



NASKAH AKADEMIK TENTANG MEMPERKUAT MATERI DAN STATUS HUKUM KETETAPAN MPRS DAN MPR DALAM SISTEM HUKUM INDONESIA UNIVERSITAS DIPONEGORO



**BADAN
PENGKAJIAN
MPR RI**

Tahun 2019

2019



**NASKAH AKADEMIK TENTANG MEMPERKUAT
MATERI DAN STATUS HUKUM KETETAPAN MPRS DAN MPR
DALAM SISTEM HUKUM INDONESIA
UNIVERSITAS DIPONEGORO**



**Badan
Pengkajian
MPR RI**

**Constitutional Drafting MPR
Tahun 2019
Universitas Diponegoro**

**NASKAH AKADEMIK
TENTANG
MEMPERKUAT MATERI DAN STATUS HUKUM
KETETAPAN MPRS DAN MPR DALAM SISTEM HUKUM
INDONESIA**

UNIVERSITAS DIPONEGORO

**BADAN PENGKAJIAN MPR RI
2019**

NASKAH AKADEMIK

**TENTANG MEMPERKUAT MATERI DAN STATUS HUKUM
KETETAPAN MPRS DAN MPR DALAM SISTEM HUKUM INDONESIA**

Cetakan Pertama, September 2019

PENASEHAT

PIMPINAN BADAN PENGAJIAN MPR RI

Dr. dr. Delis Julkarson Hehi, MARS

Prof. Dr. Hendrawan Supratikno

H. Rambe Kamarul Zaman, M.Sc, M.M.

Martin Hutabarat, S.H.

Ir. H. Tifatul Sembiring

PENGARAH

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

PENANGGUNG JAWAB

Drs. Yana Indrawan, M.Si.

EDITOR

Roosiah Yuniarsih, Tommy Andana, Siti Aminah,

Wahyu Fitri Riyanto, Pradita Devis Dukarno, dan Otto Trengginas Setiawan

TIM PENYUSUN

Universitas Diponegoro dan Biro Pengkajian Sekretariat Jenderal MPR
(Materi Lomba *Constitutional Drafting* MPR Tahun 2019)

ISBN

.....

Diterbitkan oleh Badan Pengkajian MPR RI



Sambutan
Kepala Biro Pengkajian MPR RI

Buku Naskah Akademik tentang Memperkuat Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR Dalam Sistem Hukum Indonesia, merupakan dokumentasi gagasan dari para akademisi muda yang menjadi finalis *Constitutional Drafting* pada Pekan Konstitusi Tahun 2019. Para finalis lomba tersebut berasal dari para mahasiswa fakultas hukum pada Universitas Diponegoro, Universitas Gadjah Mada, Universitas Indonesia, Universitas Pelita Harapan, Universitas Sultan Ageng Tirtayasa, dan Institut Agama Islam Negeri Tulungagung.

Buku ini penting sebagai salah satu referensi ilmiah perkembangan ketatanegaraan Indonesia. Karena itu dipandang perlu untuk melakukan penerbitan dan penyebarluasan dengan maksud agar nantinya buku ini dapat memperkaya dan memperluas cakrawala pemahaman ketatanegaraan masyarakat luas, utamanya generasi muda Indonesia.

Materi Buku ini asli tidak diubah, beberapa koreksi dan revisi redaksional telah dilakukan dengan tetap memperhatikan otentifikasi materi yang disampaikan para finalis *Constitutional Drafting* Pekan Konstitusi Tahun 2019.

Semoga Naskah Akademik ini bermanfaat untuk para mahasiswa, tenaga pengajar, dan masyarakat luas yang mempunyai keinginan meningkatkan pemahaman tentang konstitusi di Indonesia.

Kepala Biro Pengkajian,

22

Drs. Yana Indrawan, M.Si.



Sambutan Sekretaris Jenderal MPR RI

Pelaksanaan *Constitutional Drafting* merupakan rangkaian kegiatan pada Pekan Konstitusi Tahun 2019 sebagai ajang akademisi muda mempresentasikan gagasan terbaru di bidang sistem ketatanegaraan Indonesia. Melihat pentingnya kegiatan tersebut, Majelis Permusyawaratan Rakyat berkepentingan untuk mendukung dan mendokumentasikan materi para finalis lomba. Menyimak banyaknya keterbaruan gagasan yang disampaikan maka, gagasan tersebut layak didokumentasikan.

Sesungguhnya, *Constitutional Drafting* 2019 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 *constitutional drafting* yang mengedepankan proses pemikiran, pemahaman ketatanegaraan yang kritis dan konstruktif.

Penyelenggaraan *Constitutional Drafting* 2019 ini memiliki materi edukasi nilai-nilai luhur bangsa dan materi kajian terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia sebagai salah satu media atau 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 *Constitutional Drafting* 2019 ini akan lahir generasi kebanggaan bangsa yang cerdas, kritis, bersatu, serta paham akan demokrasi, konstitusi, dan sistem ketatanegaraan Indonesia.

Sekretaris Jenderal MPR RI,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ma'ruf Cahyono', with a long horizontal stroke extending to the right.

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



Sambutan
Pimpinan Badan Pengkajian MPR RI

Assalamualaikum warrahmatullahi wabarakatuh,

Konstitusi merupakan hukum yang dianggap paling tinggi tingkatan dan tujuannya. Tujuan yang tertinggi itu antara lain mengandung nilai-nilai kebajikan seperti keadilan, ketertiban, dan perwujudan cita-cita kemerdekaan atau kebebasan serta kesejahteraan. Dalam konteks konstitusi Indonesia yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, memuat tujuan bernegara di dalam Pembukaan Alinea ke-4 yaitu: (i) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, (ii) memajukan kesejahteraan umum, (iii) mencerdaskan kehidupan bangsa, dan (iv) ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) adalah produk politik sebagai resultan dari berbagai kepentingan politik masyarakat di tingkat lokal dan nasional, yang niscaya akan terus berkembang. Perkembangan itu sesuai kebutuhan masyarakat sebagai konsekuensi dari karakteristik Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai konstitusi yang hidup, *the living constitution*.

Sesungguhnya konstitusi di negara manapun tidak ada yang mutlak sempurna, tanpa ada kekurangan atau kelemahan tertentu. Konstitusi yang jauh lebih sempurna pun belumlah cukup menjamin bahwa implementasi dari mandat konstitusi tersebut bisa dijalankan sebagaimana rumusan substantifnya. Oleh karena itu, menjadi penting untuk dapat dipahami bersama, pelaksanaan dari mandat konstitusi merupakan kebutuhan mendasar bagi bangsa Indonesia dalam menghadapi dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara itu sendiri.

Semangat pelaksanaan amanat konstitusi tersebut selaras dengan implementasi peran dan wewenang MPR untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945. MPR sebagai salah satu lembaga negara pelaksana kedaulatan rakyat memiliki peran sangat strategis dalam membangun kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang demokratis dan konstitusional.

Dalam kerangka ini, Badan Pengkajian MPR sebagai salah satu alat kelengkapan MPR memiliki peran penting untuk mendukung wewenang dan tugas konstitusional MPR sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, 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 Constitutional Drafting dalam rangkaian Pekan Konstitusi Tahun 2019 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.

Constitutional Drafting 2019 merupakan salah satu upaya dan ikhtiar kita bersama dalam mengembangkan budaya sadar berkonstitusi, sadar berdemokrasi, dan sadar akan nilai-nilai kebangsaan. Melalui pemahaman tersebut, tujuan akhir yang hendak dicapai adalah terbentuknya mental dan karakter bangsa yang mandiri, bermartabat, berdikari, berintegritas serta berkepribadian Indonesia, utamanya di kalangan generasi muda Indonesia.

Terimakasih kepada para finalis Constitutional Drafting 2019, yang telah bersedia meluangkan waktu, tenaga, dan menggali konstitusi Indonesia dengan sepenuh hati. Semoga penerbitan dokumentasi naskah Constitutional Drafting 2019 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.

Wassalamualaikum Warrahmatullahi Wabarakatuh.

PIMPINAN BADAN PENGAJIAN MPR RI

Ketua,



dr. DELIS JULKARSON HEHI, MARS

Wakil Ketua,



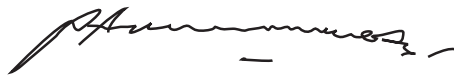
Prof. Dr. HENDRAWAN SUPRATIKNO

Wakil Ketua,



MARTIN HUTABARAT, S.H.

Wakil Ketua,



RAMBE KAMARULZAMAN, M.Sc.,MM

Wakil Ketua,



Ir. H. TIFATUL SEMBIRING

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
SAMBUTAN KEPALA BIRO PENGKAJIAN MPR RI	iii
SAMBUTAN SEKRETARIS JENDERAL MPR RI.....	v
SAMBUTAN BADAN PENGKAJIAN MPR RI.....	vii
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR GAMBAR.....	xiv
DAFTAR TABEL.....	xv
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Identifikasi Masalah	10
C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik	17
D. Sistematika Penulisan Naskah Akademik	18
E. Metode Penulisan Naskah Akademik	19
F. Metode Perubahan Undang-Undang Dasar	27
BAB II DASAR PEMIKIRAN DAN POKOK-POKOK PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1954	30
A. Dasar Pemikiran Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.....	30
1. Sejarah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	30
a. Sejarah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	30
b. Alasan Dilakukan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	41
2. Tujuan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	45
B. Pokok-pokok Dasar Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	47
1. Negara Hukum Pancasila	47
2. Konsep Kedaulatan Rakyat	54
3. Majelis Permusyawaratan Rakyat	59
4. Haluan Negara	63
5. Tata Pemerintahan Yang Baik (<i>Good Governance</i>)	69
6. Sistem Pemerintahan Presidensial.....	74

5. Pemberhentian Presiden (<i>Impeachment</i>).....	81
6. Sistem Otonomi Daerah.....	86
7. Kekuasaan Kehakiman.....	92
8. Peraturan Perundang-undangan.....	99

**BAB III LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, YURIDIS, POLITIS,
DAN HISTORIS..... 115**

A. Landasan Filosofis	116
B. Landasan Sosiologis.....	124
C. Landasan Yuridis	140
D. Landasan Politis.....	152
E. Landasan Historis.....	1616

BAB IV PEMBAHASAN 171

A. Penegasan Konsep Negara Hukum Pancasila Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia.....	171
1. Kedudukan Konsep Negara Hukum Pra-Amandemen UUD Tahun 1945.....	172
2. Kedudukan Konsep Negara Hukum Pasca-Amandemen UUD Tahun 1945	176
3. Penegasan Konsep Negara Hukum Pancasila Dalam Sistem Hukum di Indonesia	178
B. Reformulasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia	184
1. Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia.....	187
2. Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Pra- Amandemen UUD Tahun 1945	188
3. Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Pasca- Amandemen UUD Tahun 1945	189
4. Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Membentuk Haluan Negara	194
5. Rekonstruksi Susunan Keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat	198
6. Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Terkait Evaluasi dan Laporan Kinerja Lembaga Negara	206

C. Reformulasi Haluan Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia	209
1. Pembangunan Nasional Semesta berencana (PNSB)	210
2. Pembangunan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBH).....	214
3. Pembangunan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN)	220
4. Reformulasi Haluan Negara Republik Indonesia	224
5. Keterlibatan Lembaga Negara Dalam Pembentukan Haluan Negara	235
6. Keterpaduan Sistem Pembangunan Melalui Haluan Negara Republik Indonesia	238
D. Harmonisasi Susunan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia	239
1. Kedudukan Hierarki Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia	243
2. Penegasan UUD NRI Tahun 1945 Sebagai Hukum Dasar Peraturan Perundang-undangan.....	246
3. Penegasan Peraturan Negara Dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan.....	249
4. Penataan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Pusat dan Tingkat Daerah dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan.....	255
E. Penegasan Sistem Pemerintahan Presidensial Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia	263
1. Sistem Pemerintahan Indonesia Pra-Amandemen UUD Tahun 1945.....	264
2. Sistem Pemerintahan Indonesia Pasca-Amandemen UUD Tahun 1945.....	275
3. Keterlibatan Presiden Dalam Pembentukan Haluan Negara Republik Indonesia	278
4. Kewajiban Presiden Dalam Pelaksanaan Haluan Negara Republik Indonesia	280
F. Reformulasi Proses Pemberhentian Presiden (<i>impeachment</i>)	281

1.	<i>Impeachment</i> Presiden dan/atau Wakil Presiden Pra-Amandemen UUD Tahun 1945	281
2.	<i>Impeachment</i> Presiden dan/atau Wakil Presiden Pasca-Amandemen UUD Tahun 1945	286
3.	Reformulasi Sistematika <i>Impeachment</i> Presiden dan/atau Wakil Presiden.....	289
4.	<i>Impeachment</i> Presiden dan/atau Wakil Presiden Terkait Haluan Negara Republik Indonesia.....	293
5.	<i>Impeachment</i> Kepala Daerah Terkait Haluan Negara Republik Indonesia.....	301
G.	Reformulasi Konsep Otonomi Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia.....	305
1.	Kedudukan Pemerintahan Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah	305
2.	Pelaksanaan Otonomi Daerah Oleh Pemerintah Daerah Melalui Haluan Negara	308
H.	Reformulasi Komisi Yudisial Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia	312
1.	Urgensitas Eksistensi Komisi Yudisial Dalam UUD NRI Tahun 1945.....	315
2.	Kedudukan dan Kewenangan Komisi Yudisial Sebagai <i>State Auxiliary Organ</i>	318
3.	Kewenangan Pengawasan Komisi Yudisial Terhadap Hakim Konstitusi.....	323
I.	Reformulasi Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia.....	323
1.	Urgensitas Eksistensi Mahkamah Konstitusi Dalam UUD NRI Tahun 1945	323
2.	Kewenangan Pengujian Satu Atap Peraturan Perundang-Undangan (<i>Judicial Review</i>)	327
3.	Kewajiban Melakukan Pengujian Terhadap Rancangan Peraturan Negara (<i>Judicial Preview</i>).....	332
J.	Reformulasi Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR Dalam Sistem Hukum Indonesia.....	336

1. Kedudukan TAP MPRS dan TAP MPR Dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan.....	340
2. Konsekuensi dan Implikasi dari Adanya Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR Dalam Sistem Hukum Indonesia....	343
3. Peninjauan Kembali Status Hukum TAP MPRS dan TAP MPR Melalui Peraturan Negara	358

BAB V MATERI MUATAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 365

BAB VI PENUTUP 407

A. Kesimpulan.....	396
B. Saran.....	411

DAFTAR PUSTAKA 415

LAMPIRAN MATRIKS RANCANGAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Diagram Tingkat Kemiskinan di Indonesia.....	65
Gambar 2. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Menurut Undang-Undang No. 12 Tahun 2011	108
Gambar 3. Survey Masyarakat Yang Menginginkan Pancasila Sebagai Ideologi Bangsa	129
Gambar 4. Survey Masyarakat Untuk Menjadikan MPR Sebagai Lembaga Tertinggi Negara.....	133
Gambar 5. Persetujuan Publik Terhadap Kewenangan MPR Untuk Menetapkan Haluan Negara.....	134
Gambar 6. Persetujuan Publik Terhadap Utusan Golongan Masuk Kedalam Struktur Keanggotaan MPR.....	135
Gambar 7. Penilaian Publik Terhadap Efektivitas Sidang MPR.....	136
Gambar 8. Penilaian Publik Terhadap Uji Material yang hanya dilakukan oleh MK.....	139
Gambar 9. Dasar Perencanaan Nasional Periode 1958 – 1967.....	213
Gambar 10. Siklus Perencanaan Pembangunan Melalui Garis-garis Besar Haluan Negara 1969 – 1998.....	217
Gambar 11. Bagan Perencanaan Pembangunan Melalui Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional	221
Gambar 12. Sistematika Perencanaan Pembangunan dan Pola Kelembagaan Melalui Haluan Negara.....	228
Gambar 13. Skema Sistem Pelaksanaan Haluan Negara	231
Gambar 14. Skema Pembentukan Haluan Negara.....	237
Gambar 15. Mekanisme <i>Impeachment</i> Presiden dan/atau Wakil Presiden Pasca Perubahan UUD NRI 1945.....	292
Gambar 16. Proses Mekanisme <i>Impeachment</i> Presiden dan/atau Wakil Presiden Terkait Tidak melaksanakan Haluan Negara	300
Gambar 17. Diagram Konsep Penyatupatan <i>Judicial Review</i> di MK.....	331

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Perbedaan Kedudukan MPR dan Sistematika UUD 1945 Sebelum Perubahan dan Setelah Perubahan	40
Tabel 2. Jumlah Persentase Penduduk Miskin 1970-2018.....	67
Tabel 3. Sistem Pemerintahan Presidensial mulai Awal Kemerdekaan Sampai Dengan Masa Transisi	79
Tabel 4. Prosedur <i>Impeachment</i> Presiden Berdasarkan UUD NRI Tahun 1945.....	84
Tabel 5. Perbandingan Pengaturan Terkait Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Indonesia	244
Tabel 6. Perbandingan Kelompok Hierarki Norma Hukum Korea Selatan dengan Norma Hukum Indonesia.....	259
Tabel 7. Perbedaan Prinsip Sistem Presidensial Masa Pra-Amandemen dan Pasca-Amandemen	276
Tabel 8. Alasan dan Mekanisme Pemakzulan Presiden Menurut Ketetapan MPR	285
Tabel 9. Materi Muatan Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS	342
Tabel 10. Penelusuran Validitas TAP MPRS/MPR dalam Pasal 2 TAP MPR Nomor I/MPR/2003	349
Tabel 11. Penelusuran Validitas TAP MPRS/MPR dalam Pasal 4 TAP MPR Nomor I/MPR/2003	350

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Bernegara berarti hidup bersama dalam suatu wadah yang disebut negara dengan menempatkan nilai-nilai dan norma-norma yang disepakati bersama sebagai sumber rujukan tertinggi dan sekaligus sebagai cita-cita luhur yang diidealkan untuk kemajuan peradaban bangsa yang bersatu, merdeka, adil, dan makmur dalam rida Tuhan Yang Maha Esa. Untuk menjamin berjalannya sebuah Negara tentunya tidak lepas dari konstitusi negara. Substansi wujud konstitusi meliputi tiga hal. *Pertama*, konstitusi merupakan kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama (*the general goals of society or general acceptance of the same philosophy of government*). *Kedua*, konstitusi merupakan kesepakatan tentang *the rule of the law* sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara (*the basis of government*). *Ketiga*, konstitusi merupakan kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prosedur-prosedur ketatanegaraan (*the form of institutions and procedures*).¹ Dengan begitu maka dapat dipahami bahwa konstitusi merupakan tujuan atau cita-cita bersama yang disepakati oleh para pendiri bangsa.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) merupakan konstitusi tertulis yang terbentuk dari konsensus bersama bangsa Indonesia dan menjadi sebuah cita bangsa atau nilai luhur yang disepakati oleh para pendiri bangsa dengan mempertimbangkan segala kemajemukan yang terdapat di Indonesia dan sebagai bentuk pengejawantahan nilai-nilai Pancasila yang termaktub di dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang menjadi pedoman dalam penyusunan aturan perundang-undangan dibawahnya. Pancasila yang berarti 5 (lima) prinsip dasar untuk mencapai tujuan bernegara. Prinsip-prinsip yang tercantum di dalam Pancasila yakni: (1) Ketuhanan Yang Maha Esa; (2) Kemanusiaan yang Adil dan Beradab; (3) Persatuan Indonesia; (4) Kerakyatan yang

¹ Jimly Asshiddiqie, 2015, *Konstitusi Bernegara (Praksis Kenegaraan Bermartabat Dan Demokratis)*, Malang: Setara Press, hlm. 319.

Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan atau Perwakilan; (5) Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia. Kelima prinsip dasar tersebut merupakan dasar ideologis dalam bernegara untuk mewujudkan cita bangsa yang tertuang didalam pembukaan Undang-Undang Dasar, yaitu: (1) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; (2) memajukan kesejahteraan umum; (3) mencerdaskan kehidupan bangsa; dan (4) ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Apabila berpedoman kepada teori dari **Hans Kelsen** tentang jenjang norma (*stufentheorie*) dan teori tersebut dikembangkan oleh salah satu muridnya yaitu **Hans Nawiasky** dengan *theorie von stufenufbau der rechtsordnung*. Susunan atau jenjang norma menurut teori tersebut adalah: ²

1. Norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*);
2. Aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*);
3. Undang-undang formal (*formell gesetz*); dan
4. Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*verordnung enautonome satzung*).

Dengan demikian yang menjadi norma fundamental Negara (*staatfundamentalnorm*) adalah Pancasila. Dalam hal ini, *staatsfundamentalnorm* adalah syarat bagi pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar (*staatsverfassung*) dari suatu negara dan merupakan landasan atau dasar dari semua pengembangan hukum baik secara teoritik maupun praktikal yang ada di Indonesia.³ Sehingga dengan teori tersebut dapat disimpulkan bahwa jenjang peraturan perundang-undangan di Indonesia harus memiliki satu kesatuan nilai dengan peraturan yang berada di atasnya hingga mencapai pada aturan yang paling abstrak atau sering disebut dengan *staatfundamentalnorm* yaitu Pancasila. Dengan demikian maka Pancasila turut dijadikan sebagai landasan utama dalam sistem hukum di Indonesia, yang artinya bahwa negara hukum yang

² Jimly Asshiddiqie, –Ideologi, Pancasila dan Konstitusi, https://www.jimly.com/makalah/namafile/3/ideologi_pancasila_dan_konstitusi, diakses pada tanggal 6 Mei 2019.

³ H. Kaelan, 2013, *Negara Kebangsaan Pancasila*, Yogyakarta: Paradigma, hlm. 542.

diterapkan di Indonesia merupakan konsepsi yang lahir dari konsep negara hukum yang berdasarkan nilai-nilai Pancasila.

Dalam pengejawantahan nilai-nilai Pancasila dan tujuan nasional yang tertuang dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, maka substansi nilai-nilai tersebut diatur lebih lanjut kedalam aturan dasar negara yang pada perkembangannya memiliki 3 (tiga) Undang-Undang Dasar, yaitu Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945), Undang-Undang Dasar RIS atau Konstitusi RIS 1949 dan Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (UUDS 1950). Namun, dalam perjalanan ketatanegaraannya Indonesia memiliki 4 (empat) macam Undang-Undang Dasar, yaitu:⁴

1. Undang-Undang Dasar 1945, yang berlaku sejak tanggal 18 Agustus 1945 sampai dengan tanggal 27 Desember 1949;
2. Undang-Undang Dasar RIS atau Konstitusi RIS 1949, yang berlaku sejak tanggal 17 Agustus 1949 sampai dengan tanggal 17 Agustus 1950;
3. Undang-Undang Dasar Sementara 1950, yang berlaku sejak tanggal 17 Agustus 1950 sampai dengan tanggal 5 Juli 1959;
4. Undang-Undang Dasar 1945, yang berlaku sejak tanggal 17 Agustus 1959, bersamaan dengan dikeluarkannya Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 sampai sekarang.

Dengan dinamisnya kehidupan bermasyarakat, tentu konstitusi harus menyesuaikan dengan perubahan zaman yang semakin modern, sehingga sebuah konstitusi haruslah berorientasi kepada masa depan. Oleh karena itu dilakukannya 4 (empat) kali perubahan Undang-Undang Dasar oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam kurun waktu 1999-2002, mengindikasikan bahwa konstitusi berubah menyesuaikan keadaan agar dapat mendorong perbaikan kehidupan ketatanegaraan Indonesia. Namun, bukan berarti konstitusi yang ada saat ini tidak memerlukan perbaikan-perbaikan lagi meskipun telah dilakukan perbaikan sebanyak 4 (empat) kali, sebuah konstitusi tetap memerlukan sebuah perbaikan agar dapat sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan kehidupan berbangsa.

⁴ Dahlan Thaib, 1999, *Pancasila Yuridis Ketatanegaraan*, Yogyakarta: Upp AmpYkpn, hlm. 53.

Konstitusi sebagai hukum dasar bernegara harus disempurnakan dengan cara dilakukannya perubahan UUD 1945 yang kelima, agar konstitusi dapat terus menjadi *living and working constitution*.

Sri Soemantri, mengemukakan bahwa makna penting yang terkandung dari suatu konstitusi adalah keinginan bagaimana kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin, yang terlihat pada susunan dan sistem ketatanegaraannya. Melihat bahwa pada saat ini kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat, maka segala bentuk pembangunan nasional yang dilakukan oleh pemerintah haruslah senantiasa mengedepankan kepentingan rakyat Indonesia guna mewujudkan kesejahteraan sosial.⁵

Apabila dicermati, didalam *alinea kedua* Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 terdapat cita bangsa bahwa Negara Indonesia adalah Negara yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur. Untuk mewujudkan Negara Indonesia seperti yang diinginkan oleh para pendiri bangsa yang termaktub didalam UUD NRI 1945 haruslah dilandasi dengan sistem ketatanegaraan yang ideal. Konsep ideal ketatanegaraan yang ingin diwujudkan melalui perbaikan konstitusi adalah sistem ketatanegaraan Indonesia yang mampu mencakup seluruh dimensi strategis kehidupan berbangsa dan bernegara. Sistem ketatanegaraan Indonesia yang tertuang didalam UUD NRI 1945 akan terus berkembang sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

UUD NRI Tahun 1945 merupakan satu kesatuan rangkaian perumusan hukum dasar Indonesia di masa depan dan merupakan *resultante* atau kesepakatan politik MPR sebagai representasi seluruh rakyat Indonesia. Isinya mencakup dasar-dasar normatif yang berfungsi sebagai sarana pengendali (*tool of social and political control*) terhadap penyimpangan dan penyelewengan dalam dinamika perkembangan zaman dan sekaligus sarana pembaruan masyarakat (*tool of social and political reform*) serta sarana perekayasaan (*tool of social and political engineering*) kearah cita-cita kolektif bangsa.⁶ Mengacu pada kerangka pemikiran tersebut maka sepatutnya UUD

⁵ Sri Soemantri, 1987, *Prosedur Dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung: Alumni, hlm. 59.

⁶ Jimly Asshiddiqie, 2010, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 30.

NRI Tahun 1945 dapat berkembang dan menyesuaikan dirinya agar mampu menjawab berbagai permasalahan yang ada.

Hal ini kemudian dijadikan dasar pemikiran untuk dilakukan perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945 yang mana didalamnya keberadaan MPR mengalami perubahan yang cukup fundamental, MPR yang sebelumnya sebagai lembaga tertinggi negara serta sebagai pelaksana daripada kedaulatan rakyat berubah menjadi lembaga yang sejajar kedudukannya dengan lembaga negara lainnya dan mengalami pelemahan atas beberapa kewenangan utama yang dimilikinya saat itu, salah satunya menghapus kewenangan untuk membentuk dan menetapkan garis-garis besar daripada Haluan Negara. Perubahan itu disinyalir sebagai bentuk tuntutan reformasi atas kediktatoran pemerintahan Orde Baru menuju pemerintahan yang berprinsip pada *checks and balances*.

Sejak masa Orde Baru hingga pasca reformasi Indonesia telah mengenal 2 (dua) model perencanaan pembangunan nasional jangka panjang, yaitu Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN). Setelah dilakukan perubahan dalam jangka waktu 1999-2002 dengan 4 (empat) kali perubahan UUD NRI Tahun 1945, keberadaan RPJPN kini dianggap sebagai pengganti daripada GBHN. Baik model perencanaan pembangunan RPJPN maupun GBHN, memuat materi-materi pembangunan disegala bidang kehidupan nasional, namun terdapat perbedaan mencolok yang terlihat didalam format yuridis dari GBHN dan RPJPN yang mana ketentuan daripada GBHN diatur didalam TAP MPR yang nantinya dipertanggungjawabkan kepada MPR sedangkan ketentuan daripada RPJPN diatur didalam Undang-Undang.

Walaupun memiliki tujuan dan maksud yang tidak berbeda jauh, namun model RPJPN saat ini berbeda dengan model daripada GBHN sehingga kurang tepat rasanya dianggap sebagai pengganti keberadaan GBHN. Sama halnya seperti didalam GBHN, didalam RPJPN pun memuat secara sistematis mengenai arah pembangunan yang ingin dicapai dalam waktu 20 tahun mendatang, didalam RPJPN terdapat Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMN)

untuk 5 tahun dan Rencana Kerja Pertahun (RKP) untuk jangka waktu 1 tahun, begitupun untuk pelaksanaan pembangunan daerah.

Dalam perkembangannya model RPJPN yang digunakan hingga sekarang menuai banyak kritik, bahwasanya perencanaan pembangunan yang dirumuskan kurang memiliki daya mengikat, sehingga pelaksanaan pembangunan Indonesia pasca reformasi menimbulkan ketidakaturan dan saling berbenturan antara pembangunan di tingkat pusat dan ditingkat daerah. Berdasarkan hal tersebut, banyak anggapan bahwasanya RPJPN dianggap tidak mampu dijalankan secara konsisten guna mewujudkan pembangunan yang berkesinambungan, terlebih ketika terjadi pergantian kepemimpinan, dimana realita yang timbul menunjukkan bahwa ketika bergantinya kepemimpinan maka berganti pula RPJMN yang disesuaikan dengan visi dan misi masing-masing Presiden terpilih. Sehingga RPJMN cenderung berubah-ubah setiap terjadinya pergantian Presiden.

Pola pemerintahan saat ini yang semakin terdesentralisasi membuat proses pengelolaan di daerah semakin sulit untuk sejalan dengan apa yang telah direncanakan oleh pemerintah pusat. Oleh karena itu, tidak menutup kemungkinan memang tidak adanya jaminan yang mengikat terhadap adanya kesesuaian pembangunan di daerah dengan pembangunan di pusat, sehingga sering terjadi benturan kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah dengan kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat. Hierarki kepemimpinan dari pusat ke daerah yang tidak selaras diakibatkan oleh tidak adanya rencana pola pembangunan terstruktur dan berkesinambungan menimbulkan ketimpangan yang terlihat dari adanya perbedaan visi-misi dari masing-masing kepala daerah yang berbeda dengan program kebijakan yang diterapkan di pusat.

Berdasarkan hal tersebut muncul urgensi akan adanya suatu kaidah penuntun yang dapat memandu para penyelenggara negara dalam merumuskan kebijakan pembangunan secara terpimpin, terencana, dan terpadu yang dibutuhkan guna mewujudkan kesinambungan pembangunan nasional. Mengingat bahwa pembentukan arah pembangunan nasional saat ini diamanatkan oleh

konstitusi kepada Presiden yang memiliki kekuasaan lebih dalam menentukan arah pembangunan dengan disesuaikan visi dan misi-nya dalam sebuah program-program termasuk program partai yang nantinya akan menjadi garis-garis besar.⁷ Urgensi ini memandang bahwa diperlukan suatu Haluan Negara dengan model GBHN, namun tetap mengakomodir keleluasaan Presiden guna memperkuat sistem presidensial untuk mengatur dan menjalankan kekuasaan pemerintahan.

Haluan Negara yang nantinya dibentuk harus mampu dijalankan secara menyeluruh oleh setiap bagian dari suprastruktur negara dengan pelaksanaannya yang konsisten dan berkesinambungan, serta dapat dipertanggungjawabkan secara transparan dan akuntabel. Hal ini merupakan konsekuensi dari sebuah negara demokrasi, yang mana perlu adanya mekanisme yang mampu memberikan wadah kepada setiap kekuasaan agar dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat. Konsepsi ini pun nantinya perlu disesuaikan dalam rangka memperkuat efektifitas dari sistem presidensial di Indonesia.

Sebagai konsekuensi dari munculnya urgensi tersebut maka terlebih dahulu perlu dilakukan adanya penataan dalam sistem peraturan perundang-undangan, karena hingga saat ini masih terdapat adanya keberadaan jenis peraturan perundang-undangan seperti Ketetapan MPR (TAP MPR) yang masih berlaku – sebagaimana TAP MPR Nomor 1 Tahun 2003 – dan tidak terdapat suatu mekanisme untuk dilakukan pencabutan ataupun pengujian terhadap ketentuan peraturan tersebut. Keberadaan TAP MPR yang masih berlaku tersebut menjadi perdebatan diberbagai kalangan. Hal ini dikarenakan kedudukannya yang berada diatas Undang-Undang sebagaimana dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Maka dengan begitu, terdapat konsekuensi hukum bahwa peraturan perundang-undangan dibawahnya tidak boleh bertentangan atau

⁷ Mahkamah Konstitusi, 2010, –*Naskah Komperhensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Latar Belakang, Proses Dan Hasil Pembahasan, 1999 – 2002 Jilid I*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, hlm. 443.

menyimpang dari TAP MPR tersebut. Sehingga hal ini turut menimbulkan inkonsistensi dalam keberadaan hierarki peraturan perundang-undangan yang mudah berubah-ubah dan berimplikasi pada ketidakharmonisan antar jenis peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia.

Untuk menjamin adanya harmonisasi peraturan perundang-undangan maka diperlukan suatu sarana konstitusional yang dapat menjamin peraturan perundang-undangan yang harmonis dan tidak saling bertentangan satu sama lainnya. Sebagaimana konstitusi merupakan bentuk pengejawantahan dari Pancasila, sehingga nilai-nilai yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan harus memiliki kesatuan nilai dengan Pancasila. Namun yang menjadi permasalahan bahwa adanya dualisme pengujian peraturan perundang-undangan yang kewenangannya berada di dua lembaga kehakiman yaitu, Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK), yang mana kewenangan pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar diberikan kepada MK, sedangkan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang diberikan kepada MA, hal ini tidak sejalan dengan fungsi masing-masing daripada MK sebagai *court of law* dan MA sebagai *court of justice*. Dualisme pengujian ini turut menimbulkan berbagai permasalahan, mulai dari hubungan kelembagaan MA dan MK yang tidak sinkron di dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, penegakan konstitusi secara integral di dalam seluruh peraturan perundang-undangan menjadi sulit terwujud, sampai dengan menjadi hilangnya kekuatan putusan MA untuk suatu perkara pengujian, ketika norma yang dijadikan dasar oleh MA dalam memutus dinyatakan inkonstitusional oleh MK. Terlebih keberadaan MK juga merupakan *the sole interpreter of constitution* yang artinya MK bertindak sebagai satu-satunya lembaga negara yang secara konstitusional dapat melakukan penafsiran terhadap konstitusi. Oleh karena itu diperlukan penataan kembali terhadap kewenangan-kewenangan antar MA dan MK, sehingga pelaksanaan kewenangan dapat berjalan lebih optimal.

Dalam rangka mengoptimalkan kewenangan daripada kekuasaan kehakiman maka perlu pula diiringi dengan adanya pengawasan yang mandiri guna menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku daripada hakim-hakim tersebut. Terlebih pada keberadaan Hakim Konstitusi yang saat ini tidak memiliki pengawas eksternal dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Ketiadaan pengawas eksternal tersebut tidak tepat jika disandingkan dengan cita-cita membangun sistem hukum yang adil dan berwibawa. Oleh karena itu diperlukan penataan kembali dalam UUD NRI Tahun 1945 mengenai pihak-pihak mana saja yang perlu dilakukan pengawasan oleh Komisi Yudisial (KY) sebagai lembaga penunjang daripada kekuasaan kehakiman. Hal ini didasari pada semangat untuk menciptakan kekuasaan kehakiman yang adil dan bersih demi terwujudnya cita-cita bangsa Indonesia.

Selain permasalahan mengenai Haluan Negara dan kekuasaan kehakiman, perlu dilihat mengenai penataan lembaga Negara. Keberadaan lembaga negara harus dilihat sebagai satu kesatuan organisasi penyelenggaraan negara dengan kedudukan, wewenang, dan tugas masing-masing. Pada umumnya penataan lembaga negara didasarkan pada asumsi bahwa kekuasaan negara tidak boleh terpusat pada satu lembaga negara. Asumsi tersebut merupakan antitesis dari praktik bernegara di masa lalu, ketika kekuasaan negara terpusat dan melahirkan penyalahgunaan kekuasaan yang bertentangan dengan tujuan negara. Oleh karena itu, kekuasaan negara dibagi menjadi beberapa cabang yang dipegang oleh lembaga negara yang berbeda-beda. Dalam perkembangannya, satu lembaga negara juga tidak sepenuhnya memiliki satu cabang kekuasaan, karena ia harus diawasi dan diimbangi oleh lembaga lain. Inilah prinsip *separation of powers* yang dijalankan bersamaan dengan prinsip *checks and balances* yang dijadikan acuan dalam membentuk sistem pemerintahan yang kondusif.

Melihat berbagai macam permasalahan dan kelemahan yang ada dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, maka perlu adanya inisiasi perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945. Perubahan yang dilakukan tidak dimaksudkan untuk mengganti keseluruhan

daripada UUD NRI Tahun 1945, akan tetapi merupakan suatu prosedur penyempurnaan terhadap UUD NRI Tahun 1945. Perubahan lebih merupakan melengkapi rincian yang dijadikan lampiran otentik bagi UUD tersebut. Dengan sendirinya perubahan dilakukan pada pasal-pasal maupun memberikan tambahan-tambahan.

B. Identifikasi Masalah

Salah satu tujuan didirikannya negara Republik Indonesia adalah untuk mewujudkan kesejahteraan umum dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Hal tersebut tertera dalam alinea keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang memuat tentang tujuan nasional yaitu: (1) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; (2) memajukan kesejahteraan umum; (3) mencerdaskan kehidupan bangsa; dan (4) ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.⁸ Salah satu upaya untuk mewujudkan kesejahteraan umum dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia adalah melalui pembangunan. Namun, pembangunan yang dilaksanakan belum sepenuhnya terealisasi dengan benar karena pembangunan nasional masih berlangsung secara parsial dan tidak berkesinambungan. Maka perlu adanya pedoman pembangunan nasional yang terarah dan terancang jelas untuk menampung dimensi-dimensi strategi bangsa yang juga termasuk aspek ideologi, sosial, budaya, ekonomi, politik, dan lain-lain secara garis besar.

Mengingat bahwasanya UUD NRI Tahun 1945 telah mengalami amandemen sebanyak 4 (empat) kali, tujuan diadakannya amandemen tidak lain untuk menyempurnakan aturan dasar seperti tatanan negara, kedaulatan rakyat, HAM, pembagian kekuasaan, eksistensi negara demokrasi dan negara hukum, serta hal-hal lain yang sesuai dengan perkembangan aspirasi dan kebutuhan bangsa. Dengan adanya perkembangan zaman maka tidak menutup

⁸ Yohanes Surhadin, 2012, —Peranan Negara Dan Hukum Dalam Memberantas Kemiskinan Dengan Mewujudkan Kesejahteraan Umum!, *Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke-42*, No. 3, Juli-September, hlm. 302-303.

kemungkinan timbulnya masalah-masalah baru yang kian kompleks, sehingga diperlukan penyempurnaan agar UUD NRI Tahun 1945 mampu menjawab berbagai permasalahan tersebut.

Berdasarkan pada latar belakang diatas, agar masalah yang dapat diteliti tidak meluas, maka perlu diadakan identifikasi masalah, identifikasi masalah diperlukan agar pembahasan lebih efektif, efisien, terarah dan dapat dikaji lebih dalam. Maka dapat diidentifikasi masalah-masalah sebagai berikut :

1. Indonesia merupakan negara hukum yang pada awalnya mengadopsi konsepsi negara hukum dari Belanda, yakni negara hukum dalam arti *rechtsstaat*. Namun jika ditelusuri lebih lanjut, konsep negara hukum Indonesia berbeda dengan konsep negara hukum bangsa lain. Negara hukum Indonesia lahir bukan sebagai reaksi dari kaum liberalis terhadap pemerintahan absolut, melainkan atas keinginan bangsa Indonesia untuk membina kehidupan negara dan masyarakat yang lebih baik guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan, menurut cara-cara dan nilai-nilai luhur yang telah disepakati. Tetapi akibat dari ketidaktegasan pengaturan mengenai konsepsi negara hukum apa yang dianut Indonesia dalam UUD NRI Tahun 1945, maka turut menimbulkan banyak penafsiran yang beragam. Padahal konsepsi negara hukum Indonesia merupakan negara hukum yang dijiwai dari nilai-nilai Pancasila. Sehingga konsepsi tersebut tidak dapat didefinisikan sama dengan negara hukum dalam arti *rechtsstaat* sebagaimana yang dipakai dalam konsep Eropa Kontinental maupun konsep *rule of law* dalam Anglo Saxon, karena hal ini turut mempengaruhi substansi nilai-nilai dari pembentukan dan penegakan hukum di Indonesia.
2. Pada saat ini pedoman atau haluan untuk melaksanakan pembangunan termuat dalam SPPN dan secara teknis diatur dalam RPJPN. SPPN dan RPJPN berperan sebagai garis komando yang mengkoordinasi pembangunan-pembangunan dalam penyelenggaraan negara. Namun, dalam proses pembentukan dan perumusannya baik SPPN maupun RPJPN terkesan didominasi oleh pihak eksekutif. Dimana mulai dari

tahap perumusan yang dilakukan oleh Presiden bersama-sama dengan kementerian atau badan non-kementerian yang bertugas, kemudian dijalankan oleh Presiden bersama kementerian yang bertugas, serta diawasi pula dalam lingkup eksekutif. Selain itu dalam praktiknya, mekanisme arah pembangunan melalui SPPN dan RPJPN tersebut justru menghilangkan fungsi *checks and balances* karena tidak adanya kontrol dan jaminan bahwa apa yang telah dikonstruksi secara ideal akan dilaksanakan oleh lembaga negara tersebut. Tanpa adanya sidang tahunan rakyat kehilangan wadah untuk mengetahui, menilai dan mengontrol kemajuan kinerja dari tiap lembaga negara dalam melaksanakan SPPN maupun RPJPN. Selain itu dengan dihilangkannya Utusan Golongan pada struktur keanggotaan MPR menjadikan saat ini struktur keanggotannya terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD, hal ini membawa konsekuensi bahwa ada golongan tertentu yang belum terwakilkan di MPR saat ini. Untuk itu perlu dilakukan penataan kembali dalam struktur keanggotaan MPR agar menjadi lembaga negara yang mampu untuk mengakomodir seluruh kepentingan dari rakyat Indonesia. Sebagai lembaga negara yang paling representatif dari rakyat Indonesia, maka MPR perlu diberi kepercayaan untuk membentuk arah pembangunan negara dalam menyelenggarakan negara. Untuk mewujudkan hal-hal di atas maka perlu dilakukan penataan secara komprehensif agar kedudukan MPR tetap sesuai dengan marwah pembentukannya, yakni sebagai lembaga negara yang menghimpun dan mengakomodir aspirasi masyarakat Indonesia.

3. Pembangunan Indonesia saat ini yang menggunakan SPPN sebagai acuan dasar bagi pembentukan RPJPN dirasa masih belum memadai untuk dijadikan petunjuk arah maupun kompas bagi perjalanan pembangunan Bangsa Indonesia saat ini. Dengan hanya mengandalkan Presiden dan Kementerian yang bertugas, pembentukan arah pembangunan nasional yang diintegrasikan dengan visi dan misi Presiden yang menjabat menimbulkan kesan *executive perspective* yang sangat kental.

Maka setiap terjadi pergantian pemegang tampuk kekuasaan, setiap saat tersebutlah juga terjadi perubahan program sesuai dengan program politik Presiden berikutnya. Hal inilah yang menyebabkan adanya ketidaksinambungan dan diskontinuitas antara pembangunan tiap periode yang berujung pada sulit diukurnya keberhasilan program-program yang ditawarkan. Ketidaksinambungan tersebut pun tercermin dalam perumusan RPJPN dan RPJMN dengan RPJPD dan RPJMD, yang juga berangkat dari penjabaran visi-misi masing-masing kepala daerah terpilih sehingga proses pembangunan seolah semakin berjalan sendiri-sendiri dan menjadi tidak berpola.

4. Keberadaan hierarki peraturan perundang-undangan dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia merupakan sebuah sistem untuk menjaga adanya konsistensi dan ketaatan asas dalam hukum positif di Indonesia. Jika ditelusuri lebih lanjut, perkembangan hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia terus mengalami perubahan dan menciptakan kondisi yang berbeda-beda pada tiap masanya. Perubahan yang terlalu sering terjadi tersebut dapat berimplikasi negatif bagi keberlangsungan sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia yang inkonsisten. Ditambah hingga saat ini masih banyak terdapat produk peraturan perundang-undangan diluar hierarki peraturan perundang-undangan yang tumpang tindih dan tidak mengikuti sistem yang baku, serta belum memiliki kedudukan yang konsisten dalam sistem hukum Indonesia. Oleh karena itu, perlu adanya bentuk reformulasi terhadap keberadaan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia yang konsisten.
5. Sebagai sebuah negara dengan menganut sistem pemerintahan presidensial, Indonesia merupakan pemerintah yang berdaulat dengan Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Berdasarkan hal tersebut sudah tentunya Presiden memiliki tanggungjawab dan kekuasaan yang besar akan pelaksanaannya dalam menjalankan negara, namun hal ini menimbulkan masalah sebab dalam pembangunan yang digalakan presiden terkadang bertentangan dengan haluan

yang telah ditetapkan. Terlebih jika pergantian Presiden yang memiliki program pembangunan yang berbeda akibat kurangnya tanggung jawab presiden dalam melaksanakan pembangunan periode sebelumnya. Sehingga mengakibatkan ketidaksinambungan pembangunan baik ditingkat Pusat maupun Daerah.

6. Kedudukan Presiden dalam sistem presidensial sebagaimana dianut oleh Indonesia saat ini telah menempatkan Presiden sebagai kepala pemerintahan sekaligus sebagai kepala negara. Penempatan ini menunjukkan bahwa keberadaan Presiden memiliki peranan yang penting dalam sistem pemerintahan, namun bukan berarti Presiden dapat bertindak sesukanya. Hal ini dikarenakan Presiden dalam menjalankan tugas dan kewajibannya turut diawasi oleh DPR selaku kekuasaan legislatif yang memiliki kewenangan untuk mengawasi Presiden melalui fungsi pengawasannya yang juga diperkuat dengan hak-hak lembaganya. Walaupun telah adanya pengaturan mengenai pengawasan terhadap Presiden, hal ini masih memberikan celah bagi Presiden untuk tidak melaksanakan RPJPN maupun RPJMN yang telah dibentuk pada masa awal pemerintahan. Celah ini muncul sebagai konsekuensi dari lemahnya pengaruh pengawasan DPR terhadap Presiden yang hanya bersifat sanksi politis belaka, sehingga hal ini tidak memberikan keharusan bagi Presiden untuk melaksanakan RPJPN maupun RPJMN sebagai haluan dalam bernegara. Jika sistem perencanaan pembangunan ini masih tetap dipertahankan, maka sudah barang tentu pelaksanaan pembangunan tidak dapat berjalan secara berkesinambungan dan konsisten.
7. Indonesia telah menerapkan pendelegasian tugas pada daerah dengan adanya amandemen keempat UUD NRI Tahun 1945 yang mana terdapat sistem yang dikenal sebagai sistem desentralisasi atau otonomi daerah. Otonomi daerah diberikan kewenangan seluas-luasnya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, meningkatkan pelayanan umum serta meningkatkan daya saing daerah. Dengan adanya

otonomi daerah yang diberikan pemerintah pusat ini, maka akan lebih mudah pemerintah pusat dalam melakukan pengawasan. Dengan begitu pemerintah daerah memiliki kewajiban untuk bertanggung jawab kepada pemerintah pusat terhadap daerah yang diurus dan di aturnya. Otonomi daerah harus didefinisikan sebagai otonomi bagi rakyat daerah dan bukan otonomi –daerah dalam pengertian suatu wilayah/territorial tertentu di tingkat lokal. Guna mengetahui kebutuhan dan kemampuan suatu daerah maka dalam menjalankan otonomi daerahnya berpedoman kepada Haluan Negara yang telah ditetapkan oleh MPR agar sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah yang dalam penyelenggaraannya harus sejalan dengan Haluan Negara yang merupakan ejawantah dari dari keinginan masyarakat Indonesia dalam rangka mewujudkan cita cita dan tujuan negara.

8. Dikeluarkannya Hakim Konstitusi dari pengertian hakim yang perilaku etiknya diawasi oleh Komisi Yudisial (KY) pada praktiknya telah menimbulkan berbagai permasalahan yang berdampak pada penurunan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap kinerja lembaga peradilan, yakni MK. Dengan adanya alasan bahwa dengan menempatkan hakim MK sebagai objek pengawasan KY dapat mereduksi kewenangan dan menghalang-halangi pemenuhan tanggungjawab dalam menjaga konstitusionalitas mekanisme hubungan antarlembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945, sesungguhnya pengawasan internal yang dimiliki oleh MK tidaklah cukup untuk menjamin bahwa lembaga tersebut akan selalu sejalan dan sesuai dengan amanah yang telah diembannya. Untuk itu diperlukan adanya sebuah lembaga pengawas eksternal bagi seluruh hakim tanpa terkecuali, agar keluhuran dan martabat hakim sebagai titik tumpu penegakan hukum tetap berada pada jalannya dan mewujudkan keadilan di tengah-tengah masyarakat.
9. Pembentukan norma hukum harus mampu mengadopsi nilai-nilai yang dianut dan berkembang dalam masyarakat, serta proses yang dilaksanakan dalam rangka pembentukan norma

tersebut harus dilakukan secara demokratis dengan prosedur yang telah ditetapkan. Pada perspektif ini dapat dikatakan bahwa *judicial review* dimaksudkan untuk menghindari benturan peraturan perundang-undangan dan memperkecil adanya konflik normatif secara vertikal. Adanya dua lembaga kekuasaan kehakiman yang diberi kewenangan untuk melakukan *judicial review*, sekalipun objek pengujiannya dibedakan, pada praktiknya telah menimbulkan sebuah dualisme fungsi kelembagaan. Masalah dualisme ini yang akhirnya memunculkan pertanyaan terkait kedudukan Mahkamah Konstitusi (MK) yang memiliki kewenangan untuk menguji undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945, sementara Mahkamah Agung (MA) hanya menguji peraturan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan bagaimana jika undang-undang yang menjadi tolok ukur pengujian suatu peraturan di bawah undang-undang yang diajukan permohonannya ke MA tersebut, juga sedang dimintakan pengujiannya ke MK? Permasalahan baru juga akan muncul ketika MA memutuskan bahwa suatu peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang tidak bertentangan dengan undang-undang, namun pada saat bersamaan MK justru memutus bahwa undang-undang yang menjadi tolok ukur tersebut bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Jika hal ini dibiarkan berlarut maka sebuah ketidakpastian hukum akan terjadi ditengah tuntutan pemenuhan hak-hak konstitusional masyarakat.

10. Untuk menjaga konsistensi dari penataan sistem peraturan perundang-undangan dan memperkuat kedudukan peraturan negara dalam peraturan perundang-undangan. Berdasarkan Pasal 1 Aturan Tambahan UUD NRI Tahun 1945 (amandemen keempat) MPR ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPR untuk diambil putusan pada sidang MPR tahun 2003. Tetapi setelah dikeluarkannya Ketetapan MPR Nomor 1/MPR/2003 tentang Peninjauan Kembali Materi dan Status Hukum Ketetapan MPR Tahun 1960 sampai dengan tahun 2002, masih ditemukan

beberapa ketentuan dalam TAP MPR berlaku sebagai hukum positif dan tidak dapat diujikan maupun dicabut dari hierarki peraturan perundang-undangan. Maka dalam hal ini terdapat kekosongan hukum terkait dengan eksistensi dari adanya Ketetapan MPRS/Ketetapan MPR yang masih berlaku tersebut yang dirasa sudah tidak sesuai dengan semangat dalam membentuk peraturan perundang-undangan yang harmonis.

C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik

Adapun tujuan dirumuskannya ketentuan-ketentuan dari dibentuknya Naskah Akademik Perubahan UUD NRI Tahun 1945 adalah sebagai berikut:

1. Melakukan penataan sistem peraturan perundang-undangan yang harmonis dan mempertegas Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara yang sesuai dengan sistem hukum Indonesia.
2. Memberikan penyempurnaan dari susunan UUD NRI Tahun 1945 sehingga dapat memberikan solusi dari berbagai permasalahan khususnya dalam pembangunan nasional yang partisipatif terhadap seluruh kebutuhan tiap-tiap lembaga negara dan kebutuhan pemerintahan daerah, yang mampu dilaksanakan secara berkesinambungan dan melakukan penguatan terhadap kewenangan MPR sebagai lembaga yang dapat mengakomodir kepentingan seluruh golongan masyarakat.
3. Mengakomodir bentuk sistem pengawasan yang ideal dan sistematis terhadap Presiden sebagai kepala pemerintahan agar konsisten dan berkomitmen dalam menjalankan Haluan Negara sehingga tidak terjadi penyimpangan.
4. Mengakomodir bentuk sistem pemerintahan presidensial, dengan tetap memberikan Presiden keleluasaan dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan, namun harus dilaksanakan secara konsisten dan berkesinambungan.
5. Menyempurnakan konsep kekuasaan kehakiman terkait MK dalam melakukan pengujian suatu produk hukum agar dapat

berjalan seirama dengan konstitusi dan memperkuat pengawasan lembaga kekuasaan kehakiman yang konsisten.

Merunut tujuan diatas, diantaranya diimplementasikan kedalam penambahan substansi UUD NRI Tahun 1945 untuk menghormati dan mengakui serta menegaskan hak-hak bagi tiap warga negara untuk menjamin keberlangsungan demokrasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, sesuai dengan nilai-nilai Pancasila. Terkait dengan kegunaan Naskah Akademik, **Jimly Asshiddiqie** menjelaskan bahwa Naskah Akademik sebagai suatu hasil kajian yang bersifat akademik, tentu naskah akademik sesuai dengan prinsip-prinsip ilmu pengetahuan, yaitu: rasional, kritis, objektif, dan impersonal.⁹ Kajian tersebut nantinya dipergunakan sebagai dasar argumentasi untuk melakukan perubahan atau penambahan norma-norma hukum yang berlaku.

Sehingga kegunaan naskah akademik dalam perubahan UUD NRI Tahun 1945 untuk menjelaskan secara sistematis dan komprehensif uraian permasalahan hingga solusi dengan penjelasan yang ilmiah khususnya terkait pembangunan hukum, sistem perencanaan pembangunan, sistem ketatanegaraan dan penyempurnaan kekuasaan kehakiman yang lebih ideal, serta hubungan UUD NRI Tahun 1945 dengan peraturan perundang-undangan untuk menciptakan harmonisasi dalam peraturan perundang-undangan.

D. Sistematika Penulisan Naskah Akademik

Sistematika dalam penulisan Naskah Akademik rancangan UUD NRI Tahun 1945 (perubahan kelima) ini tersusun secara sistematis mengikuti sistematika naskah akademik yang pernah diajukan oleh DPD dan dijadikan bentuk kebiasaan hukum (*legal precedence*) yang dapat dijabarkan sebagai berikut:

1. Bab I : Pendahuluan, yang terdiri dari sub bab: Latar Belakang; Identifikasi Masalah; Tujuan dan Kegunaan Penulisan Naskah Akademik; Sistematika Penulisan Naskah Akademik; Metode

⁹ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Konstitusi Press, hlm. 38.

Penulisan Naskah Akademik; dan Metode Perubahan Undang-Undang Dasar.

2. Bab II : Dasar Pemikiran dan Pokok-Pokok Perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
3. Bab III : Landasan Filosofis, Sosiologis, Yuridis, Politis dan Historis.
4. Bab IV : Pembahasan, yang berisi pemaparan secara rinci mengenai konsep-konsep pembaharuan sistem hukum yang dibawa dalam rancangan perubahan kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
5. Bab V : Materi Muatan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
6. Bab VI : Penutup, yang terdiri dari sub bab: Kesimpulan; dan Saran.

E. Metode Penulisan Naskah Akademik

Penyusunan Naskah Akademik merupakan suatu kegiatan penelitian hukum yang mengkaji suatu peraturan yang akan dibentuk serta dapat dipertanggungjawabkan dan dalam penyusunannya menggunakan metode penelitian. Penelitian sendiri menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah kegiatan pengumpulan, pengolahan, analisis, dan penyajian data yang dilakukan secara sistematis dan obyektif untuk memecahkan suatu persoalan atau menguji suatu hipotesis untuk mengembangkan prinsip-prinsip umum.¹⁰ Dalam mengembangkan prinsip-prinsip umum menjadi khusus diperlukan metode penelitian sebagai pendekatan untuk melihat suatu permasalahan yang ditangani oleh peneliti. Sehingga dalam penyusunan Naskah Akademik ini peneliti menggunakan metode penelitian yuridis normatif.

Dalam pengertiannya yuridis normatif diartikan sebagai metode yang menggunakan konsepsi *legis positivis*. Konsep ini memandang hukum identik dengan norma-norma tertulis yang dibuat dan diundangkan oleh lembaga atau pejabat yang berwenang.¹¹ Sehingga

¹⁰ Lihat Kamus Besar Bahasa Indonesia, 2008, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Cetakan keempat, Jakarta: Balai Pustaka.

¹¹ Ronny Hanitijo Soemitro, 1988, —Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri, Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm. 13-14.

normatif hukum yang tertulis dikaji dari berbagai aspek seperti aspek teori, filosofi, perbandingan, konsistensi, penjelasan umum dan kekuatan mengikat suatu hukum serta bahasa yang digunakan adalah bahasa hukum. Metode berpikir yang digunakan adalah metode berpikir deduktif (cara berpikir dalam penarikan kesimpulan yang ditarik dari sesuatu yang sifatnya umum yang sudah dibuktikan bahwa dia benar dan kesimpulan itu ditujukan untuk sesuatu yang sifatnya khusus).¹² Alasan menggunakan penelitian yuridis normatif yakni untuk menciptakan kerangka argumen, teori atau konsep yang baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah.

Adapun berbagai macam literatur yang dijadikan dasar sebagai bahan hukum dalam penyusunan Naskah Akademik, antara lain:

1. Bahan Hukum Primer;
 - a. Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan perubahannya;
 - b. Tap MPRS No. II/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahap Pertama 1961-1969 (GBPPNSB);
 - c. Tap MPRS No. III/MPRS/1963 Tentang Pengangkatan Pemimpin Besar Revolusi Indonesia Bung Karno Menjadi Presiden Republik Indonesia Seumur Hidup;
 - d. Tap MPRS No. IV/MPRS/1963 tentang Pedoman-Pedoman Pelaksanaan Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Haluan Pembangunan;
 - e. Tap MPRS No. IX/MPRS/1966 tentang Surat Perintah Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia /Pemimpin Besar Revolusi/Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Semesta Republik Indonesia;
 - f. Tap MPRS No. XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia;
 - g. Tap MPRS No. XLI/MPRS/1968 tentang Tugas Pokok Kabinet Pembangunan;
 - h. Tap MPR No. IV/MPR/ 1973 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN);

¹² Lihat Sedarmayanti dan Syarifudin Hidayat, 2002, *Metodologi Penelitian*, Bandung: CV Mandar Maju, hlm. 23.

- i. Tap MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara Dengan/Atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara;
- j. Tap MPR No. IX Tahun 1978 tentang Perlunya Penyempurnaan Yang Termaktub Dalam Pasal 3 Ketetapan MPR Republik Indonesia Nomor V/MPR/1973 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN);
- k. Tap MPR No. XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi;
- l. Tap MPR No. IV/MPR/1999 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004;
- m. Tap MPR No. VI/MPR/1999 Tentang Tata Cara Pencalonan Dan Pemilihan Presiden Dan Wakil Presiden;
- n. Tap MPR No. III Tahun 2000 tata urutan peraturan perundang-undangan;
- o. Tap MPR No. 1/MPR/2003 tentang Peninjauan Kembali Materi dan Status Hukum Tap MPR Tahun 1960 sampai dengan tahun 2002;
- p. Undang-Undang No. 19 tahun 1964 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman digantikan dengan Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman yang kemudian digantikan dengan Undang-Undang No. 35 Tahun 1999 Tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman;
- q. Undang-Undang No. 13 Tahun 1965 tentang Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Mahkamah Agung;
- r. Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman;
- s. Undang-Undang No. 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung;
- t. Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah;
- u. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah;
- v. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) Tahun 2000-2004;

- w. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional;
- x. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
- y. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
- z. Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- aa. Undang-Undang No. 1 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3);
- bb. Peraturan Pemerintah No. 29 Tahun 1999, mengatur dengan memperbolehkan pihak asing dapat membeli maksimal 99% saham di bank Lokal;
- cc. Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan Dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
- dd. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 2010 tentang Sistem Informasi Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Secara Nasional;
- ee. Peraturan Daerah Kota Tangerang No. 8 Tahun 2005 tentang Larangan Pelacuran
- ff. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 005/PUU-IV/2006 perihal pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan pengujian Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan
- gg. Putusan MK No. 93/PUU-XV/2017 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi Sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

2. Bahan Hukum Sekunder;

- a. Buku dan jurnal terkait dengan haluan negara, hakikat pembangunan, pembangunan nasional, konsep dasar negara, negara hukum, konstitusi, kekuasaan kehakiman, Pancasila, kesejahteraan sosial, filsafat hukum serta literatur terkait otonomi daerah;
 - b. Hasil penelitian;
 - c. Risalah sidang;
 - d. Artikel atau tulisan-tulisan ilmiah lainnya.
3. Bahan Hukum Tersier.
- a. Kamus hukum;
 - b. Kamus umum.

Penelitian tersebut juga didasari dengan menggunakan Metode ROCCIPI (*Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process, Ideology*) yang dikembangkan oleh **Robert** dan **Ann Seidman**. Metode ini didasarkan pada adanya permasalahan yang dihadapi dalam masyarakat. Namun, permasalahan tersebut, tidak selamanya disebabkan oleh faktor peraturan perundang-undangan (*rule*). Oleh karena itu, perlu dianalisis sebab-sebab terjadinya suatu masalah. Hal ini bertujuan selain penggunaan bahan hukum primer, sekunder, dan tersier sebagai sumber penelitian. Peneliti juga meneliti permasalahan guna menemukan solusi terkait peraturan perundang-undangan yang dirubah tersebut. Sehingga dapat dikatakan ada 7 (tujuh) pengkategorian dalam solusi yang diteliti mengenai perubahan kelima Undang-Undang Dasar.

1. Rule (Peraturan)

UUD NRI Tahun 1945 telah mengalami perubahan sebanyak 4 kali yakni tahun 1999-2002. Perubahan ini memuat banyak perubahan terhadap batang tubuh UUD sendiri, dan membuat reformasi politik dan demokratisasi di Indonesia. Namun hal ini tidak langsung memastikan bahwa perubahan akan langsung membaik, malah sebaliknya terjadi inkonsistensi konstitusi. Sebab sebagaimana pernyataan menurut **Jimly Asshiddiqie**, yaitu: ¹³

¹³ Jimly Asshiddiqie, 2003, –Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945,| yang disajikan dalam Seminar dan Lokakarya Pembangunan Hukum Nasional VIII yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional di Denpasar, Bali, pada tanggal 14-18 Juli, hlm. 16.

—UUD 1945 yang baru memberikan kekuasaan yang lebih besar kepada DPR dibandingkan dengan UUD NRI Tahun 1945 yang asli. DPR yang ada sekarang ini memainkan peranan yang amat dominan dalam proses perumusan dan pengesahan UU. Bahkan banyak pihak menilai bahwa DPR pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945 telah menjadi *super parliament*, sebuah lembaga perwakilan rakyat dengan kewenangan amat besar. Ketentuan yang diatur oleh Pasal 20 ayat (5) tentang sahnya sebuah RUU menjadi UU tanpa persetujuan presiden adalah salah satu indikator besarnya kewenangan presiden.¶

Berdasarkan hal tersebut dapat kita ketahui, bahwa dengan UUD saat ini sudah tidak dapat memenuhi kebutuhan yang dinamis. Sehingga diperlukan perubahan, meskipun UUD sendiri bersifat *rigid* atau kaku, namun tetap memerlukan perubahan. Oleh karena itu terkait perubahan perlu adanya hal-hal yang diperhatikan. *Pertama*, MPR sebagaimana diamanahkan dalam Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945 tentang perubahan dan penetapan UUD menambah peraturan mengenai Haluan Negara serta Peraturan Negara sebagai harmonisasi peraturan perundang-undangan dalam hierarkis peraturan. *Kedua*, dalam penetapan Haluan Negara perlu memerhatikan materi muatan dari pertimbangan lembaga-lembaga Negara. *Ketiga*, guna mendukung kelancaran Haluan Negara perlu adanya peraturan satu atap serta harmonisasi peraturan perundang-undangan ditingkat pusat dan daerah agar tidak saling bertentangan.

Melalui perubahan peraturan tersebut, di harapkan dapat mencakup seluruh sendi kehidupan masyarakat dan mampu untuk mensejahterakan masyarakat. Sehingga dapat membawa kemajuan dalam konstitusi Indonesia, serta tidak disalahgunakan demi kepentingan politik semata. Oleh karena itu penyempurnaan terhadap suatu aturan dasar pedoman bernegara menjadi barang tentu untuk dilakukan dalam rangka pembaharuan hukum menuju tatanan sosial yang ideal.

2. Opportunity (Kesempatan)

Hukum sebagai cerminan kehidupan masyarakat karena hukum sebagai alat pengatur kehidupan sosial masyarakat baik itu bersifat individu maupun berkelompok. Dengan adanya

hukum maka masyarakat dapat tertib bermasyarakat, sehingga dapat memperbesar kesempatan negara yang berkembang menjadi negara maju. Namun, perlu diperhatikan permasalahan yang dihadapi Indonesia yakni jalannya pemerintah yang tidak sesuai dengan peraturan hukum, baik itu di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Sehingga dapat menghambat jalannya pemerintahan yang berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, jika permasalahan tersebut berlanjut akan mengakibatkan inkonsistensi terhadap konstitusi.

3. *Capacity* (Kemampuan)

UUD NRI Tahun 1945 sebagai dasar hukum merupakan bentuk konstitusi tertulis yang bersifat abstrak, baik dalam pembukaannya maupun dalam pasal-pasal. Sifat abstrak berfungsi agar peraturan tersebut tidak hanya fokus pada suatu permasalahan khusus melainkan dapat menyentuh seluruh sendi kehidupan berbangsa dan bernegara. Pun dalam hierarkinya UUD NRI Tahun 1945 terdapat dalam posisi pertama, sehingga dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dibawahnya harus berpedoman terhadap Undang-Undang Dasar.

4. *Communication* (Komunikasi)

Perubahan Undang-Undang Dasar yang ke empat menjadi titik balik demokrasi Indonesia, membuat hubungan timbal balik antara penguasa dan masyarakat melalui aspirasi publik dalam rancangan perubahan, hal ini diperlukan untuk menciptakan kepercayaan publik terhadap perubahan ini dalam bentuk sosialisasi hukum. Jika undang-undang baru telah terbentuk MPR dapat melakukan sosialisasi kepada masyarakat, hal ini bertujuan selain membentuk kepercayaan publik juga meningkatkan partisipasi masyarakat dalam penegakan hukum tersebut.

5. *Interest* (Kepentingan)

UUD NRI Tahun 1945 sekarang ini telah dianggap tidak mampu menjawab tantangan pada masa sekarang, terlebih pada kepastian hukum mengenai pembentukan peraturan. Melalui

dikembalikannya kewenangan MPR sebagai pembentuk Haluan Negara, membuat perlu adanya perubahan UUD NRI Tahun 1945. Ketelibatan unsur-unsur lain seperti pemerintah dan lembaga-lembaga Negara harus dipertimbangkan dan mengakomodir berbagai kepentingan-kepentingan politik yang relevan dengan pembangunan nasional. Oleh sebab itu perubahan UUD ini akan melibatkan pada seluruh lapisan suprastruktur negara maupun infrastruktur negara dan jika disalahgunakan dapat mengakibatkan inkonsistensi dalam menjalankan peraturan perundang-undangan.

6. Process (Proses)

UUD 1945 merupakan konstitusi tertulis yang ditetapkan oleh para pendiri negara pada tanggal 18 Agustus 1945. Sebagai dasar hukum negara, perubahan UUD NRI Tahun 1945 bersifat kaku atau *rigid* dan tidak bisa dilakukan tanpa pertimbangan yang matang, sehingga memerlukan metode perubahan yang pasti dan sistematis melalui cara amandemen yakni penambahan maupun pengurangan terhadap ketentuan tertentu dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar guna menampung perkembangan zaman, sedang pasal-pasal yang lain tidak mengalami perubahan. Hal ini bertujuan agar adanya kepastian dalam pembentukan tanpa meninggalkan nilai-nilai utama yang terkandung didalamnya yakni Pancasila dan kebermanfaatan bagi masyarakat yang jadi sasarannya.

7. Ideology (Ideologi)

Bahwasanya dalam pembentukan suatu kebijakan tidak dapat dihindari akan adanya pengaruh daripada pandangan hidup subjektif dari tiap-tiap *stakeholder* atau politik hukum pembentukannya. Namun, sudah menjadi keharusan bagi tiap-tiap *stakeholder* untuk menjadikan Pancasila sebagai sumber hukum bagi pembentukan seluruh peraturan perundang-undangan yang berlaku di negara Republik Indonesia. Demikian pula dalam pelaksanaan peraturan perundang-undangan itu, termasuk segala kebijakan yang dijalankan oleh penyelenggara kekuasaan negara. Dengan demikian, implementasi Pancasila

sebagai dasar negara lebih bersifat yuridis dan politis. Dalam konsep pengamalan Pancasila, hal ini disebut pengamalan Pancasila secara objektif.¹⁴ Dengan adanya ideologi Pancasila yang terdapat dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 sudah semestinya kehidupan bermasyarakat juga mencerminkan nilai-nilai Pancasila dan menjadikan Pancasila sebagai pandangan hidup (*philosophy grondslag*) dengan tujuan untuk membentuk tatanan masyarakat yang tertib dan mencegah terjadinya pemisah kesenjangan antar masyarakat.

F. Metode Perubahan Undang-Undang Dasar

UUD NRI Tahun 1945 merupakan peraturan tertulis yang menjadi dasar bagi seluruh lapis kehidupan berbangsa dan bernegara, Sebagaimana sebuah peraturan pasti memiliki pasang surut dalam pelaksanaan. Agar sesuai dengan perkembangan zaman, maka dalam Undang-Undang Dasar dimuat ketentuan tentang cara perubahan Undang-Undang Dasar. Ketentuan ini penting karena masyarakat selalu berubah sementara hukum merupakan pelayan bagi masyarakat. Meskipun ketika dibuat dimaksudkan untuk berlaku selamanya.¹⁵ Namun Undang-Undang Dasar tidak bisa dirubah secara asal saja, sebab Undang-Undang Dasar sendiri bersifat *rigid* atau kaku dan memerlukan prosedur yang sedikit rumit.¹⁶ Oleh karena itu dalam perubahannya diperlukan suatu metode, dimana metode dalam perubahan Undang-Undang Dasar yakni bersifat perubahan atau Amendemen Undang-Undang Dasar, yang artinya bahwa perubahan dalam lingkup yang terbatas terhadap ketentuan dalam sebuah peraturan. Berupa penambahan maupun pengurangan/penghilangan ketentuan tertentu. Sedangkan jika pasal-pasal yang diubah tetap berada ditempat semula, cara ini disebut *Addendum*. Perubahan ini nantinya diharapkan dapat dilakukan secara terbatas, dalam arti bahwa hanya menyangkut ketentuan-ketentuan tertentu yang sebelumnya telah disepakati

¹⁴ Muchson AR, 2009, *Diktat Bahan Ajar: Pancasila dan UUD 1945 Dalam Kehidupan Bangsa Dan Negara Republik Indonesia*, Yogyakarta: Universitas Negeri Yogyakarta, hlm. 36.

¹⁵ Moh. Mahfud MD, 2001, —Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia,| Cet.2, Jakarta: Rineka Cipta, hlm. 140.

¹⁶ Saragih, Bintang Regen, 2006, —Perubahan, Penggantian, dan Penetapan Undang Undang Dasar di Indonesia,| Cet.1, Bandung: CV.Utomo, hlm. 20.

terlebih dahulu oleh MPR sebelum dilakukan Perubahan UUD NRI Tahun 1945.

Adanya proses perubahan konstitusi dengan *adendum* adalah pilihan yang digunakan dalam penyusunan Naskah Akademik ini. Secara teoritis, perubahan konstitusi (*constitutional amendment*) mengandung tiga macam arti: 1) Menjadikan lain bunyi kalimatnya; 2) Menambahkan sesuatu yang baru, dan; 3) Ketentuan dalam Undang-Undang Dasar dilaksanakan tidak seperti yang tercantum di dalamnya. Selain itu, aspek yang terkandung dalam perubahan Undang-undang Dasar meliputi empat aspek, yaitu prosedur perubahannya, mekanisme yang digunakan, sistem perubahan yang dianut, dan substansi yang diubah.¹⁷ Sehingga amandemen secara *addendum* dilakukan untuk mereformulasi pasal dalam konstitusi untuk menegaskan tujuan perubahan konstitusi dalam mewujudkan supremasi konstitusi berdasar nilai-nilai Pancasila. Perubahan yang dilakukan terhadap UUD NRI Tahun 1945 ini tetap mempertahankan nilai-nilai dan ketentuan yang dicantumkan dalam Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945. Ketentuan tersebut secara yuridis mengatur mekanisme perubahan, yang mana menyebutkan:¹⁸

1. Usul perubahan pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sistem MPR apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota MPR;
2. Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk di ubah beserta alasannya;
3. Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, sidang MPR dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota MPR;
4. Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya 50% di tambah satu anggota dari seluruh anggota MPR.

¹⁷ Muntoha, —Teori Amandemen Dan Proses Amandemen Di Indonesia, *Jurnal UNISIA*, Volume 26, Nomor 3, 2003, hlm. 287.

¹⁸ Wira Atma Hajri dan Rahdiansyah, —Menghidupkan Undang-Undang Dasar 1945 Tanpa Amandemen, *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, Volume 24, Nomor 4, hlm. 563.

5. Khusus mengenai bentuk NKRI tidak dapat dilakukan perubahan.

Sebagaimana dimaksud perubahan ini akan menyisipkan kalimat pada beberapa pasal/aturan tambahan, serta penambahan bab baru sebagai berikut: Bab I Bentuk dan Kedaulatan Pasal 1 ayat (3); Bab II Majelis Permusyawaratan Rakyat Pasal 2 ayat (1) Pasal 3 ayat (2), (5); Bab IIA Haluan Negara Pasal 3A ayat (1), (2), (3); Bab IIB Peraturan Perundang-Undangan Pasal 3B ayat (1), (2), (3), (4), (5); Bab III Kekuasaan Pemerintah Negara Pasal 7A, Pasal 7B, Pasal 7C, Pasal 9 ayat (1); Bab VI Pemerintah Daerah Pasal 18 ayat (5); Bab IX Kekuasaan Kehakiman Pasal 24A ayat (1), Pasal 24B ayat (1), Pasal 24C ayat (1), (2); dan Aturan Tambahan Pasal 1. Dengan demikian isi dari perubahan kelima ini bertujuan untuk mereformulasi Undang-Undang Dasar baik bentuk negara hukum Indonesia pada Bab 1, status dan kewenangan MPR dalam penambahan Bab baru yakni Bab IIA serta perubahan kalimat pada Aturan Tambahan terkait kewenangan MPR terhadap Tap MPR, mengatur peraturan perundang-undangan pada BAB IIB, perubahan peraturan mengenai otonomi daerah yang dimuat dalam Pasal 18 Ayat (5), perubahan ketentuan *impeachment* presiden dalam Pasal 7A dan Pasal 7B, serta mengenai penataan kekuasaan kehakiman yang diatur Pasal 24A-24C. Sehingga diharapkan perubahan dapat membawa dampak yang lebih baik dalam konstitusi Indonesia.

Dengan demikian, maka metode perubahan yang dilakukan dalam agenda perubahan ini tetap mengacu pada ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku, dengan terdapat batasan-batasan untuk melakukan perubahan agar UUD NRI Tahun 1945 tetap memiliki spirit yang sejalan dengan tujuan dan cita-cita bangsa sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

BAB II

DASAR PEMIKIRAN DAN POKOK-POKOK PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

A. Dasar Pemikiran Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

1. Latar Belakang Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

a. Sejarah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Setiap negara di dunia pasti mempunyai konstitusi, karena konstitusi merupakan salah satu syarat penting untuk mendirikan dan membangun suatu negara yang merdeka, hal ini menunjukkan begitu pentingnya konstitusi dalam suatu negara. Konstitusi merupakan suatu kerangka kehidupan politik yang sesungguhnya telah dibangun pertama kali saat peradaban dunia dimulai, karena hampir semua negara menghendaki kehidupan bernegara yang konstitusional, adapun ciri-ciri pemerintahan yang konstitusional diantaranya memperluas partisipasi politik, memberi kekuasaan legislatif pada rakyat, menolak pemerintahan otoriter dan sebagainya.¹⁹ Konstitusi adalah hukum dasar yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan suatu negara.²⁰

K.C Wheare menambahkan bahwa konstitusi tatkala dirancang dan ditetapkan cenderung untuk menggambarkan kepentingan-kepentingan dan keyakinan-keyakinan yang dominan saat itu dan merupakan ciri atau karakter masyarakat saat itu.²¹ Sebagai pegangan dalam bernegara maka wujud dari konstitusi dapat berupa hukum dasar tertulis dan tidak tertulis. Sesuai dengan asas hukum *Ubi Societas Ibi*

¹⁹ Adnan Buyung Nasution, 1995, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia*, Jakarta: Grafiti, hlm. 16.

²⁰ Jimly Asshidiqie, 2010, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 29.

²¹ Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, 2015, *Memahami Konstitusi: Makna dan Aktualisasi*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, hlm. 194.

Ius (ada masyarakat ada hukum) dan pendapat **Satjipto Rahardjo** bahwa hukum untuk manusia bukan manusia untuk hukum.²² Maka konstitusi sebagai sumber dari tata hukum harus selalu menyesuaikan diri dengan karakteristik dan perkembangan masyarakat. Sehingga perubahan konstitusi adalah suatu hal yang tidak dapat dihindarkan, karena jika dilihat dari segi sejarah penyusunan maupun sebagai produk hukum yang mencerminkan pikiran dan kepentingan yang ada pada saat itu, konstitusi atau Undang-Undang Dasar akan haus dimakan masa apabila tidak diadakan pembaharuan sesuai dengan dinamika kehidupan masyarakat.²³

Sedangkan apabila ditinjau dari segi kekuasaan maka Undang-Undang Dasar dapat dipandang sebagai lembaga atau kumpulan asas-asas yang menetapkan bagaimana kekuasaan itu dibagi antara beberapa lembaga kenegaraan. Mengacu konsep *trias politica* kekuasaan dibagi antara badan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Undang-Undang Dasar menentukan bagaimana pusat-pusat kekuasaan itu bekerjasama dan menyesuaikan diri satu sama lain dan merekam hubungan-hubungan kekuasaan dalam suatu negara.²⁴

Indonesia sebagai negara yang merdeka tentu saja mempunyai konstitusi sebagai landasan menjalankan pemerintahan negara. Terbentuknya konstitusi di Indonesia diawali dari janji Jepang yang kemudian membentuk Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dalam bahasa Jepang disebut *Dokuritsu Zumbi choosakai* yang dibentuk pada tanggal 29 April 1945 dan mulai bekerja pada tanggal 29 Mei 1945, maka dengan terbentuknya BPUPKI bangsa Indonesia secara legal mempersiapkan kemerdekaannya, untuk merumuskan syarat-syarat yang harus dipenuhi sebagai negara yang merdeka.²⁵

²² Satjipto Rahardjo, 2009, *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*, Yogyakarta: Genta Publishing, hlm. 70.

²³ *Ibid.*

²⁴ Kus Eddy Sartono, 2009, —Kajian Konstitusi Indonesia Dari Awal Kemerdekaan Sampai Era Reformasi, *Jurnal Humanika*, Volume 9, Nomor 1, hlm. 95.

²⁵ Darji Darmodiharjo, 1991, *Santiaji Pancasila*, Surabaya: Usaha Nasional,

Konstitusi atau Undang-Undang Dasar sangat diperlukan karena dalam konstitusi disebutkan perintah membentuk pemerintahan, seperti yang terurai dalam alinea ke-4 Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, yang berbunyi –*Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia...*! Sehingga atas perintah konstitusi yang sudah disahkan, maka Indonesia secara legal dapat membentuk pemerintahan sesuai yang dicita-citakan.²⁶

Sejak Proklamasi Kemerdekaan Indonesia tanggal 17 Agustus 1945, dan diikuti pengesahan UUD NRI Tahun 1945 sebagai konstitusi pada tanggal 18 Agustus 1945, hingga kini UUD NRI Tahun 1945 sebagai konstitusi telah mengalami perkembangan dan perubahan-perubahan, hal itu disebabkan karena perkembangan politik demokrasi yang selalu berkembang dan berubah-ubah pula. Kepentingan yang berubah-ubah juga menjadi sebab berubahnya konstitusi, namun semuanya pasti mempunyai tujuan sama yaitu menuju hukum yang dicita-citakan (*Ius constituendum*).²⁷ **Thomas Jefferson** menegaskan hukum-hukum dan lembaga-lembaga harus seiring sejalan dengan perkembangan pemikiran manusia. Ketika pemikiran manusia menjadi lebih maju, lebih tercerahkan, ketika temuan-temuan baru dibuat, kebenaran-kebenaran baru ditemukan, dan sikap-sikap serta pendapat-pendapat berubah, sejalan dengan berubahnya situasi dan kondisi, maka lembaga-lembaga negara pun harus ikut maju agar tidak ketinggalan zaman.²⁸ Melanjutkan teori dari **Satjipto Rahardjo**, sebagaimana yang dikemukakan oleh K.C. Wheare dalam bukunya *Modern Constitutions*, konstitusi dapat diubah dan berubah melalui empat kemungkinan:²⁹

hlm. 26.

²⁶ M. Agus Santoso, 2013, –Perkembangan Konstitusi di Indonesia”, *Jurnal Yustisia*, Volume 2, Nomor 3, *September-Desember*, hlm. 119.

²⁷ Darji Darmodiharjo, 1991, *Santiaji pancasila, Op.Cit*, hlm. 27.

²⁸ Jeffrey Reiman, 1988, –The Constitution, Rights, and the Conditions of Legitimacy dalam Alan S Rosenbaum (ed), *Constitutionalism: the Philosophical Dimension*, hlm. 127.

²⁹ KC Wheare, 1975, *Modern Constitution*, London: Oxford University Press, hlm. 67.

- 1) Beberapa kekuatan yang bersifat primer (*some primary forces*);
- 2) Perubahan yang diatur dalam konstitusi (*formal amendment*);
- 3) Penafsiran secara hukum (*judicial interpretation*); dan
- 4) Kebiasaan-kebiasaan yang terdapat dalam bidang ketatanegaraan (*usage and convention*).

Sementara itu, perubahan konstitusi dilakukan melalui amandemen formal yang dapat dilakukan melalui empat kemungkinan yaitu :³⁰

- 1) Konstitusi atau Undang-Undang Dasar diubah oleh badan yang diberi wewenang untuk itu, baik melalui prosedur khusus maupun prosedur biasa;
- 2) Konstitusi dapat diubah oleh sebuah badan khusus yaitu sebuah badan yang kewenangannya hanya mengubah konstitusi;
- 3) Undang-Undang Dasar dapat diubah oleh sejumlah negara bagian dengan prosedur khusus; dan
- 4) Undang-Undang Dasar dapat diubah dalam suatu referendum.

Perubahan tersebut terus berjalan untuk mengikuti kebutuhan dari masyarakat karena perubahan sebuah konstitusi/aturan hukum secara hakikat adalah sebuah keniscayaan, bahkan konstitusi/aturan hukum yang baik, menurut Satjipto Rahardjo harus memiliki kekuatan untuk mengoreksi dan memperbaiki dirinya sendiri.³¹ **Jimly Assidique** membagi perkembangan konstitusi Indonesia menjadi enam tahap, yaitu:³²

- 1) Periode tanggal 18 Agustus 1945 – 27 Desember 1949 (UUD 1945);

³⁰ Sri Soemantri M dalam diskusi yang berjudul –Amandemen UUD 1945! 9-10 Oktober 2001 bertempat di Departemen Kehakiman dan HAM RI, Jakarta.

³¹ Satjipto Rahardjo, 2000, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT Citra Aditya Bakto, hlm. 83-84.

³² Jimly Assidique, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: PT. Bhuna Ilmu Populer Kelompok Gramedia, hlm. 73.

- 2) Periode tanggal 27 Desember 1949 – 17 Agustus 1950 (Konstitusi RIS 1949);
- 3) Periode tanggal 17 Agustus 1950 – 5 Juli 1959 (UUDS 1950);
- 4) Periode tanggal 5 Juli 1959 – 19 Oktober 1999 (berlakunya kembali UUD 1945);
- 5) Periode tanggal 19 Oktober 1999 – 10 Agustus 2002; dan
- 6) Periode tanggal 10 Agustus 2002 sampai dengan sekarang.

Konstitusi Indonesia atau UUD 1945 terus mengalami perkembangan, hal ini dilakukan agar konstitusi atau Undang-Undang Dasar tersebut dapat terus mengakomodir kebutuhan masyarakat dan mengikuti perkembangan zaman serta peradaban masyarakat Indonesia. Konstitusi Indonesia atau UUD NRI Tahun 1945 telah mengalami beberapa perubahan, yakni UUD NRI Tahun 1945 yang berlaku sejak 18 Agustus 1945 sampai dengan 27 Desember 1949. Ini merupakan konstitusi pertama Indonesia yang merupakan hasil dari rancangan BPUPKI, kemudian disahkan oleh PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945. Menurut UUD NRI Tahun 1945, kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan oleh MPR yang merupakan lembaga tertinggi negara. MPR terdiri dari unsur DPR, Utusan Daerah dan Utusan Golongan. MPR dalam menjalankan kedaulatan rakyat mempunyai tugas dan wewenang menetapkan Undang-Undang Dasar, GBHN, memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden serta mengubah Undang-Undang Dasar. Selain MPR, terdapat lembaga tinggi negara lainnya dibawah MPR, yaitu Presiden yang menjalankan pemerintahan, DPR yang membuat Undang-Undang, Dewan Pertimbangan Agung (DPA) dan Mahkamah Agung (MA).³³

Menyadari bahwa negara Indonesia baru saja terbentuk, sehingga konstitusi belum dapat dilaksanakan dengan optimal, maka *the founding fathers* membuat kesepakatan dalam Pasal 3 Aturan Peralihan yang menyatakan untuk pertama kali

³³ *Ibid.*, hlm. 121.

Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh PPKI. Serta berdasarkan Maklumat Wakil Presiden No. X tanggal 16 Oktober 1945, yang berisi bahwa Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) sebelum terbentuknya MPR dan DPR disertai tugas legislatif dan menetapkan GBHN bersama Presiden, KNIP bersama Presiden menetapkan Undang-Undang, dan dalam menjalankan tugas sehari-hari dibentuklah badan pekerja yang bertanggung jawab kepada KNIP.³⁴

Belanda pada saat itu masih belum menerima kemerdekaan Indonesia, sehingga pada tahun 1947 dan 1948 Belanda mencoba untuk memecah belah NKRI melalui agresi militer. Belanda menginginkan agar Indonesia menjadi negara federal, dengan menjadikan Indonesia sebagai negara federal, maka Belanda dengan mudah dapat menguasai Indonesia kembali. Oleh karena itu diadakan Konferensi Meja Bundar (KMB) di Den Haag Belanda, dengan menghasilkan tiga buah persetujuan antara lain :³⁵

- 1) Mendirikan Negara Republik Indonesia Serikat;
- 2) Penyerahan kedaulatan Kepada Republik Indonesia Serikat; dan
- 3) Didirikan Uni antara Republik Indonesia Serikat dengan Kerajaan Belanda.

Perubahan bentuk Negara Indonesia menjadi negara federal berakibat pada perubahan konstitusi Indonesia yang semula UUD NRI Tahun 1945 diganti dengan Konstitusi RIS. Konstitusi ini berlaku sejak tanggal 27 Desember 1949 sampai dengan 17 Agustus 1950. Kekuasaan kedaulatan Republik Indonesia Serikat dilakukan oleh pemerintah bersama-sama dengan DPR dan Senat. Sistem pemerintahan presidensial berubah menjadi parlementer. Kebijakan pemerintah berada di tangan Menteri-Menteri baik secara bersama-sama maupun sendiri-sendiri bertanggung jawab kepada parlemen

³⁴ Titik Triwulan Tutik, 2006, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara*, Jakarta: Prestasi Pustaka Publisier, hlm. 67.

³⁵ Noor MS Bakry, 1994, *Pancasila Yuridis Kenegaraan*, Yogyakarta: Penerbit Liberty, hlm. 36.

(DPR), namun demikian pada Konstitusi RIS amanat dalam konstitusi belum dilaksanakan secara efektif, karena lembaga-lembaga negara belum di bentuk sesuai amanat Konstitusi RIS.³⁶

Ternyata Konstitusi RIS tidak berumur panjang, hal itu disebabkan karena isi konstitusi tidak berakar dari kehendak rakyat dan juga bukan merupakan kehendak politik rakyat Indonesia melainkan rekayasa dari pihak Belanda maupun PBB, sehingga menimbulkan tuntutan untuk kembali ke NKRI.³⁷ Beberapa daerah yang tidak menginginkan negara dalam negara menyebabkan beberapa negara bagian meleburkan diri lagi dengan Republik Indonesia. Semangat kebersamaan ini nampak dengan adanya Penetapan Presiden RIS tentang penggabungan negara-negara bagian ke Republik Indonesia seperti semula, sehingga hanya negara bagian Indonesia Timur dan negara bagian Sumatera Timur saja yang belum masuk ke dalam Republik Indonesia yang berpusat di Yogyakarta. Pada tanggal 19 Mei 1950 disusunlah Piagam Persetujuan antara Pemerintah RIS yang sekaligus mewakili negara bagian Indonesia Timur menyatakan menyetujui membentuk negara kesatuan. Tindak lanjut dari Piagam Persetujuan tersebut terbentuklah Negara Kesatuan dengan berdasar Undang-Undang Dasar Sementara 1950 tanggal 17 Agustus 1950.³⁸ Bentuk negara pada konstitusi ini adalah Negara Kesatuan, yakni negara yang bersusun tunggal, artinya tidak ada negara dalam negara sebagaimana halnya bentuk negara serikat. Ketentuan Negara Kesatuan ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (1) UUDS 1950 yang menyatakan Republik Indonesia merdeka dan berdaulat ialah negara hukum yang demokrasi dan berbentuk kesatuan.³⁹

Sistem pemerintahannya adalah sistem pemerintahan parlementer, karena tugas-tugas eksekutif dipertanggung

³⁶ *Ibid.*, hlm. 122.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*, hlm. 34.

³⁹ *Ibid.*

jawabkan oleh Menteri-Menteri baik secara bersama-sama maupun sendiri-sendiri kepada DPR. Kepala negara sebagai pucuk pimpinan pemerintahan tidak dapat diganggu gugat karena kepala negara dianggap tidak pernah melakukan kesalahan, kemudian apabila DPR dianggap tidak representatif maka Presiden berhak membubarkan DPR.⁴⁰ Bentuk pemerintahan yang parlementer seperti ini tentunya tidak sesuai dengan jiwa Pancasila yang dianut oleh bangsa Indonesia, sehingga kabinetnya jatuh bangun yang rata-rata umur dari tiap kabinet kurang dari satu tahun.⁴¹ Pergantian kabinet yang terlalu sering ini mengakibatkan terganggunya stabilitas nasional.

Sehingga untuk menyempurnakan Undang-Undang Dasar dilakukan pemilihan umum pada 15 Desember 1955 untuk memilih wakil-wakil rakyat yang duduk di dalam Dewan Konstituante yang akan membentuk Undang-Undang Dasar baru sebagai pengganti UUD Sementara 1950. Konstituante sebagai Dewan Penyusun Undang-Undang Dasar belum berhasil membuat Undang-Undang Dasar, karena sulitnya mewujudkan kesepakatan. Pihak-pihak yang berbeda pendapat tidak pernah mencapai suara dari jumlah anggota Konstituante. Keadaan ini jika diteruskan akan menemui jalan buntu yang membahayakan keberlangsungan hidup bangsa dan negara.⁴² Sehingga Presiden Soekarno mencari jalan keluarnya dengan mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, yang berisikan:

- 1) Menetapkan pembubaran Konstituante;
- 2) Menetapkan UUD 1945 berlaku lagi terhitung mulai tanggal penetapan Dekrit, dan tidak berlakunya lagi UUDS 1950; dan
- 3) Menetapkan dalam waktu sesingkat-singkatnya pembentukan MPRS dan DPAS.

⁴⁰ Dasril Radjab, 2005. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta, hlm. 202.

⁴¹ Kus Eddy Sartono., 2009,—Kajian Konstitusi Indonesia Dari Awal Kemerdekaan Sampai Era Reformasi, *Op.Cit.*, hlm. 99.

Inilah yang menjadi dasar diberlakukannya kembali UUD NRI Tahun 1945. Berdasarkan ketentuan ketatanegaraan dekrit presiden diperbolehkan karena negara dalam keadaan bahaya, oleh karena itu Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang perlu mengambil tindakan untuk menyelamatkan bangsa dan negara.⁴³ Ciri-ciri periode ini ialah dominasi yang sangat kuat dari Presiden, terbatasnya peranan partai politik, berkembangnya pengaruh komunis, dan meluasnya peranan ABRI sebagai unsur sosial politik. UUD NRI Tahun 1945 memberi kesempatan bagi seorang Presiden untuk bertahan selama sekurang-kurangnya lima tahun. Akan tetapi Ketetapan MPRS No. III/MPRS/1963 yang mengangkat Soekarno sebagai Presiden seumur hidup telah membatalkan pembatasan waktu lima tahun ini.⁴⁴ Berdasarkan Undang-Undang No. 19 tahun 1964 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, Presiden diberi wewenang untuk campur tangan di bidang yudikatif, serta masih banyak lagi penyimpangan-penyimpangan terhadap Undang-Undang Dasar 1945.⁴⁵ Puncak pecahnya pada peristiwa G 30 S/PKI yang telah mengakhiri periode demokrasi terpimpin dan membuka jalan untuk di mulainya masa demokrasi Pancasila.

Pergeseran kekuasaan dari Soekarno ke Soeharto menimbulkan perubahan orde dari Orde Lama ke Orde Baru. Orde Baru pada awalnya bertujuan untuk melakukan peningkatan dalam berbagai bidang kehidupan. Namun, setelah beberapa waktu berjalan, Orde Baru berubah menjadi kekuasaan yang otoriter. Hal ini dapat dilihat pada masa Orde Baru posisi legislatif berada di bawah Presiden. Hak asasi rakyat juga dibatasi, kekuasaan tanpa kontrol akibatnya pemerintahan Orde Baru cenderung melakukan penyimpangan di berbagai aspek kehidupan. Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) merajalela. Terjadi ketidakmerataan hasil

⁴³ Dasril Radjab, 2005, *Hukum Tata Negara Indonesia*, *Op.Cit.*, hlm. 123.

⁴⁴ Kus Eddy Sartono., 2009, —Kajian Konstitusi Indonesia Dari Awal Kemerdekaan Sampai Era Reformasi, *Op.Cit.*, hlm. 100.

⁴⁵ Miriam Budiardjo, 2007, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Penerbit Gramedia Pustaka Utama, hlm. 71.

pembangunan, kesenjangan kaya dan miskin semakin melebar, utang semakin membengkak, akhirnya menumpuk menjadi krisis multi dimensi. Dipelopori mahasiswa, rakyat menuntut reformasi di segala bidang. Akhirnya Rezim Orde Baru tumbang dengan mundurnya Soeharto tanggal 21 Mei 1998.⁴⁶

Pengalaman sejarah pada masa lalu baik masa Orde Lama maupun masa Orde Baru, bahwa penerapan terhadap pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945 yang memiliki sifat *—multi interpretable* atau dengan kata lain berwayuh arti, sehingga mengakibatkan terjadinya sentralisasi kekuasaan di tangan Presiden. Hal inilah yang melatarbelakangi perlunya dilakukan amandemen terhadap UUD NRI Tahun 1945. Amandemen merupakan keharusan, karena hal itu akan mengantar bangsa Indonesia ke arah tahapan baru penataan terhadap ketatanegaraan.⁴⁷ Sehingga untuk terus memperbaiki Undang-Undang Dasar atau Konstitusi yang ada terus dilakukan perubahan, UUD NRI Tahun 1945 telah mengalami empat kali perubahan. sejak tahun 1999, di mana amandemen yang pertama dilakukan dengan pada pembatasan kekuasaan Presiden dan peningkatan peran DPR sebagai lembaga legislatif dalam rangka saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*). Dalam perubahan pertama ini diubah pula pasal-pasal yang multitafsir.

Kemudian amandemen kedua dilakukan pada tahun 2000, amandemen yang kedua ini muatannya berupa perubahan terhadap pasal-pasal mengenai Pemerintah Daerah, DPR beserta kewenangannya, HAM, bendera, bahasa, Lambang Negara dan Lagu kebangsaan. Pada perubahan kedua ini disepakati bahwa pembukaan UUD NRI Tahun 1945 tidak untuk diubah. Pada amandemen ketiga dilakukan tahun 2001 yang disepakati bahwa dasar negara Pancasila tidak dimasukkan sebagai bagian dari batang tubuh dan tetap dipertahankan dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

⁴⁶ Kus Eddy Sartono., 2009,—Kajian Konstitusi Indonesia Dari Awal Kemerdekaan Sampai Era Reformasi, *Op.Cit.*, hlm. 101.

⁴⁷ Kaelan, 2004, *Pendidikan Pancasila*, Yogyakarta: Penerbit Paradigma, hlm. 177.

Amandemen terakhir dilakukan tahun 2002 dan disahkan pada tanggal 10 Agustus 2002 menghasilkan DPD sebagai bagian dari MPR, penggantian Presiden, pernyataan perang, perdamaian dan perjanjian, mata uang, bank sentral, pendidikan dan kebudayaan, perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial serta perubahan UUD NRI Tahun 1945. Pada amandemen keempat ini disahkan Pasal mengenai wilayah negara, yakni yang terdapat pada Pasal 25 A. Untuk lebih jelasnya lagi, berikut tabel mengenai perbedaan UUD 1945 sebelum perubahan dan setelah perubahan.

Tabel 1. Perbedaan Kedudukan MPR dan Sistematika UUD 1945 Sebelum Perubahan dan Setelah Perubahan

Indikator	Sebelum Amademen	Setelah Amademen
Sistematika	1. Pembukaan. 2. Batang tubuh : 16 Bab, 37 Pasal, 49 ayat, 4 pasal Aturan Peralihan, 2 ayat Aturan Tambahan. 3. Penjelasan.	1. Pembukaan. 2. Pasal-pasal : 21 bab, 73 Pasal, 170 ayat, 3 pasal Aturan Peralihan, 2 pasal Aturan Tambahan.
Kedudukan MPR	MPR adalah lembaga penjelmaan seluruh rakyat dan merupakan lembaga tertinggi Negara, pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat.	MPR adalah lembaga permusyawaratan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara.

Sumber: Hasil Olahan Penulis

Proses panjang amandemen UUD NRI Tahun 1945 menghasilkan konsekuensi dan kesepakatan yang dijelaskan dalam 5 (lima) prinsip dasar kesepakatan MPR, yakni:⁴⁸

⁴⁸ Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Tentang Mahkamah Konstitusi, 2015, Jakarta: Kepaniteraan dan Sekretariat Mahkamah Konstitusi RI, hlm. 4.

- 1) Tidak mengubah pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Tetap mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI);
- 3) Mempertegas sistem pemerintahan Presidensial;
- 4) Meniadakan penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dan memasukkan hal-hal normatif dalam pembukaan kedalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan
- 5) Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dilakukan dengan cara *addendum*.

Perubahan ini menunjukkan semangat menyempurnakan, memperjelas, dan memperbaiki kesalahan serta mengoreksi substansi daripada UUD NRI Tahun 1945 baik yang menimbulkan multitafsir maupun yang sudah tidak relevan lagi dengan perkembangan Bangsa Indonesia. Sehingga Undang-Undang Dasar atau Konstitusi dapat mengakomodir semua kepentingan bangsa Indonesia dalam menjalani kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

b. Alasan Dilakukan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Keberadaan UUD 1945 pada periode Orde Baru dikatakan sebagai bentuk hukum yang sakral dan dilindungi untuk tidak dapat dilakukan perubahan-perubahan secara materiil. Anggapan tersebut seakan menyatakan bahwa UUD NRI Tahun 1945 sudah merupakan produk hukum yang sempurna untuk dijadikan dasar hukum tertinggi di Indonesia. Padahal Soekarno sendiri sebagai ketua PPKI mengatakan bahwa:⁴⁹

—...Undang-Undang Dasar yang buat sekarang ini, adalah Undang-Undang Dasar Sementara. Kalau boleh saya memakai perkataan: ini adalah Undang-Undang Dasar

⁴⁹ Hadji Muhammad Yamin, 1971, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Djilid Pertama, Cetakan Ke-2, Jakarta: Siguntang, hlm. 4.

kilat. Nanti kalau kita telah bernegara di dalam suasana yang lebih tenteram, kita tentu akan mengumpulkan kembali Majelis Perwakilan Rakyat yang dapat membuat Undang-Undang Dasar yang lebih lengkap dan lebih sempurna. Tuan-tuan tentu mengerti, bahwa ini adalah sekedar Undang-Undang Dasar Sementara, Undang-Undang Dasar kilat, bahwa barangkali boleh dikatakan pula, inilah *revolutie grondwet*.⁵⁰

Mengacu pada pernyataan tersebut maka dapat dikatakan bahwa UUD NRI Tahun 1945 belumlah sempurna karena belum mencakup hal-hal pokok yang sekiranya perlu untuk dicantumkan dan kajian-kajian yang dilakukan pada kala itu belum mencakup kepentingan seluruh daerah di Indonesia. Sejalan dengan hal tersebut, maka dikatakan pula bahwa UUD NRI Tahun 1945 harus menjadi *the living constitution* agar mampu untuk menyesuaikan diri dalam menghadapi perubahan dinamika masyarakat, sehingga perubahan-perubahan yang terjadi merupakan bentuk penyempurnaan dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia.

Harus diakui bahwa konstitusi merupakan kesepakatan politik yang terdapat berbagai macam cara pandang didalamnya. Sebagai produk dari manusia, konstitusi juga memiliki beberapa kekurangan baik disebabkan oleh substansi yang ada di dalamnya ataupun disebabkan oleh implementasinya. Bertolak dari kekurangan yang ada maka amandemen terhadap substansi yang terdapat di dalam UUD NRI Tahun 1945 adalah menjadi sebuah tuntutan mutlak. Menurut **I Gede Pantja Astawa** paling tidak ada tiga alasan utama yang dapat diidentifikasi sehingga UUD NRI Tahun 1945 perlu diubah, yaitu:⁵⁰

- 1) Berangkat dari pemaknaan reformasi yang antara lain diartikan sebagai *constitutional reform* dan *cultural reform* sehingga berbicara reformasi berarti mereformasi atau memperbaharui konstitusi atau Undang-undang dasar dan *cultur*.

⁵⁰ I Gede Pantja Astawa, 2001, —Beberapa catatan tentang Perubahan UUD 1945I, *Jurnal Demokrasi dan HAM*, Volume 1, Nomor 4, September-November, hlm. 33.

- 2) Didasarkan pada pandangan yang menilai UUD NRI Tahun 1945 memiliki watak yang sentralistik, terutama membuka peluang kearah sentralisasi kekuasaan pada eksekutif atau Presiden, sehingga siapapun yang menjadi Presiden akan mengulangi kecenderungan yang sama yang dinilai bertindak otoriter. Maka dari itu untuk menghindari kesalahan yang sama, maka sumber penyebabnya harus diperbaiki, dan perubahan terhadap konstitusi merupakan sebuah keniscayaan.
- 3) Adanya pendapat dengan menunjuk pada salah seorang arsitek yang merancang bangunan UUD NRI Tahun 1945 yaitu Soepomo yang dinilai menularkan pikiran-pikiran fasis melalui paham integralistiknya.

Berdasarkan uraian yang disampaikan jelas terlihat bahwa pendapat untuk diadakannya amandemen terhadap UUD NRI Tahun 1945 sangat masuk akal dan harus direalisasikan dengan segera mungkin. Berdasarkan arus gerakan yang menginginkan adanya perubahan maka akhirnya UUD NRI Tahun 1945 secara konstitusional berhasil diamandemen. Tanggal 19 Oktober 1999 MPR mengeluarkan perubahan pertama UUD NRI Tahun 1945. Dalam kesempatan ini MPR telah mengubah sembilan pasal dalam UUD 1945. Mengingat UUD NRI Tahun 1945 hanya terdiri dari 37 pasal, maka perubahan ini dapat dikatakan cukup banyak karena mencakup hampir seperempat bagian.⁵¹ Namun perubahan tersebut tentu tidak perlu untuk merubah daripada nilai-nilai utama dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

Melihat hal tersebut maka tidak menutup kemungkinan bahwa diperlukannya bentuk-bentuk penyempurnaan kembali dalam UUD NRI Tahun 1945. Hal ini dikerenakan perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945 yang saat itu dilakukan masih bersifat reaksioner dari keadaan pada otoritarian Orde Baru, yakni perubahan yang dilakukan cenderung pada melakukan

⁵¹ ZulqadriAnand, 2013, –Implikasi Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 Terhadap Sistem Ketatanegaraan Indonesia, *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 7 Nomor 3, Sept-Des, hlm. 270.

pembatasan dan penghapusan atas ketentuan-ketentuan yang dinilai tidak sesuai dengan semangat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Padahal jika ditelusuri lebih dalam lagi, masih terdapat banyak ketentuan yang sekiranya diperjelas dan dipertahankan karena memiliki konsekuensi yang baik bagi pembangunan sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Oleh karenanya berikut merupakan alasan-alasan yang menjelaskan mengapa dibutuhkan Perubahan UUD NRI Tahun 1945, yakni:

- 1) Tidak adanya pedoman perencanaan sistem pembangunan nasional yang konsisten dan berkesinambungan yang mampu memadukan proses pembangunan dari pusat hingga daerah dalam bingkai negara kesatuan.
- 2) Lemahnya penerapan *checks and balances* dan penataan kewenangan lembaga yang sistematis dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia.
- 3) Kurangnya akuntabilitas publik yang sistematis terhadap laporan kinerja pelaksanaan tugas lembaga negara dalam melaksanakan tugas konstitusional yang diamanatkan UUD NRI Tahun 1945.
- 4) Kurangnya konsistensi dan harmonisasi dalam penataan sistem peraturan perundang-undangan yang berdasar pada Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum.
- 5) Kurangnya pengawasan secara konstitusional dalam menjaga marwah dan martabat terhadap kekuasaan kehakiman sebagai badan penegak hukum.
- 6) Perlunya dilakukan penyempurnaan terhadap ketentuan-ketentuan tertentu agar tetap sesuai dengan perkembangan zaman dan mengakomodasi kebutuhan serta aspirasi masyarakat.

Alasan-alasan perubahan tersebut pada hakikatnya ditujukan untuk menyempurnakan daripada ketentuan-ketentuan yang telah ada dan ditujukan untuk sebesar-besar kemakmuran dan kemaslahatan rakyat. Bahwasanya keberadaan pasal-pasal dalam UUD NRI Tahun 1945 harus

terus didasari pada semangat daripada Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 itu sendiri, sehingga Perubahan UUD NRI Tahun 1945 bukanlah suatu yang perlu ditakutkan, namun merupakan sarana pembaharuan untuk menegakan supremasi daripada nilai-nilai konstitusi.

2. Tujuan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Hukum diberi makna sebagai *—institusi yang bertujuan mengantarkan manusia kepada kehidupan yang adil, sejahtera dan membuat manusia bahagia*, sebagaimana pernyataan **Satjipto Rahardjo**⁵² tersebut bahwa hukum diartikan sebagai suatu akses agar terbentuknya tatanan masyarakat yang sejahtera. Berkaitan dengan itu maka hukum harus selalu dapat mengikuti perkembangan akan kebutuhan masyarakat terkhususnya masyarakat Indonesia yang bersifat dinamis dan pluralis. Oleh karenanya untuk dapat memenuhi kebutuhan akan hal tersebut maka dibutuhkan suatu bentuk penyempurnaan- penyempurnaan substansi materil daripada hukum itu sendiri, sehingga hukum mampu untuk dialirkan demi mewujudkan cita- cita bangsa.

Perubahan UUD NRI Tahun 1945 merupakan langkah untuk mengakomodir kebutuhan akan perkembangan bagi Bangsa Indonesia yang hidup dalam bingkai negara hukum. Sedangkan beberapa materi dalam UUD NRI Tahun 1945 yang terhadapnya (secara normatif) tidak dapat dilakukan perubahan, merupakan wujud komitmen Bangsa Indonesia untuk mempertahankan jati dirinya. Secara umum, tujuan dari mengamandemen Undang-Undang Dasar adalah:⁵³

- a. Mengubah, menambahi, mengurangi, atau memperbarui redaksi dan substansi konstitusi (sebagian atau seluruhnya, supaya sesuai dengan kondisi ideologi, politik,

⁵² Satjipto Rahardjo, 2009, *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Yogyakarta: Genta Publishing, hlm. 3.

⁵³ Surajiyo, 2006, *—Analisis Format, Substansi dan Yuridis Amandemen Undang Undang Dasar 1945*, Pusat Pengelola Jurnal Ilmiah Universitas Indonusa Esa Unggul, April, Vol. 03, NO. 02, hlm. 103.

ekonomi, sosial, budaya, serta kondisi pertahanan dan keamanan bangsa pada zamannya).

- b. Menjadikan Undang-Undang Dasar sebagai norma dasar perjuangan demokratisasi bangsa yang terus bergulir untuk mengembalikan paham konstitusionalisme, sehingga jaminan dan perlindungan HAM dapat ditegakkan, anatomi kekuasaan tunduk pada hukum atau tampilnya supremasi hukum, dan terciptanya peradilan yang bebas dan tidak memihak.
- c. Untuk menghindari terjadinya pembaharuan hukum atau reformasi hukum yang tambal sulam, sehingga proses dan mekanisme perubahan atau penciptaan peraturan perundang-undangan yang baru sejalan dengan hukum dasarnya, yaitu Konstitusi.

Urgensi untuk dilakukan Perubahan UUD NRI Tahun 1945 dijadikan sebagai suatu langkah untuk berkembang tentu memiliki arah dan tujuan. Sebab dalam konteks apapun adalah mustahil membicarakan perkembangan tanpa mengetahui arah dan tujuan yang ingin dicapai. Adapun arah dan tujuan perubahan UUD NRI Tahun 1945 yakni:

- a. Menyempurnakan aturan dasar mengenai sistem ketatanegaraan dan sistem pembangunan nasional yang menyeluruh dan berkesinambungan berdasarkan pada kehendak masyarakat serta memperkuat pelaksanaan keadilan rakyat yang sistematis dalam lingkup Negara Kesatuan Republik Indonesia yang didasari pada nilai-nilai Pancasila;
- b. Mewujudkan tujuan nasional yang tertuang pada Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 melalui prinsip demokrasi yang mengikutsertakan sebesar-besarnya partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pemerintahan.
- c. Menyempurnakan aturan dasar mengenai susunan peraturan perundang-undangan sebagai wujud dalam menjamin kepastian hukum bagi warga negara melalui konsep negara hukum yang berdasarkan Pancasila;

- d. Menyempurnakan aturan dasar penyelenggaraan negara secara demokratis dan modern melalui pembagian kekuasaan secara tegas antar tiap-tiap lembaga negara melalui penerapan prinsip *checks and balances* yang lebih berimbang.
- e. Mewujudkan kekuasaan kehakiman yang mampu menjamin hak-hak konstitusional yang berkeadilan dan menegakan etika dan moral, serta solidaritas dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan dalam mewujudkan negara kesejahteraan;
- f. Menyempurnakan aturan dasar mengenai kehidupan bernegara dan berbangsa sesuai dengan perkembangan zaman serta aspirasi kebutuhan dan kepentingan bangsa dan negara Indonesia melalui sikap responsif atas setiap kemungkinan terwujudnya penghidupan yang lebih baik dalam segala aspeknya.

Berdasarkan tujuan-tujuan tersebut maka sudah seyogyanya dilakukan perubahan atas UUD NRI Tahun 1945 sebagai bentuk penyempurnaan-penyempurnaan pada pokok-pokok tertentu demi terjaminnya supremasi konstitusi (*constitutional supremacy*) yang berkeadilan. Oleh karena itu perubahan UUD NRI Tahun 1945 harus didasari pada semangat cita-cita dan tujuan nasional sebagaimana pada Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 serta didasari atas sebesar-besarnya partisipasi masyarakat.

B. Pokok-pokok Dasar Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

1. Negara Hukum Pancasila

Negara Hukum adalah konsep yang merupakan produk sejarah. Karena itu unsur-unsur negara hukum mempunyai hubungan yang sangat erat dengan sejarah dan perkembangan masyarakat dari suatu negara. Sementara itu sejarah dan perkembangan masyarakat setiap negara tidaklah sama, sehingga pemaknaan dan unsur-unsur

negara hukumnya juga berbeda. Hal ini melahirkan adanya berbagai tipe negara hukum, mulai dari Negara Hukum Anglo Saxon, Negara Hukum Eropa Kontinental, Negara Hukum Sosialis, Negara Hukum Islam (Nomokrasi Islam) sampai Negara Hukum Pancasila yang masing-masing mempunyai dasar pemikiran dan ciri karakteristik sendiri-sendiri.⁵⁴ Sampai saat ini, konsepsi tentang negara hukum masih terus berkembang.

Paham negara hukum *rechtsstaat* lahir dalam tradisi Eropa Kontinental dipelopori oleh **Immanuel Kant**, kemudian dikembangkan lebih lanjut oleh **Friedrich Julius Stahl**. Paham negara hukum dalam artian *rechtsstaat* model Kant ini mengidealkan paham *laissez faire laissez aller* dan *Nachtwaker Staat* (negara penjaga malam). Paham negara hukum model Kant ini merupakan paham negara hukum liberal dengan pengandaian negara hanya berfungsi sebagai penjaga pada malam hari untuk melindungi seluruh rakyat agar tetap merasa aman tenteram. Sedangkan, konsep negara hukum dalam artian *rechtsstaat* model Stahl ditandai dengan 4 (empat) unsur pokok yaitu:⁵⁵

- a. pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia (*grondrechten*);
- b. negara didasarkan pada teori *trias politica* atau pemisahan kekuasaan (*scheiding van machten*);
- c. pemerintahan berdasarkan undang-undang (*wetmatigheid van het bestuur*); dan
- d. ada peradilan administrasi negara yang bertugas menangani kasus pelanggaran hukum oleh pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*).

Gagasan negara hukum yang berasal dari Stahl ini dinamakan negara hukum formil, karena lebih menekankan pada suatu pemerintahan yang berdasarkan pada undang-undang. Konsep negara hukum model Stahl ini, eksistensi peraturan perundang-

⁵⁴ Lihat Azhary, 1995. *Negara Hukum Indonesia: Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya*, Jakarta: UI Press, hlm. 3.

⁵⁵ Ridwan Hr, 2011, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, hlm. 3.

undangan merupakan salah satu unsur fundamental bagi penyelenggaraan pemerintahan negara berdasarkan atas hukum.

Sementara itu paham negara hukum dalam artian *the rule of law* dipopulerkan oleh **Albert Venn Dicey** bahwa konsep *rule of law* mempunyai prinsip-prinsip sebagai berikut:⁵⁶

- a. *Supremacy of law* (tidak boleh ada kesewenang-wenangan, sehingga seseorang hanya boleh dihukum jika melanggar hukum).
- b. *Equality before of the law* (Kedudukan sama di depan hukum. Baik rakyat biasa ataupun pejabat).
- c. *Constitution based on individual right* (Terjaminnya HAM dalam undang-undang atau keputusan pengadilan).

Lain halnya konsep –Nomokrasi Islam¹ yang merupakan sebuah istilah yang dikemukakan oleh **M. Tahir Azhary** dengan mengutip **Malcolur H. Kerr**, yang artinya untuk suatu negara hukum yang bersumber dari Al-Qur'an dan Sunnah. Kata *Nomorcracy*, berasal dari kata *nomos* yang berarti hukum atau norma, dan *Cratein* yang berarti memerintah. Maka, kata *nomocracy* berarti penyelenggaraan kekuasaan berdasarkan hukum atau norma dan –*Nomocracy Islam*¹ berarti penyelenggaraan kekuasaan berdasarkan Islam (Al-Qur'an dan Sunnah). Menurut M. Tahir Ashary, Nomokrasi Islam adalah suatu negara hukum yang memiliki prinsip-prinsip umum, sebagai berikut:⁵⁷

⁵⁶ Abdul Aziz Hakim, 2001, *Negara Hukum dan Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 13.

⁵⁷ Azhary Mohammad Tahir, 1992, *Negara Hukum Suatu Studi tentang Prinsip prinsipnya dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa kini*, Jakarta: Bulan Bintang, hlm. 83.

- | | |
|--------------------------------------|---|
| a. Prinsip kekuasaan sebagai amanah; | e. Prinsip pengakuan dan perlindungan setiap hak-hak asasi manusia; |
| b. Prinsip musyawarah; | f. Prinsip peradilan bebas; |
| c. Prinsip keadilan; | g. Perdamaian; |
| d. Prinsip persamaan; | h. Kesejahteraan; |
| | i. Ketaatan rakyat. |

Kemudian *Socialist Legality* adalah suatu konsep yang dianut di negara-negara komunis atau sosialis yang tampaknya hendak mengimbangi konsep *Rule of Law* yang dipelopori oleh negara-negara Anglo Saxon. Konsep *Socialist Legality*, bersumber dari rasio manusia, komunis, ateis, totaliter, kebebasan beragama yang semu, dan kebebasan propaganda anti agama. Unsur-unsur utama konsep *Socialist Legality* adalah:⁵⁸

- a. Perwujudan Sosialisme;
- b. Hukum adalah alat dibawah Sosialisme;
- c. Penekanan pada Sosialisme, realisasi Sosialisme ketimbang hak-hak perorangan.

⁵⁸ *Ibid.*, hlm. 91.

Dengan demikian maka dapat diketahui bahwa setiap negara-negara di dunia memiliki *worldview*-nya masing-masing dalam menegakkan konsep negara hukumnya. Namun secara umum dapat dipahami menurut **Joeniarto**, yang mengatakan bahwa pada dasarnya asas dari tiap konsep negara hukum mengandung arti bahwa dalam penyelenggaraan negara tindakan penguasa harus didasarkan hukum, bukan didasarkan kekuasaan atau kemauan penguasa belaka dengan maksud untuk membatasi kekuasaan penguasa serta melindungi kepentingan masyarakat, yaitu perlindungan terhadap hak asasi anggota masyarakatnya dari tindakan sewenang-wenang.⁵⁹ Begitu pula menurut **Sudargo Gautama**, bahwa dalam suatu negara hukum terdapat pembatasan kekuasaan negara terhadap perseorangan, sehingga negara tidak maha kuasa dan tidak bertindak sewenang-wenang. Tindakan-tindakan negara terhadap warganya dibatasi oleh hukum. Dengan demikian, suatu negara dapat dikategorikan sebagai negara hukum apabila tindakan dari pihak yang berwajib, penguasa atau pemerintah secara jelas ada dasar hukumnya sebagai dasar dari tindakan yang berwajib, penguasa atau pemerintah yang bersangkutan.⁶⁰

Konsep negara hukum di Indonesia merupakan cita-cita bangsa Indonesia dan juga telah diatur dalam setiap Undang-Undang Dasar dan Konstitusi namun konsep negara hukum itu sendiri bukanlah asli dari bangsa Indonesia. Konsep negara hukum yang dianut merupakan produk yang di-*import* atau suatu bangunan yang dipaksakan dari luar (*imposed from outside*) yang di adopsi dan di transplantasi lewat politik konkordansi kolonial Belanda.⁶¹ Meskipun konsep negara hukum Indonesia merupakan adopsi dan transplantasi dari negara lain, namun konsep negara hukum Indonesia berbeda dengan konsep negara hukum bangsa lain. Negara hukum Indonesia lahir bukan sebagai reaksi dari kaum liberalis terhadap pemerintahan absolut, melainkan atas keinginan Bangsa

⁵⁹ Joeniarto, 1968, *Negara Hukum*, Yogyakarta: Yayasan Penerbit Gajah Mada, hlm. 53.

⁶⁰ Sudargo Gautama, 1973, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, Bandung: Alumni, hlm. 8.

⁶¹ Satjipto Rahardjo, 2009, *Negara Hukum Yang Membahagiakan Rakyatnya*, *Op.Cit.*, hlm. 7.

Indonesia untuk membina kehidupan negara dan masyarakat yang lebih baik guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan, menurut cara-cara yang telah disepakati.⁶² Hal ini disebabkan karena latar belakang sosial budaya bangsa Indonesia yang berbeda dengan bangsa lain.

Lahirnya konstitusi Republik Indonesia pada 18 Agustus 1945 merupakan suatu momentum dimana Bangsa Indonesia memiliki cita-cita untuk dapat berdiri di dalam negara yang berdasar pada konstitusinya sendiri. Sehingga konstitusi yang terbentuk memiliki semangat yang termanifestasi dari nilai-nilai yang menjadi *grundnorm* Negara Indonesia yakni Pancasila. Keinginan Bangsa Indonesia untuk membentuk konstitusi dan sistem hukum yang berprinsip pada nilai-nilai Pancasila merupakan suatu cita-cita yang perlu ditempuh dengan waktu yang tidak cepat. Melainkan dibutuhkan langkah jangka panjang yang konsisten untuk merealisasikannya, sehingga sistem hukum yang digunakan dapat berpijak pada hukum yang terbentuk atas dasar karakter-karakter Bangsa Indonesia.

Berdasarkan hakikat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 sebagai *staatsfundamentalnorm* yang intinya adalah Pancasila sebagai dasar filsafat negara, maka Pancasila pada hakikatnya merupakan suatu cita hukum (*rechtsidee*), yang menguasai hukum dasar, baik hukum dasar tertulis maupun hukum dasar tidak tertulis. Sebagai suatu cita-cita hukum, Pancasila dapat memenuhi fungsi konstitutif maupun fungsi regulatif. Dengan fungsi konstitutif Pancasila menentukan dasar suatu tata hukum yang memberi arti dan makna bagi hukum itu sendiri. Demikian juga dengan fungsi regulatif-nya Pancasila menentukan apakah suatu hukum positif itu sebagai produk yang adil atau tidak adil. Sebagai *staatsfundamentalnorm*, Pancasila merupakan pangkal tolak derivasi (sumber penjabaran) dari tertib hukum Indonesia termasuk UUD NRI Tahun 1945.⁶³

Negara Hukum Pancasila merupakan konsep negara hukum yang dikembangkan dan diterapkan di Indonesia. Konsep negara

⁶² Bambang Arumanadi dan Sunarto, 1990, *Konsepsi Negara Hukum Menurut UUD 1945*, Semarang: IKIP Semarang Press, hlm. 106.

⁶³ Mahfud. MD., 1999, –Pancasila Sebagai Paradigma Pembaharuan Hukuml, *Jurnal Filsafat Pancasila*, Jogjakarta: Universitas Gadjah Mada, hlm. 59.

hukum Indonesia didasarkan pada sistem hukum Pancasila. Dengan perkataan lain bahwa konsep negara hukum Indonesia memiliki ciri khas yang terdapat pada falsafah bangsa dan negara Indonesia, yaitu falsafah Pancasila. Keberadaan Pancasila sebagai falsafah kenegaraan atau cita negara (*staatsidee*) yang berfungsi sebagai *filosofische gronslag* dan *common platforms* atau kalimatun sawa di antara warga masyarakat dalam konteks kehidupan bernegara dalam kesepakatan pertama penyangga konstitusionalisme menunjukkan hakikat Pancasila sebagai ideologi terbuka.⁶⁴

Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa —*Negara Indonesia adalah Negara Hukum*‖. Hal ini mengandung arti bahwa seluruh aspek dalam pelaksanaan dan penyelenggaraan negara di Indonesia diatur dalam (berdasarkan) hukum. Namun pada perkembangannya keberadaan konsepsi tersebut menimbulkan banyak penafsiran yang beragam, golongan *pertama* beranggapan bahwa negara hukum Indonesia merupakan *rechtsstaat* yang didasari pada penafsiran secara historis bahwa konsep negara hukum Indonesia merupakan warisan daripada konsep hukum Belanda dan tertuang jelas pada Penjelasan UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Negara Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) dan tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*), sehingga konsep hukum yang berlaku mengilhami prinsip-prinsip daripada konsep negara *rechtsstaat* sebagaimana negara-negara Eropa Kontinental. Golongan *kedua* beranggapan bahwa negara hukum Indonesia merupakan negara hukum yang prismatic yakni konsep negara hukum yang menggabungkan unsur-unsur negara hukum yang berbeda terutama unsur *rechtsstaat* dan unsur *rule of law*. Kemudian golongan *ketiga* beranggapan bahwa negara hukum Indonesia adalah negara hukum yang berdasarkan Pancasila, yang berarti bahwa hukum bercirikan pada identitas dan karakteristik yang terdapat dalam falsafah Pancasila.

Perbedaan pandangan tersebut menjadi celah bagi ketidakpastian hukum dalam pembentukan suatu peraturan

⁶⁴ Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, 2012, *Filsafat, Teori dan Ilmu Hukum: Pemikiran Menuju Masyarakat Yang Berkeadilan dan Bermartabat*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, hlm. 367.

perundang-undangan dan penegakan hukum di Indonesia, sehingga nilai-nilai Pancasila terkadang tidak selalu menjadi dasar hukum daripada pembentukan regulasi di tingkat pusat dan daerah maupun dasar pijakan dalam penegakan hukum. Ketiadaan istilah Pancasila dalam pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945 menjadi celah yang membuka peluang bagi penyimpangan daripada nilai-nilai Pancasila. Padahal istilah Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum tercantum tegas dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Oleh karena itu, atas ketiadaan landasan konstitusional terhadap Pancasila itulah maka konsep negara hukum menjadi tidak konsisten dalam penerapan prinsip-prinsipnya. Sehingga turut berimplikasi pada aturan-aturan dibawah UUD NRI Tahun 1945 yang tidak jarang berprinsip diluar daripada nilai-nilai Pancasila itu sendiri.

Pengaturan yang tidak tegas mengenai konsep negara hukum Indonesia perlu untuk segera diakomodir, sehingga Pancasila wajib dijadikan sebagai rujukan utama dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dan penegakan hukum di Indonesia. Karena pada dasarnya konsep Negara Hukum Pancasila saat ini hanya merupakan pandangan akademis yang tidak didasari atas dasar konstitusionalitas yang kuat dalam penerapannya. Padahal konsepsi negara hukum Pancasila merupakan konsepsi hukum yang dibangun dan dibina dari nilai-nilai yang telah lama ada di masyarakat dan dijadikan sebagai pandangan hidup seluruh rakyat Indonesia. Sehingga tidak tepat jika konsep negara hukum Indonesia merupakan warisan atau bentuk parsial dari konsep yang berkembang di dunia. Oleh karena itu, diperlukan penegakan konsepsi negara hukum Pancasila dalam konstitusi sebagai bentuk solusi untuk menciptakan satu kesatuan nilai atas heterogenitas regulasi yang berkembang di Indonesia.

2. Konsep Kedaulatan Rakyat

Kekuasaan mempunyai peranan penting yang dapat menentukan nasib berjuta-juta manusia. Adanya kekuasaan cenderung tergantung dari hubungan antara pihak yang memiliki kemampuan untuk melancarkan pengaruh dengan pihak lain yang

menerima pengaruh itu, rela atau terpaksa. Akan tetapi pada umumnya kekuasaan ini berada pada organisasi yang dinamakan —negaral. Secara formal negara mempunyai hak untuk melaksanakan kekuasaan tertinggi, kalau perlu dengan paksaan. Sehingga negaralah yang membagi-bagikan kekuasaan yang lebih rendah derajatnya. Inilah yang dimaknai sebagai bentuk kedaulatan (*sovereignty*).⁶⁵

Gagasan kedaulatan rakyat (*people's sovereignty*) muncul sebagai bentuk perlawanan dalam suatu negara terhadap pemerintahan yang menerapkan suatu sistem absolutisme totaliter yang mengalami pemerosotan kearah penyimpangan-penyimpangan tanpa adanya batasan kekuasaan yang limitatif. Ajaran kedaulatan rakyat ini dipelopori oleh **J.J. Rousseau**. Yang dimaksud rakyat oleh Rousseau itu bukanlah penjumlahan daripada individu-individu di dalam negara, melainkan adalah kesatuan yang dibentuk dan diperolehnya dari individu-individu tersebut melalui perjanjian masyarakat, yang oleh Rousseau kehendak tadi disebut sebagai kehendak umum (*volonte generale*), yang dianggap mencerminkan kemauan atau kehendak umum. Sebab kalau yang dimaksud dengan rakyat itu adalah penjumlahan daripada individu-individu itu, maka kehendak yang ada padanya bukanlah kehendak umum (*volonte gerenale*), melainkan kehendak individu (*volonte de tous*).⁶⁶ Sehingga rakyat merupakan penjelmaan dari keseluruhan individu-individu dalam suatu negara tersebut.

Berbeda dengan hal tersebut, di Indonesia konsep kedaulatan rakyat muncul sebagai suatu kesepakatan dasar para *founding fathers* yang termuat dalam Pembukaan UUD 1945 dan diejawantahkan secara tegas dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan —*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*l. Walaupun yang semula mengatakan bahwa Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 berbunyi —*Kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat*l. Namun secara

⁶⁵ Soerjono Soekanto, 1990, *Sosiologi: Suatu Pengantar*, Edisi baru keempat, Jakarta: CV. Rajawali Pers, hlm. 295-297.

⁶⁶ Soehino, 1980, *Ilmu Negara*, Yogyakarta: Liberti, hlm. 160.

teori kedua rumusan tersebut menjelaskan konsepsi yang sama yakni menjadikan rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi, tetapi melalui penyaluran yang berbeda. Konsep sebelum perubahan mengatakan bahwa MPR diyakini sebagai representasi permusyawaratan rakyat untuk mengambil kebijakan-kebijakan perumusan suatu Garis-garis Besar daripada Haluan Negara dan memilih kepala pemerintahan, sehingga dapat dikatakan kedaulatan pada sebelum perubahan dilaksanakan melalui sistem demokrasi perwakilan atau demokrasi tidak langsung. Berbeda halnya dengan setelah perubahan yang mengatur bahwa penyaluran kedaulatan rakyat dilaksanakan bersama-sama sebagaimana diatur dengan Undang-Undang Dasar.

Alasan perubahan ini menurut **Jimly Asshiddiqie** dikarenakan rumusan Pasal 1 ayat (2) sebelum perubahan memuat ketentuan yang tidak jelas, dengan adanya ungkapan —...*dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat* maka ada yang menafsirkan bahwa hanya MPR sajalah yang melakukan kedaulatan rakyat sehingga DPR yang merupakan wakil rakyat dipandang tidak melaksanakan kedaulatan rakyat.⁶⁷ Perubahan ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 ini menunjukkan terjadinya perubahan gagasan yang begitu mendasar tentang kedaulatan rakyat dalam UUD NRI Tahun 1945. Terjadi pergeseran yang sangat fundamental tentang siapa sebenarnya yang bertindak sebagai pemegang supremasi atau kekuasaan tertinggi. Sebagaimana dikemukakan **Soewoto Mulyosudarmo**, perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 merupakan perubahan menuju sebuah kondisi yang mencerminkan keadaan yang sebenarnya tentang pengaturan kekuasaan tertinggi.⁶⁸ Dengan demikian, makna esensial daripada kedaulatan rakyat tetap bermakna bahwa rakyatlah yang berdaulat terhadap negara Indonesia, memang secara yuridis kedaulatan itu dilaksanakan secara perwakilan melalui para wakil rakyat, tetapi sesungguhnya keberadaan mereka untuk memenuhi kepentingan

⁶⁷ Lihat Jimly Asshiddiqie, *Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Pembangunan Hukum Nasional*, Sambutan Pada Seminar Pengkajian Hukum Nasional (SPHN) Oleh Komisi Hukum Nasional (KHN) Republik Indonesia, Jakarta, 21 November 2005.

⁶⁸ Soewoto Mulyosudarmo, 2004, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Malang: Asosiasi Pengajar HTN dan HAN dan In-TRANS, hlm. 4.

dan melaksanakan amanah yang diberikan rakyat. Sehingga hukum yang dibentuk oleh para wakil rakyat harus menggambarkan kedaulatan rakyat, bukan pribadi, kelompok atau bahkan partai.⁶⁹

Perwujudan kedaulatan rakyat selalu terkait dengan sistem demokrasi yang berlaku, karena itu **Dahlan Thaib** dengan mendasarkan pendapat **Usep Ranuwidjaja** mengatakan, pengaruh kedaulatan rakyat dalam sistem demokrasi dilembagakan melalui kaidah hukum, yakni:⁷⁰

- a. Jaminan mengenai hak-hak asasi dan kebebasan manusia, syarat dapat berfungsi kedaulatan rakyat;
- b. Penentuan dan pembatasan wewenang pejabat negara;
- c. Sistem pembagian tugas antar lembaga yang bersifat saling membatasi dan mengimbangi (*checks and balances*);
- d. Lembaga perwakilan sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat dengan tugas membentuk perundang-undangan dan mengawasi badan eksekutif;
- e. Pemilihan umum yang bebas dan rahasia;
- f. Sistem kepartaian yang menjamin kemerdekaan politik rakyat (multi atau dua partai);
- g. Perlindungan dan jaminan bagi keberlangsungan oposisi mereka sebagai potensi alternatif pelaksanaan kedaulatan rakyat;
- h. Desentralisasi teoritik kekuasaan negara untuk memperluas partisipasi rakyat dalam pengelolaan negara; dan
- i. Lembaga perwakilan yang bebas dari kekuasaan badan eksekutif.

Kedaulatan rakyat Indonesia berdasarkan ketentuan Undang-Undang Dasar (*constitutional democracy*) dilaksanakan secara langsung dan melalui sistem perwakilan. Kedaulatan rakyat diwujudkan dalam tiga cabang kekuasaan yang tercermin dalam MPR yang terdiri atas DPR dan DPD sebagai pemegang kekuasaan legislatif, Presiden dan Wakil Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif, MA dan MK sebagai pemegang kekuasaan yudikatif. Dalam

⁶⁹ Firdaus, 2011, —Membangun Hukum Indonesia Yang Berwawasan Nilai-Nilai Pancasila, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 4, No.1, Juni, hlm. 121

⁷⁰ Dahlan Thaib, 2000, *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum Dan Konstitusi*, Yogyakarta: Liberty, hlm. 8

menentukan kebijakan pokok pemerintahan dan mengatur ketentuan-ketentuan hukum berupa Undang-Undang Dasar, Undang-Undang, dan juga dalam menjalankan fungsi pengawasan terhadap jalannya pemerintahan. Dengan begitu dilangsungkanlah suatu pelebagaan kedaulatan rakyat berdasarkan sistem perwakilan yang menghadirkan DPR dan DPD. Bahkan di daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota, pelebagaan kedaulatan rakyat itu disalurkan melalui sistem perwakilan sehingga menghadirkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).⁷¹

Penyaluran kedaulatan secara langsung (*direct democracy*) dilakukan melalui pemilihan umum, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, dan sebagai tambahan yaitu pelaksanaan referendum untuk menyatakan persetujuan atau penolakan terhadap rencana perubahan atas pasal-pasal tertentu dalam Undang-Undang Dasar. Bentuk penyaluran kedaulatan rakyat lainnya yaitu melalui pelaksanaan hak atas kebebasan berpendapat, hak atas kebebasan pers, hak atas kebebasan informasi, hak atas kebebasan berorganisasi dan berserikat, serta hak-hak asasi lainnya yang dijamin dalam Undang-Undang Dasar.⁷² Oleh sebab itu pula, organ atau lembaga-lembaga negara yang melaksanakan fungsi kekuasaan negara dianggap melaksanakan amanat kedaulatan rakyat dan tunduk kepada kedaulatan rakyat berdasarkan ketentuan Undang-Undang Dasar.

Pokok pemikiran mengenai konsep kedaulatan rakyat bukan hanya berbicara mengenai bagaimana cara kepala pemerintahan hendak dipilih oleh rakyat, namun lebih jauh daripada itu berbicara mengenai bagaimana negara akan dibangun dan bagaimana arah-arah pembangunan hendak diwujudkan. Melalui konsepsi berfikir tersebut menegaskan bahwa kedaulatan rakyat berarti bahwa segala bentuk pembangunan yang hendak dicapai oleh pemerintah (*eksekutif*) haruslah berdasar pada kehendak rakyat, sehingga pembangunan tidak hanya dijalankan atas kehendak pribadi seorang

⁷¹ Martha Pigome, –Implementasi Prinsip demokrasi dan Nomokrasi dalam Strukur Ketatanegaraan RI Pasca Amandemen UUD 1945!, <http://fh.unsoed.ac.id/sites/default/files/fileku/dokumen/JDHMei2011/12.pdf>, diakses pada 12 Mei 2019

⁷² *Ibid.*

Presiden atau partai politik tertentu, namun haruslah pada keinginan rakyat. Tidak dapat dipungkiri bahwa MPR masih merupakan representasi daripada kehendak rakyat itu sendiri, sehingga MPR perlu didesain sebagai lembaga yang mampu membentuk kembali Haluan Negara yang merupakan produk daripada pengejawantahan kehendak rakyat.

Melalui konsep tersebut maka Presiden dituntut untuk menjalankan pemerintahan secara konsisten dengan berpedoman pada Haluan Negara yang telah dibentuk oleh MPR. Oleh karena itu menjadi hal yang wajar bahwa Presiden harus mempertanggungjawabkan pelaksanaan daripada kehendak rakyat tersebut. Maka secara prinsip bahwa Presiden tetap merupakan mandataris rakyat – yang dalam hal ini diwakilkan oleh MPR – sehingga Presiden tidak boleh bebas membuat kebijakannya sendiri walaupun dipilih langsung oleh rakyat, namun harus berpedoman kepada Haluan Negara yang dijadikan sebagai pengejawantahan kehendak rakyat tersebut. Dengan begitu pertanggungjawaban Presiden tetap langsung kepada rakyat, namun melalui pengawasan yang dilakukan DPR dan MPR sebagai instrumen pelaksanaan kedaulatan rakyat.

3. Majelis Permusyawaratan Rakyat

MPR merupakan lembaga yang terbentuk atas dasar usulan Ir. Soekarno pada pidatonya tanggal 1 Juni 1945, yaitu sebuah keinginan untuk menjelmakan aspirasi rakyat dalam bentuk perwakilan yang berupa MPR.⁷³ Sehingga terbentuklah MPR yang merupakan sebuah lembaga rumah rakyat dikarenakan keanggotaan MPR yang terdiri atas DPR dan DPD. Dengan begitu MPR dapat dikatakan sebagai lembaga representatif rakyat Indonesia yang memenuhi nilai yang termaktub di dalam *sila keempat* Pancasila yaitu –*kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan*”.

Sebelum amandemen, MPR merupakan lembaga tertinggi negara terlihat pada UUD NRI Tahun 1945 bahwasanya MPR sebagai

⁷³ Samsul Wahidin, 1986, *MPR RI dari Masa Ke Masa*, Jakarta: Bina Aksara, hlm. 69.

pemegang pelaksana kedaulatan rakyat. Menurut **JJ.Rousseau** kedaulatan adalah pelaksana dari kehendak umum. Dalam negara yang berkedaulatan rakyat, individu tetap dapat mempertahankan keabsahannya, karena rakyat adalah sumber kedaulatan. Kedaulatan tersebut tidak dapat dibagi antara pemerintah (eksekutif) dan parlemen (legislatif).⁷⁴ Dengan begitu teori kedaulatan yang dianut merupakan teori kedaulatan rakyat sebagaimana yang dijelaskan dalam pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, MPR berperan sebagai perwakilan atas masyarakat dalam kekuasaan pemerintahan dan perwakilan setiap daerah di Indonesia. Disamping statusnya sebagai lembaga tertinggi negara, MPR memiliki kewenangan untuk menetapkan UUD NRI Tahun 1945 dan Garis-garis Besar daripada Haluan Negara. Disamping itu, MPR berwenang mengangkat Presiden dan Wakil Presiden dan berada dibawah MPR, sehingga Presiden berkedudukan sebagai *—untergeordnet* dan bukan sebagai *—neben geordnet* sehingga Presiden turut bertanggungjawab kepada MPR.

Pasca amandemen, MPR berubah kedudukannya yang semula sebagai lembaga tertinggi negara menjadi sejajar kedudukannya dengan lembaga negara lainnya. Selain itu, MPR pasca amandemen tidak lagi berwenang dalam menetapkan Garis-garis Besar daripada Haluan Negara, dan Presiden tidak lagi menjadi mandataris dari MPR sehingga Presiden tidak bertanggungjawab kepada MPR tetapi langsung kepada rakyat karena Presiden dipilih melalui pemilihan langsung oleh rakyat. Dengan adanya perubahan kedudukan MPR maka pemahaman wujud kedaulatan rakyat tercermin dalam tiga cabang kekuasaan yaitu lembaga perwakilan (legislatif), Presiden (eksekutif), dan pemegang kekuasaan kehakiman (yudikatif).

Melihat hal tersebut maka perlu dilakukan pertimbangan untuk mempertahankan serta memperkuat fungsi dan tugas dari MPR sendiri, karena menghilangkan MPR sama dengan menghilangkan semangat *sila keempat* Pancasila dalam penyelenggaraan lembaga negara. Prinsip permusyawaratan dianggap tercermin dalam kelembagaan MPR, sedangkan prinsip perwakilan dianggap tercermin

⁷⁴ Elia R.G. Pusterla, 2015, *The Credibility of Sovereignty – The Political Fiction of a Concept*, Switzzerland: Springer International Publishing, hlm. 101.

dalam kelembagaan DPR dan DPD.⁷⁵ Atas dasar tersebut maka MPR adalah lembaga yang mandiri dengan anggotanya yang terdiri atas DPR dan DPD bukan berarti MPR sebagai *joint session*, tetapi MPR merupakan lembaga yang memiliki kepengurusannya sendiri sehingga MPR tidak tepat apabila dikatakan sebagai lembaga yang berdiri pada saat dibutuhkan saja, lebih dari itu MPR merupakan lembaga yang penting dalam sistem demokrasi Indonesia saat ini, sehingga dilihat dari kewenangannya yang kurang kuat dalam pemerintahan, maka penguatan tugas dan wewenang terhadap MPR perlu diberikan karena MPR sebagai lembaga penjelmaan rakyat untuk menjalankan kedaulatan rakyat. Namun, tetap melihat ketentuan-ketentuan yang telah berlaku di Indonesia yang salah satunya adalah sistem presidensial. Sehingga dalam memperkuat tugas dan kewenangan MPR harus diimbangi dengan memperkuat sistem presidensial di Indonesia.

Landasan untuk memperkuat kewenangan MPR merupakan manifestasi dari *silanya keempat* Pancasila yakni prinsip permusyawaratan. Sehingga, dapat dikatakan bahwa MPR merupakan lembaga yang mencerminkan nilai-nilai Pancasila. Ditambah dengan dianutnya kedaulatan rakyat di Indonesia memunculkan konsekuensi tersendiri yaitu mengikutsertakan rakyat atau perwakilannya dalam perencanaan pembangunan yang berkesinambungan dan menyeluruh. Pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945 peran, tugas, dan fungsi MPR kurang dimaksimalkan dalam hal pembangunan terlihat dengan dihapusnya kewenangan MPR dalam menentukan GBHN, apabila dicermati MPR idealnya berhak untuk menentukan Haluan Negara karena sejatinya yang mengetahui secara nyata tentang apa yang dibutuhkan oleh masyarakat adalah rakyat itu sendiri, maka seyogyanya MPR sebagai rumah rakyat berhak dalam menentukan Haluan Negara. Melihat bagaimana sistem saat ini yang berpedoman pada RPJPN memiliki banyak kekurangan, terbukti sejak tidak diberinya kewenangan MPR dalam menentukan Haluan Negara terjadi peningkatan kesenjangan sosial dan pembangunan yang dijalankan tidak

⁷⁵ Jimly Asshiddiqie, 2008, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Yogyakarta: FH UII Press, hlm. 13.

konsisten dan tidak berkesinambungan antara daerah dengan pusat. Sebagai mana diungkapkan oleh **Purwo Santoso**, bahwa *—ada empat sistem perencanaan pembangunan yang berlaku saat ini di Indonesia, perencanaan di tingkat desa, kabupaten/kota, provinsi dan nasional. Namun keempat lapis perencanaan ini tidak saling bersinggungan karena adanya benturan logika proses pemerintahan. Atas nama nasional, pemerintah pusat ingin rencananya dijadikan acuan pemerintah daerah, sebaliknya pemerintah daerah atas nama aspirasi rakyat merasa mendapat izin menutup mata terhadap agenda nasional*, karena benturan itulah pembangunan saat ini terasa kurang memuaskan.⁷⁶ Melihat pembangunan saat ini tidak memiliki Haluan Negara yang konsisten dan berkesinambungan maka diperlukan reformulasi bentuk Haluan Negara yang berkesinambungan dengan didasari pembentukannya oleh MPR.

Perubahan meniadakan kewenangan MPR untuk membentuk GBHN berkonsekuensi menumbuhkan hal baru dalam pembentukan Haluan Negara yang mengalami ketidakjelasan arah pembangunan dan pola kelembagaan negara yang perlu diatur oleh sebuah Haluan Negara kepada lembaga representatif masyarakat (kedaulatan rakyat).⁷⁷ Sehingga untuk itu MPR selayaknya diberikan kewenangan dalam menentukan Haluan Negara, dalam penentuan dan pembentukan Haluan Negara-nya tidak sama seperti dahulu, perlu memerhatikan sistem presidensial yang telah berjalan di Indonesia.

Dalam menentukan Haluan Negara-nya MPR mempertimbangkan lembaga negara lain, sehingga sangat memungkinkan untuk direalisasikan penambahan kewenangan MPR dalam hal menentukan Haluan Negara karena tidak berbenturan dengan sistem presidensial maupun prinsip *checks and balances*, serta melihat bagaimana saat ini pembangunan tidak memiliki sistem yang terarah, menyeluruh dan berkesinambungan. Oleh karena itu pembentukan Haluan Negara oleh MPR memiliki batas-batas,

⁷⁶ Gusti, Pakar: GBHN Dihapus, Pembangunan Nasional Mengalami Kemunduran, <http://www.ugm.ac.id/id/post/page?id=4891>, diakses pada 12 mei 2019, pukul 14.40 WIB.

⁷⁷ Widodo, *Lembaga Negara Republik Indonesia yang berwenang Menetapkan “Garis-Garis Besar Haluan Negara”*, Malang: Universitas Wisnudharma Malang, hlm. 4.

mengingat bahwa MPR bukan lagi lembaga tertinggi negara tetapi kedudukannya sejajar dengan lembaga negara lain.

Haluan Negara yang dibentuk oleh MPR untuk 25 tahun dalam pembentukannya harus memperhatikan seluruh lembaga negara termasuk Presiden, sehingga nantinya Haluan Negara yang dibentuk dapat mengkomodir seluruh kemajemukan rakyat Indonesia dan mengikat seluruh lembaga negara serta dapat mengharmonisasikan pembangunan daerah dengan pusat. Haluan Negara nantinya tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai daripada UUD NRI Tahun 1945, karena sejatinya peraturan negara merupakan pengejawantahan dari UUD NRI Tahun 1945.

Maka proses penguatan kewenangan MPR untuk membentuk sebuah Haluan Negara yang partisipatif sudah memiliki landasan pemikiran yang kuat dan sangat mungkin untuk direalisasikan. Sehingga nantinya, proses pembangunan nasional dapat memiliki arah pembangunan yang jelas, menyeluruh, dan berkesinambungan antara pusat dengan daerah.

4. Haluan Negara

UUD NRI Tahun 1945 merupakan pengejawantahan dari nilai-nilai Pancasila. Nilai-nilai filosofis yang terdapat didalam Pancasila sebagai sebuah cita hukum (*rechtsidee*), sehingga UUD NRI Tahun 1945 memuat cita hukum yang menjadi arah bagi penyelenggaraan negara, namun pada dasarnya cita hukum Pancasila masih bersifat abstrak yang mana pasal-pasal didalamnya pun mengandung ketentuan-ketentuan yang bersifat umum. Atas dasar tersebut, sebuah haluan diperlukan sebagai arahan dasar dan pedoman bagi penyelenggaraan negara untuk mencapai cita-cita kemerdekaan yang tertuang didalam konstitusi.

Haluan sendiri merupakan arah jalan atau pedoman, sehingga Haluan Negara berarti *policy* atau kebijakan dasar. Haluan Negara merupakan arah bagi penyelenggara negara. Haluan Negara dapat berupa haluan politik baik di bidang ekonomi, kebudayaan, ataupun hukum. Dengan demikian istilah Haluan Negara dapat dikaitkan dengan pengertian politik dalam arti luas, seperti yang tercermin

dalam istilah politik ekonomi, politik kebudayaan, ataupun politik hukum.⁷⁸

Makna Haluan Negara mengandung dua tuntutan yakni haluan yang bersifat ideologis dan haluan yang bersifat strategis teknokratis. Haluan ideologis berisi prinsip-prinsip fundamental sebagai kaidah penuntun dalam menjabarkan falsafah negara dan pasal-pasal konstitusi ke dalam berbagai peraturan perundang-undangan dan kebijakan pembangunan disegala bidang dan lapisan. Haluan strategis teknokratis berisi pola perencanaan pembangunan yang menyeluruh, terpadu, dan dipimpin dalam jangka panjang secara bertahap dan berkesinambungan, dengan memperhatikan prioritas bidang dan ruang wilayah.⁷⁹ Dengan demikian, Haluan Negara yang ideal adalah Haluan Negara yang dituangkan kedalam bentuk peraturan perundang-undangan yang bersifat umum sehingga dapat digunakan sebagai pedoman bagi arah penyelenggaraan negara yang menyeluruh dan berkesinambungan.

Haluan Negara telah mengalami beberapa perubahan sesuai dengan dinamisnya penyelenggaraan negara. Pada masa pemerintahan Presiden Soekarno, Haluan Negara termaktub dalam Manifesto Politik (Manipol) yang dituangkan di dalam Ketetapan MPRS No.II/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahap Pertama 1961-1969 (GBPPNSB). Kemudian memasuki masa pemerintahan Presiden Soeharto, Haluan Negara berganti nama menjadi Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang tertuang dalam Ketetapan MPR No.IV/MPR/1973. Selanjutnya memasuki era reformasi pembangunan nasional yang mana tidak lagi menggunakan GBHN sebagai pedoman Haluan Negara melainkan menggunakan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) yang diejawantahkan menjadi Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), dan Rencana Pembangunan Tahunan (RPT). Melihat perkembangan Haluan Negara yang begitu variatif dari masa pemerintahan Orde Lama hingga Reformasi dapat ditarik sebuah kesimpulan bahwa haluan-haluan negara tersebutlah

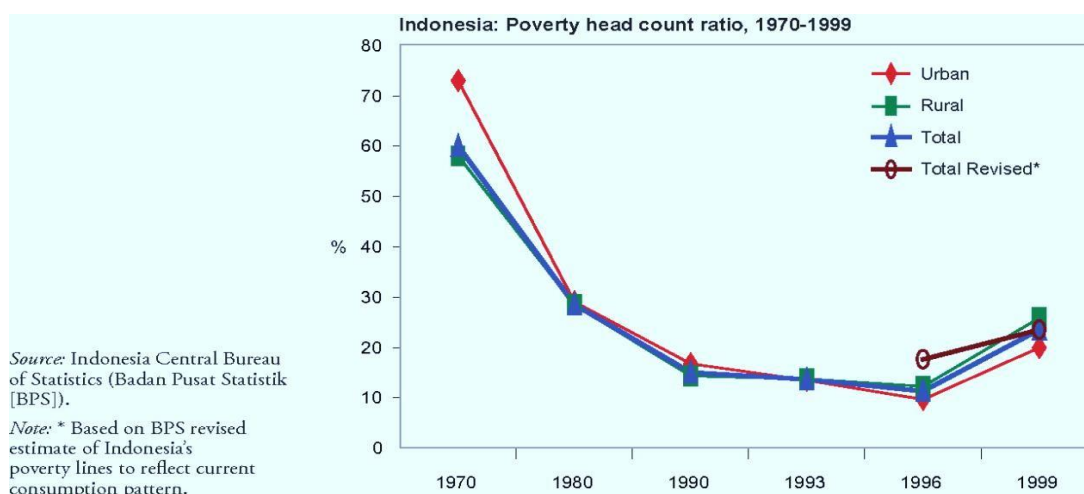
⁷⁸ Jimly Asshiddiqie, 2010, *Konstitusi Ekonomi*, Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, hlm. 1.

⁷⁹ Yudi Latif, –Rancang Bangun GBHN|, artikel Koran Kompas, 30 Agustus 2016, diakses pada 12 mei 2019, hlm. 1.

yang menjadi tonggak bagi berjalannya pembangunan nasional serta sebagai pedoman arah penyelenggaraan negara dan sebagai parameter kemajuan negara disetiap periodenya.

Pada masa pemerintahan Orde Baru, dimana pada saat itu menggunakan haluan dengan model GBHN, pemerintah melakukan penguatan diberbagai sektor pembangunan, seperti waduk dan irigasi, pembangunan infrastruktur jalan, penataan pranata sosial hingga pengaturan media. Semua hal tersebut dilakukan agar terciptanya stabilitas politik sebagai prasyarat pembangunan ekonomi. GBHN model Orde Baru merupakan pedoman dan arah acuan bagi lembaga tinggi negara dan segenap rakyat Indonesia, artinya lembaga tinggi negara wajib menjalankan GBHN yang telah ditetapkan dan memberi pertanggungjawaban kepada MPR. Pada masa Orde Baru, GBHN pelaksanaannya ditentukan dan ditetapkan oleh MPR yang dijalankan oleh Presiden selaku kepala pemerintahan negara, sehingga disini posisi Presiden adalah sebagai mandataris dari MPR dalam menjalankan arah pembangunan yang berpedoman kepada GBHN dan Presiden wajib memberikan laporan pertanggungjawaban kepada MPR disetiap akhir masa jabatannya.

Dalam berjalannya pembangunan pada masa Orde Baru yang berpedoman pada GBHN nyatanya telah berhasil dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat dan mengurangi tingkat kemiskinan masyarakat Indonesia seperti tercermin dalam berbagai indikator sosial yang dikeluarkan United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN/DESA), yang mana menyebutkan bahwa:



Gambar 1. Diagram Tingkat Kemiskinan di Indonesia

Sumber: https://www.un.org/esa/desa/papers/2006/wp33_2006.pdf

Melihat pada diagram diatas, bahwasanya pembangunan nasional dengan berdasar pada program jangka panjang yang terarah dalam tahapan REPELITA I-V (Rencana Pembangunan Lima Tahun) dalam penyelenggaraan pembangunan nasional pada tahun 1970-1999 telah nyata berhasil mengurangi angka kemiskinan baik ditingkat nasional maupun daerah. Dilihat dari persentase angka kemiskinan di kota yang semula menyentuh angka lebih dari tujuh puluh persen menurun secara konsisten hingga puncaknya mencapai titik terendah diangka sepuluh persen. Persentase angka kemiskinan di desa pun menurun, yang semula mencapai angka enam puluh lima persen, menurun hingga puncaknya mencapai titik terendah di angka lima belas persen. Namun, terjadinya krisis moneter memberikan dampak yang besar pada pertumbuhan ekonomi sehingga pada tahun 1997-1999 tingkat kemiskinan kembali naik. Terlepas dari adanya krisis moneter yang menimpa pada masa itu, patut diakui bahwasanya pembangunan dengan model GBHN ini telah berhasil secara konsisten menurunkan angka kemiskinan di Indonesia.

Dimulai pada tahun 2004 terjadi perubahan terhadap perencanaan pembangunan nasional, yaitu dengan bergantinya sistem yang semula menggunakan GBHN menjadi Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) yang cukup memberikan guncangan terhadap pembangunan nasional. Dengan bergantinya model perencanaan pembangunan menjadi RPJPN mengakibatkan terjadinya inkonsistensi arah pembangunan nasional ketika terjadi pergantian aktor pembangunan yaitu, Presiden, Gubernur, Bupati/Walikota maupun lembaga negara lainnya. Alasan terjadinya inkonsistensi dikarenakan tidak adanya suatu pedoman yang tetap dan mengikat untuk dijadikan acuan bagi aktor pembangunan maupun lembaga negara lain, sehingga memunculkan konsekuensi bahwa arah pembangunan tidak konsisten karena apabila terjadi pergantian aktor pembangunan maka akan terjadi pula perubahan arah pembangunan, dimana arah pembangunan ditentukan oleh visi misi dari aktor pembangunan terpilih. Pada akhirnya proses pembangunan berjalan sendiri-sendiri, tidak berpola,

dan tidak berkesinambungan, sehingga terjadi inkonsistensi dalam seluruh aspek pertumbuhan.

Tabel 2. Jumlah Persentase Penduduk Miskin 1970-2018

Tahun	Jumlah Penduduk Miskin (Juta Orang)			Persentase Penduduk Miskin (dalam %)		
	Kota	Desa	Kota+ Desa	Kota	Desa	Kota +Desa
1970	n.a	n.a	70.00	n.a	n.a	60.00
1976	10.00	44.20	54.20	38.80	40.40	40.10
1978	8.30	38.90	47.20	30.80	33.40	33.30
1980	9.50	32.80	42.30	29.00	28.40	28.60
1981	9.30	31.30	40.60	28.10	26.50	26.90
1984	9.30	25.70	35.00	23.10	21.20	21.60
1987	9.70	20.30	30.00	20.10	16.10	17.40
1990	9.40	17.80	27.20	16.80	14.30	15.10
1993	8.70	17.20	25.90	13.40	13.80	13.70
1996	7.20	15.30	22.50	9.70	12.30	11.30
1997	9.42	24.59	34.01	13.39	19.78	17.47
1998	17.60	31.90	49.50	21.92	25.72	24.20
1999	15.64	32.33	47.97	19.41	26.03	23.43
2000	12.31	26.43	38.74	14.60	22.38	19.14
2001	8.60	29.27	37.87	9.79	24.84	18.41
2002	13.32	25.08	38.39	14.46	21.10	18.20
2003	12.26	25.08	37.34	13.57	20.23	17.42
2004	11.37	24.78	36.15	12.13	20.11	16.66
2005	12.40	22.70	35.10	11.68	19.98	15.97
2006	14.49	24.81	39.30	13.47	21.81	17.75
2007	13.56	23.61	37.17	12.52	20.37	16.58
2008	12.77	22.19	34.96	11.65	18.93	15.42
2009	11.91	20.62	32.53	10.72	17.35	14.15
2010	11.10	19.93	31.02	9.87	16.56	13.33

2011	10.95	18.94	29.89	9.09	15.59	12.36
2012	10.51	18.09	28.59	8.60	14.70	11.66
2013	10.63	17.92	28.55	8.52	14.42	11.47
2014	10.36	17.37	27.73	8.16	13.76	10.96
2015	10.62	17.89	28.51	8.22	14.09	11.13
2016	10.49	17.28	27.76	7.73	13.96	10.70
2017	10.27	16.31	26.58	7.26	13.47	10.12
2018	10.13	15.54	25.67	6.89	13.10	9.66

Sumber: Badan Pusat Statistik

Dari Tabel diatas dapat dilihat bahwa jumlah dan persentase penduduk miskin di Indonesia pada saat GBHN menjadi acuan dan pedoman bagi perencanaan pembangunan baik di level nasional maupun daerah pada tahun 1970-1997 cenderung mengalami penurunan kemiskinan yang konsisten dan cukup besar. Sedangkan sesudah krisis moneter (1998) terjadi peningkatan kemiskinan secara drastis, yang kemudian pada masa RPJPN atau SPPN (2005-2018) penurunan jumlah penduduk miskin cenderung fluktuatif dan tidak mengalami penurunan yang konsisten.

GBHN dan RPJPN merupakan sebuah acuan dalam menentukan arah perencanaan pembangunan nasional yang bersifat jangka panjang dan menjadi pedoman disegala bidang kehidupan masyarakat Bangsa Indonesia. Terdapat perbedaan didalam GBHN dan RJPN yaitu mengenai definisi dan konsep. GBHN adalah Haluan Negara tentang arah dan tujuan pembangunan nasional yang menjadi pedoman bagi Presiden dalam menjalankan roda pemerintahan serta berisi tentang pernyataan kehendak rakyat yang ditetapkan oleh MPR setiap lima tahun sekali dalam rangka mencapai tujuan negara.⁸⁰ Sedangkan SPPN adalah suatu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana di tingkat pusat dan daerah yang dituangkan melalui RPJP, RPJM dan

⁸⁰ Muhammad Hasbi Arbi, 2013, —UUD-1945 dan GBHN Sebagai Kendali Yuridis Dalam Pembangunan Nasionall, Variasi, Vol. 4 No.12, Juni-Juli, hlm. 1.

RKP.⁸¹ Selain perbedaan mengenai definisi dan konsep, terdapat perbedaan lain antara GBHN dan RPJPN yaitu terkait format yuridisnya, GBHN dituangkan didalam Ketetapan MPR (TAP MPR) sedangkan RPJPN dituangkan kedalam Undang-Undang.

Stagnansi dan inkonsistensi yang dirasakan dari hasil pembangunan dan pertumbuhan saat ini memunculkan konsekuensi bahwasanya untuk memutus stagnansi yang dirasakan saat ini adalah dengan melakukan reformulasi sistem perencanaan pembangunan baik ditingkat nasional maupun ditingkat daerah. Diperlukannya sebuah sistem yang dapat menjadi acuan dalam hal pembangunan nasional yang menyeluruh dan berkesinambungan mulai dari tingkat nasional hingga daerah. Konstitusi yang menjadi arah dan pedoman sejak terbentuknya negara haruslah dipegang teguh yang nantinya diejawantahkan dalam produk hukum setingkat dengan Ketetapan MPR. Sebagaimana disampaikan Presiden Soekarno bahwa:⁸²

—Haluan Negara harus menggariskan gambarnya dengan jiwa pelukis yang tegas, kuat, dan terang. UUD NRI Tahun 1945 adalah tepat bagi Bangsa Indonesia. Pola yang diciptakan harus sesuai dengan irama, rasa, kepribadian dan tujuan hidup Bangsa Indonesia. Kita ingin bahwa pikiran-pikiran yang terbaik dari seluruh bangsa dari manapun mereka datangnya itu akan disumbangkan bagi disusunnya suatu Haluan Negara yang merupakan komitmen bersama.¶

Berdasarkan kerangka berfikir tersebut, maka sudah sepatutnya suatu Haluan Negara dibentuk melalui suatu lembaga representatif yakni MPR sebagai rumah rakyat yang mampu mengakomodir seluruh kepentingan dan kebutuhan bangsa Indonesia karena meliputi perwakilan rakyat dan perwakilan daerah.

5. Tata Pemerintahan Yang Baik (*Good Governance*)

Good dalam *good governance* mengandung dua pengertian yaitu: *pertama*, nilai yang menjunjung tinggi keinginan atau kehendak

⁸¹ Alfitra Salamm, 2007, Prospek dan Tantangan Implementasi Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025, Jakarta: Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jendral DPR RI, hlm.35.

⁸² Mahkamah Konstitusi, 2010, Naskah Komperhensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan, 1999 – 2002 Jilid 3, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, hlm. 457.

rakyat dan nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan nasional, kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial. *Kedua*, memiliki arti bahwa kedua hal tersebut merupakan aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya dalam penyelenggaraan negara.⁸³ Sedangkan Istilah *governance* menunjukkan suatu proses di mana rakyat bisa mengatur ekonominya, institusi dan sumber-sumber sosial dan politiknya tidak hanya dipergunakan untuk pembangunan, tetapi juga untuk menciptakan kohesi, integrasi, dan untuk kesejahteraan rakyatnya.⁸⁴

Tata pemerintahan yang baik atau *Good Governance* dalam dokumen United Nations Development Program (UNDP) diartikan sebagai penggunaan wewenang ekonomi, politik dan administrasi guna mengelola urusan-urusan negara pada semua tingkat. Tata pemerintahan tersebut juga mencakup seluruh mekanisme, proses, dan lembaga-lembaga di mana warga dan kelompok-kelompok masyarakat mengutarakan kepentingannya, menggunakan hak hukum, memenuhi kewajiban dan menjembatani perbedaan-perbedaan di antara warga dan kelompok masyarakat.⁸⁵

Apabila dikaji secara etimologi, *good governance* diterjemahkan menjadi pengelolaan yang baik atau penyelenggaraan yang baik,⁸⁶ tata pemerintahan yang baik dan berwibawa.⁸⁷ Indikator-indikator dari tata pemerintahan yang baik menurut pendapat **Robert Hass** meliputi 5 (lima) indikator, antara lain :⁸⁸

⁸³ Sedarmayanti, 2003, *Pemerintahan Yang Efektif dan Efisien*, Jakarta: PT. Gramedia, hlm. 6.

⁸⁴ Sarundajang, 2005, *Birokrasi Dalam Otonomi Daerah*, Jakarta: Kata Hasta Pustaka, hlm. 152.

⁸⁵ Krina Lalolo, 2003, *Indikator Dan Tolok Ukur Akuntabilitas, Traansparansi dan Partisipasi*, Pengembangan Kebijakan Nasional Tata Kepemrintahan yang Baik BAPPENAS, hlm. 1.

⁸⁶ Bank Dunia dalam Miftah Toha, 1999, —Transparansi dan Pertanggungjawaban Publik Terhadap Tindakan Pemerintah, *Makalah Seminar Hukum Nasional Ke-7* Jakarta, hlm. 2.

⁸⁷ Frans H. Winarta, 1999, —*Governance and Corruption*, *Makalah Conference on Good Governance in East Asia Realities, Problem, and Challenges* diselenggarakan oleh CSIS, hlm. 3.

⁸⁸ Bintang R. Saragih, Makalah Pembanding, —Kapabilitas DPR dalam Pemantapan *Good Governancel*, disampaikan dalam Seminar Hukum Nasional Reformasi Hukum Menuju Terwujudnya Masyarakat Madani (*Civil Society*), Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Departemen Kehakiman RI Jakarta 12-15 Oktober, hlm.5.

- a. Melaksanakan hak asasi manusia;
- b. Masyarakat berpartisipasi dalam pengambilan keputusan politik;
- c. Melaksanakan hukum untuk melindungi kepentingan masyarakat;
- d. Mengembangkan ekonomi pasar atas dasar tanggung jawab kepada masyarakat; dan
- e. Orientasi politik pemerintah menuju pembangunan.

Secara historis, *good governance* bermula dari adanya Konsep yang lahir dari lingkungan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), yang awal mulanya dari Organization for The Economic Cooperation and Development (OECD). **Carolina** dalam *Good Governance Civil Society and Democracy* merinci komponen *good governance* ke dalam : ⁸⁹

- a. *Human rights observance and democracy;*
- b. *Market reforms;*
- c. *Bureaucratic reform (corruption and transparency);*
- d. *Environmental protection and sustainable development;*
- e. *Reduction in military and defence expenditures and non production of weapons of massdestruction.*

Faktor yang mendukung *good governance* di Indonesia adalah rasa ketakutan sebagian masyarakat terhadap tindakan pejabat negara atau administrasi negara untuk bertindak secara bebas (*freies ermessen*). Kewenangan yang ada pada pejabat negara tersebut dikhawatirkan akan menimbulkan kerugian bagi warga masyarakat, oleh karenanya kemudian muncul suatu konsep yang menitikberatkan pada prinsip umum pemerintahan yang baik atau yang kini lebih dikenal dengan *good governance*.⁹⁰ Tata pemerintahan yang baik atau *good governance* tersebut kemudian dijadikan acuan dalam mencari perbaikan organisasi yang ada di dalam penyelenggaraan negara. Sehingga setelah adanya reformasi, warga negara mengharapkan adanya suatu sistem atau paradigma baru untuk mengawasi jalannya pemerintahan agar tidak melenceng dari tujuan nasional.

⁸⁹ Philipus M.Hadjon, 2002, –*Good Governance dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*”, *Meritokrasi*, Vol.1, No. 1, hlm 9.

⁹⁰ Henry Arianto, 2006, –Implementasi Konsep *Good Governance* Di Indonesia”, *Forum Ilmiah Indonusa*, Vol. 3, No. 2, hlm. 25.

Di Indonesia keberadaan dari *good governance* pernah diterapkan dalam produk hukum yang dihasilkan oleh MPR yaitu Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) Tahun 2000-2004. Dalam Ketetapan MPR No. IV/MPR/1999 tersebut ditegaskan tentang konsep pemerintahan yang baik:

- a. menjamin terwujudnya kehidupan bermasyarakat berdasar atas hukum dan perlindungan hak asasi manusia;
- b. menjamin kehidupan yang demokratis;
- c. mewujudkan keadilan sosial; dan
- d. menjamin terwujudnya pemerintahan yang layak.

Keempat tujuan pembangunan hukum di atas adalah tujuan yang sangat fundamental sebagai sari dari sepuluh arah pembangunan hukum sebagaimana dituangkan pada Garis-Garis Besar Haluan Negara 1999-2004, yang esensi sesungguhnya bermuara kepada satu sasaran, yaitu tegaknya asas kedaulatan rakyat atau yang lebih populer dengan istilah supremasi hukum dalam segala aspek kehidupan masyarakat.⁹¹

Konsep *good governance* dalam konteks pemerintahan menurut GH **Addink** mengatakan bahwa konsep *good governance* dalam konteks pemerintahan adalah dalam rangka interaksi suatu pemerintah dan bangsanya.⁹² Dimana dalam interaksi-interaksi tersebut ada beberapa karakteristik yang harus dipenuhi. UNDP memberikan beberapa karakteristik pelaksanaan *good governance*, meliputi:⁹³

a. *Participation*

Keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan yang dapat menyalurkan aspirasinya. Partisipasi

⁹¹ A. Muin Fahmal, 2013, *Peran Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, Yogyakarta: UII Press, hlm. 90.

⁹² G.H Addink, 2003, *—From Principles of Proper Administration to Principles of Good Governance*, diktat *Good Governance*, Depok : CLGS-FHUI, hlm. 9.

⁹³ Alwi Hasyim Batubara, 2006, *—Konsep Good Governance Dalam Konsep Otonomi Daerah*, *Jurnal Analisis Administrasi dan Kebijakan*, Vol. 3, No. 1, hlm. 1.

tersebut dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.

b. Rule of law

Kerangka hukum yang adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu.

c. Transparency

Transparansi dibangun atas dasar kebebasan memperoleh informasi. Informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik secara langsung dapat diperoleh oleh mereka yang membutuhkan.

d. Responsiveness

Lembaga-lembaga publik harus cepat tanggap dalam melayani *stakeholder*.

e. Consensus orientation

Berorientasi pada kepentingan masyarakat yang lebih luas.

f. Equity

Setiap masyarakat memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh kesejahteraan dan keadilan.

g. Efficiency and Effectiveness

Pengelolaan sumber daya publik dilakukan secara berdaya guna (efisien) dan berhasil guna (efektif).

h. Accountability

Pertanggungjawaban kepada publik atas setiap aktivitas yang dilakukan.

i. Strategic vision

Penyelenggara pemerintahan dan masyarakat harus memiliki visi jauh ke depan.

Untuk mewujudkan konsep-konsep di atas diperlukan pemerintahan yang bersih (*Clean Government*) karena pemerintahan yang bersih (*Clean Government*) merupakan bagian yang integral dari pemerintahan yang baik (*Good Governance*) dan pemerintahan yang bersih tidak dapat dipisahkan dengan pemerintahan yang baik, dengan kata lain bahwa pemerintahan yang bersih adalah sebagian dari pemerintahan yang baik. Pemerintahan yang baik mencerminkan kesinergian antara pemerintah, swasta dan masyarakat. Hal tersebut dapat diwujudkan dengan pelaksanaan

pemerintahan yang baik dan asas-asas umum pemerintahan yang layak sebagai norma mengikat yang menuntun pemerintah dalam mewujudkan *good governance*.⁹⁴

Dengan adanya *good governance* sebagai penyelenggaraan pemerintahan, diharapkan dapat mengatasi berbagai permasalahan dan kendala yang dihadapi oleh negara dalam rangka mewujudkan tujuan nasional sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat, demokratisasi serta kemandirian dalam menyelenggarakan pemerintahan. Dengan memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi dan pemberdayaan, pelayanan, transparansi dan akuntabilitas, partisipasi, kemitraan, desentralisasi, konsistensi kebijaksanaan dan kepastian hukum.

Salah satu upaya untuk mewujudkan *good governance* di Indonesia adalah dengan melakukan perubahan konstitusi. Perubahan konstitusi ini juga harus dapat memenuhi kepentingan rakyat, serta mengakomodir segala permasalahan secara komprehensif dan fundamental. Maka dari itu perubahan tersebut perlu menyeluruh terhadap cabang kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif yang mengandung nilai-nilai *good governance* sebagaimana diharapkan dalam amanat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

6. Sistem Pemerintahan Presidensial

Negara Republik Indonesia merupakan Negara yang berdaulat ditangan rakyat serta berlandaskan asas demokrasi. Sejak 17 Agustus 1945, Indonesia mendeklarasikan kemerdekaannya, yang melahirkan konsekuensi bahwa Negara Indonesia merupakan negara yang mandiri dalam menjalankan pemerintahannya sendiri tanpa dapat diintervensi oleh negara lain. Sejatinya dalam sistem pemerintahan terbagi menjadi dua yakni sistem parlementer dan presidensial, diluar sistem tersebut merupakan sistem campuran atau sistem referendum⁹⁵. Dalam menjalankan sistem pemerintahan,

⁹⁴ H.A. Muin Fahmal, 2006, *Peran Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, Yogyakarta : UII Press, hlm.61.

⁹⁵ Moh. Mahfud MD, 2001, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Cet.2, Jakarta: Rineka Cipta, hlm. 74.

Indonesia menganut sistem presidensial, hal ini didasari karena pada masa awal-awal kemerdekaan Indonesia, Indonesia belum memiliki lembaga-lembaga negara seperti MPR, DPR, dan DPA. Sehingga dalam aturan peralihan Pasal IV UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan bahwa —*sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan pertimbangan Agung dibentuk berdasarkan Undang-Undang Dasar ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dibantu oleh Komite Nasional*ll, dengan begitu pelaksanaan pemerintahan masih bersifat sementara yang cenderung mengarah pada *executive heavy*.

Berdasarkan hal tersebut, dapat diketahui pada masa kepemimpinan Presiden Soekarno sebelum lembaga negara terbentuk, maka kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif akan di jalankan oleh Presiden yang dibantu oleh Komite Nasional yang kemudian lembaga-lembaga negara akan dibentuk guna mendukung sistem presidensial. Namun, dalam prakteknya kekuasaan menjadi terpusat pada Presiden walaupun lembaga negara telah terbentuk karena semua keputusan harus melalui persetujuan Presiden Soekarno, hingga puncaknya pada putusan yang dikeluarkan oleh MPRS yakni Tap MPRS No. III/MPRS/1963 Tentang Pengangkatan Pemimpin Besar Revolusi Indonesia Bung Karno Menjadi Presiden Republik Indonesia Seumur Hidup. Hal tersebut menyebabkan adanya *Executive Heavy* dan penolakan dari lapisan masyarakat, serta menciderai sistem presidensial itu sendiri. Sebab dalam sistem presidensial yang didasari Teori Pembagian Kekuasaan yang dikemukakan oleh **Montesquieu** menurut pendapatnya, absolutisme menyebabkan Perancis menderita karena sistem pemerintahan berpusat hanya pada raja. Ia berpedoman kepada negara Inggris dan melakukan sebuah studi perbandingan yang menghasilkan sebuah konklusi bahwa kekuasaan negara dibagi atau dipisah menjadi tiga badan yang berbeda dan berdiri sendiri, yaitu: (1) legislatif sebagai pembentuk undang-undang; (2) eksekutif sebagai pelaksana pemerintahan; (3) yudikatif sebagai pemegang kekuasaan kehakiman. Ketiga fungsi ini dinamakan *Trias Politica* oleh **Immanuel Kant**.⁹⁶ Konsep ini bertujuan untuk mencegah pemusatan kekuasaan yang

⁹⁶ Soehino, 2000, *Ilmu Negara*, Yogyakarta: Liberty, hlm. 117.

nantinya dapat menjadikan pemerintahan yang absolut. Oleh karena itu menurut **Jimly Asshiddiqie** terdapat beberapa ciri umum dalam sistem presidensial, yakni:⁹⁷

- a. Antara eksekutif dan legislatif terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas;
- b. Presiden adalah pemegang kekuasaan eksekutif tunggal, eksekutif hanya dikuasai oleh dua orang, yakni Presiden dan Wakil Presiden;
- c. Presiden menjabat sebagai kepala pemerintahan sekaligus kepala negara;
- d. Presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu atau sebagai bawahan yang bertanggung jawab kepadanya;
- e. Anggota parlemen (legislatif) tidak boleh menduduki jabatan eksekutif, begitu pula sebaliknya;
- f. Presiden tidak dapat membubarkan ataupun memaksa parlemen;
- g. Jika dalam sistem parlementer berlaku prinsip supremasi parlemen, maka dalam sistem presidensial berlaku prinsip supremasi konstitusi sehingga pemerintah eksekutif bertanggung jawab kepada konstitusi;
- h. Eksekutif bertanggung jawab langsung kepada rakyat, karena dipilih oleh rakyat, dan dari rakyat yang merupakan pemegang kedaulatan tertinggi; dan
- i. Sistem parlementer menganut model kekuasaan tersebar secara tidak terpusat.

Berdasarkan hal tersebut eksekutif dan legislatif berdiri sendiri dengan adanya pembagian kekuasaan yang jelas, hal ini bertujuan agar adanya *checks and balances* dalam tiap lembaga sehingga antar lembaga tidak dapat saling menjatuhkan. Namun, dalam hal ini berbanding terbalik pada zaman Orde Baru, dimana kekuasaan tertinggi ada ditangan MPR dengan Presiden Soeharto sebagai mandataris dari MPR. Dalam perjalanannya sistem pemerintahan presidensial dititikberatkan pada aspek stabilitas politik dalam rangka meningkatkan pembangunan nasional, serta melalui

⁹⁷ Jimly Asshiddiqie, 2000, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: BIP, hlm. 316.

penyederhanaan jumlah partai guna menciptakan stabilitas politik. Sehingga kekuasaan lebih dipusatkan pada MPR selaku lembaga tertinggi yang membagikan kekuasaan pada lembaga-lembaga dibawahnya (*distribution of power*).

Dengan demikian Indonesia pada masa itu menjalankan sistem pemerintahan presidensial, namun secara tidak langsung ada ciri-ciri parlementer yang ada. Hal ini dapat ditelaah melalui kegiatan kenegaraan dari pemerintahan pada masa itu, yaitu:⁹⁸

- a. Presiden dipilih oleh MPR dengan suara terbanyak berdasarkan Pasal 6 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Anggota MPR terdiri atas anggota DPR dan ditambah dengan utusan daerah dan golongan.
- b. Presiden yang terpilih itu diangkat oleh MPR dan sewaktu-waktu MPR dapat meminta pertanggungjawaban Presiden, sesuai dengan ketentuan mengenai sistem pemerintahan negara yang diatur dalam penjelasan umum UUD NRI Tahun 1945. Presiden yang terpilih dan diangkat oleh MPR itu tidak *—neben!* tetapi *—untergeordnet!* kepada majelis karena diangkat dan dipilih oleh MPR, maka Presiden dapat diberhentikan oleh MPR.
- c. Setiap Undang-Undang yang dibentuk harus mendapat persetujuan dari DPR, sesuai dengan ketentuan Pasal 5 ayat (1), Pasal 21 ayat (2), Pasal 22 dan Pasal 23 UUD 1945. Hal ini juga dijelaskan dalam penjelasan umum UUD NRI Tahun 1945. Presiden harus mendapat persetujuan dari DPR dalam membentuk UU dan untuk menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara. Karena itu Presiden harus bekerja bersama-sama dengan DPR.

Walaupun dalam pelaksanaannya menggunakan sistem presidensial dan terdapat unsur-unsur sistem parlementer, akan tetapi dapat dikatakan telah berjalan efektif dengan pembangunan yang konsisten, penetapan peraturan yang pasti hingga kestabilan politik dan ekonomi. Namun, pemerintah saat itu juga memanfaatkan

⁹⁸ John Pieres, 2007, *Pembatasan Kekuasaan Konstitusional Presiden RI*, Jakarta: Pelangi Cendekia, hlm. 109.

kelemahan UUD NRI Tahun 1945 yang sangat menguntungkan Presiden sehingga menyebabkan *executive heavy*, karena selain menjalankan *executive power*, Presiden juga dalam membentuk peraturan bersama DPR (*legislative power*). Berdasarkan hal tersebut **Satjipto Rahardjo**⁹⁹ dalam artikel *kompas*, 8 Mei 1998 yang berjudul *—Keleluasaan Reformasi Hukum*”, menyatakan bahwa penyimpangan terhadap UUD NRI Tahun 1945 tidak berkualitas inkonstitusional normatif, tetapi inkonstitusional secara substansif. Penyimpangan tidak sekedar secara normatif, namun secara substantif penyelenggaraan negara telah menyimpang dari apa yang semestinya dilakukan.

Dengan begitu pada praktiknya, semua inisiatif pembentukan Undang-Undang diambil oleh eksekutif yang mana pembentukan produk hukum hanya sebagai alat legitimasi dan DPR hanya mengesahkan saja, sehingga muncul beberapa anggapan bahwa DPR hanya sebagai *—tukang stempel*,¹⁰⁰ serta keadaan tersebut tidak mengenalnya sistem *checks and balances*, yang mana hal ini menimbulkan gejala penolakan dari banyak kalangan dan melalui reformasi yang menuntut Presiden Soeharto untuk turun secara inkonstitusional.

Pasca penurunan Presiden Soeharto, terdapat poin tuntutan yang harus dilaksanakan diantaranya yakni perubahan UUD NRI Tahun 1945. Hal ini didasari karena UUD NRI Tahun 1945 tidak menjelaskan mengenai batas waktu Presiden maju kembali lagi serta tidak ada batasan dalam kekuasaan dan pembagian kekuasaan secara jelas antar lembaga negara terlebih Presiden Soeharto menjabat selama 32 tahun dengan 6 kali diangkat oleh MPR. Melalui perubahan UUD 1945 diharapkan dapat menjadi pondasi baru dalam sistem ketatanegaraan, sebab adanya penguatan posisi DPR sebagai lembaga legislatif dalam membuat peraturan perundang-undangan yang nantinya akan disetujui oleh Presiden serta Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat dan kewenangan MPR yang direduksi. Sehingga dapat dilihat melalui sejarah perkembangan sistem presidensial sendiri yang dijabarkan sebagai berikut:

⁹⁹ Satjipto Rahardjo, 1998, *“Keleluasaan Reformasi Hukum,” Kompas, 8 Mei.*

¹⁰⁰ Ni‘matul Huda, 2003, *Politik Ketatanegaraan Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 19.

Tabel 3. Sistem Pemerintahan Presidensial mulai Awal Kemerdekaan Sampai Dengan Masa Transisi

Awal Kemerdekaan	Orde Lama (1959-1966)	Orde Baru (1966-1998)	Masa Transisi (1998-2002)
<p>1. Terjadi pemusatan kekuasaan pada presiden;</p> <p>2. Pengurangan kekuasaan Presiden dengan adanya Maklumat Wakil Presiden No. X tahun 1945;</p> <p>3. Terjadi Perubahan Sistem Pemerintahan Dari Presidensial Ke Parleментар</p>	<p>1. Presiden mempunyai kekuasaan yang sangat besar;</p> <p>2. Terjadi pelanggaran terhadap UUD 1945, antara lain:</p> <p>a) Bentuk dan substansi peraturan perundang-undangan;</p> <p>b) Pembubaran DRP hasil pemilu tahun 1955;</p> <p>c) Pembentukan DPR GR oleh Presiden;</p> <p>d) Pengangkatan Ir. Soekarno sebagai presiden seumur hidup;</p> <p>3. Tidak adanya <i>checks and balances</i>;</p> <p>4. Tidak adanya kontrol DPR terhadap Presiden;</p> <p>5. Presiden diberhentikan melalui Sidang Istimewa MPRS, pada tahun 1966</p>	<p>1. Kekuasaan Presiden sangat besar;</p> <p>2. DPR hanya sebagai lembaga yang memberi persetujuan terhadap kebijakan Presiden dalam membentuk UU;</p> <p>3. UU menjadi alat legitimasi Presiden;</p> <p>4. Presiden menyatakan berhenti sebagai Presiden akibat desakan gerakan mahasiswa</p>	<p>1. Terjadi penguatan kedudukan DPR;</p> <p>2. Terjadi konflik antara DPR dan Presiden;</p> <p>3. Presiden diberhentikan di tengah masa jabatannya melalui Sidang MPR pada tahun 2001.</p>

Sumber: Sulardi, 2012, *Menuju Sistem Pemerintahan Presidensiil Murni*, Cet. 1, Malang: Setara Press, hlm. 90.

Setelah masa transisi tersebut, Indonesia mengalami masa dengan menerapkan sistem semi-presidensial. Hal ini disebabkan setelah Orde Baru runtuh muncul partai-partai baru yang menjadikan Indonesia selain memiliki sistem presidensial juga memiliki multipartai yang seharusnya itu ada di sistem pemerintahan parlementer. Berdasarkan hal tersebut menjadikan Indonesia menganut sistem presidensial tidak murni dan dapat mengakibatkan konflik. **Scott Mainwaring**¹⁰¹ menyatakan bahwa sistem Presidensial yang dikombinasikan dengan sistem multipartai bukan hanya potensial menimbulkan *deadlock* ataupun *immobilism* dalam relasi eksekutif-legislatif, tetapi juga berdampak pada instabilitas sistem demokrasi Presidensial itu sendiri. Dengan multipartai dalam parlemen menyebabkan inkonsistensi dalam pembentukan suara dewan serta terdapat kemungkinan partai yang menguasai parlemen adalah partai oposisi sehingga dapat —menggangu tiap jalannya pemerintahan lewat interrelasi DPR.

Selain dari multipartai tersebut, adanya penguatan unsur DPR menyebabkan supremasi legislatif melalui kewenangan DPR yang diberikan pertimbangan dan persetujuan dalam penentuan kebijakan-kebijakan yang semestinya merupakan otoritas Presiden dalam skema Presidensial. Sehingga hal ini seolah-olah DPR berada di atas Presiden. Dengan demikian Presiden sebagai kepala pemerintahan serta DPR sebagai lembaga pembuat peraturan seharusnya setara dan tidak saling menjatuhkan. Selain hal tersebut dalam Pasal 5 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR, dimana itu seharusnya wewenang legislatif. Menjadikan sistem yang dianut Indonesia yaitu sistem pemerintahan semi-presidensial.

Seyogyanya sistem pemerintahan presidensial membagi kekuasaan menjadi 3 (tiga), yaitu: eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Hal ini berguna untuk membentuk lembaga negara pemerintahan yang setara dan saling *checks and balances* yang tidak terpaku pada satu kekuasaan. Sebab nantinya Presiden sebagai kepala

¹⁰¹ Scott Mainwaring, 1933, *Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination*, dalam *Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 2, hlm. 198-228.

pemerintahan dalam menjalankan Haluan Negara perlu adanya stabilitas politik baik dalam pemerintahan maupun parlemen dan untuk itu Haluan Negara menggariskan kebijaksanaan, langkah dan saran-saran untuk mewujudkan cita-cita Nasional yang dikandung dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 serta di dalam pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945. Oleh karena itu, Presiden sebagai kepala eksekutif seharusnya tidak hanya memiliki kewajiban untuk menjalankan Haluan Negara yang sudah diamanatkan melainkan turut pula dalam perancangannya agar apa yang telah direncanakan melalui Haluan Negara sejalan dengan apa yang akan dilaksanakan oleh Presiden.

7. Pemberhentian Presiden (*Impeachment*)

Indonesia dalam kehidupan ketatanegaraan mengenal adanya pemberhentian atau *impeachment* Presiden dan/atau Wakil Presiden yang jika dinyatakan melanggar hukum baik itu tindak pidana khusus maupun ketentuan lainnya. Menurut **Marsilam Simanjuntak** *impeachment* atau pemberhentian yang diterapkan di Indonesia, dapat didefinisikan sebagai berikut:¹⁰²

—Suatu proses tuntutan hukum (pidana) khusus terhadap seorang pejabat publik ke depan sebuah quasi pengadilan politik, karena ada tuduhan pelanggaran hukum sebagaimana yang ditentukan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Hasil akhir dari mekanisme *impeachment* ini adalah pemberhentian dari jabatan, dengan tidak menutup kemungkinan melanjutkan proses tuntutan pidana biasa bagi kesalahannya sesudah turun dari jabatannya. Jadi pada dasarnya *impeachment* dapat digunakan untuk mendakwa pejabat-pejabat publik, namun dalam praktek penggunaannya terbatas hanya untuk mendakwa Presiden dan atau Wakil Presidenl.

Sebagaimana pendapat tersebut, dapat disimpulkan bahwa *impeachment* Presiden bukanlah pengadilan biasa, sebab dalam pengambilan keputusan dilakukan oleh MPR. Melalui sistem ini, Presiden harus tunduk dibawah MPR, sebagaimana MPR yang memilih dan melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden. Namun, apabila kita lihat dari sejarahnya proses *impeachment* ini telah ada dari abad ke-14 di Inggris. Dimana parlemen menggunakan lembaga *impeachment* untuk memproses pejabat-pejabat tinggi dan individu-

¹⁰² Bagir Manan dalam Abdulgani Abdullah dkk, 2005, *Laporan Akhir Tim Pengkajian Hukum Tentang Impeachment Dalam Sistem Hukum Tata Negara*, Jakarta: BPHN, hlm. 5.

individu yang sangat *powerfull*, yang terkait dalam kasus korupsi, atau hal-hal lain yang bukan merupakan kewenangan pengadilan biasa. Hal ini bertujuan untuk memberi efek jera terhadap penguasa guna tidak menyelewengkan kekuasaannya agar tidak menjadi kekuasaan absolut. Akan tetapi dalam sistem *impeachment* ini berkembang tanpa model baku, karena sering berubah-ubah dan hanya dipergunakan pada masa-masa tertentu. Persidangan *impeachment* terakhir dilakukan pada tahun 1806 pada perkara Henry Dundas, 1st Viscount Melville,¹⁰³ setelah itu *impeachment* tidak pernah lagi dipergunakan hingga sekarang ini walaupun dalam sistem ketatanegaraanya belum dihapus peraturan mengenai *impeachment*.

Sebagaimana *impeachment* dalam dinamika ketatanegaraan Republik Indonesia, keberadaannya dapat dikatakan berubah-ubah sesuai dengan perkembangan ketatanegaraan Indonesia dan *impeachment* mulai populer setelah dilakukan perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945. Sebelum UUD NRI Tahun 1945 diubah, Hal ini bertujuan agar Presiden memiliki ketentuan yang mengikat untuk menjalankan tugas dan wewenangnya serta memberi laporan pertanggungjawaban pelaksanaan pemerintahan sebagai mandataris MPR apabila diminta sewaktu-waktu.

Namun *impeachment* sendiri tidak mudah digunakan dan tingkat keberhasilannya dalam memberhentikan Presiden sangat rendah. Sebab **Jody C. Baumgartner**¹⁰⁴ mengemukakan ada 5 (lima) faktor yang mengakibatkan keberhasilan usaha *impeachment* Presiden, yakni (1) keseimbangan kekuasaan antara berbagai cabang kekuasaan, (2) ketentuan konstitusi dan perundang-undangan tentang pemakzulan, (3) struktur partai politik, (4) popularitas presiden sebelum tuduhan pelanggaran atas kesalahan bertindak dari presiden, dan (5) faktor-faktor lain, termasuk media masa, kondisi ekonomi, dan tekanan internasional.

¹⁰³ Hamdan Zoelva, 2011, *Pemakzulan Presiden di Indonesia*, Cet. 1, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 32.

¹⁰⁴ Jody C. Baumgartner and Naoko Kada, 2003, *President Impeachment in Comparative Perspective*, Praeger, Westport, CT, hlm. 71.

Melalui hal-hal diatas dapat diketahui bahwa *impeachment* sendiri sulit dilakukan karena selain harus menunggu tindakan hukum yang dilakukan oleh Presiden, lain itu juga sangat tergantung dalam pembuktian serta kondisi politik. Namun tujuan sebenarnya dari penyulitan tersebut adalah untuk memperkuat sistem presidensial, sehingga MPR tidak mudah memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya. Sebagaimana diatur dalam TAP MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara Dengan/Atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara. MPR sebagai lembaga tertinggi mempunyai hak untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dengan sebelumnya menerima usulan pendapat dari DPR yang menganggap Presiden berkhianat terhadap negara, atau melakukan perbuatan tercela dan/atau tidak melaksanakan GBHN dengan cara meminta pertanggungjawaban Presiden dalam suatu Sidang Istimewa setelah terlebih dahulu pemberian memorandum DPR tidak diindahkan oleh Presiden, dan jika ternyata pertanggungjawaban Presiden tersebut tidak diterima oleh MPR, maka MPR dapat mencabut mandat Presiden sebagai Mandataris MPR.

Pada masa ini kewenangan MPR yang begitu besar membuat pelemahan dalam sistem presidensial, dimana seharusnya dalam sistem tersebut ada pembagian kekuasaan yang setara dan tidak mudah memberhentikan presiden pada masa jabatannya. Sehingga pada perubahan UUD NRI Tahun 1945 adanya penguatan pada sistem presidensial melalui. *Pertama*, mereduksi kewenangan MPR pada Pasal 1 ayat (2), Pasal 3 serta Pasal 6 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 dan mengangkat norma penting dalam penjelasan untuk dimuat dalam pasal-pasal. Sehingga Presiden yang dahulu sebagai mendataris MPR dan memberikan laporan pertanggungjawaban langsung ke MPR, sekarang Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh rakyat dan bertanggungjawab kepada rakyat.¹⁰⁵ *Kedua*, DPR dengan salah satu fungsinya yakni fungsi mengawasi jalannya pemerintah, jika ingin mengajukan *impeachment* harus berdasarkan alasan-alasan pada Pasal 7A UUD NRI Tahun 1945, yaitu:

¹⁰⁵ Hamdan Zoelva, 2011, *Pemakzulan Presiden di Indonesia*, Cet. 1, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 95.

- a. Telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara;
- b. Telah melakukan korupsi;
- c. Telah melakukan penyuapan;
- d. Telah melakukan tindak pidana berat lainnya;
- e. Telah melakukan perbuatan tercela; dan
- f. Telah terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Walau adanya pembatasan alasan pengajuan *impeachment* dari DPR agar menghindari alasan politis. Perubahan tersebut telah merubah kedudukan dan fungsi lembaga negara, namun tidak menghilangkan *impeachment* ini sendiri, melainkan meningkatkan mekanismenya melalui Pasal 7A, Pasal 7B dan Pasal 24C ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang memberi dasar pengaturan mengenai cara pengajuan, mekanisme, dan prosedur *impeachment* tersebut.¹⁰⁶ Serta dalam prosesnya melalui 4 tahapan pada 3 lembaga negara yang berbeda, yakni DPR, MK, dan MPR yang dapat dilihat pada tabel dibawah ini.

Tabel 4. Prosedur *Impeachment* Presiden Berdasarkan UUD NRI Tahun 1945

Tahap Pertama di DPR	Tahap kedua di Mahkamah Konstitusi	Tahap ketiga di DPR	Tahap keempat di MPR
Melakukan pengawasan terhadap presiden.	Memeriksa dan mengadili pendapat DPR, serta memberikan putusan paling lambat 90 hari setelah permintaan DPR diterima, apakah benar pendapat DPR, Presiden telah melakukan pelanggaran Hukum.	Proses pemakzulan Presiden gugur, jika MK menolak pendapat DPR.	Menyelenggarakan Sidang Paripurna membahas usulan DPR.

¹⁰⁶ Helmi, 2014, —*Supremasi Hukum Dalam Proses Dan Mekanisme Impeachment menurut UUD Tahun 1945*], Jurnal Inovatif, Vol. 7 No. 3, September, hlm. 81.

Menerima dan membahas hasil pengawasan pengawas DPD	Menyampaikan putusannya kepada DPR	Jika pendapat DPR diterima, DPR mengadakan sidang paripurna meneruskan usulan pemakzulan Presiden kepada MPR	Memberikan kesempatan kepada Presiden memberikan pembelaan diri
Melakukan penyelidikan atas pelanggaran hukum Presiden			Memutuskan Presiden diberhentikan atau tidak diberhentikan.
Mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi dengan dukungan minimum 2/3 anggota dalam rapat paripurna dan dihadiri minimum 2/3 anggota DPR			

Sumber: Hamdan Zoelva, 2011, *Pemakzulan Presiden di Indonesia*, Cet. 1, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 120.

Sebagaimana tabel diatas, *impeachment* Presiden setelah mengalami perubahan pada UUD NRI Tahun 1945. Dimana adanya lembaga baru yakni MK sebagai lembaga yang memeriksa dan mengadili pendapat DPR untuk dibuat keputusan paling lama 90 hari setelah sidang apakah Presiden benar melanggar hukum.¹⁰⁷ Tujuan dari penambahan tahapan dari MK ini berfungsi untuk meminimalisir langkah-langkah politis yang dapat dilakukan oleh DPR untuk melemahkan kedudukan Presiden selaku lembaga eksekutif. Sehingga dengan demikian proses *impeachment* dibuat sukar dilakukan agar dalam sistem presidensial sendiri tidak diselewengkan sebab eksekutif, legislatif, dan yudikasi dapat efektif

¹⁰⁷ Lihat Pasal 80 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

jika adanya kestabilan politik. Pun jika Haluan Negara nanti dimasukan sebagai muatan *impeachment* maka presiden selaku kepala pemerintahan dapat diawasi dengan baik oleh parlemen dan parlemen jika ingin mengajukan dakwaan terhadap Presiden tersebut harus mendapat suara mayoritas untuk pengajuan ke MK. Namun, dalam mekanismenya sendiri pun perlu dilakukan penataan agar proses *impeachment* dapat digunakan sebagaimana mestinya.

8. Sistem Otonomi Daerah

Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya, maka Pemerintah Pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya daerah ketika membentuk kebijakan daerah baik dalam bentuk peraturan daerah maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.¹⁰⁸

Penyelenggaraan urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan asas tugas pembantuan.¹⁰⁹ Mengacu pada pembahasan sebelumnya mengenai desentralisasi, Pasal 1 butir 7 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa asas desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi yang mengacu pada prinsip dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan otonomi daerah. Dalam asas ini daerah berhak untuk menjalankan segala urusan untuk mengatur dan mengurus

¹⁰⁸ Penjelasan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁰⁹ Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

sendiri urusan pemerintahan yang diberikan oleh pemerintah pusat yang nyata dan bertanggung jawab, namun masih dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹¹⁰ Seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada ditangan Pemerintah Pusat. Untuk itu Pemerintahan Daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional. Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya adalah terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas Daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan.

Asas dekonsentrasi merupakan bentuk pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah yang lebih tinggi tingkatannya daripada aparatur lain dalam satu tingkatan pemerintahan yang disebut dekonsentrasi horizontal. Sedangkan pelimpahan wewenang dari pemerintah atau dari suatu aparatur pemerintah yang lebih tinggi tingkatannya ke aparatur lain dalam tingkatan pemerintah yang lebih rendah disebut dekonsentrasi vertikal.¹¹¹ Oleh sebab itu, sudah seharusnya segala kebijakan baik yang dibuat maupun dilaksanakan saling terintegrasi satu sama lain dan tidak bertentangan guna memperlancar arah pembangunan dari pusat sampai ke daerah. Sementara itu asas tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah atau desa, dan dari daerah ke desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan.¹¹²

¹¹⁰ Sujamto, 1990, *Otonomi Daerah yang Nyata dan Bertanggungjawab*, Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm. 21.

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² Aries Djaenuri, 2012, *Hubungan Keuangan Pusat-Daerah*, Bogor: Ghalia Indonesia, hlm. 7.

Shabbir Cheema dan **Rondinelli** dalam Syaukani HR menyampaikan paling tidak ada empat belas alasan yang merupakan rasionalitas dari desentralisasi, yaitu:¹¹³

- a. Desentralisasi merupakan cara yang ditempuh untuk mengatasi keterbatasan karena perencanaan yang sentralistik dengan jalan mendelegasikan sejumlah kewenangan terutama dalam perencanaan pembangunan kepada pejabat di daerah yang berhadapan langsung dengan masalah yang dihadapi masyarakat.
- b. Desentralisasi dapat memotong jalur birokrasi yang rumit dan prosedur yang sangat terstruktur dari pemerintah pusat.
- c. Dengan desentralisasi maka tingkat pemahaman serta sensitivitas terhadap kebutuhan masyarakat daerah akan meningkat, sehingga akan dapat dirumuskan kebijakan yang lebih realistik dari pemerintah.
- d. Desentralisasi akan mengakibatkan terjadinya —penetrasi yang lebih baik dari pemerintah bagi daerah-daerah yang terpencil, karena sering terjadi pemahaman masyarakat daerah terhadap rencana pemerintah kurang sehingga dukungan terhadap program pemerintah sangat kurang.
- e. Desentralisasi dapat merepresentasikan kepentingan yang lebih luas dari berbagai kelompok kepentingan, sehingga terjadi kesamaan persepsi dalam mengalokasikan sumber daya dan investasi pemerintah.
- f. Desentralisasi dapat meningkatkan peluang bagi masyarakat di daerah untuk meningkatkan kapasitas teknis dan *managerial*.
- g. Desentralisasi dapat meningkatkan efisiensi pemerintahan di pusat, karena tidak perlu lagi menjalankan tugas rutin yang telah diserahkan kepada pejabat di daerah, sehingga dapat secara efektif untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan.
- h. Desentralisasi juga dapat menyediakan struktur dimana berbagai departemen di pusat dapat dikoordinasi secara efektif

¹¹³ Mukhlis, 2016, —Keistimewaan Dan Kekhususan Aceh Dalam Perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia, *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol.4, No.1, hlm. 78.

bersama dengan pejabat daerah dan sejumlah NGO di berbagai daerah.

- i. Struktur pemerintahan yang didesentralisasikan diperlukan guna melembagakan partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan implementasi program.
- j. Desentralisasi dapat meningkatkan pengaruh atau pengawasan atas berbagai aktivitas yang dilakukan oleh elit lokal yang sering kali tidak simpatik dengan program pembangunan nasional dan tidak sensitif terhadap kebutuhan kalangan miskin di pedesaan.
- k. Desentralisasi dapat menghantarkan kepada administrasi pemerintahan yang mudah disesuaikan, inovatif, dan kreatif.
- l. Desentralisasi perencanaan dan fungsi manajemen dapat memungkinkan pemimpin di daerah menetapkan pelayanan dan fasilitas secara efektif di tengah-tengah masyarakat, mengintegrasikan daerah-daerah yang terisolasi, memonitor dan melakukan evaluasi implementasi proyek pembangunan dengan lebih baik dari pada yang dilakukan oleh pejabat di pusat.
- m. Desentralisasi dapat memantapkan stabilitas politik dan kesatuan nasional dengan memberikan peluang kepada berbagai kelompok masyarakat di daerah.
- n. Desentralisasi dapat meningkatkan penyediaan barang dan jasa di tingkat lokal dengan biaya yang lebih rendah, karena tidak lagi menjadi urusan pemerintah pusat.

Pembahasan mengenai otonomi daerah tidak dapat terlepas dari aspek pembangunan yang menyertainya. Kesenambungan antara pembangunan pusat dengan daerah menjadi problematika yang selama ini menghambat pemerataan kesejahteraan di tingkat daerah. Perubahan sistem perencanaan pembangunan yang ada saat ini diharapkan dapat mengakomodir hal tersebut. Namun pada prakteknya justru yang timbul adalah ketimpangan antar daerah yang disebabkan perbedaan kekayaan sumber daya dan kemampuan mengelola sumber daya tersebut di masing-masing daerah. Melihat persoalan tersebut, konsep GBHN dan RPJPN seringkali dibandingkan sebagai dua sistem yang berbeda dalam sistem

perencanaan pembangunan nasional di daerah sebagai upaya memajukan kesejahteraan masyarakat di daerah melalui penyerapan aspirasi daerah dan keselarasan pembangunan di tingkat nasional.

Dalam konsep yang menerapkan sistem perencanaan pembangunan nasional pasca reformasi (baik RPJPN maupun RPJMN) yang menjadi kewenangan pusat beserta penjabarannya kedalam sistem perencanaan yang didelegasikan menjadi kewenangan daerah (berbentuk RPJPD maupun RPJMD), dipandang sejalan dengan perubahan sistem ketatanegaraan nasional yang mengedepankan pelaksanaan desentralisasi otonomi. Dalam sistem ketatanegaraan yang menganut sistem desentralisasi menempatkan pemerintah daerah sebagai mitra strategis pemerintah pusat dalam membentuk sistem perencanaan pembangunan nasional yang komprehensif. Sehingga perencanaan pembangunan bukan hanya menjadi kewenangan yang dimonopoli oleh pemerintah pusat saja, melainkan kewenangan yang dapat didistribusikan kepada daerah dalam konteks perencanaan yang bersifat sektoral daerah. Perencanaan sektoral daerah tersebut disusun berdasarkan tantangan nyata yang dihadapi secara beragam oleh setiap daerah dengan memperhatikan aspirasi masyarakat daerah yang kemudian dijabarkan kedalam bentuk RPJPD dan RPJMD.

Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pembangunan yang ada sekarang ini direncanakan oleh Presiden berdasarkan UU dan peraturan Presiden. Oleh sebab itu, untuk mengakomodir otonomi daerah, Terdapat empat sistem perencanaan pembangunan yang berlaku saat ini di Indonesia, yaitu perencanaan di tingkat desa, kabupaten/kota, provinsi dan nasional. Namun, menjadi persoalan ketika keempat lapis perencanaan ini tidak saling terintegrasi karena adanya logika proses pemerintahan. Atas nama nasional, pemerintah pusat ingin rencananya dijadikan acuan bagi pemerintah daerah, sebaliknya pemerintah daerah atas nama aspirasi rakyat dan keluasan otonomi merasa mendapat ijin mengesampingkan agenda nasional, karena benturan inilah pembangunan saat ini tidak terintegrasi dan terasa kurang memuaskan.

Persoalan yang menjadi hambatan adalah ketidaksinkronan pola pembangunan antara pemerintah pusat dan daerah. Pemerintah Daerah tingkat II yang dipilih secara langsung oleh rakyat terkesan tidak tunduk kepada Pemerintah Pusat. Menurut **Kusmito Gunawan**, kesan pembangkangan itu dapat dilihat dari banyaknya Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) yang tidak dilaporkan Pemerintah Kabupaten/Kota kepada Pemerintah Pusat.¹¹⁴ Pada tahun 2007, sekitar 1.336 Raperda tentang pajak dan retribusi tidak dilaporkan ke pemerintah pusat (Kementrian Dalam Negeri dan Kementrian Keuangan). Ketidaktundukkan Pemerintah Daerah terhadap pusat, hingga tahun 2016 masih terjadi yang ditandai dengan banyaknya Raperda yang dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri. Sebagai contoh di Jawa Tengah, sebanyak 122 Peraturan Daerah (Perda) yang dinilai pusat bermasalah, dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri.¹¹⁵

Berkaitan dengan hal tersebut, seharusnya praktek otonomi daerah selalu dalam pengertian sebagai mekanisme untuk memudahkan pengelolaan kekuasaan negara sehingga tidak dapat dibenarkan apabila Pemerintah Daerah mengesampingkan kekuasaan Pemerintah Pusat. Sebagai negara kesatuan seharusnya secara operasional, implementasi sistem perencanaan pembangunan melalui otonomi daerah senantiasa berkaitan dengan konsekuensi-konsekuensi yang selaras antara pusat dengan daerah. Melihat berbagai persoalan tersebut, munculah keinginan untuk kembali menghidupkan Haluan Negara sebagai pedoman pembangunan nasional yang berkesinambungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah sebagai akibat dari keluasan otonomi daerah yang berlaku saat ini. Ketidaksinkronan ini tentunya secara tidak langsung akan berimplikasi terhadap kesejahteraan rakyat yang diamanatkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.

¹¹⁴ Kusmito Gunawan, *Perda Bermasalah, Buah Otonomi Kebablasan*, 23 Oktober 2007, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol17839/perda-bermasalahbuah-otonomi-kebablasan>, diakses pada tanggal 14 Juni 2019.

¹¹⁵ Semarangpedia.com, *122 Perda Bermasalah di Jateng Dibatalkan Mendagri*, 22 Juni 2016, <http://semarangpedia.com/122-perda-bermasalah-di-jatengdibatalkan-mendagri/>, diakses pada tanggal 14 Juni 2019.

9. Kekuasaan Kehakiman

Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan, menegakkan hukum, dan keadilan berdasarkan Pancasila demi terselenggaranya negara hukum Republik Indonesia. Penyelenggaraan kekuasaan kehakiman dilakukan oleh MA dan badan peradilan yang berada di bawahnya, yaitu lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, serta MK. Kekuasaan kehakiman di Indonesia, merupakan kekuasaan yang sifatnya merdeka dan independen yang bertugas mengadili dan menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.¹¹⁶

Pada hakikatnya cita-cita untuk menciptakan kekuasaan kehakiman yang merdeka dan mandiri merupakan cita-cita universal. Hal ini bisa dilihat dalam *Basic Principles on Independence of The Judiciary*, yang diajukan oleh Majelis Umum PBB dan *Beijing Statement of Principles of The Independence The Law Asia Region of The Judiciary* di Manila tanggal 28 Agustus 1997, yang menegaskan bahwa:¹¹⁷

- a. Kehakiman merupakan institusi nilai yang tertinggi pada setiap masyarakat;
- b. Kemerdekaan hakim mempersyaratkan bahwa hukum memutuskan sebuah perkara sepenuhnya atas dasar pemahaman undang-undang dan terbebas dari pengaruh manapun, baik langsung maupun tidak langsung, hakim memiliki yurisdiksi atas segala isu yang memerlukan keadilan.

Secara historis dalam perjalanan ketatanegaraan Indonesia sejak awal kemerdekaan Indonesia hingga masa Reformasi telah terjadi banyak penyelewengan terhadap UUD NRI Tahun 1945 berkaitan dengan kekuasaan kehakiman yang bebas dan merdeka dalam menjalankan tugasnya. Hal ini dikarenakan adanya campur tangan pemerintah ke dalam kekuasaan kehakiman, baik yang dilakukan

¹¹⁶ Rukiah Latuconsina, 2015, –Politik Hukum Kekuasaan Kehakiman| *Tahkim Vol. XI No. 2*, hlm, 144.

¹¹⁷ Muchsin, 2009, –Kekuasaan Kehakiman Pasca Perubahan UUD 1945| Makalah Bahan Kuliah pada Program Doktor Ilmu Hukum Untag Surabaya.

oleh Pemerintahan Soekarno pada masa Orde Lama maupun Pemerintahan Soeharto pada masa Orde Baru.

Pada masa Orde Lama dikeluarkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1965 tentang Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Mahkamah Agung. Undang-Undang tersebut memuat ketentuan-ketentuan yang menghilangkan sifat kemerdekaan dalam kekuasaan kehakiman. Hal ini dapat dilihat pada Pasal 7 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, selain disebutkan bahwa pembinaan teknis administratif dan finansial dilakukan oleh Departemen Kehakiman, Departemen Agama, dan Departemen di lingkungan ABRI, disebutkan pula pembolehan campur tangan eksekutif terhadap kekuasaan yudikatif. Berdasarkan Pasal 19 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 diatur, bahwa *—Demi kehormatan revolusi, negara dan bangsa atau kepentingan masyarakat yang sangat mendesak, Presiden dapat turut campur tangan dalam soal-soal pengadilan.* Hal ini menunjukkan bahwa Pemerintah Orde Lama membuat dua undang-undang yang melanggar prinsip kemerdekaan kekuasaan kehakiman. Berdasarkan kedua undang-undang tersebut Presiden dapat melakukan intervensi terhadap penyelenggaraan pengadilan.¹¹⁸

Hal serupa juga terjadi dalam masa pemerintahan Orde Baru, dimana pada tahun 1970 Pemerintah Orde Baru mengeluarkan Undang-Undang Nomor 14 tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman yang ternyata masih menganut sistem pembinaan administratif dan finansial oleh hakim eksekutif. Pasal 10 ayat (1) menyebutkan bahwa *—Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Pengadilan dalam lingkup Peradilan Umum, Peradilan Militer, Peradilan Agama, dan Peradilan Tata Usaha Negara.* Sedangkan Pasal 11 ayat (1) menyebutkan, bahwa *—Badan-badan yang melakukan peradilan tersebut dalam Pasal 10 ayat (1) organisatoris, administratif finansial ada di bawah kekuasaan masing-masing departemen yang bersangkutan.* Hal ini berarti bahwa setiap hakim pada tingkat pengadilan pertama dan kedua adalah pegawai negeri sipil yang berada di bawah kekuasaan satu unit eksekutif yang disebut departemen, meskipun terbatas dalam

¹¹⁸ Moh. Mahfud. MD., 2010, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: Raja Grafindo Perkasa, hlm. 96.

urusan organisatoris dan administratif finansial. Pengaturan ini menjadi persoalan jika dikaitkan dengan keinginan untuk mengimplementasikan prinsip kekuasaan kehakiman yang bebas dan merdeka.¹¹⁹

Kondisi tersebut menimbulkan keinginan berbagai pihak untuk melakukan perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945. Hal itu sangat didukung oleh berakhirnya era Orde Baru dan beralih ke era pemerintahan Reformasi tanggal 21 Mei 1998 dengan lengsernya Presiden Soeharto sebagai penguasa Orde Baru.¹²⁰ Terjadinya amandemen UUD 1945 telah membawa perubahan dalam kehidupan ketatanegaraan dalam pelaksanaan kekuasaan kehakiman. Setelah amandemen, kekuasaan kehakiman diatur pada Bab IX UUD NRI Tahun 1945. Di dalam bab ini diatur tiga lembaga negara, dimana dua diantaranya MA dan MK merupakan pelaku kekuasaan kehakiman, dan KY merupakan lembaga penunjang (*state auxiliary bodies*) dari lembaga pelaku kekuasaan kehakiman. Kekuasaan kehakiman sendiri didefinisikan sebagai kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakan hukum dan keadilan.¹²¹

MA sebagai lembaga yang membawahi badan peradilan di lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara diberikan kewenangan untuk mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.¹²² Selain diberi kewenangan, MA juga memiliki hak-hak yang meliputi :¹²³

a. Hak menguji formal

Hak menguji formal adalah hak menguji dari MA untuk menilai apakah suatu peraturan perundangan itu telah dibuat sebagaimana seharusnya menurut Undang-Undang Dasar;

¹¹⁹ *Ibid.*, hlm 100.

¹²⁰ Rukiah Latuconsina, 2015, —Politik Hukum Kekuasaan Kehakimanl, *Op.Cit.*, hlm. 145.

¹²¹ Lihat Pasal 24 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945

¹²² Lihat Pasal 24 Ayat (2) dan Pasal 24A Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945

¹²³ Moh. Kusnadi dan Bintan R Saragih, 1989, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem UUD 1945*, Jakarta: Gramedia, hlm. 25.

b. Hak menguji material

Hak menguji material adalah hak menguji dari MA untuk menentukan apakah suatu peraturan perundangan yang dibuat oleh suatu lembaga negara itu tidak melampaui wewenang yang diberikan kepada lembaga tersebut. Di samping itu hak menguji material meliputi pula hak menguji tentang nilai rohaniah suatu peraturan perundangan yaitu apakah suatu peraturan perundangan yang dibuat oleh suatu lembaga negara sudah logis dan bermanfaat sehingga secara moral dapat dipertanggungjawabkan.

Sedangkan MK merupakan institusi baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Pada awalnya MK tidak dikenal dalam UUD NRI Tahun 1945. MK menjadi *trend* terutama di negara-negara yang baru mengalami rezim dari otoritarian ke demokrasi. MK berperan dalam melakukan proses menguji terhadap tindakan-tindakan badan eksekutif dan legislatif yang sesuai dengan konstitusi.¹²⁴ MK diberikan kewenangan 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, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.¹²⁵ Selain itu, MK berkewajiban memberi putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.¹²⁶

Dari paparan mengenai kewenangan MA dan MK tersebut, dapat diketahui bahwa baik MA maupun MK sama-sama memiliki kewenangan *judicial review*. Perbedaannya adalah MA menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang (Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota) terhadap undang-undang,

¹²⁴ A. Mukthie Fajar, 2003, *Reformasi Konstitusi dalam Masa Transisi Paradigmatik*, Malang: In-trans, hlm. 128.

¹²⁵ Lihat Pasal 24C Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

¹²⁶ Lihat Pasal 24C Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

sedangkan MK menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar.

Pada perkembangannya, pembagian kewenangan *judicial review* semacam ini mulai dirasakan kurang tepat dan menimbulkan beberapa permasalahan. Mengutip pendapat dari **Jimly Asshiddiqie** yang mengemukakan 4 (empat) alasan yang menunjukkan bahwa pemisahan kewenangan *judicial review* seperti saat ini tidak ideal. 4 (empat) alasan itu ialah :¹²⁷

- a. Pemberian kewenangan pengujian (*judicial review*) materi undang-undang terhadap UUD kepada MK yang baru dibentuk mengesankan hanya sebagian tambahan perumusan terhadap materi UUD secara mudah dan tambal sulam, seakan-akan konsepsi hak uji materiil peraturan yang ada di tangan MA tidak turut berpengaruh dengan hak uji yang diberikan kepada MK. Perumusan demikian terkesan seakan kurang didasarkan atas pendalaman konseptual berkenaan dengan konsepsi uji itu sendiri secara komprehensif.
- b. Pemisahan kewenangan itu masuk akal untuk dilakukan jika sistem kekuasaan yang dianut masih didasarkan atas prinsip pembagian kekuasaan dan bukan prinsip yang mengutamakan *checks and balances* sebagaimana yang dianut oleh UUD 1945 sebelum mengalami perubahan pertama dan kedua. UUD NRI Tahun 1945 telah resmi dan tegas menganut prinsip pemisahan kekuasaan horizontal. Oleh karena itu, pemisahan antara materi undang-undang dan materi peraturan di bawah undang-undang tidak seharusnya dilakukan lagi.
- c. Dalam praktik pelaksanaannya nanti, secara hipotesis dapat timbul pertentangan substantif antara putusan MA dengan putusan MK. Oleh karena itu, sebaiknya sistem pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar diintegrasikan saja di bawah MK. Dengan demikian, masing-masing Mahkamah dapat memfokuskan perhatian pada masalah yang berbeda. MA menangani persoalan keadilan dan

¹²⁷ Jimly Asshiddiqie, 2002, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, hlm. 40.

ketidakadilan bagi warga negara, sedangkan MK menjamin konstitusionalitas keseluruhan peraturan perundang-undangan.

d. Jika kewenangan pengujian materi peraturan di bawah Undang-Undang Dasar sepenuhnya diberikan kepada MK, tentu beban MA dapat dikurangi.

Tidak idealnya konsep pembagian kewenangan *judicial review* seperti sekarang ini juga mendapatkan sorotan dari sisi kesetaraan antara lembaga MA dan MK. Mengenai hal ini **Machmud Aziz** mengemukakan bahwa oleh karena UUD NRI Tahun 1945 masih memisahkan kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan, yaitu pengujian undang-undang kepada MK dan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang kepada MA, menimbulkan kesan bahwa MK lebih tinggi daripada MA.¹²⁸ Padahal, menurut UUD NRI Tahun 1945 sendiri MA dan MK merupakan dua lembaga pelaksana kekuasaan kehakiman yang sejajar.

Berdasarkan permasalahan tersebut, menjadi penting untuk dipertimbangkan gagasan untuk menjadikan kewenangan *judicial review* yang dimiliki MK tidak hanya sebatas pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar melainkan juga pengujian seluruh peraturan perundang-undangan dari yang paling rendah sampai ke yang paling tinggi.¹²⁹ Dalam rangka mendukung terwujudnya kekuasaan kehakiman yang mandiri untuk menegakkan hukum dan keadilan dan meningkatkan integritas, kapasitas, dan profesionalitas hakim sesuai dengan kode etik dan pedoman perilaku hakim dalam menjalankan kewenangan dan tugasnya maka dibentuklah KY, yang merupakan sebuah lembaga negara yang memiliki posisi yang sederajat dengan MK dan MA.¹³⁰ Secara definitif, KY merupakan lembaga pengawas eksternal terhadap penyelenggaraan kekuasaan kehakiman oleh badan peradilan dan

¹²⁸ Machmud Aziz, 2010, –Pengujian Peraturan Perundang-Undangan dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 7, No. 5, hlm. 149-150.

¹²⁹ Achmad Edi Subiyanto, 2012, –Mendesain Kewenangan Kekuasaan Kehakiman Setelah Perubahan UUD 1945, *Jurnal Konstitusi* Vol. 9, No. 4, hlm. 676.

¹³⁰ Jimly Asshidiqie, 2000, “Kedudukan Hakim di Masa Depan,” *Makalah disampaikan dalam seminar yang diselenggarakan oleh Pusat Pengkajian Hukum Islam dan Masyarakat*.

hakim. Menurut **A. Ahsin Thohari** sebagaimana dikutip oleh Amran Suadi, argumen utama bagi terwujudnya (*raison d'atre*) KY di dalam suatu negara hukum di seluruh dunia adalah :¹³¹

- a. Agar dapat melakukan monitoring yang intensif terhadap kekuasaan kehakiman dengan melibatkan unsur-unsur masyarakat dalam spektrum yang seluas-luasnya dan bukan hanya monitoring secara internal;
- b. Sebagai perantara atau penghubung antara kekuasaan pemerintah dan kekuasaan kehakiman yang tujuan utamanya adalah untuk menjamin kemandirian kekuasaan kehakiman dari pengaruh kekuasaan apapun juga khususnya kekuasaan pemerintah;
- c. Untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas kekuasaan kehakiman dalam banyak hal, baik yang menyangkut rekrutmen dan monitoring Hakim Agung maupun pengelolaan keuangan kekuasaan kehakiman;
- d. Untuk menjaga konsistensi putusan lembaga peradilan, karena setiap putusan memperoleh penilaian dan pengawasan yang ketat dari sebuah lembaga khusus (KY);
- e. Untuk menjamin terus terjaganya kemandirian kekuasaan kehakiman, karena politisasi terhadap perekrutan Hakim Agung dapat diminimalisasi dengan adanya KY yang bukan merupakan lembaga politik, sehingga diasumsikan tidak mempunyai kepentingan politik.

Di Indonesia, KY dalam kedudukan konstitusionalnya merupakan lembaga yang diberikan kewenangan untuk menjaga dan menegakan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.¹³² Tetapi peranan KY sendiri sejak awal pembentukannya telah mengalami pasang surut yang luar biasa. Undang-undang yang mengatur eksistensi KY bahkan nyaris tidak pernah absen sebagai objek pengujian (*judicial review*) di MK. Hal ini tentu saja mempengaruhi kinerja KY yang hakikatnya membutuhkan landasan yuridis yang pasti. MK melalui putusan tersebut menyatakan bahwa

¹³¹ Amran Suadi, 2014, *Sistem Pengawasan Badan Peradilan di Indonesia*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, hlm. 151-152.

¹³² Lihat Pasal 24B Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

Hakim Konstitusi tidak termasuk hakim yang perilaku etiknya diawasi oleh KY. Dengan demikian, mekanisme pengawasan terhadap MK hingga saat ini hanya dijalankan oleh pengawas internal, yaitu Dewan Etik.

Ketiadaan lembaga eksternal yang independen, serta berperan mengawasi MK berpotensi menimbulkan permasalahan serius. Terlebih jika dilihat fakta bahwa beberapa Hakim Konstitusi juga terjerat persoalan hukum, setidaknya asumsi MK telah mendapat pengawasan yang cukup perlu kembali dipertanyakan. Mewujudkan mekanisme pengawasan yang ideal terhadap MK dengan hanya mengandalkan lembaga pengawas internal saja tidaklah realistis. Sebab di lembaga apapun juga, yang dinamakan pengawas internal seringkali dipengaruhi nuansa jiwa korsa (*corpsgeist*) yang kental, sehingga berujung pada adanya keengganan memeriksa sesama rekan sejawat.¹³³

Oleh karena itu, dalam rangka mewujudkan peradilan yang bersih, mandiri, dan berpihak pada keadilan, permasalahan-permasalahan yang ada dalam lingkup kekuasaan kehakiman perlu segera diatasi secara komprehensif. Untuk itu, diperlukan suatu perbaikan dalam UUD NRI Tahun 1945 sehingga peraturan-peraturan operasional dibawahnya dapat menyesuaikan dengan prinsip dari kekuasaan kehakiman yang bebas dan merdeka.

10. Peraturan Perundang-undangan

Pondasi dalam ketatanegaraan Republik Indonesia didasari atas konsepsi negara hukum. Artinya bahwa hukum menjadi perwujudan dalam pemberian, pembatasan, dan legitimasi daripada kekuasaan lembaga-lembaga negara. Koherensi antara negara hukum dengan fungsi daripada itu diejawantahkan dalam bentuk-bentuk konkrit seperti produk hukum peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu keberadaan peraturan perundang-undangan menjadi suatu hal yang penting dalam menghidupi berjalannya sistem ketatanegaraan di Indonesia.

¹³³ Laica Marzuki, 2006, *Berjalan-Jalan di Ranah Hukum*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, hlm. 70.

Peraturan perundang-undangan sendiri merupakan istilah yang digunakan oleh A. Hamid S. Atamimi, Sri Soemantri, dan Bagir Manan. Menurut **A. Hamid S. Attamimi**, istilah tersebut berasal dari istilah *wettelijke regels* atau *wettelijke regeling*, namun istilah tersebut tidak mutlak digunakan secara konsisten. Ada kalanya istilah ‘Perundang-undangan’ saja yang digunakan. Penggunaan istilah ‘peraturan perundang-undangan’ lebih relevan dalam pembicaraan mengenai jenis atau bentuk peraturan (hukum), namun dalam konteks lain lebih tepat digunakan istilah Perundang-undangan, misalnya dalam menyebut teori Perundang-undangan, dasar-dasar Perundang-undangan, dan sebagainya.¹³⁴

Sehubungan dengan definisi Perundang-undangan, **Bagir Manan** memberikan gambaran umum tentang pengertian Perundang-undangan sebagai berikut:¹³⁵

- a. Peraturan Perundang-undangan merupakan keputusan tertulis yang dikeluarkan Pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang, berisi aturan tingkah laku yang bersifat mengikat umum.
- b. Merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status, atau suatu tatanan.
- c. Merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum-abstrak atau abstrak-umum, artinya tidak mengatur atau tidak ditujukan pada objek, peristiwa atau gejala konkret tertentu.

Sehubungan dengan definisi tersebut, **Bagir Manan** juga menyatakan bahwa peraturan Perundang-undangan memiliki peranan yang makin besar dari hari ke hari, khususnya di Indonesia. Hal ini disebabkan oleh hal-hal berikut:¹³⁶

- a. Peraturan Perundang-undangan merupakan kaidah hukum yang mudah dikenal (diidentifikasi), mudah diketemukan

¹³⁴ H. Rosjidi Ranggawidjaja, 1998, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Bandung: PT. Mandar Maju, hlm. 17.

¹³⁵ Bagir Manan, –Ketentuan-Ketentuan tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Pembangunan Hukum Nasional (makalah disampaikan pada Pertemuan Ilmiah tentang Kedudukan Biro-Biro Hukum/Unit Kerja Departemen/ LPND dalam Pembangunan Hukum, Jakarta, 19-20 Oktober 1994), hlm. 13.

¹³⁶ Bagir Manan, 1992, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta: Ind. Hill, hlm. 8.

kembali, dan mudah ditelusuri. Sebagai kaidah hukum tertulis, bentuk, jenis, dan tempatnya jelas. Begitu pula pembuatnya.

- b. Peraturan Perundang-undangan memberikan kepastian hukum yang lebih nyata karena kaidah-kaidahnya mudah diidentifikasi dan mudah diketemukan kembali.
- c. Struktur dan sistematika peraturan Perundang-undangan lebih jelas sehingga memungkinkan untuk diperiksa kembali dan diuji baik segi-segi formal maupun materi muatannya.
- d. Pembentukan dan pengembanan peraturan Perundang-undangan dapat direncanakan. Faktor ini sangat penting bagi negara-negara yang sedang membangun termasuk membangun sistem hukum baru yang sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat.

Di dalam suatu sistem hukum nasional termuat adanya berbagai komponen yang merupakan fungsi dari setiap hal tersebut, yang memiliki hubungan ketergantungan antar satu dengan lainnya, adanya keterpaduan (integrasi) antar komponen, adanya keluasan sistem (kawasan di dalam sistem dan di luar sistem), dan gerak dinamis semua fungsi komponen yang mengarah pada pencapaian tujuan sistem yang telah ditetapkan. Dari unsur-unsur sistem tersebut, dapat ditarik berbagai pengertian atau batasan sistem, antara lain: ¹³⁷

- a. Sistem adalah komposisi atau susunan yang serasi dari fungsi komponennya.
- b. Sistem adalah rangkaian komponen yang saling berkaitan dan berfungsi ke arah tercapainya tujuan sistem yang telah ditetapkan lebih dahulu.
- c. Sistem adalah pengkoordinasian (pengorganisasian) seluruh komponen serta kegiatan dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan lebih dulu.

Konsep pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia meliputi beberapa konsep yaitu konsep pembentukan peraturan perundang-undangan yang harus sesuai dengan konsep

¹³⁷ Moh. Mahfud MD, 2007, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: LP3ES, hlm. 127.

negara hukum Pancasila dan juga konsep pembentukan peraturan perundang-undangan yang harus mengedepankan perlindungan Hak Asasi Manusia beserta asas *equality before the law*.¹³⁸ Maka dengan begitu terdapat dasar-dasar pemikiran dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan, sehingga peraturan tersebut memiliki susunan yang serasi dengan maksud untuk mencapai tujuan dari pembentukan sistem itu sendiri. Keberadaan dasar pemikiran tersebut dapat dijabarkan sebagai berikut:

a. Teori Norma Hukum (*Stufenbau des Rechts*)

Didalam mengkhususkan pembicaraan atau pembahasan mengenai kaedah-kaedah atau norma-norma hukum, maka perlu dipahami secara lebih mendalam lagi teori —*stufenbau* dari **Hans Kelsen**. Menurut Kelsen, maka tata kaedah hukum dari suatu negara, merupakan suatu sistem kaedah-kaedah hukum yang hierarkis yang dalam bentuknya yang sangat sederhana.¹³⁹ Beliau mendalilkan bahwa peraturan perundang-undangan tersusun secara hierarkis, dimana peraturan perundang-undangan yang norma-normanya lebih umum menempati kedudukan yang lebih tinggi daripada peraturan perundang-undangan yang normanya lebih khusus.

Kemudian menurut **Adolf Merkl** dalam Teori *das Doppelte Rechtsantlitz*, yakni suatu norma hukum itu ke atas ia bersumber dan menjadi sumber bagi norma hukum di bawahnya sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku (*rechtskracht*) yang relatif oleh karena itu masa berlakunya suatu norma hukum itu tergantung pada norma hukum yang berada di atasnya sehingga apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, maka norma-norma hukum yang berada di bawahnya tercabut dan terhapus pula.¹⁴⁰ Selanjutnya Adolf Merkl, mengemukakan bahwa norma hukum pada dasarnya

¹³⁸ Ferry Irawan Febriansyah, 2016, —Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia, *Perspektif*, Vol. 21 No. 3, hlm. 228.

¹³⁹ Purnadi Purbacaraka, 1979, *Perihal Kaidah Hukum*, Bandung: Opset Alumni, hlm. 41.

¹⁴⁰ Maria Farida, 2006, *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Yogyakarta: Kanikus, hlm. 25-26.

memiliki dua wajah. *Pertama*, norma hukum keatas, dimana ia bersumber dan berdasar pada norma diatasnya. *Kedua*, norma hukum kebawah, dimana ia juga menjadi dasar dan menjadi sumber bagi norma hukum dibawahnya. Dalam pengertian ini, maka norma hukum memiliki masa berlaku (*rechtskracht*) yang relatif karena masa berlakunya suatu norma tergantung pada norma hukum diatasnya, sehingga apabila norma hukum diatasnya dihapus atau dicabut, maka norma hukum yang berada dibawahnya juga dihapus atau dicabut.¹⁴¹

Berdasarkan teori Adolf Merkl tersebut, dalam teori jenjang normanya **Hans Kelsen** juga mengemukakan teorinya mengenai jenjang norma hukum (*stufentheori*), dimana ia berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif. Sehingga kaidah dasar diatas sering disebut dengan *-grundnorm* atau *-ursprungnorm*.¹⁴² Norma yang tidak dapat ditelusuri tersebut mengandung makna bahwa nilai-nilainya yang abstrak sehingga dapat dikatakan sebagai bentuk pengejawantahan nilai-nilai dalam masyarakat.

b. Teori Susunan Norma Hukum Negara (*die Stufenordnung der Rechtsnormen*)

Hans Nawiasky, salah seorang murid Hans Kelsen, mengembangkan teori gurunya tentang teori jenjang norma dalam kaitan dengan suatu negara. Hans Kelsen dalam bukunya: *Allegemeine Rechtslehre* mengemukakan bahwa sesuai dengan teori Hans Kelsen suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, dimana norma yang dibawah berlaku, berdasar dan bersumber dari norma yang lebih

¹⁴¹ *Ibid.*

¹⁴² Ni'matul Huda, 2008, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, Jakarta : Rajawali Press, hlm. 54.

tinggi lagi, norma yang lebih tinggi berlaku, berdasar dan bersumber dari orma yang lebih tinggi lagi, sampai pada suatu norma yang tertinggi disebut norma dasar. Tetapi Hans Nawiasky juga berpendapat selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok. Hans Nawiasky juga mengelompokkan norma-norma hukum dalam suatu negara itu menjadi empat kelompok besar yang terdiri atas:¹⁴³

- 1) Kelompok I : *staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara).
- 2) Kelompok II : *Staatgrundgesetz* (aturan dasar/pokok negara)
- 3) Kelompok III : *Formell Gesetz* (Undang-undang formal)
- 4) Kelompok IV : *Verordnung* dan *autonome satzung* (aturan pelaksana dan aturan otonom).

Kelompok-kelompok norma hukum tersebut selalu ada pada tata susunan norma hukum dalam setiap negara walaupun mempunyai istilah berbeda-beda ataupun jumlah norma yang berbeda dalam setiap kelompoknya. Pengaturan tentang hierarki perundang-undangan di Indonesia dapat ditemukan dalam empat peraturan, yaitu:

- 1) Ketetapan MPRS Nomor XX Tahun 1966 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia;
- 2) Ketetapan MPR Nomor III Tahun 2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan;
- 3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan; dan
- 4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Substansi keempat peraturan tersebut mengatur secara berbeda atas jenis-jenis peraturan perundang-undangan yang

¹⁴³ Hans Nawiasky, 1948, *Allgemeine Als Recht System Lichen Grundbegriffe*, (ensiedenln/Zurich/koln), Benziger, hlm. 31.

termasuk ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Salah satu perbedaan paling mendasar pada keempat peraturan di atas yaitu mengenai keberadaan Ketetapan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Keberadaan produk kebijakan politik dan kebijakan hukum lembaga permusyawaratan rakyat tersebut disebutkan dalam hierarki sebagaimana diatur dalam Tap MPRS Nomor XX Tahun 1966 dan Tap MPR Nomor III Tahun 2000, namun tidak demikian pada Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 ‘mengeluarkan’ Tap MPR dari jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang ada dalam hierarki. Hal ini dapat dipahami sejalan dengan semangat zaman yang dapat dirasakan pada awal masa reformasi, yang mengarah pada penghilangan wewenang MPR sebagai lembaga tertinggi menjadi lembaga tinggi yang sejajar dengan lembaga-lembaga negara utama lainnya. Tidak dimasukkannya Tap MPR ke dalam hierarki peraturan perundang-undang, bukan berarti keberadaan Tap MPR tidak diakui. Akan tetapi norma yang diatur dalam setiap Tap MPR sejak tahun 1966 hingga tahun 2002 tetap diakui sebagai sebuah produk hukum yang berlaku sepanjang tidak digantikan dengan undang-undang formal yang ditetapkan setelahnya.

Perkembangan undang-undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan selanjutnya menciptakan kondisi yang berbeda, pada 12 Agustus 2011 pemerintah telah mengundang Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menggantikan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. Dengan berlakunya undang-undang yang baru ini otomatis Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dinyatakan dicabut dan tidak berlaku lagi. Undang-Undang ini merupakan penyempurnaan terhadap kelemahan-kelemahan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang salah satunya adalah ditiadakannya Tap MPR dalam hierarki perundang-undangannya padahal menurut Tap MPR sebelum adanya UU No. 10 Tahun 2004 yaitu TAP MPR No. III/MPR/2000, kedudukan Tap MPR lebih tinggi daripada UU,

sehingga merupakan suatu keanehan apabila di UU yang berada di bawah Tap MPR mengatur sesuatu yang bertentangan dengan Tap MPR yaitu menghilangkan Tap MPR dalam hierarki perundang-undangan.

Kembalinya Tap MPR merupakan suatu bentuk penegasan bahwa produk hukum yang dibuat berdasarkan Tap MPR, masih diakui dan berlaku secara sah dalam sistem perundang-undangan Indonesia. Namun demikian, dimasukkannya kembali Tap MPR dalam tata urutan perundang-undangan tersebut, tentu saja menimbulkan berbagai pertanyaan dan membawa implikasi atau akibat hukum yang membutuhkan penjelasan rasional, agar tidak menimbulkan tafsir hukum yang berbeda-beda.

Masuknya Tap MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan memiliki implikasi dalam sistem hukum positif di Indonesia karena peraturan perundang-undangan di bawah Tap MPR tidak boleh bertentangan dengan Tap MPR sedangkan dalam UUD NRI Tahun 1945 sudah ada *sunset clausul* mengenai Tap MPR. Peletakkannya langsung di bawah UUD NRI Tahun 1945 mengharuskan peraturan perundang-undangan di bawahnya termasuk undang-undang memperhatikan Tap MPR sebagai sumber muatan. Aspek yang merupakan indikator kedudukan Tap MPR meliputi tata urutan, materi muatan dan kekuatan mengikat. Ketiga aspek tersebut tidak dapat dilepaskan dari politik hukum sistem positif Indonesia yang mengatur secara ketat mengenai tata urutan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, kedudukan Tap MPR di dalam hierarki peraturan perundang-undangan merupakan hal yang menarik untuk dikaji karena memiliki implikasi yang substansial dalam kehidupan bernegara.¹⁴⁴ Meskipun mengenai nomenklatur dari Ketetapan MPR itu sendiri masih diperdebatkan oleh para ahli HTN. Namun inti dari hal tersebut adalah materi substansi yang diatur nantinya harus bersifat umum dan memiliki kekuatan mengikat

¹⁴⁴ Martha Riananda, 2014, —Dinamika Kedudukan TAP MPR di Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan!, *Jurnal Fiat Justisia Ilmu Hukum*, Vol. 8 No. 2, hlm. 296-297.

yang umum, karena keberadaannya pada hierarki peraturan perundang-undangan.

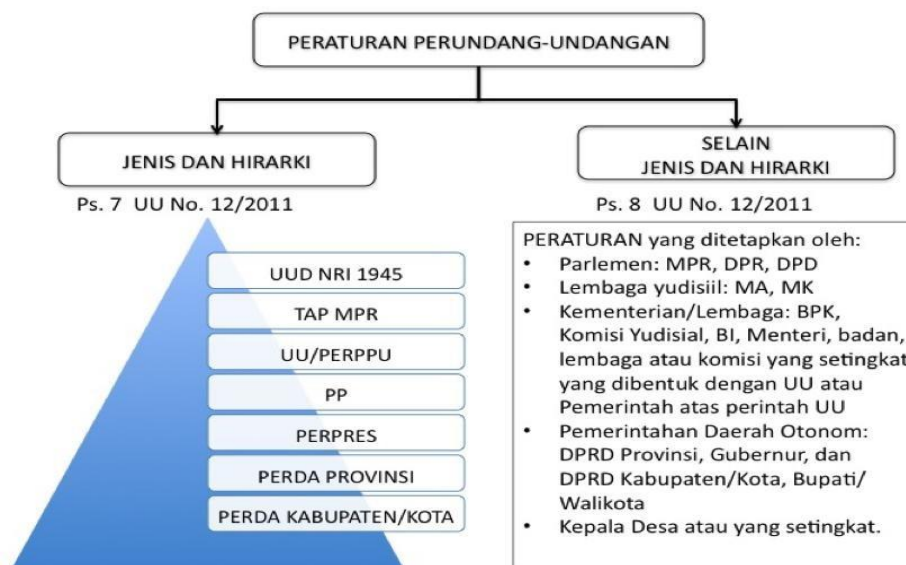
Dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diatur mengenai hierarki peraturan perundang-undangan, selain itu pada Pasal 8 ayat (1) juga mengatur bahwa peraturan perundang-undangan —... mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, Badan, Lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat¹⁴⁵. Peraturan perundang-undangan tersebut diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.¹⁴⁵

Eksistensi peraturan diluar hierarki peraturan perundang-undangan turut menimbulkan permasalahan dalam penerapannya. Dengan demikian hampir semua lembaga negara juga berwenang untuk mengeluarkan peraturan yang diakui secara sah. Permasalahannya, kedudukannya lebih tinggi yang mana antara Peraturan Perundangan-undangan yang dibentuk oleh lembaga negara tersebut jika dipersandingkan dengan jenis Peraturan Perundangan-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, misalkan sebagai dasar hukum lebih tinggi mana kedudukannya antara Peraturan Bank Indonesia dengan Peraturan Pemerintah, karena dalam praktek sering terjadi hal yang demikian, sedangkan dalam Undang-Undang No.12 Tahun 2011 belum ada penjelasannya lebih lanjut. Sebagai contoh di dalam Peraturan Pemerintah No.29 Tahun 1999, mengatur dengan memperbolehkan pihak asing

¹⁴⁵ *Ibid*, hlm. 56.

dapat membeli maksimal 99% saham di bank Lokal, sementara dalam Peraturan Bank Indonesia No.14/8/PBI/2012 mengatur bahwa pihak asing dapat membeli maksimal hanya 40%, dari kedua peraturan tersebut mana yang lebih tinggi kedudukannya.¹⁴⁶

Gambar 2. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Menurut



Undang-Undang No. 12 Tahun 2011

Sumber: Lihat Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan di Indonesia disesuaikan dengan hierarki diatas. Dengan demikian Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar tertulis yang tertinggi yang harus menjadi dasar dan sumber bagi pembentukan peraturan-peraturan yang berada di bawahnya, dan peraturan yang berada dibawahnya harus mendasarkan dan bersumber serta tidak boleh bertentangan pada peraturan yang berada di atasnya. Sistem hukum inilah yang selama ini telah diadopsi dalam UUD NRI Tahun 1945.

¹⁴⁶ Retno Saraswati, 2013, –Problematika Hukum Undang-Undang No.12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan!, *Yustisia*, Vol.2, No.3 September–Desember, hlm. 101.

c. Teori Struktur Norma dan Struktur Lembaga (*Struktur der Norm und Struktur der Institution*)

Dalam membahas masalah struktur norma dan struktur lembaga kita dihadapkan pada teori yang dikemukakan oleh **Benyamin Akzin** yang ditulis dalam bukunya diberi judul, *—Law, state, and International Legal Order*¹⁴⁷. Benyamin Akzin mengemukakan bahwa pembentukan norma-norma hukum publik itu bebrbeda dengan pembentukan norma-norma hukum privat karena apabila kita lihat dari struktur norma (*Norm structure*), maka hukum publik itu berada diatas hukum privat, sedangkan apabila dilihat dari struktur lembaga (*isntitutional structure*), maka *public authorities* terletak pada *population*.¹⁴⁷

Dalam hal pembentukan norma-norma hukum publik itu dibentuk oleh lembaga-lembaga negara (penguasa negara, wakil-wakil rakyat) atau disebut suprastruktur, sehingga dalam hal ini terlihat jelas bahwa norma-norma hukum yang diciptakan oleh lembaga-lembaga negara ini mempunyai kedudukan lebih tinggi daripada norma-norma hukum yang dibentuk oleh masyarakat yang disebut Infrastruktur.¹⁴⁸

d. Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan (*Harmonisierung von Gesetzen und Verordnungen*)

Harmonisasi peraturan perundang-undangan mempunyai arti penting karena merupakan bagian integral atau sub sistem dalam sistem hukum suatu negara sehingga peraturan perundang-undangan tersebut dapat saling terkait dan tergantung serta dapat membentuk suatu kebulatan yang utuh. Hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia menempatkan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum sesuai dengan Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang menempatkan Pancasila sebagai dasar ideologi negara sekaligus dasar filosofis bangsa dan negara sehingga setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang

¹⁴⁷ Maria Farida Indrati Sueprapto, *Ilmu Perundang-Undangan, Op.Cit.*, hlm 26.

¹⁴⁸ Benyamin Akzin, 1964, *—Law, State and International Legal Order*!, Essays in Honor kelsen, Knoxville the University of Tennessee, hlm. 3-5.

terkandung dalam Pancasila. Selanjutnya UUD NRI Tahun 1945 merupakan sumber hukum bagi pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar. Undang-Undang Dasar merupakan norma dasar bagi norma-norma hukum di bawahnya.

Dalam hal ini berlaku asas *lex superiori derogat legi inferiori*, yang berarti peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengesampingkan/mengalahkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Sehingga dalam penyusunannya pembentuk peraturan perundang-undangan harus memastikan bahwa materi yang diatur dalam peraturan perundang-undangan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya.

Pembentuk peraturan perundang-undangan wajib menyusun suatu peraturan perundang-undangan secara selaras dengan pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang merupakan pasal yang menjadi dasar pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut. Hal inilah yang disebut dengan harmonisasi vertikal peraturan perundang-undangan, yakni harmonisasi peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain dalam hierarki yang berbeda. Arti penting harmonisasi vertikal peraturan perundang-undangan ini adalah bahwa dalam sistem hukum Indonesia peraturan perundang-undangan tersebut dapat diuji oleh lembaga kekuasaan kehakiman. Pasal 24C UUD NRI Tahun 1945 menyatakan:

–Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutuskan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutuskan pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum|

Harmonisasi vertikal peraturan perundang-undangan mempunyai peranan penting. Selain berfungsi membentuk peraturan perundang-undangan yang saling terkait dan tergantung serta membentuk suatu kebulatan yang utuh,

harmonisasi vertikal peraturan perundang-undangan berfungsi sebagai tindakan *preventif* guna mencegah terjadinya *judicial review* suatu peraturan perundang-undangan karena jika hal ini terjadi maka akan timbul berbagai macam kerugian baik dari segi biaya, waktu, maupun tenaga. Dari segi biaya peraturan perundang-undangan tersebut dalam penyusunannya dibiayai dari dana APBN yang tidak sedikit, dari segi waktu proses penyusunannya membutuhkan waktu yang tidak sebentar bahkan dapat memakan waktu bertahun-tahun, sedangkan dari segi tenaga dalam penyusunan peraturan perundang-undangan dibutuhkan banyak energi, konsentrasi, dan koordinasi dari pembuat peraturan perundang-undangan tersebut. Dengan adanya proses harmonisasi vertikal peraturan perundang-undangan yang baik maka potensi berbagai kerugian di atas dapat dicegah.

Di samping harmonisasi vertikal tersebut, di dalam penyusunan peraturan perundang-undangan harus diperhatikan pula harmonisasi yang dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan dalam struktur hierarki yang sama atau sederajat. Jenis harmonisasi ini disebut dengan harmonisasi horizontal peraturan perundang-undangan. Harmonisasi horizontal berangkat dari asas *lex posterior derogat legi priori* yang artinya adalah suatu peraturan perundang-undangan yang baru mengesampingkan atau mengalahkan peraturan perundang-undangan yang lama dan asas *lex specialist derogat legi generalis* yang berarti suatu peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus mengesampingkan atau mengalahkan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum. Harmonisasi horizontal peraturan perundang-undangan yang dilandasi kedua asas tersebut sangat penting artinya dalam penyusunan suatu peraturan perundang-undangan dikarenakan pada hakikatnya suatu peraturan perundang-undangan merupakan bentuk pengaturan yang lintas sektoral dan tidak dapat berdiri sendiri. Di dalam peraturan perundang-undangan tersebut terdapat berbagai sektor dan bidang hukum yang berbeda-beda namun

saling terkait dan terhubung satu sama lain sehingga dibutuhkan suatu pengaturan yang komprehensif, bulat dan utuh.

Pembentuk peraturan perundang-undangan dalam hal ini perlu berkoordinasi dengan instansi yang terkait dengan substansi yang akan diatur dalam peraturan perundang-undangan tersebut. Jika proses harmonisasi horizontal peraturan perundang-undangan ini gagal dilaksanakan maka akan tercipta kondisi tumpang tindihnya antar sektor dan bidang hukum dalam sistem hukum suatu negara. Kondisi ini akan berdampak sangat masif dan berbahaya karena dapat menciptakan ketidakpastian hukum dan ambiguitas dalam penerapan peraturan perundang-undangan tersebut yang pada akhirnya menggagalkan tujuan hukum untuk mengabdikan pada tujuan negara yakni menciptakan kesejahteraan dan kebahagiaan bagi rakyatnya.

Harmonisasi horizontal peraturan perundang-undangan tersebut dilakukan berdasarkan asas *Lex Posterior Derogat Legi Priori* terhadap suatu peraturan perundang-undangan yang berada dalam hierarki yang sama dan sederajat dan dalam prakteknya diatur dalam ketentuan penutup pada suatu peraturan perundang-undangan. Dalam ketentuan penutup suatu peraturan perundang-undangan diatur status peraturan perundang-undangan yang sudah ada apakah dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan atau dinyatakan tidak berlaku sama sekali. Ketentuan ini sangat penting guna mengatur dan menata berbagai aspek dan bidang hukum yang terkait dengan peraturan perundang-undangan tersebut sehingga tidak terjadi dualisme pengaturan suatu aturan hukum yang sama dalam beberapa peraturan perundang-undangan. Sedangkan penerapan *Lex Specialist Derogat legi Generalis* dalam harmonisasi horizontal diperlukan guna membentuk suatu peraturan perundang-undangan yang mempunyai bentuk dan karakteristik khusus dan berbeda (*sui generis*) dengan peraturan perundang-undangan yang lain guna mencapai tujuan tertentu.

Akan tetapi betapapun perlunya suatu pembentukan peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus guna mencapai tujuan tertentu, hendaknya perlu diperhatikan agar pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut tetap berada dalam suatu kesatuan sistem hukum yang ada. Hal ini penting, mengingat peraturan perundang-undangan merupakan sub sistem dari suatu sistem hukum serta guna menjamin agar suatu peraturan perundang-undangan dapat kompatibel masuk ke dalam sistem hukum, sehingga tidak menimbulkan kesulitan-kesulitan dalam penerapan ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut.

Di samping kedua jenis harmonisasi di atas ketentuan peraturan perundang-undangan juga harus diharmonisasikan dengan asas pembentukan dan asas materi muatan peraturan perundang-undangan. Menurut **A. Hamid S. Atamimi**, asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik ialah asas hukum yang memberikan pedoman dan bimbingan bagi penuangan isi peraturan ke dalam bentuk dan susunan yang sesuai bagi penggunaan metode pembentukan yang tepat, dan bagi proses dan prosedur pembentukan yang telah ditetapkan.¹⁴⁹

Menurut **Van der Vlies** sebagaimana dikutip oleh A. Hamid S. Attamimi membedakan 2 (dua) kategori asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*beginselen van behoorlijk regelgeving*), yaitu asas formal dan asas material.

- 1) Asas-asas formal meliputi:
 - a) Asas tujuan jelas;
 - b) Asas lembaga yang tepat;
 - c) Asas perlunya pengaturan;
 - d) Asas dapat dilaksanakan; dan
 - e) Asas konsensus.
- 2) Asas-asas material meliputi:
 - a) Asas kejelasan terminologi dan sistematika;

¹⁴⁹ A. Hamid S. Attamimi, 1990, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*. Op.Cit., hlm. 313.

- b) Asas bahwa peraturan perundang-undangan mudah dikenali;
- c) Asas persamaan;
- d) Asas kepastian hukum; dan
- e) Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual.

Melalui asas pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut dapat ditentukan suatu *ratio legis* dari peraturan perundang-undangan tersebut, yakni suatu prinsip dasar yang membentuk tujuan umum dibentuknya suatu peraturan perundang-undangan. *Ratio legis* inilah yang menjadi kerangka acuan perumusan ketentuan dalam suatu peraturan perundang-undangan.

BAB III

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, YURIDIS, POLITIS, DAN HISTORIS

Dalam rangka menciptakan konstitusi yang ideal, maka diperlukan landasan konseptual sebagai dasar tumpuan yang akan digunakan. Yang mana berasal dari konsep pemikiran yang logis dan sistematis. Penggunaan landasan dalam pembuatan naskah akademik rancangan Undang-Undang Dasar ini terbagi ke dalam 5 (lima) jenis, yakni: landasan filosofis, sosiologis, yuridis, politis, dan juga historis.

Landasan **filosofis** dalam pembentukan peraturan perundang-undangan digunakan untuk mendapatkan pembenaran terhadap norma-norma yang setelah dikaji secara filosofis, serta merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa pasal-pasal dalam Undang-Undang Dasar yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah Bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Landasan filosofis ini nantinya akan dijadikan acuan dalam perumusan dan pembuatan materi muatan peraturan perundang-undangan untuk mewujudkan tujuan negara.

Landasan **sosiologis** digunakan sebagai landasan berfikir terhadap pembentukan suatu peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan keyakinan umum, kesadaran hukum masyarakat, tata nilai dan hukum yang hidup di masyarakat. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.

Landasan **yuridis** merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.

Landasan ***politis*** merupakan garis kebijakan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijaksanaan dan pengarahan ketatalaksanaan pemerintah negara serta dinamika politik yang terjadi di Indonesia, karena suatu amandemen Undang-Undang Dasar tidak terlepas dari campur tangan dinamika politik hukum di Indonesia. Landasan-landasan tersebut diperlukan sebagai bahan pertimbangan dalam penyusunan naskah akademik rancangan Undang-Undang Dasar ini. Landasan politis juga memuat mengenai politik hukum atau proses pembentukan hukum yang melatarbelakangi munculnya materi yang akan diatur dalam Undang-Undang Dasar ini.

Landasan ***historis*** merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan perkembangan sejarah yang terjadi dalam pembentukan pengaturan Undang-Undang Dasar ini. Landasan ini berpedoman pada nilai-nilai historis yang patut dipertahankan dan menjadi pegangan yang melatarbelakangi permasalahan saat ini untuk dapat diperbaiki kedepannya, serta menjadi acuan dalam penyempurnaan pengaturan ketentuan-ketentuan Undang-Undang Dasar.

A. Landasan Filosofis

Secara filosofis, sebelum didirikannya Negara Indonesia, para pendiri bangsa telah sepakat bahwa Bangsa Indonesia adalah bangsa yang berdasarkan atas nilai-nilai ketuhanan dan kemanusiaan. Sehingga manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan Yang Maha Esa dalam menjalani kehidupannya haruslah berdasarkan atas nilai-nilai yang terdapat dalam Pancasila. Hal ini membawa kepada suatu konsekuensi bahwa dalam penyelenggaraan negara dan pembangunan, baik pembangunan dalam bidang ekonomi, politik, hukum, kebudayaan sampai dengan pertahanan negara dilaksanakan berdasarkan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.

Nilai-nilai Pancasila tersebut kemudian dituangkan kedalam suatu Konstitusi tertulis atau UUD NRI Tahun 1945 yang dijadikan sebagai hukum dasar dalam kehidupan bernegara. Adanya UUD NRI

Tahun 1945 merupakan perwujudan nyata dari konsep negara hukum yang dianut di Indonesia, dimana berdasarkan konsep negara hukum, pemerintah tidak dapat bertindak sewenang-wenang kepada rakyatnya, begitu pula dalam menjalankan negara, semua haruslah berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku. Selain itu salah satu upaya yang dapat dilakukan untuk mewujudkan tujuan nasional sebagaimana termuat dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 adalah penyelenggaraan pemerintahan yang didasarkan pada prinsip-prinsip demokrasi. Salah satu ciri khas dari prinsip demokrasi adalah peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini dapat dilihat dari sila ke-4 (empat) Pancasila yakni *—Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan.* Berdasarkan hal ini dapat dipahami bahwa dalam menyelenggarakan negara haruslah menjunjung tinggi kedaulatan rakyat, dimana setiap keputusan yang diambil harus dilakukan dengan permusyawaratan dan mengedepankan hikmat kebijaksanaan. Sehingga diharapkan setiap kebijakan yang diambil oleh negara telah sesuai dengan kehendak-kehendak dari rakyat itu sendiri. Akan tetapi mengingat kehidupan manusia yang terus berkembang seiring dengan perkembangan zaman dan peradaban, maka hukum yang dijadikan sebagai alat untuk mengatur dan menertibkan masyarakat harus mampu mengikuti perkembangan masyarakat pula. Berkaitan dengan hal yang telah disebutkan di atas, berikut alasan-alasan secara filosofis dilakukan perubahan terhadap konstitusi Indonesia yakni :¹⁵⁰

1. UUD NRI Tahun 1945 merupakan *moment opname* dari berbagai kekuatan politik dan ekonomi yang demikian pada saat dirumuskannya. Setelah lebih dari 74 tahun kemerdekaan tentu terdapat perubahan dinamika masyarakat baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Ada beberapa ketentuan-ketentuan dasar yang belum terakomodir dalam konstitusi;
2. UUD 1945 disusun oleh manusia yang tidak sampai kepada kesempurnaan.

¹⁵⁰ Abu Tamrin, 2015, *—Perubahan Konstitusi dan Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, *Jurnal Cita Hukum*, Vol. II, No. 1, hlm. 93.

Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik dengan Presiden berperan sebagai kepala pemerintahan sekaligus kepala negara, yang mana sejak didirikan oleh para pendiri bangsa telah disepakati bahwa dalam menjalankan negara harus sejalan dengan nilai-nilai Pancasila sebagai ideologi atau falsafah hidup bangsa dan Undang-Undang Dasar sebagai norma dasar yang menjadi pedoman dalam menjalankan negara. Di Indonesia dasar filosofis tersebut adalah Pancasila yang memuat prinsip dasar dalam rangka mencapai tujuan nasional sebagaimana termaktub dalam alinea ke-4 (empat) Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, yang memuat tentang tujuan nasional meliputi :¹⁵¹

1. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia
2. Memajukan kesejahteraan umum
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa
4. Ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Langkah nyata yang dapat dilakukan untuk mencapai tujuan nasional Indonesia adalah dengan menyelenggarakan negara berdasarkan hukum. Tujuan munculnya hukum dalam kehidupan bernegara adalah untuk memberikan jaminan kepada warga negara dari tindakan sewenang-wenang pemerintah sebagai penyelenggara negara serta menciptakan ketertiban dalam kehidupan bernegara. Dalam pembentukan hukum tersebut tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila yang merupakan hasil perenungan atau pemikiran para pendiri bangsa (*The Founding Fathers*) yang diambil dari nilai-nilai yang hidup pada masyarakat Indonesia itu sendiri, yang kemudian dijadikan sebagai dasar, pandangan hidup, ideologi nasional dan alat pemersatu bangsa dalam kehidupan bernegara. Oleh karena itu, untuk memperkuat kedudukan Pancasila dalam sistem ketatanegaraan Indonesia perlu dipertegas dalam UUD NRI Tahun 1945. Hal ini tentunya membawa kepada suatu konsekuensi logis bahwa dalam pembentukan hukum dan setiap kebijakan yang

¹⁵¹ Siti Awaliyah, 2011,—Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Nefara Republik Indonesia!, *Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, Vol. 24 No. 2, hlm. 119.

diambil oleh negara/pemerintah wajib didasari pada nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.

Nilai-nilai Pancasila tersebut kemudian dituangkan ke dalam UUD NRI Tahun 1945 yang dijadikan patokan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang ada di bawahnya. Hal ini sejalan dengan pendapat dari **Hans Kelsen** terkait *stufenbau der rechtsordnung* yakni: ¹⁵²

“A norm is valid because and in so far as it was created in a certain way, that is, in a way determined by another norm; and this latter norm, then, represents the basis of the validity of the former norm. The relation between the norm determining the creation of another norm, and the norm created in accordance with this determination, can be visualized by picturing a higher and lower-level ordering of norm. The norm determining the creation is the higher-level norm, the norm created in accordance with this determination is the lower level norm.”

(Norma berlaku apabila dibuat sesuai dengan ketentuan yang telah ditentukan, yaitu antara norma satu dengan norma lainnya tidak saling bertentangan; kemudian, norma yang ada di atasnya merupakan dasar keberlakuan norma yang ada dibawahnya. Hubungan antara norma adalah norma yang ada di atas menjadi dasar pembentukan norma yang ada di bawahnya. Dengan demikian dapat dilihat dari urutan norma yang lebih tinggi dan lebih rendah. Dimana norma yang menjadi dasar penciptaan adalah norma yang lebih tinggi, sedangkan norma di bawahnya tidak boleh bertentangan dengan norma yang ada di atasnya,)

Berdasarkan pendapat dari Kelsen tersebut dapat disimpulkan bahwa norma mempunyai validitas ketika norma dibentuk dengan cara yang sudah ditentukan oleh norma lain, sedangkan materi muatan yang diatur merupakan tindak lanjut dari norma lain. Norma yang mampu menentukan norma lain adalah norma yang mempunyai posisi lebih tinggi dari norma yang lain.¹⁵³ Apabila ada norma yang bertentangan dengan norma yang ada di atasnya maka perlu dilakukan *judicial review* satu atap (*one roof system*) di lembaga negara yang diberi kewenangan untuk melakukan *judicial review*. Pengujian peraturan perundang-undangan secara satu atap (*one roof system*) akan memudahkan penataan dan penyederhanaan regulasi

¹⁵² Hans Kelsen, 1987, *Pure Theory of law*, Berkeley: Berkeley University Press, hlm. 221.

¹⁵³ Dian Agung Wicaksono, 2013, –Implikasi Re-Eksistensi TAP MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan terhadap Jaminan Atas Kepastian Hukum yang Adil di Indoensia, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 10 nomor 1, hlm. 153.

terhadap peraturan perundang-undangan agar tetap memiliki tujuan, arah, dan koridor yang jelas sesuai dengan amanat yang diberikan UUD NRI Tahun 1945. Lembaga yudikatif dapat dikatakan sebagai tonggak atau ujung panah dalam menegakkan keadilan dan memantau terhadap pelaksanaan hukum di suatu negara. Berangkat dari hal ini, sudah seharusnya lembaga tersebut dalam melaksanakan perannya sesuai dengan prinsip *audi et alteram partem* yaitu keterangan para pihak didengarkan semua dalam persidangan. Serta persidangan dilakukan dengan terbuka sehingga masyarakat dapat mengetahui dan menanamkan rasa kepercayaan kepada lembaga yudikatif tersebut.

Pada prinsipnya, adanya konstitusi memiliki tujuan untuk membatasi kewenangan pemerintahan dalam menjamin hak-hak yang diperintah dan merumuskan pelaksanaan kekuasaan, yang berdaulat, yang secara ringkas dapat dikategorikan menjadi tiga tujuan, yaitu: memberikan pembatasan sekaligus pengawasan terhadap kekuasaan politik; melepaskan kontrol kekuasaan dari penguasa sendiri, dan memberikan batasan-batasan ketetapan bagi para penguasa dalam menjalankan kekuasaannya.¹⁵⁴ Menghubungkan konstitusi dengan hukum pada umumnya, dapat dipahami bahwa tujuan dari hukum adalah menghendaki adanya keseimbangan kepentingan, ketertiban, keadilan, ketentraman dan kebahagiaan setiap manusia. Berangkat dari tujuan hukum tersebut dapat diperinci secara garis besar fungsi dari tujuan hukum sebagai berikut: sebagai alat ketertiban dan keteraturan masyarakat, sebagai sarana untuk mewujudkan keadilan sosial lahir batin, sebagai alat penggerak pembangunan, sebagai alat kritik (fungsi kritis)/sarana pengawas, dan sebagai sarana untuk menyelesaikan pertikaian.¹⁵⁵

Namun dalam praktiknya keberadaan UUD NRI Tahun 1945 saja tidaklah cukup untuk menjalankan negara, hal ini dikarenakan pasal-pasal yang terdapat dalam konstitusi kebanyakan mengandung norma-norma besar yang tidak memberikan arahan bagaimana cara

¹⁵⁴ Tim ICCE UIN Jakarta, 2003, *Pendidikan Kewargaan (Civic Eduatin) Demokrasi Hak Asasi Manusia Masyarakat Madani*, Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah, hlm. 90.

¹⁵⁵ J.B. Dalijo, dkk., 1994, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Gramedia, hlm. 40.

melembagakannya. Untuk itu diperlukan suatu kaidah penuntun (*guiding principles*) yang berisi arahan dasar (*directive principles*) tentang bagaimana melembagakan nilai-nilai Pancasila dan Konstitusi ke dalam sejumlah pranata publik, yang dapat memandu penyelenggaraan negara dalam merumuskan dan menjalankan kebijakan pembangunan secara terpimpin, terencana, dan terpadu.¹⁵⁶ Oleh karena itu, dibutuhkan suatu haluan yang dijadikan sebagai pedoman dalam memberi arah untuk melaksanakan pembangunan dan pengambilan kebijakan publik yang dilakukan oleh pemerintah sebagai penyelenggara negara.

Haluan yang dijadikan pedoman tersebut haruslah berisi tentang perencanaan pembangunan dalam berbagai bidang seperti, ekonomi, kebudayaan, politik, hukum, ideologi, sampai kepada pertahanan negara. **Jhingan** berpendapat bahwa —Perencanaan merupakan teknik/cara untuk mencapai tujuan dalam mewujudkan maksud dan sasaran tertentu yang telah ditentukan sebelumnya dan telah dirumuskan dengan baik.‖ Agar tujuan–tujuan tersebut tercapai, maka dalam melakukan perencanaan haluan pembangunan tersebut setidaknya harus mempertimbangkan beberapa hal yakni :

1. Cita-cita nasional, merupakan cita-cita dari di dirikannya negara oleh rakyat saat Indonesia merdeka yaitu menjalin kehidupan kebangsaan yang bebas, bersatu, berdaulat, adil, dan makmur;
2. Tujuan nasional, yakni sasaran yang harus dicapai oleh suatu bangsa yang telah disepakati dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Tujuan nasional Indonesia yakni untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia;
3. Serta mengisi kemerdekaan dengan melaksanakan pembangunan secara terencana dan berkesinambungan dalam rangka mewujudkan tujuan nasional.

Berdasarkan kriteria-kriteria di atas, maka dapat dikatakan bahwa tujuan nasional dapat dicapai dengan politik hukum. Politik hukum (*rechtspolitik*) merupakan perpaduan dari hukum (*rechts*)

¹⁵⁶ Maria Farida, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan*, Jakarta: Kanisius, hlm. 13.

dan kebijakan (*politiek*), yang dapat dimaknai sebagai pilihan konsep dan asas sebagai garis besar rencana yang menentukan arah, bentuk maupun isi hukum yang diciptakan,¹⁵⁷ atau sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak dalam bidang hukum.¹⁵⁸ Haluan yang dijadikan pedoman dalam menyelenggarakan negara memegang peranan yang sangat penting, hal ini dikarenakan haluan tersebut akan dijadikan pedoman dalam jangka panjang, yang akan dijadikan dasar pada setiap kebijakan dan keputusan yang diambil oleh penyelenggara negara. Dengan demikian, agar haluan tersebut dapat berjalan dengan efektif dan efisien, maka haluan yang dijadikan pedoman tersebut harus mampu menyesuaikan dengan keadaan masyarakat yang dinamis.

Teubner mengatakan bahwa *—hukum yang dapat memuaskan semua pihak adalah hukum yang responsif dan hukum yang responsif hanya lahir jika ada demokratisasi legislasi. Tanpa demokrasi (partisipasi masyarakat) dalam proses legislasi hasilnya tidak akan pernah melahirkan hukum yang mandiri.*¹⁵⁹ Berkaitan dengan pendapat dari Teubner tersebut, maka dalam pembentukannya haluan yang dijadikan pedoman itu harus melibatkan setiap unsur dari golongan masyarakat. Tidak hanya golongan mayoritas, tetapi juga masyarakat minoritas. Selain itu, kewenangan pembentukannya harus diberikan kepada lembaga yang dianggap paling mengerti dan mengetahui kepentingan dan juga kebutuhan dari rakyat itu sendiri. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, lembaga negara yang paling mewakili dari seluruh rakyat Indonesia adalah MPR.

Sejak awal pembentukannya MPR merupakan lembaga negara yang berperan mewakili kepentingan dari rakyat. Maka dari itu, komponen-komponen keanggotaan MPR harus mewakili seluruh

¹⁵⁷ Maurer Siahian, 2011, *—Politik Hukum Nasional Indonesia dalam Era Reformasi*, *Center for Indonesian Constitutional Jurisprudence (CIC Jure)*, hlm. 23.

¹⁵⁸ Imam Syukani dan A. Ahsin Thohari, 2008, *Dasar-dasar Politik Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 18.

¹⁵⁹ Teguh Prasetyo dan Abdul Halim, 2012, *Filsafat, Teori, dan Ilmu Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo, hlm 317.

golongan dari rakyat. Hal ini diutarakan oleh **Muhammad Yamin** bahwa:¹⁶⁰

—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.¶

Pendapat Muhammad Yamin mengenai keanggotaan Majelis Permusyawaratan dipertegas oleh Soepomo dalam sidang BPUPKI yang diselenggarakan pada tanggal 15 Juli 1945. Dalam sidang BPUPKI tersebut **Soepomo** menyatakan bahwa: ¹⁶¹

—Majelis Permusyawaratan Rakyat harus terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan. Seluruh rakyat, seluruh golongan, seluruh daerah akan mempunyai wakil dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat sehingga majelis itu akan betul-betul dapat dianggap sebagai penjelmaan rakyat yang memegang kedaulatan rakyat.¶

Berdasarkan pendapat dari *The Founding Fathers* tersebut, sudah sepatutnya MPR diberi kewenangan untuk menentukan haluan pembangunan yang dijadikan pedoman bernegara oleh para pelaksana negara. Berkaitan dengan hal ini, untuk menjamin penyelenggaraan negara tidak menyimpang dari haluan, maka sudah sepatutnya haluan tersebut dimasukkan kedalam hierarki peraturan perundang-undangan, yang kedudukannya berada satu tingkat lebih rendah dari UUD NRI Tahun 1945 dan satu tingkat lebih tinggi dari Undang-Undang. Dengan begitu, berdasarkan prinsip *Lex superior derogat lex inferiori* yang artinya peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan yang berada di bawahnya. Maka haluan pembangunan tersebut haruslah menjadi kaidah penuntun dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang ada di bawahnya. **Humberto Bergman Avila**,¹⁶² mengatakan bahwa telah terjadi pergeseran tujuan dari adanya hierarki peraturan perundang-

¹⁶⁰ Widayati, 2015, —Rekonstruksi Keanggotaan MPR| *Jurnal Pengembangan Epstimologi Ilmu Hukum Vol.2, No. 1*, hlm. 209.

¹⁶¹ *Ibid*, hlm. 210.

¹⁶² Lihat Humberto Bergman Avila, 2007, *Theory of Legal Principles*, Netherlands: Springer, hlm. 85.

undangan, dimana keadaan hierarki tidak semata untuk menilai validitas norma saja, namun hierarki juga berperan dalam menjaga koherensi norma hukum positif. Sehingga adanya keselarasan antara norma hukum yang ada di atas dengan norma hukum yang ada di bawahnya.

Apabila melihat dari prinsip kedaulatan rakyat yang diterapkan di Indonesia, maka sudah sepatutnya rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi untuk diberi wadah agar mengetahui setiap perkembangan dari pelaksanaan haluan yang dijadikan pedoman dalam penyelenggaraan negara. Hal ini dimaksudkan agar rakyat mengetahui setiap *progress report* dalam pelaksanaan haluan yang telah ditetapkan. Hal ini kemudian didukung dengan prinsip akuntabilitas dalam penyelenggaraan negara, yakni setiap kegiatan dan keputusan dalam rangka penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara. Yang mana apabila pelaksana negara dalam menyelenggarakan negara menyimpang dari haluan yang telah ditetapkan, maka rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi berhak untuk memberikan sanksi baik secara moral maupun yuridis.

Upaya-upaya perbaikan dalam UUD NRI Tahun 1945 perlu terus dilakukan, hal ini bertujuan agar aturan dasar tersebut mampu untuk mengakomodir kehidupan masyarakat Indonesia yang terus mengalami perkembangan. Namun perlu diingat bahwa dalam melakukan perubahan tersebut tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila yang telah disepakati sebagai kaidah pentuntun dalam menjalani kehidupan bernegara.

B. Landasan Sosiologis

Konstitusi merupakan kesepakatan umum antara rakyat dengan penyelenggara negara, yang berisikan mengenai bentuk negara, tujuan negara, cita-cita bangsa, serta pembagian kekuasaan dan tata cara penyelenggaraan negara yang diharapkan oleh rakyat. Dalam hal ini, dapat disimpulkan bahwa negara konstitusional adalah negara yang memiliki kekuasaan-kekuasaan untuk memerintah, hak-

hak pihak yang diperintah (rakyat) dan hubungan diantara keduanya.¹⁶³

Apabila mengkaji secara sosiologis, konstitusi mempunyai fungsi strategis dalam melindungi masyarakat akan tindakan kesewenang-wenangan pemerintah, hal ini dapat dilihat dari Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang mencantumkan tentang tujuan Bangsa Indonesia yaitu membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Dengan dicantumkannya mengenai hak asasi manusia dan hak-hak dasar masyarakat, maka pada hakekatnya kedudukan masyarakat sangat penting karena konstitusi merupakan cerminan kehendak dari masyarakat.¹⁶⁴

Dimana ada masyarakat disana ada hukum (*ubi societas ibi ius*), hubungan antara hukum dan masyarakat tidak terpisahkan keberadaannya atau saling bergantung (*interdependent*). Dalam hal ini keberadaan hukum dimaksudkan untuk mengatur kehidupan masyarakat secara adil, sedangkan masyarakat menghendaki hukum untuk menjaga keteraturan (*order*) anggota masyarakat ketika melakukan interaksi antara satu dengan lainnya dalam rangka pemenuhan kepentingan hidup (*interested need*).¹⁶⁵ Sehingga dalam menjalani pergaulan dalam bermasyarakat, berbangsa dan bernegara harus memperhatikan aturan-aturan hukum agar tercapai keteraturan dan ketentraman.

Selain bertujuan untuk menciptakan keteraturan dan ketentraman dalam masyarakat, adanya hukum juga diharapkan sebagai alat yang digunakan untuk mewujudkan cita-cita nasional. Sehingga keberadaan hukum tersebut harus mampu untuk mengalami perubahan-perubahan yang diharapkan nantinya agar

¹⁶³ C.F. Strong, 2008, *Konstitusi-konstitusi Politik Modern Studi Perbandingan Tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi di Dunia (terjemahan)*, Jakarta:Nusa Media, hlm. 16.

¹⁶⁴ Erick Muhammad Fauzi, 2013, —Fungsi Sosiologis Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dalam Memenuhi Hak-Hak Masyarakatl, *MMH Jilid 2, No. 3*, hlm. 350.

¹⁶⁵ A.A. KT. Suidana, 2012, —Hubungan Antara Hukum Dan Masyarakat Sebagai Pijakan Politik Hukum Nasionall, *MMH Jilid 41*, hlm. 360.

dapat mengakomodir kebutuhan dari masyarakat itu sendiri yang bersifat dinamis.

Hukum berubah sesuai dengan perkembangan masyarakat dan sekaligus mengubah masyarakat. Sebagaimana **Roscoe Pound** mengatakan bahwa hukum dapat berfungsi sebagai alat merekayasa masyarakat atau *law as tool of social engineering*.¹⁶⁶ Oleh karena itu perlu dilakukan upaya-upaya untuk mewujudkan hukum yang responsif agar dapat menyesuaikan dengan perubahan masyarakat. **Soemitro Hanitjio Ronny** mengatakan bahwa untuk dapat bersifat responsif, sistem hukum itu harus bersikap terbuka untuk ditantang, harus mampu membangkitkan partisipasi, serta dapat memahami dan menerima kebutuhan-kebutuhan sosial yang baru.¹⁶⁷ Berkaitan dengan hal ini **Abdul Manan** menegaskan bahwa hukum itu harus dinamis tidak boleh statis dan harus mengayomi masyarakat. Hukum harus dapat menjaga ketertiban dalam kehidupan masyarakat. Hukum juga harus dapat dijadikan penjaga ketertiban, ketentraman, dan pedoman tingkah laku dalam kehidupan masyarakat. Dimana aturan-aturan hukum tersebut dijadikan pembaru dalam kehidupan berbangsa dan bernegara yang harus dibentuk dengan berorientasi kepada masa depan (*forward looking*), tidak boleh hukum itu dibangun dengan berorientasi pada masa lampau (*backward looking*).¹⁶⁸ Sejalan dengan hal ini **Satjipto Rahardjo** mengemukakan bahwa pembangunan sistem hukum ke arah pemikiran yang progresif atau pembangunan sistem hukum yang dibangun bergerak maju mengikuti perubahan sosial atau dinamika kehidupan masyarakat, sehingga hukum yang dibuat tidak ketinggalan zaman.¹⁶⁹

Perubahan-perubahan tersebut terus dilakukan melalui reformasi-reformasi hukum. Namun setelah melewati 21 tahun reformasi dan sistem ketatanegaran Indonesia telah mengalami

¹⁶⁶ Bernanad L.Tanya,dkk, 2006, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Surabaya, CV. KITA, hlm. 128.

¹⁶⁷ Soemitro Hanitjio Ronny, 1985, *Beberapa Masalah Dalam Studi Hukum Dan Masyaakat*, Remaja Karya: Bandung, hlm 144.

¹⁶⁸ Abdul Manan, 2005, *Aspek-Aspek Pengubah Hukum*, Jakarta: Prenada Media, hlm. 6.

¹⁶⁹ Satjipto Rahardjo, 2006, *Hukum Dalam Jagad Ketertiban*, Jakarta: UKI Press, hlm. 55.

banyak perubahan. Akan tetapi, perubahan tersebut belumlah sempurna dan masih harus disempurnakan kembali. Hal ini dikarenakan berdasarkan fakta-fakta yang ada, perubahan-perubahan tersebut tidak banyak membawa perubahan yang berarti dalam kehidupan masyarakat, terutama dalam hal meningkatkan kesejahteraan masyarakat baik secara lahir maupun batin. Untuk itu perlu terus dilakukan perubahan-perubahan terhadap Undang-Undang Dasar agar menjadi aturan hukum yang dicita-citakan (*ius constituendum*) serta dapat mengakomodir segala kebutuhan masyarakat Indonesia dalam menjalani kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Negara Indonesia adalah negara hukum.¹⁷⁰ Menurut **Aristoteles**, negara hukum adalah Negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi tercapainya kebahagiaan hidup untuk warga negara dan keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik. Peraturan yang sebenarnya menurut Aristoteles ialah peraturan yang mencerminkan keadilan bagi pergaulan antar warga negaranya. Maka menurutnya yang memerintah negara bukanlah manusia melainkan –pikiran yang adil. Penguasa hanyalah pemegang hukum dan keseimbangan saja. Sejalan dengan hal ini menurut **Sri Soemantri** yang terpenting dalam Negara hukum, yaitu :¹⁷¹

1. Bahwa pemerintah dalam menjalankan tugas dan kewajibannya harus berdasarkan hukum atau peraturan perundang-undangan;
2. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia terhadap warga negara;
3. Adanya pembagian kekuasaan dalam Negara;
4. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (*rechterlijke controle*)

Berdasarkan kriteria-kriteria tersebut, untuk menyelenggarakan negara semuanya harus taat kepada hukum yang

¹⁷⁰ Lihat Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945

¹⁷¹ Ftakhurohman, Dian Aminudin dan Sirajudin, 2004, *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm. 7.

berlaku. Namun, berdasarkan fakta empiris yang terjadi, adanya pihak-pihak tertentu yang menerjemahkan konsep negara hukum secara berbeda. Hal ini dapat dilihat dari Hizbu Tahrir Indonesia (HTI) yang ingin menjadikan Indonesia sebagai negara khilafah. Selain itu pernah muncul Gerakan Islam Syariat. Gerakan Islam Syariat yaitu gerakan Islam yang berusaha untuk memperjuangkan formalisasi syariat Islam dalam institusi negara (pemerintah) yakni memperjuangkan penerapan syariat Islam secara formal dalam kehidupan negara atau pemerintah yang berbeda dari arus besar Islam yang tidak formalistik sebagaimana ditampilkan oleh Muhammadiyah dan NU yang merupakan dua ormas Islam yang terbesar di Indonesia.¹⁷² Dimana gerakan Islam Syari'at di Indonesia terdiri dari atas level yakni: ¹⁷³

1. Gerakan yang ingin menjadikan Indonesia sebagai Negara Islam seperti yang diperjuangkan oleh gerakan *Hizbut Tahrir Indonesia* (HTI);
2. Gerakan yang berusaha menjadikan hukum Islam sebagai hukum nasional seperti yang dilakukan oleh Majelis *Mujahidin Indonesia* (MMI); dan
3. Gerakan yang memperjuangkan berlakunya syari'at Islam melalui otonomi daerah yang produknya berbentuk Peraturan Daerah (Perda) seperti yang diperjuangkan oleh Komite Persiapan Penerapan Syari'at Islam (KPPSI) di Sulawesi Selatan.

Usaha-usaha yang dilakukan oleh Gerakan-gerakan syariat di Indonesia untuk menjadikan Indonesia sebagai negara khilafah tentunya tidak sejalan dengan ideologi Bangsa Indonesia, untuk itu diperlukan penegasan dalam Undang-Undang Dasar, bahwa negara hukum yang dianut Indonesia adalah negara hukum yang berdasarkan nilai-nilai dan karakteristik Pancasila.

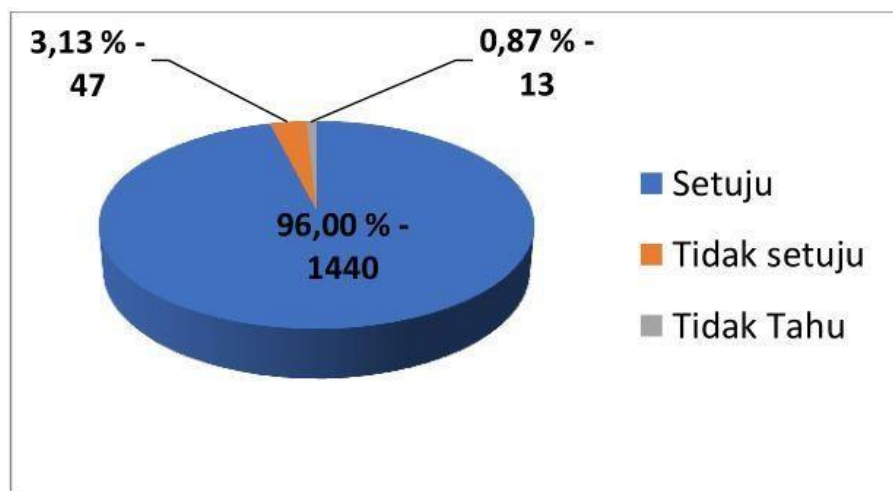
Berdasarkan Survei Nasional yang dilakukan oleh Badan Pengkajian MPR Tahun 2018 menunjukkan Pancasila sebagai ideologi bangsa masih dianggap sesuai negara Indonesia. Sebanyak

¹⁷² Lihat dalam Haedar Nashir, 2006, *Review Disertasi Gerakan Islam Syari'at Reproduksi Salafiyah Ideologi di Indonesia*, Sekolah Pascasarjana Universitas Gadjah Mada, hlm. 3.

¹⁷³ Moh. Mahfud MD, 2007, –Politik Hukum Dalam Perda Berbasis Syari'ahl *Jurnal Hukum No. 1 Vol. 14*, hlm. 1.

96,00 % (1440) responden berpendapat setuju Pancasila sebagai ideologi bangsa. Dan hanya 3,13% (47) responden berpendapat bahwa masyarakat tidak setuju Pancasila sebagai ideologi bangsa. Survei ini menunjukkan hasil yang meyakinkan bahwa warga negara Indonesia masih setia dengan Pancasila sebagai ideologi bangsa, namun demikian masih ada responden yang tidak setuju. Alasan ketidaksetujuan warga Negara terhadap ideologi Pancasila menjadi catatan penting. Masyarakat yang mengalami reduksi nilai-nilai Pancasila perlu dijelaskan tentang urgensi nilai Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa. Oleh karena itu perlu kerja keras dalam memasyarakatkan Pancasila secara optimal.

Gambar 3. Survei Masyarakat Yang Menginginkan Pancasila Sebagai Ideologi Bangsa



Sumber: Badan Pengkajian MPR RI, 2018, *Survey Nasional: Evaluasi Pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Badan Pengkajian MPR, hlm 61.

Berdasarkan data tersebut menyatakan bahwa masyarakat menghendaki Pancasila sebagai Ideologi yang juga nantinya diejawantahkan dalam realisasi negara hukum di Indonesia. Namun melihat ada sebagian masyarakat yang tidak setuju akan hal tersebut, maka sudah sepatutnya keberadaan Pancasila dipertegas dalam Undang-Undang Dasar, lebih tepatnya dalam memaknai Pancasila sebagai sumber daripada segala sumber hukum. Dengan begitu eksistensi negara hukum Pancasila dapat dimaknai secara konstitusional sebagai pedoman bagi pejabat pemerintahan dalam membentuk kebijakan dan peraturan serta kepada masyarakat dalam memaknai kerangka berfikir dari konsep negara hukum di Indonesia.

Negara hukum Pancasila adalah suatu negara hukum yang bercirikan atau berlandaskan pada nilai-nilai serta berlandaskan pada identitas dan karakteristik yang terdapat pada Pancasila. Nilai-nilai yang menjadi landasan bagi negara hukum pancasila 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. Karakteristik Negara Hukum Pancasila yaitu ketuhanan, kekeluargaan, gotong royong dan kerukunan.¹⁷⁴ **Padmo Wahjono** menjelaskan bahwa konsep negara hukum Pancasila mengandung lima unsur yaitu : ¹⁷⁵

1. Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum, yang berarti kita menghendaki satu sistem hukum nasional yang dibangun atas dasar wawasan kebangsaan, wawasan nusantara dan *wawasan bhineka tunggal ika*;
2. Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah, menetapkan Undang-Undang Dasar yang melandasi segala peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama-sama dengan Presiden;
3. Pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi, yaitu suatu sistem tertentu yang pasti dan jelas di mana hukum yang hendak ditegakkan oleh negara dan yang membatasi kekuasaan penguasa atau pemerintah agar pelaksanaannya teratur dan tidak simpang siur harus merupakan satu tertib dan satu kesatuan tujuan;
4. Semua warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintah wajib menjunjung hukum dengan tiada kecualinya;
5. Kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan yang merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah.

Berdasarkan kriteria tersebut dengan mempertegas bahwa negara Indonesia adalah negara hukum yang berdasarkan Pancasila, maka diharapkan Pancasila dapat dijadikan sebagai pedoman dalam

¹⁷⁴ Teguh Presetyo dan Arie Purnomosidi, 2014, *Membangun Hukum Berdasarkan Pancasila*, Bandung : Nusa Media, hlm. 48.

¹⁷⁵ Opi Gunawan dan Kristian, 2015, *Perkembangan Konsep Negara Hukum & Negara Hukum Pancasila*, Bandung : Refika Aditama, hlm. 110.

bertingkah laku dan menyelenggarakan negara sesuai dengan nilai-nilai Pancasila yang dianut oleh rakyat Indonesia.

Sejalan dengan konsep negara hukum Indonesia yang kedaulatannya berada ditangan rakyat. Menurut **Jimly Asshiddiqie** pernyataan ini dimaknai bahwa rakyatlah yang memegang kekuasaan tertinggi di dalam suatu negara.¹⁷⁶ Maka dari itu salah satu bentuk konsekuensi dari paham kedaulatan rakyat yang dianut di Indonesia adalah mengikutsertakan rakyat atau perwakilannya dalam menentukan arah pembangunan nasional, karena pada dasarnya pembangunan itu pada akhirnya ditujukan kepada rakyat juga.¹⁷⁷ Untuk mewujudkan kedaulatan rakyat ini, maka diperlukan suatu upaya dalam memperkuat kedudukan dan kewenangan MPR sebagai lembaga negara yang mewakili dari seluruh rakyat, untuk membentuk dan menetapkan suatu haluan, arah maupun pedoman dalam menjalankan dan melaksanakan pembangunan. Pedoman tersebut bertujuan agar pembangunan yang dilaksanakan menjadi terarah dan berkesinambungan.

Namun setelah adanya reformasi, MPR telah kehilangan perannya sebagai lembaga tertinggi negara dan tidak lagi diberikan kewenangan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden serta membentuk GBHN sebagai pedoman Presiden untuk menyusun rencana pembangunan. Untuk itu saat ini tipe pedoman dalam menyeleggarakan pembangunan nasional yang dilakukan dengan SPPN. Kelemahan dari SPPN ini adalah pembangunan dilakukan sesuai dengan keinginan atau visi misi dari Presiden terpilih. Serta tidak adanya jaminan bahwa Presiden berikutnya akan melaksanakan SPPN tersebut. Sehingga tanpa adanya GBHN saat ini pembangunan menjadi kehilangan arah dan tidak terpadu. Tentunya hal ini tidak sesuai dengan amanat yang diberikan oleh konstitusi. Setiap pembangunan harus berkelanjutan terutama menyangkut infrastruktur dalam skala nasional. Belum tercapainya maksud pembangunan ekonomi sebagaimana amanat konstitusi tersebut

¹⁷⁶ Jimly Asshiddiqie, Makalah Berjudul Gagasan Kedaulatan Lingkungan Demokrasi Versus Ekorasi, [http://www.jimly.com/makalah/namefile/128/Demokrasi dan Ekorasi.doc](http://www.jimly.com/makalah/namefile/128/Demokrasi_dan_Ekorasi.doc), hlm. 6.

¹⁷⁷ M. Luhut, dkk, 1989, *Hak Rakyat Atas Pembangunan : 40 Tahun Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia*, Jakarta: YLBHI dan FNS, hlm. 104.

dikarenakan adanya penyimpangan kiblat pembangunan dari roh dan jiwa konstitusi.¹⁷⁸

Mengembalikan kedudukan MPR sebagai lembaga negara tertinggi merupakan alternatif pilihan, namun demikian ada pendapat yang mengkhawatirkan jika MPR dikembalikan sebagai lembaga negara tertinggi maka itu hanya akan mengkebiril kedaulatan rakyat, bahkan dikatakan sebagai sebuah kemunduran. Kedaulatan yang dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR pada masa lalu dalam banyak hal telah dinilai sebagai sebuah sistem yang tinggal kenangan, memang jika di lihat dari kewenangan MPR sebagai mana yang diamanatkan dalam Pasal 3 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 cukup masuk akal jika MPR diberi kedudukan sebagai lembaga Negara tertinggi, karena MPR berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, artinya karena MPR memiliki kewenangan menetapkan produk hukum tertinggi dalam hirarki peraturan perundang-undangan dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, maka sepantasnya MPR merupakan lembaga Negara tertinggi, walaupun tidak diklasifikasikan sebagai lembaga negara tertinggi, MPR dapat dikatakan sebagai lembaga negara yang memiliki kewenangan tertinggi.¹⁷⁹

Satu hal yang diusulkan dan berkembang serta yang dijumpai melalui beberapa kali FGD dan hasil Survei nasional, bahwa jika akan mengembalikan MPR sebagai lembaga negara tertinggi, harus dipastikan bahwa MPR baru bukan reinkarnasi dari MPR pada era Orde Baru. Namun demikian ada yang tetap menginginkan MPR seperti sekarang, bahkan secara ekstrim MPR hanya sebagai *joint session* atau sidang bersama antara DPR dengan DPD. Mengembalikan kedudukan MPR seperti pada masa sebelum UUD NRI Tahun 1945 diamanatkan adalah merupakan mimpi, MPR sebagai lembaga negara tertinggi adalah merupakan sejarah masa lalu, oleh karena itu keinginan sebagian masyarakat untuk

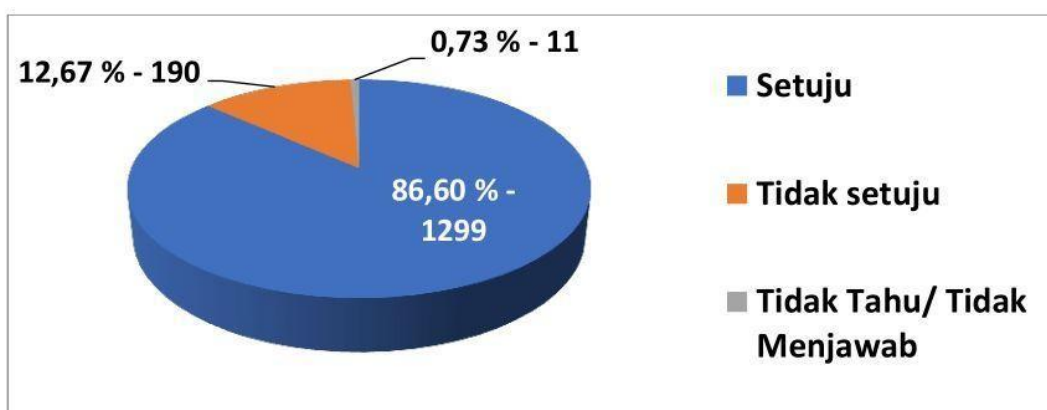
¹⁷⁸<https://uns.ac.id/id/uns-berkarya/wacana-perlunya-haluan-negara.html>, diakses pada 16 Mei 2019.

¹⁷⁹ Badan Pengkajian MPR RI, 2018, *Survey Nasional: Evaluasi Pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Badan Pengkajian MPR, hlm. 60.

mendudukan kembali posisi MPR sebagai pelaksana kedaulatan rakyat sebenarnya merupakan sesuatu yang harus diakhiri.¹⁸⁰

Namun demikian, berdasarkan hasil Survei yang dikutip dari Survey Nasional yang dilakukan oleh Badan Pengkajian MPR RI menunjukkan bahwa mayoritas responden setuju jika ke depan kedudukan MPR sebagai lembaga negara tertinggi, yakni 86,60% (1299). Sedangkan responden yang menyatakan tidak setuju adalah 12,67% (190) serta 0,73% (11) responden menyatakan tidak tahu/tidak menjawab.

Gambar 4. Survei Masyarakat Untuk Menjadikan MPR Sebagai



Lembaga Tertinggi Negara

Sumber: Badan Pengkajian MPR RI, 2018, *Survei Nasional: Evaluasi Pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Badan Pengkajian MPR, hlm 61.

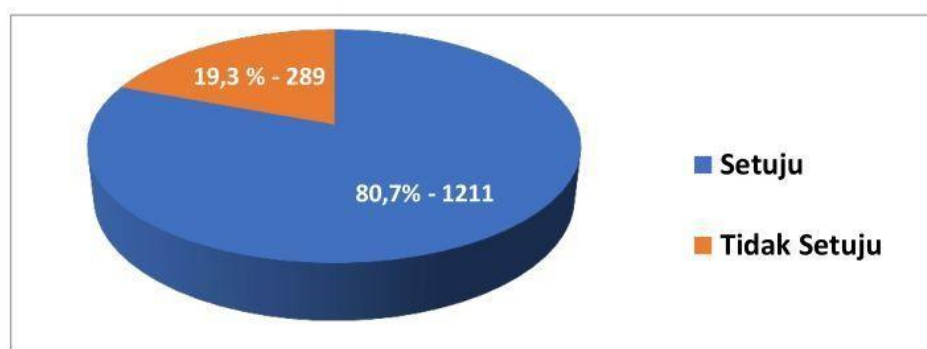
Walaupun pada dasarnya keberadaan MPR masihlah merupakan lembaga tertinggi meskipun tidak menjalankan kedaulatan rakyat sepenuhnya. Karena MPR masih memiliki kewenangan tertinggi dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, yakni mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. Dengan begitu maka produk hukum yang dibentuk MPR merupakan aturan dasar tertinggi dalam sistem perundang-undangan, maka secara tidak langsung MPR masih memiliki kedudukan yang lebih tinggi dari lembaga negara lain. Walaupun kewenangannya untuk membentuk Garis-garis Besar daripada Haluan Negara sudah dicabut.

Untuk mewujudkan pembangunan yang bersinergi dan berkesinambungan maka diperlukannya kembali GBHN.

¹⁸⁰ *Ibid.*

Pengembalian kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN juga didukung oleh Presiden ke-5 (lima) Republik Indonesia yaitu **Megawati Soekarnoputri**, ia sepekat untuk dilakukan agenda penataan sistem dan kelembagaan politik nasional agar sesuai dengan Pancasila sebagai jiwa dan kepribadian bangsa. Serta pola Haluan Negara yang menjabarkan Pancasila agar Indonesia berdaulat, berdikari, dan berkebudayaan. GBHN diperlukan agar pembangunan di Indonesia bisa berjalan secara berkelanjutan¹⁸¹. Pernyataan dari Megawati tersebut didukung oleh hasil survei yang dilakukan oleh MPR dan CSRC UIN Syarif Hidayatullah. Hasil survey ini menyatakan 81,5% (persen) masyarakat menginginkan adanya GBHN kembali.¹⁸²

Gambar 5. Persetujuan Publik Terhadap Kewenangan MPR



Untuk Menetapkan Haluan Negara

Sumber: Badan Pengkajian MPR RI, 2018, *Survei Nasional: Evaluasi Pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Badan Pengkajian MPR, hlm 76.

Hasil survei ini membuktikan bahwa masyarakat menginginkan untuk adanya GBHN sebagai landasan, pendoman dan haluan operasional pembangunan yang ditetapkan oleh MPR sebagai legitimasi dari rakyat. Produk hukum dari GBHN atau Haluan Negara ini haruslah diposisikan setingkat diatas dari undang-undang dan diposisikan setingkat dibawah dari Undang-Undang Dasar sebagaimana kedudukan Ketetapan MPR terdahulu, sehingga hal ini diharapkan dapat menjadi landasan serta pedoman dalam melaksanakan pembangunan yang lebih komprehensif.

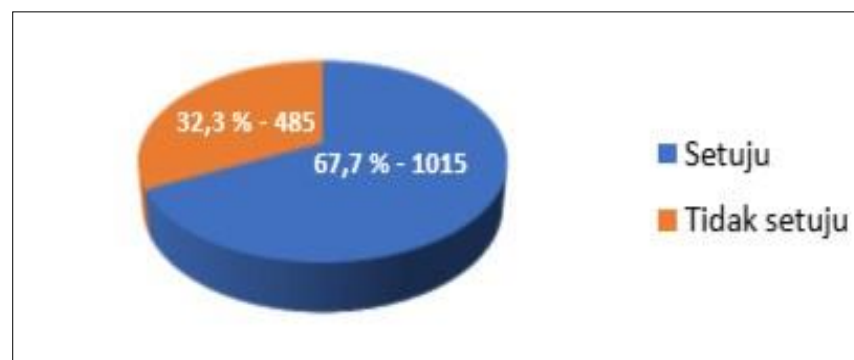
¹⁸¹<https://mpr.go.id/berita/detail/martin-gbhn-menjadi-kebutuhan-mendesak>, diakses pada 19 Mei 2019.

¹⁸²<https://www.wawasan.co/news/detail/6432/masyarakat-rindu-dihidupkannya-kembali-gbhn>, diakses pada 19 Mei 2019.

Nantinya Haluan Negara ini perlu untuk dipertanggungjawabkan oleh lembaga-lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar melalui MPR sebagai lembaga representatif rakyat Indonesia sebagai wujud dari akuntabilitas. Hal ini tentunya sesuai dengan prinsip demokrasi yang dianut oleh rakyat Indonesia yaitu kekuasaan pemerintahan berasal dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat. Sehingga pemerintahan yang ada saat ini perlu memberikan laporan atas kinerjanya kepada rakyat melalui sidang tahunan yang diadakan oleh MPR sebagai rumah rakyat.

Menambahkan kewenangan MPR untuk membentuk suatu haluan yang dijadikan pedoman dalam menyelenggarakan negara, maka dalam pembentukan haluan tersebut perlu memastikan agar pedoman yang dibentuk telah mengakomodir seluruh kepentingan rakyat. Mengingat saat ini struktur keanggotaan MPR hanya terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD, yang dipilih melalui pemilihan umum mengakibatkan ada golongan masyarakat tertentu yang tidak dapat menyampaikan aspirasinya. Dengan demikian, diperlukan penambahan unsur dari golongan-golongan tertentu dalam struktur keanggotaan MPR. Hal ini didukung oleh survei yang dilakukan oleh MPR bahwa sebanyak 67,7% (1015) responden setuju jika utusan golongan masuk menjadi komponen MPR, sedangkan 32,3 % (485) responden menyatakan tidak setuju jika terdapat utusan golongan di MPR.

Gambar 6. Persetujuan Publik Terhadap Utusan Golongan Masuk Kedalam Struktur Keanggotaan MPR



Sumber : Badan Pengkajian MPR RI, 2018, *Survey Nasional: Evaluasi Pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Op.Cit., hlm. 68.

Hal ini menunjukkan bahwa kehadiran utusan golongan di dalam MPR mulai mendapatkan perhatian publik dan patut dipertimbangkan. Dengan penambahan unsur utusan golongan, diharapkan haluan maupun pedoman yang ditetapkan MPR nantinya benar-benar telah mengakomodir seluruh kepentingan rakyat.

Salah satu upaya memastikan agar haluan tersebut nantinya dilaksanakan, maka diperlukan suatu wadah komunikasi dua arah antara rakyat dan lembaga negara melalui laporan kinerja dalam pelaksanaan haluan yang ditetapkan sebagai pedoman dalam penyelenggaraan negara. Hal ini tentunya sesuai dengan prinsip demokrasi yang dianut oleh rakyat Indonesia yaitu kekuasaan pemerintahan berasal dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat. Sehingga pemerintahan yang ada saat ini perlu memberikan laporan atas kinerjanya kepada rakyat melalui MPR sebagai pengejawatahan dari seluruh rakyat.

Saat ini, berdasarkan hasil survei yang telah dilakukan oleh MPR, sebanyak 56,53% (848) responden menyatakan setuju bahwa sidang umum MPR selama ini sudah efektif dan 2,67% (64) responden mengaku tidak tahu/tidak menjawab. Sementara 40,80% (612) responden menyatakan tidak setuju bahwa sidang umum MPR selama sudah efektif.

Gambar 7. Penilaian Publik Terhadap Efektifitas Sidang MPR



Sumber: Badan Pengkajian MPR RI, 2018, *Survei Nasional: Evaluasi Pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Op.Cit., hlm 87.

Berdasarkan survei tersebut, masih ada warga negara yang merasa bahwa MPR dalam melaksanakan sidang belumlah efektif. Maka dari itu, peranan MPR dalam mengadakan persidangan yang

dijadikan sebagai wadah agar masyarakat mengetahui kinerja lembaga-lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar perlu ditingkatkan. Konsekuensi logis dari adanya laporan kinerja kepada MPR melalui sidang tersebut adalah, MPR berhak menilai apakah lembaga negara telah melaksanakan haluan atau pedoman dalam penyelenggaraan negara, apabila nantinya terbukti menyimpang dari haluan yang telah ditetapkan maka MPR sebagai perwujudan dari rakyat Indonesia sudah sepatutnya untuk memberikan sanksi-sanksi sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Dasar nantinya.

Permasalahan lain yang menjadi keresahan ditengah-tengah kehidupan bernegara yakni terdapat banyak tumpang tindih peraturan perundang-undangan yang berada diluar hierarki namun bersifat mengatur secara umum. Contohnya adalah Peraturan Menteri yang merupakan peraturan pusat yang dibuat oleh pemerintah pusat dan bersifat pelaksanaan terhadap peraturan yang lebih tinggi yang sekaligus merupakan pelaksanaan kewenangan pusat sehingga mempunyai kedudukan yang lebih tinggi dari peraturan yang dibuat di daerah. Dengan begitu maka pembuatan dan penetapan Perda di daerah-daerah tentu harus mengacu kepada Peraturan Menteri. Lingkup berlakunya Peraturan Menteri adalah secara nasional artinya berlaku di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berdasarkan kedua aspek tersebut dapat disimpulkan bahwa kedudukan Peraturan Menteri adalah di atas Perda. Hal ini dikarenakan Perda berlakunya terbatas pada daerah yang bersangkutan, sedangkan Peraturan Menteri berlaku secara nasional. Oleh karena itu, maka Perda tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Menteri.¹⁸³ Permasalahannya disini adalah ketika peraturan menteri bersifat mengatur secara nasional dan Perda tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Menteri, tetapi kedudukan dari Peraturan Menteri tersebut diatur diluar hierarki. Tentunya hal ini merupakan inkonsistensi dalam menegakkan hukum. Sehingga tidak dikatakan sejalan dengan

¹⁸³ *Ibid.*

semangat untuk menciptakan peraturan perundang-undangan yang mampu memenuhi kebutuhan masyarakat.

Berdasarkan fakta-fakta sebagaimana yang diungkapkan diatas maka perlu dilakukan suatu upaya untuk menata kembali hierarki peraturan perundang-undangan dan memasukkan peraturan-peraturan yang mengikat secara umum kedalamnya demi menjamin kepastian hukum bagi masyarakat. Hierarki peraturan perundang-undangan memiliki arti penting mengingat hukum adalah sah jika hukum tersebut dibentuk atau disusun oleh lembaga atau pejabat yang berwenang dengan berdasarkan norma yang lebih tinggi. Norma yang lebih rendah tidak akan bertentangan dengan norma yang lebih tinggi sehingga tercipta suatu kaedah hukum yang berjenjang atau hierarkis.¹⁸⁴

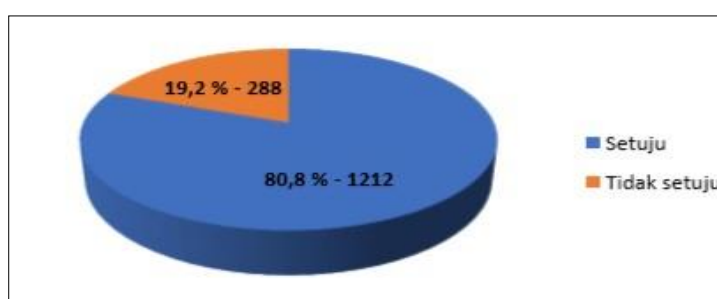
Permasalahan-permasalahan itulah menjadi penting untuk dipertimbangkan gagasan menjadikan kewenangan *judicial review* yang dimiliki MK tidak hanya sebatas pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar melainkan juga melakukan pengujian seluruh peraturan perundang-undangan. Penyatuan tersebut juga dilandasi oleh alasan bahwa selama ini dalam melakukan persidangan terkait *judicial review* di MA dilakukan secara tertutup, sehingga sangat sulit mendapatkan pengawasan, baik dari KY maupun dari masyarakat luas. Selain itu dengan adanya dualisme pengujian seperti saat ini juga menutup kemungkinan bagi pengujian terhadap peraturan di bawah undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. faktanya ada Perda yang tidak bertentangan dengan undang-undang, namun bertentangan dengan Undang-Undang Dasar. Namun, baik MK maupun MA sama-sama merasa tidak berwenang menguji perda tersebut. Jika suatu ketika nanti ada Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, atau peraturan yang dibuat oleh lembaga negara lain yang memang tidak bertentangan dengan undang-undang, namun bertentangan dengan UUD, maka MK dan MA sama-sama tidak memiliki kewenangan untuk menguji peraturan tersebut. Sehingga untuk mengatasi permasalahan-permasalahan tersebut diperlukan suatu upaya untuk melakukan

¹⁸⁴ Soeprapto, 2007, *Ilmu Perundangundangan jilid I, Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius, hlm. 26.

pengujian satu atap atau *one roof sistem*. Hal ini juga dimaksudkan agar tetap menjaga konsistensi norma dari yang paling tinggi hingga yang paling rendah agar dapat menciptakan keteraturan dan kepastian hukum dalam masyarakat.

Survei membuktikan bahwa sebanyak 80,8% (1212) responden menyatakan setuju jika uji materiil hanya dilakukan oleh MK, sementara yang menjawab tidak setuju hanya 19,2% (288) responden.

Gambar 8. Penilaian Publik Terhadap Uji Material yang hanya



dilakukan oleh MK

Sumber: Badan Pengkajian MPR RI, 2018, *Survei Nasional: Evaluasi Pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Op.Cit, hlm 130.

Menyatukan pengujian peraturan perundang-undangan di MK diharapkan dapat mewujudkan efektifitas dan efisiensi terhadap pengujian peraturan perundang-undangan. Ditambah dengan adanya pengawasan dari KY sebagai lembaga negara yang bertugas menjaga dan menegakkan marwah dan martabat perilaku hakim dalam persidangan maupun diluar persidangan. Dengan adanya pengawasan tersebut diharapkan setiap keputusan yang diambil oleh hakim adalah keputusan yang menjunjung tinggi nilai-nilai kadilán dan kemanusiaan. Sehingga timbul rasa percaya masyarakat terhadap lembaga kehakiman sebagai lembaga negara yang bertugas menegakkan keadilan.

Atas berbagai permasalahan-permasalahan yang telah diutarakan di atas maka dengan melakukan perubahan ke-5 (lima) terhadap UUD 1945 diharapkan bahwa hukum tersebut nantinya dapat mengayomi masyarakat dalam menjalani kehidupan dan diharapkan dapat menjadi jalan dalam mewujudkan tujuan nasional.

C. Landasan Yuridis

UUD NRI Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal yang didalamnya memuat ketentuan dalam Pasal 1 ayat (3) yakni menyatakan bahwa, –*Negara Indonesia adalah Negara Hukum*l. Hal ini mengandung arti bahwa seluruh aspek dalam pelaksanaan dan penyelenggaraan negara di Indonesia diatur berdasarkan hukum. Konsekuensinya seluruh hukum yang berlaku di Negara Indonesia adalah merupakan suatu kesatuan sistem. Hukum sebagai suatu sistem mengandung arti bahwa suatu sistem merupakan suatu tatanan dan kesatuan yang utuh, yang terdiri atas bagian-bagian serta unsur-unsur yang saling berkaitan dan saling berhubungan fungsional secara teratur.

Keteraturan tersebut didasari oleh hukum tertinggi yang disebut sebagai konstitusi, yang dalam hal ini menjelaskan bahwa UUD NRI Tahun 1945 merupakan bagian tertinggi daripada sistem hukum yang berlaku di Indonesia. Keberadaannya pun dijadikan sebagai hukum dasar daripada pembentukan peraturan perundang-undangan dibawahnya sehingga muatan yang tercantum dalam UUD NRI Tahun 1945 nantinya akan diderivasi kedalam aturan-aturan yang lebih teknis. Dengan demikian aturan teknis tersebut perlu untuk dijamin oleh aturan tertinggi atau konstitusi demi memberikan kepastian hukum dalam penerapan hukum itu sendiri.

Penempatan Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 sebagai bagian dari Konstitusi sekaligus menempatkannya sebagai norma abstrak yang dapat dijadikan sebagai standar valuasi konstitusionalitas normal hukum yang lebih rendah. Bahwa juga dapat digunakan sebagai prinsip-prinsip dalam menafsirkan konstitusi. Dengan posisi Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 sebagai bagian dari konstitusi, maka produk pokok pikiran yang terkandung di dalamnya, termasuk Pancasila, benar-benar dapat menjadi *rechttidee* dalam pembangunan tata hukum Indonesia.¹⁸⁵

Sebagai konsekuensi dari hal tersebut maka tiada satupun peraturan perundang-undangan di Indonesia yang boleh

¹⁸⁵ Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Jakarta: Konstitusi Press, hlm. 162.

bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Oleh karena itu keberadaan UUD NRI Tahun 1945 perlu untuk disempurnakan agar mampu memenuhi kebutuhan masyarakat demi memberikan kepastian hukum. Maka sifat daripada UUD NRI Tahun 1945 tidak kekal, karena perubahan konstitusi merupakan hal yang lumrah dalam perkembangan ketatanegaraan di dunia. Dengan demikian Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945 sendiri secara eksplisit membuka peluang untuk dilakukannya perubahan terhadap konstitusi tertulis ini. Yang mengatur ketentuan sebagai berikut:

1. Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
2. Setiap usul-usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.
3. Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
4. Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
5. Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.

Dengan adanya ketentuan dalam rumusan tersebut tidak dapat dinafikkan bahwa UUD NRI Tahun 1945 belumlah sempurna dan perlu untuk disempurnakan agar mampu menjadi konstitusi yang hidup (*the living constitution*) dan mampu mengikuti perkembangan zaman. Materi konstitusi mungkin ditentukan tidak hanya organ dan prosedur legislasi, tetapi juga pada tingkat tertentu dari hukum yang akan datang. Konstitusi dapat menentukan secara negatif materi yang dilarang sebagai isi hukum, misalnya parlemen dilarang menyetujui setiap rancangan undang-undang yang membatasi kebebasan beragama. Dengan cara negatif ini, tidak hanya isi

undang-undang tetapi juga semua norma dari tata hukum ditentukan oleh konstitusi. Konstitusi juga menentukan secara positif isi tertentu dari undang-undang yang akan datang baik berupa materi delik, sanksi, maupun prosedur.¹⁸⁶

Hal tersebut dicantumkan sebagai konstitusi tidak tertulis atau konvensi ketatanegaraan yang dalam konstitusi Indonesia bersumber pada kesepakatan MPR yang dahulu ditetapkan ketika mengubah UUD 1945 dan sampai saat ini masih diberlakukan. Kelima prinsip itu yakni:¹⁸⁷

1. Tidak mengubah pembukaan Undang-Undang Dasar 1945;
2. Tetap mempertahankan bentuk negara kesatuan (NKRI);
3. Mempertegas sistem pemerintahan Presidensial;
4. Meniadakan penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 dan memasukkan hal-hal normatif pada penjelasan ke dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
5. Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 dilakukan dengan cara *addendum*.

Merunut pada penjabaran tersebut dapat dipahami bahwa MPR merupakan satu-satunya lembaga yang memiliki kekuasaan dalam melakukan perubahan dan penetapan UUD NRI Tahun 1945, oleh karena itu keberadaan MPR perlu dimaknai sebagai lembaga representatif seluruh permusyawaratan antar golongan masyarakat. Sehingga memiliki sinkronitas antara Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi, *—Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.* dengan penjabaran pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945 lainnya.

Dalam melakukan perubahan UUD NRI Tahun 1945, MPR tetap perlu menghendaki adanya kajian komprehensif, transparan, holistik serta melibatkan masyarakat luas. Adapun hal-hal yang menuntut

¹⁸⁶ Kelsen, 1961, *General Theory of Law and State*, translated by: anders Wedberg, New York: Russel & russel, hlm. 224-225.

¹⁸⁷ M. Dimiyati Hartono, 2009, *Problematik & Solusi Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, hlm. 35-44.

perhatian seksama dari hasil perubahan UUD NRI 1945, adalah sebagai berikut:¹⁸⁸

1. Hasil-hasil perubahan UUD NRI 1945 masih memiliki problema ambiguitas yang mengemukakan pada pengumpulan isi dan substansi, sistematika dan struktur, konsistensi dan sinkronisasi, tumpang tindih dan pengulangan serta kecermatan dan kejelasan makna redaksional.
2. Paradigma pergeseran kekuasaan dari eksekutif ke legislatif, dari rakyat ke parpol, dari kekuasaan pusat ke daerah dan bahkan pengurangan wewenang lembaga-lembaga seperti Presiden, MPR dan MA dan sebagainya memiliki makna dan fungsi peningkatan kualitas demokrasi, namun perlu diwaspadai terjadinya *beyond control* agar tidak menimbulkan peluang upaya-upaya penyelewangan.
3. Berdasarkan penelitian terhadap berbagai konstitusi pada beberapa negara, ditemukan adanya korelasi yang signifikan antara cara pengubahan konstitusi dengan derajat konstitusi dalam Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku di wilayah negara tertentu.

Oleh karena itu pasal-pasal dalam UUD NRI Tahun 1945 hendaknya disempurnakan untuk memperbaiki ketentuan yang menyangkut bentuk ambiguitas, kekosongan hukum, tumpang tindih peraturan, dan tumpang tindih fungsional lembaga-lembaga negara yang ditentukan oleh Undang-Undang Dasar. Dengan begitu, dapat dikatakan pula bahwa amandemen UUD NRI Tahun 1945 dimaksudkan untuk mewujudkan pengharmonisasian peraturan perundang-undangan sebagai produk daripada hukum, sehingga mampu untuk mewujudkan kepastian hukum dalam sistem hukum nasional.

Dalam rangka pengharmonisasian peraturan perundang-undangan sebagai produk hukum, memiliki arti penting bahwa antara peraturan yang dibawah tidak boleh bertentangan dengan diatasnya serta peraturan yang setingkat juga tidak saling tumpang tindih. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa fungsi peraturan

¹⁸⁸ Abdul Rasyid, 2004, –Kajian Anggota Komisi Konstitusi Terhadap Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945| Jakarta, hlm. 4.

perundang-undangan sebagai produk hukum daripada sistem hukum, yakni:¹⁸⁹

1. Sebagai dasar pembuatan putusan pengadilan (Vonnis);
2. Sebagai dasar pembuatan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN);
3. Sebagai dasar pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
4. Sebagai dasar hubungan hukum antara para warga masyarakat dan penyelesaian masalah-masalah sosial kemasyarakatan.

Berdasarkan fungsi yang telah disebutkan tersebut, maka yang menjadi sarana utama dalam penyelenggaraan negara adalah peraturan perundang-undangan sebagai produk hukum. Disisi lain, peranan peraturan perundang-undangan dalam konteks negara hukum yaitu menjadi landasan bagi penyelenggara negara dan sebagai pedoman untuk menyelenggarakan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah.¹⁹⁰ Sehingga peraturan perundang-undangan menjadi sumber hukum dalam negara yang menganut sistem kedaulatan hukum. Dengan begitu, perlu diadakan pengaturan mengenai hierarki peraturan perundang-undangan dengan tujuan agar memperjelas status dan kedudukan masing-masing peraturan perundang-undangan dengan maksud agar tidak terjadi tumpang tindih dalam pelaksanaannya oleh tiap-tiap lembaga negara di Indonesia.

Sebagai lembaga negara, kedudukan MPR merupakan penjabaran daripada UUD NRI Tahun 1945, namun pasca amandemen UUD 1945 kedudukan MPR dinilai telah menghilang dari nilai-nilai demokrasi perwakilan itu sendiri, karena disamping dilemahkannya kedudukan MPR, UUD 1945 hasil amandemen terdahulu juga melemahkan kewenangan-kewenangan fungsional utama daripada MPR itu sendiri, yaitu mengenai pembentukan GBHN. Dalam kalimat yang *extreme*, seperti yang dikemukakan M. **Dimiyati Hartono**, bahwa pemangkasan kewenangan MPR bukan saja merupakan problematik politik, tetapi sebuah pelanggaran dan penyimpangan terhadap dasar negara dan falsafah bangsa,

¹⁸⁹ Achmad Ruslan, 2011, *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, Yogyakarta: Rangkang Education, hlm. 2.

¹⁹⁰ *Ibid.*

Pancasila.¹⁹¹ Padahal jika ditelusuri secara yuridis, bahwa menurut TAP MPR RI Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004, GBHN dimaknai berikut:

—Garis-garis Besar Haluan Negara adalah Haluan Negara tentang penyelenggaraan negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat secara menyeluruh dan terpadu yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk lima tahun guna mewujudkan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan. |

Dengan begitu bahwa GBHN merupakan pernyataan kehendak rakyat yang dimaksudkan sebagai pengejawantahan daripada konsepsi kedaulatan rakyat. Sehingga dengan ketiadaan GBHN, maka MPR kehilangan taringnya sebagai perwujudan kehendak rakyat untuk menentukan arah pembangunan negara secara holistik dan komprehensif pada seluruh sendi-sendi bernegara. Namun untuk dikembalikannya kewenangan MPR tersebut maka terlebih dahulu MPR harus diposisikan sebagai lembaga negara yang paling representatif yang disusun atas seluruh perwakilan golongan, rakyat dan daerah.

Sebenarnya, kendati amanat akan keberadaan Haluan Negara tidak lagi dituangkan secara eksplisit dalam UUD NRI Tahun 1945, bukan berarti Indonesia saat ini tidak memiliki Haluan Negara. Pada tahun 2004, Indonesia mengeluarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU SPPN). Keluarnya UU SPPN dimaksudkan untuk menjadi langkah awal negara dalam mengadakan kembali Haluan Negara yang komprehensif, yang dapat menggantikan kedudukan Haluan Negara sebelumnya yang dinamakan GBHN, namun lebih sesuai dengan kondisi ketatanegaraan pasca reformasi. Sebagai sistem UU SPPN mempunyai tiga komponen, yaitu:

1. Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) di tingkat nasional dan daerah yang berlaku selama 20 tahun;
2. Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) di tingkat nasional, daerah, Kementerian/Lembaga, dan satuan kerja perangkat daerah yang berlaku selama 5 tahun; dan

¹⁹¹ M. Dimiyati Hartono, 2009, *Problematik & Solusi Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, hlm. 61.

3. Rencana Pembangunan Tahunan di tingkat nasional, daerah, Kementerian/Lembaga, dan satuan kerja perangkat daerah yang berlaku selama 1 tahun.

RPJP di tingkat nasional untuk pertama kalinya dituangkan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 (UU RPJPN 2005-2025). Dalam penjelasan UU RPJPN 2005-2025 disebutkan bahwa dengan ditiadakannya GBHN sebagai pedoman penyusunan rencana pembangunan nasional dan diperkuatnya otonomi daerah dan desentralisasi pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka untuk menjaga pembangunan yang berkelanjutan, Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional sangat diperlukan.¹⁹²

Dikeluarkannya UU SPPN dan UU RPJPN 2005-2025 memang beriring harapan-harapan baik. Namun pada kenyataannya tidak sedikit pula kalangan yang menganggap bahwa SPPN beserta komponen-komponennya belum memadai untuk dapat menjadi Haluan Negara. **Ravik Karsidi**¹⁹³ menyatakan bahwa RPJPN hanyalah strategi teknokratik pembangunan. Sedangkan Haluan Negara semestinya bersifat ideologis. Lebih lanjut Ravik Karsi menjelaskan bahwa Haluan Negara sebagai –Strategi Ideologi Pembangunan| akan mampu berfungsi memberikan arah bagi pembangunan nasional. Sementara RPJP sebagai –Strategi Teknokratik Pembangunan| merupakan penjabaran arah pembangunan nasional yang berisi prioritas kerja program pembangunan yang bersifat teknokratis dan pragmatis.

Kekurangan-kekurangan yang ditemukan dalam SPPN beserta komponen-komponennya semakin menguatkan gagasan untuk menghidupkan kembali GBHN. Pertanyaan menyangkut konsekuensi dihidupkannya kembali GBHN juga mengemuka, seperti: apakah dengan kembali digunakannya GBHN berarti Presiden akan menjadi mandataris MPR? Apakah dengan demikian MPR akan menjadi

¹⁹² Penjelasan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2005.

¹⁹³ Disampaikan oleh Ravik Karsidi, pada pidatonya dalam Konvensi Nasional Haluan Negara, Jakarta. 30 Maret 2016.

lembaga tertinggi negara lagi? dan pertanyaan-pertanyaan lainnya yang menyiratkan kekhawatiran bahwa menghidupkan kembali GBHN akan serta merta mengembalikan Indonesia seperti pada masa Orde Baru. Meskipun demikian, bahwa pembentukan Haluan Negara dengan model GBHN perlu untuk disesuaikan dengan keberadaan sistem presidensial di Indonesia. Terlebih bahwa Presiden bukan lagi merupakan mandataris yang dipilih langsung oleh MPR, sehingga pembentukan Haluan Negara dengan model GBHN harus dibangun dengan semangat negara hukum yang demokratis dan mengedepankan nilai-nilai Pancasila.

Keberadaan Presiden sendiri sebagai kepala pemerintahan sebagaimana Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 memberi arti bahwa keberadaannya memiliki tanggungjawab yang besar untuk melaksanakan kekuasaan pemerintahan negara. Dengan kekuasaan yang besar itulah, maka kedudukan kepala pemerintahan menjadi penentu utama untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat dan pembangunan nasional yang menyeluruh. Walaupun demikian, gagasan dan tindakan Presiden perlu untuk dilakukan pengawasan melalui DPR sebagaimana mana Pasal 7B ayat (2) *jo.* Pasal 20A UUD NRI Tahun 1945 yang dimaknai sebagai bentuk *checks and balances* antar eksekutif dengan legislatif untuk membentuk pemisahan kekuasaan (*separation of power*) yang berkeadilan. Prinsip tersebut ditujukan agar arah pembangunan yang dirancang oleh Presiden tidak menyimpang daripada kehendak rakyat.

Sebagaimana konsep dari kedaulatan rakyat bahwa segala tindakan pemerintahan patut dipertanggungjawabkan kepada rakyat, yang dalam hal ini bukan saja oleh Presiden namun juga terhadap seluruh pimpinan lembaga negara melalui mekanisme pelaporan kinerja yang transparan dan terpadu. Walaupun demikian, terdapat perbedaan antara Presiden dengan lembaga negara lainnya, yakni Presiden merupakan jabatan politik yang langsung dipilih oleh rakyat sebagaimana Pasal 6A UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa —*Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.*¶, sehingga dapat diartikan bahwa ketidakpatuhan Presiden terhadap kehendak rakyat dapat dikatakan

sebagai suatu pelanggaran janji atau sumpah Presiden sebagai mandataris rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Berkaitan dengan hal tersebut, bahwa disamping bentuk Indonesia sebagai negara kesatuan sebagaimana Pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, Indonesia turut mengadopsi sistem otonomi daerah yang secara implisit bersifat seperti sistem administrasi negara federal. Hal ini dikarenakan bahwa sebagaimana Pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa, *—Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.*¹⁹⁴, dijadikan sebagai solusi alternatif dari adanya perdebatan bentuk negara kesatuan atau federal. Oleh karena itu dipilihnya konsep otonomi daerah seluas-luasnya merupakan pilihan yang menjadi dasar perjuangan dalam rangka mengakomodir kepentingan daerah dari dampak sentralisasi pembangunan era Orde Baru.

Seiring perkembangan sistem ketatanegaraan, persoalan otonomi daerah dan desentralisasi merupakan masalah yang paling sering dibicarakan di negeri ini, disamping integrasi nasional, korupsi, partai politik, dan kohesi nasional. Otonomi daerah adalah sebuah proses bernegara yang tidak akan pernah tuntas dan mengalami perubahan secara terus menerus dan tidak berkesudahan. Hal ini wajar karena tuntutan-tuntutan baru akan selalu muncul sesuai kebutuhan, maupun disebabkan adanya koreksi atas kelemahan formulasi pada faktor perubahan lingkungan baik internal maupun eksternal.¹⁹⁴ Namun sadar atau tidak sesungguhnya pertumbuhan otonomi daerah di Indonesia sejak masa kemerdekaan sampai sekarang (masa reformasi) telah mengalami perubahan-perubahan secara fluktuatif (naik-turun) sesuai dengan realitas di lapangan yang dilalui dengan rezim pemerintahan yang berganti-ganti.¹⁹⁵ Hal ini disebabkan oleh tidak konsistennya

¹⁹⁴ A Solikhin, 2017, *—Menimbang Pentingnya Desentralisasi Partai Politik di Indonesia* *Journal of Governance*, Vol. 2, No.1, hlm. 23.

¹⁹⁵ M. Ali Zavi Nazarudin dan Reny Yulianti, 2018, *—Otonomi Daerah dan Negara Federasi* *Madani Jurnal Politik dan Sosial Kemasyarakatan*, Vol.10, No. 1, hlm. 54.

pembangunan daerah akibat dari berganti-gantinya visi-misi kepala daerah. Ketidakonsistenan tersebut sebagai bukti bahwa ketiadaan kontrol oleh pemerintah pusat menyebabkan pembangunan terkesan fluktuatif dan inkonsisten. Oleh karena itu hal terpenting dari adanya otonomi yang luas dan penuh adalah bahwa masing-masing daerah harus diberi kewenangan luas untuk mengatur dan mempotensikan daerahnya sendiri, namun tetap berpedoman atas haluan bernegara yang telah dimusyawarahkan bersama dalam konteks tiap komponen dari NKRI.

Memandang berbagai problematika tersebut dapat dipahami bahwa permasalahan utama dari ketidakteraturan pembangunan pusat dan daerah adalah akibat dari tidak adanya Haluan Negara sebagai pedoman pembangunan nasional sebagaimana dahulu ditetapkan MPR dalam Ketetapan MPR atau Ketetapan MPRS. Kedudukan TAP MPR Sebelum adanya Undang-Undang No.12 Tahun 2011 yang memasukannya kedalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, tidak termasuk dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Di dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 disebutkan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di mana di dalamnya tidak termasuk Ketetapan MPR.¹⁹⁶ Pertanyaan hukum yang muncul adalah apakah dengan demikian dalam sistem peraturan perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang tersebut tidak lagi dikenal produk hukum Ketetapan MPR dan dengan sendirinya Ketetapan MPR tidak lagi memiliki kekuatan hukum mengikat. Melihat pada ketentuan yang terdapat dalam UUD NRI Tahun 1945, terutama ketentuan Pasal I Aturan Peralihan UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa:¹⁹⁷

“Segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini”.

Ketentuan ini menjadi dasar hukum bahwa semua peraturan perundang-undangan, bukan hanya ketetapan MPR, bahkan

¹⁹⁶ Lihat Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

¹⁹⁷ Lihat Pasal 1 Aturan Peralihan UUD NRI 1945.

peraturan lama pada masa kolonial, masih memiliki kekuatan hukum sepanjang belum diadakan yang baru. Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang memasukkan kembali ketetapan MPR kedalam hierarki peraturan perundang-undangan tidak memberikan kemungkinan kepada MPR untuk dapat membentuk Ketetapan MPR yang baru, melainkan hanya mempertegas pemberlakuan Ketetapan MPR yang lama sebagai wujud pemberian legalitas kepada Ketetapan MPR yang masih berlaku.¹⁹⁸ Meski demikian keberadaan status hukum Ketetapan MPR dan MPRS sebagaimana Ketetapan MPR No.1/MPR/2003.

Dalam rangka pembentukan suatu Haluan Negara yang memiliki kedudukan hukum di atas Undang-Undang dan dibawah konstitusi (UUD) maka diperlukan pengembalian kewenangan MPR di dalam UUD NRI 1945 terkait dengan pembentukan Haluan Negara. Namun dalam pembentukannya tidak seperti zaman Orde Lama dan Orde Baru yang hanya melibatkan MPR. Haluan Negara ke depan melibatkan kedua belah pihak baik Eksekutif maupun Legislatif sehingga tetap memperkuat sistem presidensial yang menjadi sistem pemerintahan Indonesia.

Hal lain yang perlu untuk dilakukan yakni reformulasi pengaturan ialah terletak pada kekuasaan kehakiman terutama bagaimana kewenangan MK¹⁹⁹ dalam menciptakan kesatuan nilai dalam sistem hukum. Karena pada dasarnya tiada suatu peraturan yang tidak dapat diperbaiki, hal ini sejalan dengan pendapat **Satjipto Rahardjo** yang memberikan batasan mengenai perundang-undangan yang menghasilkan peraturan, dengan ciri-ciri sebagai berikut:²⁰⁰

1. Bersifat umum dan komprehensif, yang dengan demikian merupakan kebalikan dari sifat-sifat yang khusus dan terbatas.
2. Bersifat universal. Ia diciptakan untuk menghadapi peristiwa-peristiwa yang akan datang yang belum jelas bentuk kongkritnya. Oleh karena itu ia tidak dapat dirumuskan untuk mengatasi peristiwa-peristiwa tertentu saja.

¹⁹⁸ Lihat penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-Undang No. 12 Tahun 2011.

¹⁹⁹ Lihat Pasal 24C UUD NRI Tahun 1945.

²⁰⁰ Satjipto Rahardjo, 2012, *Ilmu Hukum*, Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, Cetakan ke VII, hlm. 83-84.

3. Ia memiliki kekuatan untuk mengoreksi dan memperbaiki dirinya sendiri. Adalah lazim bagi suatu peraturan untuk mencantumkan klausul yang memuat kemungkinan dilakukannya peninjauan kembali.

Mengacu pada pendapat tersebut, maka sudah menjadi keharusan bahwa harus adanya suatu mekanisme sehingga seluruh peraturan perundang-undangan dapat diujikan dengan aturan yang di atasnya. Hal ini dimaksudkan agar nilai-nilai dalam peraturan-peraturan tersebut dapat memberikan harmonisasi pengaturan yang tidak tumpang tindih. Walaupun dengan demikian, gagasan tersebut perlu diimbangi dengan pengawasan oleh lembaga penunjang kekuasaan kehakiman (*state auxiliary bodies*) seperti KY sebagaimana Pasal 24B UUD NRI Tahun 1945, sehingga dapat terjaminnya putusan-putusan MK maupun MA yang berkeadilan dan mencerminkan nilai-nilai seorang negarawan.

Ketentuan lain yang perlu dipahami bahwa dalam Pasal 1 Aturan Tambahan UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi: –*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.*|| Sebagaimana yang sudah ditetapkan dalam MPR RI Nomor I/MPR/2003 nyatanya belum mampu memberikan kepastian hukum akan harmonisasi peraturan perundang-undangan, sehingga di dalam peraturan perundang-undangan masih terdapat kekosongan hukum terkait siapa yang melakukan peninjauan materi dan status hukum yakni Ketetapan MPR. Padahal didalam Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 dinyatakan adanya ketetapan MPR yang masih berlaku. Menjadi pertanyaan bagaimana ketika ada suatu Tap yang sudah tidak sesuai atau tidak dapat berlaku lagi sesuai perkembangan negara Indonesia. Pemahaman yang sangat sederhana, bahwa dalam perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia, lembaga yang membuat Ketetapan MPR adalah sebuah lembaga MPR dan sudah layaklah MPR diberikan kewenangan untuk melakukan peninjauan terhadap

materi dan status hukum Tap MPRS dan Tap MPR tersebut, meskipun kedudukannya saat ini berbeda dengan MPR sebelum Reformasi.

Masuknya TAP MPR kembali dalam hierarki Peraturan Perundang-Undangan. Tentu jika argumentasi yang diajukan hanya semata untuk melakukan *preserve and strengthen* terhadap keberadaan TAP MPR, menjadi tidak relevan jika dibandingkan dengan implikasi lain yang ditimbulkan oleh re-eksistensi TAP MPR dalam hierarki Peraturan Perundang-Undangan. Tidak masuknya TAP MPR dalam hierarki Peraturan Perundang-Undangan tentu tidak dapat dimakna sempit bahwa TAP MPR menjadi tidak berlaku dan membuat kewibawaan kelembagaan MPR sirna. Bahwa masuk tidaknya TAP MPR dalam hierarki Peraturan Perundang-Undangan adalah pilihan kebijakan (*legal policy*) pembentuk Undang-Undang, tetapi tentu harus tetap mempertahankan implikasi yang ditimbulkan dari pilihan kebijakan tersebut.²⁰¹

D. Landasan Politis

Indonesia berdiri menjadi sebuah negara melalui perjuangan panjang para pahlawan guna memerdekakan Indonesia menjadi negara yang utuh dan berdaulat. Negara Republik Indonesia adalah negara berdaulat dengan kekuasaan berada ditangan rakyat, memiliki sistem ketatanegaraan yakni sistem presidensial dengan membagi kekuasaan menjadi 3 (tiga) bagian yakni eksekutif, yudikatif, dan legislatif serta memiliki UUD NRI Tahun 1945 sebagai hukum dasar dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Dalam menjalankan pemerintahan, Indonesia menganut asas demokrasi Pancasila dengan konstitusi terbatas (*constitutional government*) yakni kekuasaan yang dibatasi agar tidak ada penyelewengan kekuasaan, jadi *constitutional government* sama dengan *limited government* atau *restrained government*. Hal ini

²⁰¹ Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, 2008, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm 169.

diperkuat dengan argumen oleh ahli sejarah Inggris **Lord Acton** dengan dalilnya yakni:²⁰²

—Manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaan itu, tetapi manusia yang mempunyai kekuasaan tak terbatas pasti akan menyalahgunakannya secara tak terbatas pula (*power tend corrupt, but absolute power corrupts absolutely*)¹

Melalui hal ini konstitusi yang tidak dibatasi dapat disalahgunakan oleh para penguasa, sehingga perlu adanya pembatasan kekuasaan pada lembaga negara agar nantinya tidak disalahgunakan. Sebagaimana mestinya, konstitusi yang dibatasi dapat sejalan dengan demokrasi yang berlaku diIndonesia di masa sekarang. Namun, perlu diketahui juga demokrasi yang dianut Indonesia mengalami perubahan sebanyak 4 (empat) kali sepanjang tahun 1945 – sekarang, yakni:²⁰³

1. Masa Republik Indonesia I (1945 – 1959), yaitu masa demokrasi (konstitusional) yang menonjolkan peranan parlemen serta partai-partai dan yang karena itu dapat dinamakan Demokrasi Parleментар.
2. Masa Republik Indonesia II (1959 – 1965), yaitu masa Demokrasi Terpimpin yang dalam banyak aspek telah menyimpang dari demokrasi konstitusional yang secara formal merupakan landasannya, dan menunjukkan beberapa aspek demokrasi rakyat.
3. Masa Republik Indonesia III (1965 – 1998), yaitu masa Demokrasi Pancasila yang merupakan demokrasi konstitusional yang menonjolkan sistem presidensial.
4. Masa Republik Indonesia IV (1998 – sekarang), yaitu masa reformasi yang menginginkan tegaknya demokrasi di Indonesia sebagai koreksi terhadap praktik-praktik politik yang terjadi pada masa NKRI.

Melalui masa ini perubahan demokrasi menjadi poin penting sebab sistem ketatanegaraan Indonesia secara pelaksanaan pemerintahan pun ikut berubah, karena setiap demokrasi tersebut

²⁰² Miriam Budiarjo, 2008, Dasar-dasar Ilmu Politik Edisi Revisi, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hlm. 107.

²⁰³ *Ibid.*, hlm. 127.

memiliki sistem yang berbeda. Serta dalam UUD 1945 sebelum amandemen sendiri secara eksplisit tertera mengenai sistem pemerintahan dari demokrasi reformasi sekarang ini, yakni:²⁰⁴

1. Indonesia ialah Negara yang berdasarkan atas hukum (*Rechtsstaat*). Tidak berdasarkan kekuasaan belakang (*Machsstaat*).

2. Sistem konstitusional.

Pemerintahan berdasarkan atas Sistem Konstitusi (Hukum Dasar), tidak bersifat Absolutisme (Kekuasaan yang tidak terbatas).

Berdasarkan dua poin di atas menyatakan bahwa Indonesia sebagai kesatuan hukum tertulis yang memberikan kepastian pada suatu peraturan sebagaimana tertera dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa Negara Republik Indonesia adalah negara hukum, serta sistem konstitusi Indonesia menjadi sumber hukum tertulis dengan bentuk Undang-Undang Dasar. UUD NRI Tahun 1945 sebagaimana diketahui merupakan dasar hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undang. Hal ini berindikasi bahwa negara dapat dirumuskan dari segi hukum (*normlogisch*) sebagaimana dilakukan oleh Kelsen dan segenap anggotanya –Aliran Wina^l.²⁰⁵ Dengan demikian hukum menjadi bagian terpenting dalam sendi kehidupan konstitusi Indonesia, dalam perkembangannya pun hukum merupakan wadah dan sekaligus merupakan suatu isi peristiwa penyusunan dari kemerdekaan kebangsaan Indonesia atau kedaulatannya itu, menjadi dasar bagi kehidupan kenegaraan bangsa dan negara Indonesia. Sehingga hukum menjadi dasar dan pemberi petunjuk bagi semua aspek kehidupan dan kegiatan kenegaraan, kebangsaan dan kemasyarakatan rakyat Indonesia dalam berbagai bidang kehidupan.²⁰⁶

Sebuah hukum dibentuk dan dijalankan oleh para pembentuk hukum, sebagaimana diketahui para pembentuk hukum ini

²⁰⁴ *Ibid.*, hlm. 106.

²⁰⁵ F. Isjwara, 1982, *Pengantar Ilmu Politik*, Bandung: Percetakan Offset Angkasa, hlm. 97.

²⁰⁶ A. Hamid S Attamimi, 1990, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun waktu Pelita I - Pelita IV*, Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 60

menjalankan pemerintahan dan kekuasaan negara seperti MPR, DPR, DPD, MA, MK, dan lain-lain, dimana lembaga tersebut memiliki kekuasaan dan kewenangan dalam membentuk produk hukum untuk kegiatan politik. Sehingga dapat dikatakan produk hukum sama dengan produk politik, sebab jika hukum merupakan produk politik, maka karakter produk hukum berubah jika konfigurasi politik yang melahirkannya berubah.²⁰⁷ Sepanjang sejarah Negara Indonesia telah terjadi perubahan-perubahan politik secara bergantian antara konfigurasi politik yang demokratis dan konfigurasi politik yang otoriter. Sejalan dengan perubahan-perubahan konfigurasi itu, karakter produk hukum juga berubah. Semakin kental muatan hukum dengan masalah hubungan kekuasaan, semakin kuat pula pengaruh konfigurasi politik terhadap hukum tersebut.²⁰⁸

Menurut **Daniel S. Lev**, yang paling menentukan dalam proses hukum adalah konsepsi dan struktur kekuasaan politik. Yaitu bahwa hukum sedikit banyak selalu merupakan alat politik, dan bahwa tempat hukum dalam negara, tergantung pada keseimbangan politik, defenisi kekuasaan, evolusi ideologi politik, ekonomi, sosial, dan seterusnya.²⁰⁹ Politik juga menjadi bagian dalam langkah-langkah yang diambil oleh para penguasa dalam menjalankan tujuannya. Sebab menurut **Satjipto Rahardjo**, terdapat beberapa pertanyaan mendasar yang muncul dalam studi politik hukum, yaitu: (1) tujuan apa yang hendak dicapai dengan sistem hukum yang ada; (2) cara-cara apa dan yang mana, yang dirasa paling baik untuk bisa dipakai mencapai tujuan tersebut; (3) kapan waktunya hukum itu perlu diubah dan melalui cara-cara bagaimana perubahan itu sebaiknya dilakukan; dan (4) dapatkah dirumuskan suatu pola yang baku dan mapan, yang bisa membantu memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut secara baik.²¹⁰

²⁰⁷ Moh. Mahfud MD, 2009, *Politik Hukum Di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 373.

²⁰⁸ *Ibid.*

²⁰⁹ Daniel S Lev, 1990, *Hukum dan Politik di Indonesia*, Jakarta:LP3ES, hlm. Xii.

²¹⁰ Satjipto Rahardjo, 1991, *Ilmu Hukum* (Cetakan ke-3), Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm. 352

Sebagaimana yang dimaksud **Satjipto Rahardjo** adalah bagaimana hukum dapat menjadi manfaat bagi masyarakat, sebab hukum mengikuti perubahan masyarakat (Hukum Progresif), sehingga keikutsertaan masyarakat dapat diperhitungkan. Karena dalam pembentukan produk hukum oleh lembaga negara, terdapat kepentingan umum yang menyangkut masyarakat. Hal ini bertujuan agar produk hukum dapat mewujudkan tujuan negara, jika dilihat dari Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 terdapat penjelasan mengenai tujuan negara yang tertuang pada alinea ke 4 (empat), yaitu (a) melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; (b) memajukan kesejahteraan umum; (c) mencerdaskan kehidupan bangsa; (d) ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial dalam perjalanan konstitusi Indonesia²¹¹. Dengan hal tersebut, maka sudah sepatutnya diadakan optimalisasi terhadap pelaksanaan pembangunan hukum nasional. Hal ini sejalan dengan pemahaman bahwa, hukum adalah sarana untuk mewujudkan tujuan negara. Tujuan negara dapat dicapai melalui hukum nasional yang ada. Yang mana dengan tercapainya hukum nasional akan mempermudah langkah Bangsa Indonesia dalam mencapai tujuan negara.

Pada tujuan itulah UUD NRI Tahun 1945 sebagai konstitusi sekaligus sebagai dasar hukum, dalam perjalanannya sempat tidak diberlakukan pada pemerintahan Republik Indonesia Serikat dan masa sistem pemerintahan parlementer, sebab menggunakan UUDS 1950. Namun setelah peristiwa politik pada tanggal 5 Juli 1959 yang ditandai dengan adanya Dekrit Presiden Soekarno, maka UUD 1945 diberlakukan kembali, dalam beberapa kesempatan juga pada tahun 1970-an adanya gagasan untuk mengadakan perubahan UUD 1945, namun barulah pada masa reformasi adanya perubahan dalam bentuk amandemen pada UUD 1945 terlaksana.

Amandemen UUD NRI Tahun 1945 sendiri ada pada Pasal 37 mengubah pasal yang terdapat dalam batang tubuh UUD NRI Tahun 1945. Secara resmi istilah yang dipakai di Indonesia adalah —perubahan—. Dimana perubahan disini dimaknai sebagai merubah

²¹¹ Rudy, 2013, —*Kedudukan dan Arti Penting Pembukaan UUD 1945*—, *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum* Vol. 7, No. 2, hlm. 131

kalimat, penyisipan kata, pencabutan pasal, dan penambahan pasal baru serta tidak harus dibuatkan satu amandemen untuk setiap pasal yang akan diubah melainkan bersikap komulatif. Sebab adanya urgensi dalam amandemen pada UUD NRI Tahun 1945 yang dianggap sebagai Undang-Undang Dasar kilat, Karena Ir. Soekarno sendiri berkata –*UUD yang dibuat sekarang ini, adalah Undang-Undang Dasar sementara. Kalau boleh saya memakai kata: ini adalah Undang-Undang Dasar kilat. Nanti kalau kita telah bernegara di dalam suasana lebih tentram, kita tentu akan mengumpulkan kembali MPR yang dapat membuat Undang-Undang Dasar yang lebih baik dan lebih sempurna*, serta dalam hal ini menjadi bagian dari poin tuntutan reformasi yang digalakan oleh masyarakat.

Dalam pelaksanaannya perubahan UUD NRI Tahun 1945 dilakukan pada Sidang Umum MPR antara tahun 1999 – 2002 dengan pembentukan Panitia *Ad Hoc* I BP MPR, menghasilkan 4 (empat) perubahan. 4 (empat) perubahan ini hasil dari pandangan-pandangan dari berbagai kalangan yang ikut serta dalam bersuara seperti: kalangan akademisi, praktisi hukum, pejabat publik, fraksi partai politik, organisasi keagamaan, dan cendikiawan/budayawan memberikan ide dan gagasan mengenai isi perubahan yang akan dilakukan, namun hal ini tidak serta merta semua kalangan setuju ada beberapa kalangan yang tidak menghendaki adanya perubahan sebab ditakutkan adanya penyelewengan dengan merubah bentuk negara. Tetapi hal ini menjadi suara-suara minoritas dan mayoritas adalah kalangan yang menghendaki adanya perubahan UUD NRI Tahun 1945. Sehingga perubahan tetap dilakukan, perubahan yang dilakukan dapat dikategorikan menjadi²¹² (1) perubahan terhadap isi (substansi); (2) penambahan ketentuan yang sudah ada; (3) pengembangan materi muatan yang sudah ada menjadi bab baru; (4) penambahan sama sekali baru; (5) penghapusan ketentuan yang sudah ada; (6) tidak memberlakukan penjelasan UUD NRI Tahun 1945.

²¹² Mahkamah Konstitusi RI, 2010, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, hlm. 957

Melalui perubahan ini terjadi perubahan pada sistem pemerintahan dan ketatanegaraan di Indonesia. Sebab jika dilihat dari lembaga negara yakni salah satunya MPR disebutkan dalam konstitusi telah pula mengalami perubahan secara struktural dan sistematis sejalan dengan adanya amandemen UUD NRI Tahun 1945. Perubahan terbesar dalam tubuh MPR yaitu kedudukan MPR yang tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara membawa dampak kepada wewenang dan tugasnya. MPR yang sebelumnya dapat menetapkan dan membentuk GBHN hingga sekarang fungsi tersebut dihapuskan. Dengan demikian MPR menjadi lembaga yang setara dengan lembaga-lembaga lain dan dalam pembentukan peraturan hanya bersifat kedalam. Implikasi dari penghapusan kewenangan MPR mengeluarkan Ketetapan MPR membatasi aktivitas politik MPR yang tidak lain hanya sekadar –menunggu atau lebih bersifat pasif, meskipun pada faktanya tugas dan wewenang MPR sangat besar meliputi pembentukan dan pengesahan Undang-Undang Dasar, pelantikan presiden dan atau wakil presiden serta proses *impeachment* untuk memberhentikan Presiden dan atau wakil presiden.

Karena sejatinya MPR sebagai –Rumah Rakyat menerima aspirasi rakyat mengenai jalannya pemerintah dan kekuasaan negara, agar tidak terjadi penyelewengan kekuasaan. Lain dari itu dalam segi politik hukum MPR membentuk produk Haluan Negara yang berisi arah kebijakan pembangunan seperti ekonomi, pendidikan, politik, dan lain-lain pada TAP MPR No.IV/MPR/1978. Diganti dengan Sistem Perencanaan Peraturan Pembangunan (SPPN) yang diatur dalam UU No. 25 Tahun 2004 yang menjadi dasar pembentukan dari RPJPN dan RPJMN. Melalui sistem ini arah pembangunan ditetapkan oleh presiden selama lima tahun kepemimpinannya dengan pertanggungjawaban langsung kepada rakyat.

Walaupun sistem ini mencerminkan asas demokrasi dengan melibatkan aspirasi daerah dan kewenangan daerah untuk menjalankan pembangunan nasional. Namun sistem perencanaan pembangunan nasional yang saat ini berjalan belum cukup

membawa dampak yang besar terhadap arah kemajuan bangsa, terlebih lagi proses pembentukan RPJP dan turunannya saat ini sama sekali tidak mencerminkan perwujudan dari prinsip kedaulatan rakyat yang hakiki karena proses penyusunannya yang hanya dilakukan oleh Presiden dan timnya saja, tanpa adanya keterlibatan dari unsur masyarakat lainnya, sehingga tidak heran apabila SPPN dan turunannya disebut sebagai *executive perspective* saja. Terlebih jika terjadi pergantian presiden yang tidak sepaham dengan presiden sebelumnya dapat mengganti arah kebijakan pembangunan (gengsi politik). Karena kebijakan pemerintah dalam pembangunan nasional sangat penting untuk memberi gambaran jelas mengenai tujuan dan batasan-batasan langkah yang akan diambil oleh pemerintah guna mewujudkan pembangunan dalam aspek-aspek bernegara yang nantinya ditujukan sebesar-besarnya untuk kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Dalam konteks hukum dasar, cakupan politik tidak hanya dalam pengertian partai politik, tetapi lebih luas terkait dengan sistem ketatanegaraan atau masalah lain seperti sistem pemerintahan lembaga negara dan penyelenggaraan negara.

Perubahan UUD NRI Tahun 1945 juga berdampak kepada penghapusan kekuasaan MPR dalam mengeluarkan produk hukum yaitu Ketetapan MPR yang bersifat mengatur. Fakta bahwa adanya penghapusan kekuasaan MPR untuk mengeluarkan Ketetapan MPR ditandai dengan keluarnya Ketetapan MPR Nomor 1/MPR/ 2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan 2002. Proses pembentukan Ketetapan MPR ini merupakan amanah yang diberikan oleh konstitusi yaitu Pasal 1 Aturan Tambahan yang mengatur bahwa –MPR ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hokum Ketetapan MPR untuk diambil putusan pada sidang MPR 2003|. Implikasi dari penghapusan kewenangan MPR mengeluarkan Ketetapan MPR membatasi aktivitas politik MPR yang tidak lain hanya sekadar –menunggu| atau lebih bersifat pasif, meskipun pada faktanya tugas dan wewenang MPR sangat besar meliputi pembentukan dan pengesahan UUD, pelantikan presiden dan atau wakil presiden serta proses *impeachment* untuk menjatuhkan Presiden dan atau wakil presiden.

Selain itu dalam pembentukan produk hukum perundang-undangan antar lembaga negara maupun daerah terjadi pertentangan, padahal peraturan perundang-undangan yang baik akan membatasi, mengatur dan sekaligus memperkuat hak warga negara. Pelaksanaan hukum yang transparan dan terbuka di satu sisi dapat menekan dampak negatif yang dapat ditimbulkan oleh tindakan warga negara sekaligus juga meningkatkan dampak positif dari aktivitas warga negara. Dengan demikian hukum pada dasarnya memastikan munculnya aspek-aspek positif dari kemanusiaan dan menghambat aspek negatif dari kemanusiaan. Penerapan hukum yang ditaati dan diikuti akan menciptakan ketertiban dan memaksimalkan ekspresi potensi masyarakat.

Berdasarkan hal ini pokok kaitan antara politik hukum dan tujuan negara sebenarnya dapat ditemukan dalam berbagai praktik penyelenggaraan bernegara. UUD NRI Tahun 1945 sebagai landasan konstitusi Indonesia, sebenarnya telah memberikan pembagian kekuasaan kesetiap lembaga negara baik wewenang, tugas, hak dan kewajiban. Namun dalam praktiknya terdapat permasalahan mengenai struktur lembaga negara beserta tugas dan fungsinya yang saat ini belum sepenuhnya sempurna dan terkadang hanya bertujuan untuk kepentingan kelompok dan alasan politis. Walaupun seperti itu konstitusi merupakan produk hukum yang pada suatu saat memerlukan penyesuaian dengan dinamika baik yang bersifat nasional maupun internasional, baik yang bersifat universal maupun partikularistik atas dasar 3 (tiga) pendekatan (*credibility and effectiveness, democracy and public engagement, and trust and accountability*).²¹³ Dengan demikian aktualisasi kehendak-kehendak baik yang bersifat politik, ekonomi, sosial budaya dan lain-lain, yang muncul dari tingkat infrastruktur politik kemudian diperdebatkan dan mengalami kristalisasi pada tingkat suprastruktur politik yang *output*-nya berupa rumusan politik hukum yang dirumuskan pada perubahan kelima dalam UUD NRI Tahun 1945.

²¹³ H. Bomer Pasaribu, 2007, Arah Pembangunan Hukum Menurut UUD 1945 Hasil Amandemen Dari Prespektif Program Legislasi, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM RI, Majalah Hukum Nasional (1), hlm. 164-165.

E. Landasan Historis

Perjalanan konstitusi Indonesia mengalami sejarah yang cukup panjang dimulai pada 22 Juni 1945 yang mengesahkan Piagam Jakarta menjadi Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Selanjutnya naskah rancangan UUD NRI Tahun 1945 Indonesia disusun pada masa sidang kedua Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK) yang dikenal dengan nama *dokuritsu junbi chosakai*.²¹⁴ Masa sidang kedua dilaksanakan pada 10-17 Juli kemudian pada tanggal 18 Agustus 1945, PPKI mengesahkan UUD NRI Tahun 1945 sebagai Undang-Undang Dasar Republik Indonesia. Dalam kurun waktu 1945-1949, UUD NRI Tahun 1945 tidak dapat dilaksanakan sepenuhnya karena belum terbentuknya lembaga-lembaga negara terlebih Indonesia sedang disibukkan dengan perjuangan mempertahankan kemerdekaan. Maklumat Wakil Presiden Nomor X pada tanggal 16 Oktober 1945 memutuskan bahwa KNIP disertai kekuasaan legislatif, karena MPR dan DPR belum terbentuk. Tanggal 14 November 1945 dibentuk Kabinet Parlementer yang pertama, sehingga peristiwa ini merupakan penyimpangan UUD NRI Tahun 1945.²¹⁵

Sri Soemantri menyatakan bahwa perubahan Undang-Undang Dasar pada dasarnya merupakan suatu keniscayaan, karena, *pertama* generasi yang hidup sekarang tidak dapat mengikat generasi yang akan datang, *kedua* hukum konstitusi hanyalah salah satu bagian dari hukum tatanegara, serta *ketiga* ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam konstitusi atau Undang-Undang Dasar selalu dapat diubah.²¹⁶ Melihat Sejarah pembentukan UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa UUD NRI Tahun 1945 dibentuk dan ditetapkan dalam keadaan yang tergesa-gesa serta bersifat sementara.

²¹⁴ Taufiqurrahman Syahuri, 2004, *Hukum Konstitusi, Proses Dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002*, Bogor: Ghalia Indonesia, hlm. 107.

²¹⁵ Hendarmin Ranadireksa, 2002, *Amandemen UUD 1945, Menuju Konstitusi Yang Berkedaulatan Rakyat*, Jakarta: Pancur Siwah, hlm. 65-66.

²¹⁶ Sri Soemantri, 1987, *Prosedur Dan Sistem Perubahan Konstitusi, Persepsi Terhadap Prosedur dan Sistem Sistem Perubahan Konstitusi Dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945*. Cet.4. Bandung: Alumni, 1987, hlm. 7.

Dengan begitu maka dapat diketahui bahwa UUD NRI Tahun 1945 ditetapkan dalam keadaan yang tergesa-gesa sehingga terdapat ketidaksempurnaan dalam pelaksanaannya. Kesadaran bahwa UUD NRI Tahun 1945 tidak sempurna tampak pula dalam pelaksanaannya. Kurang lebih dua bulan setelah ditetapkan, telah terjadi perubahan. Status KNIP yang semula badan dengan tugas semata-mata membantu Presiden, berubah menjadi badan dengan fungsi legislatif. Demikian pula perubahan sistem pemerintahan presidensial menjadi parlementer.²¹⁷ Dengan adanya ketidaksempurnaan konstitusi yang berlaku di Indonesia ditambah dengan tuntutan reformasi pada tahun 1998 maka MPR melakukan perubahan UUD NRI Tahun 1945 sebanyak empat kali dalam periode tahun 1999-2002.

Perubahan pertama dilakukan MPR pada tahun 1999 adalah membatasi kekuasaan Presiden dan memperkuat kedudukan DPR sebagai lembaga legislatif.²¹⁸ Perubahan Kedua dilakukan dalam Sidang Tahunan MPR Tahun 2000, meliputi masalah wilayah negara dan pembagian pemerintah daerah, menyempurnakan perubahan-perubahan pertama dalam hal memperkuat kedudukan DPR, dan ketentuan-ketentuan terperinci tentang hak asasi manusia.²¹⁹ Perubahan ketiga ditetapkan dalam Sidang Tahunan MPR Tahun 2001 meliputi ketentuan tentang asas-asas landasan bernegara, kelembagaan negara dan hubungan antar lembaga negara, dan ketentuan-ketentuan tentang pemilihan umum.²²⁰ Perubahan keempat dilakukan dalam Sidang Tahunan MPR Tahun 2002, materi perubahan keempat adalah ketentuan tentang kelembagaan negara dan hubungan antar lembaga negara, penghapusan Dewan Pertimbangan Agung (DPA), ketentuan tentang pendidikan dan kebudayaan, ketentuan tentang perekonomian dan kesejahteraan sosial dan aturan peralihan serta aturan tambahan.²²¹ Namun, dengan telah dilakukannya perubahan sebanyak empat kali bukan

²¹⁷ Jimly Asshiddiqie *et al.*, 2006, *Gagasan Amandemen UUD 1945 dan Pemilihan Presiden Secara Langsung*, Jakarta: Setjen & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, hlm. 5.

²¹⁸ Jimly Asshiddiqie, 2015, *Konstitusi Bernegara*, Malang: Setara Press, hlm. 321

²¹⁹ *Ibid.*

²²⁰ *Ibid.*

²²¹ *Ibid.*

berarti bahwa konstitusi Indonesia telah sempurna, perlu dilakukannya amandemen kelima guna mengakomodir dan menyempurnakan Undang-Undang Dasar agar sesuai dengan perkembangan kehidupan masyarakat.

Pada naskah asli UUD NRI Tahun 1945 dijelaskan didalam penjelasan mengenai bentuk negara hukum Indonesia, bahwa negara Indonesia adalah negara hukum (*rechtstaat*) tidak berdasarkan kekuasaan semata (*matchsstaat*). Secara historis bahwa setelah amandemen UUD NRI Tahun 1945 didalam Pasal 1 ayat (3) disebutkan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum, namun menimbulkan kekeliruan tentang negara hukum seperti apa yang dianut Indonesia, ada yang beranggapan bahwa Indonesia adalah negara *rechtsaat* namun ada pula yang beranggapan bahwa Indonesia adalah negara *rule of law*. Dengan demikian, terdapat banyak perdebatan bahwasanya negara Indonesia tidak hanya menganut sistem *rechtstaat* tetapi juga menganut sistem *rule of law*, sehingga terdapat ketidakjelasan mengenai bentuk negara hukum Indonesia. Secara historis Indonesia memiliki sebuah nilai-nilai luhur yang disebut dengan Pancasila, dengan terbentuknya Pancasila yang bersifatnya prismatic yaitu mengambil sesuatu yang baik di sistem *rechtstaat* dan mengambil sesuatu yang baik di sistem *rule of law* lalu dielaborasi dengan nilai dan identitas yang berlaku di Indonesia.

Pancasila sebagai cita hukum Indonesia memiliki kedudukan paling tinggi yakni sebagai *grundnorm*. Mengenai penataan peraturan perundang-undangan di Indonesia bahwa Indonesia menganut sistem jenjang norma atau biasa disebut dengan hierarki. Teori Hierarki merupakan teori yang menyatakan bahwa sistem hukum disusun secara berjenjang dan bertingkat-tingkat seperti anak tangga. Hubungan antara norma yang mengatur pembuatan norma lain dan norma lain tersebut disebut sebagai hubungan super dan subordinasi dalam konteks spasial.²²² Secara historisnya bahwa pengaturan mengenai tata urutan peraturan perundang-undangan telah mengalami 4 (empat) kali perubahan. Pertama tata urutan

²²² Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, 2006, *Theory Hans Kelsen Tentang Hukum*, cet. 1, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, hlm. 110.

peraturan perundang-undangan diatur didalam TAP MPRS No.XX/MPRS/1966 yang menyebutkan bahwa tata urutan peraturan perundang-undangan yakni (I) Undang-Undang Dasar; (II) Ketetapan MPR; (III) Undang-Undang; (IV) Peraturan Pemerintah; (V) Keputusan Presiden; (VI) Peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya. Selanjutnya tata urutan peraturan perundang-undangan diatur dalam TAP MPR No.III/MPR/2000 disebutkan didalam Pasal 2 bahwa tata urutannya yakni (I) Undang-Undang Dasar 1945; (II) Ketetapan MPR; (III) Undang-Undang; (IV) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; (V) Peraturan Pemerintah (VI) Keputusan Presiden; (VII) Peraturan Daerah. Perubahan ketiga mengenai tata urutan peraturan perundang-undangan diatur dalam UU No.10 Tahun 2004 pasal 7 ayat (1) yakni (I) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (II) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; (IV) Peraturan Pemerintah; (V) Peraturan Presiden; (VI) Peraturan Daerah. Selanjutnya perubahan keempat diatur dalam UU No.12 Tahun 2011 pada pasal 7 ayat (1) yakni (I) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (II) Ketetapan MPR; (III) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; (IV) Peraturan Pemerintah; (V) Peraturan Presiden; (VI) Peraturan Daerah Provinsi; dan (VII) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Melihat perjalanan sejarahnya mengenai tata urutan peraturan perundang-undangan masih memiliki beberapa kekurangan, yaitu bahwa menghilangkan TAP MPR pada UU No.10 Tahun 2004 lalu menempatkan kembali pada hierarki dengan UU No.12 Tahun 2011 adalah sebuah kekeliruan karena kedudukan dari TAP MPR sendiri berada diatas Undang-Undang. Selanjutnya terdapat banyak peraturan yang mengikat umum dan keluar diluar peraturan perundang-undangan yang ada saat ini namun kedudukannya tidak jelas dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Dengan demikian seyogyanya dilakukan rekonstruksi mengenai tata urutan peraturan perundang-undangan sehingga tidak terdapat peraturan yang saling berbenturan dan tumpah tindih antara satu peraturan dan yang lainnya, sehingga nantinya kedudukan dan posisi dari tiap-

tiap peraturan perundang-undangan menjadi jelas dan terstruktur sesuai dengan teori jenjang norma didalam konstitusi.

Perihal permasalahan mengenai Tap MPRS/MPR dalam sistem peraturan perundang-undangan Indonesia patutnya dilihat secara komprehensif dimulai dengan sejarahnya di Indonesia. Sejak dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang mengatur mengenai pembentukan MPRS merupakan awal mula berkembangnya lembaga MPRS itu sendiri yang hingga saat ini dikenal dengan MPR. Merujuk pada UUD NRI Tahun 1945, MPRS memiliki kewenangan menetapkan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara, maka atas dasar tersebut produk hukum yang dikeluarkan MPRS pada saat itu menggunakan nomenklatur *_ketetapan_* bukan peraturan. Kedudukan dari Tap MPR/MPRS berada satu tingkat dibawah UUD NRI Tahun 1945 yang merupakan dasar hukum bagi pembentukan peraturan perundang-undangan yang berada dibawahnya, hal ini dikarenakan materi muatan dari Tap MPR/MPRS itu sendiri bersifat aturan dasar sebagai pedoman pembangunan nasional.

Perjalanan Tap MPR/MPRS sebagai peraturan yang mengikat serta sebagai pedoman pembangunan nasional dimulai pada saat dikeluarkannya Tap MPRS No.I/MPRS/1960 Tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara. Namun, kontroversi mengenai kewenangan MPRS membuat produk hukum mulai terasa dimana MPRS sebagai lembaga penjelmaan rakyat tidak lagi membuat produk hukum demi kepentingan rakyat, melainkan demi melenggangkan penguasa pada saat itu yaitu Presiden Soekarno dengan dikeluarkannya Tap MPRS No.III/MPRS/1963 Tentang Pengangkatan Pemimpin Besar Revolusi Indonesia Bung Karno sebagai Presiden Indonesia Seumur Hidup. Peristiwa ini seakan menjadi tamparan bagi Bangsa Indonesia bahwa kekuasaan tanpa batas dapat menimbulkan *abuse of power* dalam pelaksanaannya. Dengan demikian, memberikan sebuah kewenangan membuat produk hukum harus diimbangi dengan mekanisme yang dapat menutup kemungkinan terjadinya *abuse of power* oleh sebuah lembaga. Oleh karena itu, apabila nantinya MPR dapat kembali membuat sebuah produk hukum harus diimbangi dengan sebuah

mekanisme oleh lembaga penjaga konstitusi agar kewenangan yang diberikan tidak menyimpang dari konstitusi, yakni UUD NRI Tahun 1945.

Selanjutnya mengenai kewenangan MPR. Secara historis MPR sebelum perubahan UUD NRI Tahun 1945 adalah sebagai lembaga negara tertinggi terlihat dari wewenang yang dimiliki oleh MPR itu sendiri. Pertama, MPR memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden serta menetapkan Haluan Negara. Dengan demikian kedudukan Presiden adalah sebagai mandataris dari MPR. Terlebih dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 disebutkan bahwasanya kedaulatan ditangan rakyat dan dijalankan sepenuhnya oleh MPR, dengan begitu dapat disimpulkan bahwa MPR adalah lembaga pelaksana kedaulatan rakyat sekaligus sebagai lembaga tertinggi negara. Salah satu kewenangan MPR sebelum perubahan adalah membentuk sebuah Haluan Negara. Dalam perjalanan sejarahnya Haluan Negara dimulai pada masa pemerintahan Soekarno yang termaktub dalam Manifesto Politik (Manipol) dilanjutkan pada masa pemerintahan Soeharto, Haluan Negara tertuang dalam ketetapan MPR No. IV/MPR/1973 lalu pada masa reformasi Haluan Negara tertuang dalam SPPN.

Kewenangan dalam membentuk Haluan Negara secara historis pernah diberikan kepada MPR pada tahun 1970-1999 dimana selama masa pelaksanaan GBHN yang ditetapkan oleh MPR terjadi peningkatan pembangunan yang konsisten dan terarah serta dapat menekan angka kemiskinan dengan konsisten. Namun, setelah dilaksanakannya amandemen UUD NRI Tahun 1945 kewenangan MPR dalam menentukan dan membentuk Haluan Negara dihapuskan sehingga pedoman perencanaan pembangunan digantikan oleh SPPN yang diejawantahkan dalam RPJP, RPJM, dan RKP. Namun, dalam pelaksanaannya RPJP tidak sefektif dan sebaik GBHN, dapat dilihat salah satunya dari indikator tingkat kemiskinan yang pada masa GBHN selalu menurun dengan konsisten berbanding terbalik dengan pembangunan yang berpedoman pada SPPN. Pada masa SPPN indikator kemiskinan mengalami naik dan turun sehingga dapat dikatakan tidak konsisten, maka dari itu perlu diberikan kembali

kewenangan MPR dalam membentuk Haluan Negara sebagai pedoman pembangunan agar tercipta pembangunan nasional yang sistematis, berkesinambungan dan menyeluruh.

Dengan Haluan Negara yang dalam sejarahnya dijadikan pedoman bagi Presiden sebagai Kepala Pemerintahan dalam menjalankan pembangunan nasional maka Presiden wajib berpedoman kepada GBHN, jika tidak maka MPR dapat memberhentikan Presiden atas usul DPR dalam masa jabatannya. Sejarah pemberhentian Presiden di Indonesia pernah terjadi beberapa kali apabila Presiden dianggap oleh DPR telah melakukan pelanggaran hukum. Secara historis aturan mengenai pemberhentian Presiden belum diatur pada zaman pemerintahan Presiden Soekarno. Jatuhnya Presiden Soekarno pada tahun 1967 dikarenakan oleh ditariknya mandat MPRS melalui Ketetapan MPRS Nomor XXXIII/MPRS/1967 hanya karena alasan mayoritas anggota MPRS tidak menerima pidato pertanggung jawaban Presiden Soekarno, yang dinamainya Nawaksara, mengenai sebab-sebab terjadinya peristiwa G 30 S/PKI. Meskipun pada saat itu tidak ada aturan yang mengatur mengenai *impeachment* terhadap Presiden, dengan tidak diterimanya pidato pertanggung jawaban Presiden Soekarno pada saat itu menandakan bahwa *impeachment* terhadap Presiden pernah terjadi di Indonesia. *Impeachment* terhadap Presiden terjadi kembali pada masa pemerintahan Presiden Abdurahman Wahid pada tahun 2001. Dengan dalih bahwa Abdurahman Wahid telah melakukan pelanggaran konstitusi dan hukum, para anggota DPR kemudian memberikan memorandum kepada presiden untuk meminta keterangan mengenai kasus *buloggate*. Keterangan yang disampaikan oleh Presiden setelah adanya memorandum pertama ditolak oleh mayoritas anggota DPR, maka dari itu harus adanya memorandum kedua dan pada memorandum ini keterangan presiden tetap ditolak oleh mayoritas anggota DPR. Maka DPR mengeluarkan memorandum ketiga yang mencabut mandat terhadap Presiden. Melihat sejarah tentang *impeachment* terhadap Presiden maka perlu adanya reformulasi mengenai sistem *impeachment* yang lebih spesifik sehingga tidak dilandasi oleh unsur politis semata.

Pada masa pemerintahan Presiden Soeharto pembangunan nasional hanya berfokus di Pulau Jawa sehingga timbul ketidakpuasan masyarakat daerah yang kaya akan sumber daya alam namun masih berada di bawah garis kemiskinan yang berakibat bahwa pembangunan terkesan *jawasentris* tidak *indonesiasentris*. Dengan demikian atas dasar ketidakpuasan masyarakat dan tuntutan reformasi dikeluarkan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Kedua Undang-Undang tersebut dibentuk atas tuntutan reformasi dan ketidakpuasan masyarakat atas tidak meratanya pembangunan nasional sehingga tujuan dari kedua Undang-Undang tersebut adalah untuk menciptakan hubungan yang demokratis antara pemerintah pusat dan daerah. Dengan begitu diharapkan terjadi pembangunan yang berkesinambungan dan menyeluruh antara daerah dengan pusat. Namun, dalam pelaksanaannya banyak daerah yang tidak berpedoman pada pembangunan nasional yang telah dimuat dalam RPJPN, karena RPJPN tidak memiliki daya ikat sehingga terjadi pergantian arah pembangunan daerah tiap terjadi pergantian aktor pembangunan daerah yakni Gubernur/Walikota/Bupati. Oleh karena itu untuk menciptakan pembangunan yang sistematis, berkesinambungan dan menyeluruh serta konsisten antara daerah dan pusat perlu dilakukan perubahan pada kebijakan dari otonomi daerah itu sendiri, sehingga kebijakan-kebijakan daerah harus berpedoman pada Haluan Negara guna menjamin keselarasan pembangunan nasional.

Kekuasaan kehakiman merupakan pilar ketiga dalam sistem kekuasaan negara modern. Dalam sistem negara modern cabang kekuasaan kehakiman merupakan cabang yang diorganisasikan secara tersendiri. Baik di negara-negara yang menganut *civil law* maupun *common law*, baik yang menganut sistem pemerintahan parlementer maupun presidensial, lembaga kekuasaan kehakiman selalu bersifat tersendiri.²²³ Dengan demikian dapat diketahui bahwasanya lembaga kekuasaan kehakiman harus bersifat

²²³ Jimly Asshiddiqie, 2010, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali Press, hlm. 310.

independen dan mandiri serta tidak dapat diintervensi oleh pemerintah baik eksekutif maupun legislatif.

Secara historis pada zaman Hindia Belanda dikenal tiga bentuk peradilan, yakni peradilan gubernemen (*gouvernements rechtspraak*), peradilan bumiputera, dan peradilan swapraja. Peradilan pidana tercantum dalam Pasal 130 *Indische Staatsregeling* (IS); peradilan bumiputera tercantum dalam Ordonansi S. 1932; dan peradilan swapraja diatur dalam Peraturan Swapraja 1938.²²⁴ Pasca kemerdekaan ketentuan mengenai kekuasaan kehakiman diatur di dalam UUD 1945 sebelum amandemen dalam Pasal 24 UUD NRI Tahun 1945, yang berbunyi: (1) *Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang.*; (2) *Susunan dan kekuasaan badan-badan kehakiman itu diatur dengan undang-undang.* Pasal 25 menyebutkan —*Syarat-syarat untuk menjadi dan untuk diberhentikan sebagai hakim ditetapkan dengan undang-undang.*” Kemudian pada bagian Penjelasan UUD 1945 disebutkan bahwa, —*Kekuasaan kehakiman ialah kekuasaan yang merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah.*”

Pada amandemen ketiga UUD NRI Tahun 1945 lahirlah sebuah lembaga kehakiman baru yang secara kedudukan setara dengan MA yakni MK. MK sendiri fungsi utamanya adalah sebagai *the guardian of constitution* (penjaga konstitusi), penjaga disini artinya adalah MK sebagai satu-satunya lembaga penafsir konstitusi yang berfungsi menjaga nilai dari konstitusi sendiri sehingga tidak terdapat peraturan perundang-undangan dibawahnya yang bertentangan nilai dan norma dari konstitusi. Salah satu kewenangan MK adalah menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar. Pada masa Orde Baru, konsep *judicial review* coba dirintis dan diakomodasi dalam berbagai peraturan perundang-undangan seperti dalam Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, TAP MPR No.III/MPR/1978

²²⁴ Mahkamah Konstitusi, 2010, Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002 Buku IV, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, hlm. 9

tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara dan Undang-Undang No. 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.²²⁵ Namun kesemuanya masih jauh dari memadai karena hanya mengatur tentang uji materi peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang.²²⁶

Dengan adanya MK menjadikan sistem pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia menjadi dua pintu, yang dampaknya adalah terjadinya kekosongan hukum apabila mengajukan *judicial review* kepada MA. Karena adanya Putusan MK No.93/PUU-XV/2017 yang menyebabkan MA harus menunda pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang jika ada proses uji materi Undang-Undang di MK hingga ada putusan MK. Melihat sejarah tersebut, maka perlu adanya inisiasi perubahan untuk mengintegalkan sistem pengujian peraturan perundang-undangan dibawah kewenangan MK, sehingga tidak lagi terjadi kekosongan hukum apabila terdapat peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang yang bertentangan dengan undang-undang dasar dapat diajukan *judicial review* ke MK.

²²⁵ Sudikno Mertokusumo, 1998, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, hlm. 24-25.

²²⁶ Ulin Najihah, 2008, *Penerapan Sistem Pembuktian Di Mahkamah Konstitusi*, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, hlm. 22.

BAB IV

PEMBAHASAN

A Penegasan Konsep Negara Hukum Pancasila Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia

Negara Indonesia adalah sebuah negara yang lahir, berdiri, dan mendewasa di atas satu dasar falsafah (*weltanschauung*) yang khas, yaitu Pancasila. Sifat khas itu melekat karena Pancasila, selain merupakan dasar falsafah, juga merupakan alat pemersatu bangsa Indonesia untuk melenyapkan segala penyakit yang telah mewabah selama ratusan tahun, yaitu, terutama sekali, imperialisme.²²⁷ Pancasila sebagai antitesis dari imperialisme terlihat dari satu kesatuan silanya, yakni Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan atau perwakilan, dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Lima sila tersebut sudah barang tentu menolak segala gagasan yang identik dengan imperialisme, yakni eksploitasi dan diskriminasi terhadap manusia, otoritarianisme dan totalitarianisme, serta segala hal lainnya yang potensial merendahkan harkat dan martabat kehidupan manusia.

Walaupun urgensi lahirnya Pancasila dikatakan sebagai antitesis dari imperialisme, tetap perlu disadari bahwa Pancasila memiliki latar kesejarahan yang lebih panjang dibandingkan latar kesejarahan imperialisme di Indonesia. Nilai-nilai esensial dalam Pancasila sebenarnya telah tersemayamkan dalam kehidupan bangsa Indonesia jauh sebelum imperialisme masuk. Karena itu dikatakan bahwa Pancasila adalah hasil penggalian dari, oleh, dan untuk bangsa Indonesia sendiri. Pancasila adalah *local wisdom* bangsa Indonesia yang kemudian diolah, dikembangkan, serta disintesis dengan paham besar di dunia.²²⁸ Manakala Pancasila dipahami

²²⁷ Pidato Soekarno pada tahun 1958. Dikutip dari Yudi Latif, 2015, *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 1.

²²⁸ Kaelan, 2014, *Pendidikan Pancasila*, Paradigma: Yogyakarta, hlm. 18-19.

seperti ini, akan tampak satu lagi arti penting Pancasila, yakni sebagai karakter Bangsa Indonesia.

Keberadaan Pancasila dalam dimensi hukum Indonesia yakni sebagai sumber dari segala sumber hukum. Jika mengacu pada **Hans Kelsen**, maka Pancasila disebut sebagai norma hukum yang paling dasar (*grundnorm*).²²⁹ Sedangkan dalam dimensi politik, Pancasila merupakan sumber etika dan moralitas, terutama dalam hubungannya dengan legitimasi kekuasaan. Legitimasi kekuasaan menurut Pancasila haruslah berbasis pada kehendak rakyat. Dengan kata lain, Pancasila menghendaki kehidupan kenegaraan yang berdemokrasi.²³⁰

1. Kedudukan Konsep Negara Hukum Pra-Amandemen UUD Tahun 1945

Konsep negara hukum sering diterjemahkan dengan berbagai istilah yang berbeda-beda seperti *the rule of law*, *rechtsstaat*, *etat de droit* atau *estado de derecho*. Di negara-negara Eropa Kontinental, konsep negara hukum disebut dengan istilah *rechtsstaat*. Istilah *rechtsstaat* adalah merupakan bahasa Belanda yang memiliki makna dan pengertian sejajar dengan *rule of law* di negara-negara yang menganut sistem Anglo Saxon. Di Indonesia dikenal dengan istilah –negara hukum, yang dalam bahasa Jerman disebut dengan istilah –*rechtsstaat* atau dalam bahasa Perancis disebut dengan istilah –*Etat de Droit*.²³¹ Sehingga dapat dimaknai bahwa konsep negara hukum memiliki ciri khas yang disesuaikan dengan penegakan hukum pada tiap negara tersebut.

Rumusan pengaturan mengenai Indonesia sebagai negara hukum dalam UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan tidak dimuat dalam bagian –Batang Tubuh atau pasal-pasal. Pengaturannya hanya ditempatkan di bagian –Penjelasan, tepatnya pada bagian –Sistem Pemerintahan Negara, ketentuan

²²⁹ Hans Kelsen, 2010, *Teori Hukum Murni: Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normative*, Nusa Media: Bandung, hlm. 1.

²³⁰ Kaelan, *Op. Cit.*, hlm. 93-94.

²³¹ Susi Dwi Harijanti, 2011, *Negara Hukum dalam Undang-Undang Dasar 1945, dalam Negara Hukum yang Berkeadilan: Kumpulan Pemikiran dalam Rangka Purnabakti Prof.Dr.H.Bagir Manan, SH., MCL*, Cetakan Pertama, Bandung: PSKN FH UNPAD, hlm. 80.

pertama dengan bunyi —Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*)|. Dengan bentuk pengaturan yang demikian, maka tentu dengan mudah akan dipahami bahwa negara hukum sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan adalah negara hukum yang mengarah pada konsep hukum *rechtsstaat* yang lahir dari konsep hukum Eropa Kontinental. Penegakan semacam ini sangat dibutuhkan agar kemudian tidak terbuka ruang penafsiran secara beragam terhadap makna negara hukum itu sendiri. Barangkali, hal ini akan menjadi salah satu kelebihan dari mekanisme pengaturan yang dituangkan dalam UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan.²³²

Ketentuan lain yang turut diatur dalam bagian —Penjelasan| UUD NRI Tahun 1945, khususnya pada —Sistem Pemerintahan| adalah: Sistem Konstitusional. Pada ketentuan ini dijelaskan bahwa pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar) tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas). Selain itu disebutkan pula bahwa kekuasaan negara yang tertinggi ditangan MPR (*Die gezatnte Staatgewalt liegi allein bei der Majelis*). Adapun Kedaulatan Rakyat dipegang oleh suatu badan, bernama MPR, sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*Vertretungsorgan des Willens des Staatsvolkes*). Majelis ini menetapkan Undang-Undang Dasar dan menetapkan garis-garis besar haluan negara. Majelis ini mengangkat Kepala Negara (Presiden) dan Wakil Kepala Negara (Wakil Presiden). Majelis inilah yang memegang kekuasaan negara yang tertinggi, sedangkan Presiden harus menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh Majelis. Adapun Presiden yang diangkat oleh Majelis, bertunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis. Presiden ialah "mandataris" dari Majelis. Ia berwajib

²³² Janpatar Simamora, 2014, —Tafsir Makna Negara Hukum Dalam Perspektif Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945|, *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol.14, No.3 September, hlm. 552.

menjalankan putusan-putusan Majelis. Presiden tidak "*neben*", akan tetapi "*untergeordnet*" kepada Majelis.²³³

Jika kemudian dikaji dalam perspektif historisnya, maka dapat dipahami bahwa bangunan teori atau konsep negara hukum di Eropa Kontinental yang kemudian diadopsi dalam UUD 1945 sebelum perubahan sangat banyak terpengaruh oleh pemikiran Immanuel Kant, Hans Kelsen maupun sejumlah ahli hukum lainnya. Adapun perkembangan konsep negara hukum di Eropa Kontinental dapat dilihat antara lain di negara Jerman dan Perancis. Sebagaimana pernah ditulis **Marjanne Termorshuizen Artz**, bahwa di Jerman sendiri, negara hukum pada awalnya diartikan sebagai *Gesetzeestaat* yang menunjuk pada konsep minimal *formal legality* yang sangat menekankan pentingnya prinsip legalitas dan kemudian dipraktikkan pada masa sebelum Perang Dunia II. Sekalipun Immanuel Kant sering dianugerahi gelar sebagai bapak spiritual konsep *rechtsstaat*, namun demikian sebagaimana disebutkan oleh **Laurent Pech**, bahwa penggunaan istilah *rechtsstaat* untuk pertama kalinya justru dikemukakan oleh **Johan Wilhelm Placidus**, dalam *Literature der Staatslehre, Ein Versuch* pada tahun 1798. Baru kemudian pada saat berlakunya *Basic law* Jerman pada tahun 1949, konsep *rechtsstaat* berkembang sedemikian rupa sebagai prinsip yang lebih komprehensif dan secara tersirat lebih menyentuh prinsip-prinsip fundamental organisasi negara, yaitu seperti pemisahan kekuasaan, pengujian oleh badan peradilan, prinsip legalitas, prosedur yang adil, adanya kepastian hukum dan juga proporsionalitas serta sejumlah prinsip fundamental lainnya.²³⁴

Selain pada rumusan dalam UUD NRI Tahun 1945, rumusan mengenai negara hukum yang terdapat dalam Konstitusi RIS sebagaimana yang disebutkan ternyata terdapat perbedaan dengan yang dirumuskan dalam UUD NRI Tahun 1945. Yang membedakannya adalah (1) di dalam UUD NRI Tahun 1945

²³³ Lihat Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945.

²³⁴ Susi Dwi Harijanti, 2011, *Negara Hukum dalam Undang Undang Dasar 1945, dalam "Negara Hukum yang Berkeadilan: Kumpulan Pemikiran dalam Rangka Purnabakti Prof.Dr.H. Bagir Manan, SH., MCL, Op.Cit.,* hlm. 83-84.

pernyataan Indonesia sebagai negara hukum hanya diatur dalam penjelasan, sedangkan di dalam Konstitusi RIS pengaturannya di atur dalam Mukadimah dan batang tubuh. (2) Di dalam penjelasan UUD NRI Tahun 1945 dijelaskan bahwa negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*), sedangkan ketentuan dalam Konstitusi RIS 1949 menyebutkan Republik Indonesia Serikat yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum demokrasi yang berbentuk federasi. Dengan rumusan demikian maka konsep negara hukum yang di anut dalam Konsitusi RIS lebih netral jika dibandingkan dengan konsep negara hukum (*rechtsstaat*) sebagaimana yang dinyatakan dalam penjelasan UUD NRI Tahun 1945. Sedangkan dalam UUDS 1950, dirumuskan Republik Indonesia adalah negara hukum demokratis yang berbentuk Kesatuan. Perbedaan tersebut dikarenakan dalam Konstitusi RIS Indonesia menerapkan bentuk negara federasi atau negara serikat sedangkan dalam UUDS 1950 Indonesia menerapkan bentuk negara Kesatuan.²³⁵

Walau keadaan konsep negara hukum sebelum perubahan UUD NRI Tahun 1945 banyak diartikan secara spesifik dengan makna *rechtsstaat*, namun dapat dipahami bahwa keadaan rezim pada kala itu belum sepenuhnya menerapkan konsep *rechtsstaat* secara konsisten. Hal ini dikarenakan adanya bentuk aturan-aturan yang kaku atau tekstual sehingga perkembangan hukum terkesan normatif untuk dijalankan, konsep berfikir *civil law* dimaknai menjadi sangat terbatas dan sempit. Terlebih keadaan politik pada saat itu bersifat pada absolutisme atau otoritarian yang mengakar, sehingga timbul inkonsistensi antara pengaturan yang ada dengan realita pada penegakkan. Atas dasar itu maka dibentuknya tuntutan untuk menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum, sehingga rumusan tersebut diharapkan dapat menepis kesewenang-wenangan kekuasaan yang akan memimpin untuk kedepannya. Walaupun dalam perkembangannya justru

²³⁵ Arie Purnomosid, —*Negara Hukum Pancasila (Analisis terhadap Undang-Undang Dasar 1945 Pra dan Pasca Amandemen)*, Tesis: Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana UKSW, hlm. 233-234.

memberikan penafsiran ganda dalam menafsirkan makna negara hukum dalam konstitusi.

2. Kedudukan Konsep Negara Hukum Pasca-Amandemen UUD Tahun 1945

Pasca perubahan UUD NRI Tahun 1945, ketentuan-ketentuan didalamnya mengalami perombakan dan sebagian besar ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam penjelasan UUD NRI Tahun 1945 dimasukkan kedalam pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945, sehingga rumusan negara hukum Indonesia yang semula hanya dimuat secara implisit baik di dalam Pembukaan maupun Batang Tubuh UUD NRI Tahun 1945 dan secara eksplisit dimuat di dalam Penjelasan UUD NRI Tahun 1945, penempatan rumusan negara hukum Indonesia telah bergeser kedalam pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945 yang secara tegas dinyatakan di dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi: *—Negara Indonesia adalah Negara Hukum*.²³⁶ Dengan begitu maka pemaknaan konsep negara hukum Indonesia dipertegas sebagai bagian dari pembatasan kekuasaan.

Pemindahan konsep negara hukum tersebut dapat berarti dua hal, yakni: *pertama* adalah bahwa pemindahan ketentuan mengenai negara hukum ke dalam bagian *—Pasal-Pasal* menunjukkan adanya upaya penegasan terhadap konsep negara hukum bagi Indonesia. Dengan pemindahan dimaksud ke dalam bagian *—Pasal-Pasal*, maka diharapkan daya ikat mengenai ketentuan negara hukum bagi Indonesia akan semakin kuat. *Kedua*, pemindahan dimaksud juga dapat dimaknai sebagai upaya untuk menegaskan kembali bahwa Bangsa Indonesia secara sungguh-sungguh akan melandaskan seluruh aktivitas kehidupan berbangsa dan bernegara pada ketentuan hukum yang ada. Hukum akan menjadi panglima sekaligus rambu pembatas bagi

²³⁶ Menurut Bagir Manan dalam *Kajian Akademik: Penegasan Demokrasi Pancasila*, sebetulnya sebutan *—negara berdasarkan atas hukum* secara bahasa bukan terjemahan *de rechtsstaat* tetapi dari *the state under the rule of law*

setiap tindakan pemerintah dan rakyat dalam mengelola bangsa dan negara.²³⁷

Langkah pengaturan ketentuan mengenai negara hukum dimaksud dengan menghilangkan istilah *rechtsstaat* setidaknya mengandung dua konsekuensi tersendiri yang saling bertolak belakang. **Pertama**, bentuk dan pola pengaturan yang demikian akan memudahkan bangsa Indonesia dalam menerjemahkan apa sesungguhnya yang dimaksud dengan negara hukum sesuai dengan keinginan dan kehendak bangsa Indonesia. Dengan dihilangkannya istilah *rechtsstaat*, hal ini menunjukkan bahwa Indonesia tidak terikat pada konsep negara hukum sesuai dengan syarat-syarat yang dijalankan dalam konsep negara hukum dalam arti *rechtsstaat*. Konsekuensi pertama ini dapat dikategorikan sebagai konsekuensi yang bersifat positif. Konsekuensi **kedua** dari penghilangan istilah *rechtsstaat* dari Undang-Undang Dasar adalah bahwa negara hukum yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar menjadi sulit untuk ditafsirkan secara konkret, apakah negara hukum dalam arti *rule of law* atau negara hukum dalam arti *rechtsstaat* atau kedua-duanya. Konsekuensi kedua ini barangkali lebih tepat disebut sebagai konsekuensi yang bersifat negatif.²³⁸

Ketentuan tersebut menimbulkan persepsi lain, sehingga timbul pertanyaan apakah sesungguhnya makna dari negara hukum sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Apakah negara hukum tersebut mengandung arti yang sama dengan *rechtsstaat* atau negara hukum dalam pemaknaan *the rule of law*, ataupun ada makna negara hukum yang prismatic dari kedua konsep negara hukum tersebut yang tidak termasuk ke dalam dua aliran utama negara hukum itu. Hal inilah yang menciptakan ketidakpastian maksud dari makna hukum yang terkandung dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 sehingga menimbulkan berbagai penafsiran sendiri dikalangan pembentukan kebijakan dan akademisi.

²³⁷ Janpatar Simamora, 2014, –Tafsir Makna Negara Hukum Dalam Perspektif Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945!, *Op.Cit.*, hlm. 556.

²³⁸ *Ibid.*, hlm. 556-557.

Harus diakui bahwa penegasan negara hukum Indonesia menurut UUD NRI Tahun 1945 tidak harus dilihat sebagai suatu bangunan yang final, tetapi merupakan suatu bangunan yang secara terus menerus harus dibenahi untuk mencapai Indonesia yang sesungguhnya. Misalnya, perlu dipertimbangkan sejauhmana harmonisasi hubungan hukum adat dan hukum nasional dalam proses membangun negara hukum Indonesia.²³⁹ Meskipun demikian, konsepsi negara hukum harus memiliki keserasian terhadap pembangunan hukum di Indonesia, sehingga pemaknaan perubahan-perubahan yang terkandung dalam UUD NRI Tahun 1945 harus diartikan secara jelas dan tegas, agar kemudian dalam implementasinya tidak menimbulkan persoalan dan pembangunan hukum harus mampu memiliki kesatuan nilai dengan Pancasila, sehingga konsepsi berfikirnya dapat mengarah pada kerangka *rechttidee* falsafah Bangsa Indonesia.

3. Penegasan Konsep Negara Hukum Pancasila Dalam Sistem Hukum di Indonesia

Konsepsi penggunaan makna negara hukum menjadi bentuk perdebatan yang cukup substansial, hal ini dikarenakan penafsiran makna konsep negara hukum dapat berimplikasi besar terhadap paradigma pembentukan dan penegakan hukum itu sendiri. Ketentuan ini diyakini menjadi penentu dari keteraturan nilai peraturan perundang-undangan di Indonesia agar mampu harmonis dengan nilai-nilai Pancasila. Sehingga berdasarkan pemahaman yang telah dijabarkan sebelumnya maka ketentuan konsep negara hukum perlu dipertegas dan diperjelas agar mampu memiliki daya ikat untuk dijadikan dasar pengaturan bagi peraturan dan penegakan hukum di Indonesia.

Penegasan terhadap konsep negara hukum perlu disesuaikan dengan nomenklatur yang mempunyai ciri khas Indonesia atas nilai-nilai yang terkandung dalam falsafah Negara Indonesia yaitu Pancasila. Sehingga diperlukan penjabaran secara tegas bahwa

²³⁹ Yanis Maladi, 2010, —Eksistensi Hukum Adat dalam Konstitusi Negara Pasca Amandemen], *Jurnal Mimbar Hukum*, Vol. 22, No. 3, Edisi Oktober, Yogyakarta: Fakultas Hukum UGM, hlm. 458.

pembentukan negara hukum Indonesia dengan mendasarkan pada Pancasila. Pendasaran pada Pancasila dikarenakan bahwa Pancasila merupakan cita hukum (*rechtsidee*) dalam pembentukan dan penegakan hukum secara substansial prosedural. Oleh karena itu sudah sepatutnya penggunaan konsep negara hukum menjadi negara hukum yang berdasarkan Pancasila. Hal ini diperkuat oleh kesimpulan dalam simposium di Universitas Indonesia tahun 1966 sebagai mana dikemukakan oleh **A. Mukthie Fadjar**, yakni dinyatakan sebagai berikut:²⁴⁰

—Negara Republik Indonesia adalah suatu negara hukum yang berdasarkan Pancasila. Pancasila sebagai dasar negara yang mencerminkan Bangsa Indonesia harus menjiwai semua peraturan hukum dan pelaksanaannya. Dalam negara Indonesia, dimana falsafah Pancasila begitu meresap, hingga negara kita ini dapat dinamakan Negara Pancasila, asas kekeluargaan merupakan titik tolak kehidupan kemasyarakatan.¶

Pendapat yang lebih rinci disampaikan oleh **Abu Daud Busroh** dan **H. Abubakar Busro** mengenai negara hukum Indonesia, yang mana menyatakan bahwa:²⁴¹

—Dapatlah disimpulkan bahwa jika diteliti ungkapan pasal demi pasal Undang-Undang Dasar 1945, agaknya memenuhi unsur-unsur baik konsep negara hukum Eropa Kontinental maupun konsep negara hukum menurut sistem Anglo Saxon. Walaupun demikian, negara Indonesia bukanlah sekedar mengikuti jalan seperti yang ditempuh negara-negara barat. Konsep negara hukum bagi Negara Indonesia berbeda dengan konsep negara hukum dari negara-negara barat, baik sejarah leluhurnya maupun isinya. Konsep negara hukum bagi negara Indonesia, adalah berlandaskan ¶Pancasila¶ yang antara lain mengandung prinsip pengakuan adanya hukum Tuhan, hukum kodrat dan hukum etika. Dalam negara hukum Indonesia, seluruh hukum dibuat oleh negara atau pemerintah dalam arti seluas-luasnya, tidak boleh bertentangan dengan hukum Tuhan, hukum kodrat dan hukum etika. Hal ini dapat digali dari ¶penjelasan¶ Undang-Undang Dasar 1945 tentang ¶pokok-pokok pikiran dalam pembukaan¶, pada alinea terakhir yang berbunyi : ¶Oleh karena itu Undang-Undang Dasar harus mengandung isi yang mewajibkan pemerintah dan lain-lain penyelenggaraan negara, untuk memelihara budi pekerti kemanusiaan yang luhur dan memegang teguh cita-cita moral rakyat yang luhur¶.

²⁴⁰ A. Mukthie Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, Cet. Kedua, Malang: Bayu Media, 2005, hlm. 86.

²⁴¹ Abu Daud Busroh dan H. Abubakar Busroh, 1991, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Cetakan ketiga, Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm. 120.

Di samping itu, walaupun UUD NRI Tahun 1945 tidak mencantumkan secara terperinci mengenai hak-hak dasar manusia, tetapi lima sila Pancasila, secara fundamental memberikan jaminannya.

Kemudian **Philipus M. Hadjon**, juga berpandangan bahwa konsep negara hukum di Indonesia berbeda dengan konsep *rechtsstaat* maupun konsep *the rule of law*, meskipun tidak dapat dibantah bahwa pengaruh kedua konsep tersebut memang ada terhadap pengertian negara hukum di Indonesia. Oleh karenanya negara hukum yang berlaku di Negara Republik Indonesia ini ialah Negara Hukum Pancasila. Lebih lanjut menurutnya perbedaan antara konsep *rechtsstaat*, konsep *the rule of law*, dan Negara Hukum Pancasila dapat terlihat sebagai berikut:²⁴²

- a. Ditelaah dari latar belakang sejarahnya, baik konsep *rechtsstaat* maupun konsep *the rule of law* lahir dari suatu usaha atau perjuangan menentang kesewenangan penguasa, sedangkan Negara Republik Indonesia sejak dalam perencanaan berdirinya jelas-jelas menentang segala bentuk kesewenangan atau absolutisme. Oleh karena itu jiwa dan isi Negara Hukum Pancasila seyogyanya tidaklah dengan begitu saja mengalihkan konsep *the rule of law* atau konsep *rechtsstaat*.
- b. Konsep *the rule of law* dan konsep *rechtsstaat* menempatkan pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia sebagai titik sentral, sedangkan untuk Negara Republik Indonesia – seperti telah diuraikan sebelumnya – pada waktu pembahasan Undang-Undang Dasar (yang sekarang dikenal sebagai Undang-Undang Dasar 1945) tidak dikehendaki masuknya rumusan hak-hak asasi manusia ala Barat yang individualistis sifatnya. Bagi Negara Republik Indonesia, yang menjadi titik sentral adalah keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan.

²⁴² Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya: Bina Ilmu, hlm. 84-85.

- c. Untuk melindungi hak-hak asasi manusia, dalam konsep *the rule of law* mengedepankan prinsip *equality before the law* dan dalam konsep *rechtsstaat* mengedepankan prinsip *wetmatigheid* kemudian menjadi *rechtmatigheid*. Untuk Negara Republik Indonesia yang menghendaki keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat, yang mengedepankan asas kerukunan dalam hubungan antara pemerintah dan rakyat. Dari asas ini akan berkembang elemen lain dari konsep Negara Hukum Pancasila, yaitu : terjalinnya hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan negara, penyelesaian sengketa secara musyawarah sedangkan peradilan merupakan sarana terakhir dan tentang hak-hak asasi manusia tidaklah hanya menekankan pada hak dan kewajiban tetapi terjalinnya suatu keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Atas dasar latar belakang dan konsepsi berfikir itulah, maka menurut **Philipus M. Hadjon**, elemen dari Negara Hukum Pancasila adalah meliputi:²⁴³

- a. Keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan;
- b. Terjalinya hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara;
- c. Penyelesaian sengketa secara musyawarah sedangkan peradilan merupakan sarana terakhir;
- d. Hak asasi manusia tidak hanya menekankan pada hak dan kewajiban, tetapi terjalinnya suatu keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Berdasarkan kerangka berfikir tersebut, maka negara hukum Pancasila dapat diartikan sebagai konsep negara hukum yang memiliki ciri khas dan karakter bangsa Indonesia yang berlandaskan pada identitas dan karakteristik yang terdapat pada Pancasila, yaitu ketuhanan, kekeluargaan, gotong royong dan kerukunan. Nilai-nilai tersebut merupakan manifestasi dari nilai-nilai yang hidup di masyarakat, sehingga penegakan hukum dalam

²⁴³ *Ibid.*

konsepsi ini nantinya turut menghadirkan keadilan yang substansif sesuai dengan nilai-nilai Pancasila yang demokratis.

Hal ini menyatakan bahwa meskipun konsep Negara Hukum Indonesia yang pernah dikemukakan dalam Penjelasan UUD 1945 sebelum dilakukan perubahan, erat sekali hubungannya dengan konsep *rechtsstaat*, yaitu konsep negara hukum Eropa Kontinental, tetapi konsep Negara Hukum Indonesia sebetulnya bukanlah tipe *rechtsstaat*. Tipe Negara Hukum Indonesia juga bukan tipe *rule of law*, meskipun unsur-unsur dari *rechtsstaat* dan *rule of law* dapat ditemukan dalam Negara Hukum Indonesia. Menurut **Padmo Wahyono**, yang mana merumuskan ada 5 (lima) unsur Negara Hukum Pancasila, yaitu:²⁴⁴

- a. Pancasila merupakan sumber hukum nasional yang berarti bahwa bangsa Indonesia menghendaki satu sistem hukum nasional yang dibangun atas dasar wawasan kebangsaan, wawasan nusantara, dan wawasan bhinneka tunggal ika;
- b. MPR mempunyai kewenangan untuk mengubah dan menetapkan UUD yang melandasi segala peraturan perundangan di bawahnya, yang mana undang-undang dibuat oleh DPR dan Presiden yang menunjukkan prinsip legislatif khas Indonesia;
- c. Pemerintah berdasarkan sistem konstitusional;
- d. Adanya persamaan di depan hukum;
- e. Adanya kekuasaan kehakiman yang bebas dan tidak memihak.

Melandasi pemikiran secara konsepsional seyogyanya Negara Hukum Indonesia dapat dirumuskan baik secara material maupun yuridis formal. **Secara material**, Negara Hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila dalam pembuatan substansi hukumnya harus menjunjung tinggi dan berlandaskan pada:²⁴⁵

- a. Nilai-nilai Ketuhanan Yang Maha Esa, artinya bahwa hukum yang dijadikan dasar pengaturan kehidupan negara harus

²⁴⁴ Padmo Wahyono, 1989, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, Jakarta: In-Hill Co., hlm. 153.

²⁴⁵ Lihat A. Rosyid Al Atok, —Negara Hukum Indonesia!, Makalah disampaikan dalam Kajian Rutin di Laboratorium Pancasila Universitas Negeri Malang, dengan tema —Konsep dan Aktualisasi Negara Hukum Pancasila!, Jum'at, 22 April 2016.

- bersumber dari dan tidak bertentangan dengan nilai-nilai ketuhanan serta selaras dengan ajaran agama dan kepercayaan yang ada. Dalam hal ini hukum-hukum yang bersumber dari ajaran agama maupun kepercayaan tertentu adalah bagian dan menjadi salah satu sumber hukum dan peraturan perundang-undangan.
- b. Nilai-nilai kemanusiaan yang adil dan beradab, artinya bahwa hukum yang dijadikan dasar pengaturan kehidupan negara harus bersumber dari dan tidak bertentangan dengan nilai-nilai kemanusiaan yang universal, nilai-nilai keadilan, dan nilai-nilai keadaban. Dengan demikian maka hukum dan peraturan perundang-undangan harus menjunjung tinggi nilai Hak-hak Asasi Manusia.
 - c. Nilai-nilai persatuan Indonesia, artinya bahwa hukum yang dijadikan dasar pengaturan kehidupan negara harus bersumber dari dan tidak bertentangan dengan nilai-nilai kebangsaan Indonesia, tetap menjaga persatuan dan kesatuan dengan tetap menghormati keanekaragaman agama, budaya, suku, bahasa, tradisi, dan adat istiadat yang ada. Dengan demikian hukum dan peraturan perundang-undangan harus mengakui dan menjamin nilai-nilai kearifan lokal, tradisi dan budaya nusantara yang beraneka ragam.
 - d. Nilai-nilai kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, artinya bahwa hukum yang dijadikan dasar pengaturan kehidupan negara harus bersumber dari dan tidak bertentangan dengan kepentingan dan aspirasi rakyat yang ditetapkan melalui musyawarah secara perwakilan dengan berlandaskan pada akal sehat (hikmat) dan i'tikad baik serta kearifan (kebijaksanaan). Dengan hukum dan peraturan perundang-undangan harus demokratis baik secara substansial dan prosedural.
 - e. Nilai-nilai keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, artinya bahwa hukum yang dijadikan dasar pengaturan kehidupan negara harus hukum yang betul-betul bisa menciptakan kesejahteraan masyarakat secara adil dan

merata bagi seluruh rakyat Indonesia. Dengan demikian hukum dan peraturan perundang-undangan harus dapat menjamin terwujudnya keadilan dan kesejahteraan bagi seluruh masyarakat tanpa kecuali.

Kemudian konsep negara hukum Pancasila yang dirumuskan **secara yuridis formal** dapat diartikan bahwa tata cara pembentukan hukum harus berlandaskan pada ketentuan yang ada dalam pasal-pasal peraturan perundang-undangan, baik dalam Undang-Undang Dasar, Undang-Undang, maupun peraturan perundangan lainnya. Secara yuridis formal, pilar utama bangunan Negara Hukum Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, sehingga nilai-nilai Pancasila turut menjadi pedoman dalam tata cara pembentukan hukum yang mengedepankan nilai-nilai 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.

Melalui hal tersebut maka dengan adanya penegasan konsepsi negara hukum Pancasila dapat menimbulkan konsekuensi logis bahwa nantinya Pancasila akan mampu menepis kekeliruan dari ketidakharmonisan antara Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum dengan produk-produk hukum yang dibentuk oleh suprastruktur negara baik dalam bentuk peraturan-peraturan maupun keputusan-keputusan (kebijakan). Sehingga kebijakan-kebijakan yang nantinya dibentuk dapat sejalan dengan makna konsep negara hukum Pancasila, yang mana merupakan ciri khas atau karakteristik dari Bangsa Indonesia.

B. Reformulasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia

MPR merupakan salah satu lembaga negara yang memiliki peranan penting dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Hal ini dapat dilihat dari ketentuan yang terdapat dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 bahwa –*Kedaulatan adalah ditangan rakyat,*

dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR. MPR sebagai perwujudan dari kedaulatan rakyat tentunya memiliki kewenangan yang sangat besar pada sistem ketatanegaraan Indonesia. Kewenangan yang dimiliki oleh MPR sebelum amandemen UUD NRI Tahun 1945, diantaranya adalah memilih Presiden dan Wakil Presiden, menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara yang harus dijalankan oleh Presiden sebagai mandataris dari MPR, serta meminta pertanggungjawaban dan menilai pertanggungjawaban yang diberikan oleh Presiden terhadap pelaksanaan garis-garis besar daripada haluan negara tersebut.

Namun setelah Reformasi, MPR yang dulunya berkedudukan sebagai lembaga tertinggi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia menjadi lembaga negara yang kedudukannya sejajar dengan lembaga negara lainnya. Hal ini didasari oleh Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 bahwa –*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.* MPR sebagai negara hukum yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat maka perubahan atas pasal tersebut mengakibatkan terjadi pergeseran terhadap kewenangan MPR. MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara namun berkedudukan sejajar dengan lembaga negara lainnya, sehingga MPR kehilangan kewenangan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden serta tidak lagi berhak untuk menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara. Terkait dengan ini, **Jimly Asshiddiqie** menyebutkan bahwa setelah perubahan UUD 1945, tidak dikenal lagi adanya lembaga tertinggi negara. Sesuai doktrin pemisahan kekuasaan (*separation of power*) berdasarkan prinsip *checks and balances* antara cabang-cabang kekuasaan negara, MPR mempunyai kedudukan yang sederajat dengan lembaga-lembaga negara lainnya.²⁴⁶

Turunnya status MPR dari lembaga negara yang kedudukannya tertinggi menjadi lembaga negara yang kedudukannya sejajar dengan lembaga negara lainnya, maka MPR tidak lagi berhak untuk membuat garis-garis besar daripada haluan negara. Sehingga sebagai

²⁴⁶ Jimly Asshiddiqie, 2006, Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, hlm. 147.

gantinya untuk memberikan pedoman atau petunjuk dalam menyelenggarakan pembangunan, dibentuklah RPJPN pada tingkat pusat dan RPJPD pada tingkat daerah, dimana daerah dalam melaksanakan otonomi daerah dalam hal pembangunan harus mengacu pada pedoman sebagaimana yang terdapat dalam RPJPN.

Perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945 yang menegaskan bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat, tidak lagi dilakukan oleh MPR, maka berakibat pada Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat.²⁴⁷ Hal ini berimplikasi kepada kewenangan MPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dari masa jabatannya. Sejalan dengan hal ini MPR tidak lagi diberi kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban kepada Presiden maupun memberhentikan Presiden apabila tidak melaksanakan Haluan Negara seperti sebelum amandemen UUD NRI Tahun 1945 dilakukan.

Setelah dilakukannya amandemen juga terjadi perubahan terhadap struktur keanggotaan MPR. Saat ini MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih dengan pemilihan umum.²⁴⁸ Dengan begitu saat ini struktur keanggotaan MPR tidak memuat unsur dari Utusan Golongan. Ini merupakan konsekuensi logis dari pelaksanaan paham demokrasi yang dianut oleh rakyat Indonesia yaitu keanggotaan MPR dipilih melalui pemilihan umum.

Berdasarkan hal-hal yang telah diutarakan diatas perubahan-perubahan setelah reformasi ternyata belum mampu untuk mengakomodir kepentingan rakyat Indonesia dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat sebagaimana yang termaktub dalam tujuan nasional yang terdapat dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Oleh karena itu, diperlukan suatu upaya dalam rangka memperkuat kewenangan MPR sebagai lembaga negara yang paling representatif dari rakyat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan dan tujuan nasional Indonesia.

²⁴⁷ Lihat Pasal 6A UUD NRI Tahun 1945.

²⁴⁸ Lihat Pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

1. Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia

Reformasi telah membawa perubahan yang cukup besar pada segala bidang kehidupan masyarakat Indonesia, khususnya di bidang hukum. Hal ini didasari oleh salah satu dari tuntutan reformasi yakni pembaharuan hukum. Setelah Reformasi, UUD NRI Tahun 1945 sejak tahun 1999-2002 telah mengalami perubahan sebanyak 4 (empat) kali. Yang didalamnya terdapat banyak ketentuan-ketentuan yang mengalami perubahan secara substansial.

Setelah terjadinya perubahan-perubahan tersebut status MPR di-*downgrade*, bukan lagi sebagai Lembaga Tertinggi Negara, tetapi menjadi Lembaga Tinggi Negara yang setara kedudukannya dengan lembaga tinggi lainnya seperti DPR, BPK, MA dan Presiden. Kewenangan MPR untuk mengangkat Presiden dan Wakil Presiden serta menetapkan GBHN dan meminta pertanggungjawaban Presiden sebagai mandataris MPR juga telah dihilangkan. Dengan perombakan-perombakan dalam sistem ketatanegaraan ini MPR bukan lagi pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara.²⁴⁹

Meskipun saat ini dikatakan bahwa kedudukan MPR sederajat dengan lembaga-lembaga negara lainnya namun MPR diberi kewenangan yang cukup penting dalam ketatanegaraan yaitu melantik Presiden dan Wakil Presiden yang telah terpilih melalui pemilihan umum, mengubah Undang-Undang Dasar, serta memberhentikan Presiden/ dan atau Wakil Presiden dari masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.²⁵⁰

Berdasarkan hal-hal yang telah disebutkan diatas maka dapat disimpulkan bahwa MPR tetap memiliki kedudukan yang strategis dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Hal ini dapat dilihat dari kewenangan MPR yang sangat berperan seperti melakukan amandemen UUD NRI Tahun 1945 dan melantik Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilihan umum. Kewenangan yang strategis

²⁴⁹ Dimiyati Hartono, 2009, *Problematika dan Solusi Amademen Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hlm. 60.

²⁵⁰ Lihat Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945.

tersebut merupakan perwujudan dari prinsip kedaulatan rakyat, dimana MPR merupakan lembaga negara yang dianggap paling mewakili dari seluruh rakyat Indonesia.

2. Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Pra-Amandemen UUD Tahun 1945.

Apabila dilihat secara historis, pembentukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara diilhami dari konsep paham integralistik yang diajukan oleh **Soepomo** ketika ide awal pembentukan MPR dibahas oleh BPUPKI. Paham integralistik ini mengatakan bahwa *—negara ialah suatu susunan masyarakat yang integral, segala golongan, segala bagian, segala anggotanya berhubungan erat satu sama lain dan merupakan persatuan masyarakat yang organis.*²⁵¹ Sehingga berdasarkan paham ini dalam struktur ketatanegaraan Indonesia harus ada satu lembaga negara yang menaungi semua lembaga-lembaga negara sebagai puncak dari kekuasaan negara untuk melaksanakan kedaulatan rakyat dan mewakili kepentingan rakyat secara keseluruhan.²⁵²

Sebagai pemegang kedaulatan rakyat, sebelum amandemen MPR memiliki kewenangan yang cukup strategis yakni memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden, konsekuensinya adalah sebagai mandataris dari MPR, Presiden dalam menajalan tugasnya haruslah sesuai dengan Haluan Negara yang terdapat dalam GBHN yang telah ditetapkan oleh MPR, dan Presiden sebagai mandataris dari MPR wajib bertanggungjawab kepada MPR, sehingga apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden melanggar dari Haluan Negara sebagaimana yang telah ditetapkan oleh MPR, maka Presiden dan/atau Wakil Presiden tersebut dapat diberhentikan sebelum masa jabatannya berakhir.

Sebagai lembaga negara tertinggi menjadikan kekuasaan MPR berada di atas segala kekuasaan lembaga-lembaga negara yang ada di negara Republik Indonesia. Hal ini sebenarnya dapat dipahami, sebab MPR merupakan pemegang kedaulatan rakyat

²⁵¹ King Faisal Sulaiman dan Nenti Uji Apriliasari, 2015, *Menggugat Produk Hukum MPR RI Pasca Amademen UUD 195*, Yogyakarta: UII Press, hlm. 25.

²⁵² *Ibid.*

dan sejak didirikan oleh *The founding fathers* Indonesia memang dikonstruksikan sebagai negara demokrasi, yaitu penyelenggaraan negara berdasarkan kekuasaan tertinggi yang ada di tangan rakyat. Kekuasaan rakyat inilah yang dijelmakan oleh MPR. Oleh karenanya seluruh anggota MPR merupakan wakil-wakil rakyat sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia dari Sabang sampai Merauke.²⁵³

Hal ini sejalan apabila melihat secara historis MPR adalah lembaga negara yang diharapkan dalam penyelesaian masalah-masalah yang terjadi dalam negara akan diselesaikan atas dasar kebersamaan dan musyawarah antara rakyat dengan penguasa, dan badan permusyawaratan sebagai wakil-wakil rakyat yang paling berperan dalam hal ini, sedangkan kepala negara akan senantiasa mengetahui dan merasakan keadilan rakyat dan cita-cita rakyat.²⁵⁴ Untuk itu struktur dari keanggotaan MPR terdiri dari Anggota DPR, Utusan Daerah dan Utusan Golongan. Yang mana seperti diharapkan oleh Soepomo bahwa MPR sebagai –Badan Permusyawaratan| yang berdasar atas kekeluargaan. Dimana warga negara tidak hanya menuntut terhadap haknya tetapi juga melakukan kewajibannya dalam membantu pemerintah dalam menyelenggarakan negara.²⁵⁵ Dapat ditarik kesimpulan bahwa peran serta masyarakat melalui perwakilannya dalam negara demokasi sangat dibutuhkan serta perwakilan tersebut haruslah mempresentasikan dari semua golongan yang diwakilkannya, hal ini beralasan karena rakyatlah yang paling tahu tentang apa yang ia butuhkan dan ia harapkan saat ini dalam meningkatkan kesejahteraannya.

3. Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Pasca Amademen UUD Tahun 1945

Melakukan perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945 merupakan salah satu dari agenda Reformasi, yang mana salah

²⁵³ Anang Priyanto, 2007, –Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia|, *Program Studi Pendidikan Kewarganegaraan FISE UNY, Jurnal civics*, Vol. 4, No.2, Desember, hlm. 5.

²⁵⁴ Juniarto, 1990, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*, Jakarta: Rineka Cipta, hlm. 71.

²⁵⁵ *Ibid.*

satu latar belakang perubahannya adalah meninjau kembali mengenai kekuasaan tertinggi ditangan MPR. Setelah reformasi dan dilakukan perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945, tidak dikenal lagi adanya lembaga tertinggi dan lembaga tinggi negara. Kini doktrin pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dalam arti *modern* bertumpu pada prinsip –*checks and balances*‖ antara cabang-cabang kekuasaan negara diterapkan dalam rangka membangun sistem ketatanegaraan yang lebih demokratis.²⁵⁶ Kini MPR berkedudukan sejajar dengan lembaga-lembaga negara lainnya dan tidak lagi sebagai pelaksana sepenuhnya dari kedaulatan rakyat. Hal ini mengakibatkan terjadinya restrukturisasi MPR mulai dari kewenangannya sampai pada susunan para anggotanya.

Perubahan yang paling signifikan terhadap MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia setelah amandemen UUD 1945 adalah MPR tidak diposisikan sebagai pemegang kedaulatan rakyat, karena menurut Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 ditegaskan bahwa –*Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.*‖ Sehingga MPR tidak lagi diberi kewenangan untuk memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden, ketentuan ini ditegaskan dalam Pasal 6 A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yakni –*Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.*‖ Ketentuan tersebut memberikan penegasan bahwa pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan secara langsung oleh rakyat, baik dalam putaran pertama maupun putaran kedua. Dengan demikian, tata cara pemilihan Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana diatur dalam ketetapan MPR NO. VI/MPR/1999 tidak diperlukan lagi alias dicabut. Namun, meskipun demikian dalam keadaan tertentu MPR masih tetap mempunyai wewenang untuk memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden.²⁵⁷ Keadaan tertentu tersebut diatur dalam Pasal 8 UUD NRI Tahun 1945 antara lain :

²⁵⁶ King Faisal Sulaiman dan Nenti Uji Apriliasari, 2015, *Menggugat Produk Hukum MPR RI Pasca Amademen UUD 195*, *Op.Cit.*, hlm. 29.

²⁵⁷ B. Hestu Cipto Handoyo, 2015, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, hlm. 182.

- (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 melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksanaan tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, 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 paket calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh Partai Politik atau gabungan Partai Politik yang paket calon Presiden dan Wakil Presiden meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai masa jabatannya.

Konsekuensi logis lainnya setelah kedaulatan rakyat tidak lagi dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR adalah MPR tidak lagi berwenang untuk menentukan GBHN yang dijadikan sebagai pedoman dan arah dalam melakukan pembangunan guna mencapai tujuan nasional. Sebagai gantinya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) mengatur dibentuknya suatu haluan pembangunan yakni kemudian dituangkan dalam bentuk Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) dengan jangka waktu 20 tahun, kemudian dijabarkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJPM) yaitu rencana pembangunan dalam 5 tahun. RPJPM tersebut memuat visi dan misi serta program pembangunan dari Presiden terpilih yang berpedoman pada RPJP. Sedangkan untuk tingkat daerah Pemerintah Daerah dalam melaksanakan pembangunan haruslah merujuk Pada RPJPN. Sehingga pembangunan tersebut direncanakan oleh Presiden yang dimuat dalam Undang-Undang dan peraturan pelaksana dalam Peraturan Presiden. Dalam pelaksanaannya RPJPN belumlah dapat berjalan dengan maksimal untuk mencapai tujuan nasional dan meningkatkan kesejahteraan rakyat Indonesia, hal ini dikarenakan kebijakan-kebijakan yang termuat dalam RPJPN sesuai dengan

keinginan Presiden terpilih yang mengakibatkan dengan adanya pergantian Presiden maka akan mengganti arah pembangunan tersebut, sehingga pembangunan yang dilaksanakan tidak terpadu dan berkesinambungan.

Sejalan dengan ditempatkannya kedaulatan berada ditangan rakyat dan hilangnya kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN, maka Presiden dan Wakil Presiden tidak lagi mempertanggungjawabkan hasil kepemimpinannya kepada MPR. Hal ini membawa konsekuensi bahwa rakyat melalui perwakilannya yang terdapat di MPR tidak lagi bisa meminta pertanggungjawaban terhadap kinerja Presiden semasa kepemimpinannya sehingga tidak ada sanksi yuridis yang akan diberikan kepada Presiden dan Wakil Presiden apabila kebijakan-kabijakan maupun pembangunan yang ditetapkan bertentangan dengan pedoman yang telah ditetapkan.

Sebagaimana yang telah diutarakan diatas bahwa restrukturisasi MPR tidak hanya terletak pada kewenangannya saja tetapi juga terhadap struktur keanggotaan MPR tersebut. Setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945 struktur keanggotaan MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum. Anggota DPR dipilih berdasarkan jumlah suara, anggota DPD dipilih dari tiap-tiap provinsi dengan jumlah anggota DPD tiap provinsi sama. Jumlah anggota DPD seluruhnya tidak lebih dari 1/3 (sepertiga) anggota DPR.²⁵⁸ Alasan penghapusan Utusan Golongan sejalan dengan konsep demokratis, dimana Utusan Golongan dianggap tidak dipilih melalui Pemilihan Umum sebagaimana anggota DPD dan DPR. Namun, dengan keanggotaan yang hanya terdiri dari anggota DPD dan anggota DPR saja tentunya belum mewakili seluruh rakyat Indonesia sebagaimana tujuan dari didirikannya MPR oleh para pendiri bangsa, yakni sebagai lembaga negara yang mewakili seluruh rakyat Indonesia –sebagai rumah rakyat– seharusnya keanggotaan MPR juga terdiri dari utusan-utusan golongan. Hal ini bertujuan agar sebagai lembaga negara yang paling representatif dari rakyat

²⁵⁸ Widayati, 2015, –*Rekonstruksi Kelembagaan MPR*l, Prosiding Seminar Nasional, hlm. 207.

Indonesia, MPR dapat menyerap aspirasi-aspirasi dari rakyat untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat itu sendiri.

Tidak ada lagi anggota MPR yang berasal dari Utusan Golongan mengakibatkan Keanggotaan MPR saat sekarang ini belum mewakili seluruh elemen masyarakat, karena meskipun anggota MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD, dalam kenyataannya mereka yang mewakili daerah dengan menjadi anggota DPD sebagian dari mereka sebelumnya aktif di partai politik dan pernah menjadi anggota DPR yang diusung oleh partai politik tertentu. Masih terdapat golongan masyarakat yang belum terwakili dalam keanggotaan MPR. Golongan tersebut misalnya golongan masyarakat dari unsur keagamaan, kesatuan masyarakat hukum adat, dan masyarakat yang mempunyai aspirasi tertentu.²⁵⁹

Sebagaimana yang telah dikemukakan di atas, apabila dilihat secara fungsional, sejak amandemen UUD NRI Tahun 1945 MPR memiliki peran yang bersifat musiman.²⁶⁰ Dengan kata lain MPR tidak memiliki tugas dan kewenangan yang dapat dilaksanakan secara rutin sebagaimana lembaga negara lainnya yang melaksanakan tugas dan kewenangannya secara rutin. Oleh karena itu, hanya terdapat 2 (dua) pilihan terhadap keberadaan MPR yang harus ditinjau kembali, yakni diperkuat dan dikembalikannya marwah MPR sebagai badan permusyawaratan rakyat atau dijadikannya MPR sebagai gabungan lembaga *joint session* sebagaimana halnya *congress* di Amerika Serikat yang jelas tidak sesuai dengan semangat menghidupkan demokrasi Pancasila.

Kewenangan kondisional yang dimiliki oleh MPR pada saat ini hanya sebatas mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar jika terjadi pengusulan amandemen, melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dari masa jabatannya sesuai ketentuan Undang-Undang Dasar, Serta memilih Presiden atau Wakil Presiden untuk mengisi

²⁵⁹ *Ibid*, hlm. 198

²⁶⁰ King Faisal Sulaiman dan Nenti Uji Apriliasari, 2015, *Menggugat Produk Hukum MPR RI Pasca Amademen UUD 195*, *Op.Cit.*, hlm. 35.

lowongan Presiden atau Wakil Presiden. Satu-satunya kewenangan rutin yang dimiliki oleh MPR saat ini adalah kewenangan untuk melantik Presiden dan Wakil Presiden terpilih hasil pemilihan umum setiap 5 (lima) tahun sekali. Untuk itu dalam rangka memperkuat kedudukan MPR sebagai lembaga negara yang paling representatif dari rakyat Indonesia, maka kewenangan-kewenangan MPR perlu diperkuat dan dipertegas lagi agar dapat mencerminkan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat dan menghidupkan semangat demokrasi Pancasila.

4. Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Membentuk Haluan Negara

Indonesia sebagai negara demokratis yang kedaulatannya berada ditangan rakyat, maka segala kebijakan dan keputusan yang diambil pemerintah dalam menyelenggarakan negara haruslah berpihak kepada rakyat, sehingga rakyat pada hakikatnya dapat turut serta dalam pengambilan-pengambilan keputusan tersebut baik secara langsung maupun melalui perwakilannya yang dipilih melalui pemilihan umum yang dilakukan. Keberadaan Pemilihan umum merupakan *conditio sine quanon* bagi suatu negara demokrasi modern, artinya rakyat memilih seseorang untuk mewakilinya dalam rangka keikutsertaan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, sekaligus merupakan suatu rangkaian kegiatan politik untuk menampung kepentingan atau aspirasi masyarakat. Dalam konteks manusia sebagai individu warga negara, maka pemilihan umum berarti proses penyerahan sementara hak politiknya. Hak tersebut adalah hak berdaulat untuk turut serta menjalankan penyelenggaraan negara.²⁶¹ Untuk itu MPR dianggap sebagai lembaga negara yang paling mewakili dari rakyat Indonesia karena keanggotaannya terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD sebagai perwakilan politik dan teritorial. Dengan menjunjung tinggi nilai-nilai kedaulatan rakyat maka MPR dianggap sebagai lembaga negara yang paling berhak dalam menetapkan Haluan Negara.

²⁶¹ Miriam Budiarto, 1990, —Hak Asasi Manusia Dalam Dimensi Global, *Jurnal Ilmu Politik*, No. 10, hlm. 37.

Hal ini sejalan dengan pendapat **Bagir Manan** yang mengatakan bahwa²⁶² –*Keinginan para pendiri negara dan penyusun Undang-Undang Dasar untuk menciptakan dan menyelenggarakan kedaulatan rakyat yang terarah dan terbimbing, diciptakan sistem garis-garis besar daripada haluan negara bukan sekedar wujud sistem kerja atas dasar perencanaan (planning system), tetapi sebagai sarana melaksanakan kedaulatan rakyat yang terarah dan terbimbing.*|| Sebagai negara berkembang yang sedang berusaha untuk mencapai cita-cita nasional maka diperlukan suatu pola kebijaksanaan yang tersusun secara sistematis dan terencana dalam jangka waktu tertentu yang diwujudkan dalam bentuk Haluan Negara.

Berdasarkan hal yang telah diutarakan di atas, dapat disimpulkan bahwa MPR merupakan lembaga negara yang berperan sebagai penjelmaan dari seluruh rakyat Indonesia dan sebagai pelaksana dari kedaulatan rakyat – melihat peran penting MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia – salah satu konsekuensi logis dari peran MPR sebagai penjelmaan dari seluruh rakyat Indonesia adalah MPR dianggap paling mengetahui keinginan dan kebutuhan dari rakyat itu sendiri. Oleh sebab itu MPR diberi kewenangan untuk menetapkan Haluan negara yang menjadi aturan dasar (*staatsgrundgezet*) dan dijadikan pedoman dalam menyelenggarakan negara.

Haluan Negara ini nantinya berisi tentang pedoman dan landasan dalam melakukan pembangunan berkelanjutan di Indonesia. pedoman tersebut dapat berupa haluan pembangunan, ekonomi, politik, pendidikan, hukum maupun kebudayaan bagi tiap-tiap lembaga negara. Sehingga sebagai negara yang sedang melakukan pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyatnya maka Haluan Negara diperlukan agar dapat memenuhi kebutuhan masyarakat Indonesia agar menjadi adil dan makmur. Haluan Negara bukan hanya dijadikan sebagai haluan bernegara bagi pemerintah, namun sebagai haluan bernegara bagi seluruh

²⁶² Manan Bagir, 2016, –Mewujudkan Masyarakat Madani dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia *Makalah*, hlm.19.

komponen bernegara yang ada juga merupakan sarana manifestasi kedaulatan rakyat.

Gagasan untuk mereformulasi adanya sistem perencanaan pembangunan memiliki banyak manfaat, beberapa manfaatnya yakni: *pertama*, sebagai cara mewujudkan partisipasi demokratik dalam penyelenggaraan negara atau pemerintahan, terutama yang bertalian dengan pembangunan nasional; *kedua*, sebagai cara menjamin agar penyelenggaraan negara atau pemerintahan terutama pembangunan nasional dijalankan sesuai dengan kepentingan rakyat banyak; *ketiga*, sebagai cara menjaga efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan negara dan pemerintahan dalam pembangunan nasional, mengingat sumber-sumber (*resources*) dalam pembangunan terbatas.²⁶³

Sebagai negara persatuan yang menjunjung tinggi nilai-nilai gotong royong dan semangat kekeluargaan maka perumusan mengenai Haluan Negara yang akan dijadikan pedoman atau landasan dalam penyelenggaraan negara tersebut haruslah dirumuskan secara bersama-sama. Untuk itu Haluan Negara ini nantinya akan ditetapkan oleh MPR sebagai representatif dari rakyat Indonesia dengan mempertimbangkan saran-saran dari lembaga negara lainnya yang akan menjalankan Haluan Negara tersebut. Karena Haluan Negara yang ditetapkan oleh MPR merupakan produk hukum yang memiliki nilai sebagai aturan dasar (*staatsgrundgesetz*) dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia, maka selayaknya Haluan Negara tersebut perlu untuk dibentuk dengan mempertimbangkan pertimbangan dari tiap-tiap lembaga negara.

Dengan dikembalikannya kewenangan MPR dalam membentuk Haluan Negara, maka Haluan Negara tersebut nantinya harus ditaati dan dipatuhi oleh seluruh suprastruktur negara dalam pengambilan kebijakan maupun aturan dibawahnya, sehingga Haluan Negara tersebut nantinya memiliki implikasi baik secara politik maupun implikasi secara

²⁶³ *Ibid.* hlm. 2.

hukum. Secara politik, ketidakpatuhan terhadap Haluan Negara akan membuat Presiden dan lembaga-lembaga negara lainnya kehilangan legitimasinya, yang mana jika Presiden dan pemimpin lembaga-lembaga negara yang terbukti tidak mampu menjalankan Haluan Negara sehingga tidak layak untuk dipilih kembali pada pemilihan berikutnya. Melalui mekanisme inilah akan terbentuk budaya malu (*shame culture*) bagi pemimpin bangsa.²⁶⁴ Sedangkan peran MPR sebagai lembaga negara yang dianggap paling mewakili dari rakyat Indonesia, diberikan kewenangan untuk melakukan penilaian terhadap kinerja lembaga-lembaga negara tersebut dalam melaksanakan Haluan Negara yang telah ditetapkan. Penilaian tersebut nantinya harus dilakukan secara jelas dan terbuka. Secara hukum, keberadaan Haluan Negara harus dipatuhi karena merupakan produk hukum yang kedudukannya di atas dari Undang-Undang, sehingga turut menjadi acuan dalam pembentukan aturan-aturan dibawahnya.

Dengan dikembalikannya kewenangan MPR dalam membentuk Haluan Negara tidak akan melemahkan sistem pemerintahan presidensial yang dianut oleh Indonesia, hal ini dikarenakan apabila nantinya Presiden dalam menjalankan tugasnya melanggar dari Haluan Negara yang telah ditetapkan oleh MPR maka Presiden tersebut tidak bisa diberhentikan dari masa jabatannya secara langsung oleh MPR, tetapi harus melewati tahapan peradilan terlebih dahulu yang dilakukan oleh MK. Disana nantinya Presiden dapat mengungkapkan pembelaannya atas tuduhan yang disampaikan kepadanya oleh DPR. Apabila nantinya MK memutus Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti telah melanggar Haluan Negara sebagaimana telah ditetapkan oleh MPR, maka MPR baru dapat melakukan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden tersebut dari masa jabatannya. Sedangkan terkait pelanggaran yang dilakukan oleh lembaga negara lainnya, apabila melanggar dari Haluan Negara akan diberikan sanksi berupa sanksi hak *budget* parlemen. Lembaga legislatif (DPR) memiliki peranan yang sangat penting dalam

²⁶⁴ Mei Susanto, 2017, –Wacana Menghidupkan Kembali GBHN Dalam Sistem Presidensial Indonesia!, *Jurnal Penelitian Hukum DE JURE*, Vol. 17, No, 3, hlm. 439.

mengatur belanja negara dalam RAPBN, sehingga nantinya apabila ada lembaga negara yang tidak melaksanakan Haluan Negara, MPR sebagai pembentuk dan perumus Haluan Negara dapat memberikan rekomendasi kepada DPR agar anggaran lembaga negara tersebut di tahun berikutnya untuk dikurangi atau ditolak apabila telah benar-benar melanggar dari Haluan Negara yang telah ditetapkan tersebut.

5. Rekonstruksi Susunan Keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat

MPR sebagai lembaga negara yang berfungsi sebagai penampung aspirasi dari rakyat Indonesia serta memiliki peranan yang sangat strategis dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, seperti melantik Presiden dan Wakil Presiden, mengubah Undang-Undang Dasar dan kewenangan-kewenangan lainnya yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945. Oleh karena itu setiap tindakan-tindakan dan kebijakan-kebijakan strategis dalam sistem ketatanegaraan yang diambil oleh MPR haruslah memihak dan demi kepentingan rakyat Indonesia. Untuk mewujudkan hal tersebut tentunya perwakilan-perwakilan rakyat yang ada di MPR tersebut harus benar-benar telah mewakili dari seluruh rakyat Indonesia, tidak hanya golongan mayoritas tetapi juga golongan minoritas dari rakyat Indonesia.

Peran MPR sebagai penampung dari aspirasi rakyat Indonesia sudah diutarakan oleh **Muhammad Yamin** dalam sidang kedua BPUPKI ia menyampaikan bahwa *—Ada sebuah Majelis Permusyawaratan untuk seluruh rakyat Indonesia, yang menjadi kekuasaan yang setinggi-tingginya dalam Republik Indonesia merdeka. Yang akan duduk dalam Majelis Permusyawaratan merupakan perwakilan dari seluruh rakyat, yang terdiri dari wakil-wakil daerah, wakil golongan, dan anggota DPR.*|| Berdasarkan hal ini dapat dilihat bahwa sejak rencana dibentuknya, anggota-anggota MPR haruslah mewakili dari seluruh golongan rakyat Indonesia.

Keberadaan keanggotaan MPR pasca Reformasi ditentukan melalui Pemilihan Umum anggota DPR dan DPD. Anggota DPR dipilih berdasarkan jumlah suara sedangkan anggota DPD dipilih dari tiap-tiap provinsi dengan jumlah yang sama pada setiap provinsinya. Saat ini Utusan Daerah dipilih melalui Pemilu anggota DPD, Utusan Daerah adalah tokoh masyarakat yang dianggap dapat membawakan kepentingan rakyat yang ada di daerahnya, yang dianggap mengetahui dan mempunyai wawasan mengenai persoalan negara secara keseluruhan.²⁶⁵ Berdasarkan hal ini anggota DPD dapat dianggap sebagai pihak yang mewakili keterwakilan daerah (*regional representation*). Sedangkan anggota DPR adalah anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum. Apabila dilihat dari mekanisme pemilihannya maka anggota DPR mengakomodir keterwakilan politik (*political representation*).

Keanggotaan MPR saat sekarang ini belum mewakili seluruh elemen masyarakat, karena meskipun anggota MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD, dalam kenyataannya mereka yang mewakili daerah dengan menjadi anggota DPD sebagian dari mereka sebelumnya aktif di partai politik dan pernah menjadi anggota DPR yang diusung oleh partai politik tertentu. Masih terdapat golongan masyarakat yang belum terwakili dalam keanggotaan MPR. Golongan masyarakat yang belum terwakili tersebut misalnya golongan masyarakat dari unsur keagamaan, kesatuan masyarakat hukum adat, dan masyarakat yang mempunyai aspirasi tertentu. Golongan masyarakat yang akan mempunyai wakil di MPR tersebut keberadaannya tidak bertentangan dengan Pancasila, UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta tidak terafiliasi oleh partai politik tertentu.²⁶⁶

Dengan adanya *regional representation* dan *political representation*, maka untuk melengkapi struktur MPR agar mewakili seluruh rakyat Indonesia dibutuhkan juga keanggotaan

²⁶⁵ Widayati, 2015, –Rekonstruksi Kelembagaan MPR”, *Op.Cit*, hlm. 209.

²⁶⁶ *Ibid.* hlm. 210.

dari unsur *funcional representation* yang dalam hal ini merupakan Utusan Golongan. Utusan Golongan adalah perwakilan dari organisasi atau badan yang bersifat nasional, mandiri, dan tidak menjadi bagian dari suatu partai politik serta mewakili terhadap golongan tertentu yang kurang atau tidak terwakili secara proporsional di DPR.²⁶⁷

Hilangnya utusan golongan dalam struktur keanggotaan MPR dianggap sebagai suatu kemunduran, hal ini dikarenakan struktur keanggotaan yang seperti saat ini telah memberi batas terhadap keterwakilan seluruh elemen masyarakat dalam MPR, yang mana hanya sebagian dari elemen masyarakat yang bisa mewakili rakyat di MPR melalui pemilihan umum. Sedangkan apabila melihat secara faktual, diperlukan adanya Utusan Golongan yang mewakili elemen-elemen masyarakat yang pemilihannya tidak bisa dilakukan melalui pemilihan umum. Sebagai contoh, jika hanya mengandalkan mekanisme politik yang biasa, kaum perempuan dalam masyarakat yang mewarisi tradisi kekeluargaan yang sangat *patriarchal* atau patrilineal cenderung kurang terwakili (*under represented*). Begitu pula dengan kelompok masyarakat pada batasan usia tertentu, kelompok masyarakat tertentu, seperti suku terasing yang hidup di kepulauan terpencil, masyarakat hukum adat tertentu yang jumlahnya terbatas. Mereka ini, karena alasan-alasan tertentu yang logis, rasional dan sah-sah saja, sulit untuk terwakili secara politik jika hanya mengandalkan mekanisme politik yang lazim.²⁶⁸ Oleh karena itu, pemilihan Utusan Golongan nantinya diatur dalam Undang-Undang.

Untuk itu, nantinya dalam menentukan perwakilan dari golongan akan ditentukan secara internal oleh golongan masyarakat itu sendiri. Keanggotaan dari Utusan Golongan ini akan diatur dalam UUD NRI Tahun 1945, sedangkan mengenai mekanisme dan syarat anggota MPR dari utusan golongan diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang yang mengatur mengenai MPR. Nantinya dengan melibatkan Utusan Golongan dalam susunan

²⁶⁷ *Ibid.* hlm. 209

²⁶⁸ Jimly Asshidiqie, 2005, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Op.cit.*, hlm. 169.

keanggotaan MPR, diharapkan bahwa lembaga negara ini dapat benar-benar mewakili dan mengakomodir semua golongan dalam masyarakat. Memasukkan Utusan Golongan ke dalam struktur keanggotaan MPR bertujuan untuk mewakili golongan tertentu untuk menyalurkan aspirasi tertentu dalam rangka memenuhi kebutuhan seluruh elemen rakyat Indonesia. Agar mencapai tujuan tersebut maka Utusan Golongan terdiri dari unsur-unsur :

a. Utusan Golongan Nelayan

Indonesia adalah negara maritim yang 2/3 dari luas negaranya merupakan laut, hal ini membawa konsekuensi logis bahwa nelayan memegang peranan yang sangat penting dalam kehidupan bermasyarakat dan berbangsa. Untuk itu peran serta nelayan dalam kehidupan bernegara perlu dipertimbangkan, mengingat bahwa sebagian besar mata pencaharian dari rakyat Indonesia sebagai nelayan. Maka dari itu agar menjamin kebutuhan dan keinginan serta kebijakan yang diambil oleh pemerintah telah memenuhi dan mengakomodir kepentingan dari nelayan, maka unsur nelayan perlu dimasukkan ke dalam struktur keanggotaan MPR.

b. Utusan Golongan Petani

Sebagai negara agraris yang bergantung kepada hasil alam dalam memenuhi kebutuhan hidup rakyatnya, maka para petani memegang peranan yang sangat penting dalam kehidupan di negara Indonesia. Untuk itu peran serta para petani melalui perwakilannya yang akan ada di MPR sebagai Utusan Golongan perlu dimasukkan, hal ini bertujuan untuk memastikan agar MPR benar-benar telah menjadi lembaga negara yang mewakili dari seluruh golongan rakyat Indonesia, serta memastikan terpenuhinya prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana yang tercantum dalam UUD NRI Tahun 1945.

c. Utusan Golongan Buruh

Buruh adalah orang yang bekerja untuk orang lain dengan tujuan untuk mendapatkan upah.²⁶⁹ Sebagai pekerja yang bekerja dalam rangka untuk memenuhi kebutuhan ia dan keluarganya, maka kesejahteraan dan kebutuhan buruh tersebut perlu menjadi perhatian penting dari negara. salah satu faktor yang mempengaruhi kesejahteraan buruh tersebut adalah kebijakan pemerintah dalam mengatur hubungan pengindustrian. Sehingga dalam memperkuat fungsi MPR sebagai lembaga negara yang paling representatif dari rakyat Indonesia, maka peran serta buruh sebagai perwakilan di MPR perlu dipertimbangkan.

d. Utusan Golongan Pers

Negara Indonesia adalah negara demokrasi, dimana salah satu ciri dari negara demokrasi adalah adanya partisipasi rakyat dalam menjalankan negara dan adanya jaminan untuk terpenuhinya hak dasar rakyat sebagaimana yang tercantum dalam UUD NRI Tahun 1945. Salah satu hak dasar yang harus dijamin oleh negara adalah kemerdekaan menyampaikan pikiran, baik secara lisan maupun tulisan. Dalam negara demokrasi seperti Indonesia, pers memiliki peranan yang sangat penting, hal ini dikarenakan pers merupakan suatu media bagi warga negara dalam mengeluarkan pendapat dan mengontrol kebijakan-kebijakan yang diambil oleh pemerintah. Pers dapat berperan untuk menyampaikan informasi publik secara jujur dan berimbang. Hal ini sejalan dengan pendapat yang pernah dikatakan oleh **Miriam Budiardjo**, bahwa *—salah satu ciri negara demokrasi adalah memiliki pers yang bebas dan bertanggung jawab.* Berdasarkah hal inilah Utusan Golongan Pers perlu dimasukkan ke dalam struktur keanggotaan MPR, agar MPR yang merupakan *—Rumah Rakyat* benar-benar menjadi pengejawatahan dari seluruh rakyat Indonesia.

²⁶⁹ <https://kbbi.web.id/buruh>, diakses pada 12 Juni 2019.

e. Utusan Golongan Perempuan

Perempuan merupakan tonggak dari kemajuan bangsa ini. Namun peranan perempuan dalam parlemen masih sangat minim, hal ini mengakibatkan adanya ketimpangan dan ketidaksetaraan dalam keanggotaan parlemen, dimana anggota parlemen laki-laki lebih mendominasi. Namun, apabila kita melihat fakta yang ada dilapangan banyak permasalahan-permasalahan yang berkaitan dengan perempuan yang pengambilan keputusan tersebut kurang melibatkan peran perempuan, padahal untuk masalah-masalah perempuan, perempuanlah yang bisa dianggap paling tahu dan mengerti. Faktor lainnya adalah dalam mengambil kebijakan-kebijakan berkaitan dengan pembangunan, baik yang berkaitan dengan ekonomi, pendidikan maupun kesehatan dan pembangunan lainnya, perlu keterlibatan kaum perempuan hal ini dikarenakan setengah dari jumlah penduduk Indonesia adalah perempuan, sehingga perempuan haruslah terlibat dalam pengambilan keputusan tersebut dalam rangka mewujudkan negara Indonesia yang sejahtera, adil dan makmur. Tindakan nyata yang bisa dilakukan agar perempuan terlibat adalah dengan memasukkan unsur keterwakilan Utusan Golongan Perempuan ke dalam struktur keanggotaan MPR.

f. Utusan Golongan Akademisi

Dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara akademisi memegang peranan yang sangat penting dalam setiap pengambilan keputusan maupun kebijakan yang dilakukan oleh negara maupun pemerintah. Peran akademisi dalam pembangunan juga terlihat dari pemberian masukan-masukan kepada negara dalam merumuskan kebijakan dan menentukan arah pembangunan. Namun, dengan tidak dilibatkannya Utusan Golongan Akademisi dalam struktur keanggotaan MPR, menyebabkan program-program pembangunan yang direncanakan dan keputusan-keputusan yang diambil oleh negara dalam melaksanakan pembangunan tidak berjalan dengan baik dan belum sesuai dengan keinginan masyarakat

pada umumnya, selain itu juga menyebabkan kurangnya pengawasan terhadap setiap perencanaan pembangunan tersebut. Sehingga untuk mengatasi hal ini peran akademisi perlu di tingkatkan, peningkatan peran akademisi dapat dilakukan dengan memasukkan akademisi sebagai Utusan Golongan dalam struktur keanggotaan MPR, sehingga akademisi ini diharapkan merupakan pihak yang mampu memberikan sumbangsih masukan secara akademis berdasarkan kompetensinya.

g. Utusan Golongan Agama

UUD NRI Tahun 1945 dengan jelas telah menjamin bahwa —*Setiap orang berhak untuk memeluk agamanya masing-masing dan beribadah menurut kepercayaannya.*²⁷⁰ Berdasarkan hal ini negara telah mengakui 6 (enam) agama dan aliran kepercayaan yang ada di Indonesia. Agama tentunya memegang peranan yang sangat penting dalam kehidupan rakyat Indonesia, untuk itu peran serta para pemuka agama maupun aliran kepercayaan ke dalam struktur keanggotaan MPR sangat diperlukan. Hal ini untuk memastikan agar kebijakan-kebijakan dalam perencanaan pembangunan tidak menyimpangi dari nilai-nilai yang terdapat dalam Pancasila yang pertama yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa. Selain itu dengan penambahan Utusan Golongan Agama dalam struktur keanggotaan MPR, diharapkan dapat menjadi penengah apabila terjadi perselisihan ketika proses pengambilan keputusan di MPR. Hal ini diharapkan dapat mewujudkan kehidupan bernegara yang tertib dan damai bagi rakyat Indonesia.

h. Utusan Golongan Masyarakat Adat

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,

²⁷⁰ Lihat Pasal 29 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

yang diatur dalam Undang-Undang.²⁷¹ Salah satu upaya yang dapat dilakukan negara dalam rangka mengakui, menghormati dan melindungi masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya adalah dengan memasukan Utusan Golongan Masyarakat Adat dalam struktur keanggotaan MPR, hal ini dimaksudkan agar nantinya setiap kebijakan yang diambil oleh negara tidak mengganggu hak-hak masyarakat hukum adat yang harus dilindungi oleh negara. Sehingga MPR dapat benar-benar berperan dalam menjalankan fungsinya sebagai perwakilan dari seluruh rakyat Indonesia, tidak hanya kaum mayoritas yang merasa terwakili tetapi juga kaum minoritas seperti masyarakat hukum adat. Sehingga perencanaan pembangunan yang dilakukan oleh MPR telah benar-benar sesuai dengan keinginan seluruh rakyat Indonesia.

Pemilihan utusan golongan sebagaimana yang telah diutarakan diatas, nantinya akan dilakukan oleh Panitia Seleksi Utusan Golongan (PSUG). Panitia seleksi ini merupakan badan independen yang akan diatur dalam Undang-Undang, yang mana anggota dari PSUG ini baik berasal dari kalangan akademisi, tokoh masyarakat, ahli ketatanegaraan, serta negarawan. Sedangkan pencalonan dari Utusan Golongan tersebut dilakukan dengan cara : *pertama*, tiap-tiap persatuan dari Utusan Golongan tersebut memberikan beberapa nama yang akan menjadi wakilnya di MPR. *kedua*, PSUG akan menyeleksi dari nama-nama tersebut yang memenuhi kriteria untuk mewakili golongannya di MPR. Dengan adanya penyeleksian utusan golongan melalui PSUG secara independen diharapkan penyeleksian ini bebas dari syarat politik atau kepentingan pihak tertentu. Sehingga setiap wakil-wakil yang akan menjadi Utusan Golongan benar-benar mewakili dari golongannya, yang nantinya diharapkan setiap tindakan atau keputusan yang diambil oleh MPR benar-benar berpihak pada rakyat, dan MPR dapat melaksanakan kedaulatan rakyat yang diberikan kepadanya dengan baik.

²⁷¹ Lihat Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

Selain itu dengan penambahan Utusan Golongan dalam struktur keanggotaan MPR diharapkan dapat menghilangkan dominasi DPR dalam pengambilan keputusan yang dilakukan di MPR, dengan adanya Utusan Golongan dan anggota DPD, maka MPR dalam mengambil keputusan harus turut mempertimbangkan suara dari Utusan Golongan dan anggota DPD. Sehingga nantinya Haluan Negara yang ditetapkan oleh MPR benar-benar mewakili dari rakyat Indonesia serta dapat mengakomodir segala kepentingan rakyat dalam rangka meningkat kesejahteraan masyarakat.

6. Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Terkait Evaluasi dan Laporan Kinerja Lembaga Negara

Indonesia sebagai negara demokrasi yang menjunjung tinggi nilai-nilai kedaulatan rakyat harus melibatkan rakyat dalam setiap keputusan dan kebijakan yang diambil oleh pemerintah sebagai pelaksana dari kedaulatan rakyat. Berdasarkan hal ini dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, MPR dianggap sebagai lembaga negara yang paling presentatif atau mewakili dari seluruh rakyat Indonesia. Sehingga rakyat melalui wakil-wakilnya yang terdapat di MPR berhak untuk mengetahui dan mengawasi terhadap kinerja atas pelaksanaan tugas (*progress report*) yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar maupun Haluan Negara.

Saat ini pelaksanaan sidang tahunan hanya dijadikan sebagai ajang untuk penyampaian kinerja lembaga negara yang penyampaian laporannya diwakili oleh Presiden sebagai kepala pemerintahan. Penyampaian kinerja lembaga negara saat ini masih terdapat banyak kekurangan, salah satunya adalah tidak ada tindak lanjut terhadap laporan yang disampaikan tersebut. Sehingga rakyat hanya mendengarkan saja, tidak dapat menuntut tindakan yuridis apabila lembaga negara tidak melaksanakan SPPN yang menjadi pedoman atau landasan dalam melaksanakan pembangunan. Kekurangan-kekurangan tersebut kemudian perlu diperbaiki untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dimana rakyat dapat meminta pertanggungjawaban terhadap kinerja lembaga

negara yang kewenangannya diberikan oleh rakyat melalui UUD NRI Tahun 1945.

Dalam rangka memperkuat kedaulatan rakyat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, maka sidang tahunan perlu menjadi suatu agenda wajib setiap tahunnya dan untuk menjamin hal tersebut akan dilaksanakan, maka perlu diatur dengan tegas dalam UUD NRI Tahun 1945. Sidang tahunan merupakan konsekuensi logis dari diberikannya kewenangan kepada MPR untuk menentukan Haluan Negara, sehingga MPR juga berhak untuk meminta laporan kinerja (*progress report*) dari lembaga-lembaga negara tersebut dalam melaksanakan Haluan Negara. Lembaga negara yang berkewajiban memberikan laporan dalam sidang tahunan adalah lembaga negara yang kewenangannya merupakan atribusi dari UUD NRI Tahun 1945, seperti DPR, DPD, KY, MA, MK, BPK, Presiden. Lembaga negara yang telah diutarakan diatas memiliki kewajiban untuk memberikan laporan kinerja (*progress report*) kepada rakyat atas pelaksanaan Haluan Negara selama satu tahun. Hal ini dimaksudkan agar rakyat dapat memberikan penilaian apakah lembaga negara tersebut telah melaksanakan pembangunan sesuai yang telah direncanakan dalam Haluan Negara. Sedangkan lembaga negara yang wewenangnya diberikan secara delegasi oleh pembuat peraturan perundang-undangan termasuk komisi negara eksekutif (*executive branch agencies*) yang bertanggungjawab kepada Presiden sebagai kepala eksekutif. MPR, sebagai perwakilan dari rakyat Indonesia, tidak ikut serta dalam melaporkan pelaksanaan Haluan Negara, hal ini mengingat MPR sebagai lembaga negara yang memiliki hajat dalam melaksanakan sidang tahunan mewakili dari rakyat Indonesia.

Sidang tahunan ini bertujuan untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan negara oleh lembaga-lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar secara maksimal dan terpadu. Sidang tahunan yang diadakan oleh MPR merupakan salah satu upaya untuk meningkatkan rasa kepercayaan masyarakat kepada

lembaga-lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, hal ini karena sidang tahunan mencerminkan prinsip dari *good governance* atau tata pemerintahan yang baik yaitu prinsip akuntabilitas dan transparansi dalam penyelenggaraan negara.

Dengan adanya sidang tahunan ini diharapkan dapat terjalinnya komunikasi dua arah antara lembaga-lembaga negara dan rakyat secara langsung. Sehingga rakyat melalui perwakilannya di MPR dapat memberikan evaluasi kinerja kepada lembaga-lembaga negara atas hasil laporan kinerja pada sidang tahunan. Hasil evaluasi kinerja sidang tahunan yang diberikan oleh MPR kepada lembaga-lembaga negara tersebut wajib dijadikan pedoman dalam melakukan perbaikan dan peningkatan kinerja lembaga-lembaga negara tersebut pada satu tahun ke depan.

Tindak lanjut dari hasil evaluasi sidang tahunan ini akan dimasukkan ke dalam produk hukum yang dibuat oleh MPR yaitu Peraturan Negara, yang didalamnya memuat rekomendasi-rekomendasi MPR mengenai hal-hal yang harus diperbaiki atau disesuaikan dengan Haluan Negara, sehingga setiap pembangunan dalam rangka penyelenggaraan negara sesuai dengan kehendak dan cita-cita yang diharapkan oleh rakyat Indonesia.

Berdasarkan hal ini dengan diadakannya Sidang Tahunan oleh MPR, maka kewenangan MPR sebagaimana terdapat dalam Pasal 2 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa –*Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara.* Dengan frasa –sedikitnya sekali dalam lima tahun maka MPR dapat melakukan sidang-sidang lainnya seperti sidang tahunan dalam rangka menyampaikan hasil kinerja lembaga negara kepada rakyat melalui MPR. Oleh karena itu perlu dipahami bahwa, diadakannya Sidang Tahunan ini tidak dimaksudkan untuk saling menjatuhkan antar lembaga-lembaga negara. Untuk itu dalam pelaksanaannya, demi menjaga hubungan yang harmonis antar lembaga negara dalam Sidang Tahunan, lembaga-lembaga negara yang mengikuti persidangan hanya bertugas untuk menyampaikan laporannya dan

mendengarkan laporan tahunan dari lembaga negara lainnya. Oleh karena itu, sudah sepatutnya MPR sebagai perwakilan dari rakyat Indonesia berhak untuk melakukan evaluasi kinerja lembaga negara atas hasil laporan kinerja dalam Sidang Tahunan yang nantinya akan ditetapkan melalui Peraturan Negara.

Berdasarkan hal ini, implikasi nyata dari dimuatnya hasil evaluasi tersebut dalam Peraturan Negara adalah peraturan tersebut menjadi acuan dari pembentukan kebijakan dan peraturan yang ada di bawahnya, sehingga peraturan perundang-undangan yang berada di bawahnya tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Negara tersebut. Apabila berdasarkan hasil laporan Sidang Tahunan ada lembaga negara yang terbukti tidak melaksanakan Haluan Negara maka MPR sebagai perwakilan dari rakyat Indonesia dapat mengajukan kepada DPR yang memiliki fungsi anggaran untuk memberi sanksi pemotongan anggaran lembaga negara yang menyimpang dari Haluan Negara di tahun selanjutnya. Terkait yang melakukan penyimpangan adalah Presiden maka, dapat dilakukan mekanisme *impeachment* sebagaimana diatur dalam UUD NRI Tahun 1945. Dengan begitu, mengadakan Sidang Tahunan merupakan suatu langkah nyata dalam upaya untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang modern, partisipatif dan akuntabel.

C. Reformulasi Haluan Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia

Sebagai sebuah negara yang memiliki persebaran penduduk dari Sabang sampai Merauke serta dengan negara berbentuk kepulauan. Indonesia menjadi negara dengan banyak aspek kelebihan yang dapat menunjang kemajuan, namun kemajuan ini perlu diperhitungkan agar dapat menjadi kemajuan yang baik, hal ini di dasari Indonesia sebagai sebuah negara dengan sistem ketatanegaraan yang dalam setiap menjalankan kebijakan perlu adanya arahan atau pedoman agar kebijakan tersebut sejalan dengan cita dan kemampuan bangsa.

Dari kebijakan yang ada, pembangunan menjadi prioritas utama bagi suatu negara, sebab bukan hanya pembangunan infrastruktur tetapi pendidikan, ekonomi, politik, kebudayaan dan lain-lain menjadi cakupan didalamnya. Hal-hal tersebut dirumuskan dalam satu pedoman pembangunan nasional yakni Haluan Negara.

Haluan Negara (*State Policy*) adalah sebuah pedoman atau arah yang ditetapkan oleh lembaga yang berwenang dalam membentuk haluan (*policy*) dan dituangkan dalam bentuk Peraturan Negara. Dalam arti luasnya Haluan Negara sebagai cerminan politik ekonomi, politik kebudayaan, atau pun politik hukum. Dalam esensinya merupakan bentuk konkret dari tanggung jawab negara dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat.²⁷²

Melalui pemahaman tersebut Haluan Negara menjadi produk hukum dalam penyusunan perencanaan ketatanegaraan nasional yang menyikapi unsur-unsur pemerintahan dan dituangkan dalam tugas pokok untuk dilaksanakan oleh kementerian, lembaga, komisi dan lain-lain agar dapat menjalankan pembangunan nasional sesuai amanat konstitusi yaitu menciptakan masyarakat yang adil, sejahtera, aman dan damai, bagi masyarakat Indonesia. Pemahaman di atas mengindikasikan bahwa mekanisme politik dan demokrasi dalam penyusunan Haluan Negara harus fleksibel untuk dapat beradaptasi dalam setiap kurun waktu dan situasi yang berbeda. Di sisi lain harus mampu mengembangkan seluruh potensi yang ada mulai tingkat komunitas terkecil sampai tingkat pusat serta berupaya mewujudkan tata pemerintahan yang baik dan terpercaya.

1. Pembangunan Nasional Semesta Berencana (PNSB)

Sejak sebelum masa kemerdekaan telah ada wacana untuk pembentukan peraturan mengenai pembangunan melalui 3 (tiga) kebijakan yakni: pendidikan, irigasi dan imigrasi. Berdasarkan hal ini lah setelah masa kemerdekaan pembangunan dilanjutkan dengan semangat kemerdekaan dan cita bangsa dengan dirumuskannya sebuah mekanisme pembangunan dalam

²⁷² Jimly Asshiddiqie, 2016, *Konstitusi Ekonomi*, Jakarta: Kompas Media Nusantara, hlm. 17.

pembentukan Badan Perancang Ekonomi (*Planning Board*) pada tanggal 19 Januari 1947 yang diusulkan oleh Menteri Kemakmuran zaman itu AK. Gani. Badan ini merupakan badan tetap yang bertugas membuat rencana pembangunan ekonomi untuk jangka waktu 2 sampai 3 tahun yang kemudian diperluas menjadi Rencana Pembangunan Sepuluh Tahun.²⁷³ Dengan tujuan untuk menasionalisasikan aset-aset yang masih dikuasai oleh penjajah.

Badan Perancang Ekonomi ini kemudian diganti dengan Panitia Pemikir Siasat Ekonomi yang diketuai oleh Mohammad Hatta yang bertujuan untuk mempelajari, mengumpulkan data dan memberikan bahan bagi pemerintah dan memberikan saran kepada pemerintah dalam berunding dengan Belanda. Panitia ini kemudian menghasilkan sebuah dokumen penting yang merupakan perencanaan pembangunan yang komprehensif pertama di Indonesia yang berjudul *—Dasar Pokok daripada Plan Mengatur Ekonomi Indonesia—*. Rencana pembangunan ini berisi berbagai program kerja pembangunan yang bertujuan untuk meningkatkan dan memperluas kemakmuran secara merata dengan cara: (1). Mengintensifkan usaha produksi; (2). Memajukan pertukaran internasional; (3). Mencapai taraf hidup yang lebih baik; dan (4). Mempertinggi derajat dan kecakapan rakyat.²⁷⁴

Walau badan dan kebijakan telah terbentuk tapi secara konstitusi belum ada badan resmi yang menjalankan sebab hanya terhenti pada pembentukan kepanitian dan kebijakan dasar saja. Sejatinya jika di lihat pada Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945 (sebelum amandemen) dinyatakan bahwa MPR sebagai pembentuk Garis Besar Haluan Negara hingga tahun 1959 belum ada dokumen resmi mengenai arah pembangunan nasional yang dibentuk karena MPR sendiri belum terbentuk. Sehingga melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959 salah satunya berisi pembentukan MPRS, tindak lanjut dari dekrit tersebut yakni membentuk Dewan Perancang Nasional (Depernas).

²⁷³ Imam Subkhan, 2014, *—GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan Di Indonesia*,¹ *Aspirasi*, Vol. 5, No. 2, Mei-Desember, hlm. 134.

²⁷⁴ *Ibid.*, Hlm. 134-135.

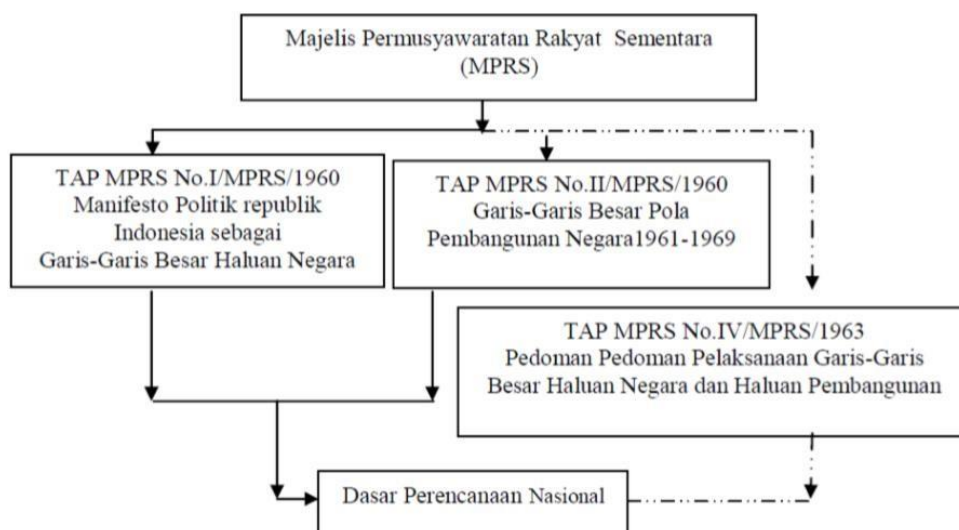
Hal ini di dasari oleh pidato Presiden Soekarno yaitu *—Penemuan Kembali Revolusi Kita* tanggal 17 Agustus 1959, dilanjutkan dengan pidatonya yang berjudul *—Jalannya Revolusi Kita* tanggal 17 Agustus 1960, dan *—To Build the World A New* tanggal 30 September 1960 di gedung PBB. Depernas di ketuai oleh Muhammad Yamin melaksanakan tugas menyusun rencana pembangunan nasional. Melalui Penetapan Presiden No 12 tahun 1963 (Penpres 12/1963), Depernas berganti nama menjadi Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas).

Dalam kurun waktu 1 (satu) tahun Bappenas berhasil menyusun Naskah Rancangan Undang-Undang Pembangunan Nasional Semesta Berencana Delapan Tahun (1961-1969) yang proses penyusunan Haluan Pembangunan Nasional Semesta Berencana (PNSB) berpedoman kepada: Undang-Undang Dasar 1945; Amanat Pembangunan Presiden 28 Agustus 1959; dan Penegasan Amanat Pembangunan Presiden.

Kemudian pola pembangunan yang telah disusun ini akan disampaikan oleh Presiden kepada MPRS di sidang yang pertama, kemudian Rancangan Dasar Undang-Undang Pembangunan Nasional Semesta Berencana Delapan Tahun (1961-1969) akan ditetapkan sebagai *—Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969*. Ketetapan MPRS No. II/MPRS/1960 tersebut terkenal dengan nama *—Haluan Pembangunan Negara Republik Indonesia*.

Selain Ketetapan MPRS ada pula 2 ketetapan lainnya yang menjadi konsep dan dasar kebijakan perencanaan nasional, yakni Tap MPRS No.I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Tap MPRS No. IV/MPRS/1963 tentang Pedoman-Pedoman Pelaksanaan Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Haluan Pembangunan. Kemudian ketiga ketetapan tersebut menjadi dasar perencanaan nasional dalam penyusunan pedoma pembangunan perekonomian di seluruh tanah air (*overall planning*).

Gambar 9. Dasar Perencanaan Nasional Periode 1958 – 1967



Sumber: hasil olahan penulis.

Berdasarkan hal tersebut ketiga tap ini menjadi sebuah dasar yang mencakup bidang-bidang seperti (a) Bidang Mental, Keagamaan, Kerohanian, dan Penelitian; (b) Bidang Kesejahteraan; (c) Bidang Pertahanan-Keamanaan (HANKAM); (d) Bidang Peningkatan Produksi; (e) Bidang Distribusi dan Perhubungan; (f) Bidang Keuangan dan Pembiayaan. Dengan demikian bidang-bidang ini akan dicapai melalui —pembangunan, nasional, semesta, dan berencana, dengan penjelasan sebagai berikut:²⁷⁵

- a) Nasional, artinya pola pembangunan harus merepresentasikan keinginan dan aspirasi seluruh daerah, seluruh lapisan dan golongan Bangsa Indonesia dari Sabang sampai Merauke;
- b) Semesta, artinya pola pembangunan harus meliputi semua bidang kehidupan berbangsa dan bernegara;
- c) Berencana, karena tidak mungkin untuk mencapai tujuan negara yaitu mewujudkan rakyat yang adil dan makmur secara instan, namun harus setapak demi setapak, tahap demi tahap, tingkat demi tingkat, daerah demi daerah, lapangan demi lapangan—tidak sekaligus, namun secara berencana dan bertahap dengan tepat sesuai dengan irama revolusi Indonesia.

²⁷⁵ C.S.T. Kansil, 1970, *Inti Pengetahuan Repelita*, cet. ke-II, Jakarta: Erlangga, hlm. 8.

Sebagai sebuah pedoman pembangunan, PNSB memunculkan suatu konsep pembangunan ideologis pada masa Orde Lama, yang bersifat menyeluruh untuk menuju tercapainya masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila atau masyarakat Sosialis Indonesia, dimana tidak terdapat penindasan atau penghisapan atas manusia oleh manusia, guna memenuhi Amanat Penderitaan Rakyat (Ampera). Dari pada itu pola pembangunan ini sebagai bentuk sikap Negara Indonesia untuk membangun negeri sebagai sebuah negara yang berdikari pasca kemerdekaannya walau dalam prakteknya belum ada hasil konkret, hal ini disebabkan oleh banyaknya masalah politik dalam pemerintahan kala itu.

2. Pembangunan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN)

Pasca turunnya Presiden Soekarno menandakan berakhir pula Orde Lama, Soeharto naik menjadi Presiden Indonesia dan dimulainya zaman Orde Baru. Pada masa Presiden Soeharto pelaksanaan pemerintahan menitikberatkan pada Program Stabilitas dan Rehabilitas Ekonomi karena keadaan ekonomi pada saat itu mengalami krisis serta Indonesia menutup diri pada dunia. Terlebih melalui demokrasi dipimpin ala Soekarno dengan analogi –politik sebagai panglima diganti menjadi –ekonomi sebagai panglima yang berarti ekonomi menjadi bidang yang lebih penting dibandingkan dengan politik pada rezim Orde Baru. Keterbukaan dengan pihak luar juga menjadi poin penting dalam program yang digalakan zaman Orde Baru, serta Kebijakan dasar yang digunakan oleh pemerintahan adalah melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Pancasila yang terdapat dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 digunakan sebagai landasan ideal segala kegiatan, sedangkan UUD NRI Tahun 1945 dijadikan sebagai landasan konstitusional. Namun sistem pembangunan yang tidak konsisten menghambat lajur pemulihan. Sehingga Presiden Soeharto menyusun rangkaian pola rencana Pembangunan dua puluh lima tahun yang dibagi dalam Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita).

Perencanaan program pembangunan ini disusun secara sistematis dan dituangkan dalam bentuk Keputusan MPRS No.XLII/MPRS/1968 serta termaktub dalam Pasal 3 UUD 1945 –*Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan Negara*||, kemudian Presiden sebagai mandataris MPR wajib melaksanakan pola pembangunan ini. Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) merupakan pola pembangunan yang terdiri dari politik, ekonomi, pendidikan, kebudayaan dan lain-lain yang mencakup semua aspek dalam menunjang pemulihan Indonesia kala itu. Dengan perencanaan pembangunan jangka waktu 25 tahun diharapkan Indonesia dapat memasuki masa lepas landas. Dimana 25 tahun tersebut terbagi dalam Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita) dan Rencana Pembangunan jangka pendek 1 Tahun.

GBHN terbagi dalam bab-bab yang ditetapkan melalui Keputusan MPR No. IV/MPR/1973 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara yang terdiri dari 5 bab, yakni:

- a) Bab I : Pendahuluan;
- b) Bab II : Pola Dasar Pembangunan Nasional;
- c) Bab III : Pola Umum Pembangunan Jangka Panjang;
- d) Bab IV : Pola Umum Pembangunan Lima Tahun Kedua;
- e) Bab V : Penutup.

Dalam pelaksanaannya Repelita dimulai pada bulan April tahun 1969, dimana dalam Keputusan MPRS No. XLI/MPRS/1968 diamanatkan untuk membentuk suatu kabinet yang disebut *Kabinet Pembangunan* untuk melaksanakan Panca Krida²⁷⁶ yang membuat 5 (lima) program yang telah ditentukan oleh kabinet pembangunan dan salah satu dari Panca Krida adalah menyusun serta melaksanakan program Repelita yang nantinya akan

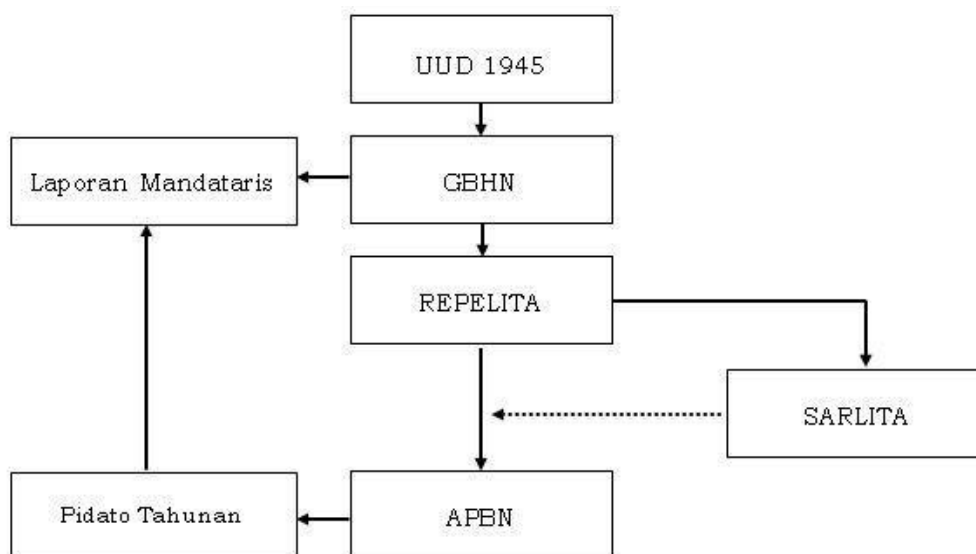
²⁷⁶ Panca Krida berisikan lima program kerja yang ditentukan oleh Kabinet Pembangunan, yakni : (1) menciptakan stabilitas politik dan ekonomi sebagai syarat mutlak berhasilnya pelaksanaan Rencana Pembangunan Lima Tahun dan Pemilihan Umum; (2) Menyusun dan melaksanakan Rencana Pembangunan Lima Tahun; (3) Melaksanakan pemilihan umum paling lambat 5 Juli 1971; (4) Mengembalikan ketertiban dan keamanan masyarakat dengan mengikis habis sisa-sisa Gestapu dan setiap rongrongan, penyelewengan serta pengkhianatan terhadap Pancasila dan UUD 1945; dan (5) Melanjutkan penyempurnaan dan pembersihan secara menyeluruh aparatur negara baik di tingkat pusat maupun tingkat daerah.

terlaksana sampai Repelita VI . Repelita yang pernah dilaksanakan adalah:

- a) Repelita I (1969-1974), memprioritaskan pembangunan pada sektor pertanian dan industri yang mendukung sektor pertanian.
- b) Repelita II (1974-1979), memprioritaskan (tetap) sektor pertanian namun meningkatkan industri pengolahan bahan mentah untuk menjadi bahan baku.
- c) Repelita III (1979-1984), memprioritaskan pembangunan sektor pertanian untuk menuju swasembada pangan, serta menitikberatkan industri pengolahan bahan baku menjadi bahan jadi.
- d) Repelita IV (1984-1989), lebih menitikberatkan pembangunan sektor pertanian untuk melanjutkan usaha-usaha menuju swasembada pangan, dengan cara meningkatkan industri yang dapat menghasilkan mesin-mesin industri sendiri baik industri berat maupun ringan yang akan terus dikembangkan dalam repelita-repelita selanjutnya.
- e) Repelita V (1989-1994), dengan prioritas pembangunan sektor pertanian dan industri untuk memantapkan swasembada pangan dan produk pertanian lainnya serta menghasilkan barang-barang yang dapat diekspor. Setelah itu, telah disiapkan Repelita VI yang Indonesia harapkan telah memasuki masa tinggal landas untuk memacu pembangunan dan berdasar pada kekuatan sendiri untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur.
- f) Repelita VI (1994-1999), masih dengan fokus yang sama yaitu sektor pertanian dan industri seperti Repelita sebelumnya, serta peningkatan sumber daya manusia sebagai pendukungnya. Dan siap memasuki tahapan terakhir sebelum *Lepas Landas*

Melalui pelaksanaan Repelita I – V ekonomi Indonesia meningkat jauh diatas rata-rata pada saat itu dan pada tahun 80-an Indonesia bisa swasembada pangan. Keberhasilan ini di hasilkan oleh keterpaduan dalam pembentukan arah pembangunan yang dapat dilihat pada bagan dibawah ini

Gambar 10. Siklus Perencanaan Pembangunan Melalui Garis-garis Besar Haluan Negara 1969 – 1998



Sumber: Imam Subkhan, 2014, —GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan Di Indonesia, *Aspirasi*, Vol. 5, No. 2, Mei-Desember, hlm. 136.

MPR membentuk pola GBHN dengan Presiden yang menugaskan Sekretariat Jenderal Dewan Pertahanan Keamanan Nasional (Wanhankamnas) sebagai penghimpun bahan bagi perumusan naskah GBHN dan Presiden sebagai staf dalam mengimput penyusunan pola tersebut²⁷⁷ yang bertujuan untuk mencegah *deadlock* dalam penyusunan Repelita, kemudian setelah Repelita terbentuk akan adanya sistem Sarlita dimana berisi program prioritas pembangunan yang terdiri dari Sarlita Sektoral yang dikumpulkan menjadi Sarlita Regional dan ditetapkan menjadi Sarlita Nasional. Dengan maksud agar sasaran pembangunan yang tercantum dalam Repelita menjadi lebih terjangkau secara konsisten dan terpadu, serta dapat digunakan sebagai acuan dalam penyusunan dan penilaian kegiatan pembangunan yang dibiayai dan diharapkan terdapat kepastian dalam upaya pencapaian sasaran Repelita. Sehingga nantinya Presiden sebagai mandataris MPR akan menyampaikan laporan pertanggungjawaban Presiden dalam pelaksanaan GBHN di Sidang Tahunan MPR.

²⁷⁷ Ginandjar Kartasasmita, 1994, —*Perencanaan Pembangunan Nasional*, Makalah dalam Dokumentasi & Arsip Bappenas (disampaikan pada Kuliah Umum Civitas Academica Universitas Brawijaya, Malang), 2 Desember, Hlm. 10.

Namun ketika pelaksanaan Repelita ke VI pada tahun 1997-1998 Indonesia mengalami krisis moneter, hal ini di akibatkan jatuhnya harga pasar dunia yang membuat harga rupiah jatuh dalam inflansi dan mengakibatkan peredaran uang lebih banyak dari pada barang yang di minta. Sehingga berdasarkan hal ini dengan desakan masyarakat mengakibatkan jatuhnya masa Orde Baru dengan mundurnya Presiden Soeharto pada tahun 1998 atau yang lebih dikenal masa Reformasi.

Dalam masa Reformasi ini terdapat perubahan pada GBHN dimana MPR membuat Ketetapan MPR tentang GBHN pada tahun 1999 yang tertuang dalam Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999 terdiri dari 6 (enam) bab yaitu:²⁷⁸

- a) Bab I : Pendahuluan;
- b) Bab II : Kondisi Umum;
- c) Bab III : Visi dan Misi;
- d) Bab IV : ArahKebijakan
- e) Bab V : Kaidah Pelaksanaan dan
- f) Bab VI : Penutup

²⁷⁸ Lihat Pasal 1 Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara tahun 1999-2004.

Dalam GBHN masa itu termuat visi-misi, arah kebijakan yang mendetail daripada GBHN masa Orde Baru, dengan tujuan mendorong masyarakat mandiri dan berdemokrasi. Sehingga membuat reformulasi baru dalam GBHN agar sesuai dengan perkembangan zaman. Namun, dalam pelaksanaannya GBHN kehilangan marwahnya, sebab melalui amandemen ketiga pada tahun 2001 yakni, salah satunya merubah Pasal 3 –*Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara*l. Membuat MPR kini tidak dapat menetapkan GBHN kembali, dimana hal tersebut mengakibatkan timbulnya permasalahan, yakni tidak adanya lembaga yang bertanggungjawab dalam penetapan GBHN. Sehingga ada pewacanaan untuk dapat dihapuskannya GBHN dan diganti dengan pola pembangunan nasional yang baru setelah diadakannya pemilu untuk memilih Presiden secara langsung oleh rakyat. Hal senada juga diamini oleh **Hamdan Zoelva** dari F-PBB dalam Risalah Perubahan UUD NRI Tahun 1945 sebagai berikut:²⁷⁹

—...bahwa kalau MPR menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara, dengan dasar pemikiran bahwa, apa Presiden masih dipilih oleh MPR kalau seandainya nanti pada saatnya Presiden dipilih langsung oleh rakyat maka adalah tidak pada tempatnya, Presiden itu tunduk pada garis-garis besar haluan negara yang ditetapkan oleh MPR karena dia dipilih langsung oleh rakyat. Pada saat dia sebelum dipilih oleh rakyat dan dia mengkampanyekan dirinya, tentunya dia membuat program-program sendiri. Dengan dasar program itulah rakyat memilih dia menjadi Presiden. Jadi mungkin pada saatnya, setelah kita merubah atau mengamandemen pasal lain mengenai tata cara pemilihan Presiden ketika Presiden itu dipilih langsung oleh rakyat, maka tidak ada lagi GBHN yang ditetapkan oleh MPR.¶

Sebagaimana hal tersebut, dapat disimpulkan bahwa Perubahan amandemen UUD NRI Tahun 1945 mengakibatkan ketiadaan GBHN yang ditetapkan oleh MPR sebagai lembaga tertinggi negara, pun setelah dilakukannya pemilu dengan memilih Presiden secara langsung. Maka dari itu dirumuskan kembali suatu pedoman pembangunan nasional yang kemudian tertuang

²⁷⁹ Imam Subkhan, –GBHN DAN PERUBAHAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN DI INDONESIAI, *Aspirasi*, Vol. 5, No. 2, hlm 139.

dalam UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN).

3. Pembangunan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN)

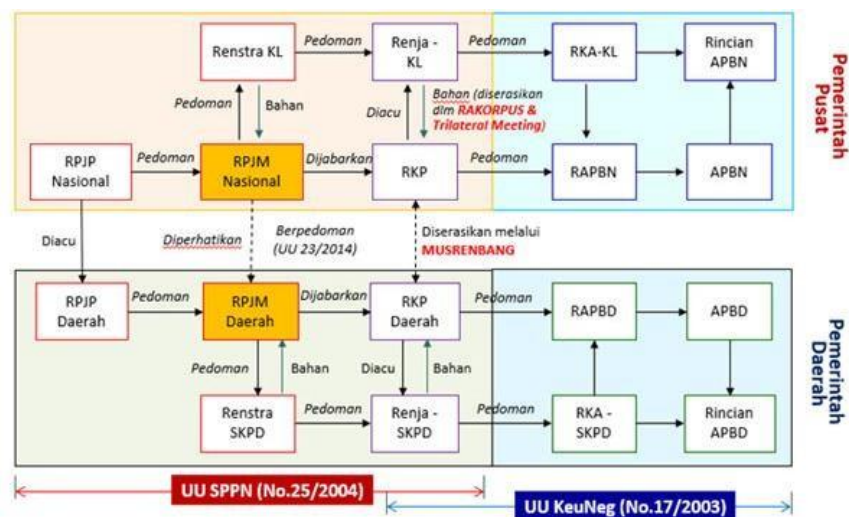
Setelah amandemen UUD NRI Tahun 1945, GBHN kehilangan marwahnya sebagai *masterplan* dalam mewujudkan cita-cita dan kehendak dari rakyat yang bertujuan, memberikan arah pembangunan yang mengakomodir keberlangsungan pembangunan negara. Mengakibatkan keberlangsungan pembangunan pada masa 1999-2004 menjadi tidak merata, sebab selain berlandaskan pada GBHN versi reformasi, pada tahun 2000 disahkannya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) oleh DPR dan Presiden Abdurrahman Wahid, yang bertujuan sebagai pelaksana pembangunan sesuai amanat dari GBHN.²⁸⁰ Akan tetapi dalam pelaksanaannya tidak berjalan maksimal, sebab pergantian Presiden sebanyak 3x dalam kurung waktu 1999-2004 menjadikan pelaksanaan Propenas menjadi tidak maksimal. Barulah kemudian pada tahun 2004 dengan adanya pemilu langsung dan Presiden dipilih oleh rakyat, menjadi suatu langkah besar dalam konstitusi di Indonesia. Setelah itu untuk menjamin tercapainya tujuan negara disusunlah Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang menyeluruh, dan sistematis melalui Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU SPPN) sebagai pengganti GBHN.

Pola SPPN menurut Pasal 1 ayat (3) UU Nomor 25 Tahun 2004, diartikan sebagai suatu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah. Kemudian dalam SPPN tersebut akan terbagi dalam 2 program yakni RPJP dimaksudkan untuk periode 20 (dua puluh) tahun dan RPJM dimaksudkan

²⁸⁰ Lihat UU Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional, <https://luk.staff.ugm.ac.id/atur/UU25-2000Propenas.pdf> diakses 23 juni 2019.

untuk periode 5 (lima) tahun.²⁸¹ Pun dalam pembagiannya terdapat poin-poin yang dapat dilihat gambar berikut ini:

Gambar 11. Bagan Perencanaan Pembangunan Melalui Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional



Sumber: <https://kebijakankesehatanindonesia.net/36-sinkronisasi/2586-sistem-perencanaan-pembangunan-nasional>

Dalam SPPN ini arah pembangunan terbagi menjadi 2 yakni pembangunan pusat dan pembangunan daerah, hal ini di dasari dalam pembangunan GBHN terdahulu bersifat sentralistik (terpusat) sehingga dalam SPPN nanti adanya distribusi kekuasaan dalam bentuk otonomi daerah yang mengatur regulasi pembangunan daerah. Melalui hal tersebut adanya partisipasi masyarakat secara langsung dalam pembangunan daerahnya sehingga terciptanya demokrasi dan kesejahteraannya masyarakat secara langsung. Berikut merupakan penjabaran lebih lanjut dari bagan diatas, yakni:

- Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dengan periode 20 tahun;
- Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dengan periode 5 tahun;
- Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kementerian/Lembaga, selanjutnya disebut Rencana Strategis Kementerian/Lembaga (Renstra KL) dengan periode 5 tahun;

²⁸¹ Lihat Pasal 1 ayat (3), (4), (5) UU No. 25 Tahun 2004 tentang SPPN

- d. Rencana Pembangunan Tahunan Kementerian/Lembaga yang selanjutnya disebut Rencana Kerja Kementerian/Lembaga (Renja-KL) dengan periode 1 (satu) tahun;
- e. Rencana Kerja Tahunan Nasional yang selanjutnya disebut Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dengan periode 1 tahun;
- f. Rencana Kerja Tahunan Daerah, yang selanjutnya disebut Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dengan periode 1 tahun;
- g. Rencana Pembangunan Tahunan Satuan Kerja Perangkat Daerah yang selanjutnya disebut Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja-SKPD) dengan periode 1 (satu) tahun;
- h. Rencana Pembangunan Jangka Menengah, selanjutnya disebut Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra SKPD) dengan periode 5 tahun;

Dalam bagan di atas RJPN nasional sebagai puncak dari arahan dalam pembangunan dimana termuat visi misi yang abstrak untuk 20 tahun kedepan yang kemudian dari pada itu dalam penyusunannya, Menteri akan menyusun RPJPN dan kepala Bappeda akan menyusun RPJPD yang mengacu pada RPJPN, lalu kedua rancangan tersebut akan menjadi bahan utama dalam bahasan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) dengan mengikutsertakan golongan masyarakat setelah hasil Musrenbang didapat, kemudian Menteri menyusun rancangan akhir RPJPN berdasarkan hasil Musrenbang Jangka Panjang Nasional dan Kepala Bappeda menyusun rancangan akhir RPJPD berdasarkan hasil Musrenbang Jangka Panjang Daerah²⁸². Setelah itu dari RJPN akan disusuh menjadi RPJMN dalam bentuk 5 tahunan yang terdiri dari visi misi Presiden yang menjabat dan di kerjakan dalam bentuk Rencana Kerja Pemerintah (RKP) 1 tahunan.

Menurut **Niki Lukviarman**, Guru Besar/Ketua Program Doktor Universitas Andalas menyebutkan GBHN berbeda dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP). —*GBHN adalah*

²⁸² Lihat Pasal 12 ayat (1) dan (2) UU SPPN NO. 25 Tahun 2004

*sebuah strategi ideologi pembangunan sedangkan RPJP adalah merupakan sebuah strategi teknokratik pembangunan. Perbedaan antara haluan negara dan RPJP adalah sangat mendasar bahwa jika haluan negara bersifat ideologis sementara RPJP bersifat teknokratis.*²⁸³

Namun dari pada itu RPJPN merupakan bentuk mendetail dari perencanaan pembangunan dimana tiap lapisan masyarakat itu berpartisipasi dalam pelaksanaannya, pun dalam penyusunan 5 tahun tersebut Presiden akan bertanggung jawab kepada rakyat sebagai bentuk hukum sosial jika Presiden tidak melaksanakan pembangunan. Tapi hal ini menjadi kekurangan dalam RPJPN sebab tidak adanya sanksi mengikat untuk Presiden agar dapat melaksanakan pembangunan yang telah direncanakan pada RPJPN Nasional tersebut secara konsisten, jika Presiden berganti dan calon Presiden tersebut tidak sesuai dengan misi dan visi Presiden sebelumnya, maka tidak ada keharusan bagi Presiden untuk melaksanakan pembangunan sebelumnya.

Hal ini juga berakibat pada kesinambungan pembangunan yang tidak merata dan adanya kebijakan pemerintah daerah yang bertentangan terhadap kebijakan pemerintah pusat. Jika tidak adanya kejelasan arah kebijakan maka pembangunan bisa ditafsirkan secara bebas dan ini sudah terjadi di mana kepala daerah menafsirkan sendiri-sendiri pembangunan di wilayahnya.²⁸⁴ Demikian pula dengan kebijakan arah pembangunan jangka panjang di daerah (RPJP Daerah) yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Kebijakan ini merupakan suatu bentuk upaya perwujudan pembangunan yang berimbang antara pusat dan daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dengan asas pembantuan.

Sehingga terkadang muncul anggapan bahwa perlu adanya pengaktifan kembali GBHN atau dengan nama lain agar SPPN yang

²⁸³ Erna Ratnaningsih, 2018, –Perubahan Paradigma Pembangunan Hukum Nasional Pasca Amandemen Konstitusi, *Pakuan Law Review*, Vol, 4, No. 1, Januari-Juni, hlm. 51.

²⁸⁴ Chusnul Mariyah, 2013, GBHN dan Urgensinya di Masa Depan, <http://www.mpr.go.id/berita/read/2013/10/03/12708/sosialisasi-4-pilardikampuskuning>, diakses pada tanggal 01 Juni 2019

dijalankan bukan hanya bersifat keputusan (*beshikking*) tetapi mengatur (*regelling*) agar nantinya tercipta pola pembangunan yang pasti dan mengikat yang melaksanakan pembangunan tersebut tanpa mengurangi asas demokrasi yang dianut oleh Indonesia ini.

4. Reformulasi Haluan Negara Republik Indonesia

Pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945, sistem ketatanegaraan Republik Indonesia telah mengalami perubahan mendasar, yakni adanya perubahan terhadap kedudukan MPR yang menjadi lembaga negara setingkat dengan lembaga negara lainnya, begitupula dengan masa jabatan Presiden yang memiliki batasan dalam menjabat, serta Pemilu dipilih secara langsung dan lain-lain. Hal ini merupakan pengejawantahan dari keinginan masyarakat untuk menjadi negara yang lebih baik lagi secara berdemokrasi, baik dalam pembentukan karakter politik maupun pola pembangunan ekonomi.

Pembentukan pola pembangunan dalam sejarah Indonesia telah menjadi pondasi dasar dalam menentukan pola apa yang diharapkan oleh pemerintah dan masyarakat, guna mewujudkan cita dan tujuan bangsa. Dengan keadaan geografis Indonesia yang unik, membuat perlu adanya perencanaan yang matang dalam pengkajian dan pelaksanaannya. Sehingga pola pembangunan dalam jangka 5 tahun dan 1 tahun dengan penjabarannya dalam waktu 20 tahun menjadi sangat relevan untuk saat ini.

Lain hal itu, perlu untuk diketahui juga arah pembangunan harus mengandung dua makna yakni: Haluan yang bersifat Ideologis dan Haluan yang bersifat strategis teknokratis. Haluan Ideologis berisi prinsip-prinsip fundamental sebagai kaidah penuntun dalam menjabarkan falsafah negara dan pasal-pasal Konstitusi ke dalam berbagai perundang-perundangan dan kebijakan pembangunan di segala bidang dan lapisan. Haluan strategis berisi pola perencanaan pembangunan yang menyeluruh, terpadu, dan terpimpin dalam jangka panjang secara bertahap dan

berkesinambungan, dengan memperhatikan prioritas bidang dan ruang wilayah.

Berdasarkan hal tersebut terkait reformulasi pola pembangunan perlu dicermati, bahwasanya MPR tidak memiliki kewenangan lagi dalam membentuk GBHN, sehingga dalam pembentukan pola haluan negara dibuat sepenuhnya oleh pemerintah dengan pelaksanaan untuk jangka waktu 5 tahun dan 1 tahun dengan penjabaran dari 20 tahun yang diatur dalam UU SPPN. Pun dalam sektor pembangunan SPPN yang tengah dilaksanakan, ketika pada masa awal perencanaannya diharapkan dapat membawa arah pembangunan menjadi lebih baik daripada PNSB dan GBHN terdahulu. Dengan pelaksanaan yang dilakukan secara menyeluruh dan sistematis, dimana setiap lembaga-lembaga di rancang untuk berperan secara partisipatif dan mencakup wilayah pembangunan pusat dan daerah.

Meskipun begitu, SPPN tidak mengandung haluan ideologis yang kuat, dimana isi SPPN tersebut hanya memuat aturan-aturan pembangunan dengan sistematikanya, namun tidak memperhatikan konsekuensi bagi pelanggarnya, yang berakibat pada penyelenggaraannya SPPN hanya menjadi formalitas dalam pembangunan dan tidak menjadi tanggung jawab moral yang mengikat bagi pemerintah. Hal ini justru berbanding terbalik dengan GBHN, dimana GBHN berisi haluan ideologis yang kuat dengan peraturan yang ditetapkan oleh MPR sebagai lembaga tertinggi negara yang dapat memiliki kekuatan mengikat terhadap Presiden, namun pada masa pemerintahannya terlalu bersifat sentralistik dimana semua keputusan diambil oleh pemerintah pusat tanpa melibatkan pemerintah daerah dan masyarakat. Serta pada zaman PNSB memuat Haluan Ideologis yang terdiri dari cita masyarakat dan semangat kemerdekaan. Namun belum bisa berjalan maksimal akibat ketidakstabilan politik dan ekonomi pada masa itu.

Berbeda halnya dengan GBHN dimana berisi haluan ideologis yang kuat dengan peraturan yang mengikat melalui Ketetapan MPR yang dapat memiliki kekuatan mengikat terhadap Presiden,

namun terlalu bersifat sentralistik dimana semua keputusan berada pada pemerintah pusat tanpa melibatkan pemerintah daerah dan masyarakat. Serta pada PNSB memuat Haluan Ideologis yang terdiri dari cita masyarakat namun belum bisa berjalan maksimal akibat pergolakan politik pada saat itu.

Sehingga diperlukan perubahan dasar pada formulasi haluan negara di perubahan UUD NRI Tahun 1945 ini, dimana diperlukan suatu haluan negara yang mencakup kelebihan pada ketiga haluan negara yang pernah diterapkan di Indonesia (PNSB, GBHN, dan SPPN) dan diharapkan sebagai bentuk final haluan negara yang dirumuskan dengan istilah Haluan Negara. Gagasan Haluan Negara ini berbentuk pedoman pembangunan yang menyeluruh, sistematis, dan berkesinambungan dimana adanya Haluan Ideologis yang mencerminkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 dan Haluan Teknokratis dengan dasarnya termaktub pada Peraturan Negara sebagai pengganti Ketetapan MPR.

Mengenai Peraturan Negara hal ini dapat mereposisi ulang kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara yang selain ketiga wewenang yang dimilikinya ditambahkan wewenang baru yakni membentuk Haluan Negara dan melaksanakan Sidang Tahunan. Dengan kata lain Peraturan Negara hanya akan memuat Haluan Negara dan hasil Sidang Tahunan MPR sebagai bentuk dari laporan evaluasi lembaga Negara dalam menjalankan Haluan Negara. Nantinya Peraturan Negara ini akan dimasukkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagai pengganti Ketetapan MPR. Hal ini bertujuan untuk memberikan kedudukan hukum yang kuat agar dalam pelaksanaannya dapat mencakup seluruh lembaga negara, baik itu lembaga non/pemerintahan atau pun komisi negara.

Konsep ini nantinya akan terbagi menjadi Haluan Negara dan Haluan Daerah. Yang mana Haluan Negara akan menjadi pedoman fundamental bernegara (*directive principles of state policy*) dalam pola perencanaan pembangunan nasional dan turut dijadikan sebagai pedoman bagi pelaksanaan Haluan Daerah yang terbagi dalam Provinsi dan Kabupaten/Kota, hal ini bertujuan untuk

menciptakan kesinambungan dan keselarasan dalam pembangunan daerah agar tidak menyimpang dari Haluan Negara yang telah ditetapkan baik untuk jangka waktu 25 tahun dan 5 tahun, namun tetap disesuaikan dengan karakteristik daerah masing-masing sebagaimana konsep daripada otonomi daerah.

Sebagai sebuah pola pembangunan nasional, Haluan Negara merupakan pengganti PNSB, GBHN dan SPPN yang akan memuat kelebihan-kelebihan dari 3 (tiga) program pembangunan tersebut yang kemudian disusun oleh MPR untuk jangka waktu 25 tahun dan 5 tahun, dengan demikian guna mendukung kedudukan dari Haluan Negara maka akan di muat pada Peraturan Negara yang nantinya akan bersifat mengikat.

Haluan Negara dalam melaksanakan pembangunan mencakup haluan ideologis dan haluan strategis teknokratis yang berisi manifestasi aturan dasar daripada UUD NRI Tahun 1945 yang dirumuskan berdasarkan Pancasila. Ketentuan ini nantinya akan menjadi *master plan* guna menciptakan cita-cita bangsa dan menjawab kebutuhan bangsa akan pembangunan yang menyeluruh, berkesinambungan dan bertanggungjawab. Sehingga dalam jangka waktu 25 tahun nanti Indonesia telah mencapai hal yang telah direncanakan dan dapat bersiap pada tahap pembangunan selanjutnya. Nantinya dalam pelaksanaan 25 tahun tersebut akan terdiri dari Haluan Negara Jangka Menengah (HNJM) dan Rencana Haluan Pembangunan Nasional (RHPN) atau dapat disebut sebagai Haluan Pemerintah yang memuat program Presiden terpilih dan nantinya akan ditetapkan dalam bentuk Peraturan Presiden yang berpedoman kepada Haluan Negara dalam bentuk Peraturan Negara yang ditetapkan oleh MPR.

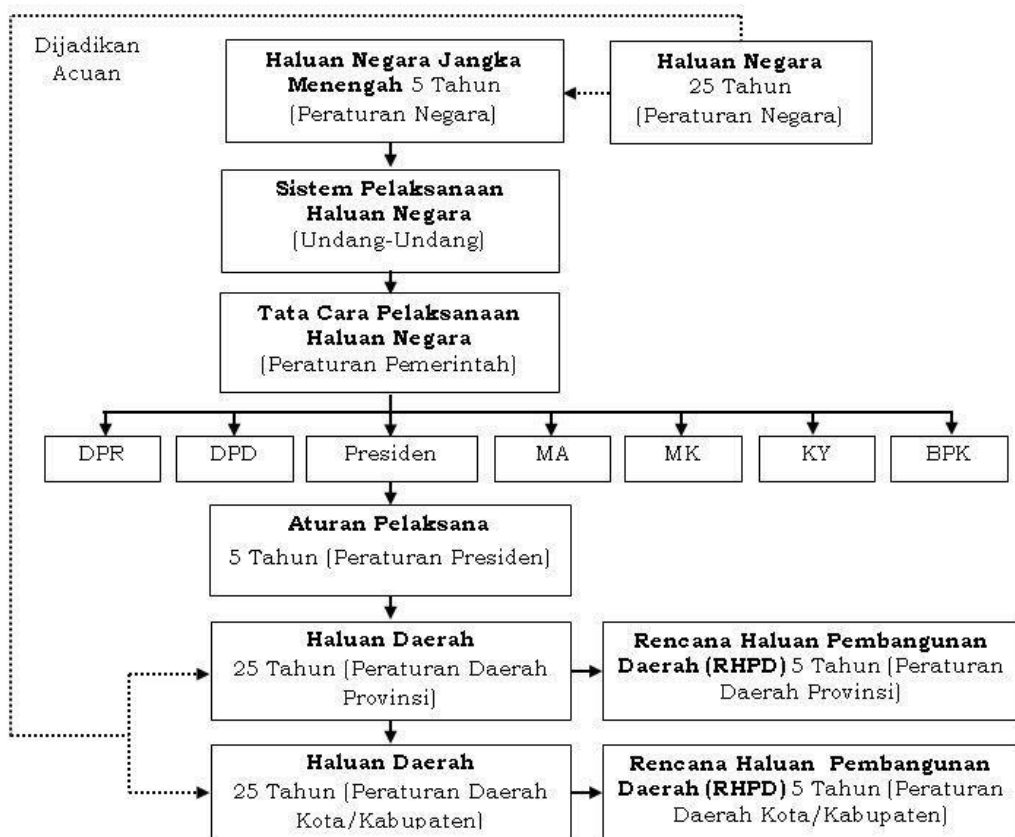
Oleh karena itu sebagai sebuah pedoman pembangunan nasional Haluan Negara adalah bentuk pola yang sistematis serta perubahan struktur yang berlangsung secara terus menerus sehingga mampu mewujudkan kesejahteraan masyarakat secara optimal (*development is not a static concept, but it is continuously changing*).²⁸⁵ Yang

²⁸⁵ Hermen Malik *et. al* , 2008, *Menguak Ketertinggalan Meretas Jalan Baru*, Jakarta: Kemitraan, hlm. 6.

mencakup seluruh bidang dan lapisan masyarakat dan dapat menjadi pembangunan yang berkelanjutan.

Sebagai lanjutan program yang pernah ada Haluan Negara sebagai program berkelanjutan menjadi pokok dasar dalam pembangunan baik di tingkat pusat dan daerah. Sehingga dengan hadirnya Haluan Negara sebagai landasan pembangunan diharapkan dapat menjadi arah kebijakan pembangunan yang komprehensif di segala bidang serta dapat menjadi acuan pembangunan yang berkesinambungan dalam segala aspek kehidupan. Landasan pelaksanaan Haluan Negara ditetapkan dengan produk hukum yang bersifat sistematis dan menyeluruh. Sehingga perencanaan pembangunan nasional dapat disesuaikan dengan dinamika yang berkembang di masyarakat serta mengakomodir prinsip otonomi daerah tanpa mengabaikan keselarasan pembangunan di tingkat pusat dan daerah. Kedudukan Haluan Negara beserta aturan pelaksanaan dibawahnya dapat dijelaskan sebagai berikut:

Gambar 12. Sistematika Perencanaan Pembangunan dan Pola Kelembagaan Melalui Haluan Negara



Sumber: Hasil Olahan Penulis

Dari skema tersebut menggambarkan sebuah sistem yang terstruktur dan sistematis dari tingkat pusat hingga daerah. Skema tersebut menjelaskan bahwa Haluan Negara yang merupakan landasan sistem pembangunan nasional menjadi sumber dalam pengambilan kebijakan dalam jangka menengah, dan jangka tahunan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.

a. Haluan Negara

Haluan Negara merupakan pedoman dalam proses penyelenggaraan pembangunan nasional yang sistematis, menyeluruh, dan berkesinambungan guna mewujudkan kesejahteraan rakyat berdasarkan Undang-Undang Dasar. Haluan Negara berisikan haluan ideologis dan haluan strategis teknokratis sebagai pelaksana daripada UUD NRI Tahun 1945 dengan Pancasila sebagai pedoman yang nantinya akan dijabarkan pada berbagai bidang seperti hukum, pendidikan, ekonomi, sosial budaya dan bidang-bidang lainnya yang bertujuan untuk menciptakan cita-cita bangsa dan menjawab kebutuhan bangsa akan pembangunan yang menyeluruh, berkesinambungan, dan bertanggungjawab.

Sebagai sebuah pola pembangunan nasional, Haluan Negara merupakan pengganti dari PNSB, GBHN dan SPPN yang didalamnya memuat kelebihan-kelebihan dari 3 (tiga) program pembangunan tersebut yang kemudian disusun oleh MPR untuk jangka waktu 25 tahun. Oleh karena itu guna mendukung kedudukan dari Haluan Negara maka akan dimuat pada Peraturan Negara yang nantinya akan bersifat mengikat sebagai pengganti dari Ketetapan MPR. Dengan begitu, Haluan Negara merupakan bentuk pola pembangunan yang sistematis serta mampu untuk berlangsung secara terus menerus sehingga dapat mewujudkan kesejahteraan masyarakat secara optimal (*development is not a static concept, but it is continuously changing*).²⁸⁶

²⁸⁶ Lihat Hermen Malik *et. al* , 2008, *Menguak Ketertinggalan Meretas Jalan Baru*,

Haluan Negara tersebut akan diatur di dalam Peraturan Negara dengan jangka waktu 25 tahun yang ditetapkan oleh MPR dengan memperhatikan pertimbangan daripada tiap-tiap lembaga negara (Presiden, DPR, DPD, MK, MA, dan BPK) yang akan ikut serta menyampaikan pendapat mereka masing-masing mengenai arah pembangunan yang hendak ingin dicapai nantinya.

Kemudian sebelum Haluan Negara tersebut nantinya ditetapkan oleh MPR, maka terlebih dahulu dilakukan pengujian terhadap rancangan Haluan Negara itu sendiri oleh MK (*judicial preview*) yang bertujuan untuk menguji secara formil maupun materiil mengenai kesesuaian Haluan Negara dengan ketentuan UUD NRI Tahun 1945. Kemudian ketika sudah di tetapkan maka Haluan Negara tersebut tidak dapat diubah oleh pihak-pihak luar kecuali diubah oleh MPR (*asas contrarius actus*). Sehingga dengan hadirnya Haluan Negara sebagai landasan pembangunan diharapkan dapat menjadi arah kebijakan pembangunan yang komprehensif di segala bidang serta dapat menjadi acuan pembangunan yang berkesinambungan dalam segala aspek kehidupan.

b. Haluan Negara Jangka Menengah (HNJM)

HNJM merupakan rancangan pembangunan yang diturunkan dari Haluan Negara dan dalam pelaksanaan serta penyusunannya mengacu kepada Haluan Negara. HNJM mencakup penjabaran secara sistematis dari Haluan Negara serta berisikan rencana pembangunan yang bersifat abstrak ideologis dan menjadi pedoman pada semua lapisan lembaga negara. Dalam sistematikanya HNJM dibentuk oleh MPR dengan memperhatikan pertimbangan tiap-tiap lembaga negara (Presiden, DPR, DPD, MK, MA, dan BPK) sebagaimana pembentukan Haluan Negara dengan jangka waktu 25 tahun.

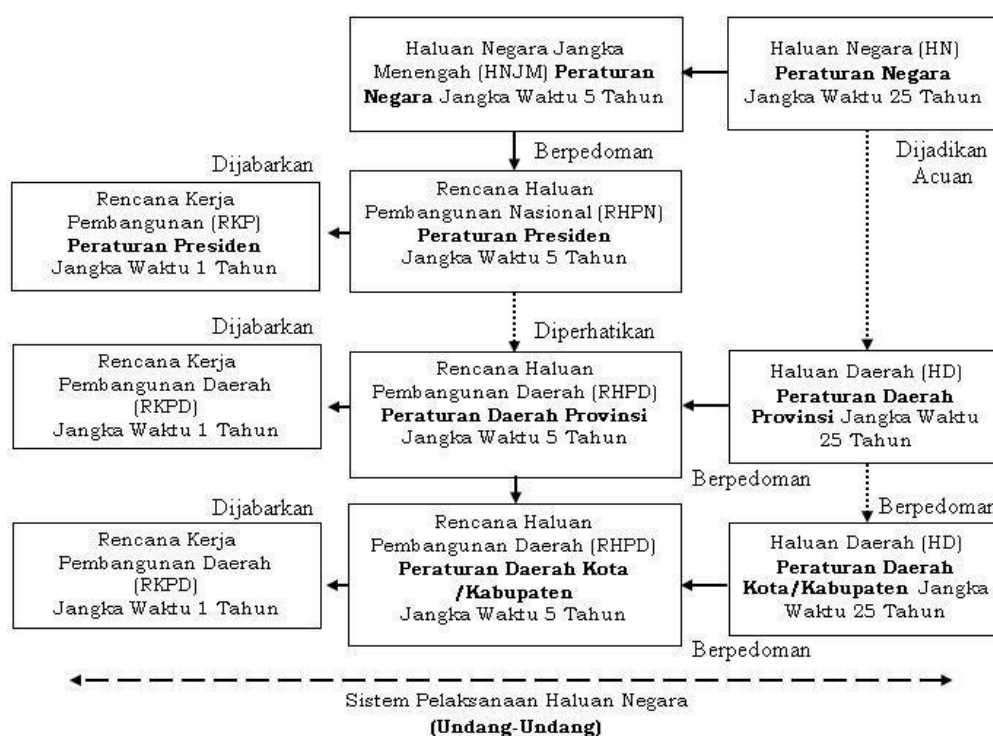
Kemudian HNJM tersebut akan dimuat dalam Peraturan Negara karena merupakan produk hukum dari MPR, yang dijadikan sebagai acuan bagi tiap-tiap lembaga negara.

Berdasarkan hal tersebut maka diharapkan nantinya HNJM sebagai turunan sistematis dari Haluan Negara dapat menjadi pedoman bagi seluruh lembaga dan acuan bagi pemerintah dalam menjalankan Haluan Negara.

c. Sistem Pelaksanaan Haluan Negara (SPHN)

Sebagai sebuah pedoman pembangunan Haluan Negara yang bersifat sistematis, maka tentu diperlukan suatu sistem yang konsisten dan lebih teknis untuk mengatur ketentuan lebih lanjut daripada Haluan Negara tersebut. Ketentuan tersebut nantinya mengatur pihak-pihak yang berwenang, mekanisme pembentukan, substansi materi muatan hingga dasar-dasar acuan bagi pembentukan aturan pelaksana dibawahnya. Oleh karena itu, dibentukkannya penjabaran lebih lanjut mengenai sistem Haluan Negara dalam bentuk Undang-Undang yang dapat dijabarkan sebagai berikut:

Gambar 13. Skema Sistem Pelaksanaan Haluan Negara



Sumber : Hasil Olahan Penulis

Dari bagan diatas sistem pelaksanaan haluan negara akan termaktub dalam Undang-Undang sebagai sistem pelaksana dari Haluan Negara 25 tahun yang dijabarkan dalam HNJM dan menjadi acuan bagi pembentukan RHPN. Tujuan dari sistem pelaksanaan

agar pelaksanaan daripada Haluan Negara dapat dijabarkan secara sistematis antara pembangunan pusat dan daerah yang nantinya diharapkan dapat menghilangkan pengaturan yang tumpang tindih dan tidak konsisten.

d. Rencana Haluan Pembangunan Nasional (RHPN)

Jika HNJM merupakan haluan turunan yang bersifat ideologis, maka Rencana Haluan Pembangunan Nasional (RHPN) akan menjadi aturan pelaksana dari Haluan Negara yang bersifat strategis teknokratis dalam hal perencanaan pembangunan untuk kekuasaan pemerintahan. RHPN merupakan rencana pembangunan 5 (lima) tahun yang dibentuk oleh Presiden dalam bentuk Peraturan Presiden dan menjadi pelaksana daripada HNJM untuk mengatur kekuasaan pemerintahan. Hal ini membuat RHPN menjadi Haluan Pemerintah dengan mewajibkan Presiden untuk melaksanakan pembangunan secara bertahap dan berpedoman dengan Haluan Negara dan HNJM yang telah ditetapkan oleh MPR.

Dari RHPN itu akan dijabarkan lebih detail dalam perencanaan pembangunan 1 (satu) tahun yakni melalui Rencana Kerja Pembangunan (RKP) dalam bentuk Peraturan Presiden. Dalam rangka menciptakan pembangunan yang sistematis, menyeluruh dan berkesinambungan, maka setiap tahunnya Presiden sebagai kepala pemerintahan akan menyampaikan hasil kinerja mereka dalam Sidang Tahunan MPR sebagaimana yang dilakukan lembaga-lembaga negara lain dan hasil tersebut akan dijadikan pertimbangan pemerintah dalam menjalankan RKP di tahun selanjutnya.

Keberadaan RHPN dan RKP diharapkan dapat menjawab urgensi pembangunan di Indonesia ini. Hal ini dikarenakan konsep Peraturan Negara yang bersifat mengikat dapat membuat pemerintah menjalankan pembangunan yang sistematis secara konsisten, dan bertanggungjawab, meskipun nantinya jabatan Presiden dan Wakil Presiden akan terus berganti, namun perencanaan pembangunan akan tetap

dilaksanakan secara berkesinambungan karena setiap Presiden dan Wakil Presiden diwajibkan untuk berpedoman pada Haluan Negara.

Sebagai konsekuensinya, maka ketika Presiden dianggap oleh DPR tidak melaksanakan Haluan Negara yang telah ditetapkan oleh MPR, maka Presiden dan/Wakil Presiden dapat dilakukan proses pemakzulan melalui sistematisa yang ada saat ini. Dengan begitu, pelaksanaan Haluan Negara akan memberikan beban moral kepada Presiden sebagai kepala pemerintahan dalam menjalankan pemerintahan untuk tetap konsisten tanpa harus mengedepankan ego politik yang dapat mengganggu keseimbangan pembangunan.

e. Haluan Daerah

Setelah masa Reformasi, pemerintahan daerah turut serta dalam melaksanakan pembangunan berdasarkan kekuasaan pemerintahan daerah yang termaktub dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, hal ini di dasari ketika zaman Orde Baru kekuasaan pembangunan lebih bersifat sentralistik dan dari atas ke bawah (*Up to Down*), sehingga kurangnya keterlibatan yang aktif dari pemerintahan daerah dan masyarakat kala itu. Oleh karena itu sebagai salah satu tuntutan Reformasi, maka perubahan UUD NRI Tahun 1945 turut memberikan keleluasaan kepada pemerintahan daerah untuk dapat menjalankan proses perencanaan pembangunan dalam konsep otonomi daerah yang seluas-luasnya.

Otonomi daerah sebagai saluran kekuasaan pemerintahan daerah dalam melaksanakan pembangunan, menjadi salah satu indikasi keterlibatan masyarakat dan pemerintah dalam mengelola daerahnya masing-masing. Namun karena kewenangan yang terlalu luas tersebut, maka tidak jarang pemerintah daerah mengeluarkan kebijakan pembangunan yang bertentangan dengan kebijakan pembangunan pusat. Walaupun dalam pelaksanaannya terdapat Musyawarah

Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) baik ditingkat desa hingga nasional tetapi hal ini tidak serta merta menjadi pedoman wajib, sebab pembangunan daerah tidak memiliki landasan ideologis bagi pelaksanaannya. Oleh karena itu dalam gagasan yang dituangkan perlu ada pengintegrasian pembangunan antara pusat dan daerah. Melalui gagasan ini selain Haluan Negara yang bersifat nasional perlu adanya Haluan Daerah yang mencakup kebutuhan daerah secara mendasar, namun tetap mengacu pada Haluan Negara yang dibentuk oleh MPR.

Haluan Daerah merupakan pedoman perencanaan pembangunan jangka panjang yang berpedoman pada Haluan Negara tanpa mengurangi kekuasaan pemerintahan daerah dalam melaksanakan pembangunan. Haluan Daerah tersebut akan dijabarkan dalam jangka waktu 25 tahun yang disusun oleh Kepala Daerah bersama DPRD dan ditetapkan dalam Peraturan Daerah. Kemudian daripada itu Haluan Daerah terbagi menjadi 2 (dua) yakni Haluan Daerah Provinsi dan Haluan Daerah Kabupaten/Kota yang juga berpedoman dengan Haluan Daerah Provinsi. Kedua haluan tersebut menjadi pedoman pembangunan jangka panjang bagi pemerintah daerah dalam membuat kebijakan dibawahnya. Hal ini diharapkan agar nantinya pemerintah daerah dalam membuat pola perencanaan pembangunan dapat saling bersinergi antar provinsi dan kabupaten/kota yang akan dimuat pada Peraturan Daerah dan tetap berpedoman dengan Haluan Negara.

f. Rencana Haluan Pembangunan Daerah (RHPD)

Haluan Daerah yang telah dibentuk nantinya diejawantahkan kembali dalam RHPD dengan pembentukannya yang dilakukan oleh Kepala Daerah bersama DPRD untuk membahas dan menetapkan RHPD dengan jangka waktu 5 tahun dan ditetapkan menjadi Peraturan Daerah di masing-masing provinsi maupun kabupaten/kota. RHPD sendiri nantinya, merupakan penjabaran lebih lanjut dari Haluan

Daerah yang berisikan visi misi Kepala Daerah terpilih yang telah disesuaikan dengan Haluan Negara, HNJM, dan RHPN yang kemudian akan dijabarkan lebih lanjut dalam bentuk Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) untuk 1 tahun yang akan ditetapkan oleh Pemerintah Daerah.

Melalui sistematika tersebut maka pemerintah daerah dalam merumuskan dan menjalankan RHPD harus berpedoman dan tidak boleh menyimpang dari Haluan Negara dan mengacu dari RHPN yang telah ditetapkan oleh Presiden. Dengan begitu jika kepala daerah dianggap tidak melaksanakan Haluan Negara maupun Haluan Daerah maka dapat dilakukan proses pemakzulan melalui sistematika yang ada. Sehingga melalui hal tersebut, maka terdapat kewajiban bagi Pemerintah Kabupaten/Kota untuk berpedoman pada Haluan Daerah Provinsi yang juga mengacu pada Haluan Negara. Hal ini bertujuan agar pembangunan yang akan dilaksanakan dapat berjalan sesuai dengan apa yang direncanakan pemerintah pusat melalui sistem pelaksanaan haluan negara yang tidak menciderai otonomi daerah itu sendiri, sebab dengan ini daerah dapat melaksanakan pembangunan seluas-luasnya dengan syarat harus berpedoman dan tidak menyimpang daripada Haluan Negara yang telah ditetapkan oleh MPR.

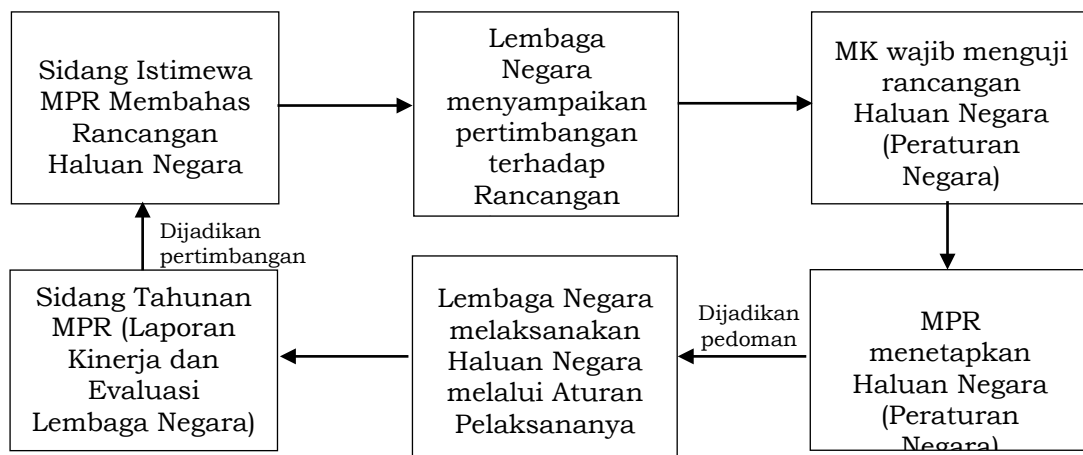
5. Keterlibatan Lembaga Negara Dalam Pembentukan Haluan Negara

Keterlibatan lembaga negara sebelum amandemen UUD NRI Tahun 1945 dalam pembentukan Haluan Negara hanya dimiliki oleh MPR saja sebagaimana termaktub pada Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945 yakni –*Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan Negara*”. Melalui hal tersebut MPR memiliki kewenangan tertinggi dalam membentuk GBHN pada masa itu, Presiden sebagai mandataris MPR hanya menjalankan GBHN yang telah ditetapkan saja. Kemudian setelah amandemen terakhir MPR kini tidak lagi memiliki hak untuk membentuk GBHN. Sehingga lembaga terkait

yang memiliki wewenang membentuk haluan pembangunan menjadi wewenang dari Bappeda dan menteri yang diatur dalam UU SPPN.

Dari pada itu keterlibatan lembaga negara sebagai penyokong kinerja pembangunan perlu ditingkatkan, sebab selain lembaga negara tersebut yang menyampaikan pendapat mereka jugalah yang melaksanakan haluan pembangunan dan menjadi tanggung jawab bersama. Pemberlakuan SPPN bukan berarti lembaga negara tidak ikut terlibat, namun sebagai lembaga negara yang menjalankan perlu adanya peraturan yang mengikat pada lembaga negara tersebut dalam menjalankannya dengan sungguh-sungguh.

Haluan Negara merupakan komitmen bersama bangsa Indonesia dalam membangun dan memperbaiki kualitas bangsa dan negara yang sejalan dengan tujuan Bangsa Indonesia yang tertuang pada alinea keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, pemberlakuan Haluan Negara sangat diperlukan sebagai kesepakatan bersama antara pemerintah dan MPR sebagai penjewantahan kedaulatan rakyat dalam melaksanakan visi, misi, tujuan dan program pemeritahan sesuai dengan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945, selain itu Haluan Negara juga akan menjadi acuan bagi arah pembangunan nasional yang dilaksanakan oleh pemerintah dan lembaga negara serta seluruh masyarakat sehingga tujuan pembangunan akan menjadi lebih konsisten dan berkesinambungan sesuai dengan amanah konstitusi dalam alinea keempat pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Sehingga keterlibatan lembaga negara sebagai perwakilan rakyat dibutuhkan dalam pembangunan Haluan Negara. Oleh karena itu Haluan Negara yang digagas mencakup keterlibatan lembaga negara dalam pembentukan Haluan Negara baik untuk 25 tahun ataupun 5 tahun yang dilaksanakan lebih lanjut oleh tiap-tiap lembaga negara tersebut dalam peraturan pelaksanaannya, kemudian dalam pelaksanaannya turut berpedoman pada sistem pelaksanaan Haluan Negara yang diatur di dalam Peraturan Negara, Undang-Undang maupun Peraturan Pemerintah.



Gambar 14. Skema Pembentukan Haluan Negara

Sumber: Hasil Olahan Penulis

Dari bagan diatas pembentukan Haluan Negara yang dibentuk oleh MPR mempertimbangkan pendapat dari lembaga-lembaga negara sebelum Haluan Negara disahkan. Pun lembaga-lembaga dalam menjalankan tugas dan wewenangnya akan dimuat pada peraturan pelaksana lembaga masing-masing dengan berpedoman pada Haluan Negara. Serta dalam pelaksanaannya berdasarkan Sistem Pelaksanaan Haluan Negara yang akan di atur dalam bentuk Undang-Undang dengan tata cara Pelaksananya dimuat dalam Peraturan Pemerintah. Hal ini bertujuan bukan hanya mereformulasi pembangunan nasional saja tetapi mereformulasi sistem peraturan yang dilaksanakan oleh lembaga negara agar adanya sistem peraturan satu atap, Setelah itu lembaga negara yang diberikan kekuasaan oleh UUD NRI Tahun 1945 akan menyampaikan hasil kinerja dalam Sidang Tahunan MPR. Maksud dari penyampaian tersebut ialah lembaga negara akan nyampaikan hasil kinerja mereka baik itu pencapaian, proses yang sedang berjalan, dan kendala yang mereka alami selama 1 tahun kebelakang, sama halnya dengan pemerintah daerah yang penyampaian hasil kinerjanya akan diwakili oleh Presiden selaku kepala pemerintahan. Kemudian hasil kinerja tersebut akan dijadikan evaluasi untuk satu tahun kedepan dalam bentuk Peraturan Negara yang memiliki sifat mengikat.

Berdasarkan konsep tersebut, maka nantinya tiap-tiap lembaga negara dalam menjalankan tugas dan kewajibannya harus

berpedoman dan tidak boleh menyimpang daripada Haluan Negara. Hal ini dilakukan agar terciptanya harmonisasi regulasi yang spesifik antar lembaga dalam struktur ketatanegaraan dan dalam rangka pembatasan kekuasaan agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang. Haluan Negara menjadi jawaban dari masalah saat ini terkait dengan kedudukan lembaga negara yang sering tumpang tindih maupun landasan hukum pembentuknya. Penataan lembaga negara dalam Haluan Negara paling tidak memuat amanah pembentuknya, sehingga Undang-Undang sebagai Sistem Pelaksanaan Haluan Negara tidak dapat bertentangan dengan amanah Haluan Negara.

6. Keterpaduan Sistem Pembangunan Melalui Haluan Negara Republik Indonesia.

SPPN yang tengah dilaksanakan dirasa belum mampu menjawab pembangunan Indonesia yang majemuk ini, walau demikian sistem SPPN memiliki kelebihan tersendiri di antar PNSB dan GBHN dimana adanya keterlibatan pemerintah daerah dalam menjalankan otonomi daerah. Meskipun begitu permasalahan yang timbul adalah inkonsistensi yang muncul dari kebijakan yang di buat oleh pemerintah pusat dan daerah yang suka bertentangan, mengakibatkan pembangunan daerah menjadi tidak merata. Fenomena sinkronisasi pelaksanaan pembangunan antara pusat dan daerah dinilai tidak ada karena pelaksanaan berjalan sendiri-sendiri²⁸⁷ dan pemerintah pusat tidak bisa mencampuri pembangunan daerah yang bukan kewenangan pemerintah pusat.²⁸⁸ Dalam pembentukannya antara Haluan Negara yang digagas dan SPPN sebelumnya tidak memiliki perbedaan yang signifikan sebab Haluan Negara sendiri adalah penggabungan kelebihan dari PNSB, GBHN, dan SPPN. Hal serupa juga terdapat didalam sistematika penyusunannya dengan kelebihanya yaitu dalam pelaksanaan Haluan Daerah berpedoman pada Haluan Negara. Dengan demikian pemerintah pusat dalam menjalankan

²⁸⁷ Yessi Anggraini, 2015, –Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum Dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945!, *Fiat Justicia Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 9, No. 1, Januari-Maret, hlm. 83.

²⁸⁸ Lihat Pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945

pembangunan serta pemerintah daerah dalam menjalankan otonomi daerah juga memiliki peran yang sama yakni menciptakan masyarakat adil dan makmur yang berlandaskan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.

Haluan Negara menjadi suatu gagasan pembangunan yang baru dalam ketatanegaraan Indonesia dengan berlandaskan haluan ideologis serta strategis teknokratis yang dijabarkan dalam jangka waktu 25 tahun dan 5 tahun. Secara hakikat, Haluan Negara merupakan pedoman tertinggi daripada lembaga-lembaga negara dan pemerintah dengan kata lain muncul paradigma bahwa sangat diperlukan arah pembangunan yang lebih tinggi dari pada undang-undang.

Gagasan ini nantinya akan menempatkan Haluan Negara dan Haluan Negara Jangka Menengah pada di Peraturan Negara yang memiliki kedudukan setingkat dibawah UUD NRI 1945 dan setingkat diatas Undang-Undang dalam rangka menciptakan sistem pembangunan yang konsisten dan menyeluruh. Sehingga Haluan Negara dirasa tepat untuk menjawab permasalahan mengenai keterpaduan sistem pembangunan baik pada tingkat pusat maupun daerah.

D. Harmonisasi Susunan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia

Menurut **Bagir Manan**, banyak kalangan yang menganggap hukum, peraturan perundang-undangan dan undang-undang adalah hal yang sama. Namun pada kenyataannya hal tersebut tidaklah sama. Undang-undang adalah bagian dari peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan terdiri dari undang-undang dan berbagai peraturan perundang-undangan lain, sedangkan hukum bukan hanya undang-undang, melainkan juga beberapa kaidah hukum seperti hukum adat, kebiasaan, dan hukum yurisprudensi.²⁸⁹ Kemudian menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan

²⁸⁹ Bagir Manan, 1992, *Dasar-Dasar Perundangan-undangan Indonesia*, Jakarta: Ind. Hill. Co, hlm. 2-3.

Perundang-undangan telah mendefinisikan bahwa 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 dalam Peraturan Perundang-undangan.²⁹⁰

Eksistensi peraturan perundang-undangan merupakan suatu hal yang utama sebagai konsekuensi dari negara hukum. Hal ini dikarenakan bahwa dalam rangka mewujudkan negara hukum yang responsif sebagaimana dikatakan oleh **Philippe Nonet** dan **Philip Selznick** bahwa hukum yang responsif memiliki karakteristik untuk meningkatkan otoritas tujuan dalam pertimbangan hukum dan mengubah konsep hukum yang semula sebagai suatu paksaan menjadi sistem kewajiban.²⁹¹ Dengan begitu hukum harus merupakan bagian yang terpisah dari kekuasaan namun tidak menutup kemungkinan untuk diadakan diskresi sebagai tindakan kebijaksanaan dalam mengisi kekosongan hukum. Kerangka berfikir perlu untuk diperkuat melalui aturan-aturan yang konsisten dan tidak saling tumpang tindih agar mampu memberikan kepastian hukum dan pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Salah satu cara mewujudkan hal tersebut yakni melalui harmonisasi susunan peraturan perundang-undangan, yang merupakan suatu bentuk agenda yang penting untuk dilakukan dalam tingkatan konstitusi.

Seperti yang diungkapkan oleh Kelsen –*The unity of these norms is constituted by the fact that the creation of the norm—the lower one-is determined by another—the higher—the creation of which is determined by a still higher norm, and that this regressus is terminated by a highest, the basic norm which, being the supreme reason of validity of the whole legal order, constitutes its unity.*²⁹² Maka norma hukum yang paling rendah harus berpegangan pada norma hukum yang

²⁹⁰ Lihat Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

²⁹¹ Lihat Philippe Nonet dan Philip Selznick, 1978, *Hukum Responsif: Pilihan di Masa Transisi* [*Law & Society in Transition: Toward Responsive Law*], diterjemahkan oleh Rafael Edy Bosco, Jakarta: Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis, hlm. 63.

²⁹² Hans Kelsen, 2009, *General Theory of Law and State*, Translated by Anders Wedberg, Harvard University Printing Office Cambridge, Massachusetts, USA, 2009, hlm. 124.

lebih tinggi, dan kaidah hukum yang tertinggi (seperti konstitusi) harus berpegangan pada norma hukum yang paling mendasar (*grundnorm*).

Hal ini dapat dikatakan bahwa keberadaan hierarki peraturan perundang-undangan dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia merupakan sebuah sistem untuk menjaga adanya konsistensi dan ketaatan dalam hukum positif di Indonesia. Yang artinya bahwa dilarang terdapat pertentangan antara suatu norma dengan norma yang lain, semata demi memberi jaminan kepastian hukum kepada masyarakat. Teori Hans Kelsen mengenai hierarki norma hukum ini diilhami oleh **Adolf Merkl** yang menyatakan bahwa suatu norma hukum itu ke atas ia bersumber dan menjadi sumber bagi norma hukum di bawahnya. Suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku (*rechtskracht*) yang relatif yang karenanya masa berlaku suatu norma hukum itu tergantung pada norma hukum yang berada di atasnya, sehingga apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, maka norma-norma hukum yang berada di bawahnya tercabut atau terhapus pula.²⁹³

Kemudian sejalan dengan itu, sebagaimana Teori Hans Nawiasky yakni *theorie von stufenaufbau der rechtsordnung*, yang mengelompokkan susunan norma yang ada dalam suatu negara, A **Hamid S. Attamimi** mencoba membandingkannya dengan menerapkannya pada struktur tata hukum di Indonesia. Attamimi menunjukkan struktur hierarki tata hukum Indonesia dengan menggunakan Teori Nawiasky. Berdasarkan teori tersebut, struktur tata hukum Indonesia adalah:²⁹⁴

1. *Staatsfundamentalnorm*: Pancasila (Pembukaan UUD RI tahun 1945).
2. *Staatsgrundgesetz*: Batang Tubuh UUD 1945, Tap MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan.
3. *Formell gesetz*: Undang-Undang.

²⁹³ Maria Farida, 2006, *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Yogyakarta: Kanikus, hlm. 25-26.

²⁹⁴ Hamid S. Attamimi, 1990, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV*, Jakarta: Disertasi Ilmu Hukum Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, hlm. 287.

4. *Verordnung en Autonome Satzung*: Secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota.

Ketentuan-ketentuan tersebut menyatakan bahwa dilarang terdapat pertentangan antara suatu norma dengan norma yang lain, semata demi memberi jaminan kepastian hukum kepada masyarakat. Oleh karena itu dapat dijabarkan bahwa terdapat makna tata urutan atau hierarki atau tingkatan dalam tata hukum/peraturan perundang-undangan adalah:²⁹⁵

1. Peraturan hukum atasan merupakan dasar hukum pembentukan peraturan hukum bawahan.
2. Peraturan hukum bawahan merupakan pelaksanaan peraturan hukum atasan, oleh karena itu kedudukannya lebih rendah dan materi muatannya tidak boleh bertentangan.
3. Manakala terdapat dua peraturan perundang-undangan dengan materi muat mengatur materi sama dan dengan kedudukan sama maka berlaku peraturan perundang-undangan baru.

Dengan mendasarkan pada kerangka berfikir tersebut, dapat dikatakan bahwa peraturan yang dibentuk oleh Presiden dengan sendirinya tidak boleh bertentangan dengan peraturan di atasnya, misalnya Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah, demikian pula Peraturan Gubernur, tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Daerah. Tetapi pada kenyataannya, hierarki yang ada saat ini belum mampu mengakomodir semua jenis peraturan perundang-undangan meski ada pengakuan atas keberadaan berbagai peraturan perundang-undangan dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam pasal ini Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1)²⁹⁶, diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal ini tentu tidak sejalan dengan hakekat dari adanya peraturan perundang-undangan

²⁹⁵ Retno Saraswati, 2009, —Perkembangan Pengaturan Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia, *Media Hukum*, Vol. 9, No. 2, April-Juni, hlm. 1.

²⁹⁶ Lihat Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

yaitu untuk menciptakan konsistensi dan ketaatan dalam hukum positif di Indonesia.

Menjadi jelas kemudian bahwa keberadaan hierarki peraturan perundang-undangan berorientasi untuk menjaga konsistensi dari norma-norma yang ada antara satu dengan norma yang lainnya, dan ditujukan untuk memberi suatu penegakan dalam pembangunan hukum di Indonesia melalui penentuan sistem hukum nasional untuk mencapai tujuan negara. Dengan adanya norma yang valid dan koheren dapat dipastikan ikhtiar menuju cita negara hukum yang memberikan kepastian hukum yang adil dapat terwujud. Pada titik ini juga menasbihkan bahwa cabang kekuasaan legislatif dengan kekuasaan membentuk undang-undang merupakan titik sentral yang menentukan arah politik hukum Indonesia.²⁹⁷ Oleh karena itu maka harmonisasi peraturan perundang-undangan menjadi suatu hal yang penting untuk dilakukan demi menjaga kepastian hukum dalam penegakannya, begitu pula keberadaan daripada produk-produk hukum yang ada didalamnya.

1. Kedudukan Hierarki Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia

Menurut **A. Hamid S. Attamimi** yang mengutip *Juridisch woordenboek*, penggunaan kata ‘perundang-undangan’ (*wetgeving*) mengandung dua macam arti, yaitu: *pertama*, proses pembentukan peraturan-peraturan negara dari jenis yang tertinggi yaitu undang-undang (*wet*) sampai yang terendah yang dihasilkan secara atribusi atau delegasi dari kekuasaan perundang-undangan (*wetgevendemacht*); *kedua*, keseluruhan produk peraturan-peraturan negara tersebut.²⁹⁸ Oleh sebab itu, peraturan perundang-undangan dapat dikatakan sebagai keseluruhan peraturan yang berhubungan maupun sebagai turunan dari undang-undang dan bersumber pada kekuasaan legislatif.

²⁹⁷ Dian Agung Wicaksono, 2013, –Implikasi Re-Eksistensi TAP MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan terhadap Jaminan Atas Kepastian Hukum yang Adil di Indonesia!, Jurnal Konstitusi, Vol. 10, No. 1, hlm. 158.

²⁹⁸ A. Hamid S. Attamimi, 1993, *Hukum Tentang Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Kebijakan (Hukum Tata Pengaturan)*, Pidato purna Bhakti Guru Besar Tetap, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, hlm. 7-8.

Pada perkembangannya UUD NRI Tahun 1945 mengatur beberapa jenis-jenis peraturan perundang-undangan meskipun secara limitatif. Sebelum adanya amandemen UUD 1945, diatur jenis-jenis peraturan perundang-undangan berupa: undang-undang [Pasal 5 ayat (1)], Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang (Pasal 22), dan Peraturan Pemerintah [Pasal 5 ayat (2)]. Meskipun demikian, di luar ketiga jenis peraturan perundang-undangan tersebut terdapat juga berbagai maklumat yang mengandung muatan peraturan perundang-undangan. Sementara itu, setelah adanya amandemen UUD 1945, terdapat perluasan jenis-jenis peraturan perundang-undangan yaitu tidak hanya dikenal undang-undang [Pasal 20 ayat (1)], Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang (Pasal 22), dan Peraturan Pemerintah [Pasal 5 ayat (2)], melainkan juga dikenal adanya Peraturan Daerah (perda) dan peraturan lain yaitu Peraturan Kepala Daerah [Pasal 18 ayat (6)].²⁹⁹ Yang kemudian dalam produk hukum turunannya diatur bahwa sejak lahirnya UUD 1945 hingga saat ini terdapat 4 (empat) produk hukum nasional yang mengatur mengenai hierarki peraturan perundang-undangan, yakni:

Tabel 5. Perbandingan Pengaturan Terkait Hierarki Peraturan Perundang-Undangn Indonesia

Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966	Ketetapan MPR No. III/MPR/2000
<ul style="list-style-type: none"> - UUD 1945; - Ketetapan MPR; - Undang-Undang/Perpu; - Peraturan Pemerintah; - Keputusan Presiden; - Peraturan Pelaksana lainnya; seperti Peraturan Menteri, Instruksi Menteri dan lain-lainnya. 	<ul style="list-style-type: none"> - Undang-Undang Dasar 1945; - Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia; - Undang-Undang; - Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu); - Peraturan Pemerintah; - Keputusan Presiden; - Peraturan Daerah.
Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004	Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011
- Undang-Undang Dasar	- UUD NRI Tahun 1945;

²⁹⁹ Zaka Firma Aditya dan M. Reza Winata, 2018, –Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-Undangn di Indonesia!, *Negara Hukum*, Vol. 9, No. 1, Juni, hlm. 89.

<p>Negara Republik Indonesia Tahun 1945;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Undang-Undang / Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; - Peraturan Pemerintah; - Peraturan Presiden; - Peraturan Daerah, meliputi Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kota/Kabupaten, dan Peraturan Desa. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ketetapan MPR; - Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; - Peraturan Pemerintah; - Peraturan Presiden; - Peraturan Daerah Provinsi; - Peraturan Daerah Kota/Kabupaten.;
--	--

Sumber: Hasil Olahan Penulis

Dapat dipahami bahwa keberadaan keempat aturan tata urutan peraturan perundang-undangan tersebut memiliki persamaan dan perbedaan yang cukup mencolok. Namun, sebenarnya hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia sudah dikenal sejak zaman kemerdekaan dengan susunan dan nomenklatur yang berbeda-beda, meskipun pada perkembangannya belum diatur tata urutan yang jelas dan tegas karena keadaan politik saat itu masih dilakukan secara *executive centris*. Hal ini dikarenakan belum terbentuknya suprastruktur pemerintahan secara lengkap karena masih berada pada masa transisi pasca kemerdekaan. Produk-produk peraturan perundang-undangan tersebut masih tersebar dengan nomenklatur seperti Penetapan Presiden; Peraturan Presiden; Penetapan Pemerintah; Maklumat Pemerintah; dan Maklumat Presiden. Hingga sempat dikeluarkannya Undang-Undang No. 1 Tahun 1950 tentang Peraturan tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat, yang mengatur antara lain: Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; Peraturan Pemerintah; dan Peraturan Menteri.

Bila dicermati lebih lanjut, ketentuan hierarki peraturan perundang-undangan pasca pemerintahan *executive centris* yang pernah berlaku di Indonesia selalu menempatkan Ketetapan MPR berada satu tingkat di bawah UUD NRI Tahun 1945 dan satu

tingkat di atas Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, kecuali di dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, dimana Ketetapan MPR tidak dimasukkan ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Keberadaan Ketetapan MPR dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan bergantung pada keberadaan lembaga MPR itu sendiri. Perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang mengubah kedudukan lembaga MPR menjadi perdebatan ketika lembaganya berubah kedudukan dan kewenangannya, tetapi produk hukum yang dihasilkannya tidak berubah kedudukannya.

Hal lain yang perlu dicermati yakni perubahan-perubahan terhadap susunan hierarki peraturan perundang-undangan cenderung memiliki pola yang bersifat fluktuatif pada setiap zamannya. Padahal hierarki peraturan perundang-undangan merupakan ketentuan hukum yang bersifat substansial untuk menjamin konsistensi dan ketaatan hukum positif di Indonesia. Sehingga jika ketentuan mengenai susunan tersebut mudah berubah-ubah, maka memiliki konsekuensi hukum yang besar bagi substansi peraturan perundang-undangan itu sendiri. Misalkan ketentuan mengenai dikembalikannya Ketetapan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang sebelumnya dihapus, maka tentu akan berimplikasi pada peraturan perundang-undangan dibawahnya. Hal ini berarti bahwa Ketetapan MPR turut menjadi acuan dalam pembentukan peraturan dibawahnya sebagaimana logika hukum yang diajarkan Hans Kelsen. Oleh karena itu kedudukan peraturan perundang-undangan seyogyanya perlu diatur secara konsisten dan dapat memberikan penjelasan rasional agar tidak menimbulkan tafsir hukum yang berbeda-beda kedepannya.

2. Penegasan UUD NRI Tahun 1945 Sebagai Hukum Dasar Peraturan Perundang-undangan

UUD NRI Tahun 1945 terbentuk sebagai suatu *resultante* atau produk kesepakatan politik daripada kehendak rakyat. Kesepakatan politik ini dibuat berdasarkan dari keadaan politik, ekonomi, sosial budaya ketika konstitusi itu dibuat. Yang mana

memiliki arti bahwa keberadaannya dijadikan sebagai pernyataan seluruh rakyat Indonesia bahwa keberadaannya merupakan hukum dasar tertinggi yang dijadikan sebagai pedoman dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Ketentuan ini dijabarkan dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang memuat cita-cita kolektif masyarakat Indonesia untuk memiliki pemerintah yang melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, juga untuk memiliki negara yang memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia. Di samping itu dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 juga dimuat dasar-dasar yang harus selalu menjadi tempat berpijak seluruh elemen bangsa dalam mewujudkan cita-cita luhur yang telah disebut sebelumnya. Dasar-dasar itulah yang kemudian dinamakan dengan Pancasila. Dengan demikian dapatlah dilihat bahwa Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, seperti yang dikemukakan oleh **Mahfud M.D.**,³⁰⁰ tidak lain merupakan haluan dari Negara Indonesia.

Selain daripada itu ketentuan UUD NRI Tahun 1945 sebagai konstitusi tertulis Indonesia menempati kedudukan tertinggi dalam norma hukum di Indonesia. Konsekuensinya adalah tiada satupun peraturan perundang-undangan di Indonesia yang boleh bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Sehingga UUD NRI Tahun 1945 bukan merupakan bagian daripada peraturan perundang-undangan, namun lebih pada hukum dasar bagi pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Konsekuensi yang timbul ini mengartikan bahwa ketentuan-ketentuan dalam UUD NRI Tahun 1945 haruslah ditaati dan dilaksanakan oleh setiap lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan dibawahnya.

Keberadaan UUD NRI Tahun 1945 perlu ditempatkan secara terpisah dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Hal ini dikarenakan dalam sistem hukum di Indonesia, keberadaan UUD

³⁰⁰ Disampaikan oleh Mahfud M.D. dalam *Focus Group Discussion* bertema –Relevankah GBHN Pasca Reformasil, yang diselenggarakan oleh Fraksi Partai Keadilan Sejahtera Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia pada tanggal 3 Maret 2016.

NRI Tahun 1945 merupakan produk hukum tertinggi yang memberikan kewenangan atribusi bagi penyelenggara negara. Yang dalam pembentukannya tidak dilakukan dengan mekanisme yang biasa dilakukan dalam pembentukan Undang-Undang, melainkan melalui lembaga khusus (*by special convention*) yang diamanatkan langsung oleh UUD NRI Tahun 1945 itu sendiri. Hal ini perlu dilakukan sebagai bentuk penataan terhadap keberadaan hierarki peraturan perundang-undangan agar keberadaan UUD NRI Tahun 1945 tidak menimbulkan kerancuan atau ambiguitas dalam pelaksanaannya.

Hal ini diperkuat dengan pernyataan **A. Hamid S. Attamimi** yang berpandangan bahwa UUD 1945 tidak termasuk ke dalam peraturan perundang-undangan karena UUD 1945 berisi Pancasila sebagaimana terdapat dalam pembukaan (*preamble*) dan berisi aturan-aturan pokok dasar negara yang tidak dapat dipersamakan dengan undang-undang.³⁰¹ Keberadaan UUD NRI Tahun 1945 yang menurutnya disebut sebagai kelompok *Staatsgrundgesetz* (aturan dasar negara) sebagaimana pengklasifikasian produk hukum yang disampaikan oleh Hans Nawiasky. *Staatsgrundgesetz* ini kemudian menjiwai dan mendasari peraturan dibawahnya yaitu undang-undang (*formell gesetz*) dan peraturan pemerintah hingga peraturan di tingkat paling bawah (*verordnung en autonome satzung*).³⁰² Penempatan UUD NRI Tahun 1945 sebagai hukum dasar peraturan perundang-undangan merupakan hal yang tepat untuk dicantumkan dalam pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945 itu sendiri agar dapat memiliki legitimasi yang kuat sebagai hukum dasar dalam sistem hukum di Indonesia.

Ini berarti bahwa UUD NRI Tahun 1945 dijadikan sebagai norma dasar (*basic norm*) sebagaimana menurut Kelsen atau aturan dasar negara (*Staatsgrundgesetz*) sebagaimana pandangan Nawiaky. Oleh sebab itu, konsekuensinya adalah: *pertama*, UUD

³⁰¹ Lihat A. Hamid S. Attamimi, 1993, *Hukum Tentang Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Kebijakan (Hukum Tata Pengaturan)*. Op.Cit., hlm. 290.

³⁰² Lihat Hamid S. Attamimi, 1990, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV*, Loc.Cit.

NRI Tahun 1945 mengesampingkan semua peraturan yang lebih rendah (berlaku *asas lex superiori derogat legi inferiori*) dan kedua, materi muatan dari UUD NRI Tahun 1945 menjadi sumber dalam pembentukan segala peraturan perundang-undangan, sehingga peraturan setingkat Ketetapan MPR hingga Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tidak boleh bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Menurut **Ni'matul Huda**, apabila peraturan perundang-undangan yang lebih rendah bertentangan dengan di atasnya, maka peraturan tersebut dapat dituntut untuk dibatalkan atau batal demi hukum (*van rechtswegenietig*).³⁰³

3. Penegasan Peraturan Negara Dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan

Bentuk produk hukum Ketetapan MPR tidak dinyatakan secara tegas dalam UUD NRI Tahun 1945. Penggunaan nomenklatur –ketetapan‖ merupakan penafsiran terhadap ketentuan Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945 (sebelum amandemen) yang menyatakan bahwa: –Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara‖. Berdasarkan kata –menetapkan‖ dari bunyi Pasal 3 tersebut maka ketika MPR mengeluarkan produk hukum diberi bentuk –ketetapan‖. Bentuk Ketetapan MPR berkembang dalam praktik ketatanegaraan yang menjadi konvensi ketatanegaraan.³⁰⁴

Jenis produk hukum yang dikeluarkan oleh MPR sebelum MPR hasil pemilihan umum tahun 1971 terbentuk bermacam-macam. MPR dalam melakukan sidang akan diakhiri dengan suatu keputusan. Keputusan-keputusan MPR yang dihasilkan dari sidang-sidang MPR ada yang disebut dengan ketetapan, keputusan atau dengan nama-nama lain seperti nota pimpinan, memorandum, dan sebagainya. Produk hukum MPR yang berupa ketetapan mengacu pada ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Dasar

³⁰³ Ni'matul Huda, 2006, –Kedudukan Peraturan Daerah dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undang‖, *Jurnal Hukum*, Vol. 13, No. 1, Januari, hlm. 29.

³⁰⁴ Widayati, 2016, –Perbandingan Materi Muatan Ketetapan Mpr Pada Masa Pemerintahan Orde Lama, Orde Baru, Dan Era Reformasi, *Jurnal Pembaharuan Hukum*, Vol. 3, No. 1 Januari – April, hlm. 127.

1945 (sebelum amandemen), bahwa MPR menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar dari pada haluan negara.³⁰⁵

Di dalam praktiknya, MPR mengeluarkan produk hukum yang materi muatannya tidak terbatas, dimana semua materi muatan dapat dituangkan dalam Ketetapan MPR sesuai dengan keinginan MPR, tidak terbatas pada materi yang bersifat pengaturan (*regelling*) ataupun penetapan (*beschikking*). Kedudukannya sebagai lembaga tertinggi negara menyebabkan MPR mempunyai kewenangan yang tidak terbatas. Padahal sebenarnya, berdasarkan kewenangan yang dimiliki oleh MPR dalam UUD NRI Tahun 1945, materi muatan Ketetapan MPR hanyalah materi muatan untuk menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara, pengangkatan dan pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden.

Pada perkembangannya produk hukum Ketetapan MPR juga memuat materi muatan bidang-bidang lainnya dan tidak tampak jelas bedanya dengan Keputusan MPR. Ketidakjelasan penggunaan istilah ketetapan MPR dan keputusan MPR dapat mengaburkan tujuan serta pengertian masing-masing. Jika arti ketetapan MPR itu berbeda dengan keputusan MPR, karena menurut Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945 Ketetapan MPR hanya untuk produk hukum yang materi muatannya adalah Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar dari pada haluan negara, sebaiknya hal-hal yang berada di luar Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945 tidak digunakan istilah ketetapan MPR tetapi digunakan istilah Keputusan MPR.³⁰⁶ Sehingga istilah Ketetapan MPR maupun Keputusan MPR sering dimaknai lain dari tujuan pembentukannya, yang berarti bahwa keberadaannya menimbulkan ambiguitas dalam sistem hukum di Indonesia.

Pengaturan kewenangan MPR berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3), didalamnya

³⁰⁵ *Ibid.*, hlm. 128.

³⁰⁶ Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih, 1980, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Gramedia, hlm. 49.

mengatur bahwa jenis peraturan perundang-undangan yang dapat dikeluarkan oleh MPR pada saat ini hanya Ketetapan MPR (bersifat internal) dan Peraturan MPR (bersifat internal), yakni:

a. Ketetapan MPR:

- 1) Ketetapan MPR untuk memberhentikan atau tidak memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden atas usul DPR, Presiden dan/atau Wakil Presiden berhenti dari jabatannya Pasal 3 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.
- 2) Ketetapan MPR untuk melantik Wakil Presiden menjadi Presiden dalam hal Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya.
- 3) Ketetapan MPR untuk memilih Wakil Presiden dalam hal terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden.
- 4) Ketetapan MPR untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dalam hal Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan.

b. Peraturan MPR:

- 1) Peraturan MPR untuk menetapkan pertanggungjawaban pengelolaan anggaran MPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 2) Peraturan MPR tentang Tata Tertib MPR (Pasal 7 ayat (3); Pasal 15 ayat (2); Pasal 18; Pasal 22; Pasal 31; Pasal 50 ayat (6); Pasal 59; Pasal 61; Pasal 64 Undang-Undang No. 17 Tahun 2014).

Kemudian diluar dari pada itu, MPR tidak lagi memiliki kewenangan untuk mengeluarkan produk hukum baru. Bila dicermati lebih lanjut, maka keberadaan kedua produk hukum dari MPR tersebut menggunakan nomenklatur –MPR| diakhirnya, yang berarti bahwa produk hukum tersebut dikeluarkan oleh MPR sendiri (tanpa campur tangan lembaga lain) dan ditujukan untuk mengatur wilayah kekuasaannya sendiri. Hal ini seperti keberadaan Peraturan Presiden yang hanya memiliki muatan pengaturan untuk mengatur kekuasaan Pemerintah

(*eksekutif*) atau untuk menjalankan peraturan yang lebih tinggi (yang biasanya ditujukan untuk mengatur wilayah kekuasaan Pemerintah) dan tidak dibenarkan memiliki kekuatan untuk mengatur lembaga-lembaga setingkat dengannya.

Mengacu pada ketentuan tersebut, jika sekiranya MPR diberikan kewenangan kembali untuk membentuk peraturan yang mengatur keluar. Maka seyogyanya penggunaan nomenklatur –Ketetapan MPR³⁰⁷ tidak digunakan karena akan menimbulkan ambiguitas dalam sistem hukum Indonesia. Oleh karena itu istilah yang tepat untuk dijadikan sebagai produk hukum MPR yang bersifat mengatur keluar yakni –Peraturan Negara³⁰⁸ yang muatan pengaturannya bersifat terbatas hanya untuk mengatur Haluan Negara atau Haluan Negara Jangka Menengah dan Hasil Evaluasi Laporan Kinerja Lembaga Negara serta tidak dibenarkan untuk mengatur ketentuan diluar itu. Argumentasi digunakannya istilah Peraturan Negara mengacu pada ketentuan berikut:

- a. Peraturan Negara merupakan istilah yang sama dengan *Indische Staatsregeling* (IS) yang digunakan pada masa pemerintahan Hindia Belanda yang dapat diterjemahkan sebagai peraturan negara. Ketentuan tersebut berisikan aturan dasar (*ground wet*) yang mengatur konsepsi dasar dari permasalahan pemerintahan hingga permasalahan hukum kependudukan Indonesia di wilayah Hindia Belanda.
- b. Peraturan Negara yang digagas hanya dikeluarkan untuk mengatur Haluan Negara atau Haluan Negara Jangka Menengah dan Hasil Evaluasi Laporan Kinerja Lembaga Negara. Sehingga jika dicermati lebih lanjut, Peraturan Negara tersebut hanya terbatas untuk mengatur ketentuan yang berkaitan dengan urusan ‘kenegaraan konstitusional’ dan tidak dimaksudkan untuk mengatur ketentuan yang berlaku secara konkret dan tidak terbatas sebagaimana Ketetapan MPRS pada masa Orde Lama maupun Ketetapan MPR pada masa Orde Baru.³⁰⁷ Hal ini dilakukan karena sebagai

³⁰⁷ Materi muatan dari Ketetapan MPR yang tidak sesuai atau bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 misalnya Ketetapan MPRS tentang Pengangkatan Presiden Seumur Hidup, dan Ketetapan MPR tentang Referendum.

konsekuensi dari Peraturan Negara yang berkedudukan di atas Undang-Undang, yang artinya urusan yang diatur bersifat aturan dasar (*staatsgrondgezet*) dan terbatas dengan maksud agar tidak menimbulkan kesewenang-wenangan MPR.

- c. Peraturan Negara yang dibentuk tidak semata-mata melibatkan MPR saja, namun turut melibatkan keikutsertaan seluruh lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar untuk memberikan pertimbangan dalam perumusannya. Sehingga proses pembentukannya tidak hanya menjadi otoritas tunggal dari MPR saja, namun perlu memperhatikan pertimbangan lembaga negara lain dan memiliki mekanisme khusus (adanya *judicial preview*) yang tidak serta merta dihasilkan secara instan sebagaimana Ketetapan MPRS pada masa Orde Lama maupun Ketetapan MPR pada masa Orde Baru.

Berdasarkan argumentasi tersebut, maka kewenangan MPR untuk membentuk peraturan yang mengatur keluar dapat dilakukan dengan ketentuan: *pertama*, bahwa istilah yang digunakan bukan Ketetapan MPR ataupun Peraturan MPR tetapi menggunakan istilah –Peraturan Negara dan *kedua*, muatan yang diatur dalam peraturan tersebut dibatasi hanya untuk mengatur Haluan Negara dan Hasil Evaluasi Laporan Kinerja Lembaga Negara. Sehingga kedudukan Peraturan Negara memiliki legitimasi yang kuat untuk direalisasikan dalam sistem peraturan perundang-undangan Republik Indonesia.

Kedudukan Peraturan Negara dalam hierarki peraturan perundang-undangan sendiri memiliki kedudukan setingkat di atas Undang-Undang dan setingkat dibawah Undang-Undang Dasar. Hal ini dikarenakan Peraturan Negara dibentuk oleh lembaga legislatif khusus dengan mekanisme yang khusus (berbeda dengan Undang-undang), yang dalam hal ini dibentuk oleh MPR (lembaga legislatif khusus) dengan kewenangannya yang dapat mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar (Pasal 3 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945). Sehingga tidak tepat jika dikatakan bahwa Peraturan Negara memiliki kedudukan yang sama dengan Undang-Undang.

Oleh karena itu penempatan Peraturan Negara setingkat di atas Undang-Undang dan setingkat dibawah Undang-Undang Dasar merupakan hal yang tepat untuk dilakukan, karena materi muatannya itu sendiri yang bersifat aturan dasar (*staatsgrundgezets*)³⁰⁸ namun memiliki ketentuan yang lebih konkret dari Undang-Undang Dasar dan memiliki jangka waktu tertentu.

Materi muatan yang akan diatur melalui Peraturan Negara tetap harus didasari pada ketentuan yang diamanatkan dalam UUD NRI Tahun 1945 dan harus mencerminkan asas-asas Pengayoman, Kemanusiaan, Kebangsaan, Kekeluargaan, Kenusantaraan, Bhineka Tunggal Ika, Keadilan, Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, Ketertiban dan kepastian hukum, serta Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. Hal ini dimaksudkan agar Peraturan Negara dapat dirumuskan sebagaimana maksud dan tujuan dari dibentuknya Peraturan Negara dalam sistem peraturan perundang-undangan Republik Indonesia.

Implikasi yang timbul dari keberadaan Peraturan Negara dalam hierarki peraturan perundang-undangan tersebut yakni, *pertama*, Peraturan Negara yang didalamnya mengatur Haluan Negara atau Haluan Negara Jangka Menengah dan Hasil Evaluasi Laporan Kinerja Lembaga Negara dapat memiliki legitimasi yang lebih kuat untuk dipatuhi dan dilaksanakan, karena wajib menjadi acuan bagi pembentukan peraturan perundang-undangan dibawahnya dan acuan bagi para pembentukan kebijakan pada tingkat pusat maupun daerah. *Kedua*, Peraturan Negara tersebut diharapkan dapat menjadi produk hukum yang lebih konsisten, karena dengan mekanisme pembentukannya yang tidak disamakan dengan Undang-Undang maka meskipun seiring pergantian kepemimpinan nasional, Peraturan Negara dapat

³⁰⁸ Lihat Hamid S. Attamimi, 1990, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV*, *Loc.Cit.* yang menyatakan bahwa –Ketetapan MPR merupakan bagian dari kelompok *Staatsgrundgezetsl*. Hal ini dikarenakan Ketetapan MPR dibentuk oleh lembaga yang juga membentuk Undang-Undang Dasar.

dilaksanakan secara konsisten dan berkesinambungan sebagai aturan dasar atau haluan bernegara dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia.

4. Penataan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Pusat dan Tingkat Daerah dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan

Agenda penataan peraturan perundang-undangan merupakan hal utama yang perlu direalisasikan dalam rangka mewujudkan pembentukan peraturan perundang-undangan yang partisipatoris, menyeluruh dan mampu memenuhi asas-asas hukum secara materil maupun formil serta kedudukan peraturan yang tidak saling tumpang tindih. Hal ini merupakan cita-cita luhur yang patut diwujudkan demi tegaknya wibawa hukum dalam pembangunan dan penegakan hukum di Indonesia.

Untuk memastikan agar peraturan perundang-undangan dapat mendukung tegaknya prinsip negara hukum maka setidaknya diperlukan 2 (dua) tertib yaitu tertib dasar peraturan perundang-undangan dan tertib pembentukan peraturan perundang-undangan. Tertib dasar peraturan perundang-undangan terkait dengan asas, jenis, hierarki dan materi muatan, sementara tertib pembentukan peraturan perundang-undangan terkait dengan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan.³⁰⁹

Secara garis besar problematika tertib dasar peraturan perundang-undangan disebabkan oleh banyak faktor, pertama, kurang terkontrolnya jenis peraturan yang dapat digolongkan sebagai peraturan perundang-undangan. Kedua, materi muatan peraturan perundang-undangan yang tidak dapat ditetapkan secara pasti. Ketiga, ketidakjelasan hierarki peraturan perundang-undangan sehingga menyulitkan dalam pengujiannya. Adapun permasalahan tertib pembentukan peraturan perundang-undangan adalah penyusunan dan realisasi program perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan yang kurang

³⁰⁹ H. A. Natabaya, 2006, *Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jendral Mahkamah Konstitusi, hlm. 45.

rasional, permasalahan dalam proses harmonisasi rancangan peraturan perundang-undangan, minimnya ruang partisipasi publik dalam pembahasan, dan belum dilembagakannya evaluasi peraturan perundang-undangan.³¹⁰ Secara khusus akibat belum tertibnya pembentukan ini berakibat tingginya peraturan perundang-undangan yang dibatalkan oleh pengadilan dalam perkara *judicial review*.

Indonesia ternyata belum berhasil membangun susunan peraturan perundang-undangan yang dapat dijadikan acuan bagi upaya memantapkan sistem perundang-undangan di masa depan. Berpijak pada pendapat **Jimly Asshiddiqie** yang menyatakan: Masih banyak produk peraturan yang tumpang tindih dan tidak mengikuti sistem yang baku, termasuk dalam soal nomenklatur yang digunakan oleh tiap-tiap kementerian dan badan-badan pemerintahan setingkat Menteri. Sebagai contoh, produk hukum yang dikeluarkan Bank Indonesia yang dimaksud untuk memberikan aturan terhadap dunia perbankan menggunakan istilah Surat Edaran yang tidak dikenal dalam sistem peraturan perundang-undangan yang berlaku. Beberapa kementerian mengeluarkan peraturan di bidangnya dengan menggunakan sebutan Keputusan Menteri, dan beberapa lainnya menggunakan istilah Peraturan Menteri.³¹¹

Berdasarkan permasalahan tersebut, perlu dibuat strategi rekonstruksi hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Hal ini disebabkan di dalam negara yang berdasarkan hukum, hierarki perundang-undangan dijadikan sebagai legalitas dalam menyelesaikan permasalahan di bidang hukum agar tercipta keadilan dan kepastian hukum. Keberadaan hierarki peraturan perundang-undangan dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia merupakan sebuah sistem untuk menjaga adanya konsistensi dan

³¹⁰ B. D. Anggono, 2014, *Asas Materi Muatan Yang Tepat Dalam Pembentukan Undang-Undang, Serta Akibat Hukumnya: Analisis Undang-Undang Republik Indonesia Yang Dibentuk Pada Era Reformasi (1999-2012)*. Jakarta: Universitas Indonesia, hlm. 34.

³¹¹ Jimly Asshiddiqie, 2000, –Tata Urut Perundang-undangan dan Problema Peraturan Daerah, *Makalah Disampaikan dalam rangka Lokakarya Anggota DPRD se-Indonesia, diselenggarakan di Jakarta, oleh LP3HET, Jum'at, 22 Oktober*.

ketaatan asas dalam hukum positif di Indonesia.³¹² Logika yang muncul dari pernyataan tersebut menyatakan bahwa jika peraturan perundang-undangannya tidak mampu memberikan kepastian hukum baik dari segi materi muatan maupun dari segi susunan hierarki peraturan tersebut, maka menjadi hal yang mustahil untuk terciptanya penegakan hukum yang ideal baik di tingkat pusat maupun daerah. Oleh karenanya, bentuk harmonisasi peraturan perundang-undangan perlu dilakukan dengan fokus utamanya yakni:

- a. Melakukan pembedaan secara jelas dan tegas terhadap substansi materi muatan dari tiap-tiap jenis peraturan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- b. Memasukkan jenis-jenis peraturan perundang-undangan kedalam hierarki peraturan perundang-undangan dengan terlebih dahulu memilah jenis-jenis peraturan yang sekiranya perlu untuk diletakan dalam hierarki peraturan perundang-undangan.
- c. Mengeluarkan jenis-jenis peraturan yang tidak sesuai dengan substansi daripada peraturan perundang-undangan.

Cara yang dapat digunakan untuk menjawab berbagai permasalahan tersebut yakni dengan terlebih dahulu melakukan pengelompokan peraturan perundang-undangan yang ada sebagaimana yang pernah dilakukan oleh **A. Hamid S. Attamimi** melalui perbandingan sisten hukum negara di Indonesia dengan rumusan yang ada dalam Teori *theorie von stufenufbau der rechtsordnung* yang dikemukakan oleh Hans Nawiascky. Kemudian cara tersebut perlu dilandasi dengan pemikiran dari **Maria Farida**, yang membedakan peraturan perundang-undangan menjadi dua tingkat yaitu peraturan perundang-undangan tingkat pusat dan peraturan perundang-undangan tingkat daerah, antara lain:³¹³

³¹² Dian Agung Wicaksana, 2013, –Implikasi dan Re-Eksistensi Tap MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan terhadap Jaminan atas Kepastia Hukum yang Adil di Indonesia I, *Op.cit.*, hlm. 151-152.

³¹³ Zaka Firma Aditya dan M. Reza Winata, 2018, –Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-Undangn Di Indonesial, *Op.Cit.*, hlm. 96.

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI Tahun 1945);³¹⁴
- b. Peraturan Perundang-Undangan Tingkat Pusat;
 - 1) Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - 2) Peraturan Pemerintah;
 - 3) Peraturan Presiden;
 - 4) Peraturan Menteri;
 - 5) Peraturan Kepala Lembaga Pemerintahan Non Kementrian; dan
 - 6) Peraturan Direktur Jenderal Kementrian.
- c. Peraturan Perundang-Undangan Tingkat Daerah;
 - 1) Peraturan Daerah Provinsi;
 - 2) Peraturan Gubernur;
 - 3) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota; dan
 - 4) Peraturan Bupati/Walikota.

Akan tetapi, pendapat Maria Farida tersebut dalam konteks UU No. 10 Tahun 2004 sehingga perlu adanya penyempurnaan kembali. Seperti misalnya, tidak dimasukkannya kedudukan peraturan lembaga tinggi negara (Peraturan DPR, DPD, MPR, BPK, MA, MK, BI) tidak adanya kedudukan peraturan lembaga negara setingkat kementrian dan tidak adanya kedudukan Peraturan Desa.

Berdasarkan ketentuan hal itu, mengutip dari penelitian yang dilakukan oleh **Zaka Firma Aditya** dan **M. Reza Winata**, bahwa perlunya dilakukan komparasi dengan pengaturan hierarki norma yang terdapat di negara Korea Selatan. Korea Legislation Research Institute menjelaskan bahwa, *—The Korean legislative system consists of the Constitution as the paramount law, Acts to realize the constitutional notions, and administrative legislation including Presidential Decrees, Ordinances of the Prime Minister, Ordinances of Ministries and so forth to effectively implement the Acts. Since statutes*

³¹⁴ Lihat Lihat Hamid S. Attamimi, 1990, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV*, Loc.Cit, **A. Hamid S. Attamimi** yang berpandangan bahwa UUD 1945 tidak termasuk ke dalam peraturan perundang-undangan karena UUD 1945 berisi Pancasila sebagaimana terdapat dalam pembukaan (*preamble*) dan berisi aturan-aturan pokok dasar negara yang tidak dapat dipersamakan dengan undang-undang

form a certain hierarchy, subordinate statutes that are enacted under powers delegated by Acts or are enacted for the purpose of enforcing Acts, are not permitted to contain details in conflict with such Acts.³¹⁵ Jadi penerapan hierarki norma di Korea Selatan dibagi menjadi kelas-kelas norma yang setingkat, antara lain dapat dibandingkan pada bagan berikut:³¹⁶

Tabel 6. Perbandingan Kelompok Hierarki Norma Hukum Korea Selatan dengan Norma Hukum Indonesia

Hierarki Norma Hukum Indonesia	Hierarki Norma Hukum Korea Selatan
<ul style="list-style-type: none"> - Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; - Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; - Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; - Peraturan Pemerintah; - Peraturan Presiden; - Peraturan Daerah Provinsi; dan - Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. 	<ul style="list-style-type: none"> - Kelas 1 : Konstitusi - Kelas 2 : Undang-Undang; Perintah eksekutif darurat; dan tatanan eksekutif keuangan dan ekonomi Darurat; Perjanjian dan konvensi. - Kelas 3 : Keputusan Presiden; Peraturan Majelis Nasional, Peraturan Mahkamah Agung, dan Peraturan Mahkamah Konstitusi, dll. - Kelas 4 : Ordonansi Perdana Menteri dan Ordonansi Kementerian. - Kelas 5 : Aturan Administratif (Arahan, Peraturan, Pemberitahuan Publik, Pedoman, dll.); Ordonansi Pemerintah Daerah.

Sumber: Ministry of Legislation of the Republic of Korea, *Overview of Legislation System of the Republic of Korea*, hlm. 3.

Berdasarkan pada kerangka pemikiran dari **A. Hamid S. Attamimi** dan **Maria Farida** serta bentuk komparasi terhadap hierarki peraturan perundang-undangan Korea Selatan yang telah disesuaikan dengan keadaan norma hukum dalam gagasan saat

³¹⁵ Korea Legislation Research Institute, *Korea Legislative System*, https://elaw.klri.re.kr/eng_service/struct.do diakses pada 15 Juni 2019.

³¹⁶ Ministry of Legislation of the Republic of Korea, *Overview of Legislation System of the Republic of Korea*, hlm. 3. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN011552.pdf>

ini, maka dapat ditemukan formulasi baru sebagai bentuk harmonisasi hierarki peraturan perundang-undangan yang lebih baik. Yakni dapat dijabarkan sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Peraturan Perundang-Undangan Tingkat Pusat;
 - 1) Peraturan Negara;
 - 2) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - 3) Peraturan Pemerintah;
 - 4) Peraturan Presiden dan Peraturan Lembaga Setingkat Presiden;
 - 5) Peraturan Menteri dan Peraturan Kepala Lembaga Negara Setingkat Kementerian;
 - 6) Peraturan Kepala Lembaga Pemerintahan Non Kementerian;
 - 7) Peraturan Direktur Jenderal Kementerian.
- c. Peraturan Perundang-Undangan Tingkat Daerah;
 - 1) Peraturan Daerah Provinsi;
 - 2) Peraturan Gubernur;
 - 3) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota; dan
 - 4) Peraturan Bupati/Walikota.

Keberadaan susunan hierarki yang dijabarkan tersebut diharapkan dapat mewujudkan aturan yang konsisten dan tidak saling tumpang tindih agar mampu memberikan kepastian hukum. Kemudian Peraturan Desa tetap tidak dimasukkan dengan pertimbangan sebagaimana dikatakan oleh **Jimly Asshiddiqie**, bahwa peraturan desa tidak perlu dimasukkan ke dalam kategori peraturan perundang-undangan negara. Peraturan desa tidak dapat dipersamakan dengan pengertian peraturan daerah, mengingat pemerintahan desa berbeda dengan pemerintahan daerah. Pemerintahan desa berangkat dari konsep kehidupan masyarakat berbentuk komunitas yang dapat mengurus dirinya sendiri. Masyarakat desa merupakan *self-governing communities* (*zelfbestuur gemeenschap*) yang menjadi unit-unit kegiatan

masyarakat di luar pengertian formal daya jangkau organisasi negara.³¹⁷ Maka, dengan pemahaman tersebut lebih tepat jika peraturan desa tidak masuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Meskipun badan-badan diluar lembaga legislatif memiliki wewenang untuk membentuk peraturan perundang-undangan namun pada dasarnya tidak semua jenis peraturan yang disebut dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang tepat disebut sebagai peraturan perundang-undangan, melainkan masih dapat dikelompokkan dalam beberapa kategori yaitu, *Pertama*, peraturan lembaga yang mempunyai daya ikat hanya internal saja, yaitu hanya mengikat organisasi pembuat peraturan karena berkaitan dengan peraturan tata tertib lembaga, susunan organisasi dan sejenis. Masuk kategori ini diantaranya adalah Peraturan MPR, Peraturan DPR, Peraturan DPD, Peraturan Komisi Yudisial. *Kedua*, Peraturan lembaga yang pada prinsipnya sebenarnya mengikat internal, namun dalam pelaksanaannya banyak berhubungan dengan subjek-subjek lain di luar organisasi yang akan terkait bila hendak melakukan perbuatan hukum tertentu yang berkaitan dengan lembaga tersebut, diantaranya Peraturan MA dan Peraturan MK, terutama untuk berbagai peraturan mengenai pedoman beracara. *Ketiga*, Peraturan lembaga yang masuk kategori peraturan perundang-undangan karena mempunyai kekuatan mengikat umum yang lebih luas, misalnya Peraturan Bank Indonesia.³¹⁸

Adapun implementasi dari hierarki peraturan perundang-undangan tersebut dimaksudkan untuk nantinya dicantumkan kedalam pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945, dengan pertimbangan sebagai berikut:

- a. *Pertama*, sebagai komitmen dalam penyempurnaan terhadap peraturan perundang-undangan di Indonesia sebagai bentuk

³¹⁷ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid I, Jakarta: Konstitusi Press, hlm. 221.

³¹⁸ Bayu Dwi Anggono, 2018, –Tertib Jenis, Hierarki, Dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undang: Permasalahan dan Solusinya!, *Masalah – Masalah Hukum*, Jilid 47 No. 1, Januari, hlm. 4.

pembangunan sistem hukum Indonesia yang konsisten dan tidak tumpang tindih;

- b. *Kedua*, hierarki peraturan perundang-undangan merupakan salah satu pondasi dalam mewujudkan pembangunan hukum di Indonesia, dengan begitu maka konstitusi perlu mengatur secara jelas mengenai susunan dari hierarki peraturan perundang-undangan itu sendiri;
- c. *Ketiga*, hal ini merupakan konsekuensi dari digunakannya kerangka pemikiran dari **Adolf Merkl** yang menyatakan bahwa suatu norma hukum itu ke atas ia bersumber dan menjadi sumber bagi norma hukum di bawahnya. Suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku (*rechtskracht*) yang relatif yang karenanya masa berlaku suatu norma hukum itu tergantung pada norma hukum yang berada di atasnya, sehingga apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, maka norma-norma hukum yang berada di bawahnya tercabut atau terhapus pula.³¹⁹ Dengan begitu maka tidak mungkin jenis peraturan yang lebih rendah³²⁰ dapat menentukan posisi dari hierarki peraturan yang di atasnya. Maka logika hukum yang tepat yakni dengan memasukan hierarki tersebut secara jelas dan tegas kedalam UUD NRI Tahun 1945.

Mengacu pada pertimbangan-pertimbangan tersebut, maka sudah merupakan keharusan dalam rangka mewujudkan sistem peraturan perundang-undangan yang konsisten dan memiliki keselarasan antara satu peraturan dengan peraturan yang lain, baik peraturan ditingkat pusat maupun peraturan ditingkat daerah. Serta gagasan ini diyakini mampu untuk menjawab berbagai permasalahan substansial hukum yang mengakibatkan ketidakpastian dalam pembentukan dan penegakan hukum itu sendiri. Namun, pencantuman hierarki peraturan perundang-undangan ini perlu dilakukan pertimbangan secara matang

³¹⁹ Lihat Maria Farida, 2006, Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya, *Loc.Cit.*

³²⁰ Misalkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang secara empiris dapat menentukan ada atau tidaknya UUD 1945 dan TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang notabene merupakan peraturan yang lebih tinggi darinya.

melalui uji coba di masyarakat mengenai peraturan-peraturan apa saja yang sekiranya perlu untuk dimasukkan dan apa yang tidak perlu untuk dimasukkan.

Keraguan para akademisi hukum dan para pembentuk kebijakan mengenai kekhawatiran dimasukkannya hierarki peraturan perundang-undangan ke dalam Undang-Undang Dasar dapat ditepis dengan pernyataan bahwa memang betul jika hierarki peraturan perundang-undangan nantinya akan terasa kaku dan sulit untuk diubah, namun justru dari hal tersebut perlunya dimasukkan ke dalam Undang-Undang Dasar. Hal ini dikarenakan jika suatu hierarki peraturan perundang-undangan sering mengalami perubahan, maka akan berdampak besar (lebih pada dalam konotasi negatif) bagi susunan peraturan-peraturan lainnya (hukum lebih tinggi menjadi pedoman bagi hukum yang lebih rendah dan hukum yang lebih rendah mengacu pada hukum yang lebih tinggi).

E. Penegasan Sistem Pemerintahan Presidensial Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia

Indonesia sebagai sebuah negara republik dengan amanat yang wariskan oleh *the founding fathers* bangsa untuk menjalankan sebuah negara yang berdikari serta berdasarkan kehendak rakyat. Menjadikan Indonesia menjadi sebuah negara dengan sistem pemerintahan presidensial. Menurut **Moh. Mahfud MD** menjelaskan ada 4 prinsip pokok dari sistem pemerintahan presidensial yakni kepala negara menjadi kepala pemerintahan (*eksekutif*), pemerintah tidak bertanggung jawab kepada parlemen (DPR) karena parlemen dan pemerintahan sejajar, menteri-menteri diangkat dan bertanggung jawab kepada presiden, serta eksekutif dan legislatif sama-sama kuat.³²¹ Sehingga tujuan Indonesia menggunakan sistem presidensial agar nantinya presiden sebagai kepala pemerintahan sekaligus kepala negara beserta lembaga-lembaga yang akan dibentuk dikemudian hari dapat bersinergi

³²¹ Mahfud MD, 2000, *Dasar dan Struktur Ketataneagraan*, Yogyakarta: UII Press, Hlm. 74.

terhadap kebijakan pembangunan serta tidak mengganggu kewenangan antar bagian eksekutif, yudikatif, dan legislatif.

Namun sistem pemerintahan presidensial sendiri mengalami pasang surut dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, dimana terjadi pergantian sistem pemerintahan dari presidensial, parlementer, RIS, demokrasi terpimpin, presidensial campuran dan lain-lain. Sehingga membawa dampak yang cukup signifikan dalam ketatanegaraan Indonesia serta bagi masyarakat luas.

1. Sistem Pemerintahan Indonesia Pra-Amandemen UUD Tahun 1945

a. Sistem Pemerintahan Presidensial Berdasarkan UUD 1945 (Masa 18 Agustus 1945 – 27 Desember 1949)

Sebagai negara merdeka, Indonesia tidak mungkin dapat membentuk dan menjalankan pemerintahan jika tidak membentuk konstitusi atau UUD terlebih dahulu, seperti yang terurai dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 alinea ke 4, yang berbunyi :
‖*Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dst.....*‖ Sehingga atas perintah konstitusi yang sudah disahkan, maka Indonesia secara legal dapat membentuk pemerintahan sesuai dengan yang dicita-citakan³²². Berdasarkan hal tersebut dalam sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) pada 29 Mei-1 Juni dan 10-17 Juli 1945 dimana salah satu poin yang disampaikan oleh **Mr. Soepomo** yakni:

—....harus berdasar atas aliran fikiran negara yang integralistik, negara yang bersatu dengan seluruh rakyatnya, yang mengatasi seluruh golongan-golongannya dalam lapangan apapun‖

Melalui pendapat **Mr. Soepomo** tersebut, maka sistem pemerintahan Presidensial menjadi sistem pemerintahan yang disahkan bersamaan dengan UUD NRI Tahun 1945 oleh PPKI, serta melantik Soekarno dan Muhammad Hatta menjadi Presiden

³²² M. Agus Santoso, 2013, —Perkembangan Konstitusi Indonesia‖, *Yustisia*, Vol.2 No.3, September – Desember, hlm. 119.

dan Wakil Presiden yang pertama pada tanggal 18 Agustus 1945, dengan agenda selanjutnya Presiden Soekarno melantik Kabinet Presidensial pada tanggal 2 September 1945.³²³ Untuk membantu proses pemerintahan maka melalui Aturan Peralihan Pasal IV UUD 1945 —*sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk maka segala kekuasaan dijalankan oleh Presiden dengan bantuan Komite Nasional* maka sejak itu dibentuklah Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) untuk membantu tugas-tugas Presiden dan Wakil Presiden dan sama sekali tidak berhubungan dengan Pembuatan Undang-Undang.³²⁴

Dalam perjalanan pemerintahan posisi Presiden Soekarno menjadi kuat karena menjalankan tugas eksekutif, yudikatif, dan legislatif, pun tugas KNIP hanya menjalankan perintah dari Presiden. Oleh karena itu untuk mencegah terjadinya pemusatan kekuasaan maka KNIP memberikan sebuah usulan kepada Wakil Presiden untuk mengeluarkan sebuah maklumat yang ditetapkan menjadi Maklumat Wakil Presiden Nomor X tanggal 16 Oktober 1945.³²⁵ Tujuan dari maklumat tersebut untuk menindaklanjuti Aturan Peralihan Pasal IV dengan sebelum terbentuknya MPR dan DPR maka KNIP disertai tugas legislatif dan menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara serta pembentukan Badan Pekerja KNIP dan Komite Nasional Pusat (KNP), untuk menjalankan tugas-tugas yang berhubungan dengan keadaan negara yang genting.

Kemudian pada 11 November 1945 BP KNIP mengajukan usulan kepada Presiden untuk mengadakan pertanggungjawaban menteri kepada parlemen dalam hal ini diwakilkan oleh KNIP dan disetujui oleh Presiden, dengan mengeluarkan Maklumat 14 November 1945 serta presiden membubarkan Kabinet Presidensial dan membentuk kabinet baru dengan Sutan Syahrir sebagai

³²³ Lihat Bibit Suprpto, 1985, *Perkembangan Kabinet dan Pemerintahan Di Indonesia*, Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm. 56.

³²⁴ Eddy Sarwanto, 1985, *Dasar Hukum dan Kedudukan Maklumat Wakil Presiden No.X/1945 dan Maklumat Pemerintah 14 Nopember Tahun 1945*, Semarang: Universitas Diponegoro, hlm. 3.

³²⁵ Firdaus, 2007, *Pertanggungjawaban Presiden Dalam Negara Hukum Demokrasi*, Bandung: Yrama Widya, hlm. 97.

Perdana Menteri.³²⁶ Hal ini menyebabkan terjadinya pendapat yang berbeda. Sebab menurut **Moh. Yamin** maklumat tersebut bertentangan dengan UUD 1945, terutama Pasal 17 karena menurut Pasal 17 para menteri bertanggung jawab pada Presiden tidak pada DPR yang hal ini diwakilkan oleh KNIP.³²⁷ Sehingga bertentangan dengan prinsip presidensial yakni kepala pemerintahan tidak bertanggung jawab kepada parlemen. Kekuasaan Presiden juga mengalami perubahan karena posisi eksekutif menjadi ditangan Perdana Menteri bersama anggota kabinet lainnya. Lain halnya dengan KNIP hal ini diutarakan pada sidang ke III tanggal 25-27 November.³²⁸, menurut KNIP kebijakan Presiden tentang kedudukan Perdana Menteri dan anggota kabinet bertanggungjawab kepada KNIP, ini merupakan langkah yang tidak dilarang oleh Undang-Undang Dasar dan diperlukan dalam situasi sekarang. Meskipun begitu maklumat ini tetap dilaksanakan sebab ternyata diterima oleh rakyat dan berlaku tanpa ada yang melakukan protes.

Dengan demikian pelaksana negara pada saat itu, sesungguhnya telah mempunyai pemikiran yang visioner dalam menafsirkan hukum, cara ini merupakan ciri dari penafsiran secara progresif, yakni –*hukum untuk kepentingan manusia*,³²⁹ yang pada waktu itu rakyat Indonesia menerima perubahan arah pemerintahan dari presidensial ke parlementer, karena sesuai kebutuhan mereka akan adanya pemerintahan yang kekuasaannya terbatas karena belum ada lembaga negara yang secara formal menjalankan tugas dan kewenangannya.³³⁰

b. Masa Berlakunya Konstitusi RIS (27 Desember 1949 – 17 Agustus 1950)

Setelah masa awal kemerdekaan, Indonesia banyak mengalami pergolakan politik, baik itu di dalam negara sendiri

³²⁶ Eddy Sarwanto, *Op.cit.*, Hlm. 3.

³²⁷ *Ibid*, Hlm. 10.

³²⁸ Firdaus Suprpto, 1985, *Perkembangan Kabinet dan Pemerintahan di Indonesia*, Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm. 98.

³²⁹ Satjipto Rahardjo, 2005, *Penafsiran Hukum yang Progresif, Makalah untuk Mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum Undip*, Semarang, hlm. 5.

³³⁰ Sulardi, 2012, *Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial murni*, cetakan ke-1, Malang: Setara Press, hlm. 64.

maupun masalah dengan pihak luar yang hendak menguasai Indonesia kembali. Salah satunya yakni perundingan antara Republik Indonesia, Kerajaan Belanda dan *Byeenkomst voor Federal Overleg* (BFO) yakni Konferensi Meja Bundar (KMB) yang dilaksanakan dari 23 Agustus – 2 November 1949 di Den Haag, Belanda. Dimana hasil perundingan ini berupa:³³¹

- 1) Mendirikan Negara Republik Indonesia Serikat
- 2) Penyerahan kedaulatan kepada RIS yang berisi 3 hal, yaitu (a) piagam penyerahan kedaulatan dari Kerajaan Belanda kepada Pemerintah RIS; (b) status uni; (c) persetujuan perpindahan.
- 3) Mendirikan uni Republik Indonesia Serikat dengan Kerajaan Belanda.

Melalui perundingan tersebut Indonesia akan menjadi Republik Indonesia Serikat (RIS) pertanggal 27 Desember 1949 dengan wilayah Republik Indonesia sendiri masih tetap ada, namun bergabung diantar negara federal Republik Indonesia Serikat atas persetujuan Renville.³³² Serta untuk dasar hukum, Indonesia memberlakukan UUD NRI Tahun 1945 dan negara-negara federal menjalankan Konsitusi RIS, namun guna penyelarasan hukum, maka Indonesia tidak lagi menggunakan UUD NRI Tahun 1945 sebagai konstitusi, melainkan menggunakan Konstitusi RIS. Dalam pemerintahan Indonesia sendiri posisi Presiden sebagai Kepala Negara tidak dapat diganggu gugat dan pemerintah dibawah parlemen. Sehingga penggunaan sistem pemerintahan presidensial berubah menjadi sistem parlementer, dengan Perdana Menteri dan menteri-menterinya baik secara bersama-sama maupun sendiri-sendiri bertanggung jawab kepada parlemen³³³.

Konstitusi RIS menurut **Soehino** dapat digolongkan menjadi sistem pemerintahan yang menganut *—pertanggungjawaban menteri*, atau sering disebut dengan sistem kabinet parlementer. mengindikasikan apabila kebijakan menteri tidak dapat

³³¹ Jimly Asshiddiqie, Bab 2: *Konstitusi Indonesia dari Masa ke Masa*, [http://mitrahukum.org/wp-content/uploads/2012/09/Konstitusi dan Konstitusionalisme.pdf](http://mitrahukum.org/wp-content/uploads/2012/09/Konstitusi%20dan%20Konstitusionalisme.pdf) diakses pada tanggal 15 juni 2019.

³³² *Ibid*, hlm. 37.

³³³ M. Agus Santoso, *Op.cit.*, hlm. 122.

dibenarkan oleh DPR, maka Perdana Menteri harus mengundurkan diri.³³⁴ Namun konstitusi RIS ini tidak berlangsung lama, sebab tidak menjiwai semangat dari kemerdekaan itu sendiri dengan beberapa negara bagian meleburkan diri lagi dengan Republik Indonesia. Semangat kebersamaan ini nampak dengan adanya Penetapan Presiden RIS tentang penggabungan negara-negara bagian ke Republik Indonesia seperti semula.³³⁵

c. Masa Berlakunya UUD Sementara Tahun 1950 (17 Agustus 1950 – 5 Juli 1959)

Perjalanan Konstitusi RIS tidak berumur panjang hal itu disebabkan karena isi konstitusi tidak berakar dari kehendak jiwa masyarakat, serta bukan juga kehendak politik rakyat Indonesia. Melainkan hanya rekayasa dari pihak Belanda maupun PBB,³³⁶ sehingga menimbulkan tuntutan untuk kembali ke NKRI menjadi kuat. Oleh karena itu, pada tanggal 3 sampai 5 Mei 1950 diadakan perundingan antara PM RIS M. Hatta, Presiden NIT Sukawati, dan PM NST Dr. Mansyur dengan membahas tiga alternatif untuk menuju Negara Kesatuan Republik Indonesia, yaitu:³³⁷

- 1) Pasal-pasal dalam Konstitusi RIS yang bersifat federalis dihilangkan dan diganti dengan pasal-pasal yang bersifat kesatuan;
- 2) Negara kesatuan dibentuk dengan cara meleburkan Negara Republik Indonesia ke dalam RIS;
- 3) Negara Kesatuan dibentuk dengan cara menggabungkan RIS ke dalam Ikatan Negara Republik Indonesia.

Hasil dari tiga alternatif itu adalah disetujuinya pembentukan suatu negara kesatuan dengan pasal-pasal federalis dihilangkan dan diganti dengan pasal yang bersifat kesatuan. Kemudian dari pada itu disusun suatu rancangan Undang-Undang Dasar berupa

³³⁴ Soehino, 2004, *Hukum tata negara: Sejarah ketatanegaraan* Indonesia Volume 2, Yogyakarta: BPF, hlm. 62.

³³⁵ Kus Eddy Sartono, 2009, —Kajian Konstitusi Indonesia Dari Awal Kemerdekaan Sampai Era Reformasi, *Humanika* Vol. 9, No. 1, Maret, hlm. 98.

³³⁶ M. Agus Santoso, 2013, —Perkembangan Konstitusi Indonesia, *Lo.cit.*

³³⁷ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1994, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi HTN, Jakarta: Universitas Indonesia, hlm 94.

gabungan dari Konstitusi RIS dan UUD 1945 menjadi UUDS Tahun 1950 yang ditetapkan melalui Undang-Undang No. 7 Tahun 1950 tentang Perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia. Berdasarkan UUDS 1950 ini, menegaskan untuk tetap menggunakan sistem parlementer dengan ciri yang disebutkan dalam Pasal 83 dan Pasal 84 UUDS 1950: Presiden dan Wakil Presiden tidak dapat diganggu gugat, menteri-menteri bertanggung jawab atas seluruh kebijakan pemerintah, baik bersama-sama untuk seluruhnya, maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri, serta Presiden berhak membubarkan DPR. Kedudukan Presiden hanya sebagai Kepala Negara, sedangkan Kepala Pemerintahan dilaksanakan oleh Perdana Menteri.

Namun UUDS 1950 ini hanya bersifat sementara, sebab hanya menjadi penunjang kelengkapan hukum di Indonesia, dengan Pasal 134 UUDS 1950 yang mewajibkan Konstituante bersama-sama dengan pemerintah untuk menyusun Undang-Undang Dasar yang akan menggantikan UUDS 1950.³³⁸ Oleh karena itu, Presiden Soekarno membentuk Badan Konstituante dengan tugas merancang Undang-Undang Dasar dengan anggotanya dipilih melalui pemilu 15 Desember 1955.³³⁹ Dalam perjalanannya sistem parlementer ini tidak dapat berjalan dengan baik sebab menurut **Noor Ms Bakry** dalam kurun waktu 1950 – 1959 terjadi pergantian kabinet sebanyak 7 kali³⁴⁰ dengan penjabaran sebagai berikut:

- 1) Kabinet Natsir (1950 – 1951)
- 2) Kabinet Sukiman-Suwirjo (1951 – 1952)
- 3) Kabinet Wilopo (1952 – 1953)
- 4) Kabinet Ali Sastroamidjojo I (1953 – 1955)
- 5) Kabinet Burhanuddin Harahap (1955 – 1956)
- 6) Kabinet Ali Sastroamidjojo II (1956 – 1957)
- 7) Kabinet Djuanda (1957-1959)

³³⁸ Jimly Asshiddiqie, *Op.cit.*, Hlm. 39.

³³⁹ Kus Eddy Sartono, 2009, *Op.cit.*, Hlm. 99.

³⁴⁰ Noor Ms Bakry, 2010, *Pendidikan Pancasila*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 36.

Pergantian kabinet ini didasari karena ketidakstabilan politik, dimana antara parlemen dan kabinet apabila tidak sejalan, maka dengan mudahnya parlemen dapat membubarkan kabinet. Maka dari itu, Presiden Soekarno mendesak Konstituante untuk segera membentuk Undang-Undang Dasar yang baru dan mengganti sistem pemerintahan Parlementer menjadi sistem pemerintahan demokrasi terpimpin yang sebenarnya dikeluarkan sebagai persiapan kembali ke UUD 1945.³⁴¹

Namun Konstituante ini tidak atau belum berhasil menyelesaikan tugasnya untuk menyusun Undang-Undang Dasar karena anggotanya sendiri yang berbeda pendapat dan tidak pernah mencapai suara dari jumlah anggota Konstituante. Sehingga Presiden Soekarno berkesimpulan bahwa Konstituante telah gagal, dan atas dasar itu ia mengeluarkan Dekrit tanggal 5 Juli 1959.³⁴² Dekrit presiden terdiri dari 3 poin pokok yakni:³⁴³

- 1) Menetapkan pembubaran Badan Konstituante;
- 2) Menetapkan UUD 1945 berlaku lagi terhitung mulai tanggal penetapan Dekrit, dan tidak berlakunya lagi UUDS 1950; dan
- 3) Menetapkan dalam waktu sesingkat-singkatnya pembentukan MPRS dan DPAS.

Melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959 mengembalikan UUD 1945 sebagai hukum tertinggi, yang ternyata diterima baik oleh rakyat Indonesia, bahkan DPR secara aklamasi menyatakan diri bersedia untuk bekerja atas dasar UUD 1945.³⁴⁴ Dengan demikian, maka dimulailah babak baru ketatanegaraan RI di bawah payung Demokrasi Terpimpin. Dengan pelaksanaan kembali pada UUD 1945, berdasarkan hal tersebut kabinet parlementer yang sebelumnya di bawah pimpinan Perdana Menteri Djuanda dinyatakan demisioner dan diganti oleh Kabinet Presidensial yang langsung dipimpin oleh Presiden Soekarno.

³⁴¹ Moh. Mahfud M.D., 1957, *Dasar dan struktur ketatanegaraan Indonesia* Cetakan ke-2 edisi revisi, Jakarta: Rineka Cipta, hlm. 99.

³⁴² Jimly Asshiddiqie, *op.cit.*, Hlm. 39.

³⁴³ Zulkarnain, *Ketatanegaraan Indonesia Pascakemerdekaan*, <http://staffnew.uny.ac.id/upload/197408092008121001/penelitian/B.3.JURNAL.pdf>, diakses 23 juni 2019.

³⁴⁴ *Ibid*, hlm. 12.

d. Sistem Pemerintahan Presidensial yang Belum Murni Berdasarkan UUD 1945 (5 Juli 1959 – 11 Maret 1966)

Setelah ditetapkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 membuat perubahan ketatanegaraan dengan dikembalikannya UUD NRI Tahun 1945 menjadi hukum tertinggi, menjadikan Presiden yang sebelumnya hanya sebagai kepala negara selanjutnya juga berfungsi sebagai kepala pemerintahan, dengan menteri-menteri kabinet yang bertanggung jawab langsung pada Presiden menjadikan sistem pemerintahan yang sebelumnya parlementer, berubah menjadi sistem presidensial murni. Namun, dengan penerapan Demokrasi Terpimpin menyebabkan beberapa masalah, yakni adanya konsolidasi pemusatan kekuasaan oleh Presiden Soekarno melalui Manifesto Politik USDEK (UUD 1945, Sosialisme Indonesia, Demokrasi Terpimpin, Ekonomi Terpimpin, Kepribadian Indonesia) dan NASAKOM (Nasionalisme, Agama, dan Komunis).³⁴⁵

Paradigma berfikir Soekarno mengenai gagasan terhadap Demokrasi Terpimpin tersebut. Didasari oleh pengalaman sejarah Demokrasi Parlementer yang dinilainya gagal, dikarenakan tidak dapat membuat pemerintahan yang stabil, serta tidak sejalan dengan kultur sosial Bangsa Indonesia. Kemudian lahirnya Penetapan Presiden Nomor 7 Tahun 1959 tentang Syarat-Syarat dan Penyederhanaan Kepartaian yang kemudian diperkuat dengan adanya Penetapan Presiden Nomor 13 Tahun 1960 tentang Pengakuan, Pengawasan, dan Pembubaran Partai Politik. Dengan harapan agar adanya stabilas politik melalui pemusatan kekuasaan.

Hal ini semakin diperparah dengan Presiden Soekarno membubarkan DPR hasil pemilihan umum melalui Penetapan Presiden No. 3 tahun 1960, Padahal dalam penjelasan UUD 1945 secara eksplisit menyebutkan bahwa presiden tidak mempunyai wewenang untuk membubarkan DPR. kemudian Presiden mengeluarkan Penetapan Presiden No. 4 tahun 1960 untuk membentuk DPR Gotong Royong (DPR-GR) yang terdiri dari 283

³⁴⁵ Firdaus, 2007, *Loc.cit.*

orang. Dengan tugas DPR-GR sebagai berikut:³⁴⁶ Melaksanakan Demokrasi Terpimpin, Melaksanakan pembaharuan, dan Saling membantu antara DPRGR dan pemerintah.

Berdasarkan hal tersebut, maka fungsi kontrol DPR-GR ditiadakan dengan menjadikan pemimpin DPR-GR sebagai menteri Presiden, dan melalui Demokrasi Terpimpin ini posisi Perdana Menteri yang sebelumnya tidak ada, kemudian diadakan dengan dimasukan kedalam susunan kabinet sebagai kepala pemerintahan dan Presiden sebagai kepala negara. Menjadikan Presiden Soekarno rangkap jabatan yakni Presiden sekaligus Perdana Menteri.³⁴⁷

Sejatinnya, hal ini melanggar UUD NRI Tahun 1945 secara inkonstitusional sebab dalam ketentuannya, tidak diatur perangkapan jabatan Perdana Menteri akan tetapi hanya jabatan Presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan.³⁴⁸ Puncak dari kekuasaan Presiden Soekarno ialah ketika dikeluarkannya Ketetapan MPRS Republik Indonesia No. III/MPRS/1963 Tentang Pengangkatan Pemimpin Besar Revolusi Indonesia Bung Karno Menjadi Presiden Republik Indonesia Seumur Hidup. Hal ini mendapat penolakan keras karena telah membatalkan pembatasan waktu lima tahun yang tertera pada Pasal 7 UUD 1945.³⁴⁹

Ditambah lagi dengan adanya Undang-Undang No. 19 tahun 1964 tentang Presiden diberi wewenang untuk campur tangan di bidang yudikatif menjadikan eksekutif terlalu dominan –*Executive Heavy*”. Hingga puncaknya pada tahun 1966 melalui peristiwa G30S/PKI, membuat kedudukan Presiden Soekarno goyah dengan hilangnya kepercayaan dari parlemen dan ditolaknya laporan pertanggungjawaban Presiden oleh MPRS yang membuat Presiden Soekarno diberhentikan oleh MPRS melalui Ketetapan No. XXXIII/MPRS/1967 tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan

³⁴⁶ Zulkarnain, *Loc.cit.*

³⁴⁷ Josef M Monteiro, 2016, –Perpaduan Presidensial dan Parmlenter Dalam Sistem Pemerintahan RI, *Jurnal Hukum Prioris*, Vol. 3, No. 3. hlm. 212.

³⁴⁸ *Ibid*, hlm. 212.

³⁴⁹ Lihat Pasal 7 –*Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali.* UUD 1945.

Negara dari Presiden Soekarno pada tanggal 22 Februari 1967,³⁵⁰ dan pelimpahan kekuasaan 2 hari sebelum pemberhentian, yakni 20 Februari 1967 dengan Presiden Soekarno mengumumkan Penyerahan kekuasaan kepada Pengemban Ketetapan MPRS No. IX/MPRS/1966 yaitu Letnan jenderal Soeharto.

e. Sistem Pemerintahan Presidensial Berdasarkan UUD 1945 (11 Maret 1966 – 1998)

Turunnya Soekarno dari jabatan Presiden membuat Soeharto naik menjadi Presiden melalui Ketetapan MPRS No. IX/MPRS/1966, dengan menjabatnya Presiden Soeharto maka mengakhiri masa Orde Lama dan mulainya masa Orde Baru. Pada masa ini Presiden Soeharto memosisikan UUD 1945 menjadi hukum tertinggi dengan berideologi Pancasila serta penjewantahannya pada demokrasi Pancasila.

Dengan demikian, pada hakikatnya UUD NRI Tahun 1945 menjadi referensi ketatanegaraan dalam praktik nyata pada masa Orde Baru. Dengan Presiden diangkat oleh MPR³⁵¹ yang dijelaskan pada Pasal 6 UUD Tahun 1945 –*Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak*. Berdasarkan hal tersebut dapat dikatakan bahwa Presiden sebagai mandataris dari Majelis, dan karena itu Presiden wajib menjalankan putusan-putusan Majelis. Sehingga kedudukan Presiden tidak –*neben*, akan tetapi –*untergeordnet* kepada majelis.³⁵²

Dengan kata lain, dalam pelaksanaan pemerintahan terdapat ciri sistem perlementer yang dapat dilihat dari kebijakan-kebijakan yang dilaksanakan –*Distribution of power*”. Sehingga Presiden harus bertanggung jawab kepada Parlemen dimana hal ini diejawantahkan oleh MPR sebagai representatif dari rakyat sekaligus lembaga tertinggi negara bukan kepada DPR. Meskipun begitu, tetap ada pembagian kekuasaan yakni eksekutif, yudikatif,

³⁵⁰ Sunarno, 2011, –Pemberhentian Presiden Republik Indonesia Dari Masa Ke Masa, *Wacana Hukum*, Vol.9 , 2 Oktober, hlm. 81.

³⁵¹ Josef M Monteiro, *Loc.cit.*

³⁵² John Pieres, 2007, *Pembatasan Kekuasaan Konstitusional Presiden RI*, Jakarta: Pelangi Cendekia, hlm. 109

dan legislatif pada sistem Presidensial yang dianut. Oleh karena itu dalam pelaksanaannya, agar Presiden, DPR, dan MPR tidak menyelewengkan fungsi dan kewenangan maka diatur dalam Tap MPR No III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara Dengan/Atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara. Tujuan dari ketetapan ini untuk memperjelas sistem Presidensial dimana DPR sebagai lembaga legislatif menjalankan pembentukan peraturan sekaligus bagian dari anggota MPR, dan presiden menjalankan tugas pemerintahan.

Namun kenyataannya selama Orde Baru berkuasa, belum ada Undang-Undang yang lahir dari inisiatif DPR, semua inisiatif berasal dari Presiden dan DPR hanya tinggal mengesahkan. Menurut **Jimly Asshiddiqie**, pada masa Orde Baru konsolidasi kekuasaan terpusat dan siklus kekuasaan mengalami stagnanisasi yang statis karena pucuk pimpinan pemerintahan tidak mengalami pergantian selama 32 Tahun, akibatnya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengalami proses sakralisasi yang irasional selama kurun waktu Orde Baru itu.³⁵³

Berdasarkan hal tersebut, kepemimpinan yang dijalankan oleh Presiden Soeharto bersifat pemusatan dimana seharusnya dalam sistem Presidensial adanya pembagian kekuasaan pada lembaga negara dengan sistem *checks and balances* dan UUD 1945 yang tidak mengatur Presiden boleh mencalonkan diri kembali setelah lima tahun menjabat. 2 hal tersebut menjadikan kekuasaan tanpa kontrol yang berakibat pemerintahan Orde Baru cenderung melakukan penyimpangan di berbagai aspek kehidupan. Dengan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) merajalela, terjadi ketidakmerataan hasil pembangunan, kesenjangan antara kaya dan miskin semakin membesar, utang semakin membengkak, dan akhirnya menumpuk menjadi krisis multi dimensi pada tahun 1997-1998 menyebabkan hutang melonjak tinggi dan perekonomian menjadi hancur.³⁵⁴ Dipelopori oleh mahasiswa, rakyat melakukan demonstrasi untuk menuntut

³⁵³ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perihal Perihal Undang-Undang di Indonesia*, Jakarta: Konpres, hlm. 50.

³⁵⁴ Kus Eddy Sartono, *Op.cit*, Hlm. 101.

reformasi di segala bidang, tuntutan tersebut membuat Presiden Soeharto turun dari jabatannya pada 21 Mei 1998.³⁵⁵

2. Sistem Pemerintahan Indonesia Pasca-Amandemen UUD Tahun 1945

Salah satu tuntutan dari Reformasi yang digalakan adalah dilakukannya amandemen UUD 1945. Amandemen ini sendiri dilakukan dengan merubah pasal-pasal yang dianggap tidak sejalan lagi dengan permasalahan bangsa yang kian kompleks. Pelaksanaan amandemen dilakukan dalam kurun waktu 1999 – 2002, dengan mengamandemen sebanyak 4 (empat) kali, yakni amandemen pertama disahkan tanggal 19 Agustus 1999; amandemen kedua disahkan pada tanggal 18 Agustus 2000; amandemen ketiga disahkan pada tanggal 9 November 2001; dan amandemen keempat disahkan pada tanggal 10 Agustus 2002.³⁵⁶

Hasil dari amandemen tersebut, yakni *pertama*, Mereposisi kedudukan MPR menjadi lembaga negara, dan menghapus kewenangan MPR untuk mengangkat Presiden dan Wakil Presiden³⁵⁷ serta Membentuk GBHN,³⁵⁸ selanjutnya kewenangannya tersebut dirubah menjadi melantik Presiden dan Wakil Presiden; Mengubah dan menetapkan UUD NRI Tahun 1945; dan memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden sesuai hukum yang berlaku.³⁵⁹ Sementara itu dalam keanggotaan MPR sendiri, dihapusnya Utusan Golongan dalam keanggotaan MPR.

Kedua, DPR sebagai lembaga legislatif setelah amandemen Pasal 20 UUD NRI Tahun 1945 memiliki hak mengajukan Rancangan Undang-Undang yang akan dibahas bersama Presiden untuk dapat persetujuan bersama. *Ketiga*, Presiden sebagai badan eksekutif juga berubah kedudukannya yang semula bertanggung jawab kepada MPR menjadi bertanggung jawab kepada rakyat (*direct responsible to the people*) serta sebelumnya diangkat oleh

³⁵⁵ *Ibid.*

³⁵⁶ Kus Eddy Sartono, *Op.cit*, hlm. 102.

³⁵⁷ Lihat Pasal 6 UUD 1945.

³⁵⁸ Lihat Tap MPR No III/MPR/1978.

³⁵⁹ Lihat Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945

MPR menjadi dipilih langsung oleh rakyat (*direct popular vote*)³⁶⁰ dan pengisian jabatan Presiden, masa jabatan Presiden, mekanisme pemberhentian, larangan pembekuan DPR. Sehingga terdapat perbedaan sistem Presidensial sebelum dan sesudah amandemen yang dapat dilihat sebagai berikut:

Tabel 7. Perbedaan Prinsip Sistem Presidensial Masa Pra-Amandemen dan Pasca-Amandemen

No.	Pra-Amandemen	Pasca-Amandemen
1.	Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR dengan Suara yang terbanyak. ³⁶¹	Presiden memegang kekuasaan Pemerintahan Menurut UUD. ³⁶²
2.	MPR menetapkan UUD, menyusun kebijakan yang tertinggi (GBHN) dengan Presiden tunduk dan bertanggung jawab kepada MPR, ia wajib menjalankan putusan-putusan MPR. ³⁶³	Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden. ³⁶⁴
3.	Presiden ialah penyelenggara pemerintahan tertinggi di bawah MPR. ³⁶⁵	Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali. ³⁶⁶
4.	Tiap UU menghendaki persetujuan DPR. ³⁶⁷	Jika Presiden mangkat, berhenti atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia diganti oleh Wakil Presiden sampai habis waktunya. ³⁶⁸
5.	Jika sesuatu RUU (Rancangan Undang-Undang) tidak mendapat persetujuan DPR, maka rancangan tadi tidak boleh	Presiden dibantu oleh Menteri-menteri Negara ³⁷⁰ dan Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. ³⁷¹

³⁶⁰ Hasyim Asy'ari, 2007, *Sistem Pemerintahan Indonesia Menuju Presidensial*, Semarang: Diponegoro Universiti Press, hlm. 41-42.

³⁶¹ Lihat Pasal 6 ayat (2) UUD 1945.

³⁶² Lihat Pasal 4 ayat (1) UUD 1945.

³⁶³ Lihat Penjelasan Umum UUD 1945 tentang Sistem Pemerintahan Negara butir ketiga.

³⁶⁴ Lihat Pasal 4 ayat (2) UUD 1945.

³⁶⁵ Lihat Penjelasan Umum UUD 1945 tentang Sistem Pemerintahan Negara butir keempat.

³⁶⁶ Lihat Pasal 7 UUD NRI Tahun 1945.

³⁶⁷ Lihat Pasal 20 ayat (1) UUD 1945.

³⁶⁸ Lihat Pasal 8 UUD NRI Tahun 1945.

	dimajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu. ³⁶⁹	
6		Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan UU sebagaimana mestinya ³⁷² dan dalam kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai pengganti UU. ³⁷³
7		Presiden tidak bertanggungjawab kepada DPR. ³⁷⁴
8		Menteri Negara adalah pembantu presiden dan tidak bertanggung jawab kepada DPR. ³⁷⁵
9		Kedudukan DPR adalah kuat dan tidak bisa dibubarkan oleh Presiden. ³⁷⁶

Sumber: Fatmawati, 2005, –Analisis Sistem Pemerintahan Dalam UUD NRI Tahun 1945 Pra Dan Pasca Perubahan, Serta Pelaksanaannya Dalam Praktek Ketatanegaraanl, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Tahun ke-35, No.3 Juli September, hlm. 294-295.

Dari beberapa perbedaan diatas dapat dipahami bahwa berdasarkan UUD NRI Tahun 1945. Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial. Dimana menurut **Jimly Asshiddiqie** tentang sistem pemerintahan pada UUD NRI Tahun 1945, yaitu: ³⁷⁷

"Sistem pemerintahan Republik Indonesia di bawah Undang-Undang Dasar 19-/5, sebenarnya dimaksudkan sebagai sistem pres idens iil. Baik dalam Penjelasan UUD 19-/5 maupun dalam pengertian umum yang berkembang selama ini. Indonesia memang menganut sistem presidensiil. Tetapi disana-sini terdapat kejumbuhan dan ketentuan yang

³⁷⁰ Lihat Pasal 17 ayat (1) dan juga pada Penjelasan Umum UUD 1945 tentang Sistem Pemerintahan Negara butir keenam.

³⁷¹ Lihat Pasal 17 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

³⁶⁹ Lihat Pasal 20 ayat (2) UUD 1945.

³⁷² Lihat Pasal 5 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

³⁷³ lihat Pasal 21 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

³⁷⁴ Lihat Penjelasan Umum UUD NRI Tahun 1945 tentang Sistem Pemerintahan Negara butir Kelima.

³⁷⁵ Lihat Penjelasan Umum UUD NRI Tahun 1945 tentang Sistem Pemerintahan Negara butir Keenam.

³⁷⁶ Lihat Penjelasan Umum UUD NRI Tahun 1945 tentang Sistem Pemerintahan Negara butir kedelapan.

³⁷⁷ Jimly Asshiddiqie, *Op.cit.*, hlm. 207

bersifat *overlapping* antara sistem presidensial yang diidealkan itu dengan elemen-elemen sistem parlementer!

Oleh karena itu, dalam pelaksanaan presidensial setelah amandemen akan membagi tugas lembaga negara secara jelas dan terperinci (*separation of power*). Dimana Presiden memegang kekuasaan menjalankan pemerintahan, DPR dan DPD dapat mengawasi jalannya pemerintah dan Peradilan dilakukan oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Diantara ketiga kekuasaan ini akan diimbangi dengan sistem *checks and balances*. Sehingga menghindari adanya tumpang tindih aturan lembaga yang dibentuk dan membuat lembaga menjadi sejajar dan tidak saling membawahi.

3. Keterlibatan Presiden Dalam Pembentukan Haluan Negara Republik Indonesia

Presiden sebagai kepala negara (*Head of State*) dan kepala pemerintah (*Chief of Executive*) menjalankan tugas dan kewenangan sesuai amanat UUD NRI Tahun 1945, dalam mempertegas sistem presidensial setelah amandemen UUD NRI Tahun 1945 maka Presiden menjadi bagian dalam pembentukan Haluan Negara. Dimana sebelum amandemen Presiden hanya melaksanakan GBHN sesuai yang telah ditetapkan oleh MPR, namun hal ini malah menyebabkan kekuasaan Presiden menjadi dibawah MPR sehingga tidak sesuai dengan sistem presidensial yang dianut oleh Indonesia. Oleh karena itu, setelah amandemen presiden memiliki posisi yang lebih kuat dalam eksekutif dimana selain sebagai kepala negara ia juga menetapkan arah pembangunan atau kata lainnya haluan pemerintah dalam bentuk SPPN yang tertuang dalam UU No. 25 Tahun 2004.

SPPN sebagai pedoman pembangunan nasional, dilaksanakan oleh pemerintah pusat yang dikepalai oleh Presiden dan pemerintah daerah yang dikepalai oleh Kepala Daerah. Dalam penyusunan SPPN pun Presiden memiliki andil besar dalam penentuan arah pembangunan, sebab arah pembangunan tersebut berisi visi-misi presiden selama 5 (lima) tahun ia menjabat. Dengan kewenangan tersebut maka daerah dapat bersinkronisasi dengan

pemerintah pusat. Berdasarkan ketentuan pada Pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 bahwa *—Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat.*” Sehingga berkaitan dengan hal ini, pemerintah pusat tetap dapat menjalankan pembangunan bersifat strategis nasional tanpa mengganggu kekuasaan pemerintah daerah.

Namun hal ini malah menyebabkan ketimpangan dalam pembangunan, sebab adanya peraturan/kebijakan yang dibuat sering kali bertentangan dan menyebabkan pembangunan tidak merata. Sehingga membuat pemerintah pusat dan daerah berseberangan terhadap penafsiran pembangunan yang akan dilaksanakan. Oleh karena itu, Presiden sebagai kepala pemerintahan untuk menjalankan Haluan Pemerintah dalam gagasan Haluan Negara nantinya akan mempunyai peran dominan. Sebab Presiden memiliki tanggungjawab yang besar dalam membuat penafsiran pembangunan yang akan menjadi pedoman bagi pemerintah daerah nantinya.

Mengacu pada hal tersebut Haluan Negara dengan jangka waktu 25 Tahun perlu dijabarkan lebih lanjut atau dipertegas dengan bentuk Haluan Negara Jangka Menengah (HNJM) 5 Tahun yang berisi penjabaran visi misi dan apa saja yang akan dicapai selama 5 tahun yang penyusunannya berpedoman pada Haluan Negara yang ditetapkan di Peraturan Negara. Kemudian pelaksanaannya diatur lebih lanjut dalam bentuk Rancangan Haluan Pembangunan Nasional (RHPN) dengan jangka waktu 5 tahun yang bersifat strategis teknokratis dan ditetapkan dalam bentuk Peraturan Presiden. Kemudian daripada itu dalam 1 tahunannya akan dijalankan dengan Rancangan Kerja Pembangunan (RKP) yang berpedoman dari RHPN dengan ditetapkan dalam bentuk Peraturan Presiden.

Penggunaan produk hukum Peraturan Presiden untuk RHPN dan RKP dipilih untuk mempertegas posisi Presiden dalam sistem Presidensial, dengan tujuan agar tetap memberikan keleluasaan bagi Presiden untuk mengatur dan melaksanakan pemerintahan

dengan visi misinya yang tetap berpedoman dan tidak boleh menyimpang daripada Haluan Negara yang telah ditetapkan oleh MPR. Ketidaktepatan antara konsepsi haluan negara dengan logika berpikir sistem Presidensial perlu di luruskan dengan Sistem Haluan Negara yang digagas ini. Melalui gagasan ini, dapat disimpulkan bahwa keberadaan dari Haluan Negara tetap dapat memperkuat sistem presidensial, karena Presiden bukan lagi sebagai Mandataris dari MPR.

4. Kewajiban Presiden Dalam Pelaksanaan Haluan Negara Republik Indonesia

Sebagai seorang pemimpin, Presiden Republik Indonesia memiliki tanggung jawab yang besar dalam melaksanakan tugas kepala negara dan kepala pemerintahan, sebab ia telah diamanatkan atau dipercaya oleh seluruh rakyat Indonesia yang memilihnya dan akan memimpin selama 5 tahun kedepan. Dengan hal itu maka Presiden sudah selayaknya menjalankan tugas dan wewenangnya dengan sungguh-sungguh, terlebih ia telah di ambil sumpah dan janji jabatan dibawah nama Kitab Suci dihadapan MPR dan dilihat oleh seluruh rakyat Indonesia.

Sumpah dan janji yang digagas memuat kandungan yang lebih dari sekedar kata-kata yang dibacakan, namun ia akan bertanggung jawab secara kata maupun tindakan kepada Tuhan secara langsung jika ia ingkar terhadap hal tersebut, serta ia akan bertanggung jawab atas HNJM, RHPN dan RKP yang dibuatnya dengan menyampaikan di muka Sidang Tahunan MPR dimana ia akan menyampaikan kinerja dari pemerintah pusat dan mewakili pemerintah daerah yang kemudian hasil dari kinerja tersebut ditetapkan di Peraturan Negara dan disebarluaskan kepada rakyat agar rakyat menilai kinerja pemerintah saat ini, dengan begitu ia akan bertanggung jawab kepada rakyat secara tidak langsung pada sidang tahunan tersebut. Tujuan dari ditetapkannya hasil kinerja pada Peraturan Negara untuk memberi Presiden keterikatan secara hukum sebab jika Presiden terbukti telah tidak menjalankan Haluan Negara maka ia dapat diberhentikan dari jabatannya. Hal ini merupakan konsekuensi karena ia tidak mampu melaksanakan

Haluan Negara, dengan demikian Presiden sebagai kepala pemerintahan dan kepala negara dalam melaksanakan Haluan Negara menjadi kewajiban utama.

Pada prinsipnya hal ini tidak mengurangi unsur-unsur dari sistem presidensial itu sendiri, sebab Presiden akan dibantu oleh menteri serta bersinergi dengan seluruh lembaga negara sebagai langkah untuk dapat mewujudkan prinsip *checks and balances*. Dengan kata lain, tugas dan wewenang Presiden yang begitu besar membuatnya memiliki tanggungjawab yang besar pula sebab Presiden dalam melaksanakan pemerintahan dan negara harus tunduk kepada UUD NRI Tahun 1945 dan memegang teguh sumpah serta janji yang telah diucap guna melaksanakan Haluan Negara yang merupakan kehendak rakyat Indonesia.

F. Reformulasi Proses Pemberhentian Presiden (*Impeachment*)

1. *Impeachment* Presiden dan/atau Wakil Presiden Pra-Amandemen UUD Tahun 1945

Dalam konteks Negara Indonesia, untuk mengetahui ketentuan mengenai *impeachment* maka harus merujuk pada konstitusi yang diberlakukan di Indonesia. Secara historis, karena sejak Indonesia merdeka pada tanggal 17 Agustus 1945 telah beberapa kali terjadi penggunaan konstitusi,³⁷⁸ untuk mengetahui bagaimana sejarah sistem ketatanegaraan Indonesia mengatur mengenai *impeachment* maka konstitusi-konstitusi yang pernah dipakai itu perlu ditelaah satu per satu. Tujuannya adalah agar diketahui bagaimana tiap-tiap konstitusi yang pernah digunakan di Indonesia mengatur tentang *impeachment*. Melalui pengetahuan tentang *impeachment* pada masing-masing konstitusi tersebut, kita dapat pula membandingkannya antara konstitusi satu dengan konstitusi lainnya.³⁷⁹

³⁷⁸ Jimly Asshiddiqie, 2004, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Op.Cit. hlm. 41.

³⁷⁹ Muni' Datun Ni'mah, 2012, —Analisis Yuridis *Impeachment* Presiden dan/atau Wakil Presiden Dalam Sejarah Ketatanegaraan Indonesia!, *DIH Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 8, No. 15, Februari, hlm. 53.

Dalam sejarah Indonesia sejak proklamasi kemerdekaan hingga sebelum dilakukannya perubahan UUD NRI Tahun 1945 pada tahun 1999 oleh MPR, ada tiga macam konstitusi yang pernah diberlakukan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, yaitu Undang Undang Dasar Tahun 1945, Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949, dan Undang-Undang Dasar Sementara 1950. Di bawah ini akan ditilik bagaimana masing-masing konstitusi tersebut mengatur tentang ketentuan *impeachment* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.³⁸⁰

Pada masa pertama kali berlakunya UUD Tahun 1945 dan dipraktikkannya sistem parlementer, secara yuridis tidak ada ketentuan yang mengatur mengenai alasan dan mekanisme dilakukannya *impeachment*. Hingga kemudian Indonesia meninggalkan UUD Tahun 1945 dan digantikan oleh berlakunya Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS), aturan yang spesifik dan detail mengenai *impeachment* tersebut tetap tidak ada.³⁸¹

Setelah Indonesia melewati masa Konstitusi RIS yang berlaku selama 5 bulan dan Undang Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950 yang berlaku selama 9 tahun, yang ditandai dengan pengumuman kembali kepada UUD Tahun 1945 melalui Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 oleh Presiden Soekarno, namun Indonesia tetap tidak memiliki aturan yang spesifik dan detail mengenai *impeachment*.³⁸²

Selama periode berlakunya kembali UUD Tahun 1945 tersebut hingga jatuhnya Presiden Soekarno pada tahun 1967, aturan mengenai *impeachment* tetap saja belum diakomodir. Meskipun terkait jatuhnya Presiden Soekarno karena ditariknya mandat oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) melalui Ketetapan MPRS Nomor XXXIII/MPRS/1967 hanya dengan alasan mayoritas anggota MPRS tidak menerima pidato pertanggungjawaban Presiden Soekarno, yang dinamainya Nawaksara, mengenai sebab-sebab terjadinya peristiwa G 30 S/PKI. Bagaimanapun juga saat itu tidak ada aturan yang jelas

³⁸⁰ *Ibid.*

³⁸¹ *Ibid.*

³⁸² *Ibid.*

mengenai *impeachment*, dan karenanya penarikan mandat oleh MPRS terhadap Presiden Soekarno sangat terbuka untuk diperdebatkan, jatuhnya Presiden Soekarno menunjukkan bahwa dalam praktik ketatanegaraan Indonesia tersebut menjadi awal terjadinya *impeachment* terhadap Presiden.³⁸³

Pertanggungjawaban Presiden tersebut tertuang jelas dalam Penjelasan UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan yang menegaskan, bahwa Presiden yang diangkat oleh Majelis bertunduk dan bertanggungjawab kepada Majelis. Presiden ialah mandataris dari Majelis. Presiden wajib menjalankan putusan-putusan Majelis. Untuk mengawasi jalannya pemerintahan negara oleh Presiden, maka dibentuk DPR yang setiap saat digunakan untuk mengawasi tindakan-tindakan Presiden, dan jika Dewan ini menganggap, Presiden sungguh melanggar Haluan Negara yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar atau MPR, Majelis dapat diundang untuk mengadakan Sidang Istimewa agar bisa meminta pertanggungjawaban kepada Presiden.³⁸⁴

Ketentuan pemakzulan Presiden, kemudian diatur secara lebih detail baik alasan maupun mekanismenya di dalam Ketetapan MPR.³⁸⁵ Ketetapan MPR tersebut hanya menentukan satu alasan pemakzulan, yaitu Presiden sungguh-sungguh melanggar ketentuan haluan negara. Mekanisme pemakzulan berdasarkan Ketetapan MPR tersebut, dimulai dari pengawasan DPR atas tindakan Presiden dalam melaksanakan haluan negara, Jika DPR menganggap Presiden sungguh-sungguh melanggar haluan negara yang ditetapkan dalam UUD maupun TAP MPR, DPR dapat menyampaikan memorandum kepada Presiden untuk mengingatkan Presiden telah melakukan pelanggaran haluan negara. Jika memorandum tidak diindahkan oleh Presiden baik untuk yang pertama maupun kedua kalinya, DPR dapat meminta MPR untuk mengadakan Sidang Istimewa untuk meminta

³⁸³ *Ibid.*

³⁸⁴ Lihat Penjelasan UUD 1945.

³⁸⁵ Ketetapan MPR RI No. VI/MPR/1973 yang kemudian diubah dengan Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/Antar Lembaga Tinggi Negara dan Ketetapan MPR mengenai Peraturan Tata Tertib MPR.

pertanggungjawaban Presiden. Dalam hal mekanisme tersebut, posisi DPR dipersamakan dengan lembaga yang memiliki kewenangan pendakwaan (*impeachment*) dan MPR sebagai lembaga yang memutuskan pertanggungjawaban Presiden diterima atau ditolak.³⁸⁶

Di negara manapun, kedudukan Presiden sangatlah vital dalam menentukan perjalanan bangsa ke depan, termasuk kehidupan ketatanegaraannya. Dalam hal ini, kekuasaan Presiden secara atributif diperoleh berdasarkan konstitusi.³⁸⁷ Berkaitan dengan tugas dan fungsinya sebagai kepala negara, Presiden melakukan pengangkatan duta dan konsul, pemberian gelar dan tanda jasa, serta pemberian grasi, amnesti, abolisi serta rehabilitasi, dan sebagainya, termasuk menyatakan negara dalam keadaan bahaya. Bentuk-bentuk aktivitas ini dapat dilakukan oleh Presiden sebagai kepala negara tanpa terlebih dahulu meminta persetujuan MPR.³⁸⁸ Adapun kekuasaan Presiden secara derivatif diperoleh melalui pelimpahan kekuasaan dalam bentuk pemberian kuasa (*Mandaatsverlening*) dan melalui pelimpahan kekuasaan dan tanggung jawab (*delegatie*).³⁸⁹

Proses permintaan pertanggungjawaban Presiden pada masa sebelum perubahan UUD NRI Tahun 1945, sangat terkait pada berbagai ketentuan yang telah disepakati pada tingkat Majelis Permusyawaratan Rakyat, selain bila oleh DPR Presiden dianggap melanggar haluan negara³⁹⁰ yang telah ditetapkan oleh MPR, maka Majelis dapat diundang untuk sebuah persidangan istimewa yang meminta pertanggungjawaban Presiden. Dalam hal ini Presiden, sesuai konstitusi, bertanggung jawab kepada MPR sebagai lembaga tertinggi negara, dengan bentuk pertanggungjawaban politis yang diberi sanksi, yakni dengan kemungkinan MPR setiap

³⁸⁶ Hamdan Zoelva, 2004, *Pemakzulan Presiden di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 86.

³⁸⁷ Suwoto Mulyosudarmo, 1997, *Peralihan Kekuasaan: Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara*, Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, hlm. 53.

³⁸⁸ Muni' Datun Ni'mah, 2012, —Analisis Yuridis Impeachment Presiden dan/atau Wakil Presiden Dalam Sejarah Ketatanegaraan Indonesia!, *Op.Cit.*, hlm. 54.

³⁸⁹ *Ibid.* hlm. 62.

³⁹⁰ Jimly Assidique berpandangan bahwa Haluan Negara tidak dapat diartikan secara sempit sebagai GBHN, melainkan sebagai haluan-haluan penyelenggaraan negara yang ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar 1945, serta apapun yang ditetapkan oleh MPR sebagai bentuk ketetapan-ketetapan MPR, termasuk GBHN.

waktu dapat melepas Presiden dari jabatannya (*kan hem op elkgewenst moment onslaan*) atau kemungkinan Presiden dijatuhi hukuman pemecatan (*opstrafe van ontslag*) dari jabatan sebelum habis masanya.³⁹¹ Bentuk pertanggungjawaban seperti ini termasuk dalam kategori pertanggungjawaban dalam arti luas karena ada sanksinya.³⁹²

Tabel 8. Alasan dan Mekanisme Pemakzulan Presiden Menurut Ketetapan MPR

Alasan Pemakzulan	Mekanisme Pemakzulan		
	DPR		MPR
Presiden sungguh-sungguh melanggar haluan negara dalam UUD dan Ketetapan MPR	Peringatan pertama kepada Presiden (memorandum I) selama 3 bulan.	Peringatan kedua kepada Presiden (memorandum II) selama 1 bulan.	Permintaan Sidang Istimewa kepada Presiden
			Sidang Istimewa meminta penjelasan Presiden

Sumber: Hamdan Zoelva, *Pemakzulan Presiden di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 87.

Ketentuan proses *impeachment* dalam Ketetapan MPR Nomor IX Tahun 1978 kenyataannya tidak sepenuhnya ditaati oleh anggota MPR. Lain halnya dengan *impeachment* terhadap **Presiden Abdurrahman Wahid**, fakta bahwa Presiden Abdurrahman Wahid benar-benar melanggar haluan negara yaitu berupa ketidakhadiran dan penolakan Presiden Abdurrahman Wahid untuk memberikan pertanggungjawaban dalam Sidang Istimewa MPR RI tahun 2001³⁹³, maka penerbitan Maklumat Presiden Republik Indonesia tanggal 23 Juli 2001 terkait *impeachment* terhadap Presiden Abdurrahman Wahid tersebut melalui mayoritas anggota MPR menafsirkan bahwa MPR dapat melakukan memorandum yang dipercepat ketika ada keadaan yang memaksa.³⁹⁴ Ketentuan-ketentuan tersebut masih memiliki kelemahan-kelemahan dalam

³⁹¹ Ismail Suny, 1977, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Jakarta: Jaya Offset, hlm 18.

³⁹² *Ibid.*

³⁹³ Hamdan Zoelva, 2014, *Impeachment Presiden: Alasan Tindak Pidana Pemberhentian Presiden Menurut UUD 1945*, Jakarta: Penerbit Konstitusi Press (KONpress), hlm. 142.

³⁹⁴ Muni' Datun Ni'mah, 2012, —Analisis Yuridis Impeachment Presiden dan/atau Wakil Presiden Dalam Sejarah Ketatanegaraan Indonesia, *Op.Cit.*, hlm. 54.

pengaturannya, dengan begitu keputusan pemakzulan saat itu mengandung unsur politis yang kuat, sehingga proses *impeachment* tersebut perlu direkonstruksi kembali.

2. *Impeachment* Presiden dan/atau Wakil Presiden Pasca-Amandemen UUD Tahun 1945

Salah satu persoalan penting setelah terjadinya empat kali perubahan UUD NRI Tahun 1945 adalah adanya ketentuan yang secara eksplisit mengatur pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya oleh MPR atas usul DPR. Alasan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden disebutkan secara limitatif dalam konstitusi, yaitu pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lain, perbuatan tercela, atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. Ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 7A dan 7B Perubahan Ketiga UUD NRI Tahun 1945.³⁹⁵

Dalam hal mekanisme *impeachment* terhadap Presiden terdapat tiga tahapan. Tahap *pertama* diawali oleh DPR yang melaksanakan fungsi pengawasan terhadap Presiden dalam menjalankan roda pemerintahan, jika DPR berpendapat bahwa Presiden benar-benar telah melakukan pelanggaran terhadap UUD NRI Tahun 1945 pasal 7A, maka DPR dapat mengajukan tuntutan *impeachment* terhadap Presiden kepada MK. Namun sebelum mengajukan tuntutan *impeachment* harus diadakan Rapat Paripurna untuk pengambilan keputusan atas pendapat DPR. pengambilan keputusan ini harus dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari seluruh anggota MPR. Pengambilan keputusan tentang pernyataan pendapat DPR disetujui atau ditolak harus didukung oleh sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari anggota yang hadir dalam rapat tersebut. Bilamana Rapat Paripurna menyetujui usulan tuntutan *impeachment* terhadap Presiden, maka pendapat tersebut diteruskan ke MK untuk diputuskan, jika MK membenarkan

³⁹⁵ Jimly Asshiddiqie, 2005, —Mekanisme Impeachment dan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi| Dan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi| *Laporan Penelitian*, Kerjasama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dengan Konrad Adenauer Stiftung, Jakarta, hlm. 1.

pendapat DPR terkait pelanggaran dalam Pasal 7A UUD NRI Tahun 1945 yang dilakukan oleh Presiden, lalu DPR dapat meminta MPR untuk kembali menyelenggarakan Rapat Paripurna untuk menindaklanjuti proses pemberhentian terhadap Presiden.

Tahap *kedua*, mekanisme *impeachment* terhadap Presiden sesuai dengan ketentuan pasal 7B ayat (4) berada di tangan MK maka dengan itu MK wajib memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPR mengenai tuntutan *impeachment* terhadap Presiden. Dalam persidangan MK kedudukan DPR ialah sebagai pihak pemohon³⁹⁶ karena DPR yang mengajukan tuntutan *impeachment* terhadap Presiden DPR berpendapat Presiden telah melakukan pelanggaran terhadap Pasal 7 UUD NRI Tahun 1945, lalu dalam persidangan MK Presiden sebagai pihak dalam perkara³⁹⁷ karena Presiden akan dipanggil untuk memberikan keterangan yang dibutuhkan dan/atau keterangan tertulis. Dalam pengajuan permohonan tertulis terkait pemberhentian Presiden, DPR wajib melampirkan alat bukti berupa:³⁹⁸

- a. risalah dan/atau berita acara proses pengambilan Keputusan DPR bahwa pendapat DPR didukung oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPR yang hadir dalam Sidang Paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPR;
- b. dokumen hasil pelaksanaan fungsi pengawasan oleh DPR yang berkaitan langsung dengan materi permohonan;
- c. risalah dan/atau berita acara rapat DPR;
- d. alat-alat bukti mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden yang menjadi dasar pendapat Presiden.

Selanjutnya apabila MK memberikan putusan membenarkan pendapat DPR terkait pelanggaran yang dilakukan Presiden, maka berdasarkan salinan putusan MK, DPR dapat meneruskan kepada MPR agar menindaklanjuti usulan pemberhentian Presiden,

³⁹⁶ Pasal 80 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

³⁹⁷ Pasal 41 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

³⁹⁸ Pasal 5 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 21 Tahun 2009 Tentang Pedoman Beracara Dalam Memutus Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat Mengenai Dugaan Pelanggaran Oleh Presiden Dan/Atau Wakil Presiden.

kemudian pada tahap *ketiga* mekanisme *impeachment* di tangan MPR. MPR menyelenggarakan sidang paling lambat tiga puluh hari (hari biasa). Kemudian MPR mengadakan Rapat Paripurna dengan agenda –Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden| dengan dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 jumlah anggota MPR, dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir dengan terlebih dahulu memberikan kesempatan kepada Presiden dan Wakil Presiden untuk menyampaikan penjelasan dalam Rapat Paripurna tersebut.³⁹⁹

Secara sistematis ketentuan tersebut dapat dipahami bahwa alasan-alasan DPR untuk mengajukan permohonan *impeachment* ke MK dapat dibagi menjadi dua bagian. Pertama, merupakan alasan yang bersifat lebih mengandung watak hukum atau lebih bersifat yuridis, yaitu apabila ada dugaan atau pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela. Dalam hal alasan ini yang dikemukakan oleh DPR untuk mengajukan *impeachment* alasan tersebut harus dikuatkan dengan menguraikan secara jelas dan rinci mengenai jenis, tempat dan waktu mengenai pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden. Kedua, merupakan alasan non yuridis atau alasan yang lebih bersifat teknis administratif ketatanegaraan, yaitu apabila DPR menganggap bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat-syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD NRI Tahun 1945. Dalam hal alasan ini yang dikemukakan untuk mengajukan permohonan *impeachment* harus diuraikan secara jelas syarat mana saja yang tidak dipenuhi lagi oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden tersebut.⁴⁰⁰ Dengan adanya proses yang diatur secara sistematis ini maka pemerintahan tidak mudah untuk digulingkan serta lebih mengakomodir bentuk-bentuk

³⁹⁹ Pamungkas Satya Putra. –Pemberhentian Presiden Dan/Atau Wakil Presiden Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD NRI Tahun 1945|, <https://media.neliti.com/media/publications/53499-ID-pemberhentian-presiden-danatau-wakil-pre.pdf>, diakses 1 Juni 2019

⁴⁰⁰ Helmi, 2014, –Supremasi Hukum Dalam Proses Dan Mekanisme *Impeachment* Menurut UUD Tahun 1945|, *Jurnal Inovatif*, Vol.8, No.3, September, hlm. 83.

penyimpangan yang sekiranya terjadi di masa yang akan datang nantinya.

3. Reformulasi Sistemika *Impeachment* Presiden dan/atau Wakil Presiden

Dalam menjalankan pemerintahannya ada kemungkinan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya oleh MPR atas usul DPR inilah yang secara teknis ketatanegaraan ialah mekanisme *impeachment*. Akan tetapi, yang menjadi persoalan selanjutnya, ketentuan-ketentuan mengenai *impeachment* yang terdapat di dalam konstitusi tidak mengatur lebih jauh persoalan-persoalan teknis, sehingga pada saat ini masih diupayakan formulasi yang tepat terhadapnya. Ada banyak persoalan yang tidak atau belum sepenuhnya bisa terjawab dengan sebaik-baiknya. Diantara beberapa persoalan tersebut adalah apakah proses *impeachment* tunduk pada prinsip-prinsip dan asas-asas yang terdapat di dalam hukum pidana dan hukum acara pidana, atau perlukah disusun satu hukum acara tersendiri. Bagaimanakah tata cara DPR mengumpulkan bukti-bukti, sehingga bisa sampai pada suatu kesimpulan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lain, perbuatan tercela, atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. Apakah yang dimaksud kata –pendapat yang terdapat di dalam Pasal 7A dan 7B tersebut berupa –pendapat politik yang berarti secara luas bisa dilatarbelakangi persoalan suka atau tidak suka (*like and dislike*) kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden atautkah –pendapat hukum yang berarti harus terukur dan terbingkai oleh norma-norma yuridis.⁴⁰¹

Adanya keinginan untuk memperbaiki sistem ketatanegaraan Indonesia menuju Indonesia yang lebih baik, maka di perlukannya reformulasi dalam menyusun sistemika pemberhentian Presiden. Pemberhentian Presiden diawali oleh DPR dengan mengajukan

⁴⁰¹ Muni' Datun Ni'mah, 2012, –Analisis Yuridis *Impeachment* Presiden Dan/Atau Wakil Presiden Dalam Sejarah Ketatanegaraan Indonesia, *Op.Cit.*, hlm. 51.

permintaan *impeachment* kepada MK untuk diperiksa dan diadili. Namun Pengajuan permintaan DPR kepada MK yang sebelumnya hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 perlu untuk ditambahkan menjadi 3/4 dari jumlah anggota DPR yang hadir dalam sidang paripurna yang semula dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPR, ditambahkan menjadi 3/4 dari jumlah anggota DPR.

Hal ini sebagai bentuk konsekuensi dari ditambahkannya muatan *impeachment* mengenai penyimpangan Presiden dan/atau Wakil Presiden terhadap Haluan Negara. Karena dengan alasan ini, Presiden dan/atau Wakil Presiden berpotensi lebih mudah untuk dijatuhkan dengan alasan-alasan yang bersifat politis dari mayoritas pihak oposisi yang duduk di DPR. Oleh karena itu, diperlukan ketentuan yang memperketat kuorum dan jumlah minimal suara dalam pengambilan keputusan untuk meneruskan pengajuan permintaan DPR kepada MK, sehingga mekanisme *impeachment* tidak disalahartikan sebagai bentuk perlemahan terhadap sistem presidensial.

Setelah dipenuhinya kuorum lalu apabila MK membenarkan pendapat DPR, maka berdasarkan salinan putusan MK maka DPR dapat meneruskan ke MPR untuk menindaklanjuti usulan pemberhentian presiden. Namun keputusan Presiden diberhentikan atau tidak sepenuhnya di tangan MPR bukan berarti MPR menganulir putusan MK yang membenarkan pendapat DPR, karena MPR tidak menilai putusan MK. MPR hanya memutuskan apakah dengan pelanggaran yang dibuktikan dan dengan pertimbangan kemanfaatan bagi rakyat dan negara, Presiden harus diberhentikan atau tidak perlu diberhentikan,⁴⁰² padahal putusan MK bersifat mengikat dan final (*final and binding*), namun dalam prakteknya bisa saja kekuatan mengikat tersebut tidak terlihat di MPR dalam pengambilan keputusan. Maka dari itu untuk dimasa yang akan datang mekanisme *impeachment* dalam putusan MK harus mengikat bagi seluruh

⁴⁰² Zoelva, Hamdan, 2014, *Impeachment Presiden, Alasan-Alasan Tindak Pdana Pemberhentian Presiden Menurut UUD 1945 (edisirevisi)*, Jakarta: Konstitusi Press, hlm. 113.

pejabat publik dan komponen masyarakat dari berbagai latar belakang, sehingga terjaganya supremasi hukum yang dilakukan oleh MK dalam pemutusan *impeachment* terhadap Presiden.

Pada tahap ini jika ditelusuri lebih lanjut, didapati adanya kekeliruan dalam pengaturan mengenai mekanisme *impeachment* Presiden dan/atau Wakil Presiden, tepatnya dalam Pasal 7B ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur bahwa MK dalam mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap pendapat DPR tidak ditemukan adanya pelibatan dari pihak termohon yakni Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam proses persidangan, padahal tahap ini merupakan proses peradilan di MK. Namun dalam Pasal 7B ayat (7) UUD NRI Tahun 1945 ditemukan adanya ketentuan bahwa MPR dalam mengambil keputusan mengenai *impeachment* terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden dilakukan setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna MPR tersebut. Hal ini tentu merupakan kekeliruan dalam proses peradilan suatu perkara, dimana seharusnya keterlibatan Presiden dan/Wakil Presiden (sebagai termohon) dilakukan dalam proses peradilan di MK dan bukan pada rapat paripurna MPR. Karena yang dinamakan persidangan harus melibatkan adanya keterangan dari kedua belah pihak dan bukan dari pihak pemohon saja.

Kerangka pemikiran ini sejalan dengan asas bahwa Hakim wajib mendengar keterangan kedua belah pihak (*audiatur et altera pars* atau *eines mannes rede ist keines mannes rede*), yang artinya bahwa adalah hakim dalam menangani suatu perkara terhadap pihak yang sedang berperkara harus mendengarkan keterangan tentang terjadinya peristiwa hukum dari kedua belah pihak. Asas ini telah nyata diterapkan oleh MK dalam setiap agenda persidangannya. Oleh karena itu, sudah semestinya keterlibatan Presiden dan/atau Wakil Presiden dipindahkan yang semula berada di Pasal 7B ayat (7) dipindahkan ke Pasal 7B ayat (4). Sehingga keberadaan Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak didiskreditkan dengan dakwaan dari pihak DPR saja sebagai pemohon, melainkan diperlukan penjelasan dari pihak Presiden

dan/atau Wakil Presiden sebagai termohon. Hal ini pun diamini oleh **Ni'matul Huda**,⁴⁰³ yang menyatakan bahwa penempatan ketentuan mengenai penyampaian penjelasan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam tahap akhir rapat paripurna merupakan hal yang keliru, seharusnya ketentuan tersebut ditempatkan pada tahap peradilan pembuktian di MK.

Gambar 15. Mekanisme *Impeachment* Presiden dan/atau Wakil



Presiden Pasca Perubahan UUD NRI 1945

Sumber: Sosialisasi Peraturan Perundang-undangan dan Penyelesaian Kasus-Kasus Kanwil Kementerian Agama Provinsi Jawa Barat, 2011.

Dari bagan diatas dapat kita pahami bahwa Presiden dapat dijatuhi mekanisme *impeachment* atas pernyataan Pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lain, perbuatan tercela, atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden selanjutnya akan diperiksa, diadili, dan diputus oleh MK apakah pendapat DPR tersebut mempunyai landasan konstitusional atau tidak. Amar putusan MK atas pendapat DPR tersebut sekurang-kurangnya terdiri dari tiga kemungkinan. *Pertama*, amar putusan MK menyatakan bahwa permohonan tidak dapat diterima apabila permohonan tidak memenuhi syarat. *Kedua*, amar putusan MK menyatakan membenarkan pendapat DPR apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan tindakan yang dituduhkan. *Ketiga*, amar putusan MK menyatakan bahwa

⁴⁰³ Hasil wawancara dengan Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.H. (Guru Besar Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia) pada Kamis, 9 Mei 2019.

permohonan ditolak apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak terbukti melakukan tindakan yang dituduhkan.⁴⁰⁴

Munculnya ketentuan ini sebenarnya merupakan konsekuensi logis dari adanya keinginan untuk lebih mempertegas sistem pemerintahan presidensial yang merupakan salah satu kesepakatan dasar Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR.⁴⁰⁵ Penegasan sistem pemerintahan presidensial tersebut mengandaikan adanya lembaga kepresidenan yang mempunyai legitimasi kuat yang dicirikan dengan: (1) adanya masa jabatan Presiden yang bersifat tetap (*fixed term*); (2) Presiden selain sebagai kepala negara juga kepala pemerintahan; (3) adanya mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*); dan (4) adanya mekanisme *impeachment*.⁴⁰⁶

4. *Impeachment* Presiden dan/atau Wakil Presiden Terkait Haluan Negara Republik Indonesia

Dalam sistem pemerintahan presidensial, Presiden merupakan kepala negara sekaligus kepala pemerintahan yang menjadi pemegang kekuasaan eksekutif, dalam sistem presidensiil dikenal adanya *separation of power* yaitu adanya pemisahan kekuasaan antara eksekutif, legislatif dan yudikatif. Kekuasaan eksekutif ialah kekuasaan untuk menjalankan Undang-Undang, kekuasaan legislatif ialah kekuasaan untuk membentuk Undang-Undang sedangkan kekuasaan yudikatif ialah kekuasaan peradilan dimana lembaga ini menjaga agar konstitusi undang-undang, peraturan-peraturan benar-benar ditaati. Dalam menjalankan roda pemerintahan dalam sistem presidensiil lembaga eksekutif ialah Presiden diawasi oleh lembaga legislatif yaitu DPR, dalam hal

⁴⁰⁴ Pasal 83 ayat (1), (2), dan (3) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

⁴⁰⁵ Selengkapnya kesepakatan dasar yang disusun Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR adalah (1) tidak mengubah Pembukaan UUD 1945 (2) tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia; (3) mempertegas sistem pemerintahan presidensial; (4) Penjelasan UUD 1945 diadopsi serta hal-hal normatif dalam penjelasan dimasukkan ke dalam pasal-pasal; dan (5) perubahan dilakukan dengan cara addendum. Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Panduan dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses dan Hasil Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2003, hal. 24-25.

⁴⁰⁶ *Ibid.*, hlm. 156.

mengontrol dan mengawasi jalannya pemerintahan dapat dilakukan mekanisme pembatasan jabatan, pengawasan holistik oleh lembaga perwakilan, serta pemberhentian atau pemakzulan (*impeachment*) dalam masa jabatan.

Sebelum Perubahan UUD NRI Tahun 1945 dalam pengaturan yang mengenai pemberhentian Presiden diatur dalam ketetapan-ketetapan MPR yang menentukan bahwa MPR berwenang meminta pertanggungjawaban Presiden mengenai pelaksanaan Garis-garis Besar Haluan Negara dan menilai pertanggungjawaban tersebut serta mencabut kekuasaan dan menghentikan Presiden dalam jabatannya apabila Presiden sungguh-sungguh melanggar Garis-garis Besar Haluan Negara dan atau Undang-Undang Dasar.⁴⁰⁷ Hal inilah yang membuat pelaksanaan haluan negara saat itu berjalan dengan konsisten dan berkesinambungan, namun disayangkan haluan negara pasca perubahan UUD Tahun 1945 tidak diterapkan *impeachment* terkait kewajiban Presiden dan/atau Wakil Presiden untuk menjalankan haluan negaranya sehingga ketentuan pembangunan dalam haluan negara tidak selalu diindahkan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden. Alasan mengapa hal itu tidak diterapkan saat ini dikarenakan bahwa Presiden sudah bukan merupakan mandataris MPR. Jika hal tersebut belum diterapkan maka dikhawatirkan bahwa setiap pergantian Presiden nantinya akan membuat kebijakan baru yang tidak berkesinambungan dengan Presiden sebelumnya atau dapat dikatakan tidak seirama dengan ketentuan dalam haluan negaranya.

Rekonstruksi ulang terkait *impeachment* yang dilakukan setelah perubahan UUD Tahun 1945 dapat dikatakan telah memiliki mekanisme yang lebih jelas dan seimbang dibanding mekanisme sebelum perubahan UUD NRI Tahun 1945, dikarenakan prosesnya melalui 3 (tiga) tahap yang mengkaitkan 3 (tiga) lembaga tinggi negara, dimana mekanisme atau prosedur pemberhentian Presiden saat ini diatur dalam Pasal 7B UUD NRI

⁴⁰⁷ Winarno Adi Gunawan, 2008, —Pemakzulan (*Impeachment*) Presiden Dalam Perspektif Hukum Tata Negara, *Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke-38* No. 3, Juli-September, hlm. 436.

Tahun 1945. Berdasarkan ketentuan pasal ini, lembaga negara yang diberi kewenangan untuk memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya adalah MPR. Namun sebelum diputus oleh MPR, proses pemberhentian Presiden dimulai dari proses pengawasan terhadap Presiden oleh DPR. Apabila dari pengawasan itu, di temukan adanya pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden berupa: pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan dan/atau tindak pidana berat lainnya serta perbuatan tercela atau Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden, maka DPR dengan dukungan 2/3 (dua per tiga) jumlah suara dapat mengajukan usulan pemberhentian Presiden kepada MPR, dengan terlebih dahulu meminta putusan dari MK tentang kesimpulan dan pendapat dari DPR. Dengan demikian pemberhentian Presiden menurut UUD NRI Tahun 1945, harus melewati 3 (tiga) lembaga negara.⁴⁰⁸

Pasal 7A UUD NRI Tahun 1945 menentukan 3 (tiga) jenis alasan yang dapat menjadi dasar pemberhentian, yaitu: pelanggaran hukum, perbuatan tercela, dan tidak lagi memenuhi syarat sebagai Preiden dan/atau Wakil Presiden. Alasan-alasan tersebut dapat dijabarkan sebagai berikut:⁴⁰⁹

- a. Alasan pertama, adalah pelanggaran hukum. Preseiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan apabila melakukan tindakan yang melanggar norma hukum. Pelanggaran hukum dalam hal ini juga ditentukan secara lebih spesifik lagi, yaitu berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, dan tindak pidana berat lainnya.
- b. Alasan kedua, adalah perbuatan tercela uang dalam istilah di Amerika Serikat disebut dengan *misdemeanor*. Dari sisi hukum istilah *misdemeanor* sesungguhnya menunjuk pada tindak pidana ringan. Namun dalam konteks *impeachment*, *misdemeanor* adalah perbuatan tercela yang walaupun bukan merupakan pelanggaran pidana, tetapi merupakan perbuatan yang dianggap tercela oleh masyarakat, yang tidak

⁴⁰⁸ *Ibid*, hlm . 431.

⁴⁰⁹ Jenedjri M. Gaffar, 2012, *Demokrasi Konsitutional: Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, Jakarta: Konstitusi Press, hlm. 171-172.

seharusnya dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden. Apabila perbuatan dimaksudkan dilakukan, maka akan merusak citra dan kehormatan Presiden dan/atau Wakil Presiden.

- c. Alasan ketiga, adalah Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. Alasan ini tentu lebih mudah dibuktikan, karena ketentuan mengenai persyaratannya telah diatur secara jelas, baik dalam UUD NRI Tahun 1945 maupun Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Hanya dengan ketiga alasan tersebutlah Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dari masa jabatannya. Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak dapat diberhentikan dari masa jabatannya jika hanya dengan alasan Parlemen tidak menyetujui kebijakan Presiden dan/atau Wakil Presiden, sepanjang kebijakan tersebut tidak melanggar, atau diniatkan, atau dijadikan sebagai dasar bentuk-bentuk pelanggaran hukum yang dapat menjadi dasar *impeachment*.⁴¹⁰

Melihat rekonstruksi terkait mekanisme *impeachment* pasca Perubahan UUD NRI Tahun 1945 tersebut tidaklah akan membuat Presiden menjadi mandataris MPR kembali, dikarenakan melibatkan 3 (tiga) lembaga negara apabila dikembalikannya haluan negara, maka kriteria dalam hal pelanggaran hukum Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat di-*impeach* bertambah, yakni dengan menambahkan ketentuan apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden melanggar haluan negara, seperti dalam hal membuat peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang bertentangan dengan haluan negara. Penambahan mengenai Presiden dan/atau Wakil Presiden melanggar haluan negara tidak dapat diartikan jika kebijakannya tidak disetujui oleh DPR atau kinerja yang dilakukan Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak dapat mencapai tujuan haluan negara, namun yang dimaksudkan disini bilamana arah kebijakan Presiden dan/atau Wakil Presiden berlawanan arah atau menyimpang secara jelas terhadap haluan

⁴¹⁰ *Ibid*, hlm. 172.

negara, maka dengan begitu baru dapat dijadikan alasan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah menyimpang dari Haluan Negara. Selama kebijakan Presiden dan/atau Wakil Presiden sejalan dengan Haluan Negara sudah menjadi alasan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak dapat diberhentikan dari masa jabatannya. Maka penambahan alasan tersebut diperlukan dalam Pasal 7A UUD NRI Tahun 1945.

Akibat penambahan kriteria dalam pelanggaran yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden, sehingga fungsi pengawasan DPR bertambah terkait pengawasan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam menjalankan haluan negara. Meskipun fungsi pengawasannya bertambah, hal ini tidak serta merta membuat DPR mudah untuk meminta MPR meng-*impeach* Presiden seperti yang diatur dalam Ketetapan MPR⁴¹¹ pada masa Orde Baru, dan khusus proses *impeachment* ini akan melalui jalur yang lebih rumit dibanding alasan *impeachment* selain tidak melaksanakan haluan negara yang telah diatur dalam UUD NRI Tahun 1945. Dengan kata lain mekanisme dalam *impeachment* Presiden dan/atau Wakil Presiden mengenai pelanggaran atas haluan negara nantinya hampir sama seperti mekanisme *impeachment* Presiden setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945, namun ada proses khusus terkait bentuk tidak melaksanakan haluan negara dibanding pelanggaran lain yang telah diatur dalam Pasal 7A UUD NRI Tahun 1945. Mekanisme pemberhentian Presiden yang diusulkan dalam naskah akademik ini dapat dijabarkan sebagai berikut:

- a. usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh DPR kepada MPR hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada MK untuk memeriksa, mengadili, dan memutuskan pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat

⁴¹¹ Ketetapan MPR RI No. VI/MPR/1973 yang kemudian diubah dengan Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/Antar Lembaga Tinggi Negara dan Ketetapan MPR mengenai Peraturan Tata Tertib MPR.

lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau tidak melaksanakan haluan negara serta terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden;⁴¹²

- b. khusus terkait anggapan DPR terhadap Presiden mengenai tidak melaksanakan haluan negara dilakukan prosedur khusus yaitu:⁴¹³
 - 1) bahwa bilamana DPR menganggap Presiden sungguh melanggar haluan negara maka DPR menyampaikan memorandum pertama untuk mengingatkan Presiden;
 - 2) apabila dalam waktu 3 (tiga) bulan Presiden tidak memperhatikan memorandum DPR, maka DPR menyampaikan memorandum yang kedua;⁴¹⁴
 - 3) apabila dalam waktu 1 (satu) bulan memorandum kedua tidak diindahkan oleh Presiden, maka DPR dapat melakukan pengajuan permintaannya kepada MK.
- c. kemudian pengajuan permintaan DPR kepada MK hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota DPR yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota DPR;⁴¹⁵
- d. sebelum DPR meneruskan dugaan *impeachment* terhadap Presiden kepada MK, maka DPR wajib melampirkan bukti berupa:⁴¹⁶

⁴¹² Mengacu pada Pasal 7B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang kemudian ditambahkan ketentuan mengenai penyimpangan terhadap Haluan Negara.

⁴¹³ Mengacu pada Pasal 7 ayat (2), (3), dan (4) Tap MPR No. III/MPR/1978; yang kemudian diubah proses pengajuannya kepada MK terlebih dahulu.

⁴¹⁴ Menurut Saldi Isra ketentuan ini mengisyaratkan dua hal, pertama, bahwa memorandum kedua hanya dapat dilakukan jika Presiden tidak memperhatikan memorandum yang pertama. Kedua, ketentuan ini secara implisit mengharuskan Presiden untuk tetap menjalankan pemerintahan karena dalam waktu tiga bulan tersebut DPR akan melakukan penilaian apakah Presiden memperhatikan dan melaksanakan memorandum tersebut atau sebaliknya.

⁴¹⁵ Pasal 7B ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, Ketentuan tersebut ditambahkan dari yang semula 2/3 menjadi 3/4. Hal ini sebagai bentuk konsekuensi dari ditambahkannya muatan *impeachment* mengenai penyimpangan Presiden dan/atau Wakil Presiden terhadap Haluan Negara. Karena dengan alasan ini, Presiden dan/atau Wakil Presiden berpotensi lebih mudah untuk dijatuhkan dengan alasan-alasan yang bersifat politis dari mayoritas pihak oposisi yang duduk di Dewan Perwakilan Rakyat.

⁴¹⁶ Pasal 5 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 21 Tahun 2009 Tentang Pedoman Beracara Dalam Memutus Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat Mengenai Dugaan Pelanggaran Oleh Presiden Dan/Atau Wakil Presiden.

- 1) risalah dan/atau berita acara proses pengambilan Keputusan DPR bahwa pendapat DPR didukung oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPR yang hadir dalam Sidang Paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPR;
 - 2) dokumen hasil pelaksanaan fungsi pengawasan oleh DPR yang berkaitan langsung dengan materi permohonan;
 - 3) risalah dan/atau berita acara rapat DPR; dan
 - 4) alat-alat bukti mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau wakil Presiden yang menjadi dasar pendapat DPR.
- e. setelah diterima oleh MK, kemudian MK wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap pendapat DPR tersebut setelah disampaikannya penjelasan Presiden dan/atau Wakil Presiden atas pendapat tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan DPR itu diterima oleh MK;⁴¹⁷
- f. jika nantinya MK memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau tidak melaksanakan haluan negara serta terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, kemudian hasil dari putusan tersebut diberikan kembali kepada DPR untuk diadakan sidang paripurna yang membahas terusan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MPR;⁴¹⁸

⁴¹⁷ Pasal 7B ayat (4) jo. 24C ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, Ketentuan tersebut ditambahkan mengenai penempatan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam menyampaikan penjelasan atas pendapat DPR yang semula dilakukan pada sidang keputusan akhir MPR yang diatur Pasal 7b ayat (7) menjadi dilakukan pada sidang MK dalam menilai bukti atas pendapat DPR yang diatur pada Pasal 7b ayat (5). Hal ini dilakukan agar MK sebagai badan peradilan dapat menilai pembelaan dan penjelasan Presiden dan/atau Wakil Presiden atas dakwaan dari DPR.

⁴¹⁸ Mengacu Pasal 7B ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 yang kemudian ditambahkan ketentuan mengenai penyimpangan terhadap Haluan Negara.

- g. MPR wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul DPR tersebut paling lama 30 hari sejak MPR menerima usul tersebut;⁴¹⁹
- h. keputusan MPR atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna MPR yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir.⁴²⁰

Gambar 16. Proses Mekanisme *Impeachment* Presiden dan/atau Wakil Presiden Terkait Tidak melaksanakan Haluan Negara



Sumber: Hasil Olahan Penulis

Maka dengan diterapkannya bentuk *impeachment* terkait pelaksanaan haluan negara oleh Presiden selaku kepala dari pemerintahan untuk tidak menyimpang dari ketentuan haluan negara, dan kemudian disesuaikan dengan proses *impeachment* menurut UUD NRI Tahun 1945, diharapkan nantinya secara filosofis tidak akan mengembalikan kedudukan Presiden sebagai mandataris MPR, karena prosesnya yang tidak hanya ditentukan oleh MPR melainkan adanya keterlibatan MK dan DPR serta sebelumnya dilakukannya peneguran oleh DPR melalui 2 (dua) kali penyampaian memorandum kepada Presiden, maka dengan begitu nantinya Presiden dalam menjalankan roda pemerintahan dapat terlaksana lebih berkesinambungan dan konsisten untuk tercapainya tujuan dan cita-cita negara yang dijabarkan dalam ideologis haluan negara, sehingga dalam hal ini *impeachment* tidak hanya mengakomodir pelaksanaan haluan negara agar konsisten,

⁴¹⁹ Pasal 7B ayat (6) UUD NRI Tahun 1945

⁴²⁰ Pasal 7B ayat (7) UUD NRI Tahun 1945

namun *impeachment* juga merupakan suatu proses yang dibuat untuk menjalankan sebuah mekanisme *checks and balances* dalam struktur kekuasaan di Indonesia agar lebih baik lagi.

Proses *Impeachment* terkhusus tidak melaksanakan haluan negara ini tidaklah berdampak mengganggu kinerja Presiden dan tidak pula mempermudah jatuhnya pemerintahan, karena DPR perlu memberi memorandum terlebih dahulu secara bertahap sebelum hal tersebut disampaikannya kepada MK, serta tuduhan atas *impeachment* oleh DPR tersebut harus dilakukan melalui persidangan yang melibatkan kedua belah pihak yakni DPR sebagai pemohon dan Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagai termohon. Maka bentuk rekonstruksi *impeachment* Presiden ini nantinya diharapkan membuat pemerintahan dapat lebih konsisten untuk menjalankan haluan negara dan mengindahkan ketentuan di dalamnya.

5. *Impeachment* Kepala Daerah Terkait Haluan Negara Republik Indonesia

Jenis pengawasan di daerah dapat ditinjau dari berbagai aspek yaitu dari aspek bidang kerja atau objek yang diawasi, aspek sumber pengawas (*intern* dan *ekstern* organisasi), aspek waktu pengawasan (sebelum, sedang dan sesudah pelaksanaan pekerjaan), aspek metode/jarak (langsung dan tak langsung), aspek tugas pokok (aparatur pengawasan fungsional di luar pemerintah seperti BPK, dan aparat pengawasan fungsional pemerintah seperti BPKP, Itjen, dan Inspektorat Daerah), aspek gradasi/subjek yang mengawasi seperti pengawasan melekat, pengawasan fungsional, pengawasan politis dan pengawasan masyarakat dan aspek jenis pengawasan lainnya (PP No. 79 Tahun 2005, Permendagri No 1 Tahun 2010, dan KPK). Pada kesempatan ini jenis pengawasan yang dibahas dari aspek subjek yang mengawasi dan jenis pengawasan lainnya.⁴²¹

Berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 74 Tahun 2001 tentang Tata Cara Pengawasan Penyelenggara

⁴²¹ Uliana Ria Sembiring, 2016, —Sistem Pengawasan Pemerintahan Daerah, *Jurnal Ilmiah KORPRI Kopertis Wilayah IV*, Vol. 1 No. 1, Mei, hlm. 143.

Pemerintah Daerah, jenis pengawasan penyelenggaraan pemerintahan di daerah terbagi menjadi 3 (tiga), yakni pengawasan fungsional, pengawasan legislatif dan pengawasan masyarakat.⁴²² Pengawasan fungsional adalah kegiatan pengawasan yang dilakukan oleh Lembaga/Badan/Unit yang mempunyai tugas dan fungsi melakukan pengawasan melalui pemeriksaan, pengujian, pengusutan dan penilaian. Pengawasan fungsional dilakukan oleh badan departemen seperti Menteri, Itjen, Inspektorat Daerah dan non departemen seperti BPK, KPK, pengawasan fungsional dilakukan terhadap pelaksanaan tugas dekonsentrasi dan tugas pembantuan di bidangnya dan efektivitas pelaksanaan pembinaan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sesuai bidang tugasnya, serta penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan kinerja Daerah Otonom.

Kemudian pengawasan legislatif ialah kegiatan pengawasan yang dilakukan oleh DPRD terhadap pemerintah daerah sesuai tugas, wewenang dan haknya, pengawasan di tingkat daerah provinsi dilakukan oleh DPRD Provinsi terhadap pelaksanaan kebijakan Daerah Provinsi dan pelaksanaan kerjasama internasional Daerah Provinsi yang bersangkutan, jika di tingkat daerah kabupaten/kota dilakukan oleh DPRD Kabupaten/Kota terhadap pelaksanaan kebijakan Daerah Kabupaten/Kota dan pelaksanaan kerjasama Internasional Daerah Kabupaten yang bersangkutan.⁴²³

Lalu pengawasan masyarakat ialah pengawasan yang langsung dilakukan oleh masyarakat sehingga disini masyarakat dituntut untuk berperan aktif dalam melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui pemberian informasi adanya indikasi terjadinya korupsi, kolusi dan nepotisme di lingkungan Pemerintah Daerah maupun DPRD dan penyampaian pendapat serta saran mengenai perbaikan,

⁴²² Pasal 2 KEPRES No. 74 Tahun 2001

⁴²³ Lihat Pasal 12 KEPRES No. 74 Tahun 2001

penyempurnaan baik preventif maupun represif atas masalah yang disampaikan.⁴²⁴

Selanjutnya berkaitan dengan *impeachment* merupakan pengawasan legislatif yang luar biasa (*an extra ordinary legislative check*) terhadap eksekutif dan merupakan tindakan politik dengan hukuman berhenti dari jabatan dan kemungkinan larangan untuk memegang suatu jabatan, bukan hukuman pidana atau pengenaan sanksi ganti rugi.⁴²⁵ Eksekutif dalam arti luas ialah termasuk Gubernur, Bupati, dan Walikota, karena hakikatnya pemerintah daerah merupakan wakil dari pemerintah pusat. Baerkaitan dengan *impeachment* Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk Daerah Provinsi disebut Gubernur, untuk Daerah Kabupaten disebut Bupati, untuk Daerah kota disebut Wali kota.⁴²⁶

Pengawasan peraturan daerah yang dilakukan oleh DPRD ialah berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang berkaitan dengan Pasal 96 ayat (1) huruf c diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap: pelaksanaan Perda provinsi dan peraturan gubernur; pelaksanaan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan bentuk penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi; dan pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Bila ditilik, fungsi pengawasan DPRD harus dilakukan dengan kerja keras dan komitmen yang tinggi. **Wasistiono** dan **Wiyoso**, telah mengemukakan tiga hambatan pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD yaitu belum tersusunnya agenda pengawasan DPRD, belum adanya standar, sistem dan prosedur baku pengawasan DPRD dan partisipasi masyarakat dalam pengawasan belum optimal. Sehubungan dengan hal tersebut untuk peningkatan fungsi pengawasan DPRD perlu

⁴²⁴ Lihat Pasal 16 KEPRES No. 74 Tahun 2001.

⁴²⁵ Zoelva Hamdan, *Pemakzulan Presiden di Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm 9.

⁴²⁶ UU No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, pasal 59 ayat (2)

dirumuskan proses pengawasan politis DPRD supaya tidak tumpang tindih dengan fungsi pengawasan lainnya.⁴²⁷

Hal inilah yang menjadi latarbelakang untuk mereformulasi peran pengawasan DPRD terhadap kepala daerah, khususnya dalam pelaksanaan pelaksanaan Haluan Negara dalam mengeluarkan setiap kebijakannya tidak menyimpang dari haluan negara, ketentuan mekanisme pemakzulan terhadap kepala daerah dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah harusnya tidak hanya melanggar sumpah/janji kepala daerah saja tetapi perlu juga penambahan jika ada pelanggaran terhadap Haluan Negara dalam masa jabatannya. Hal ini dilakukan agar terjadi kesinambungan antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat, dengan adanya Haluan Negara tidak membatasi daerah menjalankan otonomi dengan seluas luasnya dengan berpedoman terhadap Haluan Negara.

Haluan Negara yang telah terbentuk wajib ditaati Presiden dan seluruh lembaga pemerintahan, termasuk kepala daerah yang hakikatnya sebagai wakil dari Presiden untuk menjalankan pemerintahan daerah dengan berpedoman pada haluan negara, sebagai jaminan haluan negara nantinya dijalankan dan ditaati maka ditambahkan mekanisme *impeachment* kepala daerah apabila menyimpang dari pada Haluan Negara yang telah ditetapkan, dimana mekanisme *impeachment* ini diawali dengan pengawasan oleh DPRD terhadap kepala daerah dengan menggunakan hak interpelasi dan hak angket yang dimiliki DPRD, dalam hal ini DPRD dalam menduga bahwa kepala daerah telah melakukan tidak melaksanakan Haluan Negara wajib menjelaskan alasan-alasan mengapa DPRD berpendapat bahwa kepala daerah dapat dikenai mekanisme *impeachment*.

Mekanisme *impeachment* kepala daerah khususnya terkait tidak melaksanakan haluan negara dimana DPRD berpendapat kepala daerah telah melakukan pelanggaran hukum dan/atau pelanggaran terhadap haluan negara namun tidak serta merta

⁴²⁷ Uliana Ria Sembiring, 2016, —Sistem Pengawasan Pemerintahan Daerahl, *Jurnal Ilmiah KORPRI Kopertis Wilayah IV*, Vol. 1 No. 1, Mei, hlm. 145.

langsung dapat mengajukan *impeachment* harus dilaksanakan sidang paripurna yang dihadiri 3/4 jumlah anggota sidang dan putusan diambil dengan persetujuan 2/3 dari jumlah anggota DPRD yang hadir, kemudian diawali dengan memberikan memorandum kepada kepala daerah yang isinya berupa peneguran terkait pelaksanaan pemerintahan daerah yang menyimpang dari haluan negara, bentuk peneguran ini sama halnya dengan mekanisme *impeachment* terhadap Presiden, dalam pengajuan memorandum terhadap kepala daerah jika kepala daerah tidak mengindahkan memorandum DPRD sebanyak 2 (dua) kali, atas dasar hal itu diteruskan kepada MA lalu kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk ditindaklanjuti.

Bilamana dalam menjalankan pemerintahan daerah ditemukan pelanggaran hukum dan/atau pelanggaran terhadap Haluan Negara, maka MA berwenang memeriksa dan mengadili terkait pelanggaran hukum dan/atau pelanggaran terhadap haluan negara. Jika dalam Putusan MA pendapat DPRD dibenarkan atas dugaan pelanggaran hukum dan/atau pelanggaran terhadap haluan negara, berdasarkan salinan putusan MA maka DPRD dapat meneruskan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dengan agenda usulan pemberhentian kepala daerah terkait pelanggaran hukum dan/atau pelanggaran terhadap Haluan Negara.

G. Reformulasi Konsep Otonomi Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia

1. Kedudukan Pemerintahan Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah

Organ pemerintah daerah terdiri dari kepala daerah dan perangkat daerah⁴²⁸ yaitu bagi daerah provinsi adalah DPRD dan Gubernur, dan untuk daerah kabupaten/kota terdiri dari

⁴²⁸ Undang-Undang No.32 Tahun 2004 menghilangkan istilah lbadan eksekutif daerah yang memiliki fungsi pengaturan, penganggaran, dan pengawasan dalam fungsi DPRD.

DPRD Kabupaten/Kota dan Walikota beserta perangkat daerah lainnya. Perangkat Daerah adalah unsur pembantu kepala daerah dan DPRD dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah⁴²⁹. Kepala daerah ialah Gubernur untuk daerah provinsi dan Walikota untuk daerah kabupaten/kota, kata Gubernur merupakan serapan dari bahasa Belanda “*gouvernuur*” yang asalnya dari bahasa Prancis ialah “*gouverneur*”. Dalam negara-negara bagian atau federal seperti Amerika Serikat, Rusia, Somalia dll, jabatan kepala pemerintahan di negara bagian tersebut ialah Gubernur, lain halnya dengan negara kesatuan, jabatan gubernur merupakan jabatan kepala pemerintahan daerah untuk wilayah provinsi.

Daerah provinsi di kepalai oleh Gubernur, Gubernur berkedudukan sebagai kepala daerah otonom dan kepala wilayah administrasi, Gubernur sebagai kepala daerah otonom dimana adanya masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan serta bertanggungjawab atas masyarakat setempat, sedangkan sebagai kepala wilayah administrasi ialah Gubernur sebagai wakil dari pemerintah pusat dalam rangka menyelenggarakan urusan pemerintahan pusat yang selanjutnya diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Gubernur merupakan wakil pemerintah pusat sehingga adanya pelimpahan sebagian urusan pemerintahan pusat yang akan menjadi kewenangan pemerintah daerah yang lazim disebut dekonsentrasi, berdasarkan hal itu Gubernur sebagai kepala wilayah administratif bertanggungjawab kepada pemerintah pusat, sesuai yang tertuang dalam pasal 25 ayat 4 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah bahwa

⁴²⁹ Pasal 1 butir 23 Undang-Undang No.24 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.

—Dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum, gubernur bertanggungjawab kepada Presiden melalui menteri dan bupati/waikota bertanggungjawab kepada menteri melalui Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat⁴³⁰, hal ini juga diperkuat dalam pasal 39 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Pusat bahwa —Calon gubernur dan calon wakil gubernur diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul menteri⁴³⁰. Maka dari itu Gubernur wajib melaksanakan tugas serta kepentingan pemerintah pusat karena Gubernur merupakan wakil dari pemerintah pusat, secara normatif tugas dan kewenangan Gubernur sebagai wakil dari pemerintah pusat sebagai berikut:⁴³⁰

- a. Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota;
- b. Koordinasi penyelenggaraan urusan pemerintahan pusat di daerah provinsi dan kabupaten/kota; dan
- c. Koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah provinsi dan kabupaten/kota.

Sedangkan kedudukan Gubernur sebagai kepala daerah otonom adanya penyerahan urusan pemerintahan pusat kepada pemerintah daerah berlandaskan asas otonomi daerah yang lazim disebut desentralisasi, berdasarkan hal itu Gubernur sebagai kepala daerah otonom memiliki hak dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat serta pelaksanaan kebijakan daerah sesuai dengan yang tertuang dalam pasal 9 ayat (4) Undang-Undang No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah bahwa —Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah⁴³⁰, maka dari itu urusan pemerintahan ini bersifat wajib dan pilihan, bersifat pilihan karena dalam suatu daerah berbeda satu sama lain misal diaerah yang memiliki laut adanya dinas kelautan dan perikanan atau daerah yang wilayahnya seperti bandung yang panorama alamnya indah memiliki dinas pariwisata hal ini berdasarkan sumber daya suatu daerah serta kepentingan suatu daerah

⁴³⁰ Diding Rahmat dan Sarip, 2015, —Konsekuensi Dekosentrasi dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur⁴³⁰, *Jurnal UNIFIKASI*, Vol. 2 No. 2, hlm. 68.

sedangkan urusan pemerintahan yang bersifat wajib ialah hal ini wajib ada dalam urusan pemerintahan suatu daerah. Kemudian dalam pertanggungjawaban Gubernur, Gubernur bertanggungjawab atas warga yang memilihnya. Pertanggungjawaban Gubernur kepada rakyat dilakukan melalui DPRD Provinsi.

Dari uraian di atas dapat diketahui bahwa pertanggungjawaban Gubernur terhadap Presiden karena Gubernur merupakan perpanjangan tangan dari pemerintah pusat yaitu Presiden. Kekhawatiran yang menyatakan bahwa kedudukan ganda dari Gubernur akan menimbulkan masalah namun pada dasarnya dapat disangkal karena pertanggungjawaban Gubernur telah diatur secara jelas dan tegas, bahwa pertanggungjawaban secara vertikal dengan kedudukan sebagai kepala daerah wilayah administratif, dan pertanggungjawaban secara horizontal dengan kedudukan sebagai kepala daerah otonom. Kemudian Gubernur dalam melaksanakan tugas dan fungsinya harus sesuai dengan Undang-Undang yang berlaku, namun yang perlu digaris bawahi ialah pelaksanaan tugas dan fungsinya harus sesuai dengan haluan negara dalam rangka mewujudkan tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

2. Pelaksanaan Otonomi Daerah Oleh Pemerintah Daerah Melalui Haluan Negara.

Adanya pemerintahan daerah di dalam perubahan UUD NRI Tahun 1945 dilatarbelakangi oleh kehendak untuk menampung semangat otonomi daerah dalam memperjuangkan kesejahteraan masyarakat daerah. Hal tersebut dilakukan setelah belajar dari pengalaman pahit ketatanegaran era sebelumnya yang cenderung sentralistis, seperti adanya penyeragaman sistem pemerintahan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa, dan mengabaikan kepentingan-kepentingan daerah. Akibatnya, Pemerintah Pusat menjadi pihak yang sangat dominan dalam mengendalikan daerah dengan memperlakukannya sebagai objek, dan bukan sebagai subjek yang

dapat mengatur dan mengurus daerahnya sendiri sesuai dengan potensi dan kondisi objektif yang dimilikinya. Namun, dengan adanya perubahan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sejatinya telah mengubah paradigma tersebut dan menjadi dasar hukum bagi pelaksanaan otonomi daerah yang diharapkan mampu mempercepat terwujudnya kemajuan daerah dan kesejahteraan rakyat di daerah, serta meningkatkan kualitas demokrasi masyarakat daerah.

Menjadi sebuah konsekuensi logis bahwa dengan terciptanya desentralisasi dan dekonsentrasi memunculkan adanya sebuah pembagian kewenangan dalam urusan pemerintahan. Pembagian urusan pemerintahan di Indonesia pada hakikatnya dibagi menjadi 3 (tiga) kategori, yakni Urusan Pemerintahan Absolut, Urusan Pemerintahan Konkuren, dan Urusan Pemerintahan Umum.⁴³¹ Dalam pembagian urusan ini, baik pemerintah kabupaten/kota, provinsi, maupun pusat serta Presiden haruslah terintegrasi dan mengarah pada kesatuan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia⁴³². Hal ini disebabkan karena Pemerintahan Daerah yang terdapat pada negara kesatuan merupakan bagian integral dari kebijakan nasional.

Pada saat ini dokumen perencanaan pembangunan nasional diatur dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, yang juga sekaligus merupakan payung hukum bagi pelaksanaan perencanaan pembangunan nasional. Adapun rencana pembangunan yang ada pada saat ini terdiri dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) yang memuat arahan kebijakan pembangunan yang dijadikan acuan bagi pelaksanaan pembangunan di seluruh wilayah Indonesia.

⁴³¹ Ketentuan Pasal 9 butir 1 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁴³² Frasa —dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia” yang terdapat dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 mengenai pengertian otonomi daerah dimaksudkan untuk menegaskan keluasan otonomi daerah yang tetap berada pada sebuah sistem, prinsip, dan cita-cita Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Daerah dalam menyusun RPJP Daerah dan RPJM Daerah haruslah mengacu pada RPJP Nasional dan juga RPJM Nasional serta membuat program pembangunan dan kegiatan pokok yang akan dilaksanakan melalui RKP yang disusun oleh Kementerian atau Lembaga. RPJP Daerah yang disusun oleh Pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota kemudian dijabarkan dalam RPJM Daerah, yang berisi visi-misi dan program pembangunan dari kepala daerah terpilih. Permasalahan yang muncul kemudian adalah timbulnya ketidaksinambungan dan ketidaksinergisan antara perencanaan pembangunan nasional dan daerah, dan antara daerah yang satu dengan daerah yang lainnya sebagaimana yang diamini oleh Presiden Direktur *Center for Election and Political Party* (CEPP) **Chusnul Mariyah** bahwa:

—Arah pembangunan tidak cukup dituangkan dalam visi dan misi calon Presiden yang bila terpilih kemudian dituangkan dalam undang-undang. Jika tidak adanya kejelasan arah maka program pembangunan bisa ditafsirkan secara bebas dan ini sudah terjadi di mana kepala daerah menafsirkan sendiri-sendiri pembangunan di wilayahnya.⁴³³

Dokumen RPJP Nasional dan RPJP Daerah yang sangat visioner dan hanya memuat hal-hal yang mendasar inilah yang kemudian menjadi penyebab terjadinya hal tersebut. Adanya dokumen yang hanya memuat hal dasar dan visioner ini telah memberi keleluasan yang cukup bagi penyusunan rencana jangka menengah dan tahunan, yang kemudian justru keleluasan yang diberikan menimbulkan ketidaksinambungan dan ketidak sinergisan antara perencanaan pembangunan nasional dan daerah, dan antara daerah yang satu dengan daerah yang lainnya, begitu juga dengan program-program nasional belum mendapatkan dukungan sepenuhnya dari daerah, demikian pula daerah mengembangkan sendiri konsep-konsep pembangunan yang tidak selalu mengacu pada kebijakan pembangunan nasional.⁴³⁴

⁴³³ Chusnul Mariyah, GBHN dan Urgensinya di Masa Depan, pada <http://www.mpr.go.id/berita/read/2013/10/03/12708/sosialisasi-4-pilar-di-kampus-kuning> diakses pada tanggal 11 Juni 2019, pukul 23:51 WIB.

⁴³⁴ Ari Purwadi, —Harmonisasi Pengaturan Perencanaan Pembangunan Antara Pusat dan Daerah Era Otonomi Daerah, *Jurnal Perspektif*, Vol. 18 No. 2, Mei 2013, hlm. 86-96.

Oleh karena itulah sangat diperlukan adanya konsensus politik, dalam membuat arah pembangunan yang lebih tinggi daripada undang-undang. Adanya Haluan Negara adalah suatu hal yang penting agar nasib bangsa yang besar ini tidak akan terdistorsi apabila ditentukan oleh visi, dan misi dari Presiden, gubernur, walikota, dan bupati. Dengan munculnya Haluan Negara yang akan melibatkan setiap Kepala Daerah dalam pembentukannya, maka dalam pembagian urusan, baik pemerintah kabupaten/kota, provinsi, maupun pusat serta Presiden haruslah saling terintegrasi dalam suatu bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Begitu pula dalam pembuatan peraturan daerah oleh kepala daerah beserta perangkat daerah baik di tingkat provinsi maupun di tingkat kabupaten/kota harus mengikuti dan terintegrasi pada Haluan Negara, karena Pemerintahan Daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional.

Melalui gagasan tersebut, Daerah tetap diberikan keleluasaan untuk menyusun kebijakan daerah dalam Rencana Haluan Pembangunan Daerah (RHPD) dan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) sebagai pelaksana dari Haluan Negara, yang harus berdasarkan payung hukum yaitu haluan daerah namun yang perlu digaris bawahi haluan daerah harus mengacu pada haluan negara sehingga diharapkan dapat dijadikan acuan bagi pelaksanaan pembangunan di seluruh wilayah daerah Indonesia. Adapun rencana pembangunan terdiri rencana pembangunan jangka panjang dalam kurun waktu 25 tahun dituangkan dalam Haluan Daerah, rencana pembangunan jangka menengah dalam kurun waktu waktu 5 tahun di tuangkan dalam Rencana Haluan Pembangunan Daerah (RHPD) dan rencana pembangunan jangka pendek dalam kurun waktu 1 tahun dituangkan dalam Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD).

Dalam menyusun Haluan Daerah oleh kepala daerah bersama DPRD haruslah mengacu pada Haluan Negara, selanjutnya Haluan Daerah dijabarkan dengan membuat RHPD dan RKPD oleh kepala daerah bersama dengan DPRD yang nantinya akan

ditetapkan menjadi peraturan daerah, namun yang perlu digaris bawahi ialah semua produk hukum di daerah harus mengacu pada Haluan Negara agar terciptanya kesinambungan dan kesinergisan antara pembangunan nasional dan pembangunan daerah.

Maka dari itu dalam membuat Haluan Negara sangat penting bagi suatu bangsa karena Haluan Negara merupakan bagaimana cara menentukan nasib suatu bangsa, yang nantinya akan diacu dalam pembuatan Haluan Daerah, dengan memunculkan haluan daerah dengan melibatkan kepala daerah dengan DPRD dalam pembentukan produk hukum, maka pelimpahan dan penyerahan urusan pemerintahan baik tingkat provinsi maupun kabupaten/kota lebih terintegrasi pada Haluan Negara, karena pada hakikatnya pemerintah daerah dengan pemerintah pusat merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan berdasarkan pertanggungjawabannya.

Apabila kemudian dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah terdapat pelanggaran hukum dan/atau pelanggaran terhadap Haluan Negara yang dilakukan oleh Gubernur dan/ atau Wakil Gubernur, maka disinilah letak pengawasan dari DPRD Provinsi sebagai suatu mekanisme *check and balances* yang akan memastikan bahwa otonomi tetap berjalan sesuai dengan kaidah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

H Reformulasi Komisi Yudisial Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia

1. Urgensitas Eksistensi Komisi Yudisial dalam UUD NRI Tahun 1945

Komisi Yudisial (KY) merupakan lembaga yang lahir sebagai bentuk untuk melakukan kontrol kepada lembaga kehakiman sehingga tercipta pelaksanaan kekuasaan kehakiman yang berpihak pada kebenaran dan keadilan serta menjunjung tinggi prinsip nomokrasi. KY hadir didalam sistem ketatanegaraan Indonesia guna menjaga marwah lembaga kehakiman itu sendiri agar tetap menjalankan tugasnya secara independen, dengan

demikian lembaga kehakiman dapat menjadi harapan bagi masyarakat akan perlindungan dan keadilan dimata hukum atas hak-haknya. Urgensitas dan kebutuhan akan adanya suatu lembaga pengawas yang mandiri guna mengawasi lembaga kehakiman ini disebabkan karena pada kenyataannya Indonesia pernah mengalami masa dimana lembaga kehakiman berada dibawah bayang-bayang penguasa. Pada masa pemerintahan Presiden Soekarno lahir sebuah Undang-Undang yang memberikan kekuasaan kepada Presiden untuk melakukan intervensi terhadap lembaga peradilan. Hal ini terlihat dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1964 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman yang dengan jelas memberikan kekuasaan bagi Presiden untuk melakukan intervensi terhadap peradilan dengan alasan kepentingan nasional atau apabila kepentingan revolusi terancam.⁴³⁵

Berlanjut pada masa pemerintahan Presiden Soeharto kembali terjadi intervensi dalam bentuk administrasi, organisasi, dan finansial peradilan yang diletakkan dibawah kekuasaan sebuah departemen yakni Departemen Kehakiman. Dengan dikeluarkannya Undang-Undang No.14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman menyebabkan peradilan pada masa ini mengalami intervensi secara halus yang dilakukan oleh pemerintahan dibawah kendali eksekutif. Dengan demikian lembaga peradilan pada saat itu seolah-olah seperti berada di 2 (dua) kaki yakni berada dibawah kekuasaan yudikatif dan kekuasaan eksekutif, dikarenakan permasalahan tentang administrasi dan finansial berada dibawah kekuasaan Departemen Kehakiman. Berbagai intervensi dan persoalan yang dihadapi pada masa pemerintahan Presiden Soekarno dan Soeharto telah menimbulkan kesan bahwa lembaga peradilan pada saat itu tidak lagi sebagai banteng terakhir bagi masyarakat untuk mengharapakan akan adanya keadilan atas hak-haknya dikarenakan adanya intervensi oleh penguasa. Sehingga dibutuhkannya sebuah lembaga pendukung daripada lembaga

⁴³⁵ A. Muhammad Asrun, 2004, *Krisis Peradilan Mahkamah Agung di Bawah Soeharto*, Jakarta: Lembaga Studi Advokasi Masyarakat (ELSAM), hlm. 2.

kehakiman guna mengawasi keberlangsungan dari lembaga peradilan sehingga dapat berjalan sesuai dengan fungsi serta tugasnya yang bebas dari intervensi pemerintah termasuk Presiden sebagai eksekutif.

Sejalan dengan makna reformasi dalam aspek ketatanegaraan, hukum, serta politik yang ditandai dengan perubahan UUD NRI Tahun 1945, kekuasaan kehakiman akhirnya mendapatkan jaminan konstitusional atas prinsip kebebasan dan kemerdekaan.⁴³⁶ Jaminan konstitusional tersebut didukung dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 35 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuanketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Dengan Undang-Undang No.35 Tahun 1999 sebagai landasan berpindahnya persoalan mengenai administrasi dan finansial menjadi dibawah kewenangan MA bukan lagi pada Departemen Kehakiman, sehingga inilah yang menjadi tonggak lahirnya sistem lembaga peradilan yang mandiri dan bebas dari intervensi pemerintah.

Namun persoalan tidak berhenti disitu, dengan telah terintegralnya sistem kekuasaan peradilan menjadi satu atap dibawah MA berpotensi bagi MA untuk menyalahgunakan kekuasaannya dikarenakan pengawasan terhadap MA hanya dilakukan oleh pengawasan internal yang mana sangat dimungkinkan terjadinya *abuse of power*. Dengan demikian, sistem pengawasan yang dilakukan pada saat itu adalah hanya pengawasan internal yang nyatanya tidak efektif dan lemah serta pada akhirnya terjadi demoralitas di lembaga peradilan itu sendiri yang berakibat pada adanya *distrust* masyarakat terhadap lembaga peradilan.

Di tengah kondisi peradilan yang mengalami keterpurukan, dibutuhkan suatu bentuk pengawasan eksternal untuk menjaga kewibawaan dunia peradilan, sehingga perilaku hakim terjaga, dan

⁴³⁶ Abdul Mukhti Fajar, 2006, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, hlm. 114.

dapat memberikan putusan yang bermoral, cerdas, dan adil. Dengan perubahan UUD NRI Tahun 1945, dibentuklah lembaga tersendiri yang bernama KY untuk menjawab keinginan tersebut.⁴³⁷ Keberadaan KY yang akan mengawasi agar perilaku hakim menjadi baik (*good conduct*) ini diharapkan pula dapat menjadi simbol mengenai pentingnya infrastruktur sistem etika perilaku (*good conduct*) dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia menurut UUD NRI Tahun 1945. Dengan adanya KY ini sebagai salah satu lembaga negara yang bersifat penunjang (*auxiliary organ*) terhadap lembaga kekuasaan kehakiman, diharapkan bahwa infrastruktur sistem etika perilaku di semua sektor dan lapisan suprastruktur dan infrastruktur bernegara Indonesia dapat ditumbuh kembangkan sebagaimana mestinya dalam rangka mewujudkan gagasan negara hukum dan prinsip *good governance* di semua bidang.⁴³⁸

Dengan begitu keberadaan KY beserta kewenangan yang dimilikinya diharapkan dapat mereformulasi lembaga peradilan yang sebelumnya tertutup, sentralistik, otoriter, dan tidak transparan. Serta dengan kehadiran KY dapat mendorong terwujudnya komitmen dan integritas para hakim pada semua tingkat peradilan sehingga para hakim dapat menjalankan tugasnya dengan sungguh-sungguh dan berlandaskan pada kebenaran dan keadilan serta berdasar kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku, juga bebas dari intervensi dan pengaruh kekuasaan. Keberadaan KY menjadi suatu kebutuhan untuk membangun sistem penataan kekuasaan kehakiman yang lebih terstruktur, guna semakin memperkuat independensi lembaga peradilan kedepannya. Dengan demikian dapat terwujud lembaga peradilan yang bersih dan menunjang tinggi kebenaran.

2. Kedudukan dan Kewenangan Komisi Yudisial Sebagai *State Auxiliary Organ*

⁴³⁷ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, hlm. 188.

⁴³⁸ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, hlm. 186-187.

Keberadaan KY termaktub didalam BAB IX UUD NRI Tahun 1945 tentang Kekuasaan Kehakiman. Berdasarkan Pasal 24 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 KY dinyatakan bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Namun, timbul banyak perdebatan mengenai penempatan kedudukan KY didalam UUD NRI Tahun 1945, apabila merujuk pada Putusan MK No.005/PUU-IV/2006 secara tegas bahwa KY dinyatakan sebagai *supporting element* atau *state auxiliary organ* dan sama sekali bukan pelaksana kekuasaan kehakiman. Secara lebih lengkap, MK menyatakan sebagai berikut:

—... Pengaturan yang demikian menunjukkan keberadaan KY dalam sistem ketatanegaraan adalah terkait dengan MA. Akan tetapi, Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 telah menegaskan bahwa KY bukan merupakan pelaksana kekuasaan kehakiman, melainkan sebagai *supporting element* atau *state auxiliary organ* seperti yang ditegaskan oleh seorang mantan anggota PAH I BP MPR yang telah diuraikan di atas yang tidak dibantah oleh para mantan anggota PAH I BP MPR lainnya.¶

—... KY bukanlah pelaksana kekuasaan kehakiman, melainkan sebagai *supporting element* dalam rangka mendukung kekuasaan kehakiman yang merdeka, bersih, dan berwibawa, meskipun untuk melaksanakan tugasnya tersebut, KY sendiri pun bersifat mandiri.¶

Dengan demikian telah jelas kedudukan dan posisi KY sebagai sebuah lembaga didalam konstitusi. Sehingga untuk membahas mengenai kewenangan dan kedudukan KY itu sendiri harus terlebih dahulu memahami apa itu *state auxiliary organ*. Menurut Jimly Asshiddiqie sebagaimana dikutip oleh **Denny Indrayana**, *state auxiliary organ* atau yang disebutnya komisi negara independen adalah organ negara (*state organs*) yang diidealkan independen dan karenanya berada di luar cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, maupun yudikatif, namun justru mempunyai fungsi campur sari ketiganya.⁴³⁹

Lebih lanjut **Jimly Asshiddiqie** menyebutkan kedudukan KY ini dapat dikatakan sangat penting. Secara struktural

⁴³⁹ Denny Indrayana, 2008, *Negara Antara Ada dan Tiada Reformasi Hukum Ketatanegaraan*, Jakarta: Kompas Media Nusantara, hlm. 265-266.

kedudukannya diposisikan sederajat dengan MA dan MK. Namun demikian, perlu dicatat bahwa, meskipun secara struktural kedudukannya sejajar dengan MA dan MK, tetapi secara fungsional, peranannya bersifat penunjang (*auxiliary*) terhadap lembaga kekuasaan kehakiman, KY, meskipun fungsinya terkait kekuasaan kehakiman, KY bukanlah lembaga penegak norma hukum (*code of law*), melainkan lembaga penegak norma etik (*code of ethics*). Lagi pula komisi ini hanya berurusan dengan soal kehormatan, keluruhan martabat, dan perilaku hakim, bukan dengan lembaga peradilan atau lembaga kekuasaan kehakiman secara institusional.⁴⁴⁰ Dengan begitu, dapat dikatakan bahwa KY adalah bukan lembaga eksekutif, legislatif, maupun yudikatif melainkan lembaga yang berdiri secara mandiri serta sebagai lembaga penunjang lembaga kekuasaan kehakiman.

Meskipun kedudukan KY adalah sebagai *state auxiliary organ* atau lembaga penunjang, oleh **Jimly Asshiddiqie** dijelaskan bahwa ditentukannya kedudukan komisi ini sebagai lembaga negara yang tersendiri dalam UUD NRI Tahun 1945 dikarenakan komisi ini dianggap sangat penting dalam upaya menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Jika hakim dihormati karena integritas dan kualitasnya, maka *rule of law* dapat sungguh-sungguh ditegakkan sebagaimana mestinya. Tegaknya *rule of law* itu justru merupakan prasyarat bagi tumbuh dan berkembang sehatnya sistem demokrasi yang hendak dibangun menurut sistem konstitusional UUD NRI Tahun 1945. Demokrasi tidak mungkin tumbuh dan berkembang, jika *rule of law* tidak tegak dengan kehormatan, kewibawaan, dan keterpercayaannya.⁴⁴¹

Dengan demikian KY sebagai lembaga penunjang memiliki peranan yang sangat penting untuk mewujudkan negara hukum. Sejalan dengan prinsip *supremacy of law* sehingga untuk menjamin hukum diatas segalanya adalah dengan menciptakan lembaga peradilan yang bersih dan bebas dari intervensi

⁴⁴⁰ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Op.Cit., hlm. 187.

⁴⁴¹ *Ibid.* Hlm. 186

pemerintah serta dengan menjaga kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim. Untuk mewujudkan hal tersebut dibentuklah KY yang kedudukannya adalah sebagai lembaga penunjang (*state auxiliary organ*) dari lembaga kekuasaan kehakiman itu sendiri serta guna mengawasi keberlangsungan lembaga peradilan di Indonesia.

3. Kewenangan Pengawasan Komisi Yudisial Terhadap Hakim Konstitusi

KY sebagai *state auxiliary organ* dengan salah satu fungsinya untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim, hingga saat ini masih menjalankan fungsi tersebut terhadap hakim agung dan terhadap hakim-hakim pada badan peradilan di bawah MA. Namun Hakim Konstitusi tidak lagi dalam pengawasan KY sejak dikeluarkannya Putusan MK No. 005/PUU-IV/2006. Ada beberapa argumentasi terkait dikeluarkannya putusan MK tersebut, yakni :

- a. Sistematis UUD NRI Tahun 1945, yang mana menempatkan KY pada Pasal 24B (setelah Pasal 24A yang berbicara tentang MA dan sebelum Pasal 24C yang berbicara tentang MK), menunjukkan bahwa ketentuan mengenai KY itu memang tidak dimaksudkan untuk mencakup pula objek perilaku hakim konstitusi.
- b. Kesimpulan bahwa ketentuan mengenai KY tidak berkaitan dengan hakim konstitusi diperkuat oleh bukti risalahrisalah rapat Panitia *Ad Hoc* I Badan Pekerja MPR dan oleh keterangan-keterangan para mantan anggota Panitia *Ad Hoc* tersebut, yang pada intinya menjelaskan bahwa perumusan ketentuan tentang KY tidak pernah dimaksudkan untuk mencakup pengertian hakim konstitusi.
- c. MK adalah lembaga yang diberikan kewenangan konstitusional untuk memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya itu bersumber dari UUD NRI Tahun 1945. Dengan kewenangan tersebut, apabila hakim konstitusi termasuk dalam pengertian hakim yang menjadi objek pengawasan KY, maka (menurut MK) independensi dan

imparsialitas MK akan menjadi terganggu ketika MK diharuskan memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang melibatkan KY sebagai salah satu pihaknya.

Dengan demikian, setelah dikeluarkannya putusan MK tersebut beserta segala argumentasinya memang tidak dapat disalahkan dan harus tetap dihormati. Putusan tersebut lahir atas hasil dari pengkajian secara menyeluruh dan komprehensif terhadap konstitusi Indonesia yakni UUD NRI Tahun 1945. Sehingga dampak atas dikeluarkannya putusan tersebut adalah KY hanya mengawasi hakim agung dan hakim peradilan dibawah lingkungan MA. Dengan begitu, hakim konstitusi tidak diawasi secara eksternal oleh sebuah lembaga sehingga secara etik hakim konstitusi pun menjadi tidak terawasi.

Melihat realitanya dengan adanya beberapa hakim konstitusi yang terjerat persoalan hukum dapat dikatakan hal tersebut merupakan dampak dari tiadanya sebuah mekanisme pengawasan terhadap para hakim konstitusi yang dilakukan oleh sebuah lembaga eksternal. Saat ini pengawasan terhadap hakim-hakim konstitusi hanya dilakukan secara internal oleh Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi (MKMK) yang lahir dan terbentuk atas amanah dari UU KK dan UU MK. Dalam sejarahnya pengawasan secara internal tidak pernah efektif, dengan demikian maka dapat dikatakan menjadi penting untuk kembali menengahkan persoalan politik hukum pengawasan hakim konstitusi.

Dengan adanya putusan MK No.005/PUU-IV/2006 maka untuk melibatkan KY sebagai lembaga pengawas para hakim konstitusi tidak memungkinkan. Terdapat beberapa cara yang rasional dan logis untuk mewujudkan pengawasan secara eksternal terhadap hakim konstitusi yakni pertama dengan membuat sebuah lembaga atau komisi baru yang independen serta berfungsi mengawasi hakim konstitusi melalui undang-undang. Kedua adalah dengan melakukan perluasan terhadap kewenangan KY sehingga dapat mengawasi hakim konstitusi dengan melakukan perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945. Kedua pilihan tersebut

logis dan rasional untuk dilakukan guna terwujudnya sebuah mekanisme pengawasan hakim konstitusi yang ideal. Namun kedua pilihan tersebut memiliki konsekuensinya masing-masing.

Perihal pilihan pertama mengenai pembentukan sebuah komisi independen baru guna mengawasi perilaku hakim konstitusi melalui undang-undang. Konsekuensinya adalah tidak menutup kemungkinan di masa yang akan datang setelah terbentuknya komisi baru tersebut, MK menyatakan bahwa pembentukan komisi untuk mengawasi hakim konstitusi adalah inkonstitusional. Apabila terjadi demikian, maka cita-cita untuk membentuk sebuah mekanisme pengawasan yang ideal akan kembali sirna. Selain permasalahan tersebut terdapat konsekuensi lain yakni biaya untuk membuat sebuah lembaga atau komisi baru akan lebih besar dibandingkan dengan biaya untuk mengoptimalkan lembaga yang sudah ada. Selanjutnya adalah mengenai pembentukan komisi atau lembaga baru melalui undang-undang memang lebih mudah apabila dibandingkan dengan merubah UUD NRI Tahun 1945.

Kedua adalah mengenai melakukan perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945 guna memperluas kewenangan KY sehingga dapat pula mengawasi hakim konstitusi memiliki konsekuensinya tersendiri. Untuk melakukan sebuah perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945 akan mengalami proses yang sulit serta rumit untuk diwujudkan terlebih apabila melakukan perubahan tersebut hanya untuk memperluas kewenangan KY. Mengingat bahwa realitanya tidak sedikit perubahan yang harus dilakukan terhadap UUD NRI Tahun 1945. Sehingga untuk mewujudkan sebuah mekanisme pengawasan hakim konstitusi yang ideal adalah dengan melakukan cara kedua.

Berkaitan dengan perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945. Didalam argumentasi mengeluarkan putusan MK No.005/PUU-IV/2006 yang menyatakan bahwa KY tidak dapat mengawasi hakim konstitusi terdapat satu hal yang perlu disoroti yakni mengenai akan terganggunya independensi dan imparsialitas MK dalam menjalankan kewenangannya memutus sengketa

kewenangan lembaga negara yang kewenangannya bersumber dari UUD NRI Tahun 1945 apabila KY diposisikan sebagai pengawas eksternal perilaku etik hakim konstitusi.

Dalam konteks perkara yang berujung pada Putusan MK No. 005/PUU-IV/2006, KY mengkhawatirkan independensi, imparialitas, dan objektivitas MK sebab menangani perkara pengujian undang-undang yang menyangkut eksistensinya sendiri. Namun terhadap kekhawatiran tersebut MK menyatakan sebagai berikut:

- Bahwa meskipun permohonan deklarasi oleh KY tersebut dimaksudkan untuk mencegah Mahkamah Konstitusi menjadi hakim dalam perkaranya sendiri dan agar Mahkamah Konstitusi terhindar dari sikap memihak karena dipandang memiliki kepentingan yang menjadikan dirinya tidak imparial, yang memang merupakan prinsip-prinsip hukum acara dalam peradilan yang baik, tetapi Mahkamah berpendapat bahwa hal tersebut tidak boleh menegasikan ketentuan hukum yang lebih tinggi, yaitu konstitusi (UUD 1945) yang telah memberikan kewenangan konstitusional kepada Mahkamah untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara-perkara konstitusi secara independen ... |
- Imparsialitas sebagai prinsip etik yang bersifat universal untuk menghindari konflik kepentingan (*conflict of interest*) sesungguhnya titik beratnya adalah dalam proses pemeriksaan perkara biasa, seperti yang menyangkut perkara perdata atau pidana, dalam hal mana faktor konflik kepentingan individual merupakan objek sengketa (*objectum litis*) yang diperiksa dan diadili hakim. |

Dengan demikian maka seharusnya sudah tidak perlu lagi untuk meragukan independensi, imparialitas, dan objektivitas MK dalam memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan UUD NRI Tahun 1945. Sekalipun KY sebagai lembaga pengawas hakim konstitusi tidak menutup kemungkinan pada masa yang akan datang bahwa KY akan menjadi salah satu pihak dalam sengketa kewenangan lembaga negara. Sebab apabila kewenangan MK yang diberikan langsung oleh konstitusi adalah wajib untuk dilakukan sehingga KY tidak perlu lagi untuk meragukan objektivitas dari MK dalam memutus perkara apabila KY menjadi salah satu pihak yang terlibat.

Maka dari itu perlu ditegaskan kembali bahwa realitanya pada saat ini mekanisme pengawasan terhadap hakim konstitusi

belum ideal dikarenakan seperti telah dijelaskan sebelumnya bahwa pengawasan yang dilakukan pada saat ini adalah pengawasan secara internal sehingga dengan mekanisme tersebut pengawasan terhadap hakim konstitusi belum ideal. Terbukti dengan adanya beberapa hakim konstitusi yang terjerat persoalan etik bahkan pelanggaran hukum mengindikasikan bahwa diperlukan sebuah pengawasan yang dilakukan terhadap para hakim konstitusi oleh lembaga eksternal yang independen. Lembaga eksternal yang tepat untuk mengawasi perilaku hakim konstitusi adalah KY, mekanisme pengawasan dilakukan dengan sistem *shared responsibility* antara dewan etik dan KY. Mekanisme tersebut diwujudkan dengan memberikan kewenangan kepada KY untuk melakukan pengawasan secara eksternal terhadap hakim konstitusi mengenai etika dan tindakan hakim konstitusi diluar peradilan. Sementara dewan etik diberi kewenangan melakukan pengawasan terhadap tindakan dan etika hakim konstitusi didalam lingkup peradilan.

Konsep mengenai mekanisme pengawasan terhadap hakim konstitusi dengan *shared responsibility* adalah adanya pembagian tanggung jawab antara dewan etik dengan KY dalam melakukan pengawasan. Dewan etik melakukan pengawasan terhadap tindakan dan etika hakim saat hakim konstitusi berada di dalam lingkup peradilan sedangkan KY melakukan pengawasan terhadap hakim konstitusi disaat hakim konstitusi berada diluar peradilan. Mekanisme ini dapat berjalan secara efektif mengingat seperti yang telah dijelaskan sebelumnya mengenai kekurangan yang terdapat pada saat ini perihal pengawasan hakim konstitusi adalah tidak adanya pengawasan yang dilakukan secara eksternal. Maka dari itu dengan adanya sistem pembagian tanggung jawab antara dewan etik dan KY merupakan langkah demi mewujudkan terciptanya peradilan yang bersih dan akuntabel.

Namun dengan kewenangan KY saat ini untuk mewujudkan hal tersebut harus terlebih dahulu dilakukan perluasan kewenangan terhadap KY. Politik hukum yang tepat untuk dijalankan adalah dengan merubah UUD NRI Tahun 1945 sehingga

fungsi KY bisa diperluas sebagai lembaga yang juga menjaga dan menegakan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim, termasuk hakim konstitusi. Dengan demikian KY mengawasi hakim agung beserta hakim dilingkungan peradilan di bawahnya dan hakim konstitusi, sehingga tercipta sebuah sistem pengawasan terhadap hakim konstitusi yang ideal guna mewujudkan lingkungan peradilan yang bersih, transparan, dan akuntabel.

I Reformulasi Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia

1. Urgensitas Eksistensi Mahkamah Konstitusi Dalam UUD NRI Tahun 1945

Negara Indonesia merupakan negara hukum, jauh sebelum dilakukannya amandemen UUD 1945 cita-cita akan menjadikan Negara Indonesia sebagai negara hukum telah tertuang dalam penjelasan UUD 1945 yang menyatakan bahwa Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtstaat*) tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtstaat*). Dengan demikian, cita-cita dan jiwa untuk menjadikan Indonesia menjadi negara yang berdasarkan kepada hukum telah digaungkan sejak dahulu dan tertuang didalam konstitusi Negara Indonesia yakni UUD 1945. Terdapat dua belas prinsip pokok dalam negara hukum modern sebagai mana disampaikan oleh **Jimly Asshiddiqie** yakni:⁴⁴²

- a. Supremasi hukum (*supremacy of law*);
- b. Persamaan dalam hukum (*equality before the law*);
- c. Asas legalitas (*due process of law*);
- d. Pembatasan kekuasaan
- e. Organ-organ eksekutif independen;
- f. Peradilan bebas dan tidak memihak;
- g. Peradilan tata usaha negara;
- h. Peradilan tata negara (*constitutional court*);
- i. Perlindungan hak asasi manusia;

⁴⁴² Jimly Asshiddiqie, 2004, —Cita Negara Hukum Indonesia Kontemporer!, Makalah disampaikan dalam wisuda sarjana hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Palembang.

- j. Bersifat demokratis (*Demokratische Rechtsstaat*);
- k. Berfungsi sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara (*Welfare Rechtsstaat*) dan;
- l. Transparansi dan Kontrol Sosial.

Berdasar atas teori yang telah disebutkan diatas, muncul persoalan mengenai belum terakomodirnya seluruh prinsip-prinsip negara hukum modern tersebut, hal ini dikarenakan memang pada dasarnya UUD NRI Tahun 1945 dibentuk dalam keadaan tergesa-gesa sehingga Soekarno menyebut bahwa ini adalah Undang-Undang kilat. Apabila nantinya kehidupan bernegara telah dalam keadaan yang lebih tentang dan Majelis Permusyawaratan telah dapat dibentuk maka UUD NRI Tahun 1945 akan disempurnakan. Namun, dalam praktiknya hal ini tidak terwujud dan UUD NRI Tahun 1945 yang belum sempurna tersebut tidak kunjung disempurnakan sehingga mengakibatkan jalannya pemerintahan dilakukan dengan sewenang-wenang dan cenderung mengesampingkan hak asasi manusia.

Keberadaan Undang-Undang Dasar dalam negara hukum tidak dapat dipungkiri lagi merupakan sebuah keniscayaan, sifat dari Undang-Undang Dasar itu sendiri abstrak sehingga diperlukannya sebuah peraturan yang mengatur secara lebih konkret dengan berpedoman kepada Undang-Undang Dasar agar jiwa dan semangat yang tercantum dalam konstitusi dapat diaktualisasikan dalam kehidupan bernegara. Dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia sendiri menganut teori jenjang norma, artinya seluruh peraturan perundang-undangan memiliki satu kesatuan nilai dan tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dasar.

Dengan sistem jenjang norma yang dianut oleh Indonesia muncul permasalahan baru yakni tidak adanya sebuah lembaga yang dapat menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, padahal realitanya adalah terdapat Undang-Undang yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar dan Undang-Undang tersebut dijadikan batu uji oleh MA untuk menguji peraturan dibawahnya, sehingga ini akan berdampak pada tidak terjalinnnya

satu kesatuan nilai antar peraturan perundang-undangan sehingga saling bertentangan dan menimbulkan kekosongan hukum. Sebelum terbentuknya lembaga yang dapat menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar kewenangan tersebut pernah diberikan kepada MPR berdasarkan TAP MPR no. III/MPR/2003, namun hingga ketetapan MPR itu berakhir, pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar tidak pernah terlaksana. Hal ini dikarenakan tidak adanya mekanisme yang mengakomodir akan hal tersebut ditambah kewenangan ini diberikan kepada MPR adalah tidak tepat mengingat komposisi dari MPR itu sendiri yang terdiri dari anggota DPR sehingga dapat dikatakan bahwa pembuat Undang-Undang itu sendiri yang mengujinya terhadap Undang-Undang Dasar.

Atas dasar tersebut diperlukan sebuah lembaga penjaga konstitusi (*the guardian of constitution*) yang berfungsi menjaga nilai konstusionalitas dari peraturan perundang-undangan. Mengenai lembaga tersebut sebetulnya telah dicanangkan untuk dibentuk atas pendapat oleh M. Yamin pada sidang BPUPKI, namun terdapat perbedaan pemahaman mengenai urgensi dari lembaga itu sendiri yang tidak menyetujui dibentuknya lembaga baru diluar balai agung untuk menguji undang-undang dasar yakni oleh Soepomo yang berpikiran bahwa hal tersebut belum diperlukan mengingat belum banyaknya sarjana hukum pada saat itu, terlebih keinginan M.Yamin dapat dikatakan cita-cita utopis karena menginginkan adanya badan yang membanding Undang-Undang Dasar dengan Hukum adat dan Hukum Syariah, sehingga pembentukannya tidak menemui titik temu. Berlanjut pada masa sidang perubahan UUD NRI Tahun 1945 wacana mengenai MK semakin gencar digaungkan untuk dibentuk, setelah dilakukan studi banding oleh badan pekerja MPR kepada beberap negara, maka pada sidang kedua perubahan UUD NRI Tahun 1945 secara kewenangan sebetulnya MK telah terbentuk namun secara institusi baru dicantumkan didalam UUD NRI Tahun 1945 dalam pasal 24C pada sidang ketiga, dengan begitu setelah disahkannya perubahan ketiga terhadap konstitusi Negara Indonesia lahirlah

sebuah lembaga kehakiman baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yakni MK.

Kemunculan MK dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dapat dikatakan merupakan langkah maju, karena untuk mencapai cita-cita Negara Indonesia adalah negara hukum maka harus berkomitmen untuk mewujudkan hal tersebut. Marwahnya sendiri MK merupakan *the guardian of constitution* yang memiliki arti bahwa MK menjadi lembaga penjaga konstitusi Indonesia dengan kewenangannya yang saat ini dapat menguji konstitusionalitas dari suatu peraturan perundang-undangan. Lebih lanjut dengan demikian MK pun merupakan *the sole interpreter of constitution* artinya MK menjadi lembaga satu-satunya yang dapat menginterpretasikan konstitusi Indonesia.

Sehingga dengan marwahnya MK sebagai *the guardian of constitution* dan *the sole interpreter of constitution* menimbulkan konsekuensi logis dalam pembuatan Undang-Undang itu sendiri. DPR tidak lagi dapat merumuskan dan membentuk Undang-Undang secara sewenang-wenang dan bertentangan dengan konstitusi, karena MK dapat membatalkan Undang-Undang yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar baik sebagian pasalnya maupun keseluruhan.

Tercatat di dalam laman mkri.id sejak tahun 2003 hingga tahun 2019 terdapat 1272 permohonan pengujian Undang-Undang yang teregistrasi di MK dan jumlah perkara pengujian Undang-Undang yang sudah diputus oleh MK yakni 1258 putusan,⁴⁴³ berdasar data empiris tersebut maka dapat disimpulkan bahwa pembentukan MK itu sendiri merupakan langkah progresif dalam perkembangan sistem ketatanegaraan Indonesia karena nyatanya pembentukan UU oleh legislatif masih memiliki banyak kekurangan sehingga produk UU yang dihasilnya diajukan ke MK untuk dilakukan *judicial review*. Terlebih dengan dibentuknya MK ini adalah merupakan konsekuensi dari dianutnya prinsip *checks and balances* antar lembaga negara yakni legislatif selaku pembuat

⁴⁴³ Lihat Mahkamah Konstitusi, –Rekapitulasi Perkara Pengujian Undang-Undangl, <https://mkri.id/index.php?page=web.RekapPUU&menu=4>, diakses pada 23 Juni 2019.

Undang-Undang dan yudikatif yang akan mengawal konstitusionalitas dari Undang-Undang tersebut. Sehingga tercipta sebuah sistem yang dapat mengharmonisasikan kinerja dari kedua lembaga negara tersebut demi terwujudnya Indonesia sebagai negara hukum yang berkeadilan.

2. Kewenangan Pengujian Satu Atap Peraturan Perundang-Undangan (*Judicial Review*)

Sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia disusun secara hierarkis. Teori tersebut dikemukakan oleh Hans Kelsen dengan teorinya *stufenbau de recht* atau biasa disebut dengan teori jenjang norma. Dalam teori tersebut dijelaskan bahwa norma peraturan perundang-undangan yang lebih umum berkedudukan lebih tinggi dibanding dengan peraturan yang normanya spesifik, lalu dijelaskan pula bahwa peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi kedudukannya dan peraturan yang lebih rendah tersebut harus berpedoman kepada peraturan yang berada di atasnya. Dengan demikian, berdasar kepada teori tersebut maka UUD NRI Tahun 1945 adalah merupakan dasar hukum bagi peraturan dibawahnya.

Indonesia sendiri seperti telah dijelaskan diatas merupakan negara yang menganut teori jenjang norma tersebut. UUD NRI Tahun 1945 merupakan dasar hukum dan memiliki kedudukan paling tinggi dalam sistem hierarki peraturan perundang-undangan. Berdasar kepada UU No. 12 Tahun 2011 dijelaskan didalam pasal 7 mengenai hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia yakni :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Seluruh peraturan perundang-undangan tersebut harus memiliki satu kesatuan nilai dan tidak boleh bertentangan dengan

UUD NRI Tahun 1945 serta peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh pula bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, hal tersebut merupakan konsekuensi atas dianutnya teori jenjang norma didalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Realitasnya adalah pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dengan yang lebih tinggi nyata adanya dan terjadi di Indonesia. Hal tersebut dapat dilihat dengan banyaknya Peraturan Daerah (perda) yang secara norma bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 sebagai dasar hukum bagi pembuatan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Sebagaimana dilansir oleh Kementerian Hukum dan HAM, setidaknya ada 92 buah perda Syariah yang dipermasalahkan.⁴⁴⁴ Mengambil salah satu perda sebagai contoh, adalah Perda Kota Tangerang No. 8 Tahun 2005 tentang Larangan Pelacuran. Perda Kota Tangerang No. 8 Tahun 2005 tentang Larangan Pelacuran secara nyata telah melanggar hak-hak konstitusional warga negara. Lebih dari itu Berdasarkan ketentuan yang ada jika PP, Perpres, Perda bertentangan dengan UU maka akan diuji oleh MA. Problematika yang muncul adalah, jika UU yang digunakan untuk menguji sedang diuji di MK dan ternyata diputuskan bahwa UU dimaksud bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945.⁴⁴⁵ Dengan demikian, melihat hal tersebut tidak terjalannya harmonisasi pengujian sistem peraturan perundang-undangan yang mengakibatkan terciptanya ketidakpastian hukum dan tidak terjalannya satu kesatuan nilai antar peraturan perundang-undangan. Sistem pengujian peraturan perundang-undangan saat ini di Indonesia adalah berada pada lembaga kehakiman yakni MA dan MK, ini menimbulkan dualisme dalam pengujian peraturan perundang-undangan.

⁴⁴⁴ Ditjen PP Kemenkumham, –perkembangan harmonisasi RPP tahun 2010|, <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/perkembangan-harmonisasi-rpp-tahun-2010/50-kajian-dan-inventarisasi-perda/157-peraturan-daerah-yang-bernuansa-syariat-islam.html#comment-2313>, diakses pada hari rabu tanggal 12 Juni 2019.

⁴⁴⁵ Taufiqurrahman Syahuri, 2014, *Pengkajian Konstitusi Tentang Problematika Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan Ham RI, hlm. 39.

Mengenai dualisme sistem pengujian Peraturan Perundang-Undangan disebabkan oleh dipisahkannya kewenangan pengujian di dua lembaga kehakiman. MA kewenangannya adalah menguji peraturan perundang-undangan dibawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang sedangkan MK kewenangannya adalah menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar. Terhadap dualisme sistem pengujian Peraturan Perundang-Undangan ini **Jimly Assiddiqie** mengungkapkan, bahwa pembagian tugas di bidang pengujian peraturan (*judial review*) atas peraturan perundang-undangan antara MA dan MK sama sekali tidak ideal, karena dapat menimbulkan perdedaan atas putusan saling bertentangan antara MK dan MA. Kedepan, memang harus dipikirkan kemungkinan mengintegrasikan seluruh sistem pengujian peraturan di bawah kewenangan MK.⁴⁴⁶ Lebih lanjut menurut **Jimly Asshiddiqie**, ada 4 (empat) alasan yang menyebabkan pemisahan pengujian peraturan tersebut menjadi tidak ideal, yaitu:⁴⁴⁷

- a. *Pertama*, pemberian kewenangan pengujian (*judial review*) materi Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar kepada MK yang baru dibentuk mengesankan hanya sebagian tambahan perumusan terhadap materi UUD secara mudah dan tambal sulam, seakan-akan konsepsi hak uji materiil peraturan yang ada di tangan MA tidak turut berpengaruh dengan hak uji yang diberikan kepada MK. Perumusan demikian terkesan seakan kurang didasarkan atas pendalaman konseptual berkenaan dengan konsepsi uji itu sendiri secara komprehensif.
- b. *Kedua*, pemisahan kewenangan itu masuk akal untuk dilakukan jika sistem kekuasaan dianut masih didasarkan atas prinsip pembagian kekuasaan dan bukan prinsip kekuasaan yang mengutamakan *check and balance* sebagaimana yang dianut oleh UUD NRI Tahun 1945 sebelum mengalami perubahan pertama dan kedua, UUD NRI Tahun

⁴⁴⁶ Jimly Asshiddiqie, 2004, *Konstitusi dan Konstitusionalme Indonesia*, Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI dan Pusat Studi HTN FH Universitas Indonesia, Hlm.189.

⁴⁴⁷ Jimly Asshiddiqie, 2002, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, hlm. 40-41.

1945 telah resmi dan tegas menganut prinsip pemisahan kekuasaan horizontal. Oleh karena itu, pemisahan antara materi undang-undang tidak seharusnya dilakukan lagi.

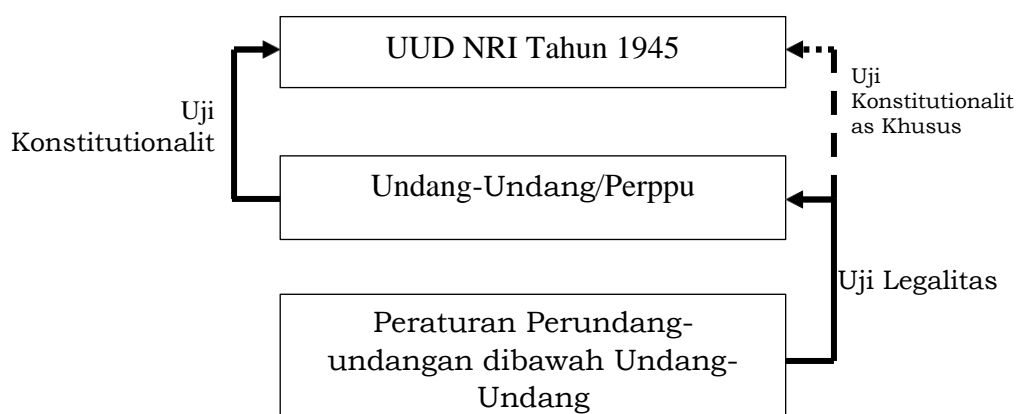
- c. *Ketiga*, dalam praktik pelaksanaannya substantif antara putusan MA dengan putusan MK. Oleh karena itu, sebaiknya sistem pengujian peraturan perundang-undangan di bawah konstitusi diintegrasikan saja dibawah MK. Dengan demikian, masing-masing Mahkamah dapat memfokuskan perhatian pada masalah yang berbeda. MA menangani persoalan keadilan dan ketidakadilan bagi warga negara, sedangkan MK menjamin konstitusionalitas keseluruhan peraturan perundang-undangan.
- d. *Keempat*, jika kewenangan pengujian materi peraturan perundangan di bawah UUD sepenuhnya diberikan kepada MK, tentu beban MA dapat berkurang.

Konsekuensi dari memindahkan kewenangan pengujian peraturan dibawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang yang sebelumnya berada pada kewenangan MA kepada MK tentu harus diperhatikan secara terperinci, karena akan adanya beberapa permasalahan yang perlu diantisipasi kehadirannya. Bahwa dalam konsep MK sebagai *the guardian of constitution* bukan serta merta seluruh peraturan perundang-undangan akan langsung dihadapkan kepada UUD NRI Tahun 1945, namun batu uji dalam pengujian tentu harus disesuaikan dengan materi pengaturannya secara bertahap, karena mengingat substansi norma yang dijadikan batu uji akan berbeda-beda.

Sebagaimana penjabaran sebelumnya, dalam rangka menjaga keutuhan sistem hukum yang terpadu dengan Konstitusi dan nilai-nilai Pancasila, oleh karena itu setiap permohonan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang atau disebut sebagai pengujian legalitas yang masuk ke MK, maka Undang-Undang yang menjadi batu ujinya harus secara otomatis diujikan konstitusionalitasnya, jika permohonan terhadap pengujian legalitas tersebut dinyatakan inkonstitusional, maka pengujian legalitas tersebut harus

dihentikan, dan kemudian MK mengeluarkan putusan terhadap Undang-Undang yang dinilai inkonstitusional tersebut. Namun jika Undang-Undang yang menjadi batu uji dari pengujian legalitas tersebut dinyatakan oleh MK telah dinyatakan konstitusional, maka pengujian legalitas yang dimohonkan dapat diteruskan. Hal ini dapat jelaskan dalam diagram dibawah ini.

Gambar 17. Diagram Konsep Penyatuan *Judicial Review*



Sumber: Hasil Olahan Penulis

Konsep pengujian ini tidak serta merta membuat MK menjadi lembaga yang bersifat aktif dalam melakukan pengujian, namun perihal permohonan pengujian legalitas tersebut perlu dianggap sebagai permohonan atas pengujian konstitusionalitas yang bersifat khusus, sehingga permohonan pengujian legalitas tersebut dijadikan dasar bagi MK untuk melakukan pengujian konstitusionalitas khusus Undang-Undang yang menjadi batu uji.

Berdasarkan penjabaran tersebut, maka bukan hanya norma-norma di tingkat operasional yang perlu diperbaharui, melainkan pula norma-norma pada tingkat (UUD NRI Tahun 1945) sebagai *staatverfassung* suatu negara, sehingga peluang berkembangnya norma-norma operasional yang sesungguhnya berpotensi melukai cita-cita luhur dan nilai-nilai konstitusi Indonesia dapat ditutup. Oleh karena itu perlu adanya bentuk rekonstruksi kekuasaan kehakiman dalam tataran Konstitusi, sebagai bentuk konsistensi hukum demi terciptanya penagakkan *court of justice* dan *court of constitution*.

Dengan demikian, sebagai jawaban atas segala permasalahan yang timbul akibat dari dualisme sistem pengujian Peraturan

Perundang-Undangan, maka untuk mewujudkan terjalannya sistem pengujian peraturan perundang-undangan yang terpadu perlu direalisasikannya gagasan mengenai penyatuan kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan yang semula ada pada dua lembaga kehakiman menjadi terintegral dibawah MK. Sehingga dengan dilakukannya penyatuan sistem pengujian peraturan perundang-undangan seluruhnya di bawah naungan MK sebagai *the guardian of constitution* diharapkan dapat terjalin harmonisasi sistem pengujian peraturan perundang-undangan sehingga dapat terciptanya satu kesatuan nilai dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia.

3. Kewajiban Melakukan Pengujian Terhadap Rancangan Peraturan Negara (*Judicial Preview*)

Indonesia merupakan negara hukum, sehingga hukum merupakan landasan tertinggi dalam suatu negara. Kehadiran MK dalam sistem tatanegara Indonesia merupakan langkah guna wujudkan hal tersebut. MK menjadi lembaga pengawal konstitusi Indonesia (*the guardian of constitution*) ini sejalan dengan hakekat dari MK sendiri sebagai *court of law*, artinya MK dengan kewenangannya wajib melakukan pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar guna menakar konstitusionalitas dari sebuah Undang-Undang. Selanjutnya MK dikenal juga sebagai *the sole interpreter of constitution* dengan atas hal tersebut maka MK merupakan satu-satunya lembaga penafsir konstitusi. Lebih dari itu, kehadiran MK adalah sebagai langkah untuk menciptakan keseimbangan antar lembaga-lembaga negara (*checks and balances*).

Indonesia menganut sistem jenjang norma dalam peraturan perundang-undangan sehingga seluruh peraturan perundang-undangan harus memiliki satu kesatuan nilai dan tidak bertentangan satu dengan yang lainnya. Namun, realitasnya masih terdapat banyak peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan konstitusi sebagai dasar atas pembentukan peraturan perundang-undangan dibawahnya. Hal tersebut merupakan dampak atas pembuatan peraturan perundang-

undangan itu sendiri yang mengedepankan unsur politis bukan unsur kesejahteraan rakyat sehingga sejak dibentuk dan bekerja pada tahun 2003 hingga saat ini, kewenangan MK dalam menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar merupakan kewenangan yang paling sering MK laksanakan. Dengan demikian, dapat ditarik sebuah kesimpulan bahwa saat ini pembentukan peraturan perundang-undangan masih belum dapat mengakomodir seluruh hak-hak rakyat dan tidak sedikit yang bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945.

Hak rakyat selaku pemegang kedaulatan tertinggi dalam sistem pemerintahan demokrasi salah satunya adalah berhak menyampaikan aspirasinya. Aspirasi rakyat disampaikan kepada lembaga perwakilan yang berada di pemerintahan. Dalam sistem perwakilan yang diterapkan di Indonesia, MPR lah yang merupakan lembaga penjelmaan rakyat dan sebagai rumah rakyat guna menampung seluruh aspirasi dari rakyat karena melihat keanggotaan dari MPR itu sendiri. Maka seyogyanya MPR kembali diberi kewenangan dalam membuat produk hukum bernama Peraturan Negara dan dalam menentukan Haluan Negara guna menjamin terakomodirnya aspirasi rakyat sehingga dapat menjadi langkah untuk mewujudkan pembangunan nasional yang berkeadilan. Dengan diberikannya kembali kewenangan MPR dalam membentuk suatu produk hukum bernama Peraturan Negara yang muatan materinya adalah mengenai Haluan Negara serta hasil evaluasi atas kinerja lembaga negara diperlukan sebuah mekanisme penyeimbang agar kekuasaan yang diberikan tidak dilakukan dengan sewenang-wenang. Maka untuk memperkuat prinsip *checks and balances* itu sendiri serta guna mengawal konstitusi sehingga peraturan yang dibentuk tidak menyimpang dan bertentangan dengan konstitusi diperlukan sebuah mekanisme pengujian terhadap rancangan peraturan negara.

Pengujian terhadap rancangan Peraturan Negara disebut dengan *judicial preview*, perlu diketahui bahwa *judicial preview* berbeda dengan *judicial review*. Review berasal dari 2 (dua) kata yakni *re* dan *view*, *review* berarti memandang, menilai, atau

menguji kembali artinya menguji peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan dan mengikat umum. Sedangkan *preview* yang berasal dari kata *pre* dan *view* berarti peninjauan artinya adalah sebelum peraturan tersebut disahkan dan mengikat untuk umum dilakukan terlebih dahulu peninjauan atau pengujian. Urgensi dari mekanisme ini sendiri adalah untuk memperkuat sistem *checks and balances* itu sendiri, karena sesuai hakekatnya bahwa MK merupakan lembaga pengawal konstitusi (*the guardian of constitution*) sehingga tujuan dilakukannya pengujian MK terhadap rancangan peraturan negara yang akan dibentuk MPR adalah guna melakukan verifikasi bahwa Peraturan Negara tersebut tidak bertentangan dengan ketentuan dalam UUD NRI Tahun 1945 maupun nilai-nilai yang terkandung dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

Lebih dari itu adalah pengujian terhadap Peraturan Negara (*judicial preview*) dilakukan agar MPR dalam menyusun Peraturan Negara semata-mata hanya untuk kepentingan nasional tidak mengandung unsur politis guna melenggangkan kekuasaan pemerintah, hal ini senyata-nyata pernah terjadi pada masa pemerintahan Presiden Soekarno. Pada tahun 1963 dikeluarkan TAP MPRS Nomor III/MPRS/1963 tentang Pengangkatan Pemimpin Besar Revolusi Indonesia Bung Karno Menjadi Presiden Republik Indonesia Seumur Hidup, jelas dengan dikeluarkannya TAP tersebut secara nyata telah menyalahi dan bertentangan dengan UUD 1945 dan sistem demokrasi.

Selanjutnya, tujuan dengan memberikan kewenangan kembali kepada MPR untuk membentuk produk hukum yakni Peraturan Negara adalah agar sesuai dengan hakekatnya bahwa MPR adalah rumah rakyat yang mana seluruh aspirasi rakyat berada di MPR dan dengan diberikannya kembali kewenangan MPR dalam menyusun Halun Negara bertujuan agar terciptanya sistem pembangunan yang menyeluruh dan berkesinambungan. Maka dari itu rancangan akhir Peraturan Negara wajib diuji konstitusionalitasnya oleh MK, karena materi muatan yang diatur dalam ketentuan tersebut memiliki cakupan yang sangat luas dan

dilakukan oleh otoritas satu lembaga negara yakni MPR. Oleh karena itu diperlukan adanya *judicial preview* oleh MK agar tidak menimbulkan kesewenang-wenangan dari MPR. Sehingga setelah mendapat verifikasi dari MK barulah Peraturan Negara tersebut ditetapkan dan disahkan, dengan demikian Peraturan Negara dapat berjalan secara konsisten demi terwujudnya pembangunan nasional yang berkesinambungan.

Untuk selanjutnya, Peraturan Negara telah disusun dan dibentuk oleh MPR berdasar pada asas *contrarius actus* yang dapat ditafsirkan bahwa lembaga atau pejabat yang membuat adalah lembaga atau pejabat yang berwenang mencabut peraturan tersebut. Dapat dikatakan bahwa Peraturan Negara yang dibentuk oleh MPR menganut asas *contrarius actus* sehingga MPR lah yang berwenang mencabut sendiri peraturan Negara, hal ini juga menimbang bahwa Peraturan Negara merupakan produk MPR yang merupakan lembaga yang memiliki kewenangan untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar dengan demikian sifat dari Peraturan Negara memiliki kesamaan nilai dengan Undang-Undang Dasar, yakni sebagai *staatsgrundgezets* atau aturan dasar negara. Melihat hal tersebut maka guna memperkuat prinsip *checks and balances* yang dianut di Indonesia serta menjaga agar kewenangan yang diberikan terhadap MPR tidak dilaksanakan sewenang-wenang sehingga verifikasi pengujian konstitusionalitas oleh MK menjadi cara guna menjaga konstitusionalitas dari seluruh peraturan perundang-undangan.

Sistem *preview* terhadap rancangan peraturan perundang-undangan bukan hal baru lagi, mengingat di Prancis sendiri telah diberlakukan sistem *preview*. Dalam sistem Prancis, yang belaku adalah *judicial preview*, karena yang diuji adalah rancangan undang-undang yang sudah disahkan oleh parlemen, tetapi belum disahkan oleh atau diundangkan sebagaimana mestinya oleh Presiden. Jika parlemen sudah memutuskan dan mengesahkan suatu rancangan undang-undang untuk menjadi undang-undang, tetapi kelompok minoritas menganggap rancangan yang telah disahkan itu sebenarnya bertentangan dengan konstitusi, maka

mereka dapat mengajukan rancangan undang-undang itu untuk diuji konstusionalitasnya di la Conseil Constitutionnel atau Dewan Konstitusi.⁴⁴⁸

Jika rancangan undang-undang itu dinyatakan sah dan konstusional oleh la Conseil Constitutionnel.⁴⁴⁹ Barulah rancangan undang-undang itu dapat disahkan dan diundangkan sebagaimana mestinya oleh Presiden. Jika rancangan undang-undang tersebut dinyatakan bertentangan dengan konstitusi, maka rancangan undang-undang itu tidak dapat disahkan, sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sebagai undang-undang.⁴⁵⁰

Dengan demikian, melihat bahwa sistem *preview* memang sudah diterapkan dan dapat berjalan di negara lain. Maka dengan berbagai permasalahan dan alasan mengenai urgensi penerapan sistem *preview* terhadap rancangan peraturan negara yang telah dijabarkan diatas sudah seyogyanya sistem ini dijalankan di Indonesia terhadap Peraturan Negara yang akan di bentuk oleh MPR. Mengingat bahwasanya memori kelam yang pernah dialami Bangsa Indonesia pada saat MPR berwenang membentuk produk hukum masih terasa hingga saat ini, maka diperlukan sebuah cara preventif dan mekanisme pendukung guna menghilangkan stigma dan memori kelam tersebut. Dengan adanya sistem *judicial preview* yang dilakukan oleh MK terhadap Peraturan Negara, ditegaskan kembali dapat menjadi cara guna mencapai pembangunan nasional yang konsisten, terpadu, menyeluruh dan persisten demi mewujudkan kesejahteraan nasional serta dapat menjaga konstitusi itu sendiri sehingga MPR menetapkan peraturan negara yang berpedoman kepada UUD NRI Tahun 1945.

J. Reformulasi Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR Dalam Sistem Hukum Indonesia

⁴⁴⁸ Dikutip oleh Jimly Asshiddiqie, Alec Stone Sweet, 2000, —Governing With Judges: Constitutional Politics in Europe, New York: Oxford University Press, hlm. 24.

⁴⁴⁹ Dikutip oleh Jimly Asshiddiqie, Mauro Cappalletti, 1998, —The Judicial Process in Comparative Perspective, Oxford: Clarendon Press, hlm.156.

⁴⁵⁰ *Ibid.*

Pada Sidang Tahunan MPR ke-4 tahun 2002 diputuskan untuk mengkaji ulang materi muatan dan keberadaan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR sebagai sumber hukum di Indonesia, untuk diambil putusan pada sidang MPR tahun 2003. Tugas ini diberikan sebagai konsekuensi berubahnya kedudukan, susunan, tugas dan wewenang MPR melalui Perubahan Ketiga UUD NRI Tahun 1945. Perubahan tersebut telah membawa dampak tidak hanya pada kelembagaan MPR tetapi juga struktur keseimbangan negara yang ada, serta aturan-aturan hukum yang berlaku di negara Republik Indonesia.⁴⁵¹

Latar belakang munculnya penugasan kepada MPR untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPR/S tersebut, diawali dengan adanya pikiran sederhana Panitia Ad Hoc (PAH) I BP MPR yaitu : setelah diubahnya UUD NRI Tahun 1945, MPR tidak lagi berwenang membuat produk hukum yang bersifat mengatur (*regeling*). Disamping itu, banyak materi muatan Ketetapan MPR/S yang tidak sesuai dengan apa yang seharusnya menjadi materi muatan Ketetapan MPR. Misalnya, Ketetapan tentang Pengangkatan Presiden Seumur Hidup; Ketetapan tentang Referendum; Tata Cara Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden; Mekanisme Pemberhentian Presiden dan atau Wakil Presiden dan seterusnya. Sehingga di bawah Undang-Undang Dasar hanya ada undang-undang dan tidak ada lagi ketetapan MPR.⁴⁵²

Hal ini memang dijadikan dasar pertimbangan untuk melakukan penataan sistem ketatanegaraan, namun terdapat hal yang disesali yakni tindakan yang diambil MPR pada masa itu justru menimbulkan masalah baru mengenai masih adanya Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masih berlaku sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan⁴⁵³ dan tidak diberikan pengaturan lebih lanjut mengenai bagaimana kedudukan dan mekanisme untuk mencabut ataupun menguji keberadaan Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS tersebut dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Karena keberadaan Ketetapan MPRS dan MPR tersebut tentu menimbulkan

⁴⁵¹ R.Nazriyah, 2005, –Status Hukum Ketetapan MPR/S Setelah Perubahan UUD 1945I, *Jurnal Hukum*, Volume 12, Nomor 28, Januari, hlm. 26.

⁴⁵² *Ibid.*

⁴⁵³ Lihat Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

implikasi hukum, yakni harus dijadikan dasar pertimbangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dibawahnya.

Hal lain yang menjadi perhatian yakni mengenai bentuk produk hukum Ketetapan MPR yang tidak dinyatakan secara tegas dalam UUD 1945 sebelum maupun setelah perubahan. Penggunaan nomenklatur –Ketetapan‖ merupakan penafsiran terhadap ketentuan Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945 (sebelum amandemen) yang menyatakan bahwa: –*Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara*‖. Berdasarkan kata –menetapkan‖ dari bunyi Pasal 3 tersebut maka ketika MPR mengeluarkan produk hukum diberi bentuk –Ketetapan‖. Sehingga bentuk Ketetapan MPR berkembang dalam praktik ketatanegaraan yang menjadi konvensi ketatanegaraan.⁴⁵⁴Hal ini perlu dilakukan pendalaman lebih lanjut, karena eksistensi dari Ketetapan MPR perlu untuk direformulasi agar mampu mewujudkan harmonisasi peraturan perundang-undangan yang baik dan dapat memberikan legitimasi kepada MPR untuk nantinya melakukan penataan terhadap keberadaan Ketetapan MPR tersebut.

Metode untuk memahami kedudukan dari Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dalam sistem hukum Indonesia dapat dilakukan dengan menelisik lebih dalam baik secara filosofis, yuridis, sosiologis, politis hingga berdasarkan pada kajian secara historis. Hal ini penting untuk memahami eksistensi dari Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dalam pembangunan hukum di Indonesia sebelum dilakukannya bentuk reformulasi dan menguatkan terhadap produk dari MPR maupun terhadap kelembagaan MPR itu sendiri. Melalui kerangka alur tersebut maka dapat dipahami langkah-langkah hukum yang perlu ditempuh agar cita-cita untuk membentuk sistem hukum yang harmonis dapat tercapai secara konsisten.

Urgensi keberadaan Ketetapan MPR dalam sistem hukum di Indonesia merupakan hal yang penting untuk dipahami. Hal ini dikarenakan, Ketetapan MPR selain dilihat dari segi yuridis, MPR

⁴⁵⁴ Widayati, 2016, –Perbandingan Materi Muatan Ketetapan Mpr Pada Masa Pemerintahan Orde Lama, Orde Baru, dan Era Reformasi‖, *Jurnal Pembaharuan Hukum* Volume 3, Nomor 1, Januari – April, hlm. 127.

merupakan produk hukum yang memiliki segi filosofis yang kental dengan adanya sistem Demokrasi Pancasila, yang juga merupakan ciri khas dari sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Ciri khas ini merupakan suatu cita luhur yang harus dipertahankan dalam rangka menjaga eksistensi nilai-nilai Pancasila dalam demokrasi di Indonesia.

Secara filosofis, Ketetapan MPR sendiri merupakan bentuk pengejawantahan dari nilai-nilai Pancasila dan bentuk penyaluran kedaulatan rakyat dalam rangka berpartisipasi untuk dapat berproses dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, artinya bahwa berjalannya negara ini harus didasari atas kehendak rakyat dan bukan atas kehendak segelintir golongan. Secara sosiologis, Ketetapan MPR merupakan wadah bagi seluruh elemen masyarakat untuk dapat menyalurkan aspirasi dan keinginannya akan kebutuhan-kebutuhan bagi berjalannya negara ini, mengingat keadaan masyarakat yang amat heterogen dan dinamis maka sudah sewajarnya aspirasi dari masyarakat dapat disalurkan melalui wakil-wakilnya di parlemen agar mampu memberikan suatu haluan dalam bernegara yang berdasarkan kehendak rakyat.

Secara yuridis, Ketetapan MPR dimaknai sebagai bentuk lain dari aturan dasar negara (*staatsgrundgezets*) atau dapat dikatakan sebagai penjabaran lebih lanjut mengenai Undang-Undang Dasar. Hal ini menjadi penting karena melihat sebagian besar negara yang memiliki konsepsi kedaulatan rakyat yang tidak jauh berbeda, dalam sistem hukumnya turut menerapkan adanya bentuk Haluan Negara (*directive principles of state policy*) yang ditetapkan dalam aturan dasar negara mereka. Oleh karena itu, Ketetapan MPR merupakan produk hukum yang penting dalam sistem hukum di Indonesia. Secara politis maupun historis, dapat dipahami bahwa sejak dulu Ketetapan MPR berperan penting dan dijadikan sebagai bentuk penataan dalam bekerjanya sistem ketatanegaraan Indonesia, baik itu untuk mengisi kekosongan hukum maupun sebagai bentuk pengejawantahan dari kedaulatan rakyat yang mana merupakan bentuk khas dari demokrasi perwakilan dengan mendasarkan pada nilai-nilai Pancasila.

Berdasarkan hal-hal tersebut, maka sudah menjadi suatu keharusan bahwa eksistensi dari Ketetapan MPR perlu untuk dikaji lebih lanjut. Sehingga dapat dikatakan bahwa langkah-langkah untuk menghilangkan produk hukum semacam Ketetapan MPR merupakan suatu bentuk kemunduran dalam berdemokrasi yang didasari pada nilai-nilai Pancasila. Oleh karena itu, patut dipahami bahwa Ketetapan MPR –atau dengan nama lainnya– merupakan ciri khas dari Demokrasi Pancasila yang telah lama dikenal dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia.

1. Kedudukan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR Dalam Sistem Hukum Indonesia

Pada masa awal kemerdekaan (1945-1949), eksistensi dari Ketetapan MPR belum ditemukan secara *de facto* maupun *de jure* karena pada kala itu kelembagaan MPR sendiri belum terbentuk, walaupun telah diatur dengan tegas mengenai MPR itu sendiri dalam UUD NRI Tahun 1945. Sama halnya pada masa Konstitusi RIS 1949 (1949-1950) dan UUDS 1950 (1950-1959), keberadaan dari Ketetapan MPR tidak dikenal karena dalam Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950 tidak dikenal lembaga MPR dan sejenisnya.

Hingga pada masa diberlakukannya UUD NRI Tahun 1945 berdasarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 keberadaan Ketetapan MPRS mulai dikenal, meskipun kelembagaan MPRS tersebut masih berupa lembaga yang terbentuk atas perintah Dekrit dan tidak didasari pada pemilihan umum untuk membentuk MPR secara konstitusional. Keberadaan Ketetapan MPRS itu sendiri belum ditentukan kedudukannya, karena Indonesia belum mengenal hierarki peraturan perundang-undangan, sehingga tidak ada kajian akademis mengenai penempatan Ketetapan MPR, apakah sejajar dengan UUD NRI Tahun 1945 atau setingkat lebih rendah dari UUD NRI Tahun 1945.

Jenis produk hukum yang dikeluarkan oleh MPR sebelum MPR hasil pemilihan umum tahun 1971 terbentuk bermacam-macam. MPR dalam melakukan sidang akan diakhiri dengan suatu keputusan. Keputusan-keputusan MPR yang dihasilkan dari sidang-sidang MPR ada yang disebut dengan ketetapan, keputusan

atau dengan nama-nama lain seperti nota pimpinan, memorandum, dan sebagainya. Produk hukum MPR yang berupa ketetapan mengacu pada ketentuan Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945 (sebelum amandemen), bahwa MPR menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar dari pada haluan negara.⁴⁵⁵ Dengan begitu, dapat dipahami bahwa materi muatan daripada Ketetapan MPR pada hakikatnya terbatas untuk membentuk dan menetapkan garis-garis besar dari pada haluan negara.

Di dalam praktiknya, MPR mengeluarkan produk hukum yang berupa ketetapan tidak hanya terbatas pada apa yang dirumuskan dalam Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945, tetapi produk hukum Ketetapan MPR juga memuat materi muatan bidang-bidang lainnya dan tidak tampak jelas bedanya dengan Keputusan MPR. Ketidakjelasan penggunaan istilah Ketetapan MPR dan Keputusan MPR dapat mengaburkan tujuan serta pengertian masing-masing. Jika arti ketetapan MPR itu berbeda dengan keputusan MPR, karena menurut Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945, Ketetapan MPR hanya untuk produk hukum yang materi muatannya adalah Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar dari pada haluan negara, sebaiknya hal-hal yang berada di luar Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945 tidak digunakan istilah ketetapan MPR tetapi digunakan istilah Keputusan MPR.⁴⁵⁶

Kemudian hingga pada produk hukum yang berupa Ketetapan MPR dibentuk oleh MPR dalam beberapa periode jabatan melalui Sidang Umum dan Sidang Istimewa MPR sejak tahun 1960 sampai dengan tahun 2003 yang telah menghasilkan 139 Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR. Materi muatan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR cenderung berubah-ubah seiring dengan bergantinya pemerintahan dan berubahnya Undang-Undang Dasar yang berlaku di Indonesia. Terlebih mengenai materi muatan daripada Ketetapan MPR yang berbeda-beda mulai pada masa pemerintahan Orde Lama, Orde Baru, dan Era Reformasi, ada yang

⁴⁵⁵ *Ibid.*, hlm. 128.

⁴⁵⁶ Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih, 1980, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Gramedia, hlm. 49.

bersifat *beschikking* dan ada yang bersifat *regelling*. Hal ini dapat diketahui berdasarkan pada Tabel dibawah ini.

Tabel 9. Materi Muatan Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS

Orde Lama	Orde Baru	Era Reformasi
1. MPRS periode 1960-1965: - Penegasan kembali pidato Presiden Soekarno; - Bertentangan dengan UUD 1945; (pengangkatan Presiden seumur hidup) 2. MPRS periode 1966-1972: - Kekecewaan terhadap kepemimpinan Presiden Soekarno hingga pada puncaknya dengan mencabut kekuasaan dari Presiden Soekarno.	1. Tata tertib MPR 2. Pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden 3. GBHN 4. Terdapat Ketetapan MPR yang bertentangan dengan UUD 1945 yaitu Ketetapan MPR tentang Referendum.	1. Awal reformasi: menghilangkan bayang-bayang Orde Baru dengan mencabut Ketetapan MPR tentang Eka Prasetya Panca Karsa atau P4. 2. Reformasi: - Pengadakan pembatasan-Pembatasan kekuasaan eksekutif; - Pemberdayaan lembaga-lembaga negara lain.

Sumber: Widayati, 2016, –Perbandingan Materi Muatan Ketetapan MPR Pada Masa Pemerintahan Orde Lama, Orde Baru, dan Era Reformasi, *Op.Cit.*, hlm. 137.

Hal yang perlu dipahami saat ini ialah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak mengatur materi muatan Ketetapan MPR. Ketentuan ini dilandasi pemikiran bahwa keberadaan Ketetapan MPR secara hierarki kedudukannya lebih tinggi dari pada Undang-Undang sehingga Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang kedudukannya lebih rendah tidak memiliki kekuatan hukum untuk dapat mengatur ketentuan mengenai materi muatan Ketetapan MPR.

Kedudukan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR pasca perubahan UUD NRI Tahun 1945 mengalami inkonsistensi dalam

sistem hukum nasional. Tindakan yang terkesan reaksioner dari MPR kala itu menyebabkan kewenangan dari MPR sendiri selaku lembaga pembentuk GBHN dalam Ketetapan MPR tidak diperdalam lebih lanjut, namun hanya dihapuskan atas konsekuensi dari diubahnya ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Kemudian daripada itu tindakan MPR untuk melakukan peninjauan terhadap Ketetapan MPRS dan MPR sejak tahun 1960 sampai dengan tahun 2003 kurang diperdalam mengenai tindaklanjut dari bagaimana kedudukan dan mekanisme pencabutan dan pengujian terhadap Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masih berlaku.

Dalam praktiknya saat ini materi Ketetapan MPR yang masih berlaku dan memiliki kekuatan pengaturan secara umum akan dipandang sebagai suatu bentuk konsistensi norma sebagaimana ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Lebih lanjut, kedudukan Ketetapan MPR tersebut berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan yang menempatkan Ketetapan MPR sebagai produk hukum di bawah Undang Undang Dasar dan diatas dari Undang-Undang. Oleh karena itu Ketetapan MPR tersebut diakui eksistensinya secara hukum dan berimplikasi menjadi dasar hukum bagi peraturan perundang-undangan dibawahnya. Padahal keberadaan Ketetapan MPR tersebut belum memenuhi spesifikasi sebagai peraturan yang ideal karena tidak memiliki kekuatan untuk mengoreksi dan juga memperbaiki dirinya sendiri.

2. Konsekuensi dan Implikasi dari Adanya Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR Dalam Sistem Hukum Indonesia

MPR Sebagai pelaksana dari kedaulatan rakyat memegang peranan penting dalam ketatanegaraan Indonesia yakni sebagai lembaga negara yang diberi kewenangan untuk membuat Undang-Undang Dasar (*the maker of constitution*) dan pengawal dari kedaulatan rakyat (*the guardian of people sovereign*). Namun, seiring dengan perkembangan zaman yang diikuti dengan perkembangan hukum dan politik Indonesia menyebabkan MPR

kehilangan kedudukannya dari lembaga tinggi negara menjadi lembaga negara yang kedudukannya sejajar dengan lembaga-lembaga negara lainnya. Hal ini mengakibatkan MPR tidak lagi berwenang untuk mengeluarkan produk hukum yang bersifat mengatur ke luar yaitu Ketetapan MPR. Namun, apabila melihat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Ketetapan MPR menjadi produk hukum yang kedudukannya berada di bawah Undang-Undang Dasar dan di atas Undang-Undang.

Pada praktik ketatanegaraan Indonesia, saat ini masih terdapat sejumlah Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masih berlaku secara hukum dan menjadi pedoman dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dalam menyelenggarakan negara. Akan tetapi kewenangan MPR untuk membentuk Ketetapan sudah dihapus melalui perubahan Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945. Sehingga untuk mengatasi hal ini, MPR pada Sidang Tahunan 2002 menetapkan Aturan Tambahan Pasal I yaitu:

—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 2003.⁴⁵⁷

Berdasarkan dengan aturan ini, maka MPR mengeluarkan TAP MPR. No 1/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002. Ketetapan ini berisi 6 (enam) pasal yang masing-masing mengelompokkan 13 TAP MPRS/MPR menurut status keberlakuannya, yakni sebagai berikut :⁴⁵⁷

1. Ketetapan MPRS/MPR yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku, terdiri dari 8 (delapan) Ketetapan yaitu :

⁴⁵⁷ Lihat TAP MPR. No 1/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002.

- 1) TAP MPRS No. X/MPRS/1966 tentang Kedudukan Semua Lembaga-Lembaga Negara Tingkat Pusat dan Daerah pada Posisi dan Fungsi yang Diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945;
- 2) TAP MPR No.VI/MPR/1973 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata-Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara;
- 3) TAP MPR No. VII/MPR/1973 tentang Keadaan Presiden dan/atau Wakil Presiden Republik Indonesia Berhalangan;
- 4) TAP MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata-Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Antar Lembaga Tinggi Negara;
- 5) TAP MPR No. III/MPR/ 1988 tentang Pemilihan Umum;
- 6) TAP MPR No. XIII/MPR/ 1998 tentang Pembatasan Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia;
- 7) TAP MPR No. XIV/MPR/ 1998 tentang Perubahan dan Tambahan atas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No. III/MPR/1988 tentang Pemilihan Umum;
- 8) TAP MPR No. XVII/MPR/ 1998 tentang Hak Asasi Manusia.

2. Ketetapan MPRS/MPR yang dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan, terdiri dari 3 (tiga) Ketetapan, yakni :

- 1) TAP MPRS No. XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Faham atau Ajaran Komunisme/Maxisme-Leninisme;
- 2) TAP MPR No. XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi;
- 3) TAP MPR No. V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur.

3. Ketetapan MPRS/MPR yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil pemilihan umum 2004, terdiri dari 8 (delapan) Ketetapan, yakni :
 - 1) TAP MPR No. IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004;
 - 2) TAP MPR No. IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah;
 - 3) TAP MPR No. VIII/MPR/2000 tentang Laporan Tahunan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara Pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2000;
 - 4) TAP MPR No. III/MPR/2001 tentang Penetapan Wakil Presiden Republik Indonesia;
 - 5) TAP MPR No. IV/MPR/2001 tentang Pengangkatan Wakil Presiden Republik Indonesia;
 - 6) TAP MPR No. X/MPR/2001 tentang Laporan Pelaksanaan Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia oleh Lembaga Tinggi Negara pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2001;
 - 7) TAP MPR No. II/MPR/2002 tentang Rekomendasi Kebijakan untuk Mempercepat Pemulihan Ekonomi Nasional;
 - 8) TAP MPR No. VI/MPR/2002 tentang Rekomendasi atas Laporan Pelaksanaan Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia oleh Presiden, Dewan Pertimbangan Agung, Dewan Perwakilan Rakyat, Badan Pemeriksa Keuangan, Mahkamah Agung pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.
4. Ketetapan MPRS/MPR yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya Undang-Undang, terdiri dari 11 Ketetapan, yakni :
 - 1) TAP MPRS No. XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera;

- 2) TAP MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN;
 - 3) TAP MPR No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan; Serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia;
 - 4) TAP MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan;
 - 5) TAP MPR No. V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional;
 - 6) TAP MPR No. VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia;
 - 7) TAP MPR No. VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Peran POLRI;
 - 8) TAP MPR No. VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa;
 - 9) TAP MPR No. VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan;
 - 10) TAP MPR No. VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan KKN;
 - 11) TAP MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.
5. Ketetapan MPRS/MPR yang dinyatakan masih berlaku sampai dengan ditetapkannya Peraturan Tata Tertib yang baru oleh MPR hasil pemilu 2004, terdiri dari 5 (lima) Ketetapan, yakni:
- 1) TAP MPR No. II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
 - 2) TAP MPR No. I/MPR/2000 tentang Perubahan Pertama Atas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
 - 3) TAP MPR No. II/MPR/2000 tentang Perubahan Kedua Atas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik

Indonesia Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;

4) TAP MPR No. V/MPR/2001 tentang Perubahan Ketiga Atas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;

5) TAP MPR No. V/MPR/2002 tentang Perubahan Keempat Atas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

6. Ketetapan MPRS/MPR yang dinyatakan tidak perlu lagi dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena bersifat final (*leinmalig*), telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan. Ketetapan ini berjumlah 104 Ketetapan.

Apabila melihat Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menjelaskan bahwa:

—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 3 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.¶

Dengan demikian, berdasarkan Penjelasan ini dapat dipahami bahwa Ketetapan MPRS maupun Ketetapan MPR yang masuk dan berlaku sebagai hukum positif dalam hierarki peraturan perundang-undangan merupakan Ketetapan yang berlaku dengan ketentuan serta Ketetapan yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya Undang-Undang (berdasarkan pada Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: I/MPR/2003). Akan tetapi yang menjadi permasalahannya disini

adalah tidak semua dari Ketetapan tersebut masih memiliki daya laku (*validity*) dan daya guna (*efficacy*). Hal tersebut dapat dilihat dari penelusuran validitas Ketetapan MPRS/MPR yang dituangkan dalam tabel berikut ini :⁴⁵⁸

Tabel 10. Penelusuran Validitas TAP MPRS/MPR dalam Pasal 2 TAP MPR Nomor I/MPR/2003

No.	Ketetapan MPRS/MPR	Status Keberlakuan	
		Ketentuan dalam TAP	Kondisi Faktual
1.	TAP MPRS No. XXV/MPRS/ 1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Faham atau Ajaran Komunisme/Maxis me-Leninisme.	Dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan seluruh ketentuan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XXV/MPRS/ 1966 ini, ke depan diberlakukan dengan berkeadilan dan menghormati hukum, prinsip demokrasi dan hak asasi manusia.	Tetap berlaku.
2.	TAP MPR No. XVI/MPR/ 1998 tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi	Dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan pemerintah berkewajiban mendorong keberpihakan politik ekonomi yang lebih memberikan kesempatan dukungan dan pengembangan ekonomi, usaha kecil menengah, dan koperasi sebagai pilar ekonomi dalam membangkitkan terlaksananya	Tetap berlaku.

⁴⁵⁸ Lihat Dian Agung Wicaksono, 2013, –Implikasi Re-Eksistensi TAP MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan terhadap Jaminan Atas Kepastian Hukum yang Adil di Indonesia, *Op.Cit.*, hlm. 162.

		pembangunan nasional dalam rangka demokrasi ekonomi.	
3.	TAP MPR No. V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur.	Tetap berlaku sampai dengan terlaksananya ketentuan dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No. V/MPR/1999	Sudah tidak berlaku, karena ketentuan Pasal 5 dan Pasal 6 telah dilaksanakan.

Tabel 11. Penelusuran Validitas TAP MPRS/MPR dalam Pasal 4 TAP MPR Nomor I/MPR/2003

No.	Ketetapan MPRS/MPR	Status Keberlakuan	
		Ketentuan dalam TAP	Kondisi Faktual
1.	TAP MPRS No. XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera	Kewajiban untuk menghargai Pahlawan Ampera yang telah ditetapkan dan Ketetapan ini berlaku sampai terbentuknya Undang-Undang tentang Pemberian Gelar, Tanda Jasa, Tanda Kehormatan dan lain-lain.	Sudah tidak berlaku dengan terbentuknya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2009 tentang Gelar, Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan.
2.	TAP MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme	Berlaku sampai terlaksana seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.	Ketetapan ini sudah melahirkan 3 (tiga) Undang-Undang yakni : 1) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme; 2) Undang-Undang

			<p>Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;</p> <p>3) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.</p>
3.	<p>TAP MPR No. XV / MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan; Serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.</p>	<p>Sampai terbentuk Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 18, 18A, dan 18B UUD NRI Tahun 1945.</p>	<p>Ketetapan ini melahirkan Undang-Undang sebagai berikut:</p> <p>1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah;</p> <p>2) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.</p>
4.	<p>TAP MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan</p>	<p>Dibentuknya Undang-Undang sesuai substansi Ketetapan ini.</p>	<p>Sudah tidak berlaku lagi dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Perundang-undangan yang direvisi dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun</p>

			2011 tentang Pembentukan Perundang-undangan.
5.	TAP MPR No. V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional	Perlu diwujudkan persatuan dan kesatuan nasional melalui pemerintahan yang mampu mengelola kehidupan secara baik dan adil, serta mampu mengatasi berbagai permasalahan yang ada.	Sudah tidak berlaku dengan terbentuknya Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi. Namun, Undang-Undang ini dibatalakn oleh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-IV/2006.
6.	TAP MPR No. VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia.	Sampai dengan terbentuknya Undang-Undang yang terkait.	Sudah tidak berlaku dengan terbentuknya Undang-Undang : a. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara RI b. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara. c. Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI.
7.	TAP MPR No. VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Peran POLRI	Sampai terbentuk Undang-Undang yang terkait dengan penyempurnaan Pasal 5 ayat (4) dan Pasal 10 ayat (2) dari Ketetapan tersebut yang disesuaikan dengan UUD NRI Tahun 1945.	Sudah tidak berlaku dengan terbentuknya Undang-Undang : 1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara RI 2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan

			Negara. 3) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI
8.	TAP MPR No. VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa	Ketetapan ini mengamanatkan perlu ditegakannya Etika kehidupan berbangsa yang meliputi etika sosial dan budaya, etika politik dan pemerintahan, etika ekonomi dan bisnis, etika penegakkan hukum, etika keilmuan dan etika lingkungan dalam penyelenggaraan negara.	Pada dasarnya sudah terdapat Undang-Undang yang lahir dari Ketetapan ini, seperti Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2008 tentang Pornografi. Akan tetapi karena TAP MPR No. VI/MPR/ 2001 ini menguraikan etika kehidupan berbangsa yang sangat luas, sehingga dibutuhkan banyak Undang-Undang untuk mewadahi materi muatannya. Oleh karena itu, karena materi muatan dalam Ketetapan ini belum diwujudkan secara keseluruhan, maka dapat dikatakan bahwa Ketetapan ini masih berlaku.
9.	TAP MPR No. VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan	Sampai dengan terbentuknya Undang-Undang yang terkait.	Tidak berlaku lagi dengan dibentuk Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025.
10	TAP MPR No. VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan	Sampai seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.	Arah kebijakan yang diamanatkan adalah membentuk Undang-Undang beserta peraturan pelaksanaannya

	Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme		<p>untuk membantu percepatan dan efektivitas pelaksanaan pemberantasan dan pencegahan korupsi yang muatannya meliputi:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi 2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban 3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2009 tentang Pengesahan <i>United Nations Convention Against Transnational Organized Crime</i> (Konvensi PBB Menentang Tindak Pidana Transnasional yang Terorganisasi 4) UU Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik 5) UU Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang); 6) UU Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman
--	--------------------------------	--	---

			<p>Republik Indonesia.</p> <p>Selain itu, Ketetapan ini tidak mengaruskan ketentuan yang dimuat untuk —diatur dengan Undang-Undangl (<i>bij de wet geregeld</i>) atau diatur dalam Undang-Undangl (<i>in de wet geregeld</i>), sehingga dalam melaksanakan Tap MPR ini dapat dilakukan dengan produk hukum yang fleksibel. Maka dari dapat dikataka Ketetapan ini tidak lagi berlau.</p>
11	TAP MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam	Sampai terlaksana seluruh ketentuan dalam Ketetapan.	<p>Dasarnya sudah terdapat Undang-Undang yang lahir dari Ketetapan ini, seperti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.</p> <p>Namun, dikarenakan dalam Ketetapan yang diuraikan sebagai arah kebijakan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam sangat luas, sehingga dibutuhkan banyak Undang-Undang untuk mewadahi materi muatannya. Untuk itu, dapat disimpulkan</p>

			bahwa Ketetapan ini masih berlaku.
--	--	--	------------------------------------

Berangkat dari penjelasan pada tabel di atas, dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa Ketetapan MPR yang dimaksud dalam hierarki peraturan perundang-undangan berjumlah 4 (empat) Ketetapan dengan perincian sebagai berikut:

1. Ketetapan MPRS/MPR yang termasuk dalam pengelompokan Pasal 2 TAP MPR Nomor I/MPR/2003, yaitu :
 - a. TAP MPRS No. XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Faham atau Ajaran Komunisme/Maxisme-Leninisme;
 - b. TAP MPR No. XVI/MPR/ 1998 tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi.
2. Ketetapan MPRS/MPR yang termasuk dalam pengelompokan Pasal 4 TAP MPR Nomor I/MPR/2003, yaitu :
 - a. TAP MPR No. VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa;
 - b. TAP MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya, keberadaan Ketetapan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan tentunya berimplikasi ke dalam tatanan dan sistem hukum di Indonesia. Dengan dimasukkannya Ketetapan MPR ke dalam hierarki saat ini, dapat menimbulkan beberapa permasalahan dalam sistem ketatanegaraan yakni: *pertama*, adanya Ketetapan-Ketetapan yang berlaku dengan ketentuan maupun Ketetapan yang tetap berlaku sampai dibentuk ke dalam Undang-Undang berpotensi menyebabkan pertentangan antara Ketetapan MPR dengan UUD NRI Tahun 1945. Misalnya TAP MPRS Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah

Negara Republik Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Fahaman atau Ajaran Komunis/Marxisme-Leninisme, Ketetapan ini tentunya bertentangan dengan Undang-Undang Dasar, dimana berdasarkan Pasal 28J ayat (2), bahwa —*Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dalam Undang-Undang...*” Pasal ini secara tegas mengatakan bahwa pembatasan mengenai hak asasi dan kebebasan warga negara diatur dalam Undang-Undang, bukan produk hukum lainnya. Sehingga dapat disimpulkan bahwa TAP MPRS Nomor XXV/MPRS/1966 materi muatannya bertentangan dengan Undang-Undang Dasar.

Kedua, berdasarkan Teori Jenjang Norma, bahwa Peraturan yang ada di atas menjadi dasar pembentukan peraturan yang ada di bawahnya, dan peraturan yang ada di bawah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang ada di atasnya. Sehingga hal ini membawa kepada pada suatu konsekuensi logis bahwa materi muatan Ketetapan MPR dimungkinkan untuk dijabarkan lebih lanjut oleh jenis peraturan perundang-undangan di bawahnya. Menjadi problematika kemudian, jika secara materi muatan saja Ketetapan MPR berpotensi bertentangan dengan Undang-Undang Dasar tetapi dimungkinkan untuk dijabarkan lebih lanjut oleh peraturan perundang-undangan di bawahnya.⁴⁵⁹

Ketiga, apabila mengingat keberadaan MPR tidak lagi sebagai lembaga negara yang diberi kewenangan untuk membentuk produk hukum, maka Ketetapan MPR tersebut menjadi *terra incognita* yakni menjadi wilayah tak bertuan karena tidak ada lembaga yang mempunyai kewenangan untuk melakukan pengujian terhadap Ketetapan MPR.⁴⁶⁰ Selain itu, berdasarkan asas *a contrario actus* bahwa yang berlaku universal dalam ilmu hukum, pembatalan suatu tindakan hukum harus dilakukan menurut cara dan oleh badan yang sama dalam

⁴⁵⁹ *Ibid.*, 169.

⁴⁶⁰ Michael Kirby, 2006, —Strengthening the Judicial Role in the Protection of Human Rights-An Action Plan, *Inter-Regional Conference on Justice Systems and Human Rights*, Vol. 20, hlm. 6.

pembentukannya.⁴⁶¹ Berdasarkan hal ini dalam praktik ketatanegaraan Indonesia setelah Reformasi, maka tidak ada lembaga maupun produk hukum yang bisa melakukan evaluasi terhadap Ketetapan MPR yang ada. Tentunya hal ini tidak sesuai dengan konteks negara hukum yang dianut Indonesia. Dimana dalam konteks negara hukum, pada prinsipnya tidak ada norma yang lepas dari mekanisme pengawasan.

Berangkat dari permasalahan tersebut maka perlu dilakukan beberapa upaya hukum untuk mengatasinya, *pertama*, terkait terjadinya kekosongan wewenang untuk melakukan pengujian terhadap Ketetapan MPR tersebut, maka sesuai dengan asas *a contrario actus* MPR perlu diberi kewenangan kembali dalam mengeluarkan Ketetapan yang bersifat *regeling* (mengatur). *Kedua*, pemberian kewenangan tersebut dapat dilakukan dengan mengubah UUD NRI Tahun 1945 terkait Pasal yang mengatur tentang kewenangan MPR. *Ketiga*, terkait Ketetapan-Ketetapan MPRS/MPR yang masih berlaku sesuai Pasal 2 dan Pasal 4 TAP MPR Nomor I/MPR/2003, maka perlu dilakukan peninjauan kembali terhadap Ketetapan-Ketetapan tersebut baik dicabut, diganti dalam bentuk Peraturan Negara maupun di ubah dalam bentuk peraturan perundang-undangan lainnya. Dengan adanya penataan kembali terhadap Ketetapan MPR yang berlaku saat ini, diharapkan dapat meminimalisir terhadap terjadinya pertentangan antara norma satu dengan norma lainnya. Sehingga produk hukum dan kebijakan yang dihasilkan oleh penyelenggara negara dapat berjalan secara koherensi dan harmonis.

3. Peninjauan Kembali Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR Melalui Peraturan Negara

Keberadaan MPR dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia merupakan bentuk ciri khas dari adanya sistem Demokrasi Pancasila. Melihat susunan keanggotaannya yang terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD membuat kedudukan MPR menjadi lembaga yang paling representatif di Indonesia.

⁴⁶¹Dian Agung Wicaksono, 2013, –Implikasi Re-Eksistensi TAP MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan terhadap Jaminan Atas Kepastian Hukum yang Adil di Indonesia, *Op.Cit.*, hlm. 172.

Namun pada perkembangannya, keberadaan MPR terus mengalami pelemahan atas dasar kekuasaan yang pada saat itu tidak mengindahkan etika politik dan batas-batas kekuasaan dalam pelaksanaannya. Padahal sejatinya keberadaan MPR merupakan arti penting dari Demokrasi Pancasila, yang artinya bahwa demokrasi yang dihayati bangsa Indonesia bukanlah tiruan demokrasi liberal maupun lainnya, melainkan lahir dari nilai-nilai luhur budaya dan suku-suku masyarakat bangsa Indonesia sendiri, serta bercirikan pada sistem pengorganisasian negara yang dilakukan atau atas persetujuan rakyat Indonesia.

Sebelum perubahan UUD NRI Tahun 1945 pada awal Era Reformasi (1999-2002), kedudukan MPR merupakan lembaga tertinggi negara dengan kekuasaan yang sangat besar. Hal tersebut mengacu pada Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan, *—Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.* Dari ketentuan tersebut diketahui bahwa pelaksanaan kedaulatan rakyat di Indonesia berada dalam satu tangan atau badan, yakni MPR.⁴⁶²

Melalui kedudukannya itulah MPR diberikan kewenangan untuk membentuk Ketetapan-Ketetapan yang sekiranya diperlukan untuk mengimplementasikan kehendak dari kedaulatan rakyat. Namun pasca Reformasi, kewenangan dari dilahirkannya ketetapan-ketetapan MPR tersebut tidak memiliki parameter yang jelas mengenai materi muatan yang akan diatur, sehingga terkesan menghasilkan aturan-aturan yang terlalu luas cakupannya. Berdasarkan pada hal tersebut, dilakukannya ide untuk melakukan peninjauan kembali terhadap Ketetapan MPRS maupun MPR yang masih berlaku. Yakni dengan dengan menugaskan MPR sebagaimana termaktub dalam Pasal 1 Aturan Tambahan UUD NRI Tahun 1945:

—Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan

⁴⁶² Sri Soemantri, 1977, *Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Bandung: Alumni, hlm. 85.

Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2003.⁴⁶³

Dengan begitu maka saat ini terdapat ketentuan dari Ketetapan MPR yang secara yuridis masih berlaku dan diakui sebagai bagian dari sumber hukum, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Melalui TAP MPR No. 1/MPR/2003 tersebut, dapat kita ketahui bahwa persoalan yuridis yang berkaitan dengan kejelasan materi dan status hukum Ketetapan MPRS/MPR ternyata belum juga dapat dituntaskan (dihapuskan), karena hanya sebagian kecil saja yang dicabut (dinyatakan tidak berlaku), sebagian lagi masih berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil Pemilu 2004, sebagian lagi dinyatakan berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang, dan sebagian lagi masih dipertahankan dalam bentuk Ketetapan MPRS/MPR.⁴⁶³

Menurut **Hajriyanto Y. Thohari**, masuknya kembali Ketetapan MPR dalam salah satu hierarki peraturan perundang-undangan ini memberikan arti bahwa Ketetapan MPR kembali didudukkan dalam posisinya yang benar dalam sistem hukum di Indonesia. Implikasinya sangat signifikan dimana Ketetapan MPR kembali menjadi sumber hukum formal dan material. Dengan masuknya kembali Ketetapan MPR dalam peraturan perundang-undangan, memberikan konsekuensi bahwa suatu peraturan perundang-undangan atau peraturan hukum tertentu dapat dievaluasi atau disinkronisasikan, yaitu diharmonisasikan dengan peraturan perundang-undangan atau peraturan hukum yang lebih tinggi tingkatannya.⁴⁶⁴ Namun hal ini menunjukkan adanya kemungkinan yang berimplikasi pada disharmonisasi peraturan perundang-undangan.

Ketetapan MPR harus kembali menjadi rujukan atau salah satu rujukan selain UUD NRI Tahun 1945 dan bukan hanya dalam pembentukan perundang-undangan di negeri ini, melainkan dalam

⁴⁶³ R. Nazriyah, 2005, –Status Hukum Ketetapan MPR/S Setelah Perubahan UUD 1945!, *Jurnal Hukum*, Vol. 12, No. 28, Januari, hlm. 29.

⁴⁶⁴ Arief Sidharta B, 2011, –Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum!, *Jurnal Hukum*, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), Edisi 3, hlm. 2.

pembentukan kebijakan-kebijakan publik lainnya. DPR dan Pemerintah (Presiden) mutlak harus memperhatikan Ketetapan MPR yang masih berlaku, bahkan merujuk kepadanya dalam pembentukan undang-undang dan peraturan perundang-undangan di bawahnya.⁴⁶⁵ Namun, disamping itu kedudukan Ketetapan MPR di dalam hierarki peraturan perundang-undangan saat ini tidak ditemukan adanya aturan mengenai mekanisme atau pihak yang berwenang dalam melakukan peninjauan atau mencabut status hukum daripada Ketetapan MPRS/MPR yang masih berlaku tersebut. Sehingga hal ini menyebabkan terjadinya kekosongan hukum serta tidak adanya lembaga yang berwenang untuk melakukan peninjauan terhadap Ketetapan MPR, inilah yang dinamakan *terra incognita* atau hukum tak bertuan. Padahal dalam rangka menciptakan peraturan perundang-undangan yang responsif, tiada satupun aturan yang tidak memiliki mekanisme pengujian, pencabutan, maupun pengkoreksian, bahkan Undang-Undang Dasar sekalipun dapat dilakukan perubahan.

Hal ini sejalan dengan pandangan **Satjipto Rahardjo**, yang mengatakan bahwa hukum (dalam hal ini peraturan perundang-undangan) harus memiliki kekuatan untuk mengoreksi dan memperbaiki dirinya sendiri agar hukum tidak disalahgunakan dan disalahtafsirkan.⁴⁶⁶ Pemikiran ini menjadi landasan bahwa MPR perlu untuk diberikan kewenangan untuk melakukan peninjauan kembali terhadap Ketetapan MPRS/MPR yang masih berlaku berdasarkan TAP No.1/MPR/2003. Namun perlu diatur secara tegas, bahwa MPR ditugasi melakukan peninjauan kembali untuk mencabut atau mengganti status hukum dari Ketetapan MPRS/MPR yang masih berlaku tersebut. Sehingga MPR hanya diberikan 2 (dua) pilihan terhadap peninjauan tersebut, yakni mencabut atau mengganti daripada status hukum Ketetapan MPRS/MPR tersebut. Berbeda dengan Ketetapan MPR sebelumnya, yang memberikan penugasan kepada MPR secara umum.

⁴⁶⁵ Hajriyanto Y. Thohari, *Eksistensi Ketetapan MPR Pasca UU No. 12 Tahun 2011*, Makalah dipresentasikan pada Acara Pers *Gathering* Wartawan Parlemen, tanggal 11-13 November di Pangkal Pinang, Provinsi Bangka Belitung, hlm. 3-4.

⁴⁶⁶ Lihat Satjipto Rahardjo, 2000, *Ilmu Hukum*, *Loc.Cit.*

Adapun maksud dari ditugasinya MPR untuk melakukan peninjauan kembali tersebut yakni untuk menciptakan harmonisasi peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan kaidah sistem hukum Indonesia, dimana jika MPR dalam peninjauan kembali merasa bahwa materi Ketetapan MPRS/MPR tersebut masih perlu untuk diterapkan, maka MPR masih tetap mempertahankan materi tersebut dengan mengganti status hukumnya menjadi Undang-Undang atau aturan dibawahnya dengan tetap melalui mekanisme yang ditentukan oleh UUD NRI Tahun 1945, namun jika berdasarkan pada peninjauan kembali MPR beranggapan bahwa Ketetapan MPRS/MPR tersebut sudah tidak diperlukan, maka ketetapan tersebut dapat langsung dicabut. Hal ini patut dilakukan sebagai bentuk penguatan terhadap eksistensi MPR dan produk yang dihasilkan nantinya. Dimana kedepannya MPR diberikan kewenangan untuk dapat membentuk produk hukum yang baru (Peraturan Negara), maka terlebih dahulu MPR ditugasi untuk melakukan penataan terhadap produk hukumnya yang masih berlaku saat ini yaitu Ketetapan MPRS/MPR berdasarkan TAP No.1/MPR/2003.

Tindak lanjut dari penugasan tersebut akan memerlukan produk hukum setingkat untuk dapat mencabutnya, hal ini sejalan dengan kerangka berfikir yang dijelaskan oleh **Maria Farida**, yang menyatakan bahwa suatu peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut dan dinyatakan tidak berlaku oleh peraturan perundang-undangan yang tingkatannya sama atau lebih tinggi. Pencabutan peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi itu dilakukan jika peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi itu dimaksudkan untuk menampung kembali seluruh atau sebagian materi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah yang dicabut itu.⁴⁶⁷

Sejalan dengan hal tersebut, maka dalam melaksanakan peninjauan kembali untuk mencabut atau mengganti status hukum Ketetapan MPRS/MPR yang masih berlaku berdasarkan

⁴⁶⁷ Maria Farida, 2006, *Ilmu Perundang-Undangan Proses dan Teknik Pembentukannya*, Op.Cit., hlm. 138.

TAP No.1/MPR/2003 diperlukan produk hukum baru yang setingkat dengan Ketetapan MPR, yakni akan diatur melalui Peraturan Negara Khusus sebagai produk hukum dari MPR. Artinya bahwa, Peraturan Negara nantinya tidak hanya berisikan Haluan Negara ataupun hasil evaluasi kinerja lembaga negara dari Sidang Tahunan MPR saja. Namun, terdapat Peraturan Negara Khusus yang mengatur hal peninjauan terhadap Ketetapan MPRS/MPR yang masih berlaku berdasarkan TAP No.1/MPR/2003. Peraturan Negara Khusus tersebut nantinya bersifat limitatif dan khusus (*lex specialis*) hanya untuk mengatur hasil dari peninjauan kembali MPR tersebut dan MPR tidak dibenarkan untuk membentuk materi muatan lain diluar itu.

BAB V
MATERI MUATAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG DASAR
NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

Berdasarkan kajian-kajian yang telah dijabarkan dalam naskah akademik ini, berikut merupakan penjabaran atas penambahan atau perubahan norma-norma yang menjadi pokok materi muatan dalam Rancangan Perubahan UUD NRI Tahun 1945 adalah sebagai berikut:

BAB I : BENTUK DAN KEDAULATAN

Dilakukan perubahan pada Pasal 1 ayat (3) yang mana perubahan ini dilakukan sebagai bentuk penegasan terhadap konsep negara hukum yang mendasarkan pada nilai-nilai dan karakteristik Pancasila. Hal ini dimaksudkan bahwa konsep negara hukum yang dianut oleh Indonesia merupakan negara hukum Pancasila, dalam arti bahwa hukum dilaksanakan dengan berlandaskan pada nilai-nilai identitas dan karakter yang terdapat pada Pancasila dan bukan negara hukum dalam

arti *rechtsstaat* sebagaimana dipakai dalam konsep negara Eropa Kontinental maupun konsep *rule of law* dalam Anglo Saxon. Sehingga setiap pembentukan peraturan perundang-undangan maupun kebijakan di Indonesia harus berdasarkan pada nilai-nilai Pancasila.

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 yang berdasarkan Pancasila.***)/*****)

BAB II : MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

Dilakukan perubahan pada Pasal 2 ayat (1) yang mana perubahan ini dilakukan sebagai bentuk rekonstruksi terhadap susunan keanggotaan MPR dengan menambahkan unsur Utusan Golongan. Penambahan unsur Utusan Golongan dikarenakan struktur keanggotaan MPR saat ini diyakini belum mewakili seluruh elemen masyarakat jika ingin diperkuatnya kewenangan MPR untuk dapat membentuk Haluan Negara. Hal ini dapat dibuktikan dari masih banyak golongan masyarakat tertentu yang belum terwakili aspirasinya dengan struktur keanggotaan MPR seperti saat ini yang hanya terdiri dari anggota DPD dan anggota DPR. Sehingga dengan penambahan unsur Utusan Golongan diharapkan MPR dapat menampung seluruh aspirasi dari masyarakat Indonesia dan dapat dipercaya untuk diberikan kewenangan kembali dalam membentuk dan menetapkan Haluan Negara.

Terjadi penambahan ayat diantara Pasal 3 ayat (1) dan (2) yang dilatarbelakangi karena tidak adanya suatu kaidah penuntun ideologis yang dijadikan sebagai pedoman dalam melakukan pembangunan jangka panjang yang didasari atas kehendak rakyat. Hal ini membawa dampak pada pembangunan yang dilaksanakan menjadi inkonsisten dan tidak berkesinambungan, karena realita yang terjadi menunjukkan bahwa kebijakan pembangunan yang dilaksanakan cenderung berganti-ganti setiap bergantinya kepemimpinan. Sehingga diperlukan penguatan terhadap kewenangan MPR untuk membentuk dan menetapkan Haluan Negara yang didasarkan atas pemikiran bahwa MPR merupakan lembaga yang dianggap paling representatif dari rakyat Indonesia. Untuk itu dengan adanya Haluan Negara diharapkan pembangunan yang dilaksanakan dapat berjalan secara konsisten dan berkesinambungan dalam

rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat dan mewujudkan tujuan nasional Indonesia.

Dilakukan penambahan ayat pada Pasal 3, yang mana penambahan ini dilakukan sebagai upaya untuk memperkuat kewenangan MPR sebagai penjelmaan dari rakyat Indonesia agar dapat memberikan suatu wadah pertanggungjawaban kinerja lembaga negara terhadap rakyat melalui Sidang Tahunan. Sidang Tahunan ini diadakan karena belum terwujudnya transparansi antara lembaga negara dengan rakyat secara menyeluruh dan terpadu, serta belum adanya tindak lanjut yang memadai terkait hasil laporan kinerja lembaga negara tersebut. Dengan ditambahnya kewenangan MPR untuk dapat mengadakan Sidang Tahunan, maka sebagai tindak lanjut daripada itu, MPR diberikan kewenangan untuk dapat menetapkan evaluasi dari hasil laporan kinerja dalam Sidang Tahunan tersebut dengan Peraturan Negara. Dengan begitu hasil evaluasi tersebut nantinya wajib dijadikan sebagai acuan bagi tiap-tiap lembaga negara dalam melakukan perbaikan dan peningkatan kinerja untuk satu tahun ke depan.

Dilakukan pergeseran ayat pada Pasal 3 ayat (2) dan (3), menjadi Pasal 3 ayat (3) dan (4). Sedangkan pada Pasal 2 ayat (2) dan (3), serta Pasal 3 ayat (1) tidak dilakukan perubahan karena secara substansi Pasal tersebut masih cukup memadai.

Pasal 2

(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum, ditambah dengan utusan golongan 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 berwenang membentuk dan menetapkan Haluan Negara.*****)
- (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.*** /*****)
- (4) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.*** /*****)
- (5) Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang tahunan dalam rangka mendengarkan laporan kinerja dan menetapkan hasil evaluasi kinerja dari tiap-tiap lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar dan diatur lebih lanjut dalam peraturan negara.*****)

PENAMBAHAN BAB

BAB IIA : HALUAN NEGARA***)**

Penambahan bab ini diadakan karena Haluan Negara merupakan dasar dalam pola pembangunan nasional dan pedoman bagi pembangunan daerah, sebab haluan ini memuat landasan ideologis dan strategi teknokratis yang menyeluruh, berkesinambungan, dan mencakup seluruh lapis peraturan perundang-undangan dan menjadi pedoman utama dalam penyelenggaraan negara yang dilaksanakan oleh tiap-tiap lembaga negara. Oleh karena itu, dasar hukum dari Haluan Negara penting

untuk dimuat dalam Undang-Undang Dasar agar mampu menjadi pedoman pembangunan yang konsisten.

Pasal 3A

- (1) Haluan Negara merupakan pedoman dalam proses penyelenggaraan pembangunan nasional yang sistematis, menyeluruh, dan berkesinambungan guna mewujudkan kesejahteraan rakyat berdasarkan Undang-Undang Dasar.
- (2) Haluan Negara dibentuk oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan dari Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Badan Pemeriksa Keuangan, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan Komisi Yudisial.
- (3) Ketentuan lebih lanjut tentang Haluan Negara diatur dengan peraturan negara.

PENAMBAHAN BAB

BAB IIB : PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN***)**

Penambahan bab ini diadakan karena peraturan perundang-undangan merupakan pondasi dasar dalam membangun sistem hukum Indonesia dan dilakukan demi terwujudnya konsistensi kedudukan dan ketaatan asas dalam hukum positif di Indonesia. Hal ini dikarenakan jika suatu hierarki peraturan perundang-undangan sering mengalami perubahan, maka akan berdampak besar –lebih pada dalam konotasi negatif– bagi susunan peraturan-peraturan lainnya (hukum lebih tinggi menjadi pedoman bagi hukum yang lebih rendah dan hukum yang lebih rendah mengacu pada hukum yang lebih tinggi).

Ketentuan dalam Pasal 3B ayat (1) dimaksudkan bahwa keberadaan UUD NRI Tahun 1945 merupakan hukum dasar yang tidak termasuk ke dalam peraturan perundang-undangan karena UUD NRI Tahun 1945 berisi nilai-nilai Pancasila sebagaimana terdapat dalam

pembukaan (*preamble*) dan berisi aturan-aturan pokok dasar negara yang tidak dapat dipersamakan dengan undang-undang, sehingga UUD NRI Tahun 1945 bukan termasuk bagian dari peraturan perundang-undangan, namun merupakan hukum dasar bagi pembentukan peraturan perundang-undangan itu sendiri. Oleh karena itu perlu dilakukan pemisahan kedudukan antara Undang-Undang Dasar yang merupakan hukum dasar dengan peraturan perundang-undangan yang ada dibawahnya. Hal ini merupakan bentuk penataan terhadap sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Ketentuan dalam Pasal 3B ayat (2) dimaksudkan bahwa diperlukannya penegasan terkait susunan hierarkis dalam peraturan perundang-undangan di tingkat pusat dan di tingkat daerah sebagai bentuk penataan peraturan perundang-undangan agar tidak menimbulkan tumpang tindih dalam pengaturannya.

Ketentuan dalam Pasal 3B ayat (3) dan (4) dimaksudkan bahwa diperlukannya penataan kembali terhadap susunan hierarki peraturan perundang-undangan di tingkat pusat maupun daerah yang selama ini masih terjadinya tumpang tindih pengaturan terhadap peraturan-peraturan di luar hierarki peraturan perundang-undangan. Dengan adanya penataan ini diharapkan dapat terciptanya konsistensi kedudukan hukum dalam mewujudkan peraturan perundang-undangan yang harmonis.

Pasal 3B

- (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan.
- (2) Peraturan perundang-undangan tersusun secara hierarkis, terdiri atas peraturan perundang-

undangan tingkat pusat dan peraturan perundang-undangan tingkat daerah.

- (3) Peraturan perundang-undangan tingkat pusat terdiri atas : peraturan negara; undang-undang/peraturan pemerintah pengganti undang-undang; peraturan pemerintah; peraturan presiden dan peraturan lembaga setingkat presiden; peraturan menteri dan peraturan kepala lembaga negara setingkat kementerian; peraturan kepala lembaga pemerintahan non kementerian; dan peraturan direktur jenderal kementerian.
- (4) Peraturan perundang-undangan tingkat daerah terdiri atas : peraturan daerah provinsi; peraturan gubernur; peraturan daerah kabupaten/kota; dan peraturan bupati/walikota.
- (5) Ketentuan lebih lanjut tentang peraturan perundang-undangan diatur dengan undang-undang.

BAB III : KEKUASAAN PEMERINTAHAN NEGARA

Terjadi perubahan dalam Pasal 7A yang dimaksudkan untuk menjamin agar Haluan Negara dapat dilaksanakan secara konsisten dan berkesinambungan oleh Presiden, maka dalam penyelenggaraannya perlu diawasi sebagai bentuk dari prinsip *checks and balances*. Hal ini didasari pada kerangka berfikir bahwa Presiden merupakan salah satu organ pelaksana dari pengejawantahan kedaulatan rakyat, dengan begitu maka setiap pelaksanaan pembangunan yang dilakukan oleh Presiden harus didasari pada kehendak rakyat yang salah satunya dijabarkan dalam bentuk Haluan Negara. Oleh karenanya, apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden dianggap tidak melaksanakan Haluan Negara, maka dapat dilakukan proses *impeachment* sebagaimana mekanisme yang diatur dalam Undang-Undang Dasar ini.

Terjadi perubahan dalam Pasal 7B ayat (1) dan (2) yang memasukkan muatan *impeachment* mengenai ketidakpatuhan Presiden dan/atau Wakil Presiden terhadap Haluan Negara sebagai penyesuaian dengan pasal sebelumnya.

Terjadi penambahan ayat diantara Pasal 7B ayat (2) dan (3), dengan maksud bahwa keberadaan mekanisme *impeachment* terkait ketidakpatuhan Presiden dan/atau Wakil Presiden terhadap Haluan Negara perlu dibedakan. Hal ini disebabkan karena indikator untuk menilai bentuk penyimpangan terhadap Haluan Negara lebih sulit untuk ditentukan, yang mana hanya bersumber pada temuan bukti-bukti dari proses fungsi pengawasan DPR. Sehingga khusus penyimpangan terhadap Haluan Negara perlu dipersulit, karena maksud dari dimasukkannya muatan *impeachment* tersebut bukan untuk memperlemah kedudukan Presiden atau menjadikan Presiden sebagai mandataris MPR, namun didasari agar Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat lebih konsisten untuk menjalankan Haluan Negara yang telah ditetapkan oleh MPR. Kemudian bentuk peringatan yang diberikan oleh DPR nantinya dimaksudkan agar Presiden mengetahui dan memahami penyimpangan yang dilakukannya, namun jika Presiden dengan sengaja tidak mengindahkan peringatan-peringatan yang telah diberikan oleh DPR, maka proses *impeachment* dapat dilanjutkan. Hal ini berlaku sebaliknya.

Terjadi pergeseran ayat, yang semula Pasal 7B ayat (3) menjadi Pasal 7B ayat (4), secara substansi dilakukan perubahan dengan menambah ketentuan jumlah kuorum daripada jumlah kehadiran anggota DPR dan jumlah kuorum daripada jumlah dukungan pengajuan permintaan dari anggota DPR. Ketentuan tersebut ditambahkan dari yang semula 2/3 menjadi 3/4. Hal ini sebagai bentuk konsekuensi dari ditambahkannya

muatan *impeachment* mengenai ketidakpatuhan Presiden dan/atau Wakil Presiden terhadap Haluan Negara, karena dengan alasan ini Presiden dan/atau Wakil Presiden berpotensi lebih mudah untuk dijatuhkan dengan alasan-alasan yang bersifat politis dari mayoritas pihak oposisi yang duduk di DPR. Oleh karena itu, diperlukan ketentuan yang memperketat kuorum dan jumlah minimal suara dalam pengambilan keputusan untuk meneruskan pengajuan permintaan DPR kepada MK. Sehingga mekanisme *impeachment* tidak disalahartikan sebagai bentuk pelemahan terhadap sistem presidensial.

Terjadi perubahan dalam Pasal 7B ayat (5) yang dimaksudkan bahwa MK wajib menghadirkan Presiden dalam sidang guna mendengarkan penjelasan Presiden mengenai pendapat yang disampaikan oleh DPR. Hal ini diperlukan karena sejalan dengan asas *Audi Et Alteram Partem* yaitu Hakim wajib mendengarkan kedua belah pihak sebelum memutus perkara dalam persidangan. Hal ini juga merupakan wujud keadilan bagi Presiden itu sendiri agar tidak mudah untuk diberhentikan dengan berdasar pada unsur politis semata. Maka seyogyanya Presiden wajib dihadirkan dalam sidang guna menyampaikan pendapatnya mengenai tuduhan yang disampaikan DPR.

Terjadi pergeseran ayat, yang semula Pasal 7B ayat (7) menjadi Pasal 7B ayat (8), secara substansi terdapat perubahan, dimana ketentuan —...setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan...” yang sebelumnya diatur dalam ayat ini, kemudian dipindahkan pada Pasal 7B ayat (5). Hal ini dimaksudkan bahwa ketentuan tersebut kurang tepat dan efektif untuk diletakkan pada tahap ini, dikarenakan dalam proses peradilan suatu perkara, seharusnya keterlibatan Presiden dan/Wakil Presiden

(sebagai termohon) untuk menyampaikan penjelasan lebih tepat dilakukan dalam proses peradilan di MK dan bukan pada rapat paripurna MPR. Sudah menjadi suatu keharusan bahwa yang dinamakan persidangan harus melibatkan adanya keterangan dari kedua belah pihak dan bukan dari pihak pemohon saja.

Terjadi pergeseran ayat, yang semula Pasal 7b ayat (4) menjadi Pasal 7b ayat (5), Pasal 7b ayat (5) menjadi Pasal 7b ayat (6), Pasal 7b ayat (6) menjadi Pasal 7b ayat (7), Pasal 7b ayat (7) menjadi Pasal 7b ayat (8) yang secara substansi tetap.

Dihapuskannya Pasal 7C karena jika menggunakan *argumen a contrario*, karena yang dilarang hanyalah DPR, maka secara tidak langsung menyebutkan bahwa Presiden dapat membekukan atau membubarkan lembaga selain DPR. Padahal seyogyanya lembaga-lembaga negara berkedudukan sejajar dan tidak memiliki kewenangan untuk membekukan atau membubarkan satu sama lainnya, karena pembentukan atau pembubaran lembaga-lembaga negara hanya dapat ditentukan dalam Undang-Undang Dasar.

Dilakukan perubahan pada Pasal 9 ayat (1) mengenai penambahan frasa dalam sumpah dan janji Presiden untuk melaksanakan Haluan Negara yang diatur dalam Peraturan Negara, bertujuan untuk memberi rasa tanggungjawab Presiden sebagaimana isi sumpah dan janji yang ia ucapkan dihadapan MPR dan seluruh rakyat Indonesia.

Kemudian Pasal 4, Pasal 5 ayat (2) dan (3), Pasal 6, Pasal 6A, Pasal 7, Pasal 8, Pasal 10, Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13, Pasal 14, Pasal 15, dan Pasal 16 tidak diadakan perubahan dan/atau penambahan karena secara substansi Pasal tersebut telah memadai.

Pasal 4

- (1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.
- (2) Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.

Pasal 5

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

Pasal 6

- (1) Calon Presiden dan calon Wakil Presiden harus seorang warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati negara, serta mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden.***)
- (2) Syarat-syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden diatur lebih lanjut dengan undang-undang.***)

Pasal 6A

- (1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. ***)
- (2) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan sebelum pelaksanaan pemilihan umum.***
- (3) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden.***)

- (4) Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden.****)
- (5) Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang. ***)

Pasal 7

Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.*)

Pasal 7A

Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak melaksanakan Haluan Negara dan/atau 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, perbuatan tercela dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi melaksanakan Haluan Negara dan/atau 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 melaksanakan Haluan Negara dan/atau telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat.***)/*****)
- (3) Khusus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden apabila tidak melaksanakan Haluan Negara maka Dewan Perwakilan Rakyat harus terlebih dahulu memberikan peringatan secara tertulis kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden sebanyak tiga kali secara bertahap sebelum diajukan kepada Mahkamah Konstitusi.*****)
- (4) Pengajuan permintaan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.***)/*****)
- (5) Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap pendapat Dewan Perwakilan Rakyat tersebut setelah disampaikannya penjelasan Presiden dan/atau Wakil Presiden atas pendapat tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan

Perwakilan Rakyat itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi.***)/*****)

- (6) Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, perbuatan tercela, dan/atau terbukti tidak melaksanakan Haluan Negara 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.***)/*****)
- (7) 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.***)/*****)
- (8) Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir.***)/*****)

Pasal 7C

Dihapuskan.

Pasal 8

- (1) Jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia diganti oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya.***)

- (2) Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden.***)
- (3) Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksanaan tugas kePresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.****)

Pasal 9

- (1) Sebelum memangku jabatannya, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat sebagai berikut:

Sumpah Presiden (Wakil Presiden):

—Demi Allah, saya bersumpah akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala peraturan negara dan 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 peraturan negara dan 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 dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.***)
- (3) Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang.***)

Pasal 12

Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang.

Pasal 13

- (1) Presiden mengangkat duta dan konsul.
- (2) Dalam hal mengangkat duta, Presiden dapat memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.*)
- (3) Presiden menerima penempatan duta negara lain 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 IV tentang Dewan Pertimbangan Agung telah dihapus, namun tetap dicantumkan karena perubahan yang dilakukan secara *addendum*.

Yang dimaksud dengan *addendum* adalah penambahan; lampiran; ketentuan atau Pasal tambahan. Perubahan dengan *adendum* adalah dengan tetap mempertahankan naskah asli Undang-Undang Dasar 1945 dan naskah

perubahan Undang-Undang Dasar 1945 diletakkan melekat pada naskah asli.

BAB V : KEMENTERIAN NEGARA

Tidak dilakukan perubahan pada bab ini karena secara substansi telah memadai.

Pasal 17

- (1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara.
- (2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.*)
- (3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.*)
- (4) Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.***)

BAB VI : PEMERINTAHAN DAERAH

Terjadi perubahan dalam Pasal 18 ayat (5) yang dimaksudkan untuk menambahkan frasa —berpedoman yang mengartikan bahwa pemerintahan daerah dalam menjalankan otonomi daerahnya berpedoman kepada Haluan Negara yang ditetapkan oleh MPR. Pemerintahan daerah menangani urusan pemerintahan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada serta berpotensi untuk hidup dan berkembang sesuai potensi serta kekhasan daerah yang dalam penyelenggaraannya harus sejalan dengan Haluan Negara yang dilaksanakan secara menyeluruh dan berkesinambungan.

Pasal 18 ayat (1), (2), (3), (4), dan (7), Pasal 18A, dan Pasal 18B tidak dilakukan usulan perubahan karena secara substansi telah memadai.

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, 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 anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.**)
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, kota dipilih secara demokratis.**)
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya dengan berpedoman pada Haluan Negara, 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 kekhususan 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.**)
- (3)

BAB VII : DEWAN PERWAKILAN RAKYAT

Tidak dilakukan perubahan pada bab ini karena secara substansi telah memadai.

Pasal 19

- (1) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum.**)
- (2) Susunan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dengan undang-undang.**)
- (3) Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.**)

Pasal 20

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.*)
- (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.*)
- (3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.*)

- (4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.*)
- (5) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.**)

Pasal 20A

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.**)
- (2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak 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 22 A

Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang.**)

Pasal 22 B

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.**)

BAB VIIA : DEWAN PERWAKILAN DAERAH*)**

Tidak dilakukan perubahan pada bab ini karena secara substansi telah memadai.

Pasal 22C

- (1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.***)
- (2) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.***)
- (3) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.***)
- (4) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang.***)

Pasal 22D

- (1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta 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, perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta 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, perimbangan keuangan pusat dan daerah, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk ditindaklanjuti.***)
- (4) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.***)

BAB VIIB : PEMILIHAN UMUM *)**

Tidak dilakukan perubahan pada bab ini karena secara substansi telah memadai.

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 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

Tidak dilakukan perubahan pada bab ini karena secara substansi telah memadai.

Pasal 23

- (1) Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.***)
- (2) Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah.***)
- (3) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.***)

Pasal 23A

Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang.***)

Pasal 23B

Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang.***)

Pasal 23C

Hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang.***)

Pasal 23D

Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang.***)

BAB VIIIA : BADAN PEMERIKSA KEUANGAN

Tidak dilakukan perubahan pada bab ini karena secara substansi telah memadai.

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

Dilakukannya perubahan pada Pasal 24A ayat (1) dikarenakan MA tidak lagi berwenang dalam melakukan pengujian Peraturan Perundang-Undangan dibawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang. Sesuai dengan fungsi dan hakekatnya bahwa MA sebagai *court of justice* berfokus menjadi lembaga tertinggi peradilan yang membawahi 4 (empat) lingkup peradilan untuk memutus persoalan pada tingkat kasasi yang menyangkut permasalahan keadilan. Mengenai kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang diberikan kepada MK.

Terjadi perubahan dalam Pasal 24B ayat (1) yang dimaksudkan untuk menambah frasa –hakim konstitusi agar KY memiliki kewenangan untuk mengawasi hakim agung dan juga hakim konstitusi. Hal ini didasari bahwa eksistensi dari KY sebagai lembaga penunjang (*state auxiliary organ*) kekuasaan kehakiman yang bertindak untuk menjaga dan menegakan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim agung dan hakim konstitusi, mengingat dengan semakin bertambahnya kewenangan MK maka perlu diadakannya pengawasan eksternal melalui KY terhadap MK.

Terjadi perubahan dalam Pasal 24C ayat (1) yang dimaksudkan untuk MK berfungsi sebagai penjamin konstitusionalitas seluruh Peraturan Perundang-undangan, sehingga MK perlu diberikan kewenangan untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-

Undang Dasar, menguji Peraturan Perundang-undangan dibawah Peraturan Negara terhadap Peraturan Negara, menguji Peraturan Perundang-undangan dibawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang. Dengan begitu proses *judicial review* dapat dilaksanakan menjadi satu atap seluruhnya oleh MK agar tercapainya kepastian hukum dalam penataan sistem ketatanegaraan. Dengan begitu pengintegrasian *judicial review* dibawah MK sebagai *court of law* dan pelaksanaan kewenangan MA sebagai *court of justice* dapat lebih optimal.

Terjadi penambahan ayat diantara Pasal 24C ayat (1) dan (2) dengan maksud bahwa MK sebagai *the guardian of constitution* dan *the sole interpreter of constitutions* maka berdasarkan hal tersebut, MK wajib menguji Rancangan Peraturan Negara sebelum ditetapkan oleh MPR. Mengingat Peraturan Negara berisi haluan dasar yang bersifat abstrak, serta cakupannya yang luas dan menjadi dasar pembentukan peraturan perundang-undangan di bawahnya. Pengujian ini dilakukan agar materi muatan yang tercantum di dalam Peraturan Negara sesuai dengan ketentuan UUD NRI Tahun 1945 dan maksud pembentukan dari Haluan Negara itu sendiri. Sehingga setelah ditetapkan oleh MPR, Peraturan Negara dapat menjadi pedoman bernegara yang dilaksanakan secara konsisten dan persisten tanpa mudah diubah materi muatannya.

Terjadi pergeseran ayat yang semula Pasal 24C ayat (2) menjadi ayat (3), Pasal 24C ayat (3) menjadi Pasal 24C ayat (4), Pasal 24C ayat (4) menjadi Pasal 24C ayat (5), Pasal 24C ayat (5) menjadi Pasal 24C ayat (6), Pasal 24C ayat (6) menjadi Pasal 24C ayat (7) secara substansi tetap. Pasal 24, Pasal 24A ayat (2),(3),(4),(5), Pasal 24B ayat (2),(3),(4), Pasal 24C ayat (3),(4),(5),(6),(7), Pasal 25, tidak dilakukan karena masih memadai.

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 dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.***)
- (3) Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan Kekuasaan Kehakiman diatur dalam undang-undang.***)

Pasal 24A

- (1) Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.***)/*****)
- (2) Hakim Agung harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, profesional, dan berpengalaman di bidang hukum.***)
- (3) Calon Hakim Agung diusulkan Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapat 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 dibawahnya diatur dengan undang-undang.***)

Pasal 24B

- (1) Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim

agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim agung dan hakim konstitusi.***)/*****)

- (2) Anggota Komisi Yudisial harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman dibidang hukum serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela.***)
- (3) Anggota Komisi Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.***)
- (4) Susunan, kedudukan, dan keanggotaan Komisi Yudisial diatur dengan undang-undang.***)

Pasal 24C*)**

- (1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, menguji peraturan perundang-undangan di bawah peraturan negara terhadap peraturan negara, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, 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 menguji rancangan peraturan negara terhadap Undang Undang Dasar sebelum ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.***)
- (3) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.***)

- (4) 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.***)
- (5) Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh Hakim Konstitusi.***)
- (6) Hakim Konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara.***)
- (7) Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang.***)

Pasal 25

Syarat-syarat untuk menjadi dan untuk diperhentikan sebagai hakim ditetapkan dengan undang-undang.

BAB IXA : WILAYAH NEGARA)**

Tidak perlu diadakan perubahan terhadap bab ini karena secara substansi telah memadai.

Pasal 25A**)**

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang.**)

BAB X : WARGA NEGARA DAN PENDUDUK

Tidak dilakukan perubahan pada bab ini karena secara substansi telah memadai.

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)**

Tidak dilakukan perubahan pada bab ini karena secara substansi telah memadai.

Pasal 28 A

Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya.**)

Pasal 28B

- (1) Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah.**)

- (2) Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.**)

Pasal 28C

- (1) Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.**)
- (2) Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya.**)

Pasal 28D

- (1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.**)
- (2) Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.**)
- (3) Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.**)
- (4) Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan.**)

Pasal 28E

- (1) Setiap orang 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 dibawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman kekuatan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.**)
- (2) Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain.**)

Pasal 28H

- (1) Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.**)
- (2) Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.**)

- (3) Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.**)
- (4) Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh 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 28 J

- (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

Tidak perlu diadakan perubahan terhadap bab ini karena secara substansi telah memadai.

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)**

Tidak perlu diadakan perubahan terhadap bab ini karena secara substansi telah memadai.

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

Tidak perlu diadakan perubahan terhadap bab ini karena secara substansi telah memadai.

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 serta penelitian dan pengembangan

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

Tidak dilakukan perubahan pada bab ini karena secara substansi telah memadai.

Pasal 33

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.****)
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan Pasal ini diatur dalam undang-undang.****)

Pasal 34

- (1) Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara.****)

- (2) Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.****)
- (3) Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pendidikan, 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)**

Tidak perlu diadakan perubahan terhadap bab ini karena secara substansi telah memadai.

Pasal 35A

Bendera Negara Indonesia ialah sang merah Putih.

Pasal 36

Bahasa Negara ialah Bahasa Indonesia.

Pasal 36A

Lambang Negara ialah Garuda Pancasila dengan semboyan Bhineka Tunggal Ika.**)

Pasal 36B

Lagu Kebangsaan ialah Indonesia Raya.**)

Pasal 36C

Ketentuan lebih lanjut mengenai Bendera, Bahasa dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan diatur dengan undang-undang.**)

BAB XVI : PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR

Tidak perlu diadakan perubahan terhadap bab ini karena secara substansi telah memadai.

Pasal 37

- (1) Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.****)
- (2) Setiap usul perubahan Pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.****)
- (3) Untuk mengubah Pasal-pasal Undang-Undang Dasar, sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.****)
- (4) Putusan untuk mengubah Pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.****)
- (5) Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.****)

ATURAN PERALIHAN

Dalam perubahan ini, Pasal I dan Pasal II Aturan Peralihan ini tetap diberlakukan dengan mengikuti Naskah Konstitusi dan tidak perlu diadakan usulan perubahan terhadap Pasal I dan II karena secara substansi Pasal tersebut telah memadai. Pasal III dihapus karena pada tanggal 13 Agustus 2003 telah disahkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi oleh Presiden dan tanggal 15 Oktober 2003 yang menandai mulai beroperasinya kegiatan MK sebagai salah satu cabang kekuasaan kehakiman menurut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pasal I

Segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini. *****)

Pasal II

Semua lembaga negara yang ada masih tetap berfungsi sepanjang untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar dan belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini. *****)

Pasal III

Dihapuskan. *****)

ATURAN TAMBAHAN

Dilakukan perubahan pada Pasal I Aturan Tambahan dengan maksud untuk menciptakan harmonisasi peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan kaidah sistem hukum Indonesia. Hal ini didasari bahwa masih terdapat Ketetapan MPR di dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang tidak ditemukan adanya aturan mengenai mekanisme atau pihak yang berwenang dalam melakukan peninjauan atau mencabut status hukum atas Ketetapan MPR tersebut. Pemikiran ini menjadi landasan bahwa MPR perlu untuk diberikan kewenangan dalam melakukan peninjauan kembali terhadap Tap MPRS atau Tap MPR yang masih berlaku berdasarkan TAP No.1/MPR/2003. Namun perlu diatur secara tegas, bahwa MPR ditugasi dalam melakukan peninjauan kembali untuk mencabut atau mengganti status hukum dari Tap MPRS atau Tap MPR yang masih berlaku tersebut. Sehingga MPR hanya diberikan 2 (dua) pilihan terhadap peninjauan tersebut, yakni mencabut atau mengganti daripada status hukumnya.

Pasal I

Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang melakukan peninjauan kembali untuk mencabut atau mengganti status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku berdasarkan TAP No.1/MPR/2003 untuk diambil putusan pada sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dan diatur lebih lanjut dalam Peraturan negara.*****)

Pasal II

Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan Pasal-pasal. *****)

KETERANGAN :

Perubahan UUD NRI Tahun 1945 dengan diberi tanda bintang (*) pada BAB, Pasal dan ayat seperti:

- Perubahan Pertama : *)
- Perubahan Kedua : **)
- Perubahan Ketiga : ***)
- Perubahan Keempat : *****)
- Perubahan Kelima : *****)

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

Pancasila sebagai dasar negara yang sekaligus sebagai sumber dari segala sumber hukum telah menghadapi banyak arus perubahan yang secara tidak langsung mengikis wibawanya dalam hal pembangunan hukum nasional. Penguatan dan pengamalan nilai-nilai Pancasila sudah menjadi barang tentu untuk dijadikan sebagai agenda utama dalam perubahan UUD NRI Tahun 1945. Terutama dalam rangka memperkuat eksistensinya sebagai konsepsi fundamental negara hukum di Indonesia. Hal ini dikarenakan negara hukum Indonesia bukanlah negara hukum yang dibangun dari reaksi kaum liberalis terhadap pemerintahan absolut, melainkan negara hukum yang bersumber pada nilai-nilai luhur yang digali dari Bangsa Indonesia itu sendiri.

Komitmen utama untuk memperkuat Pancasila dalam pembangunan hukum nasional perlu diikuti dengan penataan peraturan perundang-undangan dalam rangka mewujudkan pembentukan peraturan perundang-undangan yang partisipatoris, menyeluruh, dan mampu memenuhi asas-asas pembentukan hukum secara materil maupun formil, serta mewujudkan keteraturan peraturan perundang-undangan yang tidak saling tumpang tindih. Hal ini merupakan cita-cita luhur yang patut diwujudkan demi tegaknya wibawa hukum dalam pembangunan dan penegakan hukum di Indonesia.

Hal lain yang perlu dilakukan penyempurnaan yakni terhadap kedudukan MPR yang merupakan representasi dari majelis kebangsaan dan menjadi perpanjangan tangan dari perwujudan Demokrasi Pancasila. Keberadaannya ditujukan untuk menjembatani berbagai aspirasi masyarakat dan daerah yang berlandaskan nilai-nilai permusyawaratan/perwakilan, serta menjadi bintang pemandu dalam penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara dalam mewujudkan tujuan bernegara.

Walaupun MPR dijadikan sebagai satu-satunya lembaga negara yang menjalankan mandat konsistusional tertinggi untuk dapat mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar yang berlandaskan pada nilai-nilai Pancasila, namun pada kenyataannya peran dan kewenangan MPR saat ini justru tidak mencerminkan bahwa MPR merupakan lembaga yang merepresentasikan kedaulatan rakyat. Penghapusan kewenangan MPR untuk membentuk dan menetapkan Haluan Negara merupakan suatu bentuk kemunduran pembangunan. Oleh karena itu sudah menjadi suatu keharusan bagi MPR untuk diberikan kewenangannya kembali agar dapat membentuk Haluan Negara sebagai pedoman arah pembangunan nasional yang berlandaskan nilai-nilai Pancasila.

Disamping itu sebagai konsekuensi dari konsistensi Negara Indonesia yang mengadopsi Sistem Presidensial tetap menjadikan kedudukan Presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan yang bertanggungjawab langsung kepada rakyat. Oleh karena itu, Presiden dalam menjalankan tugas dan kewajibannya harus sesuai dengan konstitusi terutama dalam menjalankan Haluan Negara yang menjadi *roadmap* bagi Presiden agar dapat direalisasikan secara menyeluruh dan berkesinambungan. Untuk menjamin hal tersebut, maka diperlukan adanya pengawasan yang ideal oleh parlemen terhadap keberlangsungan pelaksanaan Haluan Negara yang tidak mereduksi kewenangan Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan negara.

Pembenahan sistem ketatanegaraan Republik Indonesia tidak terlepas hanya permasalahan diatas, hal lain yang menjadi agenda penting yakni perlu dilakukannya reformulasi terhadap penataan kewenangan kekuasaan kehakiman. Hal ini dikarenakan kekuasaan kehakiman memiliki fungsi untuk menyelenggarakan peradilan dalam bentuk mengadili, memeriksa, dan memutus perkara. Dalam fungsinya tersebut, perlu ditegaskan terkait pentingnya kekuasaan yudikatif yang merdeka, terbebas dari intervensi manapun terkait pengambilan keputusan, dan mandiri dalam pengelolaan organisasi dan memperkuat kewenangannya untuk menjaga tegaknya hukum dan keadilan.

Berdasarkan penjabaran yang telah dikemukakan tersebut, maka diperlukan Rancangan Perubahan UUD NRI Tahun 1945 dengan berbagai landasan-landasan pembentukannya, yakni berlandaskan landasan filosofis, landasan sosiologis, landasan yuridis, landasan politis dan landasan historis serta dengan pengkajian-pengkajian mendalam lainnya. Hal ini dimaksudkan agar nantinya dapat menghasilkan gagasan yang mampu menjawab berbagai permasalahan secara komprehensif dan fundamental. Berikut merupakan kesimpulan terhadap identifikasi masalah yang telah dijabarkan sebelumnya, yakni :

1. Diperlukan penegasan mengenai konsep negara hukum Indonesia yang dilandasi nilai-nilai dan karakteristik yang khas dari Pancasila, serta memperkuat keberadaan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum yang dianut dalam peraturan perundang-undangan agar nantinya nilai-nilai Pancasila dapat secara konsisten dijadikan sumber utama dari pembentukan dan penegakan hukum di Indonesia.
2. Diperlukan rekonstruksi dalam struktur keanggotaan MPR saat ini dengan menambahkan unsur Utusan Golongan, hal ini dimaksudkan agar MPR menjadi lembaga negara yang mewakili dari seluruh rakyat Indonesia. Dengan begitu MPR dapat diberi kewenangan untuk membentuk dan menetapkan Haluan negara sebagai pedoman dalam menyelenggarakan negara. Serta diberikan kewenangan untuk mengontrol dan mengawasi jalannya pelaksanaan Haluan Negara tersebut melalui Sidang Tahunan.
3. Diperlukan pembentukan Haluan Negara yang memberikan petunjuk arah maupun kompas bagi perjalanan pembangunan Bangsa Indonesia yang menjadi pedoman arah rencana pembangunan secara ideologis yang terintegrasi dan berkesinambungan antar pembangunan di setiap periode yang mengikat baik pembangunan di tingkat pusat maupun daerah dengan mengembalikan kewenangan MPR sebagai lembaga yang merepresentasikan kedaulatan rakyat untuk dapat membentuk dan menetapkan Haluan Negara tersebut.

4. Diperlukan penataan sistem peraturan perundang-undangan dengan menjadikan UUD NRI Tahun 1945 sebagai hukum dasar dari peraturan perundang-undangan dan mengharmonisasikan peraturan-peraturan yang sekiranya belum diatur dalam hierarki peraturan perundang-undangan agar nantinya dapat memberikan kepastian hukum dan rasa keadilan bagi masyarakat.
5. Diperlukan suatu aturan yang dapat mempertegas tanggung jawab Presiden dalam pelaksanaan pembangunan nasional tanpa memperlemah kedudukan Presiden, yakni melalui sumpah dan janji Presiden yang dimuat dalam UUD NRI Tahun 1945 dengan maksud untuk mempertegas kewajiban Presiden dalam melaksanakan Haluan Negara sesuai dengan tugas dan kewenangannya. Melalui hal tersebut dapat memberi nilai lebih sebab Presiden tidak hanya bertanggung jawab kepada rakyat namun juga kepada Tuhan Yang Maha Esa.
6. Diperlukannya rekonstruksi mekanisme beracara dalam proses *impeachment* dan melakukan penambahan syarat *impeachment* terhadap Presiden sebagai bentuk penguatan terhadap sistem presidensial, karena ditambahkannya muatan *impeachment* mengenai ketidakpatuhan Presiden terhadap Haluan Negara sehingga pengawasan DPR terhadap Presiden tidak hanya bersifat sanksi politis belaka namun memiliki implikasi hukum yang kuat agar haluan negara dapat dijalankan dengan konsisten dan berkesinambungan.
7. Diperlukan penerapan konsep otonomi daerah seluas-luasnya dengan berpedoman dan tidak boleh menyimpang daripada Haluan Negara yang telah ditetapkan oleh MPR. Hal ini dimaksudkan agar pemerintahan daerah memiliki kewajiban untuk bertanggungjawab kepada pemerintah pusat untuk melaksanakan pembangunan yang berpedoman pada Haluan Negara.
8. Diperlukan sebuah pengawasan eksternal dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim terhadap Hakim Konstitusi dan Hakim Agung oleh KY agar pengawasan peradilan dapat berjalan secara

efektif dan dapat meningkatkan wibawa Hakim Konstitusi dan Hakim Agung itu sendiri.

9. Diperlukan penyatuatan pengujian seluruh peraturan perundang-undangan di bawah MK dengan maksud untuk menciptakan peraturan perundang-undangan yang harmonis dan menjaga kesatuan nilai dari seluruh peraturan perundang-undangan dengan Pancasila.
10. Diperlukan reformulasi mengenai keberadaan Ketetapan MPRS/MPR yang masih berlaku dengan memberikan kewenangan kepada MPR dalam melakukan peninjauan kembali yang terbatas untuk mencabut atau mengganti status hukum Ketetapan MPRS/MPR yang masih berlaku tersebut agar dapat mewujudkan harmonisasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia yang terintegrasi dengan sistem hukum nasional.

B. Saran

Bersandikan pada kajian yang telah dilakukan secara komprehensif dan fundamental maka berikut merupakan langkah-langkah yang patut dilaksanakan demi tercapainya konsep ideal ketatanegaraan Indonesia yang mampu menampung berbagai dimensi strategis dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara yang berkaitan dengan ideologi, politik, hukum, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan, beberapa hal yang perlu diperhatikan terkait Rancangan Perubahan UUD NRI Tahun 1945 ini, yaitu:

1. Konsep negara hukum Pancasila perlu untuk diartikan sebagai konsepsi sistem hukum yang berpedoman pada nilai-nilai dan karakteristik Pancasila yang secara eksplisit dijabarkan dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, konsepsi ini harus dijadikan acuan secara materiil maupun formil dalam proses pembentukan dan penegakan hukum di Indonesia.
2. Hendaknya kedudukan MPR perlu untuk diposisikan sebagai lembaga negara yang merepresentasikan semua kepentingan rakyat karena berisikan perwakilan rakyat, daerah, dan golongan. Dengan begitu Haluan Negara yang dibentuk oleh MPR perlu dimaknai sebagai bentuk pengejawantahan

kedaulatan rakyat, sehingga hasil dari pelaksanaan Haluan Negara oleh tiap-tiap lembaga negara patut untuk dipertanggungjawabkan kepada rakyat dalam Sidang Tahunan yang dilaksanakan secara transparan dan akuntabel.

3. Haluan Negara hendaknya diposisikan berada setingkat di atas Undang-Undang dan setingkat dibawah Undang-Undang Dasar, sehingga memiliki legitimasi yang kuat dan menjadikan Haluan Negara sebagai payung hukum terhadap penyusunan program pembangunan nasional yang berkesinambungan dan dijadikan pedoman bagi pembentukan peraturan perundang-undangan dibawahnya.
4. Implementasi dari harmonisasi ini dimaksudkan sebagai penataan atas kedudukan suatu peraturan perundang-undangan dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang konsisten, sehingga perlu dimaknai sebagai acuan bagi para penyenggara negara dalam membentuk suatu peraturan atau kebijakan yang harus berpedoman dengan ketentuan hukum yang lebih tinggi.
5. Ketentuan mengenai sumpah dan janji Presiden mengenai pelaksanaan Peraturan Negara bukan dimaksudkan untuk menjadikan Presiden sebagai mandataris MPR, namun perlu dimaknai sebagai bentuk tanggungjawab moril Presiden kepada rakyat dan Tuhan Yang Maha Esa agar dapat menjaga konsistensi pelaksanaan suatu Peraturan Negara.
6. Implementasi dari reformulasi mekanisme proses *impeachment* terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden dan menjadikan ketidakpatuhan Presiden dan/atau Wakil Presiden terhadap Haluan Negara perlu dibarengi dengan diperkuatkannya sistem presidensial melalui penguatan dukungan parlemen yang kondusif terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden agar sistem presidensial dapat berlangsung lebih efektif.
7. Dalam menjadikan Haluan Negara sebagai pedoman penyelenggaraan pemerintahan Daerah, maka pembentukan Haluan Negara itu sendiri perlu untuk mengikutsertakan partisipasi daerah secara menyeluruh, agar keberadaan Haluan Daerah mampu menjawab permasalahan secara nasional.

8. Diperlukan pengkajian mendalam mengenai pembentukan mekanisme pengawasan eksternal terhadap Hakim Agung maupun Hakim Konstitusi yang efektif agar nantinya tidak menimbulkan tumpang tindih pengawasan dan mengganggu independensi dari Hakim Agung maupun Hakim Konstitusi itu sendiri.
9. Diperlukan pengaturan mengenai mekanisme peralihan guna mengakomodir kewenangan *judicial review* yang sebelumnya berada di MA menjadi kewenangan MK agar tidak menimbulkan kekosongan hukum dan perselisihan kewenangan antara MA dan MK akibat dari adanya pertentangan putusan kedua lembaga tersebut.
10. Penugasan MPR untuk melakukan peninjauan kembali terhadap Ketetapan MPRS/MPR yang masih berlaku perlu dimaknai secara sempit, yakni hanya dimaksudkan agar MPR melakukan peninjauan untuk mengganti atau mencabut status hukum daripada Ketetapan MPRS/MPR melalui mekanisme yang nantinya diatur dalam Tata Tertib MPR dan dilaksanakan sesegera mungkin setelah disahkannya rancangan perubahan Undang-Undang Dasar ini.

Perumusan dalam Rancangan Perubahan UUD NRI Tahun 1945 ini tentu terdapat ketidaksempurnaan, oleh karena itu agar Rancangan Perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang dihasilkan dapat lebih sempurna, alangkah baiknya jika Naskah Akademik beserta Rancangan Undang-Undang Dasar ini terlebih dahulu diuji dan dikritisi dalam forum-forum akademis yang melibatkan seluas-luasnya berbagai elemen masyarakat. Kemudian menyarankan kepada MPR untuk dibentuknya Tim Perumus Perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang terdiri dari para pakar-pakar yang relevan serta memiliki independensi dan profesionalitas yang tinggi. Lebih lanjut, diperlukannya Peraturan MPR yang mengatur tentang Tata Cara Pembentukan Naskah Akademik Perubahan UUD NRI Tahun 1945. Hal ini dimaksudkan agar nantinya dapat dijadikan pedoman yang diakui secara yuridis dalam melakukan perumusan Naskah Akademik yang konsisten dan mampu memberikan jawaban akademis dan dapat dipertanggungjawabkan. Dengan begitu,

diharapkan ketika Rancangan Perubahan UUD NRI Tahun 1945 ini diimplementasikan, maka dapat menjadi sebuah Undang-Undang Dasar yang dapat memuaskan banyak pihak dan sejalan dengan kepentingan bangsa dan Negara Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU:

- Abdullah, Abdulgani *et. al.*. 2005. *Laporan Akhir Tim Pengkajian Hukum Tentang Impeachment Dalam Sistem Hukum Tata Negara*. Jakarta: BPHN.
- Salam, Alfitra. 2007. *Prospek dan Tantangan Implementasi Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025*. Jakarta: Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jendral DPR RI.
- Anggono, B. D.. 2014. *Asas Materi Muatan Yang Tepat Dalam Pembentukan Undang-Undang, Serta Akibat Hukumnya: Analisis Undang-Undang Republik Indonesia Yang Dibentuk Pada Era Reformasi (1999-2012)*. Jakarta: Universitas Indonesia.
- AR, Muchson. 2009. *Diktat Bahan Ajar: Pancasila dan UUD 1945 Dalam Kehidupan Bangsa Dan Negara Republik Indonesia*. Yogyakarta: Universitas Negeri Yogyakarta.
- Arumanadi, Bambang dan Sunarto. 1990. *Konsepsi Negara Hukum Menurut UUD 1945*. Semarang: IKIP Semarang Press.
- Asrun, A. Muhammad. 2004. *Krisis Peradilan Mahkamah Agung di Bawah Soeharto*. Jakarta: Lembaga Studi Advokasi Masyarakat (ELSAM).
- Asshiddiqie, Jimly. 2010. *Konstitusi Ekonomi*. Jakarta: PT Kompas Media Nusantara.
- Asshiddiqie, Jimly dan M. Ali Safa'at. 2006. *Theory Hans Kelsen Tentang Hukum*. cet. 1, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Asshiddiqie, Jimly dan M. Ali safa'at. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Asshiddiqie, Jimly. 2002. *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI.
- Asshiddiqie, Jimly. 2002. *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI.

- Asshiddiqie, Jimly. 2004. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Asshiddiqie, Jimly. 2004. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Indonesia.
- Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Perihal Undang-Undang di Indonesia*. Jakarta: Konpres.
- Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Asshiddiqie, Jimly. 2007. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer Kelompok Gramedia.
- Asshiddiqie, Jimly. 2010. *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Asshiddiqie, Jimly. 2010. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali Press.
- Asshiddiqie, Jimly. 2015. *Konstitusi Bernegara (Praxis Kenegaraan Bermartabat Dan Demokratis)*. Malang: Setara Press.
- Asshiddiqie, Jimly, et al.. 2006. *Gagasan Amandemen UUD 1945 dan Pemilihan Presiden Secara Langsung*. Jakarta: Setjen&Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Asy'ari, Hasyim. 2007. *Sistem Pemerintahan Indonesia Menuju Presidensial*. Semarang: Diponegoro University Press.
- Attamimi, A. Hamid S.. 1993. *Hukum Tentang Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Kebijakan (Hukum Tata Pengaturan)*.
- Avila, Humberto Bergman. 2007. *Theory of Legal Principles*, Netherlands: Springer.
- Azhary, 1995. *Negara Hukum Indonesia: Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya*. Jakarta: UI Press.
- Bakry, Noor MS. 1994. *Pancasila Yuridis Kenegaraan*. Yogyakarta: Penerbit Liberty.
- Barky, Noor Ms. 2010. *Pendidikan Pancasila*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

- Budiarjo, Miriam. 2008. *Dasar-dasar Ilmu Politik Edisi Revisi*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Busroh, Abu Daud dan H. Abubakar Busroh. 1991. *Asas-asas Hukum Tata Negara* Cetakan ketiga. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Dalijo, J.B., dkk.. 1994. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Gramedia.
- Darmodiharjo, Darji. 1991. *Santiaji Pancasila*. Surabaya: Usaha Nasional.
- Djaenuri, Aries. *Hubungan Keuangan Pusat-Daerah*. Bogor: Ghalia Indonesia, 2012.
- Fadjar, A. Mukthie. 2005. *Tipe Negara Hukum*. Cet. Kedua, Malang: Bayu Media.
- Fahmal, A. Muin. 2013. *Peran Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*. Yogyakarta: UII Pres.
- Fajar, A. Mukhti. 2006. *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- Fajar, A. Mukthie. 2003. *Reformasi Konstitusi dalam Masa Transisi Paradigmatik*. Malang: In-trans.
- Farida, Maria. 2006. *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanikus.
- Fatakhurohman, Dian Aminudin dan Sirajudin. 2004. *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Firdaus, 2007. *Pertanggungjawaban Presiden Dalam Negara Hukum Demokrasi*. Bandung: Yrama Widya.
- G.H Addink, 2003, *From Principles of Proper Administration to Principles of Good Governance, diktat Good Governance*, Depok : CLGS-FHUI.
- Gaffar, Jenedjri M.. 2012. *Demokrasi Konsitutional: Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Gautama, Sudargo. 1973. *Pengertian Tentang Negara Hukum*. Bandung: Alumni.

- Gunawan, Opi dan Kristian. 2015. *Perkembangan Konsep Negara Hukum & Negara Hukum Pancasila*. Bandung : Refika Aditama.
- Hadjon, Philipus M.. 1987. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu.
- Hakim, Abdul Aziz. 2001. *Negara Hukum dan Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Handoyo, B. Hestu Cipto. 2015. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka.
- Harijanti, Susi Dwi. 2011. *Negara Hukum dalam Undang-Undang Dasar 1945. dalam Negara Hukum yang Berkeadilan: Kumpulan Pemikiran dalam Rangka Purnabakti Prof.Dr.H.Bagir Manan, SH., MCL*, Cetakan Pertama. Bandung: PSKN FH UNPAD.
- Hartono, M. Dimiyati. 2009. *Problematik & Solusi Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Hr, Ridwan. 2011. *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*. Jakarta: Rajagrafindo Persada.
- Huda, Ni'matul. 2003. *Politik Ketatanegaraan Indonesia*. Jogjakarta: FH UII Press.
- Huda, Ni'matul. 2008. *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*. Jakarta: Rajawali Press.
- Indrayana, Denny. 2008. *Negara Antara Ada dan Tiada Reformasi Hukum Ketatanegaraan*. Jakarta: Kompas Media Nusantara.
- Isjwara, F.. 1982. *Pengantar Ilmu Politik*. Bandung: Percetakan Offset Angkasa.
- Joeniarto. 1968. *Negara Hukum*. Yogyakarta: Yayasan Penerbit Gajah Mada.
- Juniarto. 1990. *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Kaelan, H.. 2004. *Pendidikan Pancasila*, Yogyakarta: Penerbit Paradigma.
- Kaelan, H.. 2013. *Negara Kebangsaan Pancasila*. Yogyakarta: Paradigma.
- Kansil, C.S.T.. 1970. *Inti Pengetahuan Repelita*, cet. ke-II. Jakarta: Erlangga.

- Kelsen, Hans. 1961. *General Theory of Law and State*. translated by: anders Wedberg. New York: Russel & russel.
- Kelsen, Hans. 1987. *Pure Theory of law*. Berkeley: Berkeley University Press.
- Kelsen, Hans. 2010. *Teori Hukum Murni: Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normative*. Bandung: Nusa Media.
- Kusnadi, Moh. dan Bintang R Saragih. 1989. *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem UUD 1945*. Jakarta: Gramedia.
- Kusnadi, Moh. dan Harmaily Ibrahim. 1994. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Pusat Studi HTN. Jakarta: Universitas Indonesia.
- Lev, Daniel S. 1990. *Hukum dan Politik di Indonesia*. Jakarta:LP3ES.
- Luhut, M. et. al.. 1989. *Hak Rakyat Atas Pembangunan : 40 Tahun Deklarasi Umun Hak Asasi Manusia*. Jakarta: YLBHI dan FNS.
- Mahfud MD, Moh. 2001. *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia, Cet.2*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Mahfud MD, Moh. 2009. *Politik Hukum Di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Mahfud MD, Moh.. 2010, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: Raja Grafindo Perkasa.
- Mahkamah Konstitusi RI. 2010. *Naskah Komperhensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Latar Belakang, Proses Dan Hasil Pembahasan, 1999 – 2002*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- Manan, Bagir dan Susi Dwi Harijanti. 2015. *Memahami Konstitusi: Makna dan Aktualisasi*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Manan, Bagir. 1992. *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*. Jakarta: Ind. Hill.
- Marzuki, Laica. 2006. *Berjalan-Jalan di Ranah Hukum*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Mertokusumo, Sudikno. 1998. *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat RI. Badan Pengkajian. 2018. *Survey Nasional: Evaluasi Pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara*

- Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Badan Pengkajian MPR.
- Mulyosudarmo, Soewoto. 2004. *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*. Malang: Asosiasi Pengajar HTN dan HAN dan In-TRANS.
- Mulyosudarmo, Suwoto. 1997. *Peralihan Kekuasaan: Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara*. Jakarta : Gramedia Pustaka Utama.
- Najihah, Ulin. 2008. *Penerapan Sistem Pembuktian Di Mahkamah Konstitusi*. Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
- Nasution, Adnan Buyung. 1995. *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia*. Jakarta: Grafiti.
- Natabaya, H. A.. 2006. *Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Jendral Mahkamah Konstitusi.
- Pieres, John. 2007. *Pembatasan Kekuasaan Konstitusional Presiden RI*. Jakarta: Pelangi Cendekia.
- Prasetyo, Teguh dan Abdul Halim Barkatullah. 2012. *Filsafat, Teori dan Ilmu Hukum: Pemikiran Menuju Masyarakat Yang Berkeadilan dan Bermartabat*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.
- Presetyo, Teguh dan Arie Purnomosidi. 2014. *Membangun Hukum Berdasarkan Pancasila*. Bandung: Nusa Media.
- Purbacaraka, Purnadi. 1979. *Perihal Kaidah Hukum*. Bandung: Opset Alumni.
- Pusterla, Elia R.G.. 2015. *The Credibility of Sovereignty – The Political Fiction of a Concept*. Switzerland: Springer International Publishing.
- Radjab, Dasril. 2005. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Rahardjo, Satjipto. 2006. *Hukum Dalam Jagad Ketertiban*. Jakarta: UKI Press.
- Rahardjo, Satjipto. 2009. *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Rahardjo, Satjipto. 2009. *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*. Yogyakarta: Genta Publishing.

- Ranadireksa, Hendarmin. 2002. *Amandemen UUD 1945. Menuju Konstitusi Yang Berkedaulatan Rakyat*. Jakarta: Pancur Siwah.
- Ranggawidjaja, H. Rosjidi. 1998. *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*. Bandung: PT. Mandar Maju.
- Ronny, Soemitro Hanitjio. 1985. *Beberapa Masalah Dalam Studi Hukum Dan Masyarakat*. Bandung: Remaja Karya.
- Ruslan, Achmad. 2011. *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*. Yogyakarta: Rangkang Education.
- Saragih, Bintang Regen. 2006. *Perubahan. Penggantian. dan Penetapan UndangUndang Dasar di Indonesia*. Cet.1. Bandung: CV.Utomo.
- Sarundajang. 2005. *Birokrasi Dalam Otonomi Daerah*. Jakarta: Kata Hasta Pustaka.
- Sedarmayanti dan Syarifudin Hidayat. 2002. *Metodologi Penelitian*. Bandung: CV Mandar Maju.
- Sedarmayanti. 2003. *Pemerintahan Yang Efektif dan Efisien*. Jakarta: PT. Gramedia.
- Soehino. 1980. *Ilmu Negara*. Yogyakarta: Liberti.
- Soehino. 2004. *Hukum tata negara: Sejarah ketatanegaraan Indonesia*. Volume 2. Yogyakarta: BPFE.
- Soekanto, Soerjono. 1990. *Sosiologi: Suatu Pengantar*. Edisi baru keempat. Jakarta: CV. Rajawali Pers.
- Soemantri, Sri. 1987. *Prosedur Dan Sistem Perubahan Konstitusi. Persepsi Terhadap Prosedur dan Sistem Sistem Perubahan Konstitusi Dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945*. Cet.4. Bandung: Alumni.
- Soemitro, Ronny Hanitjio. 1988. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Jakarta: Ghalia Indonesia
- Soeprapto, 2007. *Ilmu Perundangundangan jilid I. Jenis. Fungsi dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius.
- Strong, C.F.. 2008. *Konstitusi – konstitusi Politik Modern Studi Perbandingan Tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi di Dunia (terjemahan)*. Jakarta:Nusa Media.

- Suadi, Amran. 2014. *Sistem Pengawasan Badan Peradilan di Indonesia*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Sujamto, 1990. *Otonomi Daerah yang Nyata dan Bertanggungjawab*. Jakarta: Gahlia Indonesia.
- Sulaiman, King Faisal dan Nenti Uji Apriliasari. 2015. *Menggugat Produk Hukum MPR RI Pasca Amademen UUD 195*. Yogyakarta: UII Press.
- Sulardi. 2012. *Menuju Sistem Pemerintahan Presidensiil Murni*. Cet. 1. Malang: Setara Press.
- Suny, Ismail. 1977. *Mekanisme Demokrasi Pancasila*. Jakarta: Jaya Offset.
- Suprpto, Bibit. 1985. *Perkembangan Kabinet dan Pemerintahan Di Indonesia*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Suprpto, Firdaus. 1985. *Perkembangan Kabinet dan Pemerintahan di Indonesia*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Syahuri, Taufiqurrahman. 2004. *Hukum Konstitusi. Proses Dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002*. Bogor: Ghalia Indonesia.
- Syahuri, Taufiqurrahman. 2014. *Pengkajian Konstitusi Tentang Problematika Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan Ham RI.
- Syaukani, Imam dan A. Ahsin Thohari. 2008. *Dasar-Dasar Politik Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Syukani, Imam dan A. Ahsin Thohari. 2008. *Dasar-dasar Politik Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Tahir, Azhary Mohammad. 1992. *Negara Hukum Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya dari Segi Hukum Islam. Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa kini*. Jakarta: Bulan Bintang.
- Tanya, Bernanad L..dkk. 2006. *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*. Surabaya: CV. KITA.
- Thaib, Dahlan. 1999. *Pancasila Yuridis Ketatanegaraan*. Yogyakarta: Upp AmpYkpn.
- Thaib, Dahlan. 2000. *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum Dan Konstitusi*. Yogyakarta: Liberty.

- Tutik, Titik Triwulan. 2006. *Pokok-pokok Hukum Tata Negara*. Jakarta: Prestasi Pustaka Publiser.
- Wahidin, Samsul. *MPR RI dari Masa Ke Masa*. Jakarta: Bina Aksara. 1986.
- Wahyono, Padmo. 1989. *Pembangunan Hukum di Indonesia*. Jakarta: In-Hill Co.
- Wheare, KC. 1975. *Modern Constitution*. London: Oxford University Press.
- Widodo. 2014. —*Lembaga Negara Republik Indonesia yang berwenang Menetapkan “Garis-Garis Besar Haluan Negara”*. Malang: Universitas Wisnudharma Malang.
- Yamin, Hadji Muhammad. 1971. *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*. Djilid Pertama. Cetakan Ke-2. Jakarta: Siguntang.
- Zoelva, Hamdan. 2011. *Pemakzulan Presiden di Indonesia*. Cet. 1. Jakarta: Sinar Grafika.
- Zoelva, Hamdan. 2014. *Impeachment Presiden: Alasan Tindak Pidana Pemberhentian Presiden Menurut UUD 1945*. Jakarta: Penerbit Konstitusi Press (KONpress).

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN:

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Ketetapan MPRS Nomor III/MPRS/1963 tentang Pengangkatan Pemimpin Besar revolusi Indonesia Bung Karno menjadi Presiden Indonesia Seumur Hidup.
- Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/Antar Lembaga Tinggi Negara dan Ketetapan MPR mengenai Peraturan Tata Tertib MPR.
- Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara tahun 1999-2004.
- Ketetapan MPRS Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan 2002.
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional. (Lembaran Negara Republik

- Indonesia Tahun 2000 Nomor 54, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3952).
- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316).
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 8, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4358).
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389).
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005- 2025 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 33, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4700).
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587).
- Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 21 Tahun 2009 Tentang Pedoman Beracara Dalam Memutus Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat Mengenai Dugaan Pelanggaran Oleh Presiden Dan/Atau Wakil Presiden.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006 perihal pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan pengujian Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 74 Tahun 2001
Tentang Tata Cara Pengawasan Penyelenggara Pemerintah
Daerah.

ARTIKEL/JURNAL:

- Aditya, Zaka Firma dan M. Reza Winata, 2018, –Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia, *Negara Hukum*, Vol. 9, No. 1.
- Anand, Zulqadri, 2013, –Implikasi Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 Terhadap Sistem Ketatanegaraan Indonesia, *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 7 No. 3.
- Anggono, Bayu Dwi, 2018, –Tertib Jenis, Hierarki, Dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan: Permasalahan dan Solusinya, *Masalah - Masalah Hukum*, Jilid. 47 No. 1.
- Anggraini, Yessi, 2015, –Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum Dan Sesudah Amendemen Undang-Undang Dasar 1945, *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 9, No. 1.
- Arbi, Muhammad Hasbi, –UUD-1945 dan GBHN Sebagai Kendali Yuridis Dalam Pembangunan Nasional, *Variasi*, Vol. 4 No.12.
- Arianto, Henry, 2006, –Implementasi Konsep *Good Governance* Di Indonesia, *Forum Ilmiah Indonusa*, Vol. 3, No. 2.
- Astawa, I Gede Pantja, 2001, –Beberapa catatan tentang Perubahan UUD 1945, *Jurnal Demokrasi dan HAM*, Vol. 1, No. 4.
- Awaliyah, Siti, 2011, –Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Nefara Republik Indonesia, *Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, Vol. 24 No. 2.
- Aziz, Machmud, 2010, –Pengujian Peraturan Perundang-Undangan dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 7, No. 5.
- Batubara, Alwi Hasyim, 2006, –Konsep *Good Governance* Dalam Konsep Otonomi Daerah, *Jurnal Analisis Administrasi dan Kebijakan*, Vol. 3, No. 1.
- Fatmawati. 2005. –Analisis Sistem Pemerintahan Dalam UUD NRI Tahun 1945 Pra Dan Pasca Perubahan, Serta Pelaksanaannya Dalam Praktek Ketatanegaraan, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*.

- Fauzi, Erick Muhammad, 2013, —Fungsi Sosiologis Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dalam Memenuhi Hak-Hak Masyarakat, *MMH*, Vol. 2, No. 3.
- Febriansyah, Ferry Irawan, 2016, —Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia, *Perspektif*, Vol. 21 No. 3.
- Firdaus, 2011, —Membangun Hukum Indonesia Yang Berwawasan Nilai-Nilai Pancasila, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 4, No.1.
- Gunawan, Winarno Adi, —Pemakzulan (*Impeachment*) Presiden Dalam Perspektif Hukum Tata Negara, *Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke-38* No. 3.
- Hadjon, Philipus M., 2002, —*Good Governance* dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah”, *Meritokrasi*, Vol.1, No. 1.
- Hajri, Wira Atma dan Rahdiansyah, —Menghidupkan Undang-Undang Dasar 1945 Tanpa Amandemen, *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, Vol. 24, NO.4.
- Helmi, 2014, —Supremasi Hukum Dalam Proses Dan Mekanisme *Impeachment* Menurut UUD Tahun 1945, *Jurnal Inovatif*, Vol. 7, No. 3.
- Huda, Ni'matul, 2006, —Kedudukan Peraturan Daerah dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan, *Jurnal Hukum*, Vol. 13, No. 1.
- Latif , Yudi, —Rancang Bangun GBHN, artikel Koran Kompas, 30 Agustus 2016, diakses pada 12 mei 2019
- Latuconsina, Rukiah, 2015, —Politik Hukum Kekuasaan Kehakiman, *Tahkim Vol. XI* No. 2.
- Mainwaring, Scott, 1933, *Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination, dalam Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 2.
- Maladi, Yanis, 2010, —Eksistensi Hukum Adat dalam Konstitusi Negara Pasca Amandemen, *Jurnal Mimbar Hukum*, Vol. 22, No. 3.
- MD, Moh. Mahfud, 2007, —Politik Hukum Dalam Perda Berbasis Syari'ah, *Jurnal Hukum* No. 1 Vol. 14.
- Monteiro, Josef M, 2016, —Perpaduan Presidensial dan Parlmenter Dalam Sistem Pemerintahan RI, *Jurnal Hukum PRIORIS*, Vol. 3 No. 3.

- Mukhlis, 2016, –Keistimewaan Dan Kekhususan Aceh Dalam Perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia, *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 4, No. 1.
- Muntoha, 2003, –Teori Amandemen Dan Proses Amandemen Di Indonesia, *Jurnal UNISIA*, Volume 26, NO.3.
- Nazarudin, M. Ali Zavi dan Reny Yulianti, 2018, –Otonomi Daerah dan Negara Federasi, *Madani Jurnal Politik dan Sosial Kemasyarakatan*, Vol. 10, No. 1.
- Nazriyah, R., 2005, –Status Hukum Ketetapan MPR/S Setelah Perubahan UUD 1945, *Jurnal Hukum*, Vol. 12, No. 28.
- Ni'mah, Muni' Datun, 2012, –Analisis Yuridis Impeachment Presiden Dan/Atau Wakil Presiden Dalam Sejarah Ketatanegaraan Indonesia, Surabaya: Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945, *DIH Jurnal Ilmu Hukum Februari*, Vol. 8, No. 15.
- Pasaribu, H. Bomer. 2007. –Arah Pembangunan Hukum Menurut UUD 1945 Hasil Amandemen Dari Prespektif Program Legislasi, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM RI, *Majalah Hukum Nasional* (1).
- Purwadi, Ari, 2013, –Harmonisasi Pengaturan Perencanaan Pembangunan Antara Pusat dan Daerah Era Otonomi Daerah, *Jurnal Perspektif*, Vol. 18 No. 2.
- Rahmat, Diding dan Sarip, 2015, –Konsekuensi Dekonsentrasi dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, *Jurnal UNIFIKASI*, Vol. 2 No. 2.
- Ratnaningsih, Erna, 2018, –Perubahan Paradigma Pembangunan Hukum Nasional Pasca Amandemen Konstitusi, *Pakuan Law Review*, Vol. 4, No. 1.
- Riananda, Martha, 2014, –Dinamika Kedudukan TAP MPR di Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan, *Jurnal Fiat Justisia Ilmu Hukum*, Vol. 8 No. 2.
- Rudy, 2013, –Kedudukan dan Arti Penting Pembukaan UUD 1945”, *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum* Vol. 7, No. 2.
- Santoso, M.Agus, 2013, –Perkembangan Konstitusi di Indonesia”, *Jurnal Yustisia*, Vol. 2, No. 3.

- Saraswati, Retno, 2009, –Perkembangan Pengaturan Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia, *Media Hukum*, Vol. 9, No. 2.
- Saraswati, Retno, 2013, –Problematika Hukum Undang-Undang No.12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, *Yustisia*, Vol.2, No.3.
- Sartono, Kus Eddy, 2009, –Kajian Konstitusi Indonesia Dari Awal Kemerdekaan Sampai Era Reformasi, *Jurnal Humanika*, Vol. 9, No. 1.
- Sembiring, Uliana Ria, –Sistem Pengawasan Pemerintahan Daerah, *Jurnal Ilmiah KORPRI Kopertis Wilayah IV*, Vol. 1 No. 1.
- Simamora, Janpatar, 2014, –Tafsir Makna Negara Hukum Dalam Perspektif Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol.14, No.3.
- Solikhin, A , 2017, –Menimbang Pentingnya Desentralisasi Partai Politik di Indonesia, *Journal of Governance*, Vol. 2, No.1.
- Subiyanto, Achmad Edi, 2012, –Mendesain Kewenangan Kekuasaan Kehakiman Setelah Perubahan UUD 1945, *Jurnal Konstitusi* Vol. 9, No. 4.
- Subkhan, Imam, 2014, –GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan Di Indonesia, *Aspirasi*, Vol. 5, No. 2.
- Sudiana, A.A. KT., 2012, –Hubungan Antara Hukum Dan Masyarakat Sebagai Pijakan Politik Hukum Nasional, *MMH* Jilid 41.
- Sunarno, 2011, –Pemberhentian Presiden Republik Indonesia Dari Masa Ke Masa, *WACANA HUKUM*, VOL. 9, No. 2.
- Surajiyo, 2006, –Analisis Format, Substansi dan Yuridis Amandemen Undang-Undang Dasar 1945, *Pusat Pengelola Jurnal Ilmiah Universitas Indonusa Esa Unggul*, Vol. 03, No. 02.
- Surhadin, Yohanes, 2012, –Peranan Negara Dan Hukum Dalam Memberantas Kemiskinan Dengan Mewujudkan Kesejahteraan Umum, *Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke-42*, No. 3.
- Susanto, Mei, 2017, –Wacana Menghidupkan Kembali GBHN Dalam Sistem Presidensial Indonesia, *Jurnal Penelitian Hukum DE JURE*, Vol. 17, No, 3.
- Tamrin, Abu, 2015, –Perubahan Konstitusi dan Sistem Ketatanegaraan Indonesia, *Jurnal Cita Hukum* , Vol. 2. No. 1.

- Wicaksono, Dian Agung, 2013, —Implikasi Re-Eksistensi TAP MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan terhadap Jaminan Atas Kepastian Hukum yang Adil di Indoensial, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 10, No. 1.
- Widayati, 2015, —Rekonstruksi Keanggotaan MPR^l *Jurnal Pengembangan Epstimologi Ilmu Hukum*, Vol. 2, No. 1.
- Widayati, 2016, —Perbandingan Materi Muatan Ketetapan Mpr Pada Masa Pemerintahan Orde Lama, Orde Baru, Dan Era Reformasil, *Jurnal Pembaharuan Hukum*, Vol. 3, No. 1.

MAKALAH/PIDATO/DISKUSI/SEMINAR:

- Akzin, Benyamin. 1964. —Law, State and International Legal Order^l, Essays in Honor kelsen, Knoxville the University of Tennessee.
- Asshiddiqie, Jimly. 2003. —Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945,^l yang disajikan dalam Seminar dan Lokakarya Pembangunan Hukum Nasional VIII.
- Asshiddiqie, Jimly. 2004. —Cita Negara Hukum Indonesia Kontemporer^l, makalah disampaikan dalam wisuda sarjana hukum fakultas hukum Universitas Sriwijaya Palembang.
- Asshiddiqie, Jimly. 2005. —Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Pembangunan Hukum Nasional^l, Sambutan Pada Seminar Pengkajian Hukum Nasional (SPHN) Oleh Komisi Hukum Nasional (KHN) Republik Indonesia.
- Asshiddiqie, Jimly. 2000. “Kedudukan Hakim di Masa Depan,” Makalah disampaikan dalam seminar yang diselenggarakan oleh Pusat Pengkaian Hukum Islam dan Masyarakat.
- Atok, A. Rosyid Al. 2016. —Negara Hukum Indonesial, Makalah disampaikan dalam Kajian Rutin di Laboratorium Pancasila Universitas Negeri Malang, dengan tema —Konsep dan Aktualisasi Negara Hukum Pancasila^l.
- Attamimi, A. Hamid S., 1993. —Hukum Tentang Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Kebijakan (Hukum Tata Pengaturan)^l, Pidato purna Bhakti Guru Besar Tetap, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Karsi, Ravik, 2016. Disampaikan dalam pidatonya dalam Konvensi Nasional Haluan Negara, Jakarta.

- Kartasasmita, Ginandjar. 1994. —Perencanaan Pembangunan Nasional, Makalah dalam Dokumentasi & Arsip Bappenas disampaikan pada Kuliah Umum Civitas Academica Universitas Brawijaya, Malang.
- M.D, Mahfud. dalam *Focus Group Discussion* bertema —Relevankah GBHN Pasca Reformasi, yang diselenggarakan oleh Fraksi Partai Keadilan Sejahtera Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.
- Manan, Bagir, 1994. —Ketentuan-Ketentuan tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Pembangunan Hukum Nasional, makalah disampaikan pada Pertemuan Ilmiah tentang Kedudukan Biro-Biro Hukum/Unit Kerja Departemen/LPND dalam Pembangunan Hukum.
- Muchsin. 2009. —Kekuasaan Kehakiman Pasca Perubahan UUD 1945, Makalah Bahan Kuliah pada Program Doktor Ilmu Hukum Untag Surabaya.
- Rahardjo, Satjipto. 2005. —Penafsiran Hukum yang Progresif, Makalah untuk Mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum Undip, Semarang.
- Saragih, Bintan R., Makalah Pembanding, —Kapabilitas DPR dalam Pemantapan *Good Governancel*, disampaikan dalam Seminar Hukum Nasional Reformasi Hukum Menuju Terwujudnya Masyarakat Madani (*Civil Society*), Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Departemen Kehakiman RI Jakarta.
- Soemantri, Sri. 2001. dalam diskusi yang berjudul —Amandemen UUD 1945 bertempat di Departemen Kehakiman dan HAM RI, Jakarta. 9-10 Oktober.
- Thohari, Hajriyanto Y. —Eksistensi Ketetapan MPR Pasca UU No. 12 Tahun 2011, Makalah dipresentasikan pada Acara *Pers Gathering* Wartawan Parlemen.
- Toha, Miftah, 1999. —Transparansi dan Pertanggungjawaban Publik Terhadap Tindakan Pemerintah, *Makalah Seminar Hukum Nasional Ke-7* Jakarta.
- Winarta, Frans H, 1999. —Governance and Corruption, Makalah Conference on Good Governance in East Asia Realities, Problem, and Challenges diselenggarakan oleh CSIS.

HASIL PENELITIAN/PENULISAN HUKUM:

Attamimi, A. Hamid S, 1990, —*Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun waktu Pelita I - Pelita IV*”, Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta.

Purnomosid, Arie. —*Negara Hukum Pancasila (Analisis terhadap Undang-Undang Dasar 1945 Pra dan Pasca Amandemen)*], Tesis Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana UKSW.

Nashir, Haedar. 2006. —*Gerakan Islam Syari’at Reproduksi Salafiyah Ideologi di Indonesia*], Disertasi Sekolah Pascasarjana Universitas Gadjah Mada.

INTERNET:

Anonim. <https://mpr.go.id/berita/detail/martin-gbhn-menjadi-kebutuhan-mendesak>. Diakses pada 19 Mei 2019.

Anonim. <https://uns.ac.id/id/uns-berkarya/wacana-perlunya-haluan-negara.html>. Diakses pada 16 Mei 2019.

Anonim. <https://www.wawasan.co/news/detail/6432/masyarakat-rindu-dihidupkannya-kembali-gbhn>. Diakses pada 19 Mei 2019.

Asshiddiqie, Jimly. —*Bab 2: Konstitusi Indonesia dari Masa ke Masa*”. http://mitrahukum.org/wpcontent/uploads/2012/09/Konstitusi_dan_Konstitusionalisme.pdf. Diakses pada tanggal 15 juni 2019.

Asshiddiqie, Jimly. —*Ideologi, Pancasila dan Konstitusi*, https://www.jimly.com/makalah/namafile/3/ideologi_pancasila_dan_konstitusi. Diakses pada tanggal 6 Mei 2019.

Asshiddiqie, Jimly. *Makalah Berjudul —Gagasan Kedaulatan Lingkungan Demokrasi Versus Ekorasil.* [http://www.jimly.com/makalah/namefile/128/Demokrasi dan Ekorasi.doc](http://www.jimly.com/makalah/namefile/128/Demokrasi_dan_Ekorasi.doc).

Ditjen PP Kemenkumham. —*perkembangan harmonisasi rpp tahun 2010*], <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/perkembangan-harmonisasi-rpp-tahun-2010/50-kajian-dan-inventarisasi-perda/157-peraturan-daerah-yang-bernuansa-syariat-islam.html> #comment-2313. Diakses pada hari rabu tanggal 12 juni 2019.

Gusti, Pakar: *GBHN Dihapus, —Pembangunan Nasional Mengalami Kemunduran*], <http://www.ugm.ac.id/id/post/page?id=4891>. Diakses pada 12 Mei 2019.

https://www.un.org/esa/desa/papers/2006/wp33_2006.pdf. Diakses pada 18 Mei 2019.

- Mahkamah Konstitusi RI. –Rekapitulasi Perkara Pengujian Undang-Undangl, <https://mkri.id/index.php?page=web.RekapPUU&menu=4>. Diakses pada 23 Juni 2019.
- Korea Legislation Research Institute. –Korea Legislative System”, https://elaw.klri.re.kr/eng_service/struct.do. Diakses pada 15 Juni 2019.
- Kusmito Gunawan, –Perda Bermasalah, Buah Otonomi Kebablasanl, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol17839/perda-bermasalahbuah-otonomi-kebablasan>. Diakses pada tanggal 14 Juni 2019.
- Mariyah, Chusnul. –GBHN dan Urgensinya di Masa Depanl, pada <http://www.mpr.go.id/berita/read/2013/10/03/12708/sosialisasi-4-pilar-di-kampus-kuning>. Diakses pada tanggal 11 Juni 2019.
- Mariyah, Chusnul. 2013. –GBHN dan Urgensinya di Masa Depanl, <http://www.mpr.go.id/berita/read/2013/10/03/12708/sosialisasi-4-pilardikampuskuning>. diakses pada tanggal 01 Juni 2019.
- Ministry of Legislation of the Republic of Korea, –Overview of Legislation System of the Republic of Korea”. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN011552.pdf>. Diakses pada 15 Juni 2019.
- Pigome, Martha. –Implementasi Prinsip demokrasi dan Nomokrasi dalam Strukur Ketatanegaraan RI Pasca Amandemen UUD 1945l, <http://fh.unsoed.ac.id/sites/default/files/fileku/dokumen/JDHMei2011/12.pdf>. Diakses pada 12 Mei 2019.
- Putra, Pamungkas Satya. –Pemberhentian Presiden Dan/Atau Wakil Presiden Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD NRI Tahun 1945l, <https://media.neliti.com/media/publications/53499-ID-pemberhentian-presiden-danatau-wakil-pre.pdf>. Diakses 1 Juni 2019.
- Semarangpedia.com, –122 Perda Bermasalah di Jateng Dibatalkan Mendagril, <http://semarangpedia.com/122-perda-bermasalah-di-jatengdibatalkan-mendagri/>. Diakses pada tanggal 14 Juni 2019.
- Zulkarnain. –Ketatanegaraan Indonesia Pasca kemerdekaan”, <http://staffnew.uny.ac.id/upload/197408092008121001/penelitian/B.3.JURNAL.pdf>. Diakses 23 juni 2019.

**MATERI PERUBAHAN RANCANGAN PERUBAHAN
UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK
INDONESIA TAHUN 1945**

UNIVERSITAS DIPONEGORO

BADAN PENGKAJIAN MPR RI

MATRIKS PERUBAHAN RANCANGAN PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945		
UUD NRI TAHUN 1945	USUL PERUBAHAN	ALASAN PERUBAHAN¹
<p style="text-align: center;"> UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 PEMBUKAAN (P r e a m b u l e) </p> <p> Bahwa sesungguhnya Kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan peri-kemanusiaan dan peri-keadilan. </p> <p> Dan perjuangan pergerakan </p>		

¹ Hal ini didasarkan pada Pasal 37 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur bahwa “Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.”

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 rakhmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya.

Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut

<p>melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.</p>		
UNDANG-UNDANG DASAR		
BAB I BENTUK DAN KEDAULATAN	BAB I BENTUK DAN KEDAULATAN	
Pasal 1	Pasal 1	

(1) Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik.	Tetap	
(2) Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. ***)	Tetap	
(3) Negara Indonesia adalah negara hukum. ***)	(3) Negara Indonesia adalah negara hukum yang berdasarkan Pancasila.	Dalam rangka memperkuat sistem peraturan perundang-undangan yang berdasarkan Pancasila, maka keberadaan Pancasila perlu dipertegas sebagai sumber segala sumber hukum negara. Hal ini dimaksudkan bahwa konsep negara hukum yang dianut oleh Indonesia merupakan negara hukum Pancasila, dalam arti bahwa hukum dilaksanakan dengan berlandaskan pada nilai-nilai identitas dan karakteristik yang terdapat pada Pancasila dan bukan dalam arti <i>rechtsstaat</i> sebagaimana yang dipakai dalam konsep Eropa Kontinental maupun konsep <i>rule of law</i>

		dalam Anglo Saxon. Sehingga setiap pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia harus berdasarkan pada nilai-nilai Pancasila.
BAB II MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT	BAB II MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT	
Pasal 2	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. ****)	(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum, ditambah dengan utusan golongan dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.	Terjadi penambahan dalam struktur keanggotaan MPR yakni dengan memasukan kembali unsur utusan golongan menjadi anggota dari MPR. Dilakukannya perubahan ini mengingat bahwa untuk mewujudkan kedaulatan rakyat secara sempurna, maka seluruh elemen rakyat harus terwakili didalam MPR. Dihapuskannya utusan golongan dalam susunan keanggotaan MPR merupakan sebuah kemunduran dikarenakan

		<p>struktur yang ada saat ini seakan memberi batas terhadap keterwakilan seluruh rakyat yang mana hanya beberapa elemen rakyat yang dapat terwakilkan di MPR melalui Pemilu. Atas hal tersebut guna mewujudkan keterwakilan bagi seluruh golongan rakyat, maka perlu kembali dimasukan utusan golongan kedalam struktur keanggotaan MPR. Namun sistematika yang digunakan untuk memasukan utusan golongan tersebut tidak dapat disamakan dengan sistem pada masa Orde Baru, melainkan perlu dilakukan dengan badan yang independen dengan sistem yang transparan dan akuntabel sebagaimana nantinya diatur dalam undang-undang. Sehingga dengan penambahan utusan golongan</p>
--	--	--

		diharapkan MPR dapat menampung seluruh aspirasi dari masyarakat Indonesia dan dapat dipercaya untuk diberikan kewenangan kembali dalam membentuk dan menetapkan Haluan Negara.
(2) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara.	Tetap	
(3) Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak.	Tetap	
Pasal 3	Pasal 3	
(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. ***)	Tetap	
(2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden. ***/****)	(2) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang membentuk dan menetapkan Haluan Negara.	Terjadi penambahan ayat diantara Pasal 3 ayat (1) dan (2) yang dilatarbelakangi karena tidak adanya suatu kaidah penuntun ideologis yang dijadikan sebagai

		<p>pedoman dalam melakukan pembangunan jangka panjang yang didasari atas kehendak rakyat. Hal ini membawa dampak pada pembangunan yang dilaksanakan menjadi inkonsisten dan tidak berkesinambungan, karena realita yang terjadi menunjukkan bahwa kebijakan pembangunan yang dilaksanakan cenderung berganti-ganti setiap bergantinya kepemimpinan. Sehingga diperlukan penguatan terhadap kewenangan MPR untuk membentuk dan menetapkan Haluan Negara yang didasarkan atas pemikiran bahwa MPR merupakan lembaga yang dianggap paling representatif dari rakyat Indonesia. Untuk itu dengan adanya Haluan Negara diharapkan pembangunan yang dilaksanakan</p>
--	--	--

		dapat berjalan secara konsisten dan berkesinambungan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat dan mewujudkan tujuan nasional Indonesia.
(3) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar. *** /****)	(3) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.	Terjadi pergeseran ayat, yang semula Pasal 3 ayat (2) menjadi Pasal 3 ayat (3), secara substansi tetap.
	(4) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.	Terjadi pergeseran ayat, yang semula Pasal 3 ayat (3) menjadi Pasal 3 ayat (4), secara substansi tetap.
	(5) Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang tahunan dalam rangka mendengarkan laporan kinerja dan menetapkan hasil evaluasi	Dilakukan penambahan ayat pada Pasal 3, yang mana penambahan ini dilakukan sebagai upaya untuk memperkuat kewenangan MPR sebagai penjelmaan dari rakyat

	<p>kinerja dari tiap-tiap lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar dan diatur lebih lanjut dalam peraturan negara.</p>	<p>Indonesia agar dapat memberikan suatu wadah pertanggungjawaban kinerja lembaga negara terhadap rakyat melalui Sidang Tahunan. Sidang Tahunan ini diadakan karena belum terwujudnya transparansi antara lembaga negara dengan rakyat secara menyeluruh dan terpadu, serta belum adanya tindak lanjut yang memadai terkait hasil laporan kinerja lembaga negara tersebut. Dengan ditambahnya kewenangan MPR untuk dapat mengadakan Sidang Tahunan, maka sebagai tindak lanjut daripada itu, MPR diberikan kewenangan untuk dapat menetapkan evaluasi dari hasil laporan kinerja dalam Sidang Tahunan tersebut dengan Peraturan Negara. Dengan begitu hasil evaluasi tersebut nantinya wajib</p>
--	--	--

		dijadikan sebagai acuan bagi tiap-tiap lembaga negara dalam melakukan perbaikan dan peningkatan kinerja untuk satu tahun ke depan.
	BAB IIA HALUAN NEGARA	Bab ini diadakan karena Haluan Negara merupakan dasar pijakan dalam menentukan arah penyelenggaraan pembangunan nasional yang dibentuk dan ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dan penting untuk dimuat dalam Undang-Undang Dasar.
	Pasal 3A	
	(1) Haluan Negara merupakan pedoman dalam proses penyelenggaraan pembangunan nasional yang sistematis, menyeluruh, dan berkesinambungan guna mewujudkan kesejahteraan	Ketentuan dalam Pasal 3A ayat (1) diadakan dengan maksud untuk menciptakan suatu perencanaan pembangunan nasional yang berkesinambungan dan bersumber pada kehendak rakyat. Hal ini dikarenakan RPJPN sebagai

	<p>rakyat berdasarkan Undang-Undang Dasar.</p>	<p>pengganti GBHN dirasa belum mampu mengakomodir segala kebutuhan rakyat. Sehingga diperlukannya suatu Haluan Negara yang mencakup kelebihan dari RPJPN GBHN dan PNSB, dengan maksud untuk menciptakan perencanaan pembangunan yang bersendikan pada nilai-nilai Pancasila guna mewujudkan pembangunan yang menyeluruh dan berkesinambungan, serta dalam pelaksanaannya yang sistematis dengan tujuan menyelaraskan pembangunan di tingkat pusat dan daerah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat Indonesia.</p>
	<p>(2) Haluan Negara dibentuk oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan memperhatikan</p>	<p>Ketentuan dalam Pasal 3A ayat (2) dimaksudkan bahwa Haluan Negara tersebut dibentuk oleh MPR</p>

	<p>pertimbangan dari Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Badan Pemeriksa Keuangan, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan Komisi Yudisial.</p>	<p>dengan memperhatikan pertimbangan dari tiap-tiap lembaga negara dengan tujuan untuk menghasilkan Haluan Negara yang partisipatoris agar mampu untuk mencakup kebutuhan yang komprehensif dan bukan atas kepentingan MPR semata. Mengingat bahwa Haluan Negara merupakan aturan dasar negara yang berisikan pedoman penuntun untuk menyelenggarakan pembangunan nasional yang melibatkan seluruh lembaga negara dalam pelaksanaannya.</p>
	<p>(3) Ketentuan lebih lanjut tentang Haluan Negara diatur dengan peraturan negara.</p>	<p>Ketentuan dalam Pasal 3A ayat (3) dimaksudkan bahwa produk hukum berupa Haluan Negara akan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Negara yang ditetapkan oleh MPR. Hal ini dimaksudkan agar Haluan Negara dapat menjadi</p>

		pedoman bagi pembentukan peraturan perundang-undangan dibawahnya, maka seyogyanya Haluan Negara ditetapkan dengan Peraturan Negara.
	BAB IIB PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	Bab ini diadakan karena peraturan perundang-undangan merupakan salah satu pondasi utama dalam mewujudkan pembangunan hukum di Indonesia, dengan begitu maka konstitusi perlu mengatur secara jelas mengenai susunan dari hierarki peraturan perundang-undangan itu sendiri guna mewujudkan sistem hukum Indonesia yang konsisten dan tidak tumpang tindih, serta hal ini penting untuk memperkuat status hukum dari peraturan negara, sehingga perlu untuk dimuat dalam Undang-Undang Dasar.
	Pasal 3B	

	<p>(1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan.</p>	<p>Ketentuan dalam Pasal 3B ayat (1) dimaksudkan bahwa keberadaan UUD NRI Tahun 1945 merupakan hukum dasar yang tidak termasuk ke dalam peraturan perundang-undangan karena UUD NRI Tahun 1945 berisi nilai-nilai Pancasila sebagaimana terdapat dalam pembukaan (<i>preamble</i>) dan berisi aturan- aturan pokok dasar negara yang tidak dapat dipersamakan dengan undang-undang, sehingga UUD NRI Tahun 1945 bukan termasuk bagian dari peraturan perundang-undangan, namun merupakan hukum dasar bagi pembentukan peraturan perundang-undangan itu sendiri. Oleh karena itu perlu dilakukan pemisahan kedudukan antara Undang-Undang Dasar yang merupakan hukum dasar dengan</p>
--	---	--

		peraturan perundang-undangan yang ada dibawahnya. Hal ini merupakan bentuk penataan terhadap sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia.
	(2) Peraturan perundang-undangan tersusun secara hierarkis, terdiri atas peraturan perundang-undangan tingkat pusat dan peraturan perundang-undangan tingkat daerah.	Ketentuan dalam Pasal 3B ayat (2) dimaksudkan bahwa diperlukannya penegasan terkait susunan hierarkis dalam peraturan perundang-undangan di tingkat pusat dan di tingkat daerah sebagai bentuk penataan peraturan perundang-undangan agar tidak menimbulkan tumpang tindih dalam pengaturannya.
	(3) Peraturan perundang-undangan tingkat pusat terdiri atas : peraturan negara; undang-undang/peraturan pemerintah pengganti undang-undang; peraturan pemerintah; peraturan presiden dan peraturan lembaga	Ketentuan dalam Pasal 3B ayat (3) dan (4) dimaksudkan bahwa diperlukannya penataan kembali terhadap susunan hierarki peraturan perundang-undangan di tingkat pusat maupun daerah yang selama ini masih terjadinya

	setingkat presiden; peraturan menteri dan peraturan kepala lembaga negara setingkat kementerian; peraturan kepala lembaga pemerintahan non kementerian; dan peraturan direktur jenderal kementerian.	tumpang tindih pengaturan terhadap peraturan-peraturan di luar hierarki peraturan perundang-undangan. Dengan adanya penataan ini diharapkan dapat terciptanya konsistensi kedudukan hukum dalam mewujudkan peraturan perundang-undangan yang harmonis.
	(4) Peraturan perundang-undangan tingkat daerah terdiri atas : peraturan daerah provinsi; peraturan gubernur; peraturan daerah kabupaten/kota; dan peraturan bupati/walikota.	
	(5) Ketentuan lebih lanjut tentang peraturan perundang-undangan diatur dengan undang-undang.	Hal ini dimaksudkan bahwa ketentuan-ketentuan yang belum diatur terkait susunan hierarki peraturan perundang-undangan, mekanisme pembentukan maupun materi muatan dari peraturan perundang-undangan tersebut nantinya diatur lebih lanjut dalam undang-undang tersendiri.

BAB III KEKUASAAN PEMERINTAHAN NEGARA	BAB III KEKUASAAN PEMERINTAHAN NEGARA	
Pasal 4	Pasal 4	
(3) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.	Tetap	
(4) Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.	Tetap	
Pasal 5	Pasal 5	
(1) Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat. *)	Tetap.	
(2) Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.	Tetap.	
Pasal 6	Pasal 6	
(1) Calon Presiden dan calon Wakil Presiden harus seorang warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah	Tetap	

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. ***)	Tetap	
Pasal 6A	Pasal 6A	
(1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. ***)	Tetap	
(2) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum. ***)	Tetap	
(3) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah	Tetap	

suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden. ***)		
(4) Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden. ****)	Tetap	
(5) Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang. ***)	Tetap	
Pasal 7	Pasal 7	
Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang	Tetap	

sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.*)		
Pasal 7A	Pasal 7A	
<p>Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. ***)</p>	<p>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, perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak melaksanakan Haluan Negara dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.</p>	<p>Terjadi perubahan dalam Pasal 7A yang dimaksudkan untuk menjamin agar Haluan Negara dapat dilaksanakan secara konsisten dan berkesinambungan oleh Presiden, maka dalam penyelenggaraannya perlu diawasi sebagai bentuk dari prinsip <i>checks and balances</i>. Hal ini didasari pada kerangka berfikir bahwa Presiden merupakan salah satu organ pelaksana dari pengejawantahan kedaulatan rakyat, dengan begitu maka setiap pelaksanaan pembangunan yang dilakukan oleh Presiden harus didasari pada kehendak rakyat yang salah satunya dijabarkan dalam bentuk Haluan Negara. Oleh karenanya, apabila Presiden</p>

		dan/atau Wakil Presiden dianggap tidak melaksanakan Haluan Negara, maka dapat dilakukan proses <i>impeachment</i> sebagaimana mekanisme yang diatur dalam Undang-Undang Dasar ini.
Pasal 7B	Pasal 7B	
(1) Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden	(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	Terjadi perubahan dalam Pasal 7B ayat (1) dan (2) yang memasukan muatan <i>impeachment</i> mengenai ketidakpatuhan Presiden dan/atau Wakil Presiden terhadap Haluan Negara sebagai penyesuaian dengan pasal sebelumnya.

<p>dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. ***)</p>	<p>negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, perbuatan tercela dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi melaksanakan Haluan Negara dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.</p>	
<p>(2) Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat. ***)</p>	<p>(2) Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut ataupun telah tidak lagi melaksanakan Haluan Negara dan/atau telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat.</p>	

<p>(3) Pengajuan permintaan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat. ***)</p>	<p>(3) Khusus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden apabila tidak melaksanakan Haluan Negara maka Dewan Perwakilan Rakyat harus terlebih dahulu memberikan peringatan secara tertulis kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden sebanyak tiga kali secara bertahap sebelum diajukan kepada Mahkamah Konstitusi.</p>	<p>Terjadi penambahan ayat diantara Pasal 7B ayat (2) dan (3), dengan maksud bahwa keberadaan mekanisme <i>impeachment</i> terkait ketidakpatuhan Presiden dan/atau Wakil Presiden terhadap Haluan Negara perlu dibedakan. Hal ini disebabkan karena indikator untuk menilai bentuk penyimpangan terhadap Haluan Negara lebih sulit untuk ditentukan, yang mana hanya bersumber pada temuan bukti-bukti dari proses fungsi pengawasan DPR. Sehingga khusus penyimpangan terhadap Haluan Negara perlu dipersulit, karena maksud dari dimasukkannya muatan <i>impeachment</i> tersebut bukan untuk memperlemah kedudukan Presiden atau menjadikan Presiden sebagai mandataris MPR, namun didasari agar Presiden dan/atau Wakil</p>
---	--	--

		<p>Presiden dapat lebih konsisten untuk menjalankan Haluan Negara yang telah ditetapkan oleh MPR. Kemudian bentuk peringatan yang diberikan oleh DPR nantinya dimaksudkan agar Presiden mengetahui dan memahami penyimpangan yang dilakukannya, namun jika Presiden dengan sengaja tidak mengindahkan peringatan-peringatan yang telah diberikan oleh DPR, maka proses <i>impeachment</i> dapat dilanjutkan. Hal ini berlaku sebaliknya.</p>
<p>(4) Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap pendapat Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi. ***)</p>	<p>(4) Pengajuan permintaan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam sidang paripurna yang</p>	<p>Terjadi pergeseran ayat, yang semula Pasal 7B ayat (3) menjadi Pasal 7B ayat (4), secara substansi dilakukan perubahan dengan menambah ketentuan jumlah kuorum daripada jumlah kehadiran anggota DPR dan jumlah kuorum daripada jumlah dukungan</p>

	<p>dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.</p>	<p>pengajuan permintaan dari anggota DPR. Ketentuan tersebut ditambahkan dari yang semula 2/3 menjadi 3/4. Hal ini sebagai bentuk konsekuensi dari ditambahkannya muatan <i>impeachment</i> mengenai ketidakpatuhan Presiden dan/atau Wakil Presiden terhadap Haluan Negara, karena dengan alasan ini Presiden dan/atau Wakil Presiden berpotensi lebih mudah untuk dijatuhkan dengan alasan-alasan yang bersifat politis dari mayoritas pihak oposisi yang duduk di DPR. Oleh karena itu, diperlukan ketentuan yang memperketat kuorum dan jumlah minimal suara dalam pengambilan keputusan untuk meneruskan pengajuan permintaan DPR kepada MK. Sehingga mekanisme <i>impeachment</i> tidak disalahartikan sebagai bentuk</p>
--	--	---

		pelemahan terhadap sistem presidensial.
(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. ***)	(5) Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap pendapat Dewan Perwakilan Rakyat tersebut setelah disampaikannya penjelasan Presiden dan/atau Wakil Presiden atas pendapat tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi.	Terjadi perubahan dalam Pasal 7B ayat (5) yang dimaksudkan bahwa MK wajib menghadirkan Presiden dalam sidang guna mendengarkan penjelasan Presiden mengenai pendapat yang disampaikan oleh DPR. Hal ini diperlukan karena sejalan dengan asas <i>Audi Et Alteram Partem</i> yaitu Hakim wajib mendengarkan kedua belah pihak sebelum memutus perkara dalam persidangan. Hal ini juga merupakan wujud keadilan bagi Presiden itu sendiri agar tidak mudah untuk diberhentikan dengan berdasar pada unsur politis semata. Maka seyogyanya Presiden wajib dihadirkan dalam sidang guna menyampaikan pendapatnya mengenai tuduhan yang

		disampaikan DPR.
<p>(5) Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lambat tiga puluh hari sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat menerima usul tersebut. ***)</p>	<p>(6) Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, perbuatan tercela, dan/atau terbukti tidak melaksanakan Haluan Negara 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</p>	<p>Terjadi pergeseran ayat, yang semula Pasal 7b ayat (5) menjadi Pasal 7b ayat (6), secara substansi terjadi perubahan dengan memasukan muatan <i>impeachment</i> mengenai ketidakpatuhan Presiden dan/atau Wakil Presiden terhadap Haluan Negara sebagai penyesuaian dengan pasal sebelumnya.</p>

	kepada Majelis Permasyarakatan Rakyat.	
(7) Keputusan Majelis Permasyarakatan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permasyarakatan Rakyat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permasyarakatan Rakyat. ***)	(7) Majelis Permasyarakatan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lambat tiga puluh hari sejak Majelis Permasyarakatan Rakyat menerima usul tersebut.	Terjadi pergeseran ayat, yang semula Pasal 7b ayat (6) menjadi Pasal 7b ayat (7), secara substansi tetap.
	(8) Keputusan Majelis Permasyarakatan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permasyarakatan Rakyat yang dihadiri oleh sekurang-	Terjadi pergeseran ayat, yang semula Pasal 7B ayat (7) menjadi Pasal 7B ayat (8), secara substansi terdapat perubahan, dimana ketentuan “... <i>setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan</i>

	<p>kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir.</p>	<p><i>penjelasan...</i>” yang sebelumnya diatur dalam ayat ini, kemudian dipindahkan pada Pasal 7B ayat (5). Hal ini dimaksudkan bahwa ketentuan tersebut kurang tepat dan efektif untuk diletakkan pada tahap ini, dikarenakan dalam proses peradilan suatu perkara, seharusnya keterlibatan Presiden dan/Wakil Presiden (sebagai termohon) untuk menyampaikan penjelasan lebih tepat dilakukan dalam proses peradilan di MK dan bukan pada rapat paripurna MPR. Sudah menjadi suatu keharusan bahwa yang dinamakan persidangan harus melibatkan adanya keterangan dari kedua belah pihak dan bukan dari pihak pemohon saja.</p>
Pasal 7C	Pasal 7C	
Presiden tidak dapat membekukan	Dihapuskan.	Jika menggunakan cara berpikir

<p>dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat. ***)</p>		<p><i>argumentum a contrario</i>, karena yang dilarang hanyalah DPR, maka secara tidak langsung menyebutkan bahwa Presiden dapat membekukan atau membubarkan lembaga selain DPR. Padahal seyogyanya lembaga-lembaga negara berkedudukan sejajar dan tidak memiliki kewenangan untuk membekukan atau membubarkan satu sama lainnya, karena pembentukan atau pembubaran lembaga-lembaga negara hanya dapat ditentukan dalam Undang-Undang Dasar. Oleh karena itu Pasal ini harus dihapuskan agar tidak terjadi kesalahan tafsir untuk waktu kedepannya.</p>
Pasal 8	Pasal 8	
<p>(1) Jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat</p>	<p>Tetap</p>	

<p>melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya. ***)</p>		
<p>(2) Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden. ***)</p>	Tetap	
<p>(3) Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat</p>	Tetap	

<p>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. ****)</p>		
Pasal 9	Pasal 9	
<p>(1) Sebelum memangku jabatannya, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat sebagai berikut :</p> <p>Sumpah Presiden (Wakil Presiden) :</p> <p>“Demi Allah, saya bersumpah akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan</p>	<p>(1) Sebelum memangku jabatannya, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat sebagai berikut :</p> <p>Sumpah Presiden (Wakil Presiden) :</p> <p>“Demi Allah, saya bersumpah</p>	<p>Terjadi perubahan dalam Pasal 9 ayat (1) yang dimaksudkan untuk menambahkan frasa dalam pasal ini, yaitu “<i>menjalankan segala peraturan negara</i>”. Hal ini bertujuan sebagai bentuk kewajiban Presiden dalam melaksanakan Haluan Negara yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Serta sebagaimana sila pertama Pancasila yakni “<i>Ketuhanan Yang Maha Esa</i>”</p>

<p>seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa.”</p> <p>Janji Presiden (Wakil Presiden) :</p> <p>“Saya berjanji dengan sungguh-sungguh akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa”. *)</p>	<p>akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala peraturan negara dan undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa.”</p> <p>Janji Presiden (Wakil Presiden) :</p> <p>“Saya berjanji dengan sungguh-sungguh akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala peraturan</p>	<p>maka, isi sumpah dan jabatan tersebut memuat frasa “<i>Demi Allah, saya bersumpah...</i>” dengan tujuan, frasa tersebut akan menjadi suatu tanggung jawab moral bagi presiden, sebab ia akan bertanggung jawab atas tindakannya baik kepada rakyat maupun kepada Tuhan Yang Maha Esa. Oleh karena itu melalui sumpah dan janji ini Presiden akan terikat untuk menjalankan Peraturan Negara.</p>
--	---	---

	negara dan 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 dihadapan pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan disaksikan oleh Pimpinan Mahkamah Agung. *)	Tetap	
Pasal 10	Pasal 10	
Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara.	Tetap	
Pasal 11	Pasal 11	
(1) Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian	Tetap	

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. ***)	Tetap	
(3) Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang. ***)	Tetap	
Pasal 12	Pasal 12	
Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang.	Tetap	
Pasal 13	Pasal 13	
(1) Presiden mengangkat duta dan konsul.	Tetap	
(2) Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan	Tetap	

Perwakilan Rakyat. *)		
(2) Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. *)	Tetap	
Pasal 14	Pasal 14	
(1) Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. *)	Tetap	
(2) Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. *)	Tetap	
Pasal 15	Pasal 15	
Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang. *)	Tetap	
Pasal 16	Pasal 16	
Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam	Tetap	

undangundang. ****)		
BAB IV DEWAN PERTIMBANGAN AGUNG	BAB IV DEWAN PERTIMBANGAN AGUNG	
Dihapus. ****)	Dihapus. ****)	Bab IV tentang Dewan Pertimbangan Agung telah dihapus, namun tetap dicantumkan karena perubahan yang dilakukan dengan cara <i>addendum</i> . Yang dimaksud dengan addendum adalah dengan tetap mempertahankan naskah asli Undang- Undang Dasar Tahun 1945 dan naskah perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 diletakkan melekat pada naskah asli. Sehingga sesungguhnya Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dalam satu naskah memuat Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sebelum amandemen, amandemen I, amandemen II, amandemen III, dan amandemen IV.
BAB V	BAB V	

KEMENTERIAN NEGARA	KEMENTERIAN NEGARA	
Pasal 17	Pasal 17	
(1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara.	Tetap	
(2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. *)	Tetap	
(3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. *)	Tetap	
(4) Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang. ***)	Tetap	
BAB VI	BAB VI	
PEMERINTAHAN DAERAH	PEMERINTAHAN DAERAH	
Pasal 18	Pasal 18	
(1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. **)	Tetap	

<p>(2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. **)</p>	<p>Tetap</p>	
<p>(3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. **)</p>	<p>Tetap</p>	
<p>(4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. **)</p>	<p>Tetap</p>	
<p>(5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. **)</p>	<p>(5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya dengan berpedoman pada Haluan Negara, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.</p>	<p>Terjadi perubahan dalam Pasal 18 ayat (5) yang dimaksudkan untuk menambahkan frasa “berpedoman” yang mengartikan bahwa pemerintahan daerah dalam menjalankan otonomi daerahnya berpedoman kepada Haluan Negara yang ditetapkan oleh MPR.</p>

		Pemerintahan daerah menangani urusan pemerintahan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada serta berpotensi untuk hidup dan berkembang sesuai potensi serta kekhasan daerah yang dalam penyelenggaraannya harus sejalan dengan Haluan Negara yang dilaksanakan secara menyeluruh dan berkesinambungan.
(6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. **)		
(6) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang. **)	Tetap	
Pasal 18A	Pasal 18A	
(1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah	Tetap	

provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. **)		
(2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang. **)	Tetap	
Pasal 18B	Pasal 18B	
(1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. **)	Tetap	
(2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan	Tetap	

prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang. **)		
BAB VII DEWAN PERWAKILAN RAKYAT	BAB VII DEWAN PERWAKILAN RAKYAT	
Pasal 19	Pasal 19	
(1) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum. **)	Tetap	
(2) Susunan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dengan undang-undang. **)	Tetap	
(3) Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun. **)	Tetap	
Pasal 20	Pasal 20	
(1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang. *)	Tetap	
(2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. *)	Tetap	
(3) Jika rancangan undang-undang itu	Tetap	

tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu. *)		
(4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang. *)	Tetap	
(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. **)	Tetap	
Pasal 20A	Pasal 20A	
(1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. **)	Tetap	
(2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain	Tetap	

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. **)	Tetap	
(4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang. **)	Tetap	
Pasal 21	Pasal 21	
Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang. *)	Tetap	
Pasal 22	Pasal 22	
(1) Dalam hal ihwal kegentingan yang	Tetap	

memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.		
(2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.	Tetap	
(3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.	Tetap	
Pasal 22A	Pasal 22A	
Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang. **)	Tetap	
Pasal 22B	Pasal 22B	
Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang. **)	Tetap	
BAB VIIA***) DEWAN PERWAKILAN DAERAH	BAB VIIA***) DEWAN PERWAKILAN DAERAH	
Pasal 22C	Pasal 22C	

(1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum. ***)	Tetap	
(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. ***)	Tetap	
(3) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun. ***)	Tetap	
(4) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang. ***)	Tetap	
Pasal 22D	Pasal 22D	
(1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta	Tetap	

<p>penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. ***)</p>		
<p>(1) 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. ***)</p>	Tetap	
<p>(2) Dewan Perwakilan Daerah dapat</p>	Tetap	

<p>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. ***)</p>		
<p>(3) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang. ***)</p>	Tetap	
<p>BAB VIIB***) PEMILIHAN UMUM</p>	<p>BAB VIIB***) PEMILIHAN UMUM</p>	
<p>Pasal 22E</p>	<p>Pasal 22E</p>	
<p>(1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur,</p>	Tetap	

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. ***)	Tetap	
(3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik. ***)	Tetap	
(3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan. ***)	Tetap	
(4) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. ***)	Tetap	
(5) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang. ***)	Tetap	
BAB VIII HAL KEUANGAN	BAB VIII HAL KEUANGAN	

Pasal 23	Pasal 23	
(1) Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. ***)	Tetap	
(2) Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah. ***)	Tetap	
(2) 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. ***)	Tetap	
Pasal 23A	Pasal 23A	

Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang. ***)	Tetap	
Pasal 23B	Pasal 23B	
Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang. ****)	Tetap	
Pasal 23C	Pasal 23C	
Hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang. ***)	Tetap	
Pasal 23D	Pasal 23D	
Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang. ****)	Tetap	
BAB VIIIA***) BADAN PEMERIKSA KEUANGAN	BAB VIIIA***) BADAN PEMERIKSA KEUANGAN	
Pasal 23E	Pasal 23E	
(1) Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri. ***)	Tetap	

(2) Hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya. ***)	Tetap	
(3) Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang. ***)	Tetap	
Pasal 23F	Pasal 23F	
(1) Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden. ***)	Tetap	
(2) Pimpinan Badan Pemeriksa Keuangan dipilih dari dan oleh anggota. ***)	Tetap	
Pasal 23G	Pasal 23G	
(1) Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di ibu kota negara, dan memiliki perwakilan di setiap provinsi.	Tetap	

***)		
(2) Ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Pemeriksa Keuangan diatur dengan undang-undang. ***)	Tetap	
BAB IX KEKUASAAN KEHAKIMAN	BAB IX KEKUASAAN KEHAKIMAN	
Pasal 24	Pasal 24	
(1) Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. ***)	Tetap	
(2) Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. ***)	Tetap	
(3) Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan Kekuasaan	Tetap	

Kehakiman diatur dalam undang-undang. ****)		
Pasal 24A	Pasal 24A	
(1) Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang. ***)	(1) Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.	Terjadi perubahan dalam Pasal 24A ayat (1) yang dimaksudkan untuk menghapus kewenangan MA dalam melakukan pengujian peraturan perundang-undangan dibawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang. Dengan dasar bahwa MA sebagai <i>court of justice</i> berperan menjadi lembaga yang berfokus untuk melakukan putusan tingkat kasasi, dan membawahi Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Tata Usaha Negara, dan Peradilan Militer serta sebagai lembaga penegak tertinggi keadilan. Sehingga mengenai kewenangan pengujian Peraturan Perundang-undangan dibawah Undang-Undang

		terhadap Undang-Undang diserahkan kepada MK.
(2) Hakim agung harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, profesional, dan berpengalaman di bidang hukum. ***)	Tetap	
(3) Calon hakim agung diusulkan Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapat persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden. ***)	Tetap	
(4) Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Agung dipilih dari dan oleh hakim agung. ***)	Tetap	
(5) Susunan, kedudukan, keanggotaan, dan hukum acara Mahkamah Agung serta badan peradilan dibawahnya diatur dengan undang-undang.	Tetap	
Pasal 24B	Pasal 24B	
(1) Komisi Yudisial bersifat mandiri	(1) Komisi Yudisial bersifat	Terjadi perubahan dalam Pasal 24B

<p>yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. ***)</p>	<p>mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim agung dan hakim konstitusi.</p>	<p>ayat (1) yang dimaksudkan untuk menambah frasa “hakim konstitusi” agar KY memiliki kewenangan untuk mengawasi hakim agung dan juga hakim konstitusi. Hal ini didasari bahwa eksistensi dari KY sebagai lembaga penunjang (<i>state auxiliary organ</i>) kekuasaan kehakiman yang bertindak untuk menjaga dan menegakan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim agung dan hakim konstitusi, mengingat dengan semakin bertambahnya kewenangan MK maka perlu diadakannya pengawasan eksternal melalui KY terhadap MK.</p>
<p>(2) Anggota Komisi Yudisial harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman dibidang hukum serta memiliki integritas dan kepribadian yang</p>	<p>Tetap</p>	

tidak tercela. ***)		
(3) Anggota Komisi Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. ***)	Tetap	
(4) Susunan, kedudukan, dan keanggotaan Komisi Yudisial diatur dengan undang-undang. ***)	Tetap	
Pasal 24C	Pasal 24C	
(1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. ***)	(1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, menguji peraturan perundang-undangan di bawah peraturan negara terhadap peraturan negara, menguji peraturan perundang-undangan	Terjadi perubahan dalam Pasal 24C ayat (1) yang dimaksudkan untuk MK berfungsi sebagai penjamin konstitusionalitas seluruh Peraturan Perundang-undangan, sehingga MK perlu diberikan kewenangan untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, menguji Peraturan Perundang-undangan dibawah Peraturan Negara terhadap

	<p>di bawah undang-undang terhadap undang-undang, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.</p>	<p>Peraturan Negara, menguji Peraturan Perundang-undangan dibawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang. Dengan begitu proses <i>judicial review</i> dapat dilaksanakan menjadi satu atap seluruhnya oleh MK agar tercapainya kepastian hukum dalam penataan sistem ketatanegaraan. Dengan begitu pengintegrasian <i>judicial review</i> dibawah MK sebagai <i>court of law</i> dan pelaksanaan kewenangan MA sebagai <i>court of justice</i> dapat lebih optimal.</p>
<p>(2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar. ***)</p>	<p>(2) Mahkamah Konstitusi wajib menguji rancangan peraturan negara terhadap Undang Undang Dasar sebelum ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.</p>	<p>Terjadi penambahan ayat diantara Pasal 24C ayat (1) dan (2) dengan maksud bahwa MK sebagai <i>the guardian of constitution</i> dan <i>the sole interpreter of constitutions</i> maka berdasarkan hal tersebut, MK wajib menguji Rancangan Peraturan</p>

		<p>Negara sebelum ditetapkan oleh MPR. Mengingat Peraturan Negara berisi haluan dasar yang bersifat abstrak, serta cakupannya yang luas dan menjadi dasar pembentukan peraturan perundang-undangan di bawahnya. Pengujian ini dilakukan agar materi muatan yang tercantum di dalam Peraturan Negara sesuai dengan ketentuan UUD NRI Tahun 1945 dan maksud pembentukan dari Haluan Negara itu sendiri. Sehingga setelah ditetapkan oleh MPR, Peraturan Negara dapat menjadi pedoman bernegara yang dilaksanakan secara konsisten dan persisten tanpa mudah diubah materi muatannya.</p>
<p>(3) Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh</p>	<p>(3) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan</p>	<p>Terjadi pergeseran ayat, yang semula Pasal 24C ayat (2) menjadi Pasal 24C ayat (3), secara substansi</p>

<p>Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden. ***)</p>	<p>Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar. ***)</p>	<p>terjadi.</p>
<p>(4) Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh hakim konstitusi. ***)</p>	<p>(4) Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden. ***)</p>	<p>Terjadi pergeseran ayat, yang semula Pasal 24C ayat (3) menjadi Pasal 24C ayat (4), secara substansi terjadi.</p>
<p>(5) Hakim konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara. ***)</p>	<p>(5) Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh hakim konstitusi. ***)</p>	<p>Terjadi pergeseran ayat, yang semula Pasal 24C ayat (4) menjadi Pasal 24C ayat (5), secara substansi terjadi.</p>
<p>(6) Pengangkatan dan pemberhentian</p>	<p>(6) Hakim konstitusi harus memiliki</p>	<p>Terjadi pergeseran ayat, yang</p>

hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang. ***)	integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara. ***)	semula Pasal 24C ayat (5) menjadi Pasal 24C ayat (6), secara substansi tetap.
	(7) Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang. ***)	Terjadi pergeseran ayat, yang semula Pasal 24C ayat (6) menjadi Pasal 24C ayat (7), secara substansi tetap.
Pasal 25	Pasal 25	
Syarat-syarat untuk menjadi dan untuk diberhentikan sebagai hakim ditetapkan dengan undang-undang.	Tetap	
BAB IXA**) WILAYAH NEGARA	BAB IXA**) WILAYAH NEGARA	
Pasal 25A****)	Pasal 25A****)	
Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang	Tetap	

berciri Nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang. **)		
BAB X WARGA NEGARA DAN PENDUDUK**)	BAB X WARGA NEGARA DAN PENDUDUK**)	
Pasal 26	Pasal 26	
(1) Yang menjadi warga negara ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara.	Tetap	
(2) Penduduk ialah warga negara Indonesia dan orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia. **)	Tetap	
(3) Hal-hal mengenai warga negara dan penduduk diatur dengan undang-undang. **)	Tetap	
Pasal 27	Pasal 27	
(1) Segala warga negara bersamaan	Tetap	

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.	Tetap	
(3) Setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam upaya pembelaan negara. **)	Tetap	
Pasal 28	Pasal 28	
Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang.	Tetap	
BAB XA**) HAK ASASI MANUSIA	BAB XA**) HAK ASASI MANUSIA	
Pasal 28A	Pasal 28A	
Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan	Tetap	

kehidupannya. **)		
Pasal 28B	Pasal 28B	
(1) Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah. **)	Tetap	
(2) Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. **)	Tetap	
Pasal 28C	Pasal 28C	
(1) Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia. **)	Tetap	
(2) Setiap orang berhak untuk memajukan	Tetap	

dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya. **)		
Pasal 28D	Pasal 28D	
(1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum. **)	Tetap	
(2) Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja. **)	Tetap	
(3) Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan. **)	Tetap	
(4) Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan. **)	Tetap	
Pasal 28E	Pasal 28E	
(1) Setiap orang bebas memeluk agama	Tetap	

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. **)	Tetap	
(3) Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat. **)	Tetap	
Pasal 28F	Pasal 28F	
Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki,	Tetap	

menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia. **)		
Pasal 28G	Pasal 28G	
(1) Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang dibawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman kekuatan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi. **)	Tetap	
(2) Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain. **)	Tetap	
Pasal 28H	Pasal 28H	
(1) Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang	Tetap	

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. **)	Tetap	
(3) Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat. **)	Tetap	
(4) Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun. **)	Tetap	
Pasal 28I	Pasal 28I	
(1) Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui	Tetap	

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. **)	Tetap	
(3) Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban. **)	Tetap	
(4) Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah. **)	Tetap	
(5) Untuk menegakkan dan melindungi	Tetap	

Hak Asasi Manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan Hak Asasi Manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. **)		
Pasal 28J	Pasal 28J	
(1) Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. **)	Tetap	
(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,	Tetap	

keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis. **)		
BAB XI AGAMA	BAB XI AGAMA	
Pasal 29	Pasal 29	
(1) Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa.	Tetap	
(2) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.	Tetap	
BAB XII PERTAHANAN DAN KEAMANAN NEGARA **)	BAB XII PERTAHANAN DAN KEAMANAN NEGARA **)	
Pasal 30	Pasal 30	
(1) Tiap-tiap warga negara berhak dan	Tetap	

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. **)	Tetap	
(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. **)	Tetap	
(4) Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan	Tetap	

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. **)	Tetap	
BAB XIII PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN****)	BAB XIII PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN***)	
Pasal 31	Pasal 31	
(1) Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan. ****)	Tetap	
(2) Setiap warga negara wajib	Tetap	

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. ****)	Tetap	
(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. ****)	Tetap	
(5) Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi serta penelitian dan pengembangan dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan	Tetap	

persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia. ****)		
Pasal 32	Pasal 32	
(1) Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya. ****)	Tetap	
(2) Negara menghormati dan memelihara bahasa daerah sebagai kekayaan budaya nasional. ****)	Tetap	
BAB XIV PEREKONOMIAN NASIONAL DAN KESEJAHTERAAN SOSIAL ****)	BAB XIV PEREKONOMIAN NASIONAL DAN KESEJAHTERAAN SOSIAL ****)	
Pasal 33	Pasal 33	
(1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas	Tetap	

kekeluargaan.		
(2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.	Tetap	
(3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.	Tetap	
(4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. ****)	Tetap	
(5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang. ****)	Tetap	

Pasal 34	Pasal 34	
(1) Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara. ****)	Tetap	
(2) Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan. ****)	Tetap	
(3) Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak. ****)	Tetap	
(4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang. ****)	Tetap	
BAB XV BENDERA, BAHASA, DAN LAMBANG NEGARA, SERTA LAGU KEBANGSAAN**)	BAB XV BENDERA, BAHASA, DAN LAMBANG NEGARA, SERTA LAGU KEBANGSAAN**)	
Pasal 35	Pasal 35	

Bendera Negara Indonesia ialah Sang Merah Putih.	Tetap	
Pasal 36	Pasal 36	
Bahasa Negara ialah Bahasa Indonesia.	Tetap	
Pasal 36A	Pasal 36A	
Lambang Negara ialah Garuda Pancasila dengan semboyan Bhineka Tunggal Ika. **)	Tetap	
Pasal 36B	Pasal 36B	
Lagu Kebangsaan ialah Indonesia Raya. **)	Tetap	
Pasal 36C	Pasal 36C	
Ketentuan lebih lanjut mengenai Bendera, Bahasa dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan diatur dengan undang-undang. **)	Tetap	
BAB XVI PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR	BAB XVI PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR	
Pasal 37	Pasal 37	
(1) Usul perubahan pasal-pasal	Tetap	

Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. ****)		
(2) Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya. ****)	Tetap	
(3) Untuk mengubah pasal-pasal Undang- Undang Dasar, Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. ****)	Tetap	
(4) Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-	Tetap	

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. ****)	Tetap	
ATURAN PERALIHAN	ATURAN PERALIHAN	
Pasal I	Pasal I	
Segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini. ****)	Tetap	
Pasal II	Pasal II	
Semua lembaga negara yang ada masih tetap berfungsi sepanjang untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar dan belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini. ****)	Tetap	
Pasal III	Pasal III	
Mahkamah Konstitusi dibentuk	Dihapuskan	

selambat-lambatnya pada 17 Agustus 2003 dan sebelum dibentuk segala kewenangannya dilakukan oleh Mahkamah Agung. ****)		
ATURAN TAMBAHAN	ATURAN TAMBAHAN	
Pasal I	Pasal I	
Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2003. ****)	Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang melakukan peninjauan kembali untuk mencabut atau mengganti status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku berdasarkan TAP No.1/MPR/2003 untuk diambil putusan pada sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dan diatur lebih lanjut dalam peraturan negara.	Dilakukan perubahan pada Pasal I Aturan Tambahan dengan maksud untuk menciptakan harmonisasi peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan kaidah sistem hukum Indonesia. Hal ini didasari bahwa masih terdapat Ketetapan MPR di dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang tidak ditemukan adanya aturan mengenai mekanisme atau pihak yang berwenang dalam melakukan peninjauan atau mencabut status hukum atas Ketetapan MPR tersebut. Pemikiran ini menjadi landasan bahwa MPR perlu untuk

		diberikan kewenangan dalam melakukan peninjauan kembali terhadap Tap MPRS atau Tap MPR yang masih berlaku berdasarkan TAP No.1/MPR/2003. Namun perlu diatur secara tegas, bahwa MPR ditugasi dalam melakukan peninjauan kembali untuk mencabut atau mengganti status hukum dari Tap MPRS atau Tap MPR yang masih berlaku tersebut. Sehingga MPR hanya diberikan 2 (dua) pilihan terhadap peninjauan tersebut, yakni mencabut atau mengganti daripada status hukumnya.
Pasal II	Pasal II	
Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal.	Tetap	

Biodata Penulis dan Dosen Pembimbing



Farid Ibrahim adalah mahasiswa aktif semester 7 Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang. Alamat: Pondok Pekayon Indah AA 11 No. 4 RT 11 RW 12, Kelurahan Pekayon Jaya, Kecamatan Bekasi Selatan, Kota Bekasi, Jawa Barat. Kontak person: HP 0853.3988.1013, Email: faridsuhandi@gmail.com



Muhammad Rafi Zafran Emirzon adalah mahasiswa aktif semester 3 Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang. Alamat: Jl. Sentosa Lr. Samiaji No. 383 RT 009 RW 003. Palembang, Sumatera Selatan. Kontak person: HP 0859.2462.6534. Email: rafizafran3@gmail.com



Rifqi Naufal Rizqullah adalah mahasiswa aktif semester 3 Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang. Alamat Jl. Kidang Pananjung Dalam No.

141B/154C. Bandung, Jawa Barat. Kontak person HP : 0857.9512.5948.
Email : rifqinaufal998@gmail.com



Devi Yulida adalah mahasiswa aktif Semester 5 Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang. Alamat : Perumahan Buket Bintang Cunda, Jl. Nilam No.8, Kota Lhokseumaewe - Aceh. Kontak person hp: 0822.7291.6239, alamat email: deviyulida22@gmail.com



Siti Rahmayani Nasution adalah mahasiswa aktif semester 5 Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang, Alamat : jl cendrawasih, Dusun Bangun Jadi, RT/RW 003/003. Kab Rokan Hilir, Prov Riau. No HP/id line: 0811.758.4238 Alamat Email: sitiaurora28@gmail.com



Novira Maharani Sukma, S.H., MH., dosen Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang.