



NASKAH **AKADEMIK RANCANGAN UNDANG-UNDANG** TENTANG
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

**BADAN PENGAJIAN
MPR RI**

**Constitutional Drafting MPR
Tahun 2018**

Universitas Diponegoro



MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

**NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN UNDANG-UNDANG
TENTANG
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT**

**BADAN PENGAJIAN
2018**

NASKAH AKADEMIK RANCANGAN UNDANG-UNDANG TENTANG MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

Cetakan Pertama, Oktober 2018

PENASEHAT

PIMPINAN BADAN PENKAJIAN MPR RI

Dr. Bambang Sadono, S.H., M.H.

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.

WAKIL PENGARAH

Dra. Selfi Zaini

PENANGGUNG JAWAB

Drs. Yana Indrawan, M.Si.

EDITOR

Tommy Andana, Siti Aminah,

Otto Trengginas Setiawan, dan Pradita Devis Dukarno

TIM PENYUSUN

Universitas Diponegoro dan Biro Pengkajian Setjen MPR

SERTIFIKASI BUKU

xviii, 242 hal, 17,5 x 24,5 cm, 1,2 cm

ISBN

978-602-5676-28-4

Diterbitkan oleh Badan Pengkajian MPR RI



SEKRETARIAT JENDERAL
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

PENGANTAR KEPALA BIRO PENGKAJIAN SEKRETARIAT JENDERAL MPR RI

Alhamdulillah *alamin*, puji dan syukur kami panjatkan kehadiran Allah *Subhanahu Wa ta'ala*, Tuhan Yang Maha Esa, atas telah diterbitkannya Buku **Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat** sebagai laporan akhir penyelenggaraan kegiatan *Academic Constitutional Drafting* Tahun 2018.

Buku Naskah Akademik ini merupakan dokumentasi materi para finalis kegiatan *Academic Constitutional Drafting* Tahun 2018 yang telah dinilai dan dipresentasikan, yaitu berasal dari Universitas Padjadjaran, Universitas Diponegoro, Universitas Indonesia, Universitas Gadjah Mada, Universitas Jambi, dan Universitas Pelita Harapan.

Mengingat pentingnya materi yang dimuat dalam naskah akademik sebagai salah satu referensi ilmiah ketatanegaraan Indonesia, maka perlu untuk disebarluaskan dengan maksud agar buku ini dapat memperkaya dan memperluas cakrawala pemahaman ketatanegaraan bagi masyarakat, khususnya generasi muda Indonesia.

Materi dalam **Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat** ini tidak mengalami banyak perubahan, akan tetapi terdapat beberapa koreksi dan revisi redaksional yang telah dilakukan dengan tetap memperhatikan autentifikasi materi sebagaimana yang disampaikan oleh para finalis *Academic Constitutional Drafting* MPR RI Tahun 2018.

Akhir kata, kami menyampaikan permohonan maaf apabila terdapat ketidaksempurnaan dalam penerbitan buku ini. Semoga buku ini dapat senantiasa memberikan manfaat dan menjadi sumbangsih bagi bangsa dan negara untuk memberikan

informasi ilmiah sebagai salah satu upaya yang dapat dilakukan agar terdapat peningkatan pemahaman mengenai ketatanegaraan di Indonesia.

Kepala Biro Pengkajian,

ttd

Drs. Yana Indrawan, M.Si



SEKRETARIAT JENDERAL
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

SAMBUTAN SEKRETARIS JENDERAL MPR RI

Bismillahirrahmanirrahim.

Assalamualaikum warrahmatullahi wabarakatuh,

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) merupakan lembaga permusyawaratan rakyat yang keanggotaannya terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum. Dalam kedudukannya sebagai lembaga permusyawaratan, MPR adalah lembaga perwakilan sekaligus lembaga demokrasi yang mengemban aspirasi rakyat dan daerah.

Seiring dengan telah diubahnya Undang-Undang Dasar dan MPR tidak lagi sebagai pemegang kedaulatan rakyat, terdapat perubahan konstruksi MPR, baik itu susunan, kedudukan, dan wewenangnya. Wewenang menetapkan produk hukum dalam bentuk Ketetapan MPR pun mengalami perubahan. Sejak dilakukannya perubahan Undang-Undang Dasar pada tahun 1999 sampai dengan tahun 2002, MPR tidak dapat lagi mengeluarkan Ketetapan MPR yang sifatnya mengatur

Hal tersebut merupakan implikasi dari ketentuan Pasal I (kesatu) Aturan Tambahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu MPR diperintahkan untuk meninjau materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR untuk diputuskan pada tahun 2003. Sejak ditetapkannya Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 serta sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, maka Ketetapan MPR yang ada dan berlaku dalam hierarki peraturan perundang-undangan adalah Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang termasuk dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003.

Dengan adanya perubahan kedudukan, wewenang MPR saat ini sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, adalah sebagai berikut:

1. Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.
2. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.
3. dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.
4. memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden.
5. memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh Partai Politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.

Implikasi adanya perubahan kewenangan dalam Undang-Undang Dasar tersebut, selanjutnya berdasarkan Pasal 5 Undang Undang Nomor 17 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, MPR bertugas memasyarakatkan ketetapan MPR; memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika; mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya; dan menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Tugas mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya dan tugas menyerap aspirasi masyarakat, dilakukan oleh Badan Pengkajian dengan menetapkan beberapa kegiatan sehingga seluruh target yang ditetapkan dalam rangka mengoptimalkan capaian kajian dapat terpenuhi dan bermanfaat dalam mendukung pelaksanaan tugas MPR.

Dari hasil pengkajian yang telah dilakukan dan aspirasi yang berkembang yang berhasil dihimpun sejak Badan Pengkajian dibentuk, yaitu tahun 2014, terdapat usulan dan gagasan mengenai perlunya penambahan tugas MPR yang diatur dalam Undang-Undang. Gagasan tersebut antara lain berkembang karena kedudukan MPR yang keanggotaannya berasal dari anggota DPR dan anggota DPD, wewenang MPR dalam hal mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, serta adanya Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang dinyatakan masih berlaku berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Beberapa hal yang idealnya menjadi tugas MPR antara lain adalah:

1. Tugas dan wewenang MPR membuat Ketetapan MPR yang sifatnya mengatur. Ini berkembang terkait dengan gagasan dihidupkannya kembali haluan negara.
2. Penjabaran lebih lanjut dalam hal pelaksanaan wewenang MPR untuk melantik Presiden dan Wakil Presiden terpilih hasil Pemilihan Umum. Hal ini muncul terkait tentang tugas MPR untuk menetapkan dalam sebuah Ketetapan MPR.

3. Perlunya MPR diberi tugas untuk memberikan Tafsir Konstitusi. Tugas ini dalam rangka memberikan tafsir sesuai dengan hakikat dan isi dari Undang-Undang Dasar dalam hal proses judicial review yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.
4. Adanya tugas MPR untuk melaksanakan Sidang Tahunan MPR dalam rangka memberikan kesempatan kepada Pimpinan Lembaga Negara untuk menyampaikan pelaksanaan Tugas dan wewenangnya.
5. MPR perlu diberi tugas untuk melakukan peninjauan dan Penegasan mengenai materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masih dinyatakan berlaku dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

Dalam mengoptimalkan hasil kajian dan penyerapan aspirasi masyarakat adalah terhimpunnya informasi dan pandangan kelompok masyarakat tentang pengaturan MPR dalam sebuah undang-undang tersendiri sebagai bahan yang diperlukan dalam merumuskan kajian. Kegiatan *Academic Constitutional Drafting* Tahun 2018 dengan tema “**Pembentukan Undang-Undang MPR Tersendiri**” memiliki makna penting dan strategis dalam menggali pemikiran para mahasiswa terhadap nilai-nilai yang ada dalam Undang-Undang Dasar.

Mahasiswa dianggap menjadi salah satu pihak strategis untuk diketahui pemikiran dan gagasannya tentang nilai-nilai yang ada dalam konstitusi. Mahasiswa adalah agen perubahan masyarakat yang dipandang mampu membangun opini tentang praktek penyelenggaraan sistem ketatanegaraan berdasarkan konstitusi dan diharapkan dapat memberikan pemikiran yang tepat dalam rangka mengoptimalkan praktek kehidupan berbangsa dan bernegara.

Kegiatan *Academic Constitutional Drafting* MPR 2018 juga merupakan salah satu bentuk varian sosialisasi empat pilar kehidupan berbangsa dan bernegara yang menjadi tugas MPR. Dengan kegiatan ini diharapkan akan menumbuhkan kesadaran berkonstitusi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara maupun dalam arti upaya penting menumbuhkan kesadaran berkonstitusi bagi mahasiswa.

Kegiatan *Academic Constitutional Drafting* MPR 2018 berfungsi sebagai media pembelajaran konstitusi bagi generasi muda Indonesia melalui konsepsi *constitutional drafting* yang mengedepankan proses-proses pemikiran, analisa, serta pemahaman-pemahaman ketatanegaraan yang kritis dan konstruktif.

Demikian penting dan strategisnya keberadaan generasi muda untuk membangun Indonesia masa depan, sehingga para generasi muda ini harus terus kita bangun jiwanya, kita bangun semangatnya agar memiliki semangat kebangsaan yang tinggi yang menjunjung tinggi nilai-nilai perjuangan, nilai-nilai demokrasi, nilai-nilai persatuan bangsa, serta nilai-nilai ke-bhinneka-an.

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.

Pada kesempatan ini, kami mengucapkan apresiasi dan penghargaan kepada peserta kegiatan *Academic Constitutional Drafting* MPR Tahun 2018, yaitu Universitas Bengkulu, Universitas Kristen Parahyangan, Universitas Jambi, Universitas Hasanuddin, Universitas Sultan Ageng Tirtayasa, Universitas Mataram, Universitas Sebelas Maret, Universitas Pelita Harapan, Universitas Airlangga, Universitas Diponegoro, Universitas Gadjah Mada, Universitas Indonesia (Tima A), Universitas Indonesia (Tim B), Universitas Islam Indonesia, Universitas Padjadjaran, Universitas Brawijaya, dan Universitas Pendidikan Ganesha.

Sebagai bagian dalam tahapan kegiatan, kami juga mengucapkan terima kasih kepada Pimpinan dan Anggota Badan Pengkajian MPR serta para pakar yang telah berpartisipasi memberikan penilaian dan masukan terhadap naskah akademik yang telah disusun. Secara khusus, kami mengucapkan terima kasih kepada:

1. Prof. Dr. Maria Farida Indarti, SH., M.Hum.;
2. Prof. Dr. Masrukhi, M.Pd.;
3. Prof. Drs. John A. Titaley, Th.D.;
4. Prof. Dr. Satya Arinanto, SH.,MH.;
5. Dr. Refly Harun, SH., MH., L.L.M.;
6. Dr. Andi Irmanputra Sidin.

Akhir kata, semoga melalui penyelenggaraan *Academic Constitutional Drafting* MPR Tahun 2018 ini akan lahir generasi-generasi kebanggaan bangsa yang cerdas, kritis, bersatu, serta paham akan demokrasi, konstitusi, dan sistem ketatanegaraan Indonesia.

Sekretaris Jenderal MPR,

ttd

Dr. Ma'ruf Cahyono, SH.,MH



MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

SAMBUTAN PIMPINAN BADAN PENKAJIAN MPR RI

*Bismillahirrahmanirrahim,
Assalamualaikum warrabmatullahi wabarakatub,*

Konstitusi merupakan konsensus bersama seluruh warga negara mengenai substansi bangunan yang di-ideal-kan berkenaan dengan negara. Secara garis besar, konstitusi Indonesia, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengandung substansi tentang hasil perjuangan politik bangsa Indonesia di masa yang lampau, dan merangkum pandangan serta konsensus tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik di masa yang lalu, saat ini, maupun masa yang akan datang.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah produk politik sebagai *resultan* dari berbagai kepentingan politik masyarakat dan daerah, yang secara alamiah akan terus berkembang sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan merupakan karakteristik dari sifat aturan bahwa konstitusi adalah bersifat hidup (*the living constitution*).

Menjadi sebuah catatan bagi kita semua bahwa konstitusi di negara manapun tidak ada yang sempurna. Dengan konstitusi yang mengatur lebih lengkap pun, belumlah cukup menjamin bahwa implementasi dari mandat konstitusi tersebut bisa dijalankan sebagaimana rumusan substansinya. Oleh karena itu, menjadi penting untuk kita pahami bersama, pelaksanaan dari mandat konstitusi merupakan kebutuhan mendasar bagi bangsa Indonesia dalam menghadapi dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara.

Semangat pelaksanaan amanat konstitusi salah satunya tercermin dari upaya pelaksanaan tugas dan wewenang yang dilakukan oleh Lembaga Negara. MPR sebagai salah satu lembaga negara pelaksana kedaulatan rakyat, memiliki peran yang sangat strategis

dalam membangun kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, antara lain adalah adanya wewenang MPR untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Badan Pengkajian MPR sebagai salah satu alat kelengkapan MPR, antara lain memiliki tugas untuk mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya; serta menyerap aspirasi masyarakat, daerah, dan lembaga negara berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Tugas tersebut sangat berkaitan erat dengan wewenang MPR dalam mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. Tugas tersebut pada hakikatnya merupakan pelaksanaan tugas MPR sebagaimana terdapat dalam Undang Undang Nomor 17 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Dengan demikian, saat ini, peran MPR dalam sistem ketatanegaraan lebih tercermin pada pelaksanaan tugas sebagaimana ditetapkan dalam Undang Undang Nomor 17 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, yaitu melakukan sosialisasi Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, Bhinneka Tunggal Ika, dan Ketetapan MPR, serta mengkaji sistem ketatanegaraan dan menyerap aspirasi masyarakat.

Dalam melaksanakan tugasnya, Badan Pengkajian MPR menetapkan fokus kajian pada rekomendasi MPR periode 2009-2014 sebagaimana terdapat pada Keputusan MPR Nomor 4/MPR/2014 Tentang Rekomendasi MPR masa Jabatan 2009-2014. Dalam rekomendasi tersebut antara lain adalah agar MPR Melaksanakan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan tetap berdasarkan pada nilai-nilai Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara dan Kesepakatan Dasar untuk tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tetap mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, mempertegas sistem pemerintahan presidensial serta melakukan perubahan dengan cara *adendum*.

MPR adalah salah satu lembaga negara yang diatur dalam Undang-Undang Dasar, namun tidak semua hal yang berkaitan dengan penjabaran tugas, fungsi, wewenang, pengaturan hak dan kewajiban anggota MPR, serta alat kelengkapan MPR diatur dalam Undang-Undang Dasar. Melihat keterbatasan materi muatan UUD, maka pengaturan MPR dijabarkan lebih lanjut dengan undang-undang, sebagaimana tercantum dalam Pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, yang menentukan: "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.

Dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, penggunaan frasa “diatur dengan undang-undang” dalam rumusan pasal atau ayat menekankan bahwa pengaturan hal tersebut memerlukan adanya undang-undang tersendiri yang dibentuk untuk kepentingan itu. Artinya dengan rumusan yang terdapat pada Pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dapat diartikan bahwa diperlukan adanya undang-undang tersendiri yang mengatur tentang MPR.

Dampak dijadikan satu paket dengan lembaga lain, maka pengaturan terhadap lembaga MPR menjadi terbatas, salah satunya pembentukan kelembagaan alat pendukungnya terutama pada badan keahlian seperti Badan Pengkajian Ketatanegaraan, dan lainnya. Tentunya, strategi yang bersifat integratif mulai dari perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi MPR secara kelembagaan dalam hal melaksanakan kewenangan dan tugas-tugas MPR menjadi terbatas.

Atas dasar itu, berkembang pemikiran tentang perlunya undang-undang tersendiri mengenai kelembagaan MPR, sebagaimana amanat konstitusi serta guna mengoptimalkan pengaturan mengenai pelaksanaan wewenang dan tugas MPR dalam menjalankan misinya sebagai lembaga yang dianggap sebagai penjelmaan rakyat.

Penyelenggaraan kegiatan *Academic Constitutional Drafting* MPR Tahun 2018 dengan tema “Pembentukan Undang-Undang MPR Tersendiri” merupakan salah satu metode dalam melakukan kajian sistem ketatanegaraan yang dilakukan oleh Badan Pengkajian MPR. Kegiatan ini sangat penting untuk menghimpun gagasan dan pemikiran dari kalangan mahasiswa tentang ide-ide penataan sistem ketatanegaraan Indonesia.

Kegiatan *Academic Constitutional Drafting* MPR Tahun 2018 ini merupakan salah satu ikhtiar kita dalam ruang lingkup mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta pelaksanaannya. Tujuan akhir yang hendak kita capai adalah terbentuknya generasi yang memahami konstruksi ketatanegaraan, serta menghimpun analisis dan pemikiran rekonstruksi sistem ketatanegaraan yang ideal bagi negara Indonesia di masa yang akan datang.

Melalui pemikiran yang ada dalam Naskah Akademik tentang Pembentukan Undang-Undang MPR Tersendiri diharapkan akan menjadi acuan pemikiran berbagai kalangan untuk merumuskan konsep ketatanegaraan yang tepat bagi bangsa Indonesia. Semoga naskah yang ada dapat memberikan manfaat. Apresiasi dan penghargaan kami sampaikan kepada para pakar yang telah berpartisipasi dalam kegiatan *Academic Constitutional Drafting* MPR Tahun 2018 dan para peserta kegiatan.

Wassalamu'alaikum Warrahmatullahi Wabarakatuh.

Jakarta, Agustus 2018

PIMPINAN BADAN PENKAJIAN MPR RI
Ketua,

ttd

Dr. BAMBANG SADONO, S.H.,M.H.

Wakil Ketua,

ttd

Prof. Dr. HENDRAWAN SUPRATIKNO

Wakil Ketua,

ttd

RAMBE KAMARULZAMAN, M.Sc.,MM

Wakil Ketua,

ttd

MARTIN HUTABARAT, S.H.

Wakil Ketua,

ttd

Ir. TIFATUL SEMBIRING

DAFTAR ISI

| | |
|---|-----------|
| Halaman Judul | i |
| Sambutan Kepala Biro | iii |
| Sambutan Sekretaris Jenderal MPR RI | v |
| Sambutan Pimpinan Bidang Pengkajian MPR RI..... | ix |
| Daftar Isi | xiii |
| Daftar Gambar | xvi |
| Daftar Tabel..... | xvii |
| BAB I Pendahuluan | 1 |
| A. Latar Belakang..... | 1 |
| B. Identifikasi Masalah..... | 9 |
| C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik | 13 |
| D. Sistematika Penulisan..... | 13 |
| E. Metode Penelitian Hukum..... | 14 |
| BAB II Dasar Pemikiran Dan Pokok-Pokok Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945..... | 17 |
| A. Dasar Pemikiran Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 | 17 |
| 1. Latar Belakang Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945..... | 17 |
| a. Sejarah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 | 17 |
| b. Alasan Dilakukan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945..... | 23 |
| 2. Tujuan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945..... | 24 |
| B. Pokok-Pokok Dasar Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 | 26 |
| 1. Majelis Permusyawaratan Rakyat | 26 |
| 2. Haluan Negara | 30 |
| 3. Sistem Pemerintahan Presidensial | 37 |

| | | |
|----------------|--|-----------|
| 4. | Proses Pemberhentian (Impeachment) | 40 |
| 5. | Otonomi Daerah | 44 |
| 6. | Pemerintahan yang Baik (Good governance)..... | 50 |
| 7. | Mahkamah Konstitusi | 58 |
| BAB III | Landasan Filosofis, Landasan Sosiologis, Landasan Yuridis, Dan Landasan Politis..... | 61 |
| A. | Landasan Filosofis | 61 |
| B. | Landasan Sosiologis | 64 |
| 1. | Landasan Yuridis | 72 |
| 2. | Landasan Politik..... | 80 |
| BAB IV | Pembahasan | 87 |
| A. | Reaktualisasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia | 87 |
| 1. | Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia..... | 88 |
| 2. | Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sebelum Perubahan UUD Tahun 1945 | 91 |
| 3. | Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Setelah Perubahan UUD Tahun 1945 | 93 |
| 4. | Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Membentuk Haluan Negara | 95 |
| 5. | Kajian Komprehensif Konstitusi Sebagai Bentuk Tafsir Konstitusi..... | 98 |
| 6. | Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat Bagi Seluruh Lembaga Negara | 101 |
| 7. | Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden Menggunakan Ketetapan MPR..... | 105 |
| 8. | Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang Masih Berlaku | 107 |
| B. | Haluan Negara Republik Indonesia | 113 |
| 1. | Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana | 114 |
| 2. | Pola Pembangunan Garis-Garis Besar Haluan Negara..... | 117 |
| 3. | Pola Pembangunan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional..... | 119 |
| 4. | Reformulasi Pola Haluan Negara Republik Indonesia..... | 123 |

| | | |
|---|--|------------|
| 5. | Keterlibatan Masyarakat dalam Pembentukan Haluan Negara | 128 |
| 6. | Keterpaduan Sistem Pembangunan melalui Haluan Negara Republik Indonesia..... | 133 |
| C. | Sistem Pemerintahan Presidensial | 134 |
| 1. | Sistem Pemerintahan Presidensial Sebelum Amandemen UUD Tahun 1945.... | 135 |
| 2. | Sistem Pemerintahan Presidensial Setelah Dilakukan Amandemen UUD Tahun 1945 | 141 |
| 3. | Kekuasaan Presiden Sebagai Kepala Pemerintahan dan Kepala Negara..... | 143 |
| 4. | Implikasi Penambahan Wewenang MPR dalam Membentuk Haluan Negara terhadap Sistem Pemerintahan Presidensial..... | 150 |
| D. | Proses Pemberhentian Presiden (<i>Impeachment</i>)..... | 152 |
| 1. | Proses <i>Impeachment</i> Sebelum Amandemen UUD Tahun 1945 | 153 |
| 2. | Proses <i>Impeachment</i> Sesudah Amandemen UUD NRI Tahun 1945..... | 161 |
| 3. | Proses <i>Impeachment</i> dalam Konsep Haluan Negara..... | 166 |
| E. | Otonomi Daerah | 172 |
| 1. | Kedudukan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat..... | 176 |
| 2. | Pelaksanaan Otonomi Daerah Melalui Pelaksanaan Haluan Negara | 178 |
| 3. | Otonomi Daerah yang Luas, Nyata, dan Bertanggung Jawab..... | 181 |
| F. | Mahkamah Konstitusi..... | 185 |
| 1. | Eksistensi Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia | 185 |
| a. | Sejarah Pembentukan Mahkamah Konstitusi | 186 |
| b. | Urgensi Pembentukan Mahkamah Konstitusi di Indonesia..... | 189 |
| 2. | Hukum Acara Judicial Review Dalam Mahkamah Konstitusi..... | 250 |
| Bab V Materi Muatan Rancangan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 | | |
| | | 193 |
| BAB VI Penutup..... | | |
| | | 221 |
| A. | Kesimpulan | 221 |
| B. | Saran | 223 |
| Daftar Pustaka | | 225 |

DAFTAR GAMBAR

| | | |
|------------------|--|-----|
| Gambar 1 | Kerangka Penyusunan RPJMN | 7 |
| Gambar 2 | Diagram Tingkat Kemiskinan di Indonesia | 32 |
| Gambar 3 | Struktur Ketatanegaraan Sebelum Amandemen | 98 |
| Gambar 4 | Struktur Ketatanegaraan Sesudah Perubahan UUD | 95 |
| Gambar 5 | Pelantikan Presiden dengan Tap MPR | 106 |
| Gambar 6 | Hierarki Peraturan Perundang-Undangan | 108 |
| Gambar 7 | Dokumen Perencanaan Nasional Periode 1958 – 1967 | 116 |
| Gambar 8 | Skema Pelaksanaan Kebijakan Pembangunan Nasional | 125 |
| Gambar 9 | Alur Pembentukan Haluan Negara | 132 |
| Gambar 10 | Mekanisme Impeachment Sebelum Amandemen UUD Tahun 1945 | 161 |
| Gambar 11 | Mekanisme Impeachment atas Haluan Negara | 171 |
| Gambar 12 | Desentralisasi Tanggung Jawab Dari Pemerintahan Pusat | 175 |

DAFTAR TABEL

| | | |
|----------------|--|-----|
| Tabel 1 | Perbedaan Setiap Konstitusi yang Pernah Berlaku di Indonesia..... | 21 |
| Tabel 2 | Perbedaan UUD Tahun 1945 Sebelum Perubahan dan Setelah Perubahan | 22 |
| Tabel 3 | Jumlah Penduduk Miskin, Persentase Penduduk Miskin dan Garis Kemiskinan 1970-2017..... | 34 |
| Tabel 4 | Ketetapan MPR Nomor 1 Tahun 2003..... | 110 |
| Tabel 5 | Perkembangan perencanaan di Indonesia periode tahun 1950-2014 | 122 |
| Tabel 6 | Perbedaan Sistem Pemerintahan Presidensial Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD Tahun 1945 | 142 |
| Tabel 7 | Pergantian Perdana Menteri dan Kabinet Dalam Konstitusi RIS | 156 |

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara merupakan suatu lembaga, yaitu satu sistem yang mengatur hubungan yang ditetapkan oleh manusia antara mereka sendiri sebagai satu alat untuk mencapai tujuan yang paling pokok di antaranya ialah satu sistem ketertiban yang menaungi manusia dalam melakukan kegiatan.¹ Berdasarkan hal tersebut, negara merupakan wadah bagi bangsa untuk menggambarkan cita-cita kehidupan bangsanya.

Menurut **Plato** (429–347SM) dan **Aristoteles** (384 SM), konsep negara yang ideal ialah negara yang diatur atau diperintah berdasarkan kepada hukum yang mengatur. Plato mengemukakan konsep *nomoi* dalam karya tulis ketiga yang dibuat diusia tuanya, yang dapat dianggap sebagai cikal bakal tentang pemikiran negara hukum.² Dalam *nomoi*, Plato mengemukakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik ialah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik. Gagasan tersebut dipertegas oleh salah satu muridnya yaitu Aristoteles, yang menuliskannya dalam buku *politics*. Menurut Aristoteles, suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan kedaulatan hukum.³

Konsep negara hukum terus berkembang seiring dengan perkembangan masyarakat. Dalam perkembangannya, terdapat istilah mengenai konsep negara hukum yaitu *rechtsstaat* dan *The Rule of Law*. Konsep negara hukum *rechtsstaat* dikembangkan di Eropa Kontinental antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain dengan menggunakan istilah Jerman. Sedangkan *The Rule of Law* dikembangkan dalam tradisi Anglo Amerika, kepeloporan A.V. Dicey.

Indonesia adalah sebuah negara yang lahir dari kesepakatan bersama atas penderitaan yang melanda selama tiga setengah abad yang semangatnya telah berkobar jauh sebelum proklamasi dikumandangkan, lahir dari sebuah entitas yang dinamakan bangsa Indonesia. Kesepakatan bersama tersebut melahirkan konsep negara hukum yang dianut oleh Indonesia, dimana arti negara hukum diambil dari istilah *rechtsstaat*.⁴ Hal tersebut sesuai dengan konsep negara hukum yang ada pada pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi bahwa “negara Indonesia adalah negara hukum.”

1 J.L. Brierty, *Hukum Bangsa-Bangsa: Suatu Pengantar Hukum Internasional*, diterjemahkan oleh Moh. Radjah, Bhratata, Jakarta, 1996, hlm. 97

2 Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2006), hlm. 2

3 *Ibid.*

4 Azhari, *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya*, (Jakarta: UI Press, 1995), hlm. 30.

Berdasarkan definisi konsep negara hukum, disimpulkan bahwasanya negara berdasarkan hukum (*Rechtsstaats*) bukan berdasarkan kekuasaan. Dalam negara hukum segala sesuatu harus dilakukan menurut hukum (*everything must be done according to law*). Negara hukum menentukan bahwa pemerintah harus tunduk pada hukum, bukannya hukum yang harus tunduk pada pemerintah.⁵ Oleh sebab itu setiap negara memiliki norma hukum yang mendasar dalam mencapai tujuan suatu negara.

Hans Kelsen membentuk suatu hierarki norma hukum yang membentuk piramida hukum dalam teorinya, yaitu *stufentheorie*⁶. Teori tersebut dikembangkan oleh salah satu muridnya yaitu **Hans Nawiasky** dalam *theorie von stufenbau der rechtsordnung* mengenai susunan-susunan norma yang terdiri dari :

1. Norma fundamental (*staatsfundamentalnorn*);
2. Aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*);
3. Undang-undang dasar formal (*formell gesetz*); dan
4. Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*verodnung en autonome satzung*).⁷

Pemikiran utama dari teori ini berangkat dari keyakinan tentang adanya tata hukum sebagai suatu sistem norma yang terbebas dari unsur manapun.⁸ Dalam hal ini, *staatsfundamentalnorn* 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.⁹

Berdasarkan hal tersebut, jika berpedoman terhadap teori Hans Nawiasky, maka yang menduduki posisi sebagai norma fundamental (*staatsfundamentalnorn*) di Indonesia ialah Pancasila yang merupakan sumber dari segala sumber hukum. Sebab, Pancasila merupakan dasar negara yang bertindak sebagai *staatsfundamentalnorn* atau norma fundamental yang merupakan patokan dalam penyusunan suatu norma yang akan diberlakukan di Indonesia serta sumber nilai yang mendasar dalam struktur dan sumber norma dalam setiap aspek penyelenggaraan negara. Indonesia dalam menjalankan tujuan negaranya harus berdasarkan kepada Pancasila, sehingga nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila dijabarkan lebih lanjut dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) beserta pasal-pasal yang juga menjadi acuan bagi cita-cita, dasar-dasar, maupun prinsip-prinsip dalam penyelenggaraan negara di Indonesia.

5 Ridwan HR, 2014, Hukum Administasi Negara, Jakarta, Rajawali Pers, hlm. 21

6 Jimly Asshiddiqie dan Ali Safa'at, Teori Hans Kelsen Tentang Hukum, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, hlm. 170

7 *Ibid.*

8 Hans Kelsen, 1944, General Theory Law and State, New York: Rusell and Rusell, hlm. 112.

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

Pancasila yang mempunyai lima nilai-nilai dasar luhur yakni ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, kerakyatan, dan keadilan yang saling berkaitan satu dengan lainnya dan menjadi dasar negara untuk senantiasa menerangi dan mengarahkan setiap bentuk aktivitas pengembangan sistem hukum yang terus berproses untuk mendekati cita hukum sekaligus menjadi dasar untuk mencapai tujuan nasional Negara Indonesia, 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 berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang menjabarkan kembali pancasila, mengatur secara normatif mengenai cita-cita luhur, dasar-dasar, maupun prinsip-prinsip dalam penyelenggaraan Negara. Dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 terdiri dari empat alinea dimana masing-masingnya mengandung nilai-nilai tersendiri. *Pertama*, kemerdekaan adalah hak segala bangsa, sehingga semua bentuk penjajahan di atas dunia harus dihapuskan karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan. *Kedua*, perjuangan panjang Bangsa Indonesia untuk mencapai Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur. *Ketiga*, pengakuan Bangsa Indonesia akan kekuasaan Tuhan yang telah memberikan kekuatan kepada bangsa Indonesia sehingga dapat merdeka. *Keempat*, visi Bangsa Indonesia untuk membangun sistem ketatanegaraan yang diselenggarakan untuk mewujudkan negara yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur.

Berdasarkan historis, sistem ketatanegaraan Indonesia secara umum telah memiliki tiga Undang-Undang Dasar, yaitu Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Dasar RIS atau Konstitusi RIS 1949 dan Undang-Undang Dasar Sementara 1950. Namun, secara kronologis berlakunya, Indonesia telah memiliki empat macam Undang-Undang Dasar, yaitu:¹⁰

1. Undang-Undang Dasar Tahun 1945, yang berlaku sejak tanggal 18 Agustus 1945 sampai dengan tanggal 27 Desember 1949;
2. Undang-Undang Dasar RIS atau Konstitusi RIS Tahun 1949, yang berlaku sejak tanggal 17 Agustus 1949 sampai dengan tanggal 17 Agustus 1950;
3. Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950, yang berlaku sejak tanggal 17 Agustus 1950 sampai dengan tanggal 5 Juli 1959; dan

10 Dahlan Thaib, 1999, Pancasila Yuridis Ketatanegaraan, Yogyakarta: UPP AMP YKPN, hlm. 53.

4. Undang-Undang Dasar Tahun 1945, yang berlaku sejak tanggal 17 Agustus 1959, bersamaan dengan dikeluarkannya Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 sampai sekarang.

Menurut **Thomas Jefferson**, hukum-hukum dan lembaga-lembaga harus 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.¹¹

Maka dari itu, seiring dengan dinamisnya praktik sistem ketatanegaraan tentu konstitusi harus dapat menyesuaikan dengan perkembangan zaman. Oleh karenanya perubahan konstitusi dipandang tidak cukup hanya dengan perubahan yang parsial, namun hendaknya merupakan sebuah konsep perbaikan yang lebih komprehensif dan berorientasi pada masa depan.

Berdasarkan hal tersebut, maka pada era reformasi diadakan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD Tahun 1945) sebanyak empat kali amandemen dalam periode 1999-2002 oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Perubahan tersebut diadakan dengan harapan dapat mendorong perbaikan kehidupan ketatanegaraan Indonesia dengan tujuan untuk menemukan sistem ketatanegaraan yang ideal, yang dapat menampung berbagai dimensi strategis dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara. Namun, bukan berarti konstitusi hasil perubahan tersebut tidak memerlukan perbaikan-perbaikan kembali agar sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan kehidupan berbangsa. Setelah perubahan pertama hingga keempat dilakukan, perubahan tetap perlu diteruskan untuk menyempurnakan hukum dasar bernegara. Sehingga dengan adanya perubahan kelima, UUD Tahun 1945 terus menjadi *living and working constitution*.

UUD NRI Tahun 1945 merupakan satu kesatuan rangkaian perumusan hukum dasar Indonesia di masa depan. 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 pembaharuan masyarakat (*tool of social and political reform*) serta sarana perekayasaan (*tool of social and political engineering*) ke arah cita-cita kolektif bangsa. Belajar dari kekurangan sistem demokrasi politik berbagai negara di dunia yang menjadikan UUD hanya sebagai konstitusi politik, disamping juga berisi dasar-dasar pikiran mengenai demokrasi ekonomi dan demokrasi sosial.¹²

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

12 Jimly Asshiddiqie, 2010, Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 30.

Berdasarkan fungsi-fungsi tersebut, pada dasarnya UUD menegaskan fungsi dari konstitusi tidak hanya dari politik saja, melainkan juga fungsi sebagai pengendali, pembaharu dan perekayasa. Dalam keberjalanannya, untuk memaksimalkan fungsinya, UUD Tahun 1945 telah banyak mengeluarkan berbagai kebijakan pembangunan hukum yang dikeluarkan oleh negara. Dengan demikian, baik sebelum maupun setelah perubahan UUD Tahun 1945, telah menjalankan fungsinya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Dalam mencapai tujuan yang termaktub dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 berkaitan dengan perubahan yang diadakan terhadap konstitusi sebagai upaya dalam menyempurnakan suatu kaidah penuntun umum yang berisi arahan dasar tentang bagaimana cara melembagakan nilai-nilai Pancasila dan Konstitusi itu ke dalam sejumlah pranata publik. Menurut **Jimly Asshiddiqie**, konstitusi merupakan desain utama dan pokok dari keseluruhan sistem aturan yang berlaku sebagai pegangan bersama warga negara. Oleh sebab itu, keberadaan kaidah-kaidah penuntun dalam konstitusi tersebut sangat dibutuhkan bagi pemerintah, karena dapat memandu dalam merumuskan kebijakan pembangunan secara terpimpin, terencana, dan terpadu.

Pasca reformasi, MPR mengalami perubahan yang cukup fundamental dalam amandemen UUD Tahun 1945. MPR yang sebelumnya merupakan pelaksana kedaulatan rakyat serta kedudukan lembaga negara tertinggi menjadi lembaga negara yang sejajar dengan lembaga negara lainnya. Hal tersebut juga berdampak kepada perubahan terhadap tugas dan wewenang MPR dalam UUD Tahun 1945. Beberapa kewenangan MPR yang mengalami perubahan ialah pembentukan dan penetapan haluan negara (pada masa itu ialah GBHN), pemilihan dan pelantikan presiden. Kemudian seiring berjalannya waktu, terdapat beberapa gagasan mengenai tugas dan wewenang MPR yang idealnya dalam rangka pengotimalan tugas dan wewenang MPR untuk memaksimalkan fungsi dari MPR sendiri sebagai lembaga penjelmaan masyarakat. Adapun gagasan tersebut selain dari perubahan tugas dan wewenang MPR setelah amandemen sebagaimana yang telah disebutkan sebelumnya ialah menyangkut wewenang MPR dalam hal penafsiran terhadap konstitusi sebagai implikasi logis dari wewenang MPR sebagai lembaga yang membentuk dan menetapkan perubahan UUD Tahun 1945, peninjauan dan penegasan terhadap ketetapan MPR yang masih berlaku sesuai dengan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang peninjauan terhadap materi dan status hukum ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) dan ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Republik Indonesia tahun 1960-2002, serta terkait pelaksanaan sidang tahunan MPR dalam rangka memberikan media kepada pimpinan lembaga negara untuk menyampaikan perkembangan pelaksanaan dalam menjalankan tugas dan wewenangnya masing-masing.

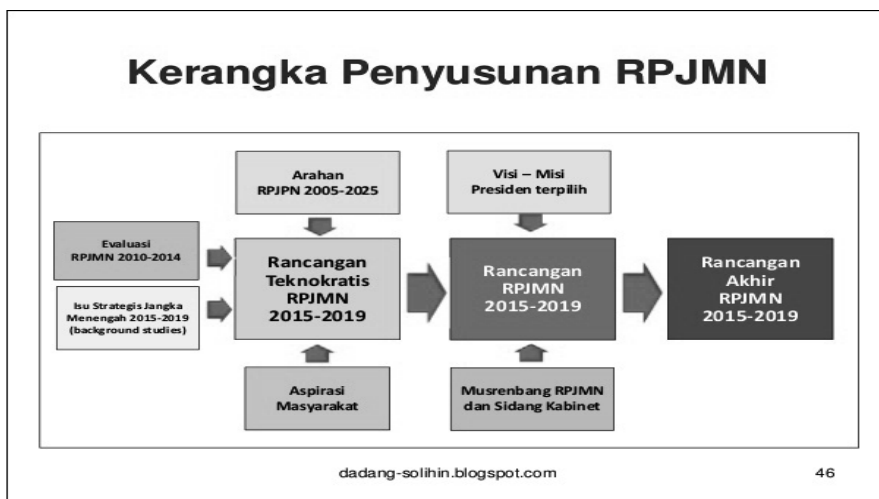
Formulasi yang ideal terhadap haluan negara sebagai kaidah penuntun ialah pengejawantahan haluan negara didalam UUD NRI Tahun 1945, sehingga terjaga

konsistensi, relevansi dan kesinkronan antara nilai, kaidah dan norma-norma fundamental yang ada dalam UUD NRI Tahun 1945. Dengan formulasi kebijakan yang dibuat oleh sebuah kewenangan negara dalam format yuridis, kebijakan itu harus tunduk pada ketentuan yang lebih tinggi dari kedudukannya. Oleh sebab itulah urgensi adanya suatu kaidah penuntun yang dapat memandu para penyelenggara negara dalam merumuskan kebijakan pembangunan secara terpimpin, terencana, dan terpadu sangat dibutuhkan guna mewujudkan kesinambungan pembangunan nasional. Berdasarkan hal tersebut, makna haluan negara menjadi sebuah pertimbangan penting untuk memberikan kewenangan kepada lembaga pembentuk agar dapat diimbangi dengan kedudukannya dalam menjadikan haluan negara sebagai bahan acuan wajib dalam arah pembangunan nasional, proses penyelenggaraan negara, pemerintah, dan pola hubungan lembaga negara.

Berdasarkan sejarah, dalam rangka pembangunan nasional di Indonesia terdapat dua model haluan negara yang dirancang sebagai pedoman dalam merumuskan berbagai kebijakan untuk dimensi waktu jangka panjang yaitu Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN). Namun, model yang digunakan oleh pemerintah pada saat ini ialah RPJPN, dimana RPJPN mulai digunakan setelah perubahan UUD Tahun 1945. Sedangkan, model GBHN digunakan pada masa sebelum diadakannya perubahan UUD Tahun 1945, sehingga model RPJPN yang berlaku sekarang dianggap sebagai pengganti dari model haluan negara GBHN. Sebab, dua kebijakan pembangunan nasional tersebut dibuat atau disusun dalam bentuk atau format yuridis yang berbeda. GBHN pada sepanjang pemerintahan Orde Baru disusun atau ditetapkan dalam bentuk Ketetapan MPR (TAP MPR), sementara RPJPN di era pemerintahan reformasi, dirumuskan dalam ketentuan hukum berbentuk Undang-Undang.

Dalam RPJPN telah menjelaskan secara sistematis mengenai arah dan tahapan pembangunan yang ingin dicapai dalam jangka panjang atau 20 tahun mendatang yang terdiri dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) untuk lima tahun dan Rencana Kerja Pertahun (RKP) untuk jangka waktu satu tahun. Model RPJPN yang digunakan sekarang, menuai banyak kritik bahwasanya perencanaan pembangunan yang dirumuskan tidak memiliki nilai pedoman, sehingga pelaksanaan pembangunan Indonesia pasca reformasi menimbulkan kekacauan, tidak ada arah dan saling berbenturan antara pusat dan daerah. Berdasarkan hal tersebut, banyak anggapan bahwasanya RPJPN tidak dapat menjalankan pembangunan yang berkesinambungan, terlebih ketika terjadi pergantian pemerintahan, sebab pergantian RPJMN terjadi setiap pergantian Presiden.

Gambar 1 Kerangka Penyusunan RPJMN



Sumber: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2014.

Jika memperhatikan dari sisi penyusunan RPJMN seperti terlihat pada Gambar 1, RPJPN telah menjawab permasalahan mengenai ketiadaan pedoman dan pelaksanaan pembangunan berkesinambungan. Namun tidak dapat dipungkiri, jika dibandingkan dengan GBHN, RPJPN tidak seefektif GBHN. Hal tersebut dikarenakan adanya tuntutan reformasi, sehingga terdapat perubahan sistem politik di Indonesia yang semakin demokratis dan terdesentralisasi. Hal ini melahirkan konsep otonomi daerah yang berlangsung saat ini, sehingga memberikan kekuasaan yang sangat luas kepada daerah dalam mengelola daerahnya. Pola pemerintahan tersebut membuat proses pengelolaan di daerah tidak 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 pusat, sehingga sering terjadi benturan kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah dengan kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintahan pusat. Hal tersebut dapat terjadi karena ketiadaan kontrol yang kuat dari pemerintah pusat, terlebih lagi apabila kekuasaan pemerintahan daerah dipegang oleh latar belakang politik yang berbeda dengan pemerintahan pusat..

Terkait dengan penambahan wewenang MPR dalam membentuk haluan negara, terdapat pula gagasan mengenai penambahan wewenang untuk melakukan peninjauan terhadap Ketetapan MPRS/Ketetapan MPR yang dirasa tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman. Oleh sebab itu dipelukannya peninjauan kembali terhadap ketetapan MPRS/ ketetapan MPR yang masih berlaku dalam Tap MPR Nomor 1/

MPR/2003.

Selain itu, mengenai wewenang MPR untuk melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden hasil pemilihan umum sebagaimana termaktub dalam Pasal 3 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 merupakan satu-satunya wewenang MPR yang bersifat tetap yakni dilaksanakan sekali dalam lima tahun. Namun, kewenangan tersebut hanya bersifat fakultatif, karena apabila MPR tidak dapat menjalankan kewenangannya, maka proses pelantikan Presiden dan/atau Wakil Presiden hasil pemilihan umum dapat dilakukan pada sidang paripurna DPR ataupun dilakukan oleh pimpinan MPR yang disaksikan oleh pimpinan Mahkamah Agung. Hal ini menimbulkan ketidakonsistenan dalam hal pelantikan presiden, padahal secara tegas konstitusi menyatakan bahwa kewenangan untuk melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden dilakukan oleh MPR.

Kemudian daripada itu, mengenai tugas dan wewenang MPR dalam hal penafsiran konstitusi. Dimana tugas ini dilatarbelakangi oleh Pasal 3 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa MPR berwenang untuk membentuk dan menetapkan UUD. Sehingga dapat diketahui bahwa MPR berkapasitas dan lebih memahami asal usul sejumlah ketentuan berupa pasal-pasal, ayat-ayat atau bab pada konstitusi. Sedangkan setelah dilakukan perubahan UUD Tahun 1945, kewenangan penuh atas penafsiran berada pada lembaga negara Mahkamah Konstitusi (MK) sebagaimana wewenangnya yang diamanatkan oleh UUD NRI Tahun 1945 untuk melakukan pengujian undang-undang terhadap UUD. Namun, dalam praktiknya terdapat beberapa keputusan MK dalam *judicial review* yang tidak konsisten terhadap putusan-putusannya dikarenakan penafsiran terhadap pasal dan ayat dalam UUD yang tidak komprehensif.

Selanjutnya salah satu tuntunan reformasi yang ada adalah struktur kelembagaan negara dalam keberadaannya sebagai penyelenggaraan negara berdasarkan kedudukan, wewenang dan tugasnya masing-masing. Sebab, pada masa Orde Baru terdapat dominansi kekuasaan antara lembaga negara, dimana pada masa tersebut, kekuasaan eksekutif sangatlah dominan (*executive heavy*). Oleh sebab itu, perubahan UUD Tahun 1945 mengadakan pemberlakuan prinsip *checks and balances* bersamaan dengan prinsip *separation of powers*. Hal tersebut terlihat pada perubahan kedudukan MPR yang pada mulanya merupakan lembaga negara tertinggi menjadi lembaga negara yang sejajar dengan lembaga negara lainnya. Prinsip *checks and balances* bertujuan untuk mengadakan pengawasan antar lembaga negara agar hal-hal yang terjadi pada masa Orde Baru tidak terulang kembali. Dengan demikian, tugas dan wewenang lembaga negara yang ada harus sesuai dengan prinsip *checks and balances* begitu pula kaitannya terhadap pengoptimalan tugas dan wewenang MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Berdasarkan beberapa permasalahan dan kekacauan tersebut, maka perlu adanya inisiasi perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945. Perubahan yang dilakukan bukan berarti bertujuan untuk mengganti secara keseluruhan UUD NRI Tahun 1945, akan tetapi merupakan suatu prosedur penyempurnaan terhadap UUD NRI Tahun 1945. Perubahan tersebut bertujuan untuk melengkapi rincian yang dijadikan lampiran otentik bagi UUD tersebut.

B. Identifikasi Masalah

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, Undang-Undang Dasar merupakan undang-undang yang menjadi dasar semua undang-undang dan peraturan lain disuatu negara yang mengatur bentuk, sistem pemerintahan, pembagian kekuasaan, wewenang badan pemerintahan.¹³ Di Indonesia UUD NRI Tahun 1945 menjadi jiwa dan jantung dalam segala aspek dalam melaksanakan kehidupan berbangsa dan bernegara, yang mana didalam UUD NRI Tahun 1945 memuat mengenai tujuan negara, asas-asas kehidupan serta cita-cita dari negara Indonesia.

Adapun nilai-nilai fundamental dari konstitusi di Indonesia termuat dalam Pembukaan dan Pasal 1 UUD NRI Tahun 1945, yang keberadaannya menjadi asas utama dalam Hukum Tata Negara Indonesia, yaitu: Asas Pancasila, Asas Negara Kesatuan, Asas Kedaulatan dan Demokrasi, Asas Negara Hukum, Asas Pemisahan dan *Check and Balances*,¹⁴ serta Asas Negara Kesejahteraan, sebagaimana termuat dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 sebagai tujuan negara.

Mengenai UUD NRI Tahun 1945, dalam pembukaan alinea ke IV mencantumkan cita-cita Bangsa Indonesia yaitu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Maka dari itu, untuk melaksanakan nilai-nilai yang tertuang dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dibutuhkan suatu pedoman untuk melaksanakan pemerintahan.

Secara historis, dalam perjalanannya UUD telah mengalami 4 kali perubahan secara berturut-turut dari tahun 1999 sampai dengan tahun 2002. Menurut **I Gde Pantja Astawa** terdapat alasan utama yang dapat diidentifikasi sehingga pada saat itu UUD 1945 perlu diubah, yaitu:¹⁵

1. Berangkat dari pemaknaan reformasi yang antara lain diartikan sebagai

13 Departemen Pendidikan Nasional, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Jakarta: Balai Pustaka, 2002, hlm. 590- 1245.

14 Ni'matul Huda, Hukum Tata Negara, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005, hlm. 90-97.

15 I Gde Pantja Astawa, "Beberapa catatan tentang Perubahan UUD 1945", Jurnal Demokrasi dan HAM, Vol. 1, No.4, September-November 2001, hlm.33.

constitutional reform dan *cultural reform* sehingga berbicara reformasi berarti mereformasi atau memperbaharui konstitusi atau UUD dan *cultur*;

2. Didasarkan pada pandangan yang menilai UUD 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.

Pada dasarnya perubahan yang dilakukan terhadap UUD bertujuan supaya UUD dapat beradaptasi dengan zaman serta dapat mengakomodir kepastian hukum dan kebutuhan masyarakat terhadap hukum. Hal ini seperti yang disampaikan oleh **Satjipto Rahardjo** yang menyatakan bahwa hukum dibuat untuk manusia, bukan sebaliknya.¹⁶ Adapun beberapa permasalahan yang sedang dihadapi oleh Indonesia pada saat ini diantaranya diuraikan sebagai berikut :

1. Pada saat ini Pembangunan Indonesia menggunakan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) sebagai dasar pembentukan dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN). Namun, pada nyatanya hal ini belum dapat bekerja secara maksimal sebagai acuan dan arah dalam melaksanakan Pembangunan Nasional Negara Indonesia. Kemudian, pembentukan dari RPJP sendiri tidak mencerminkan prinsip kedaulatan rakyat. Memang, dalam proses pembentukannya melibatkan Presiden dan timnya serta perwakilan rakyat. Namun, dinilai terlalu menekankan kepada *executive perspective*. Adapun RPJPN sendiri memiliki jangka waktu 20 tahun sehingga jika terdapat penggantian kepemimpinan, maka akan berimplikasi juga terhadap keberlangsungan dari program-program pembangunan yang dijalankan. Hal ini menyebabkan adanya ketidaksinambungan dan inkonsistensi pembangunan antara periode yang satu dengan periode yang akan datang. Ketidaksinambungan tersebut juga dilihat dalam perumusan RPJPN dan RPJMN dengan RPJPD dan RPJMD, yang juga didasarkan atas visi dan misi dari Kepala Daerah terpilih sehingga proses pembangunan seolah-olah berjalan sendiri-sendiri.
2. Pelaksanaan dari proses pembangunan yang berjalan dengan sendiri-sendiri antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah merupakan implikasi dari adanya desentralisasi, yang memberikan kewenangan kepada Kepala Daerah yang dipilih secara langsung oleh masyarakat. Sehingga Kepala Daerah memiliki kewenangan

¹⁶ Epistema *Institute* dan Perkumpulan, Satjipto Rahardjo dan Hukum Progresif Urgensi dan Kritik, Jakarta : Epistema *Institute*, 2011, hlm.139.

otonomi untuk menyelenggarakan dan mengelola daerahnya sendiri. Oleh sebab itu, dapat dijumpai bahwa terdapat penyelenggaraan pemerintah daerah yang bertentangan dengan penyelenggaraan pemerintah pusat. Kondisi tersebut disebabkan karena kurangnya pengawasan dari Pemerintah Pusat.

3. Perumusan dari arah pembangunan nasional dirumuskan oleh lingkup eksekutif, yakni Presiden dan Wakil Presiden bersama dengan kementerian atau badan non-kementerian yang bertugas, kemudian dijalankan oleh Presiden dan kementeriannya, serta diawasi pula oleh lingkup eksekutif. Dalam praktiknya, hal ini tidak sesuai dengan prinsip *check and balances* karena tidak ada jaminan bahwa pembangunan nasional yang diselenggarakan telah sesuai dengan SPPN ataupun RPJPN. Lebih jauh lagi, dalam permasalahan tersebut juga akan menimbulkan pemusatan kekuasaan terhadap pembangunan yang hanya dikuasai oleh satu cabang kekuasaan saja yaitu eksekutif. Kemudian, hal inilah yang mendasari pemikiran bahwa diperlukannya pembentukan haluan negara oleh MPR sebagai lembaga representasi rakyat.
4. Pada mulanya, haluan negara dimulai pada masa kepemimpinan Orde Lama yang berada dibawah kepemimpinan Presiden Soekarno dengan nama Manipol USDEK, yang merupakan akronim dari Manifesto Politik- UUD 1945, Sosialisme Indonesia, Demokrasi Terpimpin, Ekonomi Terpimpin, dan Kepribadian Indonesia. Kemudian, dilanjutkan pada masa kepresidenan Presiden Soeharto yang diberi nama GBHN atau Garis Besar Haluan Negara. Dari seluruh haluan negara tersebut memiliki kekurangan dan juga kelebihan, dimana saat Manipol USDEK arah haluan negaranya lebih kepada pengaturan pembangunan pola lembaga negara, sedangkan pada saat GBHN arah haluan negaranya lebih kepada pembangunan nasional. Baik keduanya diamanatkan secara eksplisit dalam UUD dan diwadahi dalam sebuah Ketetapan MPR, sehingga kedudukannya berada tepat dibawah UUD dan lebih tinggi dari undang-undang serta peraturan dibawahnya. Dengan demikian diperlukan konsensus yang lebih kuat dan lebih menjamin konsistensi dan kesinambungan dalam rangka mencapai tujuan nasional yang tercantum dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.
5. MPR merupakan lembaga negara yang merepresentasikan kedaulatan rakyat, sehingga dalam hal ini dibutuhkan penataan komprehensif agar MPR dapat kembali kepada marwahnya sebagai lembaga negara yang menampung aspirasi masyarakat Indonesia.
6. Setelah dilakukannya amandemen keempat pada UUD Tahun 1945, terdapat perubahan struktur kelembagaan negara yang menyebabkan MPR yang pada awalnya merupakan lembaga negara tertinggi menjadi sejajar kedudukannya

dengan lembaga negara lainnya. Kedudukan MPR yang merupakan lembaga negara tertinggi memberikan kewenangan kepada MPR untuk memilih presiden dan/atau wakil presiden. Sehingga, dapat dikatakan bahwa presiden dan/atau wakil presiden merupakan mandataris dari MPR. Setelah amandemen UUD Tahun 1945, MPR tidaklah berhak untuk memilih presiden dan/atau wakil presiden lagi, tetapi masih memiliki kewenangan untuk melakukan pelantikan terhadap presiden dan/atau wakil presiden hasil pemilihan umum. Sehubungan dengan hal itu, pada saat ini pelantikan presiden dan/atau wakil presiden hasil pemilu didasarkan pada Keputusan Komisi Pemilihan Umum dengan Berita Acara Pelantikan sebagai legalitas dari pelantikan tersebut. Maka dari itu, dibutuhkan suatu legalitas hukum yang lebih kuat untuk menjadi dasar dalam pelantikan presiden dan wakil presiden serta mewujudkan sinkronisasi legalitas atas pelantikan presiden dan wakil presiden pemilu dan non pemilu.

7. Sebagai lembaga negara yang memiliki wewenang untuk membentuk dan menetapkan Undang-Undang Dasar, seharusnya MPR diberikan tugas untuk melakukan penafsiran terhadap pasal-pasal serta ayat-ayat yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar. Hal ini berkaitan dengan pengetahuan yang dimiliki oleh MPR dalam mengetahui asal usul dan maksud dalam pasal ataupun ayat-ayat yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar. Sehingga dalam amandemen kelima UUD, MPR akan diberikan tugas untuk melakukan penafsiran konstitusi dalam proses *judicial review* yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.
8. 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, UUD NRI Tahun 1945 tidak mengamanatkan mengenai peninjauan dan penegasan oleh MPR terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPR setelah tahun 2003. Maka dalam hal ini terdapat kekosongan hukum terkait dengan peninjauan adanya Ketetapan MPRS/Ketetapan MPR yang nantinya dirasa tidak sesuai dengan perkembangan zaman.

Berdasarkan dari identifikasi masalah yang telah disampaikan diatas maka kegunaan dari amandemen kelima UUD NRI Tahun 1945, diantaranya: *Pertama*, perlu diciptakannya haluan negara yang dicantumkan dalam Ketetapan MPR yang dibentuk dan ditetapkan oleh MPR dengan Musyawarah Rencana Pembangunan (Musrenbang). Kemudian, haluan negara tersebut dilaksanakan oleh Presiden dan seluruh lembaga negara sebagai pedoman, arah, serta acuan dalam melaksanakan pembangunan

nasional; *Kedua*, untuk menguatkan sistem pemerintahan yang berlandaskan pada *check and balances* diperlukan penataan kembali wewenang MPR sebagai lembaga representasi dari masyarakat luas.

C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik

Adapun tujuan dirancangnya susunan Naskah Akademik Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang kelima ini adalah:

1. Menyempurnakan susunan UUD NRI Tahun 1945 sehingga dapat memberikan solusi terhadap permasalahan dalam berbagai permasalahan khususnya dalam pembangunan nasional, serta kewenangan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.
2. Memberikan kewenangan kepada MPR sebagai lembaga negara yang memiliki kewenangan mengubah dan menetapkan UUD, untuk dapat melakukan tafsir terhadap UUD.
3. Meningkatkan kembali efektifitas dari kinerja MPR sebagai lembaga representasi rakyat dengan cara melakukan penataan kembali terhadap tugas dan wewenang yang dimiliki oleh MPR.
4. Mengakomodir bentuk sistem pemerintahan presidensial, supaya Presiden sebagai eksekutif dapat secara konsisten menjalankan pembangunan negara.

D. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (perubahan kelima) ini ialah sebagai berikut :

| | |
|-----------|---|
| Bab I : | Pendahuluan, yang terdiri dari sub bab: Latar Belakang, Identifikasi Masalah; Tujuan dan Kegunaan Penulisan, Sistematika Penulisan; dan Metode Penulisan. |
| Bab II : | Pokok-Pokok dan Dasar Pemikiran Perubahan Kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. |
| Bab III : | Landasan Filosofis, Sosiologis, Yuridis, dan Politis. |
| Bab IV : | Pembahasan, yang berisi pemaparan secara rinci konsep-konsep pembaharuan yang dibawa dalam rancangan perubahan kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. |
| Bab V : | Materi Muatan Perubahan Kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. |
| Bab VI : | Penutup, yang terdiri dari sub bab: Kesimpulan; dan Saran. |

E. Metode Penelitian Hukum

Penyusunan Naskah Akademik merupakan suatu kegiatan penelitian hukum yang terdiri dari beberapa langkah. Langkah tersebut mencakup identifikasi permasalahan dan menetapkan permasalahan yang relevan, mengumpulkan bahan-bahan hukum, baik primer, sekunder maupun tersier serta melakukan kajian terhadap isu hukum yang diajukan sebagai permasalahan dalam penelitian yang berdasarkan bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan. Adapun data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari sumber pertama, sedangkan data sekunder adalah data yang diperoleh dari hasil penelusuran pustaka, yang terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (perubahan kelima) menggunakan salah satu metode penelitian, yaitu metode penelitian yuridis normatif.¹⁷

Penelitian yuridis normatif merupakan mengkaji atau menganalisis data sekunder yang berupa bahan-bahan hukum sekunder dengan memahami hukum sebagai perangkat peraturan atau norma-norma positif didalam sistem peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai permasalahan dalam penelitian ini.¹⁸ Dalam rangka mendapatkan jawaban atau penyelesaian atas masalah-masalah (isu hukum) yang telah dirumuskan, terdapat empat model pendekatan penyelesaian masalah yaitu pendekatan peraturan perundang-undangan (*statutory approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*), dan pendekatan historis (*historical approach*), yang penerapannya disesuaikan dengan kebutuhan. Adapun berbagai macam literatur yang dijadikan dasar sebagai bahan hukum dalam penyusunan Naskah Akademik, antara lain:

a. Bahan Hukum Primer

1. Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan perubahannya;
2. Konstitusi RIS Tahun 1949;
3. Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950;
4. Ketetapan MPRS Nomor II Tahun 1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969;
5. Ketetapan MPRS Nomor XXXIII Tahun 1967 tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara dari Presiden Soekarno;
6. Ketetapan MPRS Nomor XX Tahun 1966 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan

¹⁷ Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum (Cetakan Ketiga), Jakarta: UI Press, 1986, hlm. 51.

¹⁸ Soerjono Soekanto dan Sri Madmuji, Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat, Jakarta: Rajawali, 1985, hlm. 15.

Perundang-Undangan Republik Indonesia;

7. Ketetapan MPR Nomor IV Tahun 1973 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara;
8. Ketetapan MPR RI Nomor VI Tahun 1973 yang kemudian diubah dengan 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;
9. Ketetapan MPR Nomor IX Tahun 1978 tentang Perlunya Penyempurnaan yang Termaktub dalam Pasal 3 Ketetapan MPR Nomor V Tahun 1973;
10. Ketetapan MPR Nomor XV Tahun 1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka NKRI;
11. Ketetapan MPR Nomor III Tahun 2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan;
12. Ketetapan MPR Nomor IV Tahun 2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah;
13. Ketetapan MPR Nomor I Tahun 2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960-2002;
14. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional Tahun 2000-2004;
15. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara;
16. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;
17. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
18. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional;
19. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional;
20. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
21. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD;
22. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah;
23. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD;

24. Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 1960 tentang Pemberian “Uang Jasa” Kepada Bekas Ketua, Wakil Ketua dan Anggota Konstituante;
 25. Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang RPJMN Tahun 2004-2009;
 26. Penetapan Presiden Nomor 12 Tahun 1963 tentang Badan Perencanaan Pembangunan Nasional;
 27. Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2005 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian UU;
 28. 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
 29. Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib MPR RI;
 30. Maklumat Pemerintah Nomor X Tanggal 16 Oktober Tahun 1945.
- b. Bahan Hukum Sekunder
1. Buku dan Jurnal terkait dengan haluan negara, hakikat pembangunan, pembangunan nasional, konsep dasar negara, negara hukum, Pancasila, kesejahteraan sosial, lembaga permusyawaratan rakyat, filsafat hukum, serta literatur terkait dengan otonomi daerah;
 2. Hasil Penelitian;
 3. Risalah Sidang;
 4. Artikel atau tulisan ilmiah lainnya.
- c. Bahan Hukum Tersier
1. Kamus Umum; dan
 2. Kamus Hukum.

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

Hene Van Maarseven dan **Gerk Van Der Rang** dalam sebuah studi terhadap konstitusi-konstitusi di dunia dan dituangkan dalam buku dengan judul *Write Constitution* antara lain mengatakan : 1) *constitution as a means of forming the states on practical and legal system*; 2) *constitution a national document and as a birth certificate and as a sign of adulthood and independence*.¹⁹ Dari pemaparan kedua pakar konstitusi Belanda dapat dipahami konstitusi sebagai alat untuk membentuk sistem politik dan sistem hukum negaranya sendiri serta sebagai dokumen nasional. Wujud tertulis konstitusi di Indonesia adalah UUD NRI Tahun 1945. Sehingga UUD NRI Tahun 1945 merupakan landasan dalam membentuk tatanan hukum dan politik untuk menjalankan penyelenggaraan negara demi mewujudkan tujuan dan cita-cita bangsa.

Sesuai dengan asas hukum *Ubi Societas Ibi Ius* (ada masyarakat ada hukum) dan pendapat Satjipto bahwa hukum untuk manusia bukan manusia untuk hukum,²⁰ 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 UUD akan haus dimakan masa apabila tidak diadakan pembaharuan sesuai dengan dinamika kehidupan masyarakat.²¹

19 Sri Soemantri M, Fungsi Konstitusi Dalam Pembatasan Kekuasaan, Jurnal Hukum Vol.3, No.6, 1996, hlm. 4.

20 Satjipto Raharjo, Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya, Yogyakarta: Genta Publishing, 2009, hlm. 70.

21 Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, Memahami Konstitusi: Makna dan Aktualisasi, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada,

James L. Sundsquist mencatat bahwa tak lama setelah diberlakukannya konstitusi tertulis pertama di Amerika, **James Madison** menyatakan :

“Saya bukanlah salah satu di antara orang-orang “kalau memang ada” yang berpikir bahwa Konstitusi yang baru saja diberlakukan ini adalah sebuah karya tanpa cacat. Artinya, konstitusi yang dibuat pun sudah tidak sempurna ketika ia dilahirkan.”

Perubahan sebuah konstitusi/aturan hukum secara hakikat adalah sebuah keniscayaan, bahkan konstitusi/aturan hukum yang baik, menurut Prof Satjipto harus memiliki kekuatan untuk mengoreksi dan memperbaiki dirinya sendiri.²² Melanjutkan teori dari Satjipto, sebagaimana yang dikemukakan oleh **KC Wheare** dalam bukunya *Modern Constitutions*, konstitusi dapat diubah dan berubah melalui empat kemungkinan:²³

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

Sementara itu, perubahan konstitusi dilakukan melalui formal amendemen yang dapat dilakukan melalui empat kemungkinan yaitu:²⁴

- a. Konstitusi atau UUD diubah oleh badan yang diberi wewenang untuk itu, baik melalui prosedur khusus maupun prosedur biasa;
- b. Konstitusi dapat diubah oleh sebuah badan khusus yaitu sebuah badan yang kewenagannya hanya mengubah konstitusi;
- c. UUD dapat diubah oleh sejumlah negara bagian dengan prosedur khusus; dan
- d. UUD dapat diubah dalam suatu referendum.

Jika ditarik dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, landasan konstitusi di Indonesia yaitu UUD NRI Tahun 1945 merupakan sebuah mahakarya atas konsensus bangsa, yang dibentuk setelah Indonesia memproklamkan Negara

2015, hlm. 194.

22 Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2000, hlm. 83-84.

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

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

Indonesia dan telah mengalami dinamika serta perubahan yang tidak sedikit. UUD Tahun 1945 yang lahir pada sidang PPKI tanggal 18 Agustus 1945 pun disadari oleh pembuatnya sebagai konstitusi sementara, mengingat waktu itu dasar konstitusional harus segera terbentuk. Soekarno sendiri sebagai ketua PPKI mengatakan sifat sementara UUD Tahun 1945, karena disadari kurang lengkap dan kurang sempurnanya UUD.²⁵

“...Undang-Undang Dasar yang buat sekarang ini, adalah Undang-Undang Dasar Sementara. Kalau boleh saya memakai perkataan: ini adalah Undang-Undang Dasar kilat. Nanti kalau kita telah bernegara di dalam suasana yang lebih tenteram, kita tentu akan mengumpulkan kembali Majelis Perwakilan Rakyat yang dapat membua tUndang-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 revolutive grondwet.”²⁶

Sejarah ketatanegaraan Indonesia mencatat bahwa penggunaan dasar konstitusi Indonesia megalami dinamika dari proklamasi pada 17 Agustus 1945 hingga lahirnya UUD NRI Tahun 1945 yaitu antara lain:²⁷

1. Periode 18 Agustus 1945-27 Desember 1949 berlaku Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Pada masa periode pertama kali terbentuknya Negara Republik Indonesia, Konstitusi atau Undang-Undang Dasar yang pertama kali berlaku adalah UUD Tahun 1945 hasil rancangan BPUPKI, kemudian disahkan oleh PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945. Menurut UUD Tahun 1945, kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan oleh MPR yang merupakan lembaga tertinggi negara.

2. Periode 27 Desember 1949-17 Agustus 1950 berlaku Undang-Undang Dasar Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS)

Pemberlakuan Konstitusi RIS ini merupakan konsekuensi dari kesepakatan antara Indonesia dan Belanda dalam Konferensi Meja Bundar (KMB) di Den Haag Belanda yang secara ekspilisit menjelaskan bahwa

25 Mahkamah Konstitusi, Naskah Komprehensif Buku 1, hlm. 3.

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

27 M. Agus Santoso Yustisia, "Perkembangan Konstitusi Di Indonesia", Samarinda: Fakultas Hukum Universitas Widya Gama Mahakam, Vol.2, No.3, September – Desember 2013,, hlm. 121.

mendirikan Negara Indonesia Serikat dengan menggunakan dasar Konstitusi RIS. Dengan perubahan dasar konstitusi ini, maka berubah pula bentuk negara kesatuan menjadi bentuk negara serikat atau federal.

3. Periode 17 Agustus 1950-5 Juli 1959 berlaku Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950

Konstitusi RIS tidak berumur panjang, hal ini disebabkan karena isi Konstitusi RIS tidak berakar dari kehendak rakyat, melainkan rekayasa dari pihak internasional, sehingga menimbulkan untuk kembali ke NKRI. Dengan tuntutan tersebut, akhirnya disepakati untuk kembali ke NKRI dengan menggunakan UUD Sementara Tahun 1950. Penggunaan UUD sementara ini dimaksudkan agar tidak terjadi *empty power* (kekosongan hukum), karena menunggu Badan Konstituante untuk membentuk UUD yang baru.

4. Periode 5 Juli 1959 – 19 Oktober 1999 berlaku Undang-Undang Dasar Tahun 1945

Dasar pemberlakuan UUD Tahun 1945 kembali adalah dekrit presiden tanggal 5 Juli 1959. Dengan ini, maka babak baru sistem ketatanegaraan pada era Orde baru dimulai, dimana waktu ini adanya pengsakralan Pancasila dan UUD Tahun 1945 yang mana hanya pemerintah yang berkuasalah yang boleh menafsirkan Pancasila dan UUD Tahun 1945 (ototafsir/monotafsir).

Keberlangsungan Orde Baru tampaknya mengalami krisis kepercayaan menjelang tahun 1998,²⁸ akibat kekuasaan otoriter dari pemerintah. Sehingga gelombang aksi untuk menuntut adanya perubahan revolusi tahun 1998 mencetuskan 6 tuntutan reformasi yaitu :²⁹

1. Amandemen UUD Tahun 1945;
2. Penghapusan doktrin Dwi Fungsi ABRI;
3. Penegakan Hukum, HAM, dan pemberantasan KKN;
4. Otonomi daerah;
5. Kebebasan Pers; dan
6. Mewujudkan kehidupan demokrasi.

28 Dwi Wahyono Hadi, "Propaganda Orde Baru 1966-1980", *Verleden*, Vol. 1, No.1, 2012, hlm. 42.

29 Sekretariat Jenderal MPR RI, Bahan Tayangan Materi Sosialisasi UUD NRI Tahun 1945 dan Ketetapan MPR RI, 2011, hlm 2.

Tabel 1 Perbedaan Setiap Konstitusi yang Pernah Berlaku di Indonesia

| Indikator | UUD Tahun 1945 | Konstitusi RIS | UUDS Tahun 1950 |
|---------------------------------------|--|--|---|
| Sistematika | Pembukaan Batang tubuh : 16 Bab, 37 Pasal, 49 ayat, 4 pasal aturan peralihan, 2 ayat aturan tambahan Penjelasan | Mukaddimah Batang Tubuh: 6 Bab dan 196 Pasal | Mukaddimah Batang tubuh : 6 bab dan 147 pasal |
| Bentuk negara dan sistem pemerintahan | Kesatuan, presidensial | Federal/serikat, parlementer | Kesatuan, parlementer |

Sebagai tindak lanjut dari tuntutan reformasi tahun 1998, akhirnya pada tanggal 14-21 Oktober 1991 MPR melakukan Sidang Umum MPR untuk melakukan amandemen UUD Tahun 1945. Dimana amandemen UUD Tahun 1945 tersebut, mengalami empat kali proses perubahan yang diantaranya:

Perubahan pertama, berfokus 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.

Perubahan kedua, dilakukan dalam sidang tahunan MPR pada tanggal 7-18 Agustus 2000 yang 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 Tahun 1945 tidak untuk diubah.

Perubahan ketiga, dilakukan dalam sidang tahunan MPR pada tanggal 1-9 November 2001 ini disepakati bahwa dasar negara Pancasila tidak dimasukkan sebagai bagian dari batang tubuh dan tetap dipertahankan dalam pembukaan UUD Tahun 1945.

Perubahan keempat, dilakukan dalam sidang tahunan MPR pada tanggal 1-11 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 Tahun 1945. Pada amandemen keempat ini disahkan Pasal mengenai wilayah negara, yakni yang terdapat pada pasal 25A.

Tabel 2 Perbedaan UUD Tahun 1945 Sebelum Perubahan dan Setelah Perubahan

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

Proses panjang amandemen UUD NRI Tahun 1945 menghasilkan konsekuensi dan kesepakatan yang dijelaskan dalam lima prinsip dasar kesepakatan MPR, yakni:³⁰

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 adendum.

Setelah melalui proses amandemen UUD Tahun 1945, mekanisme perubahan UUD NRI Tahun 1945 telah diatur dalam pasal 37 ayat (1)-(6) UUD NRI Tahun 1945:

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

30 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.

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. *****)

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

Menurut **Sri Soemantri** alasan untuk melakukan perubahan dalam arti amandemen adalah :³¹

1. Guna memproses diktum yang terdapat dalam pasal-pasal UUD;
2. Guna memperbaiki atau menyempurnakan diktum untuk menghindari penafsiran ganda;
3. Guna mengoreksi kesalahan yang terdapat dalam sebuah diktum;
4. Guna menambah diktum baru untuk menyempurnakan sistem ketatanegaraan yang dianut dalam konstitusi tersebut.

Adapun tuntutan reformasi pada tahun 1998 di era pemerintahan Presiden Soeharto, membawa dampak yang signifikan dalam perkembangan dasar konstitusi Indonesia melalui amandemen UUD Tahun 1945. Asumsi dasar dari amandemen UUD Tahun 1945 karena adanya pelanggaran terhadap prinsip-prinsip negara hukum, pergeseran paham kedaulatan rakyat menjadi kediktatoran, *executive heavy*, tidak berjalannya *checks and balances*, pada dasarnya bersumber dari berbagai kekurangan atau kelemahan UUD Tahun 1945.

Adapun alasan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dilakukan perubahan:

- a. Lemahnya *check and balances* dalam sistem ketatanegaraan. MPR diposisikan

31 Hardojo, Legitimasi Perubahan Konstitusi (Kajian terhadap Perubahan UUD 1945), Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009, hlm. 44.

sebagai lembaga tertinggi negara membuat proses pemerintahan berjalan tidak seimbang, yakni dengan tidak diikutinya proses *check and balances* antar institusi negara lainnya. Memberikan kekuasaan tertinggi pada MPR mengakibatkan adanya kesenjangan antara pemerintah dengan rakyat, padahal MPR sendiri merupakan perwakilan kedaulatan dari rakyat.

- b. *Executive heavy* (kekuasaan terlalu dominan di tangan presiden). Presiden dalam fungsi gandanya, sebagai kepala negara juga sebagai kepala pemerintahan memiliki hak konstitusional dan hak legislatif. Dimana hak konstitusional yang biasa disebut dengan hak prerogatif merupakan hak yang dimiliki presiden sebagai kepala negara dalam hal pemberian grasi, rehabilitasi, amnesti dan abolisi, sedangkan hak legislatif adalah hak presiden untuk mengajukan dan membahas undang-undang bersama DPR. Presiden mengajukan, membahas sekaligus melaksanakan produk undang-undang yang telah diajukan dan dibahas bersama dengan DPR, menjadikan presiden tidak memiliki indikator keberhasilan dan beban pertanggungjawaban dalam menjalankan perintah undang-undang tersebut. Sehingga dimungkinkan adanya penyimpangan atau pelanggaran oleh presiden dalam menerapkan undang-undang karena beban dua lembaga yakni eksekutif dan legislatif dipikul oleh satu orang. Selain itu, kebijakan presiden selaku lembaga eksekutif masih tidak berkesinambungan karena ada kebebasan dari presiden dalam menentukan arah dan kebijakan pemerintah.
- c. Pengaturan terlalu fleksibel dan multiinterpretasi. Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum amandemen terdapat pasal-pasal yang bersifat fleksibel sehingga menimbulkan multiinterpretasi dan multitafsir. Sebagai contoh adalah Pasal 7 UUD Tahun 1945 yang mengatur bahwa "*Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali*", yang memberikan arti bahwa masa jabatan Presiden tidak terbatas.
- d. Menyempurnakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang telah ada agar tetap sesuai dengan perkembangan zaman dan mengakomodasi kebutuhan serta aspirasi masyarakat.

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

Sebagai negara yang merdeka, Indonesia merupakan suatu negara yang dinamis, artinya tidak membatasi diri untuk berkembang. Bahkan adanya sebuah keniscayaan atas perkembangan yang dapat menjadi poin utama dalam pembangunan nasional. Berkembang tidak memiliki makna yang sama dengan

meninggalkan jati diri. Sebab berkembang berarti proses menuju bentuk yang lebih sempurna atas sesuatu yang sebelumnya sudah ada. Sedangkan meninggalkan jati diri merupakan kebalikan dari berkembang, ini berarti melawan suatu kodrat, watak, dan identitas alami sekaligus memulai pembentukan penggantinya yang bersifat palsu.

Perubahan UUD NRI Tahun 1945 merupakan langkah untuk mengakomodir kebutuhan akan perkembangan bagi Bangsa Indonesia yang hidup dalam bingkai negara hukum. Namun beberapa materi dalam UUD NRI Tahun 1945 secara normatif tidak dapat dilakukan perubahan, yang merupakan wujud komitmen Bangsa Indonesia untuk mempertahankan jati dirinya seperti halnya pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dan bentuk negara.

Secara umum, tujuan dari mengamandemen UUD adalah:³²

1. Mengubah, menambahi, mengurangi, atau memperbarui redaksi dan substansi konstitusi (sebagian atau seluruhnya, supaya sesuai dengan kondisi ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya, serta kondisi pertahanan dan keamanan bangsa pada zamannya).
2. Menjadikan UUD 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.
3. 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.

Perubahan UUD NRI Tahun 1945 sebagai 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 amandemen kelima UUD NRI Tahun 1945 ialah:

1. Menyempurnakan aturan dasar mengenai sistem ketatanegaraan Indonesia sehingga kekuasaan yang dijalankan atas mandat rakyat dapat sesuai dengan cita-cita;
2. Memajukan kesejahteraan umum, mengingat hal itu merupakan salah satu cita-cita luhur Negara Indonesia, maka UUD NRI Tahun 1945 seyogyanya lebih menjamin bahwa kesejahteraan akan dapat terwujud melalui cara yang

32 Surajiy, Analisis Format, "Substansi dan Yuridis Amandemen Undang-Undang Dasar 1945", Pusat Pengelola Jurnal Ilmiah Universitas Indonusa Esa Unggul, 2006, Vol. 03, No. 02, hlm. 103.

terukur;

3. Menyempurnakan aturan dasar penyelenggaraan negara dengan pembagian kekuasaan secara tegas, sistem *check and balances* yang lebih ketat dan transparan;
4. Melaksanakan tanggung jawab bangsa dan negara Indonesia saat ini terhadap bangsa dan negara Indonesia di masa mendatang, yaitu dengan mengambil sikap responsif atas setiap kemungkinan terwujudnya kehidupan yang lebih baik dalam segala aspeknya;
5. Menyempurnakan aturan dasar dalam penyelenggaraan negara yang sangat penting bagi negara untuk mewujudkan demokrasi;
6. Menyempurnakan aturan dasar mengenai kehidupan bernegara dan berbangsa sesuai dengan perkembangan zaman serta aspirasi kebutuhan dan kepentingan bangsa dan negara Indonesia, sekaligus mengakomodasi kebutuhan dan kepentingan untuk kurun waktu yang akan datang;
7. Memperluas partisipasi rakyat agar sesuai dengan perkembangan paham demokrasi;

Berdasarkan tujuan-tujuan perubahan UUD Tahun 1945 yang telah dijabarkan, maka dapat disimpulkan bahwa tujuan amandemen UUD Tahun 1945 adalah untuk mengembalikan posisi UUD kederajat tertinggi (*Supreme Constitutions*), menjiwai konstitusionalisme, menjaga prinsip-prinsip demokrasi, serta negara berdasar atas hukum, dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

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

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat

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 Majelis Permusyawaratan Rakyat.³³ Sebelum perubahan UUD NRI Tahun 1945, kedudukan MPR dalam struktur kelembagaan di Indonesia berada pada lembaga tertinggi negara. Dapat dilihat bahwasanya MPR sebagai pemegang pelaksana kedaulatan rakyat yang tertuang dalam UUD Tahun 1945 mengatur bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR dan MPR adalah "*penjelmaan dari seluruh rakyat Indonesia*". Sehingga, dari lembaga tertinggi MPR inilah presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintah

33 Samsul Wahidin, MPR RI dari Masa ke Masa, Jakarta: Bina Aksara, 1986, hlm. 69.

bertanggungjawab. Disamping statusnya sebagai lembaga negara tertinggi, MPR memiliki kewenangan untuk menetapkan UUD Tahun 1945 dan Garis-garis Besar daripada Haluan Negara. Disamping itu, MPR berwenang mengangkat Presiden dan Wakil Presiden dan berada dibawah MPR, sehingga Presiden “*untergeordnet*”, tidak “*neben geordnet*”, dan dibawah MPR dalam menjalankan haluan negara yang ditetapkan oleh MPR.

Setelah amandemen UUD Tahun 1945, kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara berubah menjadi setara dengan lembaga negara lainnya dan secara substantif komposisi, tugas, wewenang, dan fungsi dari MPR terjadi perubahan. 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). Hal tersebut memengaruhi kewenangan MPR dalam Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945 dimana pasal tersebut mengatur bahwa:

1. MPR berwenang mengubah dan menetapkan UUD;
2. MPR melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden;
3. MPR hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD.

JJ.Rousseau mengemukakan bahwa 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).³⁴ Sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 Ayat (2) Perubahan Ketiga UUD Tahun 1945 “*Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilakukan menurut Undang-Undang Dasar*”. MPR berperan sebagai perwakilan atas masyarakat dalam kekuasaan pemerintahan dan perwakilan setiap daerah di Indonesia, dengan begitu MPR dalam praktiknya merupakan lembaga negara yang strategis untuk ikut merencanakan penyelenggaraan urusan pemerintahan.

Dalam struktur ketatanegaraan di Indonesia, MPR merupakan salah satu pilar penting lembaga perwakilan rakyat disamping DPR dan DPD. Keberadaan MPR dalam sistem perwakilan dipandang sebagai ciri yang khas dalam sistem demokrasi di Indonesia.³⁵ Keanggotaan MPR yang terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD menunjukkan bahwa MPR masih dipandang sebagai lembaga perwakilan rakyat karena keanggotaannya dipilih dengan pemilihan umum.

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

35 Faisal Sulaiman dan Nenti Uji, *Menggugat: Produk Hukum MPR RI Pasca Amandemen (Cetakan 1)*, Yogyakarta: UII Press, 2015, hlm. 1.

Dimana unsur anggota DPR sebagai cerminan prinsip demokrasi politik, sedangkan unsur anggota DPD sebagai cerminan prinsip keterwakilan daerah. Jika melihat pertimbangan yang ada, untuk mempertahankan keberadaan MPR adalah hal yang sangat sesuai, karena ketika menghilangkan lembaga MPR sama halnya dengan menghilangkan semangat sila keempat Pancasila yaitu *“Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan dan perwakilan”*. Prinsip permusyawaratan dianggap tercermin dalam kelembagaan MPR, sedangkan prinsip perwakilan dianggap tercermin dalam kelembagaan DPR dan DPD.³⁶

Sesudah dilakukannya amandemen UUD Tahun 1945 secara kelembagaan, MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara, namun keberadaan anggota DPR dan anggota DPD yang sekaligus menjadi anggota MPR sangatlah penting dalam memperkuat sistem demokrasi yang berjalan di Indonesia saat ini. Dengan begitu, keterkaitannya dalam sistem kenegaraan Indonesia sangatlah berpengaruh sebagai lembaga yang mandiri. Kemudian untuk memperjelas hal tersebut, perlu menguatkan kewenangan dari MPR dengan tidak menghilangkan sistem presidensial yang dimana harus tetap dipertahankan keberadaannya. Proses wacana untuk memperkuat kewenangan MPR sudah memiliki landasan kuat, karena MPR sebagai marwah untuk pemenuhan amanah sila ke-4 Pancasila yang dipahami pada prinsip permusyawaratan menjadikannya sebagai lembaga perwakilan yang mencerminkan nilai-nilai Pancasila. Menurut Jimly Asshidiqie, Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 harus dimaknai bahwa rakyatlah yang memegang kekuasaan tertinggi di dalam suatu negara.³⁷ Maka dari itu, salah satu bentuk konsekuensi dari paham kedaulatan rakyat yang dianut Indonesia adalah mengikutsertakan rakyat atau perwakilannya dalam menentukan arah pembangunan nasional karena pada dasarnya pembangunan itu ditujukan kepada rakyat juga,³⁸ sehingga pastilah yang mengetahui kebutuhan dasar faktualnya adalah rakyat itu sendiri.

Dengan hal tersebut, MPR merupakan lembaga perwakilan rakyat sudah seharusnya ikut serta dalam menentukan arah pembangunan Indonesia. Hal ini menjadi pertimbangan untuk memperkuat kewenangan MPR, serta jika dilihat dari kondisi obyektif peran MPR setelah perubahan UUD Tahun 1945 MPR sudah tidak mendapat banyak intervensi dari Presiden, maka diperlukan pengkajian ulang tentang memperkuat peran, posisi dan tugas MPR. Sebagai mana diungkapkan oleh Guru Besar Universitas Gadjah Mada yakni **Purwo Santoso**, bahwa ada empat sistem perencanaan pembangunan yang berlaku saat ini di Indonesia, perencanaan

36 Jimly Asshidiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD Tahun 1945*, Yogyakarta: FH UII Press, hlm. 13.

37 Jimly Asshidiqie, *Makalah Berjudul Gagasan Kedaulatan Lingkungan Demokrasi Versus Ekorasi*, <http://www.jimly.com/makalah/namafile/128/Demokrasi_dan_Ekorasi.doc> hlm. 6.

38 Luhut M. Pangaribuan dan Benny K. Harman, *Hak Rakyat Atas Pembangunan: 40 Tahun Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia*, Jakarta: YLBHI dan FNS, 1989, hlm. 104.

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 ijin menutup mata terhadap agenda nasional. Karena benturan itulah, pembangunan saat ini terasa kurang memuaskan.³⁹

Oleh sebab itu, perlu dikembalikannya suatu haluan dalam pembangunan yang memang diwakilkan oleh perwakilan rakyat. Dengan itu, dihidirkannya kewenangan MPR dalam membentuk Haluan Negara yang ditetapkan dalam Tap MPR secara ideologis bertujuan sebagai wadah permusyawaratan rakyat. Hal tersebut merupakan suatu dasar perencanaan yang tidak hanya dibatasi, akan tetapi dibicarakan oleh seluruh elemen rakyat melalui berbagai proses kanalisasi pemikiran kebangsaan, politik maupun yang tersebar dalam fraksi-fraksi yang ada di MPR.⁴⁰ Haluan Negara yang digagas MPR nantinya perlu dikoordinasikan terkait isi materi muatan, sehingga nantinya mempunyai beberapa pertimbangan yang diambil langsung oleh rakyat melalui Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang). Selain itu, nantinya akan ada para ahli yang memberikan pertimbangan dalam pembentukan haluan negara yang akan dibentuk oleh MPR. Dengan demikian, seluruh aspirasi rakyat dapat disaring untuk diejawantahkan dalam haluan negara dan proses dalam membuat suatu Haluan Negara yang dikondisikan dengan peran Presiden sudah memiliki landasan yang kuat dan menjadi kemungkinan yang besar untuk direalisasikan. Selain itu, MPR tidak hanya sekedar membentuk haluan negara, namun MPR memiliki tugas untuk melaksanakan sidang tahunan MPR guna memberikan kesempatan kepada pimpinan lembaga negara untuk menyampaikan pelaksanaan tugas dan wewenangnya kepada rakyat Indonesia. Adapun tujuan dari pelaksanaan sidang tahunan MPR ialah agar masyarakat dapat mengetahui sampai dimana kinerja setiap lembaga-lembaga negara di Indonesia.

Jika melihat dengan teliti, peran MPR nantinya tidak hanya sebatas membentuk suatu haluan negara dan sidang tahunan MPR. Ada beberapa pertimbangan lain yang memang perlu untuk ditambah tugas dan kewenangannya. Beberapa hal tersebut seperti penjabaran lebih lanjut dalam hal pelaksanaan wewenang MPR untuk melantik Presiden dan Wakil Presiden terpilih hasil pemilihan umum dengan Keputusan MPR.

Selain itu, MPR nantinya memiliki wewenang untuk memberikan tafsir konstituti. Hal yang mendasari adanya kewenangan ini ialah legitimasi dari UUD

39 Gusti, Pakar: GBHN Dihapus, Pembangunan Nasional Mengalami Kemunduran, <<http://www.ugm.ac.id/id/post/page?id=4891>> diakses pada 6 Juni 2017, pukul 13.00 WIB.

40 Muharsono, Pentingnya Garis-garis Haluan Negara, hlm. 200.

NRI Tahun 1945 bahwa MPR berwenang mengubah dan menetapkan UUD. Sehingga dengan adanya kewenangan tersebut, maka MPR memiliki pengetahuan mengenai maksud dalam pasal dan ayat yang terdapat dalam UUD. Dengan demikian, MPR dapat diberikan kewenangan untuk melakukan tafsir konstitusi. Tidak hanya melakukan tafsir konstitusi, MPR sebagai lembaga yang mengeluarkan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR, nantinya perlu diberi wewenang untuk melakukan peninjauan mengenai materi dan status hukum Ketetapan MPRS/ Ketetapan MPR yang masih berlaku dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Tujuan adanya peninjauan ini untuk menyelaraskan antara peraturan yang berlaku dengan perkembangan zaman. Sehingga, peraturan yang berlaku nantinya akan sesuai dengan keadaan dan tidak tumpang tindih dengan peraturan lainnya.

2. Haluan Negara

Haluan adalah 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.⁴¹

Di dalam negara yang menganut sistem demokrasi konsensus, kebijakan dasar pembangunan tidak diserahkan kepada presiden sebagai ekspresi kekuatan majoritarian.⁴² Sementara itu, **Carl. J. Frederick** menguraikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksana usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.⁴³

Makna Haluan Negara mengandung dua tuntutan: 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-undangan dan kebijakan pembangunan disegala 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.⁴⁴ Dengan demikian, semua haluan yang harus

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

42 Muhammad Ali Safa'at, GBHN sama dengan Demokrasi Mayoritas <<http://safaat.lecture.ub.ac.id/>> hlm. 1, diakses pada 25 Mei 2018.

43 Carl. J. Frederick, *Man and His Government*, New York: McGraw Hill, 1963, hlm. 79.

44 Yudi Latif, *Op.cit.*, hlm. 3.

dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan negara adalah haluan-haluan sebagaimana yang dituangkan dalam bentuk hukum tertentu yaitu dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk umum.

Pada era pemerintahan Presiden Soekarno, telah diterangkan adanya GBHN yang ditetapkan oleh MPR yang diatur pada Pasal 3 UUD Tahun 1945 sebelum amandemen. Namun, dalam kenyataannya sampai tahun 1960 dokumen Garis Besar Haluan Negara (GBHN) tidak pernah dibuat dan ditetapkan karena MPR belum terbentuk. Sampai akhirnya Presiden Soekarno pada tanggal 5 Juli 1959 mengeluarkan Dekrit Presiden yang menandai era demokrasi terpimpin. Sebagai tindak lanjut dari Dekrit Presiden dibentuklah Dewan Perancang Nasional (Depernas) yang diketuai oleh Mr. Muhammad Yamin. Tugas dari dewan ini adalah menyusun rencana pembangunan nasional. Melalui Penetapan Presiden Nomor 12 tahun 1963 (Penpres 12/1963), Depernas diubah menjadi Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). Inilah tonggak sejarah berdirinya Bappenas. Pada era ini, hampir semua kebijakan pembangunan negara merujuk pada pandangan politik Soekarno yang biasanya dikhotbahkan setiap tanggal 17 Agustus pada saat peringatan hari kemerdekaan. Hal ini terjadi sebagai konsekuensi dari pemusatan kekuasaan dan kepemimpinan politik pada figur Soekarno.⁴⁵

Dokumen GBHN sendiri pertama kali ditetapkan oleh Presiden Soekarno melalui Penpres No. 1 Tahun 1960 tentang Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara. Dalam Pasal 1 Perpres tersebut menyatakan Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat terbentuk, maka Manifesto Politik Republik Indonesia yang diucapkan pada tanggal 17 Agustus 1959 oleh Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang adalah garis-garis besar daripada haluan negara.

Salah satu pertimbangan ditetapkannya GBHN ini adalah perlunya arah tujuan dan pedoman tertentu dan jelas untuk *“melancarkan kelanjutan revolusi kita dalam keinsyafan demokrasi terpimpin dan ekonomi terpimpin”*.

Selain itu dalam Penpres juga dijelaskan bahwa *“arah tujuan dan pedoman yang jelas menyeluruh itu terdapat pada Amanat Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang pada tanggal 17 Agustus 1959 yang berkapala “Penemuan Kembali Revolusi Kita”, dan yang berisi pengupasan dan penjelasan persoalan-persoalan beserta usaha-usaha pokok daripada revolusi kita yang menyeluruh”*. Penpres ini kemudian diperkuat lagi melalui Tap MPRS No. I/MPRS/1960 tanggal 19 November 1960 tentang *“Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-garis Besar daripada Haluan Negara”*. Dalam ketetapan ini dijelaskan bahwa Amanat Presiden tanggal 17 Agustus 1960 yang terkenal dengan nama *“Jalannya Revolusi Kita”* dan Pidato Presiden tanggal 30 September 1960 di muka Sidang Umum PBB

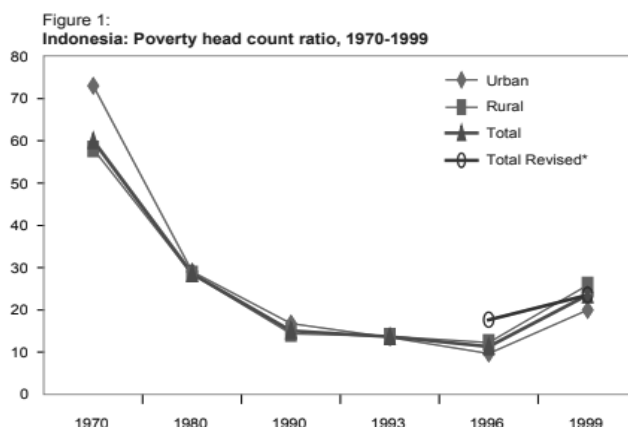
45 *Ibid.*

yang berjudul *“To Build the World a New”* (Membangun Dunia kembali) adalah pedoman-pedoman pelaksanaan Manifesto Politik Republik Indonesia. Kemudian dari ketetapan ini, Dewan Perancang Nasional (Depernas) membuat Rancangan Pembangunan Nasional Semesta Berencana Delapan Tahun 1961 – 1969. Rancangan ini kemudian diterima dan ditetapkan oleh MPRS sebagai Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969 melalui Tap MPRS No.II/MPRS/1960 tanggal 3 Desember 1960.⁴⁶

Pada masa berlakunya GBHN, pemerintah Orde Baru melakukan konsolidasi negara melalui berbagai proyek pembangunan yang dijalankan, seperti waduk dan irigasi, pembangunan infrastruktur jalan, penataan pranata sosial, hingga pengaturan media. Semua itu dilakukan dalam rangka menciptakan stabilitas politik sebagai prasarat pembangunan ekonomi. Selain itu GBHN era ini merupakan arah bagi lembaga-lembaga tinggi negara dan segenap rakyat Indonesia. Dimana lembaga tinggi negara wajib melaksanakan GBHN dan memberikan pertanggungjawaban kepada MPR. GBHN zaman Orde Baru pelaksanaannya ditentukan oleh Presiden sebagai mandataris MPR dan wajib memberikan pertanggungjawaban kepada MPR atas tugas menjalankan GBHN pada akhir masa jabatannya.

Tahapan pembangunan yang disusun pada masa ini telah meletakkan dasar bagi suatu proses pembangunan berkelanjutan dan telah nyata 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).

Gambar 2 Diagram Tingkat Kemiskinan di Indonesia



46 *Ibid.*

Sumber: Badan Pusat Statistika (BPS)

Berdasarkan pada program jangka panjang yang terarah dan terangkum dalam tahapan REPELITA I-V (Rencana Pembangunan Lima Tahun) penyelenggaraan pembangunan di Indonesia telah mampu mengurangi angka kemiskinan nasional pada tahun 1970-1999 yang ditandai dengan berkurangnya persentase kemiskinan di perkotaan yang pada awalnya menyentuh angka lebih dari tujuh puluh persen namun menurun konsisten hingga pada tingkat terendah yakni sepuluh persen. Penurunan ini juga terjadi pada pedesaan dari enam puluh lima persen menurun hingga mencapai lima belas persen. Selain itu, tidak dapat dipungkiri bahwa adanya krisis moneter yang berlangsung pada tahun 1997-1999 telah membawa sebuah dampak besar bagi kehidupan perekonomian dan sosial bangsa kala itu.⁴⁷

Kemudian memasuki era reformasi, pembangunan nasional kini tidak lagi didasarkan pada GBHN melainkan melalui Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) yang diejawantahkan lebih lanjut menjadi Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dan Rencana Pembangunan Tahunan (RPT).⁴⁸ Perubahan-perubahan yang terjadi mengakibatkan inkonsistensi arah pembangunan ketika terjadi pergantian aktor pembangunan negara yaitu Presiden, Gubernur, Bupati/Walikota maupun lembaga negara lainnya. Alasan yang menjadi penyebabnya adalah tidak adanya suatu struktur yang tetap dan yang dapat dijadikan rujukan program pembangunan jangka panjang yang akan dilakukan oleh aktor pengelola lembaga negara khususnya pemerintah.

Tidak adanya suatu mekanisme yang jelas untuk menilai apakah dokumen-dokumen perencanaan yang dibuat sebagai tindak lanjut dari RPJPN, seperti dilevel nasional, RPJMN, Renstra Kementerian/Lembaga, Rencana Kerja Pemerintah, Rencana Kerja Kementerian, dan di level daerah, RPJMD, RENSTRA SKPD, RKPD, Renja SKPD memang telah sesuai dan merujuk pada RPJP. Adanya keterlibatan mekanisme penjabaran visi dan misi Presiden/Kepala Daerah terpilih semakin menimbulkan potensi ketidakserasian dengan RPJP menjadi lebih besar. Pada akhirnya, proses pembangunan seolah berjalan sendiri-sendiri, menjadi tidak berpola dan terjadi inkonsistensi dalam segala aspek pertumbuhan.⁴⁹

47 Jomo K.S., *Growth with Equity in East Asia?*, *Desa Working Paper*, No. 33, September 2006, hlm. 23.

48 Minto Rahayu, *Pendidikan Kewarganegaraan: Perjuangan Menghidupi Jati Diri Bangsa*, Jakarta: Grasindo, 2007, hlm.102.

49 Anggraini, Y., Yasir, A. and Ridwan, Z., "Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum Dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945", *Fiat Justisia*, Vol. 9, No. 1, 2015.

Tabel 3 Jumlah Penduduk Miskin, Persentase Penduduk Miskin dan Garis Kemiskinan 1970-2017

| Tahun | Jumlah Penduduk Miskin (Juta Orang) | | | Persentase Penduduk Miskin | | |
|----------------|--|-------|-----------|----------------------------|-------|-----------|
| | 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 |
| 1996 | 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 |
| Maret 2011 | 11.05 | 18.97 | 30.02 | 9.23 | 15.72 | 12.49 |
| September 2011 | 10.95 | 18.94 | 29.89 | 9.09 | 15.59 | 12.36 |

| | | | | | | |
|----------------|-------|-------|-------|------|-------|-------|
| Maret 2012 | 10.65 | 18.49 | 29.13 | 8.78 | 15.12 | 11.96 |
| September 2012 | 10.51 | 18.09 | 28.59 | 8.60 | 14.70 | 11.66 |
| Maret 2013 | 10.33 | 17.74 | 28.07 | 8.39 | 14.32 | 11.37 |
| September 2013 | 10.63 | 17.92 | 28.55 | 8.52 | 14.42 | 11.47 |
| Maret 2014 | 10.51 | 17.77 | 28.28 | 8.34 | 14.17 | 11.25 |
| September 2014 | 10.36 | 17.37 | 27.73 | 8.16 | 13.76 | 10.96 |
| Maret 2015 | 10.65 | 17.94 | 28.59 | 8.29 | 14.21 | 11.22 |
| September 2015 | 10.62 | 17.89 | 28.51 | 8.22 | 14.09 | 11.13 |
| Maret 2016 | 10.34 | 17.67 | 28.01 | 7.79 | 14.11 | 10.86 |
| September 2016 | 10.49 | 17.28 | 27.76 | 7.73 | 13.96 | 10.70 |
| Maret 2017 | 10.67 | 17.10 | 27.77 | 7.72 | 13.93 | 10.64 |
| September 2017 | 10.27 | 16.31 | 26.58 | 7.26 | 13.47 | 10.12 |

Catatan:

Sejak Desember 1998 digunakan standar kemiskinan baru yang merupakan penyempurnaan standar lama.

Data tahun 1976-1996 menggunakan standar lama, angka tahun 1996-2013 menggunakan standar baru

Referensi waktu untuk seluruh data adalah Februari,

kecuali data tahun 1998 (Desember) dan tahun 2006-2010 (Maret).

Data mulai tahun 1999 tanpa Timor Timur

Sumber: Badan Pusat Statiska

Dari tabel diatas dapat dilihat bahwa jumlah dan persentase penduduk miskin di Indonesia ketika diberlakukannya GBHN merupakan rujukan utama proses perencanaan pembangunan baik di level nasional maupun di daerah pada tahun 1970-1996 selalu mengalami sebuah penurunan yang konsisten dan dapat diukur. Sedangkan pada era selanjutnya Indonesia mengalami dinamika penurunan dan kenaikan jumlah penduduk miskin yang tidak konsisten.

Pembangunan Semesta Berencana, GBHN dan RPJPN sebagai model perencanaan pembangunan nasional yang bersifat jangka panjang merupakan panduan pembangunan nasional di segala bidang kehidupan masyarakat Bangsa Indonesia. Secara keseluruhan, dapat diperhatikan bahwa haluan negara yang ada di Indonesia selama ini masih bersifat variatif. Pada dasarnya haluan inilah yang telah menjadi dasar jalannya pembangunan di suatu negara dan bertindak sebagai parameter kemajuan negara di setiap periodenya. Perbedaan diantara ketiga model tersebut terletak pada segi definisi dan konsep, dimana Pembangunan Semesta Berencana merupakan pembangunan yang bersifat menyeluruh untuk menuju tercapainya masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila yang

ditetapkan oleh MPR setiap sembilan tahun sekali untuk menyusun perencanaan pembangunan dengan benar.

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.⁵⁰ Sedangkan SPPN adalah suatu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana di tingkat pusat dan daerah yang dituangkan melalui RPJP, RPJM dan RKP.⁵¹ Perbedaan lainnya adalah bahwa ketiga kebijakan pembangunan nasional tersebut dibuat atau disusun dalam bentuk atau format yuridis yang berbeda, dimana Pembangunan Semesta Berencana dan GBHN disusun atau ditetapkan dalam bentuk Ketetapan MPR (TAP MPR), sementara RPJPN di era pemerintahan reformasi dirumuskan dalam ketentuan hukum berbentuk undang-undang.

Presiden Soekarno menyampaikan bahwa :

“haluan negara harus menggariskan gambarnya dengan jiwa pelukis yang tegas, kuat, dan terang. UUD 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.⁵² Dari penyampaian tersebut, jika melihat situasi yang terjadi saat ini belum sesuai dengan apa yang telah disampaikan oleh Presiden Soekarno. Stagnansi pembangunan yang dirasakan pada saat ini sejatinya hanya dapat diatasi dengan adanya reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional agar memastikan bahwa program pembangunan dilakukan secara tepat dan berkesinambungan pada level nasional maupun daerah. Arah dan pedoman dasar yang ada sejak awal negara terbentuk, yakni konstitusi haruslah tetap dipegang teguh. Oleh karena itu, nantinya arah dan pedoman dasar di Indonesia akan diejawantahkan dalam Haluan Negara yang dibentuk oleh MPR.

50 Muhammad Hasbi Arbi, “UUD-1945 dan GBHN Sebagai Kendali Yuridis Dalam Pembangunan Nasional”, *Variasi*, Vol. 4, No.12, Juni-Juli 2013, hlm. 1.

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

52 Mahkamah Konstitusi, *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, 2010, hlm. 457.

3. Sistem Pemerintahan Presidensial

Sistem Pemerintahan dapat diartikan sebagai suatu struktur yang terdiri dari fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif yang saling berhubungan, bekerja sama dan mempengaruhi satu sama lain. Secara demikian sistem pemerintahan adalah cara kerja lembaga-lembaga negara satu sama lainnya. Menurut Jimly Asshidiqie, sistem pemerintahan diartikan sebagai suatu sistem hubungan antara lembaga-lembaga negara. Sedangkan menurut Sri Soemantri, sistem pemerintahan adalah hubungan antara lembaga legislatif dan eksekutif.⁵³ **Ismail Suny** mempunyai pendapat bahwa sistem pemerintahan adalah suatu sistem tertentu yang menjelaskan bagaimana hubungan antara alat-alat perlengkapan negara yang tertinggi di suatu negara. Berkaitan dengan sistem pemerintahan, pada umumnya dibedakan kedalam dua sistem utama, yaitu sistem presidensial dan parlementer.⁵⁴

Dalam perjalanan sistem ketatanegaraan Indonesia, sistem pemerintahan presidensial lebih banyak mewarnai sejarah sistem pemerintahan Indonesia. Sistem presidensial merupakan sistem pemerintahan yang terpusat pada kekuasaan presiden sebagai kepala pemerintahan sekaligus sebagai kepala negara. Dalam sistem ini, badan eksekutif tidak bergantung pada badan legislatif. Kedudukan badan eksekutif lebih kuat dalam menghadapi badan legislatif. Keberadaan sistem presidensial dinilai Jimly Asshiddiqie memiliki kelebihan dan kekurangan. Kelebihannya adalah bahwa sistem presidensial lebih menjamin stabilitas pemerintahan, sedangkan kekurangannya, sistem ini cenderung menempatkan eksekutif sebagai bagian kekuasaan yang sangat berpengaruh karena kekuasaan cukup besar. Oleh karena itu, diperlukan pengaturan konstitusional untuk mengurangi dampak negatif atau kelemahan yang dibawa sejak lahir oleh sistem ini.⁵⁵ Walaupun, sistem pemerintahan presidensial mewarnai beberapa periode kepemimpinan, namun terdapat beberapa perbedaan antara sistem pemerintahan presidensial sebelum amandemen UUD Tahun 1945 dengan pasca amandemen UUD Tahun 1945. Menurut, **Bagir Manan** sistem presidensial Indonesia sebelum amandemen UUD Tahun 1945 mempunyai beberapa ciri khusus, yaitu :⁵⁶

1. Presiden RI dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat;
2. Presiden RI tunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat, tetapi tidak tunduk dan bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat;
3. Presiden RI dapat diberhentikan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat;

53 Sri Soematri, Sistem-Sistem Pemerintahan Negara-Negara ASEAN, Bandung: Tarsito, 1976, hlm. 37.

54 Ismail Sunny, Mekanisme Demokrasi Pancasila, Jakarta: Aksara Baru, 1987, hlm. 9-10.

55 Abdul Ghofar, Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009, hlm. 49.

56 Bagir Manan, Lembaga Kepresidenan, Yogyakarta: Gama Media, 1999, hlm. 59.

4. Presiden RI dapat dipilih kembali tanpa batas setiap lima tahun sekali;
5. Presiden RI bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat menjalankan kekuasaan untuk membentuk Undang-Undang.

Berdasarkan dengan ciri khusus yang telah disampaikan oleh Bagir Manan, dapat dilihat pada era sebelum amandemen UUD Tahun 1945, Indonesia menganut sistem presidensial tidak murni. Hal ini dikarenakan pada saat itu Presiden sebagai mandataris dari MPR yang dapat dipersamakan dengan lembaga parlemen, dan MPR memiliki kewenangan untuk memberhentikan presiden karena MPR-lah yang memilih Presiden.

Setelah dilakukannya amandemen pada UUD Tahun 1945, dilakukan beberapa perubahan wewenang MPR yang menyebabkan beberapa perubahan pula terhadap hakikat sistem pemerintahan presidensial di Indonesia. Adapun ciri dari sistem pemerintahan presidensial Indonesia pasca amandemen UUD Tahun 1945 diantaranya :

1. Presiden dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum;
2. Presiden RI tidak bertanggungjawab kepada MPR, tetapi melainkan bertanggungjawab secara langsung kepada rakyat;
3. Presiden RI dapat diberhentikan oleh MPR dengan atas usul DPR setelah adanya putusan yang sudah berkekuatan hukum tetap dari MK yang membuktikan bahwa presiden telah terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela ataupun terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden;
4. Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR;
5. Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan; dan
6. Presiden bersama dengan DPR menjalankan kekuasaan untuk membuat Undang-Undang.

Ciri-ciri yang terdapat pada sistem pemerintahan presidensial Indonesia pada saat ini secara konteks penafsiran dan pelaksanaannya berdasarkan konstitusi menganut sistem presidensial murni. Oleh karena itu, dapat ditarik kesimpulan bahwa hubungan parlemen dengan eksekutif setelah dilakukannya amandemen UUD Tahun 1945 adalah memberikan penegasan terhadap sistem *checks and balances*.

Dipandang dari segi praktik, sistem presidensial memang memberikan beberapa keuntungan yaitu :

- (1) stabilitas eksekutif yang didasarkan oleh jaminan terhadap kepastian lamanya jabatan presiden. Hal ini berbeda dengan sistem parlementer yang lebih memungkinkan penggunaan kekuasaan parlemen untuk menjatuhkan kabinet melalui mosi tidak percaya secara formal ketika kabinet telah kehilangan dukungan mayoritas anggota parlemen.
- (2) pemilihan umum terhadap presiden dapat dianggap lebih demokratis daripada pemilihan secara tidak langsung baik formal maupun secara informal sebagaimana eksekutif dalam sistem parlementer.
- (3) adanya pemisahan kekuasaan berarti memberikan pembatasan kepada kekuasaan eksekutif yang merupakan proteksi yang sangat berharga untuk kebebasan individu terhadap pemerintahan tirani.⁵⁷

Namun, disisi lain sistem presidensial juga mengandung beberapa kelemahan, yaitu :

- (1) konflik antara parlemen dan eksekutif yang dapat menyebabkan kebuntuan (*deadlock*) dan kelumpuhan. Hal ini dapat saja tidak terhindarkan akibat kedudukan kedua lembaga yang sama-sama independen. Ketika konflik atau ketidaksepakatan terjadi, maka tidak ada institusi yang dapat menyelesaikan masalah tersebut.
- (2) kekuatan pemerintahan dalam batas waktu tertentu (*temporal rigidity*). Hal ini disebabkan oleh masa jabatan presiden yang tetap dapat menyebarkan proses politik menjadi terhambat dan tidak menyisakan ruang untuk penyesuaian sesuai kebutuhan.
- (3) berlakunya sistem "*the winner takes all*" yang menyebabkan hanya satu kandidat dan partai yang menang, dan yang lainnya kalah. Selain itu, sistem ini menyebabkan presiden akan susah untuk bernegosiasi atau berkoalisi dengan oposisi jika dalam waktu tertentu muncul masalah yang membutuhkan penyelesaian.⁵⁸

Presiden sebagai kepala pemerintahan, memiliki makna Presiden berkuasa untuk melaksanakan undang-undang. Melaksanakan undang-undang memiliki pengertian yang luas, tidak hanya kekuasaan untuk membentuk peraturan pemerintah dan peraturan presiden sebagai sarana untuk melaksanakan undang-undang. Namun, secara substansial melaksanakan undang-undang memiliki makna untuk mencapai tujuan negara dan haluan negara. Sistem pemerintahan presidensial Indonesia dalam UUD NRI Tahun 1945 menempatkan Presiden sebagai kepala pemerintahan memiliki kewajiban untuk mewujudkan tujuan negara yaitu

57 Arend Lijphart, *Parliamentary versus Presidential Government*, New York : Oxford University Press, 2002, hlm.11-15.

58 *Ibid*, hlm.15-19.

memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial yang nantinya akan dikongkretkan melalui peraturan pelaksana Haluan Negara, yang perlu ditekankan untuk tidak bertentangan dengan Tap MPR yang dibentuk oleh MPR.

4. Proses Pemberhentian (*Impeachment*)

Black's Law Dictionary mendefinisikan *impeachment* sebagai "A criminal proceeding against a public officer, before a quasi political court, instituted by a written accusation called 'articles of impeachment'".⁵⁹ *Impeachment* diartikan sebagai suatu proses peradilan pidana terhadap seorang pejabat publik yang dilaksanakan di hadapan Senat, disebut dengan *quasi political court*. Suatu proses *impeachment* dimulai dengan adanya *articles of impeachment*, yang berfungsi sama dengan surat dakwaan dari suatu peradilan pidana. Jadi artikel *impeachment* adalah satu surat resmi yang berisi tuduhan yang menyebabkan dimulainya suatu proses *impeachment*.⁶⁰

Menurut **Richard A. Posner** dalam buku *The Investigation, Impeachment, and Trial of President Clinton*, secara historis *impeachment* berasal dari abad ke-14 di Inggris. Parlemen menggunakan lembaga *impeachment* untuk memproses pejabat-pejabat tinggi dan individu-individu yang sangat *powerful*, yang terkait dalam kasus korupsi, atau hal-hal lain yang bukan merupakan kewenangan pengadilan biasa. Dalam praktik, *The House of Commons* bertindak sebagai *a grand jury* yang memutuskan apakah akan meng-*impeach* seorang pejabat. Apabila pejabat itu di-*impeach*, maka *The House of Lords* akan mengadilinya. Apabila dinyatakan bersalah, maka pejabat tersebut akan dijatuhi hukuman sesuai ketentuan yang telah diatur, termasuk memecat dari jabatannya.⁶¹ Di Inggris, *impeachment* pertama kali digunakan pada bulan November 1330 di masa pemerintahan Edward III terhadap Roger Mortimer, Baron of Wigmore kedelapan, dan Earl of March yang pertama.⁶²

Ketika zaman penjajahan Inggris di Amerika Serikat, *impeachment* mulai digunakan pada abad ke-17. Akan tetapi, dalam perkembangannya *impeachment* lebih dikenal di Amerika Serikat daripada di Inggris. Di Amerika Serikat,

59 Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary: Definitions of the Terms and Phrases of American and English Jurisprudence, Ancient and Modern* (St. Paul, Minn.: West Group, 1991), hlm. 516.

60 Luhut M.P. Pangaribuan, *Impeachment*, Pranata untuk Memproses Presiden, Kompas, edisi Senin, 19 Februari 2001.

61 Pangaribuan, *Loc. cit.*, hlm. 517.

62 Naf'an Tarihoran, Makna *Impeachment* Presiden bagi Orang Amerika, Tesis Magister Studi Kajian Wilayah Amerika Universitas Indonesia, Jakarta: Studi Kajian Wilayah Amerika Universitas Indonesia, 1999, hlm. 75 yang mengutip berbagai sumber.

impeachment diatur dalam konstitusinya yang menyatakan bahwa *The House of Representatives* (DPR) memiliki kekuasaan untuk melakukan *impeachment*, sedangkan Senat mempunyai kekuasaan untuk mengadili semua tuntutan *impeachment*. Jadi *impeachment* merupakan suatu lembaga resmi untuk mempersoalkan tindak pidana yang dituduhkan pada Presiden, Wakil Presiden, hakim-hakim, dan pejabat sipil lainnya dari pemerintahan federal yang sedang berkuasa. Sejatinnya *impeachment* merupakan instrumen untuk mencegah dan menanggulangi terjadinya penyalahgunaan kekuasaan dari pemegangnya. Ketika konstitusi dirancang pada tahun 1787, di Philadelphia, Pennsylvania, para bapak bangsa Amerika Serikat sudah melihat adanya kecenderungan para pemimpin menjadi korup ketika berkuasa. Selain korupsi, para pemimpin itu juga berusaha untuk terus berkuasa selama mungkin. Oleh karena itu, mereka menciptakan sebuah konstitusi yang didasarkan pada fondasi *checks and balances* yang dapat meminimalisasi penyalahgunaan kekuasaan. *Impeachment* didesain sebagai instrumen untuk “menegur” perbuatan menyimpang, penyalahgunaan dan pelanggaran terhadap kepercayaan publik dari orang yang mempunyai jabatan publik.⁶³

Di Amerika Serikat, pengaturan *impeachment* terdapat dalam *Article 2 Section 4* yang menyatakan :

“The President, Vice President, and all civil officers of the United States, shall be removed from office on impeachment for and conviction of treason, bribery, or other high crimes and misdemeanors”.

Pasal inilah yang kemudian mengilhami konstitusi-konstitusi negara lain dalam pengaturan *impeachment* termasuk Pasal 7A Perubahan Ketiga UUD Tahun 1945. Hanya saja menurut sejarahnya, *impeachment* tidak mudah digunakan dan tingkat keberhasilannya dalam menjatuhkan seorang presiden sangat rendah.

Impeachment diartikan sebagai dakwaan atau tuduhan atas penyimpangan yang dilakukan oleh pejabat publik, hal ini dapat dilihat dari definisi atau pengertian *impeachment* yang diuraikan dalam *Encyclopedia Britannica*.⁶⁴ Sementara itu, pengertian yang lebih terperinci tentang *impeachment* yang diterapkan di Indonesia dijelaskan oleh Marsilam Simanjuntak, yang dimana mendefinisikan

63 Gary McDowell, *High Crimes and Misdemeanors: Recovering the Intentions of the Founders* <<http://jurist.law.pitt.edu/mcdowell.htm>> diakses 23 Mei 2018 Pukul 23.46 WIB.

64 William Benton, Publisher, 1972, *“Encyclopedia Britannica”*, Chicago: *Encyclopedia Britannica*, Vol. 12, hlm. 12 <<http://id.wikisource.org>>, diakses pada tanggal 23 Mei 2018 pukul 02.00 WIB.

impeachment sebagai ⁶⁵ 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 praktik penggunaannya terbatas hanya untuk mendakwa Presiden dan atau Wakil Presiden.

Impeachment mulai populer dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, setelah dilakukan perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945, tepatnya pada perubahan ketiga bulan November tahun 2001. Sebelum UUD NRI Tahun 1945 diubah, secara umum pengaturan mengenai bentuk *impeachment* dimuat dalam TAP MPR Nomor III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara. Bentuk tindakan ketatanegaraan yang dapat dilakukan oleh MPR terhadap Presiden apabila Presiden dianggap oleh DPR berkhianat terhadap negara, atau melakukan perbuatan tercela dan/atau tidak melaksanakan GBHN adalah dengan cara meminta pertanggungjawaban Presiden dalam suatu Sidang Istimewa setelah terlebih dahulu memorandum DPR tidak diindahkan oleh Presiden, dan jika ternyata pertanggungjawaban Presiden tersebut tidak diterima oleh MPR, maka MPR mencabut mandat Presiden sebagai Mandataris MPR. Hal ini menjadi ancaman dan mendesak Presiden dalam menjalankan roda pemerintahan terutama untuk taat terhadap haluan negara pada saat itu, sehingga haluan negara yang dibuat pada saat itu dijalankan secara konsisten dan tidak terjadi penyimpangan atas kehendaknya sendiri.

Impeachment dalam dinamika ketatanegaraan Republik Indonesia, dapat dikatakan berubah sesuai dengan perkembangan perubahan ketatanegaraan Indonesia dan proses perubahan yang dilakukan terhadap UUD Tahun 1945 dibuktikan pada Pasal 7A UUD NRI Tahun 1945, yang mana *impeachment* dapat dilakukan terhadap Presiden dan/atau wakil Presiden berdasarkan alasan-alasan, yaitu:

- a. Telah melakukan pelanggaran hukum berupa penghianatan terhadap negara;
- b. Telah melakukan korupsi;
- c. Telah melakukan penyuapan;
- d. Telah melakukan tindak pidana berat lainnya;

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

- e. Telah melakukan perbuatan tercela; dan
- f. Telah terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden.

Dengan dihapuskannya Haluan Negara yang dibentuk oleh MPR, maka semua penyelenggara pemerintahan tidak mengacu kepada pembangunan yang searah. Dimana saat ini, sistem yang berlaku adalah Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) dalam bentuk undang-undang yang dibentuk oleh Presiden dan DPR. Dengan demikian, hal tersebut menyebabkan roda pemerintahan tidak konsisten dan sering berubah-ubah arah, dalam hal ini sesuai kemauan Presiden yang menjabat pada saat itu. Sehingga muncul gagasan untuk mengakomodir kembali bentuk *impeachment* yang dijadikan jaminan terhadap Presiden dalam menjalankan pemerintahan sesuai haluan negara. Hal ini perlu tetap diterapkan karena dilihat setelah Perubahan UUD NRI Tahun 1945 menjelaskan proses mekanisme *impeachment* yang tidak mudah dan merangkul ketiga kekuasaan negara di Indonesia, dengan begitu tidak terlalu riskan untuk diterapkan pada keadaan pemerintahan saat ini.

Proses mekanisme *impeachment* di Indonesia pada saat ini harus melalui 3 (tiga) tahap yang melibatkan 3 (tiga) lembaga negara yang berbeda. Tahapan pertama proses *impeachment* adalah pada DPR. DPR dalam menjalankan fungsi pengawasannya memiliki tugas dan kewenangan untuk mengawasi jalannya pemerintahan. Bilamana dalam pelaksanaan tugas dan kewenangan tersebut, DPR menemukan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran-pelanggaran yang termasuk dalam alasan *impeachment* sebagaimana disebutkan dalam Pasal 7A UUD NRI Tahun 1945, maka DPR setelah sesuai dengan ketentuan prosedur internalnya (tata tertib DPR) mengajukan tuntutan *impeachment* tersebut kepada MK.⁶⁶

Tahapan kedua proses *impeachment* berada di tangan MK. Sesuai dengan ketentuan Pasal 7B Ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 maka MK wajib memeriksa, mengadili dan memutus pendapat DPR tersebut. Kedudukan DPR dalam persidangan MK adalah sebagai pihak pemohon, karena DPR yang memiliki inisiatif dan berpendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran yang disebutkan dalam Pasal 7A UUD NRI Tahun 1945. Setelah MK memberi putusan atas pendapat DPR dan isi putusan MK adalah membenarkan pendapat DPR tersebut maka tahapan ketiga proses *impeachment* berada di MPR. UUD NRI Tahun 1945 memberikan batasan bilamana MK membenarkan pendapat

66 Muni' Datun Ni'mah, "Analisis Yuridis *Impeachment* Presiden dan/atau Wakil Presiden Dalam Sejarah Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Ilmu Hukum*, Februari 2012, Vol. 8, No. 15, hlm. 57.

DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lain, perbuatan tercela, atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden tersebut maka DPR dapat meneruskan proses *impeachment* atau usulan pemberhentian ini kepada MPR.⁶⁷

Keputusan DPR untuk melanjutkan proses *impeachment* dari MK ke MPR harus melalui keputusan yang diambil dalam rapat paripurna DPR. Proses pengambilan keputusan MPR atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden ini dilakukan dengan mengambil suara terbanyak dalam sidang paripurna. Komposisi dan tata cara pengambilan suara terbanyak itu diatur secara rinci oleh UUD NRI Tahun 1945 yaitu dengan rapat paripurna MPR yang harus dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari seluruh anggota MPR. Dan persetujuan atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus disepakati oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari anggota MPR yang hadir dalam rapat paripurna.⁶⁸

Dari ketiga proses dalam melakukan *impeachment* terhadap presiden, menunjukkan bahwa proses tersebut tidak mudah untuk dilakukan, bahkan dari sudut pandang politik harus mendapat persetujuan mayoritas mutlak. Dengan begitu kedepannya bila pelaksanaan haluan negara dimasukkan menjadi salah satu dasar dari *impeachment* maka tidak akan mempersulit gerak lembaga eksekutif dalam menjalankan roda pemerintahan. Dengan diberikannya penambahan *impeachment* ini, Presiden sebagai kepala pemerintahan lebih mempertanggungjawabkan kinerjanya kepada rakyat, sehingga apabila terjadi penyimpangan yang dilakukan oleh Presiden terkait dengan pelaksanaan haluan negara maka DPR dapat melakukan proses usulan *impeachment* kepada MK dan hasil akhir keputusan ada di dalam sidang paripurna MPR.

5. Otonomi Daerah

Selama Indonesia merdeka, kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah telah mengalami perubahan dan perkembangan yang sangat dinamis. Selama kurun waktu setengah abad lebih, sistem pemerintahan daerah sarat dengan pengalaman yang panjang seiring dengan konfigurasi politik yang terjadi pada tataran pemerintahan negara. Pola hubungan kekuasaan, pembagian kewenangan, dan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak dapat dipungkiri sangat bergantung pada konfigurasi politik pemerintahan pada saat itu. Realitas demikian tentu mempengaruhi formalitas penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pemberian otonomi daerah di Indonesia. Akan tetapi,

67 *Ibid.*

68 *Ibid.*

terlepas dari semua pengaruh yang muncul dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, semua kebijakan selalu dijiwai oleh kesatuan pandang yang sama, yaitu seluruh daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari NKRI.⁶⁹

Otonomi daerah dipandang penting dalam menghadapi perkembangan keadaan baik di dalam maupun di luar negeri serta tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan kepada daerah yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, pemanfaatan sumber daya nasional, serta pertimbangan keuangan pusat dan daerah sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta potensi dan keanekaragaman daerah yang dilaksanakan dalam kerangka NKRI.⁷⁰ Maka dari itu, untuk menjalankan amanat konstitusi dibentuklah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan pengertian bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam melakukan penyelenggaraannya, otonomi daerah memiliki tiga asas yang diantaranya :

1. Asas desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom dengan berdasarkan asas otonomi. Adapun tujuan dari adanya desentralisasi dapat ditinjau dari berbagai perspektif diantaranya :⁷¹
 - a. Tujuan desentralisasi dalam perspektif desentralisasi politik

Secara umum, perspektif desentralisasi politik lebih menekankan tujuan yang hendak dicapai pada aspek politis, antara lain: meningkatkan keterampilan dan kemampuan politik para penyelenggara pemerintah dan masyarakat, serta mempertahankan integrasi nasional. Dalam formulasi yang lebih rinci, **B.C.Smith** membedakan tujuan desentralisasi berdasarkan kepentingan nasional (pemerintah pusat), dan dari sisi kepentingan pemerintah daerah.

- 1). Kepentingan nasional

Bila dilihat dari sisi kepentingan pemerintah pusat, tulis **B.C.Smith**, sedikitnya ada tiga tujuan utama desentralisasi. *Pertama, political education* (pendidikan politik), maksudnya adalah, melalui praktik desentralisasi diharapkan masyarakat belajar mengenali dan

69 Hari Sabamo, Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa, Jakarta: Sinar Grafika, 2007, hlm. 1.

70 HAW. Widjaja, Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007, hlm. 36.

71 Natal Kristiono, Buku Ajar Otonomi Daerah, Semarang: Universitas Negeri Semarang, 2015.

memahami berbagai persoalan sosial, ekonomi, dan politik yang mereka hadapi; menghindari atau bahkan menolak untuk memilih calon anggota legislatif yang tidak memiliki kualifikasi kemampuan politik; dan belajar mengkritisi berbagai kebijakan pemerintah, termasuk masalah penerimaan dan belanja daerah.⁷² Tujuan kedua desentralisasi dari sisi kepentingan pemerintah pusat adalah *to provide training in political leadership* (untuk latihan kepemimpinan). Tujuan desentralisasi yang kedua ini berangkat dari asumsi dasar bahwa pemerintah daerah merupakan wadah yang paling tepat untuk *training* bagi para politisi dan birokrat sebelum mereka menduduki berbagai posisi penting di tingkat nasional. Kebijakan desentralisasi diharapkan akan memotivasi dan melahirkan calon-calon pimpinan pada level nasional. Tujuan ketiga desentralisasi dari sisi kepentingan pemerintah pusat adalah *to create political stability* (untuk menciptakan stabilitas politik).

2). Kepentingan pemerintah daerah

Dari sisi kepentingan pemerintah daerah, tujuan pertama desentralisasi adalah untuk mewujudkan *political equality*. Melalui pelaksanaan desentralisasi diharapkan akan lebih membuka kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai aktivitas politik di tingkat lokal. Masyarakat di daerah, tulis B.C.Smith, dapat dengan elegan mempraktikkan bentuk-bentuk partisipasi politik, misalnya menjadi anggota partai politik dan kelompok kepentingan, mendapatkan kebebasan mengekspresikan kepentingan, dan aktif dalam proses pengambilan kebijakan. Tujuan kedua desentralisasi dari sisi kepentingan pemerintah daerah adalah *local accountability*.

Melalui pelaksanaan desentralisasi diharapkan dapat tercipta peningkatan kemampuan pemerintah daerah dalam memperhatikan hak-hak komunitasnya, yang meliputi hak untuk ikut serta dalam proses pengambilan keputusan dan implementasi kebijakan di daerah, serta hak untuk mengontrol pelaksanaan pemerintahan daerah. Tujuan ketiga desentralisasi dari sisi kepentingan pemerintah daerah adalah *local responsiveness*. Asumsi dasar dari tujuan desentralisasi yang ketiga ini adalah: karena pemerintah daerah dianggap lebih mengetahui berbagai masalah yang dihadapi

⁷² Maddick Henry, *Democracy, Decentralization and Development*, London: Asia Publishing House, 1963, hlm.50-106.

komunitasnya, pelaksanaan desentralisasi akan menjadi jalan terbaik untuk mengatasi masalah dan sekaligus meningkatkan akselerasi pembangunan sosial dan ekonomi di daerah.

b. Tujuan desentralisasi dalam perspektif desentralisasi administrasi

Perspektif desentralisasi administrasi lebih menekankan pada aspek efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan ekonomi di daerah sebagai tujuan utama desentralisasi. **Rondinelli**, menyebutkan bahwa tujuan utama yang hendak dicapai melalui kebijakan desentralisasi adalah untuk meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam menyediakan *public good and services*, serta untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pembangunan ekonomi di daerah.

c. Tujuan desentralisasi dalam perspektif desentralisasi *State Society Relation*.

Bila desentralisasi dipahami berdasarkan perspektif *state society relation*, akan diketahui bahwa sejatinya keberadaan desentralisasi adalah untuk mendekatkan negara kepada masyarakat sedemikian rupa, sehingga antara keduanya dapat tercipta interaksi yang dinamis, baik pada proses pengambilan keputusan maupun dalam implementasi kebijakan (Vincent Ostrom, 1991). Kerangka berfikir perspektif *state-society relation* mengartikulasi desentralisasi bukan sebagai tujuan akhir tetapi hanya sebagai alat atau sarana untuk menegakkan kedaulatan rakyat (*society*). Tujuan akhir yang hendak dicapai tidak lain adalah demokratisasi, kemakmuran, dan kesejahteraan rakyat. Dengan kerangka berfikir seperti ini sulit dipungkiri bahwa perspektif *state-society relation* cenderung tidak memisahkan antara konsep dan implementasi kebijakan desentralisasi dengan sistem politik dan/atau tipe rezim yang sedang berkuasa.

2. Asas dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu dan/atau kepada gubernur dan bupati/atau walikota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum. Artinya, dekonsentrasi hanya dilakukan atau diselenggarakan oleh gubernur sebagai wakil dari pemerintah pusat dan instansi vertikal saja. Menurut Amrah Muslimin yang dikutip oleh Iskatinah dalam disertasinya, dekonsentrasi sebagai pelimpahan sebagian dari kewenangan pemerintah pusat pada alat-alat pusat yang ada di daerah atau pelaksanaan urusan pemerintah pusat yang tidak diserahkan kepada satuan pemerintahan daerah, yang dilakukan oleh organ pemerintahan pusat yang

ada di daerah. Pada hakikatnya, alat pemerintah pusat ini melaksanakan pemerintahan sendiri di daerah dan berwenang mengambil keputusan sendiri sampai tingkat tertentu berdasarkan tanggung jawab kepada pemerintah pusat, sebagai pemikul biaya dan tanggungjawab terakhir mengenai urusan dekonsentrasi.⁷³ Melalui dekonsentrasi, terbentuklah wilayah administratif. **Juniarto** menyebutnya dengan istilah pemerintahan lokal-administratif. Pemerintahan lokal-administratif dengan daerah administratif dibentuk karena penyelenggaraan segala urusan-urusan pemerintahan pusat yang berkedudukan di ibukota negara tidak akan dapat dilaksanakan seluruhnya sendiri oleh pemerintah pusat.⁷⁴ Berdasarkan yang telah disampaikan sebelumnya memang sudah seharusnya kebijakan daerah tidak bertentangan dengan kebijakan pemerintah pusat sehingga proses pembangunan dapat berjalan dengan sinergi dan terintegrasi satu sama lain.

3. Asas tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan dari pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.

Menurut **Hinca Pandjaitan** tugas pembantuan dapat juga diartikan sebagai tugas pemerintah daerah untuk mengurus urusan pemerintahan pusat atau pemerintah yang lebih tinggi, dengan kewajiban mempertanggungjawabkannya kepada yang menugaskannya.⁷⁵

Maksud diadakan asas tugas pembantuan dalam pembangunan di daerah bertujuan agar keterbatasan jangkauan aparatur pemerintah pusat dapat ditanggulangi melalui kewenangan aparatur daerah. Jadi pada dasarnya, daerah berhak menetapkan kebijakan daerah dalam melaksanakan Tugas Pembantuan. Urusan pemerintahan yang dapat ditugaskan dari pemerintah pusat kepada pemerintah provinsi atau kabupaten/kota dan/atau desa merupakan sebagian urusan pemerintahan diluar enam urusan yang bersifat mutlak menurut perundang-undangan yang ditetapkan sebagai urusan pemerintah pusat. Adapun urusan pemerintah pusat yang bersifat mutlak/absolut diantaranya adalah politik luar negeri, agama, moneter, keamanan, pertahanan, yustisi, dan moneter dan fiskal nasional.

73 Iskatinah, Dekonsentrasi Dalam Penyelenggaraan Otonomi Luas Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, Bandung: Disertasi Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 2015, hlm. 1.

74 *Ibid.*

75 Hukum Online, Arti dan Maksud Tugas Pembantuan Pemerintah, <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt58b4dd94d9b04/arti-dan-maksud-tugas-pembantuan-pemerintah#_ftn7> diakses pada tanggal 1 Juni 2018 Pukul 22.15 WIB.

Berdasarkan asas pelaksanaannya, otonomi daerah tidak dapat dipisahkan dengan aspek pembangunan yang menyertainya. Namun, pada saat ini pembangunan yang dilaksanakan di daerah belum berjalan dengan sebagaimana mestinya sehingga menimbulkan terhambatnya penyelenggaraan kesejahteraan di tingkat daerah. Salah satu faktor ketimpangan antar daerah ataupun terhambatnya pembangunan di daerah karena disebabkan oleh perbedaan kemampuan sumber daya dan kemampuan untuk mengelola sumber daya tersebut di masing-masing daerah. Melihat persoalan tersebut, konsep GBHN dan SPPN seringkali dibandingkan sebagai dua sistem yang berbeda dalam perencanaan sistem perencanaan pembangunan nasional di daerah melalui penyerapan aspirasi daerah dan keselarasan pembangunan di tingkat nasional.

Secara konseptual, RPJPN maupun RPJMN merupakan kewenangan dari Pemerintah Pusat didelegasikan kepada Pemerintah Daerah melalui RPJPD maupun RPJMD. Konsep ini merupakan dampak dari adanya desentralisasi yang memberikan kewenangan kepada Kepala Daerah terpilih untuk membuat RPJPD maupun RPJMD. Namun, perlu ditekankan bahwasanya pembentukan dari RPJPD dan RPJMD sendiri tidak diperkenankan untuk bertentangan dengan RPJPN maupun RPJMN. Namun, pada praktiknya RPJPD maupun RPJMD bertentangan dengan RPJPN dan RPJMN, hal ini dikarenakan dalam pembentukan RPJPD dan RPJMD juga mempertimbangkan kekhususan dari daerah masing-masing dan visi misi dari Kepala Daerah. Kemudian, timbullah kesan bahwasanya Pemerintah Daerah tidak tunduk terhadap Pemerintah Pusat. Menurut **Kusmito Gunawan**, kesan pembangkangan tersebut dapat dilihat dari banyak Rancangan Peraturan Daerah (RAPERDA) yang tidak dilaporkan Pemerintah Kabupaten/Kota kepada Pemerintah Pusat.⁷⁶ Problematika tersebut, juga merupakan salah satu efek dari pelaksanaan otonomi daerah seluas-luasnya, yang memberikan wewenang kepada Kepala Daerah terpilih untuk membuat arah pembangunan dari daerah yang dipimpinnya. Maka dari itu, dibutuhkanlah pelaksanaan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab sehingga dalam melaksanakan pembangunan, pemerintah daerah diberikan batasan nyata untuk tetap mengacu terhadap kebijakan pemerintah pusat sehingga tidak mengesampingkan aturan dari Pemerintah Pusat. Kemudian, permasalahan inilah yang menimbulkan ide untuk menghidupkan kembali haluan negara. Penghidupan kembali haluan negara diharapkan dapat menciptakan pembangunan yang berkesinambungan antara Pemerintah Daerah dengan Pemerintah Pusat. Dimana dalam pelaksanaan otonomi daerah yang dilakukan, Pemerintah Daerah selain bertanggung jawab kepada rakyat juga

76 Kusmito Gunawan, Perda Bermasalah Buah Otonomi Kebablasan, <<http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol17839/perda-bermasalah-buah-otonomi-kebablasan>> diakses pada tanggal 23 Mei 2018 Pukul 3.06 WIB.

bertanggung jawab kepada negara yang dalam hal ini merupakan pemerintah pusat.

6. Pemerintahan yang Baik (*Good governance*)

Pemerintahan yang baik (*good governance*) menjadi tuntutan di beberapa negara termasuk Indonesia. *Good governance* dapat diartikan sebagai pelaksanaan pemerintahan yang menjunjung tinggi kepentingan rakyat sebagaimana konsep demokrasi secara umum. *Good governance* mencakup segala hal dalam menyelenggarakan pemerintahan, yaitu merupakan tata pemerintahan yang baik, pengelolaan pemerintahan yang baik, penyelenggaraan pemerintahan yang baik, penyelenggaraan negara yang baik maupun administrasi negara yang baik. Menurut Miftah Thoha, *good governance* disimpulkan sebagai tata pemerintahan yang terbuka, bersih, berwibawa, transparan dan bertanggung jawab.⁷⁷

Amat pelaksanaan *good governance* dalam hal penyelenggaraan negara secara tegas terdapat dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 alinea keempat bahwa tugas umum pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia, perdamaian abadi dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia yang berlandaskan Pancasila. Dengan terselenggaranya *good governance* merupakan prasyarat utama untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dalam mencapai tujuan dan cita-cita bangsa. Dalam rangka mewujudkan hal tersebut, diperlukan pengembangan dan penerapan sistem pertanggungjawaban yang tepat, jelas, dan nyata sehingga penyelenggaraan pemerintah maupun pembangunan dapat berlangsung secara berdaya guna, berhasil guna, bersih dan bertanggung jawab serta bebas dari Korupsi Kolusi Nepotisme (KKN).⁷⁸

Berdasarkan konsep *good governance* yang mengedepankan kepentingan rakyat sebagaimana konsep demokratis secara umum, maka penyelenggaraan negara yang demokratis merupakan syarat utama dalam mewujudkan *good governance*. *Good governance* juga berarti implementasi kebijakan sosial-politik untuk kemaslahatan rakyat.⁷⁹ Hal ini dapat pula menjadi faktor pendorong terwujudnya *political governance* yang menghendaki bahwa berbagai proses pemerintahan, baik itu dari segi proses perumusan kebijakan publik, penyelenggaraan pembangunan, transparansi pelaksanaan birokrasi publik pemerintahan, efektif dan efisien untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

77 Miftah Toha, *Transparansi dan Pertanggungjawaban Publik Terhadap Tindakan Pemerintah*, Makalah Seminar Hukum Nasional Ke-7 Jakarta Tahun 1999, hlm.2.

78 *Ibid*

79 Lalolo Krina, *Indikator dan Tolak Ukur Akuntabilitas, Transparansi dan Partisipasi*. hlm.5.

Terwujudnya *good governance* dapat dilihat dari indikator adanya tanggungjawab, transparansi, dan partisipasi masyarakat pada setiap aktor *good governance*. Aktor-aktor *good governance* menurut Sedarmayanti⁸⁰ antara lain:

1. Negara/pemerintah: konsepsi pemerintahan pada dasarnya adalah kegiatan-kegiatan kenegaraan, tetapi lebih jauh dari itu melibatkan pula sektor swasta dan kelembagaan masyarakat madani. Peran pemerintah melalui kebijakan publiknya sangat penting ketika penyimpangan terjadi di dalam praktiknya dapat dihindari. Dalam kaitannya dengan bidang pendidikan, pemerintah dan dinas-dinas yang berkaitan seperti dinas pendidikan. Negara sebagai salah satu unsur *governance*, di dalamnya termasuk lembaga politik dan lembaga sektor publik. Peran pemerintah melalui kebijakan publiknya sangat penting dalam memfasilitasi terjadinya praktik yang benar sehingga penyimpangan dapat dihindari.
2. Sektor swasta: pelaku sektor swasta mencakup perusahaan swasta yang aktif dalam interaksi dalam sistem pasar, seperti: industri pengolahan perdagangan, perbankan, koperasi termasuk kegiatan sektor informal. Dalam bidang pendidikan, sektor swasta meliputi yayasan-yayasan yang mengelola sekolah swasta.
3. Masyarakat madani: kelompok masyarakat dalam konteks kenegaraan pada dasarnya berada diantara atau di tengah-tengah antara pemerintah dan perseorangan, yang mencakup baik perseorangan maupun kelompok masyarakat yang berinteraksi secara sosial, politik dan ekonomi. Dalam bidang pendidikan ada yang dinamakan Dewan Pendidikan yang merupakan lembaga independen yang memiliki posisi sejajar dengan Bupati/ Walikota dan DPRD.

Dalam *good governance*, memungkinkan terdapat kesejajaran peran antar aktor-aktor tersebut. Artinya untuk mewujudkan *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah bukanlah satu-satunya aktor. Maka dari itu, untuk menciptakan *good governance* agar dapat menjadi kenyataan dan berjalan dengan baik, maka dibutuhkan komitmen dan keterlibatan semua pihak yaitu pemerintah dan masyarakat.⁸¹

Namun, seringkali dalam pengimplementasiannya segala hal yang seharusnya terjadi (*das sollen*) tidak sama dengan kenyataan yang sebenarnya (*das sein*). Permasalahan seperti KKN yang sulit diberantas, masalah penegakan hukum yang sulit berjalan, monopoli dalam kegiatan ekonomi, serta kualitas pelayanan

80 Sedarmayanti, Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan, Bandung: Refika Aditama, 2009, hlm. 280.

81 Seftian Lukow, Eksistensi *Good governance* Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Kota Manado, Vol. 1, No. 5, 2013, hlm. 130.

kepada masyarakat yang memburuk, merupakan permasalahan yang diakibatkan oleh tata pemerintahan yang tidak dikelola dengan baik. Sedangkan pemerintahan yang baik (*good governance*) tidak akan tercipta tanpa adanya pemerintahan yang bersih (*clean government*). Pemerintahan yang bersih umumnya berlangsung di negara yang masyarakatnya menghormati hukum, pemerintahan ini juga disebut sebagai *good governance*.

Menurut **Meuthia Genie Rochman** bahwa terdapat empat unsur utama dalam *good governance* yaitu, *accountability*, adanya kerangka hukum (*rule of law*), informasi dan transparansi.⁸² Selain itu, *United Nations Development Programme* (UNDP) juga merumuskan karakteristik pemerintahan yang baik (*good governance*) sebagaimana dikutip oleh Lembaga Administrasi Negara (LAN), yang meliputi:⁸³

a. Partisipasi (*Participation*)

Setiap warga negara mempunyai hak dan kewajiban untuk mengambil bagian dalam proses bernegara, berpemerintahan serta bermasyarakat, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi warga negara ini dilakukan tidak hanya pada tahapan implementasi, akan tetapi secara menyeluruh mulai dari tahapan penyusunan kebijakan, pelaksanaan, evaluasi serta pemanfaatan hasil-hasilnya.

b. Penegakan Hukum (*Rule of Law*)

Good governance dilaksanakan dalam rangka demokratisasi kehidupan berbangsa dan bernegara. Salah satu syarat kehidupan demokrasi adalah adanya penegakan hukum yang adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu. Oleh karena itu langkah awal penciptaan *good governance* adalah membangun sistem hukum yang sehat, baik perangkat lunak (*software*), perangkat kerasnya (*hardware*), maupun sumber daya manusia yang menjalankan sistemnya (*human ware*).

c. Transparansi (*Transparency*)

Keterbukaan adalah salah satu karakteristik *good governance* terutama adanya semangat zaman serba terbuka dan akibat adanya revolusi informasi. Keterbukaan mencakup semua aspek aktivitas yang menyangkut semua kepentingan publik. Menurut **Mardiasmo**, transparansi berarti keterbukaan (*openness*) pemerintah dalam memberikan informasi yang terkait dengan aktivitas pengelolaan sumber daya publik kepada pihak-pihak yang

82 Joko Widodo, *Good governance* Telaah dan Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi daerah, Surabaya: Insan Cendekia, 2001, hlm.26.

83 Sedarmayanti, *Good governance* (Kepemerintahan Yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah, Bandung: Mandar Maju, 2003, hlm.7-8.

membutuhkan informasi. Pemerintah berkewajiban memberikan informasi keuangan dan informasi lainnya yang akan digunakan untuk pengambilan keputusan oleh pihak-pihak yang berkepentingan.⁸⁴

Menurut Badan Perencanaan Pembangunan Nasional dan Departemen Dalam Negeri, bahwa transparansi adalah prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan proses pembuatan dan pelaksanaannya serta hasil-hasil yang dicapai.⁸⁵

d. Daya Tanggap (*Responsiveness*)

Responsiveness sebagai konsekuensi logis dari keterbukaan, maka setiap komponen yang terlibat dalam proses pembangunan *good governance* perlu memiliki daya tanggap terhadap keinginan maupun keluhan setiap *stakeholders*.

e. *Consensus Orientation*

Good governance menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas, baik dalam hal kebijakan maupun prosedur.

f. Keadilan (*Equity*)

Semua warga negara mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh kesejahteraan.

g. *Effectiveness and Efficiency*

Proses dan lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber yang tersedia sebaik mungkin.

h. Akuntabilitas (*Accountability*)

Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta, dan masyarakat (*civil society*) bertanggung jawab kepada publik dan lembaga *stakeholders*. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.

i. Visi Strategis (*Strategic Vision*)

Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif *good governance* dan pengembangan manusia yang luas serta jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan.

84 Bapenas dan Depdagri, Buku Pedoman Penguatan Pengamanan Program Pembangunan Daerah, hlm.18, Mardiasmo, Otonomi & Manajemen Keuangan Daerah, Yogyakarta: ANDI, 2002, hlm.30.

85 Bapenas dan Depdagri, Buku Pedoman Penguatan Pengamanan Program Pembangunan Daerah, 2002, hlm.18.

Semangat dalam mengedepankan prinsip-prinsip *good governance* di Indonesia meningkat pada masa reformasi, hal ini disebabkan adanya tuntutan demokratisasi yang berasal dari masyarakat. Berdasarkan pada nilai-nilai yang dituangkan dalam konsep-konsep *good governance* ini nampaknya bersifat universal dan sejalan dengan cita-cita perjuangan Bangsa Indonesia. Oleh karena itu, semangat dalam menerapkan konsep *good governance*, akan membawa kualitas pemerintahan Indonesia sejajar dengan pemerintahan negara-negara lain yang juga menggunakan nilai-nilai tersebut sebagai acuan. Akan tetapi, perhatian terhadap nilai-nilai lain masih dirasakan belum memuaskan seperti akuntabilitas birokrasi, transparansi dalam pengambilan keputusan, perlakuan hukum secara adil, dan kemampuan yang memadai dalam menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan dan formulasi kebijakan.

Dalam tatanan ideal, nilai-nilai *good governance* diatas dikaji dan ditetapkan secara formal dan eksplisit dalam rangka penilaian tingkat kinerja pemerintahan di Indonesia. Dengan begitu, terdapat indikator dalam menilai seberapa jauh lembaga-lembaga pemerintahan telah melaksanakan dan mewujudkan nilai-nilai dari konsep *governance* serta dampak yang secara nyata dirasakan oleh masyarakat. Misalnya berkaitan dengan kondisi di Indonesia saat ini maka nilai-nilai *good governance* yang paling penting menggambarkan kinerja pemerintahan meliputi.⁸⁶

- a. Visi strategis: apakah pemerintahan yang ada memiliki visi yang jelas, serta misi untuk mewujudkan visi tersebut;
- b. Transparansi: apakah pemerintahan yang ada menyediakan informasi ke publik secara terbuka sehingga publik dapat mempertanyakan tentang mengapa suatu keputusan dibuat, atau apa kriteria yang digunakan, sehingga masyarakat publik dapat mengontrol, memonitor lembaga-lembaga publik beserta proses kerjanya;
- c. Responsivitas: apakah pemerintahan yang ada cepat tanggap dalam melayani kepentingan dari semua *stakeholders*;
- d. Keadilan: apakah pemerintahan yang ada telah memberikan semua orang kesempatan yang sama untuk memperbaiki kesejahteraannya;
- e. Konsensus: apakah pemerintahan yang ada telah berperan dalam menjembatani berbagai aspirasi guna mencapai persetujuan bersama demi kepentingan masyarakat;
- f. Efektivitas dan efisiensi: apakah pemerintahan yang ada telah memenuhi kebutuhan dengan memanfaatkan sumberdaya dengan cara yang paling baik,

86 Yeremias T. Keban, "Good governance" dan "Capacity Building" sebagai Indikator Utama dan Fokus Penilaian Kinerja Pemerintahan, Naskah No. 20, 2000, hlm. 6.

- atau melalui manajemen sektor publik yang efisien dan efektif;
- g. Akuntabilitas: para pemerintahan yang ada harus bertanggung jawab kepada publik dalam konteks kinerja lembaga dan aparatnya baik di bidang manajemen, organisasi, maupun di bidang kebijakan publik;
 - h. Kebebasan berkumpul dan berpartisipasi: apakah pemerintahan yang ada telah memberikan kebebasan kepada rakyatnya untuk berkumpul, berorganisasi, dan berpartisipasi secara aktif dalam menentukan masa depannya;
 - i. Dukungan aturan dan hukum: apakah pemerintahan yang ada telah menciptakan aturan dan hukum yang membentuk situasi dan kondisi yang aman dan tertib, serta kondusif bagi masyarakat;
 - j. Demokrasi: apakah pemerintahan yang ada mendorong proses demokrasi di masyarakat;
 - k. Kerjasama dengan organisasi-organisasi masyarakat: apakah pemerintahan yang ada telah bekerjasama atau mengikutsertakan lembaga-lembaga yang ada dalam masyarakat dalam memecahkan masalah dan memberikan pelayanan publik;
 - l. Desentralisasi: apakah pemerintahan yang ada telah mengembangkan dan memberdayakan unit-unit kelembagaan lokal agar dapat mengambil keputusan sesuai dengan kebutuhan dan situasi lokal.

Namun, penilaian strategi tersebut tidak diambil dari semua bidang yang ditangani lembaga pemerintahan, tetapi difokuskan pada lembaga-lembaga strategis, yaitu lembaga-lembaga yang paling menentukan nasib bangsa dan negara. Selain itu, paradigma pemikiran untuk menerapkan nilai-nilai tersebut muncul dengan strategi yang terpilih dan dilakukan oleh lembaga pemerintahan. Sebab, penilaian terhadap kemanfaatan strategi yang dipilih dan digunakan lembaga pemerintahan menjadi komponen yang melekat dari proses evaluasi kinerja pemerintahan itu sendiri. Adapun hubungan *good governance* dengan lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif dijabarkan sebagai berikut:

Pertama, contoh korelasi antara *good governance* dengan kekuasaan legislatif, yaitu MPR sebagai lembaga perwujudan bentuk permusyawaratan yang tertuang dalam sila keempat Pancasila. Produk yang mencerminkan dimana lembaga negara tersebut mengeluarkan kebijakan yang sesuai dengan konsep *good governance*, dimana antara lain tercantum pada Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan. Dimana dalam Ketetapan MPR tersebut menegaskan konsep pemerintahan yang baik dengan menjamin terwujudnya masyarakat Indonesia yang religius, manusiawi, bersatu,

demokratis, adil, sejahtera, maju, mandiri, serta baik dan bersih dalam penyelenggaraan negara sesuai dengan arah kebijakan dan kaidah pelaksanaan.

Kedua, mengenai kekuasaan eksekutif, Prinsip-prinsip *good governance* terdapat dalam Peraturan Presiden yang tertuang dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 7 tahun 2005 tentang RPJMN tahun 2004-2009, yaitu:⁸⁷

- a. Berkurangnya secara nyata praktek korupsi di birokrasi, dan dimulai dari tataran (jajaran) pejabat yang paling atas;
- b. Terciptanya sistem kelembagaan dan ketatalaksanaan pemerintahan yang bersih, efisien, efektif, transparan, profesional dan akuntabel;
- c. Terhapusnya aturan, peraturan dan praktik yang bersifat diskriminatif terhadap warga negara, kelompok atau golongan masyarakat;
- d. Meningkatnya partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik; dan
- e. Terjaminnya konsistensi seluruh peraturan pusat dan daerah, serta tidak bertentangan dengan peraturan dan perundangan di atasnya.

Ketiga, mengenai penilaian kekuasaan kehakiman, bahwa kekuasaan kehakiman tidak berada pada ruang yang hampa dan independensinya tidak bersifat absolut. Mengingat bahwasanya hakim juga merupakan manusia biasa dan sangat mungkin melakukan kekhilafan, maka dari itu kemandirian hakim harus disertai tanggungjawab (*accountability*). Pada awal reformasi kalangan peradilan menyadari pentingnya transparansi dan akuntabilitas yudikatif sebagai pendukung independensi kekuasaan kehakiman.⁸⁸ Sehingga, terkait bentuk *judicial independence and accountability* seharusnya menjadi pembahasan pokok reformasi peradilan.

Terdapat beberapa model nilai akuntabilitas sebagai salah satu bentuk *good governance* kekuasaan kehakiman, yaitu:⁸⁹

- a. *Political constitutional accountability*: bahwa dalam peradilan bertanggung jawab kepada lembaga politik, termasuk dimakzulkan (*impeachment*) oleh parlemen, dan tunduk kepada konstitusi;
- b. *Societal accountability*: kontrol masyarakat melalui media massa, eksaminasi putusan hakim, kritik terhadap putusan yang dipublikasikan, kemungkinan *dissenting opinion* dalam putusan (ini juga merupakan bentuk akuntabilitas profesional);

87 Sedarmayanti, *Good governance dan Good Corporate Governance*, Bandung: Mandar Maju, 2007, hlm. 9.

88 Perhatikan pernyataan para calon Ketua dan Wakil Ketua MA dalam proses pemilihan Ketua dan Wakil Ketua MA tahun 2000. *LeIP*, 2000: "Andai Saya Terpilih..."Janji-Janji Ketua dan Wakil Ketua MA.

89 Mauro Cappelletti, *Who Watches the Watchmen? A Comparative Study on Judicial Responsibility* dalam Shimon Shetreet dan Jules Deschenes, 1995, Bab 51.

- c. *Legal (personal) accountability*: dalam hal ini hakim dapat diberhentikan dari jabatannya melalui majelis kehormatan hakim; hakim bertanggung jawab atas kesalahan.

Kekuasaan kehakiman dituntut untuk mengimplementasikan penilaian menurut nilai keadilan, rambu-rambu hukum prosedural maupun substantif/materiil, serta kepentingan pihak yang berperkara merupakan batasan bagi kekuasaan kehakiman.⁹⁰ Sehingga proses independensi yudikatif harus dibatasi oleh asas-asas umum untuk berperkara yang baik, oleh hukum yang berlaku, serta oleh kehendak para pihak yang berperkara. Dengan kata lain, kebebasan tersebut terikat atau terbatas (*gebonden vrijheid*).⁹¹

Dalam hal pengadaan perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945 sebagai dinamika penyempurnaan bentuk konstitusi juga harus memperhatikan nilai-nilai dari konsep *good governance* yang telah dijelaskan. Sehingga perubahan yang dihasilkan dapat mencerminkan bagaimana bentuk-bentuk *good governance* dapat tumbuh menjadi lebih baik. Perubahan konstitusi, juga harus dapat memenuhi kepentingan rakyat, serta mengakomodir segala permasalahan secara komprehensif dan fundamental. Oleh karena 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.

Berdasarkan permasalahan-permasalahan yang terjadi di Indonesia saat ini, yang menandakan bahwasanya belum terciptanya pemerintahan yang bersih, sehingga dalam hal mewujudkan nilai-nilai dari konsep *good governance* menjadi tantangan tersendiri bagi pemerintahan Indonesia. Maka dari itu, dalam melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah tidak cukup hanya berpegang pada aturan normatif perundang-undangan yang ada. Namun, juga harus berpedoman pada asas-asas umum pemerintahan yang baik. Asas-asas tersebut sebagai peningkatan perlindungan hukum bagi warga negara. Dengan demikian, Penerapan *good governance* di Indonesia diharapkan mampu menggerakkan partisipasi masyarakat (*public participation*) di segala bidang kehidupan.

90 P.E. Lotulung, Kebebasan Hakim dalam Sistem Penegakan Hukum, dalam Hasil-Hasil Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII Tahun 2003, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, Sudikno Mertokusumo, 1993, Hukum Acara Perdata Indonesia, hlm. 18-19.

91 A. Hamzah, Kemandirian Dan Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman, dalam BPHN, Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, hlm. 51.

7. Mahkamah Konstitusi

Sejak tahun 2001, secara resmi Amandemen Ketiga UUD Tahun 1945 (melalui Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 2001) menerima masuknya Mahkamah Konstitusi (MK) di dalam UUD tersebut.⁹² Pembentukan Mahkamah Konstitusi menandai era baru dalam sistem kekuasaan kehakiman di Indonesia. Beberapa wilayah yang tadinya tidak tersentuh (*untouchable*) oleh hukum, seperti masalah *judicial review* terhadap undang-undang, sekarang dapat dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.⁹³ Mahkamah Konstitusi didesain menjadi pengawal sekaligus penafsir terhadap Undang-Undang Dasar melalui putusan-putusannya. Dalam menjalankan tugas konstitusionalnya, Mahkamah Konstitusi berupaya mewujudkan visi kelembagaannya, yaitu tegaknya konstitusi dalam rangka mewujudkan cita negara hukum dan demokrasi demi kehidupan kebangsaan dan kenegaraan yang bermatabat. Visi tersebut menjadi pedoman bagi MK dalam menjalankan kekuasaan kehakiman secara merdeka dan bertanggungjawab sesuai amanat konstitusi.⁹⁴

MPR melakukan perubahan yang fundamental terhadap Pasal 24 UUD Tahun 1945 dengan cara mengubah Pasal 24 dan menambahnya dengan Pasal 24A, Pasal 24B, dan Pasal 24C yang di dalamnya memuat dua lembaga baru, yaitu Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial. Pada hakikatnya, fungsi utama Mahkamah Konstitusi adalah mengawal supaya konstitusi dijalankan dengan konsisten dan menafsirkan konstitusi atau UUD NRI Tahun 1945 (*the interpreter of constitution*). Dengan fungsi dan wewenang tersebut keberadaan MK memiliki arti penting dan peranan strategis dalam perkembangan ketatanegaraan dewasa ini karena segala ketentuan atau kebijakan yang dibuat penyelenggara negara dapat diukur dalam hal konstitusional atau tidak oleh MK.

Hans Kelsen, guru besar kenamaan dari Universitas Wina (Vienna) yang pertama kali mengusulkan dibentuknya suatu lembaga yang diberi nama '*Verfassungsgerichtsboft*' atau MK (*Constitutional Court*). Gagasan Kelsen ini, kemudian diterima dengan bulat dan diadopsikan ke dalam naskah UUD Tahun 1920 yang disahkan dalam Konvensi Konstitusi pada tanggal 1 Oktober 1920 sebagai Konstitusi Federal Austria.⁹⁵ Menurut Hans Kelsen, kemungkinan muncul persoalan konflik antara norma yang lebih tinggi dengan yang lebih rendah, bukan

92 Moh.Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2010, hlm. 133.

93 Bambang Sutiyo, *Tata Cara Penyelesaian Sengketa di Lingkungan Mahkamah Konstitusi*, Yogyakarta: UII Press, 2009, hlm. 1.

94 Janedjri M. Gaffar, *Makalah: Kedudukan, Fungsi dan Peran Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, 2009, hlm. 1-2.

95 Jimly Asshiddiqy, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara (Cetakan Pertama)*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005, hlm. 33.

saja berkaitan antara undang-undang (*statute*) dan putusan pengadilan, tetapi juga berkaitan dengan hubungan antara konstitusi dan undang-undang.⁹⁶ “*Ini adalah problem inkonstitusionalitas dari undang-undang. Suatu undang-undang (statute) hanya berlaku dan dapat diberlakukan jika sesuai dengan konstitusi, dan tidak berlaku jika bertentangan dengan konstitusi. Suatu undang-undang hanya sah jika dibuat berdasarkan ketentuan-ketentuan konstitusi. Karena itu diperlukan suatu badan atau pengadilan yang secara khusus untuk menyatakan inkonstitusionalitas dari suatu undang-undang yang sedang berlaku.*” Lebih lanjut Hans Kelsen⁹⁷ menyatakan:

“There may be a special organ established for this purpose, for instance, a special court, as so-called “constitutional court” or the control of the constitutionality of statutes, the so called “judicial review” may be conferred upon the ordinary court, and especially upon the supreme court.”

Menurut Hans Kelsen⁹⁸, suatu undang-undang yang telah dinyatakan tidak berlaku oleh MK tidak dapat diterapkan oleh lembaga-lembaga yang lain. Jika pengadilan biasa berwenang untuk menilai konstitusionalitas dari suatu undang-undang maka hanya berhak menolak untuk menerapkannya atau mengesampingkannya dalam kasus-kasus konkrit yang diputuskan, tetapi organ yang lainnya tetap berkewajiban menerapkan undang-undang itu. Sepanjang suatu undang-undang tidak dinyatakan tidak berlaku, adalah tetap “*constitutional*” dan tidak “*unconstitutional*”, walaupun rasanya undang-undang itu bertentangan dengan konstitusi. Dengan demikian, suatu undang-undang dapat dinyatakan tidak berlaku oleh pembentuk undang-undang yaitu legislatif dan juga dapat dinyatakan tidak berlaku oleh Mahkamah Konstitusi. Pemikiran Hans Kelsen ini tidak lepas pelaksanaan teori hukum murni dan teori hieraki norma yang sangat terkenal yang dikemukakannya dimana konstitusi ditempatkan sebagai norma hukum yang superior dari undang-undang biasa. Jadi, pada awalnya MK merupakan suatu lembaga yang dimaksudkan hanya untuk menguji konstitusionalitas (*constitutional review*) dari suatu undang-undang terhadap konstitusi.

Secara filosofis ide dasar pembentukan MK adalah untuk menciptakan sebuah sistem ketatanegaraan di Indonesia yang menganut asas pemisahan kekuasaan (*separation of power*) secara fungsional dan menerapkan prinsip *check and balances* untuk menggantikan secara bertahap penggunaan asas pendistribusian

96 Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, diterjemahkan oleh Anders Wedberg, New York: Russell & Russell, 1961, hlm. 155.

97 *Ibid*, hlm. 155.

98 *Ibid*, hlm.157.

kekuasaan (*distribution of power*) dan paham integralisme dari lembaga tinggi Negara, dengan alasan bahwa:⁹⁹

- a. Negara Indonesia merupakan negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945, bertujuan untuk mewujudkan tata kehidupan bangsa dan negara yang tertib, bersih, makmur, dan berkeadilan;
- b. MK sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman mempunyai peranan penting dalam usaha menegakkan konstitusi dan prinsip Negara hukum sesuai dengan tugas dan wewenangnya sebagaimana ditentukan oleh UUD NRI Tahun 1945; dan
- c. Berdasarkan ketentuan yang termuat dalam Pasal 24C UUD NRI Tahun 1945 mengatur tentang pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara, dan ketentuan lainnya diatur dalam undang-undang.

Berdasarkan alasan di atas, MK sebagai lembaga negara yang berfungsi menangani perkara tertentu di bidang ketatanegaraan dalam rangka menjaga konstitusi agar dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi, keberadaan MK sekaligus untuk menjaga terselenggaranya pemerintahan negara yang stabil, dan juga merupakan koreksi terhadap pengalaman kehidupan ketatanegaraan di masa lalu yang ditimbulkan oleh multitafsir atau tafsir ganda terhadap konstitusi.¹⁰⁰

Oleh karena itu, terkait dengan *Impeachment* terhadap Presiden, MK nantinya sebagai lembaga yang menilai usulan dari DPR untuk pemberhentian presiden. Karena MK sebagai salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman yang merdeka dan mandiri untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan serta terikat pula pada prinsip-prinsip umum penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka dan bebas dari pengaruh kekuasaan lembaga lainnya dalam menegakkan hukum dan keadilan.

99 Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasi dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2006, hlm. 167-168.

100 *Ibid.*

BAB III

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, YURIDIS, DAN POLITIS

A. Landasan Filosofis

Indonesia terlahir menjadi sebuah bangsa melalui perjalanan yang sangat panjang mulai dari masa kerajaan Kutai sampai masa keemasan kerajaan Majapahit, serta munculnya kerajaan-kerajaan Islam. Kemudian Indonesia mengalami masa penjajahan oleh Belanda dan Jepang. Sejarah panjang inilah yang telah menimbulkan semangat berbangsa yang satu, bertanah air satu dan berbahasa satu, yaitu Indonesia. Semangat ini yang kemudian melatarbelakangi *founding fathers* memandang arti penting dari dasar filosofi negara ini sebagai simbol nasionalisme. Pancasila adalah lima nilai luhur yang mengungkapkan pandangan hidup bangsa Indonesia tentang hubungan antara manusia dan Tuhan, manusia dan sesama manusia, serta manusia dan alam semesta yang berintikan keyakinan tentang tempat manusia individual di dalam masyarakat dan alam semesta.¹⁰¹ Pandangan hidup itu, seperti dikatakan oleh **Cardozo**, merupakan *a stream of tendency, whether you choose to call it philosophy or not, which gives us coherence and direction to thought and action.*¹⁰²

Pancasila sebagai dasar filsafat negara dan pandangan filosofis bangsa Indonesia, merupakan suatu keharusan moral untuk secara konsisten merealisasikannya dalam setiap aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Hal ini berdasarkan pada suatu kenyataan secara filosofis dan objektif bahwa bangsa Indonesia dalam hidup bermasyarakat dan bernegara berdasarkan pada nilai-nilai yang tertuang dalam sila-sila Pancasila yang secara filosofis merupakan filosofi bangsa Indonesia sebelum mendirikan negara.¹⁰³

Pancasila merupakan sumber nilai dalam pelaksanaan kenegaraan, baik dalam pembangunan nasional, ekonomi, politik, hukum, sosial budaya, maupun pertahanan dan keamanan. Sehingga, Pancasila sebagai dasar negara memberi arti penting untuk mengatur pemerintahan dan mengatur terselenggaranya penyelenggaraan negara. Kedudukan Pancasila sebagai *fundamental norm* menjadikannya sebagai sumber dari segala sumber hukum dalam sistem hukum Indonesia yang senantiasa memberi arah serta menjadi paradigma norma-norma dalam pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945.¹⁰⁴

101 Roeslan Abdulgani, Pengembangan Pancasila di Indonesia, Jakarta: Yayasan Idayu, 1979, hlm. 20.

102 N. Driyarkara, Pantjasila dan Religi, (kumpulan karangan), Yogyakarta: Kanisius, 1980, hlm. 135.

103 Kaelan, Pendidikan Pancasila, Yogyakarta: PARADIGMA, hlm. 14.

104 Darji Darmodiharjo dan Sidharta, Pokok-Pokok Filsafat Hukum, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1995, hlm. 248-249.

Interpretasi norma hukum dalam UUD NRI Tahun 1945 sebagai hukum tertinggi akan didasarkan pada jiwa bangsa dalam Pancasila yang berfungsi sebagai cita hukum yang akan menjadi dasar dan sumber pandangan hidup atau falsafah hidup bangsa serta asas pemersatu yang menjadi pedoman dalam pembentukan undang-undang dan peraturan lain yang berada di bawahnya.

Cita hukum dan falsafah hidup serta moralitas bangsa akan menjadi satu fungsi krisis dalam menilai kebijakan hukum (*legal policy*) dan dapat dipergunakan sebagai paradigma landasan pembuatan kebijakan (*policy making*) dibidang hukum dan perundang-undangan maupun bidang sosial, ekonomi, dan politik.¹⁰⁵ Kedudukan Pancasila sebagai dasar negara bersifat tetap, kuat, dan tidak dapat diubah oleh siapapun. Mengubah Pancasila berarti membubarkan NKRI.

Pengejawantahan nilai-nilai yang terdapat dalam Pancasila melalui Pasal-pasal UUD kemudian dijadikan pedoman bagi pemerintah dalam menjalankan pemerintahannya agar memiliki arah dan dasar yang pasti. Sepanjang perjalanan ketatanegaraan Indonesia, UUD sebagai dasar hukum tertinggi mengalami beberapa kali perubahan, yang dimulai dari UUD Tahun 1945, Konstitusi Republik Indonesia Serikat (Konstitusi RIS), Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia Tahun 1950 (UUDS Tahun 1950), dan UUD NRI Tahun 1945 yang diberlakukan kembali mulai 1959.¹⁰⁶ Setelah diberlakukannya kembali, UUD Tahun 1945 telah mengalami perubahan empat tahap dalam satu rangkaian perubahan sejak 1999 hingga 2002 yang selanjutnya oleh MPR disepakati dengan nama UUD NRI Tahun 1945.

Perubahan-perubahan yang terjadi ini merupakan satu kesatuan rangkaian perumusan hukum dasar Indonesia di masa depan. Jika dilihat dari kuantitatif dapat disimpulkan bahwa sesungguhnya UUD NRI Tahun 1945 setelah mengalami empat kali perubahan dan sudah berubah sekali menjadi satu konstitusi yang baru. Hanya namanya saja yang dipertahankan sebagai UUD NRI Tahun 1945, sedangkan dari segi isi telah berubah secara besar-besaran.¹⁰⁷

Perubahan konstitusi yang dilakukan oleh MPR pada tahun 1999-2002 sebanyak empat tahap dilatarbelakangi adanya tuntutan reformasi dan demokratisasi di segala bidang. Tuntutan reformasi konstitusional terjadi sesegera mungkin setelah para anggota dan pimpinan setuju merealisasikan hal tersebut melalui persidangan secara terus-menerus untuk mengubah konstitusi yang telah mengalami sakralisasi. Seiring berjalannya waktu, tuntutan tersebut berubah menjadi tuntutan zaman yang berbeda

105 Maruarar Siahaan, Undang-undang Dasar 1945 Konstitusi yang Hidup, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008, hlm. 592.

106 Mahkamah Konstitusi, 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, 2010, hlm. 13.

107 Abdul Rasyid, Kajian Anggota Komisi Konstitusi Terhadap Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945, Jakarta, 2004, hlm. 1.

sewaktu amendemen terakhir dilakukan. Tidak berlebihan jika dikatakan sudah sepatutnya UUD NRI Tahun 1945 sebagai norma dasar negara memerlukan perbaikan-perbaikan guna menyelaraskan dan menjaga kesesuaian kebutuhan masyarakat.

Untuk dapat dilakukannya pembentukan atau perubahan konstitusi perlu memerhatikan tiga lapisan konstruksi konstitusi yaitu; ilmu konstitusi, teori konstitusi, dan filsafat konstitusi. Setiap konstruksi itu, terdapat lapisan-lapisan konstitusi yang bersimbiosis, sehingga konstitusi itu dapat memenuhi unsur sebagai sebuah konstitusi sekaligus memenuhi unsur keabsahan suatu undang-undang sehingga undang-undang itu memenuhi syarat sebagai sebuah konstitusi negara.¹⁰⁸ Ketiga konstruksi itu harus pula dihubungkan secara vertikal-horizontal dan diametris pengertian dasar hubungan antara rakyat dengan negara sebagai instrumen demokrasi, negara hukum, perlindungan hak asasi dan sosialis, yaitu hubungan kedaulatan dan hubungan kerja. Jika hubungan tersebut bersifat hubungan kedaulatan, maka memerlukan “Lembaga UUD”, sedangkan jika hubungan tersebut hanya sekadar hubungan kerja maka akan melahirkan “Lembaga Negara”. Artinya, bahwa semua hubungan yang bersifat hubungan kedaulatan, harus dimuat dalam UUD, sedangkan hubungan yang bersifat hubungan kerja berlaku sebaliknya.

Dalam konstitusi Indonesia mengatur bahwa Negara Indonesia adalah Negara Hukum.¹⁰⁹ Sebagai konsekuensinya, muncul tiga prinsip dasar yang wajib dijunjung oleh setiap warga negara, yakni; supremasi hukum; kesetaraan di depan hukum; dan penegakan hukum dengan cara-cara yang tidak bertentangan dengan hukum.¹¹⁰ Alasan mengapa konsep Negara Hukum dijadikan *grand theory* adalah untuk menegaskan bahwa negara Indonesia merupakan salah satu negara modern yang berdasarkan atas hukum (*rechtsstaats*) dan tidak berdasarkan kekuasaan (*machtstaat*), dan pemerintahan sistem konstitusional, yaitu berdasarkan sistem konstitusi (hukum dasar) bukan absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas).¹¹¹

Konstitusi sebagai hukum dasar merupakan dokumen hukum dan politik sekaligus yang memuat dasar-dasar atau ketentuan pokok hukum yang berlaku dalam suatu negara. Sesuai hakikat konstitusi, beberapa materi muatan konstitusi yang mencerminkan prioritas atau perhatian tinggi terhadap hal-hal yang dianggap paling penting oleh ahli hukum. Hal ini mengenai jaminan hak-hak asasi manusia (HAM) dan warga negara serta susunan ketatanegaraan dan pembagian tugas ketatanegaraan yang fundamental. Sebagaimana yang dikatakan **Mr. J.G. Steenbeek**, dan dikutip oleh Dr. Sri Soemantri dalam disertasinya, menggambarkan secara lebih jelas apa yang seharusnya

108 *Ibid*

109 Lihat Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

110 Redaksi RPJMN Tahun 2004-2009, Jakarta: Sinar Grafika, 2005, hlm. 85.

111 Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Jakarta: Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI, 2016, hlm. 27.

menjadi isi dari konstitusi, yakni:¹¹²

1. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negaranya;
2. Ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental;
3. Adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental.

Dengan demikian, apa yang seharusnya diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 hanya mengatur penjabaran dari ketiga masalah pokok tersebut. Namun, ada beberapa hal yang justru tidak mencerminkan pembatasan tugas ketatanegaraan yang cukup lemah dan menimbulkan pemahaman yang berbeda.

Tujuan Negara Indonesia yang termaktub dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; memajukan kesejahteraan umum; mencerdaskan kehidupan bangsa; dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Penegasan tujuan negara yang dituangkan dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 tersebut secara filosofis bermakna bahwa negara Indonesia adalah negara yang menjunjung adanya sebuah kesejahteraan bagi masyarakat, yang hal tersebut diwadahi dengan adanya sebuah “Lembaga UUD”. Namun, UUD NRI Tahun 1945 belum sepenuhnya mampu mengakomodir tujuan negara tersebut. Sebagai contoh berkaitan dengan adanya Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masih berlaku dalam hierarki peraturan perundang-undangan bahwa apakah Ketetapan tersebut masih dapat dipertahankan atau tidak dalam kemajuan dan perkembangan negara Indonesia yang ada, tidak memberikan kepastian hukum terhadap bagaimana pelaksanaan atas peninjauan dan penegasan mengenai materi serta status hukum Ketetapan tersebut. Artinya, hal tersebut memberikan pemahaman bahwa didalam UUD NRI Tahun 1945 belum memberikan jaminan terhadap tugas ketatanegaraan Indonesia.

B. Landasan Sosiologis

Setelah terjadi reformasi pada tahun 1998, terjadi banyak perubahan serta perkembangan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, seperti dibentuknya Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial serta dihapusnya Dewan Pertimbangan Agung dari struktur kelembagaan. Perubahan lain yang cukup signifikan adalah dilakukannya amandemen terhadap UUD Tahun 1945, yang menyebabkan beberapa perubahan seperti mulai berjalannya sistem *checks and balances*, dimana MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara melainkan saling mengimbangi dan saling mengawasi dengan lembaga negara lainnya, kemudian mengenai masa jabatan Presiden yang awalnya tidak

112 K.C. Wheare, Konstitusi-konstitusi Modern, terjemahan Muhammad Hardani, Surabaya: Pustaka Eureka (Cet. 2), Juli 2005, hlm. 33-34.

terbatas, kini dibatasi sampai maksimal dua periode, hingga masalah pemberian tenggang waktu untuk pengesahan RUU oleh Presiden.

Perubahan yang cukup signifikan terhadap UUD Tahun 1945 ini tentunya tidak lepas dari berbagai kekurangan dan ketidaksempurnaan baik dari faktor manusianya sendiri yang membuatnya maupun sebagai konsekuensi dari sistem yang dipilih. Perubahan konstitusi juga menjadi kewajiban karena masyarakat memang senantiasa berkembang, ketika teks konstitusi dan konteksnya tidak lagi mampu mewartakan perkembangan masyarakat perubahan pun diperlukan.¹¹³

K.C. Wheare (*Modern Constitution*) menyatakan bahwa amandemen terhadap UUD terutama tidak ditentukan oleh ketentuan hukum yang mengatur tata cara perubahan, tetapi lebih ditentukan oleh berbagai kekuatan politik dan sosial yang dominan pada saat tertentu¹¹⁴, dapat dilihat bahwa faktor sosial adalah salah satu faktor penting yang memengaruhi terjadinya amandemen terhadap UUD Tahun 1945.

Masyarakat sendiri merupakan faktor utama pendorong terjadinya pembaharuan UUD. Dorongan demokratisasi, pelaksanaan paham negara kesejahteraan (*welfare state*), kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, serta perubahan pola dan sistem ekonomi akibat industrialisasi dapat menjadi kekuatan pendorong pembaharuan.

“Hukum untuk manusia bukan manusia untuk hukum” adalah teori dari Satjipto Rahardjo¹¹⁵ yakni teori hukum progresif, dimana hukum adalah untuk manusia dan pada ilmu hukum praktis, manusia adalah lebih untuk hukum dan logika hukum. Oleh karena ilmu hukum progresif lebih mengutamakan manusia, maka ilmu hukum progresif tidak bersikap submisif atau tunduk begitu saja terhadap hukum yang ada, melainkan bersikap kritis dan harus berlandaskan pada hal-hal apa yang tumbuh dan berkembang. Hukum harus dibuat dengan terlebih dahulu memperhatikan bagaimana kesadaran hukum masyarakat, dimana setiap aturan hukum harus dilandaskan pada bagaimana cara untuk menguatkan kesadaran masyarakat terhadap hukum itu sendiri agar hukum yang lahir berdasar pada hal-hal yang selaras dengan jiwa masyarakat. Perubahan mendorong perbaikan kehidupan ketatanegaraan Indonesia. Namun, bukan berarti konstitusi hasil perubahan tidak memerlukan perbaikan-perbaikan untuk sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan kehidupan berbangsa.

Eugen Ehrlich pernah mengemukakan teori *sociological jurisprudence* yang menyatakan bahwa terdapat perbedaan antara hukum positif disatu pihak dengan hukum yang hidup dalam masyarakat dipihak lain. Hukum positif akan memiliki daya

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

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

115 Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif Sebagai Dasar Pembangunan Ilmu Hukum*, dalam buku *Menggagas Hukum Progresif Indonesia*, Semarang: Kerjasama Pustaka Pelajar, IAIN Walisongo dan Program Doktor Ilmu Hukum UNDIP, 2006, hlm. 1-17.

berlaku yang efektif apabila memuat aturan yang selaras dengan hukum yang hidup dalam masyarakat. Perkembangan hukum saat ini tidak hanya terletak pada undang-undang dan pada ilmu hukum ataupun juga pada putusan hakim, tetapi pada masyarakat itu sendiri.¹¹⁶ Jika ingin diadakan perubahan hukum maka hal yang harus diperhatikan dalam membuat sebuah peraturan dapat berlaku secara efektif di dalam kehidupan masyarakat adalah memerhatikan hukum yang hidup (*living law*) dalam masyarakat tersebut.

Konstitusi sebagai landasan sosiologis bangsa Indonesia tentunya harus mampu mengakomodir apa saja yang menjadi kebutuhan masyarakat. Berangkat dari pendapat **Franscois Venter** yang menyatakan bahwa konsep 'konstitusi' itu dinamis. Menurut beliau, konstitusi yang final itu tidak ada karena konstitusi suatu negara itu bergerak bersama-sama dengan negara itu sendiri. Perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945 pun menjadi sebuah tuntutan bersama bangsa Indonesia seiring dengan dinamisnya sistem ketatanegaraan agar dapat menyesuaikan secara komprehensif dengan kondisi kekinian dan masa depan.¹¹⁷

UUD atau konstitusi pada umumnya merupakan faktor penentu bangunan dan susunan politik, ketatanegaraan dan pemerintahan negara termasuk sistem ekonomi, sosial budaya dalam rangka untuk mewujudkan masyarakat madani Indonesia yang demokratis, berlandaskan hukum dan kesejahteraan umum atas dasar keadilan sosial bagi seluruh rakyat.

Tujuan hukum sendiri adalah untuk mengayomi manusia baik secara aktif maupun secara pasif. Secara aktif dimaksudkan sebagai upaya untuk menciptakan suatu kondisi kemasyarakatan yang manusiawi dalam proses yang berlangsung secara wajar. Sedangkan yang dimaksud secara pasif adalah mengupayakan pencegahan atas adanya potensi inkonsistensi dan penyalahgunaan hak secara tidak adil. Usaha mewujudkan pengayoman ini termasuk di dalamnya adalah:

1. Mewujudkan ketertiban dan keteraturan;
2. Mewujudkan kedamaian sejati;
3. Mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat;
4. Mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat.

Bekerjanya hukum dalam masyarakat dalam mencapai tujuan-tujuan tersebut tentunya akan menimbulkan situasi tertentu. Apabila hukum itu berlaku efektif maka akan menimbulkan perubahan dan perubahan tersebut dapat dikategorikan sebagai perubahan sosial.

Soerjono Soekanto mengemukakan bahwa dalam setiap proses perubahan

116 Abdul Manan, *Aspek-Aspek Pengubah Hukum*, Jakarta: Kencana, 2006, hlm. 19.

117 Denny Indrayana, *Perubahan UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, Jakarta: Mizan, 2007, hlm. 61.

senantiasa akan dijumpai faktor-faktor penyebab terjadinya perubahan, baik yang berasal dari dalam masyarakat itu sendiri maupun yang berasal dari luar masyarakat tersebut.¹¹⁸ Akan tetapi, yang lebih penting adalah identifikasi terhadap faktor-faktor tersebut mungkin mendorong terjadinya perubahan atau bahkan menghalanginya. Beberapa faktor yang mungkin mendorong terjadinya perubahan adalah kontak dengan kebudayaan atau masyarakat lain, sistem pendidikan yang maju, toleransi terhadap perbuatan menyimpang yang positif, sistem stratifikasi yang terbuka, penduduk yang heterogen, ketidakpuasan masyarakat terhadap bidang-bidang kehidupan tertentu, dan orientasi berpikir kepada masa depan. Perubahan sosial atau struktur dari komponen-komponennya menimbulkan daya adaptasi yang lebih besar untuk memanfaatkan sumber-sumber daya yang berasal dari lingkungan fisik organisasinya (fungsinya adalah adaptasi, yang mewujudkan diri dalam bentuk teknik-teknik untuk memanfaatkan lingkungan bagi kelangsungan hidup manusia seperti pemanfaatan teknologi dan aktifitas perekonomian).¹¹⁹ Maka, perubahan yang terkandung dalam pembangunan, ialah perkembangan peranan yang ada semula. Keadaan ini pada gilirannya menimbulkan suatu masalah dalam pembangunan, yaitu bagaimana mengorganisir kembali peranan tersebut sehingga tercipta suatu sistem peranan-peranan yang baru.

Perubahan hukum terjadi apabila dua unsurnya telah bertemu pada satu titik singgung, yaitu keadaan baru yang timbul dan kesadaran akan perlunya perubahan pada masyarakat yang bersangkutan itu sendiri. Menurut **Hugo Sinzheimer**: “Syarat-syarat bagi terjadinya perubahan pada hukum itu baru ada, manakala dengan terjadinya perubahan-perubahan (timbulnya hal-hal yang baru) itu timbul emosi-emosi pada pihak-pihak yang terkena, yang dengan demikian akan mengadakan langkah-langkah menghadapi keadaan itu serta menuju kepada bentuk-bentuk kehidupan yang baru.”¹²⁰ Biasanya, pihak yang terkena efek dari hukum baru itu mengadakan langkah-langkah menghadapi keadaan itu untuk menuju kepada kehidupan baru yang sesuai dengan kehendak mereka.

Tuntutan bagi terjadinya perubahan hukum mulai timbul ketika diantara keadaan, hubungan, dan peristiwa dalam masyarakat dengan pengaturan hukum yang ada. Manakala kesenjangan tersebut telah mencapai tingkatnya yang sedemikian rupa maka tuntutan perubahan hukum semakin mendesak. Ada beberapa kemungkinan untuk menafsirkan apa yang dimaksud dengan perubahan hukum itu, yaitu:

1. Perubahan dalam bentuk pemberian isi konkret terhadap norma yang abstrak karena memang fisik khas hukum untuk memberikan bentuk abstrak umum kepada hal yang diaturinya, sehingga menjadikan pengaturannya bisa bertahan lama.

118 Soerjono Soekanto, dkk, Pendekatan Sosiologi Terhadap Hukum, Jakarta: Bina Aksara, 1993, hlm. 17

119 Satjipto Rahardjo, Hukum dan Perubahan Sosial, Bandung: Alumni, 1983, hlm. 193.

120 *Ibid*, hlm. 147.

2. Perubahan peraturannya secara formal. Dalam bentuknya yang demikian, maka perubahan hukum itu merupakan fungsi bekerjanya berbagai faktor perubahan yang membebani hukum dengan berbagai permintaan.¹²¹

Perubahan dalam bentuk pertama terjadi karena tuntutan perubahan sosial atau dengan kata lain perubahan hukum tertinggal oleh perubahan sosial. Dalam hal ini, hukum dilihat sebagai alat untuk mempertahankan stabilitas atau alat *social control*. Contohnya dapat dikemukakan hukum warisan kolonial yang tetap diberlakukan ketika Indonesia baru merdeka, dimana dalam pelaksanaannya terjadi beberapa perubahan sesuai dengan perkembangan masyarakat tanpa mengubah ketentuan formalnya. Perubahan ini disebut dengan “perubahan penerapan”. Perubahan dalam bentuk kedua terjadi untuk mengubah struktur sosial atau dengan kata lain perubahan sosial terlambat dari perubahan hukum. Dalam hal ini hukum dapat dilihat sebagai alat untuk mengadakan *social engineering*. *Social engineering* dalam konteks ini sendiri adalah fungsi hukum sebagai sarana perubahan sosial atau sarana rekayasa masyarakat. Hubungan antara perubahan sosial dan sektor hukum tersebut merupakan hubungan interaksi, dalam arti terdapat pengaruh perubahan sosial terhadap perubahan sektor hukum sementara di lain pihak perubahan hukum juga berpengaruh terhadap suatu perubahan sosial sejalan dengan fungsi hukum tersebut.¹²² Contohnya ialah ditetapkannya UUD Tahun 1945 setelah Indonesia merdeka yang mengubah secara fundamental kehidupan dan struktur masyarakat Indonesia. Perubahan hukum dilihat sebagai *social engineering* ini disebut “pembaharuan hukum”, baik perubahan hukum sebagai alat *social control* maupun sebagai *social engineering*, terjadi dimanapun termasuk di Indonesia. Terjadinya kedua bentuk perubahan itu, melalui suatu proses yang memakan waktu sesuai dengan dinamika masyarakat yang menuntutnya.¹²³

Salah satu agenda reformasi, yaitu perubahan UUD Tahun 1945 telah dilaksanakan empat kali dalam periode 1999-2002 oleh MPR. Perubahan tersebut mendorong perbaikan kehidupan ketatanegaraan Indonesia. Namun, bukan berarti konstitusi hasil perubahan tidak memerlukan perbaikan-perbaikan untuk sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan kehidupan berbangsa. Setelah perubahan pertama hingga keempat dilakukan, perubahan tetap perlu diteruskan untuk menyempurnakan hukum dasar bernegara. Perubahan kelima dilakukan agar UUD NRI Tahun 1945 terus menjadi *living and working constitution*. Seiring dengan dinamisnya praktik sistem ketatanegaraan tentu konstitusi harus dapat menyesuaikan dengan kekinian dan masa

121 *Ibid*, hlm. 57.

122 Munir Fuady, Sosiologi Hukum Kontemporer “Interaksi Hukum, Kekuasaan, dan Masyarakat”, Jakarta: Kencana, 2011, hlm. 61.

123 Soerjono Soekanto, Beberapa Permasalahan dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia, Jakarta: Yayasan Penerbit UI, 1975, hlm. 146.

depan. Oleh karenanya amandemen konstitusi harus berorientasi pada masa depan.¹²⁴

Secara holistik, konstitusi harus mampu bertahan dan mampu menjawab tantangan perkembangan zaman. Namun, tidak berarti bahwa konstitusi bersifat statis, melainkan ia hidup dan beradaptasi dengan dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam perkembangannya, tuntutan perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945 menjadi sebuah keniscayaan bersama bangsa Indonesia seiring dengan dinamisnya praktik sistem ketatanegaraan, tentu konstitusi harus dapat menyesuaikan secara komperensif dengan kondisi kekinian dan masa depan. Tentang keniscayaan perubahan UUD NRI Tahun 1945, Francois Venter berpendapat konsep konstitusi itu dinamis. Menurutnya konstitusi yang final itu tidak ada, karena konstitusi suatu negara itu bergerak bersama-sama dengan negara itu sendiri.¹²⁵ Sedangkan **John P. Wheller, Jr.** terang-terangan berpendapat bahwa perubahan konstitusi adalah satu keniscayaan.¹²⁶ **Romano Prodi** bahkan mengatakan, konstitusi yang tak bisa diubah adalah konstitusi yang lemah, karena ia tidak bisa beradaptasi dengan realitas, padahal sebuah konstitusi bisa diadaptasikan dengan realitas yang terus berubah.¹²⁷

Terlepas dari hal tersebut, melihat dalam praktik ketatanegaraan bahwa GBHN pernah dijadikan dasar pembangunan bagi bangsa Indonesia. Berkaitan dengan hal tersebut, Forum Rektor Indonesia (FRI) mendukung gagasan untuk menghidupkan kembali haluan pembangunan negara jangka panjang, seperti yang dikenal pada era Orde Baru dengan nama Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Dukungan itu dikemukakan oleh Ketua Dewan Pertimbangan Forum Rektor Indonesia (FRI) 2016, **Dr. Ravik Karsidi, M.S.** Upaya menyusun haluan Negara pada dasarnya telah dilakukan sejak awal kemerdekaan sebagai bagian dari model perencanaan ekonomi yang diamanatkan Pasal 33 UUD Tahun 1945. Lebih lanjut setiap pembangunan harus berkelanjutan terutama menyangkut infrastruktur dalam skala nasional. Belum tercapainya maksud pembangunan ekonomi sebagaimana amanat konstitusi adalah terutama karena penyimpangan kiblat pembangunan dari roh dan jiwa konstitusi.¹²⁸

Ketiadaan Haluan Negara menghilangkan aspek yang paling penting dalam proses perencanaan yakni absennya Strategi Ideologi Pembangunan. Walaupun saat ini Indonesia telah memiliki Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP)

124 Naskah Akademik Perubahan Kelima UUD NRI Tahun 1945 yang diajukan oleh DPD RI, 2011, hlm. 1.

125 Francois Venter dan Antero Jyranki, *Constitution Making and the Legitimacy of the Constitution*, dalam: Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, Jakarta: Mizan, 2007, hlm. 61.

126 Jhon P. Wheeler, Jr, *Changing the Fundamental Law*, dalam: Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, Jakarta: Mizan, 2007, hlm. 69.

127 Anthony Browne, *Prodi Fears Sceptics will Neuter Eu Constitution Votes*, dalam: Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, Jakarta: Mizan, 2007, hlm. 69.

128 Disampaikan oleh Ravik Karsidi sesuai penutupan pertemuan Forum Rektor Indonesia 2016 di Universitas Negeri Yogyakarta (UNY), Sabtu (30/1).

yang termaktub dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2007, yang selama ini dianggap model arah pembangunan nasional, tapi hal tersebut lebih kepada Strategi Teknokratik Pembangunan.

Indonesia saat ini kehilangan Haluan Negara dalam arti yang sebenarnya yaitu sebuah Haluan Negara bersifat ideologis atau Haluan Negara yang dijadikan sebagai Strategi Ideologi Pembangunan. 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 teknokratik dan pragmatis.

Awal tahun 2016 semakin banyak kalangan yang mewacanakan untuk mengembalikan kewenangan MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat dalam menetapkan GBHN, antara lain sebagaimana terungkap dalam Hasil Rapat Kerja Nasional Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) tahun 2016, yang salah satu rekomendasinya adalah pemberlakuan kembali GBHN atau program Pembangunan Nasional Semesta Berencana dengan melakukan perubahan terbatas pada UUD Tahun 1945.¹²⁹ Ketua Fraksi PDI Perjuangan di MPR, **Ahmad Basarah**, mengemukakan bahwa salah satu tujuan pengembalian kewenangan MPR menetapkan haluan negara model GBHN adalah reformulasi sistem ketatanegaraan. Bahkan dalam Sidang Paripurna MPR Tahun 2014, ada 9 partai politik yang sepakat. Berdasarkan pada jajak pendapat yang dilakukan oleh Harian Kompas, 54,5% responden menyetujui jika GBHN dihidupkan kembali dengan tetap disesuaikan dengan kondisi saat ini.¹³⁰

Meluasnya dukungan publik terhadap usaha menghidupkan kembali Haluan Negara semacam GBHN mengindikasikan urgensi Haluan Negara dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Sebagai kebijakan politik dasar yang berisi prinsip-prinsip direktif, kedudukan Haluan Negara ini seyogyanya berada di bawah konstitusi dan di atas undang-undang karena prinsip-prinsip direktif ini memberikan pedoman bagi perumusan UU.

Seturut dengan dukungan itu, kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN harus dipulihkan melalui perubahan Konstitusi. Dengan menghidupkan kembali Haluan Negara, tidaklah berarti bahwa format dan isi Haluan Negara harus sama dan sebangun dengan GBHN versi terdahulu. Yang penting, secara substansial, Haluan Negara itu harus mengandung kaidah penuntun (*guiding principles*) yang berisi arahan-arahan dasar (*directive principles*) yang bersifat ideologis dan strategis.

129 Berita Satu, *Wacana Menghidupkan GBHN Para Pakar Ini Curiga dengan PDIP*, < <http://sp.beritasatu.com/politikanhukum/wacana-menghidupkan-gbhn-para-pakar-ini-curiga-dengan-pdip/105937> > diakses pada 1 Juni 2018 pukul 0.25 WIB.

130 Budiman Tanuredjo, *Ada Apa di Balik Wacana Menghidupkan Kembali GBHN?* <http://www.nasional.kompas.com> diakses pada tanggal 1 Juni 2018 Pukul 0.30 WIB.

Dalam rangka restorasi GBHN tersebut, kita bisa memadukan warisan-warisan positif dari berbagai rezim pemerintahan selama ini, baik Orde Lama, Orde Baru maupun Orde Reformasi. Penyusunan GBHN bisa dilakukan dengan memadukan pendekatan deduktif dan induktif. Pendekatan deduktif diperlukan terutama dalam menyusun prinsip-prinsip direktif yang bersifat ideologis. Pendekatan induktif diperlukan untuk menyusun prinsip-prinsip direktif yang bersifat Strategis-Teknokratis, dengan jalan menampung aspirasi arus bawah melalui mekanisme Musrenbang seperti yang dikembangkan di era Reformasi ini. Dengan cara seperti itu, rencana pembangunan bisa selaras dengan nilai-nilai penuntun, saat yang sama memiliki relevansi yang kuat dengan kebutuhan konkret masyarakat di seluruh pelosok negeri.¹³¹

Menjadi hal yang sangat menarik pula, berkaitan dengan bagaimana peninjauan terhadap Tap MPR yang masih berlaku serta status hukum terhadap Tap tersebut. Mekanisme yang ditawarkan oleh Konstitusi dan negara saat ini belum dapat mengakomodir kebutuhan masyarakat berkaitan sebuah payung hukum ketika ada suatu Tap MPR yang telah tidak sesuai dengan perkembangan zaman. Melihat masalah yang ada dibutuhkan suatu wadah dalam hal melakukan peninjauan dan penegakan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masih berlaku sebagai peninjauan pula terhadap Tap MPR tersebut lewat si pembuat ketetapan MPR, yakni MPR. Argumentasi selanjutnya, bahwa Indonesia menganut sistem demokrasi perwakilan (*indirect democracy*), yakni dimana kelompok masyarakat memilih wakilnya untuk maju ke kursi parlemen. Wilayah yang luas dan jumlah penduduk yang semakin besar, telah 'memaksa' warga menyalurkan pendapat dan keinginannya melalui sebuah lembaga yang beranggotakan orang-orang yang mereka pilih. Dalam konsep demokrasi perwakilan ini warga dibagi menjadi dua kelompok, yaitu kelompok yang mewakili disebut wakil dan kelompok yang diwakili disebut sebagai terwakil. Para wakil merupakan kelompok orang yang mempunyai kemampuan serta kewajiban untuk berbicara dan bertindak atas nama terwakil yang jumlahnya lebih besar. Artinya lewat MPR sebagai lembaga perwakilan di Indonesia harus dapat memberikan sebuah pelaksanaan yang konkret sesuai dengan kebutuhan masyarakat yang dinamis, untuk melakukan peninjauan terhadap Tap MPR tersebut.

Selanjutnya, penting ditambahkan pula kewenangan dari MPR melakukan penafsiran konstitusi dalam proses *judicial review* di Mahkamah Konstitusi. Sejatinya, Pasal 3 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 mengatakan bahwa MPR berwenang untuk mengubah dan menetapkan UUD atas dasar kewenangan inilah MPR pun dapat memberikan tafsiran Konstitusional terhadap Pasal-pasal dan makna sesungguhnya yang terdapat dalam UUD Tahun 1945 yang mana nantinya dapat dijadikan sebagai

131 Yudi Latif, Rancang Bangun GBHN <https://nasional.kompas.com/read/2017/02/01/13385171/yudi.latif.gbhn.jangan.diarahkan.ke.pemakzulan.president> diakses pada 1 Juni 2018 Pukul 0.32 WIB.

pertimbangan oleh MK ketika memutus perkara pengujian Undang-undang dan sekaligus dapat membantu permasalahan penafsiran oleh MK saat ini ketika memutus perkara PUU.

Kedudukan MK sejatinya bukanlah sebagai lembaga representatif yang secara langsung mendapatkan legitimasi mandat dari rakyat. Berbeda halnya dengan MPR yang terdiri dari DPR dan DPD yang merupakan representasi rakyat secara kumulatif sehingga berbicara mengenai penafsiran maka kedudukan MPR akan jauh lebih mengakomodir kehendak rakyat dalam penafsiran tersebut. Sebagaimana contoh, putusan MK tentang *judicial review* atas UU Pilpres yang memutus bahwa penyelenggaraan Pilpres cukup hanya satu putaran saja. Padahal, filosofi konstitusi telah mengamanatkan bahwa Pilpres dua putaran dimaksudkan agar Presiden terpilih tidak hanya mendapat legitimasi melalui perolehan suara semata, namun juga berdasarkan sebarannya. Dan secara sosiologis menurut **Refly Harun**, konsep tersebut sebenarnya dibuat untuk meminimalisir praktik kecurangan dalam penyelenggaraan pemilu. Akan tetapi, hal-hal tersebut justru ditafsirkan berbeda oleh MK.

Hakikat *separation of power* yang dianut oleh Indonesia saat ini adalah *separation of power with check and balances*, yang mana ketika memahami terkait dengan konsep kekuasaan menurut **Utrecht**, kekuasaan yudikatif berwenang untuk menegakkan hukum dan keadilan sedangkan kekuasaan legislatif adalah dapat untuk menafsirkan konstitusi. Oleh karena itu, konteks *judicial review* secara hukum memang menjadi kewenangan MK namun apabila berbicara mengenai konteks penafsiran, MPR memiliki kewenangan pula untuk turut serta dalam penafsiran konstitusi.

1. Landasan Yuridis

Indonesia sebagai negara hukum memberlakukan berbagai macam norma dalam kehidupan masyarakatnya. Norma yang dikenal di Indonesia antara lain meliputi norma hukum, norma sosial, norma agama dan norma kesusilaan. Norma hukum dibedakan antara norma hukum tertulis dan norma hukum tidak tertulis. Norma hukum tertulis dibedakan dari norma yang lainnya karena didalamnya terdapat beberapa ciri, yakni:

- 1). Bersifat heteronom. Mempunyai pengertian datangnya dari luar, bukan dari dalam diri kita sendiri, bisa diikuti sanksi yang dapat dipaksakan oleh negara;¹³²
- 2). Proses pembuatannya mengikuti tata cara tertentu;
- 3). Dibuat oleh pejabat atau lembaga negara yang berwenang;
- 4). Mengikuti hierarki tertentu; dan

¹³² Maria Farida Indrati Soeprapto, Ilmu Perundang-undangan, Dasar-dasar dan Pembentukannya, Yogyakarta: Kanisius, 1998, hlm. 11.

5). Bersifat abstrak dan umum.

Hukum sebagai pengaturan perbuatan-perbuatan manusia oleh kekuasaan dikatakan sah bukan hanya dalam keputusan (peraturan-peraturan yang dirumuskan) melainkan juga dalam pelaksanaannya sesuai dengan hukum harus sesuai dengan hukum kodrati.¹³³ Landasan yuridis merupakan pertimbangan yang menjadi alasan dalam pembentukan peraturan guna mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan peraturan yang telah ada sebelumnya untuk menjamin kepastian hukum dan keadilan bagi masyarakat. UUD NRI Tahun 1945 sebagai konstitusi Indonesia menduduki kedudukan sebagai hierarki tertinggi dalam pembentuk peraturan perundang-undangan. Menurut **F. J. Stahl** yang merumuskan hasil dari Konferensi *International Commission of Jurists* di Bangkok disebutkan bahwa ciri-ciri negara hukum adalah sebagai berikut :¹³⁴

- 1). Perlindungan konstitusional, artinya selain menjamin hak-hak individu, konstitusi harus pula menentukan cara prosedural untuk memperoleh atas hak-hak yang dijamin (*due process of law*);
- 2). Adanya badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak;
- 3). Adanya pemilu yang bebas;
- 4). Adanya kebebasan menyatakan pendapat;
- 5). Adanya kebebasan berserikat/berorganisasi dan beroposisi; dan
- 6). Adanya pendidikan kewarganegaraan.

Istilah negara hukum di Indonesia dapat ditemukan dalam penjelasan UUD NRI Tahun 1945 yang menggambarkan bahwa Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) dan bukan berdasar atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Penjelasan tersebut merupakan gambaran sistem pemerintahan negara Indonesia. Indonesia sebagai negara hukum yang mengatur norma yang muncul untuk mengontrol perbuatan-perbuatan masyarakat, diantaranya norma hukum. Dengan kata lain, hukum harus sesuai dengan ideologi bangsa dan sekaligus sebagai pengayom rakyat.

Menurut Hans Kelsen dalam *stufenbau theory* atau teori sistem hukum dikatakan bahwa setiap norma dasar merupakan sumber dari norma hukum lainnya yang pembentukannya diatur oleh norma hukum tersebut, di dalam menentukan prosedur pembentukan dan isi dari norma yang akan dibentuk. Setiap norma hukum yang lebih tinggi adalah sumber dari norma hukum yang lebih rendah.

133 Dahlan Thaib, dkk, Teori dan Hukum Konstitusi, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1999, hlm.76.

134 Fatthurahman, Dian Aminudin dan Sirajudin, Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004, hlm.1.

Dengan demikian, konstitusi adalah sumber dari Undang-Undang yang dibentuk atas dasar konstitusi tersebut.

Secara yuridis, Pancasila menjadi cita hukum yang harus dijadikan dasar dan tujuan setiap peraturan perundang-undangan di Indonesia. Oleh sebab itu setiap hukum yang lahir di Indonesia harus berdasar pada Pancasila dengan memuat konsistensi isi mulai dari yang paling atas sampai yang paling rendah hierarkinya.¹³⁵ Dengan demikian, konstitusi adalah sumber dari undang-undang yang dibentuk atas dasar konstitusi tersebut. Sehingga melihat Pasal 1 UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi:

- (1) Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik.
- (2) Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD.
- (3) Negara Indonesia adalah negara hukum.

Fungsi dasar konstitusi ialah mengatur pembatasan kekuasaan dalam negara. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Bagir Manan bahwa konstitusi ialah sekelompok ketentuan yang mengatur organisasi negara dan susunan pemerintahan suatu negara.¹³⁶ Dokumen Piagam Jakarta (yang secara mutatis mutandis dikenal sebagai Pembukaan UUD NRI Tahun 1945) menjadi bukti bahwa cikal bakal masyarakat Indonesia telah memiliki cita-cita kolektif, bahkan sebelum negara yang diidamkan terlahir. Maka, sudah sepantasnya konstitusi Indonesia benar-benar memenuhi seluruh aspek-aspek dalam kehidupan masyarakat guna mencapai tujuan dari negara. Hal tersebut kembali dipertegas oleh **Hardjono** yang mengatakan, bagaimanapun sempurnanya sebuah konstitusi, pada suatu saat tertentu akan mengalami perubahan, karena sebuah konstitusi tetap harus mengikuti perkembangan zaman. Perubahan konstitusi memiliki batasan tertentu sesuai tujuan dan alasan perubahan serta tata cara perubahan konstitusi berdasarkan hukum perundang-undangan yang berlaku.¹³⁷

Konstitusi merupakan sarana dasar untuk mengawasi proses-proses kekuasaan. Tujuan dibuatnya konstitusi adalah untuk mengatur jalannya kekuasaan dengan jalan membatasinya melalui aturan untuk menghindari terjadinya kesewenangan yang dilakukan penguasa terhadap rakyatnya serta memberikan arahan kepada penguasa untuk mewujudkan tujuan negara. Jadi, pada hakikatnya konstitusi Indonesia bertujuan sebagai alat untuk mencapai tujuan negara dengan berdasarkan kepada nilai-nilai Pancasila sebagai dasar negara.¹³⁸ Pada sila keempat

135 Candra Irawan, "Pancasila Sebagai Landasan Pembangunan Hukum Ekonomi Indonesia", *Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum Bengkoelen Justice*, Volume 1, No. 2 November 2011, Program Studi Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Bengkulu, hlm. 15-16.

136 A. Mukti Arto, *Konsepsi Ideal Mahkamah Agung*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2001, hlm.10.

137 Hardjono, *Legitimasi Perubahan Konstitusi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009, hlm. 43.

138 A. Himmawan Utomo, *Konstitusi, Mata Kuliah Pengembangan Kepribadian Pendidikan Kewarganegaran*, Yogyakarta:

yang berbunyi : *Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan dan Perwakilan* mengandung nilai kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan suatu pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat dengan cara musyawarah mufakat melalui lembaga-lembaga perwakilan yang merupakan perwujudan dari demokrasi.

Pada bagian akhir setiap undang-undang dasar biasanya dimuat ketentuan tentang cara perubahan undang-undang dasar. Ketentuan ini penting karena masyarakat selalu berubah sedangkan hukum merupakan pelayan bagi masyarakatnya. Meskipun ketika dibuat konstitusi itu dimaksudkan untuk berlaku selamanya namun di dalamnya tetap harus dimuat adanya ketentuan tentang cara perubahan yang membuka kemungkinan bagi dilakukannya perubahan itu.¹³⁹

Sebagaimana dikemukakan oleh K.C.Wheare dalam bukunya *Modern Constitutions*, konstitusi dapat diubah dan berubah melalui empat kemungkinan, diantaranya:¹⁴⁰

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

Berdasarkan Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945 mengenai amandemen atau pembaharuan UUD NRI Tahun 1945 dilakukan dengan formal amandemen. UUD NRI Tahun 1945 perlu diamandemen atau diperbaharui apabila dianggap tidak sesuai lagi dengan kondisi atau perubahan zaman. Perkembangan ketatanegaraan dapat dilakukan melalui perubahan konstitusi. Pembaharuan konstitusi yang formal amandemen dapat dilakukan dengan 4 (empat) kemungkinan, yaitu :¹⁴¹

- 1). Konstitusi atau UUD dapat 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). UUD dapat diubah oleh sejumlah negara bagian dengan prosedur khusus;
- 4). UUD dapat diubah dalam suatu referendum.

Pembaharuan UUD NRI Tahun 1945 dilakukan melalui prosedur khusus

Kanisius, 2007, hlm 13.

139 Mahfud MD, Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia, Jakarta: Rineka Cipta, 2001, hlm. 140.

140 Wheare Kenneth C, *Modern Constitutions*, London : Oxford University Press, 1975, hlm.67-136.

141 Sri Soemantri M., Telaah Akademis Mengenai Bentuk, Prosedur, Mekanisme dan Sistem Perubahan UUD 1945, Makalah dalam Seminar Amandemen UUD 1945 yang diselenggarakan oleh BPHN -Departemen Kehakiman dan HAM RI, Jakarta, 9-10 Oktober 2001, hlm. 2.

oleh badan khusus yang diberi kewenangan oleh konstitusi, yaitu MPR. Dalam pembentukan atau perubahan konstitusi berdasarkan Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945, perlu adanya penerapan prinsip-prinsip yang menjadi pedoman negara yang menjadi ciri khas konstitusional negara. Menurut **Sam Brooke** prinsip-prinsip tersebut merupakan *immutable principles* yang secara umum didefinisikan sebagai prinsip atau konsep yang menetapkan pembatasan-pembatasan substantif proses-proses politik dalam kaitan dengan pembentukan atau perubahan konstitusi.¹⁴² Selain memperhatikan Pasal 37 UUD NRI tahun 1945 dalam mengubah UUD NRI Tahun 1945 perlu memperhatikan lima prinsip dasar kesepakatan MPR yang dahulu ditetapkan ketika mengubah UUD Tahun 1945 dan sampai saat ini masih diberlakukan. Kelima prinsip itu yakni :¹⁴³

- 1). Tidak mengubah pembukaan UUD Tahun 1945;
- 2). Tetap mempertahankan bentuk negara kesatuan (NKRI);
- 3). Mempertegas sistem pemerintahan presidensial;
- 4). Meniadakan penjelasan UUD Tahun 1945 dan memasukkan hal-hal normatif pada penjelasan ke dalam pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945; dan
- 5). Perubahan UUD Tahun 1945 dilakukan dengan cara adendum.

Dalam sejarah yang ada, penyelenggaraan negara telah berubah-ubah. Seperti halnya pada tahun 1949 ketika Indonesia menggunakan Konstitusi RIS, pelaksanaan Pembangunan dalam Konstitusi RIS tidak tergambar mengenai bagaimana susunan sosial dan ekonomi yang hendak dibangun. Hampir semua isinya hanya mengatur soal susunan politik negara RIS.¹⁴⁴

Setelah berhasil disusun pemerintahan baru yang berlandaskan UUD Tahun 1945, ditentukannya sebuah arah pembangunan lewat Pembangunan Nasional Indonesia yang mengacu kepada Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan dirumuskan oleh MPR.¹⁴⁵ Seiring berjalannya waktu, pasca amandemen UUD Tahun 1945 MPR tidak lagi menetapkan GBHN, Presiden yang dipilih secara langsung tidak berkedudukan sebagai mandataris MPR sehingga tidak memerlukan GBHN yang dibuat oleh MPR. Presiden hanya menjalankan program-program yang ia sampaikan selama kampanye. Mekanisme ini seringkali menimbulkan pandangan kebanyakan orang bahwa pengelolaan negara akan berjalan tanpa haluan, hanya

142 Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, *Memahami Konstitusi : Makna Dan Aktualisasi (Cetakan ke-2)*, Depok : PT Rajagrafindo Persada, 2015, hlm. XIII.

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

144 Keputusan Presiden RIS 31 Januari 1950 No. 48 (Lembaran Negara Tahun 1950 No.3)

145 Mohammad Ali, *Pendidikan untuk Pembangunan Nasional*, Jakarta: Grasindo, 2009, hlm. 25.

atas dasar kehendak Presiden terpilih, karena konstitusi tidak memberikan kejelasan tentang hal ini.¹⁴⁶

Propenas (Program Pembangunan Nasional) sebagai pelaksanaan lebih lanjut dari GBHN tidak memperhitungkan secara cermat dampak pemilihan presiden secara langsung dengan pengelolaan negara tanpa GBHN. Undang-Undang mengenai hal ini baru muncul belakangan setelah proses pemilihan Presiden tuntas dilakukan, yaitu Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Semua Undang-Undang yang terlambat hadir dan tidak masuk prioritas Propenas ini dipandang penting artinya bagi program setiap calon Presiden. Namun ternyata substansinya tidak memiliki nilai normatif, hanya sekadar mendeskripsikan jangka waktu dan teknis penyusunan perencanaan pembangunan di pusat dan daerah. Menurut SPPN, Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) menjadi pedoman penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Nasional, sedangkan RPJM menentukan kebijakan jangka pendek (1 tahunan).¹⁴⁷

Mencermati muatan SPPN (Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional) ada satu hal yang menarik untuk diketahui bahwa Menteri menyiapkan rancangan awal RPJM sebagai penjabaran visi, misi, dan program Presiden ke dalam strategi pembangunan nasional, kebijakan UU, program prioritas Presiden, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal (pasal 14).

Pada pasal 14 dan Penjelasan Umum SPPN disebutkan bahwa visi, misi, dan program calon Presiden terpilih yang ditawarkan dalam kampanye pemilihan Presiden tidak otomatis menjadi program pembangunan 5 tahunan,¹⁴⁸ sesuai dengan jabatan Presiden yang *fixed term*. Dalam hal ini masih dibutuhkan waktu sekitar 3 (Tiga Bulan) untuk mematangkan program tersebut. Untuk itu diperlukan proses reformulasi visi dan misi presiden melalui berbagai pendekatan.¹⁴⁹

Dengan adanya sebuah perubahan terhadap konstitusi negara kita, yang tidak lagi memberikan sebuah pandangan bahwa MPR adalah lembaga negara tertinggi, maka tidak ada sebuah pertanggungjawaban dari setiap lembaga negara pula terhadap kinerja yang ada kepada MPR. Namun, dalam negara yang demokratis sesuai pengamanatan dari Pasal 1 ayat (2) bahwa rakyat merupakan pemegang kekuasaan tertinggi atas negara dengan berhak menentukan kebijakan, melaksanakan kebijakan dan mengawasi kebijakan, maka sudah tentu rakyat melalui wakilnya berhak mendengar dan menilai kinerja dari masing-masing lembaga negara sebagai

146 M. Fajrul Falaakh, *Kebijakan Reformasi Hukum, Suatu Rekomendasi*, *Op.cit*, hlm. 12.

147 *Ibid*.

148 Lihat Pasal 14 Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

149 M. Fajrul Falaakh, *Kebijakan Reformasi Hukum, Suatu Rekomendasi*, *Op.Cit*, hlm. 12.

bentuk laporan kinerja atas pelaksanaan tugas (*progress report*) yang diamanatkan melalui UUD dan haluan negara. Selama ini, rakyat tidak pernah mengetahui bagaimana lembaga-lembaga negara yang juga melaksanakan amanat penderitaan rakyat melalui pemilihan langsung telah melakukan tanggung jawabnya masing-masing sesuai tugas pokok dan fungsinya.

Oleh sebab itu, dibutuhkan suatu wadah untuk lembaga negara dalam menyampaikan laporan kinerjanya terhadap rakyat dengan melalui sidang tahunan yang diselenggarakan oleh MPR yang semata-mata merupakan forum formal. Dalam artian lain, sidang tahunan MPR ini sebagai media formal prosedural bagi transparansi dan akuntabilitas lembaga tinggi negara dalam menjalankan haluan negara. Selain itu, sidang tahunan MPR ini tidak dimaksudkan untuk mengambil keputusan terkait laporan kinerja lembaga-lembaga negara. Patut dimengerti, dengan adanya sebuah laporan pertanggungjawaban dari setiap lembaga negara, bukan berarti ingin memberikan sebuah kedudukan MPR menjadi lembaga negara tertinggi (lagi) karena sejatinya bentuk laporan kinerja dari setiap lembaga negara (termasuk pula MPR) sebagai momentum dari pertanggungjawaban lembaga negara terhadap rakyat. Hanya saja, sidang tahunan MPR sebagai wadahnya karena hal ini pun sesungguhnya telah dimuat dalam Peraturan Tata Tertib MPR No. 1 Tahun 2014.

Terlepas dari hal tersebut, pasca amandemen UUD Tahun 1945 pun, MPR hanya diberikan kewenangan untuk melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden sesuai amanat Pasal 3 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 "*Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden*". Dalam hal ini keabsahan dari konstitusi memberikan kewenangan terhadap MPR dalam melakukan pelantikan Presiden terpilih. Namun dalam praktiknya jika MPR tidak dapat menyelenggarakan sidang paripurna untuk melantik Presiden dan Wakil Presiden maka dapat diselenggarakan dalam sidang paripurna DPR atau dihadapan pimpinan MA dan pimpina MPR. Hal ini mengindikasikan bahwa ketentuan yang menjelaskan MPR melantik Presiden dan Wakil Presiden terpilih tidak dapat dijalankan secara konsisten karena terdapat opsi lembaga negara lain untuk menyelenggarakan sidang dalam pelantikan Presiden dan Wakil Presiden. Selain itu, diperlukan sebuah aturan hukum yang menjadi dasar penetapan atas pelantikan Presiden dan Wakil Presiden.

Lebih dari itu, penjabaran lebih menarik berkaitan dengan terbentuknya sebuah lembaga penafsir konstitusi sejak tahun 2001 yakni Mahkamah Konstitusi dengan kewenangan yang diberikan oleh Konstitusi pada Pasal 24C ayat (1) bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-

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.

Namun, ketika kita buntutur pada Pasal 3 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. Artinya, patut bila MK melakukan penafsiran UU dengan UUD (*judicial review*) menghadirkan MPR sebagai lembaga pembuat UUD untuk menafsirkan UUD. Hal ini bertujuan agar MK mengetahui terlebih dahulu sebuah pemaknaan maupun pengertian yang disampaikan oleh MPR atas UUD yang dibentuknya. Karena sejatinya, sebuah penafsiran tidak dapat dipisahkan dengan lembaga yang membuat sebuah ketentuan.

Terlepas dari hal tersebut menurut Pasal 7 ayat (1) dalam UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan disebutkan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- 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.

Penting dipahami, didalam tata jenjang peraturan perundang-undangan 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. Ini menjadi sebuah hal yang sangat krusial, yang seharusnya dapat diberikan penanganan terhadap negara bahwa siapa yang akan melakukan peninjauan terhadap Tap tersebut. Pemahaman yang sangat sederhana, bahwa dalam perjalanan ketatanegaraan kita, lembaga yang membuat Ketetapan MPR adalah sebuah lembaga MPR dan sudah layaklah ketika MPR yang melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan tersebut. Hal ini sejalan dengan yang disampaikan oleh **Sudikno Mertokusumo** dan **A. Pitlo**, mereka mengidentifikasi beberapa metode interpretasi yang lazimnya digunakan yang salah satunya adalah interpretasi historis.¹⁵⁰

150 Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, Penemuan Hukum, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993, hlm. 13.

2. Landasan Politik

Politik hukum menurut Moh. Mahfud MD adalah *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara.¹⁵¹ Politik hukum dijadikan instrumen untuk dapat mengontrol jalannya pemerintahan.

Sejarah ketatanegaraan di Indonesia mengalami perkembangan sejak berdirinya NKRI. Demikian pula halnya dengan aturan hukum yang dipengaruhi oleh arah kebijakan politik dari pembentuk norma dasar yang hasilnya adalah produk politik yang kemudian kedudukannya berubah menjadi suatu produk hukum. Hal ini karena telah memenuhi aspirasi seluruh rakyat Indonesia dan telah taat pada aturan untuk menjadi suatu produk hukum.

Menurut Satjipto Rahardjo, terdapat beberapa pertanyaan mendasar yang muncul dalam studi politik hukum, yaitu:¹⁵²

- 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.

Hubungan antara politik dan hukum merupakan suatu hubungan yang tidak dapat dipisahkan. Hukum dan politik sesungguhnya sebagai subsistem kemasyarakatan adalah bersifat terbuka, karena itu keduanya saling mempengaruhi dan dipengaruhi oleh subsistem lainnya maupun oleh sistem kemasyarakatan secara keseluruhan. Hubungan tersebut tidak menunjukkan saling determinan antara keduanya.

Pandangan yang hanya memandang hukum dari sudut *das sollen* atau para idealis berpegang teguh pada pandangan bahwa hukum harus merupakan pedoman dalam segala tingkat hubungan antara anggota masyarakat termasuk dalam segala kegiatan politik. Sebaliknya pandangan yang memandang dari sudut *das sein*, melihat secara realistik bahwa produk hukum sangat dipengaruhi oleh politik, bukan saja dalam perbuatannya tetapi juga dalam kenyataan-kenyataan empirisnya.¹⁵³

151 Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2009, hlm. 2.

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

153 *Ibid.*

Walaupun hukum dan politik mempunyai fungsi dan dasar pembenaran yang berbeda, namun keduanya tidak saling bertentangan. Hukum dan politik memberikan kontribusi sesuai dengan fungsinya untuk menggerakkan sistem kemasyarakatan secara keseluruhan.

Dalam masyarakat yang terbuka dan relatif stabil, sistem hukum dan politiknya selalu dijaga keseimbangannya, disamping sistem-sistem lainnya yang ada dalam suatu masyarakat. Hukum dan politik mempunyai kedudukan yang sejajar. Hukum tidak dapat ditafsirkan sebagai bagian dari sistem politik, demikian pula sebaliknya. Realitas hubungan hukum dan politik tidak sepenuhnya ditentukan oleh prinsip-prinsip yang diatur dalam suatu sistem konstitusi, tetapi lebih ditentukan oleh komitmen rakyat dan elit politik untuk bersungguh-sungguh melaksanakan konstitusi tersebut sesuai dengan semangat dan jiwanya. Oleh karena itu perlu upaya untuk mengetahui pemahaman terhadap semangat dan jiwa konstitusi dalam pembentukan hukum.¹⁵⁴

Output proses politik yang terjadi melalui wadah institusi politik akan dapat membuat suatu produk hukum. Maka ada dua kata kunci tentang pengaruh politik dalam hukum yakni mencakup kata “*process*” dan kata “*institutions*” dalam mewujudkan suatu peraturan perundang-undangan sebagai produk politik. Pengaruh itu akan semakin nampak pada produk peraturan perundang-undangan oleh suatu institusi politik yang sangat dipengaruhi oleh kekuatan-kekuatan politik yang besar dalam institusi politik.

Sehubungan dengan masalah ini, Miriam Budiardjo berpendapat bahwa kekuasaan politik diartikan sebagai kemampuan untuk mempengaruhi kebijaksanaan umum (pemerintah) baik terbentuknya maupun akibat-akibatnya, sesuai dengan pemegang kekuasaan.¹⁵⁵ Kekuasaan politik sangat krusial karena hal tersebut merupakan suatu legitimasi bagi penguasa untuk dapat menerapkan aturan.

Politik berperan penting dalam perubahan dan pembentukan konstitusi. *The rule of law and democracy correspond to the twom different concepts of liberty, the negative, which makes liberty dependent on the curbing of authority, and the positive, which makes it dependent on the exercising of authority.*¹⁵⁶ Melalui proses politik, konstitusi dapat menjadi konsensus atau kesepakatan dari individu-individu dalam masyarakat yang terhimpun di aturan-aturan hukum.

154 Darwin Botutihe, *Politik Pembentukan Hukum Pasca Amandemen UUD 1945* <http://ejurnal.ung.ac.id/index.php/JPI/article/download/893/833>. diakses pada tanggal 2 Juni 2018 Pukul.0.52 WIB.

155 Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Cet. Ke-27), Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2005, hlm. 18.

156 Jon Elster and Rune Slagstad, eds. *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997, Lihat Satya Arinanto, *Politik Hukum 1*, Jakarta: Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2001, hlm 301.

Adapun definisi konstitusi menurut **James Bryce** *a frame of political society, organized through and by law, that is to say out which law has established permanent institutions with recognized functions and definite*. Kemudian **C.F Strong** melengkapi pendapat J Bryce yaitu *Contitutions is a collection of principles according to which the power of the government, the right of the governed, and the relations between the two are adjusted*.¹⁵⁷

Berdasarkan definisi konstitusi menurut C.F. Strong, yang ditulis oleh **Jazim Hamidi**, terdapat tiga unsur yang termuat dalam konstitusi, yaitu :¹⁵⁸

- 1). Prinsip-prinsip mengenai kekuasaanpemerintahan;
- 2). Prinsip-prinsip mengenai hak-hak mengenai warga negara; dan
- 3). Prinsip-prinsip mengenai hubungan antara warga negara dengan pemerintah.

Pada suatu negara di dunia pasti mempunyai konstitusi, karena konstitusi merupakan salah satu syarat penting untuk mendirikan dan membangun suatu negara yang merdeka, oleh karenanya begitu pentingnya konstitusi itu dalam suatu negara. Konstitusi merupakan suatu kerangka kehidupan politik yang sesungguhnya telah dibangun pertama kali 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.¹⁵⁹

Dalam catatan sejarah mengenai timbulnya negara yang konstitusional merupakan proses panjang dan selalu menarik untuk dikaji dalam membangun sebuah pemerintahan yang konstitusional. Dimulai sejak jaman Yunani yaitu masa Aristoteles yang telah berhasil mengumpulkan begitu banyak konstitusi dari berbagai negara. Pada mulanya konstitusi itu dipahami sebagai kumpulan peraturan serta adat kebiasaan semata-mata pada suatu peradaban, kemudian memperoleh tambahan arti sebagai suatu perkumpulan ketentuan serta peraturan yang dibuat oleh para Kaisar.¹⁶⁰

Pada dasarnya konstitusi merupakan produk hukum yang suatu saat memerlukan penyesuaian dengan dinamika baik yang bersifat nasional maupun internasional, baik yang bersifat universal maupun partikularistik atas dasar 3 pendekatan (*credibility and effectiveness, democracy and public engagement, and trust and accountability*).¹⁶¹

157 Dahlan Thalib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, Teori dan Hukum Konstitusi, Jakarta: Radja Grafindo Persada, 2003, hlm. 12-13.

158 Jazim Hamidi, Hukum Perbandingan Konstitusi, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2009, hlm. 88.

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

160 M. Agus Santoso, Perkembangan Konstitusi Di Indonesia Fakultas Hukum Universitas, Widya Gama Mahakam Samarinda, Yustisia, Vol.2, No.3 September - Desember 2013, hlm. 198.

161 H. Bomer Pasiribu, *Arah Pembangunan Hukum Menurut UUD 1945 Hasil Amandemen Dari Prespektif*

Dalam sistem hukum Pancasila, negara hukum memadukan secara harmonis unsur-unsur dari *rechtstaat* (kepastian hukum) dan *the rule of law* (keadilan substansial). Di dalam konsepsi ini prinsip *rechtstaat* dan *the rule of law* tidak diposisikan sebagai dua konsepsi yang bersifat alternatif atau kompilatif yang penerapannya bisa dipilih berdasar selera sepihak, melainkan sebagai konsepsi yang kumulatif sebagai satu kesatuan yang saling menguatkan.¹⁶²

Sebagai negara merdeka, Indonesia tidak mungkin dapat membentuk dan menjalankan pemerintahan jika tidak membentuk konstitusi, karena dalam konstitusi disebutkan perintah membentuk pemerintahan seperti yang terurai dalam Pembukaan UUD 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 yang dicita-citakan.¹⁶³

Pemahaman tentang Konstitusi dengan UUD NRI Tahun 1945 terkadang dapat dilihat dari dua hal yang berbeda, ada beberapa pendapat ahli hukum yang membedakan keduanya antara lain:

1. **Herman Heller** membagi pengertian konstitusi menjadi tiga:¹⁶⁴

- a. *Die Politische verfassung als gesellschaftlich wirklichkeit* (konstitusi sebagai pengertian sosial politik). Konstitusi adalah mencerminkan kehidupan politik didalam masyarakat sebagai suatu kenyataan. Jadi mengandung pengertian politis dan sosiologis.
- b. *Die Verselbstandgte recstsverfassung* (konstitusi sebagai pengertian hukum). Konstitusi merupakan suatu kaidah yang hidup dalam masyarakat. Jadi mengandung pengertian yuridis.
- c. *Die geshereiben verfassung* (konstitusi sebagai suatu peraturan hukum). Konstitusi yang ditulis sebagai suatu naskah sebagai Undang-undang yang tertinggi yang berlaku dalam suatu negara.

Pendapat Herman Heller tersebut konstitusi mengandung pengertian sosial politik, pengertian yuridis dan pengertian normatif. Menurut pendapatnya bahwa jika dihubungkan dengan pengertian UU maka UUD baru

*Program Legislasi, Badan Pembinaan Hukum Nasional*Departemen Hukum dan HAM RI, *Majalah Hukum Nasional*, 2007, hlm. 164-165.

162 Moh. Mahfud MD., *Hukum, Moral, dan Politik*, Materi Studium *Generale*Matrikulasi Program Doktor bidang Ilmu Hukum di Universitas Diponegoro, Semarang, 23 Agustus 2008 <www.mahfudmd/index.php?page=web> diakses pada tanggal 24Mei 2018, Pukul 00.02 WIB.

163 *Ibid* hlm.119.

164 Miriam Budiarmo, *Dasar-dasar Ilmu Politik Edisi Revisi*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008, hlm. 10

merupakan bagian dari konstitusi, yang merupakan konstitusi tertulis saja.

2. F. Lassalle dalam bukunya *UberVerfassungswesen*, membagi konstitusi dalam dua pengertian, yaitu:¹⁶⁵
 - a. Pengertian sosiologis atau politis (*sosiologische atau polotischebegrip*). Konstitusi adalah sintesis faktor-faktor kekuatan nyata (*dereele machtsfactoren*) dalam masyarakat. Jadi konstitusi menggambarkan hubungan antara kekuasaan-kekuasaan yang terdapat dengan nyata dalam suatu negara. Kekuasaan tersebut diantaranya: raja, parlemen, kabinet, *pressure groups*.
 - b. Pengertian yuridis (*yuridische begrip*). Konstitusi adalah suatu naskah yang memuat semua bangunan negara dan sendi-sendi pemerintahan. Dari pendapat tersebut Lassalle juga menyatakan bahwa konstitusi mengandung pengertian yang lebih luas dari UUD, tetapi dari pengertian yuridis, Lassalle menyamakan konstitusi dengan UUD, sebagai naskah (dalam arti berbentuk tertulis) yang memuat semua bangunan negara dan sendi-sendi pemerintahan.

Dari kedua pandangan diatas, sifat konstitusi tertulis dituangkan dalam bentuk UUD pada suatu negara, sedangkan konstitusi disamping memuat aspek hukum juga memuat aspek politik yang lebih banyak lagi, yaitu politik pada masa tertentu suatu negara. Pada suatu negara selalu mengalami perkembangan politik, dengan demikian konstitusipun juga selalu mengalami perkembangan sesuai dengan perkembangan politik suatu bangsa. Konfigurasi politik tertentu akan mempengaruhi perkembangan ketatanegaraan suatu bangsa, begitu juga di Indonesia yang telah mengalami perkembangan politik pada beberapa periode tentu akan mempengaruhi perkembangan ketatanegaraan Indonesia.¹⁶⁶

Perkembangan konstitusi di Indonesia pada mulanya menggunakan UUD Tahun 1945 sebagai konstitusi, namun sempat tidak diberlakukan pada pemerintahan Republik Indonesia Serikat dan masa sistem pemerintahan parlementer. Namun setelah peristiwa politik pada tanggal 5 Juli 1959 yang ditandai dengan adanya Dekrit Presiden Soekarno, maka UUD Tahun 1945 diberlakukan kembali.

Sejak pemberlakuan kembali UUD Tahun 1945, ada beberapa gagasan untuk dilakukan perubahan. Pada awalnya gagasan untuk melaksanakan perubahan/amandemen UUD Tahun 1945 tidak diterima oleh kekuatan politik yang ada,

165 Miriam Budiarjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik Edisi Revisi*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008, hlm. 10.

166 *Ibid*, hlm. 121.

walaupun perdebatan tentang perubahan UUD Tahun 1945 sudah mulai hangat pada tahun 1970-an. Gagasan tersebut baru terlaksana pada saat reformasi, dimana salah satu agenda reformasi adalah melaksanakan perubahan UUD Tahun 1945. Perubahan tersebut terwujud dengan terselenggaranya Sidang Umum MPR tahun 1999 yang berhasil menetapkan perubahan UUD Tahun 1945 yang pertama, kemudian disusul perubahan kedua, ketiga hingga keempat.

Amandemen konstitusi yang dilakukan salah satunya adalah untuk mewujudkan kekuasaan judisial yang bermartabat sehingga penegakan akan keadilan di negara demokrasi Indonesia dapat terwujud. Dahulu setiap gagasan amandemen UUD Tahun 1945 selalu dianggap salah dan dianggap bertendensi subversitas negara dan pemerintah, tetapi dengan adanya perubahan pertama ditahun 1999, mitos tentang kesaktian dan kesakralan konstitusi itu menjadi runtuh.¹⁶⁷ Berbagai peristiwa politik yang mengiringi perubahan atau amandemen UUD Tahun 1945 sejak 1999 hingga 2002 membawa dampak perubahan sistem ketatanegaraan pula. Sehingga hal ini membuktikan bahwa kondisi ketatanegaraan mengikuti situasi politik yang ada. Namun meskipun situasi politik ini mengalami dinamika, proses tersebut akan tetap mengacu kepada Tujuan Negara sebagaimana yang tercantum dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

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.

MPR merupakan salah satu lembaga negara yang 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.

Berkaitan dengan GBHN atau haluan negara yang pada masa awal kemerdekaan hal itu dirumuskan dalam UUD Tahun 1945 Pasal II Aturan Peralihan, masa Orde Lama dirumuskan dalam Manifesto Politik Orde Lama sebagai GBHN pada waktu itu, masa Orde Baru dalam Ketetapan MPR tentang GBHN, masa

167 Moh Mahfud, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Jakarta: Rineka Cipta, 2003, hlm.176.

reformasi ditemukan dalam Program Pembangunan Nasional (Propenas) Ketetapan MPR No. IV tahun 1999 *jo.* UU Nomor 25 tahun 2000. Politik hukum nasional Indonesia yang berlaku saat ini dapat dilihat dalam UU Nomor 25 Tahun 2004 yang mengatur tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), yang menyatakan bahwa penjabaran dari tujuan dibentuknya Republik Indonesia seperti dimuat dalam Pembukaan UUD Tahun 1945, dituangkan dalam bentuk RPJP (Rencana Pembangunan Jangka Panjang). Skala waktu RPJP adalah 20 tahun, yang kemudian dijabarkan dalam RPJM (Rencana Pembangunan Jangka Menengah), yaitu perencanaan dengan skala waktu 5 tahun, yang memuat visi, misi dan program pembangunan dari Presiden terpilih, dengan berpedoman pada RPJP. RPJP atau RPJM ini merupakan arah kebijakan (politik) penguasa dan badan-badan administrasi lainnya untuk mencapai tujuan negara. Karena secara tertulis, maka RPJP dan RPJM menjadi standar keberhasilan pemerintah dalam mengelola sumberdaya yang ada guna tercapainya tujuan negara. Di tingkat daerah, Pemda harus menyusun sendiri RPJP dan RPJMD, dengan merujuk kepada RPJPN.

Selain itu, 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 hukum 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.

BAB IV

PEMBAHASAN

A. Reaktualisasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia

Era reformasi yang dimulai pada tahun 1999, membawa perubahan-perubahan yang mendasar dalam sistem pemerintahan dan ketatanegaraan sebagaimana nampak pada perubahan yang hampir menyeluruh atas UUD Tahun 1945.¹⁶⁸ Salah satu perubahan mendasar adalah mengenai pelaksanaan kedaulatan rakyat. Pasal 1 ayat (2) UUD Tahun 1945 sebelum perubahan berbunyi: “*Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR*”, kini diubah menjadi: “*Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”. Berdasarkan perubahan pasal 1 ayat (2) UUD Tahun 1945 tersebut, maka MPR yang sebelumnya merupakan penyelenggara kedaulatan rakyat serta penyelenggara kekuasaan negara yang tertinggi, kini tidak lagi menjadi pemegang dan pelaksana tertinggi kedaulatan rakyat. Tetapi menjadi lembaga negara yang sejajar dengan lembaga negara lainnya. Hal ini dianggap sesuai dengan semangat prinsip *check and balances* yang dianut sistem ketatanegaraan Republik Indonesia setelah perubahan UUD Tahun 1945. Terkait dengan ini, Jimly Asshiddiqie menyebutkan bahwa setelah perubahan UUD Tahun 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.¹⁶⁹

Selain kedudukan MPR yang mengalami pergeseran, beberapa kewenangan penting MPR juga dieliminasi. Misalnya, kewenangan memilih Presiden dan Wakil Presiden serta menetapkan GBHN. Dengan demikian, setelah perubahan UUD Tahun 1945, MPR hanya berwenang mengubah dan menetapkan UUD, melantik Presiden dan Wakil Presiden, dan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD. Selain itu, susunan anggota MPR juga mengalami perubahan. Pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa anggota MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum.

Dengan adanya sebuah perubahan terhadap kedudukan dan kewenangan MPR dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia, menandakan berakhirnya supremasi MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Sebagai gantinya, muncul pasal 6A ayat (1) UUD

168 Hamdan Zoelva, Paradigma Baru Politik Pasca Perubahan UUD 1945.

169 Jimly Asshiddiqie, Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, hlm. 145.

NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat. Konsekuensi atas hal tersebut, Presiden memiliki pertanggungjawaban secara langsung terhadap masyarakat mengenai pembangunan nasional yang dijawantahkan dalam sebuah haluan negara yang menjadi acuan pembentukan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional yang didasarkan pada visi dan misi Presiden.

Dalam penerapan adanya Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional, arah rencana pembangunan berdampak terhadap otonomi daerah yang merupakan bagian dari struktur ketatanegaraan yang tidak dapat terlepas dalam hubungannya terhadap penyelenggaraan pemerintah pusat. Melalui penyelenggaraan otonomi daerah, pemerintah pusat dalam hal ini tetap merupakan representasi penyelenggaraan negara, sehingga daerah tidak dapat berbuat sendiri atas kemauan dan kehendaknya melainkan tetap berada dalam rambu-rambu sistem hukum nasional. Sehingga dalam menjalankan otonominya, pemerintahan daerah harus tetap mengacu terhadap arah pembangunan pusat yang dituangkan dalam RPJPD dengan berpedoman pada RPJPN.

Produk legislasi yang memuat pedoman penyelenggaraan negara dan pembangunan nasional sebagai sebuah Haluan Negara saat ini, dituangkan dalam produk undang-undang yang dilahirkan oleh DPR bersama Presiden, dengan keterlibatan DPD yang sebatas melakukan pembahasan produk legislasi pada tingkat tertentu saja. Hal tersebut merupakan sebuah hal yang ironis bahwa produk kebijakan dasar berupa pedoman utama dalam pembangunan nasional dan penyelenggaraan negara yang menyentuh sebuah kebijakan yang sebenarnya mengikat seluruh lembaga hanya dituangkan dalam bentuk legitimasi yang lemah. Atas konsepsi dasar inilah, bahwa dalam rangka mewujudkan arah atau pedoman pembangunan dan penyelenggaraan negara dalam sebuah haluan negara yang menjadi kebijakan dasar membawa gagasan dan ide-ide dari dari keterwakilan politik dan daerah-daerah menuju lembaga representatif atau dikenal pada UUD NRI Tahun 1945 adalah MPR. Dengan demikian perlunya mengaktualisasikan dan menghidupkan kembali kewenangan MPR yang merupakan penjelmaan keseluruhan rakyat, baik dari segi politik maupun kedaerahan untuk dapat membentuk suatu haluan negara yang menjadi pedoman arah dan kebijakan dasar suatu negara. Kewenangan MPR terkait pembentukan haluan negara menjadi suatu kebutuhan dalam rangka mengatasi permasalahan di Indonesia.

1. Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia

Salah satu lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia adalah MPR. Sebelum perubahan UUD 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 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 negara Indonesia berada dalam satu tangan atau badan, yakni MPR.¹⁷⁰

Padmo Wahjono merumuskan bahwa di NKRI diambil pola dasar bahwa kedaulatan secara penuh diwakilkan/ dilakukan oleh suatu lembaga yang bernama MPR. Kepada lembaga inilah segala sesuatu kegiatan kenegaraan harus dipertanggung-jawabkan, baik kewenangan-kewenangan yang sesuai dengan teori Montesquieu maupun kewenangan-kewenangan lainnya di bidang kenegaraan yang tumbuh setelah zamannya Montesquieu.¹⁷¹

Atas dasar rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD Tahun 1945 tersebut, dikembangkan pengertian sebagaimana diuraikan dalam Penjelasan Umum UUD Tahun 1945 yang oleh Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 dijadikan bagian yang tidak terpisahkan dari naskah UUD Tahun 1945, yaitu bahwa Presiden tunduk dan bertanggung jawab kepada MPR. Karena itulah, selama ini dimengerti bahwa MPR merupakan lembaga yang paling tinggi, atau biasa disebut sebagai lembaga tertinggi negara, sehingga wajar bila keberadaannya diatur paling pertama dalam susunan UUD Tahun 1945.¹⁷² Penempatan MPR sebagai lembaga tertinggi negara dikukuhkan dengan Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/1973 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara.¹⁷³

Bahkan Penjelasan Pasal 3 UUD Tahun 1945 sebelum perubahan merumuskan antara lain, "*Oleh karena Majelis Permusyawaratan Rakyat memegang kedaulatan negara, maka kekuasaannya tidak terbatas....*".¹⁷⁴ Dengan demikian UUD Tahun 1945 sebelum perubahan memosisikan MPR sebagai lembaga yang mempunyai kekuasaan tidak terbatas.

Kekuasaan MPR yang sangat besar terlihat dari tugas dan wewenangnya yang diatur dalam Pasal 3 dan Pasal 6 ayat (2) UUD Tahun 1945 sebelum perubahan, yaitu menetapkan Undang-Undang Dasar, menetapkan garis-garis besar daripada

170 Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Bandung: Alumni, 1977, hlm. 85.

171 Padmo Wahjono, *Negara Republik Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 1986, hlm. 112.

172 Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 145.

173 Dalam Pasal 1 ayat (1) Ketetapan MPR tersebut dinyatakan bahwa "*Yang dimaksud dengan Lembaga Tertinggi Negara dalam Ketetapan ini ialah Majelis Permusyawaratan Rakyat yang selanjutnya dalam Ketetapan ini disebut Majelis.*" Pasal 1 ayat (2) Ketetapan MPR ini menyebut lembaga-lembaga tinggi negara dengan rincian: Presiden, Dewan Pertimbangan Agung, Dewan Perwakilan Rakyat, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Mahkamah Agung. Uraian lengkap Ketetapan MPR ini dapat dilihat dalam *Himpunan Ketetapan MPRS dan MPR Tahun 1960 s/d 2000*, penerbit Sekretariat Jenderal MPR RI, 2001.

174 *Ibid.*, hlm. 4.

haluan negara, dan memilih Presiden dan Wakil Presiden.¹⁷⁵ Selain itu, MPR juga berwenang memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden dianggap melanggar haluan negara yang ditetapkan UUD atau MPR (biasa disebut pemakzulan atau *impeachment*).

Perubahan UUD Tahun 1945 pada awal era Reformasi, 1999-2002 telah mengubah secara mendasar sistem ketatanegaraan Indonesia, termasuk mengenai MPR. Dengan perubahan konstitusi tersebut, tidak lagi menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara yang sepenuhnya melaksanakan kedaulatan rakyat. Artinya MPR tidak lagi sebagai sumber/lembaga/institusi kekuasaan negara yang tertinggi yang mendistribusikan kekuasaannya pada lembaga-lembaga negara yang lainnya.¹⁷⁶

Perubahan ketentuan konstitusi tersebut menandakan terjadinya perubahan fundamental dalam sistem ketatanegaraan, yakni dari sistem yang vertikal-hirarkis dengan prinsip supremasi MPR menjadi sistem yang horizontal-fungsional dengan prinsip saling mengimbangi dan saling mengawasi antarlembaga negara.¹⁷⁷ Selain penurunan kedudukan dari lembaga tertinggi negara menjadi lembaga negara saja, perubahan konstitusi juga mengubah kewenangan MPR dalam bentuk pengurangan kewenangan sehingga menyebabkan MPR tidak sekuat seperti ketika UUD Tahun 1945 sebelum diubah. Perubahan UUD Tahun 1945 menyebabkan MPR tidak lagi berwenang mengeluarkan GBHN dan tidak lagi berwenang memilih Presiden dan Wakil Presiden.

Setelah perubahan konstitusi mengenai MPR terjadi pada 2001 dan 2002, muncul gagasan perlunya dilakukan perubahan mengenai MPR. Substansi wacana tersebut antara lain adanya kehendak untuk mengembalikan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, diberlakukannya kembali Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang dibuat oleh MPR, dan peningkatan peranan MPR dalam penyelenggaraan negara. Pakar hukum tata negara **Yusril Ihza Mahendra** mengaggas untuk mengembalikan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Menanggapi gagasan pakar hukum tata negara tersebut, Ketua MPR (saat itu) **Sidharto Danusubroto** menyatakan bahwa gagasan tersebut harus dikaji dan dipertimbangkan *plus minusnya* mengembalikan MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Ketua MPR sendiri condong dilakukan amandemen agar kedudukan MPR

175 *Ibid.*, hlm. 4, *Pasal 3 UUD Tahun 1945* sebelum perubahan berbunyi, "Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara". *Pasal 6 ayat (2) UUD Tahun 1945* sebelum perubahan berbunyi, "Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak."

176 Sekretariat Jenderal MPR, *Loc. cit.*, hlm. 4, Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 hasil perubahan berbunyi, "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar."

177 *Ibid.*

menjadi lembaga tertinggi pada periode selanjutnya.¹⁷⁸

Ketua Umum DPP Partai Golkar Aburizal Bakrie menyatakan, bahwa Partai Golkar menginginkan adanya *platform* yang mewadahi bangsa Indonesia untuk 25 tahun, 50 tahun dan sampai 100 tahun mendatang. Ia meneruskan akibat tidak adanya GBHN maka kebijakan nasional hanya menjadi domain Presiden terpilih dan hanya menjangkau 5 tahun sesuai masa jabatan Presiden. Kalaupun terpilih lagi selama 2 periode hanya menjabat selama 10 tahun. Jangkauan 10 tahun ini tentunya sangat singkat untuk menyusun program pembangunan nasional. Karena itulah perlu adanya penyusunan program nasional jangka panjang siapapun Presiden yang menjabatnya.¹⁷⁹ Dari pernyataannya mengenai pentingnya *platform*, dapat disimpulkan bahwa Partai Golkar menginginkan adanya Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN).

Menjelang berakhirnya anggota MPR periode 2009-2014, MPR menyelenggarakan sidang paripurna pada akhir September 2014 di Jakarta. Salah satu hasil kerja Panitia Ad Hoc II BP MPR yang disahkan sidang paripurna tersebut adalah tujuh rekomendasi untuk MPR periode berikutnya. Rekomendasi tersebut antara lain perubahan UUD NRI Tahun 1945 dimana salah satu materinya adalah penguatan MPR sebagai lembaga dalam mengubah, menetapkan, dan menafsirkan UUD NRI Tahun 1945.¹⁸⁰ Secara lengkap rekomendasi hasil kajian Tim Kerja Kajian Sistem Ketatanegaraan Indonesia MPR tersebut adalah “penguatan MPR sebagai lembaga negara yang mempunyai kewenangan tertinggi dalam mengubah, menetapkan, menafsirkan Undang-Undang Dasar, dan memberikan arah kebijakan kepada lembaga-lembaga negara lainnya.”¹⁸¹

2. Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sebelum Perubahan UUD Tahun 1945

Dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia sebagaimana diatur dalam UUD Tahun 1945, MPR menempati kedudukan tertinggi. Kedudukan tertinggi ini menempatkan dirinya sebagai Lembaga Tertinggi Negara, sementara lembaga-lembaga negara lainnya yang ada, yaitu Presiden, DPR, DPA, MA, dan BPK menempati kedudukan di bawah MPR dan dimasukkan kategori sebagai Lembaga Tinggi Negara.

178 DetikNews, Ketua MPR: Perlu dikasi Plus-Minus MPR Sebagai Lembaga Tertinggi Negara, <https://news.detik.com/berita/2451989/ketua-mpr-perlu-dikaji-plus-minus-mpr-sebagai-lembaga-tertinggi> diakses pada tanggal 2 Juni 2018 Pukul 01.41 WIB.

179 Pernyataan tersebut disampaikan ketika Aburizal Bakrie memberikan sambutan pada pembukaan Focus Group Discussion (FGD) “Penguatan Sistem Presidensiil di Indonesia” yang diselenggarakan MPR bekerja sama dengan DPP Partai Golkar, 4 Desember 2013. <http://kajian.ketatanegaraan.mpr.go.id/?p=1048> diakses pada 1 Juni 2018.

180 “Tata Cara Pelantikan Presiden Dipertanyakan”, *Kompas*, Selasa, 30 September 2014, hlm. 2.

181 Keputusan MPR Nomor 4/MPR/2014 tentang Rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Masa Jabatan 2009-2014, hlm. 3-4.

Oleh karena kedudukan MPR merupakan Lembaga Tertinggi Negara yang mengatur kedudukan dan kewenangan Lembaga-lembaga Tinggi Negara yang ada di bawahnya maka MPR dapat mengatur penyelenggaraan negara sesuai kehendak dirinya sendiri. Pengaturan semua lembaga negara tersebut dilakukan oleh MPR melalui perubahan dan penetapan UUD Tahun 1945 dan melalui berbagai ketetapan MPR yang menempati kedudukan tertinggi pula dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Status MPR sebagai lembaga tertinggi negara tersebut dipahami sebagai implikasi dari ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

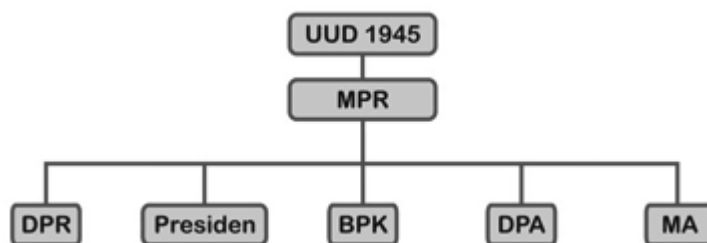
Sebelum perubahan UUD Tahun 1945, MPR hanya mempunyai tiga kewenangan konstitusional seperti ditegaskan dalam Pasal 3 dan Pasal 6 ayat (2) UUD Tahun 1945 yakni:

1. Menetapkan Undang-Undang Dasar.
2. Menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara.
3. Memilih Presiden dan Wakil Presiden dengan suara terbanyak.

UUD merupakan sumber hukum tertinggi dalam kehidupan berbangsa, dan bernegara di Indonesia yang bersifat dinamis (*fleksibel*). Pilihan kewenangan menetapkan UUD Tahun 1945 yang diberikan kepada MPR oleh UUD Tahun 1945 sesungguhnya sudah cukup tepat. MPR merupakan lembaga yang merepresentasikan keterwakilan rakyat Indonesia. Menurut Pasal 2 Ayat (1) UUD Tahun 1945 sebelum perubahan, keanggotaan MPR terdiri atas anggota DPR ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang. Disisi lain, kewenangan MPR untuk merumuskan dan menetapkan haluan negara justru terkait dengan konstruksi UUD Tahun 1945 yang menempatkan Presiden sebagai mandataris MPR. Kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi dalam sistem ketatanegaraan ini yang ditegaskan lebih jauh dalam bagian Penjelasan UUD Tahun 1945 sebelum perubahan. Dengan amanat konstitusi bahwa kekuasaan negara tertinggi ada ditangan MPR, karena kedaulatan rakyat dipegang oleh badan bernama MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Presiden yang diangkat oleh MPR, tunduk dan bertanggungjawab kepada MPR. Dimana Presiden sebagai mandataris dari majelis, ia wajib menjalankan putusan putusan Majelis. Presiden tidak “*neben*”, akan tetapi “*untergeordnet*” kepada majelis.¹⁸²

182 Lihat Penjelasan UUD Tahun 1945 sebelum perubahan.

Gambar 3 Struktur Ketatanegaraan Sebelum Amandemen



Sumber: Pustaka Baru Press

3. Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Setelah Perubahan UUD Tahun 1945

Setelah terjadi perubahan UUD Tahun 1945, kewenangan MPR dikurangi secara signifikan. Kewenangan yang dicabut dari MPR antara lain memilih Presiden dan Wakil Presiden serta tidak lagi menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara (termasuk di dalamnya GBHN), namun MPR dalam hal ini masih tetap berwenang dalam mengubah dan menetapkan UUD (Pasal 3 ayat 1 UUD NRI Tahun 1945) serta melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden (Pasal 3 ayat 2 UUD NRI Tahun 1945). Terjadinya perubahan struktur dan sistem ketatanegaraan yang fundamental, sangat berpengaruh bagi kehidupan berbangsa dan bernegara. Kedudukan MPR tidak lagi dikonstruksikan sebagai lembaga tertinggi dan pelaksanaan utama kedaulatan rakyat. Hakikat kedaulatan tetap berasal atau berada di tangan rakyat namun dalam penerapannya, harus berdasarkan atas prinsip-prinsip ketatanegaraan seperti yang diatur dalam UUD Tahun 1945.¹⁸³

Kewenangan MPR dalam memilih Presiden dan Wakil Presiden bukan merupakan bagian fungsi MPR karena adanya ketentuan Pasal 6A UUD NRI Tahun 1945 yang menetapkan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Dengan konsekuensi tersebut pemilihan secara langsung oleh rakyat, Presiden tidak lagi mempunyai kewajiban untuk bertanggung jawab menjalankan garis-garis besar daripada haluan negara yang ditetapkan oleh MPR, oleh karena itu Presiden bukan lagi merupakan mandataris MPR.

Dengan MPR tidak dapat menetapkan GBHN, program penyelenggaraan negara dan pembangunan nasional dituangkan dalam bentuk produk undang-undang mengenai program pembangunan nasional lima tahun. Atas dasar itulah, maka lahirlah Undang-Undang No. 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional 2000-2004 kemudian disusul oleh pembentukan Undang-Undang No. 25

183 Lihat *Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945*.

Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Terakhir dibentuk pula Undang-Undang No.17 Tahun 2007 tentang RPJPN 2005-2025 dimana RPJPN memuat RPJPD dan RPJMD. Ketiga produk legislasi tersebut dibuat secara terpisah. Jika dibandingkan dengan GBHN, maka dapat dikatakan sisi legitimasi politik produk GBHN jauh lebih kuat.

Dalam sistem ketatanegaraan pada saat ini Presiden tidak lagi dapat diberhentikan oleh MPR sebagai akibat ditiadaknya garis-garis besar daripada haluan negara, namun MPR tetap dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar (Pasal 3 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945). Namun, dalam hal ini MPR hanya terbatas menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usulan Dewan Perwakilan Rakyat terkait usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Dalam hal khusus, MPR sejatinya masih dapat memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden yang diatur Pasal 8 UUD NRI Tahun 1945 yakni:

1. Jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya.
2. Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden.
3. Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas Kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. 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.

Gambar 4 Struktur Ketatanegaraan Sesudah Perubahan UUD



Sumber: Pustaka Baru Press

4. Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Membentuk Haluan Negara

MPR merupakan lembaga negara yang memiliki representasi secara menyeluruh perwakilan rakyat yang mewakili representasi politik dan representasi regional. Melihat pelaksanaan tugas MPR setelah amandemen dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia saat ini hanya menjalankan kewajibannya dalam sebuah bentuk seremonial untuk melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden. Meskipun hal tersebut merupakan hal yang kontroversial ketika MPR dikatakan sebagai sebuah lembaga yang sederajat dengan Presiden namun MPR masih memiliki perannya dalam melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Hal ini berkaitan dengan kewenangan MPR yang tereduksi dalam hal pembentukan Haluan Negara yang saat ini keberadaan Pelaksanaan haluan negara Indonesia dituangkan dalam SPPN dan RPJPN yang menjadi bahan acuan setiap lembaga negara untuk menyelenggarakan Pembangunan Nasional. Dalam perumusan sebuah pembangunan negara tersebut dituangkan dalam bentuk Undang-Undang, dimana dalam pembentukan dilakukan oleh Presiden bersama DPR. Dengan konsekuensi tersebut membuat kedudukan pembangunan negara yang menjadi bagian fundamental sebagai arah pedoman pembangunan nasional memiliki legitimasi yang rendah.

Haluan Negara harus tetap diposisikan sebagai haluan utama dan payung hukum oleh sejumlah undang-undang dibidang penyusunan program pembangunan nasional dan diperluas terkait pola tatanan lembaga negara dengan memiliki kedudukan yang tinggi berada diatas peraturan perundang-undangan sehingga memiliki legitimasi yang kuat.

Haluan Negara sendiri dalam penerapannya memberikan kejelasan dalam menentukan tujuan dan teori pembangunan serta tahapan mencapai tujuan pembangunan. Hal itu terbukti dengan pencapaian pemerintahan orde baru melalui GBHN yang berhasil menciptakan swasembada pangan dalam 15 tahun dan menekan laju pertumbuhan penduduk dari 5% menjadi 2,5% dalam tahun 1970-an. Lebih lanjut, rencana pembangunan yang diterapkan Indonesia pasca GBHN merupakan perencanaan pembangunan nasional jangka panjang, menengah, dan tahunan dengan jangka waktu masing masing selama 20 tahun, 5 tahun, dan 1 tahun. Akan tetapi, sistem pembangunan nasional pengganti GBHN yang diterapkan di Indonesia masih belum mampu memaksimalkan potensi pembangunan nasional yang dilaksanakan.

Belum maksimalnya pembangunan nasional yang dilandaskan pada RPJPN dan RPJPD, serta turunannya berupa RPJM dan RKP saat ini tentu tidak terjadi tanpa sebab. Beberapa penyebab dari belum maksimalnya pembangunan nasional pasca GBHN yang didasarkan pada RPJP dan turunan dibawahnya dijabarkan sebagai berikut:

4. Walaupun secara konseptual, sistematika dari pembangunan nasional berbasis UU Nomor 25 Tahun 2004 sudah ideal, fokus dari UU *a quo* dan UU turunannya adalah lebih kepada aspek mekanisme dan prosedur. Hal itu seringkali menimbulkan permasalahan terkait substansi dan posibilitas dari realisasi dan perencanaan yang tidak diatur secara spesifik di dalamnya.¹⁸⁴
5. Walaupun secara sistematika rancangan rencana pembangunan yang didasarkan oleh UU SPPN telah relatif ideal, rencana tersebut tidak menimbulkan sebuah jaminan kepastian bahwa apa yang telah dikonstruksi secara ideal dalam peraturan perundang-undangan terkait dengan SPPN maupun RPJPN itu dilaksanakan secara konsisten oleh pemangku kepentingan terkait.¹⁸⁵ Selain karena hanya berbentuk Undang Undang, tidak ada mekanisme yang mengatur pelaksanaan terkait dengan keharusan peraturan turunan di bawahnya menjadikan RPJPN atau RPJPD sebagai sebuah acuan yang harus dijadikan pedoman dalam penyusunan rancangan peraturan turunan di bawahnya, seperti, RPJMN, Renstra Kementerian/Lembaga, Rencana Kerja Pemerintah, Rencana Kerja Kementerian, dan di level daerah, RPJMD, Renstra SKPD, RKP,

184 DPD RI, Sinergi Pusat dan Daerah Perencanaan dan Penganggaran <http://www.dpd.go.id/berita-746-----sinergi-pusat-dan-daerah-%E2%80%9Cperencanaan-dan-penganggaran%E2%80%9D> diakses pada tanggal 2 Juli Pukul 01.48 WIB.

185 Mudiwati Rahmatunnisa, Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan Peran Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), disajikan dalam Seminar Nasional Sistem Ketatanegaraan Indonesia: Reformulasi Model GBHN: Tinjauan Terhadap Peran dan Fungsi MPR RI dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Kerjasama MPR dengan Universitas Padjadjaran, Hotel Aston Tropicana Cihampelas, Kamis 25 April 2013.

Renja SKPD.

6. Tidak seperti pada saat pembangunan nasional masih berdasarkan pada GBHN yang merupakan sebuah produk ketetapan dari MPR. RPJP saat ini walaupun dalam pembentukannya tetap melibatkan unsur masyarakat, tidak banyak diketahui oleh khalayak luas terkait dengan substansi tujuan yang ingin dicapainya. Kurangnya publikasi serta penjelasan yang diberikan terkait dengan penyusunan, perumusan, dan penetapannya menyebabkan masyarakat sekarang ini seakan tidak dilibatkan dalam proses pembangunan nasional yang dilakukan. Hal itu juga menimbulkan kesan bahwa arah pembangunan nasional yang dilakukan saat ini hanya berdasarkan “kemauan” dari pihak pemegang kekuasaan, dan bukan keinginan rakyat. Padahal, sebagai sebuah negara yang dengan tegas mengatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat, kondisi pembangunan nasional seperti ini tentulah tidak sesuai dengan frasa tersebut.
7. Dalam pelaksanaannya, sistematika rencana pembangunan nasional Indonesia yang dilandaskan pada SPPN dan dituangkan melalui RPJPN seakan sudah kehilangan wibawa. Hal tersebut dibuktikan dengan banyaknya rancangan pembangunan yang dimiliki oleh peraturan turunannya, baik berupa RPJM ataupun RKP yang tidak lagi sesuai atau bahkan menyimpang dengan apa yang menjadi kehendak pembangunan nasional di Indonesia dalam substansi RPJP. Bentuk produk hukum RPJPN yang hanya berupa undang-undang sedikit banyak kembali menyumbangkan peran terhadap terjadinya permasalahan ini. Selain itu, sistematika pembentukan dalam penyusunan rencana pembangunan di pusat dan daerah juga berperan dalam kurang maksimalnya pembangunan nasional di Indonesia. Saat ini, dalam pembentukannya, RPJMD tidaklah berpedoman terhadap RPJPN atau RPJMN, melainkan berpedoman terhadap RPJPN Daerah yang berbeda dengan RPJPN. RPJP Daerah itu sendiri, merupakan sebuah rencana pembangunan jangka panjang yang dimiliki oleh setiap daerah di Indonesia, yang masing masingnya berbeda antara satu dengan yang lain. RPJP Daerah dalam penyusunannya tidak berpatokan pada RPJPN, melainkan hanya disesuaikan dengan substansi dari RPJPN ketika keseluruhan dari RPJPD telah disusun. Tentu kedua hal ini merupakan dua variabel yang berbeda, yaitu antara berpedoman pada RPJPN dalam penyusunannya dengan menyesuaikan kepada RPJPN ketika keseluruhan RPJPD telah selesai dibentuk. Sistematika pembentukan RPJPD yang demikian, selain memiliki potensi besar untuk menimbulkan ketidaksesuaian antara rencana pembangunan jangka panjang yang dimiliki oleh daerah dengan pusat, juga menimbulkan dampak serupa pada peraturan turunan di bawahnya. Kondisi ini berujung pada banyaknya RPJM dan RKP Daerah yang cenderung tidak sesuai atau bahkan berbeda

dengan yang dimiliki oleh pusat. Padahal apabila diingat kembali, Indonesia merupakan sebuah negara kesatuan yang seharusnya memiliki satu tujuan, visi, dan misi yang sama. Sehingga hal tersebut merupakan sebuah sistematis perencanaan pembangunan nasional yang tidak sesuai dengan kodrat dari bangsa Indonesia itu sendiri.

8. Dalam pelaksanaannya saat ini, apa yang menjadi tujuan dari RPJPN tidak lagi sesuai dengan apa yang terjadi dalam pelaksanaannya. Salah satu contohnya dapat dilihat dari salah satu visi yang menjadi substansi dari RPJP Nasional, yaitu menjadikan Indonesia yang mandiri dan makmur. Kondisi yang diharapkan adalah Indonesia yang dapat berdikari dan makmur dalam kehidupannya, tetapi kondisi saat ini justru sebaliknya. Ketidakmampuan pemerintah dalam mewujudkan swasembada pangan, khususnya beras, yang kemudian diikuti dengan revisi target produksi dapat dipahami sebagai sebuah strategi atau upaya berkelit dari kegagalan pencapaian target yang telah dijanjikan.¹⁸⁶ Kondisi perekonomian yang masih cenderung fluktuatif dan tidak menentu juga merupakan salah satu contoh lain yang membuktikan ketidaksesuaian antara apa yang menjadi visi misi pembangunan nasional yang dituangkan dalam RPJPN dengan realitas yang terjadi saat ini.

Berdasarkan pemaparan tersebut, maka perlu menghadirkan kembali kewenangan konstitusional MPR dalam membentuk sebuah Haluan Negara. Hal tersebut jelas merupakan bagian kewenangan MPR dengan melihat konstruksi keanggotaan MPR yang terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Kemudian payung hukum haluan negara tersebut dituangkan dalam ketetapan MPR yang diatur dalam hierarki perturan perundang-undangan memiliki kedudukan lebih tinggi daripada undang-undang dengan menjawab bahwa perlunya legitimasi yang kuat atas terbentuknya sebuah haluan negara yang menjadi pedoman.

5. Kajian Komprehensif Konstitusi Sebagai Bentuk Tafsir Konstitusi

Penafsiran konstitusi merupakan langkah untuk menginterpretasikan makna yang terkandung dari setiap norma hukum konstitusi yang digunakan dalam *judicial review* untuk menilai dan memutuskan tingkat konstitusionalitasnya setiap produk hukum (peraturan perundangan) secara hierarkis.¹⁸⁷ Istilah

186 Hermas Effendi <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2012/09/10/07291467/Swasembada.Pangan.di.Ambang.Kegagalan.diakses.pada.tanggal.2.Juni.2018.Pukul.01.54.WIB>.

187 Inna Junaenah, "Tafsir Konstitusi Pengujian Peraturan di Bawah Undang-undang (*Constitutional Interpretation in Judicial Review of Regulation Below the Statue*)", Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 13, No. 3 September 2015, hlm.15.

'penafsiran konstitusi' merupakan terjemahan dari *constitutional interpretation*.¹⁸⁸ **Albert H. Y. Chen**, guru besar Fakultas Hukum Universitas Hong Kong menggunakan istilah '*constitutional interpretation*' yang dibedakan dari '*interpretation of statutes*.' Penafsiran konstitusi atau *constitutional interpretation* merupakan penafsiran terhadap ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam konstitusi atau undang-undang dasar, atau *interpretation of the Basic Law*¹⁸⁹ yang tidak terpisahkan dari aktivitas *judicial review*. Chen menyatakan :

*The American experience demonstrates that constitutional interpretation is inseparable from judicial review of the constitutionality of governmental actions, particularly legislative enactments. Such judicial review was first established by the American Supreme Court in Marbury v Madison (1803).*¹⁹⁰

Sehingga dapat ditarik benang merah bahwa penafsiran konstitusi adalah penafsiran yang digunakan sebagai suatu metode dalam penemuan hukum (*rechsvinding*) berdasarkan konstitusi atau undang-undang dasar yang digunakan atau berkembang dalam praktik peradilan MK. Metode penafsiran diperlukan karena peraturan perundang-undangan tidak seluruhnya dapat disusun dalam bentuk yang jelas dan tidak membuka penafsiran lagi. Hal ini sejatinya yang diungkapkan oleh **Hamid S. Attamini** bahwa UUD NRI Tahun 1945 dapat ditafsirkan bermacam-macam yang berarti mempunyai kekuatan dan kelemahan dalam susunan bahasanya yang mengandung ketidaksempurnaan tingkat pertama dan tingkat kedua. Ketidaksempurnaan tingkat pertama meliputi kandungan makna ganda, kabur, dan terlalu luas. Ketidaksempurnaan tingkat kedua meliputi ketidaktepatan kata dan ungkapan (untuk hal yang sama digunakan untuk kepentingan yang berbeda), berlebihan, bertele-tele, kacau, ketiadaan bantuan

188 Dalam kepustakaan berbahasa Inggris, istilah *constitutional interpretation* banyak digunakan oleh para ahli hukum tata negara untuk memberikan pengertian tentang cara menafsirkan konstitusi. Ini dapat dilihat seperti dalam tulisan-tulisan Craig R. Ducat, *Constitutional Interperation*, California: *Wordsworth Classic*, 2004, Charles Sampford (Ed.), *Interpreting Constitutions Theories, Principles and Institutions*, Sydney: *The Ferderation Press*, 1996, Jack N. Rakove (Ed.), *Interpreting Constitution: The Debate Over Original Intent*, Michigan: *Northeastern University Press*, 1990, Jeffrey Goldsworthy (Ed.), *Interpreting Constitutions, A Comparative Study*, New York: *Oxford University Press*, 2006, Keith E. Whittington, *Constitutional Interpretation, Textual Meaning, Original, and Judicial Review*, Kansas: *University Press of Kansas*, 1999, dan sebagainya.

189 Albert H Y Chen, "The Interpretation of the Basic Law--Common Law and Mainland Chinese Perspectives", Hong Kong: *Hong Kong Journal Ltd.*, 2000, hlm. 1. Istilah *Constitutional Interpretation* juga dapat ditemukan dalam tulisan Hristo D. Dimitrov, dalam *The Bulgarian Constitutional Court and It's Interpretive Jurisdiction*, see : *Interpretive jurisdiction The Constitutional Court's Interpretive Jurisdiction: The Advantages of an Authoritative, Non--adversarial and Prospective Process of Constitutional Interpretation*, Columbia: *Columbia Journal of Transnational Law Association, Inc.*, 1999), hlm. 7.

190 Albert H Y Chen, *Op. cit.*, hlm. 2.

tanda baca untuk kalimat-kalimat panjang, dan ketidakteraturan susunan.¹⁹¹ Untuk mengatasi hal tersebut, dalam membahas mengenai penafsiran konstitusi yang dilakukan oleh pengadilan, secara teoritis terdapat beberapa metode penafsiran yang dapat dipergunakan oleh hakim dalam melakukan penafsiran terhadap konstitusi dimana salah satunya adalah *Original intent or Understanding* yakni ketika hakim tidak menemukan tafsiran cukup atau doktrin yang lebih luas terhadap kata-kata dalam konstitusi, hakim mencari maksud dan pengertian asli seperti yang dikehendaki oleh pembentuk konstitusi. Karena sejatinya, dengan kekurangan yang ada dalam UUD NRI Tahun 1945 sebagai *the interpreter of the constitution*, hakim konstitusi tetap memerlukan suatu pedoman secara menyeluruh mengenai konstitusi untuk memutus suatu perkara pengujian undang-undang terhadap UUD serta sengketa kewenangan antar lembaga negara. Dibutuhkan batasan terhadap hakim konstitusi agar tidak keluar dari rel penafsiran konstitusi yang sebenarnya, serta dalam rangka membantu kinerja hakim MK dalam melakukan penafsiran konstitusi terutama melalui metode penafsiran *Original intent or Understanding*. MPR sebagai lembaga yang memiliki wewenang untuk mengubah dan menetapkan UUD dapat menjembatannya dengan menghadirkan secara langsung Lembaga MPR dalam sidang *judicial review* di MK. Sebab MPR sebagai lembaga negara yang merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia memiliki wewenang atribusi untuk melakukan interpretasi historis dan interpretasi gramatikal dalam hal pengujian UU terhadap UUD NRI Tahun 1945. Hal ini karena *Pertama*, MPR memiliki wewenang asli untuk mengubah dan merumuskan pasal-pasal dalam UUD NRI Tahun 1945 yang dijawantahkan di dalam Pasal 3 ayat (1) yang menyatakan bahwa MPR berwenang untuk mengubah dan menetapkan UUD. *Kedua*, dari perspektif kapasitas dan pengetahuan anggota MPR lebih memahami asal usul suatu ketentuan atau sejumlah ketentuan berupa pasal, ayat-ayat atau bab pada konstitusi. Hal ini sejalan dengan yang disampaikan oleh Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, mereka mengidentifikasi beberapa metode interpretasi yang lazimnya digunakan oleh hakim (pengadilan) yang salah satunya adalah interpretasi historis¹⁹² yaitu makna ketentuan dalam suatu peraturan perundang-undangan dapat juga ditafsirkan dengan cara meneliti sejarah pembentukan peraturan itu sendiri, yang dibagi menjadi 2 (dua) macam interpretasi historis, antara lain:

- a. penafsiran menurut sejarah undang-undang; dan
- b. penafsiran menurut sejarah hukum.

191 Maria Farida Indrati, Ilmu Perundang-undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya Jilid 2, Yogyakarta: Kanisius, 2007, hlm. 10.

192 Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, Penemuan Hukum, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993, hlm. 13.

Dengan penafsiran menurut sejarah Undang-Undang hendak dicari maksud ketentuan Undang-Undang seperti yang dilihat atau dikehendaki oleh pembentuk Undang-Undang pada waktu pembentukannya. Pikiran yang mendasari metode interpretasi ini ialah bahwa Undang-Undang adalah kehendak pembentuk Undang-Undang yang tercantum dalam teks Undang-Undang. Interpretasi menurut sejarah Undang-Undang ini disebut juga interpretasi subjektif, karena penafsir menempatkan diri pada pandangan subjektif pembentuk Undang-Undang, sebagai lawan interpretasi menurut bahasa yang disebut metode objektif. Sedangkan, metode interpretasi yang hendak memahami Undang-Undang dalam konteks seluruh sejarah hukum disebut dengan interpretasi menurut sejarah hukum. *Ketiga*, karena alasan memiliki wewenang dan kapasitas, maka MPR wajib diberikan kesempatan menyampaikan pendapat dan atau melakukan interpretasi historis terhadap setiap pengujian UU terhadap UUD Tahun 1945.

6. Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat Bagi Seluruh Lembaga Negara

Pasca amandemen UUD Tahun 1945, lembaga negara hasil amandemen adalah BPK, DPR, DPD, MPR, Presiden dan Wakil Presiden, MA, MK, dan KY (8 lembaga negara). Menurut Sri Soemantri, yang dikatakan sebagai lembaga negara adalah lembaga yang tugas dan wewenangnya diatur dalam UUD. Ia mempertegas pendapat **Bintan R. Saragih** yang menggolongkan lembaga negara secara fungsional dalam kaitannya dengan penyelenggaraan negara, meliputi eksekutif, legislatif, dan yudikatif.

Berdasarkan konstruksi ketatanegaraan setelah perubahan UUD Tahun 1945, lembaga negara terdistribusi secara “horizontal-fungsional” dengan kedudukan lembaga-lembaga negara yang sederajat. Konstruksi ini berbeda dengan konstruksi UUD sebelum amandemen yang meletakkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara dan semua lembaga negara berada di bawah kedudukan MPR.

Pasca amandemen, konstruksi MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara namun berada sejajar dengan fungsi lembaga negara lainnya, dan kedaulatan sepenuhnya berada di tangan rakyat. Rakyat yang menjadi pondasi utama dalam tujuan penyelenggaraan negara oleh lembaga-lembaga tinggi negara. Kedudukan MPR yang sejajar dengan lembaga negara lainnya merupakan upaya untuk menghadirkan prinsip *check and balances*. Dimana dengan hadirnya sistem *checks and balances*, setiap lembaga negara melakukan kinerja yang sesuai dengan fungsinya masing-masing.

Kinerja lembaga negara menjadi indikator terpenuhinya *good governance*. Kinerja menjadi gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu

kegiatan/kebijakan dalam mewujudkan sasaran tujuan, misi dan visi organisasi. **Darwanis** dan **Charunnisa** mendefinisikan kinerja sebagai suatu proses umpan balik atas kinerja masa lalu yang berguna untuk meningkatkan produktivitas di masa mendatang bagi suatu proses yang berkelanjutan. Sedangkan **Mardiasmo**¹⁹³ mendefinisikan kinerja dalam perspektif sektor publik dilakukan untuk memenuhi 3 (tiga) maksud, yaitu:¹⁹⁴

1. Untuk membantu memperbaiki kinerja pemerintah;
2. Untuk pengalokasian sumber daya dan pembuat keputusan; dan
3. Mewujudkan pertanggungjawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan.

Kemudian, untuk melakukan pengukuran kinerja dibutuhkan indikator kinerja yang akan dibandingkan dengan target kinerja atau standar kinerja. Atau dengan kata lain, indikator yang dimaksud adalah kepuasan penerima layanan publik melalui standar pelayanan minimal yang diberikan oleh organisasi pemerintah/sektor publik.

Sedangkan Lembaga Administrasi Negara mendefinisikan indikator kinerja sebagai syarat ukuran kuantitatif dan kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan atau digariskan, dan untuk mengukur kinerja diperlukan indikator kinerja yang dapat dikelompokkan atas indikator berikut ini:¹⁹⁵

1. *Inputs* (masukan), didefinisikan segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dan program dapat berjalan sesuai yang diharapkan atau dalam rangka menghasilkan *outputs*, misalnya: sumber daya manusia, dana, material, waktu, teknologi, dan sebagainya.
2. *Process* (proses), didefinisikan segala besaran yang menunjukkan upaya yang dilakukan dalam rangka mengolah masukan menjadi keluaran.
3. *Outputs* (keluaran), didefinisikan segala sesuatu berupa produk/jasa (fisik dan atau non fisik) sebagai hasil langsung dari pelaksanaan suatu kegiatan dan program berdasarkan masukan yang digunakan.
4. *Outcomes* (hasil), didefinisikan segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran kegiatan pada jangka menengah. *Outcomes*/hasil merupakan ukuran seberapa jauh setiap produk/jasa dapat memenuhi kebutuhan dan harapan masyarakat.

193 Mardiasmo, "Pengawasan, Pengendalian, dan Pemeriksaan Kinerja Pemerintah Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah", *Jurnal Bisnis dan Akuntansi*, Vol.3, No. 2, 2001, hlm. 441-456.

194 Darwanis dan S. Chairunnisa, "Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah". Fakultas Ekonomi. Universitas Syiah Kuala, *Jurnal Telaah dan Riset Akuntansi*, Vol. 6, No. 2, 2013, hlm. 150-174.

195 Lembaga Administrasi Negara, Pedoman Penyusunan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, 2003.

5. *Benefits* (manfaat), didefinisikan kegunaan suatu keluaran yang dirasakan langsung oleh masyarakat, berupa tersedianya fasilitas yang dapat diakses oleh publik.
6. *Impacts* (dampak), didefinisikan sebagai ukuran tingkat pengaruh sosial, ekonomi, lingkungan atau kepentingan umum lainnya yang dimulai oleh pencapaian kinerja setiap indikator dalam suatu kegiatan.

Dalam mewujudkan *good governance* tersebut, sesuai dengan pemaparan diatas, maka diperlukan suatu wadah untuk memberikan sebuah evaluasi dan penilaian yang dapat dilakukan terhadap masyarakat luas berkaitan kinerja yang telah dilaksanakan oleh setiap lembaga negara, yaitu melalui sidang tahunan.

Sidang tahunan merupakan sidang yang diselenggarakan MPR setiap tahun dalam rangka memfasilitasi lembaga-lembaga negara untuk menyampaikan laporan kinerja secara menyeluruh kepada publik (masyarakat). Dimana dalam sidang tahunan ini, sebagai sebuah momentum lembaga-lembaga negara dalam melaporkan kinerjanya kepada masyarakat secara langsung yang digunakan sebagai simbol politik kebersamaan dari setiap lembaga-lembaga negara sekaligus sinergi antar lembaga negara yakni DPR, DPD, MK, MA, MPR, BPK, KY, dan Presiden. Sejatinya, Pasal 2 ayat 1 UUD NRI tahun 1945 menyatakan kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. Dalam hal ini pelaksana dari kedaulatan rakyat adalah lembaga negara. Sehingga, setiap lembaga negara mempunyai tanggungjawab langsung kepada rakyat.

Dalam negara yang demokratis dimana rakyat berhak menentukan kebijakan, melaksanakan kebijakan dan mengawasi kebijakan, maka sudah tentu rakyat melalui wakilnya berhak mendengar dan menilai kinerja dari masing-masing lembaga negara sebagai bentuk laporan kinerja atas pelaksanaan tugas (*progress report*) yang diamanatkan melalui UUD dan Haluan Negara.

Oleh sebab itu, sidang tahunan yang diselenggarakan oleh MPR ini semata-mata merupakan forum formal untuk menyampaikan laporan kinerja lembaga negara sebagai wujud pertanggungjawaban terhadap rakyat. Laporan kinerja tersebut disampaikan oleh masing-masing pimpinan lembaga negara secara langsung dihadapan sidang tahunan MPR. Dalam artian lain, sidang tahunan MPR ini sebagai media formal prosedural bagi transparansi dan akuntabilitas lembaga tinggi negara.

Hal ini sangat dimungkinkan, sebab 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” mengandung arti dimungkinkan sekali MPR bersidang lebih dari sekali

dalam lima tahun seperti setiap tahun. Frasa tersebut memiliki kemungkinan untuk diubah sesuai dengan penyelenggaraan sidang MPR sebagai media penyampaian laporan kinerja masing-masing lembaga negara. Dengan demikian, harus ada satu pengertian bahwa sidang tahunan MPR ini tidak dimaksudkan untuk menilai atau meminta pertanggungjawaban lembaga-lembaga negara oleh MPR apalagi sebagai sarana untuk menjatuhkan suatu lembaga negara tertentu, melainkan sidang tahunan ini hanya sebatas media formal prosedural untuk menyampaikan laporan kinerja pelaksanaan tugas lembaga tinggi negara kepada rakyat terkait dengan *roadmap* pembangunan nasional yang dilaksanakan oleh setiap lembaga-lembaga negara.

Selain berfungsi sebagai bentuk transparansi atas kinerja lembaga negara, sidang tahunan MPR juga merupakan wadah untuk lembaga negara dalam mencermati dan menyerap aspirasi umpan balik kritis dari masyarakat. Dimana nantinya respons masyarakat dapat diwakilkan oleh kelompok-kelompok kritis yang merupakan panitia yang terdiri dari 8 anggota yang masing-masing diajukan oleh setiap lembaga negara. Pengajuan calon panitia ini diajukan dengan tenggang waktu selambat-lambatnya 3 (tiga) hari sebelum diselenggarakannya sidang tahunan MPR. Setelah itu, calon panitia akan ditetapkan dalam sidang tahunan MPR. Adapun tugas dari Panitia ini adalah memberikan pendapat sekaligus rekomendasi secara tertulis atas laporan kinerja lembaga negara yang nantinya akan disampaikan kepada setiap lembaga negara selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan dalam sidang tahunan MPR. Dengan diselesaikannya tugas tersebut, maka Panitia ini akan bubar secara otomatis. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa sidang tahunan MPR berfungsi untuk menjawab semua tuntutan penilaian dari publik, serta untuk memperbaiki dan meningkatkan kinerja lembaga-lembaga negara.

Dalam bukunya Organisasi Informasi, **Wiji Suwaino** menyampaikan bahwa dengan adanya sebuah penyampaian informasi secara langsung menimbulkan seseorang dapat melakukan penilaian terhadap apa yang telah dilaksanakan atau dikerjakan. Sehingga, adanya konsep sidang tahunan MPR merupakan hal yang seharusnya didukung untuk kemajuan bagi bangsa Indonesia. Hal ini pun sejalan dengan teori kekuasaan dalam pertanggungjawaban publik, yang menyatakan bahwa konteks kekuasaan yang dimiliki oleh pimpinan adalah dalam bentuk dari kontribusi dan kepercayaan dari yang dipimpin. Maka, hubungan antara pimpinan berkaitan dengan yang dipimpin hendaknya diwujudkannyatakan melalui forum pertanggungjawaban.

Pada dasarnya, Pancasila yakni sila ke 4 yang berbunyi "*Kerakyatan yang dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan Dalam Permusyawaratan Perwakilan*"

mengamanatkan bahwa sebuah lembaga negara yang secara utuh adalah pendelegasian dari masyarakat atas kepercayaan masyarakat untuk mengurus sebuah institusi (organisasi kekuasaan) maka, lembaga-lembaga tersebut harus dapat melakukan pertanggungjawaban kepada masyarakat secara moral serta menjunjung nilai-nilai kebenaran yang ada. Karena sejatinya pun, sidang tahunan berfungsi sebagai:

1. Menjadi forum koordinasi antar lembaga negara;
2. Sebagai hasil evaluasi;
3. Sebagai wujud upaya akuntabilitas publik; dan
4. Sebagai media formal dalam menjawab keingintauan masyarakat terhadap kinerja-kinerja dari setiap lembaga negara.

7. Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden Menggunakan Keputusan MPR

Perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945 (Amandemen ke IV) mengakibatkan MPR bukanlah organ yang pekerjaannya bersifat rutin, meskipun dalam UUD Tahun 1945 MPR sebagai lembaga negara memang terus ada, tetapi dalam arti aktual yang nyata organ MPR itu sendiri sebenarnya baru dapat dikatakan ada (*actual existence*) pada saat kewenangan atau fungsinya sedang dilaksanakan.¹⁹⁶ Kewenangan MPR dapat dikatakan hanya bersifat “insidental”¹⁹⁷ karena satu-satunya wewenang MPR yang bersifat tetap adalah agenda pelantikan Presiden dan Wakil Presiden dalam waktu lima tahun sekali, namun kewenangan tersebut hanya bersifat fakultatif, karena apabila MPR tidak dapat menjalankan kewenangannya, dapat digantikan dengan sidang paripurna DPR atau pimpinan MPR yang disaksikan oleh pimpinan Mahkamah Agung.

Kewenangan MPR untuk melantik Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilu diatur dalam pasal 3 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik presiden dan/atau wakil presiden. Apabila melihat konstitusi telah memberikan sebuah legitimasi bahwa MPR yang melantik Presiden hasil pemilihan umum, maka sangat tepat jika ada sebuah keputusan yang memiliki kekuatan mengikat yang dikeluarkan oleh MPR terhadap Presiden terpilih. Lagi pula, hal ini untuk menjamin kepastian hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam arti luas, maka dari perspektif hukum tata negara/hukum pemerintahan mulai sekarang MPR perlu menggunakan wewenang secara langsung menerbitkan Keputusan MPR terkait hal-hal yang bersifat seremonial. Adapun Keputusan MPR

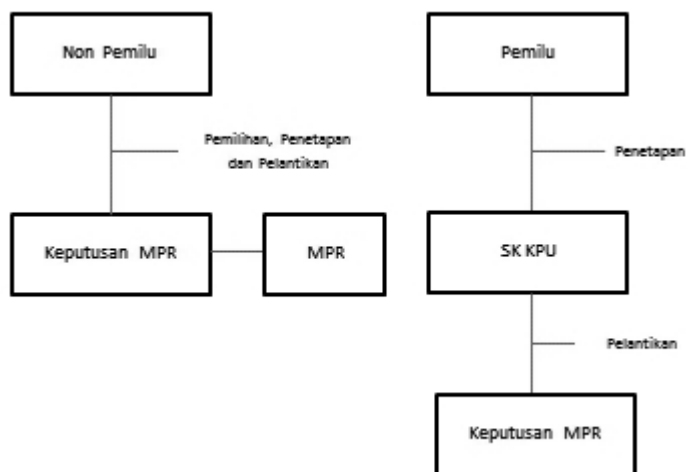
196 Jimly Asshidiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006, hlm. 144.

197 Menurut Kamus Bahasa Indonesia, kata “insidental” diartikan terjadi atau dilakukan sewaktu-waktu atau tidak bersifat tetap atau rutin. Tim Penyusun, *Kamus Bahasa Indonesia*, Jakarta: Pusat Bahasa, 2008, hlm. 403.

yang dimaksud diantaranya:

1. Keputusan sebagai instrumen hukum berfungsi sebagai dasar hukum bagi MPR dalam mengangkat maupun memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden;
2. Keputusan MPR berfungsi meletakkan pengangkatan dan/atau pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden karena jabatannya berakhir (keadaan normal);
3. Keputusan MPR berfungsi sebagai dasar hukum pemberhentian Presiden dan/ Wakil Presiden setelah dinyatakan bersalah melanggar hukum dan pelanggaran lain oleh MK;
4. Keputusan MPR berfungsi sebagai dasar hukum penyelenggaraan seremonial pelantikan dan seremoni pemberhentian karena masa jabatan berakhir atau pemberhentian tidak dengan hormat (keadaan abnormal).

Gambar 5 Pelantikan Presiden dengan Tap MPR



Keputusan MPR untuk melantik Presiden dan Wakil Presiden merupakan hal yang tepat, karena Keputusan MPR merupakan keputusan yang bersifat penetapan (*beschikking*). Dimana jika dilihat dari sifat ketetapan MPR sebelum amandemen, maka terdapat dua sifat dari ketetapan itu sendiri yaitu ketetapan MPR yang bersifat mengatur (*regeling*) dan Ketetapan MPR yang bersifat penetapan (*beschikking*). Oleh karena itu, nantinya gagasan terhadap pelantikan presiden dan wakil presiden ditetapkan dengan keputusan MPR. Pembentukan Keputusan MPR tentang

Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden terpilih didasarkan pada Keputusan Komisi Pemilihan Umum.

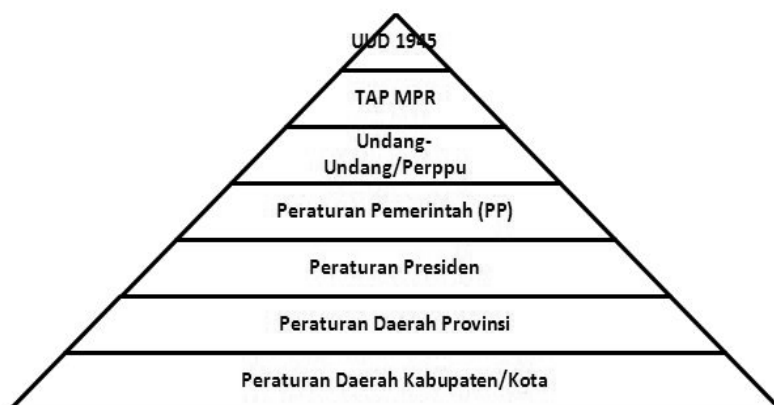
8. Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang Masih Berlaku

Ketetapan MPR merupakan salah satu wujud peraturan perundang-undangan yang sah dan *legitimate* berlaku di Negara Indonesia dimana Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku dalam Ketetapan MPR RI No.I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat 1960 sampai dengan 2002. Dalam substansi Tap MPR RI Nomor I/MPR/2003, Tap MPR yang dinyatakan masih berlaku dibagi menjadi dua bagian yaitu dalam pasal 2 dan pasal 4. Ketentuan dalam pasal 2 ialah Tap MPRS/Tap MPR yang dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan dan pasal 4 ialah Tap MPRS/Tap MPR yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang. Bahkan didalam hierarki peraturan perundang-undangan, TAP MPR memiliki kedudukan lebih tinggi dibandingkan dengan UU, Perpu, PP, Perpres dan Perda. Hal ini ditegaskan dalam pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang menegaskan bahwa, jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas :¹⁹⁸

1. UUD NRI Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

198 Lihat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

Gambar 6 Hierarki Peraturan Perundang-Undangan



Sumber: Hierarki Hukum Indonesia (Siadari, 2013)

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka TAP MPR dapat dikatakan sebagai salah satu sumber hukum. Meskipun dalam Undang-undang sebelumnya, yakni Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, TAP MPR tidak dimasukkan dalam hierarki perundang-undang, bukan berarti keberadaan TAP MPR tidak diakui.

Menurut **Hajriyanto Y. Thohari**, masuknya kembali Tap MPR dalam salah satu hierarki peraturan perundangan-undangan ini memberikan arti bahwa Ketetapan MPR kembali didudukkan dalam posisinya yang benar dalam sistem hukum di Indonesia. Implikasinya sangat signifikan dimana Tap MPR kembali menjadi sumber hukum formal dan material. Dengan masuknya kembali Tap 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. Berdasarkan teori hierarki ini akan memudahkan untuk menemukan keseimbangan hukum dan keharmonisan hukum yang selaras dan serasi, serta kesesuaian di antara norma baik secara vertikal maupun horizontal. Apabila diperlukan penafsiran atau peninjauan, karena adanya keraguan dalam sinkronisasi, maka untuk mendapatkan penjelasannya harus dicari pada maksud yang terdapat atau yang terkandung pada norma hukum pada tingkatan yang lebih tinggi. Penafsiran akan menelusuri hukum positif negara sebagai sumber

hukum positif norma-norma peraturan perundang-undangan negara.¹⁹⁹

Tap 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 pembentukan kebijakan-kebijakan publik lainnya. DPR dan Pemerintah (Presiden) mutlak harus memperhatikan Tap MPR yang masih berlaku, bahkan merujuk kepadanya dalam pembentukan undang-undang dan peraturan perundang-undangan di bawahnya.²⁰⁰

Keberadaan Ketetapan MPR di dalam hierarki peraturan perundang-undangan tidak ditemukan aturan tentang mekanisme peninjauan TAP MPR yang menyebabkan terjadinya kekosongan hukum serta tidak adanya lembaga yang berwenang untuk melakukan peninjauan terhadap Ketetapan MPR, inilah yang dinamakan *tetraa incognita*. Dimana sistem perundang-undangan merupakan subsistem hukum nasional yang mencakup semua hasil keputusan resmi yang tertulis dari penguasa yang mengikat umum, yang secara keseluruhan dalam kerangka sistem hukum nasional.

Implikasi *tetraa incognita* sebagai implikasi keberadaan Ketetapan MPR di dalam hierarki peraturan perundang-undangan tentunya dapat diselesaikan walaupun peninjauan materi terhadap Ketetapan MPR tidak disebutkan sebagai kewenangan lembaga negara manapun. Maka dari itu, perlu dihidupkan kembali kewenangan MPR untuk melakukan peninjauan Tap MPR yang masih berlaku sesuai dengan Tap MPR No. 1/MPR/2003. Hal ini merupakan upaya untuk mengisi kekosongan hukum.

Peninjauan Kembali Tap MPRS/Tap MPR yang dilakukan oleh MPR merupakan suatu langkah untuk melakukan peninjauan materi dan status dari Tap MPRS/Tap MPR yang masih berlaku dalam Tap MPR Nomor 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.

Mengenai Tap MPRS/Tap MPR yang masih berlaku dan sudah tidak berlaku dalam Ketetapan MPR No 1 Tahun 2003 dapat dijabarkan dalam tabel berikut:

199 Arief Sidharta B, "Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum", Jentera: *Jurnal Hukum*, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), Edisi 3 Tahun 2011.

200 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.

Tabel 4 Ketetapan MPR Nomor 1 Tahun 2003

| Pasal 1 | Pasal 2 | Pasal 3 |
|---|--|--|
| <p>Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ketetapan MPRS Republik Indonesia Nomor 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. Ketetapan MPR Rakyat Republik Indonesia Nomor VI/MPR/1973 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata-Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara. 3. Ketetapan MPR Republik Indonesia Nomor VII/MPR/1973 tentang Keadaan Presiden dan/atau Wakil Presiden Republik Indonesia Berhalangan. 4. Ketetapan MPR Republik Indonesia Nomor III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata-Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara. 5. Ketetapan MPR Republik Indonesia Nomor III/MPR/1988 tentang Pemilihan Umum. 6. Ketetapan MPR Republik Indonesia Nomor XIII/MPR/1998 tentang Pembatasan Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia. 7. Ketetapan MPR Republik Indonesia Nomor XIV/MPR/1998 tentang Perubahan dan Tambahan atas Ketetapan MPR Republik Indonesia Nomor III/MPR/1988 tentang Pemilihan Umum. 8. Ketetapan MPR Republik Indonesia Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia | <p>Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ketetapan MPRS Republik Indonesia 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 Faham atau Ajaran Komunis/MarxismeLeninisme dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan seluruh ketentuan dalam Ketetapan MPRS Republik Indonesia Nomor XXV/MPRS/1966 ini ke depan diberlakukan dengan berkeadilan dan menghormati hukum, prinsip demokrasi dan hak asasi manusia. 2. Ketetapan MPR Republik Indonesia Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi, di nyatakan 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 pembangunan nasional dalam rangka demokrasi ekonomi sesuai hakikat Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. 3. Ketetapan MPR Republik Indonesia Nomor V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur tetap berlaku sampai dengan terlaksananya ketentuan dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Ketetapan MPR Republik Indonesia Nomor V/MPR/1999. | <p>Ketetapan MPR yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil pemilihan umum tahun 2004.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ketetapan MPR Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004. 2. Ketetapan MPR Republik Indonesia Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah. 3. Ketetapan MPR Republik Indonesia Nomor VIII/MPR/2000 tentang Laporan Tahunan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara pada Sidang Tahunan MPR Republik Indonesia Tahun 2000. 4. Ketetapan MPR Republik Indonesia Nomor III/MPR/2001 tentang Penetapan Wakil Piesiden Republik Indonesia Megawati Soekarnoputri sebagai Presiden Republik Indonesia. 5. Ketetapan MPR Republik Indonesia Nomor IV/MPR/2001 tentang Pengangkatan Wakil Presiden Republik Indonesia. 6. Ketetapan MPR Republik Indonesia Nomor X/MPR/2001 tentang Laporan Pelaksanaan Putusan MPR Republik Indonesia oleh Lembaga Tinggi Negara pada Sidang Tahunan MPR Republik Indonesia Tahun 2001. 7. Ketetapan MPR Republik Indonesia Nomor II/MPR/2002 tentang Rekomendasi Kebijakan untuk Mempercepat Pemulihan Ekonomi Nasional. 8. Ketetapan MPR Republik Indonesia Nomor VII/MPR/2002 tentang Rekomendasi atas Laporan Pelaksanaan Putusan MPR Republik Indonesia oleh Presiden, Dewan Pertimbangan Agung, Dewan Perwakilan Rakyat, Badan Pemeriksa Keuangan, Mahkamah Agung pada Sidang Tahunan MPR Republik Indonesia Tahun 2002. |

| Pasal 4 | Pasal 5 | Pasal 6 |
|---|---|--|
| <p>Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ketetapan MPRS Republik Indonesia Nomor XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera tetap berlaku dengan menghargai Pahlawan Ampera yang telah ditetapkan dan sampai terbentuknya undang-undang tentang pemberian gelar, tanda jasa, lain-lain tanda kehormatan 2. Ketetapan MPR Republik Indonesia Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi Kolusi, dan Nepotisme sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut. 3. Ketetapan MPR Republik Indonesia Nomor 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 sampai dengan terbentuknya undang-undang tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 18, 18A, dan 188 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. 4. Ketetapan MPR Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. 5. Ketetapan MPR Republik Indonesia Nomor V/MPR/2000 tentang Pementapan Persatuan dan Kesatuan Nasional. 6. Ketetapan MPR Republik Indonesia No VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sampai terbentuknya undang-undang yang terkait 7. Ketetapan MPR Republik Indonesia No VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia sampai terbentuknya undang-undang yang terkait dengan penyempurnaan Pasal 5 ayat (4) dan Pasal 10 ayat (2) dari Ketetapan tersebut yang disesuaikan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. 8. Ketetapan MPR Republik Indonesia No VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa. 9. Ketetapan MPR Republik Indonesia No VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan. 10. Ketetapan MPR Republik Indonesia No VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan Pencegahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut. 11. Ketetapan MPR Republik Indonesia No IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut. | <p>Ketetapan MPR yang dinyatakan masih berlaku sampai dengan ditetapkannya Peraturan Tata Tertib yang baru oleh MPR Republik Indonesia hasil pemilihan umum tahun 2004.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ketetapan MPR Republik Indonesia Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR Republik Indonesia. 2. Ketetapan MPR Republik Indonesia Nomor I/MPR/2000 tentang Perubahan Pertama atas Ketetapan MPR Republik Indonesia Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR Republik Indonesia. 3. Ketetapan MPR Republik Indonesia Nomor II/MPR/2000 tentang Perubahan Kedua atas Ketetapan MPR Republik Indonesia Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR Republik Indonesia. 4. Ketetapan MPR Republik Indonesia Nomor V/MPR/2001 tentang Perubahan Ketiga atas Ketetapan MPR Republik Indonesia Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR Republik Indonesia. 5. Ketetapan MPR Republik Indonesia Nomor V/MPR/2002 tentang Perubahan Keempat atas Ketetapan MPR Republik Indonesia Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR Republik Indonesia. | <p>Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang dinyatakan tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena bersifat einmalig (final), telah dicabut, maupun telah selesai di laksanakan. (104 Ketetapan)</p> |

Kewenangan yang diberikan kepada MPR terkait peninjauan Tap MPRS dan Tap MPR yang masih berlaku mempunyai argumentasi bahwa Ketetapan MPRS/Tap MPR ditetapkan oleh MPR sehingga MPR berwenang untuk menyatakan apakah Tap MPR tersebut masih berlaku atau tidak berlaku lagi. Konsep ini memperjelas bahwa lembaga negara yang mengeluarkan peraturan maka lembaga negara itu pula yang dapat melakukan pencabutan atas peraturan tersebut.

Dengan diberikannya wewenang tersebut maka dalam hal ini MPR bersifat aktif dalam melakukan peninjauan terhadap Tap MPR/Tap MPRS yang masih berlaku. Adapun peninjauan ini dilatarbelakangi oleh Tap MPRS/Tap MPR yang masih berlaku sudah tidak sesuai dengan perkembangan tuntutan zaman di Indonesia atau dapat dikatakan sudah tidak sesuai dengan kondisi Indonesia sehingga harus dicabut/dinyatakan tidak berlaku.

Adapun proses yang dilakukan dalam peninjauan mengenai materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masih berlaku dijabarkan sebagai berikut:

a. Proses Penyusunan dan Penyerahan Kajian

Sebelum adanya peninjauan Ketetapan MPR yang masih berlaku, proses peninjauan diawali dengan adanya kajian yang diberikan oleh subjek hukum kepada MPR. Adapun subjek hukum yang dimaksud adalah Perorangan Warga Negara Indonesia, Kesatuan Masyarakat Hukum Adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dengan UU; Badan hukum publik atau privat; atau Lembaga negara.

Nantinya subjek hukum yang dimaksud dapat memberikan hasil kajian yang berkaitan dengan peninjauan Ketetapan MPR. Dalam kajian yang diberikan tersebut menjelaskan tentang landasan peninjauan ketetapan MPR baik secara filosofis, yuridis, normatif, dan sosiologis. Hasil Kajian yang dilakukan oleh subjek hukum tersebut, nantinya akan disampaikan kepada Badan Pengkajian MPR untuk dilakukan pengkajian lebih lanjut.

b. Proses Penerimaan Kajian

Proses selanjutnya adalah Badan Pengkajian MPR menerima dan menampung seluruh kajian yang disusun dan diserahkan oleh subjek hukum. Nantinya Badan Pengkajian MPR ini diberikan tugas untuk melakukan pengkajian lebih lanjut terkait dengan kajian yang diberikan subjek hukum. Maksud pengkajian lebih lanjut ini adalah Badan Pengkajian MPR akan melihat semua kajian yang masuk secara komperhensif untuk nantinya dilakukan

pengkajian dengan mendasarkan kepada urgensi, landasan dan implikasi dengan adanya peninjauan Tap MPR kedepannya.

c. Proses Peninjauan Ketetapan MPR

Setelah pengkajian yang dilakukan Badan Pengkajian MPR selesai dengan hasil bahwa suatu Ketetapan MPR memang perlu untuk dilakukan peninjauan, maka Badan Pengkajian MPR akan memberikan surat pemberitahuan kepada Pimpinan MPR. Dimana nantinya Pimpinan MPR diharuskan untuk menyelenggarakan sidang paripurna dengan agenda peninjauan Tap MPR selambat-lambatnya 30 hari sejak diberikannya Surat Pemberitahuan dari Badan Pengkajian MPR, selain itu Pimpinan MPR juga akan mengundang anggota MPR untuk hadir dalam sidang paripurna dengan agenda melakukan peninjauan Tap MPR/Tap MPRS.

Pada sidang paripurna, MPR akan melakukan musyawarah untuk mufakat dalam melakukan peninjauan terhadap Tap MPRS/Tap MPR berdasarkan hasil pengkajian Badan Pengkajian MPR yang harus dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari seluruh jumlah anggota MPR. Apabila musyawarah mufakat tidak tercapai maka pengambilan keputusan akan dilakukan dengan cara pemungutan suara terbanyak dengan persetujuan sekurang-kurangnya 50 persen ditambah satu anggota dari jumlah anggota MPR yang hadir. Adapun hasil suara dari MPR terkait dengan peninjauan tersebut akan ditetapkan dalam produk hukum berupa Keputusan MPR dan kemudian akan dilakukan publikasi kepada publik ataupun masyarakat luas terkait dengan hasil peninjauan tersebut.

Mekanisme yang melibatkan kajian dari masyarakat dalam Peninjauan Ketetapan MPR yang sudah dijelaskan diatas, dimaksudkan agar masyarakat dapat diikutsertakan dalam proses Peninjauan Ketetapan MPR sehingga mempunyai legitimasi yang kuat dalam proses peninjauan tersebut.

B. Haluan Negara Republik Indonesia

Sebuah pedoman menjadi *center* dalam sistem bertatanegara terutama di negara berkembang. Pedoman ibarat kompas dalam menentukan kemana negara harus berlabu. Sehingga, hal ini menunjukkan bahwa pedoman menentukan nasib sebuah negara. Perumusan pedoman dalam sistem ketatanegaraan ini sering dirumuskan dalam bentuk suatu haluan negara.

Haluan adalah 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, atau pun politik hukum.²⁰¹

Berdasarkan pemahaman tersebut, mekanisme penyusunan perencanaan nasional yang baik adalah mekanisme yang mampu menyikapi unsur-unsur pemerintahan dan dituangkan dalam tugas pokok untuk diemban oleh departemen, kementerian, dan lembaga. Pemahaman di atas mengindikasikan bahwa mekanisme politik dan demokrasi dalam penyusunan perencanaan nasional harus fleksibel untuk dapat beradaptasi terhadap perubahan 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.

1. Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana

Dalam pergolakan revolusi kemerdekaan sejak hari proklamasi 1945, rakyat Indonesia telah berhasil membentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia yang bebas dan berkedaulatan rakyat dari Sabang sampai Merauke. Negara kesatuan itu ialah Negara Kebangsaan.

Sejak Indonesia menjadi sebuah negara merdeka, pembangunan nasional sudah mulai dilakukan, meskipun dalam pelaksanaan pembangunan pada saat itu belum mengacu kepada suatu perencanaan dalam jangka panjang. Pada pemerintahan kurun waktu dua puluh tahun pertama Indonesia merdeka, kekuasaan Presiden sangat dominan sehingga dalam pelaksanaan pembangunan pun acuan utamanya adalah kebijakan atau ide-ide yang dikemukakan oleh Presiden. Walaupun demikian pada saat itu, telah mengenal suatu konsep Haluan Negara dalam bentuk pembangunan nasional semesta berencana, namun rencana pembangunan nasional yang disusun tersebut belum menggunakan pola perencanaan yang sistematis dan berjangka panjang.²⁰²

Setelah 14 tahun berjuang dalam masa revolusi Indonesia, keamanan dalam negeri telah membuka kemungkinan untuk melanjutkan pembangunan semesta dan berencana dengan bertekad bulat hendak menuju masyarakat yang adil dan makmur. Pembangunan berencana dengan pergerakan rakyat Indonesia ialah dijalan utama untuk menjadi tujuan membentuk masyarakat sosialis di Indonesia serta menghabiskan dan membinasakan segala penghalang sebagai sisa-sisa

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

202 Mohammad Ali, *Pendidikan Untuk Pembangunan Nasional*, Jakarta: Grasindo, 2005, hlm. 25.

imperialisme, kolonialisme dan feodalisme yang masih berada dalam masyarakat Indonesia.

Pembangunan semesta berencana merupakan pembangunan yang bersifat menyeluruh (*overall planning*) untuk menuju tercapainya masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Usaha pembentukan penyusunan arah kebijakan pembangunan nasional pada masa orde lama dicerminkan melalui pembentukan “Panitia Pemikir Siasat Ekonomi” pada tanggal 12 April 1947 yang dibentuk dengan Penetapan Presiden (Penpres) No. 3 Tahun 1947 dengan diketuai oleh Drs. Mohammad Hatta dan wakil ketua yaitu Sjafroedin Prawiranegara, A.K Gani, dan Muhammad Roem. Panitia Pemikir Siasat Ekonomi menghasilkan suatu dokumen perencanaan yang disebut Dasar Pokok daripada Plan Mengatur Ekonomi Indonesia yang terdiri dari:

1. Rencana Kasimo (1948-1950);
2. Rencana urgensi perkembangan industri dan industri kecil (1951-1952);
3. Rencana Pembangunan Semesta Berencana (1961-1969).

Perubahan peta politik di tanah air pada saat itu yang berhasil mengembalikan kedudukan politik Presiden Soekarno pada posisi sentral dalam mekanisme pengambilan keputusan mengenai Haluan Negara, sangat mendukung bagi adanya orientasi baru terhadap perencanaan pembangunan. Perencanaan Pembangunan Nasional Semesta Berencana merupakan strategi pembangunan dalam masa peralihan yang bersifat menyeluruh untuk menuju tercapainya masyarakat yang adil dan makmur.²⁰³

Pola-pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana itu, antara lain mencakup:²⁰⁴

1. Bidang Mental, Keagamaan, Kerohanian, dan Penelitian.
2. Bidang Kesejahteraan.
3. Bidang Pertahanan-Keamanan (HANKAM).
4. Bidang Peningkatan Produksi.
5. Bidang Distribusi dan Perhubungan.
6. Bidang Keuangan dan Pembiayaan.

Dalam beberapa paket kebijakan pembangunan diatas, bisa dikatakan bahwa Rencana Pembangunan Nasional Semesta Berencana (PNSB) menjadi titik perhatian karena memuat hal umum yang tidak secara khusus mengurus satu

203 Suradi HP, Mardanas Safwan dkk., 1986, Sejarah Pemikiran Pendidikan dan Kebudayaan, Jakarta: Depdikbud Direktorat Sejarah dan Nilai Tradisional, hlm. 105

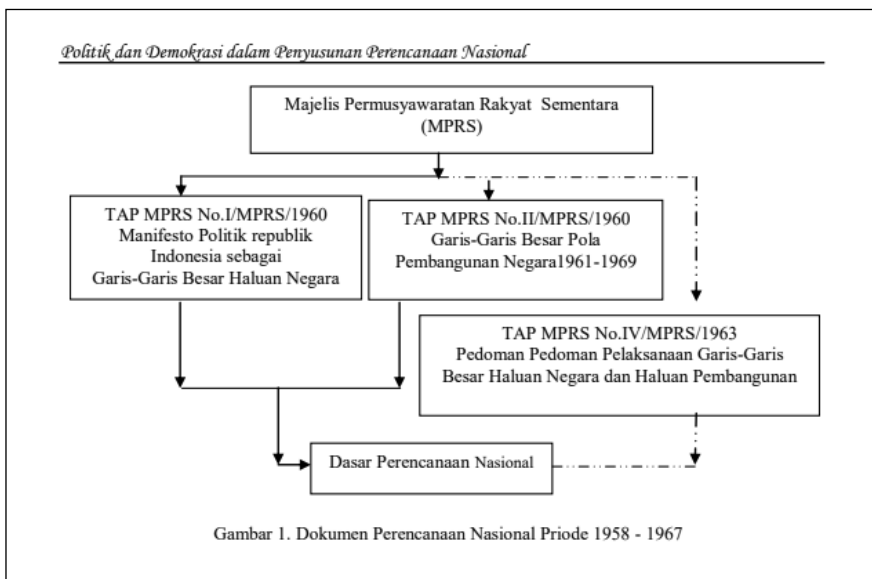
204 Suradi HP, dkk., Sejarah Pemikiran Pendidikan dan Kebudayaan, Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Direktorat Sejarah dan Nilai Tradisional Proyek Inventarisasi dan Dokumentasi Sejarah Nasional, 1986.

bidang tertentu. Selain itu, PNSB menjadi rencana pembangunan jangka menengah yang terpanjang dalam sejarah perencanaan pembangunan di Indonesia, yaitu dalam jangka waktu 8 tahun.

Dasar hukum pelaksanaan Pembangunan Nasional Semesta Berencana kemudian disusun oleh Dewan Perancang Nasional (Depernas) yang dibentuk dengan UU No. 80 Tahun 1958 dan pelaksanaannya ditetapkan melalui Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 1959. Depernas telah berhasil menyusun rumusan mengenai rencana pembangunan nasional semesta tahun pertama (1961-1969) melalui ketetapan MPRS No. II/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Tahapan Pertama.

Selain TAP MPRS No.II/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana 1961-1969, terdapat pula 2 ketetapan lainnya yang menjadi konsep dan dasar kebijakan perencanaan nasional pada masa pemerintahan tahun 1958-1967, yakni TAP MPRS No.I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Ketetapan MPRS No. IV/MPRS /1963 tentang Pedoman-Pedoman Pelaksanaan Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Haluan Pembangunan.

Gambar 7 Dokumen Perencanaan Nasional Periode 1958 – 1967



Pembangunan Nasional Semesta Berencana memunculkan suatu konsep pembangunan dalam masa peralihan, 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.²⁰⁵

2. Pola Pembangunan Garis-Garis Besar Haluan Negara

Pada pemerintahan Orde Baru di bawah pimpinan Presiden Soeharto perencanaan mulai digiatkan lagi, yang dikerjakan oleh Badan Perencana Pembangunan Nasional (BAPPENAS) yaitu pada tahun 1966 mulai dengan rencana Program Stabilisasi dan Rehabilitasi Ekonomi. Program pembangunan dibagi dalam beberapa tahap. Tahapan jangka pendek disebut dengan Repelita atau Rencana Pembangunan Lima Tahun dan ada pula rencana pembangunan dua puluh lima tahun (1994-2019). Tiap Repelita memiliki target dan sasaran terukur. Repelita pertama yang dicanangkan tahun 1969 hingga 1974 menitikberatkan dalam bidang pertanian. Pada pertengahan tahun 1980an Indonesia sudah mampu mencapai swasembada dalam persediaan beras. Pada periode itu, perekonomian Indonesia tumbuh lebih dari 7 persen. Prestasi yang bersifat rekor itu tidak ada presedennya dalam sejarah modern nusantara.²⁰⁶ Kemudian dilanjutkan yang kedua tahun 1974 – 1979, dan seterusnya. Perencanaan pada masa orde baru dilakukan dalam tiga tahap.²⁰⁷

Di Indonesia, kebijakan negara sebelum perubahan UUD Tahun 1945, dikenal dengan nama Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). GBHN berlaku di Indonesia sejak tahun 1973 sampai dengan tahun 1999. GBHN merupakan suatu produk ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang menganut dasar filsafat negara, yaitu Pancasila serta memuat ketentuan-ketentuan pokok mengenai tujuan negara yang dimuat dalam Pembukaan UUD Tahun 1945. GBHN memuat ketentuan-ketentuan pokok mengenai kebijaksanaan politik pemerintahan negara.

- a. Rencana Pembangunan Jangka Panjang I dan II (tiap 25 tahun).
- b. Rencana Pembangunan Jangka Menengah (tiap lima tahun), dilakukan antara perencanaan pembangunan Jangka Panjang.
- c. Rencana Pembangunan Jangka Pendek I dan V (tiap satu tahun) dilakukan antara Perencanaan Jangka Menengah.

205 Konsideran Ketetapan MPRS No. II/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969.

206 Anne Both, Pembangunan: Keberhasilan dan Kekurangan, dalam Donald K Emerson (Ed.), Indonesia *Beyond* Soeharto, Jakarta: Gramedia Pustaka, hlm. 19.

207 M.Hasbi Arbi, UUD-1945 dan GBHN Sebagai Kendali Yuridis Dan Politis Dalam Pembangunan Nasional, *Jurnal Variasi*, Vol.4, No.12, Juni 2013, hlm. 5.

Dalam hal perencanaan pembangunan tingkat nasional dilaksanakan oleh Bappenas, sedangkan daerah tingkat I dan II mengikuti perencanaan nasional, dimana daerah tingkat I dan II dibentuk Badan Perencanaan Pembangunan Daerah yang bertugas mengkoordinir dan merencanakan Rencana Pembangunan Daerah baik Rencana Pembangunan lima tahun Daerah maupun Perencanaan Tahunan Daerah. Terdapat 196 Konsepsi dari fungsi dan manfaat perencanaan disimpulkan bahwa perencanaan ini merupakan suatu keniscayaan yang terus berjalan selama negara ini tetap berdiri. GBHN sebagai politik dan strategi nasional atau sebagai kebijaksanaan dasar nasional, berkedudukan sebagai landasan operasional.

Menurut Dosen UIN SUSKA Riau, **Mahmuzar** yang menyatakan bahwa, Presiden menjalankan program pembangunan berdasarkan GBHN yang dikeluarkan melalui TAP MPR, karena MPR dianggap sebagai maket atau miniatur dari masyarakat Indonesia dalam melakukan proses kedaulatan rakyat. Presiden wajib menjalankan haluan negara menurut GBHN yang ditentukan oleh MPR. Di bawah MPR, Presiden ialah penyelenggara pemerintah negara yang tertinggi dalam menjalankan pemerintahan negara. Instrumen hukum dalam acuan penyelenggaraan negara dituangkan dalam bentuk GBHN dalam formulasi TAP MPR.²⁰⁸

GBHN bertujuan untuk mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur yang merata baik secara materiil dan spiritual berdasarkan Pancasila dan UUD Tahun 1945 dalam wadah NKRI yang merdeka, berdaulat, bersatu, dan berkedaulatan rakyat dalam suasana perikehidupan bangsa yang aman, tentram, tertib, dan dinamis dalam lingkungan pergaulan dunia yang merdeka, bersahabat, tertib, dan damai. Ketentuan/Kaidah Pelaksanaan GBHN pada dasarnya merupakan haluan negara tentang pembangunan nasional yang ditetapkan setiap lima tahun berdasarkan perkembangan dan tingkat kemajuan kehidupan rakyat Bangsa Indonesia, serta pelaksanaannya dituangkan dalam pokok-pokok kebijaksanaan pelaksanaan pembangunan nasional yang ditentukan oleh Presiden.²⁰⁹

Hal ini berarti bahwa perjalanan bangsa dan negara dalam usaha mewujudkan cita-cita yang menjadi tujuan nasional, diadakan tahap-tahap yaitu setiap 5 tahun dan diadakan peninjauan hasil-hasil yang telah tercapai dalam 5 tahun terakhir, diadakan penilaian atas perkembangan yang terjadi selama itu serta ditentukan apa yang dapat dan ingin dicapai dalam lima tahun berikutnya. Kemudian pada dasarnya GBHN yang dimaksudkan disini mengandung unsur-unsur.²¹⁰

208 Yessi Aggraini, Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum Dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945, *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 9, No. 1, Januari-Maret 2015, hlm. 75.

209 Imam Subkhan, "GBHN Dan Perubahan Perencanaan Pembangunan Di Indonesia", *Jurnal Aspirasi*, Vol. 5, No. 2, Desember 2014, hlm. 138.

210 Musanef, Sistem Pemerintahan di Indonesia, Jakarta: PT Gunung Agung, 1983, hlm. 36-37.

- a. GBHN adalah Haluan Negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat.
- b. GBHN pada hakikatnya adalah Pola Umum Pembangunan, yaitu merupakan rangkaian program-program pembangunan yang menyeluruh, terarah, terpadu, dan yang berlangsung secara terus-menerus.
- c. Rangkaian program-program pembangunan yang terus menerus tersebut dimaksudkan untuk mewujudkan tujuan nasional seperti yang dimaksud di dalam pembukaan UUD Tahun 1945.

Melihat keadaan pelaksanaan GBHN pada masa Orde Baru tersebut, maka dapat ditelaah bahwa keberlangsungan Indonesia dengan keberadaan suatu haluan negara merupakan bentuk kesatuan dalam mewujudkan cita-cita bangsa dan negara, hal ini dapat disimpulkan sebagai berikut:

- a. GBHN merupakan suatu *masterplan* berlandaskan pernyataan kehendak dari rakyat untuk memberikan arah pembangunan yang mengakomodir keberlangsungan semua aspek pembangunan negara.
- b. GBHN bertujuan untuk menciptakan keadaan yang diinginkan dalam waktu lima tahun berikutnya dan dalam jangka panjang sehingga secara bertahap dapat terealisasinya cita-cita Bangsa Indonesia seperti termaktub dalam UUD Tahun 1945.

Keberadaan Garis-Garis Besar Haluan Negara secara ideologis bertujuan untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila yang menjadi cita-cita Bangsa Indonesia sebagaimana tertera dalam alinea ke 4 Pembukaan UUD Tahun 1945, serta sebagai wadah permusyawaratan rakyat yang membahas rencana untuk lima tahun ke depan, suatu *masterplan* yang tidak hanya dibahas oleh lembaga negara saja akan tetapi dibicarakan oleh seluruh elemen rakyat melalui berbagai proses penggarapan pemikiran kebangsaan, politik maupun ekonomi.

3. Pola Pembangunan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Setelah ditetapkan Undang-Undang UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang SPPN, kebijakan politik hukum nasional mengalami perubahan penyusunan arah dan strategi pembangunan nasional diserahkan kepada Presiden dan Wakil Presiden selama lima tahun dalam RPJMN. Sistem perencanaan pembangunan nasional menurut pasal 1 ayat 3 UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang SPPN yaitu Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah satu kesatuan tata cara perencanaan

pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat Pusat dan Daerah.

RPJMN merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden yang yang berpedoman pada cita-cita luhur dalam Pembukaan UUD Tahun 1945 dan RPJPN yang ditetapkan dengan UU Nomor 17 Tahun 2007 tentang RPJPN 2005-2025.²¹¹ Produk hukum RPJP Indonesia baru diatur dalam UU Nomor 17 Tahun 2007 tentang RPJPN Tahun 2005-2025. Pasal 3 Undang-Undang tersebut menjelaskan bahwa RPJP Nasional merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya Pemerintahan Negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial dalam bentuk rumusan visi, misi dan arah Pembangunan Nasional.

Dilanjutkan oleh pasal 6 yang menyatakan bahwa RPJP Nasional sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 ayat (1) menjadi acuan dalam penyusunan RPJP Daerah yang memuat visi, misi, dan arah Pembangunan Jangka Panjang Daerah.

Jadi, RPJP merupakan acuan yang harus diikuti oleh pemerintah daerah dalam membentuk RPJPD dan RPJMD yang memuat visi, misi, dan arah pembangunan daerah. Proses penyusunan dan penetapan RPJPN yakni, Menteri menyiapkan rancangan RPJPN, dan menjadi bahan utama bagi Musrenbang Jangka Panjang. Musrenbang Jangka Panjang ini diselenggarakan oleh Menteri dan diikuti oleh unsur-unsur penyelenggara negara dengan mengikutsertakan masyarakat. Setelah itu Menteri menyusun rancangan akhir RPJPN berdasarkan hasil Musrenbang Jangka Panjang tersebut. Kemudian, RPJPN ini ditetapkan dengan undang-undang.

RPJMN merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden yang penyusunannya berpedoman pada RPJPN, yang memuat strategi pembangunan nasional, kebijakan umum, program Kementerian/Lembaga dan lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahan dan lintas kewilayahan, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal dalam rencana kerja yang berupa kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.²¹²

RPJMN yaitu dokumen perencanaan pembangunan nasional untuk periode

211 Siti Marwiyah, Nunuk Nuswardani, *Garis-Garis Besar Haluan Negara sebagai Penentu Arah dan Strategi Rencana Pembangunan Indonesia*, Vol.9, 2014, hlm. 90.

212 Pasal 4 UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU SPPN). Lihat juga Pasal 4 ayat (2) dan Penjelasan Umum UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (UU RPJP Nasional) alinea ke-9.

5 (lima) tahunan, yaitu RPJMN I Tahun 2005–2009, RPJMN II Tahun 2010–2014, RPJMN III Tahun 2015–2019, dan RPJMN IV Tahun 2020–2024. Sebagai catatan perlu dikemukakan bahwa RPJMN meskipun berpedoman pada RPJPN, tetapi merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden pada saat Pemilu Presiden dan Wakil Presiden sebelumnya.

Oleh karena penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden pada saat Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, maka RPJMN sebagai perencanaan pembangunan nasional untuk periode 5 (lima) tahunan dalam praktiknya memungkinkan terjadinya ketidaksinambungan antara periode satu dengan periode berikutnya. Hal ini bisa terjadi jika Presiden yang terpilih berikutnya berbeda dengan Presiden sebelumnya. Sehingga dapat dimungkinkan antara strategi pembangunan nasional dari Presiden sebelumnya berbeda dengan Presiden yang terpilih berikutnya.

Masalah yang akan muncul kemudian ialah, jika Presiden yang terpilih di tingkat pusat berbeda ideologi dan *platform* dengan Kepala Daerah oleh karena perbedaan partai politik yang mengusungnya, maka tidak mustahil akan terjadi perbedaan strategi pembangunan antara pembangunan nasional dengan pembangunan daerah untuk rentang 5 (lima) tahunan. Hal tersebut juga dapat terjadi di antara pemerintah daerah misalnya pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/ kota, yang disebabkan oleh perbedaan ideologi dan *platform* dari partai yang mengusung tersebut.

Mekanisme atau alur penyusunan rencana pembangunan nasional pada dasarnya memiliki tujuan yang sama, yakni berkomitmen melibatkan partisipasi masyarakat yang luas dan kekuatan-kekuatan politik di parlemen untuk mewujudkan pembangunan nasional yang dapat menciptakan kesejahteraan umum, dan mencapai cita-cita kemerdekaan bangsa. Terlihat bahwa penyusunan rencana pembangunan di era reformasi telah diupayakan untuk lebih melengkapi perencanaan pada masa sebelumnya. Hal ini terlihat dari rincian sistematika penyusunan yang lebih teratur dan terarah sebagaimana yang diamanatkan dalam UU SPPN.

Dengan dihapuskannya GBHN, konsistensi dan kontinuitas nampak tidak berjalan karena perencanaan pembangunan diwadhahi dalam Undang-Undang. UU SPPN beserta peraturan dibawahnya yang menjadi landasan perencanaan pembangunan saat ini, dianggap tidak dapat menjamin kesinambungan dan keselarasan pembangunan antara pusat dan daerah. Fenomena sinkronisasi pelaksanaan pembangunan antara pusat dan daerah dan antar daerah dinilai tidak ada karena pelaksanaan berjalan sendiri-sendiri.²¹³

Dalam hal ini “jika arah pembangunan menurut kepala daerah tidak cukup

213 Yessi Anggraini, Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD 1945, *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 9, No. 1, 2015, hlm. 82-83.

dituangkan dalam visi dan misi calon presiden terpilih maka program pembangunan daerah bisa ditafsirkan secara bebas dimana kepala daerah menafsirkan sendiri-sendiri pembangunan di wilayahnya.”

Tabel 5 Perkembangan perencanaan di Indonesia periode tahun 1950-2014

| Dekade 1950-an dan Awal 1960-an | |
|---------------------------------|---|
| 1) | Konflik Regional |
| 2) | Pembangunan nasional yang semakin kompleks |
| 3) | Pembangunan Semesta Berencana (Rencana Pembangunan Nasional) |
| 4) | Kesadaran perencana mulai meningkat |
| 5) | Peningkatan tenaga ahli perencanaan wilayah dan kota |
| Periode 1970-1992 | |
| 6) | Kompleksitas pembangunan nasional, regional, dan lokal semakin meningkat |
| 7) | Pengaruh metode-metode dan teknologi negara maju |
| 8) | Pendekatan perencanaan canggih |
| 9) | Perencanaan wilayah dan kota digalakan |
| 10) | Pengembangan metode-metode perencanaan yang diterapkan Indonesia |
| 11) | Peningkatan program transmigrasi dan perbaikan kampung berencana. |
| 12) | Diterbitkannya No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang |
| Periode 1992-2007 | |
| 13) | Tingginya tingkat urbanisasi (desa-kota) |
| 14) | Terjadi krisis ekonomi dan ketidakstabilan politik nasional |
| 15) | Dampak globalisasi perekonomian pada pembangunan wilayah dan kota |
| 16) | Perencanaan berwawasan pembangunan yang berkelanjutan |
| 17) | Pengembangan perangkat perencanaan tata ruang |
| 18) | Pengembangan kemitraan pemerintah, swasta, dan pemerintah dalam pembangunan wilayah dan kota |
| 19) | Perencanaan pengembangan regional antarnegara |
| 20) | Diterbitkannya UndangUndang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang sebagai pengganti peraturan sebelumnya |
| Periode 2007- Sekarang | |
| 21) | Isu Pemekaran Daerah |
| 22) | Sinkronisasi pembangunan dengan rencana tata ruang |
| 23) | Pengawasan dan pengendalian pemanfaatan ruang |
| 24) | Penguatan perangkat pengendalian tata ruang |
| 25) | Penguatan kemitraan pemerintah dan swasta dalam pembangunan wilayah kota |
| 26) | Pengoptimalan partisipasi masyarakat |

Sumber: Sudjarto, Menata Kota Melalui Rencana Detail Tata Ruang (RDTR), 2011, diolah 2014

Dengan berbagai alasan tersebut, muncul sebuah paradigma bahwa sangat diperlukan konsensus politik, dalam membuat arah pembangunan yang lebih

tinggi daripada undang-undang. Adanya GBHN atau memakai nama lain dalam menentukan arah pembangunan adalah sesuatu hal yang penting karena masa depan Bangsa Indonesia dianggap terdistorsi apabila ditentukan oleh visi dan misi dari presiden, gubernur, walikota, dan bupati. *Legal binding* untuk pedoman perencanaan pembangunan nasional harus dibuat lebih tinggi agar memiliki daya ikat yang legal, psikologis, dan ideologis. Dengan daya ikat yang tinggi maka setiap komponen bangsa akan mempunyai komitmen yang tinggi dan *sense of response* yang baik. Gagasan ini merupakan suatu bentuk kemajuan dalam menciptakan iklim pembangunan yang lebih merata dan berkesinambungan, dengan begitu arah dan tujuan negara dapat terlaksana lebih jelas.

4. Reformulasi Pola Haluan Negara Republik Indonesia

Pada pola haluan maupun sistem perencanaan pembangunan sebelum dan sesudah amandemen UUD NRI Tahun 1945 pada hakikatnya memiliki tujuan dan fungsi yang sama yaitu sebagai tata cara pelaksanaan pembangunan nasional yang didalamnya berisi nilai-nilai dasar tujuan pembangunan. Pola ini mengatur garis kebijakan dan sistem perencanaan pembangunan untuk dijabarkan dalam bentuk perencanaan pembangunan jangka panjang, menengah maupun tahunan.

Sebelum amandemen UUD Tahun 1945, Haluan Negara dibentuk oleh MPR dan diejawantahkan dalam bentuk TAP MPR. Namun, pasca reformasi pembentukan haluan Negara bukan lagi menjadi tugas dan wewenang MPR. Hal ini berubah ketika MPR tidak lagi mengeluarkan TAP MPR serta ketetapan-ketetapan yang bersifat mengatur (*Regeling*) dan mengikat secara umum. Saat ini, jika melihat dari wewenangnya, satu-satunya produk hukum yang dibuat menurut lingkup kewenangan MPR dan bersifat mengatur adalah produk perubahan UUD yang dilakukan menurut ketentuan Pasal 37 yaitu:

- (4) 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. *****)
- (5) Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya. *****)
- (6) Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. *****)
- (7) 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. *****)

- (8) Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan. ****)

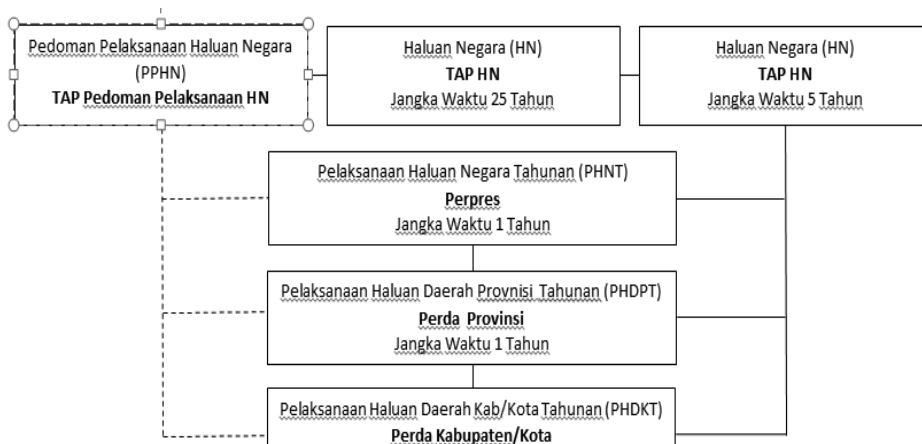
Secara historis, Indonesia telah melaksanakan pembangunan jangka panjang selama 25 tahun yang dimuat dalam GBHN. Selama masa tersebut, Indonesia dilihat dari segi kesuksesannya, memang dianggap lebih baik dibandingkan pada saat ini. Hal itu terlihat dari bagaimana Bangsa Indonesia harus merencanakan pembangunan sarana, prasarana dan sumber daya manusia (SDM) lima sampai sepuluh tahun sebelum hasilnya dapat dimanfaatkan oleh negara. Dengan perencanaan yang terarah memungkinkan penyusunan prioritas strategi pembangunan yang fokus dan bertahap, sehingga semakin mendekatkan Bangsa Indonesia pada cita-cita dan tujuannya sesuai dengan pembukaan UUD Tahun 1945.

Pembentukan Haluan Negara bagi Indonesia menjadi sangat relevan pada saat ini, tujuannya agar tercipta suatu acuan terhadap arah dan strategi perencanaan pembangunan nasional jangka panjang 25 tahun, jangka menengah 5 tahunan dan jangka 1 tahunan, serta Haluan Negara menjadi Pola Penataan dari Lembaga-Lembaga Negara yang ada maupun sebagai amanat dari Haluan Negara. Haluan Negara ini diperlukan untuk menjalin kesinambungan pembangunan antar periode kepemimpinan, dengan adanya keterikatan secara hukum bahwa pembangunan yang telah dilaksanakan Pemerintahan sebelumnya akan dilanjutkan oleh Pemerintahan berikutnya.

Perlu untuk diketahui, makna Haluan Negara mengandung dua tuntutan: 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 undang-undang dan kebijakan pembangunan disegala bidang dan lapisan. Haluan strategis berisi pola perencanaan pembangunan yang menyeluruh, terpadu, dan dipimpin dalam jangka panjang secara bertahap dan berkesinambungan, dengan memperhatikan prioritas bidang dan ruang wilayah.

Dalam menemukan reformulasi yang tepat, maka timbul gagasan haluan negara yang mempunyai sistem pelaksanaan berbeda, namun diharapkan berjalan efektif dan sesuai dengan tujuan dan cita-cita bangsa. Landasan pelaksanaan Haluan Negara ditetapkan dengan produk hukum yang bersifat mengatur secara resmi dan ditetapkan dengan peraturan perundangan yang hierarkis. Sehingga perencanaan pembangunan nasional tersusun secara sistematis serta 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 8 Skema Pelaksanaan Kebijakan Pembangunan Nasional



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 Haluan sebagai bentuk pengganti dari GBHN, SPPN, atau RPJP yang selama ini belum sempurna dalam pelaksanaannya. Oleh karena itu HN akan menjadi wujud baru dan diharapkan dapat memberikan suatu sistem yang sesuai dengan perkembangan zaman serta bersifat demokratis yang dimana mencerminkan keterlibatan seluruh aspek bernegara dalam penyusunan arah pembangunan nasional. HN merupakan sebuah pedoman penuntun dalam proses perencanaan pembangunan nasional yang berisi kehendak seluruh rakyat Indonesia.

Jangka waktu HN adalah selama 25 tahun sejak ditetapkan, sehingga melalui lima periode Presiden. Dengan kata lain, rumusan HN harus menjangkau antar periode kekuasaan Presiden. Oleh karena itu dalam penyusunan HN harus dimuat dalam rumusan secara umum yang dapat dilaksanakan oleh seluruh Presiden terpilih. Ketika dalam masa pergantian Presiden dengan Presiden lain dalam periode yang berbeda, maka HN yang dibuat pada era sebelumnya bisa dijalankan oleh Presiden berikutnya.

Selain itu HN juga menjadi landasan kaidah bagi seluruh lembaga negara di Indonesia dalam segala penyusunan kebijakan, karena HN

mengandung dua makna tuntunan: 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. Sementara 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. Sehingga seluruh lembaga negara dapat memiliki acuan yang pasti mengenai apa yang harus dilakukan dan dicapai oleh sebuah pemerintahan dalam jangka waktu tertentu.

Pasca direvisinya UU No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Salah satu yang berubah adalah dimasukkannya kembali Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan. hal tersebut dilakukan karena memang hingga saat ini masih ada sejumlah TAP MPR yang masih berlaku. Sehingga dengan dimasukkannya kembali TAP MPR ke dalam hierarki maka kekuatan hukum TAP MPR akan semakin kuat.

Setidaknya sudah ada 139 TAP MPR yang dihasilkan oleh MPR sejak berdiri hingga 2003. TAP TAP tersebut kemudian diklasifikasi kembali dengan terbitnya TAP No.I/MPR/2003. Ada TAP yang dicabut, tetapi ada TAP yang dipertahankan sehingga dapat berlaku mengikat bagi setiap warga negara.

Saat ini MPR memang tidak dapat lagi menerbitkan TAP MPR yang bersifat mengatur (*regelling*). Pasca perubahan UUD Tahun 1945, MPR tidak lagi memiliki kewenangan menetapkan Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Menerbitkan TAP itu adalah kewenangan turunan dari menetapkan GBHN. Sehingga MPR saat ini tidak memiliki kewenangan lagi untuk menerbitkan TAP yang bersifat *regeling*.

Namun melihat urgensitas dari haluan negara sebagai pedoman pembangunan nasional baik dalam tingkat pusat maupun daerah. Sehingga dirasa perlu kembali menghadirkan kewenangan MPR dalam membentuk suatu haluan negara, tetapi yang perlu menjadi catatan bersama adalah bahwa dengan hadirnya kembali kewenangan MPR dalam membentuk suatu haluan negara, bukan berarti MPR juga kembali memiliki kewenangan untuk membentuk TAP lain yang bersifat *regelling*, karena formulasi pelaksanaan Haluan Negara (HN) berbeda dengan GBHN di masa Orde Lama maupun Orde Baru.

Sehingga dengan hadirnya HN sebagai landasan pembangunan diharapkan dapat menjadi arah kebijakan yang komprehensif di segala bidang serta dapat menjadi acuan secara berkesinambungan dalam segala aspek kehidupan.

b. Pelaksanaan Haluan Negara (PHN)

PHN merupakan rancangan pembangunan yang diturunkan dari HN dan dalam pelaksanaan serta penyusunannya mengacu kepada HN. PHN ini disusun oleh MPR dengan ditetapkan melalui TAP PHN dan mempunyai jangka waktu 5 tahun (lima tahun), artinya PHN ini menjadi kewajiban dan tanggung jawab anggota MPR untuk membuatnya sebelum habis masa jabatan. Dalam penyusunan PHN harus mengacu kepada HN yang secara sistematis. PHN dibentuk dalam TAP PHN agar Presiden dalam mengkomodir setiap kebijakannya sesuai dengan Haluan Negara jangka waktu 25 tahun, yang menjadi kekhawatiran ketika pelaksanaan ini dilaksanakan dalam UU ataupun perpres adalah adanya keterlibatan lembaga legislatif yang berpotensi menghambat jalannya pemerintahan dan Presiden dapat leluasa dalam penyusunan PHN. Selain itu dalam pelaksanaan PHN ini DPR sebagai lembaga legislatif tetap memiliki fungsi pengawasan terhadap setiap kebijakan yang dijalankan oleh Presiden. Sehingga prinsip *check and balances* tetap terjaga.

Terlepas dari kebijakan MPR dalam membuat haluan jangka menengah (PHN) sebagai panduannya dalam melaksanakan pemerintahan, setiap lembaga negara juga dapat membuat aturan internal yang digunakan sebagai acuan pelaksanaan dengan tetap berdasar pada HN.

c. Pelaksanaan Haluan Negara Tahunan (PHNT)

Proses pembentukan PHNT disusun oleh Presiden sebagai kepala pemerintahan dalam bentuk peraturan Presiden dengan jangka waktu satu tahun. PHNT merupakan pelaksanaan jangka pendek yang dijalankan untuk memudahkan Presiden dalam melaksanakan target yang sudah ditentukan dalam PHN.

Dalam pelaksanaan pembangunan tahunan nasional nantinya terdapat sidang tahunan yang diwadahi oleh MPR, dimana dalam forum tersebut semua lembaga negara termasuk Presiden akan menyampaikan laporan tahunan berupa perkembangan pembangunan yang dilaksanakan pada masing-masing bidang, dalam hal ini apabila terjadi penyimpangan atau ketidaksesuaian pelaksanaan pembangunan dengan ketentuan yang telah ditetapkan tidak ada sanksi yuridis secara langsung. Namun, dalam sidang tahunan tersebut

tentunya masyarakat dapat menilai secara langsung bagaimana perkembangan yang telah dicapai oleh seluruh lembaga negara.

Dalam hal ketika Presiden tidak menjalankan pembangunan sebagaimana mestinya, DPR dapat memberikan memorandum kepada Presiden sebanyak dua kali. Dimana memorandum pertama dan kedua merupakan peringatan kepada Presiden oleh DPR namun apabila Presiden tidak mengindahkannya, maka DPR akan melakukan proses *impeachment* sesuai dengan prosedur yang saat ini berlangsung.

d. Pelaksanaan Haluan Daerah Tahunan (PHDT)

Jika HN, PHN, maupun PHNT merupakan landasan pokok pembangunan di tingkat nasional, agar prinsip pembangunan tersebut mampu dilaksanakan secara menyeluruh di Indonesia dan sesuai prinsip otonomi daerah, maka dibentuk pula PHDT yang muatannya memperhatikan PHN dan berpedoman kepada PHNT. Gagasan pembentukan PHDT didasarkan kepada pemberdayaan pembangunan di daerah agar tidak ada ketimpangan di setiap daerah dan menjadi instrumen penyambung rencana pembangunan pusat ke daerah.

Pelaksanaan PHDT dilaksanakan selama jangka waktu satu tahun. Dalam hal ini pelaksanaan pembangunan pada tingkat daerah tidak terdapat pembangunan jangka panjang daerah ataupun jangka menengah daerah dengan harapan agar nantinya pembangunan dapat lebih tertata dan tidak terjadi arah pembangunan yang berseberangan antara pusat dan daerah. PHDT disusun dalam bentuk peraturan daerah provinsi. Sementara itu, untuk pemerintahan daerah kabupaten/kota dalam perencanaan pembangunan daerahnya dapat mengacu pada PHDT yang telah dibuat oleh pemerintahan daerah provinsi.

Sistem penjenjangan dalam pembangunan nasional ini diharapkan mampu mensinergiskan arah kebijakan dari pusat hingga ke daerah dengan beberapa acuan yang harus dijalankan kepada setiap pemerintahan demi mewujudkan kesejahteraan rakyat.

5. Keterlibatan Masyarakat dalam Pembentukan Haluan Negara

Sebelum perubahan UUD Tahun 1945, Pasal 1 Ayat (2) UUD Tahun 1945 secara eksplisit menyatakan bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR. Sebagaimana dikemukakan dalam Penjelasan UUD Tahun 1945, MPR merupakan penyelenggara negara yang tertinggi. Penegasan posisi ini tak terlepas dari posisi MPR yang dianggap penjelmaan rakyat yang memegang kedaulatan negara. Karena posisi sentral

dalam desain bernegara, Pasal 3 UUD Tahun 1945 menyatakan, MPR menetapkan UUD dan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara. Dalam Penjelasan Pasal 3 UUD Tahun 1945 dinyatakan, karena MPR memegang kedaulatan negara, kekuasaannya tidak terbatas.

Posisi sentral MPR dalam hubungan antarlembaga negara terlihat dari Penjelasan UUD Tahun 1945 bahwa MPR berwenang untuk mengangkat kepala negara (presiden) dan wakil kepala negara (wakil presiden). Maka dari itu MPR memegang kekuasaan negara yang tertinggi, sedangkan presiden harus menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh MPR.

Dengan konstruksi hukum dalam UUD Tahun 1945 tersebut, sangat kuat alasan untuk membentuk GBHN sebagai pola pembangunan nasional dalam jangka waktu tertentu. Dalam posisi sebagai pemegang kedaulatan rakyat, lembaga negara yang tertinggi, dan yang memilih presiden/wakil presiden, MPR memiliki wewenang sangat kuat untuk mengatur penyelenggaraan negara yang dilakukan oleh presiden. Bahkan, jika presiden melanggar haluan negara, MPR melaksanakan sidang istimewa meminta pertanggungjawaban presiden.

Setelah perubahan Pasal 1 Ayat (2) UUD Tahun 1945, kedaulatan rakyat tidak lagi berada di tangan MPR, tetapi dilaksanakan menurut UUD. Karena perubahan ini, UUD NRI Tahun 1945 tidak lagi menempatkan MPR dalam posisi sebagai lembaga negara tertinggi. Begitu pula dalam hubungan dengan pengisian jabatan eksekutif tertinggi dalam situasi normal, MPR tidak memiliki wewenang memilih presiden dan wakil presiden.

Namun, di atas itu semua, arah pembangunan nasional selalu diperlukan, membayangkan GBHN dengan pola MPR sebelum perubahan UUD Tahun 1945 tentu tidak tepat lagi. Maka dengan gagasan haluan negara yang mempunyai sistem pelaksanaan berbeda, diharapkan berjalan efektif dan sesuai dengan tujuan dan cita-cita bangsa.

Haluan Negara sebagai sebuah arah kebijakan menjadi tanggung jawab bersama, bukan hanya tanggung jawab lembaga eksekutif semata karena pembangunan yang baik, konsisten dan berkesinambungan akan memperbaiki kualitas suatu negara sehingga hal tersebut tidak dapat dibebankan kepada seorang presiden beserta wakilnya untuk merencanakan, melaksanakan, mengawasi, mengontrol dan menilai rancangan pembangunan tersebut seorang diri. Oleh karena itu, 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 UUD NRI Tahun 1945. Pemberlakuan Haluan Negara sangat diperlukan sebagai kesepakatan bersama antara pemerintah dan MPR sebagai pengejawantahan 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.

Pembentukan Haluan Negara dilaksanakan oleh MPR dengan memperhatikan pertimbangan masyarakat melalui musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang) dan melibatkan berbagai pihak, baik itu akademisi, cendekiawan dari setiap bidang ilmu, kekuasaan kehakiman, serta para pemangku jabatan di bidang pemerintah secara menyeluruh. Sehingga dalam hal ini MPR nantinya akan membentuk sebuah Haluan Negara yang mengakomodir dan menyelaraskan seluruh elemen kehidupan berbangsa dan bernegara.

Penerapan Musrenbang yang dilakukan dalam perumusan Haluan Negara memiliki arti yang sama dengan Pasal 1 angka 21 UU Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) yang menjelaskan bahwa musrenbang adalah forum antarpelaku dalam rangka menyusun rencana pembangunan nasional dan rencana pembangunan. Selanjutnya dalam Pasal 11 ayat (1) UU No 25 Tahun 2004 tentang SPPN, Musrenbang diselenggarakan dalam rangka menyusun rencana pembangunan dan diikuti oleh unsur-unsur penyelenggara negara dengan mengikutsertakan masyarakat.

Dengan mengikuti penjelasan tersebut, maka pelaksanaan Musrenbang melibatkan dua unsur yaitu unsur penyelenggara negara dan unsur masyarakat. Penggunaan sistem musrenbang nantinya akan dilaksanakan dalam perumusan Haluan Negara yang ditetapkan dengan Ketetapan MPR 5 (lima) tahun serta aturan penjabaran seperti Peraturan Presiden dan Peraturan Daerah tentang pelaksanaan Haluan Negara.

Adapun langkah-langkah dalam perumusan Haluan Negara tersebut dengan sistem Musrenbang nantinya dapat dijabarkan sebagai berikut:

a. Persiapan rancangan awal rencana pembangunan;

Dalam perumusan rancangan awal rencana pembangunan ini, MPR nantinya akan mengundang lembaga tinggi negara (lembaga negara yang disebutkan secara eksplisit dalam UUD) dimana MPR harus memperhatikan pertimbangan-pertimbangan yang diberikan oleh setiap lembaga negara untuk nantinya dirumuskan dalam bentuk rancangan yang utuh. Dalam perumusan awal tersebut nantinya Badan Pengkajian MPR akan diberikan tugas untuk merumuskan rancangan awal Haluan Negara atas dasar pertimbangan yang diberikan lembaga tinggi negara yang disusun secara komprehensif. Badan Pengkajian MPR menyusun rancangan awal Haluan Negara berdasarkan skala prioritas pembangunan supaya pertimbangan yang diusulkan oleh lembaga negara dapat dikaji secara kolektif. Pertimbangan yang diberikan lembaga negara merupakan pemenuhan salah satu unsur musrenbang yaitu unsur penyelenggara negara.

b. Pelaksanaan musyawarah perencanaan pembangunan; dan

Setelah terbentuknya rancangan awal rencana pembangunan, MPR menyelenggarakan pelaksanaan musrenbang dengan sistem berjenjang, mulai dari tingkat pemerintah paling bawah yaitu desa atau kelurahan hingga tingkat nasional. Proses pelaksanaan musrenbang ini bertujuan untuk menyediakan ruang bagi masyarakat dalam menyuarakan kebutuhan mereka pada MPR.

Dalam pelaksanaan musrenbang ini tentunya akan melibatkan semua elemen bangsa mulai dari aspek penyelenggara negara ditingkat daerah seperti Kepala Daerah, Sekretaris Daerah, SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) hingga unsur masyarakat. Maksud diadakannya pelaksanaan musrenbang ini adalah agar rancangan awal rencana pembangunan yang telah dibentuk MPR bersama dengan lembaga tinggi negara tersebut dapat dievaluasi dengan memberikan pendapat, masukan maupun saran baik penambahan maupun pengurangan pembahasan rencana pembangunan.

Konkretnya, pelaksanaan musrenbang ini dimulai dari tingkatan paling bawah yaitu desa atau kelurahan, kecamatan, kabupaten/kota, provinsi hingga kembali lagi ditingkat nasional. Di setiap tingkatan tersebut, pelaksanaan musrenbang harus melibatkan unsur penyelenggara negara ditingkat daerah dan masyarakat dimana dalam laporan akhir pelaksanaan musrenbang di setiap tingkat harus berisi tentang aspirasi dan kebutuhan

yang ingin diakomodir dalam rencana pembangunan serta nantinya laporan tersebut akan dilanjutkan ditingkat selanjutnya sampai tingkat nasional.

c. Penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan.

Setelah proses musrenbang dilakukan dari tingkat daerah hingga nasional, MPR menyusun rancangan akhir rencana pembangunan. Penyusunan tersebut harus memperhatikan segala pendapat, masukan, saran baik yang berisi penambahan akan rencana pembangunan atau pengurangan rencana pembangunan dengan memperhatikan karakteristik dari setiap daerah, agar rencana pembangunan yang nantinya terbentuk dapat menjadi suatu pedoman yang holistik dalam pembangunan baik ditingkat pusat maupun daerah.

Setelah melalui proses kesepakatan dalam pembahasan di MPR mengenai penyusunan akhir rencana pembangunan tersebut, maka rencana pembangunan sebagai Haluan Negara dapat ditetapkan dalam sebuah aturan hukum yaitu Ketetapan MPR tentang Haluan Negara.

Lebih lanjut tentang alur pembentukan Haluan Negara dengan Musrenbang dapat dilihat dalam gambar berikut.

Gambar 9 Alur Pembentukan Haluan Negara



Dengan adanya konsep Musrenbang yang digunakan dalam perumusan Haluan Negara yang sudah dijelaskan diatas, maka hal ini mempertegas bahwa tidak adanya pemusatan kekuatan dalam pembentukan Haluan Negara oleh MPR. Sehingga pemberian kewenangan untuk membentuk Haluan Negara oleh MPR tidak mengubah struktur ketatanegaraan dan tidak menjadikan MPR *super power* karena sistem Musrenbang yang digunakan ini telah

memperhatikan pertimbangan setiap lembaga negara dan melibatkan serta mengakomodir kebutuhan masyarakat. Oleh karena itu, pemberlakuan kembali sebuah Haluan Negara merupakan langkah yang penting, karena Haluan Negara merupakan garis kendali kekuasaan dan hukum bagi pengelola negara dalam membuat perencanaan, kebijakan dan pelaksanaan pembangunan Indonesia.

6. Keterpaduan Sistem Pembangunan melalui Haluan Negara Republik Indonesia

Dengan dibuatnya pedoman pelaksanaan pembangunan nasional masa kini tidak mengandung unsur kontinuitas maupun konsistensi pelaksanaan akibat bentuk instrumen hukumnya berupa undang-undang. Tidak ada sinkronisasi dalam penjabaran rencana pembangunan di undang-undang satu dengan lainnya. Secara hakikat, kedudukan Undang-Undang SPPN adalah sebagai peraturan pelaksana yang menjabarkan amanat UUD Tahun 1945, sehingga undang-undang ini menjadi peraturan tertinggi setelah UUD Tahun 1945 untuk dijadikan pedoman pembangunan.²¹⁴

Dengan dihapuskannya GBHN, konsistensi dan kontinuitas nampak tidak berjalan karena perencanaan pembangunan diwadhahi dalam undang-undang. Undang-Undang SPPN beserta peraturan dibawahnya yang menjadi landasan perencanaan pembangunan saat ini, dianggap tidak dapat menjamin kesinambungan dan keselarasan pembangunan antara pusat dan daerah.²¹⁵ Fenomena sinkronisasi pelaksanaan pembangunan antara pusat dan daerah, dan antar daerah dinilai tidak ada karena pelaksanaan berjalan sendiri-sendiri.²¹⁶

Dengan berbagai alasan yang dikemukakan, muncul paradigma bahwa sangat diperlukan konsensus politik dalam membuat arah pembangunan yang lebih tinggi dari pada undang-undang. Sehingga Haluan Negara dirasa tepat untuk menjawab permasalahan mengenai keterpaduan sistem pembangunan baik pada tingkat pusat maupun daerah.

Haluan Negara yang disusun dengan bentuk TAP tentunya memiliki kedudukan yang lebih tinggi jika dibandingkan UU SPPN yang saat ini menjadi dasar pelaksanaan pembangunan, selain itu Haluan Negara juga mengakomodir pelaksanaan otonomi daerah karena pemerintah daerah juga diberi kewenangan untuk mengelola wilayahnya sesuai dengan kondisi dan potensi yang ada pada masing-masing daerah. Oleh karena itu, pembentukan dari Haluan Negara menjadi solusi dalam menjalankan pembangunan di Indonesia.

214 *Ibid*, hlm.84.

215 *Ibid*, hlm. 82.

216 *Ibid*, hlm. 83.

C. Sistem Pemerintahan Presidensial

Sistem pemerintahan presidensial merupakan suatu sistem pemerintahan yang banyak dianut oleh negara demokrasi. Pembentukan sistem pemerintahan presidensial dilandasi dengan adanya teori pemisahan kekuasaan negara oleh Montesquieu, yang membagi kekuasaan negara menjadi tiga cabang kekuasaan yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif.²¹⁷ Secara historis, landasan mengenai teori pemisahan kekuasaan negara dilatarbelakangi untuk melakukan penentangan terhadap sistem parlementer yang dianut oleh Inggris, dimana dengan terciptanya sistem pemerintahan presidensial bertujuan untuk menciptakan sistem pengawasan antara lembaga negara yang satu dengan lembaga negara lain dan memberikan kontrol kepada masyarakat untuk melakukan pengawasan. Maka dari itu jika dilihat dari perspektif historis, ciri khusus yang ditekankan oleh sistem pemerintahan presidensial adalah kedudukan yang sama antar lembaga negara yang dapat diartikan bahwa ketiadaan lembaga negara tertinggi.

Menurut S.L Witman dan J.J Wuest mengemukakan empat ciri dan syarat sistem pemerintahan presidensial, yaitu:²¹⁸

1. *It is based upon the separation of power principle;*
2. *The executive has no power to dissolve the legislature nor must be resign when he loses the support of the majority of its membership;*
3. *There is no mutual responsibility between the president and his cabinet, the latter is wholly responsible to the chief executive; and*
4. *The executive is chosen by the electorate.*

Berdasarkan uraian diatas, maka dapat dikemukakan beberapa ciri – ciri sistem pemerintahan presidensial, yaitu :²¹⁹

1. Presiden sebagai kepala negara dan sebagai kepala pemerintahan;
2. Presiden tidak dipilih oleh badan perwakilan namun dipilih oleh rakyat;
3. Presiden berkedudukan sama dengan legislatif;
4. Kabinet dibentuk oleh Presiden, sehingga kabinet bertanggungjawab kepada presiden; dan
5. Presiden tidak dapat dijatuhkan oleh badan legislatif, begitupun sebaliknya Presiden tidak dapat membubarkan badan legislatif.

Secara teoritis bahwa sistem pemerintahan presidensial memiliki beberapa kelebihan daripada sistem pemerintahan parlementer diantaranya:

217 Sofian Efendi, Sistem Pemerintahan Adalah Jati Diri Bangsa, <<http://sofian.staff.ugm.ac.id/artikel/DIALOG-KEMBALI-KE-JATI-DIRI-NEGARA-SEMI-PRESIDENSIAL.pdf>> diakses pada tanggal 24 Mei 2018 Pukul 23.05.

218 Inu Kencana Syafie, Pengantar Ilmu Pemerintahan, Bandung: PT Refika Aditama, 2011, hlm.90.

219 Muliadi Anangkota, "Klasifikasi Sistem Pemerintahan Perspektif Pemerintahan Modern Kekinian", Papua: Universitas Cendrawasih, Vol 3, No.2, hlm.149.

1. Sistem presidensial dapat menjalankan pelaksanaan *checks and balances*, hal ini dikarenakan antara presiden dan legislatif memiliki kedudukan yang sejajar;
2. Sistem presidensial lebih demokratis daripada sistem pemerintahan parlementer, karena rakyat diberi kesempatan untuk memilih langsung figur penguasa yakni presiden.²²⁰ Dimana Presiden disini merupakan representasi dari suatu negara; dan
3. Pemerintahan yang dijalankan oleh eksekutif berjalan relatif stabil dan sesuai dengan batas waktu yang telah diatur dan ditetapkan dalam konstitusi.²²¹

Indonesia sendiri merupakan negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial. Hal ini dapat dilihat pada Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Presiden RI memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD, dan Pasal 1 ayat 1 UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Berdasarkan dari pasal tersebut dapat diketahui bahwa Indonesia menganut sistem pemerintah presidensial, dimana Presiden berkedudukan sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan.

Namun dalam perjalanan sistem ketatanegaraan, Indonesia pernah mengalami pasang surut dalam melaksanakan sistem pemerintahan presidensial. Pasang surut ini dapat dilihat bahwa Indonesia pernah mengalami beberapa kali perubahan sistem pemerintahan, yaitu pada 1945 sampai dengan 1949 Indonesia menganut sistem parlementer, 1949 sampai dengan 1950 Indonesia menganut sistem parlementer semu, 1950 sampai dengan 1959 Indonesia menganut sistem parlementer dengan demokrasi liberal yang masih bersifat semu, 1959 sampai dengan 1966 Indonesia menganut sistem demokrasi terpimpin.²²²

1. Sistem Pemerintahan Presidensial Sebelum Amandemen UUD Tahun 1945

a. Sistem Pemerintahan Presidensial Berdasarkan UUD Tahun 1945

Pada awal kemerdekaan Indonesia sudah disepakati bahwa Indonesia merupakan negara dengan bentuk republik. Hal ini didasarkan pada kesepakatan pendiri bangsa (*founding fathers*) dalam sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) pada 29 Mei- 1 Juni dan 10-17 Juli 1945.²²³ Pembangunan susunan negara mempertimbangkan konfigurasi politik, hukum dan struktur sosialnya. Atas dasar pemikiran tersebut, Soepomo dalam rapat BPUPKI tanggal 31 Mei 1945 mengusulkan agar sistem pemerintahan negara Indonesia yang akan dibentuk.

220 Richard Gunther, "The Relative Merits (and Weaknesses) of Presidential, Parliamentary and SemiPresidential Systems", *Demokrasi & HAM*, Vol. 1, No. 1, Mei-Agustus 2000, hlm. 62.

221 Sarundajang, S. H., Babak Baru Sistem Pemerintahan, Jakarta: Kata Hasta Pustaka, 2012, hlm.35.

222 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sekretaris Jenderal Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006, hlm. 205.

223 Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi, Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta: Rajawali *Pers*, 2010, hlm. 48.

“... harus berdasar atas aliran fikiran negara yang integralistik, negara yang bersatu dengan seluruh rakyatnya, yang mengatasi seluruh golongan-golongannya dalam lapangan apapun”²²⁴

Setelah disahkannya UUD Tahun 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945, pada Pasal IV Aturan Peralihan UUD Tahun 1945 dinyatakan bahwa sebelum terbentuknya MPR, DPR, dan DPA maka segala kekuasaan dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah Komite Nasional. Pasal ini menunjukkan pada awal kemerdekaan, Presiden memiliki kekuasaan yang sangat kuat karena Presiden juga memiliki kewenangan untuk menjalankan wewenang dari MPR, DPR, dan DPA.²²⁵ Dalam hal pelaksanaan Presiden dibantu oleh Komite Nasional adalah untuk sebagai langkah preventif terhadap terkonsentrasinya kekuasaan pada Presiden dan Wakil Presiden.

Berdasarkan UUD Tahun 1945 Pasal IV Aturan Peralihan, KNIP mengeluarkan memorandum yang berisi: *Pertama*, mendesak Presiden agar menggunakan hak istimewanya untuk segera membentuk MPR; dan *Kedua*, sebelum MPR terbentuk hendaknya anggota KNIP dianggap sebagai MPR. Atas desakan tersebut, pada tanggal 16 Oktober 1945, Wakil Presiden mengeluarkan Maklumat Wakil Presiden Nomor X tanggal 16 Oktober 1945.²²⁶

Materi dalam maklumat tersebut dimaksudkan untuk menindaklanjuti UUD Tahun 1945 Pasal IV Aturan Peralihan yang memberi kekuasaan sangat besar kepada Presiden untuk melaksanakan tugas dan wewenang tiga lembaga negara (MPR, DPR, DPA) sebelum ketiga lembaga negara tersebut terbentuk menurut UUD. Besarnya kekuasaan Presiden dikarenakan kedudukan KNIP hanya sebagai pembantu yang berarti bekerja hanya atas perintah dari Presiden. Dengan dikeluarkannya maklumat tersebut, KNIP disertai kekuasaan legislatif, menetapkan GBHN, serta tugas-tugas yang berhubungan dengan keadaan negara yang genting. Maklumat ini juga berisi pembentukan satu Badan Pekerja dan Komite Nasional Pusat.²²⁷ Kondisi tersebut sama saja dengan mengurangi wewenang dari Presiden, serta mengubah status KNIP yang pada mulanya hanya sebagai pembantu dari Presiden.

Kemudian, kekuasaan Presiden mulai mengalami perubahan untuk kedua kalinya dengan dikeluarkannya Maklumat Pemerintah pada tanggal 14 November 1945 tentang Susunan dan Pembentukan Kabinet II, dimana hal ini menegaskan tanggungjawab ada ditangan menteri. Dengan dikeluarkannya

224 Sofian Effendi, *Op.cit.*, hlm. 6-7.

225 Sulardi, Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial Murni, Malang: Setara Press, 2012, hlm. 4-5.

226 Firdaus Suprpto, Perkembangan Kabinet dan Pemerintahan di Indonesia, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985, hlm.86.

227 Ibid.

maklumat ini, maka terjadi perubahan sistem kabinet dalam UUD Tahun 1945 dari kabinet presidensial menjadi kabinet parlementer.²²⁸

Maklumat ini kemudian dikuatkan oleh KNIP dalam sidang ke III tanggal 25-27 November dengan membenarkan kebijakan Presiden tentang kedudukan Perdana Menteri dan anggota kabinet bertanggungjawab kepada KNIP sebagai langkah yang tidak dilarang UUD dan diperlukan dalam situasi sekarang.²²⁹ Dengan adanya perubahan tersebut lingkup kekuasaan Presiden juga mengalami perubahan karena kepala pemerintahan berada di tangan Perdana Menteri bersama anggota kabinet lainnya. Menurut Ismal Sunny, maklumat tersebut menggeser kekuasaan eksekutif dari Presiden kepada Perdana Menteri. Posisi kepala negara dipegang oleh Presiden, sedangkan kepala eksekutif dipegang oleh Perdana Menteri bersama seluruh anggota kabinet, baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama bertanggungjawab kepada KNIP atas seluruh penyelenggaraan pemerintahan.²³⁰

Jadi penyelenggaraan negara waktu itu, sesungguhnya telah mempunyai pemikiran yang visioner dalam menafsirkan hukum, cara ini merupakan ciri dari penafsiran secara progresif, hukum untuk kepentingan manusia,²³¹ yang pada waktu itu manusia di Indonesia menerima perubahan arah pemerintahan dari presidensial ke parlementer, karena sesuai kebutuhan mereka akan adanya pemerintahan yang kekuasaannya terbatas.²³²

b. Masa berlakunya Konstitusi RIS

Terbentuknya Negara Indonesia Serikat didasarkan atas Konferensi Meja Bundar yang dilaksanakan pada tanggal 23 Agustus – 2 September 1949 di Kota Den Haag, Belanda. Dimana perwakilan RI dipimpin oleh Drs. Moh. Hatta, perwakilan BFO dipimpin Sultan Hamid sedangkan perwakilan Belanda dipimpin oleh Van Maarseveen. Adapun hasil-hasil KMB ialah:²³³

1. Kerajaan Belanda menyerahkan kedaulatan atas Indonesia yang sepenuhnya tanpa syarat dan tidak dapat dicabut kembali kepada RIS.
2. Penyerahan kedaulatan itu akan dilakukan selambat-lambatnya pada tanggal 30 Desember 1949.

228 *Ibid*, hlm.98.

229 *Ibid*.

230 *Ibid*, hlm.67.

231 Satjipto Rahardjo, Penafsiran Hukum yang Progresif, Semarang: Makalah untuk Mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum Undip, 2005, hlm. 5.

232 Sulardi, Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial Murni, Malang: Setara Press, 2012, hlm. 64.

233 Ridwan Melay, "History of The Republic of Indonesia States (RIS) to Return to The Unitary State of The Republic of Indonesia (NKRI) 1949-1950", /Riau: Universitas Riau, 2017, Vol.4, No 1, hlm. 8.

3. Tentang Irian Barat akan diadakan perundingan lagi dalam waktu 1 tahun setelah penyerahan kedaulatan kepada RIS.
4. Antara RIS dan Kerajaan Belanda akan diadakan hubungan Uni Indonesia-Belanda, yang akan dikepalai oleh Ratu Belanda.
5. Kapal-kapal perang Belanda akan ditarik kembali dari Indonesia dengan catatan, bahwa beberapa korvet akan diserahkan kepada RIS.
6. Tentara Kerajaan Belanda akan secepat mungkin ditarik mundur dari Indonesia, sedangkan tentara Kerajaan Hindia-Belanda (KNIL) akan dibubarkan dengan catatan, bahwa para anggotanya yang diperlukan akan dimasukkan dalam kesatuan-kesatuan TNI.

Berdasarkan hasil-hasil KMB di Den Haag, maka terbentuklah Negara RIS. Perundingan tersebut berjalan dari tanggal 25 September – 2 November 1949, dengan hasil ialah bahwa Kerajaan Belanda akan mengakui kedaulatan atas Indonesia kepada RIS selambat-lambatnya pada tanggal 30 Desember 1949. Maka dalam hal ini kedudukan RI nantinya akan menjadi negara bagian RIS.

Dengan ditandatanganinya perjanjian tersebut maka Indonesia tidak lagi menggunakan UUD Tahun 1945 sebagai konstitusi, melainkan menggunakan Konstitusi Republik Indonesia Serikat Tahun 1950 (Konstitusi RIS). Perubahan konstitusi ini juga mempengaruhi bentuk negara Indonesia menjadi berbentuk federasi, yang mana kekuasaan kedaulatan dipegang oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat, dan presiden sebagai kepala negara dengan bersama menteri yang memiliki tanggungjawab khusus dan tanggungjawab umum.

Negara RIS dengan Konstitusi RIS-nya berlangsung sangat pendek karena memang tidak sesuai dengan jiwa proklamasi kemerdekaan yang menghendaki negara kesatuan, tidak menginginkan negara dalam negara, sehingga 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 Kajian Konstitusi Indonesia dari Awal Kemerdekaan Sampai Era Reformasi. Pada tanggal 19 Mei 1950 disusunlah Piagam Persetujuan antara Pemerintah RIS yang sekaligus mewakili Negara bagian Indonesia Timur menyatakan menyetujui membentuk negara kesatuan. Dan tindak lanjut dari Piagam Persetujuan tersebut

terbentuklah Negara Kesatuan dengan berdasar Undang-Undang Dasar Sementara 1950 tanggal 17 Agustus 1950.²³⁴

c. Masa Berlakunya Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950

Pada tanggal 3 sampai 5 Mei 1950 diadakan perundingan antara PM RIS M. Hatta, Presiden NIT Sukawati, dan PM NST Dr. Mansyur. Hasilnya adalah disetujuinya pembentukan suatu negara kesatuan. Kemudian, untuk menindaklanjuti hasil konferensi tersebut maka pilihan yang diambil para pemimpin Indonesia adalah dengan cara mengubah Konstitusi RIS menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950.²³⁵

Adapun sistem pemerintahan yang dianut oleh Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 adalah sistem parlementer, dimana dalam Pasal 83 UUDS Tahun 1950 menyatakan bahwa :

- 1). Presiden dan Wakil Presiden tidak dapat diganggu gugat;
- 2). Menteri-menteri bertanggung jawab atas seluruh kebijaksanaan pemerintah, baik bersama-sama untuk seluruhnya, maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri-sendiri.

Kemudian, pasal 84 UUDS Tahun 1950 juga menyatakan Presiden berhak membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat, Keputusan Presiden yang menyatakan pembubaran itu memerintahkan pula untuk mengadakan pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat dalam 30 hari.

Kedua pasal tersebut menunjukkan bahwasanya sistem pemerintahan yang digunakan oleh UUDS Tahun 1950 adalah sistem pemerintahan parlementer, yang memberikan kewenangan luas kepada eksekutif.

Seperti halnya dengan Konstitusi RIS tahun 1949, UUD tahun 1950 juga bersifat sementara, seperti yang ditegaskan dalam pasal 134 UUDS Tahun 1950. Dibawah UUDS 1950 sebagai realisasi dari Pasal 134, Pemilihan umum berhasil dilaksanakan. Pemilihan umum pertama di Indonesia diadakan pada tanggal 29 September 1955 untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, dan tanggal 15 Desember 1955 untuk memilih wakil-wakil rakyat yang duduk di dalam Dewan Konstituante yang akan membentuk UUD baru sebagai pengganti UUDS Tahun 1950. Konstituante sebagai Dewan Penyusun UUD dalam sidangnya sejak tahun 1956 sampai tahun 1959 belum berhasil membuat UUD baru, karena sulitnya mewujudkan kesepakatan. Pihak-pihak yang berbeda

234 Kus Eddy Sartono, "Kajian Konstitusi Indonesia Dari Awal Kemerdekaan Sampai Era Reformasi", Yogyakarta: Universitas Negeri Yogyakarta, Vol 9, No.1, hlm.98.

235 Haryono Rinardi, Proses Perubahan Negara Republik Indonesia Serikat Menjadi Negara Kesatuan Republik Indonesia, Semarang: Universitas Diponegoro, 2010, hlm. 8-9.

pendapat tidak pernah mencapai suara dari jumlah anggota Konstituante. Keadaan ini jika diteruskan akan menemui jalan buntu yang membahayakan kelangsungan hidup bangsa dan negara. Untuk itu Presiden Soekarno mencari jalan keluarnya dengan mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, yang berisi:

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

Dekrit ini mendapat dukungan sebagian besar rakyat Indonesia. Kemudian, yang lebih penting lagi melalui Dekrit ini terjadi perubahan ketatanegaraan Indonesia, dengan kembalinya naskah Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menjadi hukum tertinggi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

C. Sistem Pemerintahan Presidensial Setelah Diberlakukannya Kembali UUD Tahun 1945

Dengan dikeluarkannya Dekrit Presiden Tahun 1959 menyebabkan tidak berlakunya UUDS Tahun 1950 dan kembalinya UUD Tahun 1945 sebagai konstitusi Negara Indonesia. Dengan demikian hal tersebut menyebabkan MPR dikembalikan kedalam susunan ketatanegaraan Indonesia.

Dalam penjelasan UUD Tahun 1945 bagian Sistem Pemerintahan Negara, dijelaskan bahwa Presiden yang diangkat oleh Majelis, bertunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis. Berdasarkan penjelasan tersebut dapat dikatakan bahwa Presiden sebagai mandataris dari Majelis, dan karena itu Presiden wajib menjalankan putusan-putusan Majelis. Dengan demikian, kedudukan Presiden tidak "*neben*", akan tetapi "*untergeordnet*" kepada Majelis.

Penjelasan UUD Tahun 1945 juga menjelaskan bahwa Presiden ialah penyelenggara pemerintahan negara yang tertinggi. Dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggungjawab adalah di tangan Presiden (*concentration of power and responsibility upon the President*). Presiden akan menjalankan kekuasaan pemerintahan negara dibantu oleh para menteri, yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Sehingga, Presiden dan kabinetnya tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat, dan tidak bisa dijatuhkan oleh DPR. Tetapi bertanggung jawab kepada MPR.²³⁶

236 Hasyim Asy'ari, Sistem Pemerintahan Indonesia Menuju Presidensial, Semarang: "Diponegoro University" Press, 2007, hlm. 34.

Dengan demikian, kedudukan DPR adalah kuat, karena semua anggota DPR merupakan anggota MPR. Oleh karena itu, berbeda dengan sistem parlementer, DPR tidak bisa dibubarkan oleh Presiden. Dalam rangka mengawasi jalannya pemerintahan, agar Presiden tetap menjalankan Haluan Negara yang telah ditetapkan oleh MPR, maka DPR setiap saat dapat memanggil MPR untuk melaksanakan Sidang Istimewa MPR dalam rangka meminta pertanggungjawaban Presiden, karena DPR menilai Presiden telah sungguh-sungguh melanggar Haluan Negara. Hubungan antara MPR, Presiden dan DPR diatur dalam Tap MPR No III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara Dengan/Atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara. Dalam pasal 1-4 Tap MPR ini ditentukan bahwa DPR yang anggotanya juga merupakan anggota MPR diberikan kewenangan untuk mengawasi Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan. Bila DPR menilai Presiden telah melanggar Haluan Negara, maka melalui mekanisme peringatan lewat memorandum I dan memorandum II, dan Presiden tidak mengindahkan dan memperhatikan dengan sungguh-sungguh, maka DPR dapat meminta pertanggungjawaban Presiden.²³⁷

Maka dari itu, berdasarkan dengan ketentuan yang terdapat dalam UUD Tahun 1945 dan Tap MPR Nomor III/MPR/1978, maka dapat disimpulkan bahwa sistem pemerintahan yang dianut oleh Indonesia pada saat itu merupakan sistem pemerintahan presidensial tidak murni. **Moh Kusnardi** dan **Harmaily Ibrahim**²³⁸ menyebut sistem pemerintahan yang dianut Indonesia berdasarkan UUD 1945 sebagai “quasi presidensial”. Jimly Asshiddiqie menyebutkan sistem pemerintahan Indonesia yang dianut oleh UUD Tahun 1945 pada pokoknya adalah sistem pemerintahan presidensial, namun mempunyai ciri sistem parlementer.²³⁹

2. Sistem Pemerintahan Presidensial Setelah Dilakukan Amandemen UUD Tahun 1945

Salah satu tuntutan pada saat era reformasi adalah melakukan amandemen pada UUD Tahun 1945. Amandemen ini dilakukan secara bertahap selama empat kali yaitu tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002. Amandemen pertama disahkan tanggal 19 Agustus 1999. Amandemen kedua UUD Tahun 1945 yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 2000. Amandemen ketiga UUD Tahun 1945 disahkan pada tanggal 9

237 *Ibid*, hlm 35-37.

238 Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, Pengantar Hukum Tata Negara, Jakarta: Pusat Studi HTN FH UI dan CV Sinar Bakti, 1998, hlm. 180.

239 Jimly Asshiddiqie, Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah, Jakarta: UI-Press, 1996, hlm.91.

November 2001 dan amandemen keempat UUD Tahun 1945 disahkan pada tanggal 10 Agustus 2002.²⁴⁰

Setelah dilakukannya amandemen UUD Tahun 1945, menyebabkan perubahan terhadap struktur kelembagaan negara. MPR yang merupakan lembaga negara tertinggi berdasarkan UUD Tahun 1945 berubah kedudukannya menjadi lembaga negara yang sejajar dengan lembaga negara lainnya. Hal ini dikarenakan dilakukannya perubahan terhadap pasal 1 ayat (2) UUD Tahun 1945 yang pada awalnya berbunyi Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat menjadi Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Dengan adanya perubahan pada pasal 1 ayat (2) UUD Tahun 1945 menunjukkan bahwasanya dalam sistem kelembagaan negara Indonesia semua lembaga negara memiliki kedudukan yang sejajar satu sama lain.

Perubahan kedudukan MPR juga berdampak pada perubahan wewenang dari MPR. Presiden dan Wakil Presiden yang pada awalnya dipilih oleh MPR, setelah dilakukannya amandemen dipilih melalui pemilihan umum secara langsung oleh rakyat (*direct popular vote*), sedangkan kewenangan MPR hanya sebatas melantik Presiden dan Wakil Presiden terpilih saja.²⁴¹ Dengan demikian hal tersebut mengubah status presiden yang pada awalnya merupakan mandataris MPR menjadi mandataris rakyat. Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat maka Presiden tidak lagi bertanggung jawab kepada MPR, melainkan bertanggung jawab kepada rakyat.

Adapun perbedaan sistem pemerintahan presidensial sebelum dan sesudah amandemen adalah sebagai berikut :

Tabel 6 : Perbedaan Sistem Pemerintahan Presidensial Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD Tahun 1945

| Sebelum Amandemen | Sesudah Amandemen |
|---|---|
| Presiden dipilih oleh MPR, dengan suara terbanyak. | Presiden dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. |
| Presiden sebagai mandataris dari MPR, sehingga harus tunduk kepada MPR. | Presiden bukan mandataris MPR, karena dipilih langsung oleh rakyat. |
| Presiden bertanggung jawab kepada MPR. | Presiden bertanggung jawab kepada rakyat. |

240 Kus Eddy Sartono, *Op.cit*, hlm. 102.

241 Affan Gaffar, *Amandemen UUD 1945 dan Implikasinya Terhadap Perubahan Kelembagaan*, Jakarta: AIPI, 2002, hlm.435-439.

| | |
|---|---|
| Satu kali masa jabatan adalah lima tahun, namun tidak ada batasan masa jabatan mengenai pemilihannya kembali. | Satu kali masa jabatan adalah lima tahun dan dibatasi menjadi dua kali masa periode jabatan dalam jabatan yang sama. |
| Presiden dapat diberhentikan dengan alasan politis oleh MPR. | Presiden hanya dapat diberhentikan apabila melakukan pelanggaran hukum ataupun tidak memenuhi syarat lagi menjadi presiden. |
| Proses impeachment Presiden hanya dilakukan oleh MPR. | Proses impeachment presiden diusulkan oleh DPR kepada MPR, kemudian MPR menetapkan pemberhentian presiden setelah adanya putusan MK . |
| Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang. | Pemegang kekuasaan membentuk Undang-Undang dipegang oleh DPR. Namun, Presiden berhak mengajukan RUU kepada DPR. |

Dari beberapa ciri sistem pemerintahan yang telah disampaikan diatas, bahwa Indonesia berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 menganut sistem pemerintahan presidensial. Dimana menurut Jimly Asshidiqie menilai dengan menggunakan kategori pemilihan presiden secara langsung lewat pemilihan umum, kewenangan presiden, dan hubungan presiden dan parlemen sebagai dasar penilaian, menyebut sistem pemerintahan Indonesia adalah sistem pemerintahan presidensial.²⁴²

Sistem presidensial murni yang dianut oleh Indonesia berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 meningkatkan sistem *checks and balances* diantara lembaga negara dalam melaksanakan pengawasan. Dimana kedaulatan negara dilaksanakan oleh lembaga negara sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing, sehingga menghindarkan tumpang tindih wewenang antar lembaga negara dan meningkatkan fungsi pengawasan antar lembaga negara.

3. Kekuasaan Presiden Sebagai Kepala Pemerintahan dan Kepala Negara.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik, yang mana dapat diketahui bahwa Indonesia memiliki bentuk negara kesatuan dengan bentuk pemerintahan republik. Kemudian, berdasarkan dengan pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Presiden RI memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD. Berkaitan dengan hal tersebut, dapat disimpulkan bahwa Presiden RI memegang kekuasaan sebagai kepala negara sekaligus sebagai kepala pemerintahan. Adapun tugas dan tanggung jawab sebagai kepala negara

242 Jimly Asshidiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, Yogyakarta: FH UII Press, 2005, hlm.67-82.

meliputi hal-hal yang seremonial dan protokoler kenegaraan, seperti kewenangan para kaisar dan ratu pada berbagai negara lain, tetapi tidak berkenaan dengan kewenangan penyelenggaraan pemerintahan.²⁴³

a. Presiden Sebagai Kepala Negara (*Head of State*)

Dalam negara konstitusional, kekuasaan kepala negara bersifat laten (tersembunyi) oleh batasan-batasan yang telah ditetapkan oleh konstitusi. Namun, sifat laten kepala negara tersebut tidak menghilangkan kekuasaan itu sendiri.

Kekuasaan asli kepala negara dapat muncul lagi dan dapat dipergunakan kembali oleh Presiden apabila negara dalam keadaan darurat (*state of emergency*). Dalam keadaan normal pelaksanaan hukum tata negara didasarkan atas ketentuan konstitusional yang normal sebagaimana tertuang dalam UUD maupun dalam konstitusi tidak tertulis. Keadaan darurat merupakan pengecualian, komando dan penggunaan kekuatan memaksa (*publik force*) untuk mengatasi keadaan darurat merupakan kekuasaan yang menurut sifatnya termasuk dalam kekuasaan asli kepala negara. Segala tindakan penyimpangan di masa pengecualian diperbolehkan untuk dilakukan sekadar untuk mengembalikan keadaan pada keadaan normal.²⁴⁴ Dalam UUD NRI Tahun 1945 hal ini dapat dilihat pada pasal 12 menyatakan Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang dan pasal 22 ayat (1) menyatakan Dalam hal ihwal kepentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang. Berdasarkan kedua pasal tersebut dapat diketahui terdapat dua kategori darurat menurut UUD yaitu keadaan bahaya dan hal ihwal kepentingan yang memaksa.

Kewenangan lainnya yang termasuk kewenangan presiden sebagai kepala negara adalah presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas angkatan darat, angkatan laut, dan angkatan udara.²⁴⁵ Kekuasaan tertinggi Presiden atas angkatan bersenjata bermakna pula Presiden berkedudukan sebagai panglima tertinggi angkatan bersenjata. Dengan demikian komando tertinggi angkatan bersenjata berada di tangan seorang Presiden, yang memberikan konsekuensi Presiden dapat mengerahkan segala kekuatan yang dimiliki oleh TNI dalam menjaga kedaulatan NKRI, usaha perdamaian dunia, maupun dalam misi-misi lain diluar kepentingan militer, semisal menanggulangi terjadinya bencana alam dan sebagainya. Hal ini terkait dengan tugas TNI yang

243 Inu Kencana Syafie, Sistem Pemerintahan Indonesia Edisi Revisi, Jakarta: Rineka Cipta, 2002, hlm.58.

244 Jimly Asshiddiqie, Hukum Tata Negara, Jakarta: Rajawali Press, 2007, hlm. 227.

245 Lihat *Pasal 10 UUD NRI Tahun 1945*.

disebutkan pada UU Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara diantaranya yaitu: a. Mempertahankan kedaulatan negara dan keutuhan wilayah; b. Melindungi kehormatan dan keselamatan bangsa; c. Menjalankan Operasi Militer selain Perang; d. Ikut serta secara aktif dalam tugas pemeliharaan perdamaian regional dan internasional.

Kewenangan berikutnya adalah kewenangan presiden dalam memberikan pengampunan (*Pardon Power of Head of State*). Ketentuan mengenai presiden memberikan pengampunan diatur dalam Pasal 14 UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan:

- 1). Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung.
- 2). Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Dimana grasi adalah hak untuk memberikan pengurangan hukuman atau pengampunan dan pembebasan hukuman sama sekali sebagai contoh mereka pernah mendapat hukuman mati dikurangi menjadi hukuman seumur hidup. Abolisi adalah hak untuk memberikan pernyataan bahwa hukuman tuntutan pidana diigugurkan atau suatu tuntutan pidana yang telah dimulai harus diberhentikan. Amnesti adalah memberikan pernyataan bahwa hukuman tuntutan pidana yang telah dijatuhkan harus dibatalkan. Sedangkan rehabilitasi adalah hak memberikan pernyataan pengembalian nama baik seseorang.²⁴⁶

Klausul “dengan memperhatikan pertimbangan” yang terdapat dalam pasal 14 UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwasanya pemberian pengampunan merupakan hak prerogatif Presiden sendiri. Hal ini dikarenakan pemberian pengampunan mengandung unsur pertimbangan dari lembaga negara yang disebutkan pada pasal tersebut bukannya mengandung unsur persetujuan.

b. Presiden Sebagai Kepala Pemerintahan (*Chief of Executive*)

Presiden sebagai kepala pemerintahan, memiliki makna bahwa Presiden memiliki kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang. Melaksanakan undang-undang memiliki pengertian yang luas, tidak hanya kekuasaan untuk membuat Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden sebagai sarana untuk melaksanakan undang-undang, namun secara substansial, melaksanakan undang-undang memiliki makna kekuasaan untuk mencapai tujuan negara. Dapat dikatakan pula, secara formal kekuasaan Presiden dalam melaksanakan undang-undang adalah kekuasaan untuk membuat peraturan pelaksana

246 Inu Kencana Syafie, *Op.cit*, hlm. 59-60.

undang-undang yaitu Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden, namun secara materiil kekuasaan melaksanakan undang-undang adalah mencapai tujuan negara.²⁴⁷

Berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, Indonesia menempatkan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Hal ini memberikan tumpuan kepada Presiden untuk mencapai tujuan negara Indonesia yang terdapat dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 Alinea IV yaitu “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.” Tetapi perlu ditekankan, bahwasanya tidak hanya Presiden-lah yang mewujudkan tujuan negara Indonesia, lembaga negara lain dan seluruh masyarakat Indonesia juga harus ikut berpartisipasi didalamnya.

Dalam rangka mencapai tujuan negara Indonesia, Presiden akan mewujudkannya melalui arah pembangunan nasional yang pengaturannya terdapat dalam UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Pembentukan dari UU SPPN ini dirumuskan oleh DPR bersama dengan Presiden. Setelah itu, pelaksanaan dari SPPN ini dirumuskan dalam RPJPN (untuk jangka waktu 25 tahun) dan RPJMN (untuk jangka waktu 5 tahun) dalam bentuk Peraturan Presiden. Hal ini bersesuaian dengan kewenangan Presiden dalam membuat peraturan presiden yang didasarkan pada Pasal 5 ayat 2 UUD NRI Tahun 1945 yang berisi Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Kemudian disebutkan secara ekplisit dalam Pasal 7 Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembuatan Peraturan Perundang-undangan, mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, dipertegas dengan ketentuan berikutnya yaitu Pasal 12 yang berisi materi muatan peraturan pemerintah berisi materi untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Dari ketentuan ini menegaskan bahwa fungsi peraturan pemerintah ialah untuk mengatur pelaksanaan ketentuan-ketentuan yang telah terlebih dahulu tercantum dalam undang-undang. Peraturan pemerintah dibuat oleh Presiden berdasarkan perintah (delegasi) suatu undang-undang. Dapat dikatakan kewenangan Presiden dalam membuat peraturan pemerintah dan peraturan Presiden sebagai

247 Sudirman, Kedudukan Presiden Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial (Telaah Terhadap Kedudukan dan Hubungan Presiden dengan Lembaga Negara yang Lain dalam Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945), Malang: Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2014, hlm.10.

ladang untuk mengaktualisasikan janji-janji yang dibuatnya kepada rakyat.

Dalam menjalankan kekuasaannya, Presiden dibantu oleh menteri-menteri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan:

- 1). Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara.
- 2). Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.
- 3). Setiap menteri membidangin urusan tertentu dalam pemerintahan.
- 4). Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian diatur dalam undang-undang.

Dalam sistem presidensial menteri memegang peranan yang sangat penting dan menjadi faktor penentu kesesuaian dianutnya sistem presidensial. Pada sistem pemerintahan presidensial kedudukan, susunan, dan keberlangsungan dari menteri-menteri seutuhnya ditentukan oleh Presiden. Artinya Presiden memiliki hak prerogatif terkait dengan pengangkatan dan pemberhentian menteri-menteri tanpa adanya persetujuan dan campur tangan dari pihak parlemen.

Selain kewenangan diatas, Presiden memiliki kewenangan untuk melaksanakan administrasi negara, walaupun dalam teknis hal tersebut dilaksanakan oleh menteri-menteri. Menurut Bagir Manan, terdapat empat bidang besar dalam melaksanakan tindakan administrasi diantaranya:²⁴⁸

1. Tugas dan wewenang administrasi dibidang keamanan dan bidang ketertiban umum;
2. Tugas dan wewenang menyelenggarakan tata usaha pemerintahan mulai dari surat menyurat sampai pada dokumentasi dan lain-lain;
3. Tugas dan wewenang administrasi negara dibidang pelayanan umum; dan
4. Tugas dan wewenang administrasi negara dibidang penyelenggaraan kesejahteraan umum.

Kekuasaan administrasi negara merupakan kekuasaan murni berada di ranah eksekutif. Lembaga yang lain tidak memiliki kewenangan untuk ikut campur dalam pelaksanaan administrasi negara. Lembaga legislatif dan yudikatif hanya bertidak sebagai pengontrol dan penyeimbang. Sehingga kekuasaan administrasi negara ini disebut juga kekuasaan asli lembaga eksekutif. Presiden dapat melaksanakan dan mengendalikan administrasi negara secara independen sesuai dengan kebijaksanaannya hingga masa

248 Bagir Manan, Lembaga Kepresidenan, Yogyakarta: FH UII Press, 2006, hlm.123-125.

jabatannya berakhir. Sistem pemerintahan presidensial berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, secara murni juga menempatkan Presiden sebagai satu-satunya pemegang kekuasaan administrasi negara, sehingga kedudukan Presiden begitu kuat serta terbebas dari intervensi lembaga manapun dalam melaksanakan kekuasaan administrasi negara. Penempatan kekuasaan administrasi negara di tangan Presiden sebagai konsekuensi kedudukannya sebagai kepala pemerintahan, dimaksudkan pula untuk menjamin pelaksanaan pemerintahan berjalan stabil.²⁴⁹

Selain kewenangan untuk melaksanakan administrasi negara, Presiden juga memiliki kewenangan dalam melakukan hubungan luar negeri (*diplomatic power*). Kekuasaan presiden mengenai hal ini telah diamanatkan oleh pasal 11 UUD NRI Tahun 1945 diantaranya merupakan:

- 1). Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.
- 2). Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
- 3). Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang.

Kemudian pada pasal 13 UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi:

- 1). Presiden mengangkat duta dan konsul.
- 2). Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.
- 3). Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Kewenangan untuk melakukan hubungan diplomatik luar negeri dilaksanakan oleh presiden beserta jajarannya karena termasuk kedalam lingkup kekuasaan eksekutif. Menurut Bagir Manan mengatakan:

"Hubungan luar negeri termasuk dalam lingkungan kekuasaan asli eksekutif (original power of executive). Hanya eksekutif yang mempunyai kekuasaan untuk melakukan setiap bentuk atau inisiatif hubungan luar negeri. Hanya eksekutif yang mempunyai kekuasaan mengadakan atau tidak mengadakan perjanjian atau

249 Sudirman, *Op.cit*, hlm. 14.

bubungan dengan negara lain. Hanya eksekutif yang mempunyai kekuasaan untuk mengadakan perdamaian atau menyatakan perang dengan negara lain.”

Tetapi, dapat dilihat bahwasanya dalam melakukan hubungan diplomatik luar negeri perlu adanya pertimbangan dari lembaga negara lain yaitu DPR. Dalam hal ini DPR menjalankan fungsi pengawasan yang dimilikinya yang bertujuan untuk sarana *check and balances*.

c. Peran Presiden Dalam Pelaksanaan Haluan Negara

Di Indonesia, sebelum dilakukannya perubahan pada UUD Tahun 1945, terdapat kebijakan negara yang dikenal dengan nama GBHN yang memuat tentang pokok-pokok kebijakan pemerintah. Pembuatan dari GBHN sendiri dibentuk oleh MPR yang dituangkan dalam bentuk Ketetapan MPR. Dalam melaksanakan kekuasaannya Presiden diwajibkan harus tunduk dan sesuai dengan GBHN yang ditetapkan oleh MPR dalam melaksanakan kebijakannya. Kepatuhan Presiden tersebut juga dikarenakan pada saat itu Presiden dipilih oleh MPR.

Namun, sejak dilakukannya pengesahan terhadap perubahan ketiga UUD 1945 pada tanggal 9 November 2001. MPR dicabut kewenangannya untuk membuat GBHN. Setelah dihapuskannya GBHN, terbentuklah SPPN yang menjadi pengganti dari ketiadaan GBHN. Pengejawantahan dari SPPN dalam bentuk Undang-Undang adalah RPJPN dan RPJMN yang dituangkan dalam bentuk peraturan presiden. Pembentukan RPJPN dan RPJMN sendiri didasarkan atas visi dan misi Presiden terpilih pemilihan umum. Dalam hal ini rakyat memilih Presiden berdasarkan visi dan misi yang dimilikinya pada saat masa kampanye, kemudian setelah terpilih menjadi Presiden, visi dan misi yang dijanjikan tersebut dimasukkan kedalam RPJPN dan RPJMN.

Adapun terdapat gagasan terkait dengan pengembalian haluan negara, disini terdapat Ketetapan MPR (25 tahun), Ketetapan MPR (5 tahun), Perpres (1 tahun), dan Perda (1 tahun). Ketetapan MPR 25 (dua puluh lima) tahun bersifat umum, sedangkan Ketetapan MPR (5 tahun) bersifat tenokratis. Dengan adanya gagasan ini akan memberikan pembangunan nasional yang konsisten dan berkesinambungan antara periode yang satu dengan periode selanjutnya. Kemudian dari Tap MPR 25 (dua puluh lima) tahun dan Tap MPR (5 tahun) akan dibentuk peraturan pelaksana dari haluan negara yang telah dibentuk oleh MPR dalam bentuk Perpres 1 (satu) tahun yang dibentuk oleh Presiden dan Perda 1 (satu) tahun yang dibentuk oleh Kepala Daerah.

Walaupun dalam hal ini pembentukan Perpres 1 (satu) tahun merupakan kewenangan Presiden seutuhnya sebagai lembaga eksekutif, namun tetap harus mengacu dan berpedoman dengan haluan negara yang dituangkan dalam Ketetapan MPR. Hal ini tidak serta merta membuat Presiden sebagai mandataris dari MPR seperti era sebelum dilakukannya amandemen pada UUD, karena pada dasarnya Presiden masih memiliki keleluasaan untuk memasukkan visi dan misinya kedalam bentuk Peraturan Presiden 1 (satu) tahun, dan Presiden pada saat ini merupakan mandataris dari rakyat karena dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum.

Menegenai, tindak lanjut dari Tap MPR 5 (lima) tahun harus dituangkan dalam bentuk Peraturan Presiden dan bukan dalam bentuk Undang-Undang adalah dikarenakan dibutuhkan waktu yang panjang dalam pembentukan Undang-Undang. Hal ini dikarenakan DPR-lah yang memegang kekuasaan legislatif sesuai dengan pasal 20 UUD NRI Tahun 1945 (amandemen keempat) yang menyatakan Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Bentuk Peraturan Presiden dipilih karena pembentukan produk hukum ini akan lebih cepat dibanding dengan bentuk undang-undang.

4. Implikasi Penambahan Wewenang MPR dalam Membentuk Haluan Negara terhadap Sistem Pemerintahan Presidensial

Dalam gagasan yang kami sampaikan terkait dengan adanya penambahan wewenang MPR dalam membentuk Haluan Negara yang harus dilaksanakan oleh semua lembaga negara dalam hal ini khususnya Presiden sebagai eksekutif, tidak akan melemahkan posisi Presiden dan mengaburkan sistem pemerintahan presidensial yang dianut oleh Indonesia. Dengan adanya konsep Haluan Negara yang kami gagaskan, tidak mengembalikan kedudukan Presiden sebagai mandataris dari MPR seperti sebelum amandemen UUD. Hal ini dikarenakan adanya beberapa alasan.

Pertama, presiden tetaplah dipilih secara langsung oleh rakyat yang dapat diartikan bahwa presiden merupakan mandataris dari rakyat. Sistem pemilihan umum yang dilaksanakan secara langsung dipertahankan karena pada dasarnya sistem ini mencerminkan demokrasi yang dianut oleh Indonesia.

Menurut Moh Mahfud MD paling tidak ada dua alasan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung, yaitu: (1). Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden langsung lebih membuka bagi tampilnya Presiden dan Wakil Presiden yang sesuai dengan kehendak mayoritas rakyat sendiri, (2). Untuk menjaga stabilitas

Pemerintahan agar tidak mudah dijatuhkan di tengah jalan.²⁵⁰

Sedangkan menurut **Dahlan Thaib**, ada 4 alasan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung, yaitu:²⁵¹ (1). Presiden dan Wakil Presiden akan mendapat mandat dan dukungan yang lebih riil dari rakyat sebagai wujud kontrak sosial antara pemilih dengan tokoh yang dipilih. Kemauan orang yang memilih (volunteer general) akan menjadi pegangan bagi Presiden dan Wakil Presiden dalam melaksanakan kekuasaannya. (2). Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung secara otomatis menghindari intrik-intrik politik. Dalam pemilihan dengan sistem perwakilan intrik-intrik politik akan dengan mudah terjadi dalam sistem multi partai apalagi kalau Pemilu Legislatif tidak menghasilkan mayoritas, maka lewat tawar menawar politik menjadi sesuatu yang tidak dapat dihindarkan. (3). Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden langsung akan memberikan kesempatan yang luas kepada rakyat untuk menentukan pilihan secara langsung tanpa mewakilkan kepada orang lain. Kecenderungan dalam sistem perwakilan adalah terjadinya penyimpangan antara aspirasi rakyat dengan wakilnya. Ini semakin diperparah oleh dominasinya pengaruh partai politik yang mengambil fungsi wakil rakyat menjadi wakil partai politik (political party representation). (4). Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung dapat menciptakan perimbangan antara berbagai kekuatan dalam penyelenggaraan negara terutama dalam menciptakan checks and balances antara Presiden dengan Lembaga Perwakilan karena sama-sama dipilih langsung oleh rakyat.

Kedua, dikarenakan Presiden dipilih oleh rakyat maka dari itu Presiden bertanggung jawab kepada rakyat dan bukan kepada MPR. Sehingga dalam hal ini masih terciptanya *checks and balances* antara lembaga negara karena Presiden dan MPR memiliki kedudukan yang sama, dan masing-masing diantaranya dipilih oleh rakyat melalui pemilu sehingga keduanya tetap memiliki kekuatan yang sama besar.

Berdasarkan hal-hal yang telah disampaikan dapat disimpulkan bahwasanya penambahan wewenang MPR terkait dengan pembentukan dan penetapan haluan negara tetap mempertahankan sistem pemerintahan presidensial yang menjadikan Presiden sebagai kepala pemerintahan sekaligus sebagai kepala negara.

250 Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: Penerbit: LP3ES (Cet. 1), hlm. 133 – 135.

251 Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia Prespektif, Konstitusional*, Yogyakarta: Penerbit: Total Media, 2009, hlm. 175.

D. Proses Pemberhentian Presiden (*Impeachment*)

Adanya pemberhentian seseorang dalam jabatan politik di tengah masa jabatannya merupakan hal yang biasa terjadi dalam sistem pemerintahan. Namun dalam negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial hal tersebut merupakan pengingkaran akan adanya masa jabatan tetap yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku (*fixed term executive*). Dengan demikian maka pemberhentian seseorang dari jabatan politik dalam masa jabatannya disebut sebagai pengecualian akan mekanisme tersebut, sehingga perlu ditetapkan mekanisme yang ditempuh dalam pemberhentian melalui perundang-undangan. Mekanisme untuk pemberhentian tersebut biasa disebut dengan "*impeachment*"

Menurut teori hukum tata negara terdapat dua cara *impeachment* :²⁵²

1. Cara *impeachment* di tengah masa jabatannya yang dilakukan oleh legislatif.

Impeachment merupakan tuduhan atau dakwaan anggota DPR kepada Presiden dan atau Wakil Presiden bahwasanya ia melanggar hukum seperti yang tercantum dalam UUD NRI 1945, adapun prosesnya adalah berasal dari anggota DPR yang berasal dari partai politik. Jika kasus hukum yang pemohonnya berasal dari anggota partai politik, maka muatannya adalah politis, walaupun nantinya memang benar-benar terjadi sebuah pelanggaran, karena pemohonnya adalah penyeimbang dan pengawas pelaksana pemerintah, belum lagi terdapat hubungan gabungan kelompok partai politik yang selalu kritis terhadap pemerintah. Secara yuridis memang sah dan kewenangan mutlak ada pada lembaga tersebut, akan tetapi dalam prosesnya tendensi politis ini lebih kuat terasa dibandingkan dengan proses hukum, hal ini dibuktikan dengan kalkulasi kuota pendukung pemakzulan dan ada persentase tingkatan dari jumlah yang hadir. Lain kondisi di DPR, pengaduan tidak kuat dan bahkan tidak dapat digelar apabila hanya satu orang saja tanpa ada dukungan dari mayoritas. Selanjutnya DPR sebagai pemohon juga merangkap sebagai pemutus perkara, yakni tuduhan yang diajukan DPR diputuskan oleh MPR yang sejatinya adalah DPR itu sendiri.²⁵³

2. Cara *impeachment* melalui mekanisme forum pengadilan khusus (*special legal proceeding*) atau *forum privelegiatum*

Cara *impeachment* kedua, adalah cara *impeachment* melalui *special legal proceeding* atau *forum privelegiatum*, dimana mekanisme peradilan ini dipercepat tanpa melalui jenjang pemeriksaan pengadilan konvensional dari tingkat bawah. Pengadilan ini merupakan tingkat pertama dan terakhir, serta putusannya bersifat

252 Abdul Rosyid Thalib, Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2006.

253 Nur Habibi, *Politieke Beslissing* Dalam Pemakzulan Presiden Republik Indonesia, *Jurnal Cita Hukum*, Vol.3 No.2, hlm.333.

final.

1. Proses *Impeachment* Sebelum Amandemen UUD Tahun 1945

Indonesia sebagai negara demokrasi kontitusional (Negara berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan UUD) harus mendasarkan segala sesuatunya dengan kontitusi, begitupun dengan prosedur mekanisme *impeachment* yang harus diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 sebagai aturan dasar Indonesia.

Di Indonesia *Impeachment* merupakan istilah hukum tata negara untuk menyebut proses pendakwaan.²⁵⁴ Namun, walaupun dakwaan dalam proses *impeachment* adalah terkait dengan tindak pidana, proses *impeachment* bukan merupakan peradilan pidana, melainkan peradilan hukum tata negara yang akan memutuskan apakah terdakwa diberhentikan dari jabatannya dan kemungkinan sanksi lain berupa larangan menduduki jabatan publik dimana dia telah diberhentikan.

Penggunaan konstitusi sebagai dasar *impeachment* di Indonesia mengalami berbagai perubahan sejak ditetapkannya UUD Tahun 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945. Berbagai perubahan ini membawa dampak terhadap sendi-sendi bernegara seperti sistem pemerintahan dan bentuk negara yang menyebabkan pula berubahnya proses *impeachment*. Sehingga dapat dilakukan periodisasi atas penerapan *impeachment* disetiap konstitusi yang pernah dilaksanakan oleh Indonesia.

1. *Impeachment* dalam UUD Tahun 1945 (18 Agustus 1945-27 Desember 1949)

Setelah kemerdekaan diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945, pada tanggal 18 Agustus 1945 PPKI mengadakan sidang untuk mengesahkan UUD Tahun 1945 hasil Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) sebagai konstitusi Indonesia.²⁵⁵ Konstitusi yang digunakan pada saat itu (Undang Undang Dasar Tahun 1945) tidak mengatur bagaimana mekanisme *impeachment* dapat dilakukan dan alasan apa yang dapat membenarkan *impeachment* boleh dilakukan. UUD Tahun 1945 tidak mengatur secara eksplisit dan detail mengenai hal tersebut. UUD Tahun 1945 hanya mengatur mengenai penggantian kekuasaan dari presiden kepada wakil presiden jika presiden mangkat, berhenti atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya sebagaimana tertera dalam Pasal 8 UUD Tahun 1945.²⁵⁶ Tidak adanya pengaturan yang eksplisit dan detail mengenai

254 Lusya Indrastuti, Prosedur *Impeachment* Presiden Dan Atau WakilPresiden Menurut Undang-Undang Dasar 1945, Vol. XXIV, No.1, Agustus Tahun 2012, hlm. 15.

255 Jimly Asshidiqie, Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, hlm. 31-35; juga Taufiqurrohman Syahuri, Hukum Konstitusi Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2000, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2004.

256 Jimly Asshidiqie, Laporan Penelitian Mekanisme *Impeachment* Dan Hukum Acara Mahkamah

alasan dan mekanisme *impeachment* tersebut menyebabkan terjadinya kekosongan konstitusi (*constitutionale vacuum*) dalam UUD Tahun 1945.

Adanya kekosongan konstitusi terkait mekanisme *impeachment* memang disadari oleh pembentuk UUD. Hal ini karena UUD Tahun 1945 hasil sidang PPKI tanggal 18 Agustus 1945 bersifat sementara. Status sementara itu disebabkan para anggota PPKI tidak memiliki cukup waktu untuk menyusun sebuah konstitusi yang lengkap karena kondisi politik saat itu muncul keinginan untuk segera memproklamasikan kemerdekaan bangsa Indonesia.

Sifat sementara dari UUD Tahun 1945 tersebut membawa dampak pelaksanaan UUD Tahun 1945 yang belum konsisten dan menyeluruh. Salah satu contoh yaitu dikeluarkannya Maklumat Pemerintah Nomor X tanggal 16 Oktober 1945 yang mengganti sistem pemerintahan Indonesia yang menurut UUD Tahun 1945 yaitu sistem presidensial menjadi sistem parlementer. Hal tersebut justru sangat tidak sesuai dengan UUD Tahun 1945 yang menganut sistem presidensial.

Penggunaan sistem parlementer waktu itu justru semakin mengaburkan ketentuan *impeachment* yang di dalam UUD Tahun 1945 memang tidak ada ketentuan yang jelas tentang itu. Dalam sistem parlementer, presiden bukan jabatan yang dapat menjadi obyek *impeachment* oleh parlemen, melainkan adalah Perdana Menteri. Di sinilah persoalan menjadi semakin rumit. Dalam UUD Tahun 1945 yang menganut sistem presidensial, jabatan eksekutif dijabat oleh presiden, sedangkan dalam praktiknya di Indonesia saat itu kepala pemerintahan dijalankan oleh Perdana Menteri. Posisi presiden hanya sebagai simbol kepala negara.

Dalam sistem parlementer, memang dapat dilakukan *impeachment* terhadap Perdana Menteri, tetapi itu melalui mekanisme mosi tidak percaya oleh parlemen yang seringkali hanya berdasarkan pada alasan politik semata. Alasan seperti inilah yang menyebabkan jatuhnya kabinet dalam praktik sistem parlementer ketika itu selalu terjadi. Mudah-mudahan pergantian kabinet merupakan akibat dari sistem *impeachment* yang mendasarkan pada mosi tidak percaya atau lebih bersifat politis.

Selama berlangsungnya periode ini, yaitu berlakunya UUD Tahun 1945 dan dipraktikannya sistem parlementer, tetap tidak ada ketentuan yang mengatur mengenai alasan dan mekanisme dilakukannya *impeachment*.²⁵⁷

Konstitusi:Kerjasama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Dengan Konrad Adenauer Stiftung, Jakarta,2005,hlm. 45.

257 *Ibid*, hlm. 47.

2. *Impeachment* dalam Konstitusi RIS

Awal pelaksanaan konstitusi RIS ditandai dengan adanya kesepakatan Indonesia dengan Belanda dalam Konferensi Meja Bundar tanggal 27 Desember 1949 yang membawa konsekuensi adanya perubahan fundamental dalam bentuk negara dimana sebelumnya berbentuk kesatuan menjadi federal atau serikat dengan sistem pemerintah yaitu parlementer. Sejak ditetapkannya konstitusi UUD Tahun 1945 hingga pemberlakuan konstitusi RIS, aturan yang spesifik dan detail mengenai *impeachment* tersebut tetap tidak ada.²⁵⁸

Namun, dalam konstitusi RIS, terdapat ketentuan yang hampir sama dengan *impeachment* yang menjelaskan bahwa MA dapat mengadili pejabat Negara. Pasal 148 Konstitusi RIS 1949 memberikan kewenangan kepada Mahkamah Agung untuk mengadili pada tingkat pertama dan tertinggi jika ada pejabat negara, termasuk Presiden, melakukan kejahatan dan pelanggaran jabatan serta kejahatan dan pelanggaran lain yang dilakukan dalam masa jabatannya. Akan tetapi ketentuan ini tidak mengatur lebih jelas apakah pengadilan oleh Mahkamah Agung itu termasuk untuk memberhentikan presiden dari jabatannya

Kondisi ini dikarenakan Konstitusi RIS yang disusun dalam rangka Konferensi Meja Bundar di Den Haag pada tahun 1949 pada pokoknya dimaksudkan sebagai UUD yang bersifat sementara. Karena Pasal 186 Konstitusi RIS menegaskan ketentuan agar Konstituante bersama-sama dengan Pemerintah secepatnya menetapkan Konstitusi Republik Indonesia Serikat.

Seperti yang sudah dijelaskan diatas, konsekuensi *impeachment* dalam sistem parlementer dapat dilakukan kepada perdana menteri. Berhubung tidak adanya aturan yang jelas dan detail tentang *impeachment* di Konstitusi RIS, maka proses *impeachment* perdana menteri dan kabinetnya berlangsung dengan mosi tidak percaya, dimana hal tersebut cenderung bersifat politik. Kondisi demikian menyebabkan pemerintahan yang tidak stabil karena seringnya parlemen melakukan mosi tidak percaya kepada kabinet yang memimpin, sehingga terjadi pergantian perdana menteri dan kabinet secara cepat. Berikut ini tabel yang menunjukkan pergantian perdana menteri dan kabinet yang secara cepat:

258 Muni' Datun Ni'mah, Analisis Yuridis Impeachment Presiden Dan/Atau WakilPresiden Dalam Sejarah Ketatanegaraan Indonesia, Surabaya: Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945, *DIH Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 8, No. 15, Februari 2012, hlm. 53.

Tabel 7 Pergantian Perdana Menteri dan Kabinet Dalam Konstitusi RIS

| No | Rentang Waktu | Perdana Menteri | Kabinet |
|----|-------------------------------------|-----------------|-------------------|
| 1. | 14 Nov 1945 - 12 Maret 1946 | Sutan Syahrir | Sjahir I |
| | 12 Maret 1946 - 2 Oktober 1946 | | Sjahir II |
| | 2 Oktober 1946 - 3 Juli 1947 | | Sjahir III |
| 2. | 3 Juli 1947 - 11 November 1947 | Amir Sjarifudin | Amir Sjafrudin I |
| | 11 November 1947 - 29 Januari 1948 | | Amir Sjafrudin II |
| 3. | 29 Januari 1948 - 4 Agustus 1949 | Moh Hatta | Hatta I |
| | 4 Agustus 1949 – 20 Desember 1949 | | Hatta II |
| | 20 Desember 1949 – 6 September 1950 | | RIS |

3. *Impeachment* dalam UUDS Tahun 1950

Awal pelaksanaan UUDS Tahun 1950 ditandai dengan adanya ketidakpuasan masyarakat terhadap bentuk negara federal atau serikat, yang tidak sesuai dengan karakteristik masyarakat, sehingga lahir tuntutan masyarakat akan bentuk negara kesatuan.

Sama dengan konstitusi RIS, dalam UUDS Tahun 1950 juga tidak ditemukan aturan yang jelas dan detail tentang proses *impeachment*. Sehingga proses *impeachment* dilakukan dengan mekanisme parlemeter yang mengajukan mosi tidak percaya kepada perdana menteri dan atau kabinet.

UUDS Tahun 1950 tidak mengatur secara jelas dan detail mengenai alasan dan mekanisme *impeachment*. Pasal 48 UUDS Tahun 1950 hanya mengatur penggantian presiden manakala presiden mangkat, berhenti atau tidak dapat menjalankan kewajibannya dalam masa jabatannya ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya

Di dalam UUDS Tahun 1950, posisi presiden sangat kuat. Pasal 83 UUDS Tahun 1950 menegaskan bahwa Presiden dan Wakil Presiden tidak dapat diganggu gugat. Dengan demikian, Presiden dan Wakil Presiden tidak dapat diberhentikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Namun, menurut ketentuan Pasal 84 UUDS Tahun 1950, Presiden berhak membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat. Keputusan Presiden yang menyatakan pembubaran itu memerintahkan pula untuk mengadakan pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat baru dalam waktu 30 hari.

4. *Impeachment* dalam UUD Tahun 1945 (5 Juli 1969-sebelum amandemen UUD Tahun 1945)

Dekret Presiden 5 Juli 1959 merupakan akhir dari pelaksanaan UUDS Tahun 1950 dan awal diberlakukannya kembali UUD Tahun 1945. Selama periode berlakunya kembali UUD Tahun 1945 tersebut hingga sebelum adanya amandemen UUD Tahun 1945 aturan mengenai *impeachment* tetap saja belum diakomodir.

Kedudukan presiden waktu itu sebagai mandataris MPR membawa konsekuensi bahwa yang dapat memberhentikan presiden adalah MPR yang terdiri atas anggota-anggota DPR ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah golongan-golongan menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang. Pemberhentian Presiden, dapat dilakukan melalui mekanisme Sidang Istimewa MPR, jika Presiden melakukan kejahatan, pengkhianatan terhadap negara, serta tidak mampu lagi menjalankan jabatannya. Disamping itu, pemberhentian Presiden dapat dilaksanakan pada saat Presiden telah menjalani (menyelesaikan) masa jabatannya.

Di negara manapun, kedudukan Presiden sangatlah vital dalam menentukan perjalanan bangsa kedepan, termasuk kehidupan ketatanegaraannya. Dalam hal ini, kekuasaan Presiden secara atributif diperoleh berdasarkan konstitusi. 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.

Adapun kekuasaan Presiden secara derivatif diperoleh melalui pelimpahan kekuasaan dalam bentuk pemberian kuasa (*Mandaatsverlening*) dan melalui pelimpahan kekuasaan dan tanggung jawab (*delegatie*). Proses permintaan pertanggung-jawaban Presiden pada masa sebelum perubahan UUD Tahun 1945, sangat terkait pada berbagai ketentuan yang telah disepakati pada tingkat MPR.

Selain apabila oleh DPR, Presiden dianggap melanggar haluan negara 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 pertanggung jawaban politis yang diberi sanksi, yakni dengan kemungkinan MPR setiap waktu melepas Presiden dari

jabatannya (*kan hem op elk gewenst moment ontslaan*) atau kemungkinan presiden dijatuhi hukuman pemecatan (*op strafe van ontslag*) dari jabatan sebelum habis masanya. Bentuk pertanggung jawaban seperti ini termasuk dalam kategori pertanggung jawaban dalam arti luas karena ada sanksinya.

Tentunya sanksi yang dikenal dalam hukum tata negara adalah sanksi politis, bukan sanksi pidana. Adapun penerapannya, menurut ketentuan maupun praktik ketatanegaraan yang berlaku hingga saat ini adalah pada saat penyampaian pidato ketatanegaraannya ternyata kinerja pemerintah dianggap mengecewakan MPR, dan karenanya pidato pertanggungjawaban yang disampaikan itu kemudian ditolak MPR, maka bila itu terjadi saat sidang umum, secara etis Presiden tidak dapat mencalonkan diri lagi pada pemilihan untuk periode berikutnya. Sedangkan bila hal tersebut terjadi pada saat berlangsungnya sidang istimewa MPR atas permintaan DPR sehubungan dengan tidak diperhatikannya memorandum kedua yang disampaikan DPR, maka penolakan pidato pertanggungjawaban tersebut berimplikasi pada keharusan Presiden untuk mundur dari jabatannya. Dengan demikian, jelas bahwa Presiden tidak *neben*, akan tetapi *untergeordnet* kepada Majelis, dan karenanya proses kearah pemecatan Presiden sebagaimana *impeachment* di Amerika Serikat dimungkinkan dalam Konstitusi Indonesia.

Dalam kehidupan ketatanegaraan RI sebelum perubahan UUD Tahun 1945, MPR dapat memperhentikan presiden sebelum masa habis jabatannya. Hal ini tertuang dalam ketentuan Pasal 4 Tap MPR Nomor. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi dengan/atau antar Lembaga lembaga Tinggi Negara yang menjelaskan alasan pemberhentian tersebut sebagai berikut:

- a. Atas permintaan sendiri;
- b. Berhalangan tetap;
- c. Sungguh-sungguh melanggar Haluan Negara.

Dalam pelaksanaan tersebut, DPR melakukan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan, termasuk segala tindakan-tindakan Presiden dalam rangka pelaksanaan Haluan Negara dan apabila DPR menganggap Presiden telah melanggar Haluan Negara, maka sesuai Pasal 7 ayat (2) Tap MPR No. III / MPR/1978. Pada ayat berikutnya ditegaskan bahwa apabila dalam waktu 1 bulan memorandum yang kedua tersebut tidak diindahkan oleh Presiden, maka sesuai dengan ayat (4) pasal yang sama, DPR dapat meminta Majelis mengadakan Sidang Istimewa untuk meminta pertanggungjawaban Presiden.

Pasal 8 UUD Tahun 1945, menyatakan bahwa Presiden harus diganti oleh Wakil Presiden sampai habis waktunya apabila ia mangkat, berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya. Ketentuan ini hanya mengatur tentang suksesi kepemimpinan negara, sehingga dalam kondisi sebagaimana yang dimaksud itu, tinggal melakukan proses penggantian saja dengan pengisian jabatan yang lowong oleh Wakil Presiden.

Proses *impeachment* kepada presiden pernah terjadi kepada dua Presiden yaitu Soekarno dan Abdurrahman Wahid

1. Proses *impeachment* kepada Presiden Soekarno

Ir. Soekarno diberhentikan dari jabatannya sebagai Presiden 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, yaitu mengenai sebab-sebab terjadinya peristiwa G 30 S/PKI. Ketika itu MPRS menyatakan bahwa Presiden Soekarno sebagai mandataris, telah tidak dapat memenuhi pertanggung jawaban konstitusionalnya serta dinilai telah tidak dapat menjalankan haluan dan putusan MPRS.

Pada Ketetapan MPRS tentang pencabutan kekuasaan Presiden Soekarno itu, ditegaskan pula bahwa penetapan penyelesaian persoalan hukum selanjutnya yang menyangkut Ir. Soekarno, dilakukan menurut ketentuan-ketentuan hukum dalam rangka menegakkan hukum dan keadilan. Hal ini semakin menegaskan bahwa *forum privilegiatum* sebagai proses penegakan hukum seorang Kepala Negara dan/atau Kepala Pemerintahan melalui peradilan pidana biasa pada saat yang bersangkutan masih menjabat, tidak diakui oleh Undang-Undang Dasar Tahun 1945 maupun pada praktek ketatanegaraannya.

Walaupun tidak ada ukuran yang jelas mengenai alasan pemberhentian presiden, tetapi pada praktiknya proses *impeachment* telah terjadi pada Soekarno. Jatuhnya Presiden Soekarno menjadi awal terjadinya *impeachment* terhadap Presiden dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia. Penarikan mandat oleh MPRS terhadap Presiden Soekarno sangat terbuka untuk diperdebatkan, Hal ini dikarenakan proses *impeachment* Soekarno yang penuh dengan intrik politik sebagai akibat dari ketidak adanya peraturan yang jelas dan detail tentang *impeachment* itu sendiri.

2. Proses *Impeachment* kepada Abdurrahman Wahid (gusdur)

Pengalaman ketatanegaraan dalam hal *impeachment* yang dibingkai oleh UUD Tahun 1945 tersebut terjadi kembali pada Presiden Abdurrahman Wahid pada tahun 2001. Dengan argumen Presiden Abdurrahman Wahid dinilai telah melakukan pelanggaran hukum dan konstitusi.

Dengan dugaan tersebut, para anggota DPR kemudian mengajukan usulan memorandum yang memang diatur oleh TAP MPR Nomor III/MPR/1978. Memorandum kepada presiden itu untuk meminta keterangan dalam kasus *Bulloggate* dan *Bruneigate*.

Keterangan yang disampaikan oleh presiden dalam Memorandum Pertama ditolak oleh mayoritas anggota DPR yang berakibat harus dilakukan Memorandum Kedua. Namun pada Memorandum Kedua ini keterangan presiden tetap ditolak oleh mayoritas anggota DPR. Dalam situasi yang seperti itu, konflik politik antara presiden dan DPR menjadi tajam. Dalam posisi politik yang semakin terjepit dan kelanjutan kekuasaannya terancam, Presiden Abdurrahman Wahid pun lalu mengambil langkah politik mengeluarkan Dekrit Presiden berupa Maklumat Presiden Republik Indonesia tanggal 23 Juli 2001 yang menyatakan membubarkan parlemen dan akan segera melakukan pemilihan umum.

Langkah politik presiden itu dibalas oleh mayoritas anggota DPR dengan tidak mengakui Dekrit Presiden tersebut dan kemudian melakukan Memorandum Ketiga yang dipercepat karena mayoritas anggota MPR menafsirkan bahwa MPR dapat melakukan memorandum yang dipercepat ketika ada keadaan yang memaksa. Memorandum ketiga itu dilakukan dengan agenda mencabut mandat terhadap presiden (*impeachment*) yang dilakukan dalam sidang istimewa MPR. Namun justru Abdurrahman Wahid memilih untuk tidak hadir dan akhirnya menjadi bukti konkret dalam *impeachment* Presiden Abdurrahman Wahid dalam Sidang Istimewa MPR RI tahun 2001.

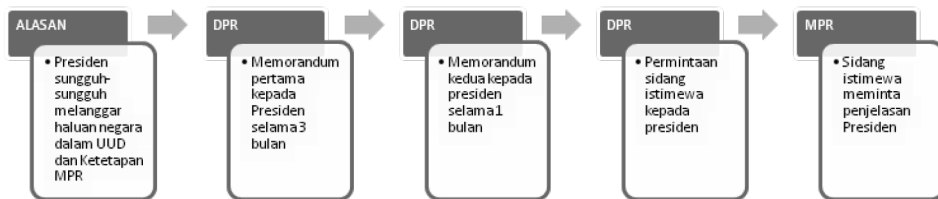
Pengalaman *impeachment* terhadap Presiden Soekarno dan Presiden Abdurrahman Wahid menunjukkan bahwa tidak adanya ketentuan yang jelas mengenai alasan dan mekanisme *impeachment* berakibat pelaksanaan *impeachment* cenderung ditentukan oleh penafsiran subyektif. Pengalaman *impeachment* terhadap Presiden Abdurrahman Wahid memang telah dilandasi aturan yang sedikit lebih maju dibandingkan *impeachment* yang dilakukan terhadap Presiden Soekarno. *Impeachment* terhadap Presiden Soekarno tidak didasarkan pada ketentuan yang jelas untuk melakukan *impeachment* tersebut,

tetapi hanya berdasarkan bahwa UUD Tahun 1945 lembaga MPRS dapat setiap saat memberhentikan Presiden Abdurahman Wahid telah ada ketentuan mengenai proses Memorandum sebanyak tiga tahapan sebelum dapat dilakukan *impeachment* terhadap Presiden. Ketentuan proses *impeachment* ini diatur dalam Ketetapan MPR Nomor IX Tahun 1978. Namun dalam kenyataannya, ketentuan inipun tidak sepenuhnya ditaati oleh anggota MPR ketika melakukan *impeachment* terhadap Presiden Abdurahman Wahid. Sebab, mayoritas anggota MPR menafsirkan bahwa MPR dapat melakukan Memorandum yang dipercepat ketika ada keadaan yang memaksa.

Ketentuan-ketentuan tersebut masih memiliki kelemahan-kelemahan dalam pengaturannya, dengan begitu keputusan pemakzulan saat itu mengandung unsur politis yang kuat, sehingga proses *impeachment* tersebut perlu direkonstruksi kembali.

Gambar 10 Mekanisme Impeachment Sebelum Amandemen UUD Tahun 1945

Sumber: Ketetapan MPR No. III/MPR/1978



2. Proses *Impeachment* Sesudah Amandemen UUD NRI Tahun 1945

Setelah adanya perbaikan yang menyeluruh dalam sistem hukum nasional, termasuk amandemen UUD Tahun 1945, maka terdapat perubahan tentang proses mekanisme *impeachment*. Perbedaan yang sangat mencolok adalah mekanisme *impeachment* yang relatif lebih rumit dibanding sebelum amandemen. Proses yang relatif rumit dan panjang ini dimaksudkan agar seorang presiden dan atau wakil presiden yang akan di-*impeach* dilandasi oleh hal-hal yang kuat bukan lebih bersifat politis. Mengenai aturan *impeachment* diatur oleh pasal 7A UUD NRI Tahun 1945, yang berbunyi Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak

lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Pasal 7A UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan bahwa alasan-alasan *impeachment* adalah pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. Penjabaran atas bentuk-bentuk perbuatan sebagai alasan *impeachment* tersebut diatur dalam UU yang mengatur mengenai masalah-masalah itu sebagaimana disebutkan dalam pasal 10 ayat (3) UU nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Alasan *impeachment* Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam pasal 7A UUD NRI Tahun 1945, diatur lebih lanjut pada pasal 10 ayat (3) UU nomor 24 tahun 2003 tentang MK antara lain :

- a. Pengkhianatan Terhadap Negara, Pasal 10 ayat (3) huruf a UU nomor 24 tahun 2003, menyebutkan bahwa yang dimaksud pengkhianatan terhadap negara adalah tindak pidana terhadap keamanan negara sebagaimana diatur dalam UU.
- b. Korupsi dan Penyuapan, Pasal 10 ayat (3) huruf b UU nomor 24 tahun 2003, menyebutkan bahwa yang dimaksud korupsi dan penyuapan adalah tindak pidana korupsi atau penyuapan sebagaimana diatur dalam UU. Batasan mengenai perbuatan korupsi diatur oleh UU nomor 20 tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-undang nomor 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- c. Tindak Pidana Berat Lainnya, Pasal 10 ayat (3) huruf c UU nomor 24 tahun 2003, menyebutkan bahwa yang dimaksud tindak pidana berat lainnya adalah tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih. Definisi yang diberikan UU MK mengenai tindak pidana berat lainnya ini tidak jelas mengacu pada alasan atau landasan hukum apa. Sebab istilah Tindak Pidana Berat itu sendiri tidak dikenal dalam doktrin hukum pidana. Hukum Pidana mengenal pembedaan antara Pelanggaran dan Kejahatan sebagaimana disebut dalam KUHP.
- d. Perbuatan Tercela, Pasal 10 ayat (3) huruf d UU nomor 24 tahun 2003 menyebutkan bahwa yang dimaksud perbuatan tercela adalah perbuatan yang dapat merendahkan martabat Presiden dan/atau Wakil Presiden. Definisi dari konsep perbuatan tercela yang dijabarkan oleh UU MK ini masih mengandung multitafsir. Hal ini disebabkan definisi tersebut mengacu bahwa perbuatan tercela adalah perbuatan yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden yang justru malahan akan merendahkan martabatnya sendiri.

- e. Tidak Lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, Pasal 10 ayat (3) huruf e UU nomor 24 tahun 2003 menyebutkan bahwa yang dimaksud tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah syarat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6 UUD NRI Tahun 1945.

Adapun mekanisme proses *impeachment* secara jelas diatur dalam pasal 7B UUD NRI Tahun 1945.

Pasal 7B:

- 1). Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. ***)
- 2). Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat. ***)
- 3). Pengajuan permintaan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat. ***)
- 4). Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap pendapat Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi. ***)
- 5). Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. ***)

- 6). Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lambat tiga puluh hari sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat menerima usul tersebut. ***)
- 7). Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat. ***)

Proses *impeachment* sesuai dengan pasal 7B UUD NRI Tahun 1945 melalui 3 (tiga) tahap pada 3 (tiga) lembaga tinggi negara yang berbeda.

1. Tahapan pertama proses *impeachment* adalah pada DPR.

DPR dalam menjalankan fungsi pengawasannya memiliki tugas dan kewenangan untuk mengawasi jalannya pemerintahan. Bilamana dalam pelaksanaan tugas dan kewenangan tersebut DPR menemukan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran-pelanggaran yang termasuk dalam alasan *impeachment* sebagaimana disebutkan dalam pasal 7A UUD 1945 maka DPR telah sesuai dengan ketentuan prosedur internalnya (tata tertib DPR) mengajukan tuntutan *impeachment* tersebut kepada MK.

2. Tahapan kedua proses *impeachment* berada di tangan MK.

Sesuai dengan ketentuan pasal 7B ayat (4) maka MK wajib memeriksa, mengadili dan memutus pendapat DPR tersebut. Kedudukan DPR dalam persidangan MK adalah sebagai pihak pemohon karena DPR-lah yang memiliki inisiatif dan berpendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran yang disebutkan dalam pasal 7A UUD NRI Tahun 1945.

Dalam permohonan terkait pemberhentian Presiden dan/atau wakil Presiden, DPR wajib melampirkan alat bukti berupa:

- a. risalah dan/atau berita acara proses pengambilan Keputusan DPR bahwa pendapat DPR didukung oleh sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota DPR yang hadir dalam Sidang Paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ 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; dan

- d. alat-alat bukti mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden yang menjadi dasar pendapat Presiden. Setelah MK memberi putusan atas pendapat DPR dan isi putusan MK adalah membenarkan pendapat DPR tersebut.
3. Tahapan ketiga proses *impeachment* berada di MPR.

UUD NRI Tahun 1945 memberikan batasan bahwa hanya bilamana MK membenarkan pendapat DPR tersebut maka DPR dapat meneruskan proses *impeachment* atau usulan pemberhentian ini kepada MPR. Keputusan DPR untuk melanjutkan proses *impeachment* dari MK ke MPR juga harus melalui keputusan yang diambil dalam sidang paripurna DPR. Proses pengambilan keputusan MPR atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden ini dilakukan dengan mengambil suara terbanyak dalam rapat paripurna DPR. Komposisi dan tata cara pengambilan suara terbanyak itu juga diatur secara rinci oleh UUD NRI Tahun 1945 yaitu rapat paripurna MPR harus dihadiri oleh sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ dari seluruh anggota MPR. Dan persetujuan atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus disepakati oleh sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari anggota MPR yang hadir dalam rapat paripurna.

Keterlibatan MK dalam proses memeriksa, mengadili dan memutus pendapat DPR dimaksudkan agar proses pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden dilandasi argumentasi hukum yang kuat. Keterlibatan tersebut juga perlu untuk menjaga ruh dan hakikat sistem pemerintahan presidensial. Keterlibatan lembaga peradilan juga diperlukan supaya aspek politis bisa diminimalisir dan Presiden dan/atau Wakil Presiden di-*impeach* harus berdasarkan hukum.

Mahkamah Konstitusi merupakan forum yang mengadili pendapat Dewan Perwakilan Rakyat untuk membatasi kemungkinan penyimpangan prinsip *rule by the majority* dalam proses *impeachment*. Forum di Mahkamah Konstitusi ini merupakan forum hukum. Terkait dengan hal tersebut, **Hamdan Zoelva** menyatakan:

“Forum pemakzulan di Mahkamah Konstitusi dimaksudkan untuk melindungi tegaknya prinsip-prinsip negara hukum yang menghormati prinsip-prinsip negara hukum, antara lain prinsip due process of law, prinsip equality before the law serta prinsip peradilan yang imparisial dalam memakzulkan Presiden. Proses ini juga menjamin tegaknya prinsip-prinsip negara demokrasi konstitusional modern yang menghormati prinsip pengaturan oleh mayoritas tetapi melindungi hak-hak minoritas. Presiden tidak harus selalu kalah oleh kekuatan

mayoritas yang mendukung pemakzulan, karena Presiden memiliki hak konstitusional yang dijamin oleh UUD untuk membela dirinya berdasar atas prinsip-prinsip hukum yang adil dan peradilan yang imparial”.

Meskipun adanya keterlibatan lembaga peradilan seperti MK, akan tetapi keputusan final akan tetap berada dalam proses legislatif atau MPR yang memang diberikan kewenangan dalam konstitusi untuk memberhentikan presiden.

Dengan demikian, maka dapat diketahui bahwa Dewan Perwakilan Rakyat memiliki kedudukan sebagai lembaga penuntut, Mahkamah Konstitusi adalah lembaga penengah (pemutus secara yuridis pendapat Dewan Perwakilan Rakyat) dan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah lembaga pemutus akhir (secara politik).

3. Proses *Impeachment* dalam Konsep Haluan Negara.

Dalam sistem pemerintahan presidensial, dikenal prinsip *concentration of power and responsibility upon the president*. Artinya bahwa Presiden merupakan pusat kekuasaan dan pemegang tanggungjawab terbesar dalam negara. Untuk itu, maka adanya jabatan Presiden yang pasti merupakan salah satu ciri dari sistem pemerintahan presidensial. Sistem pemerintahan presidensial ditujukan untuk menciptakan stabilitas politik sehingga agenda pembangunan dapat dijalankan dengan baik, tanpa khawatir oleh kekuatan politik di parlemen. Dengan sistem yang pasti tersebut, maka Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak bisa dijatuhkan dengan mudah oleh parlemen. Akan tetapi dibutuhkan syarat-syarat atau alasan-alasan khusus untuk menjatuhkan Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Sebelum amandemen UUD Tahun 1945, alasan-alasan yang disebutkan diatas telah tertuang dalam 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. Adanya sebuah mekanisme yang jelas dalam proses *impeachment* terhadap keberlangsungan perjalanan haluan negara sebelum amandemen UUD Tahun 1945 menjadikan arah pembangunan berkesinambungan dan dijalankan secara konsisten. Karena presiden dan atau wakil presiden sebagai pemegang jabatan eksekutif akan tunduk terhadap Haluan Negara yang dibuat oleh MPR. Hal ini sejalan dengan kedudukan presiden waktu itu sebagai mandataris MPR, sehingga harus menjalankan mandat dari MPR, termasuk Haluan Negara.

Namun mekanisme akan proses *impeachment* kepada Presiden dan atau wakil presiden terhadap keberjalanan Haluan Negara tersebut, tidak bisa diterapkan setelah adanya amandemen UUD NRI Tahun 1945. Konsekuensi ini terjadi akibat adanya perubahan secara fundamental terhadap kedudukan lembaga negara dalam UUD NRI Tahun 1945, dimana Presiden bukan lagi sebagai mandataris MPR melainkan sejajar dengan MPR dan lembaga negara lainnya. Akibat tidak bisa diterapkannya ketentuan *impeachment* terhadap presiden dan wakil presiden jika tidak sesuai dengan haluan negara, maka akan 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 Negara.

Setelah adanya amandemen UUD Tahun 1945, terjadi rekonstruksi dalam mekanisme *impeachment*. Aturan tersebut pada akhirnya telah diakomodir dalam konstitusi sejak disahkannya UUD Tahun 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945. Mekanisme *impeachment* tersebut melalui 3 (tiga) tahap pada 3 (tiga) lembaga tinggi negara yang berbeda yaitu MPR, DPR dan MK.

Berdasarkan ketentuan pasal 7B, 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, ditemukan 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.

Sesuai dengan 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:

1. Alasan pertama, adalah pelanggaran hukum. Presiden 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.

2. Alasan kedua, adalah perbuatan tercela yang 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 seharusnya dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden. Apabila perbuatan dimaksudkan itu dilakukan, maka akan merusak citra dan kehormatan Presiden dan/atau Wakil Presiden.
3. 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.

Dari ketiga alasan yang disebutkan di atas, seorang Presiden dan atau Wakil Presiden jelas tidak bisa dilakukan *impeachment* atas dirinya, jika kebijakan yang diambil tidak sesuai atau menyimpang secara jelas dengan Haluan Negara yang ada. Sehingga perlu adanya klausul tambahan terkait dengan apabila presiden dan atau wakil presiden dalam menjalankan kebijakannya tidak sesuai dengan Haluan Negara.

Jika melihat hasil rekonstruksi yang terjadi dalam mekanisme *impeachment*, kedudukan presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif tidak bisa lagi sebagai mandataris MPR, maka dengan hal ini jika adanya penambahan alasan *impeachment* berupa penambahan ketentuan apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden melanggar Haluan Negara, seperti dalam hal membuat peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang bertentangan dengan Haluan Negara. Kekhawatiran akan kembalinya keleluasaan MPR dalam memberhentikan Presiden dan/atau Wakil presiden dapat dipastikan tidak akan terjadi, dikarenakan dalam proses *impeachment* setelah amandemen UUD NRI Tahun 1945 melibatkan 3 (tiga) lembaga 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 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, membuat 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 MPR pada masa Orde Baru, dan khusus proses *impeachment* ini akan melalui jalur yang lebih rumit dibandingkan alasan *impeachment* selain penyimpangan terhadap 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 penyimpangan terhadap 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:

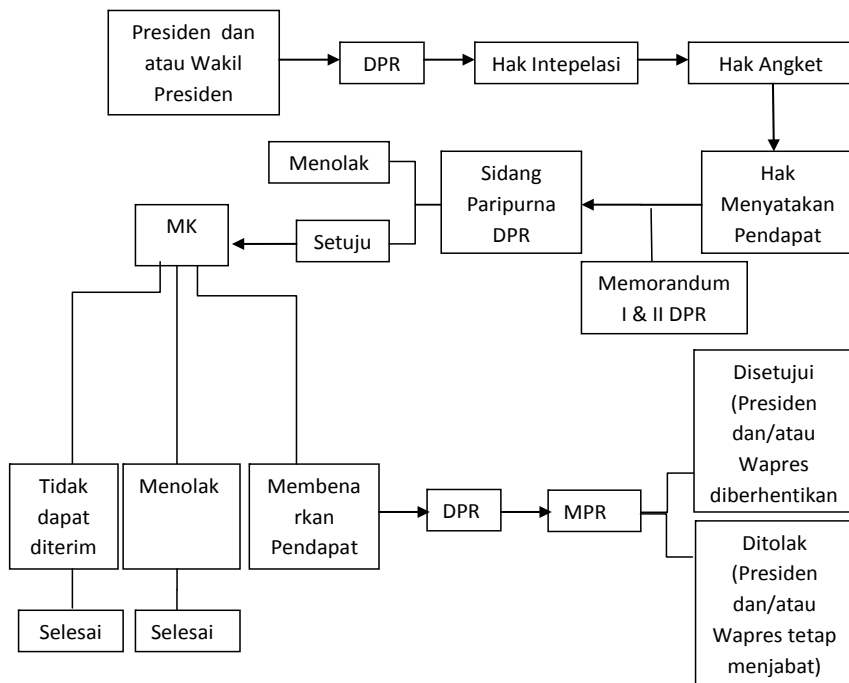
- a. usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh DPR kepada MPR hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada MK untuk memeriksa, mengadili, dan memutuskan pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau penyimpangan terhadap haluan negara serta terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden;
- b. khusus terkait anggapan DPR apabila Presiden melakukan penyimpangan terhadap Haluan Negara, akan dilakukan prosedur khusus yaitu:
 - 1). Bilamana DPR merasa bahwa kebijakan yang dilakukan Presiden bertentangan dengan Haluan Negara, maka langkah pertama yang ditempuh DPR yaitu menggunakan hak interpelasi atau hak DPR untuk bertanya kepada Presiden terkait kebijakan yang dilakukan.
 - 2). Bilamana DPR tidak puas atas jawaban Presiden terkait kebijakan yang dilakukan, maka DPR dapat menempuh langkah selanjutnya yaitu dengan menggunakan hak angket atau hak DPR untuk melakukan penyelidikan atas kebijakan yang dilakukan presiden.
 - 3). Dalam proses penyelidikan tersebut, bilamana DPR menemukan bukti-bukti bahwa kebijakan yang dilakukan Presiden benar-benar bertentangan dengan Haluan Negara, maka DPR dapat menempuh langkah selanjutnya

yaitu menggunakan hak menyatakan pendapat, dimana DPR dapat berpendapat atas dugaan bahwa Presiden telah bertentangan dengan Haluan Negara.

- 4). Setelah DPR menyatakan pendapat bahwa bilamana Presiden sungguh melanggar haluan negara berdasarkan bukti-bukti yang sudah ditemukan oleh DPR dalam penggunaan hak angket maka DPR menyampaikan memorandum pertama untuk mengingatkan Presiden;
 - 5). Apabila dalam waktu 3 (tiga) bulan Presiden tidak memperhatikan memorandum DPR, maka DPR menyampaikan memorandum yang kedua;
 - 6). 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 $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota DPR yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota DPR;
- d. Sebelum DPR meneruskan dugaan *impeachment* terhadap Presiden kepada MK, maka DPR wajib melampirkan bukti berupa:
- 1). risalah dan/atau berita acara proses pengambilan Keputusan DPR bahwa pendapat DPR didukung oleh sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota DPR yang hadir dalam Sidang Paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ 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 untuk memeriksa, mengadili, dan memutuskan dengan seadil-adilnya terhadap pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden tersebut paling lama 90 hari setelah permintaan DPR itu diterima oleh MK;
- 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 penyimpangan terhadap 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;
- g. MPR wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul DPR tersebut paling lama 30 hari sejak MPR menerima usul tersebut;
 - h. keputusan MPR atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam sidang paripurna MPR yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna MPR.

Gambar 11 Mekanisme Impeachment atas Haluan Negara



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 yang sebelumnya dilakukan pengurangan 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, 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 penyimpangan terhadap haluan negara ini tidaklah berdampak mengganggu kinerja Presiden dan tidak pula mempermudah jatuhnya pemerintahan, karena secara keseluruhan proses ini membutuhkan persetujuan dan mekanisme yang sulit. Mekanisme ini mengadopsi sistem pengawasan yang sudah dimiliki oleh DPR yaitu dengan hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat yang dilakukan secara bertahap dan berjenjang. Setelah melalui proses tersebut DPR dapat memberi memorandum terlebih dahulu secara bertahap sebelum hal tersebut disampaikan kepada MK. Maka bentuk rekonstruksi *impeachment* Presiden ini nantinya diharapkan membuat pemerintahan dapat lebih konsisten untuk menjalankan haluan negara dan mengindahkan ketentuan di dalamnya.

E. Otonomi Daerah

Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik yang dalam penyelenggaraan pemerintahannya membagi kewenangan untuk menjalankannya dalam bentuk pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah. Namun pada masa Orde Baru yang sarat akan pemerintahan pusat (sentralistik), sehingga pembangunan tidak merata dan menyeluruh hingga ke pelosok-pelosok daerah, sehingga banyak kesenjangan yang menimbulkan rasa ketidakadilan. Oleh karena itu, pada era reformasi, menjawab dari permasalahan tersebut, pemerintahan daerah pasca amandemen UUD Tahun 1945 diselenggarakan berdasarkan sistem otonomi daerah yang dimulai dari kebijakan desentralisasi. Penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui sistem desentralisasi yang berinti pokok pada otonomi di Indonesia yaitu diatur sedemikian rupa dalam Pasal 18, yang kemudian ditambahkan menjadi Pasal 18, 18A, dan 18B UUD NRI Tahun 1945.

Otonomi secara sempit diartikan sebagai “mandiri”, sedangkan dalam arti luas adalah “berdaya”. Sehingga otonomi daerah bisa diartikan sebagai pemberian kewenangan pemerintahan kepada pemerintahan daerah dengan tujuan agar daerah

tersebut dapat mandiri dan berdaya dalam membuat keputusan untuk kepentingan daerahnya sendiri. Sedangkan pengertian dari istilah desentralisasi sendiri berasal dari bahasa latin, yaitu *De* yang berarti lepas dan *Centrum* yang artinya pusat. *Decentrum* berarti melepas dari pusat. Dengan demikian, maka desentralisasi yang berasal dari sentralisasi yang mendapat awalan *de* berarti melepas atau menjauh dari pemusatan. Desentralisasi tidak putus sama sekali dengan pusat tapi hanya menjauh dari pusat.

M. Turner dan **D. Hulme** berpendapat bahwa desentralisasi adalah transfer/pemindahan kewenangan untuk menyelenggarakan beberapa pelayanan kepada masyarakat dari pejabat atau lembaga pemerintahan di tingkat pusat kepada pejabat atau lembaga pemerintahan yang lebih dekat kepada masyarakat yang harus dilayani.

Sedangkan dikalangan ahli hukum Indonesia sendiri, desentralisasi didefinisikan secara beragam. Menurut **Koesoemahatmadja**:

“Desentralisasi adalah penyerahan kekuasaan pemerintahan dari pusat kepada daerah-daerah. Desentralisasi merupakan staatkundike decentralisatie (desentralisasi ketatanegaraan) atau dapat dikatakan desentralisasi politik, bukan ambtelijke decentralisati/deconsentratie (dekonsentrasi).”

Selain itu, Juniarto mengartikan desentralisasi adalah pemberian wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri.

M. Noor mengartikan bahwa desentralisasi adalah sebuah paradigma yang sangat antitesis dengan sentralisasi yang menjadi paradigma absolut dari pemerintahan orde baru yang hegemonik. Dengan wilayah yang luas seperti Indonesia, bermacam-macam kebutuhan dan potensi yang dimiliki daerah, dan dengan letak geografis dan demografis yang begitu luas, tentu saja paradigma sentralistik akan menjadi suatu hal yang sangat mustahil dalam menciptakan pemerataan kemakmuran dan keadilan serta pemberdayaan yang merata bagi semua warga negara. Sehingga desentralisasi ditujukan untuk menghindari penumpukan atau konsentrasi kekuasaan yang sentralistik tersebut, yang akhirnya dapat menimbulkan tirani atau diktator.

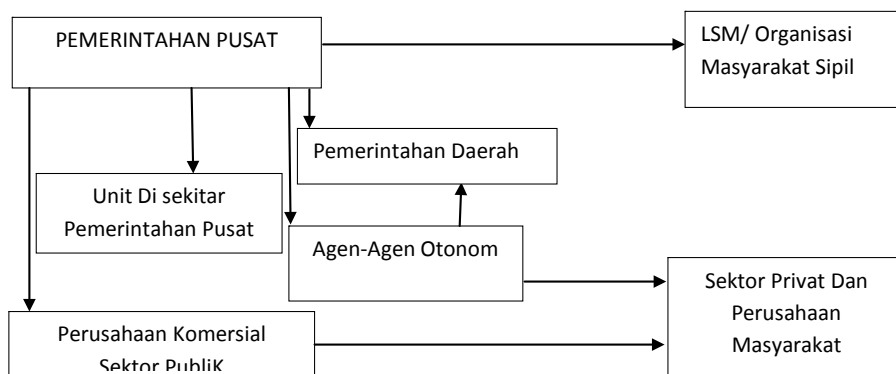
Berdasarkan berbagai pengertian tersebut, dapat disimpulkan bahwasannya sistem desentralisasi dapat menjadi sebuah solusi bagi permasalahan yang bergolak ditengah-tengah masyarakat pada masa Orde Baru, yaitu kesenjangan yang terjadi antara pusat dan daerah dalam segi pemerataan pembangunan, pembagian dan distribusi kewenangan, tingkat kemakmuran, hingga pada pengelolaan sumber daya alam. Sehingga pada era Reformasi sistem desentralisasi yang diwujudkan dalam bentuk otonomi daerah menjadi sesuatu yang sangat signifikan bagi perkembangan dan dinamisasi potensi daerah sehingga masyarakat dapat memberdayakan dan mengelola

potensi dan sumber daya mereka dengan semaksimal mungkin demi kepentingan dan kemakmuran masyarakat daerahnya.

Penggunaan asas desentralisasi pada proyek otonomi daerah pada dasarnya bertujuan agar pemerintah daerah lebih maksimal dalam memberikan pelayanan masyarakat. Oleh karena itu pemerintah daerah dapat dikatakan sebagai perpanjangan tangan dari pemerintahan pusat dalam hal memberikan pelayanan masyarakat secara menyeluruh, karena hal tersebut pada prinsipnya merupakan kewajiban dari negara untuk masyarakatnya. Maka dari itu, untuk dapat mewujudkan dilaksanakannya transfer wewenang dari pemerintahan pusat kepada pemerintahan daerah yang merupakan transfer kekuasaan politik, fiskal, dan pemerintahan. Karena pada dasarnya desentralisasi mencakup aktivitas ekonomi, interaksi sosial, aktivitas politik, pembuatan keputusan, dan lain sebagainya. Terdapat sebuah pengakuan bahwa sebagian aktivitas tersebut harus terjadi pada tingkatan yang lebih tersentralisasi, tapi bebannya ada pada sentralisasi pendukung mereka untuk membenarkan penggunaannya. Struktur dan proses yang terdesentralisasi menjadi normanya. Maka dari itu, desentralisasi merupakan solusi dalam menerapkan strategi untuk mewujudkan keadilan sosial bagi masyarakat.

Dapat dipahami, bahwasanya dalam asas desentralisasi ini terdapat konsekuensi logis dari pemindahan wewenang, maka terdapat juga alokasi tanggung jawab. Dalam hal pembuatan keputusan dan alokasi tanggung jawab terdapat beberapa subyek pemerintahan yang berkaitan. Subyek pemerintahan atau dapat disebut dengan tingkatan pemerintahan terdiri atas pemerintahan pusat, pemerintahan daerah dan komponen-komponen lainnya seperti agen-agen otonom, LSM, sektor privat dan perusahaan publik dan semacamnya. Pemerintahan pusat merupakan semua unit pemerintahan yang secara hierarkis tergantung pada kabinet dan pada menteri yang bertanggung jawab dalam bagian yang berbeda dari pemerintahan pusat. Sedangkan pemerintahan daerah merujuk pada berbagai unit pemerintahan publik yang tidak tergantung secara hierarki dengan pemerintahan pusat dalam hal fungsi publik mereka memiliki otoritas untuk melaksanakannya dengan cara otonom. Untuk lebih jelasnya, berikut ini bagan yang menjelaskan desentralisasi tanggung jawab dari pemerintah pusat hingga ke komponen lainnya.

Gambar 12 Desentralisasi Tanggung Jawab Dari Pemerintahan Pusat



Sumber: Memahami Desentralisasi di Indonesia

Agar pemindahan wewenang tersebut dapat mencapai tujuan dari desentralisasi yaitu untuk mengelola daerah dengan sebaik mungkin, maka terdapat berbagai prinsip dalam penyelenggaraan desentralisasi, yakni:²⁵⁹

1. Prinsip pendemokrasian, yakni melalui desentralisasi akan dapat dibangun suatu kehidupan pemerintahan yang demokratis.
2. Prinsip keanekaragaman, dimana desentralisasi pada dasarnya merupakan perwujudan pengakuan akan adanya keadaan daerah yang berbeda. Dengan desentralisasi, keadaan yang berbeda-beda tersebut diharapkan dapat dikelola dengan *responsive*, efisien, dan efektif.
3. Berkenaan dengan pelaksanaan dengan prinsip subsidiaritas. Melalui desentralisasi akan mewujudkan kesempatan pemerintah dan masyarakat pada tingkat lokal untuk mengambil prakarsa utama dan pertama, dalam membuat kebijakan dan program yang sesuai dengan kebutuhan, keadaan dan potensi yang dimiliki.

Selain dalam hal pelebaran wewenang, desentralisasi juga merupakan pembagian kekuasaan untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan antara pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah. Bagir Manan menyimpulkan bahwa ada tiga faktor yang memperlihatkan kaitan erat antara demokrasi, otonomi, dan desentralisasi, yaitu, *Pertama*, untuk mewujudkan kebebasan (*liberty*); *Kedua*, untuk menumbuhkan kebiasaan dikalangan rakyat agar mampu memutuskan sendiri berbagai kepentingan yang berkaitan langsung dengan mereka; *Ketiga*, untuk memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya terhadap masyarakat yang mempunyai tuntutan yang berbeda-beda.

259 Muchlis Hamdi, Bunga Rampai Pemerintahan, Jakarta: Yarsif Watampone, 2002, hlm. 67-68.

Gagasan tersebut menunjukkan bahwa secara filosofi, formulasi dan implementasi dari otonomi daerah haruslah berorientasi pada, *pertama*, realisasi dan implementasi demokrasi; *kedua*, realisasi kemandirian secara nasional dan pengembangan sensitivitas kemandirian daerah; *ketiga*, membiasakan daerah untuk mendewasakan diri dalam mengurus permasalahan dan kepentingannya sendiri; *keempat*, menyiapkan pendidikan politik bagi masyarakat; *kelima*, menyediakan saluran bagi aspirasi dan partisipasi daerah, dan *keenam*, membangun efisiensi dan efektivitas daerah.²⁶⁰ Dalam hal ini terdapat kaitan antara desentralisasi dengan otonomi daerah, dimana otonomi daerah muncul dari desentralisasi sehingga tidak bisa terpisahkan dan keduanya sekaligus merupakan pelaksanaan dari prinsip negara demokrasi yang dianut oleh Indonesia.

1. Kedudukan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat

Organ pemerintah daerah terdiri dari kepala daerah dan perangkat daerah²⁶¹ yakni bagi daerah provinsi adalah DPRD dan Gubernur, dan untuk daerah kabupaten/kota terdiri dari DPRD Kabupaten/Kota dan Kepala Daerah beserta perangkat daerah lainnya.²⁶² Kata Gubernur dalam Bahasa Indonesia merupakan terjemahan dari Bahasa Belanda “*gouvernuur*” yang berasal dari Bahasa Perancis “*gouverneur*”. Pada negara-negara federal seperti Amerika Serikat, gubernur adalah jabatan kepala pemerintah negara bagian (*state*), sedangkan di lingkungan negara-negara kesatuan (*unitary states*) jabatan gubernur adalah jabatan kepala pemerintahan daerah yang biasa disebut provinsi.²⁶³

Gubernur memiliki peran ganda dalam melaksanakan penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah. Sebab selain statusnya sebagai kepala daerah otonom yaitu gubernur dan perangkatnya pelaksana kebijakan daerah, gubernur dan perangkatnya juga pelaksana dari kebijakan pemerintah pusat dimana kedudukannya sebagai kepala wilayah administrasi.²⁶⁴ Dalam hal gubernur sebagai kepala daerah otonom, sehingga terbentuk sebuah daerah otonom, sedangkan pemerintah sebagai kepala wilayah administrasi, gubernur sebagai wakil dari pemerintahan pusat.

Peran ganda tersebut karena implikasi dari penyerahan kewenangan dari pemerintahan pusat kepada pemerintahan daerah, sehingga berlaku asas dekonsentrasi yaitu pelimpahan kewenangan kepada gubernur sebagai wakil

260 Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta: Gama Media, 1999, hlm. 188.

261 Undang-Undang No.32 Tahun 2004 menghilangkan istilah badan eksekutif daerah yang memiliki fungsi pengaturan, penganggaran, dan pengawasan dalam fungsi DPRD.

262 Yusuf, *Peta Konsep Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*, Malang: Universitas Brawijaya, 2013, hlm. 10.

263 Jimly Asshidiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, hlm. 246.

264 Trubus Rahadiansah, *Sistem Pemerintahan Indonesia: Teori dan Praktik Dalam Perspektif Politik dan Hukum*, Jakarta: Universitas Trisakti, 2010, hlm. 216.

pemerintah. Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat bertanggungjawab kepada pemerintahan pusat, dimana hal tersebut diatur dalam pasal 25 ayat (4) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang menyatakan bahwa Dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum, gubernur bertanggungjawab kepada Presiden melalui menteri dan bupati/wali kota bertanggungjawab kepada menteri melalui gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Selain itu juga dipertegas dalam Pasal 39 ayat (4) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa calon gubernur dan calon wakil gubernur diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul menteri.

Dapat disimpulkan dari ayat tersebut, bahwa secara normatif gubernur bertanggung jawab secara langsung kepada presiden. Sebab gubernur dipilih dan diberhentikan juga oleh Presiden. Dengan diaturnya pertanggungjawaban gubernur secara normatif dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014, sehingga peran ganda yang dimiliki oleh gubernur tidak menjadi permasalahan. Karena secara vertikal dengan kedudukan gubernur sebagai kepala daerah administrasi, dan secara horizontal dengan kedudukan gubernur sebagai kepala daerah otonom. Oleh sebab itu, gubernur memiliki tanggung jawab dalam dua hal, yaitu sebagai kepala daerah otonom dan wakil pemerintahan pusat dimana sebagai kepala daerah otonom gubernur bertanggung jawab kepada rakyat melalui DPRD provinsi.

Adapun tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil dari pemerintahan pusat ialah sebagai berikut :²⁶⁵

- 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.

Agar tugas tersebut dapat terlaksana secara maksimal sehingga otonomi daerah dapat berjalan dengan arah yang jelas, aktivitas yang bersifat pelaksanaan koordinasi, pengawasan peraturan daerah, pengawasan rencana regional, dan penggalangan kerjasama antardaerah (kabupaten/kota) merupakan beberapa aspek yang perlu segera ditindaklanjuti. Hal ini berkaitan dengan pelaksana haluan negara yang dibentuk oleh presiden yang sesuai dengan inovasi presiden dalam visi dan misinya, dimana pelaksanaan haluan negara oleh presiden tersebut dibentuk dalam peraturan presiden untuk jangka waktu satu tahun. Gubernur sebagai perpanjangan tangan atau wakil dari pemerintahan pusat harus sejalan dengan

²⁶⁵ Diding Rahmat dan Sarip, Konsekuensi Dekonsentrasi dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, *Jurnal UNIFIKASI*, Vol. 2, No. 2, 2015, hlm. 68.

pelaksanaan haluan negara. Hal tersebut sebagai usaha untuk mencapai tujuan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia agar pembangunan dapat selaras di seluruh penjuru Indonesia.

Kewajiban Gubernur baik sebagai kepala wilayah administrasi maupun sebagai kepala daerah otonom mempunyai beberapa kewajiban, seperti.²⁶⁶

- a. Mempertahankan dan memelihara keutuhan NKRI;
- b. Memegang teguh Pancasila dan UUD 1945;
- c. Menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan;
- d. Meningkatkan taraf kesejahteraan rakyat;
- e. Memelihara ketertiban, keamanan, dan ketentraman masyarakat; dan
- f. Bersama dengan DPRD Provinsi membuat peraturan daerah.

2. Pelaksanaan Otonomi Daerah Melalui Pelaksanaan 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 ketatanegaraan 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 kategori, yakni Urusan Pemerintahan Absolut, Urusan Pemerintahan Konkuren, dan Urusan Pemerintahan Umum.²⁶⁷ Dalam pembagian urusan ini, baik pemerintah kabupaten/kota, provinsi, maupun pusat serta Presiden

²⁶⁶ *Ibid.*

²⁶⁷ Ketentuan Pasal 9 butir 1 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

haruslah terintegrasi dan mengarah pada kesatuan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.²⁶⁸ 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.

Dalam penyusunan RPJP Daerah dan RPJM Daerah haruslah mengacu pada RPJP Nasional dan juga RPJM Nasional serta daerah 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 Maryah menyatakan:

“Arab pembangunan tidak cukup dituangkan dalam visi dan misi calon Presiden yang bila terpilih kemudian dituangkan dalam undang-undang. Jika tidak adanya kejelasan arab maka program pembangunan bisa ditafsirkan secara bebas dan ini sudah terjadi di mana kepala daerah menafsirkan sendiri-sendiri pembangunan di wilayahnya”.²⁶⁹

Oleh karena itu dibutuhkan suatu konsensus politik, dalam membuat haluan negara yang lebih tinggi dari Undang-Undang. Hal tersebut bertujuan 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

268 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.

269 Chusnul Maryah, 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 Juli 2018, pukul 23:51 WIB.

Kesatuan Republik Indonesia. Dengan begitu dalam pembuatan peraturan daerah oleh kepala daerah beserta perangkat daerah baik di tingkat provinsi maupun di tingkat kabupaten/kota harus mengikuti dan terintegrasi pada ketentuan dalam Haluan Negara, karena Pemerintahan Daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional.

Dalam gagasan ini, seperti yang telah dijelaskan sebelumnya konsep dalam haluan negara, yaitu haluan negara 25 tahun dan 5 tahun dalam Tap MPR. Dimana kedua haluan negara tersebut merupakan produk hukum yang lahir dari ketetapan MPR sebagaimana wewenang MPR dalam membuat haluan negara saat sebelum perubahan UUD Tahun 1945. Dalam pembuatan Ketetapan MPR tentang Haluan Negara pada gagasan ini, tetap mengakomodir terhadap keberadaan musrenbang. Dimana pada tahap perencanaan awal Haluan Negara akan dikaji oleh Badan Pengkajian MPR. Pemerintahan daerah diberi keleluasaan untuk menentukan arah pembangunan yang akan ditindak lanjuti pada saat pembuatan haluan negara oleh MPR. Dimana nantinya gagasan tersebut dilakukan sesuai dengan mekanisme Musrenbang yang diadakan oleh MPR. Dapat disimpulkan dalam pembuatan TAP Haluan Negara, MPR menggabungkan semua aspirasi masyarakat dari hasil forum musrenbang tersebut. Dengan begitu, proses pembangunan di daerah dapat berjalan sesuai dengan haluan negara, serta dengan melibatkan masyarakat dalam hal pembuatan haluan negara sebagai arah dalam pembangunan untuk dapat mengetahui sejauh mana kesejahteraan masyarakat. Hal ini menyesuaikan dengan prinsip *checks and balances* dimana tidak boleh adanya dominansi kekuasaan oleh lembaga negara, maka dengan ini MPR hanya sebagai penyalur aspirasi masyarakat sebagai salah satu lembaga negara pelaksana kedaulatan rakyat.

Kemudian Pemerintahan daerah dalam mengeluarkan kebijakan daerah untuk pelaksanaan pembangunan daerah membentuk Peraturan Daerah Pelaksanaan Haluan Daerah Provinsi Tahunan (Perda PHDPT) berjangka waktu 1 tahun dengan mengutamakan pembangunan daerah masing-masing. Begitu pula dengan Kota/Kabupaten dalam setiap pemerintahan daerah membuat Peraturan Daerah kabupaten/kota Pelaksanaan Haluan Daerah kabupaten/kota Tahunan (Perda kab/kota PHDKT) berjangka waktu 1 tahun. Dengan begitu, pembentukan Perda PHDT tersebut tetap mengakomodir kepentingan pembangunan daerah yang disesuaikan dengan kebutuhan dan dinamisnya perkembangan masyarakat daerah. Namun, pembentukan perda tersebut harus tetap sejalan dengan perpres pelaksanaan haluan negara tahunan sebagai bentuk pertanggungjawaban gubernur kepada presiden. Sehingga sinkronisasi tidak berarti bahwa kekhususan dan keistimewaan daerah-daerah akan dikesampingkan atau tidak diperhatikan, dan

kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah tetap merupakan bagian integral dari kebijakan nasional.

Dalam hal antisipasi terhadap pelanggaran hukum dan/atau pelanggaran terhadap Perpres PHNT yang dilakukan oleh Gubernur dan/ atau Wakil Gubernur dalam penyelenggaraan daerah, tentu diperlukan fungsi pengawasan dan evaluasi. Dimana hal tersebut dilaksanakan oleh Bappenas. Hal tersebut bertujuan untuk memastikan bahwa otonomi tetap berjalan sesuai dengan kaidah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Agar prinsip keterwakilan rakyat sebagai “penguasa atau pemilik” negara dapat terakomodir.

3. Otonomi Daerah yang Luas, Nyata, dan Bertanggung Jawab

Salah satu gagasan yang berkembang pada masa reformasi ialah penyelenggaraan otonomi daerah yang seluas-luasnya. Bahkan kepada Provinsi Aceh dan Irian Jaya telah pula diberikan otonomi yang bersifat khusus dengan segala implikasinya.²⁷⁰ Kebijakan otonomi daerah yang luas ditegaskan dalam Pasal 18, 18A, dan 18B UUD NRI Tahun 1945. Hal tersebut diperkuat dalam ketetapan MPR No. IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dan Penyelenggaraan Otonomi Daerah. Semangat reformasi inilah yang mengantarkan pada lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang berawal dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Otonomi daerah yang berdasarkan pada asas desentralisasi merupakan pengaplikasian dari amanat konstitusi dimana dalam hal penyelenggaraan negara terdapat pemerintah pusat dan pemerintahan daerah. Menurut catatan Bank Dunia dari 116 negara yang termasuk dalam negara berkembang yang menjalankan desentralisasi, 106 diantaranya memiliki bentuk negara kesatuan.²⁷¹ **Van Der Pot** menyatakan bahwa setiap negara kesatuan (*unitary state*) dapat disusun menurut asas dan sistem sentralisasi atau desentralisasi.²⁷² Suatu pemerintahan sentralisasi dapat sepenuhnya dilaksanakan oleh dan dari pusat pemerintahan (*single centralized government*) atau oleh pusat bersama-sama organnya yang dipencarkan di daerah-daerah.

Sentralisasi yang disertai pemencaran organ-organ yang menjalankan sebagian wewenang pemerintah pusat di daerah dikenal sebagai dekonsentrasi. Dekonsentrasi akan didapat apabila kewenangan mengatur dan mengurus

270 Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012, hlm. 16.

271 Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung: Nusa Media, 2009, hlm. 2

272 Martin H. Hutabarat, (eds.), *Hukum dan Politik Indonesia Tinjauan Analitis Dekrit Presiden dan Otonomi Daerah*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996, hlm. 25.

penyelenggaraan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh Pemerintah Pusat (*central government*), melainkan oleh satuan-satuan tingkat pemerintahan lebih rendah yang mandiri bersifat otonom (teritorial ataupun fungsional). Sistem tersebutlah yang digunakan oleh Indonesia pada masa reformasi.

Dalam keberjalanannya, penyelenggaraan pemerintahan daerah di satu sisi telah mengukuhkan keberadaan daerah sebagai bagian nasional, tetapi di sisi lain memberikan stimulan bagi masyarakat daerah untuk mengartikulasikan semua kepentingannya, termasuk masalah Otonomi Daerah dalam sistem hukum dan kebijakan nasional.

Peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan pada awal reformasi dengan maksud agar daerah mampu mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat menurut prakarsanya sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia ialah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.²⁷³

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR-RI) mengeluarkan TAP MPR No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam kerangka NKRI pada awal berlakunya otonomi daerah pada masa reformasi yang mengatur beberapa aspek penyelenggaraan otonomi daerah, yakni:²⁷⁴

- a. Pembangunan daerah sebagai bagian integral pembangunan nasional, melalui otonomi daerah, pengaturan sumber daya nasional yang berkeadilan, dan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- b. Otonomi daerah diberikan dengan prinsip kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab di daerah secara proporsional, dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- c. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan prinsip demokrasi dan memperhatikan keanekaragaman daerah;
- d. Pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional antara pusat dan daerah dilaksanakan secara adil untuk kemakmuran masyarakat daerah dan bangsa secara keseluruhan;

273 Hari Sabarno, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Daerah Kesatuan Bangsa*, Jakarta: Sinar Grafika, 2007, hlm. 30.

274 TAP MPR No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

- e. Pengelolaan sumber daya alam dilakukan secara efektif dan efisien dan bertanggungjawab, transparan, terbuka, dan dilaksanakan dengan memberikan kesempatan yang luas kepada usaha kecil menengah dan koperasi;
- f. Perimbangan keuangan antara pusat dan daerah dilaksanakan dengan memperhatikan potensi, luas, keadaan geografi, jumlah penduduk dan tingkat pendapatan masyarakat di daerah;
- g. Pemerintah daerah berwenang mengelola sumber daya nasional dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan; dan
- h. Penyelenggaraan otonomi daerah dalam kerangka mempertahankan dan memperkuat NKRI, dilaksanakan berdasarkan asas kerakyatan dan berkesinambungan yang diperkuat dengan pengawasan DPRD dan masyarakat.

TAP MPR tersebut mencerminkan bahwasanya amanat pelaksanaan otonomi daerah yang berdasarkan pada prinsip kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab di daerah secara proporsional. Selain itu, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 juga memberikan kewenangan Pemerintah Daerah secara luas, nyata, dan bertanggungjawab, secara proporsional.²⁷⁵ Kemudian dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menerapkan prinsip pemberian kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah.²⁷⁶

Undang-Undang pemerintahan daerah yang sekarang merupakan hasil dari Undang-Undang otonomi daerah dahulu yang mengalami beberapa kali perubahan hingga menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Dalam konsiderannya, prinsip otonomi daerah nyata dan bertanggungjawab yang dicantumkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 maupun prinsip otonomi luas yang dicantumkan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tidak dicantumkan dalam konsideran undang-undang otonomi daerah saat ini. Oleh karena prinsip otonomi sama sekali tidak dicantumkan, maka penyebutan Daerah Otonom menjadi tidak memiliki dasar filosofis, karena otonomi daerah bukanlah menjadi prinsip dalam pengaturan pemerintah daerah. Adanya pernyataan bahwa urusan konkurenlah yang menjadi dasar apakah daerah memiliki wewenang yang sungguh otonom atau tidak, sejatinya tidak dapat dibenarkan karena bukanlah urusan yang menentukan otonomi, tetapi jenis otonomi daerahlah yang menjadi dasar apakah daerah memiliki wewenang yang sungguh otonom atau tidak.²⁷⁷

²⁷⁵ Konsideran huruf c Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah

²⁷⁶ Konsideran huruf b Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

²⁷⁷ Ari Darmastuti, Desentralisasi atau Resentralisasi? Tinjauan Kritis Terhadap UU No. 23/2014, disampaikan dalam Seminar Nasional UU Pemda: Solusi atau Masalah Yang Baru?, Bandar Lampung, 30 April 2015, hlm. 2.

Bagir Manan menyatakan bahwa dasar-dasar hubungan pusat dan daerah dalam kerangka desentralisasi ialah dasar pemusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dasar pemeliharaan dan pengembangan pemerintahan asli, dasar kebhinekaan, dan dasar negara hukum. Hal ini pun diamini oleh Mahfud MD yang mengatakan bahwa ada kemungkinan Undang-Undang tentang pemerintahan daerah yang ada saat ini diubah kembali, hanya saja perubahan itu tidak perlu mengubah dasar-dasar politik hukum yang telah digariskan dalam konstitusi, yakni politik hukum negara kesatuan, politik hukum otonomi luas dengan sistem desentralisasi dan dekonsentrasi yang memperhatikan hak asal-usul daerah.²⁷⁸

Sebagai upaya pencegahan adanya perubahan terhadap aturan terkait pemerintahan daerah yang akan mengubah dasar-dasar politik hukum dalam konstitusi dan mengakibatkan daerah-daerah untuk memisahkan diri dari NKRI, maka Otonomi daerah yang ada pada saat ini haruslah diikuti dengan serangkaian reformasi di sektor publik, yang tidak saja hanya perubahan format lembaga, akan tetapi mencakup pembaharuan alat-alat yang digunakan guna mendukung jalannya lembaga-lembaga publik secara ekonomis, efisien, efektif, transparan, dan akuntabel sehingga cita-cita reformasi yaitu *good governance* benar-benar tercapai.²⁷⁹

Disamping itu, Otonomi Daerah haruslah dijalankan dengan seluas-luasnya, nyata dan bertanggungjawab. Otonomi daerah yang seluas-luasnya berarti daerah diberikan keleluasan untuk menyelesaikan pemerintahan yang mencakup kewenangan di semua bidang pemerintahan yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah kecuali dibidang, peradilan, moneter, fiskal, agama, politik luar negeri, pertahanan keamanan.²⁸⁰ Otonomi yang seluas-luasnya tersebut harus diimbangi dengan sistem rumah tangga yang nyata (riil) agar tepat sasaran pembangunan di daerah. Pemerintahan Daerah dalam menjalankan tugasnya harus menyesuaikan dengan faktor-faktor tertentu yang hidup dan berkembang secara objektif dalam masyarakat di daerah. Namun dalam praktiknya, ternyata isi otonomi antara daerah yang satu dengan daerah yang lainnya tidaklah sama, baik mengenai jumlah ataupun jenisnya. Sebagaimana yang disampaikan oleh **Bambang Yudoyono** bahwa kemajemukan adalah ciri khas yang dimiliki oleh Indonesia, baik dari segi budaya, keadaan daerah atau wilayah, maupun iklim dan potensi sumber dayanya, yang justru akan memberikan respon yang berkebalikan ketika diberlakukan penyeragaman.²⁸¹

278 Bagir Manan, Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994, hlm. 136.

279 Mardiasmo, Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah, Yogyakarta: Andi, 2002, hlm. 25.

280 Ni'matul Huda, Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangannya, dan Problematika, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005, hlm. 81.

281 Bambang Yudoyono, Otonomi Daerah: Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemerintah Daerah dan Anggota DPRD, Jakarta: Pustaka Sinak Harapan, 2001, hlm. 66.

Pemberian wewenang otonomi seluas-luasnya kepada daerah juga harus diikuti dengan pertanggungjawaban. Bentuk pertanggungjawaban kepala daerah selain kepada rakyat juga harus bertanggungjawab kepada pemerintah pusat. Pemberian otonomi kepada daerah senantiasa diupayakan agar selaras atau sejalan dengan tujuan negara, yakni melancarkan pembangunan yang tersebar diseluruh pelosok negara. hal tersebut bertujuan agar terjalin hubungan yang harmonis antara pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah dalam hal penyediaan pelayanan masyarakat. Hubungan harmonis tersebut dimaksudkan agar terciptanya pembangunan yang merata pada seluruh daerah serta sesuai dengan haluan negara yang telah ditetapkan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia serta mencapai tujuan negara yakni untuk melindungi segenap dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Penerapan otonomi seluas-luasnya, nyata dan bertanggungjawab dengan harapan nantinya daerah dapat semakin kokoh dalam bertindak sebagai garda terdepan kemajuan NKRI.

F. Mahkamah Konstitusi

1. Eksistensi Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Berdasarkan Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 (amandemen keempat) yang berbunyi Negara Indonesia adalah negara hukum, dapat diketahui bahwa Indonesia adalah negara yang menjadikan hukum sebagai segala pedoman dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Adapun prinsip-prinsip negara hukum diantaranya:²⁸²

- a. Asas legalitas, pembatasan kebebasan warga negara (oleh pemerintah) harus ditemukan dasarnya dalam undang-undang yang merupakan peraturan umum. Kemauan undang-undang itu harus memberikan jaminan (terhadap warga negara) dari tindakan (pemerintah) yang sewenang-wenang, kolusi, dan berbagai jenis tindakan yang tidak benar, pelaksanaan wewenang oleh organ pemerintah harus dikembalikan dasarnya pada undang-undang tertulis, yakni undang-undang formal;
- b. Perlindungan hak-hak asasi manusia (HAM);
- c. Keterikatan pemerintah pada hukum;
- d. Monopoli paksaan pemerintah untuk menjamin penegakan hukum; dan
- e. Pengawasan oleh hakim yang merdeka dalam hal organ-organ pemerintah melaksanakan dan menegakkan aturan-aturan hukum.

282 Muntoha, "Demokrasi dan Negara Hukum", Yogyakarta: FH UII Yogyakarta, Vol. 16 Juli 2009, No.3, hlm.338.

Gagasan Negara Hukum itu dibangun dengan mengembangkan perangkat hukum itu sendiri sebagai suatu sistem yang fungsional dan berkeadilan, dikembangkan dengan menata suprastruktur dan infrastruktur kelembagaan politik, ekonomi dan sosial yang tertib dan teratur, serta dibina dengan membangun budaya dan kesadaran hukum yang rasional dan impersonal dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.²⁸³ Dengan demikian, sistem hukum tersebut perlu dibangun (*law making*) dan perlu ditegakkan (*law enforcing*), hal ini dimulai dari konstitusi sebagai hukum dasar tertinggi. Maka dari itu dibentuklah Mahkamah Konstitusi yang diberikan wewenang oleh konstitusi untuk melakukan pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar.

a. Sejarah Pembentukan Mahkamah Konstitusi

Pelaksanaan *judicial review* yang dipelopori oleh John Marshall memberikan pengaruh yang sangat penting bagi negara lain di dunia, termasuk di Indonesia dengan berdirinya Mahkamah Konstitusi Indonesia. Alhasil, kehidupan ketatanegaraan Indonesia mengalami perubahan mendasar, yakni ketika dimulainya perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 pada tahun 1999. Perubahan UUD Tahun 1945 menjadi catatan sejarah ketatanegaraan Indonesia, karena fondasi ketatanegaraan mengalami perubahan drastis, hampir meliputi berbagai bidang kehidupan.²⁸⁴

Sejak tahun 2001, secara resmi Amandemen Ketiga UUD Tahun 1945 (melalui Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 2001) menerima masuknya Mahkamah Konstitusi di dalam Undang-Undang Dasar tersebut.²⁸⁵ Dengan adanya rencana pembentukan Mahkamah Konstitusi mengisi kekosongan hukum terkait dengan adanya permasalahan *judicial review* yang pada nantinya akan menjadi wewenang dari Mahkamah Konstitusi.

Majelis Permusyawaratan Rakyat melakukan perubahan pasal 24 UUD NRI Tahun 1945 yang pada mulanya hanya terdiri dari 2 ayat menjadi menambahkan pasal 24A, 24B, dan 24C.

Pasal 24 UUD Tahun 1945:

- 1). Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang.

283 Jimly Asshiddiqie, Gagasan Negara Hukum Indonesia <http://www.jimly.com/makalah/namafile/135/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf> diakses pada tanggal 28 Mei 2018 Pukul 22.28 WIB.

284 Nanang Sri Darmadi, Kedudukan dan Wewenang Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Indonesia <https://media.neliti.com/media/publications/12287-ID-keudukan-dan-wewenang-mahkamah-konstitusi-dalam-sistem-hukum-ketatanegaraan-ind.pdf> diakses pada tanggal 28 Mei Pukul 22.40 WIB.

285 Moh.Mahfud MD, Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010, hlm. 133.

- 2). Susunan dan kekuasaan badan-badan kehakiman itu diatur dengan undang-undang.
- 3). Pasal 24 UUD NRI Tahun 1945:
- 4). Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.
- 5). 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.
- 6). Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.
- 7). Pasal 24A UUD NRI Tahun 1945:
- 8). 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.
- 9). Mahkamah Agung harus memiliki integritas dan kepribadian tidak tercela, adil, profesional, dan berpengalaman di bidang hukum.
- 10). Calon hakim agung diusulkan Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden.
- 11). Ketua dan wakil ketua Mahkamah Agung dipilih dari dan oleh hakim agung.
- 12). Susunan, kedudukan, keanggotaan, dan hukuman acara Mahkamah Agung serta badan peradilan dibawahnya diatur dengan undang-undang.
- 13). Pasal 24B UUD NRI Tahun 1945:
- 14). Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.
- 15). Anggota Komisi Yudisial harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman di bidang hukum serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela.
- 16). Anggota Komisi Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

17). Susunan, kedudukan, dan keanggotaan Komisi Yudisial diatur dengan undang-undang.

Pasal 24C UUD NRI Tahun 1945:

- 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 UUD, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.
- 2). Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau wakil presiden menurut UUD.
- 3). Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden.
- 4). Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh Hakim Konstitusi.
- 5). Hakim konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara.
- 6). Pengangkatan dan pemberhentian Hakim Konstitusi hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang.

Bahwa berdasarkan dengan perubahan pada pasal 24, dapat diketahui bahwa sebelum dilakukan perubahan UUD kekuasaan kehakiman hanya dijalankan oleh Mahkamah Agung. Namun, setelah dilakukan perubahan maka terbentuklah dua lembaga kekuasaan kehakiman yaitu KY dan MK. Dengan demikian pada saat ini lembaga yang menjalankan kekuasaan kehakiman terdiri dari MA, MK, dan KY.

Indonesia merupakan negara ke-78 yang membentuk Mahkamah Konstitusi. Pembentukan Mahkamah Konstitusi sendiri merupakan fenomena negara modern abad ke-20,²⁸⁶ tatkala Perubahan Ketiga UUD NRI Tahun 1945, Pasal 24 ayat (2) *jo.* Pasal 24C, diputuskan dalam Rapat Paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.²⁸⁷

286 Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010, hlm. 5.

287 Laica Marzuki, *Sudi Mampir di Mahkamah Konstitusi RI, "Judicial Review" (Beracara di Mahkamah Konstitusi)*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006, hlm. 7.

Namun, dengan disahkannya Perubahan Ketiga UUD Tahun 1945, tidak dengan sendirinya Mahkamah Konstitusi telah terbentuk. Untuk mengatasi kekosongan tersebut pada Perubahan Keempat UUD Tahun 1945 ditentukan dalam Pasal 3 Aturan Peralihan bahwa Mahkamah Konstitusi paling lambat sudah harus terbentuk pada 17 Agustus 2003. Sebelum terbentuk, segala kewenangan MK dilakukan oleh MA. Undang-undang Mahkamah Konstitusi, yaitu Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 disahkan pada 13 Agustus 2003. Waktu pengesahan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi inilah yang ditetapkan sebagai hari lahirnya Mahkamah Konstitusi. Berdasarkan Undang-undang Mahkamah Konstitusi, pembentukan MK segera dilakukan melalui rekrutmen hakim konstitusi oleh tiga lembaga negara, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat, presiden, dan Mahkamah Agung. Setelah melalui tahapan seleksi sesuai mekanisme yang berlaku pada masing-masing lembaga, akhirnya Dewan Perwakilan Rakyat, presiden, dan Mahkamah Agung menetapkan masing-masing tiga calon hakim konstitusi. Selanjutnya ditetapkan oleh presiden sebagai hakim konstitusi. Sembilan hakim konstitusi pertama ditetapkan pada 15 Agustus 2003 dengan Keputusan Presiden Nomor 147/M Tahun 2003. Pengucapan sumpah jabatan kesembilan hakim tersebut dilakukan di Istana Negara pada 16 Agustus 2003.²⁸⁸

b. Urgensi Pembentukan Mahkamah Konstitusi di Indonesia

Bersumber dari Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum, yang mana menurut **Julius Stahl**, konsep Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah 'rechtsstaat' mencakup empat elemen penting, yaitu:²⁸⁹

1. Perlindungan hak asasi manusia.
2. Pembagian kekuasaan.
3. Pemerintahan berdasarkan undang-undang.
4. Peradilan tata usaha negara.

Jika dikaitkan pembentukan Mahkamah Konstitusi dengan empat elemen yang telah disebutkan diatas dapat dikatakan bahwa MK termasuk kedalam elemen peradilan tata usaha negara. Dimana pembentukan MK sendiri merupakan suatu upaya untuk mempertahankan eksistensi Indonesia yang merupakan negara hukum.

Pada masa Orde lama dan masa Orde baru, tidak ada jaminan bahwa

288 Nanang Sri Darmadi, *Op.cit.*

289 Jimly Asshiddiqie, *Op.cit.*, hlm. 2.

UUD diaktualisasikan secara konsekuen. Sebab instrumen-instrumen pelaksanaan UUD Tahun 1945 yang berpotensi bertentangan dengan UUD Tahun 1945 itu sendiri, tidak diantisipasi dengan suatu mekanisme pengujian dan validitasnya secara penuh diserahkan kepada penguasa. Walaupun pada masa Orde baru telah dikenal dengan adanya pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang, namun undang-undang yang dijadikan sebagai dasar pengujian tersebut terbebas dari pengujian terhadap undang-undang dasar yang dalam hal ini merupakan dasar hukum tertinggi di Indonesia. Padahal, dalam hal ini terdapat kemungkinan ataupun potensi bahwa undang-undang tersebut bertentangan dengan UUD.

Kondisi dimana banyaknya undang-undang (dan secara otomatis juga aturan perundang-undangan yang berada dibawah undang-undang) bertentangan dengan UUD dan secara praktis UU tidak dapat diganggu gugat menyebabkan konsepsi negara hukum tidak dapat berjalan dengan baik. Hal yang tidak mungkin dijalankan jika memegang prinsip supremasi hukum ketika norma-norma hukum yang berlaku pada saat itu saling bertentangan, baik secara vertikal atau horizontal.

Jika dikaitkan dengan kewenangan pengujian UU terhadap UUD NRI Tahun 1945, kehadiran MK juga berfungsi dalam melaksanakan prinsip *checks and balances* antara legislatif dengan yudikatif. Kemudian, dengan adanya MK, maka pembuat undang-undang dapat lebih berhati-hati dan cermat dalam membentuk UU. Karena jika terdapat ketentuan dalam UU bertentangan dengan UUD, maka MK dapat menguji untuk kemudian membatalkannya.

2. Hukum Acara *Judicial Review* Dalam Mahkamah Konstitusi

Dalam UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi tidak banyak memuat pengaturan mengenai hukum acara. Sehingga, hal ini menyebabkan kekosongan hukum dan sulitnya dalam melakukan penegakan hukum itu sendiri dalam dunia praktik. Contohnya, dapat dilihat mengenai persoalan nasehat hakim kepada pemohon. Tidak dijelaskan dalam hal apa saja hakim bisa memberikan nasehat, apakah terbatas pada materi yang dimohonkan atau termasuk pula soal tata cara persidangan.

Minimnya hukum acara tampaknya juga disadari oleh para pembuat UU No.24 Tahun 2003 sejak awal. Hal ini terbukti bahwa UU tersebut memberi kewenangan kepada Mahkamah untuk mengatur lebih lanjut hal-hal yang belum jelas. Pasal 86 menyebutkan Mahkamah Konstitusi dapat mengatur lebih lanjut hal-hal yang diperlukan bagi kelancaran pelaksanaan tugas dan wewenangnya menurut

undang-undang ini. Para penyusun UU MK sengaja memuat Pasal 86 dengan maksud mengisi kemungkinan adanya kekurangan atau kekosongan dalam hukum acara.²⁹⁰

Dengan adanya kekosongan hukum mengenai hukum acara di MK, maka dibetuklah Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang. PMK tersebut mengatur antara lain masalah pemohon dan materi permohonan, termasuk tata cara permohonan. Di sini juga disebutkan hal-hal apa saja yang seharusnya dimohonkan oleh pemohon saat mengajukan *judicial review*. Ketentuan semacam ini penting karena sering kali terjadi pemohon meminta MK mencabut berlakunya suatu undang-undang. Padahal kewenangan MK adalah menyatakan suatu undang-undang atau pasal bertentangan dengan konstitusi, atau menyatakan undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Pada bagian lain PMK juga mengatur tata cara pemanggilan para pihak, pemeriksaan persidangan dan sistem pembuktian. Aturan mengenai pembuktian dalam hukum acara cukup penting. Tetapi, UU No.24 Tahun 2003 tidak banyak mengatur masalah ini. PMK makin memperjelas jenis-jenis alat bukti yang diperiksa di persidangan dan siapa saja yang dibebankan mengajukan bukti atau mengajukan bukti sebaliknya.

Selain itu, PMK juga mengatur mengenai Rapat Permusyawaratan Hakim (RPH) yang sifatnya tertutup. Selama ini mungkin tidak banyak orang tahu bagaimana suatu keputusan menerima atau menolak pengujian undang-undang diambil. Kemudian dalam PMK, prosedur pengambilan keputusan itu dijelaskan. Disebutkan misalnya, kuorum RPH untuk mengambil keputusan adalah sekurang-kurangnya tujuh orang hakim konstitusi, dibantu panitera dan petugas lain yang disumpah. Namun, RPH yang tidak untuk pengambilan keputusan tidak perlu memenuhi kuorum demikian.

Berkaitan dengan pemeriksaan persidangan, menurut Pasal 12 PMK yang dimaksudkan dalam pemeriksaan persidangan diantaranya:

- a. pemeriksaan pokok permohonan;
- b. pemeriksaan alat-alat bukti tertulis;
- c. mendengarkan keterangan Presiden/Pemerintah;
- d. mendengarkan keterangan DPR dan/atau DPD;
- e. mendengarkan keterangan saksi;
- f. mendengarkan keterangan ahli;

290 Lihat Penjelasan Pasal 86 UU MK

- g. mendengarkan keterangan Pihak Terkait;
- h. pemeriksaan rangkaian data, keterangan, perbuatan, keadaan, dan/atau peristiwa yang bersesuaian dengan alat-alat bukti lain yang dapat dijadikan petunjuk;
- i. pemeriksaan alat-alat bukti lain yang berupa informasi yang diucapkan, dikirimkan, diterima, atau disimpan secara elektronik dengan alat optik atau yang serupa dengan itu.

Melihat dari hal-hal yang termasuk kedalam pemeriksaan persidangan, tidak dapat dijumpai mengenai kewajiban dari Hakim untuk mendengar keterangan dari MPR sebagai lembaga yang berwenang untuk mengubah dan menetapkan UUD. Dimana dalam hal ini, MPR seharusnya berhak untuk memberikan penafsiran terkait dengan pasal-pasal dan ayat-ayat yang terdapat dalam UUD pada proses *judicial review* di MK.

Berkaitan dengan gagasan yang mengenai MPR sebagai penafsir konstitusi dalam proses *judicial review*, hakim memiliki kewajiban untuk melakukan pemanggilan kepada MPR untuk didengar keterangannya terkait dengan maksud dari pasal-pasal dan/atau ayat-ayat yang terdapat dalam UUD. Dimana yang mewakili MPR dalam persidangan *judicial review* adalah Badan Pengkajian dari MPR. Namun, dalam hal ini MPR tidak berhak untuk melakukan justifikasi apakah suatu pasal dan/atau ayat dalam UU bertentang atau tidak sesuai dengan UUD, yang mana keputusan akhir terkait konstitusional atau tidaknya suatu pasal dan/atau ayat dalam UU adalah kembali kepada putusan hakim MK yang memang pada dasarnya merupakan pelaksana kekuasaan kehakiman.

BAB V

MATERI MUATAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

Berdasarkan landasan pemikiran, maka pokok-pokok materi muatan dalam Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai berikut:

BAB I : BENTUK DAN KEDAULATAN

Bab ini memuat tentang pengertian Negara Indonesia dalam Undang-Undang Dasar ini. Pada bab ini tidak diadakan perubahan, mengingat pembukaan dan bentuk negara tidak dapat dilakukan perubahan sebagaimana diatur dalam Pasal 37 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta menjadi kesepakatan bersama bahwa mengenai Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara republik Indonesia Tahun 1945 dan Bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat diadakan perubahan, dan kedaulatan berada di tangan rakyat berarti memberikan kebebasan kepada rakyat untuk menjalankan pemerintahan namun tetap harus berdasarkan pada aturan yang ditentukan oleh hukum agar tetap sejalan dengan cita-cita hukum Bangsa Indonesia.

Pasal 1

- (1) Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik.
- (2) Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.
- (3) Negara Indonesia adalah negara hukum.

BAB II : MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

Dilakukan perubahan pada Pasal 3 ayat (2) karena Majelis Permusyawaratan Rakyat diberikan kewenangan untuk membentuk dan menetapkan Haluan Negara, hal ini dikarenakan kebijakan penyelenggaraan pembangunan nasional selama ini yang cenderung *executive heavy* dan tidak berkesinambungan serta mengakibatkan inkonsistensi arah pembangunan karena tidak adanya suatu kaidah penuntun yang dapat dijadikan ukuran keberhasilan pembangunan

dalam jangka panjang. Dilakukan pergeseran ayat pada Pasal 3 ayat (2) dan (3) menjadi Pasal 3 ayat (3) dan (4). Pasal 2 ayat (1), (2), dan (3), serta Pasal 3 ayat (1) dan (3) tidak diadakan perubahan karena secara substansi Pasal tersebut telah memadai. Dilakukan penambahan Pasal 3 ayat (5) mengenai pengaturan lebih lanjut pelaksanaan kewenangan MPR.

Pasal 2

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.
- (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara.
- (3) Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak.

Pasal 3

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.
- (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat 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) Ketentuan lebih lanjut tentang pelaksanaan wewenang MPR diatur dalam undang-undang.

BAB III : KEKUASAAN PEMERINTAHAN NEGARA

Dilakukan penambahan Pasal 5 ayat (3) karena mengingat bahwa Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan yang berwenang untuk menyelenggarakan perencanaan pembangunan nasional, maka Presiden berhak menetapkan Peraturan Presiden dalam rangka menjalankan amanat Haluan Negara dan/atau untuk menjalankan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dalam rangka

menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan. Dilakukan perubahan dengan penambahan frasa Haluan Negara pada Pasal 7A, Pasal 7B ayat (1), (2), dan (5) karena Presiden dapat diberhentikan apabila menyimpang dari Haluan Negara, namun proses pemberhentian ini tidak lagi menjadi kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat sepenuhnya, namun harus diproses secara konstitusional oleh Mahkamah Konstitusi. Dilakukan perubahan terhadap Pasal 9 ayat (1) karena kewenangan untuk melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden mutlak diberikan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan menggunakan Keputusan MPR dan konsekuensi dari hal tersebut, menghapus Pasal 9 ayat (2).

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.
- (3) Presiden menetapkan pelaksanaan Haluan Negara dalam bentuk Peraturan Presiden.

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 atau gabungan partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.
- (3) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara 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, atau penyimpangan terhadap Haluan Negara maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Pasal 7B

- (1) Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih

dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, perbuatan tercela, dan/atau penyimpangan terhadap Haluan Negara serta Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

- (2) Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut, telah melakukan penyimpangan terhadap Haluan Negara ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat.
- (3) Pengajuan permintaan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.
- (4) Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap pendapat Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi.
- (5) Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, perbuatan tercela, atau penyimpangan terhadap 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.

- (6) Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lambat tiga puluh hari sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat menerima usul tersebut.
- (7) Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Pasal 7C

Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat.

Pasal 8

- (1) Jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia 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

Sebelum memegang jabatannya, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai berikut:

Sumpah Presiden (Wakil Presiden):

“Demi Allah, saya bersumpah akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa.”

Janji Presiden (Wakil Presiden):

“Saya berjanji dengan sungguh-sungguh akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa.”

Pasal 10

Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara.

Pasal 11

- (1) Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.
- (2) Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

- (3) Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang.

Pasal 12

Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang.

Pasal 13

- (1) Presiden mengangkat duta dan konsul.
- (2) Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.
- (3) Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Pasal 14

- (1) Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung.
- (2) Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Pasal 15

Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang.

Pasal 16

Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang.

BAB IV : DEWAN PERTIMBANGAN AGUNG (Dihapus)

Bab IV tentang Dewan Pertimbangan Agung telah dihapus, namun tetap dicantumkan karena perubahan yang dilakukan oleh penulis adalah dengan adendum. Yang dimaksud dengan adendum adalah penambahan; lampiran; ketentuan atau Pasal tambahan. Perubahan dengan adendum 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 amademen, amademen I, amademen II, amademen III, dan amademen IV.

BAB V : KEMENTERIAN NEGARA

Tidak perlu diadakan perubahan terhadap bab ini karena secara substansi Pasal 17 ayat (1), (2), (3) dan (4) 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, perubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.

BAB VI : PEMERINTAHAN DAERAH

Dilakukan perubahan pada Pasal 18 ayat (5) dengan penambahan frasa “nyata, dan bertanggungjawab” karena daerah memiliki kewenangan untuk mengatur urusan pemerintahan di luar urusan pemerintahan yang ditetapkan oleh undang-undang. Konsekuensinya adalah pemerintah 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 sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi dan tetap berada dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dilakukan perubahan pada Pasal 18 ayat (6) karena Pemerintahan Daerah dalam menjalankan Otonomi harus terintegrasi dengan sistem Negara Kesatuan dan mengikuti pedoman Haluan Negara. Dilakukan perubahan Pasal 18 ayat (7) bahwa dalam menjalankan Haluan Negara, maka Pemerintahan Daerah harus berpedoman terhadap Peraturan Presiden terkait Haluan Negara agar pembangunan yang dilakukan oleh Pemerintahan Daerah, berjalan dengan berkesinambungan. Dilakukan pergeseran ayat pada Pasal 18 ayat (7) menjadi Pasal 18 ayat (8). Pasal 18 ayat (1), (2), (3), dan (4), 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, dan kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, nyata, dan bertanggungjawab 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 dengan berpedoman pada Haluan Negara.
- (7) Pemerintahan daerah menetapkan pelaksanaan Haluan Negara dalam bentuk Peraturan Daerah yang berpedoman kepada Peraturan Presiden.
- (8) 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.

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 perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- (2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya

alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.

- (3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.
- (4) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.

BAB VIIB: PEMILIHAN UMUM

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 anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.
- (4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.
- (5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri

- (6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

BAB VIII : HAL KEUANGAN

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 VIII : BADAN PEMERIKSA KEUANGAN

Tidak perlu diadakan perubahan terhadap bab ini karena secara substansi Pasal 23E ayat (1), (2), dan (3), Pasal 23F ayat (1) dan (2), serta Pasal 23G ayat (1) dan (2) 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

Tidak dilakukan perubahan pada bab ini karena secara substansi telah 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 di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.
- (3) Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.

Pasal 24A

- (1) Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.
- (2) Hakim agung harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, profesional, dan berpengalaman di bidang hukum.
- (3) Calon hakim agung diusulkan Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden.
- (4) Ketua dan wakil ketua Mahkamah Agung dipilih dari dan oleh hakim agung.
- (5) Susunan, kedudukan, keanggotaan, dan hukum acara Mahkamah Agung serta badan peradilan di bawahnya diatur dengan undang-undang.

Pasal 24 B

- (1) Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.
- (2) Anggota Komisi Yudisial harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman di bidang hukum serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela.
- (3) Anggota Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

- (4) Susunan, kedudukan, dan keanggotaan Komisi Yudisial diatur dengan undang-undang.

Pasal 24C

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

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 perlu diadakan perubahan terhadap bab ini karena secara substansi Pasal 26 ayat (1), (2), dan (3), Pasal 27 ayat (1), (2), dan (3), serta Pasal 28 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 XI : HAK ASASI MANUSIA

Tidak perlu diadakan perubahan terhadap 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 di hadapan hukum.
- (2) Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.
- (3) Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.
- (4) Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan.

Pasal 28E

- (1) Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadah

menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali.

- (2) Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.
- (3) Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.

Pasal 28F

Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.

Pasal 28G

- (1) Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman 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 perlu diadakan perubahan terhadap 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 Mahkamah Konstitusi 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

Dihapus.

ATURAN TAMBAHAN

Dalam perubahan ini diadakan perubahan pada Pasal I karena Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang untuk melakukan peninjauan dan penegasan muatan materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang dinyatakan masih berlaku sesuai dengan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002. Kewenangan muncul karena ada beberapa ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang dinyatakan masih berlaku sesuai dengan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002. Namun, dari ketetapan-ketetapan tersebut, ada beberapa ketetapan yang memungkinkan untuk dapat ditinjau kembali dengan menyesuaikan kondisi yang terjadi dalam masyarakat.

Pasal I

Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang dinyatakan masih berlaku sesuai dengan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002.

Pasal II

Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal.

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

Secara filosofis dan historis kedudukan lembaga negara MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia mengalami beberapa kali perubahan. Hal ini berimplikasi terhadap tugas dan wewenang MPR sebagai lembaga negara yang mempresentasikan kedaulatan rakyat, sehingga mengakibatkan kinerja MPR kurang maksimal dalam mewakili kedaulatan rakyat.

Salah satu perubahan tersebut ialah terkait hilangnya wewenang MPR dalam membentuk dan menetapkan haluan negara yaitu GBHN. Haluan Negara merupakan kaidah fundamental dalam strategi perencanaan pembangunan nasional secara bertahap dan penataan pola Lembaga Negara, sebab haluan negara memiliki nilai-nilai penuntun dalam melaksanakan pembangunan nasional. Namun pada masa reformasi ini, wewenang dalam membentuk haluan negara ialah presiden beserta jajarannya. Idealnya, haluan negara harusnya dapat menampung segala aspirasi masyarakat dan dapat berkesinambungan. Oleh sebab itu, haluan negara dalam bentuk RPJPN sekarang dianggap tidak memiliki nilai-nilai penuntun karena kurang dalam mewakili aspirasi masyarakat dan berkesinambungan.

Perubahan tersebut juga berdampak kepada hilangnya wewenang MPR dalam mengeluarkan ketetapan MPR yang bersifat mengatur. Hal tersebut menyebabkan MPR tidak maksimal dalam menampung aspirasi masyarakat, karena tidak bisa di *follow up* kedalam bentuk produk hukum MPR. Oleh karena tidak maksimalnya MPR dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya sebagai lembaga perwakilan kedaulatan rakyat, maka diperlukan rekonstruksi terhadap tugas dan wewenang MPR, dimana hal tersebut harus diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 dan diatur lebih lanjut nantinya dalam UU seperti amanat konstitusi dalam pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Maka dari itu, perlu dilakukannya kembali amandemen kelima UUD NRI Tahun 1945. Adapun Kesimpulan dari identifikasi masalah ini adalah:

1. Diperlukan pembentukan haluan negara yang memiliki nilai-nilai pedoman yang dapat menuntun pemerintahan dalam melaksanakan penyelenggaraan negara dan pembangunan nasional. Hal tersebut agar pembangunan nasional Indonesia dapat berjalan secara berkesinambungan dan berkelanjutan. Oleh sebab itu, dalam menciptakan haluan negara yang memiliki nilai-nilai pedoman agar pembangunan nasional memiliki arah yang jelas yang berisi nilai-nilai strategis dan teknokratis,

perlu dilakukan pengembalian wewenang MPR dalam membentuk dan merumuskan haluan negara

Diperlukan sebuah pengaturan dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pembangunan yang selaras dengan haluan negara pada pemerintahan daerah. Hal tersebut agar pembangunan di Indonesia dapat berjalan secara berkesinambungan, namun tetap memberi kebebasan kepada daerah-daerah dalam membangun, memajukan dan mensejahterakan daerahnya masing-masing. Kebebasan tersebut ditujukan agar kepentingan daerah dapat terpenuhi untuk mewujudkan tujuan nasional dan pembangunan nasional di setiap daerah.

Dalam hal haluan negara sebagai nilai-nilai pedoman bagi pembangunan, maka diperlukan pengaturan terhadap haluan negara yang diatur diatas undang-undang. Melihat dari hierarki peraturan perundang-undangan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan bahwasanya ketetapan MPR secara kekuatan sumber hukum berada diatas undang-undang. Maka dari itu, agar haluan negara memiliki konsensus yang lebih kuat dan lebih menjamin konsistensi dan kesinambungan dalam rangka mencapai tujuan nasional yang tercantum dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, perlu diatur dalam ketetapan MPR. Karena secara hierarki peraturan perundang-undang, ketetapan MPR berada diatas undang-undang.

Diperlukan penataan ulang secara komprehensif terhadap tugas dan wewenang MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Sebab, MPR merupakan lembaga negara yang berfungsi dalam mempresentasikan suara rakyat. Maka dari itu, untuk memaksimalkan fungsi tersebut dibutuhkan penataan komprehensif terhadap tugas dan wewenang MPR dalam amandemen kelima UUD NRI Tahun 1945 yang nantinya dapat diatur lebih lanjut dalam undang-undang MPR.

Dalam hal pelantikan presiden dan wakil presiden, perlu adanya Keputusan MPR sebagai legalitas telah dilaksanakannya pelantikan tersebut. Adapun konsekuensi dikeluarkannya Keputusan MPR tentang Pelantikan Presiden dan/ Wakil Presiden adalah menjadikan MPR memiliki kewajiban mutlak untuk menyelenggarakan sidang paripurna dalam melakukan pelantikan presiden dan/atau wakil presiden.

Berdasarkan wewenang MPR dalam mengubah dan menetapkan UUD, maka MPR memiliki pengetahuan mengenai asal usul dan maksud dalam pasal-pasal ataupun ayat-ayat yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar. Hal tersebut memiliki konsekuensi logis bahwa MPR berhak untuk memberikan penafsiran terhadap pasal dan ayat dalam UUD.

Seiring berjalannya waktu, perlu dilakukan peninjauan ulang terhadap ketetapan MPR yang masih berlaku berdasarkan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Kembali Materi dan Status Hukum Ketetapan MPR Tahun 1960 sampai dengan tahun 2002. Oleh karena itu, hal ini perlu diakomodir kembali dalam aturan tambahan amandemen kelima UUD NRI Tahun 1945.

B. Saran

Adapun 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 kelima ini adalah:

- (1) Haluan negara hendaknya diposisikan berada diatas peraturan perundang-undangan sehingga memiliki legitimasi yang kuat. Haluan negara akan menjadi payung hukum terhadap sejumlah undang-undang dibidang penyusunan program pembangunan nasional yang berkesinambungan dan diperluas terkait pola tatanan lembaga negara. Haluan negara menjadi pedoman Presiden dalam penyelenggaraan pemerintahan dan terintegrasi dengan penyelenggaraan otonomi daerah. Namun untuk beberapa hal teknis terkait peraturan pelaksana dari haluan negara memerlukan pendekatan yang fokus dan komprehensif agar lahir kebijakan yang konsisten dan timbul sinergitas dalam penyelenggaraanya.
- (2) Menjadikan pembahasan Rancangan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia sebagai skala prioritas saat ini, mengingat pentingnya ketentuan UUD NRI Tahun 1945 yang secara khusus menegaskan dan mengatur arah kebijakan pembangunan secara menyeluruh.
- (3) Perlunya penataan kembali wewenang MPR sebagai lembaga negara sebagai representasi kedaulatan rakyat.
- (4) Menjaga koordinasi antar pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi ataupun kabupaten/kota untuk menjamin keseimbangan dan pemerataan pembangunan antar daerah di seluruh Indonesia.
- (5) Perlunya pelaksanaan otonomi daerah dengan prinsip seluas-luasnya, nyata, dan bertanggungjawab sebagai upaya pembangunan yang sesuai peraturan yang lebih tinggi.

- (6) Perlunya penyusunan Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana yang telah menjadi kajian akademik melalui produk naskah akademis yang telah dipaparkan dan dilakukan pengkajian secara mendalam dengan melihat berbagai landasan-landasan pembentukannya, yakni landasan filosofis, sosiologis, yuridis dan politis.
- (7) Hasil penyusunan Naskah Akademik harus segera ditindaklanjuti dengan penyusunan RUU-nya, mengingat bahwa Undang-Undang Dasar menjadi hukum tertinggi yang menjadi pedoman pelaksanaan bagi peraturan perundang-undangan lain yang ada dibawahnya.

DAFTAR PUSTAKA

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan perubahannya.

Konstitusi RIS Tahun 1949.

Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950.

Ketetapan MPRS Nomor II Tahun 1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969.

Ketetapan MPRS Nomor XXXIII Tahun 1967 tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara dari Presiden Soekarno.

Ketetapan MPRS Nomor XX Tahun 1966 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia;

Ketetapan MPR Nomor IV Tahun 1973 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.

Ketetapan MPR RI Nomor VI Tahun 1973 yang kemudian diubah dengan 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 III Tahun 2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan.

Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960-2002.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

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.

Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib MPR RI.

BUKU

Asshiddiqie Jimly dan Ali Safa'at, 2006. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.

Asshiddiqie, Jimly. 2010. *Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.

_____. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD Tahun 1945*. Yogyakarta: FH UII Press.

_____. 2010. *Konstitusi Ekonomi*. Jakarta: PT Kompas Media Nusantara.

_____. 2004. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia. hlm. 31-35; juga Taufiqurrohman Syahuri, *Hukum Konstitusi Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2000*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

_____. 2000. *Impeachment dan Sumpah Jabatan. Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Timun Mas. 1955.

_____. 2010. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sinar Grafika.

_____. 2012. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Sinar Grafika.

_____. 2007. *Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Press.

Ali, Mohammad. 2005. *Pendidikan Untuk Pembangunan Nasional*. Jakarta: Grasindo.

Azhari, *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya*, Jakarta: UI Press, 1995.

Abdulgani, Roeslan. 1979. *Pengembangan Pancasila di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Idayu.

Arto, A. Mukti. 2001. *Konsepsi Ideal Mahkamah Agung*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.

Ali, Mohammad. 2009. *Pendidikan untuk Pembangunan Nasional*. Jakarta: Grasindo.

Affan Gaffar, *Amandemen UUD 1945 dan Implikasinya Terhadap Perubahan Kelembagaan*, Jakarta: AIPI, 2002, hlm.435-439.

- Budiarjo, Miriam. 2008. *Dasar-dasar Ilmu Politik Edisi Revisi*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- _____. 2005. *Dasar-Dasar Ilmu Politik (Cet. Ke-27)*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Brierly, J.L. 1996. *Hukum Bangsa-Bangsa: Suatu Pengantar Hukum Internasional*. diterjemahkan oleh Moh. Radjah, Bhuratata. Jakarta.
- Browne, Anthony. 2007. *Prodi Fears Sceptics will Neuter Eu Constitution Vote*□, dalam: Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*. Jakarta: Mizan.
- Both, Anne. *Pembangunan: Keberhasilan dan Kekurangan, dalam Donald K Emerson (Ed.), Indonesia Beyond Soebarto*. Jakarta: Gramedia Pustaka.
- Bapenas dan Depdagri. 2002. *Buku Pedoman Penguatan Pengamanan Program Pembangunan Daerah* hlm.18, Mardiasmo, *Otonomi & Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta: ANDI.
- _____. 2002. *Buku Pedoman Penguatan Pengamanan Program Pembangunan Daerah*.
- Black, Henry Campbell. 1991. *Black's Law Dictionary: Definitions of the Terms and Phrases of American and English Jurisprudence, Ancient and Modern*. St. Paul, Minn.: West Group.
- C, Wheare Kenneth. 1975. *Modern Constitutions*, London : Oxford University Press.
- Driyarkara, N. 1980. *Pantjasila dan Religi (kumpulan karangan)*. Yogyakarta: Kanisius.
- Darmodiharjo, *Darji dan Sidharta*. 1995. *Pokok-Pokok Filsafat Hukum*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Departemen Pendidikan Nasional. 2002. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka.
- Fuady, Munir. 2011. *Sosiologi Hukum Kontemporer "Interaksi Hukum, Kekuasaan, dan Masyarakat"*. Jakarta: Kencana.
- Fatthurahman, Dian Aminudin dan Sirajudin. 2004. *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Frederick, Carl. J. 1963. *Man and His Government*, New York: McGraw Hill.
- Ghofar, Abdul. *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009.
- Huda, Ni'matul. 2005. *Hukum Tata Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- _____. 2009. *Hukum Pemerintahan Daerah, Bandung: Nusa Media*.

- _____. 2005. *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangannya, dan Problematika*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- HR, Ridwan. 2006. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada.
- _____. 2014. *Hukum Administasi Negara*. Jakarta : Rajawali Pers.
- Harijanti, Bagir Manan dan Susi Dwi. 2015. *Memahami Konstitusi: Makna dan Aktualisasi*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Hardjo. 2009. *Legitimasi Perubahan Konstitusi (Kajian terhadap Perubahan UUD 1945)*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- _____. 2009. *Legitimasi Perubahan Konstitusi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Hamidi, Jazim. 2009. *Hukum Perbandingan Konstitusi*. Jakarta : Raja Grafindo Persada.
- Hulme, Mark Turner and David. 1997. *Governance, Administration and Development: Making the State Work*. London: Macmillan Press Ltd.
- Hamdi, Muchlis. 2002. *Bunga Rampai Pemerintahan*. Jakarta: Yarsif Watampone.
- Hartono, M. Dimiyati. *Problematik & Solusi Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Henry, Maddick. 1963. *Democracy, Decentralization and Development*, London: Asia Publisibing House.
- Hutabarat, Martin H. (eds.). 1996. *Hukum dan Politik Indonesia Tinjauan Analitis Dekrit Presiden dan Otonomi Daerah*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Indrayana, Denny. 2007. *Perubahan UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*. Jakarta: Mizan.
- Indrati, Maria Farida. *Ilmu Perundang-undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya Jilid 2*. Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- Isra, Saldi. 2010. *Pergeseran Fungsi Legislasi, Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Joeniarto. 1992. *Perkembangan Pemerintahan Lokal*. Jakarta: Bina Aksara.
- Kristiono, Natal. 2015. *Buku Ajar Otonomi Daerah*. Semarang: Universitas Negeri Semarang.
- Krina, Lalolo. *Indikator dan Tolak Ukur Akuntabilitas, Transparansi dan Partisipasi*.
- Kaelan. *Pendidikan Pancasila*. Yogyakarta: PARADIGMA.
- Kusnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim. 1998. *Pengantar Hukum Tata Negara*. Jakarta: Pusat Studi HTN FH UI dan CV Sinar Bakti,
- Koesoemahatmadja, RDH. 1979. *Pengantar Ke Arab Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Bandung: Binacipta.

- Kelsen, Hans. 1961. *General Theory of Law and State*, diterjemahkan oleh Anders Wedberg. New York: Russell & Russell.
- _____. 1944. *General Theory Law and State*. New York: Rusell and Rusell.
- _____. 2013 *Negara Kebangsaan Pancasila*. Yogyakarta: Paradigma.
- Lijphart, Arend. 2002. *Parliamentary versus Presidential Government*, New York : Oxford University Press.
- MD, Moh.Mahfud. 2010. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Jakarta : Raja Grafindo Persada.
- _____. 2001. *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta.
- _____. 2009. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- _____. 2003. *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi tentang Interaksi Politik danKebidupan Ketatanegaraan*. Jakarta: Rineka Cipta.
- _____. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. Jakarta: Penerbit: LP3ES (Cet. 1).
- _____. *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*. Yogyakarta: Gama Media.
- _____. 2010. *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Manan, Abdul. 2006. *Aspek-Aspek Pengubah Hukum*. Jakarta: Kencana.
- Manan Bagir dan Susi Dwi Harijanti. 2015. *Memahami Konstitusi : Makna Dan Aktualisasi (Cetakan ke-2)*. Depok : PT Rajagrafindo Persada.
- Musanef. 1983. *Sistem Pemerintahan di Indonesia*. Jakarta: PT Gunung Agung.
- Mertokusumo, Sudikno dan A. Pitlo. 1993. *Penemuan Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Manan, Bagir. 1994. *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Mulyosudarmo, Suwoto. 1997. *Peralihan Kekuasaan:Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Mardiasmo. 2002. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: Andi.
- Manan, Bagir.1999. *Lembaga Kepresidenan*. Yogyakarta: Gama Media.
- Noor, Muhammad. 2012. *Memahami Desentralisasi di Indonesia*. Jogjakarta : Interpena.
- Nasution, Adnan Buyung. 1995. *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia*. Jakarta: Grafiti.

- Nurcholis, Hanif. *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah (Edisi Revisi)*. Jakarta: Grasindo. 2005.
- Pusterla, Elia R.G. 2015. *The Credibility of Sovereignty – The Political Fiction of a Concept*. Switserland: Springer International Publishing.
- Pasaribu, Rowland B. F. *Otonomi Daerah dalam bahan ajar Rowland B. F. Pasaribu*.
- Pangaribuan, Luhut M. dan Benny K.Harman. 1989. *Hak Rakyat Atas Pembangunan: 40 Tahun Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia*. Jakarta: YLBHI dan FNS.
- Rahardjo, Satjipto. 2006. *Hukum Progresif Sebagai Dasar Pembangunan Ilmu Hukum, dalam buku Menggagas Hukum Progresif Indonesia*. Semarang: Kerjasama Pustaka Pelajar, IAIN Walisongo dan Program Doktor Ilmu Hukum UNDIP.
- _____. 1983. *Hukum dan Perubahan Sosial*. Bandung: Alumni.
- _____. 1991. *Ilmu Hukum (Cetakan ke-3)*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- _____. 2009. *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Redaksi RPJMN Tahun 2004-2009. 2005. Jakarta: Sinar Grafika.
- Reiman, Jeffrey.1988. 'The Constitution, Rights, and the Conditions of Legitimacy' dalam Alan S Rosenbaum (ed), *Constitutionalism: the Philosophical Dimension*.
- Rahayu, Minto. 2007. *Pendidikan Kewarganegaraan: Perjuangan Menghidupi Jati Diri Bangsa*. Jakarta: Grasindo.
- _____. 2000. *Ilmu Hukum*. Bandung: PT Citra Aditya Bakto.
- Sabamo, Hari. 2007. *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Sedarmayanti. 2009. *Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan*. Bandung: Refika Aditama.
- Soekanto, Soerjono dkk. 1993. *Pendekatan Sosiologi Terhadap Hukum*. Jakarta: Bina Aksara.
- Soerjono Soekanto, 1975. *Beberapa Permasalahan dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Penerbit UI.
- Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, *Penemuan Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993.
- Soemantri, Sri. 1977. *Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945*. Bandung: Alumni.
- Syafie, Inu Kencana. 2011. *Pengantar Ilmu Pemerintahan*. Bandung: PT Refika Aditama.
- Syafie, Inu Kencana. 2002. *Sistem Pemerintahan Indonesia Edisi Revisi*. Jakarta: Rineka Cipta.

- Sutiyo, Bambang. 2009. *Tata Cara Penyelesaian Sengketa di Lingkungan Mahkamah Konstitusi*. Yogyakarta: UII Press.
- Sarundajang. 2012. *Babak Baru Sistem Pemerintahan*. Jakarta: Kata Hasta Pustaka.
- Sulardi. *Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial Murni*. Malang: Setara Press. 2012.
- Suprpto, Firdaus. 1985. *Perkembangan Kabinet dan Pemerintahan di Indonesia*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Sulardi, 2012. *Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial Murni*. Malang: Setara Press.
- Sedarmayanti. 2007. *Good governance (Kepemerintahan yang Baik) dan Good Corporate Governance (Tata Kelola Perusahaan yang Baik)*. Bandung : Mandar Maj.
- Sabarno, Hari. 2007. *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Daerah Kesatuan Bangsa*. Jakarta: Sinar Grafika.
- S. Jomo K. 2006. *Growth with Equity in East Asia?*, *Desa Working Paper* , No. 33.
- Soematri, Sri. 1976. *Sistem-Sistem Pemerintahan Negara-Negara ASEAN*. Bandung: Tarsito.
- Sunny, Ismail. 1987. *Mekanisme Demokrasi Pancasila*. Jakarta: Aksara Baru.
- Soekanto, Soerjono. 1986. *Pengantar Penelitian Hukum (Cetakan Ketiga)*. Jakarta: UI Press.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Madmuji. 1985. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali.
- Sulaiman, Faisal dan Nenti Uji. 2015. *Menggugat: Produk Hukum MPR RI Pasca Amandemen (Cetakan 1)*. Yogyakarta: UII Press
- Soeprpto, Maria Farida Indrati 1998. *Ilmu Perundang-undangan, Dasar-dasar dan Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius.
- Thalib, Abdul Rasyid. 2006. *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasi dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- Thaib, Dahlan. Dkk. 1999. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Thaib, Dahlan, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda. 2003. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Jakarta: Radja Grafindo Persada.
- Thaib, Dahlan. 2009. *Ketatanegaraan Indonesia Prespektif, Konstitusional*. Yogyakarta: Penerbit: Total Media.
- _____. 1999. *Pancasila Yuridis Ketatanegaraan*. Yogyakarta: UPP AMP YKPN.
- Thalib, Abdul Rosyid. 2006. *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- Venter, Francois dan Antero Jyranki. 2007. *Constitution Making and the Legitimacy of the Constitution*. dalam: Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*. Jakarta: Mizan.

- Wheeler, Jhon P. Jr. 2007. *Changing the Fundamental Law*, dalam: Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*. Jakarta: Mizan.
- Wahidin, Samsul. 1986. *MPR RI dari Masa ke Masa*. Jakarta: Bina Aksara.
- Wheare, KC. 1975. *Modern Constitution*, London: Oxford University Press.
- _____. 2005. *Konstitusi-konstitusi Modern, terjemahan Mubammad Hardani*. Surabaya: Pustaka Eureka (Cet. 2).
- Widjaja, HAW. 2007. *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Widodo, Joko. 2001. *Good governance Telaah dan Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi daerah*. Surabaya: Insan Cendekia.
- Yudoyono, Bambang. 2001. *Otonomi Daerah: Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemerintah Daerah dan Anggota DPRD*. Jakarta: Pustaka Sinak Harapan.
- Yamin, Hadji Muhammad. 1971. *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945, Djilid Pertama (Cetakan Ke-2)*. Jakarta: Siguntang.
- Zoelva, Hamdan. 2014. *Impeachment Presiden: Alasan Tindak Pidana Pemberhentian Presiden Menurut UUD 1945*. Jakarta: Penerbit Konstitusi Press (KONpress).
- Zoelva, Hamdan. 2005. *Impeachment Presiden*. Jakarta: Konstitusi Press.

ARTIKEL/JURNAL

- Arbi, M.Hasbi. 2013. UUD-1945 dan GBHN Sebagai Kendali Yuridis Dan Politis Dalam Pembangunan Nasional, *Jurnal Variasi*, Vol.4, No.12.
- _____. "UUD 1945 dan GBHN Sebagai Kendali Yuridis Dalam Pembangunan Nasional". *Variasi*. Vol. 4 No.12. 2013.
- Anggraini, Yessi. "Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD 1945". *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 9. No. 1. 2015.
- Anangkota, Muliadi. "Klasifikasi Sistem Pemerintahan Perspektif Pemerintahan Modern Kekinian". Papua: Universitas Cendrawasih. Vol 3. No.2.
- Astawa, I Gde Pantja. September-November 2001. "Beberapa catatan tentang Perubahan UUD 1945". *Jurnal Demokrasi dan HAM*. Vol. 1. No.4.
- Anggraini, Y., Yasir, A. and Ridlwan, Z. 2015. "Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum Dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945", *Fiat Justisia*, Vol. 9, No. 1.
- Benton, William. 1972. "Encyclopedia Britannica", Chicago: *Encyclopedia Britannica*. Vol. 12, hlm. 12

- Chairunnisa, Darwanis dan S. "Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah". Fakultas Ekonomi. Universitas Syiah Kuala, *Jurnal Telaah dan Riset Akuntansi*. Vol. 6. No. 2. 2013.
- Epistema Institute dan Perkumpulan. 2011. *Satjipto Rahardjo dan Hukum Progresif Urgensi dan Kritik*. Jakarta : Epistema Institute.
- Gunther, Richard. "*The Relative Merits (and Weaknesses) of Presidential, Parliamentary and SemiPresidential Systems*". *Demokrasi & HAM*. Vol. 1. No. 1. Mei-Agustus 2000.
- Gunawan, Winarno Adi. "Pemakzulan (*Impeachment*) Presiden Dalam Perspektif Hukum Tata Negara". *Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke-38*. No. 3. Juli-September 2008.
- Hadi, Syofyan. "*Impeachment* Presiden Dan/Atau Wakil Presiden (Studi Perbandingan Antara Indonesia, Amerika Serikat, Dan Filipina)". *DIH Jurnal Ilmu Hukum*. Vol. 12. No. 23. _____ . "*Impeachment* Presiden Dan/Atau Wakil Presiden (Studi Perbandingan Antara Indonesia, Amerika Serikat, Dan Filipina)", *DIH Jurnal Ilmu Hukum*. Vol. 12. No. 23. hlm 1.
- Hadi, Dwi Wahyono 2012. "Propaganda Orde Baru 1966-1980", *Verleden*. Vol. 1, No.1.
- Irawan, Candra. "Pancasila Sebagai Landasan Pembangunan Hukum Ekonomi Indonesia", *Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum Bengkoelen Justice*, Volume 1, No. 2. 2011. Program Studi Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Bengkulu.
- Inna Junaenah, "Tafsir Konstitusi Pengujian Peraturan di Bawah Undang-undang (*Constitutional Interpretation in Judicial Review of Regulation Below the Statue*)", Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 13, No. 3 September 2015.
- Indrastuti, Lusia. Prosedur *Impeachment* Presiden Dan Atau Wakil Presiden Menurut Undang-Undang Dasar 1945. Vol. XXIV. No.1. Agustus Tahun 2012.
- Lukow, Seftian. 2013. Eksistensi *Good governance* Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Kota Manado, Vol. 1. No. 5.
- Mardiasmo. "Pengawasan, Pengendalian, dan Pemeriksaan Kinerja Pemerintah Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah". *Jurnal Bisnis dan Akuntansi*. Vol.3. No. 2. 2001.
- Melay, Ridwan. "*History of The Republic of Indonesia States (RIS) to Return to The Unitary State of The Republic of Indonesia (NKRI) 1949-1950*", /Riau: Universitas Riau. 2017. Vol.4. No 1.
- Muntoha. "Demokrasi dan Negara Hukum". Yogyakarta: FH UII Yogyakarta. Vol. 16 Juli 2009. No.3.
- M, Sri Soemantri. 1996. Fungsi Konstitusi Dalam Pembatasan Kekuasaan, *Jurnal Hukum*. Vol.3. No.6.

Mahkamah Konstitusi. *Naskah Komprehensif Buku 1*.

Ni'mah, Muni' Datun. Analisis Yuridis Impeachment Presiden Dan/Atau WakilPresiden Dalam Sejarah Ketatanegaraan Indonesia. Surabaya: Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945. *DIH Jurnal Ilmu Hukum*. Vol. 8. No. 15. Februari 2012.

_____. Analisis Yuridis Impeachment Presiden Dan/Atau WakilPresiden Dalam Sejarah Ketatanegaraan Indonesia. Surabaya: Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945. *DIH Jurnal Ilmu Hukum*. Vol. 8. No. 15.

_____. "Analisis Yuridis Impeachment Presiden Dan/Atau WakilPresiden Dalam Sejarah Ketatanegaraan Indonesia". Surabaya: Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945. *DIH Jurnal Ilmu Hukum*. Vol. 8. No. 15, hlm. 54.

_____. "Analisis Yuridis *Impeachment* Presiden dan/atau Wakil Presiden Dalam Sejarah Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Ilmu Hukum*. 2012, Vol. 8. No. 15.

N, Muhammad Imam. Mekanisme *Impeachment* di Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945 (kajian Atas Kolaborasi Proses Politik dan Proses Hukum. *Jurnal Konstitusi*. Vol. III, No. 2. 2010.

Santoso, M. Agus. Perkembangan Konstitusi Di Indonesia Fakultas Hukum Universitas, Widya Gama Mahakam Samarinda, Yustisia, Vol.2, No.3. 2013.

Rahmat, Diding dan Sarip. Konsekuensi Dekonsentrasi dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur. *Jurnal UNIFIKASI*. Vol. 2. No. 2. 2015.

Subkhan, Imam. "GBHN Dan Perubahan Perencanaan Pembangunan Di Indonesia". *Jurnal Aspirasi*, Vol. 5. No. 2. Desember 2014.

Siti Marwiyah, Nunuk Nuswardani, Garis-Garis Besar Haluan Negara sebagai Penentu Arah dan Strategi Rencana Pembangunan Indonesia, Vol.9, 2014.

Sartono, Kus Eddy. "Kajian Konstitusi Indonesia Dari Awal Kemerdekaan Sampai Era Reformasi". Yogyakarta: Universitas Negeri Yogyakarta. Vol 9. No.1.

Winarno Adi Gunawan, Pemakzulan (*Impeachment*) Presiden Dalam Perspektif Hukum Tata Negara, *Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke-38*. No. 3. Juli-September 2008.

Yessi Aggraini, Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum Dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945, *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 9, No. 1. 2015.

Yustisia, M. Agus Santoso. 2013. "Perkembangan Konstitusi Di Indonesia", Samarinda: Fakultas Hukum Universitas Widya Gama Mahakam, Vol.2, No.3.

HASIL PENELITIAN/TUGAS AKHIR/PENULISAN HUKUM

- Asshiddiqie, Jimly, dan Bagir Manan. 2006. *Gagasan Amandemen UUD 1945 dan Pemilihan Presiden Secara Langsung*. Jakarta: Setjen & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- _____. 2006. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI*. Jakarta.
- _____. 2006. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- _____. 2006. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sekretaris Jenderal Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- _____. 1996. *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah*. Jakarta: UI-Press.
- _____. 2006. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- _____. 2005. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*. Yogyakarta: FH UII Press.
- _____. 2005. Laporan Penelitian Mekanisme *Impeachment* Dan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi: Kerjasama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Dengan *Konrad Adenauer Stiftung*. Jakarta.
- Asy'ari, Hasyim. 2007. *Sistem Pemerintahan Indonesia Menuju Presidensial*. Semarang: "Diponegoro University" Press.
- B, Arief Sidharta. "Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum", Jentera: *Jurnal Hukum*, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), Edisi 3 Tahun 2011.
- Gaffar, Janedjri M. 2013. *Demokrasi Konstitusional Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Iskatrinah. 2015. *Dekonsentrasi Dalam Penyelenggaraan Otonomi Luas Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945*. Bandung: Disertasi Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran.
- HP, Suradi, Mardanas Safwan dkk. 1986. *Sejarah Pemikiran Pendidikan dan Kebudayaan*, Jakarta: Depdikbud Direktorat Sejarah dan Nilai Tradisional.
- Jon Elster and Rune Slagstad, eds. 2001. *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997, Lihat Satya Arinanto, *Politik Hukum 1*, Jakarta: Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI. 2015. Undang-Undang

- Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Tentang Mahkamah Konstitusi. Jakarta: Kepaniteraan dan Sekretariat Mahkamah Konstitusi RI.
- Lubis, Solly. 1982. *Ketatanegaraan Republik Indonesia (Suatu Penegasan Studi tentang Kehidupan Nasional)*. Medan: Universitas Darma Agung Press.
- Manan, Bagir dalam Abdulgani Abdullah dkk. 2005. *Laporan Akbir Tim Pengkajian Hukum tentang Impeachment dalam Sistem Hukum Tata Negara*. Jakarta: BPHN.
- M., Sri Soemantri. 2001. Telaah Akademis Mengenai Bentuk, Prosedur, Mekanisme dan Sistem Perubahan UUD 1945. Makalah dalam Seminar Amandemen UUD 1945 yang diselenggarakan oleh BPHN -Departemen Kehakiman dan HAM RI.
- Menurut Kamus Bahasa Indonesia. 2008. kata “insidental” diartikan terjadi atau dilakukan sewaktu-waktu atau tidak bersifat tetap atau rutin. Tim Penyusun. Kamus Bahasa Indonesia. Jakarta: Pusat Bahasa.
- Manan, Bagir Lembaga Kepresidenan. Yogyakarta: FH UII Press. 2006.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. 2010. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- 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.
- Marzuki, Laica. 2006. *Sudi Mampir di Mahkamah Konstitusi RI, “Judicial Review” (Beracara di Mahkamah Konstitusi)*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- Pasaribu, H. Bomer. 2007. *Arab Pembangunan Hukum Menurut UUD 1945 Hasil Amandemen Dari Prespektif Program Legislasi, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM RI*. Majalah Hukum Nasional.
- Rinardi, Haryono. 2010. *Proses Perubahan Negara Republik Indonesia Serikat Menjadi Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Semarang: Universitas Diponegoro.
- Rahadiansah, Trubus. 2010. *Sistem Pemerintahan Indonesia: Teori dan Praktik Dalam Perspektif Poitik dan Hukum*. Jakarta: Universitas Trisakti.
- Rasyid, Abdul. 2004. *Kajian Anggota Komisi Konstitusi Terhadap Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945*. Jakarta.
- Satjipto Rahardjo, Penafsiran Hukum yang Progresif, Semarang: Makalah untuk Mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum Undip, 2005, hlm. 5.
- Sekretariat Jenderal MPR RI. 2011. Bahan Tayangan Materi Sosialisasi UUD NRI Tahun 1945 dan Ketetapan MPR RI.

- Salamm, Alfitra. 2007. *Prospek dan Tantangan Implementasi Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025*. Jakarta: Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jendral DPR RI.
- Sedarmayanti. 2003. *Good governance (Kepemerintahan Yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah*. Bandung: Mandar Maju.
- Siahaan, Maruarar 2008. *Undang-undang Dasar 1945 Konstitusi yang Hidup*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konsitusi.
- Tarihoran, Naf'an. 1999. Makna *Impeachment* Presiden bagi Orang Amerika, Tesis Magister Studi Kajian Wilayah Amerika Universitas Indonesia, Jakarta: Studi Kajian Wilayah Amerika Universitas Indonesia.
- Utomo, A. Himmawan. 2007. Mata Kuliah Pengembangan Kepribadian Pendidikan Kewarganegaran, Yogyakarta: Kanisius.
- Wahjono, Padmo. 1986. Negara Republik Indonesia, Jakarta: Rajawali Pers.
- Yusuf. 2013. *Peta Konsep Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*. Malang: Universitas Brawijaya.
- Zoelva, Hamdan. *Paradigma Baru Politik Pasca Perubahan UUD 1945*.
- Konsideran Ketetapan MPRS No. II/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969.

MAKALAH/PIDATO/DISKUSI/SEMINAR

- Asshiddiqy, Jimly. 2005. *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara (Cetakan Pertama)*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Chen, Albert H Y. "The Interpretation of the Basic Law--Common Law and Mainland Chinese Perspectives", Hong Kong: *Hong Kong Journal Ltd.*, 2000, hlm. 1. Istilah *Constitutional Interpretation* juga dapat ditemukan dalam tulisan Hristo D. Dimitrov, dalam *The Bulgarian Constitutional Court and It's Interpretive Jurisdiction*, see : *Interpretive jurisdiction The Constitutional Court's Interpretive Jurisdiction: The Advantages of an Authoritative, Non-adversarial and Prospective Process of Constitutional Interpretation*, Columbia: *Columbia Journal of Transnational Law Association, Inc.*, 1999).
- Cappelletti, Mauro. 1995. *Who Watches the Watchmen? A Comparative Study on Judicial Responsibility* dalam Shimon Shetreet dan Jules Deschenes.
- Darmastuti, Ari. Desentralisasi atau Resentralisasi? Tinjauan Kritis Terhadap UU No. 23/2014. disampaikan dalam Seminar Nasional UU Pemda: Solusi atau Masalah Yang Baru?. Bandar Lampung, 30 April 2015.

- Dalam *Workshop* “Penataan Kewenangan MPR dan Penegasan Sistem Presidensiil”, di Hotel Inna Bali, Veteran, Denpasar, 2-3 Desember 2016, Workshop ini merupakan kerjasama antara Badan Pengkajian MPR RI dengan Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Udayana Bali.
- Dalam kepustakaan berbahasa Inggris, istilah *constitutional interpretation* banyak digunakan oleh para ahli hukum tata negara untuk memberikan pengertian tentang cara menafsirkan konstitusi. Ini dapat dilihat seperti dalam tulisan-tulisan Craig R. Ducat, *Constitutional Interperation*, California: *Wordsworth Classic*, 2004, Charles Sampford (Ed.), *Interpreting Constitutions Theories, Principles and Institutions*, Sydney: *The Ferderation Press*, 1996, Jack N. Rakove (Ed.), *Interpreting Constitution: The Debate Over Original Intent*, Michigan: *Northeastern University Press*, 1990, Jeffrey Goldsworthy (Ed.), *Interpreting Constitutions, A Comparative Study*, New York: *Oxford University Press*, 2006, Keith E. Whittington, *Constitutional Interpretation, Textual Meaning, Original, and Judicial Review*, Kansas: University Press of Kansas, 1999, dan sebagainya.
- Gaffar, Janedjri M. 2009. *Makalah: Kedudukan, Fungsi dan Peran Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*.
- Hamzah, A. *Kemandirian Dan Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman, dalam BPHN*. Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII.
- Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI. , 2016. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI.
- Keban, Yeremias T. 2000. “*Good governance*” dan “*Capacity Building*” *sebagai Indikator Utama dan Fokus Penilaian Kinerja Pemerintahan*. Naskah No. 20.
- Lembaga Administrasi Negara. 2003. *Pedoman Penyusunan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah*.
- Lotulung, P.E. 1993. *Kebebasan Hakim dalam Sistem Penegakan Hukum, dalam Hasil-Hasil Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII Tahun 2003, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, Sudikno Mertokusumo*. Hukum Acara Perdata Indonesia.
- 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.
- M, Sri Soemantri. 2001. dalam diskusi yang berjudul “*Amandemen UUD 1945*” bertempat di Departemen Kehakiman dan HAM RI, Jakarta.

Perhatikan pernyataan para calon Ketua dan Wakil Ketua MA dalam proses pemilihan Ketua dan Wakil Ketua MA tahun 2000. *LeIP, 2000: "Andai Saya Terpilih..."Janji-Janji* Ketua dan Wakil Ketua MA.

Rahmatunnisa, Mudiwati. 2013. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan Peran Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), disajikan dalam Seminar Nasional Sistem Ketatanegaraan Indonesia: Reformulasi Model GBHN: Tinjauan Terhadap Peran dan Fungsi MPR RI dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional , Kerjasama MPR dengan Universitas Padjadjaran. Hotel Aston Tropicana Cihampelas.

Sedarmayanti. 2007. *Good governance dan Good Corporate Governance*, Bandung: Mandar Maju.

Thohari, Hajriyanto Y. *Eksistensi Ketetapan MPR Pasca UU No. 12 Tahun 2011*. Makalah dipresentasikan pada Acara Pers *Gathering* Wartawan Parlemen. Pangkal Pinang. Provinsi Bangka Belitung.

Toha, Miftah. 1999. *Transparansi dan Pertanggungjawaban Publik Terhadap Tindakan Pemerintah*. Makalah Seminar Hukum Nasional Ke-7 Jakarta.

INTERNET

Asshidiqie, Jimly. Makalah Berjudul Gagasan Kedaulatan Lingkungan Demokrasi Versus Ekorasi, <http://www.jimly.com/makalah/namafile/128/Demokrasi_dan_Ekokrasi.doc>

_____. 2010. *Konstitusi Ekonomi*. Jakarta: PT Kompas Media Nusantara.

_____. Gagasan Negara Hukum Indonesia <http://www.jimly.com/makalah/namafile/135/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf> diakses pada tanggal 28 Mei 2018 Pukul 22.28 WIB.

Ali Safa'at, Muhammad. GBHN sama dengan Demokrasi Mayoritas <<http://safaat.lecture.ub.ac.id/>> hlm. 1, diakses pada 25 Mei 2018.

Berita Satu, *Wacana Menghidupkan GBHN Para Pakar Ini Curiga dengan PDIP*. < <http://sp.beritasatu.com/politikdanhukum/wacana-menghidupkan-gbhn-para-pakar-ini-curiga-dengan-pdip/105937>> diakses pada 1 Juni 2018 pukul 0.25 WIB.

Budiman Tanuredjo, Ada Apa di Balik Wacana Menghidupkan Kembali GBHN? <http://www.nasional.kompas.com> diakses pada tanggal 1 Juni 2018 Pukul 0.30 WIB.

- Darwin Botutihe, *Politik Pembentukan Hukum Pasca Amandemen UUD 1945*. <<http://ejurnal.ung.ac.id/index.php/JPI/article/download/893/833>>. diakses pada tanggal 2 Juni 2018 Pukul.0.52 WIB.
- DetikNews, Ketua MPR: Perlu dikasi Plus + Minus MPR Sebagai Lembaga Tertinggi Negara, <https://news.detik.com/berita/2451989/ketua-mpr-perlu-dikaji-plus-minus-mpr-sebagai-lembaga-tertinggi> diakses pada tanggal 2 Juni 2018 Pukul 01.41 WIB.
- DPD RI, Sinergi Pusat dan Daerah Perencanaan dan Penganggaran <http://www.dpd.go.id/berita-746-----sinergi-pusat-dan-daerah-%E2%80%9Cperencanaan-dan-penganggaran%E2%80%9D> diakses pada tanggal 2 Juli Pukul 01.48 WIB.
- Darmadi, Nanang Sri. Kedudukan dan Wewenang Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Indonesia <https://media.neliti.com/media/publications/12287-ID-kedudukan-dan-wewenang-mahkamah-konstitusi-dalam-sistem-hukum-ketatanegaraan-ind.pdf> diakses pada tanggal 28 Mei Pukul 22.40 WIB.
- Gusti, Pakar: GBHN Dihapus, Pembangunan Nasional Mengalami Kemunduran, <<http://www.ugm.ac.id/id/post/page?id=4891>> diakses pada 6 Juni 2017, pukul 13.00 WIB.
- Hukum Online, Arti dan Maksud Tugas Pembantuan Pemerintah, <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt58b4dd94d9b04/arti-dan-maksud-tugas-pembantuan-pemerintah#_ftn7>
- Hermas Effendi <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2012/09/10/07291467/Swasembada.Pangan.di.Ambang.Kegagalan> diakses pada tanggal 2 Juni 2018 Pukul 01.54 WIB.
- Kusmito Gunawan, Perda Bermasalah Buah Otonomi Kebablasan, <<http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol17839/perda-bermasalah-buah-otonomi-kebablasan>> diakses pada tanggal 23 Mei 2018 Pukul 3.06 WIB.
- McDowell, Gary. *High Crimes and Misdemeanors: Recovering the Intentions of the Founders*” <<http://jurist.law.pitt.edu/mcdowell.htm>> diakses 23 Mei 2018 Pukul 23.46 WIB.
- MD., Moh. Mahfud. *Hukum, Moral, dan Politik*. Materi Studium *Generale* Matrikulasi Program Doktor bidang Ilmu Hukum di Universitas Diponegoro, Semarang, 23 Agustus 2008 <www.mahfudmd/index.php?page=web> diakses pada tanggal 24 Mei 2018, Pukul 00.02 WIB.

Mariyah, Chusnul. GBHN dan Urgensinya di Masa Depan <<http://www.mpr.go.id/berita/read/2013/10/03/12708/sosialisasi-4-pilar-dikampus-kuning>> diakses pada tanggal 25 Mei 2018, Pukul 23:51 WIB.

Pernyataan tersebut disampaikan ketika Aburizal Bakrie memberikan sambutan pada pembukaan Focus Group Discussion (FGD) “Penguatan Sistem Presidensiil di Indonesia” yang diselenggarakan MPR bekerja sama dengan DPP Partai Golkar, 4 Desember 2013. <http://kajian.ketatanegaraan.mpr.go.id/?p=1048> diakses pada 1 Juni 2018.

Sofian Efendi, Sistem Pemerintahan Adalah Jati Diri Bangsa, <<http://sofian.staff.ugm.ac.id/artikel/DIALOG-KEMBALI-KE-JATI-DIRI-NEGARA-SEMI-PRESIDENSIAL.pdf>> diakses pada tanggal 24 Mei 2018 Pukul 23.05.

Yudi Latif, Rancang Bangun GBHN <https://nasional.kompas.com/read/2017/02/01/13385171/yudi.latif.gbhn.jangan.diarahkan.ke.pemakzulan.presiden> diakses pada 1 Juni 2018 Pukul 0.32 WIB.



BADAN PENGKAJIAN MPR

Tahun 2018

