antar lembaga perwakilan sehingga akan menghasilkan fungsi legislasi yang saling melengkapi dan menyeimbangkan satu sama lain sesuai dengan konsep checks and balances. Sehingga kedua kamar tersebut saling bekerja sama bukan saling memisah bahkan saling mengalahkan atau menjatuhkan satu sama lain.

Selanjutnya untuk Pasal 22D ayat (2):

“Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama”.

Dewan Perwakilan Daerah seperti disinggung sebelumnya, memiliki wewenang dalam hal fungsi legislasi, yaitu membuat undang-undang yang berkaitan dengan kepentingan daerah. Yang mana kata “ikut membahas” harus diperjelas lagi, yang mana nantinya harus jika sudah diperjelas lagi maknanya berarti perubahan tersebut dimaksudkan agar DPD tidak hanya ikut dalam pembahasan I, namun juga dalam pembahasan berikutnya, yang sesungguhnya merupakan saat pengambilan keputusan sebelum disahkan kemudian.

Selanjutnya Pasal 22D ayat (3) yang berbunyi:

“Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran

pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti”.

Selain fungsi legislasi dan pertimbangan, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) juga memiliki fungsi pengawasan. Seperti didalam Pasal 22D ayat (3) tersebut DPD diberi kewenangan dalam hal fungsinya untuk melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama. Klausul dalam pasal tersebut lagi-lagi menempatkan wewenang DPD dalam melakukan fungsi pengawasan menjadi dibawah DPR. Karena kata “dapat” disini memiliki makna seperti halnya “boleh”. Berarti DPD bisa melakukan pengawasan dan bisa saja tidak. Padahal DPD sebagai lembaga perwakilan kedua tentunya memiliki wewenang yang sama dengan DPR yang ada di kamar sebelah. Sekali lagi wewenang DPD dalam hal pengawasan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kepentingan daerah harus diperjelas dan dipertegas. Antar fungsi, tugas dan wewenang lembaga perwakilan dua kamar harus saling bekerja sama, saling mengawasi, dan saling melengkapi terkait hubungan pusat dan daerah. Jika DPD dalam klausul pasal 22D ayat (3) ini terlihat kurang jelas dan kurang tegas dalam hal fungsi, tugas dan wewenangnya untuk melakukan fungsi pengawasan.

Gagasan pembentukan DPD pada hakikatnya untuk memperkuat integrasi bangsa. Alasan keberadaan DPD yang dimaksudkan untuk meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dalam konteks perumusan kebijakan nasional bagi kepentingan negara dan daerah-daerah sekaligus merupakan sebuah upaya untuk meningkatkan pemberdayaan daerah dan masyarakat yang ada di seluruh wilayah Indonesia. Maka apabila terdapat ketimpangan dalam tugas dan wewenang DPD dengan lembaga perwakilan lainnya, maka sejatinya lahirnya DPD merupakan sesuatu yang sia-sia.

D. EVALUASI DAN ANALISIS PERUBAHAN KETENTUAN MAHKAMAH KONSTITUSI

Dalam penyelenggaraan kekuasaan di Indonesia, ditemui berbagai kasus terkait hak konstitusional warga negara yang dikebiri oleh pihak yang berlaku sewenang-wenang dan bahkan belum memiliki jawaban konkret. Hal ini disebabkan oleh kealpaan lembaga yang dapat menampung pengaduan konstitusional yang diajukan masyarakat. Lalu kemudian hadir lah Mahkamah Konstitusi yang diharapkan dapat menjadi lembaga penguji pengaduan konstitusional tidak memiliki kewenangan atas harapan tersebut. Menurut salah seorang mantan hakim konstitusi, H.M. Laica Marzuki, pada dasarnya Mahkamah Konstitusi belum dapat menampung dan menyalurkan keluhan kesah (personal grievance) sebagai upaya hukum yang luar biasa dalam mempertahankan hak konstitusional setiap individu warga negara atau lebih dikenal constitutional complaint, karena Mahkamah Konstitusi saat ini masih belum memiliki wewenang atas itu. Padahal faktanya, jumlah constitutional complaint yang masuk ke Mahkamah Konstitusi begitu banyak. UUD NRI Tahun 1945 tepatnya pada Pasal 24C menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD 1945, memutus sengketa kewenangan lembaga negara, memutus pembubaran partai politik, memutus perselisihan hasil pemilu, dan memutus pendapat DPR terhadap perkara impeachment terhadap presiden dan/atau wakil presiden. Sangat disayangkan, berjalannya masih terhambat beberapa kerikil tajam karena belum terlaksananya salah satu marwah dasar pendirian Mahkamah Konstitusi yaitu adanya constitutional complaint. Harapannya dengan adanya perubahan dan dihidupkannya kewenangan baru ini akan membuat tambahan tugas yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi dalam bidang pendalaman dan pengimplementasian nilai-nilai kehidupan konstitusi semakin dewasa dan berkembang. Tak selesai sampai di situ, efek samping yang ditimbulkan dengan adanya kewenangan baru ini adalah tugas dari sebagai sebuah lembaga peradilan akan bertambah. Namun ini merupakan dampak yang positif, karena nantinya setiap pihak dapat melaksanakan constitutional complaint secara eksplisit membawa dampak yang baik bagi kemajuan bangsa Indonesia dengan catatan

dibaginya kewenangan Mahkamah Konstitusi yang lainnya kepada lembaga yang berwenang.

Berdasarkan hasil penelusuran Pan Mohamad Faiz terhadap surat maupun permohonan yang diterima oleh Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi selama tahun 2005, ada 48 surat ataupun permohonan yang dapat dikategorikan sebagai bentuk constitutional complaint. Jumlah itu tiga kali lipat jumlah permohonan judicial review yang masuk ke Mahkamah Konstitusi pada tahun yang sama. Melihat dengan tingginya angka tersebut, artinya meningkat pula kebutuhan warga negara untuk menyalurkan constitutional complaint dalam rangka mempertahankan hak konstitusionalnya menjadi penting dan mendesak.

Seperti beberapa kasus pelanggaran hak konstitusional warga negara yang tidak tertangani karena tidak ada lembaga untuk menyalurkan constitutional complaint yang salah satunya adalah terbitnya Surat Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor 188/94/KPTS/013/2011 tentang Larangan Aktivitas Jamaah Ahmadiyah Indonesia (JAI) di provinsi tersebut. Secara konstitusional, negara menjamin kemerdekaan tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya masing-masing. Jadi muncul lah pendapat bahwasannya Surat Keputusan Gubernur Jawa Timur itu melanggar hak kebebasan berkeyakinan termasuk kebebasan beribadah sesuai keyakinannya. Contoh lainnya yang sempat dilontarkan oleh Ketua Mahkamah Konstitusi, Mahfud MD, adalah putusan peninjauan kembali kasus pembunuhan aktivis Hak Asasi Manusia Munir Said Thalib dengan terpidana Pollycarpus. Beliau menilai putusan peninjauan kembali yang telah secara sah menghukum Pollycarpus keliru karena peninjauan kembali diajukan jaksa penuntut umum setelah proses kasasi Mahkamah Agung membebaskan Pollycarpus. Padahal, di dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 tentang Kitab Hukum Acara Pidana, Pasal 263 ayat (1), disebutkan:

“Terhadap putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, kecuali putusan bebas atau lepas dari segala tuntutan hukum, terpidana atau ahli warisnya dapat mengajukan peninjauan kembali ke Mahkamah Agung.”

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka hanya terdakwa atau ahli warisnya yang berhak mengajukan peninjauan kembali. Dalam kasus Pollycarpus, jaksa penuntut umum mengajukan peninjauan kembali dan dikabulkan oleh Mahkamah Agung. Sehingga Pollycarpus merasa divonis dengan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum.

Sementara pengujian konstiusional yang ditawarkan oleh Pasal 24C UUD 1945 baru sebatas Pengujian Undang-Undang (PUU) terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Seorang maupun kelompok warga negara dapat mengajukan permohonan pengujian undang-undang jika dengan berlakunya sebuah pasal atau bagian dalam Undang-Undang terdapat hal hal yang bertentangan dengan UUD 1945. Data mencatat bahwa sejak tahun 2003 Mahkamah Konstitusi berdiri hingga 25 Oktober 2009, Mahkamah Konstitusi telah menerima permohonan PUU sebanyak 300 perkara. Dan jika diteliti lebih lanjut, dari 300 perkara tersebut sebanyak 55 permohonan dikabulkan dan sisanya ditolak, tidak diterima atau ditarik kembali oleh pemohon yang bersangkutan. Maksud dari dikabulkannya 55 permohonan adalah bahwa putusan Mahkamah Konstitusi telah menyatakan bahwa berlakunya sebuah pasal dalam Undang-Undang maupun keseluruhan Undang-Undang yang diputuskan oleh legislatif bertentangan dengan UUD 1945. Sehingga akibat hukum yang timbul adalah Undang-Undang atau pasal dalam Undang-Undang tersebut tidak berlaku lagi secara otomatis.

Bagi sebagian orang memang Constitutional Complaint masih menjadi sesuatu yang kurang akrab di telinga orang awam, sehingga sulit untuk membedakan perkara apa saja yang dikategorikan sebagai kasus Constitutional Complaint. Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa dalam praktik dikenal adanya tiga macam norma hukum yang dapat diuji atau yang biasa disebut sebagai norm control mechanism. Ketiganya sama-sama merupakan bentuk norma hukum sebagai hasil dari proses pengambilan keputusan hukum, yaituL

1. keputusan normatif yang berisi dan bersifat pengaturan (regeling),
2. keputusan normatif yang berisi dan bersifat penetapan administratif (beschikking), dan
3. keputusan normatif yang berisi dan bersifat penghakiman

(judgement) yang biasa disebut vonis (Belanda: vonnis).

Sementara menurut Maria Farida dari segi kepada siapa suatu norma ditujukan, maka norma hukum dikategorikan sebagai norma hukum umum dan individual. Norma hukum umum adalah suatu norma hukum yang ditujukan untuk orang banyak (addresatnya umum) dan tidak tertentu. Sedangkan norma hukum individual adalah norma hukum yang ditujukan atau dialamatkan hanya kepada seseorang, beberapa orang atau banyak orang yang telah tertentu atau dengan kata lain dapat didefinisikan siapakah orang atau golongan orang tersebut. Ditinjau dari kedua jenis norma hukum yang dapat dilakukan upaya Constitutional Complaint adalah norma hukum yang berlaku khusus karena berjalan selaras dengan hakikat dari Constitutional Complaint yang dapat dilakukan oleh orang atau kelompok tertentu. Sedangkan norma hukum umum sudah jelas pengaduan yang akan ditempuh. Apabila berada di bawah undang-undang maka dibawa ke Mahkamah Agung, dan apabila berupa undang-undang maka dibawa ke Mahkamah Konstitusi. Upaya uji norma hukum umum harus berdasarkan hierarki perundang-undangan karena pembentukannya memang berdasarkan jenjang hierarki perundang-undangan.

Jika constitutional complaint dinilai justru mengesampingkan putusan yang dikeluarkan Peradilan Tata Usaha Negara, jelas konsep tersebut diterima dengan keliru. Sebab intinya adalah mengomparasikan manakah sebuah keputusan yang lebih baik diajukan ke pengadilan tata usaha negara atau diselesaikan secara constitutional complaint. Menurut Paulus E Lotulung sebagaimana dikutip oleh Ni'matul Huda alasan pembatalan beschikking didasarkan pada dua hal, yang pertama illegal ekstern yang meliputi: (1) tanpa kewenangan, dan (2) kekeliruan bentuk atau kesalahan prosedur. Alasan pembatalan yang kedua yaitu illegal intern yang meliputi; (1) bertentangan dengan undang-undang atau peraturan hukum yang lainnya, dan (2) adanya penyalahgunaan kekuasaan. Dari alasan tersebut, tidak ada alasan yang membatalkan keputusan pemerintah karena melanggar hak konstitusional masyarakat. Maka dapat disimpulkan bahwa mekanisme berjalannya constitutional complaint yaitu memeriksa keputusan pemerintah yang dianggap bertentangan dengan hak asasi warga negara yang diatur dalam

UUD NRI Tahun 1945.

Lalu pertanyaan lainnya muncul terkait bagaimana penerapan constitutional complaint terhadap suatu produk hukum di bawah undang-undang yang telah diajukan ke Mahkamah Agung sebelumnya. Secara teknis, Mahkamah Agung tidak akan memeriksa peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dengan menggunakan UUD 1945 sebagai alat ujinya. Sehingga adakalanya ketika kasus tersebut sudah diuji oleh Mahkamah Agung, masih ada kesempatan hasil putusannya tidak melanggar hak-hak konstitusi warga negaranya. Maka constitutional complaint mengambil peranannya untuk menilai apakah putusan dari Mahkamah Agung tersebut melanggar hak-hak konstitusional atau tidak. Walaupun hal ini juga berlaku terhadap putusan pengadilan mengenai suatu kasus tertentu, namun tetap saja mekanismenya tidak boleh mendahului mekanisme Mahkamah Agung. Karena produk hukum yang berasal dari ranah Mahkamah Agung harus didahului dengan upaya-upaya hukum yang telah disediakan oleh peraturan perundang-undangan. Secara umum kasus yang akan diajukan ke Mahkamah Konstitusi untuk dapat diselesaikan melalui constitutional complaint sebelumnya harus ada upaya hukum terlebih dahulu dari pemohon ke lembaga berwenang mengenai tindakan yang dianggap inkonstitusional yang dideritanya. Artinya bahwa semua norma hukum baik undang-undang produk legislatif maupun keputusan pemerintah (eksekutif) dan putusan dari lembaga yudisial, dapat diuji melalui constitutional complaint selama norma hukum tersebut bersifat individual, yang merugikan hak-hak konstitusional setiap individu warga negara.

Di dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 menegaskan bahwa untuk mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum maka negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional dalam sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan UUD NRI Tahun 1945. Kemudian akhirnya diputuskan untuk dikembalikannya Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI sebagai salah satu jenis perundang-undangan dalam hierarki perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 didasarkan pada pemikiran bahwa undang-undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang merupakan

pelaksanaan dari perintah Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan undang undang diatur lebih lanjut dengan undang-undang”. Hanya saja, ruang lingkup materi muatan undang-undang ini diperluas tidak saja undang-undang tetapi mencakup pula peraturan perundang-undangan lainnya, selain UUD NRI Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Harus diakui banyak mutiara pemikiran para negarawan kita pada masing-masing zamannya terdapat dalam Ketetapan MPR dan MPRS tersebut, yang tidak sepatasnya dibuang begitu saja dari aspek hukum tata negara juga tidak layak diturunkan menjadi undang-undang karena sebagian besar kaidah yang ada di dalam Tap MPR berisi materi muatan Konstitusi atau UUD NRI Tahun 1945.

Dengan ditetapkannya MPRS/MPR setingkat di bawah UUD NRI Tahun 1945 dalam tata urutan peraturan perundang-undangan hal ini menimbulkan konsekuensi bahwa Ketetapan MPR harus selaras dengan UUD NRI Tahun 1945. Sehingga, Ketetapan MPR tidak boleh bertentangan dengan ketentuan UUD NRI Tahun 1945. Jika dalam keberjalanannya ditemui pertentangan di dalamnya, maka Ketetapan MPRS dan MPR kehilangan keabsahannya. Dalam hal muatan materi MPRS dan MPR bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945, tentunya dapat ketetapan tersebut dapat di uji terhadap UUD NRI Tahun 1945 (uji konstitusional). Sebaliknya, Ketetapan MPRS dan MPR menjadi sumber dasar bagi pembentukan peraturan perundang-undangan yang ada dibawahnya. Untuk menjaga kesatuan sistem tata hukum dalam negara, maka perlu dilakukan pengujian apakah satu kaidah hukum tidak berlawanan dengan kaidah hukum lain, dan terutama apakah suatu kaidah hukum tidak ingkar dari atau bersifat menyisihkan kaidah hukum yang lebih penting dan lebih tinggi derajatnya. Kedudukan Tap MPRS dan MPR dengan konsekuensi yuridisnya tersebut, justru menjadi masalah karena ketidakjelasan dan inkonsistensi pengaturan dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 itu sendiri. tidak adanya mekanisme pengujian Ketetapan MPRS dan MPR dan hal ini menimbulkan kekosongan pengaturan. Sedangkan dalam Pasal 9 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 terdapat pengaturan pengujian peraturan perundang-undangan, tetapi hanya sebatas undang-undang terhadap UUD

1945 yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang yang dilakukan oleh Mahkamah Agung.

Implikasi yang ditimbulkan oleh Putusan Mahkamah Konstitusi yang mengadili dan tidak menerima permohonan judicial review adalah: berdampak kepada keberadaan Ketetapan MPR di dalam hierarki peraturan perundang-undangan tidak ditemukan aturan atau mekanisme pengujian Ketetapan MPR/MPRS yang menyebabkan terjadinya kekosongan hukum serta tidak adanya lembaga yang berwenang untuk melakukan pengujian terhadap Ketetapan MPR, inilah yang dinamakan *terra incognita*. Maka dari itu diperlukan lah suatu mekanisme yang dapat mengatur agar Ketetapan MPR/MPRS dapat diajukan judicial review-nya ke Mahkamah Konstitusi.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, HISTORIS, DAN SOSIOLOGIS

A. LANDASAN FILOSOFIS

1. Landasan Filosofis Perubahan Ketentuan Majelis Permusyawaratan Rakyat

Pancasila merupakan lima dasar nilai fundamental yang menjadi ideologi bangsa dan falsafah negara. Pancasila sebagai philosophische grondslag (dasar falsafah negara) mengandung sila-sila yang menjadi sumber nilai bagi seluruh hukum positif di Indonesia. Artinya, nilai ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, kerakyatan, dan keadilan harus mendasari seluruh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berdasarkan atas sila-sila pancasila tersebut dapat dipahami bahwa Indonesia merupakan negara yang menjunjung tinggi nilai-nilai demokrasi. Pengakuan atas nilai demokrasi ini tercermin dari sila keempat pancasila yang menyebutkan bahwa “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan”, sila keempat ini mengakomodir substansi bahwa rakyat wajib dimuliakan dan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat. Demokrasi yang dianut Indonesia bukan berarti bersifat kaku, karena demokrasi dapat disesuaikan dengan karakteristik yang dimiliki bangsa, demokrasi khas Indonesia ini disebut dengan demokrasi Pancasila yang mana tidak hanya didasarkan pada satu sila saja namun tetap mengakomodir keempat sila-sila lainnya.

Secara harfiah sila keempat pancasila dapat dimaknai sebagai pengurusan atas rakyat Indonesia yang dilaksanakan dengan musyawarah mufakat yang berdasar atas hikmat kebijaksanaan. Di era kenegaraan seperti ini tentu musyawarah tersebut hanya dapat dilakukan melalui suatu lembaga perwakilan. Ditinjau dari Alinea IV Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 berbunyi “...maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan 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...”. Berdasarkan bunyi tersebut Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang merupakan staatsfundamentalnorm telah sejalan dengan dasar negara Pancasila yang mengaki kedaulatan rakyat maupun negara demokrasi.

Pada batang tubuh konstitusi yakni Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Hal ini mencerminkan bahwa Indonesia telah konsisten untuk mengakui kedaulatan rakyat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Sebagaimana telah dijabarkan sebelumnya pada substansi sila keempat Pancasila bahwasanya pelaksanaan kedaulatan rakyat harus terakomodir dalam bentuk lembaga perwakilan. Lembaga perwakilan rakyat merupakan unsur penting dalam sistem pemerintahan demokrasi selayaknya unsur-unsur lainnya. Sistem demokrasi membawa ide bahwa warga negara harus terlibat dalam hal pembuatan keputusan-keputusan politik baik secara langsung maupun melalui wakil pilihan di lembaga perwakilan. Dalam hal ini MPR sebai lembaga yang menjadi rumah berkumpulnya para wakil rakyat yang mewakili rakyat dari berbagai segmen dan wilayah menjadi corong aspirasi dan pengemban amanat rakyat yang wajib mengakomodir aspirasi atau kehendak wakilnya. Ditinjau dari segi filosofis MPR merupakan lembaga perwujudan seluruh rakyat Indonesia. Penjaminan terhadap konsepsi majelis yang menjelmakan seluruh rakyat adalah pada ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang mana MPR terdiri dari anggota DPR dan DPD yang dipilih langsung oleh rakyat.

2. Landasan Filosofis Perubahan Ketentuan Perencanaan Pembangunan Nasional

UUD NRI Tahun 1945 mengamanatkan bahwa Indonesia memerlukan perencanaan pembangunan jangka panjang sebagai arah dan prioritas pembangunan secara menyeluruh yang akan dilakukan secara bertahap untuk mewujudkan masyarakat adil dan

makmur. Hal ini dapat kita pahami secara eksplisit pada Alinea IV Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang tertulis, “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...”

Dalam Alinea IV Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 tersebut dengan jelas dinyatakan bahwasanya tujuan Negara Indonesia adalah memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia. Hal ini dapat ditarik kesimpulan bahwa secara normatif landasan idiil perencanaan pembangunan Indonesia adalah UUD NRI Tahun 1945. Selain itu juga, Pancasila memiliki kedudukan yang sama. Sistem perencanaan pembangunan nasional harus berorientasi kepada nilai-nilai yang ada di dalam Pancasila.

Perencanaan pembangunan nasional haruslah mengandung nilai “Ketuhanan Yang Maha Esa” artinya berlakunya etik dan moral agama, bukan materialisme. Kemudian harus bernilai “Kemanusiaan yang adil dan beradab” artinya tidak mengenal pemerasan atau eksploitasi. Sesuai dengan sila ke-3 Pancasila, perencanaan pembangunan nasional harus memuat nilai “Persatuan Indonesia” yakni berlakunya kebersamaan, asas kekeluargaan, sosio-nasionalisme dan sosio demokrasi dalam ekonomi. Berlaku juga nilai “Kerakyatan” yakni mengutamakan kehidupan ekonomi rakyat dan hajat hidup orang banyak. Serta “Keadilan Sosial” yang berarti adanya persamaan/emansipasi dan kemakmuran masyarakat yang utama bukan kemakmuran orang-seorang.

Dilihat dari tujuan pembangunan nasional, Negara Republik Indonesia menganut konsep negara kesejahteraan (welfare state), yaitu konsep yang menekankan bahwa pemerintah harus

bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyat dan karenanya harus proaktif mengatur kehidupan ekonomi dan sosial. Oleh karenanya, dalam rangka menuju sebuah tujuan mulia yakni keadilan dan kesejahteraan di Indonesia. Negara hendaknya memiliki arah dalam pembangunannya. Arah tersebut perlu diiringi dengan langkah-langkah yang dirancang oleh pemerintah secara komprehensif sehingga nantinya pembangunan Indonesia tidak bergeser jauh dari apa yang menjadi tujuan dari Negara Indonesia itu sendiri.

Tak dapat dipungkiri setiap tujuan dan cita-cita pastilah dihadapkan dengan tantangan dan hambatan. Perencanaan pembangunan Indonesia tidak hanya menemui hambatan dari segi perkembangan kebutuhan masyarakat Indonesia kedepan saja. Melainkan juga adanya kenyataan peraturan hukum yang saat Indonesia alami. Rencana Pembangunan Jangka Panjang yang dibentuk melalui Undang-Undang belum cukup kuat untuk mengawal setiap kebijakan yang dibuat pemerintah dari waktu ke waktu dalam hal pembangunan.

Visi misi pemimpin bangsa Indonesia dikhawatirkan bergeser seiring dengan adanya pergantian kepemimpinan. Hal ini tentunya disayangkan, karena bisa jadi apa yang telah direncanakan dan dilaksanakan oleh pemimpin bangsa Indonesia dalam hal ini presiden, diberhentikan atau diganti langkah-langkahnya. Sungguh menguras banyak sumber daya yang ada. Karena meskipun tujuan yang ingin dicapai sama, adanya problematika tersebut tentunya akan menghambat percepatan pembangunan Indonesia yang dicita-citakan cepat dan merata.

Maka penyusunan perencanaan pembangunan nasional semestinya diatur dengan sistem manajemen nasional yang akan diselenggarakan dalam waktu tertentu yang jelas dan terukur. Sistem manajemen nasional adalah adalah suatu sistem yang berfungsi memadukan penyelenggaraan siklus kegiatan berupa perumusan kebijaksanaan, pelaksanaan kebijaksanaan, dan pengendalian pelaksanaannya. Sistem manajemen nasional berfungsi memadukan keseluruhan upaya manajerial yang berintikan tatanan pengambilan keputusan berkewenangan dalam

rangka penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara untuk mewujudkan ketertiban sosial, ketertiban politik dan ketertiban administrasi.

UUD NRI Tahun 1945 pada dasarnya sudah cukup kuat menekankan dasar tujuan perencanaan Indonesia. Namun pada akhirnya, perlu disadari perencanaan pembangunan Indonesia perlu diiringi dengan perencanaan pembangunan Hukum yang cukup baik. Sebagaimana prinsip “supremasi hukum” terapkan yakni semua aspek kehidupan masyarakat mesti didasarkan atas hukum yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. Dimana dalam arti yang luas pembangunan hukum diharapkan dapat membentuk sistem hukum yang dapat memberikan keadilan dan kesejahteraan bagi warga masyarakat. Maka perencanaan pembangunan nasional perlu dirumuskan dalam suatu instrumen yang kuat dan mampu menjadi pijakan dalam penyelenggaraan pembangunan nasional. Pokok-Pokok Haluan Negara yang direncanakan dirumuskan dalam TAP MPR setelah adanya pengembalian kewenangan MPR di dalam merumuskan haluan negara diharapkan mampu menjadi tonggak solusi pembangunan hukum yang kuat tersebut.

3. Landasan Filosofis Perubahan Ketentuan Dewan Perwakilan Daerah

Pancasila merupakan dasar filsafat negara dan pandangan filosofis bangsa Indonesia, oleh karena itu sudah suatu keharusan moral untuk secara konsisten merealisasikannya dalam setiap aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Nilai-nilai Pancasila sebagai dasar filsafat negara Indonesia pada hakikatnya merupakan suatu sumber dari segala hukum yang berlaku di dalam negara Indonesia. Sebagai suatu sumber dari segala sumber hukum secara objektif merupakan suatu pandangan hidup, kesadaran, cita-cita hukum, serta bangsa Indonesia, yang pada tanggal 18 Agustus 1945 oleh para pendiri bangsa ditetapkan sebagai dasar filsafat Negara Republik Indonesia. Atas dasar penempatan pancasila sebagai norma dasar (grundnorm) maka pancasila haruslah mendasari setiap kegiatan ketatanegaraan

yang terjadi di negara Republik Indonesia.

Kedudukan pokok Pancasila adalah sebagai dasar filsafat Negara Republik Indonesia. Dasar formal kedudukan Pancasila sebagai dasar negara Republik Indonesia yang tersimpul dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 Alinea Keempat yang berbunyi: “..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”.

Dengan demikian, seluruh aspek kehidupan bernegara dilaksanakan berdasarkan Pancasila. Begitu pula dengan kehidupan dalam hal pemerintahan. Sila ke-4 Pancasila berbunyi, “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan”. Dalam sila tersebut berarti bahwa, dalam melaksanakan kehidupan bernegara perlu adanya suatu pemerintahan yang menjadi suatu bentuk dari kehendak rakyat dan kedaulatan rakyat yang direpresentasikan oleh DPD yang memiliki legitimasi kuat sebagai perwakilan daerah dan dipilih langsung oleh masyarakat daerah tanpa melalui jalur partai politik. Kemudian berangkat dari filosofi bangsa, salah satu yang berhubungan dengan DPD adalah sila ke-IV seperti yang sudah dituliskan di atas. Ada makna yang terkandung dalam sila kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan permusyawaratan/perwakilan adalah:

1. Pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat dengan cara musyawarah mufakat melalui lembaga-lembaga perwakilan. Berdasarkan nilai ini, diakui paham demokrasi yang lebih mengutamakan pengambilan keputusan melalui musyawarah mufakat;
2. Tidak menetapkan prinsip tirani minoritas dan dominasi mayoritas. Segala pemangku kepentingan stakeholders dilibatkan dalam penetapan kebijakan bersama sesuai peran

dan fungsi masing-masing;

3. Bahwa setiap keputusan yang diambil hendaknya dicapai setelah dimusyawarahkan dan dipertimbangkan segala segi dan aspek yang berkaitan dengan masalah yang dibahas secara bijaksana. Jadi secara seimbang dan tidak berat sebelah, atau memenangkan/memprioritaskan kepentingan satu golongan, apalagi satu orang saja, diatas kepentingan golongan yang lain.

Dilihat dari makna yang terkandung dalam Pancasila sila kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan permusyawaratan/perwakilan dapat dilihat bahwa Indonesia menjunjung tinggi kedaulatan rakyat yang berarti bahwa kekuasaan negara itu dianggap bersumber dan berdasar dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Dengan adanya konsep kedaulatan rakyat dalam pemerintahan Republik Indonesia maka rakyat lah penentu akhir penyelenggaraan kekuasaan dalam suatu pemerintah. Konsep kedaulatan rakyat dapat dilaksanakan secara langsung yaitu rakyat secara langsung turut dalam penentuan kebijakan atau secara tidak langsung yaitu rakyat memberikan hak nya untuk diwakili oleh lembaga parlemen yang bekerja atas nama rakyat.

Pada masyarakat yang masih sederhana demokrasi yang digunakan adalah demokrasi langsung, namun bagi masyarakat yang sudah modern karena perkembangan masyarakat yang semakin kompleks maka dibuatlah demokrasi tidak langsung yaitu dengan dibentuknya lembaga perwakilan. Dengan dibentuknya DPD adalah salah satu jalan untuk melaksanakan Pancasila yang lebih tepatnya dalam sila ke-IV. DPD dibentuk untuk lebih mengembangkan demokratisasi di Indonesia dan pembangunan daerah yang sangat beragam karakteristiknya agar seimbang dan merata. DPD dibentuk untuk menampung aspirasi daerah agar mempunyai wadah dalam menyuarakan kepentingannya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia serta pembangunan nasional.

4. Landasan Filosofis Perubahan Ketentuan Mahkamah Konstitusi

Indonesia merupakan sebuah bangsa yang terdiri dari berbagai macam ragam budaya, adat dan kelompok yang terkadang justru dapat menimbulkan perpecahan jika tidak berlandaskan oleh suatu falsafah yang kuat, yaitu Pancasila. Sebagai falsafah bangsa pancasila merupakan norma dasar (grundnorm) yang dijadikan sebagai sumber dari segala sumber hukum di Indonesia. Terlebih setelah ditetapkan dan disahkan Undang-undang Dasar pada tanggal 18 Agustus 1945 yang didalam pembukaan Undang-undang Dasar Negara ini termaktub dasar Negara (dasar filsafat Negara) yang dikenal dengan nama pancasila. Sehingga segala bentuk aktivitas pengembangan (rechtsbeoefening) hukum nasional harus berdasarkan nilai-nilai yang termuat dalam pancasila sebagai norma dasar Negara.

Pada akhirnya, Pancasila disepakati sebagai sumber dari segala sumber hukum, yang memiliki tugas untuk menciptakan sebuah asumsi bahwa pancasila merupakan sumber hukum yang sempurna serta mampu menjangkau berbagai aspek. Artinya, isi dari Pancasila menandakan bahwa kualitas akan produk hukum kita ditentukan oleh seberapa jauh bangsa Indonesia mampu memaknai atau memahami sumber dasarnya itu sendiri. Penempatan Pancasila sebagai Staatsfundamental-norm pertama kali disampaikan oleh Notonagoro. Pancasila dilihat sebagai cita hukum (rechtsidee) merupakan bintang pemandu. Posisi ini mengharuskan pembentukan hukum positif adalah untuk mencapai ide-ide dalam Pancasila, serta dapat digunakan untuk menguji hukum positif.

Bertugas sebagai norma dasar (grundnorm) secara implisit telah mendasari berbagai norma positif di Indonesia dengan berbagai karakter produk hukum. Philip Nonet dan Philip Selznick membagi tiga jenis karakter hukum antara lain: pertama, karakter hukum represif; kedua, karakter hukum menempatkan hukum subordinat atas politik dan ekonomi, sedangkan karakter hukum kedua memposisikan hukum institusi otonom, sederajat dan koordinatif dengan politik dan ekonomi. Karakter ketiga

menempatkan hukum sebagai fasilitator dan katalisator yang merespon terhadap berbagai kebutuhan dan kepentingan masyarakat.

Melihat perkembangan sistem hukum di Indonesia dari sejak reformasi tahun 1998 sampai dengan amandemen sebanyak empat kali perubahan. Terlihat sangat jelas perbedaan karakteristik peraturan perundang-undangan dari masa kemasa, namun Pancasila selalu menjadi pegangan penting dalam perubahan-perubahan tersebut, karena pancasila merupakan kesepakatan pertama penyangga konstitusionalisme. Asalkan pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 tidak diubah, maka tidak berubah pula kedudukan Pancasila sebagai dasar-dasar filosofis bangunan Negara Republik Indonesia. Yang berubah adalah sistem dan institusi untuk mewujudkan cita-cita berdasarkan nilai-nilai Pancasila.

Sebagai negara hukum (rule of law) dan negara demokrasi yang berlandaskan konstitusi (constitutional democracy), segala penyelenggaraan kekuasaan di Indonesia yang termasuk dalam kekuasaan membentuk berbagai peraturan negara harus didasarkan pada hukum dan konstitusi. Mengacu pada pendapat Julius Stahl, negara hukum atau “rechtsstaat” wajib mencakup empat elemen penting, yaitu perlindungan hak asasi manusia, pembagian kekuasaan, pemerintahan berdasarkan undang-undang, dan peradilan tata usaha negara. Sedangkan A.V. Dicey menguraikan adanya tiga ciri penting dalam setiap negara hukum yang disebutnya dengan istilah “The Rule of Law”, yaitu supremacy of law, equality before the law, dan due process of law. Dalam rangka menjamin terlaksananya kedua prinsip tersebut, telah termaktub di dalam perubahan UUD 1945 bahwa untuk telah menjamin dan memperkuat posisi kekuasaan sebagai kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan (Pasal 24 ayat (1)) yang dilakukan oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Secara khusus untuk menjamin tegaknya prinsip konstitusionalitas dan legalitas dari peraturan perundang-undangan, Konstitusi dipisahkan menjadi dua bentuk pengujian peraturan perundang-undangan, yaitu pengujian undang-undang yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dan

pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang oleh Mahkamah Agung (Pasal 24 ayat (2) UUD 1945). Meskipun Mahkamah Konstitusi hanya diberi wewenang judicial review terhadap undang-undang, tetapi dalam pelaksanaannya masih didapati banyak perkara yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi secara formal dalam bentuk pengujian undang-undang, tetapi secara substansial termasuk pengaduan konstitusional (constitutional complaint dan constitutional question).

Dengan diwujudkannya kewenangan baru constitutional complaint pada Mahkamah Konstitusi, terwujud pula lah butir butir nilai yang terkandung dalam Pancasila, salah satunya dalam Sila kedua yaitu kemanusiaan yang adil dan beradab. Sila ini mengandung banyak makna, salah satunya dengan mengakui dan memperlakukan manusia sesuai dengan harkat dan martabatnya sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa sehingga akan selalu terbentuk persamaan derajat, persamaan hak, dan kewajiban asasi setiap manusia, tanpa membeda-bedakan suku, keturunan, agama, kepercayaan, jenis kelamin, kedudukan sosial, dan warna kulit. Selain itu juga sila ini menunjukkan untuk selalu mengamalkan nilai nilai kemanusiaan dan menjunjung tinggi keadilan. Sila ini bersama sama mengajak untuk menjunjung tinggi pentingnya pelaksanaan hak asasi tiap individu dalam menjalankan kehidupan di setiap aktivitas tanpa ada diskriminasi.

Constitutional complaint hadir sebagai upaya perlindungan hak konstitusional warga negara yang dilanggar oleh kebijakan ataupun perbuatan hukum dari lembaga publik. Hal ini sejalan dengan konsep yang sempat dikatakan oleh Lord Acton bahwa “the power thens to corrupt, absolutely powers corrupt absolutly” dengan pengertian sederhana yaitu kekuasaan cenderung menyimpang dan kekuasaan yang absolut pasti menyimpang dalam hal ini lembaga publik sebagai suatu kekuasaan yang memiliki kewenangan yang berbeda-beda dengan lembaga lainnya. Konsep Lord Acton berusan mungkin saja atau sudah dipastikan akan terjadi pada lembaga publik. Dengan hadirnya kewenangan baru dalam Mahkamah Konstitusi ini, diharapkan akan mudah melakukan penyelesaian kasus pelanggaran terhadap kepentingan maupun hak konstitusional warga negara. Karena

warga negara hadir sebagai komponen yang memiliki posisi tawar rendah, sehingga ketika terjadi suatu masalah, warga negara tidak memiliki kekuatan untuk melawan lembaga publik yang jelas memiliki kewenangan. Jadi memungkinkan adanya potensi hak konstitusional warga negara yang dilanggar akibat perbuatan hukum lembaga publik baik disengaja atau tidak. Walaupun telah terdapat aturan yang mengatur tata cara kerja dari badan publik ini sudah, namun sudah pasti praktik tidak akan pernah sama dengan apa yang ada di dalam konsep dalam hal ini undang-undang. Hal inilah yang dicoba untuk diselesaikan mengenai permasalahan pelanggaran hak konstitusional warga negara yang dilanggar oleh badan publik dengan kewenangan baru Mahkamah Konstitusi, constitutional complaint.

Selain sila kedua, sila kelima juga menjadi dasar yang kuat dihadapkannya constitutional complaint. Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia memberikan begitu banyak makna, salah satunya mengajak untuk selalu menjaga agar hak dan kewajiban tetap seimbang, menghormati hak orang lain, serta tidak menggunakan hak milik untuk bertentangan dengan atau merugikan kepentingan umum. Sila keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia mengandung nilai-nilai yang luhur dan merupakan pengkhususan dari sila-sila yang mendahuluinya. Di dalamnya telah dijiwai oleh sila-sila yang mendahuluinya, yaitu: Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan. Hal tersebutlah yang menyebabkan sila ini tidak dapat dimaknai secara terpisah dengan sila yang lain. Persatuan dan kesatuan dalam sila kelima dengan sila yang lain senantiasa merupakan satu kesatuan. Sehingga sila kelima dengan sila yang lain (keempat sila yang mendahuluinya) saling memiliki keterkaitan. Penegakan hukum yang adil merupakan salah satu cara untuk mencapai kesejahteraan manusia lahir dan batin. Kesejahteraan rakyat lahir batin yaitu terjaminnya sandang, pangan, papan, rasa keamanan, dan keadilan serta kebebasan dalam memeluk agama. Pancasila sila kelima, Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia mempunyai makna bahwa seluruh rakyat Indonesia

berhak mendapatkan keadilan baik dalam bidang hukum, ekonomi, politik dan kebudayaan sehingga terciptanya masyarakat yang adil dan makmur. Sehingga jika terdapat hak-hak konstitusi yang dilanggar, warga negara dapat mengajukannya ke Mahkamah Konstitusi untuk membela haknya yang dikebiri habis baik oleh lembaga public maupun oleh produk hukum yang dikeluarkan melalui mekanisme constitutional complaint. Konsep dalam sila kelima ini jelas memberikan dukungan adanya kewenangan baru Mahkamah Konstitusi demi keadilan yang berlaku pada tingkat paling mendasar yaitu rakyat itu sendiri dengan para pembuat kebijakan yang lebih mudah disampaikan dengan pemerintah.

Bertepatan dengan momentum Amandemen UUD 1945 saat ini, kewenangan Mahkamah Konstitusi menjadi sangat mungkin untuk diwujudkan. Terlebih salah satu pokok utama dari Amandemen ke-5 kali ini adalah adanya Pokok-Pokok Haluan Negara di dalam Ketetapan MPR. Perlu mekanisme yang mengatur bagaimana jika dalam perjalanannya terdapat butir butir yang mencederai hak konstitusional warga negara. Sehingga muncul kembali lah wewenang Mahkamah Konstitusi untuk dapat menguji Ketetapan MPR dengan UUD NRI Tahun 1945 yang mana sebelumnya kewenangan ini belum ada. Sebab, secara hierarki posisi Ketetapan MPR berada di bawah UUD NRI Tahun 1945, namun masih di atas Undang-Undang. Hal ini lah yang menimbulkan kekosongan hukum ketika Ketetapan MPR harus diajukan judicial review. Padahal jika Pokok-Pokok Haluan Negara ingin dihidupkan kembali, kewenangan ini adalah suatu hal yang krusial dan wajib dimiliki Mahkamah Konstitusi.

B. LANDASAN HISTORIS

1. Landasan Historis Perubahan Ketentuan Majelis Permusyawaratan Rakyat

Pasca berakhirnya orde baru dan melahirkan era reformasi menghasilkan perubahan konstitusi dan sistem ketatanegaraan Indonesia. Reformasi telah menggeser kedudukan MPR yang merupakan lembaga tertinggi menjadi sejajar dengan lembaga

lainnya. Presiden tidak lagi sebagai mandataris dari MPR serta MPR bukan lagi penjelmaan seluruh rakyat Indonesia yang melaksanakan kedaulatan rakyat. UUD NRI Tahun 1945. Sebagaimana diketahui dalam pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan bahwa, “Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”.

Pada awalnya MPR sebagai pelaksana penuh kedaulatan rakyat mempunyai kekuasaan yang tertinggi, artinya kekuasaan tersebut berpuncak pada MPR. Dengan demikian MPR mendelegasikan kekuasaannya kepada lembaga-lembaga negara lain di bawahnya. Namun setelah amandemen terhadap UUD Tahun 1945, MPR mengalami pergeseran kedudukan dari lembaga Tertinggi Negara menjadi Lembaga Tinggi Negara, serta tidak lagi melaksanakan sepenuhnya kedaulatan rakyat. Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 (setelah amandemen) menyatakan, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya menurut Undang-Undang Dasar”. MPR yang pada awalnya membagi-bagikan kedaulatan atau kekuasaannya secara vertikal-struktural, sekarang kedaulatan atau kekuasaan itu ada pada Lembaga Tinggi Negara secara horizontal-fungsional berdasarkan UUD NRI Tahun 1945.

Tugas dan wewenang MPR secara konstitusional diatur dalam Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945 yang sebelum maupun setelah perubahan salah satunya mempunyai tugas mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar sebagai hukum dasar negara yang mengatur hal-hal penting dan mendasar.

Pada sebelum amandemen berbunyi “MPR punya kewenangan untuk mengubah, menetapkan UUD, GBHN, memilih presiden dan wakil presiden, dan memberhentikan presiden dan wakil presiden” dan setelah amandemen “Kewenangan MPR adalah mengubah dan menetapkan UUD, melantik presiden dan wakil presiden, memberhentikan presiden dan wakil presiden setelah adanya proses hukum di Mahkamah Konstitusi”. Oleh karena itu, dalam perkembangan sejarah MPR dan konstitusi yaitu Undang-Undang Dasar mempunyai keterkaitan yang erat seiring

dengan perkembangan ketatanegaraan Indonesia. Dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia sebagaimana diatur dalam UUD Tahun 1945 sebelum perubahan, MPR sebagai lembaga negara tertinggi menetapkan kebijakan tentang garis-garis besar daripada haluan negara, dan melalui garis-garis besar dari pada haluan negara ini pemerintahan dijalankan.

Garis-garis besar dari pada haluan negara merupakan pedoman pemerintah (Presiden) dalam menjalankan roda pemerintahan. Jadi Presiden dalam menjalankan pemerintahan berpedoman pada garis-garis besar haluan negara yang ditetapkan oleh MPR.

Apabila Presiden melanggar GBHN yang ditetapkan oleh MPR, maka Presiden dapat diberhentikan oleh MPR. Hal ini dianggap wajar sebab Presiden adalah mandataris MPR, maksudnya MPR memberikan mandat kepada Presiden untuk menjalankan pemerintahan, bila Presiden melanggar mandat yang diberikan oleh rakyat maka rakyat dapat memberhentikan Presiden. Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan lembaga yang dilontarkan oleh Ir. Soekarno pada pidatonya tanggal 1 Juni 1945, sebuah keinginan untuk menjelmakan aspirasi rakyat di dalam bentuk yang berupa perwakilan yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Dalam sidang BPUPKI tanggal 11 Juli 1945, Muhammad Yamin menyatakan bahwa “Majelis Permusyawaratan diduduki oleh wakil-wakil daerah, dan wakil golongan atau rakyat Indonesia seluruhnya, yang dipilih dengan bebas dan merdeka oleh rakyat dengan suara terbanyak. Wakil-wakil daerah sangat perlu karena Indonesia yang terdiri atas beberapa daerah, wakil-wakilnya tidak menurut banyaknya penduduk dalam daerah saja, melainkan pula dengan melihat keadaan daerah, maka diadakanlah wakil untuk mewakili daerah dalam permusyawaratan. Demikian pula dalam Majelis duduk wakil-wakil golongan rakyat.”

Soepomo juga mengemukakan gagasannya yang mendasarkan pada prinsip musyawarah dengan istilah “Badan Permusyawaratan” pada dasar Indonesia merdeka. Indonesia yang akan berdiri akan bersistem pluralis dan berdasar pada

kekeluargaan. Kekeluargaan yang dimaksudkan Soepomo yakni bahwa warga negara merupakan bagian yang tak terpisahkan dengan pemegang kekuasaan di dalam negara atau dengan istilah “manunggale kawulo gusti”. Begitu pula dalam hal pengambilan keputusan yang berdasarkan musyawarah, semangat pengambilan keputusan dengan musyawarah muncul ketika BPUPKI mengadakan sidang pertama yang diselenggarakan pada tanggal 29 Mei 1945 yang membicarakan mengenai dasar negara Indonesia. Dalam sidang tersebut Muhammad Yamin menyatakan bahwa “berdasarkan Al-Qur’an Surat Assyura ayat 8 yang artinya, segala urusan mereka dimusyawarahkan. Musyawarah menjadi kekuatan, karena membuka kesempatan kepada orang yang berkepentingan membesarkan tanggung jawab warga negara, dan menimbulkan kewajiban yang tidak mengikat hati.

Dalam konteks realita yang ada warga negara diharapkan tidak dalam situasi yang selalu mempertanyakan haknya kepada negara, namun senantiasa menanyakan apa kewajiban warga negara kepada negara. Dalam konstruksi yang demikian diharapkan dalam penyelesaian masalah-masalah yang terjadi dalam negara dapat diselesaikan atas dasar kebersamaan dan musyawarah antara rakyat dengan penguasa. Dalam hal ini badan permusyawaratan sebagai wakil-wakil rakyat memiliki peranan penting. Penyaluran seluruh aspirasi warga negara dan kepentingan bangsa yang berimplikasi pada pembangunan nasional tersebut sudah sepantasnya MPR tuangkan dalam suatu bentuk model Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN) yang kemudian akan menjadi acuan terhadap pelaksanaan sistem ketatanegaraan serta pembangunan dari segala aspek kedepannya.

2. Landasan Historis Perubahan Ketentuan Perencanaan Pembangunan Nasional

Istilah perencanaan nasional dirumuskan menjadi istilah Haluan Negara yang pertama kali muncul dari penafsiran Pasal 3 UUD 1945 sebelum adanya amandemen. Meskipun UUD 1945 yang menjadi sumber formil keberadaan Haluan Negara telah berlaku sejak 18 Agustus 1945, namun dokumen GBHN

sendiri baru ditetapkan pada tahun 1960 oleh Presiden Soekarno melalui Penetapan Presiden No. 1 Tahun 1960 tentang Garis-garis Besar daripada Haluan Negara. Dalam Pasal 1 Penpres tersebut dinyatakan bahwa sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat terbentuk, maka Manifesto Politik Republik Indonesia yang diucapkan pada tanggal 17 Agustus 1959 oleh Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang adalah garis-garis besar dari pada haluan negara.

Sebagai kelanjutan dari adanya Penetapan Presiden No. 1 Tahun 1960 tentang Garis-garis Besar daripada Haluan Negara, melalui Penetapan Presiden No 12 tahun 1963 dibentuklah Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) yang asal mulanya adalah sebuah dewan yang bernama Dewan Perancang Nasional (Depernas) dengan diketuai oleh Mr. Muhammad Yamin. Tugas dari dewan ini adalah menyusun rencana pembangunan nasional. Inilah tonggak sejarah berdirinya Bappenas. Pada era ini, hampir semua kebijakan pembangunan negara merujuk pada pandangan politik Soekarno yang biasanya dikhotbahkan setiap tanggal 17 Agustus pada saat peringatan hari kemerdekaan. Hal ini terjadi sebagai konsekuensi dari pemusatan kekuasaan dan kepemimpinan politik pada figur Soekarno.

Melalui dokumen tersebut kita dapat melihat bahwa banyak pandangan politik Soekarno dan dipengaruhi kondisi politik zaman itu serta situasi politik dunia yang berkembang pada masa itu. Orientasi politik yang sangat dominan pada zaman demokrasi terpimpin itulah yang menjadikan beberapa rencana pembangunan ekonomi yang berorientasi pada kesejahteraan dan peningkatan produksi tidak berjalan dengan optimal hingga turunya rezim Soekarno pada waktu itu setelah terjadi peristiwa politik di tahun 1965 yang ditandai dengan penyerahan kekuasaannya kepada Mayjen Soeharto melalui Surat Perintah 11 Maret 1966 (Supersemar).

Soeharto kemudian dibantu oleh para ekonom mulai menyusun berbagai strategi rencana pembangunan untuk memulihkan kondisi ekonomi yang sudah limbung. Soeharto mengeluarkan Instruksi Presidium Kabinet No 15/EK/IN/1967

yang menugaskan Bappenas untuk membuat rencana pemulihan ekonomi. Bappenas kemudian menghasilkan dokumen yang dinamakan Rencana Pembangunan Lima Tahun I (Repelita I), untuk kurun waktu tahun 1969 sampai dengan tahun 1973. Era Repelita telah berlangsung sampai dengan Repelita ke VI yang berakhir pada tahun 1998. Proses perencanaan pada era Repelita selalu didasarkan kepada GBHN yang dihasilkan oleh MPR yang bersidang lima tahun sekali. MPR sendiri menghasilkan GBHN dalam bentuk TAP MPR.

Rencana pembangunan nasional selanjutnya dibentuk secara sistematis melalui tahapan lima tahunan. Indonesia melaksanakan perencanaan ini pada kurun waktu 1969–1998. Pembangunan tersebut merupakan penjabaran dari Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang memberikan arah dan pedoman bagi pembangunan negara untuk mencapai cita-cita bangsa sebagaimana yang diamanatkan dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

Pada perkembangannya antara tahun 1998 sampai dengan 1999 terjadi kevakuman dalam pelaksanaan pembangunan, sebab apa yang seharusnya dituangkan dalam Repelita VII dengan mengacu kepada GBHN tahun 1998 tidak dapat disusun, hal ini terjadi sebagai akibat dari krisis total yang dimulai pada tahun 1997 dengan krisis moneter, kemudian krisis ekonomi dan berlanjut dengan krisis sosial-ekonomi politik. Sementara itu GBHN terakhir yang dihasilkan oleh MPR adalah GBHN 1999–2004. GBHN merupakan acuan yang mendasar bagi tersusunnya rencana pembangunan untuk kurun waktu tertentu.

Memasuki era reformasi dalam kurun waktu 1999-2002, MPR melakukan suatu tugas yang bersejarah dimana dilakukannya amandemen UUD Tahun 1945. Implikasi dari adanya amandemen ketiga adalah berupa penghilangan wewenang MPR dalam hal menetapkan GBHN sehingga secara eksplisit GBHN tidak diatur lagi di konstitusi dan keberadaannya dianggap tidak ada lagi. Ketiadaan GBHN ini turut pula menjadi konsekuensi logis dari pemilihan presiden secara langsung yang dimandatkan dalam UUD Tahun 1945 pasca amandemen. Salah satu aspek penilaian

terhadap calon presiden adalah visi atau rencana atau program yang ditawarkannya dalam upaya pemerintahannya mencapai cita-cita bangsa bernegara yang secara eksplisit tersurat didalam pembukaan UUD 1945. Andaikata yang bersangkutan dapat memenangi pemilihan umum, maka tawaran tersebut harus dapat diwujudkan pada masa jabatannya. Apabila tidak, maka yang bersangkutan akan dianggap gagal, akibatnya dia tidak akan dipilih lagi oleh rakyat untuk jabatan berikutnya. Sebagai gantinya perencanaan pembangunan nasional mengacu pada Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan pembangunan Nasional (SPPN).

Saat ini, dokumen yang menggantikan GBHN adalah dokumen Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025 yang ditetapkan dengan UU No. 17 Tahun 2007. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025, selanjutnya disebut RPJP Nasional, adalah dokumen perencanaan pembangunan nasional periode 20 (dua puluh) tahun terhitung sejak tahun 2005 sampai dengan tahun 2025, ditetapkan dengan maksud memberikan arah sekaligus menjadi acuan bagi seluruh komponen bangsa (pemerintah, masyarakat dan dunia usaha) dalam mewujudkan cita-cita dan tujuan nasional sesuai dengan visi, misi, dan arah pembangunan yang disepakati bersama sehingga seluruh upaya yang dilakukan oleh pelaku pembangunan bersifat sinergis, koordinatif dan saling melengkapi satu dengan lainnya di dalam satu pola sikap dan pola tindak. Dokumen ini kemudian diturunkan ke dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dan dokumen rencana pembangunan tahunan yang disebut Rencana Kerja Pemerintah (RKP). Dokumen ini yang menjadi dasar penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Kedepan Indonesia perlu memiliki sebuah Perencanaan Pembangunan Nasional yang merupakan hasil dari pelajaran Perencanaan Nasional dari masa ke masa. Dengan tantangan Indonesia kedepan yang semakin variatif, Indonesia membutuhkan sebuah Haluan Negara yang kuat dalam sistem hukum Indonesia. Apalagi pada masa kini, rencana pembangunan Indonesia telah banyak dicanangkan. Seperti adanya program pembangunan

ibu kota baru dan infrastruktur yang lainnya. Haluan Indonesia yang perlu dibentuk adalah Haluan Negara yang dapat menjadi pegangan dalam pembuatan program pemimpin-pemimpin Negara, baik tingkat pusat maupun daerah. Hal ini bertujuan agar proses pencapaian visi misi Indonesia semakin terarah dan berkelanjutan.

3. Landasan Historis Perubahan Ketentuan Dewan Perwakilan Daerah

Sejalan dengan tuntutan demokrasi guna memenuhi rasa keadilan masyarakat di daerah, memperluas serta meningkatkan semangat dan kapasitas partisipasi daerah dalam kehidupan nasional, serta untuk memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka dalam rangka pembaharuan konstitusi pada rentang tahun 1999-2002 MPR RI membentuk sebuah lembaga perwakilan baru, yakni Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Pembentukan DPD ini dilakukan melalui perubahan ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) pada bulan November 2001.

DPD lahir sebagai bagian dari tuntutan reformasi 1998 dengan tujuan menghilangkan penyelenggaraan negara yang bersifat sentralistik yang berlangsung sejak era Orde Lama hingga Orde Baru telah secara signifikan menimbulkan akumulasi kekecewaan daerah terhadap pemerintah pusat, yang sekaligus merupakan indikasi kuat kegagalan pemerintahan pusat dalam mengelola daerah sebagai basis berdirinya bangsa ini. Selain itu keberadaan DPD dimaksudkan untuk:

1. Memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah negara Kesatuan Republik Indonesia dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah;
2. Meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijaksanaan nasional berkaitan dengan negara dan daerah;
3. Mendorong percepatan demokrasi, pembangunan, dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang.

Kedudukan DPD tertuang dalam perubahan tahap ketiga, yakni terdapat pada pasal 22C, 22D, dan 22E UUD NRI Tahun 1945. Kemudian, diatur lebih lanjut pada perubahan keempat UUD Tahun 1945 yang konteknya sebagai bagian dari Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) hal ini tertuang dalam pasal 2 ayat (1) UUD Tahun 1945 dikatakan bahwa MPR terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang dan sistem double-check yang menjadi gagasan awal dibentuknya DPD tidak dapat terwujud dalam fungsi DPD yang tercantum dalam Pasal 22D ayat (1), (2) dan (3) UUD NRI Tahun 1945. Dalam fungsinya tersebut DPD tidak memiliki hak yang seimbang dengan DPR dalam pembuatan undang-undang dan hanya mempunyai kewenangan pengawasan khusus terhadap otonomi daerah.

Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) diharapkan menjadi salah satu kamar dari sistem parlemen dua kamar (bicameral) dalam format baru perwakilan politik Indonesia. Jika DPR RI merupakan parlemen yang mewakili penduduk yang diusung oleh partai politik, sementara DPD adalah parlemen yang mewakili wilayah atau daerah dalam hal ini provinsi tanpa mewakili dari suatu komunitas atau sekat komunitas di daerah (antara lain yang berbasis ideologi atau parpol), melainkan figur-figur yang bisa mewakili seluruh elemen yang ada di daerah.

Gagasan dasar pembentukan DPD adalah keinginan untuk lebih mengakomodasi aspirasi daerah dan sekaligus memberi peran yang lebih besar kepada daerah dalam proses pengambilan keputusan politik untuk hal-hal terutama yang berkaitan langsung dengan kepentingan daerah. Keinginan tersebut berangkat dari indikasi yang nyata bahwa pengambilan keputusan yang bersifat sentralistik pada masa lalu ternyata telah mengakibatkan ketimpangan dan rasa ketidakadilan, dan diantaranya juga memberi indikasi ancaman keutuhan wilayah negara dan persatuan nasional, serta tidak meratanya pembangunan nasional. Dalam hal ini, DPD diharapkan hadir sebagai lembaga yang mampu membantu untuk mengatasi kesenjangan antara pusat dan daerah sesuai semangat otonomi daerah yang menjamin keadilan,

demokrasi, dan jaminan keutuhan integritas wilayah negara.

Keberadaan DPD pun digagas untuk memperjuangkan aspirasi masyarakat daerah dan memiliki legitimasi yang kuat seperti halnya memberikan implikasi harapan yang kuat pula dari rakyat kepada lembaga DPD, karena anggota DPD secara perorangan dan secara langsung dipilih oleh rakyat,

Permasalahan ini memunculkan adanya gagasan untuk melakukan perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945 untuk memberikan kewenangan yang lebih terhadap DPD sesuai dengan gagasan awal pembentukan lembaga DPD. Hal ini juga mengingatkan DPD dan DPR pada hakikatnya sama-sama lembaga perwakilan rakyat yang dipilih secara langsung oleh rakyat. Perbedaan kedua lembaga perwakilan ini adalah DPR dipilih melalui peranan partai politik, sedangkan DPD dipilih tanpa melibatkan peranan partai politik. Maka dari itu sudah seharusnya sebagai lembaga perwakilan DPD memiliki fungsi legislasi, pengawasan, dan penganggaran yang seimbang dengan DPR atau setidaknya memiliki hak parlemen sesuai dengan fungsinya sebagai perwakilan wilayah/daerah.

4. Landasan Historis Perubahan Ketentuan Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi di Indonesia merupakan sebuah lembaga negara yang dilahirkan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dari hasil Perubahan UUD Tahun 1945 sebagai pengawal dan penafsir terhadap Undang-Undang Dasar yang dikeluarkan dari putusan putusannya. Ketika menjalankan tugas konstitusionalnya, Mahkamah Konstitusi berupaya mewujudkan visi kelembagaannya yaitu: “Tegaknya konstitusi dalam rangka mewujudkan cinta negara hukum dan demokrasi demi kehidupan kebangsaan dan kenegaraan yang bermartabat”. Visi tersebut yang dijadikan pedoman bagi Mahkamah Konstitusi dalam menjalankan kekuasaan kehakiman yang diembannya secara merdeka dan bertanggungjawab sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Keberadaan Mahkamah Konstitusi tersebut diatur dalam Pasal 24C ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 hasil amandemen yang lalu kehadirannya dipertegas kembali dalam Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Momentum tersebut lah yang menjadikan Mahkamah Konstitusi membuka diri untuk menerima permohonan dari masyarakat yang merasa hak-hak dan kewenangan konstitusionalnya dilanggar akibat berlakunya suatu undang-undang. Walaupun pada awal kehadirannya fungsi ini belum dinikmati secara optimal, namun seiring berjalannya waktu banyak masyarakat yang akhirnya memiliki kesadaran. Hingga sejak tahun 2004 sampai tahun 2010 ini sudah cukup banyak perkara yang diajukan dan diperiksa oleh Mahkamah Konstitusi. Bahkan sebagian dari perkara yang masuk tersebut sudah ada ketetapan hukumnya dengan dijatuhkannya putusan oleh Mahkamah Konstitusi. Terbentuknya Mahkamah Konstitusi menandai era baru dalam sistem kekuasaan kehakiman di Indonesia, khususnya bagi beberapa wilayah yang tadinya tidak tersentuh (untouchable) oleh hukum, seperti masalah judicial review terhadap Undang-Undang, sekarang dapat dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi, termasuk juga kewenangan-kewenangan lainnya yang diatur dalam UUD 1945 pasca amandemen.

Awalnya, ide pembentukan Mahkamah Konstitusi pada era reformasi mulai dikemukakan pada masa sidang kedua Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR RI (PAH I BP MPR), tepatnya setelah seluruh anggota Badan Pekerja MPR RI melakukan studi banding di 21 (dua puluh satu) negara mengenai konstitusi pada bulan Maret-April Tahun 2000. Sejarah berdirinya lembaga Mahkamah Konstitusi (MK) sebenarnya bermula ketika diadopsinya ide Mahkamah Konstitusi (Constitutional Court) dalam amandemen konstitusi yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) pada tahun 2001 sebagaimana dirumuskan dalam ketentuan Pasal 24 ayat (2), Pasal 24C, dan Pasal 7B UUD 1945 hasil Perubahan Ketiga yang disahkan pada 9 November 2001. Ide pembentukan Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu perkembangan pemikiran hukum dan kenegaraan modern yang muncul di abad ke-20.

Demi menjaga iklim konstitusi di Indonesia tetap berjalan dengan lancar, maka salah satu substansi krusial perubahan UUD NRI Tahun 1945 adalah keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara yang berfungsi menangani perkara tertentu di bidang ketatanegaraan, dalam rangka menjaga konstitusi agar dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi. Mahkamah Konstitusi difungsikan pula untuk menjaga terselenggaranya pemerintahan negara yang stabil, dan juga merupakan koreksi terhadap pengalaman kehidupan ketatanegaraan di masa lalu yang ditimbulkan oleh tafsir ganda terhadap konstitusi seperti yang tertera di dalam penjelasan umum Undang-Undang No. 24 tahun 2003. Beberapa pertimbangan dibentuknya Mahkamah Konstitusi sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi adalah:

- a. bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bertujuan untuk mewujudkan tata kehidupan bangsa dan negara yang tertib, bersih, makmur, dan berkeadilan;
- b. bahwa Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman mempunyai peranan penting dalam usaha menegakkan konstitusi dan prinsip negara hukum sesuai dengan tugas dan wewenangnya sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- c. bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 24C ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 perlu mengatur tentang pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara, dan ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi;
- d. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c serta untuk melaksanakan ketentuan Pasal III Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, perlu membentuk Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi.

Dengan demikian, pembentukan Mahkamah Konstitusi setidaknya didorong oleh tiga alasan utama. Yang pertama adalah bertambahnya jumlah lembaga negara dan bertambahnya ketentuan sebagai akibat perubahan UUD Tahun 1945. Hal ini yang jelas akan menimbulkan potensi sengketa antar lembaga negara menjadi semakin banyak. Tak lupa juga sudah terjadi perubahan paradigma dari supremasi MPR kepada supremasi konstitusi, sehingga hilang sudah istilah “lembaga tertinggi negara” yang pemegang supremasi kekuasaan yang berwenang menyelesaikan sengketa antar lembaga negara. Maka dari itu, dibutuhkanlah suatu lembaga yang berada di tengah tengah dan bersikap netral untuk menyelesaikan sengketa tersebut. Kedua, Indonesia merupakan sebuah negara hukum, dan Mahkamah Konstitusi berdiri sebagai konsekuensi dari perwujudan negara hukum yang demokratis dan berdasarkan hukum. Banyak kasus ditemui bahwa keputusan yang dibuat dan dinilai sudah memenuhi asas demokratis justru belum tentu sejalan dengan ketentuan hukum yang berlaku. Oleh karena itu, diperlukan suatu lembaga yang berwenang menguji konstitusionalitas Undang-Undang terhadap UUD 1945. Ketiga, kasus yang pada saat itu mencuat yaitu terkait pemakzulan (impeachment) presiden Abdurrahman Wahid dari kursi kepresidenannya oleh MPR pada sidang istimewa MPR tahun 2001. Kasus ini dinilai menjadi salah satu ilham yang kuat tercetusnya gagasan untuk mencari cara agar ada mekanisme hukum yang membingkai proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil presiden yang tidak didasarkan atas alasan politis semata. Sehingga akhirnya disepakati perlunya suatu lembaga yang berkewajiban menilai pelanggaran hukum yang dilakukan oleh presiden dan/atau Wakil presiden, yang dapat menyebabkan presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan sebelum habis masa jabatannya dan akhirnya dibentuk lah Mahkamah Konstitusi sebagai institusi baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Indonesia merupakan negara ke-78 yang mengadopsi gagasan pembentukan Mahkamah Konstitusi yang berdiri sendiri setelah Austria pada 1920, Italia pada 1947 dan Jerman pada 1945. Pembentukan Mahkamah Konstitusi sendiri merupakan fenomena negara modern abad ke-20.

Selain Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi juga merupakan salah satu pelaku kekuasaan kehakiman, seperti yang dimaksud dalam Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Artinya, Mahkamah Konstitusi terikat pada prinsip umum penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka, bebas dari pengaruh kekuasaan lembaga lainnya dalam menegakkan hukum dan keadilan. Namun saat ini kewenangan Mahkamah Konstitusi yang ada di dalam Pasal 24C ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 dinilai masih memiliki celah berwenang walaupun dalam perkembangannya kewenangan Mahkamah Konstitusi bertambah satu lagi yaitu memutus sengketa Pilkada, yang sebelumnya menjadi kewenangan Mahkamah Agung. Kewenangan konstitusional Mahkamah Konstitusi melaksanakan prinsip checks and balances yang menempatkan semua lembaga negara dalam kedudukan setara sehingga terdapat keseimbangan dalam penyelenggaraan negara. Keberadaan Mahkamah Konstitusi merupakan langkah nyata untuk dapat saling mengoreksi kinerja antar lembaga negara. Undang-Undang ini merupakan pelaksanaan Pasal 24C ayat (6) UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang.

Menurut Harjono dalam Abdul Rasyid Thalib, terdapat suatu garis besar kewenangan dari Mahkamah Konstitusi secara umum yang dapat dibagi menjadi kewenangan utama dan kewenangan tambahan Kewenangan utama, yaitu:

1. Uji materiil konstitusionalitas undang-undang UUD;
2. Memutus pengaduan yang dilakukan oleh rakyat terhadap pelanggaran hak-hak konstitusi mereka atau biasa disebut constitutional complaint;
3. Memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara.

Sedangkan kewenangan di luar itu bersifat aksesoris atau tambahan yang dapat bervariasi antara negara yang satu dengan yang lainnya. Jika mengacu pada garis besar kewenangan umum dari mahkamah konstitusi diatas, maka ada satu hal yang

tertinggal dari Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia yaitu tidak adanya mekanisme keluhan konstitusi atau constitutional complaint. Sedangkan, sebagai sebuah negara hukum yang modern dan menjunjung asas demokrasi, constitutional complaint merupakan upaya hukum yang difungsikan untuk menjaga secara hukum martabat yang dimiliki manusia yang tidak boleh diganggu gugat agar aman dari tindakan kekuasaan negara. Constitutional complaint merupakan mekanisme gugatan konstitusional sebagai salah satu alat bagi perlindungan hak asasi manusia. Constitutional complaint memberikan jaminan agar dalam proses-proses menentukan dalam penyelenggaraan negara, baik dalam pembuatan perundang undangan, proses administrasi negara dan putusan peradilan tidak melanggar hak-hak konstitusional. Sehingga suatu Kesia-siaan jika di Indonesia tidak diterapkan mekanisme constitutional complaint karena akan memudarnya legitimasi Indonesia sebagai negara hukum modern yang demokratis karena tidak adanya upaya yang dimiliki masyarakat untuk mempertanyakan perlakuan dari penguasa yang diindikasikan melanggar hak asasinya yang telah dijamin oleh UUD 1945. Oleh karena itu, bisa ditarik kesimpulan bahwa setidaknya Indonesia membutuhkan mekanisme constitutional complaint dalam mengejawantahkan hak-hak konstitusionalitas rakyatnya yang telah disesuaikan dengan kondisi-kondisi di Indonesia.

Pada UUD Tahun 1945 hasil amandemen, Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi berada pada posisi lembaga tertinggi negara, tetapi berubah menjadi lembaga tinggi negara sederajat dengan lembaga negara lainnya. Ditematkannya kembali Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI sebagai salah satu jenis perundang-undangan dalam hierarki perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) huruf b, Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan didasarkan pada pemikiran dari kelemahan-kelemahan yang terkandung dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Salah satu penyempurnaan tersebut adalah penambahan Ketetapan MPR/S sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang ditempatkan setelah UUD NRI Tahun

1945. Ketetapan MPRS/MPR yang dinyatakan masih berlaku sesuai Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 dan sesuai pula dengan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011.

Awalnya Mahkamah Konstitusi diragukan kewenangannya untuk menguji Ketetapan MPR jika ditinjau dari kedudukan TAP MPR dalam hierarki perundang-undangan. Sebagaimana diketahui bahwa TAP MPR telah diajukan permohonan judicial review beberapa kali ke Mahkamah Konstitusi, tetapi permohonan para pemohon dianggap kabur dan tidak dapat diterima oleh sidang Majelis Mahkamah Konstitusi. Contoh yang pertama, atas Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 86/PUU-XI/2013 tentang Pengujian Undang-Undang No. 12 Tahun 2011. Dalam materi yang diujikan Pasal 7 ayat (1) huruf b ditempatkan TAP MPR dalam susunan hierarki perundang-undangan dan tidak ada lembaga negara yang berwenang mengujinya, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum pengujian TAP MPR ini, dan Mahkamah Konstitusi mengadili dan memutuskan tidak menerima permohonan yang diajukan oleh Viktor dan kawan-kawan. Putusan yang kedua, Nomor 75/PUU- XII/2014 tentang Pengujian Ketetapan MPR No. I/MPR/2013 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum TAP MPR 1960 sampai 2002 terhadap Undang Undang Dasar NRI 1945, dengan materi yang diujikan Pasal 6 angka (30) Pengujian TAP MPRS No. XXXIII/MPRS/1967 tentang pencabutan kekuasaan pemerintahan dari Presiden Soekarno. Mahkamah Konstitusi mengadili dan tidak menerima permohonan yang diajukan oleh Murnanda Utama dan kawan-kawan dari Yayasan Maharya Pati, karena permohonan pemohon dianggap kabur dan pengujian mengenai Tap MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Tap MPR 1960 sampai 2002 terhadap Undang Undang Dasar NRI 1945, dengan materi yang diujikan Pasal 6 angka (30) Pengujian Tap MPRS No. XXXIII/MPRS/1967 tentang pencabutan kekuasaan pemerintahan dari Presiden Soekarno ini, adalah yang kedua kalinya dilakukan permohonan pengujian ke Mahkamah Konstitusi. Sebelumnya pernah diajukan judicial review oleh Rahmawati Soekarno Putri-putri dari mantan Presiden Ir. Soekarno bersama Yayasan Universitas Bung Karno

dengan risalah Sidang Nomor 24/PUU-XI/2013 dengan Putusan yang sama yaitu Mahkamah Konstitusi mengadili dan tidak menerima permohonan tersebut.

Menurut Mahkamah Konstitusi, permohonan untuk judicial review Ketetapan MPR pernah diajukan dan akhirnya diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 24/PUU-XI/2013, bertanggal 10 September 2013. Di dalam putusan tersebut menyatakan bahwa perlu ada sebuah peninjauan kembali terhadap kewenangan Mahkamah Konstitusi khususnya pada Pasal 24 C ayat (1) dan (2) UUD NRI Tahun 1945 yang diatur secara limitatif. Namun, Mahkamah Konstitusi dianggap masih belum memiliki kewenangan tersebut. Putusan yang menimbulkan akibat hukum Mahkamah Konstitusi tidak dapat mengadili dan tidak menerima beberapa kali permohonan judicial review ke Mahkamah Konstitusi berdampak kepada keberadaan Ketetapan MPR di dalam hierarki peraturan perundang-undangan tidak ditemukan aturan atau mekanisme pengujian TAP MPR yang menyebabkan terjadinya kekosongan hukum serta tidak adanya lembaga yang berwenang untuk melakukan pengujian terhadap Ketetapan MPR, inilah yang dinamakan tetraa incognita. Sistem perundang-undangan merupakan subsistem hukum nasional yang mencakup semua hasil keputusan resmi yang tertulis dari penguasa yang mengikat umum, yang secara keseluruhan dalam kerangka sistem hukum nasional.

Mantan Ketua Mahkamah Konstitusi, Jimly Asshiddiqie, menganggap bahwa Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan untuk menguji Ketetapan MPR berdasarkan Ketetapan Nomor I/MPR/2003 Pasal 4 yang menyatakan (11) Ketetapan MPR dan MPR sebagaimana dimaksud di bawah ini tetap berlaku sampai dengan dibentuknya Undang-Undang. Hal inilah yang mendasari Mahkamah Konstitusi berwenang, terbantahkan dengan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut. Terlebih jika mengambil pendapat Hans Kelsen jika norma menetapkan bahwa perilaku tertentu “seharusnya” dilakukan, dalam arti “memerintahkannya” perilaku itu, maka perilaku aktualnya boleh jadi sesuai atau tidak sesuai dengan norma tersebut. Sistem hukum akan memperoleh makna normatifnya hanya dari kaidah-kaidah lain yang lebih tinggi. Tata

hukum merupakan suatu hirarki kaidah-kaidah (grundnorm). Grundnorm theory atau stufenbau theory, yaitu dalil yang menganggap bahwa semua hukum itu bersumber pada satu induk. Dalam pengertian ini, setiap norma hukum “yang lebih tinggi” adalah “sumber” dari norma hukum “yang lebih rendah”.

Sehingga muncul lah gagasan untuk kembali memperkokoh kewenangan Mahkamah Konstitusi agar dapat melakukan pengujian Ketetapan MPR yang direncanakan setelah Amandemen akan kembali menghidupkan Pokok-Pokok Haluan Negara yang menjadi arah gerak bangsa Indonesia. Sehingga jika di dalam Pokok-Pokok Haluan Negara tersebut ada butir-butir yang melanggar hak konstitusional warga negaranya, dapat diujikan ke Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang berwenang.

C. LANDASAN SOSIOLOGIS

1. Landasan Sosiologis Perubahan Ketentuan Majelis Permusyawaratan Rakyat

Ide mengenai urgensitas haluan negara di Indonesia menguat sejak Forum Rektor Indonesia (FRI) mendeklarasikan mengenai kebutuhan akan sistem perencanaan holistik dan jangka panjang yang mampu mengakomodir kebutuhan seluruh rakyat dengan bentuk haluan negara pada tahun 2014. Inisiasi ini menjadi dialektika yang terus bergulir di masyarakat mengenai kebutuhan akan hadirnya pedoman perencanaan pembangunan yang efektif. Lahirnya gagasan ini dilatarbelakangi oleh celah yang begitu besar pada implementasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) yang diwadahi dalam Undang-Undang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU SPPN). Undang-Undang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dalam tataran yang lebih detail kemudian diatur dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN). Secara praktik perencanaan ini diturunkan pada tiap-tiap kementerian dan lembaga negara lainnya namun terdapat tumpang tindih kepentingan yang tidak dapat terselesaikan. Pada tataran daerah

keberjalanannya sistem ini tidak harmonis yang membuat pemerintah pusat dan daerah berjalan sendiri-sendiri. Selain itu konsepsi sistem presidensial yang demokratis menyebabkan sirkulasi elit melalui Pemilihan Presiden (Pilpres) berjalan selama lima tahun sekali. Dengan pergantian jabatan tersebut membawa konsekuensi ketidaksinambungan arah pembangunan nasional antar presiden yang menjabat karena visi misi yang berbeda di setiap eranya. Dengan segala praktik empirik tersebutlah cita-cita untuk mengembalikan haluan negara dalam ketatanegaraan Indonesia menjadi rasional.

Pedoman pembangunan negara yang disebut dengan haluan negara atau *directive principle of state policy* (DPSP) selalu menjadi diskursus yang mengemuka dalam dinamika ketatanegaraan yang terjadi pada setiap negara di dunia baik yang berbentuk pemerintahan presidensial, parlementer, maupun campuran antar keduanya mengingat perannya yang sangat fundamental dalam menentukan keberhasilan pembangunan nasional di suatu negara.

Membahas mengenai formulasi haluan negara tentu konsepsi idealnya adalah Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang telah terbukti berhasil menjadi instrumen penting pada era sebelum reformasi. Jika konsepsi GBHN dihidupkan, maka MPR akan memiliki kewenangan menetapkan GBHN kembali.

Dengan nomenklatur baru yaitu Pokok-Pokok Haluan Negara, yang selanjutnya disingkat PPHN, menandakan perbedaan patron dengan GBHN pada masa orde baru dan orde lama. Pedoman perencanaan pembangunan nasional yang digagas ini haruslah berada dalam kewenangan MPR meski saat ini Indonesia mengenal *separation of power* yang berarti tidak ada lembaga yang lebih tinggi. Model ini bertujuan untuk mengintensifkan legalitas PPHN. Kedudukan kelembagaan MPR yang merupakan representasi paling tinggi dan komprehensif dibandingkan semua lembaga negara lainnya yang beranggotakan gabungan DPR dan DPD.

Terpilihnya MPR sebagai lembaga yang tepat untuk menetapkan haluan negara merupakan pandangan yang bijak.

Jika skenario yang dipilih adalah memberikan kewenangan tersebut kepada DPR akan membawa resiko nasib yang sama dengan RPJP yang dalam keberjalanannya tidak mencerminkan keefektifan. Terlebih perwakilan yang terdapat dalam DPR merupakan perwakilan politik yakni partai politik sehingga tidak mencerminkan kehendak seluruh elemen masyarakat. Dibutuhkan perwakilan yang berasal dari rakyat secara langsung sebagaimana tercermin dalam keanggotaan DPD. Namun tidak tepat pula memberikan kewenangan tersebut kepada DPD karena ketiadaan perwakilan politik. Sehingga perencanaan pembangunan akan lebih mengakomodir kehendak seluruh rakyat Indonesia apabila dituangkan dalam bentuk TAP MPR melihat forum yang terdapat dalam MPR menjelmakan keterwakilan politik dalam DPR dan keterwakilan wilayah dalam DPD. Kewenangan pembentukan ini membawa implikasi logis untuk memberikan kewenangan MPR untuk menetapkan Ketetapan MPR (TAP MPR) terbatas pada lingkup PPHN.

Secara yuridis eksistensi TAP MPR masih tetap diakui secara hukum dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia berdasarkan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011. Di dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 memberikan kedudukan TAP MPR lebih tinggi dibandingkan Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Hanya saja dalam status quo kewenangan pembentukan TAP MPR dicabut sehingga MPR tidak dapat mengeluarkan TAP MPR. Hierarki peraturan perundang-undangan yang sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 berakibat pada TAP MPR RI yang secara otomatis (*ex-officio*) menjadi rujukan dalam pembentukan dan penerapan ketentuan peraturan perundang undangan yang berada di bawahnya (UU, Perppu, PP, Perpres, dan Perda). Sistem norma di Indonesia menganut adanya norma yang berlapis, berjenjang, dan berkelompok yang mana norma tersebut bersumber dari norma yang lebih tinggi demikian seterusnya hingga mencapai pada suatu norma dasar yakni Pancasila. Namun anomali terjadi ketika dalam status quo

kewenangan pembentukan TAP MPR dicabut sehingga MPR tidak dapat mengeluarkan TAP MPR yang bersifat mengatur (regelling).

Oleh karena itu dalam amandemen kelima konstitusi kewenangan MPR untuk menetapkan TAP MPR sebagai wadah diaturnya bab haluan negara akan diakomodir demi menjamin efektivitas kelembagaan. Mengingat kondisi saat ini yang menempatkan MPR sebagai lembaga yang mandul padahal kedudukannya cukup vital sebagai lembaga yang memiliki elemen perwakilan yang komprehensif.

2. Landasan Sosiologis Perubahan Ketentuan Perencanaan Pembangunan Nasional

Pada hakikatnya pembangunan nasional tidak dapat dilepaskan dari upaya mewujudkan tujuan negara Indonesia yakni untuk 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. Secara eksplisit tujuan negara Indonesia tercantum dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Seluruh penyelenggara negara dan masyarakat memiliki peran penting tanpa terkecuali dalam setiap upaya mengejawantahkan empat tujuan tersebut. Oleh karena itu, perencanaan pembangunan nasional harus diatur dalam produk hukum sebagai acuan dalam mewujudkan tujuan negara.

UUD Tahun 1945 sebelum perubahan secara eksplisit mengatur pola perencanaan pembangunan nasional melalui GBHN. Namun, amandemen UUD Tahun 1945 telah banyak mengubah sistem ketatanegaraan Indonesia. Salah satu konsekuensinya adalah perubahan kewenangan MPR. Dengan dihapusnya kewenangan untuk menetapkan GBHN, pola perencanaan pembangunan saat ini mengacu pada Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang diatur dalam Undang-Undang No. 25 tahun 2004. Sistem tersebut mengganti GBHN

dengan RPJP Nasional yang kemudian ditetapkan untuk 20 tahun dengan pembagian empat tahapan. Karena adanya pembagian empat tahapan, calon Presiden mengusulkan visi, misi, dan program kerja sesuai dengan tahapannya. Apabila calon Presiden telah terpilih menjadi Presiden, maka hasil usulan tersebut dijadikan sebagai RPJM Nasional. Begitu pun di tingkat daerah, perencanaan pembangunan harus mengacu pada RPJM Nasional.

Saat ini RPJP Nasional yang telah memasuki tahap keempat yakni periode 2020-2025. Dalam keberlangsungannya banyak kritik dan saran yang masuk. Selain itu, muncul usulan untuk mengembalikan haluan negara sebagai arah kebijakan melalui Pokok-Pokok Haluan Negara. Hasil survei menunjukkan bahwa 80,7% dari 1500 total suara yang masuk setuju jika MPR kembali menetapkan haluan negara.

Begitu pun hasil survey dari Forum Group Discussion di enam daerah yaitu Purwokerto, Pontianak, Makassar, Jayapura, Banda Aceh, dan Bali menyimpulkan bahwa sebagian besar setuju jika haluan negara kembali berlaku dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Usulan tersebut bukan tanpa dasar pemikiran dan pertimbangan yang cukup panjang. Ada pun pertimbangan sosiologis yang perlu diuraikan terkait urgensi dari perubahan sistem tersebut. Pertama, ketidakefektifan pelaksanaan program kerja yang dirancang oleh Presiden. Kedua, ketidakharmonisan dalam implementasi perencanaan pembangunan di pusat dan daerah. Ketiga, sistem perencanaan yang tidak melibatkan aspirasi masyarakat.

Hasil dari pemaparan evaluasi dan analisis terkait perubahan ketentuan perencanaan pembangunan nasional dapat menjadi landasan untuk memperbaiki pola pembangunan nasional. Beberapa permasalahan yang muncul dalam implementasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional saat ini terutama program kerja Presiden, yaitu:

1. Pada dasarnya calon Presiden sebagai komoditas politik mengajukan program-program yang dapat menarik perhatian masyarakat, sehingga sangat berpengaruh terhadap perolehan

suara dalam pemilihan umum. Konsekuensi lainnya yakni program-program yang ditawarkan tidak menjangkau seluruh lapisan dan hanya bersifat populis. Hal ini dapat dilihat dari hasil kajian evaluasi Bappenas yang telah mengkaji selama keberlangsungan sistem tersebut.

2. Program-program yang diajukan hanya memfokuskan pada jangka pendek dan kurang memperhatikan berbagai kepentingan yang sifatnya mendasar dan jangka panjang. Sehingga konsekuensinya adalah negara dapat terjebak pada permasalahan yang sebenarnya hanya gejala dan bukan merupakan akar masalah.
3. Proses pengkajian program yang ditawarkan masih belum dapat dipahami secara komprehensif oleh beberapa kalangan masyarakat kelas menengah ke bawah. Hal ini disebabkan oleh kurangnya kemampuan dalam memahami program kerja dan kurangnya elit politik dalam memberikan pemahaman tersebut. Oleh karena itu, pilihan calon Presiden akan dijatuhkan pada figure yang mereka kenal saja, meskipun program yang ditawarkan kurang relevan.
4. Setiap calon Presiden memiliki kendaraan politik dalam bentuk partai politik. Konsekuensinya adalah program-program yang ditawarkan sering tercampur dengan kepentingan politik dari partai politik yang bersangkutan. Sehingga perlu mempertanyakan kembali apakah rencana pembangunan menjadi suatu produk politik.

Dari keempat faktor penyebab ketidakefektifan program kerja Presiden tersebut, maka dapat dikatakan negara perlu mengadakan perubahan supaya perencanaan pembangunan nasional lebih efektif dan efisien. Usulan perubahan muncul karena akar permasalahan dari implementasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional menyebabkan visi misi pembangunan berubah ketika pergantian Presiden dan Wakil Presiden. Oleh karena itu penerapan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional saat ini masih belum bisa menentukan arah pembangunan.

Ketidakmampuan RPJP Nasional dalam mengkonsolidasi program yang diusulkan antara Presiden yang satu dengan yang lainnya. Ketidakharmonisan dalam sistem perencanaan pembangunan saat ini, antara lain:

1. Disharmoni peraturan perundang-undangan perencanaan pembangunan;
2. Disharmoni antara Undang-Undang tentang Sistem Perencanaan Pembangunan dengan Undang-Undang tentang pemerintahan Daerah;
3. Tidak adanya kewajiban Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) untuk mengacu pada RPJM.

Jika ditinjau dari beberapa model terkait perencanaan pembangunan nasional, kurangnya partisipasi masyarakat menyebabkan tidak dapat terjangkaunya seluruh aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Dari pertimbangan tersebut, maka muncul usulan pengembalian haluan negara sebagai arah kebijakan. Keinginan masyarakat untuk melahirkan suatu arah kebijakan untuk pembangunan nasional yang melibatkan partisipasi masyarakat dalam pembentukannya. Penyerapan aspirasi masyarakat dapat disalurkan dengan cara jajak pendapat bersama pemerintahan daerah. Ide baru mengenai Pokok-Pokok Haluan Negara sebagai haluan negara dalam rancangan amandemen kelima ini, disusun dengan melibatkan representasi rakyat yang sempurna sehingga dapat menjadi guidance dan arahan Presiden terpilih. Dari Pokok-Pokok Haluan Negara yang menjadi arah kebijakan untuk pembentukan visi dan misi calon Presiden, yang kemudian disusun dalam bentuk RPJM Nasional.

Berdasarkan pemaparan di atas, dapat disimpulkan bahwa adanya keinginan masyarakat untuk memberlakukan Pokok-Pokok Haluan Negara sebagai arah kebijakan. Pemenuhan dari keinginan tersebut berawal dari ketidakefektifan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional saat ini, terutama program kerja Presiden. Ketidakmampuan pemerintah pusat dan daerah untuk mengkonsolidasi arah kebijakan karena adanya pengaruh

sistem desentralisasi otonomi daerah. Sistem yang digunakan saat ini masih belum menggunakan partisipasi rakyat. Hal ini dibuktikan dengan perancangan RPJP Nasional dilakukan oleh Bappenas, yang tidak dapat merepresentasikan rakyat.

3. Landasan Sosiologis Perubahan Ketentuan Dewan Perwakilan Daerah

Indonesia adalah bangsa yang besar dengan sistem demokrasi. Kemudian demokrasi menurut Hans Kelsen adalah pemerintahan oleh rakyat dan untuk rakyat. Yang melaksanakan kekuasaan negara ialah wakil-wakil rakyat yang terpilih. Di mana rakyat telah yakin, bahwa segala kehendak dan kepentingannya akan diperhatikan di dalam melaksanakan kekuasaan negara. Dalam konteks ini masyarakat dalam negara mempunyai posisi tertinggi dalam menjalankan kehidupan berbangsa dan bernegara. Indonesia secara konstitusi menjadi negara demokrasi setelah adanya amandemen UUD NRI Tahun 1945 yang tercantuk dalam Pasal 1 Ayat (2) dengan bunyi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD.” Dalam menjalankan kehidupan demokrasi, Bangsa Indonesia seringkali melakukan kesalahan dengan memaknai demokrasi melebihi definisi yang telah disebutkan Hans Kelsen karena lupa akan tanggungjawab yang seharusnya dipertanggungjawabkan kepada masyarakat. Munculnya demokrasi dilandasi oleh keinginan masyarakat yang sudah lelah dengan bentuk pemerintahan otoritarian yang tidak dapat memberikan kadilan bagi setiap masyarakat Indonesia serta kepastian hukum yang tidak kunjung didapatkan. Rakyat menginginkan keadilan, dan demokrasi pun dipandang sebagai suatu jalan yang paling mungkin mewujudkannya.

Oleh karenanya, jalan terbaik adalah melakukan privatisasi dalam melakukan kebebasan demi menjamin terwujudnya keinginan masyarakat. Privatisasi kebebasan yang sudah ada pada realisasinya hanya dimanfaatkan oleh individual atau golongan demi melancarkan tujuan politik praktis. Lalu kebebasan yang sempurna dalam berbangsa dan bernegara dapat diimplementasikan dengan membatasi kekuasaan yang

dimiliki oleh suatu lembaga agar tidak disalahgunakan untuk kepentingan yang tidak menguntungkan masyarakat atau negara. Kekuasaan pada lembaga yang dikenal adalah lembaga eksekutif, yudikatif, legislatif. Keberadaan lembaga tersebut muncul karena ada tujuan negara yang hendak dicapai. selain untuk tujuan itu, ketiga lembaga dibentuk demi terwujudnya prinsip saling kontrol sehingga antara satu dengan yang lain tidak ada yang superior. Karena Indonesia dalam menjalankan ketatanegaraan tidak mengenal pemisahan kekuasaan antara eksekutif, legislatif, dan yudikatif melainkan pembagian kekuasaan antar ketiga lembaga tersebut. Pembagian kekuasaan ini dimaksudkan supaya terjadi prinsip checks and balances antar lembaga. Kekuasaan legislatif (rulemaking function) merupakan kekuasaan negara dalam membentuk undang-undang. Kekuasaan eksekutif (rule application function) merupakan kekuasaan negara untuk menjalankan undang-undang. Sedangkan kekuasaan yudisial (rule adjudication function) merupakan kekuasaan negara untuk mengadili atas pelanggaran undang-undang.

Pada hakikatnya, Trias Politica menghendaki kekuasaan-kekuasaan tersebut sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa. Pemisahan yang tegas antara cabang kekuasaan eksekutif dan cabang kekuasaan legislatif menjadi titik penting guna menjelaskan fungsi legislasi dalam sistem pemerintahan presidensial. Dalam sistem presidensial, badan legislatif menentukan agendanya sendiri, membahas dan menyetujui rancangan undang-undang. Hal ini didasarkan pada prinsip kedaulatan rakyat sehingga merupakan wewenang eksklusif dari badan perwakilan yang berdaulat untuk menentukan suatu peraturan yang mengikat dan membatasi kebebasan setiap warga negara (presumption of liberty of the sovereign people). Dalam perkembangannya, prinsip di atas memang tidak berjalan sebagaimana mestinya. Fungsi legislatif tidak hanya dipegang oleh kekuasaan, tetapi juga dipegang oleh kekuasaan eksekutif secara bersama-sama. Bahkan tidak jarang lembaga eksekutif lebih dominan dalam menjalankan fungsi legislasi.

Pada dasarnya lembaga eksekutif mempunyai tugas khusus yang tidak dapat dilakukan oleh lembaga legislatif, kendatipun dalam praktik ada kerjasama antar kedua lembaga dalam pembuatan undang-undang. Demikian juga lembaga legislatif mempunyai fungsi utama yang tidak boleh dilakukan oleh lembaga eksekutif, walaupun pada implementasinya kedua lembaga tersebut juga mempunyai kerjasama. Keberadaan lembaga legislatif sangat menentukan kemajuan bangsa Indonesia terutama mengenai masalah pengambilan keputusan yang berimplikasi besar terhadap bangsa dan negara. Oleh karena itu, lembaga legislatif yang memiliki peran dalam pembuatan hukum untuk melegalkan setiap kebijakan dibedakan menjadi dua lembaga yaitu Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. DPR merupakan perwakilan rakyat pada umumnya sedangkan DPD perwakilan rakyat pada khususnya. Peran antara kedua lembaga legislatif tersebut seharusnya memiliki kesetaraan namun dalam realitasnya DPR lebih memiliki peran yang strategis dalam memutuskan suatu isu-isu yang terjadi baik tingkat nasional maupun daerah. Walaupun seperti itu, realitas yang ada dan berkembang dalam masyarakat saat ini menuntut anggota DPD untuk berkontribusi secara maksimal demi memperjuangkan aspirasi masyarakat daerah yang merupakan representasi dari DPD.

Kemudian dalam menjalankan tugas dan fungsinya DPD yang notabene adalah representasi daerah harus mengetahui seluk beluk yang direpresentasikannya dan harus paham mengenai kebutuhan masyarakat baik dalam bidang ekonomi, politik, dan sosial untuk mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang daerah kepada DPR. Rancangan Undang-Undang harus mengandung tujuan hukum itu sendiri yaitu kepastian, kemanfaatan, dan keadilan bagi masyarakat daerah yang diperjuangkan. Oleh karena itu, keanggotaan DPD seyogyanya bersifat eksklusif hanya berasal dari masyarakat yang memang benar-benar memiliki integritas dan loyalitas tinggi terhadap daerah yang diperjuangkan serta terbebas dari konflik kepentingan untuk mewujudkan tujuan pembentukan lembaga perwakilan daerah.

DPD terbentuk dan dilantik pada tahun 2004 tidak ada kewenangan yang signifikan yang dapat mengimbangi peran DPR dalam setiap mengambil kebijakan, hal ini terlihat dari kewenangan yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945 Pasal 22D. Dalam pasal tersebut terlihat jelas bahwa konstitusi sangat membatasi kewenangan DPD, sehingga kewenangannya sangat terbatas dan sangat lemah, bahkan dapat dikatakan Konstitusi membuat lembaga DPD seperti singa ompong, kewenangan DPD hanya berkisar pada usulan dalam Rancangan Undang-Undang (RUU) itupun hanya dalam permasalahan otonomi daerah. Sementara itu peran DPR sangat kuat, hal ini berbeda dengan sistem bikameral di negara-negara demokrasi yang menganut sistem presidensial seperti halnya sistem dua kamar yang dianut oleh konstitusi Amerika Serikat yang mengatur posisi senat dan house of representative (DPR), yang sama-sama kuat. Dalam membuat undang-undang misalnya, RUU yang dibuat oleh pemerintah mesti disodorkan anggota kongres (senat dan house of representative), lalu harus mendapatkan persetujuan kedua dewan secara sendiri-sendiri. Setelah itu baru dibawa ke presiden untuk mendapatkan pengesahan. Presiden bisa menggunakan hak veto, tetapi bila 2/3 anggota masing-masing dewan setuju, veto presiden tidak ada artinya.

Hal ini sangat berbeda jauh dengan sistem bikameral yang ada di Indonesia dimana menurut UUD Tahun 1945 pasca amandemen yang menyebutkan bahwa hanya DPR yang mempunyai kekuasaan membuat undang-undang, sedang DPD hanya berwenang mengajukan RUU ke DPR. Itu pun hanya terbatas pada hal-hal yang berkaitan dengan otonomi daerah dan hubungan pusat dan daerah. Di luar itu, DPD tidak mempunyai kekuasaan sama sekali. Hal ini sangat berbeda jauh dengan cita-cita awal dibentuknya lembaga perwakilan Daerah, sebagaimana yang dipaparkan di atas, yang menyatakan bahwa cita-cita awal dibentuknya DPD sebagai wadah checks and balances di lembaga legislatif yang selama ini terlihat begitu sentralistik. Selain itu menurut Bagir Manan dalam buku Hukum Tata Negara Indonesia, menyatakan bahwa:

“DPD bukanlah badan legislatif penuh. DPD hanya berwenang mengajukan membahas rancangan Undang-Undang di bidang tertentu saja yang disebut secara enumeratif dalam Undang-Undang Dasar 1945. Terhadap hal-hal lain pembentukan Undang-Undang hanya ada pada DPR dan pemerintah. Dengan demikian rumusan baru UUD 1945 tidak mencerminkan gagasan mengikutsertakan daerah dalam penyelenggaraan seluruh praktik dan pengelolaan negara.”

Berdasarkan pernyataan di atas masyarakat sebagai objek kebijakan yang dilakukan oleh lembaga perwakilan daerah akan sangat dirugikan apabila kewenangan yang diberikan hanya setengah-setengah dan yang tidak kalah penting independensi anggota DPD sangat diperlukan demi terwujudnya masyarakat daerah yang adil dan sejahtera. Kemudian jika dalam mengambil kebijakan adalah individu yang tidak memiliki integritas dan loyalitas tinggi terhadap daerah yang diperjuangkan. Padahal masyarakat daerah akan lebih terakumulasi hak haknya apabila perwakilan daerah dapat merepresentasikan kepentingan daerah dengan benar walaupun ada lembaga perwakilan rakyat sebagai representasi rakyat yang dimaksud secara umum atau nasional.

Dalam proses pelaksanaan pemilihan umum anggota DPD dipilih berdasarkan provinsi masing-masing dengan total seluruh anggota tidak melebihi sepertiga jumlah anggota DPR. Dengan sistem pemilihan langsung ini kedaulatan rakyat menjadi legitimasi kuat bagi setiap anggota DPD yang terpilih baik legitimasi dalam bentuk moral maupun yuridis konstitusional. Dengan adanya pemberian legitimasi yang kuat dari masyarakat setiap anggota DPD harus berani dalam mengambil setiap keputusan yang tegas dalam menentukan langkah kebijakan untuk masyarakat daerah. Jangan sampai anggota DPD yang dibayar mahal-mahal dengan uang negara sama sekali tidak memberikan dampak bagi kemajuan Bangsa Indonesia karena adanya konflik kepentingan dalam dirinya sendiri. Masyarakat yang membayar pajak sebagai sumber pendapatan APBN yang digunakan sebagai pengeluaran negara secara rutin salah satunya untuk membiayai lembaga DPD

seperti sia-sia jika lembaga perwakilan daerah dan perwakilan rakyat saling menegasikan dan mengooptasi satu sama lain. karena sejatinya jika anggota DPD berasal dari kader atau pengurus partai politik seseorang akan lebih mengutamakan kepentingan parpol dari pada kepentingan daerah yang melekat pada statusnya dan secara sosiologis apabila seseorang diberikan mandat atau legitimasi dari kedaulatan rakyat sejatinya lebih mengutamakan kepentingan daerah untuk kemaslahatan masyarakat daerah.

Lalu berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 Pasal 22E ayat (4) menginstruksikan dalam pemilihan anggota DPD pesertanya berasal dari perseorangan. Perseorangan yang dimaksud adalah tidak berasal dari partai politik maupun dari pekerjaan yang dapat menimbulkan konflik kepentingan. Secara yuridis sudah diatur dalam UUD NRI Tahun 1945. Namun sesuai fakta dilapangan tidak mencerminkan amanah konstitusi dan terlebih lagi menghinati rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dalam suatu negara Demokrasi. Secara historis keberadaan DPD didesain untuk mengakumulasi kepentingan rakyat daerah dan untuk membantu tujuan negara yang termaktub dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Diharapkan jika anggota DPD adalah sepenuhnya dari perorangan yang terlepas dari partai dan mempunyai tanggung jawab untuk memperjuangkan kepentingan masyarakat daerah maka bisa dipastikan fungsi DPD sangat akuntabel.

Lembaga perwakilan rakyat dipandang sebagai representasi mutlak warga negara dalam rangka menentukan jalannya pemerintahan, sehingga apa yang diputuskan oleh lembaga perwakilan rakyat merupakan keputusan rakyat yang berdaulat. Di dunia saat ini dikenal dua sistem perwakilan, yaitu; parlemen unikameral dan parlemen bikameral. Parlemen unikameral merupakan parlemen yang hanya memiliki satu lembaga perwakilan, sedangkan parlemen bikameral memiliki dua lembaga perwakilan, sedangkan parlemen bikameral memiliki dua lembaga perwakilan. Di Indonesia dengan dilakukannya perubahan keempat (2002), Pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menjelaskan bahwa “MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.” Dalam perubahan keempat

tersebut bahwa terlihat Indonesia menggunakan sistem parlemen bikameral, sistem parlemen bikameral itu sendiri digunakan untuk menganalisis negara yang menggunakan dua kamar majelis dalam parlemennya, yang terdiri dari kamar pertama atau first chambers dan kamar kedua atau second chamber yang biasanya mewakili kamar dari perwakilan territorial, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai perwakilan politik (political representatives) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai perwakilan daerah (regional representatives). Namun sistem perwakilan di Indonesia saat ini tergolong menggunakan sistem parlemen bikameral dengan jenis parlemen bikameral yaitu soft bicameralism. Soft bicameralism itu sendiri apabila kekuatan salah satu kamar, jauh lebih dominan atas kamar lainnya.

Dalam hal ini DPD sebagai lembaga perwakilan tidak mempunyai fungsi lembaga perwakilan seperti halnya yang dimiliki DPR. Fungsi DPD hanya 3 yaitu fungsi legislasi, pengawasan, dan pertimbangan yang terbatas. Lalu yang membedakan adalah di anggaran DPR punya fungsi tersebut. Maka terlihat jelas Indonesia menggunakan soft bicameralism.

Berdasarkan paparan di atas terlihat jelas bahwa ada ketidaksinkronan regulasi dalam konstitusi dengan peraturan perundang-undangan politik antara DPR dan DPD antara lain peran DPR sangat besar meliputi penyusunan undang-undang, pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang oleh presiden, dan penyusunan rancangan APBN. Bahkan dalam hal pemberhentian presiden, DPR sangat berperan, mulai dari pengajuan kepada Mahkamah Konstitusi, hingga pengambilan keputusan dalam pemberhentian Presiden dalam sidang MPR. Mengingat jumlah DPR yang melebihi 3/4 dari keseluruhan anggota MPR. Sedang DPD hanya mempunyai peran pelengkap, baik dalam penyusunan undang-undang, pengawasan terhadap pemerintah maupun penyusunan APBN. Secara demikian checks and balances di lembaga legislatif tidak terjadi, justru dominasi DPR atas Presiden dalam ruang legislasi makin kuat secara konstitusional. Ketika fungsi dan wewenang DPD diperkuat maka kebijakan yang diterapkan di Indonesia sesuai dengan cita-cita setiap daerah, sehingga hal tersebut melahirkan kemajuan daerah

yang merata dan berimplikasi pada pembangunan nasional.

4. Landasan Sosiologis Perubahan Ketentuan Mahkamah Konstitusi

Konsep negara hukum dan negara demokrasi muncul seakan pinang dibelah dua menyusul zaman Renaissance di Eropa yang di dalamnya mengandung prinsip pemisahan atau pembagian kekuasaan ke dalam organ-organ tersendiri yaitu: legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Kekuasaan di Indonesia dibagi menjadi tiga poros atau yang biasa disebut dengan Trias Politica yang dinilai sebagai terobosan terbaru untuk mendobrak absolutisme atau sistem pemerintahan yang otoriter. Dari sini tampak bahwasannya pada setiap negara yang mengukuhkan dirinya sebagai negara hukum pasti di dalamnya terdapat lembaga kekuasaan kehakiman. Kekuasaan kehakiman tersebut haruslah merupakan kekuasaan yang mandiri dan bebas dari intervensi dari pihak manapun. Menurut Pasal 24 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan agar dalam proses penegakan hukum dan keadilan terbebas dari intervensi atau campur tangan pihak lain atau bahkan lembaga lain seperti eksekutif dan legislatif.

Kekuasaan harus berdiri sebagai lembaga yang mandiri dan tidak berada di bawah kekuasaan lembaga lain, agar mampu melaksanakan tugas mulianya dalam menegakkan hukum dan keadilan. Seperti halnya yang termaktub di ayat (2) Pasal 24 UUD 1945 menyebutkan bahwa, “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan peradilan lain yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”. Jadi, terdapat ada 2 (dua) lembaga negara yang memegang kekuasaan kehakiman yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Fokus utamanya adalah pada Mahkamah Konstitusi, dimana Mahkamah Konstitusi diartikan sebagai lembaga negara yang bertugas mengawal konstitusi (the guardian of constitution),

sehingga berwenang untuk mengadili seluruh perkara yang berkaitan dengan pelanggaran konstitusi. Pasal 24C Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 telah secara rigid menjelaskan wewenang Mahkamah Konstitusi untuk 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, serta memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Selain memiliki beberapa kewenangan tersebut, Mahkamah Konstitusi juga memiliki satu kewajiban yaitu memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar tepatnya dalam Pasal 24C Ayat (2).

Tak selesai sampai di situ, yang menjadi fokus utama dari fungsi Mahkamah Konstitusi adalah ketika lembaga ini berfungsi sebagai pelindung hak asasi manusia dan pelindung dari UUD NRI Tahun 1945. Jika terdapat warga negara atau pihak yang merasa hak-hak konstitusionalnya dirugikan, maka akan disediakan upaya perlindungan hak warga negara melalui cara pengaduan konstitusional atau constitutional complaint. Pengaduan konstitusional merupakan pengaduan konstitusional merupakan salah satu bentuk dari upaya hukum yang dapat dilakukan untuk memberikan perlindungan terhadap hak-hak konstitusional warga negara.

Sayangnya, dewasa ini pelanggaran hak konstitusional warga negara menjadi permasalahan yang selalu terjadi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Salah satu kasusnya adalah pelanggaran hak konstitusional warga negara melalui perbuatan pejabat publik atau pembuat kebijakan. Hal ini bukan lah pertama kali terjadi di Indonesia, namun sampai detik ini sarana untuk mengatasi masalah ini masih belum ditemui dan hanya berputar di satu lingkaran yang tak ada ujungnya. Jika para pejabat publik melakukan pelanggaran terhadap hak konstitusional warga negara, maka sudah selayaknya Mahkamah Konstitusi menegakan keadilan dan mengadili kasus mala konstitusi ini. Kecenderungan terbaru yang berkembang dalam menyelesaikan

permasalahan pelanggaran hak konstitusional warga negara adalah melalui jalan constitutional complaint sebab hal ini dapat dikategorikan sebagai sesuatu yang baru dan bahkan jarang di dengar di telinga masyarakat awam di Indonesia. Walaupun, pada dasarnya ini bukan sesuatu yang benar benar baru, hanya saja belum terdapat instrumen hukum yang mengaturnya. Hal ini lah yang dinilai sebagai salah satu penyebab constitutional complaint atau pengaduan konstitusional jarang terdengar di negeri ini. Beberapa ahli telah memberikan pengertian terhadap constitutional complaint diantaranya. Padahal, dalam upaya pembelaan hak konstitusionalnya, upaya ini dapat dijadikan upaya hukum pamungkas yang luar biasa dalam mempertahankan hak-hak konstitusional bagi setiap warga negara. Sehingga tetap terjagalah marwah negara hukum yang selalu mengatur segala aktivitas agar selalu sesuai dan tetap dalam koridor hukum. Sebab, dalam hal upaya perlindungan hak-hak konstitusional inilah pengaduan konstitusional dapat menjadi solusi dalam upaya perwujudan negara demokratis yang berdasar hukum.

Gerhard Dannemann mengatakan bahwa dari semua mekanisme perlindungan hukum bagi hak-hak konstitusional, pengaduan konstitusional merupakan mekanisme yang paling kuat. Hal itu dikarenakan dalam pengaduan konstitusional individu warga Negara secara langsung dapat membawa masalah pelanggaran terhadap hak konstitusionalnya ke mahkamah konstitusi, sedangkan dalam mekanisme lainnya (baik dalam abstract judicial review maupun concrete judicial review) akses ke mahkamah konstitusi itu hanya dapat dilakukan secara tidak langsung. Mengingat bahwa alasan di amandemennya UUD Tahun 1945 karena ruh dan pelaksanaan konstitusinya jauh dari paham konstitusi itu sendiri, dengan ditemukannya celah dalam UUD Tahun 1945 antara lain: UUD Tahun 1945 telah memosisikan kekuasaan presiden begitu besar (executive power), sistem checks and balances tidak diatur secara tegas didalamnya, ketentuan UUD Tahun 1945 banyak yang tidak jelas dan multitafsir, tentang minimnya pengaturan masalah hak-hak asasi manusia, sistem kepresidenan, dan sistem perekonomian yang kurang jelas. Sehingga tidak dapat dikatakan sebuah kekeliruan jika wacana amandemen UUD Tahun 1945

teralisasi, karena dapat kita simpulkan bersama bahwa salah satu tujuan dilakukannya amandemen terhadap UUD Tahun 1945 adalah meningkatkan pengaturan tentang hak-hak asasi manusia, untuk mewujudkan tujuan amandemen tersebut.

Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint) merupakan salah satu jawaban yang sangat dibutuhkan pada saat ini. Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint) dapat dilakukan dengan didasarkan pada asas hukum *vox populi vox dei* yang berarti suara rakyat adalah suara Tuhan. Hal tersebut menjelaskan bahwa rakyat merupakan pemegang kedaulatan Negara sesuai dengan yang tertulis dalam UUD NRI Tahun 1945 pasal 1 ayat (2), yang berbunyi: “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Mahfud MD bahkan mengemukakan pendapat terkait kesetujuannya untuk mengadopsi Constitutional Complaint, sebab jika menilik berbagai pengalaman sukses beberapa negara tetangga, maka dinilai Indonesia pun juga bisa bergabung dengan kelompok negara yang telah sukses mewujudkan Constitutional Complaint dalam sistem ketatanegaraannya. Selain itu lebih terdapat fakta bahwa kebanyakan pengadilan di Indonesia banyak sekali putusan yang sudah memiliki kekuatan hukum tetap atau *inkracht*, tapi sulit untuk dapat dilaksanakan. Hal ini dapat dilihat dalam berbagai kasus yang terjadi dalam bidang hukum pertanahan. Jika ditemui berbagai kasus yang ada di bidang pertanahan yang di dalamnya terdapat sengketa antara penguasa/pemerintah dengan rakyat, pada kondisi tertentu pihak rakyatlah yang banyak dirugikan. Realitas ini lah yang tidak dapat dilawan bahwasannya pemerintah atau penguasa enggan melaksanakan putusan pengadilan yang nyata-nyata sudah mempunyai kekuatan hukum tetap. Dalam posisi demikian maka dengan adanya ide mengadopsi konstitusional komplain, rakyat bisa mengajukan konstitusional komplain tersebut.

Bukan bualan semata, sebab banyak ahli hukum yang berpendapat bahwa perlunya mekanisme konstitusional komplain untuk menjaga iklim peradilan yang tetap demokratis dan menjunjung tinggi kesejahteraan. Menurut Abdul Latief gagasan memunculkan mekanisme konstitusional komplain

harus ditanggapi dengan positif oleh Mahkamah Konstitusi. Sebab dengan adanya wewenang baru ini, maka kesadaran di masyarakat akan tumbuh dan masyarakat sadar dan tumbuh untuk mempertahankan diri di hadapan hukum ketika hak-hak dasar ditanggar. Dengan demikian berbagai kebijakan yang menyentuh ranah publik dan warga negara biasa dengan sendirinya akan mempunyai kepekaan terhadap perlindungan dan pemenuhan basic rights atau fundamental rights bagi setiap masyarakat. Walaupun belum dapat dihadirkannya pengujian hak-hak warga negara secara individu (constitutional complaint) belum dimungkinkan dalam Mahkamah Konstitusi yang sekarang, tetapi sebagai permulaan perkembangan Mahkamah Konstitusi pada sisi the guardian of constitution sudah ekuivalen dengan semangat negara hukum yang demokratis. Dapat dibayangkan akan sangat banyak potensi pengaduan masyarakat jika nantinya UUD NRI Tahun 1945 akan diamandemen dan kembali menghadirkan Pokok-Pokok Haluan Negara sebagai garis ukur dalam pembangunan Indonesia.

Kenyataannya Mahkamah Konstitusi hanya sebatas pada komplain mengenai legislatif review yaitu produk undang-undang. Hal ini sudah menandakan ada celah besar bahwasannya suatu tindakan hukum pemerintah maupun peraturan kebijakan pemerintah dapat melakukan pelanggaran hak-hak dasar warga negara. Walaupun suatu peraturan perundang-undangan sudah sesuai dengan tata urutan peraturan perundang-undangan dan materinya sesuai dengan peraturan di atasnya, terdapat kemungkinan peraturan tersebut melanggar hak-hak dasar warga negaranya. Dengan demikian kehadiran mekanisme konstitusional komplain diperlukan jika ada seorang warga negara yang ingin mengadukan pelanggaran hak-hak konstitusionalnya oleh tindakan atau kelalaian pejabat negara an tidak ada lagi yang dapat ditempuh.

Sebagai negara hukum, untuk menjaga kesatuan sistem tata hukum dalam negara, Indonesia memerlukan adanya pengujian apakah satu kaidah hukum tidak berlawanan dengan kaidah hukum lain, dan terutama apakah suatu kaidah hukum tidak ingkar dari atau bersifat menyisihkan kaidah hukum yang lebih penting dan lebih tinggi derajatnya. Terlebih dalam momentum ini Pokok-

Pokok Haluan Negara kembali menjadi acuan arah gerak bangsa Indonesia dalam beberapa masa. Sehingga, kedudukan Ketetapan MPRS dan MPR dengan konsekuensi yuridisnya tersebut, justru menjadi masalah karena ketidakjelasan dan inkonsistensi pengaturan dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 itu sendiri. Terlebih dengan tidak adanya mekanisme pengujian Ketetapan MPRS dan MPR dan hal ini menimbulkan kekosongan pengaturan. Sedangkan dalam Pasal 9 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 terdapat pengaturan pengujian peraturan perundang-undangan, tetapi hanya sebatas undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang yang dilakukan oleh Mahkamah Agung.

Mahkamah Konstitusi berdiri di dalam sistem ketatanegaraan Indonesia tidak berwenang menguji Ketetapan MPR yang memiliki dasar hukum kuat, yaitu Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Mahkamah Konstitusi, dan Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076), salah satu kewenangan konstitusional Mahkamah adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang Undang Dasar. Hal ini jelas menimbulkan akibat hukum yang dilematis, sebab keberadaan Ketetapan MPR di dalam hierarki peraturan perundang-undangan tidak ditemukan aturan atau mekanisme pengujian TAP MPR yang menyebabkan terjadinya kekosongan hukum serta tidak adanya lembaga yang berwenang untuk melakukan pengujian terhadap Ketetapan MPR. Bersamaan dengan momentum Amandemen UUD Tahun 1945 ini, diharapkan terjadi optimasi upaya-upaya hukum yang dilakukan pemerintah demi menunjang keberhasilan penyelenggaraan hak-hak konstitusional yang berdasarkan pada regulasi yang jelas.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

A. PERUBAHAN KETENTUAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

UUD 1945 sebelum amandemen keempat mengatur bahwasanya MPR merupakan lembaga negara tertinggi yang berwenang menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang menjadi pedoman bagi jalannya roda pemerintahan. Sehingga dalam menjalankan tanggung jawabnya Presiden wajib mengamalkan GBHN yang apabila dilanggar Presiden dapat diberhentikan oleh MPR. Sebagaimana tertuang dalam Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi dengan/atau antara Lembaga-Lembaga Tinggi Negara (TAP MPR No III/MPR/1978) yang mengatur mengenai alasan pemberhentian Presiden: 1) Atas permintaan sendiri; 2) Berhalangan tetap; 3) Sungguh-sungguh melanggar Haluan Negara.

Lahirnya reformasi telah membawa gagasan untuk merubah UUD 1945 yang bertujuan mengakomodir cita-cita bangsa mewujudkan kesejahteraan. Amandemen kelima ini memberikan dampak yang signifikan terhadap pandangan ketatanegaraan yang kini menganut sistem presidensial dengan mekanisme pemilihan langsung. Konsekuensi logis dari lahirnya paham ini adalah Presiden tidak bertanggung jawab kepada MPR melainkan bertanggung jawab langsung kepada rakyat. Dengan paradigma yang demikian MPR dipandang tidak perlu melakukan pembimbingan dan menentukan tolak ukur, sehingga Presiden tidak dapat dijatuhkan karena perbedaan pandangan antara MPR dan Presiden atas implementasi haluan negara.

Perencanaan pembangunan nasional pasca reformasi cenderung menyesuaikan dengan visi misi presiden. Secara yuridis perencanaan ini tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) . RPJP Nasional menjadi bentuk baru yang dianut Indonesia dibentuk bersama antara Presiden dan DPR berdasarkan Undang-Undang No.17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 sebagai amanat dari Pasal 13 ayat (1) Undang-undang No.25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Tindak lanjut dari RPJP Nasional adalah Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) di tataran nasional yang kemudian diderivasikan pada tataran daerah dengan bentuk Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD).

RPJM Nasional yang merupakan penuangan visi dan misi presiden terus berganti corak seiring dengan pergantian tampuk kekuasaan presiden. Dampaknya adalah pembangunan yang sudah direncanakan sebelumnya terhenti begitu saja dengan RPJMN baru versi presiden yang berkuasa. Pada tingkat daerah tak luput dengan absennya pedoman pembangunan yang seharusnya sesuai dengan RPJPD dan RPJMN namun menjadi tidak terintegrasi akibat Kepala Daerah yang tidak memiliki visi yang sama dengan Presiden ataupun karena berbeda latar belakang partai politik. Sehingga pengaturan RPJPD Daerah dan RPJM Daerah bertentangan dengan Undang-Undang RPJP Nasional dan RPJM Nasional. Akibat dari ketidak harmonisan tentu berimplikasi pada konflik kepentingan antar penyelenggara negara karena Undang-Undang yang menyimpan potensi konflik.

Melihat ketidakefektifan yang terjadi dengan konsep rencana pembangunan yang saat ini berlaku maka perlu untuk mengembalikan kewenangan MPR untuk menetapkan haluan negara dengan nomenklatur Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN) dalam amandemen kelima UUD NRI Tahun 1945. Ini didasarkan pada evaluasi yang terjadi dalam praktik pembangunan nasional yang mana GBHN yang pernah diimplementasikan sebelum amandemen berhasil meletakkan dasar-dasar bagi suatu proses pembangunan berkelanjutan dan telah berhasil mewujudkan kesejahteraan yang

dapat diukur melalui indikator ekonomi dan sosial. Upaya reformulasi haluan negara ini dianggap penting karena memiliki kedudukan yang sangat fundamental dan strategis dalam suatu negara. Ikhtiar ini diharapkan dapat mengembalikan hakikat pembangunan nasional yang bersifat terpadu, bulat, utuh, dan berkesinambungan, yang mana sifat yang demikian sangat dibutuhkan Indonesia sebagai negara yang sedang berkembang. Nantinya PPHN akan menjadi instrumen yang dapat mencegah penyalahgunaan kewenangan serta mencegah pengelolaan pemerintahan berdasarkan selera dan kepentingan penguasa karena memiliki substansi dan akuntabilitas yang lebih terjamin.

Untuk dapat mengakomodir PPHN dalam bingkai ketatanegaraan diperlukan wadah yang tepat agar dapat mewujudkan cita-cita mulia lahirnya ide ini. Bentuk hukum yang dipandang tepat adalah TAP MPR yang bermakna sebagai Aturan Dasar Negara. Meskipun saat ini eksistensi TAP MPR telah kehilangan ruhnya sebagai sebuah produk hukum karena MPR yang tidak lagi berwenang dalam menetapkan ketetapan yang mengikat keluar. Dengan kondisi status quo yang demikian mekanisme membuka kewenangan MPR untuk menetapkan TAP MPR adalah langkah yang tepat. Diaturnya PPHN dalam TAP MPR akan berdampak baik bagi eksistensi TAP MPR yang semakin jelas dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Perlu diingat, bahwa kembalinya kewenangan MPR untuk mengeluarkan TAP MPR bukan berarti dilakukan secara bebas tanpa batas. Namun TAP MPR yang dapat dikeluarkan bersifat limitatif hanya terkhusus mengatur PPHN. Hal ini untuk menghindari tumpang tindih kewenangan antar lembaga negara karena pada praktik ketatanegaraan pasca amandemen keempat telah mengamanahkan Dewan Perwakilan Rakyat untuk melakukan fungsi dan kewenangannya dalam proses legislasi dan kemudian dalam perubahan kelima nantinya juga memperkuat posisi Dewan Perwakilan Daerah dalam proses legislasi.

Oleh karena itu Ketentuan perubahan terhadap UUD NRI 1945 adalah sebagai berikut:

Rumusan naskah asli:

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.***/***)

Kemudian menambah kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN dengan menambah satu pasal diantara Pasal 3 dan Pasal 4 yaitu Pasal 3A yang berbunyi:

Pasal 3A*****)

- 1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang menyusun dan menetapkan Pokok-Pokok Haluan Negara dalam Sidang Umum. *****)
- 2) Pokok-Pokok Haluan Negara merupakan prinsip-prinsip yang berisikan pokok-pokok penyelenggaraan Negara. *****)
- 3) Ketentuan lebih lanjut mengenai Pokok-Pokok Haluan Negara diatur dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat .*****)

Sedangkan untuk Ketentuan Pasal 1 Aturan Tambahan yang menyatakan:

“Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2003.”

Mengingat telah selesai tugasnya maka dapat digantikan normanya menjadi:

“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 selambat-lambatnya dua tahun sejak Undang-undang Dasar ini ditetapkan.”

Harapan dari hadirnya kembali kewenangan MPR menetapkan PPHN yang diakomodir dalam Ketetapan MPR adalah mengembalikan hakikat terbentuknya MPR sebagai sebuah lembaga yang menjadi representasi dari seluruh rakyat Indonesia. Haluan negara dalam bentuk PPHN memiliki urgensi untuk diterapkan di Indonesia, yakni demi menuntaskan permasalahan pembangunan nasional yang sampai kini belum dapat diatasi dengan sistem perencanaan pembangunan nasional pasca amandemen keempat. Selain itu, penghidupan kembali kewenangan untuk menetapkan Ketetapan MPR secara limitatif pada PPHN yang sistematikanya berbentuk norma (regeling) akan menjadikan PPHN dapat diimplementasikan secara efektif dan memiliki marwah untuk ditaati seluruh elemen kenegaraan dari tingkat pusat hingga daerah. Hal ini dikarenakan Ketetapan MPR yang menurut Hans Nawiasky merupakan Aturan Dasar Negara sama halnya dengan Batang Tubuh UUD NRI Tahun 1945 dapat menjadi batu uji di Mahkamah Konstitusi baik dalam bentuk Judicial Review Undang-Undang maupun untuk melakukan Constitutional Complaint. Mekanisme ini dimaksudkan untuk menjaga kesinambungan dan keefektifan pola pembangunan nasional oleh seluruh organ negara tanpa kecuali. Dengan demikian tujuan bangsa Indonesia sebagaimana termaktub dalam alinea keempat UUD NRI Tahun 1945 akan terwujud.

B. PERUBAHAN KETENTUAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL

Perencanaan pembangunan Nasional tidak dapat dilepaskan dari tujuan negara yang tercantum dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Jika melihat regulasi perencanaan pembangunan di Indonesia terdapat perubahan yang cukup signifikan. Perubahan tersebut dapat dilihat pada masa sebelum reformasi dan sesudahnya. Oleh karena perencanaan pembangunan nasional berimplikasi terhadap masyarakat, maka perlu mengkaji secara menyeluruh setiap perubahan dan pelaksanaannya. Tujuan dari pengkajian tersebut adalah supaya dapat memperbaiki pola perencanaan pembangunan nasional apabila dalam pelaksanaannya masih belum efektif dan efisien.

Sebelum reformasi, perencanaan pembangunan nasional berbentuk Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang ditetapkan oleh MPR karena kewenangannya diamanatkan melalui Pasal 3 UUD Tahun 1945, yang bunyinya “Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara”. Adanya tuntutan pada masa reformasi untuk mengubah kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN dihapus sehingga perubahannya berbunyi “Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar”. Implikasi dari penghapusan kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN adalah tidak ada lagi ketentuan perencanaan pembangunan nasional yang secara eksplisit tertuang dalam konstitusi. Namun tidak hanya itu, Presiden tidak lagi menjadi mandataris MPR serta pemilihan dan pengangkatannya tidak lagi dilakukan oleh MPR.

Penghapusan GBHN sebagai arah kebijakan pembangunan nasional telah memunculkan pola perencanaan terbaru yakni Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang diatur dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 2004. Sistem tersebut membuat panduan dalam perencanaan pembangunan nasional dengan membagi tiga tingkatan secara umum, yaitu Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) yang ditetapkan melalui Undang-Undang No. 17 Tahun 2007 tentang RPJP Nasional 2005-2025, Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) yang ditetapkan melalui Peraturan Presiden,

dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) sebagai perencanaan jangka pendek yang ditetapkan dalam Peraturan Presiden. Sasaran dari Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional pasca reformasi adalah pembangunan dapat dilaksanakan secara sistematis berdasarkan prioritas tujuan yang hendak dicapai, sehingga pembangunan menjadi terarah.

Hasil evaluasi dari pelaksanaan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional telah menunjukkan bahwa sistem tersebut dinilai belum tepat karena tidak ada arah dan saling berbenturan antara pusat dan daerah. Tolok ukur dari penilaian sistem tersebut adalah tidak adanya kesinambungan program-program pembangunan yang diusulkan oleh pemerintahan pusat dan daerah terutama saat pergantian kepemimpinan. Akar permasalahan dari ketidaksinambungan tersebut adalah Presiden yang berasal dari partai berbeda-beda. Begitu pun dengan Pemerintahan Daerah dalam perencanaan pembangunan tidak terarah dengan pembangunan nasional, yang disebabkan oleh perbedaan partai politik. Dengan demikian, pengaruh partai politik dengan perencanaan pembangunan nasional tidak dapat dilepaskan sehingga berimbas kepada pembangunan yang tidak terarah dan tidak selaras.

Selain itu, RPJP Nasional dibentuk oleh Presiden, yang kemudian dibahas dan disetujui bersama-sama dengan DPR untuk ditetapkan melalui undang-undang. Melalui sistem tersebut, perencanaan pembangunan nasional belum merepresentasikan kehendak rakyat karena DPR dan Presiden merupakan representasi politik. Konsekuensi dari pelaksanaan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional saat ini adalah ketidakselarasan dengan cita-cita reformasi untuk menjadikan negara yang berkedaulatan rakyat. Oleh karena itu perlu ada upaya baru untuk mengubah perencanaan pembangunan nasional yang dapat merepresentasikan rakyat.

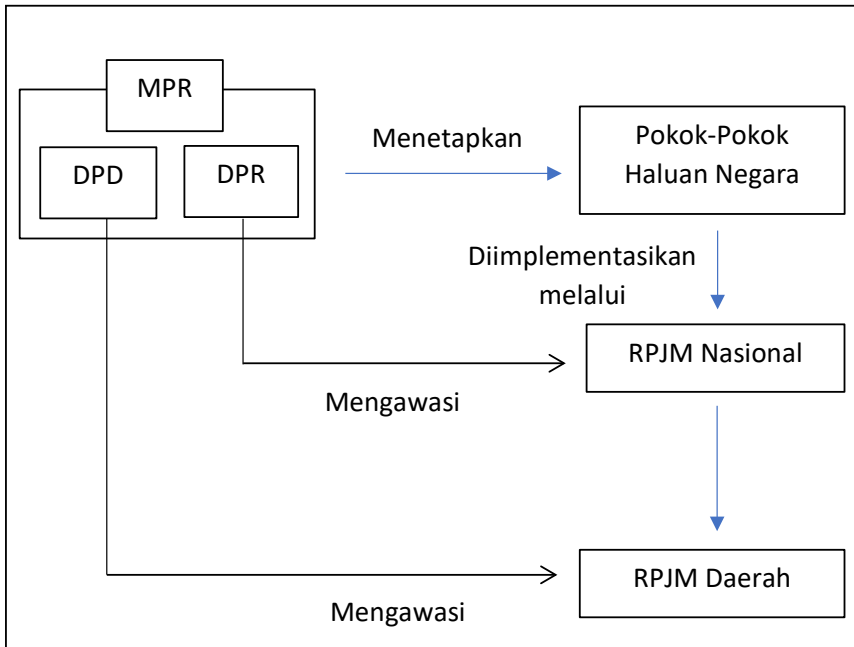
Setelah mengkaji lebih dalam terkait ketentuan perencanaan pembangunan nasional, telah ditemukan fakta bahwa pelaksanaan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional mengalami kemunduran dibanding pelaksanaan GBHN. Karena pada dasarnya GBHN merupakan haluan negara yang ditetapkan MPR dan memuat garis-garis besar penyelenggaraan negara sebagai pernyataan kehendak

rakyat secara menyeluruh dan terpadu. Hasil survey dan Forum Group Discussion yang dilakukan MPR pun menunjukkan bahwa masyarakat setuju jika mengembalikan kewenangan MPR dalam menetapkan haluan negara. Dengan demikian, usul MPR menetapkan haluan negara berimbang pada perubahan ketentuan perencanaan pembangunan nasional.

Usul perubahan ketentuan perencanaan pembangunan nasional menjadi bentuk haluan negara tidak bisa dikembalikan sepenuhnya mengikuti sistem GBHN. Hal ini disebabkan oleh bentuk kedaulatan negara pada masa GBHN adalah kedaulatan berada di Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Semangat perubahan ketentuan perencanaan pembangunan nasional harus selaras dengan semangat reformasi, sehingga sistem haluan negara yang diusul harus mempertimbangkan dengan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional saat ini. Dengan adanya perbedaan sistem haluan negara sebelum dan sesudah reformasi, maka penamaan dari haluan negara yang diusulkan adalah Pokok-Pokok Haluan Negara agar masyarakat dapat membedakannya secara baik.

Implikasi dari perubahan UUD NRI tahun 1945 mengenai kewenangan MPR dalam menetapkan Pokok-Pokok Haluan Negara yang selanjutnya disingkat PPHN, adalah adanya perubahan sistem perencanaan pembangunan nasional. MPR menetapkan TAP MPR yang mengatur PPHN sebagai rujukan atau arahan bagi perencanaan, penyusunan, keputusan, pelaksanaan dan evaluasi kebijakan pembangunan pemerintah. Kemudian PPHN diimplementasikan melalui Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) yang berisi visi, misi, dan agenda pembangunan Presiden untuk jangka waktu lima tahun. Pelaksanaan RPJM Nasional diawasi oleh DPR. Secara lebih lanjut, perencanaan pembangunan di tingkat daerah disusun melalui Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJM Daerah) yang mengacu pada RPJM Nasional. DPD berperan juga dalam mengawasi pelaksanaan RPJM Daerah.

Table 3
Gambaran Implementasi PPHN



PPHN sebagai dokumen yang berisi arah kebijakan pembangunan nasional harus dibentuk dan ditetapkan oleh lembaga negara yang dapat merepresentasikan rakyat. Pada rancangan amandemen kelima ini, MPR diberikan kembali untuk menetapkan haluan negara dalam bentuk PPHN. Komposisi MPR yang terdiri dari DPR dan DPD dapat merepresentasikan rakyat karena pada dasarnya DPR mencerminkan keterwakilan politik dan DPD mencerminkan keterwakilan daerah. Setelah merancang PPHN, MPR menentukannya melalui TAP MPR dengan tujuan untuk memperkuat legalitas PPHN.⁷⁸ Hal ini yang menjadi salah satu perbedaan dari sistem sebelumnya, yakni RPJP Nasional yang ditetapkan melalui undang-undang. Dengan demikian, sasaran dari penetapan PPHN melalui MPR adalah adanya perencanaan pembangunan nasional yang dapat menjangkau rakyat dan memperkuat legalitas dari PPHN.

⁷⁸ Ade Kosasih. "Reformulasi Perencanaan Pembangunan Nasional Model Garis-Garis Besar Haluan Negara", Mizani: Wacana Hukum, Ekonomi dan Keagamaan. Vol. 6, No. 1, 2019, hlm. 77

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJM Nasional) menjadi peraturan pelaksanaan TAP MPR tentang Pokok-Pokok Haluan Negara. Presiden dalam merancang visi, misi, dan agenda pembangunan untuk periode lima tahun harus berdasarkan PPHN yang telah ditetapkan. Pelaksanaan RPJM Nasional lebih lanjut diimplementasikan melalui Rencana Pembangunan Tahunan Nasional, yang selanjutnya disebut Rencana Kerja Pemerintah (RKP), sebagai dokumen perencanaan nasional untuk periode satu tahun. Penyusunan RKP juga harus berdasarkan RPJM Nasional sehingga RKP pun menjadi pengejawantahan dari PPHN. Untuk tingkat daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJM Daerah) yang merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Kepala Daerah penyusunannya berpedoman pada PPHN dengan memerhatikan RPJM Nasional yang ditetapkan oleh Presiden. Begitu pun RKP Daerah yang merupakan penjabaran RPJM Daerah dan penyusunannya mengacu pada RPJM Daerah. Adanya PPHN sebagai kerangka acuan dalam perencanaan pembangunan tidak menghilangkan seluruh kerangka Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional berdasarkan UU No. 25 Tahun 2004. Oleh karena itu, PPHN dengan memperbaiki sistem GBHN dan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional memiliki sasaran agar perencanaan pembangunan dapat selaras di tingkat pusat dan daerah.

Sistem pelaksanaan PPHN melalui RPJM Nasional tidak menghilangkan esensi dari sistem presidensial. Kehadiran PPHN tidak akan mengurangi ruang dan kewenangan Pemerintah untuk menyusun cetak biru (blueprint) pembangunan. Visi, misi, dan agenda pembangunan sebagai janji politik Presiden harus disusun sesuai dengan PPHN yang telah dibentuk. Pada rancangan amandemen kelima ini, perubahan ketentuan perencanaan pembangunan nasional tetap mempertahankan dan memperkuat sistem presidensial berdasarkan kepada Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.

Dalam sistem perencanaan pembangunan nasional yang baru, DPR berfungsi dalam pengawasan atas keberlangsungan PPHN. Hal ini didasari oleh fungsi yang diamanatkan dalam Pasal 20A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yakni fungsi pengawasan, yang secara lebih lanjut fungsi tersebut diatur dalam undang-undang. Hasil dari pengawasan DPR terhadap keberlangsungan PPHN nantinya

dijadikan sebagai bahan evaluasi dan analisis dan kemudian dibahas lebih lanjut untuk pertimbangan RPJM Nasional pada periode berikutnya.

Di lain sisi DPD juga memiliki fungsi pengawasan dari pelaksanaan RPJM Daerah. Penambahan fungsi DPD selaras dengan rancangan amandemen kelima ini, tepatnya pada usul perubahan Pasal 22D ayat (3). Melalui penguatan kewenangan pengawasan, DPD juga mengawasi pengejawantahan RPJM Daerah dalam setiap kebijakan daerah. Dengan demikian hasil dari pengawasan DPD juga sebagai bahan evaluasi dan analisis yang kemudian dijadikan pertimbangan agar pembangunan kedepannya dapat berjalan dengan baik.

Dari hasil pengawasan DPR dan DPD juga menjadi pertimbangan dalam Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN). Berdasarkan Pasal 20A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 fungsi anggaran tersebut diberikan kepada DPR. Kemudian pada Pasal 23 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) yang diajukan Presiden dibahas bersama DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD. Sesuai dengan ketentuan berikutnya, yakni Pasal 23 ayat (3) apabila tidak sesuai dengan tujuan negara yang diejawantahkan dalam PPHN, maka DPR dapat tidak menyetujuinya sehingga imbasnya pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.

Rancangan dari PPHN harus dapat menjangkau pembangunan berkelanjutan (*sustainability development*), yang artinya rancangan dari PPHN difokuskan pada arah pembangunan yang dapat bertahan sejauh mungkin. Pada akhirnya, PPHN sebagai arah kebijakan pembangunan pemerintah tidak bisa dirancang untuk periode 5-20 tahun saja karena pembangunan bukan program yang sesaat.⁷⁹ Implikasi dari rancangan dari PPHN yang demikian adalah seluruh pelaksanaan kebijakan pemerintah yang mengacu pada PPHN dapat mencapai kontinuitas dan konsistensi.

Sistematika kontrol dari implementasi PPHN yakni melalui TAP MPR sebagai batu uji oleh Mahkamah Konstitusi. Begitu

79 Majelis Permusyawaratan Rakyat. *Survei Nasional Evaluasi*, 2018, hlm. 73

pun constitutional complaint yang diajukan oleh warga negara kepada Mahkamah Konstitusi TAP MPR mengenai PPHN sebagai batu ujinya. Implikasi dari penambahan kewenangan Mahkamah Konstitusi selaras dengan rancangan amandemen kelima yang diusulkan dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

Untuk mencapai PPHN yang sesuai dengan kehendak rakyat, maka kerangkanya disusun berdasarkan tujuan negara dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yakni negara 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. Meskipun kerangka PPHN disusun berdasarkan tujuan negara, penyusunannya juga harus mempertimbangkan tantangan yang akan dihadapi oleh Indonesia. Oleh karena itu, esensi dari kehadiran PPHN adalah memastikan dan memperjelas arah perjalanan bangsa.

Kerangka dari PPHN harus memuat kebijakan strategis yang dilandasi oleh nilai-nilai luhur falsafah bangsa Pancasila, serta merupakan pengejawantahan dari UUD NRI Tahun 1945. Redaksi dari PPHN yang dirancang meliputi berbagai bidang, yaitu: hukum, ekonomi, politik, agama, pendidikan, sosial dan budaya, pembangunan daerah, sumber daya alam dan lingkungan hidup, dan pertahanan dan keamanan.

Pada rancangan amandemen kelima, penambahan pasal mengenai PPHN selaras dengan perubahan kewenangan MPR. Maka apabila dituliskan dalam bentuk rancangan amandemen adalah sebagai berikut:

Rumusan naskah asli:

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.***/***)

Kemudian menambah kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN dengan menambah satu pasal diantara Pasal 3 dan Pasal 4 yaitu Pasal 3A yang berbunyi:

Pasal 3A*****)

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang menyusun dan menetapkan Pokok-Pokok Haluan Negara dalam Sidang Umum. *****)
- (2) Pokok-Pokok Haluan Negara merupakan prinsip-prinsip yang berisikan pokok-pokok penyelenggaraan Negara. *****)
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai Pokok-Pokok Haluan Negara diatur dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.*****)

C. PERUBAHAN KETENTUAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH

Ide pembentukan DPD pada dasarnya adalah keinginan untuk lebih mengakomodasi aspirasi daerah serta memberi peran yang lebih besar kepada daerah dalam setiap pengambilan keputusan politik. Lahirnya DPD juga diharapkan mampu menyelaraskan kebijakan nasional dengan daerah, sehingga terciptanya pembangunan nasional yang merata.

Dalam pelaksanaan Pokok-Pokok Haluan Negara nantinya lembaga negara dalam menjalankan fungsi dan kewenangannya harus menerapkan prinsip checks and balances dan kesetaraan kewenangan yang dimiliki oleh DPD terhadap DPR. Karena apabila nantinya Pokok-Pokok Haluan Negara dibentuk oleh MPR melalui TAP MPR, maka peran DPD di dalam MPR sangat diperlukan, karena DPD dianggap lembaga yang akan membawa dan menyuarakan kepentingan daerah serta tidak membawa kepentingan politik karena secara konseptual DPD mencerminkan unsur rakyat. Begitu pula dengan penguatan kewenangan DPD maka penyusunan

RPJM yang merupakan pengejawantahan dari PPHN akan dapat lebih diakomodir khususnya ketika RPJM tersebut berkaitan dengan daerah. Hal tersebut juga selaras dengan pengawasan DPD terhadap RPJM Daerah.

Jika melihat DPR, DPD memiliki kekhususan jika dibandingkan dengan DPR, kekhususan ini merupakan ruang lingkup tersendiri terhadap wewenang DPD yaitu mencakup hal-hal yang berkaitan dengan daerah seperti otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran daerah serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Namun, DPD memiliki peran dalam pembahasan mengenai hal yang berhubungan dengan pusat yang sekaligus menjadi fungsi anggaran bagi DPD yaitu Dewan Perwakilan Daerah berwenang membahas dan menetapkan rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama bersama Dewan Perwakilan Rakyat.

Amandemen kelima ini memperjelas dan mempertegas adanya pengaturan terkait tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Daerah sebagai Lembaga Legislatif dan lembaga yang secara utuh mewakilkan kepentingan daerah. Sudah menjadi kesepakatan bahwa negara Indonesia adalah negara demokrasi, yang mana dalam bernegara sangat menjunjung tinggi kepentingan rakyat. Selain itu, Indonesia merupakan negara kepulauan, diharapkan amandemen kelima ini bisa mengakomodasi semua kepentingan rakyat sekalipun sampai ke daerah. Amandemen kelima ini akan menyamakan wewenang dan tugas Dewan Perwakilan Daerah dengan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat, sehingga DPD ikut dalam melaksanakan fungsi DPR, yaitu fungsi legislasi, pengawasan, dan anggaran.

Dalam amandemen kelima ini penguatan kewenangan DPD akan menjalankan fungsi sama dengan DPR, terutama dalam hal membahas dan mengesahkan rancangan undang-undang, yang sebelumnya hanya terbatas pada otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran daerah serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi

lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Pembangunan nasional akan terwujud jika memperbaiki peraturan dan kehidupan di daerah-daerah, karena daerah merupakan aspek yang penting dalam melaksanakan tujuan bernegara dan pembangunan nasional secara komprehensif.

Dengan demikian, ketentuan UUD NRI 1945 dapat dilihat perbedaan rumusan sebelum dan sesudah perubahan sebagai berikut:

Rumusan naskah asli:

Pasal 22 D

- (1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. ***)
- (2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta membahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.***)
- (3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti. ***)

Naskah perubahan :

Pasal 22 D

- (1) Dewan Perwakilan Daerah berhak mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.***/******)
- (2) Dewan Perwakilan Daerah bersama Dewan Perwakilan Rakyat membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta membahas rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara.***/******)
- (3) Dewan Perwakilan Daerah dapat menyetujui rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah yang telah disetujui Dewan Perwakilan Rakyat; serta membahas rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara.***/******)
- (4) Dewan Perwakilan Daerah berwenang melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama. serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.***/******)
- (5) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.***)

Namun dengan diubahnya kewenangan legislasi yang dimiliki oleh DPD, maka perlu diadakan perubahan terhadap pasal lain yang masih ada kaitannya dengan kewenangan tersebut.

Adapun perubahan sebelum dan sesudahnya adalah sebagai berikut:

Rumusan naskah asli:

Pasal 5

- (1) Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.*)
- (2) Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.

Naskah Perubahan:

Pasal 5

- (1) Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat. *)
- (2) Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Daerah yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta membahas rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara. *****)
- (3) Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.

Kehadiran DPD telah membangkitkan harapan masyarakat di daerah bahwa kepentingan daerah dan masalah-masalah yang dihadapi daerah dapat diangkat dan diperjuangkan di tingkat nasional. Dengan adanya DPD maka kebijakan-kebijakan publik baik ditingkat nasional maupun daerah diharapkan tidak lagi merugikan dan bahkan lebih berpihak kepada kepentingan daerah dan kepentingan rakyat di seluruh Indonesia. DPD sendiri menjamin hal ini dengan pernyataan bahwa kepentingan daerah harus menjadi

bagian yang serasi dengan kepentingan nasional, dan kepentingan nasional secara serasi merangkum kepentingan daerah. Di samping itu, DPD dapat dapat mengefektifkan fungsinya sebagai pemberi masukan atas produk-produk parlemen sehingga produk parlemen dapat terhindar dari kecerobohan dan mencerminkan beragam aspirasi di masyarakat.

D. PERUBAHAN KETENTUAN MAHKAMAH KONSTITUSI

Konstitusi Indonesia jika diteliti secara konseptual-teoritik mengandung beberapa alasan perubahan konstitusi disebabkan materi dan substansi pengaturan dalam konstitusi memiliki kekurangan. Hal itu termasuk pengaturan di bidang Pokok-Pokok Haluan Negara. Dimana Pokok-Pokok Haluan Negara jika dijalankan tanpa aturan yang dapat menjaganya agar tetap sejalan dengan pengimplementasian keberjalanan hak-hak konstitusional warga negara hanyalah keniscayaan belaka. Amandemen UUD 1945 (1999–2002) telah menghasilkan sejumlah perubahan dalam tatanan ketatanegaraan Indonesia yang mana alah satu lembaga yang lahir usai amandemen ketiga tanggal 9 November 2001 ialah Mahkamah Konstitusi. Dalam Pasal 24C ayat (1) dan (2) UUD NRI Tahun 1945, dijelaskan mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar serta memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Selain itu Mahkamah Konstitusi juga berwenang agar wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.

Sehingga, pengujian konstitusional yang ditawarkan oleh Pasal 24C UUD NRI Tahun 1945 masih sebatas Pengujian Undang-Undang (PUU) terhadap Undang-Undang Dasar 1945 dan hal tersebut dinilai masih kurang jika terdapat seseorang maupun kelompok warga negara dapat mengajukan permohonan pengujian undang-undang apabila dengan berlakunya sebuah pasal atau bagian

dalam UU bertentangan dengan UUD 1945. Saat ini masyarakat menaruh harap yang sangat besar kepada Mahkamah Konstitusi yang selama ini menjadi kiblat penegakan supremasi konstitusi. Salah satu penyebab keadaan itu adalah keberanian Mahkamah Konstitusi melakukan ijtihad dalam melakukan pengujian undang-undang, memutus sengketa kewenangan lembaga negara, atau memutus sengketa hasil pemilu. Dengan ketergantungannya masyarakat ke Mahkamah Konstitusi mengindikasikan masyarakat begitu banyak berharap kepada Mahkamah ini. Sayangnya, Prof. Moh. Mahfud MD berkata bahwa harapan itu acap kali muncul karena kekurangtahuan masyarakat terhadap lingkup kewenangan Mahkamah Konstitusi yang terbatas. Setiap terdapat masalah terkait konstitusi seolah-olah semuanya dapat diselesaikan dengan membawanya ke Mahkamah Konstitusi. Hal ini dapat dimaklumi karena tidak semua pelanggaran konstitusional memiliki instrumen hukum untuk menyelesaikannya.

Berdasarkan atas pertimbangan tersebut, Constitutional Complaint merupakan sesuatu yang wajib dimasukkan kembali ke dalam Undang-Undang Dasar untuk menciptakan kewenangan Mahkamah Konstitusi yang seimbang. Terlebih menilik perkembangan Constitutional Complaint di Jerman dan Korea Selatan telah memberikan gambaran bahwa Constitutional Complaint merupakan sebuah petisi yang dapat dilakukan oleh perorangan atau kelompok dengan mendalilkan bahwa hak konstitusional yang dijamin dalam konstitusi telah dilanggar oleh aneka produk hukum lembaga publik maupun putusan peradilan umum. Sementara itu dalam tataran praktik, Constitutional Complaint dapat memberikan peluang bagi warga negara untuk menggugat putusan peradilan, perjanjian bilateral maupun multilateral hingga pemberlakuan konvensi yang dianggap melanggar hak konstitusional warga negara. Constitutional complaint berpotensi untuk menjadi kewenangan dari Mahkamah Konstitusi di Indonesia yang berlandaskan pada Pasal 24C UUD NRI Tahun 1945 yang memberikan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk melakukan uji konstitusionalitas hanya pada undang-undang saja.

Selain itu kewenangan Mahkamah Konstitusi juga bertambah dengan keharusannya menjadi lembaga yang bertanggung jawab atas Judicial Review Ketetapan MPR terhadap UUD NRI Tahun 1945.

Hal ini karena Mahkamah Konstitusi dinilai sebagai lembaga yang paling berwenang untuk menangani Judicial Review atas Ketetapan MPR, hanya saja masih terhalang dengan adanya Amandemen UUD NRI Tahun 1945. Maka dengan adanya momentum yang diambil, sudah tunai lah kewenangan Mahkamah Konstitusi secara resmi dapat menjadi lembaga yang mengambil andil atas Judicial Review Ketetapan MPR terhadap UUD 1945

Yang kemudian rumusan mengenai Mahkamah Konstitusi dalam Pasal 24C ayat (1) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, mengalami perubahan sebagai berikut:

Rumusan Naskah Asli:

Pasal 24 C

- (1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.***)
- (2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.***)
- (3) Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden.***)
- (4) Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh hakim konstitusi.***
- (5) Hakim konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara.***)

- (6) Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang.***)

Rumusan Naskah Perubahan:

Pasal 24 C

- (1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang dan Ketetapan MPR terhadap Undang-Undang Dasar, memutus pengaduan konstitusional, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.***/******)
- (2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.***)
- (3) Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden.***)
- (4) Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh hakim konstitusi.***)
- (5) Hakim konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara.***)
- (6) Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang.***)

BAB VI

PENUTUP

A. KESIMPULAN

1. Kesimpulan Perubahan Ketentuan Majelis Permusyawaratan Rakyat

Pasca amandemen konstitusi posisi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) berubah secara signifikan. Hal ini berdampak pada kewenangan MPR yang semula strategis berubah menjadi kewenangan insidental dan kewenangan rutin lima tahunan sekali. GBHN yang sebelum amandemen ditetapkan oleh MPR juga telah ditiadakan eksistensinya dalam penyelenggaraan pembangunan nasional. Akibat dari dihapuskannya kewenangan menetapkan GBHN kewenangan MPR untuk mengeluarkan Ketetapan MPR (TAP MPR) yang bersifat regelling turut dihapuskan. Meskipun masih terdapat TAP MPR yang berlaku dan secara eksistensi diatur pula dalam hierarki peraturan nasional namun kekuatannya dianggap lemah.

Evaluasi penyelenggaraan ketatanegaraan yang selama ini berjalan menghasilkan kesimpulan bagi negara untuk melakukan reformasi terhadap perencanaan pembangunan nasional yakni dalam bentuk Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN). Substansi PPHN nantinya akan diakomodir dalam bentuk hukum TAP MPR sehingga berimplikasi pada kembalinya kewenangan MPR untuk menetapkan PPHN dan kewenangan membentuk TAP MPR secara limitatif yakni yang mengatur mengenai PPHN.

Kedudukan kelembagaan MPR memiliki representasi paling tinggi dan komprehensif dibandingkan semua lembaga negara lainnya. Sehingga perencanaan pembangunan akan lebih mengakomodir kehendak seluruh rakyat Indonesia apabila dituangkan dalam bentuk TAP MPR melihat forum yang terdapat dalam MPR menjelmakan keterwakilan politik dalam DPR dan keterwakilan wilayah dalam DPD. Disamping itu jika menengok

pada fungsionalitas badan legislatif saat ini kedudukan DPD sangatlah minim dibanding DPR yang seolah lebih superpower. Hubungan yang tidak seimbang ini dapat tereduksi dengan menempatkan DPD yang berada dalam tubuh MPR sebagai elemen strategis dalam pembentukan PPHN. Ini juga berdampak pada kelembagaan MPR yang kedudukannya semakin strategis karena memiliki kewenangan tambahan. Disisi lain, dengan diaturnya PPHN dalam bentuk TAP MPR yang bersifat regelling akan memberikan kewenangan kepada MK untuk menguji bentuk hukum TAP MPR baik terhadap konstitusi maupun sebagai batu uji atas pengajuan judicial review dan constitutional complaint.

Sehingga melalui amandemen kelima ini kami mengajukan usulan untuk memperkuat kewenangan MPR terkhusus dalam hal menetapkan Pokok-Pokok Haluan Negara dalam bentuk Ketetapan MPR.

2. Kesimpulan Perubahan Ketentuan Perencanaan Pembangunan Nasional

Unsur terpenting untuk mencapai tujuan nasional yang termaktub dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 adalah perencanaan pembangunan nasional. Pola perencanaan pembangunan nasional pun telah mengalami perubahan baik sebelum maupun sesudah amandemen. Sebelum amandemen, perencanaan pembangunan nasional tercantum dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai arah kebijakan pembangunan, yang dituangkan melalui TAP MPR untuk jangka waktu lima tahun. Sedangkan pasca amandemen, kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN dihapuskan. Hal ini berimplikasi terhadap perubahan ketentuan perencanaan pembangunan, yang akhirnya disusun menggunakan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional sesuai UU No. 25 tahun 2004. Sistem saat ini membagi tiga tingkatan, yaitu Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) untuk jangka waktu 20 tahun, Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) untuk jangka waktu 5 tahun, dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) untuk jangka waktu satu tahun.

Perubahan ketentuan perencanaan pembangunan nasional pada masa sebelum dan sesudah amandemen keempat dilakukan dengan mempertimbangkan bagaimana efektifitas dan efisiensi dari setiap model. Begitu pun usul perubahan pada rancangan amandemen kelima terkait perubahan ketentuan perencanaan pembangunan nasional juga dilakukan dengan pengkajian yang menyeluruh dengan cara membandingkan bagaimana implementasi dari dua sistem tersebut dan implikasinya terhadap sistem ketatanegaraan dan masyarakat. Adanya celah yang ditemukan dalam proses pengkajian menjadi dasar untuk mengembangkan pola terbaru perencanaan pembangunan nasional.

Salah satu usul perubahan pada rancangan amandemen kelima adalah memberikan kewenangan MPR untuk menetapkan Pokok-Pokok Haluan Negara, yang selanjutnya disingkat menjadi PPHN. Melalui TAP MPR, nantinya PPHN dirancang sebagai rujukan atau arahan bagi perencanaan, penyusunan, keputusan, pelaksanaan dan evaluasi kebijakan pembangunan pemerintah. Namun pola PPHN tidak bisa disamakan seperti GBHN di masa lalu, sehingga adanya sistematika terbaru dengan mempertimbangkan kedaulatan negara yang saat ini ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Sasaran dari perubahan ketentuan perencanaan pembangunan nasional adalah untuk menciptakan suatu pola pembangunan nasional yang berkelanjutan dan menjawab tantangan ke depannya. Selain itu, dengan adanya perubahan diharapkan agar adanya keharmonisan pembangunan di pusat dan di daerah.

3. Kesimpulan Perubahan Ketentuan Dewan Perwakilan Daerah

Dalam konteks ketatanegaraan Indonesia, DPD digagas guna meningkatkan keterwakilan daerah dalam proses pengambilan keputusan politik peyelenggaraan negara dengan harapan agar tercipta integritas bangsa yang kokoh dalam bingkai NKRI. Dengan terbentuknya DPD, maka aspirasi-aspirasi daerah diharapkan dapat terakomodasi, artinya kepentingan-

kepentingan daerah mendapat perhatian dari pemerintah. Namun kenyataannya, harapan akan keberadaan DPD tidak sejalan dengan kewenangan konstitusional DPD yang terbilang lemah. Alhasil, DPD kehilangan spritnya untuk menjadi perwakilan daerah yang dapat bekerja secara maksimal. Sehingga, diperlukan penguatan kedudukan dan kewenangan DPD melalui perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945. Sejatinya ketika melihat Pasal 22D ayat (1), (2) dan (3) DPD sebagai lembaga perwakilan memiliki wewenang fungsi legislasi maupun fungsi pengawasan kedaerahan. Namun kewenangan ini masih lemah karena tidak dapat dilakukan sendiri oleh DPD, tetapi harus melalui DPR. Maka diperlukan adanya penguatan DPD sebagai salah satu kamar dalam sistem parlemen di Indonesia melihat kedudukan legitimasi yang kuat dalam pemilihan anggota DPD.

Kedepannya, DPD harus diperjelas kembali sebagai lembaga perwakilan yang setara dengan DPR, meskipun kesamaan kewenangan ini hanya bersifat pada hal-hal yang berkaitan dengan daerah. Dalam hal ini, upaya memperkuat DPD terletak pada kemampuannya yang menjadi jelas dalam proses legislasi, dan juga diberikannya proteksi institusional sebagaimana yang diberikan konstitusi kepada DPR. Dengan begitu, maka peran DPD dalam rangka melaksanakan aspirasi daerah dapat terwujud sebagaimana mestinya serta pembangunan nasional bukan suatu kemustahilan.

4. Kesimpulan Perubahan Ketentuan Mahkamah Konstitusi

Indonesia sebagai negara hukum dan demokrasi melaksanakan segala kegiatan berlandaskan hukum mulai dari kekuasaan membentuk undang-undang hingga berbagai produk hukum hukum wajib tunduk pada konstitusi. Prinsip yang dianut tersebut didukung penuh dengan adanya penguatan kedudukan lembaga peradilan guna menegakan hukum yang dilakukan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi melalui Amandemen UUD 1945. Mahkamah Konstitusi hadir pada amandemen ketiga UUD 1945 melalui Pasal 24C. Dalam Pasal 24C ayat (1) kewenangan Mahkamah Konstitusi secara limitatif

dirumuskan yaitu: Menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan penyelesaian sengketa pemilihan umum.

Terdapat dua isu pokok yang menjadi ilham pengembangan prinsip negara hukum yaitu terkait pembatasan kekuasaan dan perlindungan hak asasi manusia. Sebab kepentingan paling mendasar dari setiap warga negara adalah perlindungan terhadap hak-haknya sebagai manusia. Maka dari itu, hak asasi manusia menjadi salah satu materi pokok yang diatur oleh konstitusi. Perkembangan ketatanegaraan belakangan ini seakan memaksa Mahkamah Konstitusi untuk memperluas kewenangannya dalam hal Constitutional Complaint atau dapat juga disebut dengan Pengaduan Konstitusional. Hal ini tercermin dari banyak terjadinya pelanggaran hak konstitusional warga negara oleh lembaga publik yang tidak terselesaikan. Hal ini dikarenakan masyarakat tidak memiliki tempat penerimaan pengaduan terkait pelanggaran hak konstitusional mereka, sebab untuk saat ini untuk kepentingan pewadahan Constitutional Complaint dibungkus melalui pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar.

Constitutional Complaint merupakan kewenangan yang menjamin agar tidak dilanggarnya hak konstitusional warga negara oleh seluruh kebijakan pemerintah maupun putusan peradilan. Seiring dengan menguatnya kesadaran akan hak konstitusional masyarakat, gagasan constitutional complaint kini mulai diusung sebagai salah satu alternatif perlindungan hak asasi manusia sebab dirasakan sangat perlu untuk diterapkan oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dalam rangka perlindungan hak konstitusional warga negara. Pengakuan dan penghargaan terhadap hak-hak konstitusional warga negara merupakan suatu keharusan yang tidak bisa dikesampingkan oleh siapapun meskipun oleh penguasa sekalipun. Yang mana hal ini merupakan perwujudan dari supremasi konstitusi atau konstitusi sebagai hukum tertinggi suatu negara. Kemudian terjawab sudah lah, dimana salah satu cara untuk memberikan

perlindungan terhadap hak konstitusional warga negara adalah dengan memberikan kewenangan Constitutional Complaint ke Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Urgensi penerapan mekanisme Constitutional Complaint di Indonesia merupakan wujud perlindungan terhadap hak konstitusional warga negara, selain itu sebagai salah satu solusi untuk memperbaiki wajah penegakan hukum di Indonesia yang belakangan tidak mencerminkan maksud dan tujuan hukum itu sendiri.

Selain itu Mahkamah Konstitusi juga memiliki kewenangan baru yaitu untuk menjadi lembaga yang dapat menguji Ketetapan MPR terhadap UUD 1945. Hal ini berkenaan dengan kekosongan hukum yang selama ini terjadi, sebab kedudukan Ketetapan MPR berada di atas Undang-Undang namun masih di bawah Undang-Undang Dasar 1945, hal ini lah yang menimbulkan kekosongan hukum dan ketidakjelasan jika terdapat suatu hal yang melanggar konstitusi. Gagasan pengaturan penanganan perkara kewenangan Mahkamah Konstitusi dapat dilakukan dengan cara melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada Pasal 24C ayat (1) dengan menambah redaksional di dalamnya.

B. REKOMENDASI

1. Rekomendasi Perubahan Ketentuan Majelis Permusyawaratan Rakyat

MPR secara filosofis merupakan lembaga yang menjelmakan seluruh rakyat dikarenakan memiliki representasi tertinggi yakni terdiri atas DPR sebagai perwakilan politik dan DPD sebagai perwakilan daerah. Oleh karena itu, kedudukan MPR harus dipertegas dalam konstitusi dengan memperkuat kewenangannya. Dalam hal ini, naskah akademik disusun untuk memberikan rekomendasi terkait dengan kewenangan MPR untuk menetapkan Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN) dalam bentuk Ketetapan MPR (TAP MPR).

2. Rekomendasi Perubahan Ketentuan Perencanaan Pembangunan Nasional

Melalui pengkajian secara menyeluruh, pola perencanaan pembangunan nasional saat ini dinilai belum dapat menjawab tantangan pembangunan berkelanjutan. Bahkan implementasinya belum menunjukkan adanya keselarasan pembangunan di tingkat pusat dan daerah. Oleh karena itu, usulan pada rancangan amandemen kelima adalah memberikan kewenangan MPR untuk menetapkan Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN). Pembaruan sistematika perencanaan pembangunan nasional menjadi PPHN diharapkan agar haluan negara menjadi rujukan atau arahan bagi perencanaan, penyusunan, keputusan, pelaksanaan dan evaluasi kebijakan pembangunan pemerintah. Sehingga dapat mewujudkan tujuan nasional yang tercantum dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

3. Rekomendasi Perubahan Ketentuan Dewan Perwakilan Daerah

Ide dasar pembentukan DPD dalam amandemen UUD NRI Tahun 1945 adalah sebagai penyalur kepentingan dari daerah-daerah dalam pembentukan kebijakan nasional, selain itu fungsi DPD juga untuk penyeimbang dari DPR agar terjadi sistem check and balance agar setiap produk yang dikeluarkan lembaga perwakilan dapat merepresentasikan seluruh rakyat. Peran DPD akan sangat dibutuhkan ketika Pokok-Pokok Haluan Negara akan diimplementasikan di Indonesia karena untuk menyelaraskan kepentingan daerah dan nasional dalam produk hukum berbentuk Pokok-Pokok Haluan Negara sehingga pembangunan dapat merata. Namun dengan adanya kewenangan yang sumir yang dimiliki DPD saat ini tujuan-tujuan tersebut tidak akan terwujud. Maka perlu diadakan penguatan kewenangan DPD, melihat DPD memiliki legitimasi yang sangat kuat karena keanggotaan DPD dipilih secara langsung oleh rakyat melalui Pemilu seperti keanggotaan DPR. Kedepannya DPD harus dianggap sebagai lembaga perwakilan yang sama derajatnya seperti DPR, sehingga penyelenggaraan

negara dalam konteks hubungan antar lembaga dapat berjalan dengan baik, yang akan berimplikasi pada tercapainya tujuan-tujuan bernegara sebagaimana yang diamahkan oleh konstitusi.

4. Rekomendasi Perubahan Ketentuan Mahkamah Konstitusi

Dengan adanya Naskah Akademik ini yang telah berlandaskan pada teori yang sudah diakui, urgensitas yang dinamis dengan keadaan masyarakat yang ada, kebutuhan hukum demi keberlangsungan Indonesia, serta latar belakang yang mendukung, maka perlu adanya penyelarasan kembali tugas dan wewenang Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, khususnya pada Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 dengan menambahkan redaksional baru yaitu, “memutus pengaduan konstitusional” dimana kemudian akan menambah fungsi dan kewenangan dari Mahkamah Konstitusi. Dimana telah jelas lah urgensi penerapan mekanisme Constitutional Complaint di Indonesia merupakan wujud perlindungan terhadap hak konstitusional warga negara, selain itu sebagai salah satu solusi untuk memperbaiki wajah penegakan hukum di Indonesia yang belakangan tidak mencerminkan maksud dan tujuan hukum itu sendiri. Constitutional Complaint juga masuk sebagai upaya perlindungan paling konkrit terhadap hak konstitusional warga negara, hal ini dikarenakan banyaknya lembaga publik yang melakukan pelanggaran terhadap hak konstitusional warga negara. Dengan diadopsinya onstitutional Complaint sebagai salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi, maka dengan sendirinya judicial review akan berkurang, pada saat ini banyak kasus judicial review merupakan kamufase untuk penyelesaian sengketa yang berbau Constitutional Complaint.

Kemudian dengan timbulnya kewenangan Mahkamah Konstitusi agar dapat menguji Ketetapan MPR terhadap UUD 1945, maka diharapkan dalam keberjalanannya tidak ada Ketetapan MPR yang menyalahi konstitusi dan kealpaan lembaga yang menangani, sebab sudah jelas bahwa Mahkamah Konstitusi lah yang memegang wewenang ini secara penuh.

DAFTAR PUSTAKA

- Ade Kosasih, e. (2016). Hubungan Kewenangan Antara DPD dan DPR dalam Sistem Parlemen Bikameral. Bengkulu: Penerbit Vanda.
- Aditya, Zaka Firma. 2012. Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Menyelesaikan Perkara Constitutional Complaint Berdasarkan Undang Undang Dasar 1945, *Unnes Law Journal* 3 (1), (Juni 2014), hal. 39
- Anugerah, B. (2021). Menyoal Urgensi Haluan Negara. Retrieved Juni 9, 2021, from https://issuu.com/boyanugerah/docs/pokokpokok_haluan_negara___bm_jf_19032.
- Asshiddiqie, Jimly. (1993). Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya Di Indonesia: Pergeseran Keseimbangan Antara Individualisme Dan Kolektivisme Dalam Kebijakan Demokrasi Politik Dan Demokrasi Ekonomi Selama Tiga Masa Demokrasi, 1945-1980-an. Disertasi Pada Fakultas Pasca Sarjana Universitas Indonesia. Jakarta.
- Asshiddiqie, Jimly. (1996). Pergumulan Peran Parlemen dan Parlemen dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara. Jakarta: UI Press.
- Asshiddiqie, Jimly. (2009). Menuju Negara Hukum yang Demokratis,. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer.
- Asshiddiqie, Jimly. (2010). Perihal Undang-Undang. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Asshiddiqie, Jimly. (2010). Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi. Jakarta: Sinar Grafika.
- Asshiddiqie, Jimly. (2011). Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi. Jakarta: Sinar Grafika.
- Asshiddiqie, Jimly. 2004. Konstitusi dan Konstitusionalisme. Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Asshiddiqie, Jimly. 2005. Model-model Pengujian Konstitusional di

- berbagai Negara. Second Edition, Konpres: Jakarta.
- Asshiddiqie, Jimly. 2006. Ideologi, Pancasila dan Konstitusi. Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Asshiddiqie, Jimly. 2010. Hukum Acara Pengujian Undang-Undang. Jakarta : Sinar Grafika.
- Asshiddiqie, Jimly dan Syahrizal, Ahmad. 2006. Peradilan Konstitusi di Sepuluh Negara. Jakarta: Sekretariat Jenderal MK.
- Asshiddiqie, Jimly. (2007). Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer.
- Asshiddiqie, Jimly. (2010). Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia. Jakarta: Sinar Grafika.
- Attamimi, H. S. (1990). Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara. Disertasi UI. Jakarta.
- Autheman, Violaine dan Henderson, Keith. 2005. Constitutional Courts: The Contribution of Constitutional Review to Judicial Independence and Democratic Processes from a Global and Regional Comparative Perspective. Rule of Law White Paper Series, IFES, White Paper #4, Constitutional Courts.
- Budiarjo, M. (1991). Dasar-Dasar Ilmu Politik. Jakarta: Gramedia.
- Busroh, A. D. (1991). Azas-Azas Hukum Tata Negara,. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- C., A. (2008). Teori dan Hukum Konstitusi. Malang: In-Trans Publishing.
- Cappelletti, Mauro. 1989. The Judicial Process in Comparative Perspective. Clarendon Press: Oxford.
- Chaudhry, S. (2011). Effectiveness of Directive Principles. SSRN. doi:<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1758849>
- DPD RI. (2013). Sidang Bersama DPR RI dan DPD RI dengan acara Pidato Kenegaraan Presiden RI dalam rangka HUT RI Ke-68 Kemerdekaan RI di Gedung Nusantara Senayan. Kedaulatan Rakyat.
- E.M.N., Salmon. (2011, Oktober 18). Kedudukan dan Kewenangan Dewan

- Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal Hukum*, 18(4).
- Fadjar, Abdul Mukhti. 2005. *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta, Sekreteriat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Farida, Maria. 2007. *Ilmu Perundang-undangan I; Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius.
- Fatkhurohman et al. 2006. *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- Firmansyah Arifin, e. (2005). *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*. Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) bekerjasama dengan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI).
- Fuady, M. (2010). *Konsep Negara Demokrasi*. Bandung: Refika Aditama.
- Goffar, A. (2009). *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia: Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan Delapan Negara Maju*. Jakarta: Kencana Prenada Group.
- Gunther, R. (2000). *The Relative Merits (and Weak-nesses) of Presidential, Parliamentary and Semi Presidential Systems*. *Demokrasi & HAM*, 1(1).
- H., M. Thalhah. (2009). *Teori Demokrasi dalam Wacana Ketatanegaraan Perspektif Pemikiran Hans Kelsen*. *Jurnal Hukum*, 16(3).
- Habaora, F. (2019). *Studi Keberadaan TAP MPR dalam Konsep Negara Hukum Indonesia Pasca Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011.*, 3.
- Hakim, A. A. (2011). *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Hamzani, A. I. (2014). *Menggagas Indonesia sebagai Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*. *Yustisia*(90).
- HR, Ridwan. 2007. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada.

- Huda, Ni'matul. (2005). *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: PT Raja Grafindo.
- Huda, Ni'matul. (2008). *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Huda, Ni'matul. 2014. *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan & Gagasan Penyempurnaan*, Penerbit FH UII Press, Yogyakarta.
- Ibrahim, J. (2005). *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publisihing.
- Ibrahim, M. K. (1983). *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi HTN.
- Indrati, M. F. (2007). *Ilmu Perundang-Undangan*. Jakarta: Penerbit Kanisius.
- Isdiyanto, I. Y. (2016). *Rekonstruksi Hukum & Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: UII Press.
- Jackson, Vicki dan Tushnet, Mark. 2006. *Comparative Constitutional Law, Second Edition*, Foundation Press: New York.
- Jati, W. R. (2012). Inkonsistensi Paradigma Otonomi Daerah di Indonesia: Dilema Sentralisasi atau Desentralisasi. *Jurnal Konstitusi*, 9(4).
- Joeniarto. (1981). *Sumber-sumber Hukum Tata Negara di Indonesia*. Yogyakarta: Liberty.
- Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional. (2017). *Evaluasi Paruh Waktu RPJMN 2014-2019*.
- Klucka, Jan. 1997. *Suitable Rights for Constitutional Complaint*. Paper in Workshop on "The Functioning of the Constitutional Court of The Republic of Latvia", Riga, Latvia.
- Komara, E. (2015). Sistem Politik Indonesia Pasca Reformasi. *Jurnal Sosio Didaktika*, 2(2).
- Kosasih, A. (2019). Reformulasi Perencanaan Pembangunan Nasional Model Garis-Garis Besar Haluan Negara. *Mizani: Wacana Hukum, Ekonomi dan Keagamaan*, 6(1).
- Krisdanar, Vino Devanta Anjas. 2010. *Menggagas Constitutional Complaint dalam Memproteksi Hak Konstitusional Masyarakat*

- Mengenai Kehidupan dan Kebebasan Beragama di Indonesia. *Jurnal Konstitusi*. Volume 7 Nomor 3, Juni.
- Krisdinar, Vino Devanta Anjas. 2010. Menggagas Constitutional Complaint dalam Memproteksi Hak Konstitusional Masyarakat Mengenai Kehidupan dan Kebebasan Beragama di Indonesia, *Jurnal Konstitusi* Volume 7 Nomor 3 Juni 2010, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi. Jakarta.
- Kusnardi, Moh., Saragih Bintan R. 1982. Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945, Gramedia, Jakarta, 1978, hlm. 56 dalam Budiman B. Sagala, Tugas dan Wewenang MPR di Indonesia, Ghalia Indonesia, Cetakan Pertama, Jakarta.
- Latif, Abdul. 2007. Fungsi Mahkamah Konstitusi: Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi. Yogyakarta: Total Media.
- Lembaga Ketahanan Nasional. (2020). FGD Posisi Haluan Negara dalam Sistem Presidensial. Retrieved from <http://www.lemhannas.go.id/index.php/berita/berita-utama/783-fgd-posisi-haluan-negara-dalam-sistem-presidensial-2>
- Librayanto, R. (2008). Trias Politica dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia. Makassar: PUKAP.
- Lijphart, A. (1995). Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Lubis, M. S. (2002). Ilmu Negara. Bandung: Mandar Maju.
- Lubis, M. S. (2007). Ilmu Negara. Bandung: Mandar Maju.
- M., Sri Soemantri. (1979). Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi. Bandung: Alumni.
- M., Sri Soemantri. (1993). Susunan Ketatanegaraan Menurut UUD 1945 dalam Ketatanegaraan Indonesia dalam Kehidupan Politik Indonesia. Jakarta: Sinar Harapan.
- Magnar, K. (2007). Kedudukan, Tuga, fungsi dan Kewenangan Lembaga-lembaga Negara Indonesia. *Jurnal Ilmu Hukum Litigasi*, 1(2).
- Mahardika, A. G. (2019). Politik Hukum Hierarki TAP MPR Melalui Amandemen Undang-Undang Dasar 1945. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 16(3).

- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. 2010. Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, 2010.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. 2010. Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat. (2018). Survei Nasional Evaluasi Pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI.
- Mamudji, S. S. (2007). Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Manan, B. (1999). Lembaga Kepresidenan. Yogyakarta: Gema Media.
- Maria F. Indrati, d. S. (1998). Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya. Yogyakarta: Kanisius.
- MD, M. Mahfud. (2000). Dasar dan Struktur ketatanegaraan Indonesia (Revisi ed.). Jakarta: Rineka Cipta.
- Merryman, John Henry. 1985. The Civil Law Tradition, Stanford University Press, Stanford-California.
- Meuwissen. 2007. Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, Dan Filsafat Hukum diterjemahkan oleh Arief Sidharta, Refika Adithama, Bandung.
- Muhammad, E. (2011). Pendidikan Kewarganegaraan Republik Indonesia. Bandung: PT Refika Aditama.
- Munaf, Y. (2014). Konstitusi & Kelembagaan Negara. Pekanbaru: Marpoyan Tujuh.
- Na'a, Suprin., dan I Gede., (2009). Memahami Ilmu Negara & Teori Negara. Bandung: Refika Aditama.
- Nadrilun. (2012). Mengenal Lebih Dekat Demokrasi di Indonesia. Jakarta Timur: PT Balai Pustaka.
- Nainggolan, Ojak. 2010. Pengantar Ilmu Hukum. Ed. 2, UHN PRESS, Medan.
- Nonet, Phillipe dan Selznick, Philip. 2007. Law and Society in Transition;

- Toward Responsive Law, Diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, Hukum Responsif, Nusamedia, Bandung.
- Notonagoro. Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 (Pokok Kaidah Fundamental Negara Indonesia) dalam Pancasila Dasar Falsafah Negara, Cetakan keempat, (Jakarta: Pantjuran Tudjuh, tanpa tahun).
- Nugraha, H. S. (2019). Urgensi Garis Besar Haluan Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *Veritas Et Justitia*, 5(1).
- Nurtjahjo, H. (2006). *Filsafat Demokrasi*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Palguna, Dewa Gede. 2010. Constitutional Question: Latar Belakang dan Praktik Di Negara Lain Serta Kemungkinan Penerapannya Di Indonesia, *Jurnal Hukum No. 1 Vol. 17 Januari 2010*. Hlm. 309
- Palguna, I Dewa Gede. 2013. Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint) Upaya Hukum Terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara, Jakarta: Sinar Grafika.
- Pamudji. (1995). *Perbandingan Pemerintahan*. Jakarta: Bina Aksara.
- Priyanto., A. (2007). Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal Civics*, 4(2).
- Rachmatunnisa, M. (25 April 2013). Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), dan Peran Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Seminar Nasional Sistem Ketatanegaraan Indonesia: Reformulasi Model GBHN: Tinjauan terhadap Peran dan Fungsi MPR RI dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Cihampelas.
- Rahardjo, S. (1998). Penyusunan Undang-Undang yang Demokratis. *Jurnal Ilmu Hukum*, 1(2).
- Raz, J. (1980). *The Concept of a Legal System: An Introduction to the theory of Legal System*. London: The Clarendon Press.
- Rishan, Idul. 2013. *Komisi Yudisial Suatu Upaya Mewujudkan Wibawa Peradilan*, Yogyakarta: Genta Press.
- Riyanto, A. (2000). *Teori Konstitusi*. Bandung: Yapemdo.
- Robert, D. (1971). *Polyarchy, Participation and Opposition*, New Haven And London. London: Yale University Press.

- Rohi, S. L. (2013). Implikasi Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 terhadap Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional,. *Jurnal Politika*, 4(1).
- Sabon., M. B. (1991). *Fungsi Ganda Konstitusi*. Bandung: PT. Graviti.
- Safa'at, M. A. (2010). *Parlemen Bikameral*. Malang: UB Press.
- Santoso, K. O. (2009). *Mencari Demokrasi Gagasan dan Pemikiran*. Bandung: Sega Arsy.
- Sartori, G. (1997). *Comparative Constitutional Engineering*. Amerika: NYU Press.
- Sarundajang. (2002). *Babak Baru Sistem Pemerintahan*. Jakarta: Kata Hasta Pustaka.
- Satriawan, Iwan dkk. 2012. *Study on the Effectiveness of the Settlement of Local Election Dispute by the Constitutional Court*, Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- Schumpeter, J. (2003). *Capitalism, Sosialism, and Democracy*. London: The MIT Press.
- Schwartz, Herman. 2000. *The Struggle for Constitutional Justice in Post-Communist Europe*, the University of Chicago Press: Chicago and London.
- Setyo, N. (2013). *Demokrasi dan Tata Pemerintahan Dalam Konsep Desa dan Kelurahan*. *Jurnal Cita Hukum*, 1(2).
- Siahaan, Maruarar. 2006. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*. Mahkamah Konstitusi.
- Simamora, J. (2016). *Urgensi Keberadaan GBHN dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. *Jurnal Litigasi*, 17(2), 3431-3432.
- Sirajuddin, d. W. (2015). *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*. Malang: Setara Press.
- Soerjodibroto, G. (2007). *Pemahaman Essensi RPJPD Sebagai Dasar untuk Penyusunannya*. *Good Local Governance*.

- Soimin dan Mashuriyanto. 2013. Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Yogyakarta : UII Press.
- Strong, C. F. (2004). Konsititui-Konstitusi Politik Modern Studi Perbandingan Tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia. Bandung: Nuansa dan Nusa Media.
- Subekti, V. (2008). Menyusun Konstitusi Transisi. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Subkhan, I. (2014). GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia. *Aspirasi*, 5(2).
- Sulaiman, K. F. (2013). Sistem Bikameral dalam Spektrum Lembaga Parlemen Indonesia. Yogyakarta: UII Press.
- Sunarto. (Yogyakarta). Politik Lokal “Parlemen Desa: Awal Kemerdekaan Sampai Jaman Otonomi Daerah”. 2001: Lampera Pustaka Utama.
- Suryono, H. (2007). Pendidikan Kewarganegaraan di Perguruan Tinggi. Surakarta: UNS Press.
- Thaib, Dahlan. 2009. Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional, Penerbit Total Media, Yogyakarta.
- Thaib, Dahlan., Hamidi, Jazim., Huda, Ni'matul. 2015. Teori dan Hukum Konstitusi, Ed.3, Rajawali Pers, Jakarta.
- Thalib, Abdul Rasyid. 2006. Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia, Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- Thompson, B. (1997). Textbook on Constitutional and Administrative Law (3 ed.). London: Blackstone Press ltd.
- UNS. (2021). Wacana Perlunya Haluan Negar. Retrieved from <https://uns.ac.id/id/uns-berkarya/wacana-perlunya-haluan-negara.html>.
- Veer, V. (2018). An Appraisal and Application of Directive Principles of State Policy in the Indian Constitution. *The Expression Journal*, 4(5).
- Wasty, R. M. (2019). Mekanisme Impeachment di Negara Dengan Sistem Presidensial: Studi Perbandingan Mekanisme Impeachment Di Indonesia Dan Korea Selatan. *Jurnal Mimbar Hukum*, 31(2).

- Wheare, K. (1975). *Modern Constitutions*. London: Oxford University Press.
- Wijayanti, Septi Nur. 2010 *Efektifitas Penyelesaian Perselisihan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Oleh Mahkamah Konstitusi. Ditinjau Aspek Yuridis Dan Politis*.
- Wood, Linda Picard. 1996. *Merriam-Webster's Dictionary of Law*, Merriam-Webster Inc., Springfield-Massachusetts.
- Yunus, N. R. (2015). Aktualisasi Demokrasi Pancasila Dalam Kehidupan Berbangsa dan Bernegara. *Jurnal Sosio Didaktika: Social Science Education Journal*, 2(2).
- Zoelva, Hamdan. 2012. Constitutional Complaint dan Constitutional Question Dan perlindungan Hak Konstitusional Warga Negara, *Jurnal Media Hukum*, Vol. 19, No. 1 (Juni 2012).

LAMPIRAN 1.



KETETAPAN
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA
NOMOR I/MPR/2022

TENTANG

POKOK-POKOK HALUAN NEGARA

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA,

- Menimbang : a. bahwa menjadi tugas konstitusional Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia untuk menetapkan Pokok-Pokok Haluan Negara yang merupakan rangkaian program pembangunan di segala bidang yang berlangsung secara terus menerus, untuk dapat mewujudkan tujuan nasional sebagaimana termaktub dalam pembukaan Undang-Undang Dasar
- b. Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

- c. bahwa Pokok-Pokok Haluan Negara itu harus memberikan kejelasan arah bagi perjuangan negara dan rakyat Indonesia yang dewasa ini sedang membangun, agar dengan demikian dapat mewujudkan keadaan yang diinginkan dalam rangka kelanjutannya, yang berjangka panjang sehingga secara bertahap dapat mewujudkan cita-cita bangsa Indonesia;
- d. bahwa pokok-pokok penyusunan dan penguangannya haruslah mampu memberikan gambaran mengenai wujud masa depan yang diinginkan, sehingga Pokok-Pokok Haluan Negara perlu disusun dan dituangkan dalam Ketetapan MPR;
- e. bahwa berhubungan dengan itu Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia perlu menetapkan ketetapan yang mengatur Pokok-Pokok Haluan Negara yang didasarkan atas aspirasi dan kepribadian bangsa Indonesia demi penghayatan dan pengamalan kehidupan kenegaraan yang demokratis, konstitusional, dan berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Mengingat : 1. Pasal 3A ayat (1), (2), (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Memperhatikan : 1. Permusyawaratan dalam Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang membahas Rancangan Ketetapan Pokok-Pokok Haluan Negara.

MEMUTUSKAN

Menetapkan : Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tentang Pokok-Pokok Haluan Negara

BAB I

ARAH KEBIJAKAN

Pasal 1

Hukum

- (1) Menjaga budaya hukum di Indonesia demi terciptanya kesadaran dan kepatuhan hukum guna kokohnya pondasi sebagai negara hukum.
- (2) Menata sistem hukum nasional secara komperhensif dan menghormati hukum agama dan hukum adat serta memperbaharui perundang undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang diskriminatif, termasuk ketidakadilan gender dan ketidaksesuaiannya dengan tuntutan reformasi melalui program legislasi.
- (3) Menegakan hukum secara rasional guna terciptanya keadilan, kebenaran, supremasi hukum, serta hak asasi manusia yang dijunjung tinggi.
- (4) Melanjutkan ratifikasi konvensi internasional yang belum sempat terlaksana, terutama yang berhubungan erat dengan hak asasi manusia sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan bangsa dalam bentuk undang-undang.
- (5) Meningkatkan integritas dan keprofesionalan para

aparatus penegak hukum agar timbul kembali rasa percaya masyarakat terhadap para penegak hukum sehingga terciptanya kesejahteraan dengan pengawasan yang efektif.

- (6) Mewujudkan lembaga peradilan yang mandiri dan bebas dari pengaruh penguasa dan pihak mana pun.
- (7) Menyelenggarakan proses peradilan secara cepat, mudah, murah dan terbuka, serta bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme dengan tetap menjunjung tinggi asas keadilan dan kebenaran.
- (8) Menuntaskan proses peradilan terhadap pelanggaran hukum dan hak asasi manusia yang belum ditangani secara tuntas serta mengkaji ulang kasus-kasus pelanggaran hukum dan hak asasi manusia yang dalam putusannya belum mencerminkan nilai-nilai keadilan.
- (9) Meningkatkan pemahaman dan penyadaran masyarakat dalam rangka pengoptimalan upaya perlindungan, penghormatan, dan penegakan hak asasi manusia dalam seluruh aspek kehidupan.
- (10) Mengoreksi produk hukum berhubungan dengan kegiatan perekonomian demi terciptanya daya saing yang kuat di era perdagangan bebas yang dapat meningkatkan perekonomian nasional.

Pasal 2

Ekonomi

- (1) Menerapkan sistem ekonomi kerakyatan yang bertumpu pada mekanisme pasar yang berkeadilan dengan prinsip persaingan sehat dan memperhatikan pertumbuhan ekonomi, nilai-nilai keadilan, kepentingan sosial, kualitas hidup, pembangunan berwawasan lingkungan dan berkelanjutan sehingga terjamin kesempatan yang sama dalam berusaha dan bekerja, perlindungan hak-hak konsumen, serta perlakuan yang adil bagi seluruh masyarakat.

- (2) Menerapkan persaingan ekonomi yang sehat dan adil serta menghindarkan terjadinya struktur pasar monopolistik dan berbagai struktur pasar yang distortif, yang merugikan masyarakat.
- (3) Mengoptimalkan peranan pemerintah dalam mengoreksi ketidaksempurnaan pasar dengan menghilangkan seluruh hambatan yang mengganggu mekanisme pasar, melalui regulasi, layanan publik, subsidi dan insentif, yang dilakukan secara transparan dan diatur dengan undang-undang.
- (4) Menerapkan perekonomian yang berorientasi global sesuai kemajuan teknologi dengan membangun keunggulan kompetitif berdasarkan keunggulan komparatif sebagai negara maritim dan agraris sesuai kompetensi dan produk unggulan di setiap daerah, terutama pertanian dalam arti luas, kehutanan, kelautan, pertambangan, pariwisata, serta industri kecil dan kerajinan rakyat.
- (5) Mengelola kebijakan makro dan mikroekonomi secara terkoordinasi dan sinergis guna menentukan tingkat suku bunga wajar, tingkat inflasi terkendali, tingkat kurs rupiah yang stabil dan realistis, menyediakan kebutuhan pokok terutama perumahan dan pangan rakyat, menyediakan fasilitas publik yang memadai dan harga terjangkau, serta memperlancar perizinan yang transparan, mudah, murah, dan cepat.
- (6) Menerapkan kebijakan fiskal dengan memperhatikan prinsip transparansi, disiplin, keadilan, efisiensi, efektivitas, untuk menambah penerimaan negara dan mengurangi ketergantungan dana dari luar negeri.
- (7) Mengembangkan pasar modal yang sehat, transparan, efisien, dan meningkatkan penerapan peraturan perundangan sesuai dengan standar internasional dan diawasi oleh lembaga independen.
- (8) Mengembangkan kebijakan industri, perdagangan, dan investasi dalam rangka meningkatkan daya saing global

dengan membuka aksesibilitas yang sama terhadap kesempatan kerja dan berusaha bagi segenap rakyat dan seluruh daerah melalui keunggulan kompetitif terutama berbasis keunggulan sumber daya alam dan sumber daya manusia dengan menghapus segala bentuk perlakuan diskriminatif dan hambatan.

- (9) Memberdayakan pengusaha kecil, menengah, dan koperasi agar lebih efisien, produktif dan berdaya saing dengan menciptakan iklim berusaha yang kondusif dan peluang usaha yang seluas- luasnya.
- (10) Menata Badan Usaha Milik Negara secara efisien, transparan, dan profesional terutama yang usahanya berkaitan dengan kepentingan umum yang bergerak dalam penyediaan fasilitas publik, industri pertahanan dan keamanan, pengelolaan aset strategis, dan kegiatan usaha lainnya yang tidak dilakukan oleh swasta dan koperasi. Keberadaan dan pengelolaan Badan Usaha Milik Negara ditetapkan dengan undang-undang.
- (11) Membentuk sistem ketahanan pangan yang berbasis pada keragaman sumberdaya bahan pangan, kelembagaan dan budaya lokal dalam rangka menjamin tersedianya pangan dan nutrisi dalam jumlah dan mutu yang dibutuhkan pada tingkat harga yang terjangkau dengan memperhatikan peningkatan pendapatan petani dan nelayan, serta peningkatan produksi yang diatur dengan undang-undang.
- (12) Meningkatkan penyediaan dan pemanfaatan sumber energi dan tenaga listrik yang relatif murah dan ramah lingkungan dan secara berkelanjutan yang pengelolaannya diatur dengan undang- undang.
- (13) Mengembangkan kebijakan pertanahan untuk meningkatkan pemanfaatan dan penggunaan tanah secara adil, transparan, dan produktif dengan mengutamakan hak-hak rakyat setempat, termasuk hak ulayat dan masyarakat adat, serta berdasarkan tata ruang wilayah yang serasi dan seimbang.
- (14) Meningkatkan pembangunan dan pemeliharaan sarana dan

prasarana publik, termasuk transportasi, telekomunikasi, energi dan listrik, dan air bersih guna mendorong pemerataan pembangunan, melayani kebutuhan masyarakat dengan harga terjangkau, serta membuka keterisolasian wilayah pedalaman dan terpencil.

- (15) Mengembangkan ketenagakerjaan secara menyeluruh dan terpadu yang diarahkan pada peningkatan kompetensi dan kemandirian tenaga kerja, peningkatan pengupahan, penjaminan kesejahteraan, perlindungan kerja dan kebebasan berserikat.
- (16) Meningkatkan kuantitas dan kualitas penempatan tenaga kerja ke luar negeri dengan memperhatikan kompetensi, perlindungan dan pembelaan tenaga kerja yang dikelola secara terpadu dan mencegah timbulnya eksploitasi tenaga kerja.
- (17) Meningkatkan penguasaan, pengembangan dan pemanfaatan ilmu pengetahuan dan teknologi termasuk teknologi bangsa sendiri dalam dunia usaha, terutama usaha kecil, menengah, dan koperasi guna meningkatkan daya saing produk yang berbasis sumber daya lokal.
- (18) Menyehatkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dengan mengurangi defisit anggaran melalui peningkatan disiplin anggaran, pengurangan subsidi dan pinjaman luar negeri secara bertahap, peningkatan penerimaan pajak progresif yang adil dan jujur, serta penghematan pengeluaran.
- (19) Menerapkan rekapitalisasi sektor perbankan dan restrukturisasi utang swasta secara transparan agar perbankan nasional dan perusahaan swasta menjadi sehat, terpercaya, adil, dan efisien dalam melayani masyarakat dan kegiatan perekonomian.
- (20) Melakukan secara proaktif negosiasi dan kerja sama ekonomi bilateral dan multilateral dalam rangka meningkatkan volume dan nilai ekspor terutama dari sektor industri yang berbasis sumber daya alam, serta menarik investasi

finansial dan investasi asing langsung tanpa merugikan pengusaha nasional.

Pasal 3

Politik

(1) Politik Dalam Negeri

- a. Memperkuat eksistensi dan keberlanjutan negara kesatuan Republik Indonesia berdasarkan persatuan dan kesatuan serta melakukan upaya rekonsiliasi untuk menyelesaikan persoalan-persoalan yang mendesak dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- b. Melakukan harmonisasi Undang-Undang Dasar 1945 agar dinamis dengan perkembangan kebutuhan bangsa, dinamika dan tuntutan reformasi, dengan tetap memelihara kesatuan dan persatuan bangsa, serta sesuai dengan jiwa dan semangat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.
- c. Mengoptimasi tugas dan fungsi Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, serta lembaga-lembaga tinggi negara lainnya dengan menegaskan wewenang dan tanggung jawab yang mengacu pada prinsip pemisahan kekuasaan dan tata hubungan yang jelas antara lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif.
- d. Mengembangkan kedaulatan, demokrasi, dan sistem politik nasional yang terbuka untuk rakyat, mengembangkan iklim politik yang menghargai keragaman tuntutan politik, serta mengembangkan sistem pemilu yang demokratis dan pengelolaan yang demokratis dengan menyempurnakan berbagai peraturan perundang-undangan di bidang politik.
- e. Meningkatkan independensi partai politik terutama dalam memperjuangkan aspirasi dan kepentingan

rakyat serta mengembangkan fungsi pengawasan secara efektif terhadap kinerja lembaga-lembaga negara dan meningkatkan efektivitas, fungsi dan partisipasi organisasi kemasyarakatan, kelompok profesi, dan lembaga swadaya masyarakat dalam kehidupan bernegara.

- f. Mengoptimalkan fungsi partai politik sebagai pemberi pendidikan politik secara intensif dan komprehensif kepada masyarakat untuk mengembangkan budaya politik yang demokratis, menghormati keberagaman aspirasi, dan menjunjung tinggi supremasi hukum dan hak asasi manusia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.
- g. Meningkatkan kepedulian masyarakat dengan menerapkan prinsip persamaan dan anti-diskriminasi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- h. Mengadakan pemilihan umum secara lebih berkualitas dengan partisipasi rakyat seluas-luasnya atas dasar prinsip demokratis, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, dan beradab yang dilaksanakan oleh badan penyelenggara independen dan non-partisan selambat-lambatnya pada tahun 2004.
- i. Membangun bangsa dan karakter bangsa (nation and character building) agar dapat menjadi bangsa dan masyarakat Indonesia yang maju, dinamis, bersatu, rukun, toleran, sejahtera, damai, demokratis, adil dan makmur.
- j. Menindaklanjuti pandangan baru terhadap Tentara Nasional Indonesia dengan menegaskan secara konsisten reposisi dan redefinisi Tentara Nasional Indonesia sebagai alat negara dengan mengoreksi peran politik Tentara Nasional Indonesia dalam kehidupan bernegara. Perihal partisipasi Tentara Nasional Indonesia dalam merumuskan kebijaksanaan nasional

dapat diwujudkan melalui Majelis Permusyawaratan Rakyat yang menjadi pengejawantahan perwakilan rakyat.

(2) Hubungan Luar Negeri

- a. Menentukan arah gerak politik luar negeri Indonesia yang bebas aktif dan berorientasi pada kepentingan nasional, menitikberatkan pada solidaritas antarnegara berkembang, mendukung perjuangan kemerdekaan bangsa-bangsa, menolak penjajahan dalam segala bentuk, serta meningkatkan kemandirian bangsa dan kerja sama internasional bagi kesejahteraan rakyat.
- b. Mengutamakan persetujuan rakyat melalui lembaga perwakilan rakyat dalam melakukan perjanjian dan kerja sama internasional yang menyangkut kepentingan dan hajat hidup bersama.
- c. Memperkuat kelembagaan, sumber daya manusia, sarana dan prasarana penerangan khususnya di luar negeri dalam rangka memperjuangkan kepentingan nasional di forum internasional.
- d. Meningkatkan kualitas dan kinerja aparatur luar negeri agar mampu melakukan diplomasi pro-aktif dalam segala bidang untuk membangun citra positif Indonesia di dunia internasional serta memanfaatkan setiap peluang positif bagi kepentingan nasional.
- e. Memberikan perlindungan dan pembelaan terhadap warga negara yang berada di luar negeri atas dasar kepentingan Indonesia, melakukan optimasi perlindungan hukum jika terjadi permasalahan.
- f. Meningkatkan kualitas diplomasi guna mempercepat pemulihan ekonomi dan pembangunan nasional, melalui kerjasama ekonomi regional maupun internasional dalam rangka stabilitas, kerja sama, dan pembangunan kawasan.
- g. Mengupayakan hal hal yang dapat menunjang kesiapan

Indonesia dalam segala bidang untuk menghadapi perdagangan bebas, terutama dalam menyongsong pemberlakuan AFTA, APEC, dan WTO.

- h. Memperluas perjanjian ekstradisi dengan negara-negara sahabat, menjaga hubungan baik, serta memperlancar prosedur diplomatik dalam upaya melaksanakan ekstradisi bagi penyelesaian perkara pidana.
- i. Meningkatkan kerja sama dalam segala bidang dengan negara tetangga yang berbatasan langsung dan kerja sama kawasan ASEAN untuk memelihara stabilitas, pembangunan, dan kesejahteraan.

(3) Penyelenggara Negara

- a. Memastikan dalam penyelenggara negara terhindari dari segala macam praktik korupsi, kolusi, nepotisme dengan memberikan sanksi yang tegas dan seberat-beratnya sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku, meningkatkan efektivitas pengawasan internal dan fungsional serta pengawasan masyarakat, dan mengembangkan etik dan moral.
- b. Memantapkan netralitas politik pegawai negeri dengan menghargai hak-hak politiknya.
- c. Meningkatkan kualitas aparatur negara dengan memperbaiki kesejahteraan dan keprofesionalan serta memberlakukan sistem karier berdasarkan prestasi dengan prinsip memberikan penghargaan dan sanksi.
- d. Melakukan pemeriksaan terhadap kekayaan pejabat negara dan pejabat pemerintah secara rutin, baik sebelum dan sesudah memangku jabatan dengan tetap menjunjung tinggi hak hukum dan hak asasi manusia.
- e. Meningkatkan fungsi dan keprofesionalan birokrasi dalam melayani masyarakat dan akuntabilitasnya dalam mengelola kekayaan negara secara transparan, bersih, dan bebas dari penyalahgunaan kekuasaan demi menciptakan Pemerintahan kelas dunia (World

Class Government)

- f. Meningkatkan kesejahteraan pegawai negeri dan Tentara Nasional Indonesia/Kepolisian Negara Republik Indonesia untuk menciptakan aparatur yang bebas dari korupsi, kolusi, nepotisme, bertanggung jawab, profesional, produktif dan efisien.
- (4) Komunikasi, Informasi, dan Media Massa
- a. Mengoptimasi pemanfaatan peran komunikasi melalui media massa modern dan media tradisional untuk mencerdaskan kehidupan bangsa; memperkuat persatuan dan kesatuan; membentuk kepribadian bangsa, serta mengupayakan keamanan hak pengguna sarana dan prasarana informasi dan komunikasi.
 - b. Meningkatkan kualitas komunikasi di berbagai bidang melalui penguasaan dan penerapan teknologi informasi dan komunikasi guna memperkuat daya saing bangsa dalam menghadapi tantangan global.
 - c. Mengoptimalkan tugas dan fungsi pers yang bebas sejalan dengan peningkatan kualitas dan kesejahteraan insan pers agar profesional, berintegritas, dan menjunjung tinggi etika pers, supremasi hukum, serta hak asasi manusia.
 - d. Menjalin hubungan yang baik antara pusat dan daerah khususnya dalam bidang jaringan informasi dan komunikasi agar secara timbal balik dapat mendukung pembangunan nasional serta memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa.

Pasal 4

Agama

- (1) Memantapkan fungsi, peran, dan kedudukan agama sebagai landasan moral, spiritual, dan etika dalam penyelenggaraan negara serta mengupayakan agar segala peraturan

perundang-undangan tidak bertentangan dengan moral agama-agama.

- (2) Meningkatkan kualitas pendidikan agama melalui penyempurnaan sistem pendidikan agama sehingga lebih terpadu dan integral dengan sistem pendidikan nasional dengan didukung oleh sarana dan prasarana yang memadai.
- (3) Meningkatkan dan memantapkan kerukunan hidup antarumat beragama sehingga tercipta suasana kehidupan yang harmonis dan saling menghormati dalam semangat kemajemukan melalui dialog antarumat beragama dan pelaksanaan pendidikan agama secara deskriptif yang tidak dogmatis untuk tingkat perguruan tinggi.
- (4) Meningkatkan kemudahan umat beragama dalam menjalankan ibadahnya, termasuk penyempurnaan kualitas pelaksanaan ibadah haji dan pengelolaan zakat, dengan memberikan kesempatan yang luas kepada masyarakat untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraannya.

Pasal 5

Pendidikan

- (1) Mengupayakan secara masif pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan yang bermutu tinggi bagi seluruh rakyat Indonesia tanpa terkecuali demi terciptanya manusia Indonesia berkualitas tinggi dengan peningkatan anggaran pendidikan secara berarti.
- (2) Memfasilitasi keringanan biaya dan belajar mengajar bagi fakir miskin dan anak-anak yang kurang mampu.
- (3) Meningkatkan sarana dan fasilitas pendidikan di seluruh daerah di Indonesia.
- (4) Meningkatkan kemampuan akademik dan profesional serta meningkatkan jaminan kesejahteraan tenaga kependidikan sehingga tenaga pendidik mampu berfungsi secara optimal terutama dalam peningkatan pendidikan watak dan budi

pekerti agar dapat mengembalikan wibawa lembaga dan tenaga kependidikan.

- (5) Melakukan peningkatan mutu kualitas sistem pendidikan sehingga mendorong nalar kritis dan kecerdasan dengan melihat progresifitas zaman.
- (6) Memberdayakan lembaga pendidikan baik sekolah maupun luar sekolah sebagai pusat pembudayaan nilai, sikap, dan kemampuan, serta meningkatkan partisipasi keluarga dan masyarakat yang didukung oleh sarana dan prasarana memadai.
- (7) Meningkatkan kualitas lembaga pendidikan yang diselenggarakan baik oleh masyarakat maupun pemerintah untuk memantapkan sistem pendidikan yang efektif dan efisien dalam menghadapi perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni.
- (8) Mengembangkan kualitas sumber daya manusia sedini mungkin secara terarah, terpadu, dan menyeluruh melalui berbagai upaya proaktif dan reaktif oleh seluruh komponen bangsa agar generasi muda dapat berkembang secara optimal disertai dengan hak dukungan dan perlindungan sesuai dengan potensinya.

Pasal 6

Sosial dan Budaya

- (1) Kesehatan dan Kesejahteraan Sosial
 - a. Meningkatkan gerakan masyarakat hidup sehat
 - b. Meningkatkan dan memelihara mutu dan akses pelayanan kesehatan yang baik untuk masyarakat, terutama kepada penyandang disabilitas, fakir miskin, anak-anak terlantar, serta kelompok rentan lainnya
 - c. Meningkatkan sarana dan prasarana di bidang medis dan ketersediaan obat yang terjangkau
 - d. Mensosialisasikan pentingnya imunisasi untuk balita

sebagai upaya peningkatan kesadaran kepada para orang tua mengenai berbagai penyakit yang akan ditimbulkan tanpa imunisasi

- e. Memberantas perdagangan dan penyalahgunaan narkotika, psikotropika, dan obat terlarang
- f. Menyediakan bantuan terhadap korban bencana alam, wabah penyakit, dan perang
- g. Meningkatkan kesejahteraan bagi penyandang disabilitas, fakir miskin, anak-anak terlantar, serta kelompok rentan lainnya dengan menyediakan aksesibilitas fisik dan non-fisik
- h. Meningkatkan penyelenggaraan dan pengawasan sistem jaminan sosial tenaga kerja bagi seluruh tenaga kerja untuk mendapatkan jaminan kesehatan, keamanan dan keselamatan kerja yang memadai, jaminan hari tua, jaminan pensiun, jaminan kematian, dan jaminan kehilangan pekerjaan yang pengelolaannya melibatkan pemerintah, perusahaan, dan pekerja.

(2) Kebudayaan, Kesenian dan Pariwisata

- a. Mengembangkan kebebasan berkreasi dalam kesenian, serta memberikan perlindungan dan penghargaan terhadap hak cipta dan royalti bagi pelaku seni dan budaya.
- b. Mengembangkan dunia perfilman dan permusikan sebagai media massa kreatif yang memuat berbagai kebudayaan, kesenian dan pariwisata daerah.
- c. Meningkatkan apresiasi sebagai upaya melestarikan kebudayaan dan kesenian tradisional.
- d. Mensosialisasikan kebudayaan, kesenian dan pariwisata melalui pendidikan sejak dini.
- e. Mengupayakan terlaksananya berbagai festival budaya daerah guna mengingatkan pentingnya budaya dan kearifan lokal bagi para generasi muda.

- f. Menjadikan kesenian dan kebudayaan tradisional Indonesia sebagai wahana bagi pengembangan pariwisata nasional dan mempromosikannya ke luar negeri.
- g. Mengembangkan pariwisata dengan pendekatan sistem yang utuh dan terpadu dengan menggunakan kriteria ekonomis, teknis, ergonomis, sosial budaya, hemat energi, melestarikan alam dan tidak merusak lingkungan

(3) Kedudukan dan Peranan Perempuan

- a. Meningkatkan kedudukan dan peranan perempuan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara melalui kebijakan nasional
- b. Meningkatkan kualitas peran dan kemandirian organisasi perempuan dengan tetap mempertahankan nilai persatuan dan kesatuan serta nilai historis perjuangan kaum perempuan, dalam rangka melanjutkan usaha pemberdayaan perempuan serta kesejahteraan keluarga dan masyarakat.
- c. Menghilangkan budaya patriarki dengan mewujudkan keadilan dan kesetaraan gender di berbagai bidang.

(4) Pemuda dan Olahraga

- a. meningkatkan fasilitas bagi para olahragawan terutama yang sudah berprestasi dan berjasa dalam mengharumkan nama bangsa di tingkat dunia pada saat usia produktif maupun saat pensiun
- b. Menumbuhkan budaya olahraga yang harus dimulai sejak usia dini melalui pendidikan olahraga di sekolah dan masyarakat.
- c. Meningkatkan usaha pembibitan dan pembinaan olahraga yang dilakukan secara komprehensif melalui lembaga-lembaga pendidikan sebagai pusat pembinaan di bawah koordinasi masing-masing organisasi, termasuk organisasi olahraga penyandang

disabilitas bersama-sama dengan masyarakat demi tercapainya sasaran prestasi yang membanggakan di tingkat nasional dan internasional.

- d. Menyediakan akses pengembangan minat dan bakat di kalangan generasi muda yang berdaya saing, unggul, dan mandiri.
- e. Melindungi segenap generasi muda dari bahaya destruktif terutama bahaya penyalahgunaan narkoba, psikotropika, dan obat terlarang lainnya melalui gerakan pemberantasan dan peningkatan kesadaran masyarakat.

Pasal 7

Pembangunan Daerah

- (1) Mengembangkan otonomi daerah secara luas, nyata, dan bertanggung jawab dalam rangka pemberdayaan masyarakat, lembaga ekonomi, lembaga politik, lembaga hukum, lembaga keagamaan, lembaga adat, dan lembaga swadaya masyarakat, serta seluruh potensi masyarakat dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- (2) Melibatkan masyarakat di daerah dalam penyusunan anggaran untuk pembangunan nasional dan pengkajian keberlangsungan otonomi daerah bagi daerah provinsi, daerah kabupaten, daerah kota, dan desa dengan melibatkan masyarakat
- (3) Mempercepat pembangunan ekonomi daerah yang efektif dan efisien dengan memberdayakan potensi sumber daya alam dan sumber daya manusia.
- (4) Meningkatkan kualitas sumber daya manusia dengan
- (5) Memperhatikan penataan ruang dalam bentuk fisik dan sosial, terutama untuk kebutuhan penyandang disabilitas.
- (6) Meningkatkan kualitas pelayanan publik melalui penyediaan prasarana dan akses yang mudah dalam bidang

agribisnis, industri kecil dan kerajinan rakyat.

- (7) Mengawasi pelaksanaan pembangunan oleh lembaga negara bersama masyarakat daerah.
- (8) Mempublikasi laporan penggunaan dana untuk pembangunan yang dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat luas.

Pasal 8

Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup

- (1) Meningkatkan potensi sumber daya alam dan memelihara daya dukungnya agar dapat digunakan terus menerus untuk kesejahteraan rakyat antar generasi.
- (2) Mengelola pemanfaatan potensi sumber daya alam dan lingkungan hidup dengan melakukan konservasi, rehabilitasi, dan penghematan penggunaan dengan menerapkan teknologi ramah lingkungan.
- (3) Melakukan pendelegasian secara bertahap dan terintegrasi terkait wewenang pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam pelaksanaan pengelolaan sumber daya alam secara selektif dan pemeliharaan lingkungan hidup sehingga kualitas ekosistem tetap terjaga.
- (4) Mendayagunakan sumber daya alam sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat dengan memperhatikan kelestarian fungsi dan keseimbangan lingkungan hidup, pembangunan yang berkelanjutan, kepentingan ekonomi dan budaya masyarakat lokal, serta penataan ruang, yang pengusahaannya diatur dengan undang-undang.
- (5) Membuat parameter standar yang memungkinkan untuk pelestarian kemampuan keterbaharuan dalam pengelolaan sumber daya alam yang dapat diperbarui untuk mencegah kerusakan.

Pasal 9

Pertahanan dan Keamanan

- (1) Meningkatkan kualitas dan kuantitas alat utama sistem persenjataan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai upaya mewujudkan kesigapan dan kesiagaan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia terhadap ancaman nasional.
- (2) Meningkatkan kualitas keprofesionalan Tentara Nasional Indonesia, meningkatkan rasio kekuatan komponen utama serta mengembangkan kekuatan pertahanan keamanan negara kewilayahan yang didukung dengan sarana, prasarana, dan anggaran yang memadai.
- (3) Mengembangkan kemampuan sistem pertahanan keamanan rakyat semesta yang bertumpu pada kekuatan rakyat dengan Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai kekuatan utama didukung komponen lainnya dari kekuatan pertahanan dan keamanan negara dengan meningkatkan kesadaran bela negara melalui wajib latih dan membangun kondisi juang, serta mewujudkan kebersamaan Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan rakyat.
- (4) Memperluas dan meningkatkan kualitas kerja sama bilateral bidang pertahanan dan keamanan dalam rangka memelihara stabilitas keamanan regional dan turut serta berpartisipasi dalam upaya pemeliharaan perdamaian dunia.
- (5) Mengelola pertahanan dan keamanan siber dengan mengoptimalkan kinerja badan terkait guna menjaga keamanan Bangsa Indonesia dalam menggunakan teknologi informasi yang berkembang secara masif yang penerapannya diatur dengan undang-undang.

**UNDANG-UNDANG DASAR
NEGARA REPUBLIK INDONESIA
TAHUN 1945
PEMBUKAAN
(P r e a m b u l e)**

Bahwa sesungguhnya Kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan peri- kemanusiaan dan peri-keadilan.

Dan perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentausa mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan Negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur.

Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya.

Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan 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

Pasal 1

- (1) Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik.
- (2) Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. ***)
- (3) Negara Indonesia adalah negara hukum. ***)

BAB II
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

Pasal 2

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan 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. ***/****)

Pasal 3A*****)

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang menyusun dan menetapkan Pokok-Pokok Haluan Negara dalam Sidang Umum. *****)
- (2) Pokok-Pokok Haluan Negara merupakan prinsip-prinsip yang berisikan pokok-pokok penyelenggaraan Negara. *****)
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai Pokok-Pokok Haluan Negara diatur dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. *****)

BAB III KEKUASAAN PEMERINTAHAN NEGARA

Pasal 4

- (1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.
- (2) Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.

Pasal 5

- (1) Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat. *)
- (2) Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Daerah yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta membahas rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara. *****)
- (3) Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.

Pasal 6

- (1) Calon Presiden dan calon Wakil Presiden harus seorang warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati negara, serta mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden. ***)
- (2) Syarat-syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden diatur lebih lanjut dengan undang-undang. ***)

Pasal 6A

- (1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. ***)
- (2) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum. ***)
- (3) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara disetiap provinsi yang tersebar 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 dua terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden. ****)
- (5) Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang. ***)

Pasal 7

Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.*)

Pasal 7A

Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. ***)

Pasal 7B

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

sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat. ***)

- (4) Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap pendapat Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi. ***)
- (5) Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. ***)
- (6) Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lambat tiga puluh hari sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat menerima usul tersebut. ***)
- (7) Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberikesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat. ***)

Pasal 7C

Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat. ***)

Pasal 8

- (1) Jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya. ***)
- (2) Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden. ***)
- (3) Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajiban-nya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelak- sana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya. ****)

Pasal 9

- (1) Sebelum memegang jabatannya, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat sebagai berikut :

Sumpah Presiden (Wakil Presiden):

“Demi Allah, saya bersumpah akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa.”

Janji Presiden (Wakil Presiden): “Saya berjanji dengan sungguh-sungguh akan memenuhi kewajiban Presiden Republik

Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa”. *)

- (2) Jika Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat tidak dapat mengadakan sidang, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh- sungguh di hadapan pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan disaksikan oleh Pimpinan Mahkamah Agung. *)

Pasal 10

Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara.

Pasal 11

- (1) Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain. ****)
- (2) Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. ***)
- (3) Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang. ***)

Pasal 12

Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang- undang.

Pasal 13

- (1) Presiden mengangkat duta dan konsul. Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. *)
- (2) Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. *)

Pasal 14

- (1) Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. *)
- (2) Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. *)

Pasal 15

Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang. *)

Pasal 16

Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang. *****)

BAB IV

DEWAN PERTIMBANGAN AGUNG

Dihapus. *****)

BAB V
KEMENTERIAN NEGARA

Pasal 17

- (1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara.
- (2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. *)
- (3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. *)
- (4) Pembentukan, perubahan, dan pembubaran kementerian Negara diatur dalam undang-undang. ***)

BAB VI
PEMERINTAHAN DAERAH

Pasal 18

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. **)
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. **)
- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. **)
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. **)
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. **)
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. **)

- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang. **)

Pasal 18A

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan ke- khususan dan keragaman daerah. **)
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang. **)

Pasal 18B

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. **)
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang. **)

BAB VII

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT

Pasal 19

- (1) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum. **)
- (2) Susunan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dengan undang-undang. **)
- (3) Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam

setahun.**)

Pasal 20

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang. *)
- (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. *)
- (3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Daerah masa itu. *)
- (4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang. *)
- (5) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan. **)

Pasal 20A

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. **)
- (2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. **)
- (3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas. **)
- (4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang. **)

Pasal 21

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang. *)

Pasal 22

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

Pasal 22A

Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang. **)

Pasal 22B

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang. **)

BAB VIIA***)

DEWAN PERWAKILAN DAERAH

Pasal 22C

- (1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum. ***)
- (2) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan

Rakyat. ***)

- (3) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun. ***)
- (4) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang. ***)

Pasal 22D

- (1) Dewan Perwakilan Daerah berhak mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. ***/*****)
- (2) Dewan Perwakilan Daerah bersama Dewan Perwakilan Rakyat membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta membahas rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara. ***/*****)
- (3) Dewan Perwakilan Daerah dapat menyetujui rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah yang telah disetujui Dewan Perwakilan Rakyat; serta membahas rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara. ***/*****)
- (4) Dewan Perwakilan Daerah berwenang melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama. serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai

bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.***/******)

- (5) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.***)

BAB VIIB ***)

PEMILIHAN UMUM

Pasal 22E

- (1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. ***)
- (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. ***)
- (3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.***)
- (4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.***)
- (5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.***)
- (6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.***)

BAB VIII

HAL KEUANGAN

Pasal 23

- (1) Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dandilaksanakan 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 Negaradiatur 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 24 B

- (1) Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.***)
- (2) Anggota Komisi Yudisial harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman di bidang hukum serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela.***)
- (3) Anggota Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.***)
- (4) Susunan, kedudukan, dan keanggotaan Komisi Yudisial diatur dengan undang-undang.***)

Pasal 24C

- (1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang dan Ketetapan MPR terhadap Undang-Undang Dasar, memutus pengaduan konstitusional, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.***/***)
- (2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.***)
- (3) Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden.***)
- (4) Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh hakim konstitusi.***)
- (5) Hakim konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara.***)
- (6) Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang.***)

Pasal 25

Syarat-syarat untuk menjadi dan untuk diberhentikan sebagai hakim ditetapkan dengan undang-undang

BAB IXA**)
WILAYAH NEGARA
Pasal 25A****)

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah dan batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang.**)

BAB X
WARGA NEGARA DAN PENDUDUK**)

Pasal 26

- (1) Yang menjadi warga negara ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara.
- (2) Penduduk ialah warga negara Indonesia dan orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia.**)
- (3) Hal-hal mengenai warga negara dan penduduk diatur dengan undang-undang. **)

Pasal 27

- (1) Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.
- (2) Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.
- (3) Setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam upaya pembelaan negara. **)

Pasal 28

Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang.

BAB XA**)

HAK ASASI MANUSIA

Pasal 28A

Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya.**)

Pasal 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 di hadapan 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 bebas 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 darinegaralain. **)

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 siapa pun. **)

Pasal 28I

- (1) Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun. **)
- (2) Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu. **)
- (3) Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban. **)
- (4) Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah. **)
- (5) Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. **)

Pasal 28J

- (1) Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. **)
- (2) Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis. **)

BAB XI

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 kewenangan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia di dalam menjalankan tugasnya, syarat-syarat keikutsertaan warga negara dalam usaha pertahanan dan keamanan negara, serta hal-hal yang terkait dengan pertahanan dan keamanan diatur dengan undang-undang. **)

BAB XIII

PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN *****)

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 akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang. *****)
- (4) Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional. *****)
- (5) Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung 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 u s a h a 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 prinsipkebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan m e n j a g a 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 yang 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 Bhinneka 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 $\frac{1}{3}$ dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. *****)
- (2) Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasan- nya. *****)
- (3) Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. *****)
- (4) Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. *****)
- (5) Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan. *****)

ATURAN PERALIHAN

Pasal I

Segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini. *****)

Pasal II

Semua lembaga negara yang ada masih tetap berfungsi sepanjang untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar dan belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini. *****)

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 selambat-lambatnya dua tahun sejak Undang-undang Dasar ini ditetapkan. *****)

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



A. Identitas Diri

1	Nama Lengkap	Afifah Eranie Mauluna
2	Program Studi/ NIM	Fakultas Hukum/ E0018010
3	E-mail	afifaheranie13@gmail.com
4	Alamat	Palm Asri 1 Blok A3 no.8 RT 2/5, Pedagangan, Dukuhwaru, Kab. Tegal, Jawa Tengah

B. Riwayat Pendidikan

	SD	SMP	SMA
Nama Institusi	SD Negeri 03 Kalisapu	SMP Negeri 7 Tegal	SMA Negeri 1 Tegal
Jurusan	Umum	Umum	IPA
Tahun Masuk-Lulus	2006-2012	2012-2015	2015-2018

C. Karya Ilmiah yang Pernah Dibuat

No.	Insitusi Penyelenggara	Judul Karya Ilmiah	Tahun
1	Fakultas Hukum UNS	Optimalisasi Kinerja Komisi Pemilihan Umum Dalam Upaya Pemberantasan Budaya Golongan Putih Di Indonesia Melalui Metode Elvo (<i>Election Volunteer</i>)	2018
2	KEMENRISTEKDIKTI	<i>INTEGRATED SPORT SCHOOL</i> : SENUAH UPAYA MENIGNKATKAN PRESTASI INDONESIA DI BIDANG KEOLAHRAGAAN	2018
3	IAIN Tulungagung	TIALEN APP (<i>ANTI SEXUAL VIOLENCE</i>) SEBAGAI MEDIA ATAS PENGADUAN KORBAN KEKERASAN SEKSU (KAJIAN TENTANG PENGUATAN PERAN KOMNAS PEREMPUAN DALAM PERLINDUNGAN TERHADAP PEREMPUAN)	2019
4	Universitas Sumatera Utara	OPTIMASI PERAN OTORITAS JASA KEUANGAN DALAM PERLINDUNGAN KONSUMEN DARING BERBASIS CORRECT APP (<i>CONSUMER RIGHT PROTECTION APPLICATION</i>)	2019
5	Universitas Diponegoro	MENTRANSFORMASI UKM 1.0 MENUJU UKM 4.0 (SEBUAH LANGKAH PEMBONGKARAN REIFIKASI DAN PEMBUMIHAN PEMIKIRAN NEGARA HUKUM YANG MEMBAHAGIAKAN RAKYATNYA)	2020

6	Universitas Negeri Jambi	RESTORASI SISTEM HUKUM INDONESIA DALAM MEREDUKSI HOAKS DI MASA PASCA PANDEMI MELALUI METODE RESIDU (KULTUR LITERASI SECARA TERPADU)	2020
---	-----------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------

D. Penghargaan dalam 10 Tahun Terakhir

No.	Jenis Penghargaan	Institusi Pemberi Penghargaan	Tahun
1.	Juara 1 Lomba Internal Karya Tulis Ilmiah KSP Principium 2018	Fakultas Hukum UNS	2018
2.	Juara 3 Lomba Karya Tulis Ilmiah Nasional	IAIN Tulungagung	2019
3.	Juara 1 dan Best Paper Karya Tulis Ilmiah Nasional	Universitas Sumatera Utara	2019

BIODATA PENULIS



A. Identitas Diri

1	Nama Lengkap	Aldi Rizki Khoiruddin
2	Program Studi/ NIM	Fakultas Hukum/ E0019027
3	E-mail	aldi.alkhoir@gmail.com
4	Alamat	Jl. Batu Pancawarna No. 46, Kayu Putih, Pulogadung, Jakarta Timur, DKI Jakarta.

B. Riwayat Pendidikan

	SD	SMP	SMA
Nama Institusi	SD Negeri Kayu Putih 08 Pagi	MTS Tajul Ulum Brabo	MA Tajul Ulum Brabo
Jurusan	Umum	Umum	IPA
Tahun Masuk-Lulus	2005-2011	2011-2014	2014-2017

C. Karya Ilmiah yang Pernah Dibuat

No.	Insitusi Penyelenggara	Judul Karya Ilmiah	Tahun
1	Santri Writter Summit	MENJAGA PERDAMAIAN DUNIA LEWAT GERAKAN SANTRI AKTIF MEDIA	2017

2	Fakultas Hukum UNS	PENGUATAN IDEOLOGI NASIONAL DENGAN UPAYA PENCEGAHAN MUNCULNYA GESER (GERAKAN SEPARATISME, ETNOSENTRISME DAN RADIKALISME) MELALUI KEGIATAN CEGAD (CHATTING, GATHERING, AND DISCUSSING)	2019
3	Fakultas Hukum Universitas Parahyangan	URGENSI PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG <i>FINANCIAL TECHNOLOGY</i> DALAM RANGKA PERLINDUNGAN HUKUM <i>PEER TO PEER LENDING</i> SERTA PENEGAKAN HAM DAN KEADILAN SOSIAL DI INDONESIA	2020
4	Kemristek Dikti	<i>INTERNATIONAL SPACE EXPLORATION AUTHORITY</i> SEBAGAI SOLUSI UNTUK MENANGANI KONFLIK ANTAR BANGSA DALAM MENGHADAPI MOMENTUM KOLONISASI PLANET MARS 2050	2021

D. Penghargaan dalam 10 Tahun Terakhir

No.	Jenis Penghargaan	Institusi Pemberi Penghargaan	Tahun
1.	Juara 2 Lomba Pidato Bahasa Inggris PORSENI Kemenag Kab. Grobogan	Kemenag Kab. Grobogan	2016
2.	Juara 3 Lomba Bercerita Bahasa Arab Se-Jawa Tengah	Dzikro Pendidikan Bahasa Arab UNNES	2016

3.	Juara 3 Piala Bergilir KTI Fakultas Hukum UNS	Fakultas Hukum UNS	2019
4.	Peserta Terbaik Debat Hukum Online Nasional FH UNHAS	Fakultas Hukum UNHAS	2020

BIODATA PENULIS



A. Identitas Diri

1	Nama Lengkap	Nadine Rayna Salsabila
2	Program Studi/ NIM	Fakultas Hukum/ E0018285
3	E-mail	nadineraynas@student.uns.ac.id
4	Alamat	Komplek Sekretariat Negara, Blok D7 No. 16, Panunggangan Utara, Pinang, Tangerang. 15143

B. Riwayat Pendidikan

	SD	SMP	SMA
Nama Institusi	SD Markus	SMP Negeri 16 Tangerang	SMA Negeri 2 Tangerang
Jurusan	Umum	Umum	IPA
Tahun Masuk-Lulus	2006-2012	2012-2015	2015-2018

C. Karya Ilmiah yang Pernah Dibuat

No.	Institusi Penyelenggara	Judul Karya Ilmiah	Tahun
1	Fakultas Hukum UNS	Inovasi Pelayanan Publik menuju World Class Government	2020

2	Fakultas Hukum UNS	Tanggung Jawab Negara Terhadap Konflik Bersenjata Non-Internasional Antara Pemerintahan Bashar Al-Assad dengan Pemberontak di Suriah dan Implikasinya Bagi Indonesia dari Prespektif Hukum Humaniter Internasional	2021
3.	Fakultas Hukum UNS	Urgensitas Pokok-Pokok Haluan Negara Kembali Dihadirkan dalam Konstitusi	2021

D. Penghargaan dalam 10 Tahun Terakhir

No.	Jenis Penghargaan	Institusi Pemberi Penghargaan	Tahun
1	Juara 3 Lomba Debat Konstitusi tingkat Jabodetabek-Banten	SMA Negeri 4 Kota Tangerang	2016
2	Juara 2 Lomba Debat Bahasa Indonesia tingkat Kota Tangerang	Dinas Pendidikan Kota Tangerang Humaniter Internasional	2017
3.	Juara 1 Lomba Debat Konstitusi tingkat Jabodetabek-Banten	SMA Negeri 2 Kota Tangerang Selatan	2017
4.	Juara 1 Lomba Debat Konstitusi tingkat Jabodetabek-Banten	SMA Negeri 7 Kota Tangerang Selatan	2017
5.	Juara 1 dan Best Paper Resmootlius International Moot Court Competition	Fakultas Hukum UNS	2019

6.	Juara 2 Legal Drafting	Universitas Diponegoro	2020
7.	Posisi ke-5 dari 64 peserta Lomba Debat Konstitusi	Universitas Mataram	2020

BIODATA PENULIS



A. Identitas Diri

1.	Nama Lengkap	Nurul Aida Fitriani
2.	Program Studi/ NIM	Fakultas Hukum/ E0018307
3.	E-mail	aidanurul29785@gmail.com
4.	Alamat	Dukuh RT 09 RW 03, Tlawong, Sawit, Boyolali, Jawa Tengah

B. Riwayat Pendidikan

	SD	SMP	SMA
Nama Institusi	MI Kiyaran	SMP Negeri 2 Boyolali	SMA Negeri 1 Boyolali
Jurusan	Umum	Umum	IPA
Tahun Masuk-Lulus	2006-2012	2012-2016	2016-2018

C. Karya Ilmiah yang Pernah Dibuat

No.	Institusi Penyelenggara	Judul Karya Ilmiah	Tahun
1	Universitas Sumatera Utara	<i>Networking Governance: Upaya Menuju Indonesia Poros Maritim Dunia Era 4.0</i>	2020

D. Penghargaan dalam 10 Tahun Terakhir

No.	Jenis Penghargaan	Institusi Pemberi Penghargaan	Tahun
1	Juara 1 Kompetisi Debat Nasional VOTDEC	Universitas Airlangga	2019
2	Best Speaker Kompetisi Debat Hukum Nasional UBAYA Law Fair	Universitas Surabaya	2019
3.	Juara 1 Kompetisi Debat Hukum Nasional UBAYA Law Fair	Universitas Surabaya	2019
6.	Juara 2 Kompetisi Debat Hukum Nasional GPHS UIN Maliki Piala MPR RI Competition	UIN Maulana Malik Ibrahim	2020

BIODATA PENULIS



A. Identitas Diri

1	Nama Lengkap	Shafa Qurratul 'aini
2	Program Studi/ NIM	Fakultas Hukum/ E0020405
3	E-mail	shafaqrtla@gmail.com
4	Alamat	Cluster Pesona Anggrek No. C1 Sudimara Jaya, Ciledug, Tangerang 15151

B. Riwayat Pendidikan

	SD	SMP	SMA
Nama Institusi	SD Islam Al-Ashar	MTs Darunnajah Jakarta	MAN 10 Jakarta
Jurusan	Umum	Umum	IPA
Tahun Masuk-Lulus	2007-2013	2013-2016	2016-2019

C. Karya Ilmiah yang Pernah Dibuat

No.	Institusi Penyelenggara	Judul Karya Ilmiah	Tahun
1	MAN 10 Jakarta	Pengaruh Ayat Al-Quran terhadap Perumbuhan Anak Ayam dan Pohon Cabai	2016

2	Fakultas Hukum UNS	Komnas Perempuan Sebagai Fasilitator Dalam Pendampingan Psikologis dan Hukum terhadap Korban Pelecehan Seksual Pada Mahasiswi Melalui Program CARE (Complain About Sexual Harassment) Berbasis Website	2020
3	Fakultas Hukum UNS	The Management of Cetacean Conservation for Tourism in Pieh Island	2020

D. Penghargaan dalam 10 Tahun Terakhir

No.	Jenis Penghargaan	Institusi Pemberi Penghargaan	Tahun
1	Juara 1 Lomba Internal Karya Tulis Ilmiah KSP Principium 2020	Fakultas Hukum UNS	2020
2	Juara 2 Lomba Essay NASACOM	Fakultas Hukum UNS	2020