



PELAKSANAAN UUD NRI TAHUN 1945 DAN URGENSI AMANDEMEN KELIMA



BADAN PENGAJIAN MPR RI

TAHUN
20
18



**MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA**

**Pelaksanaan UUD NRI Tahun 1945
Dan Urgensi Amandemen Kelima**

**BADAN PENGAJIAN MPR RI
2018**

PELAKSANAAN UUD NRI TAHUN 1945 DAN URGENSI AMANDEMEN KELIMA

Cetakan Pertama, Desember 2018

PENASEHAT

PIMPINAN BADAN PENGAJIAN MPR RI

Dr. Delis Jukarson Hehi, MARS

Prof. Dr. Hendrawan Supratikno

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

Martin Hutabarat, S.H.

Ir. 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, Pradita Devis Dukarno, dan Sri Sundari

TIM PENYUSUN

IQRO DPW DKI Jakarta dan Badan Pengkajian MPR

ISBN

978-602-5676-43-7

Diterbitkan oleh Badan Pengkajian MPR RI



**SEKRETARIAT JENDERAL
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA**

**SAMBUTAN KEPALA BIRO PENGKAJIAN
SEKRETARIAT JENDERAL MPR RI**

Alhamdulillahirabbil alamin, puji dan syukur kami panjatkan kehadirat Allah *Subhanahu Wa ta'ala*, Tuhan Yang Maha Esa, atas diterbitkannya buku tentang “**Pelaksanaan UUD NRI Tahun 1945 dan Urgensi Amandemen Kelima**”. Buku ini memuat kumpulan tulisan para peneliti, pengkaji dan praktisi yang membahas beberapa tema tentang Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Penyusunan buku dilakukan melalui kerjasama antara Badan Pengkajian MPR dengan Indonesia Qualitative Researcher Association (IQRA) DPW DKI Jakarta.

Penerbitan serta penyebarluasan buku ini dimaksudkan untuk menambah khazanah pemikiran bagi para pembaca, dan kalangan dunia akademis, serta sebagai bahan bagi para Anggota MPR dalam mendukung dan memperkaya substansi guna menunjang pelaksanaan tugas konstitusionalnya.

Buku ini, diharapkan dapat menjadi pendorong untuk terus senantiasa berpikir kritis dan terbuka terhadap upaya penyempurnaan dan pemetaan yang tepat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia ke depan, khususnya lembaga MPR RI. Akhir kata, kami menyampaikan permohonan maaf apabila terdapat ketidaksempurnaan dalam penerbitan buku ini.

Kepala Biro Pengkajian

ttd

Drs. Yana Indrawan, M.Si.



**SEKRETARIAT JENDERAL
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA**

SAMBUTAN SEKRETARIS JENDERAL MPR RI

Assalamualaikum warrahmatullahi wabarakatuh,

Kewenangan MPR sesuai Pasal 3 Ayat (1) Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu “*Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar*”. Kewenangan MPR dalam mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan satu-satunya dasar apabila akan dilakukan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia. Kewenangan dimaksud diperkuat dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018, tugas MPR yaitu antara lain adalah mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta pelaksanaannya, dan menyerap aspirasi masyarakat, daerah, lembaga negara berkaitan dengan pelaksanaan Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Untuk dapat melakukan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia, tentu diperlukan berbagai data penelitian dan informasi komprehensif dari berbagai studi literatur, serta masukan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, MPR melalui alat kelengkapannya yaitu Badan Pengkajian MPR memandang perlu untuk melakukan penelitian dengan perguruan tinggi atau lembaga penelitian. Salah satu lembaga penelitian yang ditunjuk yaitu Indonesia Qualitative Researcher Association (IQRA) DPW Jakarta. Tema yang dikaji sesuai dengan rekomendasi Keputusan MPR Nomor 4/MPR/2014 yaitu tentang perlunya penataan sistem Ketatanegaraan Indonesia melalui perubahan Undang-Undang Dasar.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah perubahan memang tidak lagi menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara dan pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat. Kedudukan MPR sejajar dengan lembaga negara lainnya. MPR tidak

memiliki kewenangan untuk menetapkan garis-garis besar haluan negara, dan juga tidak berwenang untuk membentuk Ketetapan MPR.

Kajian ini secara umum bertujuan untuk mengetahui dan menggali pendapat publik tentang Pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia dan Praktik Kehidupan Berbangsa dan Bernegara, serta implementasi dalam peraturan perundang-undangan. Secara khusus adalah sebagai bahan informasi untuk bahan pertimbangan dalam menyusun pokok-pokok rekomendasi tentang dinamika aspirasi Masyarakat dan daerah mengenai apakah perlu untuk dilakukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar atau tidak.

Akhir kata, semoga buku “**Pelaksanaan UUD NRI 1945 dan Urgensi Amandemen Kelima**”, dapat menyajikan ruang pemikiran, informasi, gagasan dan kaidah secara akademis, serta dapat menjadi rujukan ilmiah bagi seluruh Anggota MPR dalam menjalankan wewenang dan tugas konstitusionalnya.

Sekretaris Jenderal MPR,

Ttd

Dr. Ma'ruf Cahyono, SH, MH



SAMBUTAN PIMPINAN BADAN PENKAJIAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA

Assalamualaikum warrahmatullahi wabarakatuh,

MPR masa jabatan 2009-2014, telah menyampaikan rekomendasi melalui Keputusan MPR Nomor 4/MPR/2014 untuk menjadi pertimbangan MPR masa jabatan 2014-2019 dalam melakukan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia serta memperkuat persatuan dan kesatuan nasional dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan semangat Bhinneka Tunggal Ika. Salah satu muatan rekomendasi itu adalah: “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”.

Penataan sistem bernegara perlu terus menerus dilakukan agar sistem ketatanegaraan Indonesia sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mampu menjadi instrumen hukum dalam rangka memenuhi kebutuhan berbangsa dan bernegara dalam rangka mewujudkan tujuan nasional. Pengkajian sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya, merupakan suatu kebutuhan dalam rangka melakukan penataan sistem ketatanegaraan, konsepsi konstitusi dan implementasinya agar tetap selaras dengan kebutuhan masyarakat, bangsa, dan negara.

Aspirasi masyarakat dan daerah memiliki nilai yang sangat penting bagi MPR sebagai lembaga demokrasi dan perwakilan yang dituntut responsif terhadap dinamika aspirasi masyarakat dan daerah. Oleh karenanya setiap aspirasi masyarakat dan daerah yang diterima oleh MPR perlu dikelola dan dikaji secara seksama untuk ditindaklanjuti dalam pengambilan kebijakan. Responsifitas MPR dalam mengelola aspirasi masyarakat adalah bagian daripada upaya untuk menegakkan kedaulatan rakyat dan supremasi konstitusi.

Melihat urgensi tersebut, Badan Pengkajian MPR bekerjasama dengan Indonesia Qualitative Researcher Association (IQRA) DPW Jakarta untuk melakukan penelitian dengan judul “Pelaksanaan UUD NRI 1945 dan Urgensi Amandemen Kelima”. Menghimpun dan menyusun materi tentang pokok kajian merupakan upaya yang dapat dilakukan oleh Badan Pengkajian MPR untuk memberikan ruang pemikiran dan gagasan secara akademis dari para pakar, penyelenggara negara, dan praktisi untuk merumuskan materi sesuai dengan fokus kajian.

Pasal 5 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, tugas MPR adalah memasyarakatkan Ketetapan MPR, UUD NRI Tahun 1945, NKRI, dan Bhinneka Tunggal Ika serta mengkaji sistem ketatanegaraan dan menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan tugas tersebut, MPR telah menetapkan berbagai program kegiatan berupa kegiatan sosialisasi, kajian, dan penyerapan aspirasi masyarakat.

Harapannya, dengan terbitnya buku ini dapat menginspirasi para pembaca untuk berpikir kritis terhadap permasalahan bangsa dan negara yang terjadi serta turut berkontribusi dalam membenahan sistem ketatanegaraan Indonesia.

Dalam kesempatan ini, tidak lupa kami mengucapkan terima kasih kepada para akademisi dan peneliti yang telah berkontribusi menyumbangkan gagasan pemikirannya. Semoga buku ini memberikan manfaat.

Wassalamualaikum Warrahmatullahi Wabbarakatuh,

PIMPINAN BADAN PENGAJIAN MPR RI

Ketua,

Ttd.

Dr. DELIS JUKARSON HEHI, MARS

Wakil Ketua,

Ttd.

Prof. Dr. HENDRAWAN SUPRATIKNO

Wakil Ketua,

Ttd.

MARTIN HUTABARAT, S.H.

Wakil Ketua,

Ttd.

RAMBE KAMARULZAMAN, M.Sc.,MM

Wakil Ketua,

Ttd.

Ir. TIFATUL SEMBIRING

DAFTAR ISI

Sambutan Kepala Biro Pengkajian Sekretariat Jenderal MPR RI....	i
Sambutan Sekretaris Jenderal MPR RI.....	iii
Sambutan Pimpinan Badan Pengkajian Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia	v
Daftar Isi	vii
Amandemen Kelima UUD NRI Wacana Otonomi Daerah	1
Urgensi Amandemen Konstitusi Sebagai Upaya Penyempurnaan dan Penguatan Sistem	23
Konstitusi Ekonomi Indonesia Berdasarkan UUD 1945 : Perspektif Ekonomi Islam	45
Penguatan DPD RI Melalui Amandemen Kelima UUD NRI 1945....	61
Amandemen Kelima UUD NRI Wacana Penguatan Lembaga Perwakilan	83
“Model Sistem” Peluang dan Tantangan Amandemen UUD 1945 ke Lima Dilihat Dari Sudut Pandang Pertahanan Negara.....	101
Pelaksanaan UUD NRI Tahun 1945 di Bidang Hak Asasi Manusia	129
Daftar Pustaka	145

AMANDEMEN KELIMA UUD NRI WACANA OTONOMI DAERAH

Oleh:

Dr. Sri Sundari, SH., MM dan Nurhalimah

Ketua IQRA DKI JAKARTA

Email: Srydury@gmail.com

ABSTRAK

Setiap daerah akan diberi kebebasan dalam menyusun program dan mengajukannya kepada pemerintahan pusat. Hal ini sangat akan berdampak positif dan bisa memajukan daerah tersebut. Berdampak kurang baik apabila orang /badan yang menyusun program tersebut kurang memahami atau kurang mengetahui mengenai bagaimana cara menyusun perencanaan yang baik serta analisis dampak yang akan terjadi. Berdampak baik apabila pemerintah daerah dapat mengurus daerahnya sendiri tanpa takut campur tangan pemerintah pusat. Perubahan materi UUD 1945 tidak hanya berkenaan dengan perubahan struktur kelembagaan-kelembagaan negara, tetapi juga menyangkut penguatan hak-hak sosial masyarakat yang belum terjamin dalam konstitusi sebelumnya.

Kata Kunci : Otonomi Daerah, Amandemen UUD 1945

PENDAHULUAN

Pemberlakuan UU No. 22 Tahun 1959 Tentang Pemerintahan Otonomi Daerah mengisyaratkan kepada kita semua mengenai kemungkinan pengembangan suatu wilayah

dalam suasana yang lebih kondusif dan dalam wawasan yang lebih demokratis. Negara Republik Indonesia adalah Negara Kesatuan dengan sistem desentralisasi. Sehubungan dengan itu penyelenggaraan pemerintahan di daerah di laksanakan melalui 3 asas yaitu desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Masalah Otonomi merupakan hal yang hidup dan berkembang sepanjang masa sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat. Urusan - urusan pemerintahan yang diserahkan kepada pemerintah daerah dapat diperluas atau dipersempit tergantung kepada pertimbangan kepentingan nasional dan kebijaksanaan pemerintah, semua dilakukan menurut prosedur ketentuan peraturan yang berlaku.¹

Garis perkembangan sejarah membuktikan bahwa cita - cita desentralisasi senantiasa di pegang teguh oleh Negara Republik Indonesia, dari satu periode ke periode lainnya. Sebagai perwujudan dari cita desentralisasi tersebut, maka langkah penting sudah dilakukan oleh pemerintah. Peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah membuktikan bahwa keinginan untuk mewujudkan cita-cita ini berlanjut.²

UUD 1945 merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan Otonomi dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab pada daerah, yang tertuang dalam Ketetapan MPR RI Nomor XV/MPR/1998 Tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah : Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkendali, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kerangka stuktur desentralisasi kekuasaan politik dan otoritas administrasi, UU Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok - Pokok Pemerintahan Daerah dibentuk. UU Nomor 5/1974 Telah

¹ Sam M. Chan dan Tuti T. Sam, *Analisis SWOT Kebijakan pendidikan era otonomi daerah*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm. 1.

² Deddy Supriady B dan Dadang Solihin, *Otonomi penyelenggaraan pemerintahan daerah*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hlm.1.

meletakkan Dasar- Dasar sistem hubungan pusat – Daerah yang di rangkum dalam 3 prinsip : Pertama, Desentralisasi yang mengandung arti penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah atau daerah tingkat atasnya kepada daerah. Kedua, Dekonsentrasi yang berarti pelimpahan wewenang dari pemerintah atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabat di daerah. Ketiga, Tugas perbantuan (*Medebewind*) yang berarti pengkoordinasian prinsip desentralisasi dan dekonsentrasi oleh kepala daerah, memiliki fungsi ganda sebagai penguasa tunggal di daerah dan wakil pemerintah pusat di daerah.

Tujuan Otonomi Daerah

Otonomi Daerah memiliki tujuan, diantaranya sebagai berikut :

1. Pelayanan Masyarakat Menjadi Semakin Baik

Segala hal hanya bisa dilakukan dalam pemerintahan pusat. Dengan adanya otonomi daerah segala hal menjadi lebih mudah.

2. Kehidupan Demokrasi Berkembang

Demokrasi diartikan penyelenggaraan suatu negara berpusat dari, untuk, dan oleh rakyat. Adanya otonomi, demokrasi lebih mudah untuk diterapkan dengan wilayah Indonesia yang sangat besar.

3. Mewujudkan Keadilan Nasional

Berdasarkan latar belakang, geografis, dan masyarakat yang beraneka ragam untuk mewujudkan keadilan nasional bukan hal yang mudah. Adanya otonomi daerah, pemerintah daerah lebih terfokus untuk daerahnya masing-masing.

4. Pemerataan Wilayah Daerah

Pemerataan adalah usaha yang dilakukan pemerintah pusat untuk membuat seluruh daerah di Indonesia tidak ada ketimpangan antara daerah yang satu dengan daerah yang lain. Diharapkan pembangunan bisa merata di setiap daerah.

5. Memelihara Hubungan Pusat dan Daerah dalam NKRI

Otonomi Daerah memudahkan masyarakat dalam berhubungan dengan pemerintah pusat. Pemerintah daerah menjadi mediator antara masyarakat dan pemerintah pusat.

6. Meningkatkan Peran serta Masyarakat

Adanya Otonomi Daerah, masyarakat daerah dapat berpartisipasi dalam mengelola daerahnya sendiri di segala bidang. Segala sesuatu tidak selalu bergantung kepada pemerintah pusat dan menghindari pengontrolan terlalu banyak pemerintah pusat.

Prinsip Otonomi Daerah

Beberapa prinsip dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai berikut :

1. Prinsip otonomi seluas-luasnya
Prinsip otonomi daerah yang mendapat kewenangan dalam mengatur hal pemerintahan dan mengatur kepentingan masyarakat.
2. Prinsip otonomi nyata
Prinsip otonomi daerah dimana memiliki kewenangan dalam menjalankan pemerintahan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang secara nyata telah ada.
3. Prinsip otonomi bertanggung jawab
Prinsip otonomi dimana sistem penyelenggaraan harus sesuai dengan maksud dan tujuan dari pemberian otonomi. Otonomi bertujuan untuk daerah dapat berkembang dan masyarakat sejahtera.

Asas Otonomi Daerah

Penyelenggaraan otonomi daerah berdasarkan 3 asas yaitu:

1. Asas Desentralisasi
Pemberian wewenang untuk menjalankan pemerintahan kepada daerah otonomi berdasarkan struktur NKRI dan Dasar Hukum yang berlaku.

2. Asas Dekonsentrasi
Pelimpahan wewenang dari pemerintahan pusat kepada gubernur yang bertugas sebagai wakil pemerintah atau perangkat pusat daerah.
3. Asas Tugas Pembantuan
Pemberian tugas dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan tugas tertentu dengan biaya, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia.

Manfaat Otonomi Daerah

Manfaat otonomi daerah yang harus diketahui oleh masyarakat adalah :

- Pelaksanaan otonomi daerah disesuaikan dengan kepentingan masyarakat daerah
Manfaat yang terpenting otonomi daerah yaitu terlibatnya masyarakat dalam otonomi daerah bisa disesuaikan kepentingannya. Masyarakat otonomi daerah sifatnya adalah heterogen dan memiliki kepentingan yang berbeda pula.
- Pemotongan jalur birokrasi
Manfaat otonomi daerah bagi negara memotong jalur birokrasi yang rumit dari pemerintahan pusat.
- Lebih realistik
Keputusan yang dikeluarkan oleh pemerintah pelaksanaannya akan lebih nyata atau realistik dibandingkan dengan keputusan pemerintah pusat.
- Penetrasi yang lebih baik di daerah terpencil
Dengan adanya otonomi daerah. Asas desentralisasi bisa membuat penetrasi yang baik antara pemerintah pusat dengan daerah terpencil yang jauh dari pemerintah pusat.
- Presentasi ke kelompok yang lebih luas
Peraturan pemerintah yang dibuat akan dipresentasikan kembali ke kelompok yang lebih luas. Presentasi akan dilakukan kepada kelompok politik, kelompok etnis, dan juga berbagai kelompok keagamaan.
- Peningkatan kapasitas teknis

Peningkatan kapasitas teknis yang dilakukan oleh pemerintah pusat. Sehingga, pemerintah pusat berfungsi sebagai lembaga yang melakukan privat terhadap masyarakat yang ada di daerah.

- Meningkatkan efisiensi pemerintah pusat
Otonomi daerah bisa meningkatkan efisiensi dari pemerintah pusat, sebab pemerintah pusat bukan puncak kepemimpinan pemerintah di daerah otonom diserahkan kepada pejabat yang berada di daerah otonom itu sendiri.
- Masyarakat otonom ikut berpartisipasi dalam kebijakan pemerintah
Masyarakat tidak hanya diam saja mengikuti kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat tetapi, ikut berpartisipasi dalam perencanaan pelaksanaan program pemerintah daerah.
- Meningkatkan pengawasan
Otonomi daerah memiliki manfaat untuk dapat meningkatkan pengawasan terhadap berbagai macam kegiatan yang dilakukan oleh elite lokal.
- Mudah dalam pengaturan administrasi pemerintah
- Otonomi daerah bisa menyesuaikan dan memudahkan dalam penataan administrasi pemerintahan, sehingga jika daerah tersebut berhasil dalam melakukan administrasi pemerintahan.

PEMBAHASAN

a. Pengertian Otonomi Daerah

Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat dengan peraturan perundang-undangan secara harfiah, otonomi daerah berasal dari kata otonomi dan daerah. Dalam bahasa Yunani, otonomi berasal dari kata *autos* dan *nomos*. *Autos* berarti sendiri dan *nomos* berarti aturan atau undang-undang, dapat diartikan sebagai kewenangan untuk mengatur sendiri atau kewenangan untuk membuat aturan pengurus rumah tangga sendiri.

Sedangkan daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah. Pelaksanaan otonomi daerah merupakan titik fokus yang penting dalam memperbaiki kesejahteraan rakyat. Otonomi daerah diberlakukan di Indonesia melalui UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah (lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 No. 60 tambahan lembaran Negara Republik Indonesia No. 38 39).

b. Perubahan Kelima UUD 1945 untuk Penguatan Struktur Kelembagaan dan Penjaminan Hak-hak Warga Negara

Perubahan materi UUD 1945 tidak hanya berkenaan dengan perubahan struktur kelembagaan-kelembagaan negara, tetapi juga menyangkut penguatan hak-hak sosial masyarakat yang belum terjamin dalam konstitusi sebelumnya. Pembahasan khusus tentang aspek ini penting, karena dari sini akan terlihat benang merah antara gagasan untuk menyempurnakan UUD 1945 dengan prinsip-prinsip pokok negara hukum.

Pertama, penguatan sistem presidensial. Prinsip dalam penguatan sistem presidensial adalah tidak memperkuat kedudukan presiden melainkan kepada sistem pemerintahannya. Pengambilan keputusan dalam fungsi legislasi yang semula dilakukan oleh DPR (legislatif) dan presiden (eksekutif) dikembalikan kepada pemegang fungsi legislasi yaitu, DPR dan DPD. Eksekutif ditempatkan sebagai lembaga negara yang tidak terlibat dalam proses pembuatan RUU. Pemisahan secara tegas, antara kewenangan eksekutif dan legislatif, akan menjadi mekanisme *check and balances*. Presiden mempunyai hak veto atas usul RUU yang telah disetujui antara DPR dan DPD. Hal veto ini, dapat dibatalkan apabila disetujui oleh dua atau tiga anggota DPR dan dua atau tiga anggota DPD.

Kedua, penguatan lembaga perwakilan., UUD 1945 belum memberikan kedudukan kepada DPD sebagai lembaga

perwakilan dalam kerangka pelaksanaan sistem parlemen. Untuk mewujudkan penyelenggaraan sistem bikameral yang berimbang dan efektif (*balances and effective bicameralism*). Menciptakan sistem bikameral secara otomatis melibatkan MPR, sebagai lembaga negara yang mewadahi DPR maupun DPD. Penyelenggaraan sistem bikameral yang efektif, idealnya MPR dikonstruksikan tidak lagi berfungsi sebagai wadah keanggotaan DPR dan DPD melainkan menaungi DPR dan DPD sebagai lembaga perwakilan.

Ketiga, penguatan otonomi daerah. Penguatan otonomi daerah adalah meletakkan otonomi secara bertingkat yaitu antara pusat dengan provinsi antara dengan kabupaten atau kota. Untuk menghindari sentralisasi otonomi yang selama ini terjadi. Untuk memperkuat peran daerah melalui otonomi bertingkat, perlu dilakukan pemisahan secara tegas kedudukan kepada daerah (gubernur, bupati atau walikota) dan DPRD berkedudukan sebagai parlemen daerah. Penguatan DPRD sebagai parlemen daerah untuk memberikan ruang bagi pemerintah daerah dalam menentukan kebijakan-kebijakannya yang secara otomatis mengefektifkan proses legislasi daerah.

Keempat, pemisahan pemilu nasional dan pemilu lokal. Pemisahan pemilu nasional dan pemilu lokal secara teknis dimaksudkan agar penyelenggaraan pemilu lebih sederhana. Pemilu nasional diselenggarakan untuk memilih presiden dan wakil presiden, anggota DPR, dan anggota DPD. Sedangkan, pemilu lokal diselenggarakan untuk memilih gubernur, bupati atau walikota, anggota DPRD provinsi dan anggota DPRD kabupaten/kota.

Kelima, optimalisasi peran mahkamah konstitusi. Kewenangan MK harus diperkuat untuk mengutus pengaduan konstitusional yaitu pengaduan ketika terjadi pelanggaran HAM yang dilakukan oleh negara kepada warga negara.

Keenam, penambahan pasal Hak Asasi Manusia (HAM). HAM yang penting diantaranya hak-hak kaum perempuan, hak para pekerja, serta jaminan terhadap kebebasan pers.

Ketujuh, penajaman bab tentang pendidikan dan perekonomian nasional. Warga negara tidak hanya berhak atas pendidikan, tetapi juga pelatihan sehingga tercipta kecerdasan dan ketrampilan di bidang ekonomi untuk penajaman soal perlindungan potensi sumber daya alam yang dimiliki oleh bangsa Indonesia.

c. Delapan Dasar Hukum Otonomi Daerah dalam UUD 1945

1. Pasal 18 Ayat 1
2. Pasal ini berbunyi: " Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur undang-undang. Kita dapat beberapa kalimat kunci yaitu:
 - NKRI dibagi-bagi menjadi beberapa daerah
 - Tiap daerah mempunyai pemerintahan daerah
 - Pemerintahan daerah diatur undang undang

Dalam menjalankan sistem pemerintahan, pemerintah pusat membagi negara Indonesia menjadi beberapa daerah untuk mempermudah jalannya pemerintahan di tiap daerah masing-masing. Ketika pemerintah daerah melaksanakan tugas dan wewenangnya, sistem pemerintahan daerah mengaju kepada peraturan atau undang-undang yang berlaku. Jalannya pemerintahan daerah di dasarkan pada asas-asas pemerintahan daerah. Salah satu undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah adalah UU Nomor 32 Tahun 2004. Di dalam UU tersebut, terdapat wewenang yang berhak dilakukan oleh pemerintrah daerah dalam menjalankan sistem pemerintahan untuk menjaga kelangsungan daerahnya.

1. Pasal 18 Ayat 2

Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut dasar hukum otonomi daerah. Bunyi dari pasal 18 Ayat 2 UUD 1945 kita dapat menemukan inti dari pasal tersebut. Inti dari pasal tersebut yakni :

- Mengurus sendiri urusan pemerintahan
- Dilakukan berdasarkan asas otonomi
- Dilakukan sebagai tugas pembantuan

Urusan pemerintah daerah yang satu dengan yang lain tentunya berbeda. Oleh karena itu, kebijakan pemerintah dalam menentukan wewenang kepada pemerintah daerah untuk mengurus sendiri urusan pemerintahan sudah tepat sehingga dalam menjalankan kehidupan berbangsa dan bernegara, ada warna kemajemukan antar daerah yang ada di Indonesia, sebagai berikut:

- Pemerintahan daerah didasarkan pada asas yang berlaku dalam otonomi daerah. Asas yang biasa dianut oleh pemerintah daerah dalam menjalankan tugas dan wewenang didasarkan pada UU Nomor 32 Tahun 2004.
- Pelaksanaan sistem pemerintahan daerah dapat dilaksanakan demi kepentingan masyarakat daerah yang dilandaskan Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa Indonesia.
- Tugas pembantuan diartikan sebagai kegiatan membantu pihak untuk menjalankan suatu kegiatan atau kebijakan yang ditetapkan oleh pihak tersebut. Dalam pemerintahan yang menerapkan otonomi daerah tugas pembantuan merupakan tugas yang di berikan oleh pemerintah pusat dalam hal ini adalah pemerintah provinsi kepada pemerintah kabupaten/kota untuk membantu pemerintah provinsi dalam menjalankan kebijakan.

Tugas pembantuan berkaitan dengan aspek teknis yang hanya dapat dimengerti oleh pemerintah daerah karena aspek teknis ini berkaitan dengan karakteristik suatu daerah. Dalam menjalankan tugas pembantuan, pemerintahan kabupaten/kota melakukan komunikasi dengan pemerintah provinsi agar tidak terjadi miss communication yang dapat menyebabkan konflik.

2. Pasal 18 Ayat 3

Pasal ini adalah “pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki DPRD yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum” melalui pasal ini kita dapat mengambil inti pasal 18 Ayat 3 UUD 1945 yakni:

- Pemerintah daerah memiliki DPRD
- Anggota DPRD dipilih melalui pemilu

Dalam pasal 18 Ayat 3 disebutkan bahwa dalam menjalankan sistem pemerintahan dilingkup daerah, pemerintahan didukung oleh DPRD sebagai badan legislatif dalam pemerintahan. Sebagai badan legislatif, DPRD mempunyai tugas dan fungsi dalam menjalankan sistem pemerintahan demi keberlangsungan daerah.

3. Pasal 18 Ayat 4

Pasal ini berbunyi : “ Gubernur, bupati dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”. Pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara demokratis dan didasarkan pada prinsip-prinsip demokrasi pancasila agar penetapan setiap kepala daerah tepat sasaran dan tepat guna.

4. Pasal 18 Ayat 5

pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat. Isi dari

pasal 18 Ayat 7 UUD 1945 dari sisi pasal tersebut terdapat dua inti pokok penjelasan dari pasal 18 Ayat 5 UUD 1945. kedua kalimat tersebut adalah:

- Menjalankan otonomi seluas-luasnya.
- Pemisahan wewenang.
- Dalam pasal 18 Ayat 5 UUD 1945 disebutkan urusan pemerintahan oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.
- Ada pembatasan kekuasaan dan kewenangan pemerintah daerah untuk menentukan dan menetapkan kebijakan yang berlaku di daerahnya.
- Pasal ini dibuat untuk menghindari terjadinya tumpang tindih antara kepentingan pusat dan kepentingan daerah.
- Pemerintah daerah diawasi oleh pemerintah pusat agar pelaksanaan keputusan dan kebijakan tidak bertentangan dengan Pancasila.

5. Pasal 18 Ayat 6 dan 7

Pasal ini adalah Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas dan pembantuan. Pemerintah daerah berhak untuk menetapkan peraturan daerah untuk diberlakukan di wilayah daerahnya. Peraturan daerah yang ditetapkan berkaitan dengan segala kebijakan yang mendukung adanya kemajemukan yang terdapat pada masyarakat daerah.

6. Pasal 18 Ayat 7

Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang merupakan isi dari pasal ini. Penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang, diantaranya adalah UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang pemerintahan daerah yang didalamnya terdapat asas dan wewenang pemerintahan daerah.

7. Pasal 18A Ayat 1 dan ayat 2

Pasal ini berbunyi Hubungan wewenang anatar pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota. Diatur dengan undang-undang yang memperhatikan khususnya dan keragaman daerah dalam pasal 18A Ayat 1 UUD 1956 mempunyai dua makna yakni:

- Pengaturan hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah
- Perhatian terhadap karakteristik daerah

8. Pasal 18A ayat 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 UU.

9. Pasal 18B ayat 1 dan ayat 2

Pasal ini berbunyi, Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Beberapa daerah atau provinsi yang mempunyai otonomi khusus atau bersifat istimewa adalah:

- Provinsi Aceh (Daerah Istimewa Aceh)
- Provinsi Jakarta (Daerah Khusus IbuKota Jakarta)
- Provinsi Yogyakarta (Daerah Istimewa Yogyakarta)

10. Pasal 18B ayat 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 UU.

3. Teknik penetapan bidang yang menjadi urusan pemerintah pusat dan wewenang pemerintah daerah.

Teknik yang digunakan untuk menetapkan bidang mana yang menjadi urusan pemerintah pusat dan mana yang merupakan wewenang pemerintah daerah sebagai berikut:

1. Sistem Residu (Teori Sisa)

Dalam sistem ini, telah ditentukan tugas-tugas yang menjadi wewenang pemerintah pusat, sedangkan sisanya menjadi urusan rumah tangga daerah. Sistem ini dianut oleh Negara-negara Eropa seperti Prancis, Belgia, dan Belanda.

Kebaikan sistem ini terutama terletak pada keperluan-keperluan baru, pemerintah daerah dapat cepat mengambil keputusan dan tindakan yang dipandang perlu, tanpa menunggu pemerintah pusat. Sebaliknya, sistem ini dapat menimbulkan kesulitan mengingat kemampuan daerah tidak sama dalam berbagai bidang.

2. Sistem Material

Dalam sistem ini, tugas pemerintah daerah ditetapkan satu persatu secara limitatif atau terinci. Sistem ini lebih banyak dianut negara-negara Anglo Saxon, terutama Inggris dan Amerika Serikat. Sistem ini pernah dianut oleh Negara Republik Indonesia pada saat berlakunya UU Nomor 22 Tahun 1948 dan Staatblad Indonesia Timur Nomor 44 Tahun 1950.

3. Sistem Formal

Dalam sistem ini urusan yang termasuk dalam urusan rumah tangga daerah tidak secara prioritas ditetapkan dalam atau dengan UU. Daerah boleh mengatur dan mengurus segala sesuatu yang dianggap penting bagi daerahnya.

4. Sistem Otonomi Riil

Dalam sistem ini penyerahan urusan atau tugas dan kewenangan kepada daerah didasarkan pada faktor yang nyata, sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan dari daerah

maupun pemerintah pusat serta pertumbuhan kehidupan masyarakat.

5. Prinsip Otonomi yang Nyata, Dinamis dan Bertanggung jawab. Prinsip ini merupakan salah satu variasi dari sistem otonomi riil.³

Didalam penjelasan umum UU Nomor 5 Tahun 1974 dijelaskan bahwa esensi dari otonomi yang nyata dan bertanggung jawab adalah sebagai berikut:

- a. Otonomi Daerah itu harus riil dalam arti bahwa pemberian otonomi kepada daerah harus didasarkan faktor-faktor, perhitungan-perhitungan dan tindakan atau kebijaksanaan yang benar.
- b. Otonomi Daerah merupakan otonomi yang bertanggung jawab dalam arti pemberian otonomi harus benar benar sejalan dengan tujuannya.
- c. Otonomi Daerah itu merupakan kewajiban daripada hak.
- d. Pemberian Otonomi kepada Daerah mengutamakan aspek keserasian dengan tujuan disamping aspek pendemokrasian.
- e. Prinsip Otonomi yang nyata dan bertanggung jawab, asas dekonsentrasi bukan sekedar dianggap sebagai komplomen atau pelengkap terhadap asas desentralisasi, tetapi sama pentingnya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- f. Pelaksanaan pemberian otonomi kepada daerah harus dapat menunjang aspirasi perjuangan rakyat.⁴

³Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm.16-20

⁴Sujamto, *Latar Belakang Otonomi Daerah yang Nyata dan Bertanggung Jawab Dititikberatkan pada Daerah Tingkat II*, Pusat Penelitian dan Pengembangan, Departemen Dalam Negeri, Jakarta, 1979/1980, hlm. 3-5.

4. Implementasi otonomi daerah

Implementasi otonomi daerah bagi daerah tingkat I dan tingkat 2, wewenang pemerintahan pusat dapat dikelompokkan dalam lima bidang yaitu:

- Implementasi otonomi daerah dalam pembinaan wilayah
Pembinaan wilayah diartikan bagaimana mengelola dan mengerahkan segala potensi wilayah suatu daerah untuk didayagunakan secara terpadu guna mewujudkan kesejahteraan rakyat.
Potensi wilayah sumber daya yang mencakup potensi kependudukan, sosial ekonomi, politik, sosial budaya, dan pertahanan keamanan.
Pola pembinaan wilayah dilaksanakan dengan mendelegasikan tugas-tugas pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dan dipertanggungjawabkan oleh pemerintah daerah. Prinsip pembinaan wilayah yang diserahkan kepada daerah untuk mengelola sumber daya yang potensial untuk kesejahteraan daerah, dalam negara kesatuan, tugas pemerintah pusat melakukan pengawasan.
Tugas dan fungsi pembinaan wilayah meliputi prinsip pemerintahan umum, yaitu penyelenggaraan pemerintahan pusat di daerah, memfasilitasi dan mengakomodasi kebijakan daerah, menjaga keselarasan pemerintah pusat dan daerah, menciptakan ketentraman dan ketertiban umum, menjaga tertibnya hubungan lintas batas dan kepastian batas wilayah, menyelenggarakan dan menjalankan kewenangan daerah.
- Implementasi otonomi daerah dalam pembinaan sumber daya manusia
Pelaksanaan otonomi daerah memberi wewenang pembinaan sumber daya manusia kepada daerah karena SDM pada umumnya mempunyai tingkat kompetensi, sikap, dan tingkah laku tidak maksimal. Daerah harus mempersiapkan SDM untuk memenuhi kebutuhan dan prinsip keterbukaan dan akuntabilitas. Untuk pembinaan SDM, pemda diharapkan:
 - Membuat struktur organisasi yang terbuka

- Menyediakan media untuk PNS berkreasi dan membuat terobosan baru
 - Mendorong PNS berani mengambil resiko
 - Memberikan penghargaan bagi yang berhasil
 - Mengembangkan pola komunikasi yang efektif antar PNS
 - Membangun suasana kerja di PNS yang inovatif
 - Mengurangi hambatan birokrasi
 - Mencegah tindakan intervensi yang mengganggu proses kerja profesional, dan
 - Mendelegasikan tanggung jawab dengan baik.
- Implementasi otonomi daerah dalam penanggulangan kemiskinan
 Kemiskinan merupakan masalah penting bagi pemerintahan daerah. Otonomi memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengelola sumber daya dengan tujuan peningkatan kesejahteraan penduduk di wilayahnya. Pengentasan kemiskinan dari UU No. 25 Tahun 1999, dimana pemda mempunyai wewenang luas dan didukung dana yang cukup dari APBD. Pengentasan kemiskinan menggunakan prinsip:
 - Pengembangan SDM dengan memperdayakan peranan wanita
 - Memperdayakan dan mempermudah akses keluarga miskin untuk berusaha
 - Dengan mendekati pada modal dan pemasaran produk
 - Menanggulangi bencana
 - Membuat kebijakan yang berpihak kepada rakyat miskin
 - Implementasi otonomi daerah dalam hubungan fungsional eksekutif dan legislatif
 Hubungan eksekutif (pemda) dan legislatif (DPRD) dalam era otonomi munculnya ketidakharmonisan antara pemda dan DPRD. Ketidakharmonisan dipicu oleh interpretasi dari UU No. 22 Tahun 1999, yang menyatakan peran legislatif lebih dominan dibandingkan dengan pemda. Ketidakharmonisan harus dipecahkan dengan semangat otonomi, yaitu pemberian

wewenang kepada daerah untuk mengatur daerahnya dalam menjawab permasalahan rakyat, yang meliputi administrasi pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik.

- Implementasi otonomi daerah dalam membangun kerjasama tim

Kordinasi merupakan masalah yang serius dalam pemerintahan daerah. Dalam rangka otonomi, dimana pemda mempunyai wewenang mengatur enam bidang selain yang diatur pusat, maka pemda dapat mengatur sekti riil seperti transportasi, sarana atau prasarana, pertanian, dan usaha kecil.

Dalam rangka meningkatkan kordinasi maka pemerintah daerah harus menciptakan kerjasama tim dilaksanakan dengan:

1. Pelatihan kepada PNS pemda untuk menumbuhkan komitmen, integritas, kejujuran, rasa hormat dan percaya diri, peduli terhadap pemerintahan daerah, mempunyai kemauan dan tanggung jawab, matang secara emosi dan mempunyai kompetensi
2. Mengembangkan visi dan misi pemerintahan daerah
3. Membuat sistem kerja yang baik
4. Membangun suasana dialogis antar pimpinan dan staf pemda.

Untuk keberhasilan otonomi daerah yaitu meningkatkan kualitas SDM yang dapat dilakukan melalui:

- Pelaksanann seleksi PNS yang jelas, ketat dan yang baik
- Peningkatan kompetensi, keterampilan dan sikap melalui pelatihan dan pendidikan
- Penempatan PNS berdasarkan kompetensi, minat, dan bakat, serta kebutuhan pemerintah daerah
- Pengembangan SDM yang kreatif, inovatif, fleksibel, profesional dan sinergis di pemda
- Menindaklanjuti ketentuan undang-undang tentang otonomi dengan peraturan daerah yang terkait dengan

kelembagaan, kewenangan, tanggung jawab, pembiayaan SDM dan sarana penunjang terhadap penguasaan wewenang pemerintah pusat.

- Meningkatkan peran aktif masyarakat dalam bidang politik, ekonomi, sosial budaya dan Hankam
- Mengembangkan sistem manajemen pemerintahan yang efektif, objektif, rasional dan modern.

5. Otonomi Daerah saat ini

Sejak reformasi di gulirkan konsep ekonomi daerah sebagai bentuk kritikan terhadap pengelolaan pemerintahan kepada zaman orde baru yang dinilai pemerintahan sangat sentralistik dikomandoi pemerintah nasional atau pusat sehingga daerah tidak memiliki peranan yang berarti dalam pengelolaan pemerintahan. Kecuali urusan pemerintahan yang bersifat teknis dimana jakarta menjadi aktor penentu. Otonomi daerah telah ada kritikan pengelolaan pemerintahan seperti dengan anggapan bahwa keputusan yang diambil tidak tepat sasaran dengan apa yang diharapkan daerah. Setidaknya dalam hal pengelolaan negara tersebut, substansinya berada pada peranan horizontal atau yang terkait dengan fungsi vertikal yaitu stuktur penyelenggara pemerintahan seperti pemerintahan nasional atau pusat, daerah atau subnasional. Dimana batasan-batasan fungsi atau wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah serta hubungan diantaranya dalam mengelola pemerintahan.

Jika kita melihat kondisi yang terjadi saat ini menarik untuk kita simak, fenomena yang terjadi dalam masyarakat itu sendiri, kita melihat masyarakat terklasterisasi suku, tingkatan yang paling bawah yaitu desa. Penyelenggaraan diharapkan berjalan dengan baik sehingga mungkin terjadinya pembagiaan kekuasaan atau kewenangan mengelola pemerintahan, hal tersebut di setiap negara didunia tidak memiliki cara yang sama dalam pengelolaan pemerintahannya pembagian kekuasaan sering kita dengar bahwa ada dua sumber otoritas yaitu ada pemerintah nasional dan otoritas pada pemerintah subnasional atau masyarakat. Dalam mempersatukan antara pemerintah pusat dan pemerintah yang

ada didaerah memiliki cara yang berbeda walaupun tujuan yang sama, dalam hal ini ada 2 bentuk negara yang dihasilkan yaitu negara kesatuan dan negara liberal. Negara Kesatuan dalam mempersatukan dengan cara sepenuhnya otoritas berada pada pemerintah pusat. Sehingga, menganggap negara ini dapat disatukan dengan cara semua urusan pemerintahan yang sangat sentralistik atau terpusat. Segala urusan pemerintahan jakarta menjadi tumpuan sedangkan, negara federal kekuatan atau otoritas hanya berada pada pemerintahan negara bagian.

Pada beberapa titik wilayah di Indonesia banyak yang menyuarakan aspirasi daerahnya sehingga, tuntutan masyarakat tentang pemekaran wilayah yang sangat luar biasa terjadi di beberapa daerah, atas nama memperjuangkan aspirasi rakyat, kemudahan administrasi yang hendak diperjuangkan hingga saat ini adanya upaya pemerintah mengevaluasi beberapa daerah hasil pemekaran.

PENUTUP

Kesimpulan

Adanya otonomi daerah, setiap daerah akan diberi kebebasan dalam menyusun program dan mengajukannya kepada pemerintahan pusat. Hal ini sangat akan berdampak positif dan bisa memajukan daerah tersebut. Berdampak kurang baik apabila orang /badan yang menyusun program tersebut kurang memahami atau kurang mengetahui mengenai bagaimana cara menyusun perencanaan yang baik serta analisis dampak yang akan terjadi. Berdampak baik apabila pemerintah daerah dapat mengurus daerahnya sendiri tanpa takut campur tangan pemerintah pusat.

Saran

Analisa yang harus diambil pemerintah dalam mengontrol Otonomi Daerah seperti Merumuskan kerangka hukum yang

memenuhi aspirasi untuk otonomi di tingkat propinsi dan sejalan dengan strategi desentralisasi secara bertahap.

DAFTAR PUSTAKA

Mutmainah. 2013. *Pengertian Otonomi Daerah lengkap dengan prinsip dan contohnya*

Maxmanroe. *Pengertian Otonomi Daerah : Tujuan, dasar hukum, hakikat otonomi daerah*

Gafur Abdul Sangadji. 2014. *Discursus Amandemen kelima UUD RI Tahun 1945 dalam tinjauan sosiologi hukum*

Muhammad Fachri Abror. 2017. *Otonomi daerah*

URGENSI AMANDEMEN KONSTITUSI SEBAGAI UPAYA PENYEMPURNAAN DAN PENGUATAN SISTEM KETATANEGARAAN

Oleh:

Prof. Dr. Farouk Muhammad

Anggota DPD RI Dapil Provinsi NTB

Wakil Ketua DPD RI 2014-2019

A. Pendahuluan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengalami perubahan sebanyak empat tahap pada tahun 1999 hingga 2002. Perubahan ini menghasilkan perubahan sistem ketatanegaraan, jenis dan jumlah lembaga negara, beserta sistem *checks and balances* yang berlaku diantara lembaga negara yang ada, selain perubahan dalam aspek-aspek penting lainnya, seperti sistem otonomi (hubungan pusat-daerah), sistem pemilu, hal pendidikan, hak asasi manusia, serta sistem perekonomian dan kesejahteraan sosial. Salah satu catatan penting, perubahan tersebut juga melahirkan satu lembaga negara baru dalam cabang kekuasaan legislatif, yakni Dewan Perwakilan Daerah.

Dewasa ini setelah lebih 15 tahun sejak perubahan UUD 1945 terdapat wacana yang berkembang untuk melakukan perubahan (kembali) UUD 1945. Hal ini mengemuka karena dirasakan adanya keterbatasan dan kelemahan UUD 1945 baik secara substansi maupun prakteknya dalam kehidupan bernegara seperti inkonsisten, kerancuan sistem pemerintahan dan sistem ketatanegaraan yang belum jelas (ajeg). Perubahan UUD ternyata tidak dengan sendirinya menumbuhkan budaya taat berkonstitusi. Akibatnya setelah lebih dari 15 tahun perubahan UUD praktek

penyelenggaraan negara kita masih jauh dari harapan karena kegamangan aturan dasar dalam bernegara.

Wacana perubahan UUD 1945 semakin menguat di tengah masyarakat yang kemudian ditangkap dan diafirmasi oleh lembaga-lembaga negara khususnya Dewan Perwakilan Daerah dan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Isu pokok yang muncul dalam wacana tersebut adalah upaya penyempurnaan dan penataan kembali sistem ketatanegaraan di Indonesia.

B. Urgensi Perubahan UUD 1945

Undang-Undang Dasar merupakan aturan dasar dan pedoman bagi kehidupan berbangsa dan bernegara yang memuat antara lain filosofi pembentukan negara, prinsip-prinsip apa yang dikembangkan oleh suatu negara, sistem ketatanegaraan, struktur negara, bentuk negara, bentuk pemerintahan, lembaga-lembaga negara, serta hak-hak rakyat. UUD dipahami bersifat futuristik dalam meletakkan dasar dan memberi arah kehidupan berbangsa dan bernegara yang dicita-citakan di masa depan.

Apa yang digariskan oleh UUD tersebut kemudian diuji apakah dapat berjalan efektif atau tidak dalam gerak dinamis kehidupan berbangsa dan bernegara. Apabila dalam perkembangan/pelaksanaannya UUD dinilai tidak berjalan efektif sebagaimana yang diharapkan maka lahirlah tuntutan perubahan. Hal ini menegaskan bahwa UUD tidak hadir dalam ruang hampa. Ia diharapkan dapat merespon kebutuhan kekinian dan kedisinian (*now and present*) sehingga UUD bersifat dinamis dan tidak tabu untuk mengalami perubahan. Tentu saja perubahan yang dimaksud haruslah sesuatu yang bersifat fundamental bagi bangsa dan negara, yang kemudian diharapkan menjadi *milestone* bagi arah kehidupan berbangsa dan bernegara berikutnya.

Tuntutan perubahan terhadap UUD tidak dapat dilepaskan dari kematangan dan kemapanan suatu negara yang terentang dalam dimensi waktu terbentuknya suatu negara bangsa. Semakin lama suatu negara bangsa berdiri akan semakin mapan sehingga

semakin berkurang tuntutan perubahan terhadap UUD. Bisa kita tengok sejarah Amerika Serikat yang berdiri sejak tahun 1776, Konstitusi AS—yang merupakan konstitusi tertulis tertua dalam sejarah—yang ditetapkan tahun 1787 telah 27 (dua puluh tujuh) kali mengalami perubahan (terakhir/amademen ke-27 pada tahun 1992)¹, namun semakin ke sini perubahan konstitusi AS semakin berkurang seiring dengan keamanan dan stabilitas sistem ketatanegaraan yang mereka bangun.

Dalam konteks Indonesia, UUD 1945 yang ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945 telah mengalami perubahan sebanyak empat tahap dalam kurun 1999 hingga 2002 sejalan dengan desakan reformasi yang begitu kuat saat itu. Perubahan tersebut pada dasarnya dapat dipahami dari perspektif/pendekatan kesejarahan (*historical approach*) dimana para pendiri bangsa menyusun UUD 1945 dalam kondisi yang tergesa-gesa untuk memenuhi kebutuhan Indonesia merdeka. Sebagai sistem konstitusi, UUD 1945 belumlah sempurna. Hal ini disadari sepenuhnya oleh para pendiri bangsa ketika merumuskannya. Dalam risalah seputar kegiatan perumusan UUD 1945, Bung Karno pernah menyatakan bahwa UUD tersebut bersifat sementara dan kilat. Kata Bung Karno, “Tuan-tuan tentu mengerti, bahwa ini adalah sekedar Undang-undang Dasar sementara, Undang-undang Dasar kilat, bahwa barangkali boleh dikatakan pula, inilah *revolutiegrondwet*. Nanti kita membuat Undang-undang Dasar yang lebih lengkap dan sempurna.”² Meski kemudian, karena dinamika perjuangan dan politik paska kemerdekaan upaya penyempurnaan UUD tersebut tidak sempat terlaksana. Hingga saat reformasi bergulir kuat pada tahun 1997/98 dirasakan kebutuhan untuk melakukan perubahan UUD 1945, yang hasilnya berlaku hingga saat ini.

¹ “Amandemen Konstitusi Amerika Serikat”,

https://id.wikisource.org/wiki/Amandemen_Konstitusi_Amerika_Serikat

² “Pidato Bung Karno 18 Agustus 1945”, Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1998:186.

Kemudian setelah lebih dari 15 tahun pelaksanaan UUD 1945 hasil perubahan tersebut, ternyata masih dirasakan ada ketimpangan antara normatif UUD dengan praktek sistem ketatanegaraan, maka lahirlah kembali tuntutan perubahan UUD 1945. Hal ini bisa dipahami kembali berdasarkan pendekatan kesejarahan bahwa memang perubahan UUD 1945 di tahun 1999-2002 dilakukan secara reaktif dan terburu-buru akibat tekanan politik reformasi yang begitu kuat. Selain itu, perubahan UUD 1945 lebih mengakomodasi perlbagai kepentingan politik daripada kepentingan pembangunan sistem ketatanegaraan yang semakin mapan sehingga secara substansi memiliki keterbatasan dan kelemahan yang tidak dapat dipakai sebagai rujukan konstitusional yang memadai. Pun, desakan perubahan UUD 1945 saat ini juga semakin gencar dilakukan oleh beragam kelompok masyarakat.

Dalam praktek ketatanegaraan yang berjalan ditemukan sejumlah keterbatasan dan kelemahan dalam sistem ketatanegaraan yang jika ditelusuri bersumber dari pengaturan di dalam UUD 1945. Keterbatasan/kelemahan tersebut menyebabkan proses-proses bernegara berjalan tidak sebagaimana mestinya. Sistem presidensial yang kita sepakati nyatanya tidak benar-benar mendudukkan presiden secara kuat *vis-à-vis* parlemen. Kita menganut sistem presidensial yang pada prakteknya lebih bercitra rasa parlementer. Dalam sistem presidensial seharusnya presiden memegang kendali penuh atas jalannya pemerintahan, bukan dalam bayang-bayang (keraguan) kekuasaan legislatif. *Checks and balances* antara keduanya yang diharapkan terlaksana produktif nyatanya belum menjadikan roda pemerintahan negara berjalan efektif. DPR yang lebih kuat (*legislative heavy*) menyebabkan presiden tidak efektif melaksanakan pemerintahan negara. Bahkan, sebagian kewenangan eksekutif “diambil alih” oleh DPR seperti dalam penentuan Duta Besar, Kepala Staf Angkatan dan Polri, dan lain sebagainya.

Pengaturan UUD 1945 terkait sistem parlemen juga menyisakan ambiguitas apakah kita menganut dua kamar (*bikameral*) atau tiga kamar (*trikameral*). Bagaimana kita

mendudukan MPR, apakah sebagai kamar ketiga atau *joint session*? Lalu, bagaimana realitas kedudukan DPD yang begitu lemah jika dibandingkan dengan kuatnya kedudukan DPR? Padahal filosofi pembentukan DPD seharusnya bisa menjadi kamar kedua parlemen yang dapat melakukan *double check* terhadap fungsi-fungsi keparlemenan. Pada kenyataannya, sebagian substansi konstitusi menjadi penopang utama terwujudnya *legislative heavy* (baca: DPR *heavy*).

Selain itu terdapat pengaturan UUD 1945 yang dirasakan memerlukan penguatan dan penajaman antara lain menyangkut sistem otonomi, sistem pemilu, pendidikan, hak asasi manusia, dan sistem perkonomian. Dalam konteks sistem otonomi misalnya, UUD 1945 belum memberikan landasan yang kuat bagi pelaksanaan kewenangan pusat dan daerah, ambiguitas fokus dan lokus otonomi, yang secara keseluruhan belum nampak kuat dan jelas arah politik desentralisasi. Implikasinya, hal ini menyebabkan kesulitan dan masalah dalam pembentukan undang-undang yang mengatur otonomi (UU Pemerintahan Daerah).

Mengapa praktek ketatanegaraan bermasalah di atas dapat terjadi? Jika kita tengok kembali proses perubahan UUD 1945, faktanya memang terjadi benturan antara konsepsi akademis (teknokratis) dan politis. Saat itu, misalnya, berdasarkan Keputusan Presiden 198/1998 dibentuk Tim Reformasi Menuju Masyarakat Madani yang bertugas menyusun konsepsi awal perubahan UUD 1945. Rekomendasi Tim tersebut menyatakan jelas bahwa bangunan lembaga pemegang kedaulatan rakyat merupakan perpaduan antara wakil rakyat dan wakil daerah. Tim memberikan pandangan terhadap eksistensi “utusan golongan” dan “utusan daerah” pada keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), dan merekomendasikan “utusan golongan” dimasukkan sebagai perwakilan partai politik untuk mengisi lembaga DPR dan “utusan daerah” dimaknai sebagai perwakilan daerah, yang menjadi cikal bakal lembaga DPD sehingga format lembaga perwakilan Indonesia menganut bikameralisme dimana

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) merupakan wakil rakyat dan DPD merupakan wakil daerah.

Selain itu, proses perubahan tidak sepenuhnya koheren antar satu tema dengan tema yang lain. Sebagai misal, proses pembentukan pasal tentang DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang dilakukan pada perubahan tahap kedua, sementara pengaturan eksistensi DPD dengan fungsi legislasinya baru dilakukan pada perubahan tahap ketiga. Hal ini menyebabkan proses perubahan—khususnya dalam fungsi legislasi parlemen—sangat mungkin tidak utuh sehingga yang terjadi seperti praktek saat ini dimana kedudukan DPD sangat lemah dibandingkan DPR.

Atas dasar kekurangan/kelemahan yang nampak tersebut adalah wajar jika muncul wacana dan aspirasi dari beragam kelompok masyarakat untuk melakukan perubahan (kembali) atas UUD 1945. Perubahan ini dilakukan dan diletakkan dalam kerangka perbaikan yang berkesinambungan (*continues improvement*) untuk meningkatkan kualitas kehidupan berbangsa dan bernegara.

Diantara lembaga negara yang ada, DPD merupakan lembaga negara yang paling kuat menangkap aspirasi masyarakat untuk melakukan perubahan UUD 1945 melalui upaya yang serius dan sistematis. Melalui berbagai kegiatan strategis, DPD berkesempatan dan berhasil melakukan kristalisasi berbagai aspirasi masyarakat terhadap isu-isu persoalan bangsa yang telah dinormakan dalam sebuah naskah Usul Perubahan UUD 1945 yang komprehensif. Evaluasi dan pembahasan serta kajian terhadap aspirasi tersebut melibatkan para pakar dan prominen ahli khususnya bidang ketatanegaraan serta kaum akademisi, sebagai hasil kerjasama dengan 99 (sembilan puluh sembilan) perguruan tinggi di seluruh nusantara.

Dari hasil kajian yang dilakukan secara mendalam dan menyeluruh, diperoleh 10 (sepuluh) isu strategis yang menjadi pokok-pokok perubahan kelima terhadap UUD 1945. Kesepuluh

isu strategis itu adalah: memperkuat sistem presidensial, memperkuat lembaga perwakilan, memperkuat otonomi daerah, calon presiden perseorangan, pemilahan pemilu nasional dan pemilu lokal, forum privilegium, optimalisasi peran Mahkamah Konstitusi, penambahan pasal Hak Asasi Manusia, penambahan Bab Komisi Negara, penajaman Bab tentang Pendidikan dan Perekonomian.

Usul perubahan UUD 1945 tersebut yang diinisiasi oleh DPD melalui Kelompok Anggota DPD di MPR RI telah mencapai perkembangan yang sangat positif dari aspek politik-formal yakni dengan dibentuknya Tim Kerja Kajian Sistem Ketatanegaraan Indonesia MPR RI. Sebagai suatu perkembangan yang positif, Kelompok DPD bertekad untuk mengawal upaya penyempurnaan sistem ketatanegaraan secara optimal dalam Tim Kerja yang dibentuk melalui SK Pimpinan MPR RI No. 5/PIMP./2012 tanggal 1 Oktober 2012 tentang Tim Kerja Kajian Sistem Ketatanegaraan Indonesia Majelis Permusyawaratan Rakyat Masa Keanggotaan Tahun 2012-2014. Tidak dipungkiri bahwa pembentukan Tim Kerja Kajian Sistem Ketatanegaraan Indonesia merupakan lompatan politis sangat strategis yang diharapkan mampu menghasilkan rekomendasi mengenai perlunya dilakukan perubahan terhadap UUD 1945 kepada Pimpinan MPR untuk dapat ditindaklanjuti.

Sebagai pemuncak, angin perubahan UUD 1945 dirasakan semakin kuat karena MPR—sebagai lembaga yang berwenang mengubah UUD 1945—mengeluarkan Keputusan MPR RI Nomor 4/MPR/2014 tentang Rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Masa Jabatan 2009-2014. MPR merekomendasikan bahwa perlu ditata kembali sistem ketatanegaraan di Indonesia melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

C. Isu Strategis Perubahan UUD 1945

Dalam perkembangannya, dari sekian banyak isu strategis tersebut di atas, terdapat dua isu pokok usul perubahan UUD 1945 yang paling penting, yaitu penguatan sistem presidensil dan penguatan lembaga perwakilan (parlemen).

Pertama, Penguatan Sistem Presidensil

Terdapat kebutuhan kuat dan mendesak untuk memperjelas dan memperkuat penyelenggaraan sistem pemerintahan presidensil guna menjamin stabilitas politik secara nasional, berdasarkan karakteristik dan latar belakang sejarah bangsa. Sistem presidensil—yang merupakan kesepakatan awal sejak perubahan pertama UUD 1945 di tahun 1999—nyatanya belum dilaksanakan secara konsisten dan konsekuen. Sebagaimana telah disebutkan, kita menganut sistem presidensil yang bercitra rasa parlementer oleh karena kuatnya posisi DPR pasca perubahan UUD 1945.

UUD 1945 hasil perubahan belum mendistribusikan kewenangan kekuasaan negara secara tepat yang memungkinkan terwujudnya *checks and balances* yang proporsional. UUD 1945 hasil perubahan dirasakan kuat hanya mengubah pendulum dari *executive heavy* menjadi *DPR heavy*. DPR begitu kuat (determinan) mempengaruhi dinamika pelaksanaan sistem presidensil yang dalam derajat tertentu menyebabkan roda pemerintahan tidak berjalan efektif.

Ke depan diperlukan penguatan sistem presidensil dengan menempatkan kekuasaan dan kewenangan Presiden—dan lembaga negara lainnya—secara tepat. Presiden harus dijamin oleh UUD memiliki kuasa penuh dalam melaksanakan pemerintahan negara. Sebaliknya, dalam kerangka legislasi misalnya, Presiden tidak perlu ikut membahas rancangan undang-undang tetapi memiliki hak veto atas RUU dimaksud, dan veto Presiden dapat di-veto kembali oleh parlemen dengan syarat dan ketentuan yang diatur lebih lanjut.

Kedua, Penguatan Lembaga Perwakilan

Arah penguatan dimaksudkan guna memperjelas sistem parlemen serta meningkatkan kualitas kebijakan dari segi derajat keterwakilan dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan.

Berkenan dengan arah untuk memperjelas sistem parlemen yang kita anut gagasan pokoknya adalah memperjelas *bikameralisme* dan pola hubungan antar kamar parlemen Indonesia, khususnya memperjelas kedudukan dan kewenangan DPR dan DPD.

Sistem bikameral yang berlaku saat ini, dianggap kurang mampu menyeimbangkan fungsi dan kewenangan dari kedua lembaga karena sistem bikameral yang kita anut, cenderung mengarah kepada pola "*soft bicameralism*", bukan dalam wujud "*strong bicameralism*". Artinya, pola hubungan antara DPD dan DPR belum mengarah kepada sistem *check and balances* secara utuh. Hal ini terbukti dengan masih lemahnya DPD secara kelembagaan terhadap DPR, baik dalam hal legislasi, penganggaran maupun pengawasan.

Meningkatkan peran dan kewenangan DPD diperlukan untuk memperkuat pengawasan terhadap kekuasaan eksekutif, serta menjaga hubungan yang seimbang antara DPD dan DPR. Peran strategis DPD adalah terletak pada bagaimana aspirasi dari daerah yang diwakilinya lebih bisa disuarakan dan berkekuatan, sehingga wewenang yang dimilikinya pun harus ditingkatkan. Dan hal ini sebenarnya sejalan dengan ide dasar dan gagasan awal sistem pembentukan DPD, antara lain sebagaimana dibahas sebelumnya yang pernah direkomendasikan oleh Tim Reformasi Menuju Masyarakat Madani.

Dalam kerangka penguatan DPD tersebut gagasan pokok yang perlu diafirmasi adalah meletakkan dan memperkuat fungsi-fungsi keparlemenan secara utuh kepada DPD baik secara proses/prosedur pelaksanaan fungsi maupun dalam ruang lingkungannya. DPD harus dijamin dapat melaksanakan fungsi legislasi secara penuh sejak pengusulan hingga penetapan suatu RUU,

demikian juga dalam fungsi penganggaran dan pengawasan. Sementara itu, ruang lingkup DPD juga tidak perlu dibatasi hanya pada undang-undang tertentu, tetapi bisa saja fokus pada hal-hal tertentu terutama menyangkut kepentingan daerah dalam kerangka NKRI. Hal itu dilakukan agar DPD dapat benar-benar memainkan peran efektif melakukan *double check* sebagai kamar kedua parlemen.

Berkenaan dengan kedudukan MPR, perubahan UUD 1945 yang menempatkan MPR bukan lagi sebagai lembaga negara tertinggi—tetapi sebagai lembaga tinggi negara—yang anggotanya terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD sebenarnya menghasilkan parlemen yang trikameral. Ke depan, perlu dipertimbangkan kedudukan MPR apakah sebagai *consultative assembly* sebagaimana saat ini atau sebagai *joint session*, yakni sebagai forum gabungan antara DPR dan DPD saat melakukan sidang bersama.

Penulis pribadi memiliki pemikiran terkait kedudukan dan keanggotaan MPR sesuai namanya sebagai lembaga “permusyawaratan” semestinya mengakomodir tidak hanya anggota yang dipilih melalui proses politik (anggota DPR dan anggota DPD), akan tetapi juga anggota yang “diangkat” sebagai “utusan golongan”. Filosofinya adalah terkait erat dengan makna dan hakikat “permusyawaratan/perwakilan” yang terkandung dalam sila keempat Pancasila.

Secara konseptual, MPR didesain sebagai lembaga negara yang diharapkan dapat mencapai “hikmat kebijaksanaan” karena sifat keanggotaannya yang mewakili seluruh elemen masyarakat (termasuk tokoh-tokoh informal/nonformal). Sementara lembaga Negara—forum perwakilan—yang dipilih melalui proses politik (pemilu) secara konseptual sulit diharapkan mencapai “hikmat kebijaksanaan” mengingat keanggotaannya yang terdiri dari “orang-orang politik” yang sarat dengan kepentingan (partai) politiknya. Sulit di sini bukan berarti tidak mungkin, karena dua lembaga negara formal tersebut tetap dituntut untuk menghadirkan “hikmat kebijaksanaan” dalam setiap pengambilan

keputusan atau kebijakannya. Dalam prakteknya, tidak jarang terjadi pertarungan “ideologi” atau program, bahkan warna suatu partai lebih di dominasi oleh ketua partai sehingga terkait isu-isu krusial, pendapat suatu fraksi acapkali ditentukan olehnya. Dalam konteks lembaga perwakilan seperti DPD, yang terjadi adalah pertarungan memperjuangkan aspirasi daerah lebih utama daripada kepentingan negara, bahkan tidak jarang yang diperdebatkan lebih merupakan pendapat pribadi daripada aspirasi konstituen yang sesungguhnya. Dus, dengan konstruksi dan komposisi keanggotaan sedemikian MPR seperti mengalami ‘degradasi’ makna sebagai lembaga permusyawaratan yang di dalamnya terwakili seluruh elemen bangsa sehingga diharapkan mencapai “hikmat kebijaksanaan”. Pasalnya, anggota MPR pasca amandemen UUD 1945 seluruhnya dipilih melalui proses politik yang kemudian lazim disebut sebagai “politisi” dan tidak lagi mengafirmasi filosofi keterwakilan seluruh elemen bangsa³.

Dalam pandangan penulis, keputusan hasil amandemen UUD 1945 pada tahun 1999-2001 yang meleburkan utusan golongan ke dalam DPR dan utusan daerah ke dalam DPD perlu ditinjau kembali karena dalam kenyataannya tidak sedikit tokoh bangsa, tokoh organisasi kemasyarakatan, yang memiliki pemikiran negarawan tapi tidak terakomodir dalam mekanisme pemilihan langsung menjadi anggota DPR dan DPD akhirnya tidak dapat terlibat dalam proses pembentukan keputusan penting dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Bahkan, dalam konteks pemilu sendiri tidak sedikit warga bangsa yang tidak menggunakan hak pilihnya *alias* golput (persentasenya mencapai 30-40% setiap pemilu) sehingga bisa dimaknai ada sebagian warga bangsa yang ‘tidak terwakili’. Untuk itu, keberadaan MPR sebagai perwakilan seluruh elemen bangsa harus dihidupkan kembali. Dalam struktur MPR unsur utusan daerah bisa diwakili oleh para anggota DPD sehingga

³ Farouk Muhammad, “Rekonstruksi Makna Permusyawaratan”, *Kompas*, 23 Agustus 2016.

yang diangkat cukup anggota yang mewakili unsur utusan golongan.

Dengan konstruksi tersebut MPR diharapkan mampu menghadirkan konsensus nasional melalui permusyawaratan yang dilandasi/dijiwai “hikmat kebijaksanaan” yang mengakomodir komponen-komponen bangsa baik dari unsur politik maupun sosial (nonpolitik). Dengan format demikian, haluan dan arah kebijakan yang dibuat MPR akan selalu mengendalikan proses pembuatan peraturan perundang-undangan sehingga lebih menjamin keberlakuannya secara sosiologis. Sejalan dengan “teori konsensus” dalam hukum, undang-undang harus mengafirmasi bagian-bagian dari organisasi sosial, nilai-nilai, norma-norma, peranan-peranan dan lembaga-lembaga (institusi) sebagai kesatuan yang erat secara keseluruhan. Terkait hal ini, Emile Durkheim (1893) menegaskan bahwa isi dan sifat umum undang-undang tumbuh dari semacam “solidaritas” yang mencirikan masyarakat tersebut. Akomodasi terhadap komponen-komponen bangsa tersebut juga dapat meminimalisir terbentuknya hukum (UU) yang hanya pro-kekuasaan, sebagaimana diingatkan “teori konflik” dimana kelompok dalam masyarakat saling berjuang untuk meraih kepentingannya dan undang-undang akan cenderung berpihak pada kekuatan yang ‘menguasai’ negara untuk memuluskan kepentingan kelompoknya.

Sistem parlemen di sejumlah negara juga tidak men-tabukan sejumlah atau sebagian anggota yang diangkat atas pertimbangan keterwakilan dalam pengambilan keputusan. Seperti pada Perlemen Jerman yang terdiri dari *Bundestag* (DPR) yang anggotanya dipilih langsung oleh rakyat; lalu ada *Bundesrat* (Dewan Utusan Negara Bagian) yakni perwakilan negara bagian yang jumlahnya didasarkan pada banyaknya jumlah penduduk negara bagian yang bersangkutan. Selain itu, ada satu lagi yang disebut *Bundesversammlung* (Badan Permusyawaratan), yang anggotanya terdiri dari perwakilan yang dipilih melalui pemilu dan “perwakilan termandat” yang dipilih oleh negara bagian, namanya *Länder. Bundesversammlung* bertugas memilih Presiden Federal.

Selanjutnya, kita juga bisa merujuk sistem parlemen Malaysia yang terdiri dari Dewan Negara dan Dewan Rakyat. Jika Dewan Rakyat anggotanya dipilih oleh rakyat melalui pemilu, anggota Dewan Negara disebut Senator (Majelis Tinggi di Parlemen Malaysia) karena mewakili negara-negara bagian di federasi. Dewan Negara Malaysia berjumlah 70 senator: 26 dipilih oleh majelis legislatif negara bagian, dengan dua senator untuk setiap negara bagian, dimana 44 anggota yang lainnya ditunjuk oleh Yang di-Pertuan Agung, yang terdiri dari empat orang ditunjuk untuk mewakili wilayah federal.

D. Urgensi Penguatan DPD

Perubahan ketiga UUD 1945, pada bulan November tahun 2001, telah melahirkan lembaga negara baru yaitu bernama Dewan Perwakilan Daerah. DPD secara geneologi sebenarnya bukan lembaga yang sama sekali baru. Prof Muhammad Yamin, dalam sidang BPUPKI pernah menyatakan gagasan bahwa *"permusyawaratan rakyat adalah wujud tertinggi kedaulatan rakyat, dan kedaulatan rakyat syaratnya adalah wakil langsung rakyat dan daerah"*. Pemikiran Prof Yamin di atas menggambarkan ruh konstitusi kita sangat sesuai dengan kondisi kebangsaan Indonesia dan kaidah-kaidah kehidupan masyarakat negara modern. Bangunan lembaga pemegang kedaulatan rakyat merupakan perpaduan antara wakil rakyat dan wakil daerah.

Di samping itu, jika kita kaji secara teoritis komponen pembentukan negara yang utama itu ada tiga yaitu rakyat, wilayah dan pemerintah. Rakyat yang berkehendak mendirikan negara pasti menempati wilayah tertentu sebagai basis pendirian negara. Sebagai contoh, rakyat Palestina saat ini sedang memperjuangkan negara merdeka di wilayah yang saat ini mereka tempati, termasuk di sebagian wilayah yang dikuasai oleh Israel. Ini menunjukkan betapa wilayah menjadi komponen penting keberadaan suatu negara.

Cikal bakal Indonesia merdeka juga tak lepas dari keinginan bersatu dari berbagai wilayah. Pada tahun 1928 ketika “Sumpah Pemuda” dideklarasikan, para pemuda mewakili identitas wilayah masing-masing sehingga kita mengenal ada *Jong Java*, *Jong Ambon*, *Jong Selebes*, *Jong Batak*, *Jong Soematanen* dan lain sebagainya. Pun, ketika Indonesia diproklamirkan pada 17 Agustus 1945, para pendiri bangsa dari berbagai wilayah bersatu tanpa mempersoalkan sedikit atau banyak jumlah penduduk di masing-masing wilayah.

Dus, Indonesia didirikan atas kesatuan wilayah dan rakyat sehingga menjadi niscaya kebijakan negara harus dapat merepresentasikan keduanya agar terjadi keseimbangan dan keadilan bagi rakyat di semua wilayah. Namun demikian, dalam perjalanan sejarah ternyata upaya mewujudkan keseimbangan dan keadilan antarwilayah itu tidak berjalan sebagaimana harapan. Baik di era Orde Lama maupun era Orde Baru, meski terdapat representasi wilayah (utusan daerah) dalam MPR, tapi perannya hampir tidak ada atau terbatas karena dominasi eksekutif (Presiden) sementara legislatif hanya diwakili partai-partai politik atas nama rakyat yang terlalu besar. Akibatnya terjadi disparitas pembangunan antar daerah yang penduduk lebih padat dengan daerah berpenduduk lebih kecil, walaupun menyumbangkan wilayah yang relatif lebih luas termasuk sumber daya alamnya.

Dari pengalaman dua era tersebut kita mendapati kenyataan bahwa praktek sistem ketatanegaraan sangat rentan diterjemahkan sebagai ‘apa maunya penguasa’, sehingga ketika memasuki era Reformasi kita menyadari bahwa sumber masalahnya berasal dari “struktur” dan sistem keterwakilan yang tidak mencerminkan representasi yang berimbang atas keberadaan rakyat dan wilayah sehingga perlu desain ulang lembaga perwakilan yang “mewakili langsung rakyat” dan

“mewakili langsung wilayah” agar terjadi keseimbangan dan keadilan antarwilayah⁴.

Ide pembentukan DPD dalam kerangka sistem parlemen Indonesia memang tidak terlepas dari ide pembentukan struktur dua kamar parlemen atau bikameral. Dengan struktur bikameral itu diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan dengan sistem *double check* yang memungkinkan representasi seluruh rakyat secara relatif dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas. DPR merupakan representasi politik (*political representation*) sedangkan DPD mencerminkan prinsip representasi teritorial atau regional (*regional representation*)⁵. Hal ini dapat ditelusuri, misalnya, berdasarkan rekomendasi Tim Reformasi Menuju Masyarakat Madani – yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden 198/1998 untuk memberi masukan substantif kebijakan reformasi termasuk dalam rangka amandemen UUD. Dalam rekomendasinya, antara lain, tim memberikan pandangan terhadap eksistensi “utusan golongan” dan “utusan daerah” pada keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), dan merekomendasikan “utusan golongan” dimasukkan sebagai perwakilan partai politik untuk mengisi lembaga DPR dan “utusan daerah” dimaknai sebagai perwakilan daerah, yang menjadi cikal bakal lembaga DPD.

Dengan struktur bikameral itu diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan dengan sistem *double check* yang memungkinkan representasi seluruh rakyat secara relatif dapat

⁴ Farouk Muhammad, “Quo Vadis Sistem Ketatanegaraan, *Media Indonesia*, 2 Maret 2016.

⁵ Sistem bikameral ini berlaku di banyak negara, baik negara federal maupun non-federal. Negara-negara besar walaupun bukan negara federal memberlakukan sistem ini karena memberikan keuntungan dalam menjaga keseimbangan dan keadilan antarwilayah di dalam negara. Terlebih bagi negara dengan luas wilayah yang besar dan heterogen seperti Rusia, Kanada, Amerika Serikat, India dan negara-negara kepulauan seperti Jepang dan Filipina, sistem bikameral terbukti merupakan konsep yang representatif untuk mewujudkan keseimbangan dan keadilan antarwilayah.

disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas. DPR merupakan representasi politik (*political representation*) sedangkan DPD mencerminkan prinsip representasi teritorial atau regional (*regional representation*).

Gambar

Aspek Perwakilan dan Pemilihan Anggota DPR dan DPD



Kaitannya dengan *regional representation* tersebut, kehadiran DPD memenuhi keinginan semua pihak termasuk pemerintah pusat dan daerah untuk memperbaiki hubungan kerja dan penyaluran kepentingan antara kedua level pemerintahan tersebut. Dalam hal ini, DPD juga diharapkan hadir sebagai lembaga yang mampu membantu untuk mengatasi kesenjangan antara pusat dan daerah sesuai semangat otonomi daerah yang menjamin keadilan, demokrasi, dan jaminan keutuhan integritas wilayah negara. Lebih dari itu, DPD diharapkan menjadi lembaga negara yang memperjuangkan kepentingan aspirasi masyarakat dan daerah dalam kebijakan nasional. Dengan demikian, yang menjadi gagasan dasar pembentukan DPD RI adalah keinginan untuk lebih mengakomodasi aspirasi daerah dan sekaligus

memberi peran yang lebih besar kepada daerah dalam proses pengambilan keputusan politik terutama dalam hal-hal yang berkaitan langsung dengan daerah tanpa mempersoalkan preferensi politik (partai).

Namun demikian, ide dasar dan gagasan awal pembentukan DPD tersebut belum sepenuhnya terealisasi pada UUD hasil perubahan. Sistem bikameralisme yang digariskan dalam perubahan ketiga UUD 1945 bukan bikameralisme murni yang menjamin adanya keseimbangan atau *checks and balances* antara kedua kamar di Parlemen. Wewenang DPD jauh lebih lemah dibandingkan wewenang DPR karena memiliki fungsi legislasi, penganggaran, dan pengawasan yang terbatas.

Bahkan, pasal-pasal di dalam UUD Negara RI tahun 1945, khususnya berkenaan dengan kedudukan DPD, justru berpotensi merusak mekanisme *checks and balances*.

DPD lahir dengan kewenangan atribusi berdasarkan amanat UUD 1945 hasil amandemen Pasal 22D, 23E, 23F UUD Negara RI Tahun 1945. DPD mempunyai fungsi legislasi, fungsi penganggaran, dan fungsi pengawasan. Ketiganya dilaksanakan dalam kerangka representasi daerah. Dalam UUD hasil perubahan tersebut, DPD lebih merupakan sub-ordinasi dari DPR. Kewenangan DPD dibatasi "hanya": (i) dapat mengajukan kepada DPR Rancangan Undang-Undang (RUU) yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah; (ii) ikut membahas RUU dalam bidang tertentu itu; dan (iii) memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama; serta (iv) dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU dalam bidang tersebut di atas serta menyampaikan hasil pengawasannya tersebut kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti (Pasal 22D). Faktanya, menilik hasil perubahan UUD 1945, yang terjadi bukanlah menggeser paradigma dari *executive heavy* menjadi

legislative heavy, tetapi menjadi DPR *heavy*, karena kehadiran DPD sebagai salah satu kamar di legislatif hanya sebagai pelengkap penderita dalam sistem perwakilan.

Perubahan konstitusi dengan demikian tidak menghasilkan parlemen yang bikameral, tetapi menjadi parlemen trikameral, karena MPR menjadi lembaga negara sendiri. Seharusnya MPR terdiri dari DPR dan DPD, bukan terdiri dari Anggota DPR dan Anggota DPD. Artinya, MPR seharusnya hanya sebatas sidang gabungan (*joint session*) antara DPR dan DPD. Dus, hasil amandemen konstitusi mengubah supremasi MPR menjadi supremasi DPR, bukan kekuasaan seimbang antara DPR dan DPD.

Keterbatasan kewenangan DPD yang diberikan oleh konstitusi, yang tidak sebanding dengan harapan masyarakat, tentu mempengaruhi optimalisasi peran DPD khususnya dalam memperjuangkan kepentingan daerah. Secara konstitusional, pelaksanaan kewenangan DPD sangat tergantung pada DPR.

Secara lugas Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie S.H. dalam buku "Bikameral bukan Federal" menyebut Dewan Perwakilan Daerah sebagai "*auxiliary agency*" oleh karena sifat tugasnya di bidang legislasi hanya menunjang, DPD tidak mempunyai kekuasaan untuk memutuskan atau berperan dalam proses pengambilan keputusan. Kedudukan DPD sebagai "*auxiliary agency*" semakin diperkuat dengan adanya pasal 20 ayat (1) dan pasal 20A ayat (1) yang menyebutkan secara eksplisit bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang serta memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan fungsi pengawasan sedangkan dalam UUD tidak ada satupun pasal yang menyebutkan bahwa DPD mempunyai kewenangan, sebab dalam konteks politik "kewenangan" berarti dapat mengambil keputusan politik.⁶

Dalam pelaksanaan fungsi legislasi, DPD dinyatakan dapat mengajukan inisiasi RUU yang berdampak luas bagi kepentingan daerah, namun dalam prakteknya, dirasakan bahwa naskah yang

⁶ Kelompok DPD RI, *Bikameral bukan Federal*, Jakarta: Kelompok DPD RI di MPR, 2006.

disampaikan DPD RI seringkali tidak beda statusnya dengan masukan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Dalam pemberian pertimbangan terhadap RUU APBN dan sejumlah RUU lainnya, dapat dipahami kewenangan ini sebatas pertimbangan dimana domain keputusan tetap pada DPR RI. Dalam pelaksanaan fungsi pengawasan, kendati UU MD3 mengamanatkan hasil pengawasan tersebut diserahkan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti, sangat disayangkan tidak ada satu pun pasal yang mengatur lebih lanjut “nasib” hasil pengawasan DPD RI tersebut di DPR.

Batasan konstitusional yang diberikan kepada DPD RI tersebut sangat melemahkan pelaksanaan fungsi dan kewenangan lembaga perwakilan daerah ini, padahal realitas dalam masyarakat sangat mengharapkan kinerja lembaga DPD. Hal tersebut sama sekali tidak sebanding dengan persyaratan dukungan untuk menjadi anggota DPD, untuk duduk menjadi anggota DPD tidaklah semudah membalik telapak tangan, anggota DPD harus dipilih langsung oleh rakyat di provinsi masing-masing. Bandingkan dengan anggota DPR yang ‘hanya’ dipilih dan mewakili rakyat di suatu dapil saja. Namun sayang, sulitnya masuk menjadi anggota DPD dan beratnya bobot kualitas legitimasi anggota DPD tidak diimbangi secara sepadan oleh kualitas kewenangannya.

DPD secara kelembagaan maupun anggota DPD kerap mendapatkan pertanyaan masyarakat dan daerah berkenaan dengan peran dan kiprahnya dalam memperjuangkan aspirasi dan menyelesaikan permasalahan mereka. Setelah dijelaskan bahwa DPD memiliki kewenangan yang sangat terbatas baru mereka memahami keterbatasan peran-peran DPD dan berharap agar kewenangan DPD ditingkatkan secara konstitusional. Sejak itu bergulirlah dukungan berbagai elemen masyarakat dan daerah untuk memperkuat kewenangan DPD melalui instrumen konstitusional yang dapat dilakukan mulai dari upaya *Judicial Review* hingga aspirasi perubahan UUD 1945.

Sebagai hasil dari dukungan publik di atas, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 akhirnya

memberikan penguatan kewenangan DPD khususnya dalam fungsi legislasi. Kedudukan DPD sama dengan DPR dan Presiden (Pemerintah) dalam mengusulkan Prolegnas, mengajukan RUU, terlibat dalam pembahasan RUU hingga pengambilan keputusan sebelum persetujuan bersama antara DPR dan Presiden. Selanjutnya, MK kembali memperkuat kewenangan DPD melalui Putusan No. 79/PUU-XII/2014 yang intinya menegaskan bahwa DPD memiliki kewenangan yang sama dengan Presiden dan DPR untuk mengajukan dan membahas RUU (yang sesuai kewenangan DPD). Walaupun tidak dalam kerangka *formal amendement*, tetapi Putusan MK *a quo* tentu membawa dinamika baru kedudukan DPD dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Dukungan penguatan kewenangan konstitusional DPD semakin menguat dengan lahirnya Keputusan MPR RI Nomor 4/MPR/2014 tentang Rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Masa Jabatan 2009-2014. MPR merekomendasikan bahwa perlu ditata kembali sistem ketatanegaraan di Indonesia, termasuk poin rekomendasinya adalah penguatan kedudukan DPD.

Melalui perubahan UUD 1945, DPD diharapkan memiliki kedudukan dan kewenangan yang kuat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sehingga peran dan eksistensinya efektif dalam memperjuangkan kepentingan masyarakat dan daerah. Penguatan kewenangan DPD bukan saja pada fungsi keparlemenan pada umumnya—legislasi, penganggaran, pengawasan—akan tetapi juga dalam kerangka representasi dan diplomasi internasional.

Dalam kerangka representasi, seperti telah dirintis dan dipraktekkan oleh DPD selama ini, DPD berperan kuat dalam menerima pengaduan masyarakat dan daerah (pemda) lalu berusaha memediasi, memfasilitasi, menindaklanjuti, bahkan turut serta menyelesaikan berbagai permasalahan yang diadakan tersebut, antara lain menyangkut konflik/sengketa antarmasyarakat, antarpemda, serta antara pemda dengan

pemerintah pusat; kasus-kasus maladministrasi; serta kasus tindak pidana korupsi.

Sementara itu, dalam rangka diplomasi internasional peran DPD semakin penting ke depan mengingat hubungan kerja sama dengan negara-negara sahabat tidak hanya oleh pemerintah pusat (negara) tetapi dapat dilakukan oleh daerah. DPD dapat berperan kuat untuk menjembatani dan mempromosikan kerjasama luar negeri dalam berbagai untuk kepentingan dan kemajuan daerah.

Terakhir, penguatan konstitusional DPD sangat penting dalam rangka mempertahankan akuntabilitas horizontal dan menjamin keterwakilan suara daerah. Melalui perubahan UUD 1945, sudah seharusnya DPD diberi kewenangan yang sejajar dengan DPR sehingga sehingga wakil daerah pun dapat memberikan suaranya mengenai persoalan-persoalan nasional dalam kerangka bikameralisme yang kuat dan efektif.

Hadirnya DPD nyatanya menjadi penyeimbang kebijakan negara yang lebih berkeadilan bagi daerah terpencil, kepulauan, perbatasan, dan Indonesia Timur yang mungkin tidak terepresentasikan oleh keterwakilan politik (baca: DPR) yang berbasis jumlah penduduk. DPD praktis menjadi satu-satunya corong bagi daerah untuk terus mengupayakan peningkatan dana transfer ke daerah dalam APBN. Pun, beberapa inisiatif undang-undang seperti UU Desa, UU Pemda, UU Kelautan, RUU Kepulauan, RUU Wawasan Nusantara menjadi saksi bisu keberpihakan nyata DPD terhadap percepatan pembangunan daerah.

E. Penutup

Perubahan UUD 1945 semakin menjadi niscaya di tengah upaya untuk memperbaiki dan menata sistem ketatanegaraan Indonesia ke depan. Dua isu strategis yang dirasa penting menjadi materi pokok usul perubahan UUD 1945 adalah penguatan sistem presidensial dan penguatan lembaga perwakilan. Kedua isu strategis tersebut menjadi pokok penataan sistem ketatanegaraan Indonesia ke depan. Diharapkan perubahan tersebut menjadi upaya perbaikan dan peningkatan yang berkesinambungan (*continues improvement*) dari tahap perubahan sebelumnya sehingga ia dapat menjadi *milestone* yang lebih kuat bagi cita-cita Indonesia ke depan.

Referensi

Kelompok DPD RI, *Bikameral Bukan Federal*, Jakarta: Kelompok DPD RI di MPR, 2006.

Muhammad, Farouk, "Rekonstruksi Makna Permusyawaratan", *Kompas*, 23 Agustus 2016.

_____, "Quo Vadis Sistem Ketatanegaraan, *Media Indonesia*, 2 Maret 2016.

"Amandemen Konstitusi Amerika Serikat, https://id.wikisource.org/wiki/Amandemen_Konstitusi_Amerika_Serikat

"Pidato Bung Karno 18 Agustus 1945", Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1998.

KONSTITUSI EKONOMI INDONESIA BERDASARKAN UUD 1945: PERSPEKTIF EKONOMI ISLAM

T. Syahrul Reza

PENDAHULUAN

Kandungan konstitusi ekonomi yang ada dalam UUD 1945 bisa saja dipengaruhi oleh sistem ekonomi global di awal perumusannya. Seperti misalnya pengaruh prinsip-prinsip sosialisme dalam penyusunan beberapa Pasal tentang ekonomi dalam UUD 1945. Akan tetapi banyak pula kalangan yang menilai bahwa Pasal-pasal ekonomi dalam UUD 1945 sangat dipengaruhi oleh nilai-nilai agama yang berkembang di tengah-tengah masyarakat Indonesia. Dalam artian, pemahaman dan kepercayaan agama khususnya Islam memiliki pengaruh kuat dalam filosofi dan prinsip dasar serta tujuan yang ingin dicapai yang terkandung dalam konstitusi ekonomi Indonesia.

Banyak kalangan yang menilai bahwa konstitusi ekonomi Indonesia memiliki corak sesuai dengan nilai-nilai dan karakter budaya Indonesia yang sangat dipengaruhi oleh agama. Meskipun secara redaksional simbol-simbol agama tidak terlalu nampak dalam konstitusi ekonomi Indonesia tetapi nilai-nilai agama memiliki pengaruh yang kuat terhadap substansi yang dikandungnya.

Sebagai konstitusi ekonomi, UUD 1945 mengatur pilihan-pilihan kebijakan ekonomi dan anutan prinsip-prinsip tertentu di bidang hak-hak ekonomi (economic rights). Konstitusi ekonomi Indonesia memuat beberapa ketentuan-ketentuan ekonomi nasional seperti sistem kepemilikan sumber daya ekonomi, tujuan pembangunan ekonomi, pengelolaan sumber daya ekonomi, bentuk usaha ekonomi, sistem jaminan sosial, peran negara dalam

pembangunan ekonomi, dan lainnya. Makalah ini mengutip Ali Rama (2014) mencoba menjelaskan konstitusi ekonomi Indonesia ditinjau dari perspektif ekonomi Islam dalam beberapa aspek yang terkandung dalam UUD 1945 terutama Pasal 33 dan 34.

KONSTITUSI EKONOMI INDONESIA BERDASARKAN UUD 1945

Dumairy (2011) mengartikan sistem ekonomi adalah suatu sistem yang mengatur serta menjalin hubungan ekonomi antarmanusia dengan seperangkat kelembagaan dalam suatu tatanan kehidupan. Sebuah sistem ekonomi terdiri atas unsur-unsur manusia sebagai subjek; barang-barang ekonomi sebagai objek; serta seperangkat kelembagaan yang mengatur dan menjalinnnya dalam kegiatan perekonomian. Perangkat kelembagaan dimaksud meliputi lembaga-lembaga ekonomi (formal maupun informal); cara kerja; mekanisme hubungan; hukum dan peraturan-peraturan perekonomian; serta kaidah dan norma-norma lain (tertulis maupun tidak tertulis); yang dipilih atau diterima atau ditetapkan oleh masyarakat di tempat tatanan kehidupan yang bersangkutan berlangsung.

Dalam literatur ekonomi dan bahkan tataran penerapan perekonomian, dikenal dua sistem ekonomi yang sering diperbincangkan dan mempengaruhi suatu perekonomian, yaitu kapitalisme pasar dan sosialisme terpimpin. Dua sistem ekonomi ini sebenarnya saling terkait. Sistem ekonomi sosialisme muncul atas kritik terhadap sistem kapitalisme yang tidak bisa mewujudkan kesejahteraan bagi berbagai lapisan masyarakat. Inti dari sistem ekonomi kapitalisme adalah pemecahan masalah ekonomi yang meliputi produksi, konsumsi dan distribusi melalui mekanisme pasar bebas demi tercapainya kesejahteraan masyarakat secara bersama. Sementara ekonomi sosialisme meyakini bahwa penghapusan kepemilikan individu terhadap aset-aset produksi adalah solusi untuk menyelesaikan problem ekonomi yang dihadapi oleh manusia dan merupakan pendekatan

yang paling ampuh untuk mewujudkan kesejahteraan yang merata.

Selain kedua sistem tersebut, dalam perekonomian modern juga dikenal sistem ekonomi campuran (*mixed economy*) yaitu sistem yang mengandung beberapa elemen dari sistem ekonomi kapitalisme dan sistem ekonomi sosialisme. Sebagaimana dikemukakan sebelumnya, tidak ada perekonomian yang ada saat ini yang mengadopsi sepenuhnya sistem ekonomi sosialis atau kapitalis. Yang berlaku justru campuran antara kedua ekstrim sistem ekonomi tersebut, dengan berbagai varian kadar dominasinya.

Sistem ekonomi apa yang diterapkan di Indonesia: Kapitalisme, sosialisme, atau gabungan (*mixed*) dari kedua sistem tersebut? Untuk menjawab pertanyaan ini, Dumairy (1996) menegaskan sebagai berikut, "Ditinjau berdasarkan sistem kepemilikan sumber daya ekonomi atau faktor-faktor produksi, tak terdapat alasan untuk menyatakan bahwa sistem ekonomi kita adalah kapitalisme. Sama halnya, tak pula cukup argumentasi untuk mengatakan, bahwa kita menganut sistem ekonomi sosialis. Indonesia mengakui pemilikan individual atas faktor-faktor produksi, kecuali untuk diatur dengan tegas oleh Pasal 33 UUD 1945. Jadi, secara konstitusional, sistem ekonomi Indonesia bukan kapitalisme dan bukan pula sosialisme."

Dalam pembukaan UUD 1945 secara jelas dikemukakan kembali istilah "Ketuhanan Yang Maha Esa". Ini menandakan bahwa konstitusi negara Republik Indonesia didasarkan pada agama (*tauhid*). Artinya, penafsiran dari lima sila dari Pancasila tidak bisa dipisahkan dari cara pandang agama (*worldview*). Hal ini secara jelas termaktub dalam pasal 29 ayat 2: "Negara berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa". Ketentuan-ketentuan dasar konstitusional mengenai kehidupan ekonomi berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 antara lain tercermin dalam pasal 33 dan 34 UUD 1945.

Banyak kalangan seperti misalnya Mubyarto, Muhammad Hatta, Dawam Rahardjo, Sri-Edi Swasono, dll mengatakan bahwa sistem ekonomi Indonesia adalah sistem ekonomi Pancasila. Menurut Dawam Rahardjo (1997) ekonomi Pancasila dapat disebut sebagai sistem ekonomi Pancasila. Akan tetapi ia membedakan antara sistem ekonomi Pancasila dengan sistem ekonomi Indonesia. Ekonomi Pancasila yang dia maksud adalah suatu konsep yang sifatnya teoritis. Sementara sistem ekonomi Indonesia adalah sistem ekonomi nasional berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Artinya sistem ini adalah konsep operasional sistem ekonomi yang berlaku di Indonesia. Keduanya tidak identik atau sama, bahkan sistem ekonomi Indonesia yang berlaku bisa saja berbeda bahkan bertentangan dengan sistem ekonomi Pancasila. Bahkan lebih jauh Dawam Rahardjo setelah melihat persamaan dan kesamaan prinsip-prinsip ekonomi yang ada dalam sistem ekonomi Pancasila mengambil kesimpulan bahwa sistem ekonomi Pancasila adalah sistem ekonomi Islam dalam konteks Indonesia.

Namun dalam perakteknya, sistem ekonomi Indonesia dalam praktek penerapannya dalam beberapa dekade belakangan ini sejak era orde baru cenderung kapitalis dan cenderung bersifat sosialis di era Soekarno. Ini jelas bertentangan dengan konstitusi negara yang tidak menganut sistem kapitalis dan sosialisme. Ini mengindikasikan bahwa sistem ekonomi Indonesia selalu berjalan sesuai dengan selera dan kepentingan politik para penguasa yang sedang berkuasa. Padahal jika dilihat secara historis dan isi dari konstitusi Republik Indonesia dimana sistem ekonominya dilandasi oleh Pancasila dan UUD 1945 justru sangat sejalan dengan ajaran-ajaran Islam khususnya dalam bidang ekonomi Islamnya.

UUD 1945 DAN EKONOMI ISLAM

Pembukaan UUD 1945 memuat empat tujuan negara Indonesia yaitu, "... Untuk membentuk suatu pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abad dan keadilan sosial,...". Untuk mencapai keempat tujuan tersebut, terutama untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa, diadakan pengaturan-pengaturan mengenai anggaran pendapatan dan belanja negara (Bab VIII dan Bab VIII A); mengenai hak-hak asasi manusia dan warga negara di bidang ekonomi dan kesejahteraan rakyat (Bab X A); didukung oleh bab tentang pendidikan bagi warga negara Indonesia sebagai subjek pembangunan kesejahteraan tersebut; dan (Bab XIII); dan khusus mengenai kebijakan perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial diatur dalam Bab XIV.

Hasil amandemen UUD 1945 pasca reformasi, Pasal-pasal perekonomian dirumuskan dalam bab tersendiri, yaitu Bab XIV yang semula berjudul "Kesejahteraan Sosial" diamandemen menjadi "Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial". Adapun kandungan pasalnya terdiri dari dua pasal, yaitu Pasal 33 yang terdiri atas 5 ayat dan Pasal 34 yang terdiri atas 4 ayat.

1. Pasal 33 UUD 1945

Pasal 33 UUD 1945 terdiri dari 5 ayat, tiga ayat pertama adalah merupakan warisan dari the founding leaders. Sementara dua sisanya merupakan hasil amandemen pada tahun 2002. Adapun ayat yang terkandung dalam Pasal 33 UUD 1945 adalah sebagai berikut:

- a. Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan;
- b. Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara;
- c. Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan digunakan untuk sebesar-besar kemamkmuran rakyat;
- d. Perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi-berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional;
- e. Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.

Pasal 33 Ayat (1) UUD 1945 berbunyi, "Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan". Sri-Edi Swasono menginterpretasikan kata „disusun“ sebagai bentuk imperatif yang berarti harus disusun dan tidak boleh dibiarkan tersusun dengan sendirinya. Artinya, perekonomian harus disusun dan tidak boleh dibiarkan tersusun sendiri melalui mekanisme pasar bebas. Karena jika perekonomian dibiarkan tersusun sendiri seperti dalam aliran *competitive economics*, maka akan berdampak pada persaingan yang tidak adil. Pemodal yang besar punya peluang untuk menguasai dan mengeksploitasi para pemodal kecil (Lihat QS Al-Hasy: 7). Semangat pengaturan ini menempatkan pemerintah/negara sebagai salah satu elemen penting dalam perekonomian. Dalam perspektif ekonomi Islam, negara punya otoritas untuk melindungi kepentingan orang-orang yang lemah supaya terjadi keseimbangan dalam perekonomian.

Selanjutnya, kata „usaha bersama“ dapat diartikan sebagai usaha berjamaah, yang dalam bahasa ekonominya disebut *mutualism*, melalui perserikatan ini, yang berarti menolak *individualisme* atau asas perorangan. Demikian pula dengan kata

„asas kekeluargaan“ yang dalam bahasa ekonominya disebut *brotherhood*, yang dalam bahasa agamanya disebut *ukhuwah*, baik persaudaraan secara agama, kemanusiaan, maupun bangsa. Kehidupan bermasyarakat dimana sektor ekonomi termasuk di dalamnya adalah merupakan prinsip-prinsip dasar yang sangat dianjurkan dalam Islam.

Istilah „usaha bersama“ dan „asas kekeluargaan“ sering dikaitkan dengan kata kerjasama dan persaudaraan. Salah satu prinsip dasar ekonomi Islam setelah tauhid menurut Abu Sulayman (1968) adalah persaudaraan (*brotherhood*). Prinsip persaudaraan yang terkandung dalam ajaran Islam dapat membentuk karakter masyarakat Muslim untuk saling memandang dengan posisi yang sama dan saling kerjasama (Lihat QS Al-Hujurat: 10). Untuk memperkuat nilai kekeluargaan dan kerjasama di tengah-tengah masyarakat, Islam memperkenalkan beberapa instrumen yang harus dilakukan, yaitu zakat, infak dan sedekah. Instrumen religius ini bertujuan untuk memperkuat bangunan solidaritas sosial sehingga terwujud masyarakat yang berdiri di atas asas kekeluargaan dan kebersamaan serta tolong-menolong (QS Al-Baqarah: 267).

Dalam pandangan ekonomi Islam memang tidak secara spesifik mengatur bentuk usaha dalam perekonomian. Usaha bisa dilakukan secara perorangan, kelompok, organisasi maupun badan hukum. Yang diatur secara detail dalam ekonomi Islam adalah nilai-nilai dan prinsip-prinsip umum yang harus diterapkan oleh para pelaku ekonomi dalam menjalankan aktivitas usahanya.

Pasal 33 Ayat (2) UUD 1945 menyatakan “Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara”. “Dikuasai oleh negara” dimaknai sebagai penguasaan dalam arti yang luas. Penguasaan di sini bisa berarti kepemilikan dalam arti publik dan termasuk kekuasaan dalam mengendalikan dan mengelola bidang-bidang usaha secara langsung oleh pemerintah. Kata “penguasaan” itu tidak bisa diartikan sebagai kepemilikan seratus persen. Artinya,

meskipun sebagian sahamnya tidak dimiliki oleh pemerintah, tetapi perusahaan itu tetap dikuasai oleh pemerintah. Sementara yang dikuasai oleh negara adalah “cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak”.

Pasal 33 (2) UUD 1945 ini menunjukkan pentingnya intervensi pemerintah dalam pengelolaan sumber daya ekonomi yang strategis dan penting untuk dikuasai oleh negara untuk digunakan atas nama rakyat dan digunakan sepenuhnya untuk kepentingan dan kesejahteraan masyarakat. Jika diberikan kebebasan kepada sektor swasta, maka dikhawatirkan digunakan untuk meraup keuntungan yang sebesar-besarnya tanpa memperhatikan kepentingan masyarakat secara umum.

Kandungan makna Pasal 33 (2) sebenarnya menjelaskan tentang sistem kepemilikan dalam perekonomian. Berdasarkan pada pasal tersebut, konstitusi ekonomi Indonesia mengakui adanya kepemilikan individu atas faktor-faktor produksi atau 33 sumber daya ekonomi, kecuali sumber daya ekonomi yang menguasai hajat hidup orang banyak, dikuasai oleh negara. Ini menunjukkan bahwa UUD 1945 mengakui adanya jenis kepemilikan individu dan kepemilikan negara atas sumber daya ekonomi. Jika dilihat dari perspektif ekonomi Islam, kepemilikan (*al-milkiyah*) sumber daya ekonomi dibagi menjadi tiga (*An-Nabhani, 1996*), yakni: kepemilikan individu, kepemilikan umum, dan kepemilikan negara.

Ekonomi Islam, sebagaimana juga konstitusi ekonomi Indonesia, tidak mengakui kepemilikan sepenuhnya hanya pihak individu atau swasta seperti yang berlaku pada sistem kapitalisme, atau kepemilikan sepenuhnya hanya dimiliki oleh negara atas nama rakyat sebagaimana berlaku pada sistem sosialisme. Kepemilikan oleh individu terhadap sumber-sumber ekonomi menjadi insentif bagi setiap orang untuk bekerja dan mengembangkan kekayaan/harta. Sementara kepemilikan umum dan kepemilikan negara dilandasi pada tujuan syariah.

Fungsi negara dalam perspektif ekonomi Islam sangat penting dalam menciptakan perimbangan dan pemerataan kekayaan dan pendapatan. Negara memiliki tanggung jawab untuk mencegah terjadinya ketimpangan dan ketidakadilan dalam penguasaan dan pendistribusian sumber daya ekonomi. Maksud ini sejalan dengan hadist Nabi SAW: "Imam adalah (laksana) pengembala (pelayan). Dan dia akan dimintai pertanggungjawaban terhadap urusan rakyatnya" (HR Bukhari).

Olehnya, semangat yang terkandung pada Pasal 33 (2) UUD 1945 yang mengatur tentang kepemilikan sumber daya ekonomi, terutama sumber daya ekonomi yang strategis dan menguasai hidup hajat orang banyak dikuasai oleh negara, sangat sejalan dengan tujuan dari ajaran Islam (maqashid syariah) yang mengharapkan terciptanya pemerataan kekayaan dan pendapatan di tengah-tengah masyarakat. Negara diharapkan dapat berperan secara startegis dalam menciptakan distribusi kekayaan ekonomi secara adil dan merata kepada rakyatnya melalui pengelolaan dan penguasaan sumber daya ekonomi strategis untuk kepentingan masyarakat umum.

Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 menentukan "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat". Maksud dari ayat ini adalah penguasaan oleh negara atas segenap sumber daya yang terdapat di dalam bumi, air, wilaya udara Indonesia serta segenap kekayaan yang terkandung di dalamnya, haruslah dipergunakan hanya sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat, bukan hanya kemakmuran untuk orang per-orang. Tujuan akhir dari kegiatan ekonomi yang pokok justru adalah terwujudnya ide masyarakat adil dan makmur berdasarkan amanat dari UUD 1945.

Dengan demikian, yang harus mendapat manfaat dari usaha pemanfaatan kekayaan alam yang tersedia itu adalah seluruh rakyat. Kepemilikan perseorangan, dalam perspektif ekonomi Islam, tidak diperbolehkan pada sumber-sumber daya ekonomi yang menyangkut kepentingan umum atau berhubungan dengan

hajat hidup orang banyak. Sumber-sumber ekonomi tersebut menjadi milik bersama, atau milik umum, atau negara. Menurut mayoritas ulama, sumber daya alam yang strategis tidak bisa dijadikan sebagai milik pribadi, harus dijadikan sebagai milik bersama yang penggunaan dan pemanfaatannya untuk kepentingan seluruh masyarakat. Secara detail, Rasulullah mengemukakan contoh bentuk jenis sumber daya ekonomi yang harus dijadikan milik bersama, "Semua orang Islam berserikat dalam tiga hal; dalam hal air, rumput dan api, dan garam" (HR Ahmad dan Abu Dawud).

Sementara itu, Pasal 33 Ayat (4) UUD 1945 berbunyi "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". Konsep demokrasi ekonomi yang terkandung dalam Pasal 33 (4) tersebut menempatkan pengutamakan kepentingan rakyat, khususnya hajat hidup orang banyak, yang bersumber pada kedaulatan rakyat atau demokrasi. Format demokrasi yang ingin dikembangkan di Indonesia bukan demokrasi liberalisme dan individualisme seperti yang berkembang di negara-negara Barat, tetapi demokrasi yang didasari pada kebersamaan yang berdasarkan pada sikap saling tolong-monolong (ta'awun), persaudaraan (ukhuwah), dan kerjasama, bukan mengutamakan persaingan (free competition).

Prinsip kebersamaan dan kekeluargaan menjadi hal utama dalam pengelolaan ekonomi negara. Kepentingan masyarakatlah yang diutamakan, bukan kepentingan orang-per orang, namun hal-hal dan harkat martabat individu orang per orang tetap dilindungi dan dihargai. Pandangan seperti ini sangat jelas sesuai dengan nilai-nilai dan ajaran Islam yang menghormati manusia dan menekankan masalah persaudaraan.

Sementara itu, ayat terakhir dari Pasal 33 UUD 1945 itu adalah Ayat (5) yang berbunyi, "Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang". Semua

ketentuan yang terkandung dalam Pasal 33 UUD 1945 itu berisi kebijakan-kebijakan konstitusional mengenai perekonomian nasional, yang rinciannya serta operasionalisasinya masih perlu dijabarkan secara konkrit dan dapat dijadikan pedoman yang secara hukum mengikat secara umum. Artinya, DPR bersama pemerintah masih harus menjabarkan kebijakan konstitusional di bidang perekonomian nasional dalam bentuk undang-undang sebagai produk legislasi. Namun demikian, jika terdapat produk-produk legislasi atau kebijakan pemerintah yang bertentangan dengan konstitusi ekonomi maka bisa diajukan judicial review ke Mahkamah Konstitusi untuk dibatalkan dengan dinyatakan tidak sah dan tidak berlaku lagi.

2. Pasal 34 UUD 1945

Pasal 34 UUD 1945 mengandung 4 ayat. Pasal 34 memperkuat peran negara dalam perekonomian, khususnya dalam hal perlindungan terhadap fakir miskin dan anak-anak terlantar melalui, penyediaan sistem jaringannya sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Pasal ini juga mewajibkan negara untuk atas penyediaan fasilitas-fasilitas umum yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat umum, seperti kesehatan, pendidikan, infrastruktur, dan sebagainya.

Adapun kandungan ayat dari Pasal 34 UUD 1945 adalah sebagai berikut:

- a) Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara;
- b) Negara mengembangkan sistem jaringan sosial bagi seluruh rakyat dan memperdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan;
- c) Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak; dan
- d) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.

Pasal 34 Ayat (1) menyatakan, "Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara". Artinya, konstitusi negara memerintahkan negara untuk menjamin kelangsungan hidup terhadap (setidaknya) tiga golongan, yaitu kaum fakir dan miskin dan anak-anak yang terlantar. Negara memiliki kewajiban mengikat untuk melindungi hak-hak, khususnya hak hidup dari orang-orang miskin, fakir dan anak-anak yang terlantar.

Berdasarkan pada isi Pasal 34 Ayat (1) UUD 1945 serta penjelasannya di atas, semangat yang terkandung dalam konstitusi ekonomi tersebut sangat sesuai dengan ajaran Islam terutama pada keberpihakannya terhadap perlindungan kaum lemah, fakir dan miskin. Dalam ajaran Islam, negara memiliki kewajiban untuk melindungi kepentingan orang-orang yang tidak mampu dari eksploitasi orang-orang kuat.

Salah satu penekanan dalam ekonomi Islam adalah keberpihakan terhadap golongan lemah, seperti kaum fakir dan miskin serta orang tidak mampu. Ajaran Islam menempatkan negara sebagai pihak yang harus melindungi hak-hak mereka, khususnya berhubungan dengan pemenuhan kebutuhan dasar mereka. Bahkan, Islam tidak hanya menempatkan negara sebagai pihak yang bertanggungjawab, tetapi juga seluruh umat Muslim yang mampu diwajibkan untuk membantu mereka, melalui mekanisme zakat, infak dan sedekah.

Secara umum Pasal 34 Ayat (1,2,3,4) UUD 1945, menjelaskan tentang peran negara dalam perekonomian khususnya dalam melindungi kehidupan orang-orang yang lemah, seperti orang yang fakir dan miskin dan anak-anak yang terlantar dalam memenuhi kehidupan dasar mereka. Untuk menjamin hal tersebut negara mengembangkan sistem jaringan sosial untuk memberdayakan masyarakat yang lemah. Pasal tersebut juga memberikan tanggung jawab kepada negara untuk menyediakan fasilitas umum yang layak bagi seluruh rakyatnya.

Menurut Abu A'la Al-Maududi (1990), negara diberi tanggung jawab untuk menjamin kebutuhan-kebutuhan pokok

hidup, sandang, pangan, papa, kesehatan, dan pendidikan, bagi semua warga negara tanpa pembedaan ras atau agama, kepada yang mungkin tidak mampu, baik untuk sementara maupun selamanya; untuk memperolehnya karena menganggur, sakit atau alasan-alasan lainnya. Bahkan lebih jauh Islam mengatur secara terperinci bagaimana cara menjamin kelangsungan hidup orang-orang miskin, yaitu melalui instrumen zakat, infak dan sedekah.

Peran negara yang termaktub pada Pasal 34 UUD 1945 terutama dalam menjamin kehidupan orang-orang lemah dan penyediaan fasilitas umum sangat sejalan dengan peran negara dalam konsep ekonomi Islam. Islam telah menugaskan negara untuk menyediakan jaminan sosial guna memelihara standar hidup seluruh individu dalam masyarakat Islam. Negara menjamin pemenuhan hak bagi seluruh rakyatnya termasuk mereka yang fakir, miskin dan anak terlantar adalah dengan menciptakan sektor publik Islam yang dibiayai dari sumber-sumber keuangan publik dan properti negara. Hal ini sejalan dengan Pasal 34 Ayat (3), terkait kewajiban negara dalam menyediakan fasilitas umum bagi seluruh rakyatnya.

PENUTUP

Konstitusi ekonomi Indonesia tertuang dalam beberapa pasal yang ada dalam UUD 1945, terutama Pasal 33 dan 34. Dari segi sistem ekonomi, ekonomi Indonesia tidak bisa sepenuhnya dikatakan menganut sistem kapitalisme ataupun sosialisme ataupun gabungan dari kedua dari sistem tersebut (*mixed economy*). Misalnya dari segi kepemilikan sumber daya ekonomi atau faktor-faktor produksi, tak terdapat alasan untuk mengatakan bahwa sistem ekonomi Indonesia adalah kapitalisme. Sama halnya, tidak terdapat argumentasi yang cukup untuk mengatakan, bahwa Indonesia menganut sistem ekonomi sosialis. Indonesia mengakui kepemilikan individual atas faktor-faktor produksi, kecuali untuk sumber daya-sumber daya yang menguasai hidup orang banyak, dikuasai oleh negara.

Kemunculan ekonomi Islam belakangan yang secara historis memiliki perbedaan dengan sistem kapitalisme dan sosialisme dipandang memiliki banyak kesamaan dengan konstitusi ekonomi Indonesia yang tertuang dalam beberapa pasal yang ada dalam UUD 1945. Secara garis besar dalam konstitusi ekonomi khususnya Pasal 33 mengatur tentang asas dasar perekonomian Indonesia yang berdasarkan pada asas kekeluargaan, bukan kompetisi murni. Juga mengatur sistem kepemilikan yang mengakui adanya kepemilikan individu dan kepemilikan bersama. Di Pasal yang sama juga ditekankan perlunya intervensi negara dalam penguasaan sektor-sektor ekonomi yang strategis yang penggunaannya untuk kemakmuran masyarakat Indonesia. Di sisi yang sama, ekonomi Islam sangat mengedepankan prinsip kebersamaan, persaudaraan dan tolong menolong sebagai asas utama dalam aktivitas ekonomi.

Ekonomi Islam memperkenalkan sistem bagi hasil yang memiliki kesamaan dengan bentuk usaha kekeluargaan yang disebut sebagai koperasi. Begitupula dengan sistem kepemilikan, ekonomi Islam mengakui adanya kepemilikan individu dan bersama, akan tetapi ekonomi Islam secara spesifik mengatur tatacara memperolehnya dan pemanfaatannya. Sistem ekonomi Islam menempatkan negara sebagai salah satu variabel penting dalam perekonomian baik dalam bentuk intervensi kebijakan maupun sebagai pelaku ekonomi.

Ekonomi Islam juga memiliki perhatian yang tinggi terhadap golongan yang tidak mampu, seperti fakir miskin dan anak-anak yang terlantar. Bahkan ekonomi Islam menyediakan sistem untuk melindungi hak-hak mereka melalui mekanisme infak, sedekah dan zakat begitupula dengan kehadiran lembaga-lembaga keuangan seperti BMT dan micro finance lainnya. Di sisi lain negara punya kewajiban untuk menyediakan barang-barang publik untuk kesejahteraan masyarakat. Prinsip ekonomi Islam ini sangat sejalan dengan kandungan UUD 1945 Pasal 34. Hal tersebut terlihat pada adanya kesamaan prinsip dasar dan tujuan yang ingin dicapai.

DAFTAR PUSTAKA

- Abbas, Anwar. 2008. *Bung Hatta dan Ekonomi Islam*. Yogyakarta: Multi Pressindo.
- Al Arif, M. N. R. 2011. *Dasar-Dasar Ekonomi Islam*. Surakarta: Era Adicitra.
- Asshiddiqie, Jimly. 2010. *Konstitusi Ekonomi*. Jakarta: Kompas.
- Chapra, Umar. 2000. *Islam dan Pembangunan Ekonomi*, edisi terjemahan. Jakarta: Gema Insani.
- Dumairy. 1996. *Perekonomian Indonesia*. Jakarta: Airlangga, 1996.
- Gunadi, Tom. 1981. *Sistem Perekonomian Menurut Pancasila dan UUD 1945*. Bandung: Angkasa.
- Limbong, Bernhard. 2011. *Ekonomi Kerakyatan dan Nasionalisme Ekonomi*. Jakarta: Margaretha Pustaka.
- Maududi, Abu A"la Al. 1990. *Hukum dan Konstitusi Sistem Politik Islam*. Jakarta: Mizan.
- Mubyarto. 1987. *Ekonomi Pancasila, Gagasan dan Kemungkinan*. Jakarta: LP3ES.
- Rahardjo, Dawam. 1997. "Ekonomi Islam, Ekonomi Pancasila dan Pembangunan Ekonomi Indonesia" dalam buku *Etika Ekonomi Politik*. Malang: Risalah Gusti.
- Rama, Ali. 2014. *Analisis Kesesuaian Konstitusi Ekonomi Indonesia terhadap Ekonomi Islam*. Jakarta: UIN Syarif Hidayatullah.
- Saefuddin, A.M. 1987. *Ekonomi dan Masyarakat dalam Perspektif Islam*. Jakarta: Rajawali Press.
- Sanusi, Bachrawi. 2010. *Sistem Ekonomi: Suatu Pengantar*. Jakarta: Lembaga Penerbit FE UI.
- Swasono, Sri-Edi. 2008. *Bung Hatta dan Ekonomi Islam*. Yogyakarta: Multi Pressindo
- Tambunan, Tulus. 2011. *Perekonomian Indonesia: Kajian Teoritis dan Analisis Empiris*. Bogor: Ghalia Indonesia Press

PENGUATAN DPD RI MELALUI AMANDEMEN KELIMA UUD NRI 1945

Oleh
Chairul Lutfi
chairullutfi22@gmail.com

Abstrak

Kehadiran DPD merupakan produk dari amandemen konstitusi UUD NRI 1945 yang ketiga. Lembaga DPD yang dikenal dengan Senator lahir pada tanggal 1 Oktober 2004 dan memasuki usia 14 (empat belas) tahun pada periode ketiga ini (2004 – 2009, 2009 – 2014, 2014 – 2019). Fungsi, tugas, dan wewenang DPD diatur pada Pasal 22D dan Pasal 23F UUD NRI 1945. Namun, DPD memiliki wewenang yang sangat terbatas (*weak bicameral*) dalam fungsi legislasi, fungsi pengawasan maupun fungsi anggaran. DPD hanya dapat mengajukan pendapat dan ikut membahas undang-undang dan pengawasan yang hanya dibatasi berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, sedangkan kewenangan untuk mengesahkan akhirnya hanya dilimpahkan kepada DPR. Untuk menciptakan kewenangan berimbang *check and balances* di parlemen, tidak terjadi disparitas kewenangan serta memperkuat sistem bikameral (*strong bicameralism*) dilaksanakan melalui Amandemen Kelima UUD NRI 1945.

Kata Kunci: Penguatan DPD RI, Amandemen Kelima UUD NRI 1945

A. Pendahuluan

Gagasan awal pembentukan DPD adalah penataan ulang agar parlemen menjadi seimbang dan dapat menyerap seluas-luasnya aspirasi masyarakat Indonesia. Sebelumnya DPR ditempatkan berdampingan dengan Utusan Golongan yang berisi anggota-anggota yang berasal dari berbagai profesi dan bidang sebagai representasi dari masing-masing golongan tersebut. Utusan golongan dianggap tidak lagi efektif menjalankan fungsinya sebagai penyeimbang DPR dikarenakan dilatarbelakangi kepentingan partai politik. Anggota DPD dipilih melalui jalur independen diharapkan mampu memperkuat aspirasi daerah di pusat dan dapat menjadi penyeimbang DPR di parlemen.

Keberadaan DPD di parlemen, mengubah sistem legislatif Indonesia menjadi sistem perwakilan dua kamar (sistem bikameral) yang populer di negara demokrasi modern. Sistem bikameral menjadi salah satu sistem yang tidak menghendaki adanya pemusatan kekuasaan dalam parlemen, sehingga harus ada keseimbangan dua kamar yakni DPR dan DPD yang memiliki kekuasaan yang sama secara substansial. Negara yang menggunakan sistem bikameral pada umumnya bertujuan untuk mengakomodasi suara territorial atau wilayah yang cenderung tidak terjangkau oleh perwakilan partai politik di parlemen.¹

Dikenal ada tiga sistem perwakilan yang di praktekkan di berbagai negara demokrasi dalam rangka pelembagaan fungsi representasi; 1) Sistem perwakilan politik (*political representative*); 2) Sistem perwakilan territorial (*territorial representative*); dan 3) Sistem perwakilan fungsional (*functional representative*). Di Indonesia, pernah menganut ketiga sistem perwakilan sekaligus, yaitu sistem perwakilan politik, sistem perwakilan fungsional, sistem perwakilan territorial, ketika berlakunya Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandemen.

¹ Reni Dwi Purwosari, *Implementasi Sistem Bikameral Dalam Parlemen Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Grafindo PERSADA, 2005), hlm. 32.

Dalam pasal 2 ayat (1) UUD 1945 dinyatakan bahwa MPR terdiri atas anggota-anggota DPR ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang. Kemudian setelah perubahan UUD 1945, lembaga perwakilan rakyat terdiri dari MPR, DPR, dan DPD.²

Salah satu keberhasilan yang dicapai oleh bangsa Indonesia pada masa reformasi adalah reformasi konstitusional (*constitutional reform*). Reformasi konstitusi dipandang merupakan kebutuhan dan agenda yang harus dilakukan karena UUD 1945 sebelum perubahan dinilai tidak cukup untuk mengatur dan mengarahkan penyelenggaraan negara sesuai harapan rakyat, terbentuknya *good governance*, serta mendukung penegakan demokrasi dan hak asasi manusia.³

Menurut Jimly Asshiddiqi konstitusi memiliki beberapa fungsi-fungsi diantaranya sebagai: 1) Fungsi penentu dan pembatas kekuasaan organ negara; 2) Fungsi pengatur hubungan kekuasaan antar organ negara; 3) Fungsi pengatur hubungan kekuasaan antar organ negara dan warga negara; 4) Fungsi pemberi atau sumber legitimasi terhadap kekuasaan negara ataupun kegiatan penyelenggaraan kekuasaan negara; 5) Fungsi penyalur atau pengalih kewenangan dari sumber kekuasaan yang asli (yang dalam system demokrasi adalah rakyat) kepada organ negara; 6) Fungsi simbolik sebagai pemersatu (*symbol of unity*); 7) Fungsi simbolik sebagai rujukan identitas dan keagungan kebangsaan; 8) Fungsi simbolik sebagai pusat upacara; 9) Fungsi sebagai sarana pengendalian masyarakat, baik dalam arti sempit hanya di bidang politik maupun dalam arti luas mencakup bidang

2 Pusat Perancangan Kebijakan Dan Informasi Hukum Pusat-Daerah (Law Center) DPD RI, *Tafsir Konstitusional Kewenangan DPD RI*, (Jakarta: Law Center DPD RI, 2015), hlm.16.

3 Jimly Asshiddiqie, *Membangun Budaya Sadar Berkonstitusi Untuk Mewujudkan Negara Hukum Yang Demokratis*, Bahan Orasi Ilmiah Peringatan Dies Natalis ke XXI dan Wisuda 2007 Universitas Darul Ulum (Unisda) Lamongan 29 Desember 2007, hlm.1.

sosial dan ekonomi; 10) Fungsi sebagai sarana perekayasaan dan pembaruan masyarakat, baik dalam arti sempit maupun dalam arti luas.⁴

Sebagai amanat reformasi amandemen UUD NRI 1945 pada akhirnya dapat dituntaskan dalam Perubahan keempat dengan nama resmi Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Perubahan empat kali UUD 1945 itu ialah sebagaimana berikut:

- 1) Perubahan Pertama UUD 1945 yang ditetapkan pada tanggal 19 Oktober tahun 1999, berhasil diamandemen sebanyak 9 pasal.
- 2) Perubahan Kedua UUD 1945 yang ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 2000 telah diamandemen sebanyak 25 pasal.
- 3) Perubahan Ketiga UUD 1945 yang ditetapkan pada tanggal 9 November tahun 1999 berhasil diamandemen sebanyak 23 pasal.
- 4) Perubahan Keempat UUD 1945 yang ditetapkan pada tanggal 10 Agustus 2002 ini telah berhasil diamandemen 13 pasal serta 3 pasal Aturan Peralihan dan 2 pasal Aturan Tambahan⁵

UUD 1945 merupakan konstitusi politik, konstitusi ekonomi, dan konstitusi sosial yang harus menjadi acuan dan landasan secara politik, ekonomi, dan sosial, baik oleh negara (*state*), masyarakat (*civil society*), ataupun pasar (*market*). Sebagai konstitusi politik, UUD NRI 1945 mengatur masalah susunan

4 Jimmly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Cetakan kedua, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 33-34.

5 Sekretariat Jenderal MPR RI, *Putusan Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia, Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2002*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2002), hlm. 7-12. Lihat juga Taufiqurrohman Syah, *Amandemen UUD Negara RI Tahun 1945 Menghasilkan Sistem Checks And Balances Lembaga Negara*, (Jakarta: Biro Rekrutmen, Advokasi dan Peningkatan Kapasitas Hakim Komisi Yudisial RI, 2009), hlm. 2.

kenegaraan, hubungan antara lembaga-lembaga negara, dan hubungannya dengan warga negara. Hal ini misalnya diatur dalam Bab I tentang Bentuk Kedaulatan, Bab II tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara, Bab V tentang Kementerian Negara, Bab VI tentang Pemerintah Daerah, Bab VII tentang Dewan Perwakilan Rakyat, Bab VIIA tentang Dewan Perwakilan Daerah, Bab VIIB tentang Pemilu, Bab VIII tentang Hal Keuangan, Bab VIIIA tentang Badan Pemeriksa Keuangan, Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman, Bab IX tentang Wilayah Negara, Bab X tentang Warga Negara Dan Penduduk khususnya Pasal 26, Bab XA tentang Hak Asasi Manusia khususnya Pasal 28I ayat (5), Bab XII tentang Pertahanan Dan Keamanan Negara, Bab XV tentang Bendera, Bahasa, Dan Lambang Negara, Serta Lagu Kebangsaan, Bab XVI tentang Perubahan Undang-Undang Dasar, Aturan Peralihan, dan Aturan Tambahan.⁶

Kehadiran DPD merupakan produk dari perubahan (amandemen) konstitusi UUD NRI 1945 yang ketiga. Dari perubahan ketiga UUD NRI 1945, lahir lembaga DPD yang terdapat pada pasal 22C, 22D, dan 22E UUD NRI 1945. kemudian diatur lebih lanjut pada perubahan keempat UUD 1945 yang konteksnya sebagai bagian dari Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) hal ini tertuang dalam pasal 2 ayat 1 UUD NRI 1945 dikatakan bahwa MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

Lembaga DPD yang dikenal dengan Senator lahir pada tanggal 1 Oktober 2004 dengan 128 anggota senator yang mewakili dari 32 Provinsi pada waktu itu. Dibandingkan dengan DPR yang lahir sejak 1918 (dikenal dengan nama *Volksraad*), DPD jauh lebih muda daripada DPR, tentunya secara "kematangan" kelembagaan bisa dibilang masih *merangkak* diusianya kini yang

6 Jimly Asshiddiqie, *Membangun Budaya Sadar Berkonstitusi Untuk Mewujudkan Negara Hukum Yang Demokratis*, hlm. 6-7.

memasuki 14 (empat belas) tahun pada periode ketiga ini (2004 – 2009, 2009 – 2014, 2014 – 2019). Kehadiran Senator memang sudah dilaksanakan sesuai konsitusi sejak 1949-1950, dengan adanya sistem dua kamar selain DPR pada waktu itu. Gagasan utusan daerah juga bisa kita pelajari sejarah pada Komite Nasional Pusat (KNP) 1945-1949 sebagai lembaga parlemen yang dipilih representasi dari daerah maupun dari anggota MPR yang bertahan beberapa tahun kemudian.⁷

B. Kewenangan DPD dalam Sistem Bikameral

Posisi dan peran DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia tercermin dari fungsi, tugas, dan wewenang sebagaimana amanat Pasal 22D dan Pasal 23F UUD NRI 1945, yaitu:

1. Dapat mengajukan RUU tertentu (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). (pasal 22D ayat (1))
2. Ikut membahas RUU tertentu. (Pasal 22D ayat (2))
3. Memberikan pertimbangan atas RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, agama, dan RAPBN. (Pasal 22D ayat (2))
4. Dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU tertentu, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya kepada DPR (Pasal 22D ayat (3))
5. Memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK. (Pasal 23F ayat (1))

⁷ Robert Endi Jaweng, dkk, *Mengenal DPD RI; Sebuah Gambaran Awal*, Jakarta: Institute For Local Development, 2006, hlm. 41.

DPD dalam menjalankan kewenangan legislasi, DPD hanya dapat mengajukan pendapat dan ikut membahas, sedangkan kewenangan untuk mengesahkan akhirnya hanya dilimpahkan kepada DPR. Hal ini menunjukkan bahwa DPD tidak memperoleh fungsi legislasi yang tidak utuh. Selain itu, kewenangan DPD dalam pengawasan juga menempatkan lembaga DPD sebagai lembaga legislatif di bawah DPR yang terbukti kewenangan DPD dalam fungsi pengawasan hanya dibatasi yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah yang hanya terbatas dalam bentuk laporan/rekomendasi yang setelahnya ditindaklanjuti oleh DPR.

Sejak awal kemunculan gagasan demokrasi perwakilan, beriringan muncul juga pemikiran untuk menciptakan wadah demokrasi perwakilan yang bertugas menghasilkan keputusan-keputusan penting dalam urusan bernegara demi kesejahteraan warga yang diwakili. Pada umumnya dikenal ada dua macam lembaga perwakilan atau parlemen, yaitu parlemen dua kamar (*bicameral parliament*) dan parlemen satu kamar (*unicameral parliament*). Sistem satu kamar (*unicameral parliament*) adalah sistem pemerintahan yang hanya memiliki satu kamar pada parlemen atau lembaga legislatif sedangkan lembaga perwakilan dua kamar (*bicameral parliament*) pada hakikatnya merupakan suatu bentuk wadah demokrasi perwakilan yang terdiri dari dua kamar atau dua dewan dalam lembaga legislatif. Bentuk lembaga perwakilan semacam ini merupakan hasil proses panjang penyelenggaraan negara di berbagai belahan dunia.⁸

Sistem bikameral di parlemen Indonesia yang diharapkan mampu mencapai tujuan penting untuk memperkuat aspirasi daerah dan menciptakan keseimbangan di badan legislatif

⁸ Bivitri Susanti, dkk., *Semua Harus Terwakili: Studi Mengenai Reposisi MPR, DPR, dan Lembaga Kepresidenan di Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2000) hlm. 32-35

ternyata masih tidak efektif. Terbatasnya kewenangan DPD ini menimbulkan pernyataan bahwa keberadaannya hanya merupakan ordines dari DPR atau pelengkap dalam sistem perwakilan. Padahal semestinya dalam sistem bikameral masing-masing kamar diberikan kewenangan yang relatif berimbang dalam menciptakan *check and balances*.⁹

Beberapa negara yang menerapkan sistem dua kamar murni, kedua kamar tersebut diberi tugas dan wewenang menetapkan undang-undang, yang berarti bahwa setiap rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (sebagai Majelis Rendah) harus dibahas lebih lanjut di kamar kedua (sebagai Majelis Tinggi). Majelis tinggi ini kemudian memutuskan, menerima seluruhnya atau menolak seluruhnya rancangan undang-undang yang telah disetujui DPR. Dengan demikian, kalau Majelis Rendah memiliki hak amandemen, Majelis Tinggi tidak memiliki hak amandemen. Melihat pasal-pasal dalam UUD NRI 1945 yang mengatur DPD, lembaga-lembaga ini tidak mempunyai tugas dan wewenang seperti itu.¹⁰

Jimly Asshiddiqie memberikan pandangan bahwa dengan adanya dua majelis di suatu negara dapat menguntungkan karena dapat menjamin semua produk legislatif dan pengawasan dapat diperiksa dua kali (*double-check*). Terjadi proses memeriksa dan merevisi suatu rancangan perundang-undangan secara lebih efektif dan komprehensif.¹¹

Kewenangan DPD RI dalam sistem bikameral setelah amandemen ketiga UUD NRI pada fungsi legislasi dan pengawasan masih belum sepenuhnya terlaksana, khususnya pada fungsi

⁹ Saldi Isra, *Amandemen Lembaga Legislatif dan Eksekutif: Prospek dan Tantangan*. Jurnal Politik Unusia, No. 49 Tahun 2003, hlm. 226

¹⁰ Sri Soematri, *Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, ed. Janedjri Jafar, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR, 2004), hlm. 19

¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah, Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1996), hlm. 56

legislasi. DPD memiliki wewenang yang sangat terbatas (*weak bicameral*) terkait dengan hanya persoalan kedaerahan dan tidak mampu memberikan keputusan. Untuk mewujudkan prinsip *checks and balances* dalam lembaga perwakilan rakyat Indonesia dibutuhkan perombakan yang signifikan terutama dalam fungsi legislasi yaitu dengan tidak lagi membatasi kewenangan DPD. Begitupun dalam peran DPD RI dalam proses legislasi nasional, DPD hanya berpartisipasi memberikan masukan usulan untuk program legislasi nasional, sedangkan hak untuk mengawal dan memastikan terhalang dengan kewenangan DPR dan badan legislasi DPR yang bisa menerima atau bahkan menolaknya. Serta dalam fungsi pengawasan DPD pun hanya bisa memberi pertimbangan kepada DPR dengan ditindaklanjuti melalui tiga hak kelembagaan DPR, yaitu hak interpelasi, angket, dan menyatakan pendapat.¹²

C. DPD Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi

Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XII/2014, kedudukan DPD RI di bidang legislasi setara dengan DPR dan Presiden. Atas dasar itu DPD berhak dan/atau berwenang: (i) terlibat dalam penyusunan Prolegnas; (ii) dapat mengajukan RUU (tertentu), termasuk RUU pencabutan Perppu (tertentu); dan (iii) ikut membahas RUU tertentu tersebut sejak awal hingga akhir tahapan, namun DPD tidak memberi persetujuan atau pengesahan RUU menjadi undang-undang (UU) dimana pembahasan RUU bersifat tiga pihak, yaitu antara DPR, DPD, dan Presiden. Konsekuensi dari putusan MK ini adalah terciptanya proses legislasi model tripartit (DPR-DPD-Presiden) khusus untuk RUU tertentu yaitu RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan

¹² Abdul Qadir Amir Hartono, *Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) Sebagai Penyeimbang Legislasi Nasional*, Artikel, Jurnal Hukum Volume 4, Nomor 2, Juli 2014, h.11

pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.¹³

Putusan MK tersebut menimbulkan konsekuensi atas kedudukan dan peran DPD, diantaranya:

- a. RUU dari DPD setara dengan RUU dari Presiden dan RUU dari DPR. Terkait dengan pengajuan usul RUU, MK memutuskan beberapa hal yaitu: (1) kedudukan DPD sama dengan DPR dan Presiden dalam hal mengajukan RUU; (2) DPD mengusulkan sesuai dengan bidang tugas; (3) DPD dapat mengajukan RUU diluar Prolegnas, dan (4) Usul RUU DPD tidak menjadi RUU DPR.
- b. Pembahasan RUU dilakukan dengan tiga pihak yang setara (tripartit), yaitu, Presiden DPD, dan DPR (bukan Fraksi-Fraksi DPR).
- c. Dalam hal pembahasan RUU, MK berpendapat sebagai berikut: (1) pembahasan dari DPD harus diberlakukan sama dengan RUU dari Presiden dan DPR, (2) Terhadap RUU dari Presiden, Presiden diberikan kesempatan memberikan penjelasan sedangkan DPR dan DPD memberikan pandangan, (3) Terhadap RUU dari DPR, DPR diberikan kesempatan memberikan penjelasan sedangkan Presiden dan DPD memberikan pandangan, (4) Hal yang sama juga diperlakukan terhadap RUU dari DPD yaitu DPD diberikan kesempatan untuk memberikan penjelasan sedangkan DPR dan Presiden memberikan pandangan, (5)

13 BPKK DPP RI, *Eksekutive Summary Kompilasi Hasil Penelitian BPKK DPD RI Tahun 2015 (Kerjasama BPKK DPD RI dengan Universitas Islam Indonesia Provinsi D.I. Yogyakarta, Universitas Diponegoro Provinsi Jawa Tengah, dan Universitas Negeri Jakarta Provinsi DKI Jakarta tentang Peningkatan Fungsi Legislasi, Fungsi Pengawasan, dan Fungsi Penganggaran DPD RI)*, (Jakarta: BPKK DPD RI, 2016), h.7 lihat juga Pusat Perancangan Kebijakan Dan Informasi Hukum Pusat-Daerah (Law Center) DPD RI, *Kodifikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Terkait Penguatan Kelembagaan DPD RI*, (Jakarta: Law Center DPD RI, 2015), h.95

Pembahasan RUU dari DPD harus diperlakukan sama dengan RUU dari Presiden dan DPR, dan (6) Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) diajukan oleh masing-masing (DPR, DPD, Pemerintah).¹⁴

Selanjutnya Putusan MK No. 30/PUU/XVI/2018 yang diputus pada pada Senin 23 Juli 2018 berkaitan dengan pengujian undang-undang (*judicial review*) No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu) diajukan pemohon yaitu Muhammad Hafidz dengan amar mengabulkan permohonan untuk seluruhnya dan menegaskan bahwa frasa "*pekerjaan lain*" dalam Pasal 182 huruf i UU Pemilu bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai mencakup pula pengurus partai politik. Putusan MK tersebut berimplikasi DPD tidak boleh diisi oleh pengurus partai politik baik dari tingkat struktur pusat sampai tingkat paling rendah.

Pertimbangan MK diambil berdasarkan bahwa DPD merupakan wujud representasi daerah yang mengakomodasi aspirasi daerah untuk mengambil keputusan politik di tingkat nasional sesuai dengan kepentingan dan kebutuhan daerah. Keberadaan DPD sebagai penyeimbang kekuatan DPR yang memiliki tugas legislasi dengan komposisi DPR berasal dari partai politik dan DPD berasal dari daerah yang menyuarakan aspirasi daerah dan tidak berasal dari partai politik yang menyuarakan aspirasi partai politik. Selain itu juga mencegah terjadinya perwakilan ganda (*double representation*) dalam keanggotaan MPR.

D. Amandemen Kelima: Pintu Masuk Penguatan DPD

Dengan fungsi, tugas dan kewenangan yang diatur dalam UUD 1945, sangatlah sulit DPD dapat melaksanakan peran dan

14 BPKK DPP RI "Eksekutive Summary...". h.8-9

tanggung jawab politiknya secara optimal. Keterbatasan fungsi, tugas dan kewenangan DPD ternyata menimbulkan sejumlah pertanyaan dari masyarakat tentang kinerja DPD selama ini. Sebagian masyarakat lalu mempertanyakan eksistensi DPD tetapi sebagian besar lagi masyarakat, terutama komunitas ahli hukum dan politik menghendaki perlu ditingkatkannya fungsi, tugas, dan wewenang DPD. Peningkatan fungsi, tugas, dan wewenang DPD RI dapat melalui *judicial review* UU MD3 dan P3 terhadap UUD 1945. Bisa juga melalui perubahan atau revisi terbatas terhadap UU MD3 dan P3. Arus pemikiran besar saat ini menginginkan perlu dilakukan perubahan ke-5 terhadap UUD 1945 untuk meningkatkan tugas, fungsi, dan kewenangan DPD RI.¹⁵

Terkait dengan penataan kewenangan DPD, DPR dan DPD sama-sama berkedudukan sebagai lembaga negara dan sama-sama sebagai lembaga perwakilan, namun perbedaannya kalau DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat, sedangkan DPD merupakan lembaga perwakilan daerah. Sebagai lembaga perwakilan, maka baik DPR maupun DPD terlibat dalam proses pembuatan keputusan politik secara nasional, agar DPD sebagai perwakilan daerah memiliki kesempatan untuk ikut terlibat dalam proses pembuatan keputusan politik secara terbatas, yaitu dalam hal-hal yang terutama berkaitan langsung dengan kepentingan daerah.

Selanjutnya, DPR dan DPD sama-sama anggotanya dipilih melalui pemilihan umum, sehingga keduanya memiliki legitimasi yang sama-sama kuat. Peningkatan status DPD dapat dimaknai sebagai tuntutan yang dinamis dalam eksperimen membangun dan memperkuat representasi politik di Indonesia pada tataran nasional. Eksistensi DPD tanpa pemberian bobot kewenangan akan mengurangi kapasitas kelembagaannya untuk menyerap dan memperjuangkan aspirasi daerah. Pilihannya adalah status quo

15 BPKK DPD RI, *Deskripsi Perjuangan DPD RI: Menuju Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Badan Pengembangan Kapasitas Kelembagaan (BPKK) Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI), (Jakarta: BPKK DPD RI, 2016), h.19-20

ataukah meningkatkan otonomi kelembagaannya untuk melaksanakan fungsi legislasi, pengawasan dan anggaran? Kedua pilihan ini tentu ada konsekuensinya. Jika tidak diberi bobot, maka DPD hanyalah suatu asesori bikameral atau quasi bikameral. Oleh karena itu, menjadi logis apabila ada tuntutan untuk membubarkan DPD, jika kewenangannya tetap dibatasi.¹⁶

Munculnya aspirasi untuk melakukan amandemen kelima UUD 1945 khususnya berkaitan dengan kewenangan DPD dipandang tepat mengingat keberadaan DPD yang tidaklah sesuai dengan cita-cita dan tujuan pembentukan DPD. Perlunya penataan kembali kewenangan DPD sebagai lembaga penyeimbang DPR dan memiliki fungsi legislasi yang utuh.

Upaya penguatan lembaga DPD terus dilakukan dengan mendorong agar kewenangan dan pelaksanaan fungsi parlemen antara DPR dan DPD relatif berimbang, yakni dalam fungsi legislasi, anggaran, kontrol, representasi, dan rekrutmen politik. Karena pada prinsipnya efektifitas sistem kamar dalam lembaga perwakilan sangat ditentukan oleh perimbangan kewenangan antarkamar. Khususnya dalam fungsi legislasi, DPD sebagai kamar kedua di lembaga perwakilan harus mampu mengartikulasikan kepentingan daerah pada setiap proses pembuatan keputusan di tingkat nasional, terutama dalam pembuatan undang-undang yang berkaitan langsung dengan kepentingan daerah. artinya setiap RUU yang dibahas harus mendapatkan persetujuan bersama antara DPR dan DPD (termasuk RUU APBN).

MPR terdiri atas DPR dan DPD sebagai lembaga, tidak lagi mewadahi anggota DPR dan DPD. Konsekuensinya, jumlah kuorum dalam pengambilan keputusan majelis (pemakzulan dan perubahan UUD 1945) ditentukan di tiap kamar meskipun pada akhirnya keputusannya diambil secara keseluruhan. Untuk pemakzulan, kuorum sidang adalah $\frac{3}{4}$ jumlah anggota DPR dan $\frac{3}{4}$

¹⁶ DPD RI, *Laporan Kinerja Lembaga Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Tahun Sidang 2015-2016*, (Jakarta: DPD RI, 2016), hlm. 291.

jumlah anggota DPD. Keputusan disetujui 2/3 jumlah anggota DPR dan 2/3 jumlah anggota DPD yang hadir. Untuk perubahan UUD 1945, kuorum sidang adalah 2/3 jumlah anggota DPR dan 2/3 jumlah anggota DPD. Keputusan disetujui 50 % + 1 dari jumlah anggota DPR dan 50 % +1 dari jumlah anggota DPD. DPR dan/atau DPD dapat mengajukan usul pemakzulan, dan DPR maupun DPD berwenang mengusulkan perubahan UUD NR 1945.¹⁷

Adapun beberapa saran/rekomendasi terkait penataan kewenangan DPD yang tercantum dalam laporan Badan Pengkajian MPR, antara lain:¹⁸

- 1) Terkait dengan kedudukan DPD, maka bagian yang diusulkan untuk dirubah adalah Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sehingga berbunyi “Dewan perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah memegang kekuasaan membentuk undang-undang”, atau karena Pasal 20 mengatur tentang DPR, maka dapat ditambahkan ayat dalam Pasal 22C, yang mengatakan bahwa, “Dewan Perwakilan Daerah memegang kekuasaan membentuk undang-undang”.
- 2) Setelah kedudukan DPD, maka selanjutnya fungsi, tugas dan wewenang juga akan mengikuti dengan adanya perubahan kedudukan tersebut. Fungsi juga harus semakin ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dengan menambahkan ayat dalam Pasal 22D, bahwa “Dewan Perwakilan Daerah memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan” (walaupun fungsi ini terbatas pada kepentingan daerah).

¹⁷ DPD RI, *Pokok-Pokok Usul Perubahan Kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 oleh Kelompok DPD di MPR RI*, (Jakarta: DPD RI, 2013), hlm. 3-4.

¹⁸ DPD RI, *Laporan Kinerja Lembaga Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Tahun Sidang 2015-2016*, hlm. 291-292.

- 3) Beberapa pasal yang bisa diusulkan untuk diubah antara lain: (1) Pasal 20 Ayat (1) seharusnya selain DPR, maka DPD juga disebutkan sebagai lembaga yang memegang kekuasaan membentuk undang-undang; (2) Pasal 22C Ayat (2), perlunya penambahan jumlah anggota DPD; (3) Pasal 22D Ayat (1) seharusnya berbunyi "DPD berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR dan Presiden 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 berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah".
- 4) Berkaitan dengan fungsi pengawasan, pengaturan dalam Pasal 22D ayat (3) UUD 1945 dan UU MD-3 perlu dilakukan perubahan seperti berikut ini "Dewan Perwakilan Daerah 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 menindaklanjuti sendiri hasil pengawasannya".
- 5) Selanjutnya, perlu ditambahkan satu ayat baru mengenai hak-hak DPD dalam rangka pengawasan, yang rumusannya sebagai berikut: "Dalam melaksanakan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Daerah mempunyai hak mengajukan pertanyaan, hak meminta keterangan, hak angket, dan hak mengajukan pernyataan pendapat".
- 6) Pengaturan seperti tersebut, akan memperkuat kedudukan DPD dalam rangka pengawasan penyelenggaraan pemerintahan. Dengan demikian, harapan akan adanya checks and balances di antara lembaga perwakilan dapat terwujud.

- 7) Dalam konteks untuk memerankan DPD dalam fungsi *budgeting* tidak hanya mengubah Pasal 22D Ayat (1), akan tetapi penting juga meninjau kembali makna yang terdapat dalam Pasal 23 Ayat (2) UUD 1945, yaitu Penataan kewenangan DPD dalam konteks RUU APBN adalah “menyusun undang-undang tentang tata cara RUU APBN yang menetapkan keterlibatan DPD sejak awal dengan melakukan rapat dengan pemerintah”. Hal ini setidaknya-tidaknya mencegah terkonsentrasinya pembahasan RUU APBN dalam bangkar DPR. Substansi materi pertimbangan DPD terhadap RUU APBN berupa rumusan anggaran (alokasi dana transfer ke daerah) yang diajukan sesuai dengan kebutuhan dan potensi daerah.

Kewenangan DPD dalam bidang legislasi sebagaimana diatur pada Pasal 22D UUD 1945, hanya terbatas pada mengajukan dan ikut membahas rancangan undang-undang (RUU) yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran, serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. DPD tidak bisa mengesahkan RUU dalam bidang-bidang tersebut setelah mengajukan pendapat dan ikut membahas, sebab kewenangan mengesahkan undang-undang hanya dilimpahkan kepada DPR. Mendorong dalam amandemen kelima agar DPD dan DPR memiliki kewenangan dalam fungsi legislasi yang sama dan seimbang serta tidak terjadi disparitas kewenangan dalam lembaga legislatif. Masing-masing memiliki kuasa untuk membentuk undang-undang dari mulai pengusulan, pembahasan hingga pengesahan. Tentu, kewenangan yang sama terkait dengan fungsi legislasi tersebut pada undang-undang yang berkaitan dengan ranah kedaerahan yang diwakili oleh lembaga DPD.

Fungsi pengawasan DPD sebagaimana diatur pada Pasal 22E akan terus didorong untuk ditingkatkan melalui amandemen kelima. Yakni, fungsi pengawasan DPD terhadap pelaksanaan

undang-undang yang berhubungan dengan kedaerahan serta memperkuat dengan kewenangan DPD melakukan hak veto terhadap RUU selain RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran, serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Selanjutnya pada amandemen kelima akan mempertegas syarat independensi calon anggota DPD yang diwajibkan bukan dari partai politik. Selain juga diperjelas dengan aturan harus berdomisili di daerah pemilihan demi memperkuat keterwakilan yang benar-benar murni perseorangan dari perwakilan daerah, bukan mewakili kepentingan partai politik sebagaimana perebutan kursi di DPR. Terkait independensi keanggotaan DPD dari partai politik ini merupakan kesungguhan untuk menciptakan kerangka *check and balances* yang efektif dari sistem bikameral yang ada di Indonesia selaras dengan Putusan MK No. 30/PUU/XVI/2018 yang telah memutuskan bahwa DPD tidak boleh berasal dari partai politik.

Dalam rangka memperkuat sistem bikameral (*strong bicameralism*) tentu amandemen kelima tidak hanya kewenangan DPD namun juga dalam hal kuantitas jumlah keanggotaan di DPD, yang sebelumnya wakil dari setiap provinsi dengan 34 provinsi sekarang ini, 4 (empat) orang dengan jumlah 136 orang, menjadi 5 (lima) orang setiap provinsi sehingga berjumlah 179 orang, yang nanti diatur pada Pasal 22C. Hal itu dipandang ideal untuk ideal untuk menciptakan kekuatan yang seimbang dari segi jumlah keanggotaan DPD dibandingkan dengan keanggotaan DPR yang berjumlah 560 kursi bertambah pada pemilu 2019 menjadi 575 kursi. Sebagaimana dicontohkan di beberapa negara seperti Perancis, anggota Senat berjumlah 321 orang dengan jumlah anggota DPR (*national assembly*) berjumlah 577 kursi, di Australia anggota senat berjumlah 76 orang dengan anggota DPR (*house of representative*) berjumlah 150 orang, dan Jepang anggota senat

(*house of councillors*) berjumlah 247 orang dengan anggota DPR (*house of representative*) berjumlah 480 kursi.¹⁹

E. Penutup

DPD memiliki peran dan wewenang dalam fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan yang sama dengan DPR agar menciptakan kewenangan berimbang *check and balances* dan tidak terjadi disparitas kewenangan serta memperkuat sistem bikameral (*strong bicameralism*) melalui Amandemen Kelima UUD NRI 1945. Dalam fungsi pengawasan DPD memiliki kuasa untuk membentuk undang-undang dari mulai pengusulan, pembahasan hingga pengesahan. Dalam fungsi pengawasan DPD mempunyai hak mengajukan pertanyaan, hak meminta keterangan, hak angket, dan hak mengajukan pernyataan pendapat, menyusun undang-undang tentang tata cara RUU APBN yang menetapkan keterlibatan DPD sejak awal dengan melakukan rapat dengan pemerintah dan kewenangan hak veto terhadap RUU selain RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran, serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Selanjutnya juga diusulkan penambahan anggota DPD menjadi 5 (lima) orang setiap provinsi, harus berdomisili di daerah pemilihannya dan independen bukan dari parpol politik sebagaimana Putusan MK No. 30/PUU/XVI/2018.

F. Saran

DPD terus melakukan kajian konstitusional dan kelembagaan bersama para akademisi, masyarakat dan tokoh daerah serta terus menjalin komunikasi dan lobi politik kepada

¹⁹ Reni Dwi Purnowati, *Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Grafindo Persada, 2005), hlm. 115.

DPR dan Presiden dalam rangka penguatan sistem bikameral di parlemen melalui Amandemen Kelima UUD NRI 1945.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly. "Membangun Budaya Sadar Berkonstitusi Untuk Mewujudkan Negara Hukum Yang Demokratis" Bahan Orasi Ilmiah Peringatan Dies Natalis ke XXI dan Wisuda 2007 Universitas Darul Ulum (Unisda) Lamongan 29 Desember 2007.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah, Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1996.
- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*" Cetakan kedua, Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- BPKK DPD RI, "Deskripsi Perjuangan DPD RI: Menuju Amandemen UUD 1945", Jakarta: Badan Pengembangan Kapasitas Kelembagaan (BPKK) Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI), 2016.
- BPKK DPP RI "Eksekutive Summary Kompilasi Hasil Penelitian BPKK DPD RI Tahun 2015 (Kerjasama BPKK DPD RI dengan Universitas Islam Indonesia Provinsi D.I. Yogyakarta, Universitas Diponegoro Provinsi Jawa Tengah, dan Universitas Negeri Jakarta Provinsi DKI Jakarta tentang Peningkatan Fungsi Legislasi, Fungsi Pengawasan, dan Fungsi Penganggaran DPD RI)" Jakarta: BPKK DPD RI, 2016.
- DPD RI, *Laporan Kinerja Lembaga Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Tahun Sidang 2015-2016*, Jakarta: DPD RI, 2016.
- DPD RI, *Pokok-Pokok Usul Perubahan Kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 oleh Kelompok DPD di MPR RI*, Jakarta: DPD RI, 2013
- DPD RI, Pusat Perancangan Kebijakan Dan Informasi Hukum Pusat-Daerah (Law Center) DPD RI, *Tafsir Konstitusional Kewenangan DPD RI*, Jakarta: Law Center DPD RI, 2015

- Hartono, Abdul Qadir Amir. *Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) Sebagai Penyeimbang Legislasi Nasional*, Artikel, Jurnal Hukum Volume 4, Nomor 2, Juli 2014
- Isra, Saldi. *Amandemen Lembaga Legislatif dan Eksekutif: Prospek dan Tantangan*. Jurnal Politik Unusia, No. 49 Tahun 2003
- Jaweng, Robert Endi dkk, *Mengenal DPD RI; Sebuah Gambaran Awal*, Jakarta: Institute For Local Development, 2006
- Purwosari, Reni Dwi. *Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia*, Jakarta: Rajawali Grafindo PERSADA, 2005
- Sekretariat Jenderal MPR RI, *Putusan Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia*, Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2002
- Soematri, Sri. *Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, ed. Janedjri Jafar, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR, 2004
- Soemitro, Ronny Hanitijo. *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983.
- Susanti, Bivitri dkk., *Semua Harus Terwakili: Studi Mengenai Reposisi MPR, DPR, dan Lembaga Kepresidenan di Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2000.
- Syah, Taufiqurrohman. *Amandemen UUD Negara RI Tahun 1945 Menghasilkan Sistem Checks And Balances Lembaga Negara*, Biro Rekrutmen, Advokasi dan Peningkatan Kapasitas Hakim Komisi Yudisial RI, 2009.

AMANDEMEN KELIMA UUD NRI WACANA PENGUATAN LEMBAGA PERWAKILAN

Oleh:

Dr. Sri Sundari, SH., MM dan Nurhalimah

Ketua IQRA DKI JAKARTA

Email: Srydury@gmail.com

ABSTRAK

DPD RI yang mewakili masyarakat untuk mempermudah aspirasi masyarakat tersampaikan kepada pemerintah pusat. Kehadiran DPD diharapkan mencerminkan kedaulatan rakyat yang efektif yang dapat menjadi penghubung daerah dengan pemerintah pusat. Namun, DPD masih mengalami kendala akibat adanya keterbatasan fungsi dan kewenangan di lembaga ketatanegaraan. Keterbatasan kewenangan DPD menjadi tidak sesuai dengan prinsip DPD sebagai lembaga perwakilan daerah dalam mewujudkan prinsip check and balances. Upaya yang dilakukan untuk menunjukkan perkembangan hubungan positif DPR dan DPD sudah dilakukan. Hubungan yang baik tersebut, diharapkan akan mewujudkan kesetaraan DPR dan DPD dalam lembaga legislatif berdasarkan prinsip check and balances dalam melaksanakan UUD 1945 dan Pancasila.

Kata Kunci : Perwakilan Daerah, Amandemen Kelima UUD 1945. DPDRI

PENDAHULUAN

Pada zaman orde lama Indonesia memiliki UUD yang berbeda dengan UUD NRI 1945. Salah satunya seperti UUD RIS

atau UUDS. Pada UUD RIS yaitu sistem pemerintahan serikat. Pada UUDS sistem pemerintahan adalah federal. Sedangkan, pada UUD NRI tahun 1945, sistem pemerintahan kesatuan. UUD 1945 telah mengalami amandemen 4 kali dalam 4 tahun. Tetapi, hasil amandemen keempat masih memiliki kekurangan. Proses amandemen terjebak pada kepentingan jangka pendek, dan perubahan yang tidak sistematis. Masyarakat kecewa terhadap sistem pemerintahan di Indonesia. UUD 1945 dinilai sebagai sumber masalah yang terjadi. Berpijak pada ketentuan Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen, UU No. 22 Tahun 1999 berupaya meniadakan kelemahan-kelemahan UU No. 5 Tahun 1974 dengan memuat aturan yang menutup celah bagi peluang berlangsungnya pemerintahan sentralistis seperti yang pernah terjadi.¹

Kewenangan DPD RI

DPD RI memiliki fungsi legislatif, pertimbangan dan pengawasan pada bidang-bidang tertentu. Fungsi legislatif seperti dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) kepada DPR dan ikut membahas RUU. Fungsi pertimbangan seperti memberikan pertimbangan kepada DPR. Fungsi pengawasan seperti dapat melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, menyampaikan hasil pengawasan kepada DPR dan menerima hasil pemeriksaan keuangan negara yang dilakukan BPK.

DPD telah mengemukakan gagasan bahwa perlu melanjutkan proses amandemen UUD 1945, dengan menyiapkan usulan amandemen komprehensif. Mahkamah Konstitusi dapat diperluas untuk melakukan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan di Indonesia. Hal tersebut untuk menghindari adanya tumpang tindih keputusan dan menyingkronkan setiap keputusan. Dikawatirkan keputusan Mahkamah Konstitusi melanggar UUD 1945 jika, disatukan semua

¹Dian Bakti Setiawan, *Pemberhentian Kepala Daerah*, (Jakarta:Rajawali Pers), hlm.2

peraturan perundang-undangan di Indonesia berada di Mahkamah Konstitusi. Diharapkan Mahkamah Konstitusi dapat melakukan uji material terhadap peraturan perundang-undangan. Lalu, Mahkamah Konstitusi akan melihat yang diputuskan Mahkamah Agung merugikan hak-hak konstitusional, jika Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa putusan tersebut merugikan yang dilakukan adalah sebatas yang berlaku saja. (Harjono:2008,180)

PEMBAHASAN

a. Pengertian Amandemen

Amandemen berasal dari bahasa Inggris "to amend" berarti, membuat lebih baik dan menghapus sebuah kesalahan. Amandemen dapat diartikan sebuah perubahan yang lebih baik dan mengoreksi kesalahan. Konstitusi adalah aturan tertinggi dalam suatu negara. Penyempurnaan konstitusi memerlukan amandemen, amandemen perlu dipahami sebagai penambahan atau perubahan pada konstitusi yang terpisah dari aslinya dan diletakkan pada dokumen yang bersangkutan. Amandemen bukan pengganti, mengganti berarti melakukan perubahan total.

Amandemen UUD 1945 pasal-pasal dari UUD 1945 itu sudah mengalami perubahan yang tertulis. Pekerjaan Presiden untuk sementara waktu dibantu oleh sebuah Komite Nasional. Dan memang dalam Aturan Peralihan UUD 1945, pasal IV tercantum : Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk menurut Undang-undang Dasar ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah Komite Nasional. Presiden berkuasa tanpa batas karena beliau berfungsi sebagai eksekutif, sebagai pimpinan legislatif. Ini kurang demokratis, padahal Republik Indonesia saat itu harus menunjukkan sifatnya yang didukung rakyat. Kalau tidak, maka Belanda bakal berkoar-koar membenarkan bahwa Pemerintahan Soekarno, fasistik ala Jepang. Makanya konstitusi kita dicermati harus diamandemen. Tujuan perubahan UUD 1945 waktu itu

adalah menyempurnakan aturan dasar seperti tatanan negara, kedaulatan rakyat, HAM, pembagian kekuasaan, eksistensi negara demokrasi dan negara hukum, serta hal lain yang sesuai dengan perkembangan aspirasi dan kebutuhan bangsa.

Perubahan UUD 1945 dengan kesepakatan di antaranya tidak mengubah Pembukaan UUD 1945, tetap mempertahankan susunan kenegaraan (state structure) kesatuan atau dikenal sebagai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), serta mempertegas sistem pemerintahan presidensial.

b. Amandemen Pertama hingga Amandemen Keempat

UUD 1945 merupakan norma peraturan perundangan tertinggi mengalami penyimpangan dan penyelewengan. DPD RI seyogyanya menjadi lembaga perwakilan yang mampu mengoptimalkan dan memperjuangkan aspirasi daerah. DPD RI mewujudkan tujuan nasional demi kepentingan bangsa dan negara. Pada ketentuan Pasal 22D UUD 1945 dan Tata Tertib DPD RI bahwa lembaga legislatif DPD RI mempunyai fungsi legislatif, pengawasan, dan penganggaran. Hasil amandemen tiap tahap menunjukkan perkembangan yang terjadi. Amandemen pertama tahun 1999 terdapat ketentuan perubahan seperti Pasal 5 tentang hak presiden, 7 masa jabatan, 9 sumpah presiden, 13 penetapan dubes dan konsul, 14 grasi/amnesti/abolisi, 15 gelar, 17 kementerian negara, 20 penetapan UU fungsi DPR dan 21 pengajuan RUU oleh DPR. Walaupun amandemen dilaksanakan melibatkan dan memahami kehendak rakyat tetap saja sampai saat ini masih jadi perdebatan.

c. Amandemen Kelima UUD NRI wacana Penguatan Lembaga Perwakilan

Amandemen kelima Undang-undang Dasar (UUD) 1945 perlu dipersiapkan dengan matang, melalui proses dan mekanisme yang transparan, dan memberi ruang seluas-luasnya bagi seluruh elemen rakyat menyampaikan aspirasi.

Konsekuensi dari amandemen UUD 1945 mempunyai pengaruh terhadap kedudukan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia. Sebab adanya ketentuan tentang pemberhentian presiden atau wakil presiden dalam masa jabatan dalam UUD 1945 pasca perubahan tersebut. Pasca perubahan tersebut munculah istilah baru bidang hukum tata negara yaitu impeachment dan pemakzulan.

DPD melakukan amandemen kelima UUD 1945 semakin menguat setelah didukung oleh 4 fraksi yaitu PDIP, PKB, Partai Nasdem dan Partai Hanura. Koalisi partai penyeimbang yaitu Partai Gerindra, PAN, dan PKS. Posisi DPD RI berada dalam sila keempat Pancasila, DPD RI adalah perwujudan dari permusyawaratan perwakilan yang memimpin kerakyatan berdasarkan hikmah kebijaksanaan. Amandemen kelima UUD 1945 telah bergulir sejak MPR RI membentuk Lembaga Kajian Konstitusi (LKK) pada periode 2014-2019. Proses amandemen kelima UUD 1945 telah berjalan komprehensif. DPD mendorong seluruh proses menuju amandemen kelima dapat berjalan dengan baik. Amandemen terbatas pada haluan negara yang bersifat komprehensif. Diantaranya berisi pembangunan jangka panjang dalam sosial budaya, politik, dan pertahanan. Bila ditelusuri lebih jauh, amandemen kelima UUD 1945 telah dimulai oleh usulan DPD RI ke MPR RI periode 2004-2009 lalu dilanjutkan lagi pada periode 2009-2014. DPR dan DPD diharapkan bisa saling bersinergi membangun parlemen melalui mekanisme *checks and balances*. Gagasan amandemen kelima perlu dipikirkan dan dikaji ulang secara serius, sebab perubahan konstitusi merupakan suatu keniscayaan.

Berikut ini adalah 5 konsekuensi menurut Siti Zuhro :

1. Kewenangan DPD dalam mengajukan RUU setara DPR dan Presiden
2. DPD ikut membahas RUU
3. DPD berwenang memberikan persetujuan terhadap RUU
4. Keterlibatan DPD dalam menyusun program legislasi Nasional

5. Setiap RUU diajukan DPD tidak melalui proses Badan Legislati setara dengan RUU yang diajukan oleh Presiden.

Adapun isu-isu strategis yang diangkat DPD untuk pokok usulan perubahan terhadap UUD 1945 sebagai berikut :

1. Memperkuat Sistem Presidensial
Bangsa Indonesia harus memperkuat penyelenggaraan sistem pemerintahan presidensial untuk menjamin stabilitas politik berdasarkan karakteristik sejarah bangsa Indonesia.
2. Memperkuat Lembaga Perwakilan
Meningkatkan kualitas kebijakan dari segi perwakilan dalam peraturan perundang-undangan diperlukan sistem *check and balances*.
3. Memperkuat Otonomi Daerah
Negara perlu mengatur hubungan yang baik antara pusat dan daerah. Agar memberikan ruang kepada daerah untuk mengatur daerahnya sendiri walaupun tetap dalam pengawasan pemerintah pusat.
4. Calon Presiden Perseorangan
Pemilihan pemimpin bangsa seyogyanya tidak melalui partai politik saja tetapi, membuka kesempatan untuk perseorangan.
5. Pemilihan Pemilu Nasional dan Pemilu Lokal
Pemilihan dimaksudkan untuk pemetaan isu politik secara nasional atau lokal.
6. Forum Privilegiatum
Kepastian hukum diperlukan untuk pejabat negara yang menghadapi proses peradilan agar tidak berlarut-larut dalam proses hukum.
7. Optimalisasi Peran Mahkamah Konstitusi
Mahkamah Konstitusi perlu pengoptimalan dalam pengujian peraturan perundang-undangan.
8. Penambahan Pasal Hak Asasi Manusia

Negara harus berupaya memaksimalkan untuk merealisasikan jaminan-jaminan hak asasi manusia yang sudah diakui dalam konvensi.

9. Penambahan Bab Komisi Negara

Ada lima komisi negara yang perlu dimasukkan dalam UUD 1945 yaitu, Komisi Pemilihan Umum, Komisi Pemberantasan Korupsi, Komisi Yudisial, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, dan Komisi Kebebasan Pers sebagai penunjang hukum.

10. Penajaman Bab tentang Pendidikan dan Perekonomian

Negara perlu menegaskan jaminan hak warga negara untuk memperoleh pendidikan dan pelatihan.

d. Amandemen Konstitusi sebagai Penyempurna Konstitusi

Amandemen adalah penyempurnaan terhadap pasal-pasal yang sudah ada tanpa mengubah pasal aslinya. Konstitusi dapat dilakukan dengan tiga cara yakni :

1. Amandemen
2. Perubahan
3. Pengganti

Mengenai ketiga istilah di atas para ahli hukum atau ahli politik memiliki pendapat berbeda mengenai UUD 1945. Ada beberapa pendapat menganggap bahwa reformasi UUD 1945 adalah langkah amandemen merupakan tindakan penyempurnaan terhadap pasal-pasal konstitusi. Negara dan segala hal yang terkait dengan negara tidak bisa terlepas dari konstitusi sebagai landasan berpikir dalam kehidupan berbangsa.

Untuk menjalankan tugas dengan efektif, Komisi Konstitusi memiliki tugas dan wewenang :

1. Melakukan penyelidikan dalam rangka penyusunan naskah Rancangan Perubahan UUD 1945
2. Melakukan upaya untuk memperoleh feedback dari publik

3. Menyusun feedback dari masyarakat menjadi Rancangan Perubahan UUD 1945
4. Melakukan sosialisasi naskah Rancangan Perubahan UUD 1945 kepada publik.

e. Problem Parlemen Di Indonesia

Penerapan sistem parlemen yang seimbang kenyataannya, belum dapat terwujud. Kesepakatan untuk melakukan amandemen terhadap UUD 1945 untuk meminimalisir penyelenggaraan negara yang sentralistik. Sentralistik pada dasarnya merupakan instrumen yang paling baik untuk melakukan koordinasi dan menghindari tumpang tindih serta fragmentasi administrasi². Kewenangan klasik dalam azas sentralisasi tersebut dilaksanakan oleh pemerintah pusat. Pelaksanaan tugas-tugas dalam azas sentralisasi dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional (APBN) dan dilaksanakan oleh aparat dan instansi pemerintah pusat.³

Perkembangan negara-negara yang menganut sistem dua kamar bersifat sederhana, praktik ketatanegaraan di Indonesia memiliki fakta terbalik dalam kedudukan, fungsi dan kewenangan DPD. Perubahan struktural dan fungsi lembaga legislatif Indonesia atau reformasi parlemen adalah telah menggeser supremasi MPR sebagai lembaga tertinggi negara. MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara saat ini. Saat ini proses yang berjalan menjadi tidak sehat, pada kenyataannya terlihat dari upaya DPR yang mendominasi seluruh rangkaian kebijakan legislasi. Di sisi lain, DPD menjadi lembaga yang sedang mencari kewenangan yang hilang dan konstitusi mengurung DPD dalam kebijakan legislasi yang terbatas.

² Mintzberg, 1983

³ Eko Prasajo dan Irfan Ridwan Maksum, *Desentralisasi & Pemerintahan Daerah : Antara Model Demokrasi Lokal & Efisiensi Struktural*, (Depok: Dia Fisip UI, 2006), hlm. 7

f. Masa Depan DPD dan Sistem Parlemen Bikameral

Perubahan lembaga-lembaga negara termasuk DPD dalam UUD 1945 menghadirkan harapan untuk segera memiliki lembaga parlemen. Tetapi, pembentukan DPD melalui Konstitusi diimbangi dengan kewenangan yang sangat terbatas. Kehadiran DPD selama ini dianggap bermasalah dan pemborosan karena fungsi, hak, dan kewenangan tidak terikat. DPD sekarang perlu direposisi agar produktif lagi, demokratis dan tidak menimbulkan pemborosan lembaga ketatanegaraan.

DPD perlu diperkuat agar menjadi bagian dari lembaga legislatif meskipun ada beberapa keterbatasan.

Hal ini menyebabkan, lembaga ini menjadi formalitas konstitusional saja. Secara umum, terdapat 3 pendekatan perubahan terhadap isu amandemen kelima yakni:

1. Pendekatan kesejahteraan (historical approach)
2. Pendekatan substansi (content approach)
3. Pendekatan sosial budaya (cultural approach)

Semua pendekatan di atas, mengharuskan kita untuk melihat isu amandemen ke arah yang lebih baik berdasarkan kebutuhan. Salah satu kebutuhan *urgent* adalah penataan dan pengelolaan sistem ketatanegaraan.

Ada lima aspek diantaranya :

- Penataan fungsi lembaga negara
- Hubungan pusat dan daerah
- Sistem pemilu
- Kekusaan kehakiman
- Hak asasi manusia dan kesejahteraan sosial

Pada saat mengamandemen pasal-pasal yang berkaitan dengan DPR, justru mengalami penguatan dan pemegang kekuasaan membentuk UU tanpa DPD. DPD hanya menjadi lembaga pelengkap dari lembaga-lembaga yang sudah ada. Melemahnya kewenangan dan terbatasnya fungsi-fungsi DPD

terutama dalam keterlibatan dalam membentuk UU, DPD mengalami kekalahan dalam jumlah keanggotaan. UUD 1945 membatasi anggota DPD tidak boleh sepertiga anggota DPR. Keadaan ini makin memperburuk posisi DPD di kelembagaan negara. Eksistensi DPD berupa posisi tawar, kapasitas, dan citra kelembagaan akan dipengaruhi latar belakang figur yang mengisinya. Diharapkan yang mengisi keanggotaan DPD adalah figur yang kritis, independen dan mampu mengekspresikan proses-proses pengambilan kebijakan di tingkat nasional.⁴

DPD dalam keterbatasannya telah memberikan penguatan demokrasi, khususnya yang berkaitan dengan daerah dan memperjuangkan kepentingan masyarakat daerah kepada pemerintah pusat. Perkuatan DPD dapat dilihat dari beberapa aspek diantaranya, sistem pemilihan anggota DPD dilakukan secara langsung oleh rakyat. DPD sebagai perwakilan daerah mengakomodasi dan representasi wilayah atau provinsi di Indonesia.

Penelitian yang dilakukan oleh IDEA menunjukkan dari 54 negara demokratis yang diteliti ada 22 negara yang menganut sistem perwakilan unikameral, sedangkan ada 32 negara memilih sistem bikameral. Ada banyak bentuk negara kesatuan menganut sistem bikameral dan ada pula menganut sistem unikameral. Dan hasil penelitian menunjukkan semua negara demokratis yang wilayahnya luas memiliki dua majelis (bikameral) kecuali Muzambique.

Eksistensi DPD RI harus dipertahankan dan ditingkatkan ke depannya. Dan pemilihan sistem bikameral tidak perlu dikhawatirkan lagi sebab, akan menuju sistem federal. Prospek DPD ke depan dalam lembaga perwakilan sistem bikameral harus semakin jelas dan tegas menjadi sistem bikameral yang asli dengan fungsi legislasi. Selain itu menata ulang struktur lembaga perwakilan yang tidak jelas. Harapan ke depan lembaga

⁴ Ni'matul Huda., Hukum Tata Negara Indonesia (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada,2006), hlm. 179 .

perwakilan di Indonesia menjadi lembaga perwakilan dengan sistem bikameral murni.

g. Memperkuat Lembaga Perwakilan

Lembaga Perwakilan diperkuat dengan mendesain MPR yang terdiri atas anggota DPR dan DPD. Hal sangat substansi terutama dalam pengambilan keputusan bersama yang harus dilihat pada eksistensi lembaga bukan pada jumlah anggota sehingga tercipta keseimbangan dalam dua kamar legislasi. DPD diperkuat bukan pada fungsi sebagai penyeimbang karena dipilih langsung oleh rakyat. Tetapi, diperkuat dengan struktural terutama yang berkaitan dengan anggota DPD berupa hak imunitas anggota DPD yang diatur di tingkat UU diangkat ke tingkat konstitusi UUD 1945. DPD dapat memberikan pertimbangan kepada DPR atas Rancangan Undang-Undang APBN dan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.⁵ DPD dapat memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK yang disampaikan secara tertulis sebelum pemilihan anggota BPK. DPD tidak mempunyai hak inisiatif dan mandiri dalam membentuk Undang-undang, sekalipun di bidang masalah daerah.⁶

h. Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Pola hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah merupakan aspek penting yang harus diatur dalam konsep negara kesatuan. Pelaksanaan wewenangan yang bersumber dari kedaulatan negara bukan berada pada kewenangan Pemerintah Pusat saja tetapi, pada Pemerintah Daerah. Pada aspek pembagian keuangan, pemanfaatan sumber daya alam. Pemanfaatan berbagai aspek penting membutuhkan keikutsertaan rakyat melalui

⁵ Ni'matul Huda., Hukum Tata Negara Indonesia (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada,2006), hlm. 183 .

⁶ ⁶ Ni'matul Huda., Hukum Tata Negara Indonesia (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada,2006), hlm. 184-185

perwakilan daerah (legislatif). Perubahan konstitusi ke depan, ada 2 pola hubungan yang perlu diperkuat yakni:

- Pola hubungan antara pusat dan provinsi
- Pola hubungan antara provinsi dan kabupaten/kota

Dengan begitu, pusat hanya berhubungan dengan provinsi secara langsung, sedangkan hubungan pusat ke daerah adalah hubungan secara tidak langsung harus melalui provinsi. Pola hubungan yang tidak langsung atau bertingkat diharapkan mewujudkan efektivitas berjalannya unit pemerintah.

i. Keterlibatan Daerah dalam Pembuatan Kebijakan di Tingkat Pusat

Berdasarkan Undang-Undang Susunan dan Kedudukan yang disahkan pada tanggal 31 Juli 2003, maka Daerah diberikan wadah institusional untuk terlibat dalam pembuatan kebijakan di tingkat pusat. DPD berkedudukan sebagai “parlemen kedua” bersama-sama dengan DPR. Meskipun demikian beberapa pemikiran perlu dikembangkan untuk memperkuat DPD sebagai perwakilan daerah. Anggota-anggota DPD dipilih secara langsung oleh rakyat daerah dan tidak harus merupakan anggota pemerintahan daerah dapat menyebabkan kontradiksi keputusan pemerintahan daerah dengan keputusan anggota-anggota DPD yang mewakili Daerah. Pada sisi lain, kekuasaan yang dimiliki oleh DPD hanya terbatas pada produk Undang-undang yang memiliki keterkaitan dengan otonomi daerah dan perimbangan daerah.⁷

j. Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Demokrasi yang berakar pada rakyat di daerah akan memperkuat pemerintahan daerah yang membutuhkan reformasi. Secara teoritik Pemerintahan Daerah merupakan perpanjangan tangan dari Pemerintah Pusat. Pemerintah Daerah tetap

⁷ Eko Prasajo dan Irfan Ridwan Maksum, *Desentralisasi & Pemerintahan Daerah : Antara Model Demokrasi Lokal & Efisiensi Struktural*, (Depok: Dia Fisip UI, 2006), hlm. 121

diposisikan dalam eksekutif. Sedangkan, DPRD menjadi lembaga legislatif daerah yang tidak berhubungan pertanggung jawab dengan Pemerintah Pusat.

k. Desain Bikameral yang efektif

Konsep perubahan komprehensif UUD 1945 dibukukan oleh DPD yang perlu disosialisasikan kepada rakyat, untuk memperoleh masukan dan aspirasi. Usulan perubahan UU 1945 diluncurkan DPD pada tanggal 5 Maret 2009 untuk dinilai publik. DPD di bantu tim untuk menyusun UUD 1945 secara komprehensif. Penguatan DPD adalah dengan penguatan sistem presidensial, otonomi daerah, hak asasi manusia, hubungan pemerintahan pusat dengan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan ekonomi serta sistematika UUD 1945 yang sesuai dengan teori pembentukan konstitusi.

l. Check and Balance

Amandemen UUD 1945 telah menghasilkan pemisahan kekuasaan dalam sistem pemerintahan Indonesia berdasarkan prinsip *check and balances*. Secara umum, *check and balances* dimaksudkan untuk mengimbangi dan mengawasi antar kekuasaan yang satu dengan yang lain.

Kata *check* di sini berarti kontrol antara yang satu dengan yang lain, agar pemegang kekuasaan tidak sewenang-wenang. Banyak pendapat berpendapat bahwa terjadinya krisis di Indonesia disebabkan oleh ketidakjelasan konsep yang dibangun oleh UUD 1945, tidak ada *check and balances* antar kelengkapan organisasi negara. Sejak saat itu, berbagai kalangan menyiapkan bahan kajian untuk perubahan UUD 1945 dan mendesak MPR untuk melakukan perubahan. Beberapa hari belakangan ini, muncul aspirasi yang menginginkan agar dipakai sistem perimbangan kekuasaan (*check and balances*).

Secara substantif, UUD 1945 banyak mengandung kelemahan. Hal tersebut, dapat diketahui bahwa kekuasaan

eksekutif terlalu besar tanpa disertai oleh prinsip *checks and balances* yang memadai.⁸ Sehingga UUD 1945 biasa disebut *executive heavy*, dan itu menguntungkan bagi siapa saja yang menduduki jabatan presiden. Cabang kekuasaan seperti legislatif, eksekutif, dan yudikatif sama-sama sederajat dan saling mengontrol satu dengan yang lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*. Prinsip *checks and balances* ini maka kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi bahkan dikontrol dengan sebaik-baiknya sehingga meminimalisir penyalahgunaan kekuasaan.⁹

PENUTUP

Kesimpulan

Sejak merdeka negara Indonesia sudah memiliki perwakilan daerah di masing-masing daerah, berbentuk utusan daerah. Hal tersebut, dipandang kurang efektif dalam menyuarakan aspirasi masyarakat kepada pemerintah pusat. Maka, terbentuklah DPD RI yang mewakili masyarakat untuk mempermudah aspirasi masyarakat tersampaikan kepada pemerintah pusat. Kehadiran DPD diharapkan mencerminkan kedaulatan rakyat yang efektif yang dapat menjadi penghubung daerah dengan pemerintah pusat. Namun, DPD masih mengalami kendala akibat adanya keterbatasan fungsi dan kewenangan di lembaga ketatanegaraan. Keterbatasan kewenangan DPD menjadi tidak sesuai dengan prinsip DPD sebagai lembaga perwakilan daerah dalam mewujudkan prinsip *check and balances*. Upaya yang dilakukan untuk menunjukkan perkembangan hubungan positif DPR dan DPD sudah dilakukan. Hubungan yang baik tersebut, diharapkan akan mewujudkan kesetaraan DPR dan DPD dalam lembaga legislatif berdasarkan prinsip *check and balances*

⁸ Moh. Mahfud MD., *Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara* (Yogyakarta: UII Press, 1999), hlm. 96-98. Lihat juga dalam Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi* (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), hlm. 11-14.

⁹ Ni'matul Huda., *Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: PTRajaGrafindo Persada, 2006), hlm. 107.

dalam melaksanakan UUD 1945 dan Pancasila. Dengan demikian eksistensi DPD harus diperkuat kapasitas kelembagaannya sebagai badan legislatif. Gagasan terkait dengan perlunya amandemen lanjutan memang perlu diapresiasi. Tetapi, tentu perlu kajian terlebih dahulu dengan mempertimbangkan banyak aspek. Sehingga, kita tidak terkesan terburu-buru. DPD juga diharapkan dapat mengoptimalkan kewenangan yang sudah ada.

Saran

DPD diharapkan dapat menjalin kerja sama yang baik antar lembaga, agar aspirasi masyarakat dapat berjalan dengan baik dan tersampaikan pula. DPD juga dapat memperkuat kelembagaannya serta kewenangan fungsi agar bisa lebih leluasa dalam menjadi perwakilan daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul. 2016. *Makalah Dewan Perwakilan Daerah (DPD RI)*
- Alfi Moch Muzakki. 2016. *DPD RI, Bubarkan atau benahi?*
- Antoft, Kell & Jack novack, *Grassroots Democracy*; Halifax, Nova Scotia: Dalhousie University, 1998.
- Asshiddiqie, Jimly. , 2005. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, UII Press, 2005.
- Bromley, Daneil W. *Economic Interest and Insitutions: The Conceptual Foundations of Public Policy*. 1989. New York: Bazil Blackwell.
- Cheema, G. Shabbir & Dennis A. Rondinelli, *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*. 1983. Beverly Hills: Sage Publication
- Cohen. John M & Stephen B. Peterson. 1999 *Administrative Decentralization: Strategies for Developing Countries*, Connecticut: Kumarian Press.
- Detik.com. senin, 26 Januari 2015. *ini 10 pokok usulan amandemen kelima UUD'45. Ada soal capres Independen*.
- Dikmansyah Dwi. 2018. *Gagasan perubahan kelima UUD 1945*
- Disampaikan pada focus group discussion "Peran dan fungsi DPD RI dalam sistem ketatanegaraan Indonesia di universitas nasional Jakarta Tanggal 27 Mei 2010"
- DPD RI. Fungsi, tugas, dan wewenang DPD RI
- Eko Prasajo dan Irfan Ridwan Maksum, *Desentralisasi & Pemerintahan Daerah : Antara Model Demokrasi Lokal & Efisiensi Struktural*, 2006. Depok: Dia Fisip UI
- Farisa Ikhwanul. 2015. *Kompasiana : DPD harus lebih peka*
- Fried, Robert C, *The Italian Prefect: An Administration political Analysis*. 1963. Yale University Press.

- Goldsmith, Michael, *Politics, Planning & City*. 1980. London: Hutchinson & Co. Publisher.
- Guntara Ugun. 2011. *Penguatan peran dan fungsi dewan perwakilan daerah dalam optimalisasi otonomi daerah*
- Hasibun Albert. *Politik : Amandemen kelima UUD 1945*
- Jha, S. N & P.C. Mathur, *Decentralization and Local Politics*. 1999. New Delhi: Sage Publication.
- Kelsen, Hans, *General Theory of Law and State*, translated by Anders Wedberg; copyright renewed. 1973. New York: Russell and Russell
- Leemans, A. F, *Changing Pattern of Local Government*, The Hague: IULA, 1970.
- Logemann, J. H. A. *Het Staatsrecht Van Indonesie: Het Formele Systeem*. Gravenhage. 1964. Bandung: Van Hoeve.
- Maas Marwan. 2012. *Jurnal hukum prioris: Menggagas Perubahan kelima UUD 1945*.
- Mahfud Muhammad MD. 2009. *Perluakah Amandemen kelima UUD 1945*
- Maryanov, Gerald S, *Decentralization in Indonesian: As Political Problem*. Ithaca. , 1958. New York: Cornell University Press
- Moh. Mahfud MD., *Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara 2003*. Yogyakarta: UII Press, 1999 hlm. 96-98. Lihat juga dalam Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*. 2003 Yogyakarta: FH UII Press
- Ni'matul Huda., *Hukum Tata Negara Indonesia* . 2006. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada
- Ni'matul Huda., *Hukum Tata Negara Indonesia* .2006. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Ranggamone Bagus. 2012. *Desentralisasi dan demokrasi*
- Undang-undang Dasar 1945 Amandemen.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 tahun 2014
tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan
Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan
Perwakilan Rakyat Daerah

Wahyu Tyas Andini. 2014. *Amandemen UUD 1945 sebagai
konstitusi transisi*

“MODEL SISTEM” PELUANG DAN TANTANGAN AMANDEMEN UUD 1945 KE LIMA DILIHAT DARI SUDUT PANDANG PERTAHANAN NEGARA

oleh:

Tati Herlia

Analisis Pertahanan Negara Madya Set Balitbang Kemhan

Email: tatiherlia@yahoo.co.id

ABSTRAK

Setelah diketahui isu-isu strategis yang diangkat DPD RI sebagai pokok-pokok usul perubahan terhadap UUD NRI 1945 meliputi 10 poin yaitu isu strategis Memperkuat Sistem Presidensial, Memperkuat Lembaga Perwakilan, Memperkuat Otonomi Daerah, Calon Presiden Perseorangan, Pemilahan Pemilu Nasional dan Pemilu Lokal, Forum Privilegiatum, Optimalisasi Peran Mahkamah Konstitusi, Penambahan Pasal Hak Asasi Manusia, Penambahan Bab Komisi Negara, Penajaman Bab tentang Pendidikan dan Perekonomian. Kali ini penulis mencoba menulis dari sudut pemodelan sistemnya yaitu “Model Sistem Peluang dan Tantangan Amandemen UUD 1945 ke lima dilihat dari sudut pandang Pertahanan Negara”.

Kata Kunci: Model Sistem, Amandemen UUD 1945, Pertahanan Negara.

PENDAHULUAN

Kondisi politik nasional saat ini sedang mengalami penataan secara signifikan pada aspek infrastruktur politik, suprastruktur politik, serta budaya politik. Isu-isu yang terkait dengan komitmen politik hendaknya dilaksanakan secara proporsional pada semua

aspek, sementara pemerintahan terus berupaya membangun komunikasi politik secara demokratis dengan salah satu caranya disesuaikan dengan mekanisme hubungan kerja secara sistematis.

Dinamika politik yang berkembang saat ini terus menerus mengalami pembenahan menuju tatanan yang demokratis, sehingga sistem politik nasional dapat berjalan dengan baik¹.

Pertahanan Negara disebut juga Pertahanan Nasional adalah segala usaha untuk mempertahankan kedaulatan Negara, keutuhan wilayah sebuah Negara dan keselamatan segenap bangsa dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan Negara.

Hakekat pertahanan Negara segala upaya pertahanan bersifat semesta yang penyelenggaraannya didasarkan pada kesadaran atas hak dan kewajiban warga Negara serta keyakinan pada kekuatan sendiri.

Pertahanan dalam bahasa militer adalah cara-cara untuk menjamin perlindungan dari satu unit yang sensitif dan jika sumber daya ini jelas misalnya cara-cara membela diri sesuai dengan spesialisasi mereka, pertahanan udara (sebelumnya pertahanan terhadap pesawat: DCA) pertahanan rudal dan lain-lain. Tindakan taktik, operasi atau strategi pertahanan adalah untuk menentang/membalas serangan.

Penulisan ini membahas tentang Model Sistem Peluang dan Tantangan dari sudut Pertahanan Negara terhadap isu-isu strategis yang diangkat dari Konsep Kajian DPD RI yaitu pokok-pokok usulan perubahan terhadap UUD NRI 1945 ke lima.

¹ Buku Putih Pertahanan Indonesia, 2015

LANDASAN TEORI

Model adalah suatu Pola yang dibuat pada suatu pekerjaan yang akan kita lakukan. Jenis Pola ada yang berbentuk Elaborasi (kerja sama) , Analogi (persamaan antar bentuk yang menjadi dasar terjadinya bentuk-bentuk yang lain) dan Dinamis (penuh semangat dan tenaga sehingga cepat bergerak dan mudah menyesuaikan diri dengan keadaan).

Dari model tersebut penulis ambil contoh model dinamis yaitu dimana variable satu dan yang lainnya saling bergerak dan menyesuaikan secara kesinambungan dan sistematis²

Gambar 1. Teori Model

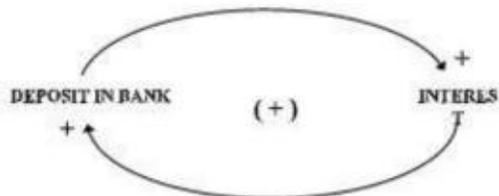


Gambar 2. Teori Sistem

Sistem adalah Kumpulan unit (bagian/elemeN/komponen) yang beroperasi dalam cara2 yang saling berhubungan.

² Kuntjoro, Yanif; Diklat APN Kemhan 2018

SISTEM TIDAK STABIL : POSITIVE FEEDBACK LOOP



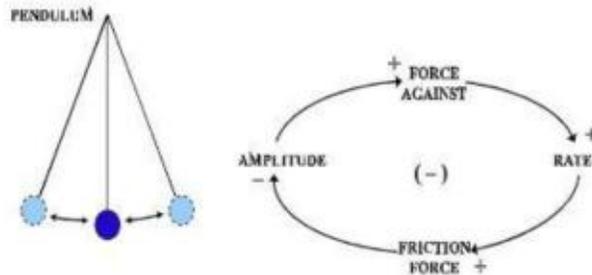
Sistem tidak stabil ditunjukkan oleh feedback-loop positif,
di mana jumlah tanda negatif (-)nya genap

Gambar 3. Model Sistem Tidak Stabil

Sistem tidak stabil identik dengan *Positive Feedback Loop* yaitu Sistem yang ditunjukkan oleh *feedback loop* positif (+) dan jumlah tanda negatifnya (-) genap³.

³ Kuntjoro, Yanif; Diklat APN Kemhan 2018

SISTEM STABIL : NEGATIVE FEEDBACK LOOP



Sistem 'Stabil' ditunjukkan feedback-loop negatif,
di mana jumlah tanda negatif(-)nya ganjil

Gambar 4. Model Sistem Stabil

Sistem Stabil ditunjukkan dengan *feedback-loop* negatif dimana jumlah tanda negatifnya (-) ganjil.

METODOLOGI

Penulisan ini menggunakan metodologi Deskriptif Analitis Kualitatif dengan Model Sistem yang menitik beratkan pada faktor internal yaitu Peluang dan Tantangan. Dimana Model system ini melihat variable mana yang mendukung (+) dan tidak mendukung (-) sehingga system dapat menjadi stabil/seimbang.

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Analisis Peluang dan Tantangan dari sudut Pertahanan Negara terhadap isu-isu strategis yang diangkat DPD RI sebagai pokok-pokok usulan perubahan terhadap UUD NRI 1945 ke lima penulis mencoba menulis dan menganalisis 10 (sepuluh) pokok

usulan tersebut dari sudut pandang Pertahanan Negara. Adapun 10 (sepuluh) pokok usulan tersebut dianalisis dan dibahas penulis sebagai berikut:

1. Memperkuat Sistem Presidensial.

Bangsa Indonesia harus memperjelas dan memperkuat penyelenggaraan sistem pemerintahan presidensial guna menjamin stabilitas politik secara nasional, berdasarkan karakteristik dan latar belakang sejarah bangsa.

a. Peluang dari sudut Hanneg.

Semua orang dapat berpeluang jadi Presiden, keterwakilan tidak ada, Badan Eksekutif lebih stabil dan Masa jabatan Eksekutif lebih jelas. Dari sudut pertahanan Negara bahwa tidak semua orang dapat menjadi presiden karena syarat seseorang yang menjadi presiden adalah seseorang yang mempunyai kualifikasi BELA NEGARA untuk mempertahankan kedaulatan Negara, keutuhan wilayah sebuah Negara dan keselamatan segenap bangsa dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan Negara.

Indikator BELA NEGARA meliputi 4 indikator psikis (Cinta Tanah Air, Rela Berkorban, Yakin akan Ideologi Pancasila, Sadar Berbangsa Bernegara) dan 1 indikator kesiapan fisik untuk Bela Negara.

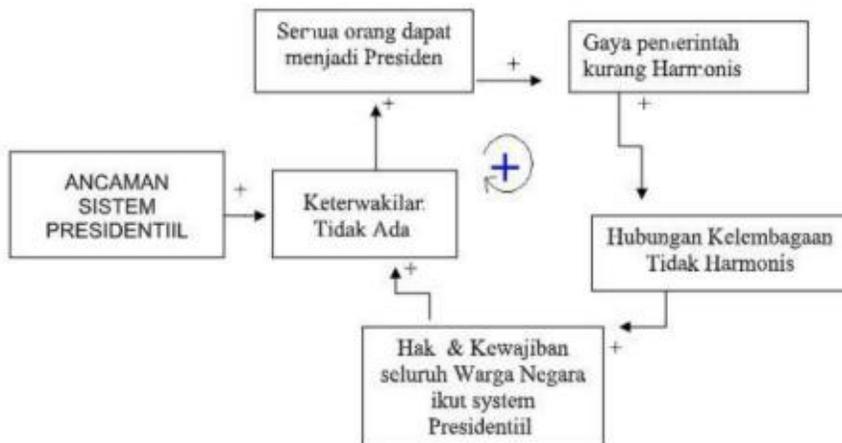
Hakekat pertahanan Negara segala upaya pertahanan bersifat semesta yang penyelenggaraannya didasarkan pada kesadaran atas hak dan kewajiban warga Negara serta keyakinan pada kekuatan sendiri.

b. Tantangan dari sudut Hanneg.

Gaya Pemerintah kurang Kompromis, Hubungan Kelembagaan Tidak harmonis, Badan Eksekutif lebih stabil dan Masa jabatan Eksekutif lebih jelas.

Amandemen UUD 1945 ke lima perlu memperhatikan hal tentang Kompromitas gaya pemerintahan, keharmonisan hubungan antar kelembagaan, stabilitas badan eksekutif dan kejelasan masa jabatan eksekutif yaitu tetap satu periode 5 tahun dan maksimal menjabat 2 periode saja.

MODEL SISTEM TIDAK STABIL PADA SISTEM PRESIDENTIIL



Gambar 5. Model Sistem Tidak Stabil pada Sistem Presidentiil

Ancaman Sistem Presidentiil meningkat maka Ketidadaan keterwakilan juga meningkat. Hal itu meningkatkan peluang bahwa semua orang dapat menjadi presiden dan meningkatkan gaya pemerintahan yang kurang kompromis meningkat karena bersifat individualis dan meningkatkan juga hubungan kelembagaan yang tidak harmonis tetapi tidak mengganggu Hak & Kewajiban seluruh Warga Negara ikut system Presidentiil.

MODEL SISTEM STABIL PADA SISTEM PRESIDENTIIL



Gambar 6. Model Sistem Stabil pada Sistem Presidentiil

Supaya Ancaman system presidensiil stabil perlu ditambahkan satu indikator yaitu meniadakan keterwakilan di tiap fraksi sehingga ancaman terhadap system presidensiil berkurang.

2. Memperkuat Lembaga Perwakilan.

Guna meningkatkan kualitas kebijakan dari segi derajat keterwakilan dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan, diperlukan mekanisme *check and balances* antar kamar dalam fungsi legislasi lembaga perwakilan.

Peluang dan Tantangan Perkuatan lembaga perwakilan menggunakan mekanisme *check and balances* antar kamar dalam fungsi legislasi lembaga perwakilan menurut sudut pandang Pertahanan Negara sangat diperlukan, karena :

- a. **Peluang**, akan Memperkuat DPD secara otomatis berarti mendorong sistem parlemen kita ke arah bikameralisme murni, kekuatan Keberadaan DPR dan DPD secara formal memperlihatkan bahwa lembaga perwakilan menganut sistem bicameral yaitu parlemen dua kamar yang terdiri dari DPR dan DPD. Dalam amandemen ke lima UUD 1945 hal ini perlu diperjelas tugas dan fungsi antara DPD dan DPR sehingga Netralitas terwujud tidak ada kepentingan

golongan partai tertentu dalam menjaga dan membangun NKRI ini.

- b. **Tantangan** Tugas DPD adalah menggedor-gedor pintu hati para legislator di parlemen untuk melakukan sidang perubahan UUD 1945, hal ini dikarenakan DPR mempunyai wewenang lengkap untuk melaksanakan amandemen ke lima UUD 1945 sesuai tuntutan zaman. Kementerian Pertahanan hanya berpesan amandemen tersebut tidak melanggar tujuan nasional kita yang tercantum pada alenia ke 4 Pembukaan UUD 1945.

MODEL SISTEM TIDAK STABIL PADA PERKUATAN LEMBAGA PERWAKILAN



Gambar 7. Model Sistem Tidak Stabil pada Perkuatan Lembaga Perwakilan

Ancaman Perkuatan Lembaga Perwakilan meningkat maka Perkuatan DPD secara otomatis ke arah bikameralisme murni juga meningkat. Hal itu semakin meningkatkan peluang DPD menyarankan kepada badan legislative untuk segera perubahan UUD 1945.

MODEL SISTEM STABIL PADA PERKUAT LEMBAGA PERWAKILAN



Gambar 8. Model Sistem Stabil pada Perkuatan Lembaga Perwakilan

Supaya Ancaman Perkuatan Lembaga Perwakilan stabil perlu ditambahkan satu indikator yaitu meniadakan Tidak memiliki *Bargaining Politik* (memiliki bargaining politik) sebagai Pendamping Tugas Konstitusional DPR, sehingga Ancaman terhadap Perkuatan Lembaga Perwakilan berkurang.

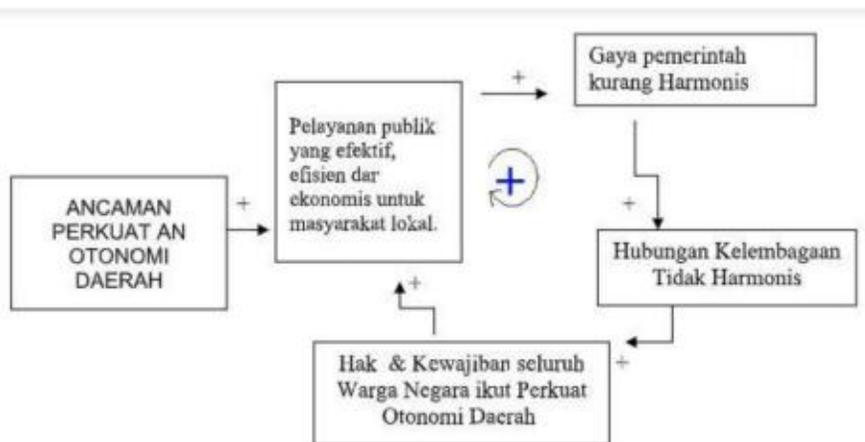
3. Memperkuat Otonomi Daerah.

Negara perlu mengatur pola hubungan antara pusat-daerah secara bertingkat serta lebih memberikan ruang kepada daerah untuk menjalankan otonominya.

- a. **Peluang dan kekuatan** pada Perkuatan Otonomi Daerah dilihat dari sudut pandang Pertahanan Negara agar Pemda menyediakan pelayanan public yang efektif, efisien dan ekonomis untuk masyarakat local dalam mempercepat terwujudnya kesejahteraan daerah dengan tidak keluar dari indicator bela Negara.

- b. **Tantangan dan kekuatan** pada Gaya Pemerintah kurang Kompromis menyebabkan hubungan kelembagaan tidak harmonis dan ini menyebabkan kurang cepatnya mewujudkan kesejahteraan daerah.

MODEL SISTEM TIDAK STABIL PADA PERKUATAN OTONOMI DAERAH



Gambar 9. Model Sistem Tidak Stabil pada Perkuatan Otonomi Daerah

Ancaman Perkuatan Otonomi Daerah menguat , upaya menaikkan pelayanan public yang efektif, efisien dan ekonomis untuk masyarakat local juga harus ditingkatkan. Logikanya harus menaikkan gaya pemerintah yang kurang harmonis juga dikarenakan bersifat otonomi, lalu tantangan hubungan kelembagaan yang tidak harmonis juga dinaikan sehingga Hak & Kewajiban seluruh Warga Negara untuk ikut Perkuat Otonomi Daerah meningkat untuk meniadakan ancaman terhadap perkuatan otonomi daerah.

MODEL SISTEM STABIL PADA PERKUATAN OTONOMI DAERAH



Gambar 10. Model Sistem Stabil pada Perkuatan Otonomi Daerah

Supaya Ancaman Perkuatan Otonomi Daerah stabil perlu mengurangi satu indikator yaitu Hubungan Kelembagaan Tidak Harmonis Agar Ancaman terhadap Perkuatan Otonomi Daerah lenyap.

4. Calon Presiden Perseorangan.

Mekanisme pemilihan pemimpin bangsa sebaiknya tidak saja melalui partai politik melainkan membuka pintu bagi calon perseorangan.

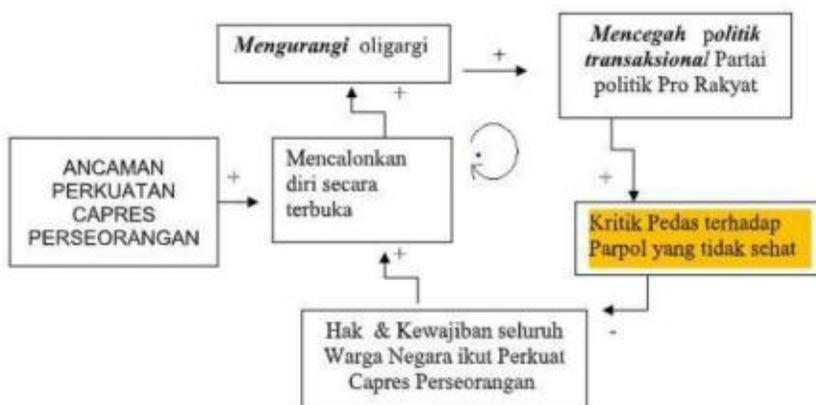
- a. **Peluang dan Kekuatan** dari sudut pandang HanNEG calon Presiden Perorangan adalah dapat mencalonkan diri setiap warga Negara secara terbuka. Setiap warga Negara mempunyai hak dan kewajiban yang sama untuk Bela Negara sesuai pasal 27 UUD 1945. Bela Negara disini dapat diartikan bahwa setiap orang sadar berbangsa dan bernegara, setiap warga boleh ikut mencalonkan diri untuk memimpin bangsa dan Negara ini tetapi calon adalah betul-betul yang mempunyai rasa sadar berbangsa dan bernegara, yakin akan idiologi Pancasila, rela berkorban, cinta tanah air

dan mempunyai kesiapan fisik bela Negara. Apabila Peluang ini dilakukan akan mengurangi, mencegah *oligargi* (bentuk pemerintahan yang kekuasaan politiknya secara efektif dipegang oleh kelompok elit kecil dari masyarakat baik dibedakan menurut kekayaan, keluarga atau militer yang dapat berkuasa secara absolute) dan *politik transaksional* Partai politik.

- b. **Tantangan dan Kekuatan** dari sudut pandang Hannek calon Presiden Perorangan merupakan Kritik Pedas terhadap Parpol yang tidak sehat dengan *mengurangi, mencegah* oligargi (bentuk pemerintahan yang kekuasaan politiknya secara efektif dipegang oleh kelompok elit kecil dari masyarakat baik dibedakan menurut kekayaan, keluarga atau militer yang dapat berkuasa secara absolute) dan *politik transaksional* Partai politik.

Kali ini penulis langsung menggunakan Model Sistem Stabil untuk Ancaman Penguatan Capres Perseorangan.

MODEL SISTEM STABIL PADA PERKUATAN CAPRES PERSEORANGAN



Gambar 11. Model Sistem Stabil pada Perkuatan Capres Perseorangan

Dari gambar tersebut dapat dikatakan bahwa Ancaman perkuatan Capres Perorangan meningkat maka pencalonan diri secara terbuka pun harus meningkat. Hal ini dapat meningkatkan pengurangan oligarki (kekuasaan politik yg dipegang kelompok elit kecil dalam masyarakat menurut kekayaan, keluarga atau militer). Dengan demikian dapat menaikkan pencegahan politik transaksional Partai politik Pro Rakyat. Akan tetapi dengan mengurangi kritik pedas terhadap parpol yang tidak sehat dan tetap menaikkan hak dan kewajiban warga Negara dalam pencegahan ancaman penguatan calon presiden perseorangan, maka model system pada Ancaman penguatan calon presiden perseorangan dapat dikatakan stabil.

5. Pemilahan Pemilu Nasional dan Pemilu Lokal.

Pemilahan pemilu nasional dengan pemilu lokal secara teknis dimaksudkan agar penyelenggaraan pemilu lebih sederhana sekaligus memetakan isu-isu pemilu secara nasional dan lokal.

- a. Peluang dari Sistem pemilu dilihat dari sudut pandang Pertahanan Negara:** Negara ini melaksanakan Program desentralisasi yaitu ditunjukkan dalam kajian literatur dan bukti empirik di berbagai negara Asia dan Afrika, bisa membuat pemerintah responsif terhadap aspirasi lokal. (Manor, 1999) Desentralisasi yang berhasil macam itu berpotensi atau berpeluang komprehensif karena meliputi devolusi, dekonsentrasi, dan desentralisasi fiskal. Akan tetapi, temuan ini belum tentu bisa terulang di Indonesia. Salah satu faktor yang menghambat peningkatan tingkat respons pemerintah adalah mengakarnya loyalitas partai dan sifat partai yang sentralistik. Di satu sisi, loyalitas yang tinggi memang membuat basis partai jadi kuat. Di sisi lain, tingginya loyalitas rakyat pendukung ini membuat politisi lokal jadi seakan terbebaskan dari kewajiban memikirkan aspirasi rakyat pemilihnya. Sementara partai yang sentralistik membuat politisi lokal bergantung pada

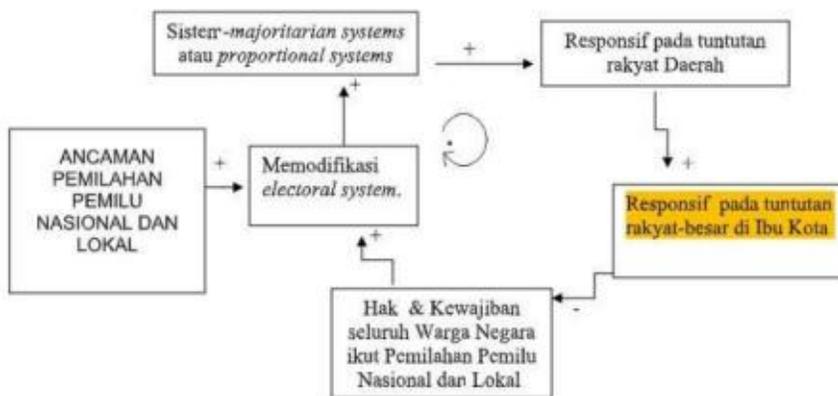
pimpinan partai di Ibu Kota. Dengan adanya kenyataan ini, meskipun ada desentralisasi otoritas (devolusi), tetapi tanpa adanya arena politik lokal yang independen maka *output* pemerintahan tetap saja tidak mencerminkan aspirasi local hal ini harus segera disesuaikan dengan indicator BELA NEGARA.

Peluang berikutnya dapat memodifikasi *electoral system*. modifikasi *electoral system*, karena memang sistem pemilu berperan menstrukturkan hubungan antara pemilih dan politisi. Struktur hubungan inilah yang akan menentukan tingkat respons negara terhadap rakyat. Meski penting dan relevan, apalagi karena RUU Amandemen terhadap UU Nomor 3 Tahun 1999 sedang dibicarakan, tetapi selama ini diskusi tentang modifikasi itu terjebak dalam masalah sistem pemilu. Akibatnya, perdebatan *electoral reform* itu terfokus pada pencarian salah satu sistem-*majoritarian systems* atau *proportional systems* atau kombinasinya-yang cocok dengan realita sosial-politik di Indonesia.

- b. Tantangan dari sudut pandang Pertahanan Negara**
bahwa Politik Indonesia saat ini sedang mengalami reformasi dan demokratisasi menunjukkan ketimpangan fokus perhatian. Isu Jakarta-sentris sangat dominan dan isu atau agenda lokal tersisihkan. Dalam era reformasi ini arena politik lokal belum terbangun secara independen. Akibatnya, bukan cuma politisi lokal yang sangat bergantung pada politisi nasional, tetapi perilaku politik tidak diwarnai oleh aspirasi lokal, tetapi lebih dipengaruhi oleh pusat. Situasi ini berseberangan dengan tujuan dibentuknya negara dan Pemerintah Republik Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945. Berdasarkan tujuan-tujuan itu seharusnya arena politik memberi ruang aspirasi bagi "seluruh" bukan "sebagian" bangsa Indonesia. Lebih jauh lagi, arena politik seharusnya responsif bukan saja pada tuntutan rakyat-besar di Ibu Kota, tetapi juga responsif pada

tuntutan rakyat-kecil di berbagai pelosok negeri. Melalui pemikiran bahwa reformasi dan demokratisasi bukan hanya diperlukan di Jakarta-yang sarat publisitas media massa-tetapi di setiap wilayah Republik Indonesia. Salah satu tujuan utama demokratisasi adalah membuat negara responsif terhadap aspirasi dan kebutuhan rakyat yang umumnya menyangkut isu-isu lokal. Maka pertanyaan yang harus dijawab adalah bagaimana membuat demokrasi di Indonesia peduli dan responsif terhadap aspirasi dan isu local atau kedaerahan untuk mewujudkan BELA NEGARA terhadap negeri ini.

MODEL SISTEM STABIL PADA PEMILAHAN PEMILU NASIONAL DAN LOKAL



Gambar 12. Model Sistem Stabil pada Pemilahan Pemilu Nasional dan Lokal

Pada model system ini Ancaman Pemilahan Pemilu Nasional dan Lokal meningkat maka memodifikasi *electoral system* harus meningkat Sistem *majoritarian systems* atau *proportional pun meningkat*, Responsif pada tuntutan rakyat Daerah juga meringkat tetapi Responsif pada tuntutan rakyat besar di ibukota sebaiknya dikurangi untuk meningkatkan hak dan kewajiban

seluruh warga Negara ikut Pemilahan Pemilu Nasional maupun local agar system ancaman pemilahan pemilu nasional dan local stabil.

6. Forum *Preveligiatum* (Peradilan Khusus untuk Pejabat Negara).

Diperlukan suatu kepastian hukum bagi seorang pejabat negara yang menghadapi proses peradilan agar tidak “tersandera” proses hukum yang berlarut-larut.

- a. **Peluang dilihat dari sudut Pertahanan Negara** bawa DPD mengusulkan untuk pembuatan **Forum Preveligiatum** atau peradilan khusus untuk pejabat negara sehingga proses pembuktian hukumnya akan lebih cepat. “Jika baca Bab III UUD 1945 tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara, (isinya) mengatur *impeachment* Presiden dan Wapres yang melanggar hukum.

Jika Presiden dan wapres bisa di *impeachment* maka pejabat negara seharusnya bisa diperlakukan sama lewat Forum *Preveligiatum*. “Maksudnya biar tidak ada kekosongan birokrasi. Pembentukan Forum *Preveligiatum* dalam amendemen ke lima UUD 1945 dari sudut Pertahanan Negara boleh saja asal tidak keluar dari tujuan BELA untuk NEGARA ini dan melalui referensi aparat hukum yang profesional.

- b. **Tantangan dilihat dari sudut Pertahanan Negara**, Forum *Preveligiatum* ini sudah ada di Thailand dan Prancis, yakni semacam hak-hak istimewa pejabat tinggi yang mengarah ke tindak pidana, penghianatan terhadap negara, korupsi, suap, dan perbuatan tercela. Ini yang harus dijelaskan karena ini hak istimewa forum ini merupakan peradilan khusus kepada pejabat negara agar proses hukumnya tidak tarik ulur dan langsung *inkracht*. Ini suatu pengadilan khusus, maka harus jelas kejahatan seperti apa yang diusulkan DPD dalam *preveligiatum* ini.

MODEL SISTEM STABIL PADA PERKUATAN FORUM *PREVILEGIATUM*



Gambar 13. Model Sistem Stabil pada Perkuatan Forum
Privilegiatum

Ancaman Perkuatan forum *Privilegiatum* meningkat maka Peradilan khusus untuk pejabat Negara pun meningkat. Hal ini meningkatkan ketiadaan kekosongan birokrasi *system*. Agar Sistem stabil maka perlu dikurangi proses hukum secara tarik ulur dan langsung *inkracht* tetapi tetap Hak dan kewajiban seluruh warga Negara ikut Perkuatan forum *Privilegiatum*.

7. Optimalisasi Peran Mahkamah Konstitusi.

Mahkamah Konstitusi sebagai *court of law* perlu mempunyai kewenangan yang lebih optimal dalam hal pengujian peraturan perundang-undangan, memutus sengketa kewenangan lembaga negara, memutus perselisihan hasil pemilukada, dan pengaduan konstitusional (constitutional complaint).

- a. **Peluang dilihat dari sudut pandang Pertahanan Negara**, bahwa Kebenaran dan keadilan menjadi hal penting dan

selalu diperjuangkan oleh setiap orang atau lembaga/institusi demi ditegakkannya haak dan keadilan di dalam kehidupan bermasyarakat dan bertanah air di Indonesia. Sesuai amanat dari UUD 1945, maka lembaga penegak hukum di Indonesia telah ditambah dengan satu lembaga baru yakni Mahkamah Konstitusi. Tulisan ini ingin melihat peran penting Mahkamah Konstitusi dalam tata hukum di Indonesia dan dalam politik hukum nasional Indonesia. Dan dari penulurusan penulis ditemukan bahwa Mahkamah Konstitusi menjadi lembaga yang dianggap penting ada dalam rangka memperbaiki tatanan hukum di negeri ini. Hal tersebut dimungkinkan karena peran dan fungsinya sebagai salah satu lembaga penegak hukum yang berada pada posisi puncak dalam hal-hal tertentu yang terkait antara penegakan hukum yang berkaitan dengan fungsi UU dan pengaruh UU terhadap suatu permasalahan hukum yang muncul di masyarakat.

- b. **Tantangan dilihat dari sudut Pertahanan Negara,** Lembaga MK ini kemudian menjadi jalan bagi setiap orang atau lembaga yang ingin mendapatkan keadilan yang dianggap akan UU yang melahirkan satu ketidakadilan di mata mereka. Maka dengan lahirnya Mahkamah Konstitusi yang diamanatkan oleh UUD 1945 ini menjadi solusi terhadap persoalan-persoalan hukum yang terjadi di dalam masyarakat asalkan keluar dari substansi BELA terhadap NEGARA.

MODEL SISTEM STABIL PADA OPTIMALISASI PERAN MAHKAMAH KONSTITUSI (MK)



Gambar 14. Model Sistem Stabil pada Optimalisasi Peran MK

Ancaman Optimalisasi Peran MK meningkat maka upaya perbaikan tatanan hukum pun meningkat dan upaya penegakan hukum harus meningkat. Hal ini mengurangi ketidakadilan yang terjadi selama ini serta tidak menurunkan hak dan kewajiban seluruh warga Negara ikut dalam optimalisasi Peran MK.

8. Penambahan Pasal Hak Asasi Manusia.

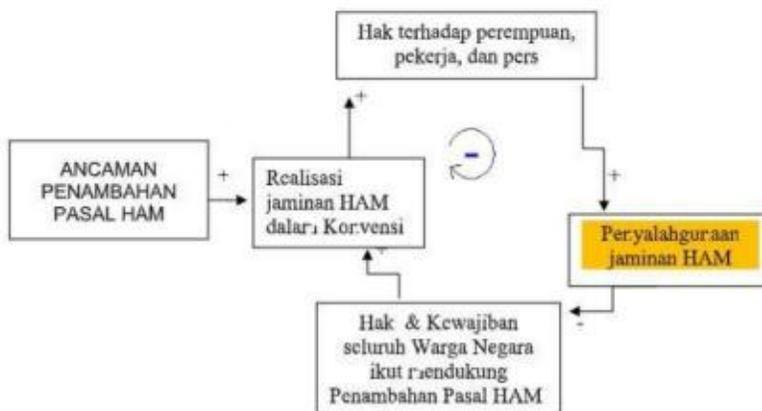
Semangat yang dibangun adalah bahwa negara harus berupaya semaksimal mungkin untuk merealisasikan jaminan-jaminan hak asasi manusia yang sudah diakui dalam konvensi. Secara khusus perlu diatur mengenai hak terhadap perempuan, pekerja, dan pers.

- a. **Peluang dilihat dari sudut Pertahanan Negara,** memberikan dan merealisasikan jaminan-jaminan hak asasi manusia yang sudah diakui dalam konvensi. Secara khusus perlu diatur mengenai hak terhadap perempuan, pekerja, dan pers dari sudut pertahanan Negara itu sangat perlu

karena kondisi saat ini perlindungan terhadap mereka lemah sekali.

- b. **Tantangan dilihat dari sudut Pertahanan Negara**, mewaspadai penyalahgunaan jaminan HAM terkait hak hak terhadap perempuan, pekerja, dan pers untuk membela kesalahan mereka. Kementerian Pertahanan tidak mendukung apabila hal ini terjadi.

MODEL SISTEM STABIL PADA PENAMBAHAN PASAL HAM



Gambar 15. Model Sistem Stabil pada Penambahan Pasal HAM

Ancaman Penambahan Pasal HAM meningkat maka upaya Realisasi Jaminan HAM dalam Konvensi pun harus meningkat. Begitu pula Hak terhadap perempuan, pekerja, dan pers meningkat. Akan tetapi kita harus mengurangi Penyalahgunaan jaminan HAM agar Hak dan Kewajiban seluruh Warga Negara ikut mendukung Penambahan Pasal HAM tersebut dalam Amandemen UUD 1945 ke lima.

9. Penambahan Bab Komisi Negara.

Terdapat 5 (lima) komisi negara yang perlu dimasukkan dalam UUD NRI Tahun 1945 yakni Komisi Pemilihan Umum Komisi Pemberantasan Korupsi, Komisi Yudisial, Komisi Nasional Hak

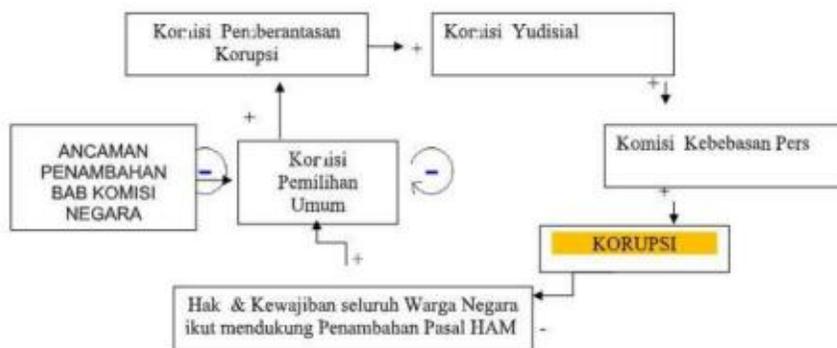
Asasi Manusia, dan Komisi Kebebasan Pers, sebagai pilar-pilar penunjang negara hukum.

- a. **Peluang dari sudut Pertahanan Negara**, 5 (lima) komisi negara yang perlu dimasukkan dalam UUD NRI Tahun 1945 yakni Komisi Pemilihan Umum Komisi Pemberantasan Korupsi, Komisi Yudisial, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, dan Komisi Kebebasan Pers, sebagai pilar-pilar penunjang negara hukum. Boleh dimasukan ke dalam Amandemen ke lima UUD 1945 asalkan tujuannya MEMBELA NEGARA dan membela Rakyat bukan sebaliknya membela yang BAYAR.
- b. **Tantangan dari sudut Pertahanan Negara**, yaitu dengan adanya Amandemen ke lima UUD 1945 Penambahan Bab Komisi Negara, banyak pihak yang kontra dan gerah. Hal ini perlu diperjelas dalam BAB itu Pengertian, Peran atau Tugas, Kewajiban serta Hak 5 Komisi Negara tersebut yang bermuara pada BELA NEGARA, bukan Perorangan atau kelompok.

Khusus penambahan Bab Komisi Pemberantasan Korupsi , DPD RI dengan KPK telah memiliki *MoU* dalam upaya prepentif diberbagai daerah, maka di harapkan dengan pemerintahan yang makin baik dan bersih proses pembangunan dapat ditingkatkan.

Korupsi tidak bisa di toleransi harus diselesaikan secara hukum, siapapun yang terlibat korupsi. Karena dari korupsi inilah masa depan Negara dan bangsa akan menjadi SURAM serta tidak mempunyai *DAYA JUAL* dan *DAYA SAING*.

MODEL SISTEM STABIL PADA PENAMBAHAN BAB KOMISI NEGARA



Gambar 16. Model Sistem Stabil pada Penambahan Bab Komisi Negara

Ancaman dalam penambahan Bab Komisi Negara meningkat maka upaya Penambahan Komisi Pemilihan Umum meningkat, begitu juga komisi Pemberantasan Korupsi meningkat, penambahan komisi yudisial dan komisi kebebasan Pers juga meningkat. Hal ini harus mengurangi tindakan Korupsi yang terjadi diberbagai lini di Negara ini agar hak dan kewajiban seluruh warga Negara dalam hal penambahan Bab Komisi Negara meningkat.

10. Penajaman Bab tentang Pendidikan dan Perekonomian.

Negara perlu menegaskan jaminan hak warganegara dalam memperoleh pendidikan dan pelatihan. Negara juga perlu melakukan penguasaan atas cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

- a. **Peluang dilihat dari sudut pandang Pertahanan Negara,** Bab tentang Pendidikan dan Perekonomian perlu ditajamkan dan ditegaskan jaminan hak warganegara dalam memperoleh pendidikan dan pelatihan.

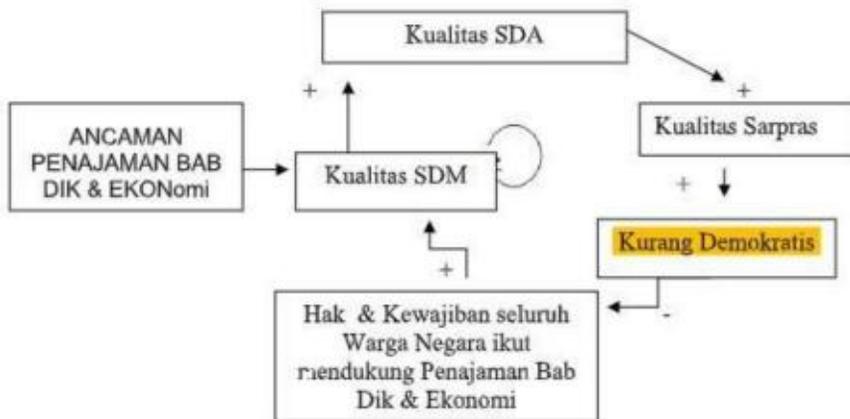
Hal ini dikarenakan bahwa majunya suatu Negara atau bangsa dilihat dari pendidikan, kemampuan dan sikap untuk BELA terhadap dirinya, keluarganya, lingkungannya bahkan NEGARANYA. Bagaimana akan Bela terhadap diri, keluarga, lingkungan dan Negara apabila tidak mempunyai pengetahuan yang cukup dan luas. Karena dengan luasnya ilmu maka seseorang akan dapat mengembangkan dirinya terus menerus dimanapun berada tanpa satupun orang yang dapat membendungnya.

Dengan ilmu yang luas, distabilkan dengan keterampilan dan sikap yang baik dan benar, maka secara tidak langsung NILAI JUAL semakin tinggi dan secara langsung dapat meningkatkan kesejahteraan dan perekonomian yang kuat. Dimanapun berada seseorang yang berkualifikasi pendidikan luas dapat mengemban dan mengelola sumberdaya nasional yang ada yaitu sumber daya manusia, sumber daya alam dan buatan serta sarana dan prasarana.

- b. **Tantangan dilihat dari sudut pandang Pertahanan Negara**, bahwa Negara selain melakukan penguasaan atas cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, Sistem demokrasi juga diharapkan dapat berjalan dengan baik. Saat ini masih dirasakan kurang demokratis, sehingga masih perlu pembenahan terkait hasil penghitungan suara pada pemilihan umum, komunikasi politik Pemda dengan Pemerintah Pusat yang belum optimal, Kepala Daerah yang lebih mengutamakan kepentingan daerah dibanding kepentingan nasional, pemekaran wilayah dan sengketa perbatasan wilayah, yang akan berpotensi menimbulkan konflik. Dengan situasi tersebut mempengaruhi kondisi perkembangan pendidikan dan perekonomian Negara untuk kesejahteraan WARGA NEGARA.

Hal ini perlu diperjelas dan ditajamkan pada Bab Pendidikan dan Perekonomian Amandemen ke lima UUD 1945.

MODEL SISTEM STABIL PADA PENAJAMAN BAB PENDIDIKAN & PEREKONOMIAN



Gambar 17. Model Sistem Stabil pada Penajaman Bab Dik & Ekonomi

Ancaman dalam penajaman Bab Dik & ekonomi meningkat logikanya Kualitas SDM meningkat, Kualitas SDA juga meningkat begitu pula kualitas Sarana dan prasarana meningkat. Kondisi kurang Demokratis sering terjadi, hal ini sebaiknya dikurangi supaya hak dan kewajiban seluruh warga Negara dalam hal penajaman Bab Pendidikan dan Perekonomian menjadi positif.

KESIMPULAN

Empat kali perubahan konstitusi sesuai amanat reformasi walaupun telah membawa hal positif namun telah memberikan "karpet merah" bagi masuknya kepentingan asing di negeri ini yang bertentangan dengan kepentingan Bangsa dan Negara. Ini terbuktinya dengan semakin banyak kekayaan negara yang dikuasai oleh asing.

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) RI sebagai pengusung utama Amandemen Kelima UUD 1945 telah membuat naskah usul Perubahan Kelima UUD 1945 secara komprehensif yang telah melalui uji publik di 240 Perguruan Tinggi di seluruh Indonesia.

Usulan tersebut terdiri dari memperkuat sistem presidensial, memperkuat lembaga perwakilan, memperkuat otonomi daerah, calon presiden perseorangan, pemilahan pemilu nasional dan pemilu lokal, forum previgiliatum, mengoptimalkan peran Mahkamah Konstitusi, penambahan pasal HAM, penambahan bab komisi negara dan penajaman bab tentang pendidikan dan perekonomian. Dari hasil kajian DPD tersebut, saya sebagai penulis dari Analisis Pertahanan Negara Madya Puslitbang Sumber Daya Pertahanan Negara tergelitik untuk memberikan masukan melalui tulisan ini dengan melihat Peluang dan Tantangan dari sudut Pertahanan Negara.

REKOMENDASI

Rekomendasi penulis untuk Amandemen ke lima UUD 1945 ini adalah segera Lakukan Amandemen Kelima UUD 1945 Untuk Mengatasi Persoalan Bangsa seperti antara lain Sistem ketatanegaraan kita masih mengalami problematika dimana kekuasaan DPR yang terlampau besar sehingga memperlemah sistem presidensial yang ingin kita bangun melalui Pemodelan Sistem yang tergambar pada setiap point Konsep Amandemen ke lima UUD 1945 tersebut di atas.

DAFTAR PUSTAKA

Anies Rasyid Baswedan, *mahasiswa PhD, Northern Illinois Univesity, AS; Usulan Pemisahan Pemilu Lokal dan Pemilu Nasional*, 2018.

Bab Penambahan Komisi Negara di UUD 1945, ICW, Thursday, 12 February, 2015 - 19:25

Dictio, anindhita firdani; *Kelebihan kekurangan system presidensial*; Jakarta, 23 April 2018.

Herlia, Tati; Peluang dan Tantangan Amendemen UUD 1945 ke lima dilihat dari sudut pandang Pertahanan Negara, Balitbang Kemhan, 2018

Jurnal Politika Vol.10 No.1; menimbang kepemimpinan politik; Tahun 2014.

Politik; Memperkuat DPD, Memperkokoh Lembaga perwakilan RI; Juli 3, 2018

Kemendagri, Membangun Otda; membangun Indonesia dari Daerah, Seminar Nasional Otda, Jakarta, 19/4/2016, LAN RI.

Kriminalisasi sejumlah pejabat negara bisa menimbulkan kekosongan kepemimpinan birokrasi disuatu lembaga Negara; Koran Sindo; Jumat, 30 Januari 2015 - 10:56 WIB

Nabilla Tashandra;
[usulkan.penghapusan.dan.penambahan.pasal.dalam.ruu.anti.terorisme](#); 2016/06/09

Safrudin HS, S.IP Safrudin HS,S.IP Anggota KPUD Pematang; CALON PRESIDEN PERSEORANGAN Posted on April 11, 2011 :

PELAKSANAAN UUD NRI TAHUN 1945 DI BIDANG HAK ASASI MANUSIA

Oleh:

Dr. Sri Sundari, SH., MM dan Nurhalimah

Ketua IQRA DKI JAKARTA

Email: Srydury@gmail.com

ABSTRAK

Konstitusionalisme sebagai fungsi pembatasan kekuasaan pemerintahan. Gagasan konstitusionalisme memberikan motivasi yang kuat dalam letakan prinsip-prinsip fundamental mengenai pemerintahan berdasarkan konstitusi, dan menolak pemerintahan berdasarkan kekuasaan. Hak asasi manusia tidak dapat dihilangkan atau dilenyapkan. Sejak manusia lahir ke dunia, manusia telah memiliki hak asasi manusia. Untuk melindungi hak asasi manusia dibentuklah peraturan tentang HAM. Peraturan tentang HAM dibentuk untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dalam memperoleh hak-hak yang semestinya diperoleh dan tanpa melupakan kewajibannya sebagai warga negara Indonesia.

Kata Kunci: Hak Asasi Manusia, UUD NRI 1945, Konstitusi, Amandemen UUD 1945

Pendahuluan

Hak Asasi Manusia (HAM) merupakan sesuatu yang sangat penting dalam kehidupan manusia. Hak asasi harus dipahami dan dijadikan sebagai salah satu materi dalam pendidikan pancasila dan kewarganeraan. DUHAM adalah puncak konseptualisasi HAM

Universal artinya duham berlaku untuk semua bangsa di dunia termasuk bangsa Indonesia. Indonesia mendeklarasikan kemerdekaan 3 tahun sebelum ditetapkan DUHAM 1948. Materi HAM dimasukkan dalam amandemen kedua dan UUD 1945. Didalam UUD 1945 terdapat ketentuan mengenai HAM, sebagaimana dalam pasal 71 UU RI Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia sebagai berikut : Pemerintah wajib dan bertanggung jawab menghormati, melindungi, menegakkan dan memajukan ham yang diatur dalam UU ini, peraturan perundang-undangan lain dan hukum internasional tentang hak asasi manusia yang diterima oleh NRI.

Pengakuan atas eksistensi manusia menandakan bahwa manusia sebagai makhluk hidup adalah ciptaan Tuhan Yang Maha Kuasa, Allah SWT patut memperoleh apresiasi secara positif. Kini, HAM diperbincangkan dengan intens seiring dengan intensitas kesadaran manusia atas hak yang dimilikinya. HAM menjadi aktual karena sering dilecehkan dalam sejarah manusia sejak awal hingga kurun waktu ini.¹

Pemerintah bertanggung jawab terhadap Hak Asasi dalam segala bidang. Sebagaimana dalam pasal 72 UU RI Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yaitu kewajiban dan tanggung jawab pemerintah sebagaimana dimaksud dalam pasal 71, meliputi langkah implementasi di bidang hukum, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan keamanan, dan bidang lain. Hak ekonomi, sosial, dan budaya menekankan pada tuntutan agar negara, dalam hal ini pemerintah dituntut untuk memberikan perlindungan dan bantuan kepada warga negaranya. Didalam UU RI Nomor 11 tahun 2005 yang merupakan hasil ratifikasi dari internasional *Covenant on Economic, Sosial and Cultural Rights (ICESCR)* 1966, memaparkan bentuk perlindungan pemerintahan

¹ Abdul Muin Salim, "Al-Huquq Al-Insan Al-Asasiyah F Al-Quran Al-Karim", Dalam azhar arsyad, *et Al.(ed.), Islam dan Global pease* (Yogyakarta: Madyan press, 2002), Hlm. 339.

dalam pemenuhan hak ekonomi, sosial, dan budaya anantara lain hak untuk memperoleh pekerjaan, hak untuk memperoleh pendidikan, hak atas jaminan sosial dan lain lain.

Hak Asasi Manusia bidang sosial berkaitan dengan Hak atas jaminan sosial, hak atas perumahan dan hak atas pendidikan. HAM bidang sosial tercantum dalam pasal 28 H Ayat 1 hasil amandemen ke 2 UUD 1945 yang berbunyi Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan. Oleh karena itu, pemerintah mempunyai kewajiban untuk mensejahterakan warga negaranya dan memberikan kesehatan yang maksimal.

Program jaminan kesehatan merupakan upaya pemerintah untuk memenuhi kewajiban konstitusional dalam memberikan pelayanan kesehatan pada masyarakat tujuan program tersebut untuk menjamin kesehatan yang menyeluruh dan merata bagi setiap rakyat Indonesia.

Prinsip Hak Asasi Manusia

Prinsip – prinsip HAM, Sebagai berikut :

1. Bersifat Universal (*universality*)
Beberapa moral dan nilai-nilai etik tersebar diseluruh dunia. Universalitas hak berarti bahwa hak tidak dapat berubah atau hak tidak dialami dengan cara yang sama oleh semua orang.
2. Martabat Manusia (*human dignity*)
Hak Asasi merupakan hak yang melekat dan dimiliki setiap manusia didunia. Prinsip HAM ditemukan pada pikiran setiap individu, tanpa memperhatikan umur, budaya, keyakinan, etnis, ras, gender, orientasi seksual, bahasa, kemampuan atau kelas sosial setiap manusia.
3. Kesenjangan (*equity*)
Kesenjangan mengekspresikan gagasan menghormati martabat yang melekat pada setiap manusia.
4. Non diskriminasi (*non-discrimination*)

Non diskriminasi terintegrasi dalam kesetaraan. Prinsip ini memastikan bahwa tidak seorang pun dapat meniadakan hak asasi orang lain karena faktor-faktor yakni, ras, warna kulit. Jenis kelamin, bahasa, agama, politik, kebangsaan, kepemilikan, status, kelahiran.

5. Tidak dapat dicabut (*inalienability*)

Hak hak individu tidak dapat direnggut, dilepaskan dan dipindahkan.

6. Tak bisa dibagi (*indivisibility*)

Pengabaian pada satu hak akan menyebabkan pengabaian terhadap hak-hak lainnya. Hak setiap orang memperoleh kehidupan yang layak tidak bisa ditawar-tawar lagi.

7. Saling berkaitan dan bergantung (*interrelated and interdependence*)

pemenuhan dari satu hak sering kali bergantung kepada pemenuhan hak lainnya baik secara keseluruhan maupun sebagian.

8. Tanggung jawab negara (*state responsibility*)

Negara dan para pemangku kewajiban bertanggung jawab untuk menaati hak asasi mereka harus tunduk pada norma-norma hukum dan standar yang tercantum dalam instrumen-instrumen HAM.

Sejarah Perkembangan HAM di Indonesia

Pada awal perjuangan kemerdekaan Indonesia, HAM sudah disuarakan oleh rakyat. Seperti pada peristiwa, "Kebangkitan Nasional 20 Mei 1908" menunjukkan bahwa kebangkitan bangsa Indonesia untuk membebaskan diri dari penjajahan bangsa lain. Contoh lain, peristiwa sumpah pemuda 28 Oktober 1928 memperlihatkan bangsa Indonesia menyadari haknya sebagai satu bangsa yang bertanah air satu dan menjunjung satu bahasa persatuan Indonesia. Selanjutnya Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 yang diikuti dengan penetapan UUD 1945 dalam pembukaannya mengamanatkan bahwa sesungguhnya kemerdekaan adalah hak segala bangsa. Di dalam sejarah ketatanegaraan RI, rumusan HAM secara eksplisit dicantumkan

dalam UUD RIS, UUDS, maupun UUD 1945 hasil amandemen. Pelaksanaan sidang umum MPRS tahun 1966 telah ditetapkan TAP. MPRS No.XIV/MPRS/1966 tentang pembentukan panitia ad.Hoc untuk menyiapkan rancangan Piagam HAM dan Hak serta kewajiban warga negara. Hasil rancangan panitia ad.Hoc tersebut pada sidang umum MPRS 1968 tidak dibahas, karena mengutamakan membahas masalah yang lebih mendesak yang berkaitan dengan rehabilitasi dan konsolidasi nasional setelah terjadi tragedi nasional pemberontakan G30S/PKI.

PEMBAHASAN

a. Hak Asasi Manusia (HAM) Dalam Amandemen UUD 1945

Hak Asasi Manusia dalam amandemen UUD 1945 dan perubahannya relatif sedikit, dibandingkan UUDS 1950 seperti sekitar ada 7 pasal diantaranya pasal 27,28,29,30,31,31, dan 34. Sedangkan dalam UUDS 1950 terdapat cukup lengkap yang mengatur hak asasi manusia yakni, pasal 2 sampai pasal 42. Meskipun dalam UUD 1945 tidak banyak mencantumkan pasal tentang HAM kekurangan tersebut telah dipenuhi dengan lahirnya beberapa UU anatara lain, UU Nomor 14 Tahun 1970 dan UU Nomor 8 Tahun 1981 yang memuat ketentuan tentang HAM. UU Nomor 14 Tahun 1970 memuat 8 pasal tentang HAM, sedangkan UU Nomor 8 Tahun 1981 memuat 40 pasal.

Pada dasarnya walaupun UU yang mengatur tentang HAM relatif terbatas dalam UUD 1945, hal tersebut tidak menjadi penghambat dalam penegakan nilai-nilai HAM itu sendiri sebab sudah diperkuat dengan UU lain. Seperti UU pokok kekuasaan kehakiman, UU Hukum acara pidana, UU HAM, dan UU Pengadilan HAM. Pasal – pasal HAM telah diusulkan untuk dimasukkan kedalam UUD 1945 melalui amandemen adapun HAM yang ditetapkan dan tertuang hingga amandemen keempat UUD 1945 yakni:

- Pasal 29 Ayat 2, tentang jaminan dari pemerintah kepada warga negara akan Hak memeluk Agama
- Pasal 30 Ayat 1, tentang Hak dan kewajiban warga negara dalam usaha pertahanan keamanan
- Pasal 31 Ayat 1, tentang Hak warga untuk mendapatkan pendidikan
- Pasal 34 Ayat 2, Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu martabat kemanusiaan.

b. Ruang Lingkup Hak Asasi Manusia

Hak asasi manusia memiliki beberapa ruang lingkup diantaranya :

- Hak asasi pribadi yakni, hak-hak persamaan hidup, kebebasan atau kemerdekaan, hak menyatakan pendapat, hak memeluk agama, hak mendapatkan keamanan.
- Hak milik pribadi dan kelompok sosial tempat seseorang berada. Hak milik pribadi merupakan hak yang dimiliki tiap-tiap orang di seluruh dunia, sedangkan kelompok sosial harus mengakui dan menjunjung tinggi hak asasi manusia.
- Kebebasan sipil dan politik untuk dapat ikut dalam pemerintahan. Tujuannya agar hak-hak sipil dan politik rakyat dilindungi dari segala tindakan pelanggaran. Hak-hak sipil dan politik seperti hak atas hidup, dan hukuman mati hanya untuk kejahatan berat, hak memilih dan dipilih, hak berserikat dan berkumpul, serta hak untuk bebas dari siksaan atau perlakuan kejam, dan tak berperikemanusiaan.
- Hak-hak yang berkenaan dengan ekonomi dan sosial yaitu hak memiliki sesuatu, hak mengadakan perjanjian, hak bekerja, hak mendapatkan hidup yang layak, dan hak mendapatkan pendidikan, hak mendapat santunan , hak mendapat pensiunan.

c. Ciri - ciri Hak Asasi Manusia

Menurut Mansyur Fakih 2003 (dalam deluk12.wordpress) mengemukakan ada 3 ciri pokok dari HAM sebagai berikut:

1. Hak Asasi Manusia tidak perlu diberikan, dibeli atau diwariskan karena HAM adalah bagian dari manusia secara otomatis.
2. Hak Asasi Manusia berlaku untuk semua orang tanpa memandang jenis kelamin, ras, agama, etnis, pandangan politik, atau asal usul sosial dan bangsa.
3. Hak Asasi Manusia tidak bisa dilanggar. Tak ada seorangpun mempunyai hak untuk membatasi atau melanggar hak orang lain sebab seseorang tetap mempunyai hak asasi manusia walaupun negara membuat hukum yang tidak melindungi atau melanggar HAM.

d. Perkembangan Muatan HAM dalam Konstitusi di Indonesia

Hukum menjadi instrumen penting dalam melindungi dan tegaknya HAM dalam negara. Dalam melindungi dan memastikan tegaknya HAM, perlu dipastikan hukum menjadi instrumen dalam pengawasan bahkan pembatasan kepada otoritas publik atau negara yang agar tidak terjadi *abuse of power* dalam banyak kasus menjadi awal terjadinya pelanggaran HAM. Konstitusi sangat berkaitan erat dengan pembatasan-pembatasan kekuasaan erat. Sejarah terkait dengan revolusi perancis yang tidak terlepas dari buah pikiran Rousseau dalam karya *Du Contract Sosial*, memberikan sebuah gagasan bahwa antara hak warga negara dan pemerintah perlu adanya sebuah pembatasan.

Konstitusionalisme sebagai fungsi pembatasan kekuasaan pemerintahan. Gagasan konstitusionalisme memberikan motivasi yang kuat dalam letakan prinsip-prinsip fundamental mengenai pemerintahan berdasarkan konstitusi, dan menolak pemerintahan berdasarkan kekuasaan. Konsensus yang menjamin tegaknya

konstitusionalisme di jaman modern pada umumnya dipahami berstandar pada tiga elemen kesepakatan yaitu: 1) kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama (*the general of society or general acceptance of the same philosophy of government*). 2) kesepakatan tentang *the rule of law* sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara (*the basis of government*). 3) kesepakatan tentang bentuk institusi- institusi dan prosedur-prosedur ketataan negaraan (*the form of institution and procedures*).²

HAM yang melekat pada diri manusia mempunyai berbagai hak-hak dasar dari HAM meliputi :

- Hak asasi pribadi atau “the personal rights” yang meliputi kebebasan berpendapat, memeluk agama dan bergerak
- Hak asasi ekonomi atau “the property rights” yaitu hak untuk memiliki sesuatu, membeli dan menjual serta memanfaatkannya.
- Hak asasi untuk mendapatkan perlakuan yang sama dalam hukum dan pemerintah disebut “the rights of legal equality”
- Hak-hak politik atau “the political rights” yaitu hak untuk ikut serta dalam pemerintahan, hak pilih, hak mendirikan partai politik dan sebagainya.
- Hak-hak asasi sosial dan kebudayaan atau “the social and cultural rights” hak untuk memilih pendidikan, mengembangkan kebudayaan dan sebagainya.
- Hak asasi untuk mendapatkan perlakuan tata cara peradilan dan perlindungan atau “the procedural rights” peraturan dalam hal penangkapan penggeledahan, peradilan dan sebagainya.

e. HAM Diatur dalam Deklarasi PBB

² Jimly Asshidiqqie, *Ideologi, Pancasila, dan Konstitusi*, (Jakarta Mahkamah Konstitusi, 2006)

Seperangkat hak-hak dasar manusia yang sangat erat dengan hak-hak yuridis seperti hak untuk hidup, hak tidak menjadi budak, hak dipersamakan di muka hukum, hak tidak disiksa dan ditahan. Hak lain dimuat juga dalam deklarasi PBB, seperti hak akan nasionalitas, pemikiran dan pemilikan, hak memeluk agama, hak memperoleh pendidikan, hak mendapat pekerjaan dan kehidupan berbudaya. Menurut Asykuri Ibn Chamim, deklarasi PBB menegaskan bebrapa kategori hak terbagi 4 yakni :

- Hak yang secara langsung memberikan gambaran kondisi minimum yang diperlukan individu.
- Hak tentang perlakuan yang seharusnya diperoleh manusia dari sistem hukum seperti persamaan dihadapan hukum, memperoleh pengadilan yang adil, asas memperoleh pengadilan yang adil, asas praduga tak bersalah, hak untuk tidak diintervensi kehidupan pribadinya.
- Hak yang memungkinkan individu dapat melakukan kegiatan tanpa campur tangan pemerintah dan memungkinkan individu ikut serta mengontrol jalannya pemerintahan. Hak ini lazim disebut sebagai hak sipil dan politik seperti : kebebasan bepikir dan beragama, hak berkumpul, dan berserikat dan hak untuk aktif dalam pemerintahan.
- Hak yang menjamin terpenuhinya taraf minimal hidup manusia dan memungkinkan adanya pengembangan kebudayaan. Hak ini disebut sebagai hak sosial ekonomi budaya seperti, hak untuk mendapatkan makanan, pekerjaan dan pelayanan kesehatan, hak untuk memperoleh pendidikan dan mengembangkan kebudayaan.

f. Konstitusi, Negara Hukum dan Perkembangan HAM

Konsep negara hukum Indonesia diwujudkan dalam bentuk perlindungan terhadap harga negara dalam UUD Negara Republik

Indonesia.³Negara hukum merupakan usaha pembatasan absolutisme negara (raja) melalui seperangkat aturan dalam konstitusi.

g. Landasan Hukum Penegakkan Hak Asasi Manusia dalam UUD 1945

Pengakuan HAM di Indonesia sebagai hak dasar manusia telah lebih dulu ada dibandingkan dengan deklarasi universal PBB yang lahir pada 10 Desember 1948. Pengakuan tersebut tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan peraturan perundang-undangan sebagai berikut (Winarno:2008):

1. Pembukaan UUD 1945 Alinea Pertama
Dalam alinea pertama yang berbunyi "...Bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu adalah hak segala bangsa..." maka dapat disimpulkan bahwa bangsa Indonesai telah mengakui adanya hak merdeka dan mendapatkan kebebasan.
2. Pembukaan UUD 1945 Alinea Keempat
Dalam alinea keempat memuat lima sila Pancasila, salah satunya yaitu sila kedua yang berbunyi "Kemanusiaan yang adil dan beradab". Sila kedua Pancasila tersebut merupakan landasan idiil akan pengakuan dan jaminan hak asasi manusia di Indonesia.
3. Batang Tubuh UUD 1945
Pada masa orde baru rumusan hak-hak asasi manusia diatur dari Pasal 27 sampai Pasal 34 UUD 1945. Setelah masa reformasi dikarenakan rumusan tentang HAM. Pasal yang mengatur tentang HAM tertuang pada beberapa Pasal sebagai berikut:

³ Lihat bagian Pembukaan UUD 1945: "Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial..."

- Pasal 27 tentang hak kesamaan derajat di mata hukum, hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak, serta hak bela negara.
- Pasal 28 tentang hak berserikat dan berkumpul dan mengeluarkan pendapat
- Pasal 28 A tentang hak untuk hidup dan mempertahankan hidup dan mempertahankan hidup dan kehidupannya
- Pasal 28 B tentang hak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan
- Pasal 28 C tentang hak mengembangkan diri
- Pasal 28 D tentang hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum, bekerja, memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintah dan status kewarganegaraan.
- Pasal 28 E tentang hak memeluk dan beribadah menurut agamanya, memilih pendidikan, pekerjaan, kewarganegaraan, tempat tinggal meninggalkan dan kembali ke wilayah negara.
- Pasal 28 F tentang hak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi.
- Pasal 28 G tentang hak perlindungan pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, harta benda , rasa aman, ancaman, ketakutan, penyiksaan dan suaka politik dari negara lain
- Pasal 28 H tentang hidup sejahtera lahir dan batin, tempat tinggal, mendapatkan lingkungan hidup, layanan kesehatan, kemudahan dan perlakuan khusus untuk mendapatkan kesempatan dan manfaat dan hak milik pribadi.

h. Konsepsi HAM dalam UUD 1945 pasca Amandemen

Dideklarasikannya sejumlah hak-hak asasi manusia dalam deklarasi universal hak asasi manusia atau disebut DUHAM 1948 (universal declaration of human rights), yang diikuti oleh sejumlah kovenan oleh negara-negara sebagai bentuk pengakuan rezim normatif internasional yang dikonstruksi yang menata hubungan internasional. UUD 1945 yang telah lahir sebelum DUHAM memiliki perspektif hak asasi manusia yang cukup progresif, karena ditegaskan dalam pembukaan UUD 1945 alinea 1 : “Bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan”.

DUHAM 1948 kemudian banyak diadopsi dalam konstitusi RIS maupun UUDS 1950 , konstitusi yang paling berhasil memasukkan keseluruhan pasal-pasal hak asasi manusia yang diatur dalam DUHAM (poerbopranoto 1953: 92). Di tahun 1959, soekarno melalui dekrit presiden telah mengembalikan konstitusi pada UUD 1945 dan seperti pada awalnya disusun, kembali lahir pengaturan dalam soal hak-hak asasi manusia. Demokrasi soekarno (demokrasi terpimpin atau guided democracy) telah memperlihatkan pintu masuk otorianisme, sehingga banyak kalangan yang menganggap demokrasi kurang sehat.

i. Mekanisme Perlindungan hak asasi manusia

Dalam pasal 28I Ayat 4 UUD 1945 pasca amandemen jelas menunjukkan tanggung jawab negara dalam HAM. Sedangkan dalam pasal 28I Ayat 5 menegaskan penegakkan dan perlindungan HAM yang sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan HAM dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.

Sejak amandemen konstitusi, dalam konteks kebijakan dan legislasi, salah satu mekanisme tambahan selain gugatan ke pengadilan tata usaha negara (PTUN) (Hadjon 1987) dan mahkamah agung, yang bisa memberikan perlindungan hak-hak konstitusional adalah mahkamah konstitusi (MK) yang

mempunyai wewenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD (pasal 24C ayat 1). Wewenang MK yang bisa menjadi perlindungan ketika hak-hak konstitusional dilanggar adalah sangat penting dalam kehidupan demokrasi yang menegaskan keseimbangan kekuasaan, dalam konteks antara kekuasaan legislasi dan kekuasaan yudisial.⁴

j. Kedudukan HAM dalam Sistem Hukum Nasional

Kedudukan HAM dalam sistem hukum nasional dipengaruhi beberapa unsur diantaranya :

- Legal Substance :

Legal substance merupakan produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum yang mencakup keputusan yang mereka keluarkan, aturan yang mereka susun. Idealnya tatanan hukum nasional dibentuk untuk menyelenggarakan warga negara dan masyarakat yang baik dan taat hukum.

1. Non-Derogable : hak-hak yang bersifat absolut dan tidak boleh dikurangi pemenuhannya oleh negara walaupun negara dalam kondisi darurat. Hak yang termasuk jenis ini yaitu : a) hak atas hidup b) hak bebas dari penyiksaan c) hak bebas dari perbudakkan d) hak bebas dari penahanan karena gagal memenuhi perjanjian.
2. Derogable : hak-hak yang boleh dikurangi atau dibatasi pemenuhannya oleh negara. Termasuk dalam jenis hak ini yaitu: a) hak atas kebebasan berkumpul secara damai b) hak atas kebebasan berserikat termasuk membentuk dan menjadi anggota serikat buruh c) hak atas kebebasan menyatakan pendapat atau berekspresi, kebebasan mencari, menerima dan memberikan informasi dan segala gagasan.

⁴ Pasal 24A ayat 1 UUD 1945, MA memiliki wewenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.

- **Legal Structure :**
 Legal structure merupakan kerangka atau rangkanya, bagian yang tetap bertahan, bagian yang memberi semacam bentuk dan batasan secara keseluruhan. Unsur-unsur struktur hukum meliputi : a) Jumlah dan jenis pengadilan
 b) yurisdiksinya
 c) jumlah hakim agung dan hakim lainnya
- **Legal Culture :**
 Legal culture merupakan sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum kepercayaan, nilai pemikiran, serta harapannya. Kultur hukum adalah suasana pemikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau disalah gunakan.

k. Teori Hak Asasi Manusia

1. Teori hukum alam / teori hukum kodrat (natural rights theory)
 Teori hukum alam ini dikembangkan oleh para pemikir abad pencerahan di eropa, seperti Thomas Aquinas, John Locke, Thomas Paine dan Jean Jacques Rousseau dan terus berkembang hingga saat ini oleh tokoh hukum mencoba menjelaskan bagaimana perkembangan hukum alam menurut para ahli dari masa ke masa
2. Teori Hukum Positif
 Teori ini adalah teori yang dianggap bahwa teori kodrati bersumber tidak jelas. Kelebihan teori ini adalah bahwa individu dapat membela dan memperjuangkan hak-haknya dengan menunjuk pada aturan-aturan yang berlaku.
3. Teori Universal (Universal Theory)
 Teori ini melahirkan dua pandangan yang berbeda yaitu teori universal dan teori universal relatif.
4. Teori relativismen Budaya (Cultural Relativist Theory)

Teori ini memandang bahwa HAM diletakan dalam konteks budaya tertentu dan menolak adanya hak universal.

I. Prinsip – prinsip dasar HAM

ada empat prinsip dasar HAM, yaitu: Kebebasan, kemerdekaan, persamaan, dan keadilan.

1. Prinsip dasar kebebasan

Kebebasan sebagai penghormatan yang diciptakan seturut citra Sang Pencipta kepada martabat manusia selaku ciptaan, dan manusia diberi kebebasan oleh Sang Pencipta untuk berkuasa atas semua ciptaan lainnya.

(kitab kejadian 1:26. Berfirmanlah Allah: “Baiklah kita menjadikan manusia menurut gambar dan rupa kita, supaya mereka berkuasa atas ikan-ikan di laut dan burung-burung di udara dan atas ternak dan atas seluruh bumi dan atas segala binatang melata yang merayap di bumi.”)

2. Prinsip dasar Kemerdekaan

Manusia diberi kebebasan oleh Sang Pencipta sejak penciptaan. Oleh karena itu, manusia harus dibiarkan merdeka, dalam arti tidak boleh dijajah, dibelenggu, atau dipasung dalam bentuk apapun.

3. Prinsip dasar Persamaan

Setiap manusia berasal dari produk yang satu dan sama, yaitu ciptaan Tuhan : maka manusia sebagai sesama ciptaan Tuhan tidak berhak membedakan manusia yang satu dengan manusia yang lainnya. Atas dasar itu dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan bahwa setiap manusia berkedudukan sama dihadapan hukum dan pemerintahan.

4. Prinsip dasar Keadilan

Prinsip persamaan didalam hukum dan pemerintahan merupakan ciri utama negara hukum dan negara demokrasi.⁵

⁵ Empat prinsip tersebut merupakan reduksi dari pasal 2 sampai dengan pasal 8 undang-undang nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia, Bab II Berjudul Asas-asas Dasar.

PENUTUP

Kesimpulan

Hak asasi manusia tidak dapat dihilangkan atau dilenyapkan. Sejak manusia lahir ke dunia, manusia telah memiliki hak asasi manusia. Untuk melindungi hak asasi manusia dibentuklah peraturan tentang HAM. Peraturan tentang HAM dibentuk untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dalam memperoleh hak-hak yang semestinya diperoleh dan tanpa melupakan kewajibannya sebagai warga negara Indonesia.

Saran

Pemerintah diharapkan dapat lebih memberikan hak-hak warga negara yang semestinya didapatkan warga negara. Tanpa, melanggar hak asasi manusia ataupun melupakan hak-hak warga negara.

DAFTAR PUSTAKA

Yogi Rizqiana Cahyaningtyas. 2013. *Konsepsi Pelaksanaan Hak Asasi Manusia Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD 1945*

Gomel Ghomi. 2015. *Hak Asasi Manusia (HAM) Dalam amandemen UUD 1945*

Bagus Dani Aris Tyawan. 2015. *Hak Asasi Manusia dalam perspektif Hukum*

Rahayu. 2015. *Hukum Hak Asasi Manusia*

