ACADEMIC CONSTITUTIONAL DRAFTING 2020

Evaluasi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

NASKAH AKADEMIK
UIN SUNAN KALIJAGA (TIM A)

BADAN PENGKAJIAN MPR RI

Tidak
Diperjualbelikan

MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

Academic Constitutional Drafting

Evaluasi Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

BADAN PENGKAJIAN MPR RI
2021

Academic Constitutional Drafting
Evaluasi Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

ISBN: 978-623-6191-00-2
Perpustakaan Nasional: Katalog dalam Terbitan (KDT)

PENASEHAT:
Pimpinan Badan Pengkajian MPR RI
Drs. Djarot Saiful Hidayat, M.S.
Drs. Agun Gunandjar Sudarsa, Bc.IP., M.Si.
Dr. Benny K. Harman, S.H., M.H
Ir. Tifatul Sembiring
Fahira Idris, S.E., M.H.

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

PENANGGUNG JAWAB:
Drs. Yana Indrawan, M.Si.

TIM PENULIS:
Fakultas Syariah dan Hukum, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga (Tim A)
Muhammad Rusdi Firdaus, Muhammad R.M. Fayasy Failaq, Torik Abdul Aziz Wibowo, Rizqo Dzulqornain & Rahmatika Monati
(Materi Lomba *Academic Constitutional Drafting* MPR RI Tahun 2020 Tingkat Mahasiswa S-1)

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

PENERBIT
Badan Pengkajian MPR RI

REDAKSI
Biro Pengkajian Konstitusi, Sekretariat Jenderal MPR RI
Gedung Bharana Graha Lt. 3
Kompleks MPR/DPR/DPD RI, Jl. Jenderal Gatot Subroto No. 6, Jakarta Pusat
Email: biro.pengkajian@setjen.mpr.go.id

Cetakan Pertama, 2021

Hak cipta dilindungi undang-undang;
Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan dengan cara apapun tanpa ijin tertulis dari penerbit.

SEKRETARIAT JENDERAL
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

Kata Pengantar Kepala Biro Pengkajian

Buku Naskah Akademik tentang Evaluasi Menyeluruh Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan dokumentasi gagasan dari para akademisi muda yang menjadi peserta non-finalis *Academic Constitutional Drafting* pada tahun 2020. Peserta non-finalis lomba tersebut berasal dari para mahasiswa tingkat S-1 sejumlah 17 (tujuh belas) tim yaitu dari Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera (Tim A & Tim B), IAIN Tulungagung, Universitas Indonesia (Tim C), Universitas Gadjah Mada (Tim C & Tim D), Universitas Hasanuddin Makassar (Tim A & Tim B), UIN Alauddin Makassar, Universitas Sam Ratulangi, Universitas Jember (Tim B), Universitas Katolik Indonesia Atma Jaya, Universitas Trisakti, UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta (Tim A & Tim B), Universitas Padjadjaran, dan Universitas Sebelas Maret.

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

Materi buku ini asli tidak diubah, hanya dilakukan beberapa koreksi dan revisi redaksional yang dilakukan dengan tetap memperhatikan otentifikasi materi yang disampaikan oleh para peserta non-finalis *Constitutional Drafting* MPR RI tahun 2020. Semoga buku ini bermanfaat untuk para mahasiswa, tenaga pengajar, dan masyarakat luas yang mempunyai keinginan meningkatkan pemahaman tentang konstitusi di Indonesia.

Kepala Biro Pengkajian,

Drs. Yana Indrawan, M.Si

SEKRETARIAT JENDERAL
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

Kata Pengantar Sekretaris Jenderal MPR RI

Pelaksanaan *Academic Constitutional Drafting* merupakan rangkaian kegiatan pada tahun 2020 sebagai ajang akademisi muda mempresentasikan gagasan terbaru di bidang sistem ketatanegaraan Indonesia. Melihat pentingnya kegiatan tersebut, Majelis Permusyawaratan Rakyat berkepentingan untuk mendukung dan mendokumentasikan materi para peserta non-finalis lomba. Menyimak banyaknya keterbaruan gagasan yang disampaikan maka, gagasan tersebut layak didokumentasikan.

Sesungguhnya, makna dan hakikat penyelenggaraan *Academic Constitutional Drafting* sejalan dengan tugas MPR, yakni kegiatan pengkajian sistem ketatanegaraan dan menyerap aspirasi masyarakat serta merupakan upaya sosialisasi mengenai Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Selain itu, kegiatan ini memiliki peran sebagai media pembelajaran konstitusi bagi generasi muda Indonesia melalui penulisan naskah akademik (*constitutional drafting*) yang mengedepankan proses pemikiran, pemahaman ketatanegaraan yang kritis dan konstruktif.

Penyelenggaraan *Academic Constitutional Drafting* tahun 2020 ini memiliki materi edukasi nilai-nilai luhur bangsa dan materi kajian terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia sebagai salah satu media dan sarana efektif dalam memberikan pemahaman mengenai konstitusi dan sistem ketatanegaraan Indonesia kepada generasi penerus bangsa. Demikian penting dan strategisnya keberadaan generasi muda untuk membangun Indonesia masa depan, sehingga para generasi muda memiliki semangat kebangsaan yang menjunjung tinggi nilai-nilai perjuangan, nilai-nilai demokrasi, nilai-nilai persatuan bangsa, serta nilai-nilai kebhinnekaan.

Hal ini selaras dengan upaya MPR RI untuk mewujudkan Visi MPR Sebagai "*Rumah Kebangsaan, Pengawal Ideologi Pancasila dan Kedaulatan Rakyat*". Dengan Visi tersebut, MPR diharapkan dapat menjadi representasi majelis kebangsaan yang menjalankan mandat konstitusional untuk menjembatani berbagai arus perubahan, pemikiran, serta aspirasi masyarakat dan daerah. Sebagai lembaga negara yang memiliki wewenang mengubah dan menetapkan UUD NRI Tahun 1945, MPR diharapkan dapat mengawal ideologi Pancasila sebagaimana termaktub dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagai lembaga demokrasi dan kedaulatan rakyat, MPR diharapkan dapat mengawal kedaulatan rakyat melalui kewenangan tertinggi yang dimilikinya untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 sesuai dengan kebutuhan penyelenggara negara dan kehendak masyarakat.

Akhir kata, semoga melalui penyelenggaran *Academic Constitutional Drafting* tahun 2020 ini, akan lahir generasi kebanggaan bangsa yang cerdas, kritis, bersatu, serta paham akan demokrasi, konstitusi, dan sistem ketatanegaraan Indonesia.

Sekretaris Jenderal MPR RI,

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

MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

Sambutan Pimpinan Badan Pengkajian MPR RI

Assalamualaikum warrahmatullahi wabarakatuh,

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

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

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

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

Dalam kerangka ini, Badan Pengkajian MPR sebagai salah satu alat kelengkapan MPR memiliki peran penting untuk mendukung wewenang dan tugas konstitusional MPR sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah MPR dan tentang rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Masa Jabatan 2014-2019.

Penyelenggaraan *Academic Constitutional Drafting* merupakan salah satu subjek kajian sistem ketatanegaraan yang memiliki peran penting dalam memberikan pemahaman secara luas dan utuh dalam ruang lingkup mengkaji sistem ketatanegaraan, UUD NRI Tahun 1945 serta pelaksanaannya. *Academic Constitutional Drafting* merupakan salah satu upaya dan ikhtiar kita bersama dalam mengembangkan budaya sadar berkonstitusi, sadar berdemokrasi, dan sadar akan nilai-nilai kebangsaan. Melalui pemahaman tersebut, tujuan akhir yang hendak capai adalah terbentuknya mental dan karakter bangsa yang mandiri, bermartabat, berdikari, berintegritas serta berkepribadian Indonesia, utamanya di kalangan generasi muda Indonesia.

Terimakasih kepada para peserta non-finalis *Academic Constitutional Drafting* tahun 2020, yang telah bersedia meluangkan waktu, tenaga, dan menggali konstitusi Indonesia dengan sepenuh hati terutama di masa pandemi *Covid-19* seperti sekarang ini namun tetap dengan penuh semangat. Semoga dengan penerbitan dokumentasi naskah *Academic Constitutional Drafting* tahun 2020 dapat memberikan semangat dan inspirasi kepada generasi muda lainya untuk terus memahami konstitusi dan menjadi rujukan bagi Anggota MPR dan pihak berkepentingan dalam rangka melakukan pengkajian komprehensif mengenai sistem ketatanegaraan.

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

Badan Pengkajian MPR RI
Ketua,

Drs. Djarot Saiful Hidayat, M.S.

ABSTRAK

Penyusunan konstitusi pada suatu negara tidak mungkin terlepas dari nilai dan kenyataan yang dialami serta dihayati oleh para penyusunnya. Hal ini membawa pada kenyatan bahwa konstitusi memiliki cacat bawaan sehingga memerlukan mekanisme perubahan supaya mampu beradaptasi dengan dinamika perkembangan politik, sosial, ekonomi dan budaya pada suatu bangsa. Pembangunan hukum melalui akomodasi norma-norma dasar kedalam norma konstitusi serta penataan strukur dan kewenangan lembaga negara menjadi kunci strategis perlindungan hak-hak warga negara dan penataan sistem pemerintahan agar lebih efektif dan efisien. Pada tataran ini, naskah akademik yang disusun dimaksudkan guna memberikan landasan fundamental adanya urgensitas penormaan yang ideal dalam koridor pengaturan keadaan bahaya; pemerintahan desa; penguatan legislasi Dewan Perwakilan Daerah, purifikasi terhadap kewenangan Mahkamah Konstitusi dan penguatan perlindungan lingkungan hidup ke dalam konstitusi (*green constitution*) demi memperkuat jaminan kepastian hukum penyelenggaraan negara.

Academic constitutional drafting ini merupakan penelitian hukum normatif (*yuridis normative*) untuk mengevaluasi pelaksanaan UUD NRI 1945 yang menggunakan pendekatan undang-undang dan pendekatan kasus . Adapun data yang diperoleh akan dianalisis dengan metode deskriptif-kualitatif. Hal ini sebagai langkah untuk memperoleh gambaran menyeluruh mengenai asas-asas hukum, prinsip-prinsip hukum dan ketentuan hukum yang disinergikan dengan fakta sosiologis yang berhubungan dengan kebutuhan amandemen konstitusi. Adapun kerangka teoritik yang digunakan sebagai pisau analisis dalam tulisan ini berangkat dari teori konstitusi dan konstitusionalisme, perubahan konstitusi yang kemudian dikonstruksikan dengan teori-teori tematik sebagaimana permasalahan yang diangkat.

Berdasarkan hasil kajian dan telaah yang dilakukan, sampailah pada akhir kesimpulan bahwa perumusan norma baru dalam amandemen kelima UUD NRI 1945 mutlak diperlukan. Perumusan norma yang dimaksud ditujukan sebagai upaya penyempurnaan konstitusi agar sesuai dengan perkembangan dinamika ketatanegaraan saat ini. Penormaan tersebut

meliputi perubahan ketentuan sebelumnya yaitu pada Pasal 12, Pasal 24 dan Pasal 22D serta dengan melakukan penambahan ketentuan yang terlingkup pada Pasal 18C dan Pasal 25B. Hal ini diharapkan dapat memunculkan solusi atas permasalahan terkait keadaan bahaya, kedudukan desa, legislasi DPD, kewenangan MK, hingga konstitusi bernuansa lingkungan.

Kata Kunci: Konstitusi, UUD NRI 1945, Amandemen Kelima

DAFTAR ISI

Halaman Judul i

Kata Pengantar Kepala Biro Pengkajian..... iii

Kata Pengantar Sekretaris Jenderal MPR RI v

Sambutan Pimpinan Badan Pengkajian MPR RI..... vii

Abstrak xi

Daftar Isi xiii

Daftar Gambar xvii

Daftar Tabel xvii

BAB I PENDAHULUAN 1

A. LATAR BELAKANG MASALAH.....1

B. RUMUSAN MASALAH 24

C. SISTEMATIKA PENULISAN.....25

D. METODE PENULISAN 25

1. Jenis Penelitian 25

2. Jenis Data.....26

3. Teknik Analisis 27

E. TUJUAN PENULISAN 28

BAB II TINJAUAN PUSTAKA 30

A. LANDASAN TEORI UMUM EVALUASI MENYELURUH UNDANG-UNDANG DASAR 30

1. Konstitusi Dan Konstitusionalisme 30

2. Perubahan Konstitusi 33

B. LANDASAN TEORI TEMATIK.....38

1. Landasan Teori Keadaan Bahaya dan Produk Hukumnya 38

2. Landasan Teori Pengaturan Pemerintah Desa 55

3. Landasan Teori Penguatan Fungsi Legislasi DPD.....62
4. Landasan Teori Purifikasi Kewenangan Mahkamah Konstitusi.....69
5. Landasan Teori Penguatan Pengaturan Perlindungan Lingkungan Hidup.....74

BAB III LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, YURIDIS, POLITIS, DAN HISTORIS 101

A. Umum.....101
1. Landasan Filosofis 101
2. Landasan Sosiologis dan Politis 103
3. Landasan Yuridis.....104

B. Pengaturan Keadaan Bahaya dan Produk Hukumnya....106
1. Landasan Filosofis 106
2. Landasan Sosiologis 108
3. Landasan Yuridis.....114
4. Landasan Politis.....119
5. Landasan Historis 124

C. Pengaturan Pemerintah Desa.....128
1. Landasan Filosofis 128
2. Landasan Sosiologis 131
3. Landasan Yuridis.....135
4. Landasan Politis.....137
5. Landasan Historis 138

D. Pengaturan Penguatan Fungsi Legislasi DPD.....146
1. Landasan Filosofis 146
2. Landasan Sosiologis 150
3. Landasan Yuridis.....155
4. Landasan Politis.....162
5. Landasan Historis 163

E. Pengaturan Purifikasi Kewenangan Mahkamah Konstitusi 164
1. Landasan Filosofis 164
2. Landasan Sosiologis 165
3. Landasan Yuridis.....171
4. Landasan Politis.....176
5. Landasan Historis 180
F. Penguatan Pengaturan Perlindungan Lingkungan Hidup.....182
1. Landasan Filosofis 182
2. Landasan Sosiologis 183
3. Landasan Yuridis.....186
4. Landasan Politis.....190
5. Landasan Historis 193

BAB IV ANALISIS.....195
A. Pengaturan Keadaan Bahaya dan Produk Hukumnya....195
1. Sasaran.....195
2. Jangkauan dan Arah Pengaturan.....195
3. Materi Muatan 202
B. Pengaturan Pemerintahan Desa dalam Undang-Undang Dasar.....202
1. Sasaran.....202
2. Jangkauan dan Arah Pengaturan.....203
3. Materi Muatan 204
C. Pengaturan Penguatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah 204
1. Sasaran.....204
2. Jangkauan 205
3. Arah Pengaturan 205
4. Materi Muatan 206

D. Pengaturan Purifikasi Kewenangan Mahkamah Konstitusi 207
1. Sasaran.....207
2. Jangkauan 207
3. Arah Pengaturan 209
4. Materi Muatan 210
E. Penguatan Pengaturan Perlindungan Lingkungan Hidup.....210
1. Sasaran.....210
2. Jangkaun dan Arah Pengaturan.....211
3. Materi Muatan 214

BAB V KESIMPULAN 215
A. Kesimpulan.....215
B. Saran.....221

Daftar Pustaka.....222

Biodata Penulis 235

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Kerangka Perubahan UUD NRI 1945 36

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1 Tujuan Penelitian 28

Tabel 3.1 Hak dan Kewajiban Warga Negara dan Negara 113

BAB I
PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Indonesia memiliki berbagai nilai luhur bangsa yang jauh lebih dulu ada bahkan sebelum negara Indonesia terbentuk. Nilai luhur bangsa yang memiliki sifat abstrak ini kemudian dicantumkan secara tertulis sebagai sumber norma dasar negara (*staatsfundamentalnorm*) atau yang umum disebut dengan Pancasila dan sebagiannya lagi tertuang dalam Pembukaan (*preambule*) UUD 1945. Kemudian disusun secara lebih konkret dalam peraturan dasar (*staatsgrundgezets*) seperti yang telah termuat pada Undang-Undang Dasar. Nilai luhur bangsa ini telah mengalir ke dalam sendi-sendi peraturan negara, seperti undang-undang (*formalgezets*). Bahkan, hingga ke dalam peraturan yang lebih konkret seperti, peraturan pemerintah, peraturan Presiden, peraturan menteri, hingga peraturan daerah, yang merupakan peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*verodnung en autonome satzung*). Namun demikian, nilai luhur bangsa yang telah bersinggungan dengan kehidupan berbangsa dan bernegara ini tidak selalu berjalan searah dengan perkembangan zaman. Perkembangan zaman dengan nilai luhur bangsa dapat saja berjalan berbeda arah, atau bahkan bertolak belakang sama sekali. Sebagaimana mengutip pandangan Satjipto Rahardjo, bahwa hukum sebagai suatu peraturan tidak hanya berjalan secara linier yang cukup dilakukan dengan rutin. Hukum bisa mengalami lompatan, yakni berupa perubahan yang tidak secara logis dapat dikembalikan kepada tradisi praktik yang berlaku.[1] Gagasan ini menghendaki adanya perubahan hukum atau pembaruan hukum yang dapat dilakukan kapan saja. Begitu pula dengan konstitusi sebagai sumber hukum negara, tentu saja dapat diubah melalui mekanisme konstitusional yang telah diatur juga di dalam konstitusi itu sendiri.

Perubahan konstitusi secara teori terbagi menjadi dua sistem. *Pertama,* sistem perubahan yang bilamana konstitusi diubah maka yang akan berlaku adalah konstitusi yang baru secara keseluruhan dan tidak ada

---

1 Satjipto Rahardjo. 2012. *Hukum Progresif sebagai Dasar Pembangunan Ilmu Hukum Indonesia,* dalam Qodri Azizy *et. all. Menggagas Hukum Progresif Indonesia,* Cet. ke-2. *Y*ogyakarta: Pustaka Pelajar. h. 15.

kaitannya dengan konstitusi yang lama. *Kedua,* sistem perubahan yang bilamana konstitusi diubah maka hasil perubahan konstitusi tersebut berlaku dan menjadi adendum atau sisipan dari konstitusi asli yang juga masih tetap berlaku. Secara praktik, Indonesia menerapkan sistem perubahan yang kedua, yakni secara adendum. Sistem ini juga dipraktikkan di Amerika Serikat dengan sebutan populernya "Amandemen".[2] Konstitusi Indonesia telah mengalami perubahan sebanyak lima kali. *Pertama,* UUD 1945 Naskah Asli yang berlaku semenjak 18 Agustus 1945 hingga 27 Desember 1949. K*edua,* Konstitusi RIS yang berlaku semenjak 27 Desember 1949 hingga 17 Agustus 1950. *Ketiga,* UUDS 1950 yang berlaku semenjak 17 Agustus 1950 hingga 5 Juli 1959. *Keempat,* UUD 1945 Naskah Asli yang berlaku semenjak 5 Juli 1959 hingga 19 Oktober 1999. *Kelima,* UUD NRI 1945 Pasca Amandemen yang berlaku hingga sekarang. Perubahan yang kelima inilah yang menggunakan sistem amandemen konstitusi. Sehingga, saat ini terdapat 5 rangkap UUD, yang meliputi: (1) UUD 1945 sebelum perubahan; (2) UUD 1945 hasil amandemen pertama; (3) UUD 1945 hasil amandemen kedua; (4) UUD 1945 hasil amandemen ketiga; dan (5) UUD 1945 hasil amandemen keempat.

Disadari atau tidak, negara telah menjadikan amandemen konstitusi menjadi sarana untuk menyelesaikan permasalahan negara yang tergolong pelik. Adanya wacana amandemen kelima terhadap UUD NRI 1945 misalnya, pasti tidak terlepas dari permasalahan negara yang harus segera di selesaikan. Amandemen kelima tentu dapat dilakukan pada suatu waktu tertentu jika memang terdapat persoalan hukum yang pelik yang tidak dapat diselesaikan, kecuali dengan upaya terakhir berupa amandemen UUD. Amandemen memang bukan satu-satunya jalan untuk memperbaiki hukum. Namun para ahli sepakat, bahwa adanya amandemen dapat membawa perubahan konstitusi negara ke arah yang lebih baik. Tentu amandemen tersebut harus diawali dengan perumusan berdasarkan hasil dari kajian serta evaluasi secara menyeluruh terhadap pengaturan maupun implementasi undang-undang dasar selama ini. Dalam konstruksi ini, Penulis telah melakukan kajian dan evaluasi menyeluruh terhadap pengaturan dan implementasi UUD NRI 1945. Sehingga Penulis melalui

2 Pengertian istilah ini mengacu kepada pengertian amandemen versi konstitusi Amerika Serikat, lihat F.E. Cameron. 1988. *The Influence of The U.S. Constitution on Pacific Nations*, The Asia Foundation. United States: The Foundation. h. 159. Lihat Sri Soemantri. 1978. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, cet. ke-1. Bandung: PT Alumni. h. 18.

naskah *academic constitutional drafting* ini, menawarkan beberapa usulan perubahan yang mancakup lima (5) tema pembahasan, meliputi: (1) pengaturan keadaan bahaya dan produk hukumnya; (2) pengaturan pemerintahan desa; (3) pengaturan penguatan fungsi legislasi DPD; (4) pengaturan purifikasi kewenangan Mahkamah Konstitusi; serta (5) pengaturan penguatan perlindungan lingkungan hidup.

Pertama, **pengaturan keadaan bahaya dan produk hukumnya**. Indonesia dalam praktik ketatanegaraan telah beberapa kali berada dalam keadaan bahaya. Keadaan bahaya ini dapat berbentuk ancaman terhadap penduduk, integritas wilayah negara, prinsip-prinsip bernegara, serta kualitas penyelenggaraan demokrasi.[3] Seperti misalnya, *pertama,* berdasarkan UU No. 16 Tahun 1946 tentang Pernyataan Keadaan Bahaya bagi Seluruh Indonesia, Daerah Istimewa Surakarta dinyatakan darurat pada 6 Juni 1946, disusul Jawa dan Madura pada 7 Juni 1946, dan seluruh Indonesia pada 28 Juni 1946. *Kedua,* melalui Keputusan Presiden No. 40 Tahun 1957, seluruh wilayah Indonesia beserta teritorialnya dalam keadaan darurat perang. Pada waktu itu terdapat peristiwa pembunuhan Westerling di Sulawesi Selatan, pemberontakan DI/TII di Jawa Barat dan Aceh, serta pemberontakan PRRI/PERMESTA di Sumatera. *Ketiga,* krisis politik 1965-1966 dengan peristiwa G-30 S yang kemudian diiringi pula pergantian Presiden Sukarno ke Presiden Suharto melalui Supersemar. *Keempat,* krisis politik 1997-1998 yang diawali dengan krisis moneter efek domino dari krisis moneter di Thailand. *Kelima,* peristiwa Gerakan Aceh Merdeka (GAM), Indonesia dinyatakan darurat militer melalui Keputusan Presiden No. 28 Tahun 2003, kemudian diturunkan menjadi darurat sipil melalui Keputusan Presiden No. 43 Tahun 2004, dan darurat sipil dihapuskan melalui Peraturan Presiden No. 38 Tahun 2005. *Keenam,* kasus luapan lumpur lapindo di Sidoarjo. Dari keenam peristiwa tersebut, Indonesia memiliki respon yang beragam terhadap keadaan bahaya, yang pada umumnya dapat di kelompokkan menjadi dua jenis.[4] *Pertama, emergency de jure,* yakni keadaan bahaya yang diproklamasikan secara resmi terlebih dahulu oleh Presiden dan dipraktikkan sesuai konsepsi hukum tata negara darurat. *Kedua, emergency de facto*, yakni keadaan bahaya yang tidak diproklamasikan secara resmi namun diterapkan dalam

3 Jimly Asshiddiqie. 2007. *Hukum Tata Negara Darurat.* Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada. h. 31.

4 *Ibid*.

praktik. Keadaan bahaya secara *de facto* ini harus dihindari oleh negara hukum.

Menurut Jimly Ashiddiqie,[5] hingga sekarang Indonesia belum pernah menerapkan keadaan darurat secara *de jure.* Sekalipun keadaan bahaya dengan tingkat darurat sipil pernah diterapkan di Aceh. Namun, darurat sipil telah dicabut di tahun 2005 yang menyebabkan terhambatnya negara dalam melakukan mitigasi bencana pasca-tsunami Aceh.[6] Dengan kata lain, Indonesia baru menerapkan keadaan darurat secara *de facto* saja. Hal ini jelas merupakan pelanggaran terhadap praktik ketatanegaraan. Keadaan bahaya yang tidak diproklamasikan secara resmi sama saja dengan memaksa praktik hukum tata negara normal di dalam kondisi yang seharusnya menerapkan hukum tata negara darurat. Padahal, menurut Herman Sihombing,[7] hukum tata negara darurat merupakan serangkaian pranata dan wewenang negara secara luar biasa dan istimewa, untuk dalam waktu sesingkat-singkatnya dapat menghapuskan keadaan darurat atau bahaya yang mengancam ke dalam kehidupan biasa menurut perundang-undangan dan hukum yang umum dan biasa. Tidak mungkin peraturan yang dibuat dalam keadaan normal dapat mengatasi peristiwa darurat dalam keadaan bahaya. Yang terjadi justru ketidakpastian hukum, kesewenang-wenangan negara, dan bahkan pengabaian terhadap pemenuhan hak asasi warga negara.

Keadaan bahaya atau keadaan darurat identik dengan Hukum Tata Negara Darurat (HTND). Suatu negara dalam mempraktikkan konsep HTND pastilah diiringi dengan segala tindakan yang bersifat darurat seperti membatasi HAM, mengesampingkan undang-undang yang berlaku, memusatkan kekuasaan, serta tindakan-tindakan lain yang tidak dapat dilakukan dalam kondisi normal. Konstitusi telah mengatur mengenai keadaan bahaya melalui Pasal 12. Pasal tersebut menjadi pintu masuk dipraktikkannya konsep HTND di Indonesia. Namun demikian, Indonesia sebagai negara hukum masih gagap dalam mengatur dan

5 Jimly Asshiddiqie. (2020). Perkembangan Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia. Disampaikan dalam Kuliah Umum HTN yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

6 Jimly Asshiddiqie. 2007. *Hukum Tata Negara Darurat.* Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada. h. 47.

7 Herman Sihombing. 1996. *Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia.* Jakarta: Djambatan. h. 26.

mengimplementasikan keadaan bahaya. Tidak adanya kesungguhan negara dalam merumuskan peraturan ditunjukkan dengan: (1) amandemen UUD yang telah dilakukan sebanyak empat kali sama sekali tidak menyentuh Pasal 12 yang menjadi dasar dilaksanakannya keadaan bahaya, sehingga bunyi Pasal 12 UUD Naskah Asli dengan UUD hasil amandemen sama sekali tidak berubah. Bunyi Pasal 22 juga sama sekali tidak berubah. Padahal, secara praktik sudah terdapat pemisahan jenis antara perppu biasa dengan perppu darurat, namun pemisahan tersebut belum termuat secara konstitusional; (2) tidak ada upaya negara untuk mengubah ataupun merumuskan ulang peraturan keadaan bahaya. Di Indonesia, UU No. 6 Tahun 1946 tentang Keadaan Bahaya merupakan peraturan pertama mengenai keadaan bahaya, sebelum akhirnya dicabut dengan UU No. 74 Tahun 1957 tentang Pencabutan "*Regeling op de Staat van Oorlog en van Beleg*" dan Penetapan "Keadaan Bahaya". UU No. 74 Tahun 1957 dicabut dengan Perppu No. 23 Tahun 1959 yang hingga kini belum juga mengalami perubahan ataupun pencabutan. Misalnya, penyebutan "Menteri Pertama" yang sudah tidak lagi relevan dengan kondisi ketatanegaraan saat ini, membuat perppu ini perlu untuk segera diubah atau diganti dengan -peraturan mengenai keadaan bahaya- yang baru. Kedua hal diatas menunjukkan sedikitnya perhatian negara terhadap konstitusionalitas maupun legalitas peraturan keadaan bahaya di Indonesia.

Kemudian, tidak adanya kesungguhan negara dalam mengimplementasikan Pasal 12 ditunjukkan dengan: (1) hingga sekarang Indonesia belum pernah mempraktikkan keadaan darurat secara *de jure*. Padahal, yang demikian ini harus dihindari dalam setiap negara hukum. Sebagaimana telah Penulis singgung diatas, jika keadaan bahaya di deklarasikan secara resmi, maka sifat-sifat hukum tata negara darurat dapat dilakukan oleh negara. Keadaan darurat di deklarasi untuk memungkinkan kepala negara menggunakan kekuatan guna memulihkan keadaan (*public order*) dengan mengesampingkan hukum yang berlaku (*to ovveride the ordinary law*)[8]; (2) dalam menghadapi pandemi Covid-19 Presiden hanya menyatakan "darurat kesehatan masyarakat" melalui Keppres No. 11 Tahun 2020 yang didasarkan pada Pasal 4 UUD saja. Hal ini diiringi dengan dikeluarkannya Perppu No. 1 Tahun 2020 yang juga tidak didasarkan pada Pasal 12. Persoalannya, apakah negara dapat mengatasi keadaan darurat

8 Jimly Asshiddiqie. 2007. *Hukum Tata Negara Darurat.* Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada. h. 147.

(yang telah menjadi pandemi global ini) dengan peraturan perundang-undangan dalam kondisi normal(?). Secara teori, wabah penyakit atau pandemi dapat dikategorikan sebagai darurat kesejahteraan (*walfare state emergency*).[9] Darurat jenis ini juga dikenal dengan istilah darurat sipil, darurat bencana, dan sebagainya. Negara dapat saja mempraktikkan keadaan bahaya dengan tingkat darurat sipil. Dengan begitu, kendali keadaan bahaya terpusat secara nasional di tangan Presiden sehingga segala upaya penanggulangan pandemi Covid-19 mendapat upaya tanggap darurat secara cepat dan tepat.

Literatur yang mengkaji Pasal 12 UUD sangatlah terbatas, baik dalam lingkup sejarah, perkembangan, politik hukum, problematika, maupun arah perubahan amandemen. Yang ditemukan hanyalah pembahasan secara terpisah antara konsep keadaan bahaya (yang identik dengan hukum tata negara darurat) dengan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (perppu)[10] yang merupakan produk hukum yang dapat dikeluarkan Presiden selama keadaan bahaya. Pembahasan mengenai keadaan bahaya terbatas pada kajian teoretik terhadap problematika keadaan bahaya, perbandingan dengan praktik di negara lain, usulan perubahan terhadap peraturan keadaan bahaya setingkat uu, tanpa merumuskan perubahan terhadap Pasal 12.[11] Adapun pembahasan perppu masih terfokus mengenai mekanisme pengujian,[12] perbedaan perppu biasa dengan perppu darurat,[13] serta *emergency rules* di negara lain.[14] Belum terdapat kajian terhadap pentingnya penormaan produk hukum darurat ke dalam Pasal 12 melalui amandemen kelima UUD.

Di dalam rancangan ini, Penulis tidak membahas keadaan bahaya dan produk hukumnya secara terpisah, melainkan sebagai satu kesatuan yang

9 *Ibid*., h. 65.

10 Secara praktik, terdapat dua jenis perppu, yakni: (1) perppu biasa yang dibentuk berdasarkan Pasal 22 yang dikeluarkan Presiden dalam hal ikhwal kegentingan memaksa seperti mengisi kekosongan hukum; (2) perppu darurat yang dibentuk berdasarkan Pasal 12 dan Pasal 22 yang dikeluarkan Presiden dalam keadaan bahaya.

11 Lihat Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat* dan Herman Shombing, *Hukum Tata Negara Darurat Indonesia.*

12 Iskandar Muda. (2018). "Fenomena Two in One Pengujian Perppu". *Jurnal Konstitusi*, 15(2).

13 Jimly Asshiddiqie. 2020. "Pembentukan dan Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU)"

14 Pan Mohamad Faiz. 2020. Sistem Pengujian Perppu dan Dampaknya terhadap Perlindungan Hak Warga Negara. Disampaikan dalam Diskusi Daring (DLC) yang diselenggarakan Universitas Islam Negeri Surabaya.

tidak terpisahkan. Penulis menawarkan konsep pembaharuan terhadap Pasal 12 dengan terlebih dahulu melakukan kajian terhadap: (1) definisi, jenis, tingkatan, serta cakupan (wilayah) keadaan bahaya; (2) kejelasan produk hukum yang mungkin dibuat selama keadaan bahaya beserta mekanisme pencabutan dan pengujiannya; serta (3) pola koordinasi antar lembaga negara selama keadaan darurat. Setidak-tidaknya, dengan ketiga kajian pembaharuan tersebut, Pasal 12 mampu memberi kepastian hukum, menjawab kebutuhan masyarakat dan negara, serta lebih akomodatif terhadap perkembangan di masa mendatang.

Dalam pemberlakuan HTN Darurat, terdapat perbedaan antara *emergency de facto* dan *emergency de jure.* Dalam praktiknya, Indonesia baru menerapkan *emergency de facto* saja. Indonesia sebagai negara hukum demokrasi *(democratie rechtstaat)* dituntut untuk mampu menjunjung tinggi hukum dengan tidak mengesampingkan perlindungan HAM bagi warga negaranya, sekalipun dalam keadaan bahaya. Namun, dengan memperhatikan sejarah praktik ketatanegaraan, dalam hal pemberlakuan hukum tata negara darurat, pengaturan dan implementasi keadaan bahaya di Indonesia jauh dari kedua hal tersebut. Pengaturan yang sangat singkat di Pasal 12 ditambah dengan praktik keadaan bahaya secara *emergency de facto*, telah mencederai karakterisitik negara hukum demokrasi yang dianut Indonesia. Untuk itu, salah satu upaya yang dapat dilakukan negara adalah merumuskan ulang Pasal 12 dengan memberikan tambahan penjelasan mengenai jenis keadaan bahaya, produk hukum selama keadaan bahaya, serta pola koordinasi antar lembaga negara selama keadaan bahaya.

Kemudian, alasan yang kedua adalah untuk memberi jawaban atas kekosongan produk hukum yang dapat dikeluarkan Presiden selama keadaan bahaya. Produk hukum yang dimaksud disini adalah peraturan yang dikeluarkan dalam keadaan bahaya yang berkaitan erat dengan Pasal 12. Sekalipun memang secara praktik saat ini dikenal adanya perppu darurat. Namun, penormaan perppu tersebut selalu merujuk pada Pasal 22. Padahal, **secara sistematika penyusunan**, perppu yang dibentuk berdasarkan Pasal 22 tidak relevan apabila digunakan sebagai produk hukum selama keadaan bahaya (sekalipun pembentukannya berdasarkan Pasal 12). Syarat dikeluarkannya perppu adalah adanya "hal ikhwal kegentingan memaksa" yang tentu memiliki ciri dan syarat yang berbeda dengan "keadaan bahaya". Mengutip pendapat Prof. Jimly,

bahwa Pasal 12 mempersyaratkan ditentukannya syarat-syarat objektif untuk pemberlakuan, pengawasan, dan pengakhiran suatu keadaan bahaya itu, sedangkan Pasal 22 tidak menentukan adanya syarat-syarat objektif semacam itu. Keadaan darurat berkaitan dengan keadaan objektif di luar subjektivitas pejabat yang menilai, sedangkan kegentingan yang memaksa memuat ha-hal yang berkaitan dengan penilaian dari sudut penilaian subjektif pejabat yang menilai.[15] Maka dari itu, alangkah lebih baik bilamana produk hukum yang dikeluarkan dalam keadaan bahaya di normakan secara tersendiri di Pasal 12. Produk hukum yang dapat dikeluarkan Presiden dalam keadaan bahaya adalah undang-undang darurat, adapun produk hukum yang dapat dikeluarkan dalam keadaan hal ikhwal kegentingan memaksa adalah perppu. Penormaan secara terpisah seperti ini sangatlah penting guna menentukan syarat dikeluarkannya atau tingkatan suatu keadaan, tata cara perumusan, pengesahan, pengundangan, pencabutan, bahkan pengujian dari masing-masing jenis perppu.

Kedua, **pengaturan pemerintahan desa**. Desa adalah daerah kesatuan masyarakat yang tergabung berdasarkan garis keturunan (genealogi) yang mendiami wilayah (teritori) tertentu. Sebutan bagi desa sangat beragam, misalnya seperti Nagari di Minangkabau, Huta di Tapanuli, Gampong di Aceh, Marga di Sumatera Selatan, Suku di beberapa daerah di Kalimatan, dan sebagainya. Dalam konstitusi, desa diatur melalui Pasal 18 UUD 1945. Menurut Bagir Manan, Pasal 18 UUD 1945 Naskah Asli mengenai "*hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa*" memiliki makna sebagai daerah-daerah yang memiliki susunan berupa *Zelfbesturende Landschappen dan Volksgemeenschappen*. Baik *Zelfbesturende Landschappen* maupun *Volksgemeenschappen*, keduanya bukanlah sistem pemerintahan bentukan Hindia Belanda, melainkan pemerintahan yang diciptakan dan dilaksanakan oleh "Bumiputra".[16] Kemudian, keinginan para *foundingleader* bangsa, bahwa *volksgemenschappen* seperti desa, negeri, dusun, atau marga dapat dianggap sebagai daerah bersifat istimewa.

Dalam praktiknya, desa atau *volksgemenschappen* tidak merupakan sebagai daerah istimewa lagi. Pengertian daerah istimewa hanya meliputi

15 Jimly Asshiddiqie. 2007. *Hukum Tata Negara Darurat.* Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada. h . 208-209.

16 Bagir Manan. 1994. *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945.* Jakarta: Sinar Harapan. h. 158.

zelfbesturende landschappen saja,[17] yaitu daerah seperti kerajaan/*sultanat-sultanat*/*kooti-kooti*. Pengaturan yang demikian dilanjutkan dalam UUD pasca-amandemen. Pasal 18B Ayat (1) mengatur *zelfbesturende landschappen* sebagai daerah istimewa, yang dalam praktiknya seperti Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dan Daerah Istimewa Aceh (Nangroe Aceh Darussalam). Adapun Pasal 18B ayat (2) mengatur *volksgemenschappen* atau kesatuan masyarakat hukum adat**,** yang dalam praktiknya seperti, misalnya desa, nagari, gampong, huta, dsb. Dalam pada ini, *Zelfbesturende landschappen* dan *volksgemenschappen* ditempatkan secara terpisah yang membuat desa sebagai daerah istimewa tidak lagi dikenal dalam dinamika ketatanegaraan saat ini. Desa hanya dimaknai sebagai kesatuan masyarakat hukum adat saja. Padahal, sama seperti kerajaan ataupun kesultanan (*zelfbesturende landschappen*), desa (*volksgemenschappen*) juga memiliki hak asal-usul serta susunan asli.

Disisi lain, kedudukan desa semakin tidak jelas oleh adanya politik hukum negara. Negara melalui undang-undang telah mengatur bentuk dan sistem pemerintahan desa ke arah yang tidak sejalan dengan semangat pembentukan Pasal 18. Seperti melalui UU No. 5 Tahun 1979, bentuk desa diseragamkan secara nasional dengan menggunakan "desa" model Jawa sebagai rujukan bagi desa-desa di luar Jawa. Padahal desa-desa diluar Jawa memiliki corak budaya yang berbeda, misalnya dalam hal pemilihan kepala desa di Jawa yang berbeda dengan pemilihan kepala Huta di Tapanuli. Perbedaan lain juga terdapat dalam pola hubungan antara msayarakat desa dengan pimpinan desa dan juga hubungan antar masyarakat desa itu sendiri

Perubahan UUD 1945 tidak memiliki pembahasan yang spesifik mengenai pemerintahan desa. Desa tidak dibahas sebagai entitas tersendiri dari republik ini tetapi dibahas dalam konteks bagian dari pemerintahan daerah. Pembahasan justru muncul berkaitan dengan masyarakat hukum adat, yang kemudian dituangkan dalam Pasal 18B ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.[18] Menanggapi permasalahan tersebut, Pakar Otonomi Daerah, Ibnu Tricahyo, berpendapat bahwa kedudukan Desa dalam struktur ketatanegaraan UUD perlu dipertegas.[19]

17 The Liang Gie. 2018. *Pertumbuhan Pemerintah Daerah di Negara Republik Indonesia,* dalam Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia Edisi Revisi,* Cet. ke-12 .Depok: PT. Raja Grafindo Persada. h. 308.

18 Ni'matul Huda. 2015. *Pemerintahan Desa dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*. Malang: Setara Press. h. 18.

19 Ibnu Tricahyo. 2007. Pakar Otonomi Daerah dari Universitas Brawijaya Malang,

Desa sebagai satuan kesatuan masyarakat hukum adat, yang menjalankan tradisi sesuai dengan adatnya masing-masing tidak mungkin untuk mengikuti penyeragaman model desa oleh negara. Adanya penyeragaman ini dapat menggerus nilai-nilai adat yang berbeda antara kesatuan masyarakat hukum adat yang satu dengan yang lainnya. Misalnya mengenai mekanisme pemilihan kepala desa, hubungan antara kepala desa dengan masyarakatnya maupun hubungan antar masyarakat desa itu sendiri, yang tentunya berbeda-beda tiap masyarakat hukum adat. Tentu tidak lazim apabila keanekaragaman ini diseragamkan sama sekali. Sebagai contoh akibat, desa memang mendapat bantuan keuangan yang besar yang dapat digunakan untuk membangun berbagai sarana dan prasarana desa selama tergabung dalam satuan pemerintah daerah. Namun, menjadi kerugian bagi masyarakat Minangkabau, yakni dengan hilangnya peranan adat dalam mengatur kehidupan masyarakat. Misalnya ketika seseorang di suatu masyarakat melakukan kesalahan, maka akan mendapat sanksi moral berupa intervensi. Masuknya desa sebagai satuan pemerintah daerah telah membuat sanksi moral itu menjadi tidak berari. Padahal sanksi moral tersebut merupakan kebanggaan mayarakat Minangkabau. [20]

Dalam beberapa literatur, pembahasan mengenai konsep desa hanya sebatas pada: kajian desa sebagai model negara dan pemerintahan asli Indonesia;[21] kritik atas Pasal 18B yang hanya mengakomodir desa dan bukan merupakan desa adat[22] dan juga terdapat upaya mempertegas kedudukan Desa dalam struktur ketatanegaraan UUD, namun hanya mengatur mengenai desentralisasi negara kepada desa.[23] Dalam rancangan

dalam E.B. Sitorus, *et. all. Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Desa, Direktorat Pemerintahan Desa dan Pemerintahan*. Jakarta: Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Menteri Dalam Negeri.

20 Susi Fitria Dewi, "Konflik dalam Pemerintahan Nagari: Penelitian di Nagari Padang Sibusuk Kabupaten Sawahlunto, Sijunjung Sumatera Barat, *Jurnal Demokrasi*, mendapat intervensi moral dari nilainilai yang selama ini menjadi kebanggaan mayarakat Minangkabau". *Jurnal Demokrasi*, Vol. 5 No. 1 tahun 2006, h. 68.

21 Ni'matul Huda. (2015). Desa dan Konstitusi (suatu gagasan usulan amandemen ulang UUD 1945). Pidato Konstitusi diselenggarakan oleh Prakarsa Desa bekerjasama dengan Universitas Janabadra Yogyakarta.

22 M. Yasin Al Arif. 2017. Problematika Hukum Pengaturan Desa Dalam Konstitusi (Analisis Terhadap Pengaturan Desa Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD NRI 1945). *Tesis* , Universitas Islam Indonesia. Diakses dari https://dspace.uii.ac.id. h. 32

23 Pendapat Ibnu Tricahyo, Pakar Otonomi Daerah dari Universitas Brawijaya Malang, dalam E.B. Sitorus, *et. all. Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Desa, Direktorat Pemerintahan Desa dan Pemerintahan*, Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan

amandemen UUD ini Penulis menawarkan kebaruan ide (*novelty*) berupa upaya perlindungan terhadap keberlangsungan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum adat.

Desa sebagai masyarakat hukum adat telah kehilangan jati dirinya oleh politik hukum negara. Negara telah menjabarkan Undang-Undang Dasar melalui dikeluarkannya peraturan perundang-undangan secara keliru, dengan sama sekali tidak mendukung adanya keanekaragaman bentuk desa. Negara ingin menyeragamkan bentuk desa dengan menggunakan "desa" model Jawa sebagai rujukan untuk selanjutnya diterapkan bagi desa di luar Jawa. Inilah yang kemudian mendorong munculnya gagasan perlindungan terhadap desa sebagai masyarakat hukum adat. Perlindungan ini perlu dicantumkan secara tegas di dalam konstitusi melalui mekanisme amandemen UUD. Dengan adanya perlindungan desa yang dijamin oleh negara melalui konstitusi, maka negara tidak hanya mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat, tetapi negara juga memberikan kebebasan bagi desa untuk menentukan apakah desa sebagai satuan pemerintah daerah atau sebagai kesatuan masyarakat hukum adat.

Ketiga, **pengaturan penguatan fungsi legislasi DPD**. Selama ini, amandemen konstitusi hampir selalu melahirkan sebuah lembaga negara baru. Misalnya seperti terbentuknya Dewan Perwakilan Daerah (DPD) melalui Amandemen ketiga UUD NRI 1945. Tujuan awal dibentuknya lembaga ini adalah untuk menggantikan fungsi Utusan Daerah (UD) dalam membawa aspirasi kedaerahan agar dapat tersampaikan dengan baik ke pusat. DPD merupakan wakil rakyat yang berasal dari berbagai daerah di Indonesia. Bersama dengan DPR, DPD mencerminkan desain parlemen bikameral sebagai perwakilan politik. Saat ini, Indonesia menggunakan sistem parlemen dua kamar (*bicameralism*). Hal tersebut menurut Ramlan Surbakti dikarenakan *pertama,* untuk mewujudkan mekanisme *check and balances* antar kamar-kamar dalam parlemen. *Kedua,* untuk menyederhanakan badan perwakilan pusat yang semula terdiri dari utusan-utusan (utusan politik, utusan golongan, utusan daerah) menjadi unsur perwakilan rakyat dan daerah. *Ketiga,* untuk menguatkan persatuan dan menghindari disintegrasi di dalam tubuh parlemen. *Keempat,* untuk meningkatkan produktifitas parlemen.[24] Namun

Desa, Menteri Dalam Negeri, Jakarta, 2007.

24 Ramlan Subarkati. 2002. *Menuju Demokrasi Konstitusional: Reformulasi Hubungan dan Distribusi Kekuasaan,* dalam Maruto MD dan Anwari WMK (edit), *Reformasi*

demikian, dalam perjalanannya kehadiran DPD ini antara ada dan tiada. Hal ini dikarenakan kewenangan DPD telah "dikerdilkan" oleh negara, yang kemudian membawa efek domino berupa buruknya kinerja DPD dan turunnya kepercayaan masyarakat terhadap DPD.

Kewenangan DPD yang dikerdilkan oleh negara dapat dilihat melalui bunyi Pasal 22D UUD NRI 1945 yang mengatur mengenai kewenangan DPD. Kata "dapat" dalam Pasal 22D Ayat (1) menggambarkan DPD tidak memiliki kekuasaan legislatif yang efektif untuk mengajukan RUU, berbeda dengan Presiden dan DPR yang menggunakan frasa "berhak". Kemudian frasa "ikut membahas" RUU berkaitan dengan otonomi daerah dan sebagainya, juga frasa "memberikan pertimbangan" kepada DPR dalam APBN menunjukkan bahwa kewenangan DPD tidak sebanding dengan DPR dan Presiden dalam legislasi.[25] Hal ini menimbulkan kritik tajam, misalnya seperti yang diungkapkan oleh Stephen Sherlock, bahwa keberadaan DPD saat ini merupakan contoh yang tidak lazim di negara *bicameral*. Ketimpangan terjadi melihat lembaga dengan kewenangan yang amat terbatas dipertemukan dengan lembaga dengan legitimasi (kewenangan) yang tinggi.[26]

DPD dianggap memiliki catatan kinerja yang buruk. Hal ini tidak terlepas dari terbatasnya kewenangan yang dimiliki DPD. DPD hanya dapat mengajukan dan membahas RUU yang berkaitan dengan daerah saja. Sekalipun memang DPD juga memiliki fungsi pengawasan dan fungsi anggaran, namun fungsi tersebut juga hanya terbatas pada sektor-sektor yang bersifat kedaerahan. Dalam beberapa kasus, bahkan keberadaan DPD seolah menjadi *co-legislator* dari DPR. Dengan kewenangan yang terbatas, tentu tujuan dibentuknya DPD untuk mewakili kepentingan politik dari daerah juga tidak dapat terlaksana dengan baik.

Kemudian, turunnya kepercayaan masyarakat terhadap DPD tercermin dalam data survei oleh Charta Politika pada 23-26 Agustus 2018 lalu. Dalam data tersebut, dijelaskan, bahwa dalam menjalankan fungsinya, DPD berada di peringkat terakhir dibandingkan dengan DPR

Politik dan Kekuatan Masyarakat, Kendala, dan Peluang Menuju Demokrasi. Jakarta: LP3ES.

25 Saldi Isra. 2010. *Pergeseran Fungsi Legislasi*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada. h. 257.

26 *Ibid.*

dan MPR. Dari penilaian 0-100 menunjukkan DPR mempunyai nilai atau presentasi sebesar 34,8%, adapun MPR 12,8%, dan DPD 11,3%.[27] Dalam survei yang sama, masyarakat yang percaya terhadap kinerja DPD hanya terdapat 37,5%. 40,5% darinya tidak percaya kinerja DPD dan 22% tidak memberikan jawaban.[28] Jelaslah bahwa kepercayaan masyarakat terhadap DPD sangat sedikit.

Maka dari itu, penting untuk memperkuat fungsi legislasi DPD melalui mekanisme Amandemen UUD NRI 1945. Dengan dilakukannya amandemen UUD, kewenangan DPD dapat diperkuat yang tidak hanya meliputi mengajukan dan membahas Rancangan Undang-Undang (RUU) saja, tetapi juga **menyetujui** terhadap RUU yang berkaitan dengan daerah. Seperti 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 perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Dengan menambah fungsi legislasi DPD hingga menyetujui RUU, maka kedudukan parlemen dua kamar yang semula *weak bicameralism* telah berubah menjadi *strong bicameralism*. Hal ini diharapkan mampu memaksimalkan kinerja DPD di dalam parlemen dua kamar. Mengingat, tujuan awal dibentuknya DPD adalah menampung dan menyampaikan aspirasi masyarakat daerah, yang tentu saja dengan penguatan fungsi legislasi ini dapat terlaksana dengan baik. Sehingga kepercayaan masyarakat terhadap DPD juga akan meningkat.

Senada dengan Denny Indrayana, bahwa sebaiknya memang dihindari parlemen berupa *weak bicameralism* yang mana terdapat dominasi dari salah satu kamar parlemen. Begitu juga dengan *perfect bicameralism* karena kekuasaan yang seimbang akan menyebabkan "kebuntuan" tugas-tugas parlemen.[29] Kemudian, menguatnya fungsi legislasi DPD ini membawa

27 Merdeka. Survei Charta Politika: DPR Lebih Baik Menjalankan Fungsinya Dibanding MPR dan DPD". Diakses pada Agustus, 16, 2020, dari https://www.merdeka.com/peristiwa/survei-charta-politika-dpr-lebih-baik-menjalankan-fungsinya-dibanding-mpr-dan-dpd.html,

28 Detik. "Charta Politika: TNI Paling Dipercaya Publik". Diakses pada Agustus, 16, 2020, dari https://news.detik.com/berita/d-4186267/charta-politika-tni-paling-dipercaya-publik-parpol-urutan-buncit

29 Denny Indrayana. 2005. *DPD, Antara (ti)Ada dan Tiada, dalam Menapak Tahun Pertama "Laporan Pertanggungjawaban Satu Tahun Masa Sidang Intsiawati Ayus Anggota DPD –RI*

dampak besar lain. Misalnya seperti: (1) menghindari monopoli legislasi yang dilakukan oleh DPR; dan (2) menghindari penyusunan undang-undang yang cacat dan ceroboh. Mengingat, memang *original intent* dibentuknya DPD adalah untuk menampung dan menyampaikan aspirasi masyarakat daerah kepada pemerintah pusat. Maka dengan melakukan amandemen, DPD yang kuat secara legislasi dapat terwujud, yang tentu akan memaksimalkan kinerja DPD. Oleh karena itu, harapan yang harus diwujudkan melalui amandemen UUD ini adalah bentuk parlemen *strong bicameral* yang menjunjung tinggi *check and balances* secara dinamis.

Keempat, **pengaturan purifikasi kewenangan Mahkamah Konstitusi**. Keberadaan peradilan bebas dan tidak memihak merupakan salah satu komponen negara yang wajib dimiliki oleh setiap negara demokrasi seperti negara Indonesia. Melalui UUD NRI 1945, negara telah mengatur keberadaan lembaga peradilan dalam sebuah bab khusus, yakni Bab IX mengenai Kekuasaan Kehakiman, yang meliputi Pasal 24, Pasal 24A, Pasal 24B, dan Pasal 24C. Pasal 24 Ayat (2) UUD NRI 1945 telah menyatakan, bahwa "*Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi*." Dalam pada ini, konstitusi telah menyerahkan fungsi kekuasaan kehakiman kepada dua lembaga secara terpisah. Secara sederhana Mahfud MD menggambarkan bahwa, MA memegang kekuasaan kehakiman konvensional, adapun MK memegang kekuasaan kehakiman dalam perkara ketatanegaraan.[30] MA dan MK memiliki korelasi yang unik, utamanya terkait dengan kedudukan dan kewenangan antara kedua lembaga negara ini. *Pertama,* mengenai kedudukan. MA merupakan badan peradilan tertinggi dari semua lembaga peradilan yang berada dibawahnya. Namun demikian, MA tidak berkedudukan diatas ataupun dibawah MK. *Kedua,* baik MA maupun MK, keduanya sama-sama memiliki kewenangan untuk melakukan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan. MA dapat menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang,[31] adapun MK dapat menguji undang-undang

---

Riau". Jakarta : the Perepheral Institute. h. 1.

30 Mahfud MD, 2007. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi,* Jakarta: LP3ES. h. 57.

31 Pasal 24A Ayat (1) UUD NRI 1945.

terhadap Undang-Undang Dasar.[32] Desain konstitusi yang demikian, menghendaki agar kedudukan antara kedua lembaga negara ini sejajar dan hanya terpisah secara kewenangan saja.

Dalam perkembangannya, korelasi unik antara MA dengan MK menimbulkan sebuah persoalan hukum. Bagaimana tidak, secara kedudukan kedua lembaga ini terpisah satu sama lain, namun keduanya memiliki kewenangan yang saling berhimpitan, yakni menguji peraturan perundang-undangan. Terlebih, bagi negara Indonesia yang menganut teori penjenjangan norma hukum (*stuffenbau des recht theory*), dalam arti suatu norma yang lebih rendah berlaku bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi.[33] Tentu dalam melakukan pengujian peraturan negara yang saling "berhimpit" ini diperlukan adanya **koordinasi antar lembaga negara** yang baik. Disamping itu, salah satu tujuan adanya pengujian ini adalah untuk memberikan **kesempatan bagi warga negara untuk menuntut** apabila hak konstitusionalnya telah dilanggar oleh berlakunya suatu peraturan perundang-undangan. Pengujian peraturan perundang-undangan ini dapat dilakukan kapan saja dan oleh siapa saja. Menjadi persoalan kemudian, apabila kedua lembaga negara ini sedang menguji peraturan perundang-undangan yang saling terkait satu sama lain disaat yang hampir bersamaan atau bahkan bersamaan sama sekali. Misalnya ketika suatu undang-undang yang sedang digunakan oleh MA sebagai batu uji ternyata dalam waktu yang bersamaan undang-undang tersebut sedang diujikan terhadap UUD melalui MK. Apabila hasil putusan MK menyatakan undang-undang bertentangan dengan UUD NRI 1945, maka MA berpotensi untuk tidak dapat melakukan pengujian terhadap peraturan perundangan dibawahnya. Bahkan, dalam praktiknya, sebagaimana telah tertuang dalam UU No. 24 Tahun 2003 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas UU No. 24 tahun 2003 tentang MK (UU MK), Pasal 55 mengatur bahwa pengujian peraturan perundang-undangan yang sedang dilakukan di MA wajib dihentikan manakala undang-undang yang dijadikan dasar pengujian sedang diujikan di MK. Inilah yang kemudian memunculkan adanya "dualisme" dalam pengujian peraturan perundang-undangan. Kemunculan dualisme ini juga dipicu oleh pengaturan UUD NRI yang sangat limitatif terhadap kewenangan MA dan MK dalam konteks *judicial review*. Pengaturan yang

32 Pasal 24C Ayat (1) UUD NRI 1945.

33 Hans Kelsen. 1945. *General Theory of Law and State.* New York: Russel. h. 113.

limitatif ini kemudian menimbulkan kekosongan hukum dan berbagai permasalahan ketatanegaraan lainnya.[34]

Dalam rangka mewujudkan efektifitas dan efisiensi dalam pembagian tugas ketatanegaraan, suatu fungsi lembaga negara yang memiliki kesamaan karakteristik satu sama lain akan lebih efektif apabila fungsi tersebut dijalankan hanya oleh satu lembaga negara saja. Satu lembaga negara ini, secara terpusat dan efisien, dapat melakukan koordinasi kepada lembaga negara dibawahnya untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dalam menjalankan tugas ketatanegaraan. Tentu keberadaan satu garis koordinasi terpusat seperti ini tidak dapat dilakukan apabila terdapat dua lembaga negara yang memiliki kedudukan yang setara. Maka dari itu, berdasarkan tujuan efektifitas dan efisiensi lembaga negara, dapat saja pengujian peraturan perundang-undangan dilakukan secara terintegrasi oleh satu lembaga negara saja, seperti misalnya oleh MK. MK tentu dapat menentukan untuk menguji atau tidak menguji suatu peraturan perundang-undangan. Dengan munculnya MK sebagai penguji tunggal peraturan perundang-undangan, maka dualisme pengujian tidak akan terjadi lagi. Hal ini juga lebih menjamin kepastian hukum bagi warga negara yang dirugikan hak konstitusionalnya oleh berlakunya suatu peraturan perundang-undangan. Inilah yang disebut sebagai "penyatuatapan pengujian peraturan perundang-undangan" yang dapat dilaksanakan dengan melakukan pemisahan kewenangan antara MA dengan MK. Pemisahan ini hanya dapat dilakukan melalui mekanisme amandemen UUD NRI 1945.

Disamping permasalahan mengenai pengujian peraturan perundang-undangan, permasalah lain yang ditemui dalam praktik adalah adanya pengaduan perkara yang dilakukan oleh warga negara kepada MK. Pengaduan perkara ini merupakan upaya terakhir bagi warga negara dalam mununtut atas hak konstitusionalnya yang telah dirugikan oleh suatu lembaga publik. Saat ini terdapat banyak pengaduan yang tidak diiringi dengan pemenuhan terhadap rasa keadilan bagi pihak yang mengadu. Hal ini dapat terjadi ketika semua upaya hukum yang ada telah dan telah ditempuh oleh pihak yang mengadu ternyata tidak dapat diterima

34 Doddy Nur Adrian. 2017. *Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Satu Atap di Mahkamah Konstitusi sebagai Upaya Penataan Regulasi, dalam Pengujian Peraturan Perundag-Undangan Satu Atap di Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Badan Pengkajian MPR dan APHTN-HAN. h. 91.

(niet onvankelijk verklaard) oleh MK. Penyebabnya adalah, kewenangan MK yang diatur melalui UUD NRI 1945 saat ini sangat limitatif yang tidak mencakup kewenangan untuk menerima pengaduan konstitusional *(constitusional complain)*.[35] Padahal, sebagaimana bunyi Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI 1945, Indonesia merupakan negara hukum. Konsekuensi sebagai negara hukum adalah segala sikap, kebijakan, dan perilaku alat negara, penduduk, dan seluruh komponen negara harus berdasar dan sesuai dengan hukum. Seharusnya, perlindungan terhadap seluruh hak konstitusional warga negara merupakan prasyarat mutlak yang merupakan *conditio sine qua non* yang harus dipenuhi oleh negara kepada warga negaranya. Mengingat kepentingan paling mendasar dari setiap warga negara adalah adanya perlindungan terhadap hak-haknya yang mana hal tersebut dapat diwujudkan melalui mekanisme pengaduan konstitusional *(constitutional complaint)*.[36] Maka, salah satu upaya yang dapat dilakukan negara untuk mengakomodir perlindungan terhadap hak konstitusional warga negara adalah dengan menghadirkan kewenangan baru bagi lembaga negara untuk mengadili sebuah pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*),[37] yang dalam hal ini dapat diberikan kepada MK. Sebagai *the Guardian of the Constitution*, MK dipandang perlu memiliki kewenangan seperti *Constitutional Complaint* ini.[38]

Dalam beberapa literatur, kajian terhadap permasalahan lembaga kekuasaan kehakiman sampai pada: (1) penataan secara kelembagaan;[39] (2) desain ideal putusan hakim;[40] (3) tumpang tindihnya kewenangan;[41] bahkan (4) pembahasan telah sampai pada amandemen UUD NRI

---

35 Latif, Abdul. 2009. *Fungsi MK: Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*. Yogyakarta: Kreasi Total Media. h. 248.

36 Achmad Edi Subiyanto. (2011). Perlindungan Hak Konstitusional Melalui Pengaduan Konstitusional. *Jurnal Konstitusi*, 8(5).

37 Hamdan Zoelva. (2010). Penerapan Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint) di Berbagai Negara. Jakarta : Makalah MK RI. h. 7.

38 Mukhlish. "Constitutional Complaint: Perlindungan Hukum terhadap Hak Konstitusional Warga Negara". Diakses pada tanggal 19 Agustus 2020 dari http://mfile.narotama.ac.id,

39 Sri Handayani Retna Wardani, "Penataan Kekuasaan Kehakiman (Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudusial)", *Jurnal Majelis* Ed. 4 April 2018.

40 Despan Heryansyah. (2018). "Urgensi Pembatasan Sifat Final dan Mengikat Putusan Mahkamah Konstitusi,". *Jurnal Majelis* , 4(1).

41 Mahfud MD, 2007. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi,* Jakarta: LP3ES. h. 58.

1945 mengenai penyatuatapan, namun belum terlalu mendalam,[42] dan sebagainya. Masih sedikit kajian mengenai penyatuatapan pengujian peraturan perundang-undangan dan memasukkan *constitutional complaint* ke dalam kewenangan MK. Inilah yang menjadi originalitas tulisan penulis. Beranjak dari permasalahan hukum terkini, Penulis berupaya untuk memberikan alternatif solusi melalui mekanisme Amandemen UUD NRI 1945. Melalui amandemen UUD NRI 1945, harapannya: (1) pengujian peraturan perundang-undangan dapat dilakukan secara harmonis; dan (2) upaya hukum untuk menuntut hak konstitusional warga negara dapat terpenuhi dengan baik.

Kelima, **penguatan perlindungan lingkungan hidup**. Sebagaimana telah diketahui bersama, hak asasi manusia merupakan materi inti dari naskah undang-undang dasar negara modern.[43] Para ahli biasa membagi tahap perkembangan hak asasi manusia dalam tiga generasi sesuai dengan pengelompokan menurut bidang-bidang yang diangap memiliki kesamaan. Hak asasi manusia generasi pertama mencakup hak sipil dan politik; hak asasi manusia generasi kedua mencakup hak-hak dibidang ekonomi, sosial, dan budaya; dan hak asasi manusia generasi ketiga mencakup hak-hak yang bersifat individual dan kolektif, termasuk di dalamnya konsep tentang hak atas pembangunan (*right to developement*).[44] Pada perkembangan hak asasi manusia generasi ketiga muncul karakteristik inklusif dalam hak atas pembangunan yang sifatnya komperhensif.[45] Pada generasi inilah pembangunan berkelanjutan berbasis pada pengelolaan lingkungan hidup mulai marak di dengar.

Lingkungan hidup merupakan aspek penunjang kelangsungan hidup manusia. Dengan pengertian lain, manusia tidak dapat hidup apabila lingkungan hidupnya tidak dapat menunjang kehidupannya. Oleh sebab itu, melalui penyebutan "setiap orang" dalam bunyi Pasal 28H ayat (1),[46]

42 Doddy Nur Adrian. 2017. *Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Satu Atap di Mahkamah Konstitusi sebagai Upaya Penataan Regulasi, dalam Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Satu Atap di Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Badan Pengkajian MPR dan APHTN-HAN.

43 Jimly Asshiddiqie,. 2008. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Cet. ke-2. Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer. h. 615.

44 *Ibid.*, h. 623.

45 Andre Sujatmoko. 2014. *Hukum HAM dan Hukum Humaniter.* Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada. h. 180.

46 Bunyi Pasal 28H ayat (1) UUD NRI 1945, bahwa "Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir

UUD NRI 1945 telah mengatur hak untuk mendapatkan lingkungan hidup yang baik sebagai hak asasi manusia. Meski demikian, Jimly Asshiddiqie mengelompokkan konstitusi Indonesia sebagai konstitusi yang secara tidak langsung menyinggung mengenai perlindungan lingkungan hidup.[47] Hal ini berbanding terbalik dengan praktik di beberapa negara maju, seperti Ekuador dan Prancis yang telah secara langsung memasukkan konsep perlindungan lingkungan di dalam konstitusinya atau sering disebut dengan istilah *green constitution*.

Jika dicermati ulang, pengelolaan lingkungan sebagaimana tertuang dalam pasal 28H ayat (1) UUD NRI 1945 terkesan menggunakan pendekatan *anthropocentrisme* dimana alam hadir sebesar-besarnya untuk dimanfaatkan oleh manusia sebagai subjek satu-satunya dimuka bumi. Selain itu, pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan ditujukan hanya untuk kenyamanan hidup manusianya saja. Dalam pendekatan *ecosentrisme*, kenyamanan hidup manusia hanyalah imbas (*impect*) dari pengelolaan lingkungan yang baik dan bukan merupakan tujuan satu-satunya pengelolaan lingkungan hidup. Hal ini menunjukkan kurang terakomodirnya pengelolaan lingkungan hidup dalam konstitusi Indonesia. Mengingat sifatnya yang tidak langsung inilah, para ahli menyebutkan bahwa konstitusi Indonesia sebagai 'konstitusi hijau' meskipun warna hijaunya adalah 'hijau muda'.

Dewasa ini, sikap antroposentrisme telah jamak dilakukan yang tanpa disadari telah menyebabkan kehancuran dalam diri alam semesta.[48] Dalam Konferensi Nasional Lingkungan Hidup di Cibubur tahun 2017, Wahana Lingkungan Hidup (Walhi) menyatakan Indonesia sedang dalam kondisi darurat ekologis. Dimana kondisi tersebut disebabkan oleh kerusakan lingkungan hidup yang diakibatkan oleh aktivitas monopoli penguasaan sumber daya alam yang tidak ramah lingkungan. Berdasarkan data Walhi, sejumlah 159.178237 hektare atau sekitar 30,65% wilayah Indonesia, baik darat maupun laut, telah dikaveling[49] perizinan dan berpotensi meningkat

---

dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan."

47 Jimly Asshiddiqie. 2009. *Green Constitution: Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Cet. ke-3. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada. h. 20.

48 *Ibid*., h. 188.

49 Bagian tanah yang sudah dipetak-petak dengan ukuran tertentu untuk bangunan atau tempat tinggal.

tiap tahunnya.[50] Walhi juga mencatat pada kurun waktu tahun 2017, telah terjadi 302 konflik agraria yang menyebabkan korban diskriminasi mencapai 163 orang.[51]

Disamping itu, data Direktorat Jendral Planologi Kehutanan dan Tata Lingkungan (PKTL) KLHK menyebutkan *deforestasi* pada kurun waktu 2018-2019 mencapai 465,5 ribu hectare. Hal ini diklaim mengalami penurunan dibanding periode sebelumnya. Namun data tersebut dikritisi karena penurunan tersebut tidak mengindikasikan berkurangnya kerusakan lingkungan yang terjadi. Menurut Walhi, kerusakan lingkungan yang terjadi di Indonesia merupakan akibat dari perubahan tata guna lahan (*deforestasi*) dengan tiga sektor industri besar dibaliknya yakni perkebunan, kehutanan dan tambang.[52]

Konsep kedaulatan lingkungan telah banyak diperbincangkan sejak abad ke-20. Misalnya oleh Carl Piersch dalam artikelnya yang berjudul "*Regimes Of Nature – The Human Challenges Of Ecological Restoration*". Piersch mengaitkan antara gagasan kemerdekaan lingkungan dengan gagasan "*popular sovereignty*" atau kedaulatan rayat, yang merupakan perkembangan modern saat ini. Hanya saja, tulisan Carl Piersch ini sama sekali belum mengaitkannya dengan ide "*the sovereignity of nature*" atau kedaulatan lingkungan.[53] Disamping itu, pada tahun 1972 Christopher D. Stone, mendiskusikan akankah pohon-pohon akan memiliki kedudukan hukumnya sendiri di pengadilan? Hal ini diulas secara lengkap dalam artikelnya yang berjudul "*Should Trees Have Standing? Towards Legal Right for Natural Objects"*. Kemudian, dalam pendapat berbeda (*dissenting opinion*) atas putusan Mahkamah Agung dalam kasus *Sierra Club versus Morton*,[54] dijelaskan bahwa lingkungan hidup dapat menjadi subjek yang

50 Jimly Asshiddiqie. 2009. *Green Constitution: Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Cet. ke-3. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada. h. 188.

51 Karokaro Ayat S. "Walhi: Kondisi Indonesia Masih Darurat Ekologis". Diakses pada tanggal 18 Agustus 2020, dari https://www.mongabay.co.id/2018/04/24/walhi-kondisi-indonesia-masih-darurat-ekologis/,

52 CNN Indonesia. "KLHK Klaim Penebangan Hutan Berkuang, Walhi Sindir Industri". Diakses pada tanggal 18 Agustus 2020, dari https://www.cnnindonesia.com/nasional/20200424163615-20-497036/klhk-klaim-penebangan-hutan-berkurang-walhi-sindir-industri,

53 Jimly Asshiddiqie. "Gagasan kedaulatan Lingkungan: Demokrasi versus Ekokrasi". Diakses pada tanggal 18 Agustus 2020 dari http://jimly.com/makalah/namafile/160/Demokrasi_dan_Ekokrasi.pdf,. h. 23.

54 *Ibid.*

memiliki hak asasinya sendiri, disamping manusia yang telah memiliki hak asasinya.

Wacana mengenai konsep kedaulatan lingkungan juga mulai tumbuh di Indonesia. Hal ini dilatar belakangi oleh kondisi negara Indonesia yang kaya akan sumber daya alam yang pengelolaannya seringkali menimbulkan kerusakan lingkungan. Misalnya, dalam buku yang ditulis oleh Jimly Asshiddiqie, "Green Constitution: Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945". Jimly menjabarkan potensi UUD 1945 untuk menggunakan paradigma *ecocrasy* sebagai penyeimbang dari konsep Demokrasi yang telah ada saat ini.

Sebagaimana telah dijabarkan diatas, problem eksploitasi lingkungan lahir akibat dari paradigma *antroposentrisme*. Melihat UUD NRI 1945, yang tidak mencantumkan pengakuan terhadap -hak lingkungan hidup secara langsung- tentu akan berpengaruh pada tidak adanya perlindungan hukum, terutama perlindungan konstitusional terhadap eksistensi lingkungan hidup. Hal ini menyebabkan upaya perlindungan lingkungan hidup "terdegradasi" oleh regulasi maupun kebijakan yang tidak mendukung terhadap perlindungan lingkungan hidup. Akibatnya, praktik perusakan lingkungan marak terjadi hingga saat ini. Untuk menjawab permasalahan tersebut, negara dapat melakukan suatu upaya, yakni dengan melakukan amandemen UUD NRI 1945 dengan mencantumkan hak lingkungan hidup di dalamnya.

Mancantumkan eksistensi lingkungan hidup melalui konstitusi sama saja dengan mendudukkan lingkungan hidup sebagai subjek yang dipersamakan kedudukannya dengan manusia. Lingkungan hidup dan manusia masing-masing akan memiliki otonomi dan kedaulatannya sendiri-sendiri. Eksistensi dari lingkungan hidup akan meningkat dan upaya mempertahankan keberlangungan lingkungan hidup akan memiliki jalur konstitusional yang jelas. Sehingga, permasalahan seperti pengrusakan lingkungan dapat ditekan semaksimal mungkin.

Beranjak dari kelima tema permasalahan yang dihadapi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia saat ini, maka perlu adanya kajian secara komprehensif untuk merumuskan usulan amandemen kelima UUD NRI 1945. Amandemen ini tidak mengubah isi UUD secara keseluruhan, melainkan hanya beberapa bagian saja yang kemudian menjadi satu

kesatuan yang tidak terpisahkan (adendum) dengan UUD 1945 Naskah Asli, hasil amandemen pertama, kedua, ketiga, dan keempat. Kajian dalam Naskah Akademik ini tidak semata-mata mengidentifikasi data dan fakta permasalahan saja. Tetapi juga merumuskan alernatif solusi yang mungkin dilakukan oleh negara beserta analisis hukumnya. Kajian dari Naskah Akademik ini menyerap aspirasi dari sejumlah kalangan masyarakat maupun pakar di bidangnya, serta dikolaborasikan dengan sumber referensi terkini, sehingga mampu menghasilkan gagasan yang terbarukan untuk menjawab persoalan bangsa. Harapannya, pembaruan UUD melalui Naskah Akademik ini tidak hanya mampu menjawab kebutuhan masyarakat dan negara, tetapi juga memenuhi kepastian hukum bagi masyarakat dan negara kedepannya.

B. RUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana konsep pengaturan, implementasi, dan implikasi pengaturan keadaan bahaya dan produk hukumnya melalui amandemen kelima UUD?
2. Bagaimana konsep pengaturan, implementasi, dan implikasi pengaturan pemerintahan desa yang ideal melalui amandemen kelima UUD?
3. Bagaimana konsep pengaturan, implementasi, dan implikasi dalam konstruksi pengaturan penguatan fungsi legislasi DPD melalui amandemen kelima UUD?
4. Bagaimana konsep pengaturan, implementasi, dan implikasi pengaturan purifikasi kewenangan Mahkamah Konstitusi yang dapat diwujudkan melalui amandemen kelima UUD?
5. Bagaimana konsep pengaturan, implementasi, dan implikasi penguatan pengaturan perlindungan lingkungan hidup melalui amandemen kelima UUD?

C. SISTEMATIKA PENULISAN

Sistematika penulisan dalam Naskah Akademik amandemen kelima UUD NRI 1945, sebagai berikut:

BAB I : Pendahuluan, yang menguraikan latar belakang masalah, rumusan masalah dan pertanyaan penulisan, sistematika

penulisan, metode penulisan, serta tujuan penulisan.

BAB II : Tinjauan Pustaka, yang menguraikan mengenai landasan teori dari permasalahan serta analisisnya.

BAB III : Landasan filosofis, sosiologis, yuridis, politis, dan historis.

BAB IV : Analisis, yang menguraikan sasaran, jangkauan, arah pengaturan, dan materi muatan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.

BAB V : Kesimpulan

D. METODE PENULISAN

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif *(yuridis normative)* atau sering disebut juga penelitian hukum doktrinal.[55] Jenis penelitian ini dilakukan dengan meneliti bahan-bahan pustaka (*literature research).* Adapun pendekatan yang digunakan adalah pendekatan undang-undang (*statute appoarch)* dan pendekatan kasus (*case appoarch*). Berbeda dengan penelitian sosial, pendekatan kasus (*case approach*) dalam penelitian hukum normatif bertujuan untuk mempelajari penerapan norma-norma atau kaidah yang dilakukan dalam praktik hukum.[56]

2. Jenis Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Jenis data sekunder terbagi menjadi tiga jenis bahan hukum, yakni bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier, dengan rincian sebagai berikut:[57]

a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat. Adapun bahan hukum primer yang penulis gunakan adalah:

55 Abdulkadir Muhammad. 2004. *Hukum dan Penelitian Hukum*, Cet. 1. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti. h. 52.

56 Peter Mahmud Marzuki. 2008, *Penelitian Hukum*, Cet. 2. Jakarta: Kencana. h. 93.

57 Soerjono Soekanto dan Mamudji, Sri. 2014. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Cet. ke-16. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada. h. 13.

1) Norma (dasar) atau kaidah dasar, seperti Pembukaan UUD NRI Tahun 1945;
2) Peraturan dasar, seperti Batang Tubuh UUD NRI Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3) Peraturan perundang-undangan;
4) Bahan hukum yang tidak dikodifikasikan, seperti hukum adat;
5) Yurisprudensi;
6) Traktat;
7) Bahan hukum dari zaman penjajahan yang hingga kini masih berlaku, sepeti KUHP.

b. Bahan hukum sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Adapun bahan hukum sekunder yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah:
   1) Rancangan undang-undang;
   2) Hasil-hasil penelitian; dan
   3) Hasil karya dari kalangan hukum.

c. Bahan hukum tersier atau bahan hukum penunjang, yang pada dasarnya mencakup bahan-bahan yang memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan hukum sekunder. Selain itu bahan hukum tersier mencakup pula bahan-bahan primer, sekunder dan penunjang diluar bidang hukum. Misalnya seperti:
   1) Kamus;
   2) Ensiklopedia;
   3) Indeks; dan
   4) Kumulatif.

3. Teknik Analisis

Data yang berhasil dihimpun dari studi dokumen yang dilakukan kemudian dianalisis dengan metode kualitatif yang bersifat deskriptif yaitu:[58]

58 Peter Mahmud Marzuki. 2008, *Penelitian Hukum*, Cet. 2. Jakarta: Kencana. h .*29.*

a. Metode analisis kualitatif

Metode yang menganalisis data yang diperoleh dari hasil penelitian yang bersifat uraian-uraian teori dan pandangan ataupun argumentasi hukum dari orang-orang yang berkompeten untuk memperoleh kesimpulan yang sistematis dan komprehensif sesuai dengan permasalahan yang diangkat.

b. Deskriptif

Menganalisis data yang diperoleh kemudian dielaborasi secara komprehensif dan dianalisis secara cermat, sistematis dengan tetap memperhatikan otentifikasi data dan signifikansi korelasi dengan permasalahan yang dikaji. Berdasarkan analisis tersebut diharapkan memperoleh gambaran menyeluruh mengenai asas-asas hukum, prinsip-prinsip hukum dan ketentuan hukum yang disinergikan dengan fakta sosiologis yang berhubungan dengan kebutuhan amandemen konstitusi.

E. TUJUAN PENULISAN

Tujuan penulisan dari Naskah Akademik amandemen kelima UUD NRI 1945 ini adalah:

Tabel 1.1
Tujuan Penelitian

Output	1. Menemukan fakta dan permasalahan guna melakukan evaluasi secara menyeluruh terhadap praktik UUD NRI 1945 selama ini. 2. Mengidentifikasi, menginventariasi, dan mengklarifikasi berbagai permasalahan yang dihadapi negara untuk selanjutnya digunakan sebagai pedoman terhadap pengkajian dan perumusan usulan amandemen kelima UUD NRI 1945.

Outcome	1. Menghasilkan tindak lanjut dari permasalahan yang terjadi di dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat sebagai realita penerapan UndangUndang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 2. Menghasilkan fakta-fakta empiris, generalisasi empiris, pengujian kebenaran konsep-konsep, proposisi-proposisi, dan teori-teori. Yang selanjutnya dapat digunakan untuk memecahkan masalah ataupun mengembangkan teknik-teknik dalam kehidupan terkait suatu fenomena ketatanegaraan.
Sasaran	Merumuskan sasaran, jangkauan, arah pengaturan, dan materi muatan yang perlu diatur dalam amandemen kelima UUD NRI 1945. Sehingga nantinya dapat memunculkan solusi atas permasalahan terkait keadaan bahaya, kedudukan desa, legislasi DPD, kewenangan MK, hingga konstitusi bernuansa lingkungan.
Manfaat	Menyempurnakan sekaligus memperbarui UUD sesuai dengan perkembangan dinamika ketatanegaraan saat ini.

BAB II
TINJAUAN PUSTAKA

A. LANDASAN TEORI UMUM EVALUASI MENYELURUH UNDANG-UNDANG DASAR

1. Konstitusi Dan Konstitusionalisme

Konstitusionalisme, konstitusi, dan konstitusionalitas merupakan tiga kata yang saling berkaitan. Namun, ketiganya memiliki makna yang berbeda. Konstitusionalisme merupakan paham mengenai pembatasan kekuasaan dan jaminan hak-hak rakyat melalui konstitusi. Konstitusionalisme merupakan nilai dasar yang menjadi cikal bakal adanya konstitusi. Konstitusi secara luas memiliki makna segala aturan dan ketentuan baik tertulis maupun tidak tertulis mengenai ketatanegaraan. Adapun konstitusi dalam arti yang sempit bermakna Undang-Undang Dasar. Konstitusionalitas adalah penilaian terhadap suatu tindakan yang diukur berdasarkan kesesuaian dengan konstitusi atau tidak.[59]

Istilah konstitusi berasal dari Bahasa Prancis, yakni *constituer* yang artinya membentuk. Istilah tersebut bermaksud membentuk suatu negara, atau menyusun dan menyatakan suatu negara.[60] Konstitusi dalam bahasa Inggris dapat disebut dengan *constitution* atau *grondwet* (Belanda), *grundgezetz* (Jerman) yang kesemuanya memiliki makna "dasar".[61] Sedangkan dalam bahasa latin konstitusi merupakan gabungan dari dua kata yakni *cume* dan *statuere* yang masing-masing berarti "Bersama dengan…." dan *sta* yang membentuk kata kerja pokok *stare* yang berarti "berdiri" yang keduanya apabila digabungkan bermakna "membuat sesuatu agar berdiri atau mendirikan/menetapkan."[62]

Herman Heller membagi pengertian konstitusi menjadi tiga, antara lain: *Pertama*, konstitusi mencerminkan kehidupan politik di dalam

59 Dahlan Thalib, *et.al*. 2019. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Depok: Rajawali Pers. h. 1

60 Wirjono Projodikoro. 1989. *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia*. Jakarta: Dian Rakyat. h. 10.

61 Jimly Asshiddiqie. 2008. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Cet. ke-2. Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer. h. 11.

62 Koerniatmanto Soetoprawiro. (1987). *"*Konstitusi: Pengertian dan Perkembangannya*", Jurnal Pro Justitia*, 2(5). h. 28-29.

masyarakat sebagai suatu kenyataan; *kedua*, konstitusi merupakan suatu kaidah yang hidup di masyarakat; *ketiga*, konstitusi yang ditulis dalam suatu naskah sebagai undang-undang yang tertinggi yang berlaku di suatu negara. Oleh sebab itu, dapat disimpulkan bahwa Undang-Undang Dasar merupakan bagian dari konstitusi.[63]

Menurut Jimly Assiddiqie konstitusi adalah hukum dasar yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan suatu negara, dapat tertulis dan dapat tidak tertulis.[64] Sementara Sri Soemantri menyamakan antara konstitusi dengan Undang-Undang Dasar. [65] Sri Soemantri yang mengutip pendapat J.G. Stanbeek bahwasanya materi muatan pokok konstitusi adalah: [66]

a. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negaranya;
b. Ditetapkannya susunan ketatanegaraan negara secara fundamental;
c. Adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.

Adapun menurut Miriam Budiarjo Undang-Undang Dasar memuat materi muatan berupa:[67]

a. Organisasi negara, misalnya pembagian kekuasaan antara badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif; pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian, prosedur menyelesaikan masalah pelanggaran yurisdiksi oleh salah satu badan pemerintah dan sebagainya;
b. Hak-hak asasi manusia;
c. Prosedur mengubah Undang-Undang Dasar;
d. Adakalanya memuat larangan untuk mengubah sifat tertentu dari Undang-Undang Dasar;

K.C. Wheare dalam bukunya berjudul Konstitusi Modern memuat beberapa klasifikasi konstitusi yakni sebagai berikut:[68]

63 Dahlan Thalib, *et.al*. 2019. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Depok: Rajawali Pers. h. 9
64 Jimly Asshiddiqie. 2010. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia.* Jakarta: Sinar Grafika. h. 29.
65 Sri Soemantri. 1978. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, cet. ke-1. Bandung: PT Alumni. h.1.
66 Dahlan Thalib, *et.al*. (2019). *Teori dan Hukum Konstitusi*. Depok: Rajawali Pers. h. 15-16
67 Miriam Budiarjo. 1991. Dasar-Dasar Ilmu Politik. Jakarta: Gramedia. h. 101.
68 K.C. Wheare. 1980. *Modern Constitution.* Oxford: Oxford University Press. h. 21-48.

a. Konstitusi tertulis dan tidak tertulis;
b. Konstitusi fleksibel dan *rigid*;
c. Konstitusi derajat tinggi dan konstitusi tidak derajat tinggi;
d. Konstitusi serikat dan konstitusi kesatuan;
e. Konstitusi sistem pemerintahan Presidensil dan parlementer.

Konstitusi tentu tidak lepas dari konstitusionalisme sebagai paham pembatasan kekuasaan. Secara historis terdapat tiga periode umum pemberlakuan konstitusionalisme.[69] *Pertama* konstitusionalisme klasik, dalam sejarah klasik terdapat dua kata yang berkaitan erat dengan konstitusi yakni *politea* (Yunani) dan *constitutio* (Latin). Melalui dua kata inilah gagasan konstitusionalisme pertama kali dikemukakan. Konstitusionalisme pada zaman Yunani merupakan warisan pemikiran Aristoteles melalui bukunya *Politics* dan Plato dalam bukunya *Republic* dan *Nomoi*. Kemudian, pada zaman Romawi Kuno merupakan warisan Cicero.

Kedua konstitusionalisme dan piagam Madinah. Piagam Madinah merupakan dokumen tertulis pertama di dunia yang dapat dibandingkan dengan pengertian konstitusi dalam arti modern. Piagam ini dibuat atas persetujuan bersama antara Nabi Muhammad SAW. dengan wakil-wakil penduduk kota Madinah. Piagam Madinah ini juga disebut sebagai konstitusi Madinah sebagaimana Montgomery Watt yang menyebutnya sebagai "*The Constitution of Medina*." Piagam Madinah ini mengikat terhadap tiga belas komunitas yang disebutkan secara eksplisit.

Ketiga, konstitusionalisme modern. Konstitusionalisme zaman modern dianggap sebagai sebuah konsep yang niscaya bagi suatu negara modern. Kata kuncinya terletak pada kesepakatan atau konsesus. Jika kesepakatan itu runtuh maka akan runtuh pula legitimasi kekuasaan dan dapat terjadi revolusi ataupun perang saudara. Konsesus tersebut terdiri atas tiga elemen yakni: *pertama*, kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama; *kedua*, kesepakatan tentang *rule of law* sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara; dan *ketiga* kesepakatan tentang bentuk institusi dan prosedur ketatanegaraan.

69 Jimly Asshiddiqie. 2010. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia.* Jakarta: Sinar Grafika. h. 1-19.

Telah menjadi *conditio sine qua non* bagi negara yang memiliki konstitusi untuk selalu disesuaikan dengan perubahan zaman dan kebutuhan masyarakat yang terus berkembang. Secara teori, perubahan konstitusi dapat dilakukan dengan dua sistem. *Pertama,* sistem perubahan yang bilamana konstitusi diubah maka yang akan berlaku adalah konstitusi yang baru secara keseluruhan dan tidak ada kaitannya dengan konstitusi yang lama. *Kedua,* sistem perubahan yang bilamana konstitusi diubah maka hasil perubahan konstitusi tersebut berlaku dan menjadi adendum atau sisipan dari konstitusi asli yang juga masih tetap berlaku. Secara lebih lengkap, perubahan konstitusi akan dibahas dalam poin berikutnya.

2. Perubahan Konstitusi

Konstitusi apabila dikorelasikan dengan kehidupan sosial akan memunculkan gambaran dari kontrak sosial antara penguasa dengan rakyatnya. Inilah yang menjadi nilai dasar dari konstitusi, yakni konstitusionalisme yang megatur mengenai pembatasan kekuasaan dan akomodasi daripada hak-hak rakyat. Konstitusionalisme harus diimplementasikan dalam kehidupan bernegara dengan mempertimbangkan sejarah dan kebudayaan dari perkembangan masyarakat. Oleh sebab itu agar perubahan konstitusi dapat mencerminkan kehendak rakyat dalam tatanan demokrasi, maka konstitusi harus disinergikan guna memenuhi pertimbangan filosofis, yuridis, sosiologis, politis, historis, dan sebagainya. Mengingat kedudukan konstitusi sebagai hukum tertinggi, maka konstitusi harus dapat mencerminan *filosofische grondslag* untuk mewujudkan cita-cita negara (*staatsidee*).

Menurut Sri Soemantri perubahan konstitusi pada dasarnya adalah sebuah keniscayaan karena tiga hal yakni:[70]

a. Generasi yang hidup sekarang tidak dapat mengikat generasi yang akan datang;
b. Hukum Konstitusi hanya merupakan salah satu bagian dari hukum tata negara;
c. Ketentuan yang terdapat dalam Konstitusi atau UUD selalu dapat diubah.

Jamak diketahui, bahwa konsitusi merupakan hasil dari konsensus bernegara. Dimana konsensus tersebut disesuaikan dengan hal-hal yang

70 Hardjono. 2003. Legitimasi Perubahan Konstitusi. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. h. 42-43

dirasa ideal dan tepat pada masa kesepakatan tersebut diilaksanakan. Sehingga, sebuah keniscahyaan kiranya ketika konstitusi kemudian perlu dirubah demi menghantarkan pada idealitas perkembangan dan dinamika kenegaraan. Namun yang perlu ditekankan adalah perubahan konstitusi tidak sama dengan pergantian konstitusi. Terdapat perbedaan mendasar antara mengganti konstitusi dengan mengubah konstitusi. Perubahan konstitusi dilakukan karena hendak memperkuat konstitusi dengan mengganti pasal yang lama dengan pasal yang baru. Adapun pergantian konstitusi dilakukan karena konstitusi yang sebelumnya tidak lagi sesuai dengan perkembangan zaman. Perubahan konstitusi juga dapat dilakukan karena adanya perubahan filsafat dasar negara atau bahkan demi tujuan revolusi.[71]

Secara umum perubahan konstitusi terbagi atas perubahan formal dan perubahan material. Perubahan konstitusi secara material dapat berlangsung dengan beberapa bentuk yakni: penafsiran, perkembangan tingkat, fluktuasi kekuasaan lambaga negara, konvensi ketatanegaraan. Sementara dalam arti formal perubahan adalah melalui mekanisme perubahan yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar.[72] Dalam hal ini, Penulis menggunakan perubahan formal.

Kemudian, berkaitan dengan prosedur perubahan Undang-Undang Dasar, terdapat tiga tradisi yang berbeda antara satu negara dengan negara lain. *Pertama*, kelompok negara yang berkebiasaan mengubah materi UUD dengan langsung memasukkan materi perubahan ke dalam naskah UUD. Contohnya adalah negara Belanda dan Jerman. *Kedua,* kelompok negara yang mempunyai kebiasaan mengadakan perubahan dengan pergantian naskah UUD dengan naskah yang baru.[73] Pada umumnya negara yang melakukannya adalah yang memiliki sistem politik yang belum mapan. *Ketiga,* adalah tradisi khusus Amerika yakni perubahan konstitusi melalui naskah yang terpisah dari teks aslinya yang kemudian disebut sebagai amandemen pertama, kedua, ketiga, dan seterusnya. Melalui model ini konstitusi Amerika tetap terjaga naskah aslinya dan pada sisi lain kebutuhan dasar tetap terpenuhi melalui naskah tersendiri yang dijadikan adendum tambahan terhadap naskah asli tersebut. Termasuk negara yang

71 *Ibid.,* h. 43-44.
72 *Ibid.,* h. 42.
73 Kategori nomor dua ini lebih tepat disebut sebagai pergantian konstitusi.

menerapkan ini adalah Indonesia.[74]

Klasifikasi lain dalam perubahan konstitusi ditemukan oleh Taufiqurrohman setelah meneliti terhadap 100 konstitusi yakni mengklasifikasikan "perubahan" ke dalam tujuh istilah:[75]

a. *Amandement* (perubahan);
b. *Revision* (perbaikan);
c. *Alteration* (perubahan/pergantian);
d. *Change* (pergantian);
e. *Reform* (perbaikan);
f. *Modified* (modifikasi);
g. *Review* (tinjauan).

Perubahan konstitusi sendiri dapat dilakukan baik secara *rigid* maupun fleksibel tergatung kepada karakter daripada konstitusi itu sendiri. Perubahan dan penyusunan konstitusi dipengaruhi oleh banyak motif politik. Dalam pada ini, Bryce memahami motif politik yang menonjol dalam penyusunan suatu konstitusi, meliputi:[76]

a. Keinginan untuk menjamin hak-hak rakyat dan untuk mengendalikan tingkah laku penguasa.
b. Keinginan untuk meggambarkan sistem pemerintahan yang ada dalam rumusan yang jelas guna mencegah kemungkinan perbuatan sewenang-wenang dari penguasa di masa depan.
c. Hasrat dari pencipta kehidupan politik baru untuk menjamin atau mengamankan berlakunya cara pemerintahan dalam bentuk yang permanen dan yang dapat dipahami warga negara.
d. Hasrat dari masyarakat-masyarakat yang terpisah untuk menjamin aksi Bersama yang efektif dan bersamaan dengan itu berkeinginan tetap mempertahankan hak serta kepentingannya sendiri-sendiri.

Perubahan konstitusi secara formal tetap tidak dapat terlepas dari perubahan terhadap materi muatan dari konstitusi sendiri. Dalam pada ini telah dincikan oleh Sri Soemantri mengenai materi muatan konstitusi yang

74 Jimly Asshiddiqie. 2010. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia.* Jakarta: Sinar Grafika. h. 44-45.
75 Taufiqurrochman. 2003. "Prosedur Perubahan Konstitusi (Perubahan UUD Negara RI 1945 dan Perbandingannya dengan Konstitusi Negara Lain)", *Disertasi*. Jakarta: FH-UI. h 102.
76 Dahlan Thalib, *et.al*. 2019. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Depok: Rajawali Pers. h. 63.

meliputi:[77]

a. Bentuk negara (kesatuan atau federal)
b. Bentuk pemerintahan (republik atau kerajaan)
c. Sistem pemerintahan (Presidensil atau parlementer)
d. Sistem pembagian kekuasaan atau pemisahan kekuasaan
e. Sistem perwakilan (unikameral atau bikameral)
f. Sistem kekuasaan kehakiman
g. Hubungan negara dengan rakyat (hak asasi manusia dan hak warga negara)
h. Berbagai sistem kehidupan bernegara (poleksos-budhankam, dan sebagainya)

Namun demikian, tidak semua materi muatan konstitusi dapat diubah secara bebas. Konstitusi telah mengatur materi muatan yang dapat diubah dan yang tidak dapat diubah. Hal ini sejalan dengan ungkapan Miriam Budiarjo, bahwa "adakalanya memuat larangan untuk mengubah sifat tertentu dari Undang-Undang Dasar."[78]

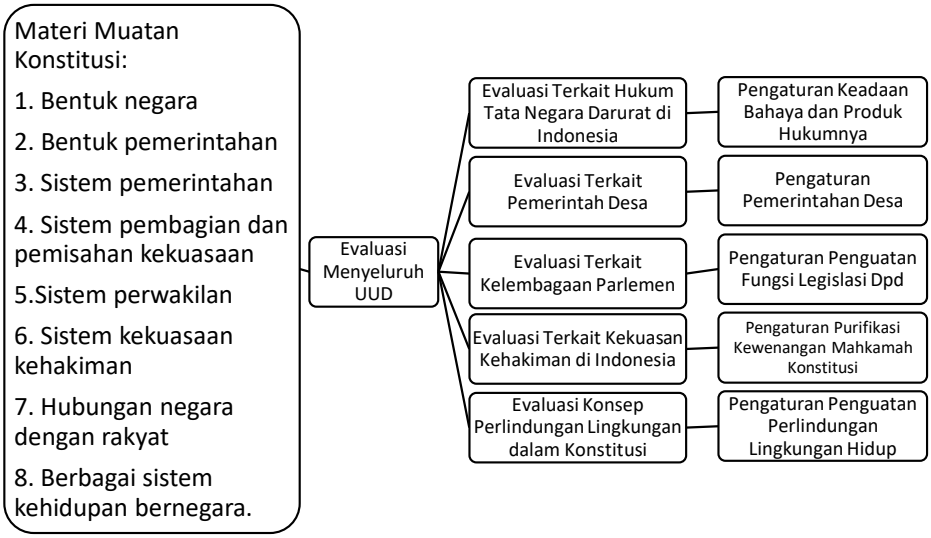
Berdasarkan penjabaran diatas guna diterapkan dalam rancangan amandemen pada Naskah Akademik ini, maka dapat disimpulkan bahwa perubahan konstitusi adalah bermula dari kepentingan rakyat demi mewujudkan ide dan cita dasar negara (*staatsidee*). Naskah Akademik ini akan menggali wacana evaluasi menyeluruh terhadap Undang-Undang Dasar yang urgensitasnya dan kajiannya akan disampaikan secara sistematis melalui pertimbangan-pertimbangan yang akan disampaikan dalam Bab III Naskah Akademik. Adapun evaluasi menyeluruh terhadap Undang-Undang Dasar yang disusun oleh Tim Penulis Naskah Akademik *Constitutional Drafting* ini tergambar dalam kerangka dibawah ini:

---

77 Abdul Mukhtie Fajar. Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi, Yogyakarta: Citra Media. h. 37-38.

78 Miriam Budiarjo. 1991. Dasar-Dasar Ilmu Politik. Jakarta: Gramedia. h. 101.

Gambar 1.
Kerangka Perubahan UUD NRI 1945



B. LANDASAN TEORI TEMATIK

1. Landasan Teori Keadaan Bahaya dan Produk Hukumnya

a. Teori Negara Hukum Demokrasi (*Democratische Rechtstaat*)

Indonesia merupakan negara hukum sekaligus negara demokrasi. Negara hukum demokrasi (*democratische rechtstaats*) merupakan negara yang mempraktikkan kedaulatan rakyat dan kedaulatan hukum secara bersamaan. Pada konsepsi negara demokrasi, didalamnya terkandung prinsip-prinsip kedaulatan rakyat (*democratie*). Seperti misalnya: (1) adanya perwakilan politik; (2) pertanggungjawaban politik; (3) pemencaran kewenangan; (4) pengawasan dan kontrol penyelenggaraan pemerintahan; (5) kejujuran dan terbuka untuk umum; (6) rakyat diberi kemungkinan untuk mengajukan keberatan.[79] Adapun pada konsepsi negara hukum, didalamnya terkandung prinsip-prinsip kedaulatan hukum (*nomocratie*). Seperti misalnya: (1) asas legalitas; (2) perlindungan

79 J. B. J. M.Ten Berge. 1996. *Besturen Door De Overheid*. Deventer: W. E. J. Tjeenk Willink. h. 34-38. Lihat pula Ridwan HR. 2002. Hukum Administrasi Negara. Yogyakarta: UII-Press. h. 8-10.

HAM; (3) keterikatan pemerintah pada hukum; (4) monopoli paksaan pemerintah untuk menjamin penegakan hukum; dan (5) pengawasan oleh hakim yang merdeka dalam hal organ-organ pemerintah melaksanakan dan menegakkan aturan-aturan hukum.[80] Negara hukum demokrasi pastilah menjamin tercapainya kedua prinsip kedaulatan ini. Terlebih, hukum dan demokrasi bagaikan dua sisi koin yang mana keduanya tidak dapat dipisahkan. Demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan arah, sementara hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna.[81]

Dahlan Thaib mengemukakan bahwa negara Indonesia telah memiliki ciri negara hukum di dalam konstitusinya, hal ini dapat dilihat secara implisit di dalam UUD 1945 Naskah Asli, tepatnya dalam Pembukaan UUD 1945, Batang Tubuh UUD 1945 (non-pasal tentang HAM), dan penjelasan UUD.[82] Kemudian, penegasan secara eksplisit ditemukan di dalam Konstitusi RIS dan UUDS 1950.[83] Dilanjutkan dengan UUD pasca-Amandemen, yang secara jelas melalui Pasal 1 Ayat (3) bahwa "*Negara Indonesia adalah negara hukum"*. Lain halnya dengan penyebutan negara demokrasi, di dalam konstitusi UUD Naskah Asli sudah termuat di dalam Pasal 1 Ayat (2), bahwa "*Kedaulatan berada di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR*". Kemudian di dalam Pasal 1 Ayat (1) UUDS 1950, bahwa *"Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat ialah negara hukum yang demokratis dan berbentuk kesatuan."* Selanjutnya dalam UUD Pasca Amandemen juga telah disebutkan secara eksplisit, perbedaannya, kedaulatan rakyat "*dilaksanakan menurut Undang-Undang Das*ar", dan bukan "*dilakukan sepenuhnya oleh MPR*". Muatan materi konstitusi Indonesia mengenai negara hukum dan kedaulatan rakyat menunjukkan bahwa konsep negara hukum demokrasi merupakan keinginan *foundingleader* negara dan bahkan arah politik hukum negara saat ini.

---

80 *Ibid.*

81 Ridwan HR. 2002. Hukum Administrasi Negara. Yogyakarta: UII-Press. h. 7

82 Dahlan Thaib. 2000. *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum, dan Konstitusi*, Cet. Ke-2. Yogyakarta: Liberty. h. 25-26.

83 Muntoha. (2009). "Demokrasi dan Negara Hukum". *Jurnal Hukum*, 3(16). h. 391.

b. Teori Konstitusi

Salah satu kewajiban negara hukum demokrasi adalah memberlakukan suatu konstitusi. Konstitusi menurut definisi dari K.C. Wheare, yakni sejumlah aturan hukum yang mengatur pemerintahaan negara dan dituliskan dalam sebuah dokumen.[84] Adapun Georg Jellinek berpendapat bahwa konstitusi ialah serangkaian aturan yuridis yang mengatur organ-organ negara beserta penjelasan pendiriannya, hubungan antar organ negara, fungsi organ negara, dan posisi dasar setiap organ negara terhadap negara.[85] Menurut Miriam Budiarjo, konstitusi dapat memuat: (1) organisasi negara; (2) hak warga negara; (3) prosedur pengubahan konstitusi; (4) klausa yang tidak dapat diubah. Adapun menurut Sri Soemantri, muatan materi konstitusi meliputi: (1) pembentukan lembaga negara; (2) pembagian kekuasaan antar lembaga negara; (3) pengaturan hubungan kewenangan antar lembaga negara. Secara sederhana, konstitusi dapat diartikan sebagai aturan dasar yang menentukan komposisi dan fungsi dari organ-organ pemerintah di tingkat pusat dan daerah dalam suatu negara serta mengatur hubungan antara individu warga dengan negaranya.[86] Konstitusi yang demikian, berpijak pada asumsi bahwa negara berada dalam keadaan normal. Dalam pada ini, negara dalam keadaan normal dapat memberlakukan konstitusi serta peraturan perundang-undangan secara resmi untuk berbagai aspek penyelenggaraan pemerintahan pada umumnya. Namun, terkadang terdapat suatu kondisi dimana negara tidak dalam keadaan normal (*abnormal situation*). Dalam situasi yang demikian, tentu saja segala sistem hukum biasa tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya. Ilmu hukum tata negara mengenal situasi -dimana negara tidak dalam keadaan normal- tersebut dengan sebutan keadaan darurat. Dimana dalam praktiknya disamping negara menerapkan hukum biasa (*ordinary law*), negara juga dapat menerapkan hukum darurat (*emergency law*).

84 Wheare, K.C. . 1980. *Modern Constitution.* Oxford: Oxford University Press. h. 2.
85 George Jellinek. 1981. *Rech des modern Staates,* Edisi Bahasa Prancis Vol. II, h 170.
86 Pan Mohamad Faiz. 2019. *Amandemen Konstitusi.* Depok: PT. RajaGrafindo Persada. h.11.

c. Teori Keadaan Bahaya dan Hukum Tata Negara Darurat

Negara dalam keadaan normal memberlakukan sistem hukum berdasarkan undang-undang dasar dan peraturan perundang-undangan pada umumnya. Terkadang tidak jarang juga negara dihadapkan pada situasi yang tidak normal dimana sistem hukum dan instrumen hukum yang ada tidak dapat berfungsi dengan baik untuk menjalankan tujuan hukum nasional. Keadaan yang tidak normal itu memiliki dimensi yang luas, mulai dari perang yang mengacaukan pemerintahan, mengancam jiwa, raga, dan harta benda warga negara sampai pada keadaan yang sekilas normal-normal saja.[87] dalam situasi yang demikian, dapat timbul keadaan yang tidak lazim, keadaan luar biasa, ataupun keadaan tidak normal lainnya, yang kesemuanya termasuk kategori keadaan darurat (*state of emergency*).

Keadaan darurat memiliki ragam peristilahan, di negara Irlandia, Afrika Selatan, India, Pakistan menyebut "*state of emergency*", di Prancis disebut "*etat d'siege",* "*state of civil emergency"* di Belanda*,* di Amerika dan Inggris disebut "*martial law*", "*estado de excepcion*" di Spanyol, dan lain lain.[88] Kim Lane Schpelle berpendapat bahwa "*the state of exception uses justifications that only work in extremis, when the state is facing a challenge so severe that it must violate its own principles to save it self*"[89], yang artinya keadaan pengecualian itu menggunakan justifikasi hanya menyangkut hal-hal yang bersifat ekstrem apabila negara menghadapi ancaman yang sedemikian rupa seriusnya sehingga untuk menyelamatkan diri dari ancaman tersebut, negara terpaksa harus melanggar prinsip-prinsip yang dianutnya sendiri. Oleh karena itu, keadaan bahaya, *state of emergency, etat d'siege, state of civil emergency, martial law,* dan sebagainya tidak lain merupakan *state of exception,* yakni suatu keadaan luar biasa atau diluar kebiasaan atau diluar keadaan normal. Keadaan yang luar biasa itu jika terjadi harus dihadapi, diatasi, dan segala akibatnya harus ditanggulangi dengan maksud untuk mengembalikan negara

87 Jimly Asshiddiqie,. 2007. *Hukum Tata Negara Darurat.* Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada. h.3.

88 *Ibid.,* h 7.

89 Kim Lane Scheppele. (2004) . "Law in a Time of Emergency: States of Exception and the Temptations of 9/11", HeinOnline – 6 U. Pa. *Journal of Constitutional Law*, 6(5). h. 1004.

pada keadaan normal. Untuk itulah diperlukan adanya hukum tata negara darurat (HTN Darurat) yang menurut Herman Sihombing hukum tata negara darurat merupakan serangkaian pranata dan wewenang negara secara luar biasa dan istimewa, untuk dalam waktu sesingkat-singkatnya dapat menghapuskan keadaan darurat atau bahaya yang mengancam ke dalam kehidupan biasa menurut perundang-undangan dan hukum yang umum dan biasa.[90]

Negara Indonesia berada pada kawasan persimpangan antarsamudera, antar benua, antar kebudayaan, antarkekuatan ekonomi, bahkan antar peradaban yang banyak sekali menimbulkan potensi bencana dan kejadian luar biasa. Dalam pada ini, negara perlu mengatur segala sesuatu yang berkaitan dengan keadaan bahaya dan hukum tata negara darurat di dalam konstitusi yang kemudian dapat di perjelas melalui undang-undang darurat. Dengan jelasnya pengertian tentang keadaan darurat dan tertatanya pengaturan-pengaturan, koordinasi kelembagaan, peraturan perundang-undangan, kejelasan hak dan kewajiban warga negara dan negara, maka negara dalam merumuskan dan menjalankan kebijakan selama keadaan darurat memiliki arah pedoman yang jelas. Dalam konstitusi Indonesia sendiri, telah dikenal adanya dua jenis keadaan darurat, yakni: (1) keadaan bahaya berdasarkan Pasal 12 UUD; dan (2) hal ikhwal kegentingan yang memaksa berdasarkan Pasal 22 Ayat (1) UUD. Secara praktik, keduanya merujuk pada pengertian yang sama, yakni keadaan yang dikecualikan dari keadaan bahaya yang bersifat normal atau *state of exception.* Berdasarkan tingkat bahayanya, Perppu No. 23 Tahun 1959 telah membedakan keadaan darurat menjadi: (1) darurat sipil; (2) darurat militer; dan (3) darurat perang. Ketiga tingkatan ini masih berlaku hingga sekarang, dikarenakan belum adanya pengubahan[91] ataupun pencabutan terhadap peraturan tersebut.

Bagi negara hukum demokrasi "yang baru" seperti Indonesia, besar kemungkinan terjadi penyelenggaran -negara dalam keadaan darurat- yang tersendat atau tidak terarah. Bahkan, negara dapat saja

90 Herman Sihombing. 1996. *Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia.* Jakarta: Djambatan. h. 26.

91 Perppu No. 23 Tahun 1959 telah diubah dengan Perppu No. 52 Tahun 1960. Namun demikian, pengubahan tidak sampai pada tiga tingkatan keadaan bahaya.

dihadapkan dengan dua kondisi ekstrem yang wajib untuk dijawab, seperti: (1) negara memberikan kebebasan yang tidak terkendali (tanpa arah) bagi warga negara maupun bagi penyelenggaraan pemerintahan pada umumnya; atau (2) negara membatasi secara rasional perilaku warga negara maupun penyelenggaraan pemerintahan pada umumnya. Dalam kondisi yang demikian, diperlukan adanya sistem norma hukum yang dapat dijadikan acuan bekerja ataupun bertindak bagi negara ataupun warga negara dalam rangka mengatasi keadaan darurat. Tentu saja bukan sistem norma hukum yang berlaku dalam keadaan normal, melainkan sistem norma hukum darurat. Untuk mengatasi hal tersebut, negara dapat melakukan dua hal, *pertama* negara dapat mengadakan sekaligus mempersiapkan sistem norma hukum darurat yang dalam negara hukum demokrasi, seperti Indonesia, dapat diatur melalui konstitusi. Hal ini sejalan dengan tujuan hukum melihat kedepan (*forward looking*). *Kedua,* negara memerlukan penanggungjawab atau *the sovereign power* yang secara konstitusional dianggap sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam keadaan darurat. Hal ini akan dibahas lebih lanjut dalam teori pemusatan kekuasaan di tangan Presiden.

Sebagaimana penjabaran diatas, salah satu konsekuensi negara hukum demokrasi seperti Indonesia ini adalah diperlukannya pengaturan mengenai keadaan bahaya. Saat ini Indonesia telah mengatur keadaan bahaya melalui Pasal 12 UUD. Namun, sejatinya pengaturan yang termuat dalam Pasal 12 sangat singkat dan kaku, terbukti dengan bunyi Pasal 12 yang tetap (tidak mengalami perubahan) sepanjang empat kali amandemen UUD NRI 1945. Pasal 12 mengenai keadaan bahaya perlu diubah dengan menyesuaikan perkembangan ketatanegaraan saat ini. Pengubahan dapat dilakukan dengan memperjelas tingkatan keadaan bahaya dan konsep kekuasaan Presiden dalam koridor hukum tata negara darurat. Tanpa adanya perubahan, maka negara bagaikan “kepala tanpa mata” yang berjalan tanpa arah dalam menghadapi keadaan bahaya. Mengingat pula beberapa peristiwa sejarah yang telah terjadi di Indonesia, seperti misalnya perisitiwa krisis politik 1966-1967, krisis moneter 1998, peristiwa lumpur lapindo Sidoarjo, perisitwa tsunami Aceh 2004, yang kesemuanya diselesaikan oleh negara secara “terbata-bata”,

akibat dari negara yang berjalan tanpa arah prosedur konstitusional yang jelas. Negara memerlukan "mata" berupa pengaturan sistem norma hukum keadaan bahaya melalui konstitusi agar dapat mengatasi keadaan bahaya secara maksimal.

Perubahan terhadap Pasal 12 ini tentu akan berdampak positif terhadap kelangsungan hidup bernegara selama keadaan bahaya. Hal ini juga sejalan dengan adagium *lex propscit lex respicit,* bahwa hukum melihat kedepan, bukan kebelakang. Bukankah semakin siapnya suatu negara dalam menghadapi keadaan bahaya dengan segala instrumen hukum dan dukungan rakyatnya akan mempercepat terselesaikannya keadaan bahaya(?). Bunyi Pasal 12 yang singkat dan kaku serta implementasi yang buruk oleh negara, hanya akan memperparah keadaan bahaya. Sebagai negara hukum demokrasi, Indonesia berkewajiban memperbarui -sistem norma hukum- negara dalam keadaan darurat.

d. Teori Pemusatan Kekuasaan di Tangan Presiden

Penanggungjawab atau *the sovereign power* memiliki kewenangan untuk menanggulangi, mengatasi, dan mengelola keadaan darurat. Dengan kata lain, dalam keadaan darurat ini, penanggungjawab dapat melakukan segala tindakan yang bersifat luar biasa yang memang diperlukan (*reasonable necessity*) guna mencegah timbulnya ancaman bahaya (*dengerous threat*) ataupun untuk mengatasi dan menanggulangi dampak keadaan bahaya serta memulihkan kembali keadaan negara kepada kondisi normal dalam waktu yang singkat (*limited time*). Bagi negara yang menganut sistem pemerintahan Presidensial, kewenangan penanggungjawab tersebut berada di tangan Presiden. Adapun bagi negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer, kewenangan tersebut berada di tangan Raja, Kaisar, ataupun Presiden.[92] Menurut Carl Schmitt, "*sovereign is he who decides upon the exception.*"[93] *The souvereign power* dianggap memiliki hak prerogatif ketika negara dalam keadaan darurat. Hal ini juga didukung oleh Appadorai, bahwa

92 Jimly Asshiddiqie. 2007. *Hukum Tata Negara Darurat.* Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada. h. 225.

93 Carl Schmitt. 1988. *Political Theoogy: Four Chapters on the Concept of Souvereignity.* t.t.p: MIT Press. h. 11.

konsep "*single excecutive*" sangat penting bagi negara, terlebih ketika dihadapkan dengan situasi krisis dimana negara membutuhkan satu kesatuan komando.[94] Hak prerogatif bahkan dimaknai secara lebih luas yang juga meliputi hak negara[95] maupun hak setiap individu warga negara.[96] Dalam keadaan darurat, *the souvereign power* dapat menempuh segala cara yang diperlukan guna mencapai keberhasilan menghapuskan keadaan darurat yang mengancam.

Selama keadaan darurat, kepala negara memiliki posisi sentral dalam mengambil tindakan kenegaraan dalam rangka menyelesaikan keadaan darurat. Tidak jarang dalam menyelesaikan tersebut kepala negara memerlukan langkah-langkah darurat, kekuasaan ekstra-kosntitusional, dan beragam bentuk tindakan kekuasaan darurat lainnya. Vinkat Iyer telah mengelompokkan 10 bentuk-bentuk tindakan kekuasaan darurat, lima diantaranya berkaitan erat dengan peran kepala negara, antara lain:[97]

1) Pengalihan kekuasaan dari legislatif ke eksekutif, dan/atau perluasan substantif kekuasaan eksekutif di bidang-bidang yang bersifat legislatif;
2) Pengenaan pembatasan dalam arti yang luas atas kebebasan sipil warga negara, dan penundaan berlakunya jaminan-jaminan konstitusional atas hak-hak asasi manusia atau hak-hak warga negara;
3) Pengurangan substansial atas kewenangan peradilan untuk menguji tindakan pemerintah, termasuk penundaan berlakunya prosedur seperti "*habeas corpus*" atau "*amparo*", dan pemberian imunitas bagi aparatur penegahakan hukum dari penututan atas tindakan yang mereka lakukan dalam keadaan darurat;
4) Pengalihan kewenangan lembaga peradilan tertentu kepada

94 Appadorai. 2005. *The Substance of Politics*. Oxford: Oxford University Press. h. 558-559.

95 Lihat John Locke, *Two Treaties on Civil Government* dalam disertasi M.I. Prins tentang "*Staatsnoodrecht*" sebagaimana dikutip oleh Kabul Arifin *et. all.*, *Peraturan Pemerintah Pengganti UU tentang Keadaan Bahaja sebagai Hukum Tata Negara Darurat Positif dan Latar Belakangnya,* (Jakarta: Penerbit Bappit Pusat, Permata, 1960), h. 33-34.

96 Lihat A.V. Dicey. 1968. *An Introduction to the Study of the Law of the Constituion.* London: Macmillan.

97 Vinkat Iyer. 2000. *State of Emergency: The Indian Experience.* New Delhi: Butterworths. h. 52-53.

lembaga peradilan lain atau khusus yang dibentuk oleh penguasa keadaan darurat, ataupun pengalihan kewenangan lembaga perwakilan rakyat tertentu kepada penguasa keadaan darurat;

5) Pembentukan peraturan-peraturan yang bersifat darurat yang mengubah ketentuan mengenai hak-hak dan kewajiban perdata antar subjek-subjek hukum perdata atau antara subjek hukum perdata dengan subjek hukum tata usaha negara.

Lima bentuk tindakan kekuasaan darurat diatas dapat dijalankan oleh kepala negara dengan mempertimbangkan pada tingkatan keadaan darurat yang dihadapi. Tindakan kekuasaan darurat ini memiliki keterkaitan erat dengan pola hubungan koordinasi antar lembaga negara.

Dalam keadaan darurat, negara dapat dihadapkan dengan dua kondisi yang sulit dan menuntut untuk segera diatasi. *Pertama,* organ negara dan organ pemerintahan tidak berfungsi sebagaimana mestinya, atau biasa disebut "*syndroma disfunctie*". *Kedua,* penguasa negara berubah menjadi tiran, atau biasa disebut "*dictator by accident*".[98] Secara teori, keduanya dapat dihindari. S*yndroma disfunctie* dapat diatasi dengan **pengaturan kelembagaan yang matang** dalam rangka mengatasi keadaan darurat. Lembaga negara perlu memiliki arah, tugas, dan kewenangan yang jelas sehingga mampu menjalankan fungsi-fungsi daruratnya guna membantu menyelesaikan keadaan bahaya. Negara juga dapat membentuk lembaga negara baru yang tidak ada di keadaan normal, yang khusus memiliki tugas, fungsi, dan kewenangan yang benar-benar baru ataupun memberikan tugas, fungsi, dan kewenangan yang baru tersebut secara khusus kepada lembaga negara yang sudah ada dalam keadaan normal.

Disisi lain, agar kepala negara tidak menjadi penguasa tiran, maka **dibutuhkan peran lembaga perwakilan rakyat** untuk: (1) melakukan pengawasan yang ketat dalam menentukan adanya suatu keadaan darurat (*recognizing an emergency*); (2) membentuk kekuasaan untuk mengatasi kekuasaan darurat itu (*creating the powers to deal wiht it*); (3) memantau pelaksanaan kewenangan

98 Jimly Asshiddiqie. 2007. *Hukum Tata Negara Darurat.* Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada. h. 4.

pemerintah eksekutif untuk mengatasi keadaan tidak normal itu; (4) menyelidiki berbagai penyimpangan atau penyalahgunaan kekuasaan dalam pelaksanaan kewenangan eksekutif dalam keadaan darurat itu; (5) apabila diperlukan menyatakan berakhirnya masa keadaan darurat atau meminta Presiden menyatakan mengakhirinya.[99] Peran lembaga perwakilan rakyat ini tidak lain juga merupakan praktik *check and balances* yang memungkinkan terciptanya prinsip saling koordinasi dan saling mengawasi antar lembaga negara selama keadaan darurat. Terkhusus dalam konteks lembaga negara di Indonesia, peran ini juga dapat dilaksanakan dengan menjalankan fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPR terhadap Presiden yang pemegang kekuasaan tunggal pemerintahan negara selama keadaan bahaya. Dalam pada ini, baik pengaturan kelembagaan yang matang maupun kehadiran lembaga perwakilan rakyat untuk mengontrol tindakan kepala negara tidak perlu di tuangkan di dalam konstitusi, melainkan cukup diatur melalui undang-undang darurat, yang mana konsep undang-undang darurat akan dibahas secara tersendiri dalam teori perundang-undangan.

e. Teori Perundang-Undangan

Negara hukum demokrasi memiliki tugas untuk menegakkan hukum dan menjamin kebebasan bagi warga negaranya, dalam arti kebebasan dengan batasan-batasan yang telah termuat dalam perundang-undangan. Dalam hal ini, hak untuk membentuk undang-undang telah harus dimiliki oleh rakyat secara penuh. Inilah yang kemudian membuat undang-undang memiliki pengertian sebagai penjelmaan dari kemauan atau kehendak rakyat.[100] Kemudian, mengutip pendapat Rousseau, suatu undang-undang itu harus dibentuk oleh kehendak umum (*volonte generale*), dimana dalam hal ini seluruh rakyat secara langsung mengambil bagian dalam pembentukan aturan masyarakat tanpa perantara wakil-wakil.[101] Lebih lanjut, Rousseau mengatakan bahwa yang dimaksud dengan rakyat bukanlah penjumlahan dari individu-individu di suatu negara, melainkan rakyat sebagai satu kesatuan yang dibentuk oleh

99 *Ibid.,* h. 79-80.

100 Maria Farida. 2007. *Ilmu Perundang-Undangan 1: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan.* Yogyakarta: PT Kanisius. h. 119-120.

101 Soehino. 1980. *Ilmu Negara.* Yogyakarta: Liberty. h. 156-160.

individu-individu, yang memiliki kehendak melalui suatu perjanjian masyarakat. Kehendak yang dimaksud disini adalah kehendak umum atau *volonte generale* yang dianggap mencerminkan kehendak umum.[102] Dengan demikian rakyat harus tunduk terhadap undang-undang yang merupakan kehendak umum dari rakyat yang telah dilimpahkan oleh wakil-wakil rakyat.

Dalam konsep ketatanegaraan Indonesia saat ini, wakil rakyat umum dipahami sebagai anggota dewan perwakilan atau lembaga legislatif. Dalam hal ini seperti, DPR, DPD, ataupun DPRD merupakan wakil rakyat yang dipilih melalui mekanisme pemilihan umum (pemilu). Disisi lain, Presiden dan Wakil Presiden juga merupakan wakil rakyat sekalipun tergabung dalam lembaga eksekutif. Mengingat bahwa Presiden dan Wakil Presiden juga dipilih melalui mekanisme pemilihan umum, yang telah diatur dalam Pasal 22E UUD NRI 1945. Secara teori dan praktik, tidak terdapat perbedaan mendasar antara pemilihan anggota DPR, DPD, ataupun DPRD dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Kesemuanya diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil oleh komisi pemilihan umum. Perbedaan terlihat ketika membandingkan tingkat keterwakilan DPR, DPD, DPRD dengan keterwakilan Presiden dan Wakil Presiden. Dalam hal ini, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dianggap lebih demokratis dan keduanya lebih pantas untuk disebut sebagai wakil rakyat mengingat presentasi suara pemilih yang lebih tinggi daripada suara pemilih anggota DPR, DPD, DPRD. Apabila daftar pemilih tetap dalam satu periode pemilu sejumlah 150 juta penduduk, maka Presiden dan Wakil Presiden yang terpilih tentu telah mendapat suara lebih dari 75 juta penduduk. Pemilihan anggota DPR tidak akan mendapat suara sebanyak itu, mengingat sistem pemilu yang digunakan adalah perwakilan berimbang (*proporsional system*). Sehingga, dengan ini dapat dikatakan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dapat disebut sebagai wakil rakyat yang benar-benar mewakili rakyat.

Dalam pada ini, konstitusi telah memberikan kekuasaan kepada Presiden untuk memegang kekuasaan pemerintahan (eksekutif), mengajukan rancangan undang-undang (legislatif), membuat

102 Theo Huijbers. 1982. *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah.* Yogyakarta: PT Kanisius. h. 91.

peraturan pemerintah (*reglementer*), memberi grasi, abolisi, amnesti dan rehabilitasi (yudikatif). Kekuasaan tersebut dapat dijalankan oleh Presiden selama keadaan negara masih normal. Ketika negara telah berada dalam keadaan bahaya, Presiden berkuasa untuk menyatakan keadaaan bahaya dan menjadi pemegang tunggal kekuasaan pemerintahan negara. Namun demikian, pengaturan dalam konstitusi belum menjabarkan secara jelas apa saja yang menjadi kekuasaan Presiden selama keadaan bahaya berlangsung.

Salah satu kekuasaan yang harus dimiliki oleh Presiden selama keadaan bahaya adalah kekuasaan untuk membuat peraturan. Peraturan yang dimaksud disini bukan merupakan peraturan pemerintah sebagai produk pelaksana dari undang-undang, melainkan peraturan setingkat undang-undang atau bahkan undang-undang itu sendiri. Berpijak pada teori yang disampaikan Rousseau, bahwa: (1) kehendak rakyat merupakan kehendak umum dari rakyat sebagai satu kesatuan; (2) rakyat harus tunduk kepada undang-undang yang merupakan produk kehendak rakyat melalui wakil-wakil rakyat, maka secara teori, Presiden layak untuk menjadi cerminan kehendak rakyat (telah dipilih melalui pemilu secara sah) yang berwenang untuk mengeluarkan undang-undang (produk kehendak rakyat melalui wakil-wakil rakyat). Presiden dapat mengeluarkan undang-undang selama keadaan bahaya, mengingat Presiden menjadi pemegang tunggal kekuasaan pemerintahan negara.

Secara praktik, sekalipun tidak dalam keadaan bahaya (situasi negara dalam keadaan normal), Presiden memiliki kekuasaan legislatif dan *reglementer* yang memungkinkan Presiden mengeluarkan peraturan yang mengikat untuk umum. Misalnya seperti: (1) mengajukan (Pasal 5 Ayat (1) UUD); (2) membahas (Pasal 20 Ayat (2) UUD); (3) menyetujui (Pasal 20 Ayat (3) UUD); dan (4) mengesahkan (Pasal 20 Ayat (4) UUD) rancangan undang-undang; serta (5) dalam hal ikhwal kegentingan memaksa Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (perppu) yang telah diatur dalam Pasal 22 UUD NRI 1945 (kekuasaan legislatif). Kemudian, Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Ayat (1) UUD NRI

1945 (kekuasaan *reglementer*). Namun demikian, patut dipahami bersama bahwa dalam keadaan bahaya segala sistem dan instrumen hukum yang ada seperti peraturan, lembaga penegak hukum, bahkan hubungan antar lembaga negara maupun hubungan negara dengan warga negaranya tentu tidak akan berjalan seperti ketika negara dalam keadaan normal. Untuk menyelesaikan keadaan bahaya diperlukan langkah-langkah darurat atau yang umum disebut langkah ekstra-konstitusional. Misalnya seperti, membatasi hak warga negara, pemusatan kekuasaan di kepala negara, bahkan pemberhentian agenda peradilan. Tentu untuk menjalankan langkah-langkah darurat diperlukan peraturan darurat pula, yang dalam hal ini dapat dibentuk dengan wadah undang-undang.

Alasan lain yang perlu dipertimbangkan adalah hakikat dari muatan undang-undang itu sendiri. Menurut Maria Farida yang mengutip pendapat dari Hamid Attamimi, undang-undang memiliki sembilan (9) muatan materi:[103]

1) Yang tegas diperintahkan oleh UUD dan ketetapan MPR;
2) Mengatur lebih lanjut ketentuan UUD;
3) **Mengatur hak-hak asasi manusia;**
4) **Mengatur hak dan kewajiban warga negara;**
5) **Mengatur pembagian kekuasaan negara**;
6) **Mengatur organisasi pokok lembaga-lembaga tertinggi/ tinggi negara;**
7) Mengatur pembagian wilayah/ daerah negara;
8) Mengatur siapa warga negara dan cara memperoleh/ kehilangan kewarganegaraan; dan
9) Dinyatakan oleh suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang.

Kemudian, melihat dari tolak ukur umumnya, Bagir Manan dan Kuntana Magnar mengelompokkan muatan undang-undang sebagai berikut:[104]

103 Maria Farida. 2007. *Ilmu Perundang-Undangan 1: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan.* Yogyakarta: PT Kanisius. h. 129-130.

104 Bagir Manan dan Kuntana Magnar. 1997. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia,* Ed. Rev. Bandung: Alumni. h. 148-149.

1) Ditetapkan dalam UUD;
2) Ditetapkan dalam undang-undang terdahulu;
3) Ditetapkan dalam rangka mencabut, menambah, atau mengganti undang-undang yang lama;
4) **Materi muatan menyangkut hak dasar atau hak asasi;**
5) **Materi muatan menyangkut kepentingan atau kewajiban rakyat banyak.**

Dalam pada ini, undang-undang memiliki cakupan materi yang luas meliputi segala aktifitas pemerintahan dan juga negara. Sehingga dapat dikatakan bahwa undang-undang merupakan produk hukum yang tepat dikeluarkan Presiden selama keadaan bahaya. **Produk hukum lain tidak memiliki cakupan yang luas** untuk mengatur sendi-sendi negara selama keadaan bahaya, seperti mengenai hak asasi manusia, hak dan kewajiban negara, pembagian kekuasaan, koordinasi antar lembaga negara. dan sebagainya. Dalam beberapa pandangan, Perppu dianggap lebih relevan dikeluarkan oleh Presiden selama keadaan bahaya. Alasannya, perppu dapat dikeluarkan lebih cepat tanpa prosedur legislasi (pembahasan bersama dengan DPR) pada umumnya, dapat dicabut sewaktu-waktu, serta memiliki muatan materi setingkat undang-undang yang bahkan telah ditegaskan dalam hierarki norma hukum dalam Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Namun demikian, bukan berarti keberadaan perppu tidak membawa permasalahan hukum sama sekali.

Perppu bukanlah produk hukum yang tepat untuk dikeluarkan Presiden selama keadaan bahaya. Hal ini berdasarkan pada beberapa alasan. ***Pertama,*** *s*istem hukum berlakunya perppu di negara Indonesia masih jauh dari kata sempurna. Perppu hanya dapat dikeluarkan dalam hal ikhwal kegentingan memaksa, yang jelas memiliki kriteria berbeda dengan keadaan bahaya yang diatur dalam Pasal 12. Sifat kegentingan yang memaksa ini hanya dapat dinilai dari subjektifitas Presiden semata. Adapun keadaan bahaya harus dinilai berdasarkan fakta-fakta objektif. Mengutip pendapat Jimly Asshiddiqie, “keadaan bahaya” yang dimaksud dalam Pasal 12 dapat menjadi salah satu penyebab terpenuhinya “kegentingan

yang memaksa" menurut Pasal 22 Ayat (1). Namun, "kegentingan yang memaksa" itu tidak selalu bersumber pada "keadaan bahaya" menurut ketentuan Pasal 12.[105] Keadaan bahaya dapat dianggap sama seperti hal ikhwal yang membahayakan, atau sebaliknya. Namun, hal ikhwal kegentingan yang memaksa tidak selalu membahayakan. Segala sesuatu yang membahayakan tentu selalu bersifat kegentingan yang memaksa. Namun, segala sesuatu yang bersifat kegentingan memaksa tidak selalu membahayakan.[106] Perppu hanya dapat dikeluarkan selama syarat "kegentingan yang memaksa" terpenuhi, yang mana tidak boleh dicampur adukkan dengan pengertian "keadaan bahaya". Syarat-syarat dikeluarkannya Perppu telah dijabarkan melalui Putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU-VII/2009, bahwa:

1) Adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang;
2) Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada Undang-Undang tetapi tidak memadai;
3) Kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat Undang-Undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

Melihat pada syarat-syarat diatas, keadaan kegentingan yang memaksa dapat dipersamakan dengan jenis keadaan darurat *innere notstand.*[107] *Innere notstand* merupakan satu dari tiga jenis keadaan darurat menurut Vernon Bogdanor, secara lengkap sebagai berikut: (1) *state of war* atau *state of defence;* (2) *state of tension;* dan (3) keadaan yang disebut dengan *innere notstand.*[108] Adapun di Indonesia, pembagian keadaan darurat menurut undang-undang keadaan darurat meliputi: (1) darurat sipil; (2) darurat militer; (3) darurat perang. [109] Kondisi darurat perang atau darurat militer dapat

105 Jimly Asshiddiqie. 2017. *Perihal Undang-Undang,* Cet. Ke-4. Depok: PT. RajaGrafindo Persada. h. 57.

106 Jimly Asshiddiqie. 2007. *Hukum Tata Negara Darurat.* Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada. h. 206.

107 Lihat Vernon Bogdanor *et.al*. 1995. *Comparing Constitution.* New York: Clarendon Press.

108 *Ibid.*

109 Perppu No. 23 Tahun 1959 tentang Pencabutan Undang-Undang No. 74 Tahun 1957 (Lembaran

dipersamakan dengan *state of war* atau *state of defence.* Adapun *state of tension* merupakan kondisi tegang negara yang dapat dipersamakan dengan darurat sipil, seperti bencana alam, bencana non-alam, krisis, dan sebagainya. *Innere notstand* sama sekali tidak terkait dengan darurat militer ataupun sipil. *Innere notstand* atau keadaan darurat internal, dapat timbul akibat penilaian subjektif Presiden, sebagai pemegang kekuasaan tertinggi atas pemerintahan dan negara, terhadap keadaan kegentingan yang memaksa baik dari faktor eksternal ataupun internal pemerintahan. Sifat *innere notstand* inilah yang menjadi dasar dibentuknya perppu, yaitu sepanjang berkaitan dengan kepentingan internal pemerintahan dalam keadaan genting dan mendesak dan memerlukan payung hukum setingkat undang-undang tetapi tidak mungkin dibentuk dalam waktu yang cepat.[110]

Menurut Bagir Manan, terdapat kriteria lain mengenai sifat tindakan pengaturan yang terdapat dalam undang-undang dan perpu. Undang-undang merupakan produk hukum pengaturan kenegaraan. Adapun perppu merupakan produk hukum pengaturan yang hanya bersifat pemerintahan.[111] Inilah yang menjadi alasan ***kedua,*** bahwa materi muatan yang dapat diatur melalui perppu memiliki cakupan yang lebih terbatas daripada undang-undang. Permasalahan kenegaraan yang menyangkut hubungan antar lembaga negara, pembagian kekuasaan, jaminan hak warga negara, tidak mungkin diatur menggunakan perppu. mengingat permasalahan ketatanegaraan yang tidak hanya berkaitan dengan internal pemerintahan saja. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa undang-undang darurat merupakan produk hukum yang tepat dikeluarkan Presiden selama keadaan bahaya, baik tepat dari segi syarat dikeluarkannya peraturan, maupun tepat dari segi materi muatannya.

Negara No. 160 Tahun 1957) dan Penetapan Keadaan Bahaya.

110 Jimly Asshiddiqie. 2017. *Perihal Undang-Undang,* Cet. Ke-4. Depok: PT. Raja Grafindo Persada. h. 58.

111 Bagir Manan, dalam Jimly Asshiddiqie. 2017. *Perihal Undang-Undang,* Cet. Ke-4. Depok: PT. Raja Grafindo Persada. h. 57.

2. Landasan Teori Pengaturan Pemerintah Desa

a. Teori Konstitusi

Kata "konstitusi" dalam konteks ketatanegaraan sejatinya berasal dari bahasa perancis yakni *constitute. Constitute* bermakna membentuk atau pembentukan. Yang mana diksi membentuk dalam konteks ini adalah membentuk sebuah negara.[112] Menurut Miriam Budiardjo konstitusi merupakan sebuah piagam yang bertujuan untuk mencapai cita-cita bangsa dan menjadi landasan organisasi kenegaraan suatu bangsa. [113]

Secara garis besar, konstitusi memiliki dua makna, yakni makna sempit dan makna luas. Konstitusi dalam makna sempit bertujuan untuk memberi nama suatu dokumen pokok yang berisi aturan organisasi negara, susunan, serta cara kerja suatu organisasi negara.[114] Dapat pula diartikan bahwa dokumen yang tidak mencakup seluruh kumpulan peraturan, baik yang tertulis maupun tidak tertulis. Adapun konstitusi dalam makna luas mencakup seluruh aspek ketentuan yang berkorelasi dengan materi keorganisasian negara, baik yang terdapat dalam undang-undang dasar, undang-undang organik dan peraturan perundangan lainnya, maupun kebiasaan atau konvensi.[115]

Menurut Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang dalam dalam buku "*Written Constitution"*, konstitusi bermakna:

1. *Constitution as a means of forming the state's own political and legal system;*
2. *Constitution as a national document* dan *as a birth certificate* dan bahkan *as a sign of adulthood and independence;*

K.C Wheare dalam bukunya yang berjudul "*Modern Constitution",* bahwa konstitusi haruslah berwujud singkat. Karena ciri khas atau syarat dari sebuah konstitusi yang ideal adalah sesingkat

112 Astim Riyanto. 2007. *Teori Konstitusi*. Bandung: Yapemdo. h. 17.

113 Dahlan Thalib, *et.al*. 2011. *Teori dan Hukum Konstitusi, cet. ke- 11.* Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

114 Usep Ranawijaya. 1983. *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-Dasarnya.* Jakarta: Ghalia Indonesia. h. 183.

115 *Ibid*., h. 184.

mungkin.[116] Lebih lanjut, K.C. Wheare menjelaskan bahwa dalam negara kesatuan yang perlu diatur dalam undang-undang dasar pada asasnya hanyalah tiga masalah pokok, yaitu *pertama,* tentang struktur umum negara, seperti pengaturan kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudisial. *Kedua,* hubungan –dalam garis besar– antara kekuasan-kekuasaan tersebut satu sama lain. Dan *ketiga,* hubungan antara kekuasaan-kekuasaan tadi dengan rakyat atau warga negaranya.[117] Konstitusi merupakan bagian vital dari sistem ketatanegaraan sebuah negara yang tidak dapat terpisahkan.

Dari berbagai penjelasan mengenai konstitusi tersebut di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa konstitusi merupakan sumber hukum tertinggi dalam hierarki peraturan perundang-undangan, yang dijadikan sebagai dasar pemerintahan. Sebagai sumber hukum utama dan dasar pemerintahan, apa yang termuat dalam konstitusi harus di dasarkan pada unifikasi dari seluruh elemen yang terdapat pada suatu negara. Desa merupakan salah satu elemen penting di negara Indonesia yang secara historis merupakan cikal bakal terbentuknya NKRI. Keberadaan desa jauh lebih dulu ada sebelum kedatangan para penjajah serta masih hidup dan ditemukan keberadaannya hingga sekarang. Maka dari itu, telah menjadi *conditio sine qua non* apabila pengaturan pemerintahan desa dimasukkan ke dalam materi muatan konstitusi. Hal ini dimaksudkan agar bangsa Indonesia dapat mengakui dan menghormati keberadaan desa yang apabila ditinjau secara filosofis, memiliki hak asal usul dalam sistem ketatanegaraan bangsa Indonesia.[118]

b. Teori Negara Kesatuan

Menurut Soehino, negara kesatuan atau yang biasa disebut dengan negara unitaris ini merupakan negara yang susunannya bersifat tunggal. Negara kesatuan hanya terdiri atas sebuah negara, sehingga tidak ada negara di dalam negara.[119] Melalui buku yang

116 K.C. Wheare. 1980. *Modern Constitution.* Oxford: Oxford University Press. h. 52.

117 *Ibid., h. 58.*

118 M. Yasin Al Arif. 2017. "Problematika Hukum Pengaturan Desa Dalam Konstitusi (Analisis Terhadap Pengaturan Desa Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD NRI 1945)". *Tesis* , Universitas Islam Indonesia. Diakses dari https://dspace.uii.ac.id. h. 26.

119 Soehino. 1980. *Ilmu Negara.* Yogyakarta: Liberty. h. 224.

berjudul *"Modern Political Constitutions: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing and Form*", CF. Strong menjelaskan bahwa, negara kesatuan merupakan negara yang memiliki pelaksanaan kebiasaan otoritas legislatif tertinggi oleh satu kekuasaan pusat.[120] Adapun hakikat negara kesatuan adalah negara yang kedaulatannya tidak terbagi, yang mana kekuasaan pemerintah pusatnya tidak terbatas karena konstitusi negara kesatuan hanya mengakui satu badan pembuat undang-undang, yakni badan pembuat undang-undang pusat.[121] Sebaliknya, jika di suatu negara terdapat pembagian kekuasaan legislatif diantara pemerintah pusat dengan daerah, maka negara termasuk kepada klasifikasi negara federal.

Ada sebuah pendapat dari Cohen dan Peterson yang menjelaskan tentang sistematika pemerintahan negara kesatuan, yakni:[122] "*Unitary systems need not be legally decentralized, but most are through hierarchy level units that have specified geographical jurisdictions. In unitary system, the centre maintains ultimate souvereignty over public sector tasks decentralized to lower level limit units*". Bahwa dalam konsep negara kesatuan, pemerintah pusat memiliki kewenangan untuk menjalankan kedaulatan tertinggi negara. Namun, kewenangan ini bukan berarti dapat dijalankan secara sewenang-wenang. Untuk mengantisipasi adanya tindakan sewenang-wenang, maka dibuatlah undang-undang guna membatasi kekuasaan tersebut. Salah satu konsekuensi nyata dari kedudukan pemerintah pusat sebagai penyelenggara kedaulatan negara adalah satuan-satuan pemerintahan yang dibentuk dan berada di bawahnya harus tunduk kepada pemerintahan pusat.[123] Pemerintah pusat sebagai penyelenggara negara memiliki wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada pemerintah daerah menurut asas otonomi melalui desentralisasi. Hal ini telah diatur melalui tiga pasal yang saling terkait di dalam UUD NRI 1945, yakni Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B.

---

120 C.F Strong, 2011, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern, Bandung: Nusa Media.* h. 109.

121 *Ibid., h. 115.*

122 Ni'matul Huda. 2014. *Ilmu Negara,*. Jakarta: Pt. Raja Grafindo Persada. h. 232-233. Sebagaimana dikutip dalam Wasitiono,Sadu. 2004. "*Kajian Hubungan Antara Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah (Tinjauan dari Sudut Pandang Manajemen Pemerintahan*)", *Jurnal Administrasi Pemerintahan Daerah*, 1(2).

123 *Ibid.,*

Secara politik hukum, Pasal 18 UUD 1945 bermakna bahwa bangsa Indonesia menjamin adanya konsep desentralisasi dan otonomi yang seluas-luasnya bagi seluruh satuan pemerintah daerah di Indonesia. Walaupun sebagaian berpendapat bahwa Pasal 18 ini mengakomodir pula bentuk pemerintahan desa dan corak yang meliputinya, namun secara konstekstual saat ini desa tereduksi oleh regulasi administrasi. Oleh sebab itu, penyelenggaraan pemerintahan desa yang juga merupakan bagian dari wilayah yang didesentralisasikan harus mendapat landasan hukum yang kuat dalam bingkai konstitusi negara Indonesia. Hal ini agar pemerintah desa mendapat jaminan secara tegas dan jelas sebagai wilayah yang mendapatkan otonomi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia,[124] termasuk dalam hal ini mengenai status desa kesatuan masyarakat hukum adat yang menjadi perhatian belakangan ini.

c. Teori Otonomi Desa

Secara etimologis kata otonomi berasal dari bahasa Yunani yakni *"autos"* yang bermakna sendiri dan *"nomous"* yang bermakna peraturan. Otonomi daerah memiliki makna *self government* atau *condition of living under one's own laws*. Dapat juga diartikan sebagai daerah yang memiliki *Legal self sufficiency* yang bersifat *self government* yang diatur dan diurus oleh *own laws*.[125] Menurut Bagi Manan, otonomi merupakan bagian dari kebebasan (*vrijheid*) dan kemandirian (*zelfstandigheid*) dari satuan pemerintahan yang lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan.[126] Lebih lanjut, Bagir Manan menilai otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektivitas pemerintahan. Otonomi adalah sebuah tatanan ketatenegaraan (*staatsrechtelijk*), bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratiefrechtelijk*). Sebagai tatanan ketatanegaraan, otonomi selalu berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan

124 M. Yasin Al Arif. 2017. Problematika Hukum Pengaturan Desa Dalam Konstitusi (Analisis Terhadap Pengaturan Desa Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD NRI 1945). *Tesis*, Universitas Islam Indonesia. Diakses dari https://dspace.uii.ac.id. h. 31.

125 Didik Sukrino. 2010. *Pembaharuan Hukum Pemerintahan Desa, Politik Hukum Pemerintahan Desa di Indonesia*. Malang: Setara Press. h. 30.

126 Bagir Manan. 1993. *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan dan Undang-Undang pelaksanaannya).* Bandung: Uniska. h. 23.

organisasi negara.[127]

Otonomi desa memiliki perbedaan dengan otonomi daerah pada umunya. Otonomi desa adalah otonomi yang sudah ada sejak desa itu terbentuk yang berlandaskan pada adat, mencakup kehidupan lahir batin penduduk desa, dan tidak berasal dari pemberian pemerintah.[128] Taliziduhu Ndraha mengelompokkan perbedaan antara otonomi desa dengan otonomi daerah, antara lain: (1) otonomi desa sudah ada sejak dahulu; (2) berdasarkan hukum adat (asli Indonesia); (3) tumbuh di dalam masyarakat; (4) isinya seakan tidak terbatas; (5) isinya fleksibel, elastis, kenyal; (6) diperoleh secara tradisional bersumber dari hukum adat.[129] Kemudian, mengutip apa yang disampaikan Prof. Ni'matul Huda, bahwa:

Kajian hukum terhadap otonomi desa biasanya berkaitan dengan bagaimana negara memperlakukan desa. Dilihat dari makna pengaturan sebagaimana tercantum dalam Pasal 18 UUD 1945 berikut penjelasannya, maka dapat dikatakan bahwa esensi dari pasal tersebut mencerminkan pengakuan negara terhadap apa yang disebut sebagai "susunan asli" yang memiliki hak asal usul", maka menurut UUD 1945 hanya desa yang dipastikan memiliki otonomi.[130]

Keberadaan otonomi desa membuat desa memiliki hak untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri. Secara praktik, saat ini terdapat tiga konsep desa dalam mengurus rumah tangganya sendiri, yakni desa sebagai: (1) *local self goverment*; (2) *self governing community*; dan (3) *local state goverment*. Desa sebagai *local self goverment* memiliki hak atau kekuasaan untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri sebagai wujud dari adanya pemerintahan lokal. Hal ini serupa dengan pemahaman umum mengenai otonomi daerah, bahwa daerah memiliki kewenangan untuk mengatur urusan wilayah nya sendiri. Konsep *local self goverment* memberikan

127 Bagir Manan. 2002. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: PSH FH UII. h. 24.

128 Bayu Surianingrat. 1980. *Desa & Kelurahan menurut UU No. 5 Tahun 1979.* Jakarta: Metro Pos. h. 14.

129 Taliziduhu Ndraha. 1991. *Dimensi-dimensi Pemerintahan Desa,* cet. ke-3. Jakata: Bumi Aksara. h. 6-7.

130 Ni'matul Huda. 2014. *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan & Gagasan Penyempurnaan.* Yogyakarta: FH UII Press . h. 368.

kewenangan kepada desa untuk membentuk dan mengakomodir instansi-instansinya sendiri, mengurus urusan pelayanan yang bersifat publik yang berkaitan dengan kesejahteraan rakyat di wilayah tersebut. Hal ini merupakan wujud dari adanya sistem pembagian kekuasaan secara vertikal, atau yang umum disebut dengan desentralisasi. Kemudian, desa sebagai *local self government* dapat diwujudkan melalui pengakuan dan penghormatan atas hak asal-usulnya oleh negara. Tidak hanya itu, perlu adanya desentralisasi politik (devolusi) kepada desa seperti yang dilakukan pemerintah kepada daerah. Wujud konkret yang dapat dilakukan oleh pemerintah dengan memasukkan pengaturan desa kedalam konstitusi dan menegaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi menjadi provinsi, provinsi dibagi atas kabupaten/kota dan kabupaten/kota dibagi atas desa-desa. [131]

Selanjutnya, desa dengan konsep *selfgoverning community*. Konsep ini bermaka bahwa desa merupakan sebuah organisasi atau komunitas lokal yang memiliki hak pemerintahan sendiri. Organisasi atau komunitas lokal ini dapat membentuk dan menyelenggarakan pemerintahannya sendiri sesuai dengan tradisi dan kultur lokal. Kegiatan ini dapat bersifat swadaya dan otonom serta tidak dibentuk oleh kekuatan-kekuatan eksternal dan tidak terikat secara struktural dengan organisasi eksternal seperti negara.[132] Konsep ini sudah diimplementasikan di desa-desa yang ada di Indonesia baik yang ada di Pulau Jawa maupun luar Pulau Jawa. Sebagai contoh adalah tradisi di nagari (sebutan desa di Minangkabau). Konsep *selfgoverning community* ini mirip dengan konsep "republik kecil", yang dimiliki nagari-nagari pada zaman dulu. Selain itu, di beberapa negara dunia juga menerapkan konsep *selfgoverning community*. Seperti, *commune* di Eropa atau *parish* di Inggris, yang identik dengan desa di Indonesia dan hingga kini tetap eksis sebagai komunitas lokal yang memiliki otonom dan tidak bercampur baur dengan urusan administrasi negara. [133]

131 Moh. Fadli, *et.al.* 2014. *Pembentukan Peraturan Desa Partisipatif (Head To A Good Village Governance).* Malang: UB Press. h. 20.

132 M. Yasin Al Arif. 2017. Problematika Hukum Pengaturan Desa Dalam Konstitusi (Analisis Terhadap Pengaturan Desa Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD NRI 1945). *Tesis* , Universitas Islam Indonesia. Diakses dari https://dspace.uii.ac.id. h. 37.

133 Moh. Fadli, *et.al.* 2014. *Pembentukan Peraturan Desa Partisipatif (Head To A Good*

Terakhir, desa sebagai *local state government* yang menghendaki adanya pemerintahan lokal sebagai "kaki tangan" pemerintahan negara. Konsep ini mencerminkan perubahan implementasi dari sistem sentralistik kepada sistem dekonsentrasi. Sebagai contoh adalah kecamatan dan kelurahan. Keduanya tidak termasuk kategori pemerintahan lokal yang memiliki hak otonom, melainkan hanya kepanjangan tangan negara di tingkat lokal.[134] Konsep ini dinilai memiliki banyak kekurangan, seperti memunculkan kesenjangan ekonomi antar daerah, ketergantungan daerah kepada pusat, ketidakmampuan lokal untuk mandiri mengurus urusannya sendiri dan lunturnya kedaulatan rakyat.[135]

Dari ketiga konsep diatas, negara perlu menegaskan posisi daerah dan posisi desa dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Dalam penegasan ini, negara perlu mempertimbangkan keanekaragaman adat istiadat lokal dari masing-masing desa. Jangan sampai keanekaragaman ini tergerus oleh kebijakan yang diambil oleh negara nantinya. Terlebih, negara tidak dapat menggabungkan beberapa konsep desa sekaligus. Hal ini dimaksudkan agar proses penggunaan kewenangan, pengambilan keputusan, penyelenggaraan pemerintahan dan hubungan antar pemerintah lebih jelas dan efektif. Penggabungan lebih dari satu konsep ini tentu akan berimplikasi pada penyelenggaraan pemerintahan.[136]

Penegasan konsep desa ke dalam muatan konstitusi menjadi suatu hal yang tidak terelakkan. Penegasan ini sejatinya telah diatur dalam Pasal 18 UUD Naskah Asli, namun dinamika ketatanegaraan Indonesia tidak mempertahankan konsep desa yang diinginkan oleh Pasal 18 dan cenderung menyeragamkan bentuk desa secara nasional. Padahal, negara dapat saja mengatur keberadaan desa tanpa harus menghilangkan keanekaragaman adat istiadat lokal dari masing-

Village Governance). Malang: UB Press. h. 19.

134 M. Yasin Al Arif. 2017. Problematika Hukum Pengaturan Desa Dalam Konstitusi (Analisis Terhadap Pengaturan Desa Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD NRI 1945). *Tesis* , Universitas Islam Indonesia. Diakses dari https://dspace.uii.ac.id . h. 38.

135 Moh. Fadli, *et.al.* 2014. *Pembentukan Peraturan Desa Partisipatif (Head To A Good Village Governance).* Malang: UB Press. h. 20.

136 Johnny Ibrahim. 2006. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, cet. ke-2 . Malang: Bayu Media. h. 295.

masing desa. Melalui amandemen kelima UUD NRI 1945, konsep desa berdasarkan Pasal 18 akan dihidupkan kembali dengan tetap menyesuaikan dengan perkembangan zaman saat ini. Penegasan ini merupakan bentuk pembaruan sekaligus pengembalian konsep otonomi desa yang saat ini praktiknya telah jauh disimpangi oleh negara.

3. Landasan Teori Penguatan Fungsi Legislasi DPD

a. Teori Demokrasi

Demokrasi dalam Bahasa Indonesia disebut sebagai kedaulatan rakyat. Konsep ini berasal dari rakyat yang memiliki daulat dalam sebuah negara. Dalam hal ini kedaulatan atau *souvereignity* adalah konsep mengenai kekuasaan yang tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Kata "daulat" dan "kedaulatan" berasal dari Bahasa Arab yang artinya rezim politik atau kekuasaan.[137] Menurut J. Jacques Rouseau, kedaulatan bersifat kerakyatan dan didasarkan pada kemauan umum (*volonte generale*) rakyat yang menjelma di dalam perundang-undangan. Oleh sebab itu menurutnya sifat kedaulatan adalah: (1) Kesatuan (*unite*), bersifat monistis; (2) Bulat dan tidak terbagi (*indivisibilite*); (3) Tidak dapat dialihkan (*inalienable*); (4) Tidak dapat berubah (*imprescriptibilite*). Konsep kedaulaan Rouseau lebih condong kepada kekuasaan oleh rakyat yang besifat kesatuan (sebagai kesatuan rakyat), bulat, tidak dapat terbagi, tidak dapat dialihkan dan di ubah, dan merupakan milik setiap bangsa sebagai kesatuan yang sifatnya turun-temurun.[138]

Mohammad Hatta dalam bukunya berjudul "Demokrasi Kita", menyebut makna demokrasi sebagai pemerintahan rakyat. Kemudian diperjelas oleh adanya rakyat yang memerintah diri sendiri.[139] Demokrasi pada awalnya dipraktikkan dalam sebuah negara kota kecil bernama Polis. Kini demokrasi telah berkembang

137 Jimly Asshiddiqie. 2008. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Cet. ke-2. Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer. h. 143

138 Jimly Asshiddiqie. 2010. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia.* Jakarta: Sinar Grafika. h. 104-105.

139 Mohammad Hatta. 2008. *Demokrasi Kita.* Bandung: SEGAARSY. h. 25.

sampai dengan negara-negara modern. Terdapat perbedaan praktik antara negara polis dengan negara-negara modern. Hal inilah yang kemudian membagi konsep demokrasi menjadi dua, yakni demokrasi secara langsung dan demokrasi secara tidak langsung (atau yang biasa disebut dengan demokrasi perwakilan). Demokrasi langsung dipraktikkan oleh Polis di tanah Griek dan oleh Civitas di Rum. Di Polis dan Civitas, proses pembuatan undang-undang dan pengadilan dilakukan oleh orang banyak secara langsung.[140] Demokrasi secara langsung dapat dipraktikkan karena wilayah yang tidak begitu luas dan tidak begitu banyak penduduk. Proses demokrasi ini menurut Moh. Hata disebadalah demokrasi tua dan demokrasi rakyat.[141] Disebut demokrasi tua dikarenakan praktiknya yang telah dilakukan di negara tua, yakni Polis dan Civitas. Adapun disebut demokrasi rakyat dikarenakan praktiknya dilakukan secara langsung oleh rakyat.

Namun demikian, praktik demokrasi secara langsung sulit dilakukan oleh negara-negara modern saat ini. Hal ini dsiebabkan oleh faktor geografis dan jumlah penduduk yang semakin banyak, serta faktor perkembangan pandangan masyarakat mengenai demokrasi. Salah satu tokohnya adalah Montesquieu yang berpendapat bahwa untuk menjamin demokrasi maka kekuasaan negara haruslah dibagi-bagi dan dipisah-pisah ke dalam beberapa fungsi yang saling mengontrol satu sama lain (*check and balances*). Fungsi tersebut kemudian terbagi menjadi tiga cabang kekuasaan, yakni kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif, atau yang umum disebut dengan konsep "Trias Politica".[142]

b. Teori Demokrasi Perwakilan

Konsep demokrasi yang dipraktikkan oleh negara-negara modern saat ini adalah konsep demokrasi perwakilan atau disebut juga demokrasi tidak langsung. Menurut Hatta, demokrasi model ini memberikan kesempatan bagi rakyat memilih wakil-wakilnya untuk bersidang dalam Dewan Rakyat (Parlemen). Rakyat dapat memerintah melalui wakil-wakilnya di Parlemen yang disusun

140 *Ibid*., h. 26.
141 *Ibid*.
142 Jimly Asshiddiqie. 2010. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia.* Jakarta: Sinar Grafika. h. 106-107.

dan dipilih oleh rakyat.[143] Demokrasi perwakilan tidak hanya dilaksanakan oleh parlemen saja, melainkan juga oleh keseluruhan unsur pemerintahan. Namun, secara praktik, cabang kekuasaan legislatif saja yang menjalankan fungsi sebagai lembaga perwakilan rakyat atau parlemen. Hal ini dibuktikan dengan bunyi Pasal 1 Ayat (2) UUD Naskah Asli bahwa, "*Kedaulatan berada di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat*." Lembaga legislatif yang meliputi MPR, DPR, DPD, dan DPRD menjadi lembaga yang merepresentasikan berbagai macam kategori masyarakat.

Menurut Jimly Ashiddiqie fungsi dari parlemen ada tiga yakni:[144]

1) Fungsi Legislasi (termasuk fungsi anggaran):

Fungsi ini berkaitan erat dengan kewenangan penetapan norma atau undang-undang dan cabang kekuasaan legislatif atau parlemen yang mencerminkan kedaulatan rakyat. Terdapat tiga hal yang harus diatur oleh Parlemen, yakni: (1) pengaturan yang mengurangi hak dan kebebasan warga negara; (2) pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara; dan (3) pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran penyelenggara negara. Ketiga hal ini merupakan pengaturan yang krusial, oleh sebab itu harus dilakukan oleh para wakil rakyat. Fungsi legislasi juga mencakup: (1) prakarsa pembuatan undang-undang; (2) pembahasan rancangan undang-undang; (3) persetujuan atas pengesahan undang-undang; (4) pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya. Fungsi legislasi merupakan fungsi yang paling utama dari cabang kekuasaan legislatif.

2) Fungsi Pengawasan

Segala bentuk peraturan negara yang mengarah pada pengurangan atas hak-hak warga negara harus diawasi oleh

143 Mohammad Hatta. 2008. *Demokrasi Kita.* Bandung: SEGAARSY .h. 28-29.

144 Jimly Asshiddiqie. 2008. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Cet. ke-2. Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer . h. 160-166.

rakyat itu sendiri atau oleh parlemen. Dalam hal ini, fungsi kontrol oleh parlemen meliputi: (1) pengawasan terhadap penentuan kebijakan; (2) pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan; (3) pengawasam terhadap penganggaran dan belanja negara; (4) pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran dan belanja negara; (5) pengawasan terhadap kinerja pemerintahan; (6) pengawasan terhadap pengangkatan pejabat publik. Fungsi pengawasan berkaitan erat dengan kata "*le parle*" atau "*to speak*" yang berarti berbicara (menyuarakan aspirasi rakyat).

3) Fungsi Perwakilan

Fungsi perwakilan merupakan berkaitan dengan representasi yang tanpanya, maka lembaga perwakilan tidak bermakna sama sekali. Terdapat dua kriteria perwakilan, yakni keterwakilan fisik dan keterwakilan substantif. Keterwakilan fisik terjadi apabila terdapat wakil rakyat yang duduk di lembaga parlemen. Adapun keterwakilan substantif terjadi apabila aspirasi, nilai, dan pendapat rakyat yang diwakili dapat di salurkan dengan baik dalam kebijakan-kebijakan yang diperjuangkan dan ditetapkan oleh parlemen. Disisi lain, terdapat tiga jenis perwakilan yakni perwakilan politik, perwakilan teritorial, dan perwakilan fungsional. Dalam praktiknya di beberapa negara, jenis perwakilan mempunyai berbagai macam variasi, seperti parlemen satu kamar (unikameral) yang berisi perwakilan politik saja ataupun parlemen dua kamar (bikameral) yang berisi perwakilan politik dan perwakilan teritorial.

c. Sistem Parlemen Dua Kamar (Bikameral)

Parlemen bikameral jamak ditemui di beberapa negara dunia. Secara umum, parlemen bikameral memiliki ciri-ciri sebagai berikut:[145]

1) Ukuran dari populasi: yakni berdasarkan ukuran jumlah penduduk/ populasi. Negara dengan populasi paling sedikit 10 juta rakyat termasuk kategori negara besar.

145 King Faisal Sulaiman. 2013. *Sistem Bikameral Dalam Spektrum Lembaga Parlemen Indonesia.* Yogyakarta: UII Press. h. 23. Lihat pula: Institute For Local Governement. 2006. *Mengenal DPD-RI Sebuah Gambaran Awal*. h. 29.

2) Federalisme: Bahwa kamar kedua harus mewakili perbedaan kepentingan antara kepentingan negara-negara besar dan kepentingan dari unit-unit pemilih (*state*, provinsi, *kanton*, dsb) dalam bikameral federal.

Terdapat beberapa negara yang terkecualikan dari kategori diatas, seperti Austria, Swiss, dan Irlandia yang merupakan negara kecil namun menggunakan parlemen bikameral. Kemudian, Belgia, Jepang, Italia, dan sebagainya yang merupakan negara kesatuan tetapi menggunakan parlemen bikameral. Dengan mempertimbangkan faktor lingkungan dan geografi negara yang luas dan jumlah populasi penduduk yang banyak, Indonesia saat ini menggunakan jenis parlemen bikameral. Pilihan atas parlemen bikameral juga merupakan langkah yang tepat untuk mewujudkan keterwakilan secara fisik dan substansi. Indonesia memang merupakan negara kesatuan, namun juga memiliki sifat seperti negara federal, yakni memiliki daerah-daerah otonom yang sangat banyak dan berwilayah luas. Menurut Ramlan Subekti, sistem bikameral di Indonesia pertama kali diatur melalui amandemen ketiga, hal ini disebabkan oleh:[146]

1) Lembaga perwakilan pada dasaranya harus mencerminkan tiga jenis perwakilan.
2) Distribusi penduduk Indonesia menurut wilayah sangat timpang.
3) Dari segi geopolitik, Indonesia merupakan negara kepulauan demi tujuan pertahanan dan eksistensi lebih tepat mengadopsi bentuk negara kesatuan.
4) Sejarah Indonesia sejak kemerdekaan menunjukkan betapa aspirasi kedaerahan sangat nyata dan mempunyai bisnis material yang sangat kuat, yang dipertunjukkan tidak hanya adanya pembetrontak namun juga daerah otonom.
5) Aspirasi daerah selama ini diwadahi melalui UD di MPR dan menjadi salah satu pertimbangan dalam penentuan lingkup dan besaran Dapil anggota DPR.

Parlemen bikameral di Indonesia saat ini dijalankan oleh dua lembaga legislatif, yakni DPR dan DPD. DPR dianggap sebagai representasi politik, adapun DPD sebagai representasi teritorial.

146 Efrizal Syafuan Rozi. 2010. *Parlemen Indonesia: Geliat Volksraad hingga DPD.* Bandung: Alfabeta. h. 274.

Sebagai lembaga negara yang sama-sama diatur melalui konstitusi, DPR dan DPD tidak memiliki proporsi tugas dan kewenangan yang berimbang. Dalam hal ini, DPR lebih unggul dari sisi tugas dan kewenangan. Tentu hal ini akan berdampak pada lahirnya sistem parlemen bikameral yang tidak berimbang (*weak bicameralism*). Padahal, parlemen dengan sistem *weak bicameralism* yang terdapat dominasi dari salah satu kamar parlemen sebaiknya dihindari. Begitu juga dengan *perfect bicameralism* dengan kekuasaan berimbangnya, yang hanya akan menyebabkan kebuntuan tugas-tugas parlemen.[147]

Selama ini, negara seolah "menganak-tirikan" DPD. Kewenangan DPD yang terbatas membuat DPD tidak dapat secara maksimal melaksanakan tugas utamanya, yakni menampung dan menyampaikan aspirasi daerah ke pemerintah pusat. DPD tidak memiliki fungsi legislasi sekuat DPR. Dalam mengajukan RUU misalnya, DPD hanya dapat mengajukan dan membahas RUU yang berkaitan dengan daerah. DPD tidak terlibat dalam agenda persetujuan terhadap RUU. Akibatnya, berbagai aspirasi daerah hanya tertampung saja dan tidak dapat benar-benar diperjuangkan oleh DPD hingga mendapat persetujuan bersama. Tentu saja hal ini merupakan praktik sistem parlemen bikameral yang tidak ideal. Sebagai cara untuk menjaga keseimbangan antara dua kamar ini, perlu adanya perubahan terhadap sistem parlemen bikameral. Perubahan tersebut dapat berupa penambahan kewenangan legislasi DPD agar dapat ikut serta menyetujui bersama suatu RUU. Dengan demikian, parlemen berupa *strong bicameral* yang menjunjung tinggi *check and balances* yang dinamis dapat terwujud.

4. Landasan Teori Purifikasi Kewenangan Mahkamah Konstitusi

a. Negara Hukum

Pembahasan mengenai negara hukum sudah sangat berkembang seiring dengan dinamika perubahan kondisi dan kehidupan manusia. Gagasan awal negara hukum dicetuskan oleh Plato, dalam buku

147 Denny Indrayana. 2005. *DPD, Antara (ti)Ada dan Tiada, dalam Menapak Tahun Pertama "Laporan Pertanggungjawaban Satu Tahun Masa Sidang Intsiawati Ayus Anggota DPD –RI Riau". Jakarta :* the Perepheral Institute. h. 1.

ketiganya yang berjudul *nomoi.* Plato mengemukakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik ialah yang didasarkan pada hukum yang baik pula. Gagasan Plato ini kemudian diperkuat oleh muridnya Aristoteles, dalam bukunya yang berjudul *Politica*. Menurut Aristoteles, negara yang baik ialah yang diperintahkan berdasarkan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Lebih lanjut, setidaknya terdapat tiga unsur pemerintahan berdasarkan konstitusi: *pertama*, pemerintahan yang dilaksanakan untuk kepentingan umum; *kedua*, pemerintahan yang dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan ketentuan-ketentuan umum dan bukan hukum yang semata-mata dibuat secara sewenang-wenang dan menyimpangi konstitusi; *ketiga*, pemerintahan yang dilaksanakan berdasarkan kehendak rakyat.[148]

Gagasan negara hukum menurut Plato dan Aristoteles merupakan gagasan yang masih samar-samar yang seiring berjalannya waktu gagasan tersebut ditinggalkan. Pada abad ke-19 muncul gagasan yang lebih terbarukan, seperti yang dikemukakan oleh Julius Stahl (Eropa Kontinental) dan A.V. Dicey (Anglo Saxon). Menurut Julius Stahl, konsep negara hukum yang disebutnya dengan istilah "*rechtsstaat*" itu mencakup empat elemen penting, yaitu:

1) Perlindungan hak asasi manusia.
2) Pembagian kekuasaan.
3) Pemerintahan berdasarkan undang-undang.
4) Peradilan tata usaha Negara.[149]

Sedangkan A.V. Dicey menguraikan adanya tiga ciri penting dalam setiap Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah "*The Rule of Law*", yaitu:[150]

1) Supremacy of Law
2) Equality before the law.

148 Ridwan HR. 2002. Hukum Administrasi Negara. Yogyakarta: UII-Press. h. 5.

149 Adi Sulistiyono. 2007. *Negara Hukum: Kekuasaan, Konsep, dan Paradigma Moral*, cet. Ke 1. Surakarta: Lembaga Pengembengan Pendidikan (LPP) dan UPT Penerbitan dan percetakan UNS (UNS PRESS) Universitas Sebelas Maret. h. 32.

150 A.V. Dicey. 1968. *An Introduction to the Study of the Law of the Constituion.* London: Macmillan. h.117. Lihat pula M. Hadjon , Philipus. 1987. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu. h 80.

3) Due Process of Law.

Pakar hukum tata negara Indonesia, Jimly Asshiddiqie mengemukakan terdapat 12 prinsip pokok negara hukum yang merupakan pilar-pilar utama yang menyangga berdiri tegaknya suatu negara modern sehingga dapat disebut sebagai negara hukum (*the rule of law* atau *rechtsstaat*) dalam arti yang sebenarnya, yaitu:[151]

1) Supremasi hukum (*supremacy of law*),
2) Persamaan dalam hukum (*equality before the law*),
3) Asas legalitas (*due process of law*),
4) Pembatasan kekuasaan,
5) Organ-organ eksekutif idependen,
6) Peradilan bebas dan tidak memihak,
7) Peradilan tata usaha negara
8) Peradilan tata negara (*constitutional court*),
9) Perlindungan hak asasi manusia,
10) Bersifat demokratis (*democratische rechtsstaat*),
11) Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*welfare rechtsstaat*), dan
12) Transparansi dan kontrol sosial.

Dalam pada ini, negara Indonesia disebut sebagai negara berdasarkan hukum (*rechtsstaat*) dan bukan berdasar kekuasaan (*machtstaat*). Penegasan negara hukum tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945, yang mana hal ini membawa konsekuensi bahwa segala sikap, kebijakan, dan perilaku alat negara dan penduduk harus berdasar dan sesuai dengan hukum.

b. Hukum Berjenjang (*Stuffenbau des Recht Theory*)

Teori norma hukum berjenjang atau *stufentheorie* dikemukakan oleh Hans Kelsen. Kelsen menjelaskan bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki, dimana suatu norma yang berkedudukan lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang berkeudukan lebih tinggi,

151 Jimly Asshiddiqie,. 2010. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia.* Jakarta: Sinar Grafika. h. 154.

norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang disebut norma dasar (*grundnorm*).[152] Teori tersebut kemudian dikembangkan oleh muridnya, yakni Hans Nawiasky. Nawiasky menjelaskan bahwa suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang. Teori yang dikemukakan Nawiasky disebut dengan *theorie von stufenufbau der rechtsordnung*. Hierarki norma menurut teori tersebut adalah:

1) Norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*);
2) Aturan dasar negara (*Staatsgrundgesetz*);
3) Undang-Undang formal (*Formell Gesetz*); dan
4) Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*Verordnung En Autonome Satzung*).[153]

Berangkat dari teori Kelsen dan Nawiasky, pakar ilmu perundang-undangan Indonesia, A. Hamid S. Attamimi menunjukkan struktur hierarki tata hukum Indonesia, yang meliputi:

1) *Staatsfundamentalnorm* : Pancasila (Pembukaan UUD 1945);
2) *Staatsgrundgesetz* : Batang Tubuh UUD 1945, TAP MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan;
3) *Formell Gesetz* : Undang-Undang;
4) *Verordnung en Autonome Satzung* : secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota.[154]

Struktur hieraki ini telah termuat dalam Pasal 7 Ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dengan susunan sebagai berikut:

1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;

152 *"The unity of these norms is constituted by the fact that the creation of the norm–the lower one-is determined by another-the higher-the creation of which of determined by a still higher norm, and that this regressus is terminated by a highest, the basic norm which, being the supreme reason of validity of the whole legal order, constitutes its unity"*. Lihat Hans Kelsen. 2009. *General Theory of Law and State*, *Translated by Anders Wedberg*. USA: Harvard University Printing Office Cambridge. h. 124.

153 Maria Farida. 2007. *Ilmu Perundang-Undangan 1: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan.* Yogyakarta: PT Kanisius. h. 44-45.

154 Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safaat. 2006. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI. h. 171.

3) Undang-Undang /Peraturan Pengganti Undang-Undang;
4) Peraturan Pemerintah;
5) Peraturan Presiden;
6) Peraturan Daerah Provinsi; dan
7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Selain jenis peraturan perundang-undangan yang masuk dalam hierarki di atas, UU *a quo* juga mengakui keberadaan peraturan perundang-undangan lainnya yang juga berlaku sebagai sumber hukum formal, yakni mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

c. Pengujian Norma (*Toethsing Recht*)

Sering terjadi pencampuran makna antara istilah *toetshing recht, constitutional review,* dan *judicial review*. *Judicial review* lazim digunakan di negara Amerika Serikat, sedangkan di Belanda menggunakan *toetshing recht.*[155] Secara harfiah, *toetshing recht* berarti hak uji. Istilah ini sering bersinggungan dengan hak atau kewenangan untuk menguji peraturan perundang-undangan. Hak tersebut dapat dimiliki oleh hakim, lembaga ekskutif, maupun lembaga legislatif. Hak atau kewenangan ini dapat meliputi seluruh jenis peraturan dalam hierarki peraturan atau jenis peraturan tertentu saja.

Istilah *judicial review* secara definitif merupakan hak uji peraturan perundang-undangan yang dimiliki oleh hakim (lembaga yudisial). Menurut Mauro Cappelleti, terdapat dua model pelembagaan pengujian konstitusional di dunia ini, yakni model *decentralized judicial review* dan *centralized judicial*

155 Jimly Asshiddiqie. 2005. *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara.* Jakarta: Konstitusi Press. h. 2.

review. *Pertama*, *decentralized judicial review model,* yaitu dengan meletakkan kewenangan pengujian konstitusional **secara tersebar** kepada Mahkamah Agung atau *supreme court* dan badan peradilan di bawahnya. Ciri khas dari model ini adalah pengujian konstitusional yang hanya dapat dilakukan apabila terdapat kasus konkret di pengadilan (*incorporated with factual case*) dan pengujiannya dilakukan oleh hakim yang sedang menangani kasus tersebut.[156] Model ini juga dikenal dengan sebutan *american model*. *Kedua*, *centralized judicial review model,* yaitu dengan meletakkan kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan **secara terpusat** dengan cara membentuk Mahkamah Konstitusi sebagai organ yang berwenang melakukan pengujian peraturan perundang-undangan. Artinya, pengujian ini dilakukan secara terpisah dan berdiri sendiri di luar Mahkamah Agung.

Constitutional review merupakan pengujian peraturan perundang-undangan terhadap undang-undang dasar. Dalam hal ini, konstitusi sebagai hukum tertinggi menjadi parameter pengujian bagi peraturan perundang-undangan. Tentu berbeda dengan *judicial review* yang materi pengujiannya lebih luas hingga meliputi peraturan perundang-undangan terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dengan demikian, *constutitonal review* sangat erat kaitannya dengan *judicial review* karena *constitutional review* merupakan bagian dari *judicial review*. Sehingga sinkronisasi antara kewenangan keduanya adalah hal yang mutlak. Tentunya hal ini beriorientasi pada upaya meminimalkan persoalan yang ditimbulkan dari penyelenggaraan *judicial review* dalam dua atap yang terjadi dalam sistem ketatanegaraan saat ini.

5. Landasan Teori Penguatan Pengaturan Perlindungan Lingkungan Hidup

Persoalan perlindungan lingkungan hidup dalam konstitusi akan dibedah menggunakan dua teori. Pertama, teori kedaulatan lingkungan (*ecocracy*) membahas mengenai lingkungan hidup sebagai subjek hukum pengemban hak dan kewajiban yang berdaulat bersandingan dengan

156 Hamid Chalid dan Arief Ainul Yaqin. (2019). "Menggagas Pelembagaan Constitutional Question Melalui Perluasan Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Menguji Undang-Undang," *Jurnal Konstitusi,* 16(2). h. 368.

kedaulatan rakyat (demokrasi). Kedua, teori pembangunan berwawasan lingkungan yang akan membahas mengenai prinsip-prinsip pembangunan yang ideal baik secara ekonomi, social, maupun lingkungan hidup.

a. Tinjauan Umum Teori Kedaulatan Lingkungan (Ecocracy) Dan Praktiknya Di Indonesia

1) Pengertian dan Konsep Kedaulatan

Istilah "kedaulatan" dalam bahasa Inggris seringkali dimaknai sebagai "*Sovereignty"* atau dalam bahasa Latin "*supranus"* berarti "yang teratas".[157] Secara terminologi kata "daulat" dan "kedaulatan" berasal dari bahasa arab "daulah" yang berarti rezim politik atau kekuasaan.[158] Dalam lingkup negara, Kranenburg dan Logemann berpendapat bahwa negara itu merupakan suatu organisasi kekuasaan.[159] Adanya kekuasaan harus memenuhi tiga syarat utama yakni: (1) darimana sumber kekuasaannya; (2) siapa pemegang kekuasaannya; dan terakhir (3) bagaimana pengesahan kekuasaannya. Ketiga syarat inilah yang akan mendefinisikan kekuasan yang pada akhirnya mengantarkan pada definisi kedaulatan.[160]

Terkait dengan sumber kekuasaan, pada bagian ini mengandung pertanyaan dari mana asal atau sumber kekuasaan yang ada di dalam suatu negara? Jawaban dari pertanyaan ini mempersoalkan tentang legitimasi kekuasaan. Terdapat dua pendekatan untuk menjawab pertanyaan ini. Jawaban pertama diberikan oleh teori teokrasi, yang menyatakan bahwa asal atau sumber daripada kekuasaan itu adalah dari Tuhan. Jawaban kedua diberikan oleh teori hukum alam, yang menyatakan bahwa kekuasaan itu berasal dari rakyat yang bersumber dari alam kodrati.

Terkait dengan kekuasaan (kekuasaan tertinggi atau kedaulatan), siapakah yang memiliki atau memegang kekuasaan

157 M. Imam Santoso. 2018. *Kedaulatan dan Yurisdiksi Negara dalam sudut pandang keimigrasian*. *Bina Mulia Hukum*, 7(1). h. 2.

158 Jimly Asshiddiqie. 2008. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Cet. ke-2. Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer. h. 145.

159 Soehino. 1980. *Ilmu Negara.* Yogyakarta: Liberty. h. 149.

160

tertinggi dalam suatu negara. Pertanyaan ini mengandung dua pertanyaan bertingkat sehingga membutuhkan dua jawaban yang saling terkait satu sama lain. *Pertama*, mengenai siapa pemegang kekuasaan tertinggi atau kedaulatan dalam suatu negara. *Kedua,* siapa pemilik (sumber) dari kekuasaan tertinggi atau kedaulatan tersebut. Dua hal ini berbeda satu sama lain karena adanya kemungkinan terjadinya penyerahan kekuasaan dari pemilik kekuasaan (sumber) kepada unsur lain untuk menjalankan kekuasaan tersebut. Tetapi perlu digaris bawahi, bahwa yang diserahkan berupa kekuasaannya bukan kedaulatannya.

Terkait dengan pengesahan kekuasaan, menimbulkan pertanyaan mengenai bagaimana negara memiliki kekuasaan? Pertanyaan ini mengandung pengertian mengenai transfer kekuasaan dari pemilik kekuasaan kepada yang subjek yang menjalankan kekuasaan. Terdapat dua pendapat mengenai hal ini. Pendapat pertama berasal dari Rousseau yang menyatakan bahwa kekuasaan bersumber pada masyarakat, kemudian dengan melalui perjanjian masyarakat, kekuasaan itu diserahkan kepada raja (negara). Jadi penyerahan kekuasaan atau perjanjian masyarakat disini sifatnya bertingkat antara perjanjian masyarakatnya dan kehendak dalam perjanjian tersebut. Pendapat kedua berasal dari Thomas Hobbes yang menyatakan bahwa kekuasaan masing-masing orang langsung diserahkan kepada raja (negara) dengan melalui perjanjian masyarakat. Berbeda dengan pandangan Rousseau, pandangan Thomas Hobbes menganggap penyerahan kekuasaan menjadi satu kesatuan yang mutlak antara perjanjian masyarakat dengan penyerahan kekuasaan kepada raja.[161]

Persoalan selanjutnya, mengenai kekuasaan tertinggi yang dikaitkan dengan pengertian kedaulatan. Kekuasaan diartikan sebagai kemampuan daripada seseorang atau segolongan orang untuk mengubah berbagai tabiat atau sikap, dalam suatu kebiasaan, menurut keinginannya, dan untuk mencegah perubahan-perbahan tabiat atau sikap yang tidak

161 *Ibid.,* h.151.

menjadi keinginannya dalam suatu kebiasaan.[162]

J.G Strike menyebut unsur-unsur terpenting dari suatu negara adalah kedaulatan.[163] Adapun menurut Jean Bodin suatu negara membutuhkan rumusan yang jelas mengenai konsep "kedaulatan tertinggi" sebagai ekspresi tertinggi rakyat secara keseluruhan, bukan ekspresi sebagian dari kekuasaan rakyat.[164]

Konsep "kedaulatan tradisional" atau teori "Monitis" itu mempunyai ciri dan sifat, sebagai berikut:[165]

1. Kelanggengan (Bahasa Jerman: *ewigkeit*). Dimaksudkan sifat kedaulatan yang abadi yang dimiliki oleh negara selama negara itu masih ada. Kedaulatan melekat kepada negara dan lenyap dengan musnahnya negara itu.
2. Tidak dapat dipisah-pisahkan. Kedaulatan sebagai pengertian yang bulat dan tunggal. Kedaulatan tidak dapat dibagi-bagi
3. Sebagai kekuatan tertinggi (supremasi). Kedaulatan merupakan kekuasaan tertinggi dari suatu negara. Kedaulatan tidak mengizinkan adanya persaingan. Kedaulatan artinya tidak tunduk kepada kekuasaan manapun.
4. Tidak terbatas. Kedaulatan tidak mengenal batas, sebab dibatasi menandakan adanya kedaulatan yang lebih tinggi.
5. Lengkap (komplet). Kedaulatan menghendaki adanya penguasaan pada semua hal. Termasuk pada manusia dan organisasi.

Bentuk-bentuk kedaulatan pada dasarnya mengacu pada manusia yang dikaitkan dengan situasi dan konsisi

162 *Ibid*. h. 152.

163 Yudha Bhakti Ardhiwisastra. 1999. *Imunitas kedaulatan Negara di Forum Pengadilan Negeri Asing*. Bandung: Alumni h. 41-42.

164 Yudi Latif. 2012. *Negara Paripurna*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama . h . 464.

165 Aziz Setyagama. 2017. *Hakikat dan Makna Pilkada Langsung di Indonesia*. Surabaya: Jakad Media Publishing. h. 51.

diluar dirinya. Setelah diuraikan diatas mengenai sumber kedaulatan yang mengacu kepada dua hal yakni, dari Tuhan (teokrasi) dan dari hukum alam. Secara praktik, kedua sumber ini tetap dijalankan oleh manusia. Misalnya, kedaulatan Tuhan dipersonifikasikan pada kekuasaan raja. Raja adalah bayangan Tuhan "*le prince est I'Image de diew*".[166] Jika dikembalikan pada konteks kemanusiaan, maka sejatinya kedaulatan itu melekat dengan manusia (antroposentrisme). Sedangkan bentuk-bentuk kedaulatan lain yang selanjutnya muncul merupakan pengakuan manusia atas kedaulatan yang melekat pada suatu hal. Oleh karena itulah muncul ajaran ataupun teori-teori kedaulatan yang akan diuraikan dalam bagian berikutnya.

2) Perkembangan Ajaran atau Teori Kedaulatan

a) Teori Kedaulatan Tuhan

Menurut pandangan teori kedaulatan Tuhan, diatas segala kekuasaan adalah kekuasaan Tuhan yang Maha Kuasa. Tuhan merupakan sumber dari segala sumber kekuasaan. Oleh sebab itu, tidak ada kekuasaan lain yang dapat menandingi atau mengimbangi ke-Maha-Kuasaan Tuhan. Paham inilah yang pertama kali berkembang dalam sejarah umat manusia. Dalam praktiknya, paham kedaulatan Tuhan ini biasanya dijelmakan kedalam kekuasaan raja atau ratu yang bekuasa secara turun temurun. Sehingga raja dan ratu mendapatkan legitimasinya sebagai penguasa berdasarkan perintah Tuhan yang mutlak.[167]

Pada zaman Plato dan Aristoteles di Yunani Kuno, ketika masyarakat sedang bergairah dengan pemikiran filsafat, berkembang pula konsep "The Philosopher's King" atau raja-filsuf, yang kurang lebih sama saja dengan raja-dewa. Para raja tersebut diharapkan mempunyai kepribadian yang ideal dan dapat dijadikan panutan sesuai dengan idealitas yang diajarkan oleh agama yang mereka anut. Demikian pula pandangan Plato tentang "Philosopher's King", bahwa Pemimpin negara di

166 *Ibid*. h. 50.

167 Jimly Asshiddiqie. 2008. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Cet. ke-2. Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer. h. 145.

zaman Plato tidak lain adalah raja, tetapi raja yang diidealkan oleh Plato itu hendaklah memahami masalah-masalah kenegaraan secara mendalam seperti para filsuf.[168]

Jika Plato memadukan idealitas kepemimpinan negara antara filsuf dan raja, maka dalam paham-paham kenegaraan klasik, yang diintegrasikan adalah ide tentang kepemimpinan agama dengan raja. Dari pengertian demikian inilah kemudian muncul doktin "*theocracy*" dalam sejarah, yaitu bahwa kekuasaan bernegara pada prinsipnya berasal dari Tuhan yang diwujudkan dalam pribadi raja atau ratu secara turun temurun. Dalam paham teokrasi itu, siapa saja yang diangkat menjadi raja atau ratu, dialah yang menjadi pemimpin agama yang dianut warga atau rakyatnya.[169]

Dalam perkembangannya, praktik teokrasi telah menghadapi banyak persoalan. Agama dan Tuhan seringkali dijadikan alat legitimasi kekuasaan. Bahkan agama dan Tuhan dengan mudah diperalat dalam rangka keserakahan nafsu manusia akan kekuasaan, akan kekayaan, dan pelampiasan nafsu seks secara tanpa batasan. Jika sang raja atau ratu bertindak sewenang-wenang, maka kesewenang-wenangan itu tidak dapat diganggu-gugat oleh siapapun juga, karena titah (kata perintah) raja atau ratu dianggap identik dengan titah Tuhan yang maha kuasa.

b) Teori Kedaulatan Raja

Konsep Kedaulatan saja memiliki usia yang sama tua dengan gagasan kedaulatan Tuhan. Bahkan sampai abad ke-6, semua negara yang tercatat dalam sejarah selalu dipimpin oleh raja atau ratu. Negara pertama yang tercatat melakukan suksesi kepemimpinan tidak melalui hubungan darah hanya terdapat di zaman sepeninggal Nabi Muhammad SAW, yang kemudian digantikan oleh Khalifah Abu bakar Shiddiq, dilanjutkan oleh Umar ibn Khattab, Usman ibn 'Affan, dan terakhir Ali ibn

168 Jimly Asshiddiqie. "Gagasan Kedaulatan Lingkungan: Demokrasi versus Ekokrasi", *Makalah*, diakses pada 23 Agustus 2020, dari http://jimly.com/makalah/namafile/160/Demokrasi_dan_Ekokrasi.pdf, h. 3.

169 *Ibid.*

Thalib, sebelum akhirnya kembali lagi pada sistem kerajaan. Karena itu, dapat dikatakan bahwa Negara Madinah selama periode keempat khalifah layak disebut dengan negara yang berbentuk republik yang murni sebagaimana diidealkan oleh Plato di zamannya.[170]

Dalam konsep kedaulatan raja, raja dipandang mempunyai kekuasaan tertinggi atas apa saja. Karena besarnya kekuasaan para raja itu, berkembang pula pengertian mengenai imperium yang dibedakan dengan dominion. Seperti dikatakan oleh Montesqueieu, imperium merupakan konsep "*rule over individuals by the people"*, adapun *dominium* atau dominion merupakan *"rule over thinks by the individuals"*. Namun, jika kedua pengertian tersebut dihimpun menjadi satu, maka sang raja sudah dipastikan menjadi tiran yang tidak dapat dikendalikan oleh apapun dan siapapun.[171] Tentu di zaman sekarang, pengertian ekstrem semacam ini sudah banyak ditinggalkan. Meskipun demikian, masih banyak dijumpai negara-negara yang berbentuk kerajaan sekarang ini. Akan tetapi, semua kerajaan yang masih ada itu, pada umumnya telah mengalami perubahan mendasar dalam cara bekerjanya. Di zaman sekarang, konsep kedaulatan raja tidak lagi dikaitkan dengan kedaulatan Tuhan, melainkan diintegrasikan dengan konsep kedaulatan rakyat, sehingga negara-negara kerajaan dewasa ini berhasil membedakan dan memisahkan antara fungsi kepala negara dengan kepala pemerintahan.

c) Teori Kedaulatan Rakyat

Kedaulatan rayat memiliki keterkaitan erat dengan konsep yang dikenal sebagai demokrasi. Demokrasi berasal dari perkataan "*demos*" yang berarti rakyat dan *"kratien"* atau "*cratie*" yang berarti kekuasan. Dengan demikian, demokrasi berarti kekuasaan rakyat sebagai suatu konsep tentang pemerintahan yang dijalankan oleh rakyat atau "*rule by the*

170 Jimly Asshiddiqie. 2016. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan. Mahkamah Konstitusi RI h. 87-88

171 Jimly Asshiddiqie. "Gagasan Kedaulatan Lingkungan: Demokrasi versus Ekokrasi", *Makalah*, diakses pada 23 Agustus 2020, dari http://jimly.com/makalah/namafile/160/Demokrasi_dan_Ekokrasi.pdf, h. 5.

people".[172] Konsep kedaulatan rakyat ini dipelopori oleh J.J Rosseau dimana sumber dari sumber kedaulatan adalah hukum kodrati. Secara kodrati, kedaulatan melekat pada rakyat. Sehingga raja itu hanya merupakan pelaksana dari apa yang telah diputuskan atau dikehendaki oleh rakyat. Akan tetapi, rakyat yang dimaksud Rosseau bukanlah penjumlahan daripada individu-individu di dalam negara, melainkan adalah kesatuan yang dibentuk oleh individu-individu yang mempunyai kehendak melalui perjanjian masyarakat.[173]

Kedaulatan rakyat atau demokrasi juga dapat berkembang sebagai negara *chaos* yang mengembangkan demokrasi hanya untuk demokrasi. Negara *chaos* mengembangkan kebebasan yang tanpa keteraturan dan kepastian. Negara demokrasi yang demikian ini dianggap bukan sebagai negara demokrasi yang ideal. Demokrasi yang benar adalah demokrasi yang teratur dan berdasar pada hokum. Karena itu, ide demokrasi dan nomokrasi dipandang harus bersifat sejajar dan seiring serta sejalan.[174] Sejalan dengan pernyataan tersebut, Immanuel Kant beranggapan bahwa tujuan negara adalah untuk menegakkan hukum dan menjamin kebebasan warga negaranya. Makna kebebasan disini adalah kebebasan dalam batas perundang-undangan, yang mana undang-undang dibuat oleh rakyat. Dengan begitu, undang-undang menjadi penjelmaan daripada kemauan atau kehendak rakyat. Hal ini menunjukkan bahwa kedaulatan rakyat yang memiliki kekuatan tertinggi dalam negara.[175]

d) Teori Kedaulatan Hukum

Kelemahan yang pasti terjadi pada setiap negara demokrasi, menuntun untuk diimbangi dengan hadirnya prinsip keadilan, nomokrasi atau "*the rule of law"*. Inilah yang kemudian disebut dengan prinsip negara hukum, yang mengutamakan kedaulatan hukum, prinsip supremasi

172 *Ibid*. h. 8

173 Soehino. 1980. *Ilmu Negara.* Yogyakarta: Liberty. h.160

174 Jimly Asshiddiqie. 2008. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Cet. ke-2. Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer. h . 147.

175 Abu Daut Busrah. 1990. *Ilmu Negara*. Jakarta: Bumi Aksara. h. 73

hukum *(supremacy of law)* atau kekuasaan tertinggi ditangan hukum.[176] Sebagaimana telah dijelaskan dalam bagian kedaulatan rakyat, hukum dibuat oleh rakyat yang oleh J.J Rosseau disebut sebagai kontrak sosial. Dari hukum yang telah dibentuk tersebut selanjutnya hukum dijadikan panglima dalam kehidupan sosial-politik masyarakat.

Pandangan mengenai kedaulatan hukum muncul dengan karakter yang berbeda antara tradisi hukum Anglo Saxon Amerika dengan tradisi Eropa Continental Inggris dan Jerman. Menurut tradisi Anglo Saxon di Amerika, unsur-unsur negara hukum disebut dengan "*the rule of law*" yang mengandung prinsip:

i. Supremasi hukum (*supremacy of law*)
ii. Persamaan dalam hukum (*equality before the law*)
iii. Proses pemerintahan atau penyelenggaraan kekuasaan berdasarkan undang-undang (*due process of law*)

Adapun menurut tradisi Eropa Continental, khususnya Jerman dan Belanda, disebut dengan "*rechtstaat*" yang mengandung prinsip:

i. Pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia
ii. Pembatasan kekuasaan
iii. Pemerintahan berdasarkan undang-undang
iv. Adanya peradilan administra sinegara

Meskipun keduanya memiliki latar belakang tradisi yang berbeda, keduanya memiliki kesamaan pada penggunaan hukum yang dianggap sebagai kekuasaan tertinggi.

3) Kedaulatan Lingkungan (Ekokrasi) sebagai Bentuk Baru Teori Kedaulatan

Gagasan mengenai kedaulatan lingkungan atau sering disebut sebagai ekokrasi merupakan cabang studi yang relatif baru dalam

176 Jimly Asshiddiqie. 2010. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia.* Jakarta: Sinar Grafika. h.151-154.

perkembangan teori kedaulatan. Istilah *ecocracy* muncul pada akhir tahun 1990 yang ditandai dengan tumbuhnya literasi mengenai isu-isu lingkungan yang selalu berjalan beriringan bahkan saling berkaitan dengan pesatnya pembangunan ekonomi (*economic development*) negara-negara di dunia.

Jika dihubungkan dengan konsep kedaulatan sebagai ide tentang kekuasaan tertinggi *(concept of sovereignty)*, alam semesta (seharusnya) juga dimasukkan ke dalam salah satu pemegang kekuasaan tertinggi dalam kehidupan. Dalam perkembangan kedaulatan, umat manusia telah mengenal gagasan kedaulatan Tuhan yang berkaitan dengan teokrasi, gagasan kedaulatan rakyat yang berkaitan dengan demokrasi, dan gagasan kedaulatan hukum yang berkaitan dengan nomokrasi. Dalam hal ini, perlu dimunculkan gagasan baru mengenai "kedaulatan lingkungan" yang dikaitkan dengan semangat ekokrasi untuk mengimbangi paradigma antroposentrisme yang telah berkembang saat ini dengan ekosentrisme.[177]

Istilah ekokrasi atau *ecocracy* berasal dari gabungan dua kata yaitu "*Eco"* dalam bahasa Inggris yang diartikan sebagai segala sesuatu yang berkaitan dengan lingkungan (*environment*) dan "*cratie"* yang berarti kekuasaan. Sebagaimana telah dijelaskan diatas bahwa kekuasaan tertinggi merupakan bentuk kedaulatan maka istilah ekokrasi dapat dimaknai sebagai kedaulatan lingkungan hidup. Menurut UU PPLH,[178] lingkungan hidup definisikan sebagai:

> *".... Kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya itu sendiri, kelangsungan perikehidupan, dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain."*

Lingkungan hidup memiliki kekuasaan untuk mengatur dirinya sendiri. Hal ini dibenarkan oleh National Geographic, bahwa "*cara terbaik untuk menyelamatkan alam adalah dengan membiarkan*

177 Jimly Assiddiqie . 2009. *Green Constitution: Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Cet.ke 3. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada 2009). h. 121.

178 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

bumi memperbaiki kerusakannya secara alami."[179] Dengan sifat inilah, lingkungan hidup secara alami memiliki kekuasaan otonom atas dirinya sendiri tanpa dipangaruhi oleh yang lain. Maka dari itu, dapat dikatakan bahwa lingkungan hidup telah memiliki kedaulatan meskipun pengakuan kedaulatan lingkungan tersebut belum banyak disadari, lebih-lebih diakui.

Kedaulatan lingkungan hidup apabila dikorelasikan dengan konsep kedaulatan, akan memunculkan pertanyaan, seperti: (1) darimana sumber kekuasaannya; (2) siapa pemegang kekuasaannya; dan (3) bagaimana pengesahan kekuasaannya, dan untuk menjawab hal tersebut dapat dikemukakan jawaban, antara lain:

i. Sumber kedaulatan lingkungan muncul sebagai irisan dari dua sumber kekuasaan, yakni kekuasaan Tuhan dan kekuasaan Hukum Alam.
ii. Pemegang kekuasaan pada konsep kedaulatan lingkungan berada pada lingkungan hidup sebagai subjek. Kemudian dengan kedaulatannya menyerahkan kewenangan kepada manusia untuk mengelola, menjaga, dan melestarikan.
iii. Pengesahan kedaulatan lingkungan hidup terjadi secara langsung tanpa melalui perjanjian masyarakat.

Patut dipahami bersama, bahwa secara praktik, alam tidak dapat melakukan perbuatan-perbuatan konkret sebagaimana yang dapat dilakukan manusia. Oleh karena itu, alam membutuhkan personifikasi melalui masyarakat "*enviromentalist*" atau pecinta lingkungan. Sama halnya dengan kedaulatan Tuhan yang tidak memiliki bentuk konkret dan membutuhkan sosok raja untuk menjaga eksistensi kedaulatannya. Lingkungan untuk benar-benar mendapatkan kedaulatannya juga memerlukan sosok pecinta lingkungan untuk eksistensinya.

Oleh karena itu, pakar hukum tata negara, Jimmly Asshiddiqie mengkonsepsikan kedaulatan lingkungan sebagai hubungan yang *triadik* antara Tuhan, manusia dan alam semesta.[180] Dimana masing-

179 National Geographic. "Bantu Atasi Kerusakan Bumi Dengan Biarkan Alam Turut Memperbaikinya". Di akses pada 18 Agustus 2020, dari https://nationalgeographic.grid.id/read/13309608/bantu-atasi-kerusakan-bumi-dengan-biarkan-alam-turut-memperbaikinya,

180 Jimly Asshiddiqi,. 2009. *Green Constitution: Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Negara*

masing dari ketiganya harus dipandang memiliki hak-hak dan konteks kekuasaannya masing-masing. Jimly memasukkan aspek ketuhanan dalam hubungan *triadik* ini karena melihat kerusakan lingkungan yang terjadi saat ini merupakan pola hubungan yang tidak seimbang antara manusia dan alam yang disebabkan oleh perilaku dan sikap manusia yang melupakan kehadiran Tuhan, sehingga manusia merasa dirinya saja-lah yang menjadi pusat dari segala-galanya.[181] Pola pikir antoposentris seperti ini telah menyebabkan kerusakan lingkungan secara masif, akibat dari manusia yang tidak mengakui adanya kekuasaan lain, yaitu kekuasaan alam dan kekuasaan Tuhan, yang keduanya tidak dapat diganggu gugat.

Teori ekokrasi dapat berkembang dan berjalan beriringan dengan teori demokrasi. Teori kedaulatan rakyat dimana subjek pemegang kekuasaannya adalah rakyat (manusia) harus diimbangi dengan teori kedaulatan lingkungan hidup, dimana lingkungan hidup dijadikan subjek yang memiliki hak asasi dan kewajiban asasi. Hak asasi lingkungan hidup meliputi hak untuk diakui sebagai subjek, dilindungi, dan dilestarikan. Adapun kewajiban asasinya adalah untuk memberikan sumber daya sebagai pendukung kelangsungan hidup manusia.

Konsep perlindungan lingkungan hidup apabila dikorelasikan dengan kekuasaan Negara, akan membentuk sebuah hubungan antara konsep kedaulatan Tuhan (teokrasi), kedaulatan hukum (nomokrasi), kedaulatan rakyat (demokrasi), dan kedaulatan lingkungan (ekokrasi). Prinsip demokrasi dan praktiknya di lapangan tidak dapat mengabaikan pentingnya ekokrasi dan nomokrasi. Demokrasi dan nomokrasi tidak dapat mengesampingkan apalagi melawan kepentingan ekokrasi. Sebaliknya, ekokrasi tidak dapat menolak kehadiran demokrasi dan nomokrasi. Ekokrasi merupakan produk dari demokrasi yang mencerminkan nomokrasi disaat bersamaan. Sebaliknya, nomokrasi haruslah memiliki jiwa demokrasi sekaligus ekokrasi.[182] Dalam hubungan ini, Teokrasi menjadi batu pijakan dari korelasi antara ketiga teori kedaulatan (ekokrasi, demokrasi, dan nomokrasi). Hal ini dikarenakan kedaulatan Tuhan mengandung

Republik Indonesia Tahun 1945, Cet. ke-3. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada. h. 119

181 *Ibid*. h. 120.

182 *Ibid*. h. 123.

etika ber-Demokrasi, ber-Ekokrasi dan ber-Nomokrasi.

4) Kedaulatan di Indonesia

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) pada Pasal 1 Ayat (2) menyebutkan "*kedaulatan berda di tanggan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar"*. Sebelum dilaksanakannya amandemen ke-3, pada Naskah Asli Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945 Naskah Asli), Pasal 3 Ayat (2) berbunyi *"kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat"*. UUD Naskah Asli dan Penjelasan UUD, telah mengatur bahwa kedaulatan rakyat dipegang oleh suatu badan penyelenggara negara yang tertinggi bernama MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat) sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. MPR berwenang mentapkan UUD dan menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), mengangkat Presiden dan Wakil Presiden.[183]

Sebelum amandemen, UUD Naskah Asli menggunakan penekanan pada bentuk pemerintahan yang berlandaskan pada kedaulatan rakyat dibanding kedaulatan hukum. Meskipun demikian, negara Indonesia tetap mengakui kedaulatan hukum sebagaimana yang tertulis didalam Penjelasan UUD *"Negara Indonesia berdasar atas hukum (rechtsstaat), tidak berdasarkan kekuasaan (Machtsstaat)"*. Pasca amandemen terjadi perubahan yang cukup signifikan terkait dengan pemegang kekuasaan tertinggi di Indonesia. Meskipun esensinya tetap rakyat yang memiliki kekuasaan,[184] tetapi dimasukkannya frasa "*menurut Undang-Undang Dasar*" pada kelanjutan pasalnya menunjukkan adanya supremasi konstitusi (*supremation of constitution*) yang ingin dibangun pada perubahan UUD. Ditambah lagi penegasan pada Ayat (3) yang menyebutkan "*Negara Indonesia adalah negara hukum*" menunjukkan bahwa negara Indonesia didesain dengan konsep kedaulatan hukum karena menerapkan supremasi hukum (*supremation of law*). Negara Hukum yang demikian disebut dengan istilah "*democratsiche rechtsstat"* atau

183 Penjelasan Tentang Undang-Undang Dasar Negara Indonesia (Naskah Asli), bagian: Sistem Pemerintahan Negara

184 Sonia Ivana Barus. (2017). "Proses Perubahan Mendasar Konsitusi Indonesia Pra dan Pasca Amandemen", *Ubelaj,* 1(1). h.48.

negara demokrasi yang berdasarkan hukum, Dan negara demokrasi yang demikian disebut sebagai "*constitutional democracy*".[185]

Di samping itu, di dalam Pembukaan UUD mengakui adanya kedaulatan Tuhan yang tertera pada alinea ketiga yang berbunyi "Atas berkat rahmat Tuhan Yang Maha Kuasa…" dan alinea keempat yang berbunyi "… berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa….". Dalam penjelasannya, frasa ini menggambarkan negara Indonesia disusun berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab.[186] Keberadaan kedaulatan lingkungan belum diakomodir secara eksplisit dalam UUD NRI 1945. Dalam pada ini, Koesnadi Hardjasoemantri berpendapat bahwa, alinea keempat Pembukaan UUD yang berbunyi "*…melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteran umum…*" telah menunjukkan dan menegaskan "kewajiban negara" dan "tugas negara" untuk melindungi segenap sumber-sumber insani Indonesia dalam lingkungan hidup Indonesia guna kebahagiaan seluruh rakyat Indonesia dan segenap umat manusia.[187]

b. Pembangunan Berbasis Lingkungan di dalam Konstitusi

1) Prinsip-prinsip Pembangunan Berbasis Lingkungan

Setelah membahas mengenai lingkungan hidup sebagai subjek yang harus diakui dan memiliki kekuasaan dan kedaulatan. Masuklah pada konsep yang lebih operasional, yakni aspek pembangunan berbasis lingkungan. Pembangunan mutlak diperlukan oleh manusia karena dari situlah manusia mampu mempertahankan keberlanjutan hidupnya. Tetapi perlu dipahami, tujuan dari pembangunan tidak semata-mata untuk dapat dinikmati manusia saja, akan tetapi juga harus sesuai dengan kaidah alami sehingga tidak merusak keseimbangan alam.

185 Jimly Asshiddiqie. 2008. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Cet. ke-2. Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer. h. 141.

186 Penjelasan Tentang Undang-Undang Dasar Negara Indonesia bagian pokok-pokok pikiran dalam "pembukaan"

187 Koesnadi Hardjasoemantri. 1999. *Hukum Tata Lingkungan*. Yogyakarta: Gajah Mada University. h . 66.

Setidaknya terdapat delapan prinsip dalam pembangunan berbasis lingkungan yang dapat diterapkan sebagai strategi untuk menjaga lingkungan sekaligus memenuhi kebutuhan hidup manusia secara bersamaan:[188]

a) Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable Development*)

Dalam laporan komisi "Brutland" yang dikeluarkan oleh World Commision on Environment and Development (WCED) pada tahun 1987 merumuskan konsep *sustainable development* sebagai berikut:[189] *"If it meets the need of the present without compromising the ability of future generation to meet their own needs"*[190] Artinya, pembangunan yang berusaha memenuhi kebutuhan hari ini, tanpa mengurangi kemampuan generasi mendatang untuk memenuhi kebutuhan mereka. Adapun di Indonesia, rumusan pembangunan berkelanjutan berdasarkan UU No. 32 Tahun 2009 sebagai berikut:

> Pembangunan berkelanjutan adalah upaya sadar dan terencana yang memadukan aspek lingkungan hidup, sosial, dan ekonomi ke dalam strategi pembangunan untuk menjamin keutuhan lingkungan hidup serta keselamatan, kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan.

Menurut Susan Smith pembangunan berkelanjutan dapat dicapai melalui empat hal:[191]

I. Pemeliharaan hasil-hasil yang dicapai secara berkelanjutan atas sumber daya yang dapat diperbaharui;

188 Laode M. Syarif dan A. Wibisana, Hukum Lingkungan: Teori, Legislasi, dan Studi Kasus (Jakarta: M. Syarif, Laode,. & Wibisana, A. 2016. Hukum Lingkungan: Teori, Legislasi, dan Studi Kasus. Jakarta: USAID. h. 48-68

189 *Ibid.,* h. 49.

190 Definisi ini kemudian dijadikan prinsip pada deklarasi Rio pada KTT Bumi di Rio de Jeneiro pada tahun 1992.

191 N. H. T. Siahaan. 2004. *Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan*, cet.ke-2 . Jakarta: Erlangga. h. 147.

II. Melestarikan dan menggantikan sumber alam yang bersifat jenuh (*exhaustible resources*);

III. Pemeliharaan sistem-sistem pendukung ekologis; dan

IV. Pemeliharaan atas keanekaragaman hayati.

b) *SInter-Generational Equity and Intra-Generational Equity*

Prinsip Keadilan Antargenerasi (*The Principle of Intergenerational Equity*) negara dalam hal ini harus melestarikan dan menggunakan lingkungan serta sumber daya alam bagi kemanfaatan generasi sekarang dan mendatang.[192] Dalam konferensi internasional di Canberra pada 1994 yang lazim disebut Fenner Coference on the Environment. Prinsip keadilan antar generasi (*The Principle of Intergenerational Equity*) dirumuskan sebagai berikut:[193]

I. Setiap masyarakat di dunia ini antara satu generasi dengan generasi lainnya berada dalam kemitraan (*global partnership*);

II. Generasi kini tidak semestinya memberikan beban eksternalitas pembangunan bagi generasi berikutnya;

III. Setiap generasi mewarisi sumber-sumber alam dan habitat yang berkualitas dan mewariskannya pula pada generasi selanjutnya dengan mana generasi ini memiliki kesempatan yang setara dalam kualitas fisik, ekologi, ekonomi, dan sosial; dan

IV. Generasi kini tidak boleh mewariskan generasi selanjutnya sumber-sumber alam yang tidak dapat dibarui secara pasti (eksak).

c) Prinsip Keadilan Intragenerasi (*The Principle of Intragenerational Equity*)

192 *Ibid.*, h. 148.

193 Laode M. Syarif dan A. Wibisana. 2016. *Hukum Lingkungan: Teori, Legislasi, dan Studi Kasus*. Jakarta: USAID. h. 51.

Selain prinsip antar generasi, terdapat juga prinsip intragenerasi (*The Principle of Intragenerational Equity*) yang mengikat generasi yang hidup pada masa yang sama. Prof. Ben Boer, pakar hukum lingkungan dari Universitas Sidney, merumuskan prisip intragenerasi kepada gagasan bahwa masyarakat dan tuntutan kehidupan lain dalam satu generasi memiliki hak untuk memanfaatkan sumber daya alam dan menikmati lingkungan yang bersih serta sehat. Keadilan intragenerasi dapat diartikan, baik secara nasional, maupun internasional.[194] Dalam lingkup nasional diperlukan pembatasan oleh pemerintah atas penggunaan barang kepemilikan pribadi, untuk kelebihannya didistribusikan kepada masyarakat yang mengalami defisit penggunaan sumber daya alam. Sedangkan pada lingkup internasional dapat berbentuk tukar-menukar teknologi ramah lingkungan untuk menekan penggunaan sumber daya dan meminimalisisr kerusakan lingkungan.

d) Prinsip Pencemar Membayar (*Polluter-Pay Principle*)

Prinsip *polluter-pay principle* menggunakan pendekatan ekonomi dibanding hukum. Secara garis besar tujuan utama prinsip ini adalah untuk internalisasi biaya lingkungan. Sebagai salah satu pangkal tolak kebijakan lingkungan, prinsip ini mengandung makna bahwa pencemar wajib bertanggung jawab untuk menghilangkan atau meniadakan pencemaran tersebut. Pencemar wajib membayar biaya-biaya untuk menghilangkannya. Oleh karena itu, prinsip ini menjadi dasar pengenaan pungutan pencemaran.[195]

Di Indonesia, perinsip ini dikenal dan dimasukkan kedalam UU PPLH sebagai asas perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.[196] Dalam penjelasan

194 N. H. T. Siahaan. 2004. *Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan*, cet.ke-2 . Jakarta: Erlangga. h. 149.

195 Laode M. Syarif dan A. Wibisana. 2016. Hukum Lingkungan: Teori, Legislasi, dan Studi Kasus. Jakarta: USAID. h. 57

196 Pasal 2 huruf (j) UU Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelollan Lingkungan

pasalnya disebutkan bahwa setiap penanggungjawab usaha dan/atau yang kegiatannya menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup, wajib mananggung biaya pemulihan lingkungan.

Pembentukan The Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) dan European Communities (EC) pada tahun 1974 telah banyak memberikan sumbangsih pemikiran terkait dengan prinsip pencemar membayar. Dalam *Guiding Principles concerning the international economic aspects of environmental policies* Pasal 4 dijelaskan:

> *The principle to be used for allocation cost of pollution prevention and control measures to encourage national* ***use of scarce environmental resources and to avoid distortion in international trade and investment*** *is the so-called "Polluter-Pays Principle". The principle means that the polluter should bears the expenses of caring out the above mentioned measures they decide by public authorities to ensure that the environment is in an acceptable state. In other words, the cost of these measures should be reflected in the cost of goods and service which cause pollution in production and for consumption. Such measures should not be accompanied by subsidies that would create significant distortion in international trade and investment.*

Artinya, "prinsip yang akan digunakan untuk biaya alokasi tindakan pencegahan dan pengendalian pencemaran untuk mendorong penggunaan nasional dari sumber daya lingkungan yang langka dan untuk menghindari distorsi dalam perdagangan dan investasi internasional adalah yang disebut "Prinsip Pencemar-Membayar". Prinsipnya berarti bahwa pencemar harus menanggung biaya untuk melakukan tindakan yang

Hidup.

disebutkan di atas yang mereka putuskan oleh otoritas publik untuk memastikan bahwa lingkungan berada dalam keadaan yang dapat diterima. Dengan kata lain, biaya tindakan ini harus tercermin dalam harga pokok barang dan jasa yang menyebabkan pencemaran dalam produksi dan konsumsi. Tindakan tersebut tidak boleh dibarengi dengan subsidi yang akan menimbulkan distorsi yang signifikan dalam perdagangan dan investasi internasional."

Meskipun demikian, prinsip ini tidak bisa lepas dari kritik. Sebagaimana disadari oleh OECD, bahwa penyelesaian pencemaran lingkungan dengan menggunakan *Polluter-Pay Principle* memiliki dampak sebagai berikut:

I. Pemulihan lingkungan tidak ada artinya dalam hal terjadinya kerusakan hebat yang dampaknya tidak dapat diselesaikan dengan ganti kerugian murni
II. Pemulihan kerusakan mengandung banyak kesulitan, misalnya dampak jangka panjang dan penemuan dampak tidak langsung,
III. Perkiraan biaya kerusakan terhadap biaya pemulihan,
IV. Perbaikan kerusakan seringkali sia-sia dari segi ekonomi. Mencegah lebih baik daripada mengobati.

e) Principle of Preventive Action

Prinsip ini menekankan pada langkah pencegahan kerusakan lingkungan hidup sedini mungkin dibanding dengan penanggulangan atau pemberian ganti kerugian.[197] Dalam Deklarasi Rio, prinsip ini tertuang dalam prinsip 11 "*States shall enact effective environmental legislation*..." yang artinya "Negara harus memberlakukan undang-undang lingkungan yang efektif". Prinsip ini mewajibkan negara untuk mencegah

197 Takdir Rahmadi. 2011. Hukum Lingkungan. Jakarta: Raja Grafindo Persada. h. 20.

terjadinya kerusakan lingkungan dan negara tidak boleh membiarkan terjadinya kerusakan lingkungan di negaranya.[198]

f) Prinsip Pencegahan Dini (*The Precautionary Principle*)

Prinsip ini manyatakan bahwa tidak adanya temuan atau pembuktian ilmiah yang konklusif dan pasti, tidak data dijadikan alasan untuk menunda upaya-upaya pencegahan terhadap kerusakan lingkungan.[199] Beberapa acuan yang diakui dapat mengaplikasikan prinsip pencegahan dini antara lain:[200]

I. Ancaman kerusakan lingkungan begitu serius dan bersifat tidak dapat dipulihkan (*irreversible*). Misalnya memiliki akibat yang sifatnya membahayakan antargenerasi, atau suatu keadaan dimana tidak terdapat pengganti dari sumber daya yang digunakan;

II. Bersifat ketidakpastian ilmiah (*scientific uncertainty*). Terdapat keadaan dimana akibat yang akan timbul dari suatu aktivitas tidak dapat diperkirakan secara pasti dikarenakan karakter dari masalahnya sendiri, penyebab maupun dampak potensial dari kegiatan tersebut;

III. Ikhtiar *prevensional* mencakup ikhtiar pencegahan hingga biaya-biaya yang bersifat efektif (*cost effectiveness*).

g) Sovereign Rights and Enviromental Responcibiity

Prinsip ini menyatakan bahwa negara berdaulat untuk mengelola atau memanfaatkan sumber daya alamnya tanpa merugikan negara lain. Khusus terkait dengan hak kedaulatan negara, Philip Sands berpendapat

198 FX. Samekto. 2004. Negara Dalam Dimensi Hukum Internasional. Bandung: Citra Aditya Bakti. h. 120.

199 Laode M. Syarif dan A. Wibisana, Hukum Lingkungan: Teori, Legislasi, dan Studi Kasus (Jakarta: M. Syarif, Laode,. & Wibisana, A. 2016. Hukum Lingkungan: Teori, Legislasi, dan Studi Kasus. Jakarta: USAID. h. 62.

200 N. H. T. Siahaan. 2004. Hukum Lingkungan. Jakarta: Pancuran Alam. h. 61.

bahwa:[201]

> *Ecological interdependence poses a fundamental problem for international law, and explains why international cooperation and the development of international environmental standards are increasingly indispensable.*

Artinya, "saling ketergantungan ekologis menimbulkan masalah mendasar dalam hukum internasional, dan menjelaskan mengapa kerjasama Internasional dan perkembangan lingkungan internasional semakin membutuhkan standar yang jelas".

Kemudian, dalam Prinsip ke-21 Deklarasi Stockholm diakui hak-hak berdaulat (*sovereign right*) dan membentuk dua implikasi:

I. Memberikan hak kedaulatan kepada negara untuk memanfaatkan SDA berdasarkan kebijakan lingkungan masing-masing
II. Memberikan tanggung jawab kepada negara untuk memastikan bahwa aktivitas dalam yurikdisinya tidak akan menyebabkan kerusakan lingkungan negara-negara lainnya atau Kawasan di luar batas yuridiksi nasional.

h) Access to Environmental Information, Public Participation in Enviromental Decisions, Equal Access and non-Discrimination

Prinsip ini menekankan keterlibatan masyarakat secara luas untuk turut merawat lingkungan hidup. Dimulai dari keterbukaan informasi publik terkait dengan isu lingkungan hidup hingga upaya mendorong partisipasi publik untuk menjaga lingkungan. Koesnadi Hardjasoemantri mengatakan bahwa, pemberian informasi yang benar kepada masyarakat adalah prasayarat yang paling penting untuk peran serta masyarakat dalam proses

201 Phillipe Sands. 2003. *Principle of International Environmental Law.* Cambridge. h. 14.

pengambilan keputusan di bidang lingkungan hidup. Informasi tersebut harus sampai ke tangan masyarakat yang berpotensi terdampak oleh adanya rencana kegiatan dan informasi itu harus diberikan tepat pada waktunya, lengkap dan dapat dipahami (*on time, compherensive and compherensible*).[202]

Prinsip ini diatur dalam Deklarasi Rio dengan konsep sebagai berikut:

> *Environmental issues are best handled with participation of all concerned citizen, at the relevant level. At the national level, each individual shall have appropriate access to information concerning the environment that is held by public authorities, including information on hazardous materials and activities in their communities, and the opportunity to participate in decision - making processes. States shall facilitate and encourage public awareness and participation by making information widely available. Effective access to judicial and administrative proceedings, including redress and remedy, shall be provided.*

Artinya, "masalah lingkungan paling baik ditangani dengan partisipasi semua warga yang perduli, di tingkat yang relevan. Di tingkat nasional, setiap individu harus memiliki akses yang sesuai terkait informasi tentang lingkungan yang diselenggarakan oleh otoritas publik, termasuk informasi tentang bahan dan aktivitas berbahaya di komunitas mereka, dan kesempatan untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan. Negara harus memfasilitasi dan mendorong kesadaran dan partisipasi masyarakat dengan memberikan informasi secara luas. Akses efektif ke pengadilan dan proses administrasi, termasuk penyediaan ganti kerugi dan pemulihan."

202 Koesnadi Hardjasoemantri. 1999. *Hukum Tata Lingkungan*. Yogyakarta: Gajah Mada University. h. 105.

2) Konsep dan Penerapan *Green Constitution* Negara-Negara Dunia

Di beberapa negara telah diterapkan pengaturan mengenai perlindungan terhadap lingkungan hidup didalam norma konstitusi. Hal ini bertujuan untuk memberikan posisi yang tinggi pada upaya perlindungan lingkungan hidup. Secara lebih rinci akan diuraikan sebagai berikut:

a. Prancis

Konstitusi Prancis mengalami perubahan yang sangat mendasar pada tahun 2006, yaitu ketika pembukaannya diubah dengan menambahkan Piagam Lingkungan yang disejajarkan dengan *Declaration of Rights* dan *Man and Citizens* tahun 1798. Konsekuensi logis dari diadopsinya piagam lingkungan tersebut kedalam Konstitusi Republik Kelima[203] adalah menjadikan suatu perubahan yang sangat revolusioner dalam sistem ketatanegaaan di Prancis. Dengan adanya perubahan tersebut menyebabkan konstitusi prancis menjadi konstitusi hijau (*Green Constitution*) dan menjadi negara barat pertama yang memasukkan gagasan tentang lingkungan yang baik dan sehat serta pembangunan berkelanjutan (*sutainable development*) dalam konstitusinya.[204]

Prancis yang telah memasukkan Piagam Lingkungan (*Charter of Environment*) dalam *preambule* konstitusinya yang merupakan salah satu konstitusi yang paling hijau dewasa ini. Artinya bahwa, Negara Prancis telah berkembang menjadi salah satu negara yang dapat

203 Sejarah Konstitusi Prancis telah berkembang sedemikian rupa berawal dari penyusunannya pada tahun 1789, dan selanjunya disahkan sebagai konstitusi rancis tertulis pertama pada tahun 1791, menyusul terbentuknya konstitusi tertius pertama di dunia yakni di Amerika Serikat pada Tahun 1787 dan mulai diberlakukan pada tahun 1788. Konstitusi Prancis mengalami perubahan berkali-kali pada tahun 1793, 1795, 1799, 1814, 1815, 1830, 1848, 1852, 1875, 1940, 1945, 1946, 1958, 1962, 1992, 1993, 1995, 1998, 1999, 2000, 2003, 2006, 2007, dan 2008.

204 Jimly Asshiddiqie. 2009. *Green Constitution: Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Cet. ke-3. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada. h. 54.

dicontoh dalam komitmen, serta kesungguhannya dalam upaya melindungi lingkungan hidup serta mengatasi pencemaran lingkungan. Ketika norma lingkungan sudah dimasukkan dalam konstitusi, maka penjagaan terhadap lingkungan menjadi kuat dan dapat dipaksakan berlakunya dalam mengatasi semua kebijakan yang menghambat konsep perlindungan lingkungan hidup.[205] Konsekuensi pengadopsian piagam lingkungan hidup kedalam *preambule* konstitusi adalah seluruh batang tubuh Konstitusi Prancis disusun dengan bernafaskan nilai-nilai dan norma ketentuan yang pro-lingkugan.[206]

Isi *preambule* Konstitusi Prancis yang mengadopsi Piagam Lingkungan (*Charter of Environment*) sebagai berikut:

> *The French People solemnly proclaim their attachment to the Rights of man and the principles of national sovereignty as defined by the Declaration of 1789, confirmed and complemented by the Preambule to the Constitution of 1946, and to the rights and duties as defined in the Charter for the Environment of 2004*
>
> *By virtue of these principles and that of the self-determination of peoples, the Republic offers to the overseas territories which have expressed the will to adhere to them new institutions founded on the common ideal of liberty, equality and fraternity and conceived for the purpose of their democrati development*

Dengan dimasukkannya materi perlindungan lingkungan hidup dalam Konstitusi Prancis, menyebabkan daya ikat dari norma lingkungan dapat diaplikasikan untuk memaksa undang-undang sektoral dan seluruh jenis peraturan perundang-undangan yang

205 *Ibid.*, h. 67.
206 *Ibid.*

tidak sejalan dengan lingkungan untuk melakukan upaya perlindungan lingkungan hidup. Dan hasilnya, Prancis menempati posisi kedua diantara negara-negara terkuat dalam indeks performa lingkungan hidup pada tahun 2018 berdasar pada Survey Environmental Performance Index (EPI) yang dilakukan oleh Universitas Yale.[207]

b. Ekuador

Pada tahun 2008 terjadi perubahan yang revolusioner dalam konstitusi Ekuador. Amandemen yang dilakukan atas persetujuan rakyat dengan referendum telah membawa babak baru dalam perkembangan konstitusi negara Ekuador. Konstitusi yang berlaku setelah disetujui oleh rakyat Ekuador melalui referendum yang sebelumnya disahkan oleh *Constitutional Assembly* merupakan konstitusi hijau yang sangat kuat dalam perlindungan lingkungan.[208]

Konstitusi Ekuador tidak hanya memuat perlindungan lingkungan bagi manusia akan tetapi konstitusi Ekuador juga menegaskan bahwa alam mempunyai hak asasinya sendiri. Dalam konstitusi ini ditentukan bahwa manusia dan alam mempunyai hak-hak fundamental yang tidak dapat dihilangkan (*unaliable right*) yang tumbuh dan berkembang di Negara Ekuador. Hak-hak dasar tersebut bersifat *self-executing* (berlaku dengan sendirinya) dan hal ini merupakan tanggung jawab pemerintah Ekuador, masyarakat serta rakyat Ekuador untuk bersama-sama dalam menegakkannya.[209] Lebih hebatnya lagi Konstitusi Ekuador memberikan hak terhadap lingkungan sebagai subjek hukum yang sederajat dengan hak asasi manusia. Oleh karena banyak pihak yang menyandingkan gelar "*the Real*

207 Z.A.Wendling, *et.al*. 2018. *Environmental Performance Index- Global Metrics For The Environment: Ranking Country Performance On High-Priority Environmental Issues*. New Heven, CT: Yale Center for Environmental Law & Policy. h. vii

208 Jimly Asshiddiqie. 2009. *Green Constitution: Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Cet. ke-3. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada. h. 73.

209 *Ibid*., h. 76.

Green Constitution" kepada Konstitusi Ekuador. Kelima ketentuan konstitusi terkait dengan lingkungan hidup yang sederajat dalam Konstitusi Ekuador adalah sebagai berikut:

> ***Article 1**: "Nature or Pachamama, where life is reproduced and exists, has the right to exist, persist, maintain and regenerate its cital cycles, structure, functions and its processes in evolution. Every person, people, community or nationality, will be able to demand the recognitions of rights for nature before the ublic organisms. The application and interpretation of these right will follow the related principles established in the Constitution".*
>
> ***Article 2**: "Nature has the right to an integral restoration. This integral restoration is independent of the obligation on natural and juridical persons or the State to indemnify the people and the collectives that depends on the natural systems. In the cases of severe or pemanent environmental impact, including the ones caused by the exploitation on non-renewable resources, the State will establish the most efficient mechanisms for the restoration, and will adot the adequate measures to eliminate or mitigate the harmful environmental consewuences".*
>
> ***Article 3**: "The State will motivate natural and juridical persons as well as collectives to protect nature; it will promote respect towards all the elements that an ecosystem".*
>
> ***Article 4**; "The State will apply precaution and restriction measures in all the activities that can lead o the extinction of species, the destruction of the ecosystems or the permanent alteration of the natural cycles".*

***Article 5**: "The persons, people, communities and nationalities will have the right to benefit from the environment and form natural wealth that will allow wellbeing"*

BAB III
LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, YURIDIS, POLITIS, DAN HISTORIS

A. Umum

1. Landasan Filosofis

Sebelum memasuki pembahasan landasan filosofis terlebih dahulu akan dipaparkan mengenai teori hukum berjenjang Hans Kelsen yang mengkaitkan antara cita negara dan hukum dasar negara. Hans Kelsen mengemukakan bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki, dimana suatu norma yang berkedudukan lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang berkedudukan lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang disebut norma dasar (*grundnorm*).[210] Teori ini kemudian dikembangkan secara lebih rinci oleh Hans Nawiasky yang memberi klasifikasi dari hukum berjenjang tersebut.

A. Hamid S. Attamimi menghubungkan teori Hans Kelsen dengan norma hukum di Indonesia, dan menghasilkan:[211]

a. *Staatsfundamentalnorm* : Pancasila (Pembukaan UUD 1945);
b. *Staatsgrundgesetz* : Batang Tubuh UUD 1945, TAP MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan;
c. *Formell Gesetz* : Undang-Undang;
d. *Verordnung en Autonome Satzung* : secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota

---

210 "*The unity of these norms is constituted by the fact that the creation of the norm–the lower one-is determined by another-the higher-the creation of which of determined by a still higher norm, and that this regressus is terminated by a highest, the basic norm which, being the supreme reason of validity of the whole legal order, constitutes its unity*". Lihat Hans Kelsen, 2009. *General Theory of Law and State*, *Translated by Anders Wedberg*, USA: Harvard University Printing Office Cambridge. h. 124.

211 Maria Farida. 2010. *Ilmu Perundang-Undangan : Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan,* Yogyakarta: Kanisius. h. 44-45.

Dari teori hukum berjenjang dapat diketahui bahwa *staatsgrundgesetz* yang dalam hal ini adalah Batang Tubuh UUD 1945, tidak boleh bertentangan dan harus sesuai dengan *staatsfundamentalnorm* atau Pancasila. Melihat korelasi antara teori hukum berjenjang dengan UUD dan Pancasila, dapat dimunculkan dua landasan filosofis secara umum perubahan UUD NRI 1945, yakni: (1) Pancasila yang tersebut dalam Pembukaan UUD; dan juga (2) konvensi ketatanegaraan berupa prinsip umum penyelenggaraan negara yang merupakan hasil telaah mendalam pemikiran para ahli dan perumus UUD.

Tindakan evaluasi terhadap UUD dan upaya amandemen UUD tidak lain merupakan sebuah kehendak rakyat untuk mewujudkan cita-cita negara. Selain itu, kehendak rakyat ini juga merupakan cerminan demokrasi permusyawaratan di Indonesia untuk membentuk kehidupan berbangsa dan bernegara yang lebih baik.

Terdapat empat unsur demokrasi permusyawaratan, diantaranya:[212] *pertama,* berdasarkan pada rasionalitas dan keadilan, yang mana hal ini akan dimuat dalam lima tema amandemen dalam naskah akademik sebagai hasil evaluasi yang memenuhi terhadap unsur rasionalitas melalui pengkajian mendalam dan untuk mewujudkan keadilan. *Kedua*, didedikasikan untuk kepentingan orang banyak dengan keberadaan muatan materi amandemen yang benar-benar mengakomodir kebutuhan orang banyak bukan perorangan atau golongan tertentu. *Ketiga*, berorientasi jauh kedepan, yakni rancangan amandemen ini berasal dari pertimbangan beberapa materi muatan UUD yang sudah tidak sesuai lagi dan harus diganti dengan materi muatan yang terbaru sesuai kebutuhan masyarakat saat ini. *Keempat,* bersifat imparsial, yakni rancangan UUD ini mempertimbangkan dan mengakomodasi kepentingan dan pendapat masyarakat luas.

212 Keputusan politik dalam Demokasi Permusyawratan adalah: (1) berdasarkan pada aspek rasionalitas dan keadilan. (2) didedikasikan kepada kepentingan orang banyak. (3) berorientasi jauh ke depan. (4) bersifat imparsial. Lihat Yudi Latif. 2011. *Negara Paripurna*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama. h. 478.

Upaya amandemen ini secara umum menjunjung tinggi sembilan prinsip umum penyelenggaraan negara berupa:[213] (1) Ketuhanan Yang Maha Esa. (2) Cita Negara Hukum dan *The Rule of Law*. (3) Paham Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi. (4) Demokrasi Langsung dan Demokrasi Perwakilan. (5) Pemisahan Kekuasaan dan Prinsip *Check and Balances*. (6) Sistem Pemerintahan Presidensil. (7) Persatuan dan Keragaman. (8) Paham Demokrasi Ekonomi dan Ekonomi Pasar Sosial. (9) Cita Masyarakat Madani. Hal-hal tersebut menjadi ide dasar yang tidak terlepas dari wacana amandemen ini yang berikutnya akan dieloborasi lebih dalam kajian landasan filosofis, sosiologis, yuridis, historis, dan politis secara khusus dalam pembahasan per tema usulan perubahan

2. Landasan Sosiologis dan Politis

Sudah hampir dua puluh tahun UUD NRI 1945 tidak diamandemen dan terdapat banyak materi muatan yang sudah tidak sesuai dengan kebutuhan dan kondisi masyarakat. Ketidaksesuaian tersebut akan dibuktikan dengan fakta dan data empiris yang akan dielaborasikan pada masing-masing pertimbangan sosiologis per tema usulan perubahan. Keinginan diadakannya amandemen kelima sendiri bukan merupakan wacana yang hangat akhir-akhir ini diperbincangkan. Namun, telah tercatat banyak sekali wacana usul perubahan dilakukan. Wacana ini selalu hadir bahkan setelah amandemen keempat dilakukan, misalnya ketika Komisi Konstitusi yang lahir oleh TAP MPR No.1/MPR/2002 langsung merencanakan amandemen kelima dengan telah dilengkapi naskah akademik.

Akhir tahun 2019 wacana amandemen muncul kembali. Bahkan dua fraksi yakni Nasdem dan Gerindra berkeinginan untuk melakukan amndemen menyeluruh terhadap UUD.[214] Pada sisi lain masyarakat melalui dua ormas besar yakni NU dan Muhammadiyah menyetujui terhadap wacana amandemen ini. PBNU merekomendasikan amandemen UUD 1945 secara

213 Jimly Asshiddiqie. 2010. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia.* Jakarta: Sinar Grafika. h. 55-69.

214 Gerindra-Nasdem Usul Amandemen Menyeluruh UUD: MPR nanti akan dikaji https://nasional.okezone.com/read/2019/10/14/337/2116686/gerindra-nasdem-usul-amandemen-menyeluruh-uud-mpr-nanti-akan-dikaji diakses pada 28 Agustus 2020 pukul 16.30 WIB.

terbatas.[215] Sementara PP Muhammadiyah mendukung amandemen UUD 1945 sepanjang Presiden dipilih oleh rakyat.[216] Dukungan lain yang perancang temukan adalah berasal dari Majelis Tinggi Agama Konghucu.[217] Dukungan-dukungan tersebut representatif dan menunjukkan pertimbangan sosial di masyarakat yang imparsial dengan mendukung dilakukannya amandemen UUD.

3. Landasan Yuridis

Dalam UUD tertera mekanisme perubahan dalam pasal 37 yakni:

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

Mekanisme perubahan yang demikian mengkategorikan UUD 1945 sebagai konstitusi yang rigid perubahannya. Hal ini dikarenakan syarat-syarat dalam keterlibatan MPR dalam proses

215 PBNU Dukung Amandmen Terbatas UUD NRI 1945 https://www.senayanpost.com/pbnu-dukung-amandemen-terbatas-uud-nri-1945/ diakses pada 28 Agustus 2020 pukul 16.30 WIB.

216 PP Muhammadiyah Sepakat Amademen UUD 1945 tapi Presiden dipilih rakyat https://kabar24.bisnis.com/read/20191216/15/1181890/pp-muhammadiyah-sepakat-amandemen-uud-1945-tapi-Presiden-dipilih-rakyat diakses pada 28 Agustus 2020 pukul 16.30 WIB

217 https://poskota.co.id/2020/1/24/majelis-tinggi-agama-konghucu-dukung-amandemen-uud-nri-1945 diakses pada 28 Agustus 2020 pukul 16.30 WIB

amandemen yang dikategorikan rumit. Namun pada sisi lain mekanisme perubahan dan sifat konstitusi yang demikian membuat penting untuk menjunjung tinggi kehati-hatian, rasionalitas, dan urgensitas dalam proses amandemen UUD. Adapun naskah akademik ini yang memuat pertimbangan tertulis yang disajijkan secara mendalam ditambah dengan dukungan masyarakat untuk melakukan evaluasi terhadap UUD sebagaimana data dalam landasan sosiologis sudah memenuhi terhadap aspek kehati-hatian, rasionalitas, dan urgensitas dalam proses amandemen UUD.

Adapun berdasarkan landasan tersebut dan dipraktikkan melalui naskah akademik ini terpenuhi pula asas formal dan material konstitusi:[218]

a. Asas formal: Tujuan yang jelas; perlunya pengaturan, materi muatan yang tepat; dapat dialokasikan; adanya Lembaga atau organ yang tepat.
b. Asas material: Sesuai dengan cita hukum negara dan norma fundamental negara; sesuai hukum dasar; sesuai dengan prinsip negara berdasarkan hukum; sesuai dengan prinsip pemerintah berdasarkan system konstitusi.

Majelis Permusyawaratan Rakyat yang berisikan anggota DPR dan DPD mempunyai peran penting dalam proses amandemen. Termasuk dalam tugasnya untuk menetapkan UUD, MPR harus memperhatikan terhadap asas konstitusionalisme berupa:[219]

a. Penetapan UUD dalam pengertian amandemen harus tetap berdasarkan pada falsafah negara, yakni Pancasila yang termuat dalam Pembukaan UUD dimana norma-norma dasar negara tersebut dituangkan ke dalam pasal-pasal UUD sebagai norma dasar.
b. Penetapan UUD dalam pengertian amandemen harus memiliki tujuan yang jelas, yaitu dalam rangka memperkuat atau menyempurnakan pasal-pasal tertentu dalam UUD.
c. Penetapan UUD dalam pengertian amandemen harus sesuai dengan prosedur formal maupun substansi material dari sebuah

218 Hardjono. 2009. *Legitimasi Perubahan Konstitusi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. h. 55-56.
219 *Ibid.*, h. 77. Lihat juga Sri Soemantri. (2001). "UUD 1945: Kedudukan dan Artinya dalam Kehidupan Bernegara. *Jurnal Demokrasi dan HAM*, Vol. 1 No. 4.

konstitusi.

d. Penetapan UUD dalam pengertian amandemen maupun *change the constitution* harus sesuai dengan kehendak rakyat sesuai asas kedaulatan rakyat.

Disisi lain, mekanisme perubahan UUD membatasi hal-hal yang tidak dapat diubah dalam konstitusi, misalnya seperti bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ketentuan yang tidak boleh diubah dari konstitusi, yang menurut Miriam Budiarjo merupakan salah satu materi muatan konstitusi. Pasal 37 Ayat (5) UUD 1945 yang mencantumkan hal tersebut telah ditentukan oleh Kesepakatan Dasar yang disusun Panitia *Ad Hoc* I MPR pada saat proses pembahasan perubahan UUD 1945 bersamaan dengan kesepakatan lain berupa:[220]

a. Tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945;
b. Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
c. Mempertegas sistem pemerintahan Presidensial;
d. Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memuat hal-hal normatif akan dimasukkan ke dalam pasal-pasal (batang tubuh); dan
e. Melakukan perubahan dengan cara adendum.

B. Pengaturan Keadaan Bahaya dan Produk Hukumnya

1. Landasan Filosofis

Salah satu dari empat tujuan negara yang tertuang dalam alinea ke-4 Pembukaan UUD adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Tujuan negara tersebut jamak disebut *staatsidee* yang dapat dipenuhi dengan cara menjunjung tinggi supremasi hukum dan menjamin terpenuhinya hak asasi bagi warga negara, tak terkecuali dalam keadaan darurat. Salah satu tujuan nasional, yakni melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, sejalan dengan dua

220 Majelis Permusyawaratan Rakyat. 2014. Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI. h. 13

adagium yang berkaitan dengan keadaan darurat. P*ertama, solus populi suprema lex* yang berarti keselamatan rakyat adalah hukum yang tertinggi. *Kedua, abnormale recht in abnormale situatie* yang artinya dalam keadaan yang tidak normal sudah seharusnya diterapkan hukum yang tidak normal pula. Dari keduanya, dapat dikorelasikan bahwa sekalipun negara dalam keadaan darurat, negara dapat menggunakan hukum darurat dengan segal upaya daruratnya untuk menyelamatkan nasib rakyat dan negara itu sendiri. Telah menjadi *conditio sine qua non* bagi negara untuk melakukan hal tersebut, sekalipun menyimpangi peraturan yang ada itu sendiri.

Indonesia yang merupakan negara berdasarkan hukum (*rechstaats*) dan bukan negara berdasarkan kekuasaan (*machtstaats*) apalagi negara bercirikan penjaga malam (*nachtwatchterstaat*). Dalam beberapa catatan, negara Indonesia tidak menetapkan keadaan bahaya negara dengan berdasarkan Pasal 12 sekalipun negara telah benar-benar melakukan tindakan darurat. Hal ini tentu akan membuat cita negara untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia sulit terwujud. Pasalnya, sebagai negara hukum, Indonesia harus mensinergikan segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan sesuai dengan sistem hukum nasional, sekalipun dalam keadaan darurat. Tidak hanya itu, Indonesia dengan demokrasinya telah menempatkan kedaulatan rakyat sebagai hukum yang tertinggi. Sehingga kekuasaan negara dalam keadaan darurat tetap dilaksanakan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.

Melihat korelasi antara hukum dan kedaulatan rakyat, Indonesia dapat disebut sebagai negara demokrasi hukum. Dalam pada ini, pengaturan norma yang termuat di dalam UUD harus akomodatif terhadap perkembangan zaman, sehingga mampu menjawab kebutuhan rakyat dan negara di masa mendatang. Salah satu perkembangan ketatanegaraan saat ini adalah adanya konsep hukum tata negara darurat. Hukum yang dipraktikkan selama keadaan bahaya ini sejatinya telah diatur di dalam Pasal 12 UUD. Namun, pengaturan di Pasal 12 masihlah sangat singkat.

Padahal, hukum tata negara darurat yang berlaku selama keadaan bahaya memiliki karakteristik yang berbeda dengan hukum tata negara biasa yang berlaku selama keadaan normal. Pengaturan yang singkat tersebut dikhawatirkan akan menimbulkan fenomena hukum di masa mendatang yang dapat merugikan warga negara dan negara. Tentu perubahan terhadap Pasal 12 relevan dilakukan guna memperjelas norma yang mengatur keadaan bahaya. Selain memberikan kepastian hukum, perubahan ini juga membatasi kekuasaan negara agar tidak sewenang-wenang dalam mengambil kebijakan yang utamanya berkaitan dengan masyarakat secara luas.

2. Landasan Sosiologis

Indonesia merupakan negara yang menjunjung tinggi supremasi konstitusi dan supremasi kedaulatan rakyat. karenanya, Indonesia juga dikenal dengan negara demokrasi konstitusi. Dalam pada ini negara memiliki kewajiban untuk mengatur segala penyelenggaraan negara di dalam konstitusi. Seperti misalnya, pembatasan kekuasaan negara, hubungan antar organ lembaga negara, serta hubungan antara negara dan warga negaranya. Hubungan antara negara dan warga negaranya menimbulkan lahirnya hak dan kewajiban antara keduanya. Warga negara memiliki hak atas negara dan kewajiban pada negara. Adapun negara juga memiliki hak atas warga negara dan kewajibannya pada warga negaranya. Hubugan antara negara dan warga negara yang demikian ini telah diatur dalam konstitusi, tepatnya dalam Pasal 28A hingga Pasal 28J UUD NRI 1945 yang secara umum membahas mengenai hak asasi manusia.

Hak asasi manusia memiliki dua ketegori utama, *pertama* pemangku hak (*rights holder*) dan *kedua,* pemangku kewajiban (*duty bearer*). Pemangku hak adalah individu/ kelompok baik warga negara ataupun bukan warga negara. Adapun pemangku kewajiban adalah negara.[221] Secara prinsip, terdapat tiga kewajiban negara, yaitu: (1) kewajiban untuk memenuhi (*obligation to fulfill*); (2) kewajiban untuk melindungi (*obligation to preotect*); dan (3) kewajiban untuk menghormati (*obligation to respect*). Tiga

221 Eko Riyadi. 2018. *Hukum Hak Asasi Manusia: Perspektif Internasional. Regional, dan Nasional.* Depok: PT. RajaGrafindo Persada. h. 67.

kewajiban negara ini secara prinsip dapat dilaksanakan sepanjang negara dalam kondisi normal.

Sebagaimana telah dipahami bersama, negara tidak selamanya berada dalam kondisi normal. Negara dapat dihadapkan dengan keadaan darurat yang memerlukan tindakan-tindakan yang darurat pula. Dalam kondisi demikian, sistem dan instrumen hukum seperti konstitusi, peraturan perundang-undangan, lembaga penegak hukum tidak dapat berfungsi sebagaimana mestinya. Untuk mengatasi kondisi yang bersifat luar biasa ini diperlukan upaya (*reasonable necessity*) guna mencegah timbulnya ancaman bahaya (*dengerous threat*) ataupun untuk mengatasi dan menanggulangi dampak keadaan bahaya serta memulihkan kembali keadaan negara kepada kondisi normal dalam waktu yang singkat (*limited time*). Segala tindakan yang tidak normal tentu dapat dilakukan oleh negara, sebagaimana adagium *abnormale recht voor abnormal tijd,* bahwa hukum yang bersifat tidak normal hanya berlaku dalam keadaan yang tidak normal pula.

Disisi lain, dalam keadaan darurat sekalipun, hubungan antara negara dan warga negara yang telah diatur dalam konstitusi tidak berakhir begitu saja. Negara tetap harus mengupayakan terpenuhinya kewajiban negara atas warga negaranya selama keadaan darurat. Tidak jarang untuk menjalankan upaya tersebut, negara memerlukan langkah-langkah darurat seperti pengurangan, penyimpangan, bahkan penghapusan hak asasi tertentu dari warga negaranya. Secara konsep, hal ini dibenarkan oleh Herman Sihombing, mengingat langkah-langkah darurat ini sering ditemukan dalam berbagai peraturan keadaan bahaya lainnya.[222] Senada dengan hal tersebut, Rhona K. Smith juga menjelaskan bahwa, "*semua hak asasi manusia mencerminkan pembatasan pada level tertentu yang sengaja dibuat suatu negara untuk warga negaranya. Hak-hak dan kebebasan-kebebasan jarang sekali dapat bersifat absolut*."[223]

Dalam menjalankan langkah-langkah darurat, negara perlu memperhatikan beberapa hal, seperti: (1) keberadaan hak warga

222 Herman Sihombing. *Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia.* Jakarta: Djambatan. h. 36.
223 Rhona K.M Smith, *et.al*. 2008. *Hukum Hak Asasi Manusia.* Yogyakarta: PUSHAM UII. h. 93.

negara yang tidak dapat di derogasi (*non-derogable rights*); dan (2) kewajiban negara selama keadaan darurat. kedua hal tersebut akan dirincikan sebagai berikut.

Pertama, sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, dalam keadaan darurat negara dapat melakukan langkah-langkah darurat untuk menyelesaikan keadaan bahaya. Tentu langkah-langkah tersebut memiliki potensi bersinggungan atau bahkan bertentangan dengan hak asasi warga negara. Namun demikian, tindakan negara untuk mengurangi, menyimpangi, dan menghapus hak asasi warga negaranya tidak dapat dilakukan dengan sebebas-bebasnya. Kepala negara dalam mengambil setiap kebijakan dalam keadaan darurat tetap harus tunduk pada prinsip-prinsip dan jaminan instrumen hukum internasional. Intrumen hukum internasional seperti Hukum Kemanusiaan Internasional harus dihormati dan dilindungi sebaik-baiknya dalam keadaan apapun juga. Hukum kemanusiaan ini erat kaitannya dengan peran negara dalam menjunjung tinggi hak asasi warga negaranya. Dalam pada ini, Komite PBB tentang HAM dalam *August 2001 General Comment No. 29 on Article 4 of the International Covenant on Civil and Political Rights* atau yang umum disebut dengan Konvensi Internasional Hak Sipil dan Hak Politik (KIHSP) telah menegaskan bahwa tidak ada derogasi terhadap hak yang diizinkan untuk beberapa ketentuan tertentu, yaitu: (1) hak untuk hidup; (2) pelarangan penyiksaan; (3) larangan perbudakan; dan (4) peraturan perundang-undangan pidana menyangkut persoalan pidana masa lalu; serta (5) kebebasan pikiran, hati nurani dan agama.[224] Kelima hak ini kemudian diadopsi dalam konstitusi Indonesia tepatnya dalam Pasal 28I UUD NRI 1945. Dalam Pasal 28I ini dikenal tujuh hak yang tidak dapat dilanggar atau dikurangi (*non-derogable rigts*) dalam keadaan apapun, termasuk dalam keadaan darurat. Hak tersebut antara lain:

a. Hak untuk hidup;
b. Hak untuk tidak disiksa;
c. Hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani;
d. Hak beragama;
e. Hak untuk tidak diperbudak;

224 *Ibid.*, h. 51.

f. Hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum; dan
g. Hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut

Selain ketujuh hak yang disebutkan dalam Pasal 28I jelas termasuk kategori *derogable rigts* sehingga dapat dikurangi, disimpangi, dan dilanggar oleh negara sewaktu-waktu, termasuk dalam keadaan darurat.

Patut dipahami bersama, bahwa keberadaan Pasal 28I mengenai hak yang tidak dapat di derogasi bukan berarti secara mutlak tidak dapat dibatasi oleh negara. Ketentuan dalam Pasal 28I tunduk oleh ketentuan selanjutnya, yakni Pasal 28J. Pasal 28J UUD berisi dua ayat, yang pertama mengatur mengenai kewajiban asasi setiap orang untuk menghormati hak asasi manusia orang lain, dan yang kedua mengenai pelaksanaan dan perwujudan hak kebebasan asasi manusia. Dalam kondisi darurat, setiap warga negara dalam menjalankan hak dan kebebasannya wajib tunduk pada pembatasan dalam Pasal 28J. Keberadaan Pasal 28J ini tidak lain adalah upaya negara untuk menjamin terpenuhinya hak warga negara agar tidak saling berbenturan dengan hak warga negara lainnya di dalam keadaan darurat.

Dengan adanya Pasal 28J ini, sifat kemutlakan dari ketujuh jenis hak yang diatur dalam Pasal 28I menjadi relatif dan **dapat dibatasi dengan syarat** harus "*ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis*."[225] Dengan kata lain, penguasa keadaan darurat tetap harus tunduk pada ketentuan hukum yang demokratis. Kepala negara dalam mengambil kebijakan selama keadaan darurat dapat menyimpangi hak-hak warga negara, yang bersifat mutlak sekalipun, sepanjang telah memenuhi syarat yang termuat di dalam konstitusi. Mengingat kehadiran dari hak warga negara ini merupakan *pengejawentahan* dari adanya kedaulatan hukum (nomokrasi) dan kedaulatan rakyat (demokrasi).

225 Jimly Asshiddiqie. 2007. *Hukum Tata Negara Darurat.* Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada. h. 106-107.

Kedua, selain memiliki hak atas warga negara, negara juga memiliki kewajiban kepada warga negaranya. Dalam keadaan normal negara memiliki kewajiban untuk memenuhi (*obligation to fulfill*), untuk melindungi (*obligation to protect*), dan untuk menghormati (*obligation to respect*). Dalam keadaan darurat ketiga kewajiban negara tersebut juga harus tetap dijalankan. Namun, jauh sebelum memenuhi kewajiban tersebut, negara memiliki kewajiban lain yang harus dipenuhi terlebih dahulu ketika negara dalam keadaan darurat. Negara melalui kepala negara, **wajib menyatakan keadaan bahaya** baik secara lisan maupun tulisan. Pernyataan bahaya ini berkaitan erat dengan sah tidaknya keadaan bahaya yang berlaku di suatu negara. Pernyataan keadaan bahaya telah diamanatkan dalam konstitusi, tepatnya dalam Pasal 12 bahwa "*Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibat dari keadaan bahaya* ***ditetapkan dengan undang-undang***" dan juga telah disinggung diatas, bahwa, bahwa pembatasan hak warga negara berdasarkan ketentuan Pasal 28J dapat dilakukan sepanjang ditetapkan dengan undang-undang.

Negara perlu: (1) mengatur penyelenggaraan negara dalam keadaan bahaya **secara umum** dengan undang-undang (biasa), yang dapat dilakukan oleh DPR; (2) menetapkan keadaan bahaya dan mengatur segala ketentuan mengenai penyelenggaraan negara **secara khusus** selama keadaan bahaya dengan undang-undang darurat, yang dapat dilakukan oleh Presiden. Tanpa keduanya, negara tidak memiliki landasan hukum dalam menjalankan langkah-langkah darurat. Jika hal tersebut terjadi, negara berada dalam keadaan *emergency de facto*, yang seharusnya dihindari oleh negara hukum manapun. Apabila negara menjalankan kewajibannya untuk menyatakan keadaan bahaya secara resmi, maka negara berada dalam keadaan *emergency de jure.* Akibatnya, segala upaya darurat dapat dilakukan, termasuk pembatasan terhadap hak warga negara.

Dalam konteks dunia internasional, pernyataan keadaan bahaya harus diumumkan dan diproklamasikan secara terbuka agar dunia internasional tahu dan masyarakat internasional dapat mengontrolnya. Dalam hal ini, negara yang telah secara resmi

memproklamasikan keadaan bahaya, negara lain dapat mengambil tindakan untuk mengurangi kewajiban-kewajiban internasionalnya, dengan catatan: (1) untuk mengatasi keadaan bahaya; (2) tidak bertentangan dengan kewajiban-kewajiban berdasarkan hukum internasional; dan (3) tidak menyebabkan diskriminasi berdasarkan ras, warna kulit, agama, jenis kelamin, bahasa, atau latar belakang politik dan sosial.[226]

Untuk membedakan hak dan kewajiban warga negara dan negara selama keadaan normal dan keadaan darurat, dibuat tabel sebagai berikut:

Tabel 3.1
Hak dan Kewajiban Warga Negara dan Negara

	Dalam Keadaan Normal	Dalam Keadaan Darurat
Hak Warga Negara	Diatur dalam Pasal 28A-28J UUD NRI 1945	Tujuh hak dalam Pasal 28I (dapat dibatasi sepanjang sesuai syarat dalam Pasal 28J)
Kewajiban Warga Negara	Menghormati hak orang lain (Pasal 28J Ayat (1)) dan tunduk pada pembatasan yang ditetapkan negara (Pasal 28J Ayat (2))	Menghormati hak orang lain (Pasal 28J Ayat (1)) dan tunduk pada pembatasan yang ditetapkan negara (Pasal 28J Ayat (2))
Hak negara	Dapat membatasi hak dengan cara: mengurangi, menyimpangi, dan menghapus, **kecuali** yang telah diatur dalam Pasal 28I.	Dapat membatasi hak dengan cara: mengurangi, menyimpangi, dan menghapus, **termasuk** yang telah diatur dalam Pasal 28I sepanjang sesuai syarat dalam Pasal 28J
Kewajiban negara	a. Memenuhi, melindungi, dan menghormati HAM b. Memberikan batasan HAM warga negara	a. Menyatakan keadaan bahaya secara resmi b. Memenuhi, melindungi, dan menghormati HAM

226 *Ibid*., h. 109.

3. Landasan Yuridis

Konstitusi Indonesia telah mengalami perubahan beberapa kali. UUD 1945 Naskah Asli, Konstitusi RIS 1949, UUD Sementara 1950, dan UUD pasca-amandemen, kesemuanya telah memiliki pengaturan mengenai keadaan bahaya. Di masing-masing era konstitusi, pengaturan mengenai keadaan bahaya dan hak Presiden untuk mengeluarkan produk hukum selama keadaan bahaya, memiliki karakteristik yang berbeda-beda. Misalnya di Konstitusi RIS Presiden dapat menyatakan perang setelah mendapat persetujuan DPR dan Senat melalui rapat bersama, adapun di UUDS hanya persetujuan DPR saja. Konstitusi RIS menyebut "keadaan perang atau darurat perang", adapun UUDS menyebut "keadaan bahaya". Konstitusi RIS belum mengenal tingkatan-tingkatan keadaan bahaya, adapun UUDS sudah mengenalnya. Perbedaan lain misalnya di Konstitusi RIS dan UUDS, produk hukum ketika negara dalam keadaan bahaya diberi nama "undang-undang darurat", adapun dalam rezim UUD NRI 1945 diberi nama "peraturan pemerintah pengganti undang-undang" yang singkatannya adalah perppu.

Dalam pada ini, masing-masing era konstitusi mengenal adanya dua jenis keadaan darurat, yakni: (1) keadaan bahaya (Pasal 12 UUD, Pasal 129 UUDS) atau keadaan darurat perang (Pasal 184 Konstitusi RIS) dan; (2) hal ikhwal kegentingan memaksa (Pasal 22 UUD) atau keadaan yang mendesak (Pasal 139 Konstitusi RIS dan Pasal 96 UUDS). Kesemua konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia memiliki kesamaan, yakni menempatkan secara terpisah kedua jenis keadaan tersebut. Namun demikian, terdapat satu hal yang belum benar-benar terpisah dari kedua keadaan darurat itu, yakni produk hukumnya. Dalam UUD 1945, produk hukum yang dapat dikeluarkan Presiden selama keadaan bahaya dan hal ikhwal kegentingan memaksa disebut perppu. Adapun produk hukum yang dapat dikeluarkan Presiden selama keadaan bahaya dan hal ikhwal kegentingan memaksa dalam Konstitusi RIS dan UUDS 1950 disebut undang-undang darurat. Kedua jenis keadaan ini memang saling berhubungan dan tidak dapat dipahami secara terpisah. Namun demikian, bukan berarti keduanya tidak dapat

dibedakan sama sekali.

Mengutip pendapat Prof. Jimly,[227] keadaan bahaya dapat dianggap sama seperti hal ikhwal yang membahayakan, atau sebaliknya. Namun, hal ikhwal kegentingan yang memaksa tidak selalu membahayakan. Segala sesuatu yang membahayakan tentu selalu bersifat kegentingan yang memaksa. Namun, segala sesuatu yang bersifat kegentingan memaksa tidak selalu membahayakan.[228] Kemudian, secara ilmu perundang-undangan, Perppu hanya dapat dikeluarkan selama syarat "kegentingan yang memaksa" terpenuhi, yang mana tidak boleh dicampur adukkan dengan pengertian "keadaan bahaya". Disisi lain, "keadaan bahaya" dapat berasal dari luar yang dapat dinilai objektif tidaknya oleh DPR. Adapun "kegentingan yang memaksa" dapat berasal dari luar maupun dari dalam, yang timbul dari penilaian subjektif Presiden untuk bertindak cepat dalam mengatasi keadaan genting.

Pasal 12 memiliki beberapa permasalahan yuridis. Seperti misalnya penormaan yang sangat singkat mengenai keadaan bahaya, yang syarat dan akibatnya diatur dengan undang-undang. Pengaturan yang singkat ini memicu ketidakpastian hukum. Kemudian, Pasal 12 yang tergolong pasal kaku, terlihat dengan membandingkan bunyi UUD Naskah Asli dengan UUD NRI pasca-amandemen yang tidak berubah sama sekali. Jika undang-undang turunan dari Pasal 12 mengenai keadaan bahaya telah menjabarkan syarat, akibat, dan hal-hal lain yang perlu diperinci mengenai keadaan bahaya, serta disesuaikan dengan perkembangan zaman, maka tentu tidak akan lagi menjadi masalah. Pasalnya, undang-undang yang ada sekarang tidak akomodatif terhadap perkembangan zaman. Bahkan, peraturan perundang-undangan terakhir mengenai keadaan bahaya adalah Perppu No. 23 Tahun 1959 baru diubah sekali pada tahun 1960, dan hingga sekarang belum diperbarui sama sekali. Hal ini diduga menjadi penyebab penanganan negara dalam keadaan bahaya menjadi kacau. Terbukti dengan Indonesia yang telah beberapa kali tidak mempraktikkan mekanisme keadaan

227 Jimly Asshiddiqie. 2017. *Perihal Undang-Undang,* Cet. Ke-4 . Depok: PT. RajaGrafindo Persada. h. 57.

228 Jimly Asshiddiqie. 2007. *Hukum Tata Negara Darurat.* Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada. h . 206.

bahaya secara prosedur konstitusional (*emergency de jure*).

a. Produk Hukum Keadaan Bahaya

Dalam keadaan darurat (*state of exception*) diperlukan adanya norma hukum tersendiri agar kekuasaan negara dapat berjalan sebagaimana mestinya. Norma hukum dalam keadaan darurat dimaksudkan untuk: [229]

1) Mengatasi keadaan tidak normal;
2) Bersifat sementara sampai keadaan darurat berakhir;
3) Dituangkan atau tertuang dalam bentuk hukum tersendiri.

Dalam pada ini, Pasal 12 UUD telah mengatur mengenai keadaan bahaya, bahwa "*Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang*". Dapat diketahui bahwa Pasal 12 mengehendaki adanya: (1) pernyataan berlakunya suatu keadaan bahaya ditetapkan atau di deklrasikan oleh Presiden; (2) hal-hal yang berhubungan dengan pengaturan mengenai keadaan bahaya, terutama mengenai syarat-syarat dan akibat-akibatnya harus diatur dalam bentuk undang-undang. Dengan demikian, harus dibedakan antara: (1) produk hukum pernyataan keadaan bahaya; (2) undang-undang yang secara khusus mengatur keadaan bahaya berdasarkan Pasal 12; (3) peraturan tersendiri untuk mengatasi keadaan bahaya negara yang akan mengatur mengenai fungsi-fungsi kekuasaan negara selama keadaan bahaya; (4) peraturan pelaksana yang dapat ditetapkan oleh penguasa negara.

Perppu No. 23 Tahun 1959 merupakan undang-undang yang mengatur keadaan bahaya berdasarkan Pasal 12, yang hingga saat ini belum diperbarui dan perlu disesuaikan dengan perkembangan sistem hukum yang ada. Negara perlu memperbarui peraturan keadaan bahaya ini seperti misalnya dengan memperluas cakupan keadaan bahaya yang semula hanya dikenal dengan darurat sipil, militer dan perang, perlu juga mengatur mengenai darurat kesehatan masyarakat. Saat ini perppu dianggap sebagai produk hukum yang dapat dikeluarkan oleh Presiden untuk mengatur segala sesuatu

229 Jimly Asshiddiqie. 2007. *Hukum Tata Negara Darurat*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.h. 270.

mengenai keadaan bahaya. Hal ini dinilai kurang tepat berdasarkan beberapa alasan.

Dari segi formil, bentuk perppu adalah peraturan pemerintah (PP) yang memiliki sifat *regelling* dengan cakupan materi muatan yang terbatas pada penyelenggaraan pemerintahan saja. Padahal, dalam pengaturan keadaan bahaya, hal-hal yang diatur tidak hanya berkaitan dengan sektor pemerintahan saja, melainkan meliputi seluruh penyelenggaraan negara. Tentu tidak tepat apabila pengaturan penyelenggaraan negara selama keadaan bahaya diserahkan kepada peraturan penyelenggaraan pemerintahan. Kemudian secara syarat ditetapkannya, perppu merupakan produk dari keadaan kegentingan memaksa dan bukan merupakan produk dari keadaan bahaya. Syarat dikeluarkannya perppu berdasarkan ketentuan Pasal 22 yang jelas memiliki karakteristik yang berbeda dengan syarat keadaan bahaya berdasarkan Pasal 12.

Secara sistematika penyusunan UUD, perppu darurat berada dalam Bab Dewan Perwakilan Rakyat, adapun Pasal 12 berada dalam Bab Kekuasaan Pemerintahan Negara. domain pengaturan dari Pasal 22 terletak pada DPR, padahal pengaturan keadaan bahaya ini merupakan hak prerogatif dari Presiden. Kemudian, tidak mungkin produk hukum untuk menyatakan dan mengatur keadaan bahaya diatur dalam pasal lain yang berbeda bab pula. Singkatnya, terdapat kekosongan hukum dalam hal produk hukum penetapan dan pengaturan keadaan bahaya. Untuk itu, perlu adanya undang-undang khusus yang secara efektif menetapkan sekaligus mengatur segala sesuatu berkenaan dengan penyelenggaraan negara selama keadaan bahaya.

Undang-undang darurat merupakan produk hukum yang secara efektif menetapkan dan mengatur keadaan bahaya. Sifat kekhususannya berlaku sepanjang sistem hukum negara dalam keadaan tidak normal. Sehingga memungkinkan terbentuknya undang-undang darurat ini tanpa adanya persetujuan DPR terlebih dahulu. Namun bukan berarti DPR sama sekali tidak memiliki hak atas undang-undang darurat ini. DPR berhak untuk menyetujui atau tidak menyetujui apabila keadaan bahaya dicabut ataupun diperpanjang oleh Presiden melalui undang-undang darurat.

Dalam pada ini, pemahaman terhadap ruang lingkup dan karakteristik yang berbeda dari dua jenis keadaan darurat telah membuka cakrawala berfikir yang baru untuk menempatkan secara terpisah produk hukum sesuai jenis dan tingkat ancaman keadaan. Bagi keadaan bahaya diberlakukan "undang-undang darurat" yang dapat dibentuk berdasarkan Pasal 12 (menggunakan konsep HTN darurat). Adapun bagi keadaan ikhwal kegentingan memaksa dapat diberlakukan "perppu" yang dibentuk berdasarkan Pasal 22 (menggunakan konsep HTN normal).

b. Praktik Keadaan Darurat di beberapa Negara

Indonesia perlu berkaca pada praktik konstitusi di negara-negara dunia. Konstitusi tertulis di negara Eropa pada abad ke 18 hingga 19, pada umumnya baru mengenal *"a constitutional state of emergency"* dan menyerahkan pengaturan lebih lanjutnya kepada undang-undang. Seperti misalnya dalam Konstitusi 1848 Prancis, tepatnya pada Artikel 106 bahwa, "*a law should determine when a state of siege could be declared, but left details to that law."*[230] Di Konstitusi Eropa yang telah mengalami masa krisis, setelah krisis berakhir terpaksa menghapus dan merumuskan kembali konstitusinya yang karena keadaan sebelumnya menyebabkan konstitusi tidak berlaku lagi. Negara yang telah selesai menghadapi masa krisis kemudian menyusun ulang konstitusinya yang secara lebih lengkap mengatur mengenai keadaan darurat. Dalam Konstitusi Weimar misalnya, yang dalam Artikel 48 merumuskan secara lebih jelas mengenai apa itu keadaan bahaya yang disebut "*constitutional state of emergency*".[231]

Mengingat hal tersebut, saat ini pengaturan mengenai keadaan bahaya di Indonesia, baik dalam peraturan setingkat konstitusi maupun peraturan dibawahnya, perlu diubah dan disesuaikan dengan perkembangan ketatanegaraan. Hal ini tentu membawa dampak positif bagi perkembangan ketatanegaraan di Indonesia, terutama kaitannya dengan penanganan keadaan bahaya. Implikasi nyata yang diwujudkan dari adanya perubahan Pasal 12 yakni memberi

230 Kim Lane Scheppele. (2004) . "Law in a Time of Emergency: States of Exception and the Temptations of 9/11", HeinOnline – 6 U. Pa. *Journal of Constitutional Law*, 6(5). h. 1007.

231 Weimar Constitution of 1919, Article 48 (F.R.G). Lihat Watkins, Frederick Mundell. 1939 . *The Failure of Constitutional Emergency Powers Under the German Republic.* h. 15.

kekuasaan lebih bagi negara untuk menyelesaikan keadaan bahaya melalui jalur konstitusional, sehingga konsep hukum tata negara darurat nantinya dapat diimplementasikan secara maksimal oleh negara. Dalam pada ini, beragam pertimbangan yuridis yang dapat dimunculkan terhadap perubahan Pasal 12 adalah: (1) menjawab kekosongan hukum pengaturan keadaan bahaya dalam konstitusi, sehingga memungkinkan negara untuk menetapkan dan mengatur keadaan bahaya secara jelas; dan (2) memberi kepastian hukum kepada negara dan warga negaranya selama keadaan bahaya.

4. Landasan Politis

Perubahan Pasal 12 memiliki dampak terhadap kehidupan politik kenegaraan. Beberapa ciri penting yang dapat dicatat dari perubahan Pasal 12 adalah, *pertama* adanya kewajiban bagi Presiden untuk menyatakan keadaan bahaya sesuai dengan tingkatannya. *Kedua,* dalam keadaan bahaya, segala kekuasaan pemerintahan dilaksanakan secara terpusat di tangan Presiden. *Ketiga,* terlibatnya berbagai instrumen negara seperti lembaga negara dan masyarakat sipil, yang harus saling bekerjasama satu sama lain. *Keempat,* negara dalam menangani keadaan bahaya menggunakan koridor hukum tata negara darurat. Sehingga, sah-sah saja bagi negara dalam mengambil arah kebijakan yang mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang berlaku (dalam keadaan normal) serta membatasi HAM warga negaranya. Dari beberapa ciri diatas, implikasi yang banyak bersinggungan dengan politik kenegaraan adalah pemusatan kekuasaan di tangan Presiden. Apabila pemusatan kekuasaan di tangan Presiden dihubungkan dengan tujuan adanya konstitusi, bahwa konstitusi bertujuan untuk membatasi kekuasaan negara, maka perubahan terhadap Pasal 12 dapat dilakukan dengan memuat batasan-batasan tertentu. Hal ini membuka peluang bagi negara untuk menyelesaikan keadaan bahaya secara konstitusional dengan tidak sewenang-wenang dalam merumuskan kebijakan dan fokus untuk menyelamatkan rakyatnya.

Meski demikian, pemusatan kekuasaan di tangan Presiden bukan berarti tidak membawa masalah sama sekali. Justru dengan adanya hal tersebut telah membawa negara pada suatu kondisi

dimana terdapat ketegangan hubungan antar instrumen negara yang menyelenggarakan keadaan bahaya. Misalnya hubungan negara dengan warga negara ataupun hubungan Presiden dengan jajaran pemerintahan lainnya, seperti DPR ataupun lembaga peradilan.

Berjalannya hubungan negara dengan warga negara yang baik akan menjadi percuma selama instrumen negara yang menjamin terpenuhinya hak warga negara tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya. Dalam pengaturan keadaan bahaya, negara memusatkan kekuasaannya di tangan Presiden yang tentunya kekuasaan tersebut sangat besar dan rawan disalahgunakan, sehingga penting untuk adanya lembaga negara yang mengontrol dan membatasikekuasaan tersebut. Dalam pada ini, mekanisme kontrol dan pembatasan tersebut telah menimbulkan hubungan antara kepala negara dengan lembaga negara lainnya yang benar-benar baru dalam keadaan bahaya. Inilah yang kemudian menjadikan penting untuk menyinggung mengenai hubungan Kepala Negara dengan organ negara dalam keadaan bahaya, terutama kaitannya dengan mekanisme pengawasan oleh DPR dan MK.

Setiap negara demokrasi memiliki wakil-wakil rakyat yang dipilih melalui mekanisme pemilihan umum (pemilu). Misalnya seperti Presiden dan Wakil Presiden yang menjalankan fungsi eksekutif, dan lembaga perwakilan rakyat yang menjalankan fungsi legislatif. Dalam keadaan normal, Presiden dan Wakil Presiden memiliki kekuasaan sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. Adapun lembaga perwakilan rakyat menjadi pengontrol jalannya pemerintahan sekaligus pemegang kekuasaan membentuk undang-undang yang mengikat untuk umum. Di Indonesia, bilamana keadaan bahaya diberlakukan menurut ketentuan Pasal 12 UUD, maka keadaan bahaya harus dilakukan dengan tidak bertentangan terhadap kehendak rakyat. Dalam pada ini, pemberlakuan keadaan bahaya harus terlebih dahulu didasarkan pada: (1) Pasal 12 UUD 1945; dan (2) undang-undang tentang keadaan bahaya. Ketentuan ini merupakan cerminan pemberlakuan keadaan bahaya yang ideal bagi sebuah negara demokrasi hukum.

Presiden dapat menetapkan dan mengatur keadaan bahaya tanpa terlebih dahulu meminta persetujuan lembaga perwakilan

rakyat, namun hal tersebut harus segera disampaikan kepada DPR agar dapat diberikan pertimbangan-pertimbangan dalam penanganan keadaan bahaya. DPR dapat memberi kritik namun tidak dapat membatalkan keadaan bahaya, sekalipun mayoritas suara dalam DPR menginginkannya.[232] Kemudian, peran DPR tergantung pada tingkat ancaman keadaan bahaya. Ancaman keadaan bahaya perang tentu tidak sama dengan ancaman keadaan bahaya sipil seperti bencana alam atau krisis sosial. Semakin tinggi tingkat keadaan bahaya maka semakin tinggi kekuasaan Presiden dan berbanding terbalik dengan kekuasaan DPR. Artinya, semakin rendah tingkat keadaan bahaya maka peran DPR untuk menilai dan menentukan keadaan bahaya harus lebih besar.

DPR memiliki tiga fungsi selama negara dalam keadaan normal, yakni fungsi legislasi, fungsi anggaran (*budgeting*), dan fungsi pengawasan. Dalam keadaan darurat, DPR hanya menjalankan fungsi pengawasan atas tindakan Presiden. Adapun fungsi anggaran dan fungsi legislasi dijalankan sepenuhnya oleh Presiden guna menanggulangi, mengatasi, dan mengelola keadaan darurat. Fungsi pengawasan oleh DPR semakin efektif apabila negara dalam keadaan darurat sipil dimana negara harus menjamin terpenuhinya hak-hak warga negara seperti hak dasar dan hak yang telah dijamin dalam konstitusi (hak konstitusional). Apabila kepala negara dinilai mengambil tindakan yang berlebihan dan cenderung mencederai pemenuhan hak-hak warga negara, maka DPR dapat memberikan kritik kepada Presiden. Jika tetap terjadi pelanggaran, maka DPR, selaku wakil rakyat, berhak menguji konstitusionalitas tindakan Presiden selama keadaan bahaya kepada MK untuk kemudian diperiksa, diadili, dan diputus.

Patut dipahami bersama bahwa pengadilan memiliki peran yang tetap dan penting untuk mengawasi jalannya pelaksanaan kekuasaan negara dalam keadaan bahaya. Terlebih bagi Mahkamah Konstitusi (MK) yang merupakan *the Guardian of the Constitution,* yang harus tetap berdiri tegak dalam mengawal hukum dasar sebagai hukum tertinggi agar tidak diselewengkan hanya karena negara berada dalam keadaan bahaya yang bersifat sementara.

232 *Ibid.,* h. 260.

Dalam pada ini, MK dapat menjalankan fungsi pengawasannya apabila diminta oleh DPR untuk memeriksa, mengadili dan memutus apabila terdapat dugaan pelanggaran konstitusional yang dilakukan Presiden selama keadaan bahaya. Sekalipun pelanggaran konstitusional sering terjadi dalam darurat sipil, bukan berati dalam keadaan darurat perang tidak terdapat pelanggaran sama sekali. Artinya, peran MK dalam mendukung pengawasan terhadap tindakan Presiden diperlukan dalam semua tingkatan keadaan bahaya.

Fungsi pengawasan dapat dilakukan oleh MK mengingat kedudukannya sebagai lembaga peradilan konstitusi, Fungsi pengawasan dapat dijalankan dengan memberikan putusan terhadap tindakan Presiden yang telah sebelumnya dimohonkan kepada DPR untuk diperiksa, diadili, dan diputus. MK dapat mengetahui secara objektif duduk perkara dari permasalahan dan melalui tahapan pembuktian, kebenaran duduk perkara menjadi *fair* sehingga putusan menjadi adil. Hakikat pembuktian adalah mempertimbangkan secara logis mengapa duduk perkara tertentu dianggap benar.[233]

Menurut Soepomo, putusan lembaga peradilan memiliki tiga kekuatan: (1) kekuatan mengikat, suatu putusan yang telah memperoleh kekuaan hukum tetap (*inkracht can gewijsde*), yang tidak dapat diganggu gugat lagi; (2) **kekuatan pembuktian**, suatu putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dapat digunakan sebagai alat bukti yang kuat oleh para pihak; (3) kekuatan eksekutorial, suatu putusan yang telah mempunyai kekuatan tetap mempunyai kekuatan untuk dilaksanakan (*excecutorial kracht*).[234] Kemudian, dikerucutkan oleh Soedikno Mertokusumo, bahwa putusan MK sejak diucapkan dihadapan sidang terbuka untuk umum dapat mempunyai 3 kekuatan: (1) kekuatan mengikat; (2) **kekuatan pembuktian**; (3) kekuaran eksekutorial. [235] Kemudian, dilihat dari amat dan akibat hukumnya, putusan MK memiliki

233 Moh. Amir Hamzah. 2013. *Hukum Acara Perdata Peradilan Tingkat Banding,* Malang: Setara Press. h. 173.

234 Soepomo. 1993. *Hukum Acara Pengadilan Negeri.* Jakarta: Pradnya Paramita. h. 57.

235 Soedikno Mertokusumo. 1993. *Hukum Acara Perdata Indonesia.* Yogyakarta: Liberty. h. 182-213.

sifat *declaratoir, constitutief,* ***condemnatoir***. Menurut Maruarar Siahaan, putusan MK yang mungkin memiliki sifat *condemnatoir* adalah dalam perkara sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara, yaitu memberi hukuman kepada pihak termohon untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu.[236] Melalui putusan bersifat *condemnatoir* inilah MK dapat memberikan meminta Presiden untuk menghentikan tindakan pelanggaran konstitusional setelah sebelumnya MK mempertimbangkan secara objektif bukti-bukti yang telah diberikan DPR.

Disisi lain, fungsi pengawasan oleh DPR tidak hanya berkaitan dengan pengawasan terhadap tindakan Presiden, melainkan juga berkaitan dengan berjalannya keadaan bahaya. Dalam hal ini, DPR berhak memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan kepada Presiden, apabila Presiden setelah mempertimbangkan fakta-fakta objektif, mencabut keadaaan bahaya. DPR juga berhak memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan kepada Presiden, apabila Presiden setelah mempertimbangkan fakta-fakta objektif hendak memperpanjang keadaan bahaya. Korelasi antara DPR sebagai perwujudan kedaulatan rakyat dan MK sebagai penjaga supremasi konstitusi dalam menjalankan fungsi pengawasan terhadap tindakan Presiden ini dapat disebut dengan *double check system* yang akan efektif diterapkan dalam keadaan bahaya.

5. Landasan Historis

Sejak kemerdekaan hingga sekarang, Indonesia telah beberapa kali dihadapkan dengan keadaan bahaya, baik yang dapat mengancam kedaulatan negara, keselamatan penduduk, bahkan yang mengganggu jalannya agenda demokrasi. Dalam beberapa catatan, tidak jarang ditemukan praktik keadaan bahaya yang terjadi akibat dari adanya suatu krisis, seperti krisis moneter, krisis politik, krisis sosial, dan sebagainya. Dalam keadaan bahaya, keberadaan peraturan perundang-undangan, lembaga penegak hukum, dan segala sistem hukum negara yang ada tidak mampu berjalan sebagimana mestinya. Peristiwa yang mengancam ini dapat

236 Maruar Siahaan. 2010. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi RI.* Jakarta: Konpress, 2010), h. 240.

menyebabkan keadaan bahaya yang tentu tidak dapat diselesaikan oleh instrumen hukum dalam keadaan normal. Keadaan bahaya dan segala akibat yang ditimbulkan, harus diselesaikan dengan cara-cara darurat. Namun demikian, tidak setiap praktik keadaan bahaya dilakukan sesuai dengan ketentuan konstitusi. Akibatnya, negara disaat menetapkan keadaan bahaya secara resmi dapat menyelesaikan keadaan bahaya dengan baik, adapun ketika tidak ditetapkan secara resmi maka negara tidak dapat menyelesaikan keadaan bahaya dengan baik. Berikut beberapa catatan singkat mengenai penetapan keadaan bahaya oleh Presiden.

Pertama, pada masa UUD 1945 berlaku, Presiden pernah menyatakan keadaan darurat secara bertahap di beberapa wilayah negara. Dimulai dari daerah istimewa Surakarta pada 6 Juni 1946, yang disusul daerah Jawa Timur dan Madura pada 7 Juni 1946, kemudian tanggal 28 Juni Presiden menyatakan keadaan bahaya bagi seluruh Indonesia. Keadaan bahaya ini kemudian disahkan melalui UU No. 16 Tahun 1946. Dalam pada ini, negara telah secara resmi menyatakan keadaan bahaya, sehingga koridor hukum tata negara darurat dapat dilakukan. Saat itu negara telah memiliki UU No. 6 Tahun 1946 yang mengatur mengenai keadaan bahaya dengan mendasarkan pembentukannya melalui Pasal 12 UUD. Kemudian, untuk menyatakan keadaan darurat secara resmi, negara mengeluarkan UU No. 16 Tahun 1946 yang dibentuk mengingat pada UU No. 6 Tahun 1946.

Kedua, dalam krisis politik pada 1965-1966. Semua keputusan yang diambil oleh Presiden pada waktu itu bersifat darurat yang tidak lazim dilakukan ketika keadaan negara dan hukum negara dalam keadaan normal. Terdapat perseteruan politik nasional pada waktu itu, seperti pada persitiwa G30 S yang banyak menimbulkan korban jiwa. Dalam situasi yang tidak menentu, Presiden mengeluarkan beberapa keputusan penting, seperti: (1) tentang kesehatan Presiden; (2) bahwa Presiden masih memegang *tampuk* pimpinan negara; (3) bahwa Presiden memerintahkan semua Panglima Bersenjata untuk menyelesaikan persoalan peristiwa G30 S; (4) menunjuk Jenderal Soeharto untuk memimpin pemulihan keamanan dan ketertiban. Kondisi negara memanas

setelah adanya tiga tuntutan rakyat (tritura) dan kemudian diakhiri dengan dikeluarkannya surat perintah sebelas maret (supersemar) yang mengantarkan pergantian kepemimpinan negara dari Presiden Soekarno kepada Presiden Soeharto. Segala persitiwa yang terjadi antara 1965-1967 dapat dikatakan keadaan darurat yang bersifat *emergency de facto*. Segala tindakan yang diambil Presiden sekalipun tidak dikaitkan dengan Pasal 12, jelas bersifat luar biasa (*extra ordinary measures*) yang seharusnya hanya dapat dibenarkan apabila negara dalam keadaan bahaya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 UUD 1945.

Ketiga, krisis moneter pada 1997-1998. Pada tahun 1997 telah terjadi krisis moneter di Thailand. Negara Asia lainnya, seperti Filiphina, Malaysia, Korea Selatan, dan Indonesia terkena dampaknya. Krisis ini membuat turunnya nilai tukar rupiah hingga mencapai titik terendahnya Rp. 17.000 per dolar AS. Terjadi penutupan enam belas bank oleh pemerintah pada November 1997 yang berakibat pada meningkatnya jumlah pengangguran, yang semula 4,68 juta pada 1997 menjadi 5,46 juta pada tahun 1998.[237] Berkurangnya pendapatan masyarakat waktu itu telah mengubah krisis moneter menjadi krisis sosial. Tidak hanya itu, di tengah kondisi krisis, MPR mengadakan sidang Umum MPR untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, yang berakhir pada terpilihnya kembali Soeharto menjadi Presiden dan Habibie menjadi Wakil Presiden. Krisis belum selesai dan masyarakat yang semula menuntut perubahan sosial dan ekonomi kemudian menuntut untuk pengunduran diri Soeharto sebagai Presiden.

Keadaan krisis ini tidak membuat Soeharto menyatakan keadaan bahaya, baik dalam tingkatan darurat sipil ataupun darurat militer. Padahal, Soeharto telah melakukan beberapa tindakan yang dapat digolongkan sebagai langkah ekstra konstitusional, seperti: (1) mengeluarkan Instruksi Presiden No. 16 Tahun 1998; (2) rencana membentuk Komite Reformasi; dan (3) membubarkan Kabinet Pembangunan VII dan menggantinya dengan Kabinet Reformasi. Kemudian, Presiden Habibie setelah diangkat menjadi Presiden juga tidak memberlakukan keadaan darurat berdasarkan

237 Bacharuddin Jusuf Habibie,. 2006. D*etik-detik yang Menentukan: Jalan Panjang Indonesia Menuju Demokrasi,* cet. ke-1. Jakarta: THC Mandiri. h. 2.

Pasal 12 untuk menyelesaikan keadaan krisis. Sehingga, sampai berakhirnya krisis moneter, sosial, dan politik yang terjadi pada waktu itu, negara sama sekali tidak mempraktikkan keadaan bahaya secara resmi.

Keempat, Gerakan Aceh Merdeka dan Tsunami Aceh 2004. Gerakan Aceh Merdeka yang menginginkan agar Aceh keluar dari negara Indonesia telah mendorong Presiden Megawati untuk menetapkan keadaan bahaya dengan status darurat militer melalui Keppres No. 28 Tahun 2003. Darurat ini telah diperpanjang 6 bulan dan kemudian diturunkan menjadi darurat sipil melalui Keppres No. 43 Tahun 2004. Kemudian keadaan darurat dihapuskan sama sekali oleh Presiden SBY melalui Perpres No. 38 Tahun 2005. Namun demikian, sebelum keadaan darurat sipil dihapuskan pada 19 Mei 2005, pada 26 Desember 2004 Aceh terkena bencana tsunami. Bencana ini menimbulkan 131.000 orang meninggal, 37.000 orang hilang, serta 550.000 warga harus mengungsi. Tidak hanya itu, banyak industri lokal yang hancur.

Penyelenggaraan pemerintahan di Aceh menjadi tidak berfungsi sebagaimana mestinya. Dalam kondisi yang tidak menentu itu, pemerintah tidak secara khusus menetapkan kondisi darurat, melainkan hanya tindakan-tindakan darurat saja (*emergency de facto*). Darurat sipil yang telah ada tidak diubah peruntukannya untuk mengatasi mitigasi bencana dan justru dihapuskan sama sekali pada tahun 2005. Padahal pada waktu itu, kondisi Aceh belum benar-benar pulih. Padahal jika pemerintah memanfaatkan status kedaruratan Aceh, maka pemerintah dapat mengupayakan lengkah-langkah efektif untuk membantu memulihkan keadaan Aceh.

Kelima, Pandemi Covid-19. Pada awal tahun 2020 negara Indonesia diperhadapkan dengan munculnya wabah penyakit covid 19. Wabah ini tidak lagi sekedar epidemi melainkan telah menjadi Pandemi Global. Negara menindaklanjutinya dengan menetapkan keadaan darurat kesehatan masyarakat yang ditetapkan oleh Presiden melalui Keppres No. 11 Tahun 2020. Padahal, keadaan bahaya dengan jenis darurat kesehatan masyarakat tidak dikenal dalam tiga tingkatan keadaan bahaya yang diatur Perppu No 23

Tahun 1959. Tidak hanya itu, Presiden mengeluarkan Perppu No. 1 Tahun 2020 yang bertujuan untuk melindungi perekonomian negara selama keadaan bahaya. Perppu ini mengesampingkan 11 undang-undang lain dalam kaitannya dengan perekonomian guna menyelesaikan keadaan bahaya. Keppres, Perppu, dan kemudian diiringi dengan peraturan pelaksanaan dibawahnya telah secara nyata membatasi hak-hak warga negara. Padahal peraturan tersebut sama sekali tidak menjadikan Pasal 12 sebagai dasar menimbang. Ketidakjelasan pengaturan ini kemudian mengakibatkan berjalannya fungsi pengawasan yang tidak efektif oleh DPR. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa negara telah bertindak dengan upaya-upaya darurat namun negara belum secara resmi berada dalam keadaan darurat.

Melihat pada kelima peristiwa diatas, dapat diketahui bahwa dinyatakan atau tidak dinyatakannya keadaan bahaya oleh Presiden merupakan suatu hal yang penting bagi negara dan akan membawa dampak yang benar-benar berbeda, seperti dalam hal pemusatan kekuasaan, upaya penanganan, serta berjalannya pengawasan selama keadaan bahaya. Jika Presiden menyatakan keadaan bahaya dengan memproklamasikan secara resmi, maka negara telah memberlakukan hukum tata negara darurat dengan segala koridor hukumnya. Dampaknya, sifat-sifat kedaruratan negara seperti, adanya kekuasaan ekstra-konstitusional, pembatasan hak asasi manusia, pemusatan kekuasaan tentu dapat dilakukan secara secara efektif guna menyelesaikan keadaan bahaya. Tindakan Presiden yang memberlakukan keadaan bahaya secara resmi membuat negara dalam keadaan *emergency de jure*. Namun, berbeda jika Presiden tidak menyatakan keadaan bahaya secara resmi, negara masih dalam keadaan normal dan tidak sedang memberlakukan hukum tata negara darurat. Maka tidak dibenarkan dalam keadaan ini segala tindakan ekstra-konstitusional, pembatasan hak, dan lain sebagainya dilakukan oleh negara. Keadaan yang demikian harus dihindari oleh negara hukum manapun.

C. Pengaturan Pemerintah Desa

1. Landasan Filosofis

Secara filosofis desa memiliki hak asal usul dan otonomi asli untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Sesuai dengan bunyi Pasal 18 UUD 1945 Naskah Asli, bahwa "*Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa*" yang selanjutnya diperjelas oleh Soepomo pada tanggal 18 Agustus 1945 mengenai Rancangan Undang-Undang Dasar yang akan disahkan sebagai Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia mengenai pemerintah daerah, bahwa "*di bawah Pemerintah Pusat ada Pemerintah Daerah. Tentang Pemerintah Daerah di sini hanya ada satu pasal, yang berbunyi 'Pemerintah Daerah diatur dalam Undang-Undang*'".[238]

Dalam penjelasan Pasal 18 UUD Naskah Asli, disebutkan bahwa "*dalam territoir Negara Indonesia teradapat lebih kurang 250 zelfbesturende landschappen dan volksgetneenschappen seperti, desa di Jawa dan Madura, nagari di Minangkabau, marga di Palembang, dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa.*" Dalam pada ini UUD melalui Pasal 18 UUD 1945 berkeinginan agar negara mengakui terhadap dan tidak terbatas pada: (1) keberadaan otonomi desa; dan (2) sifat istimewa desa.

Kemudian, mengingat salah satu tujuan bangsa Indonesia adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum. Hal ini membuat negara Indonesia tergolong sebagai negara kesejahteraan (*walfarestate*). Pilihan tersebut menghadirkan konsekuensi bahwa, negara melalui penyelenggara negara harus bekerja keras untuk mewujudkan kesejahteraan bagi warga

238 Bagir Manan. 1993. *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan dan Undang-Undang pelaksanaannya).* Bandung: Uniska. h. 15-16.

negaranya. Adapun makna kata "umum" dalam kalimat "dan untuk memajukan kesejahteraan umum" apabila dihubungkan dengan sila kelima Pancasila bahwa "*keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia"* maka kesejahteraan jelaslah diperuntukkan bagi seluruh rakyat Indonesia. Rakyat adalah mereka yang telah mengikatkan diri menjadi bangsa Indonesia yang terdiri atas berbagai golongan dan etnis dengan berbagai ragam agama, adat, dan kebiasaan masing-masing yang telah ada sejak sebelum terbentuknya negara. Seperti misalnya kesatuan masyarakat hukum adat. Dalam pada ini, negara tidak hanya mengakui dan menghormati saja tetapi juga ikut menyejahterakan kesatuan masyarakan hukum adat.

Disisi lain, peran negara dalam mengakui dan menghormati serta menyejahterakan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat telah di perhadapkan dengan arah politik negara yang saat ini berupaya untuk melakukan penyeragaman bentuk desa. Desa-desa "modern" dibentuk dengan menggabungkan beberapa kesatuan masyarakat hukum adat. Tentu hal ini akan menggerus keanekaragaman bentuk asli desa. Padahal, terdapat desa yang memiliki hak asal-usul dan susunan aslinya masing-masing, yang tentu tidak dapat dipersamakan apalagi disatukan dalam sebuah sistem dengan desa-desa lainnya. Penyeragaman bentuk desa ini merupakan contoh intervensi negara dan bentuk ketidakadilan terhadap desa yang ingin mempertahankan hak asal-usul dan susunan aslinya. Seharusnya dengan mengingat terhadap sila kelima Pancasila, setiap desa memiliki hak kebebasan untuk memilih apakah ingin menjadi desa "modern" atau tetap mempertahankan status desa sebagai kesatuan masyarakat hukum adat. Inilah yang kemudian memunculkan gagasan perlunya perlindungan terhadap desa utamanya desa sebagai kesatuan masyarakat hukum adat. Perlu kemudian untuk melakukan upaya nyata perlindungan terhadap desa dengan memasukkan pengaturan desa ke dalam konstitusi. Dengan demikian, negara dapat menjamin perlindungan terhadap desa yang saat ini tidak termuat secara jelas di dalam konstitusi.

Patut untuk disadari bahwa desa dan masyarakat hukum adat merupakan aset budaya Indonesia yang harus dilindungi dan dihormati hak-haknya. Oleh sebab itu, hak-hak yang melekat pada

desa sebagai kesatuan masyarakat hukum adat juga merupakan bagian dari hak-hak warga negara. Hak-hak warga negara ini sendiri merupakan bagian dari hak asasi manusia sebagaimana telah diatur dalam Pasal 28A-28J UUD NRI 1945. Untuk itu negara wajib menghormati, mengakui, dan melindungi terhadap pemenuhan hak kebebasan masyarakat hukum adat. Berdasarkan latar belakang filosofis inilah maka pengaturan **kedudukan dan keberadaan** desa beserta kesatuan masyarakat hukum adat penting untuk termuat dalam konstitusi. Pengaturan materi desa dan kesatuan masyarakat hukum adat dalam konstitusi merupakan wujud dari adanya jaminan pelindungan atas hak-hak masyarakat hukum adat yang harus juga diakui sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari keberadaan dan perkembangan masyarakat hukum adat itu sendiri. Pengakuan dan pelindungan hak-hak masyarakat hukum adat ini penting karena bertujuan untuk meningkatkan harkat, martabat, dan harga diri masyarakat hukum adat dalam rangka mewujudkan masyarakat Indonesia yang sejahtera, adil, makmur, dan merata, baik materiil maupun spiritual sesuai dengan cita-cita dan tujuan nasional bangsa Indonesia. Untuk mencapai tujuan nasional bangsa Indonsia tersebut, maka pemenuhan terhadap hak masyarakat hukum adat sebagai warga negara merupakan suatu keniscayaan yang dapat diselenggarakan melalui upaya pembangunan yang berkesinambungan, terarah, dan terpadu, termasuk di antaranya jaminan negara atas pengakuan dan pelindungan terhadap hak masyarakat hukum adat.

2. Landasan Sosiologis

a. Ketidakpastian hukum dan Kekacauan pengaturan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum adat

Selama kurang lebih tujuh dekade terakhir, kedudukan desa tidak pernah diatur secara tegas dan jelas di dalam konstitusi. Hal ini kemudian membuat praktik penyelenggaraan desa saat ini menjadi kacau karena terdapat dualisme pengaturan desa, yakni desa sebagai kesatuan masyarakat hukum adat dan desa sebagai penyelenggara pemerintah daerah dibawah kabupaten. Pada era orde baru misalnya, pengaturan terkait kedudukan desa diatur melalui UU No. 5 Tahun 1974 dan UU No. 5 Tahun 1979, yang

mana dalam undang-undang tersebut pemerintah menetapkan kedudukan desa sebagai *local state government* yakni sebagai bawahan atau kaki tangan pemerintahan pusat. Selanjutnya pada era reformasi, terdapat UU No. 22 Tahun 1999 yang juga tidak mengatur secara tegas posisi desa dalam sistem ketatanegaran Indonesia. UU *a quo* mengakui adanya keberagaman desa, namun tidak menjelaskan lebih lanjut kedudukan dan keberadaan desa itu dan bahkan justru menggabungkan dua konsep desa, yakni desa sebagai *local self government* dan desa sebagai *self governing community*.

Praktik yang kacau dari pengaturan desa telah menimbulkan ketidakpastian hukum yang berimplikasi pada pelbagi sektor pemerintahan desa. Salah satunya akibatnya adalah mengenai model pemilihan kepala desa. Pada hakikatnya, pemilihan kepada desa di desa di Pulau Jawa sangat berbeda dengan pemilihan raja huta di Tapanuli dan wali nagari di Minangkabau. Jika di Jawa kepala desa dipilih melalu pemilihan kepala desa yang melibatkan partisipasi warga secara langsung, di Tapanuli dan Minangkabau tidak demikian. Pemilihan Raja dan Wali Nagari dipilih oleh ketua adat dan tidak dipilih oleh masyarakat secara langsung.[239] Perbedaan konsep pemilihan kepala desa tersebut berdampak pada pola hubungan antar warga desa dan antara warga desa dengan kepala desa.

Desa sebagai masyarakat hukum adat telah kehilangan jati dirinya secara sistemik oleh politik hukum yang terjadi pada masa lampau. Hal inilah yang mendorong munculnya gagasan perlindungan terhadap masyarakat hukum adat. Perlindungan ini perlu dicantumkan secara tegas di dalam konstitusi tertulis yang kemudian diwujudkan dalam bentuk pengakuan dan penghormatan negara atas kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya.[240] Sebagai tindak lanjut atas amanat Pasal 18B ayat (2), dibentuklah UU No. 6 Tahun 2014. Pengaturan desa di UU *a quo* mengenal adanya dua sistem desa. Hal ini tercermin dalam Pasal 1 angka 1 UU *a quo,* bahwa "*Desa adalah desa*

239 Jimly Asshiddiqie. 2008. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Cet. ke-2. Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer. h. 494

240 Lihat Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945.

dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk ***mengatur dan mengurus urusan pemerintahan****,*[241] ***kepentingan masyarakat setempat***[242] *berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Dua sistem desa tersebut yakni, *pertama* "desa tanpa masyarakat hukum adat" atau yang kemudian disebut dengan *local self government*. Desa ini umum dipahami sebagai pemerintah lokal atau desa otonom yang menjalankan urusan pemerintahan. *Kedua,* "masyarakat hukum adat tanpa desa" atau *self governing community*. Desa model ini menjalankan pemerintahannya sendiri sesuai dengan adat dan hak-hak tradisionalnya. Menurut Iis Mardeli, UU *a quo* tidak menganut salah satu dari konsep yang ada melainkan menggabungkan antara dualisme adat dan desa.[243] Dalam pada ini, Pasal 1 angka (1) memang mencermikan dua model desa, namun dalam garis besar norma yang termuat dalam UU *a quo* cenderung menerapkan sistem "desa tanpa masyarakat hukum adat". Misalnya dalam Pasal 27, yang menyebutkan bahwa kepala desa menyampaikan laporannya kepada Bupati/ Walikota. Pelaporan kepada bupati/walikota tentu tidak akan ditemui di desa menjalankan pemerintahannya sendiri (sebagai kesatuan masyarakat hukum adat).

Selanjutnya, dalam UUD NRI 1945 (setelah amandemen), *zelfbesturende landschappen* dan *volksgetneenschappen* ditempatkan secara terpisah. Pasal 18B Ayat (1) mengatur daerah istimewa, yang dalam praktiknya seperti Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dan Daerah Istimewa Aceh (Nangroe Aceh Darussalam). Adapun Pasal 18B ayat (2) mengatur kesatuan masyarakat hukum adat, misalnya desa, nagari, gampong, huta, dan sebagainya. Pemisahan ini merupakan kemunduran bagi desa. Desa yang seharusnya dianggap sebagai daerah istimewa kini tidak

241 Tugas desa dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahan mencerminkan sistem desa tanpa masyarakat hukum adat/ *local self government*.

242 Tugas desa dalam mengatur dan mengurus urusan masyarakat setempat mencerminkan sistem masyarakat hukum adat tanpa desa/ *self governing community*.

243 Iis Mardeli. 2015. "Kedudukan Desa dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia". *Tesis,* Universitas Atmajaya. Diakses dari https://e-journal.uajy.ac.id . h. 23.

lagi dikenal dalam rezim UUD NRI 1945. Desa hanya dimaknai sebagai kesatuan masyarakat hukum adat saja. Padahal, sama seperti kerajaan ataupun kesultanan (*zelfbesturende landschappen*) desa (*volksgetneenschappen*) juga memiliki hak asal-usul serta susunan asli. Sejatinya desa, huta, nagari, marga, suku, gampong dan sejenisnya memiliki hak untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri. Dengan adanya hak otonomi atau hak untuk mengatur urusannya sendiri inilah maka pada naskah asli Pasal 18 UUD 1945 para *foundingleader* bangsa Indonesia menyatakan desa bersifat istimewa.

b. Komparasi Konstitusi Negara Lain

Indonesia perlu belajar dari praktik negara lain, seperti negara tetangga Malaysia misalnya. Malaysia telah memutuskan untuk memuat pasal terkait pengaturan desa dan masyarakat hukum adat dalam konstitusi dengan membedakan tiga kelompok, yakni Orang Asli, Orang Melayu, serta Pribumi Sabah dan Sarawak. Seperti yang dihimpun dari naskah akademik rancangan undang-undang tentang masyarakat hukum adat bahwa orang-orang asli Semenanjung Malaysia (Semenanjung Malaya), umumnya disebut Orang Asli yang meliputi kurang dari satu persen penduduk Malaysia (kelompok minoritas). Orang Asli meskipun berstatus pribumi namun hak-haknya kurang terpenuhi. Ketetapan Orang Asli ini sudah termuat dalam Konstitusi Malaysia 1957 dimaksudkan untuk membedakan orang asli dari orang-orang asli yang lain di Semenanjung yaitu orang-orang Melayu. Dengan dimasukkannya Sabah dan Sarawak, Konstitusi Malaysia memperkenalkan istilah "pribumi Sabah dan Sarawak" (Pasal 161A Ayat 6 dan Ayat 7 Konstitusi Malaysia). Namun, konstitusi Malaysia tidak menjelaskan secara lebih rinci mengenai siapakah Orang Asli itu atau bahkan tidak menyebutkan suku-suku yang dianggap sebagai Orang Asli. Ini merupakan ciri yang dimiliki bersama oleh Orang Asli dan pribumi Sabah, tetapi tidak dimiliki oleh orang Melayu dan pribumi Sarawak. Pada kasus pribumi Sarawak, Konstitusi Federal menetapkan:

Ras-ras yang akan diperlakukan sebagai pribumi Sarawak sesuai dengan definisi 'pribumi' dalam klausul (6) adalah orang

Bukitan, orang Bisayah, orang Dusun, orang Dayak Lautan, orang Dayak Daratan, orang Kadayan, orang Kalabit, orang Kayan, orang Kenyak (termasuk orang Sabup dan Sipeng), orang Kajang (termasul orang Sekapan, Kejaman, Lahanan, Punan, Tanjong, dan Kananit), orang Lugat, orang Lisum, orang Melayu, orang Melano, orang Murut, orang Penan, orang Sian, orang Tagal, orang Tabun, dan orang Ukit.

Orang Melayu dan Pribumi Sabah dan Sarawak diberi hak-hak khusus dan pelindungan khusus oleh Konstitusi, misalnya Yang DiPertuan Agong bertanggung jawab menjaga kedudukan istimewa orang Melayu dan pribumi negara negara bagian Sabah dan Sarawak. Hak-hak khusus yang diberikan bagi orang Melayu dan pribumi Sabah dan Sarawak antara lain penetapan daerah cadangan, kuota untuk posisi pelayanan masyarakat, beasiswa, hak pendidikan atau pelatihan, kuota izin untuk menjalankan perdagangan, atau fasilitas khusus yang diberikan oleh Pemerintah Federal. Sebaliknya Orang Asli tidak menikmati ketentuan mengenai hak khusus dan proteksi khusus ini. Konstitusi hanya menetapkan bahwa Orang Asli berada dalam tanggung jawab dan wewenang Pemerintah Federal dan bukan Pemerintah Negara Bagian.

Konstitusi Malaysia membolehkan (bersifat tidak mengikat) Pemerintah untuk mengurus pelindungan, kesejahteraan, atau kemajuan Orang Asli, termasuk pencadangan tanah dan pengisian jabatan pegawai negeri yang cocok dalam proporsi yang masuk akal kepada Orang Asli. Perbedaan perlakuan antara Orang Asli dengan Orang Melayu dan Pribumi Sabah dan Sarawak pada dasarnya tidak lepas dari faktor sejarah dimana Orang Asli pernah "terlibat dan dipaksa" bertempur oleh Partai Komunis Malaya melawan Pemerintah. Hal ini yang kemudian melatarbelakangi Pemerintah mengeluarkan kebijakan pengawasan terhadap Orang Asli agar tidak lagi berada dibawah kendali musuh (Partai Komunis Malaya). Selain itu kebijakan ini juga bertujuan untuk megintegrasikan Orang Asli dengan Komunitas Melayu dengan harapan Orang Asli akan lenyap dengan sendirinya melalui proses asimilasi sehingga pada akhirnya Orang Asli dapat menikmati

hak-hak khusus sebagaimana yang diberikan kepada Komunitas Melayu.

3. Landasan Yuridis

Landasan yuridis merupakan pertimbangan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan dicabut, atau yang akan diubah, guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis digunakan sebagai dasar hukum dari rancangan yang akan disusun, dalam hal ini adalah rancangan undang-undang dasar mengenai pengaturan desa dan masyarakat hukum adat yang terkait dengan Pasal 18B.

Berbagai permasalahan yang menyelimuti implementasi Undang-Undang Desa yang muncul sejatinya bermuara pada ketidakjelasan atas regulasi desa dalam konstitusi. Dengan kata lain kekosongan hukum pengaturan desa dalam konstitusi yang menjadi penyebab kacaunya pengaturan desa di negeri ini. Akhirnya pemerintahan desa tidak dapat maksimal dalam mengatur dan menjalankan pemerintahannya, karena banyaknya kepentingan untuk memanfaatkan desa. Sehingga sudah seharusnya menjadi perhatian serius bagi para *stakesholde*r dalam hal ini Pemerintah dan DPR untuk merumuskan kembali perihal penguatan desa dalam konstitusi. Penguatan desa dalam konstitusi harus diatur secara jelas dan tidak secara samar. Pencantuman dalam konstitusi sebagai bentuk pengakuan dan perlindungan negara terhadap desa yang masih tumbuh dan berkembang dengan keanekaragamannya. Selain itu, hal ini juga dimaksudkan agar pengaturan desa dapat diatur lebih lanjut dengan undang-undang pelaksana serta dapat dijabarkan secara lebih konkret teknis pelaksanaannya dengan peraturan pelaksana dari undang-undang.

Selain itu, pentingnya pengaturan desa di dalam juga ditunjukkan dalam Putusan MK yang berkaitan dengan desa sebagai masyarakat hukum adat, yakni pada Putusan MK No. 35/PUU-X/2012, menegaskan bahwa pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat, yang harus tetap memperoleh kemudahan

dalam mencapai kesejahteraan, menjamin adanya kepastian hukum yang adil baik bagi subjek maupun objek hukumnya, dan jika perlu memperoleh perlakuan istimewa (*affirmative action*) dan pengakuan terhadap hutan adat (yang disebut pula hutan marga, hutan pertuanan, atau sebutan lain) berada dalam cakupan hak ulayat karena berada dalam satu kesatuan wilayah (ketunggalan wilayah) masyarakat hukum adat, dan Putusan MK No. 55/PUU-VIII/2010 yang menjelaskan bahwa untuk mengatasi persoalan sengketa pemilikan tanah perkebunan yang berhubungan dengan hak ulayat negara seharusnya konsisten dengan penjelasan Pasal 9 Ayat (2) UU Perkebunan, bahwa eksistensi masyarakat hukum adat memenuhi lima syarat yaitu: (1) masyarakat masih dalam bentuk paguyuban (*rechtsgemeinshaft);* (2) ada kelembagaan dalam bentuk perangkat penguasa adat; (3) ada wilayah hukum adat yang jelas; (4) ada pranata dan perangkat hukum, khususnya peradilan adat yang masih ditaati; dan (5) ada pengukuhan dengan peraturan daerah.

Dengan pengaturan mengenai masyarakat hukum adat yang masih tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undang dan tidak bersifat sektoral, maka berbagai peraturan yang ada belum dapat menampung kebutuhan hukum masyarakat hukum adat. Hal ini mengakibatkan tidak adanya kepastian hukum bagi masyarakat hukum adat dalam memperoleh pengakuan, pelindungan, dan pemberdayaan. Oleh karena itu, diperlukan pengaturan mengenai pengakuan, perlindugan dan pemberdayaan masyarakat hukum adat secara komprehensif dalam suatu undang-undang

4. Landasan Politis

Secara politis tujuan dari dimasukkannya pengaturan desa kedalam konstitusi adalah untuk menjamin keberlangsungan bentuk desa yang khususnya berdasar pada kesatuan masyarakat hukum adat. Hal ini sejatinya didasarkan pada corak yang diinginkan oleh *foundingleader* bangsa Indonesia dalam naskah asli Pasal 18 UUD 1945 bahwa, Indonesia kala itu menghendaki agar desa diakui secara konstitusional baik desa sebagai kesatuan masyarakat hukum adat maupun desa sebagai daerah yang bersifat istimewa.

Dalam penjelasan pasal 18 UUD 1945 yang menyebutkan adanya "hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa", hal ini ditafsirkan sebagai daerah-daerah yang memiliki susunan asli yakni *zelfbesturende landschapen* dan *volksgetneenschappen*. Kemudian dalam alinea terakhir penjelasan Pasal 18 UUD 1945 bahwa, "*Negara Republik Indonesia* ***menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa*** *tersebut dan segala aturan yang mengenai daerah itu akan* ***mengingati hak-hak asal-usul*** *daerah tersebut.*" Dari kalimat tersebut dapat ditangkap bahwa setiap peraturan negara mengenai "daerah yang bersifat istimewa" itu harus menghormati dan tidak mengabaikan terhadap hak asal-usul daerah.[244]

Selanjutnya jika dikorelasikan dengan keadaan bangsa Indonesia sekarang, maka praktik pengaturan desa saat ini tidak sesuai dengan kehendak para *foudingleader* bangsa Indonesia. Aturan tentang desa dipenuhi dengan intervensi politik yang mana hampir di setiap eranya selalu berubah sesuai dengan kepentingan politik pada era tersebut. Hal ini berakibat pada ketidakjelasannya kedudukan desa dalam sistem ketatanegaraan bangsa Indonesia. Sebagai contoh adalah selama pemerintahan desa diakui besarnya bantuan yang diperuntukkan untuk membangun berbagai sarana dan prasarana desa. Keberadaan bantuan ini menguntungkan namun juga merugikan bagi suatu pemerintah desa. Kerugian terbesar misalnya yang terjadi di masyarakat Minangkabau, yakni hilangnya peranan adat dalam mengatur kehidupan masyarakat, sehingga tingkah laku sebagian masyarakat tidak lagi mendapat intervensi moral dari nilai-nilai yang selama ini menjadi kebanggaan mayarakat Minangkabau.[245] Kemudian, saat ini hanya daerah propinsi yang diakui sebagai daerah istimewa, padahal desa dulunya juga merupakan daerah istimewa apabila merujuk pada Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 Naskah Asli.

---

244 Ni'matul Huda. 2018. Hukum Tata Negara Indonesia. Depok: Rajawali Pers. h. 309.

245 Susi Fitria Dewi. (2006) . "Konflik dalam Pemerintahan Nagari: Penelitian di Nagari Padang Sibusuk Kabupaten Sawahlunto, Sijunjung Sumatera Barat mendapat intervensi moral dari nilainilai yang selama ini menjadi kebanggaan mayarakat Minangkabau". *Jurnal Demokrasi*, 5(1). h. 68.

5. Landasan Historis

a. Era Hindia-Belanda

Pada masa penjajahan Belanda, terdapat peraturan perundang-undangan mengenai desa yaitu *Inlandshe Gemeente Ordonantie* (IGO) yang berlaku untuk Jawa dan Madura serta *Inlandshe Gemeente Ordonantie voor Buitengewesten* yang berlaku untuk daerah-daerah di luar Jawa dan Madura pada tahun 1906.[246] Aturan ini merupakan aturan pelaksana dari Pasal 71 *Regerings Reglement* (R.R) yang dikeluarkan tahun 1854 yang merupakan bentuk pengakuan terhadap adanya desa, demokrasi, dan otonomi desa. Pada tahun 1924, dalam perkembanganya *Regerings Reglement* (R.R) diganti dengan *Indische Staatsreggeling* (IS). Kemudian pasal 71 R.R diganti menjadi pasal 128 I.S.[247] Merujuk pada pasal 128 I.S, Desa-desa bumiputera diberikan hak untuk memilih anggota-anggota pemerintahan desanya sendiri, dengan syarat adanya persetujuan penguasa. Gubernur Jenderal menjaga hak tersebut terhadap segala pelanggarannya (Pasal 128 I.S Ayat (1)), dan kepala desa bumiputera diberikan hak mengatur dan mengurus rumah tangganya dengan memperhatikan peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh Gubernur Jenderal, pemerintah wilayah dan residen atau pemerintah otonom yang ditunjuk dengan ordonansi (pasal 128 I.S ayat (3)).

Dari penjelasan diatas dapat ditarik kesimpilan bahwa pada era kolonial desa dibiarkan sebagaimana adanya dan hanya diakui secara legal dalam hukum tata negara pemerintah kolonial Belanda. Meskipun diberi kebebasan dalam otonomi aslinya tetapi desa tetap dikontrol secara ketat oleh pemerintah Hindia Belanda.[248] Menurut Soenardjo, merujuk pada ketentaun yang terdapat dalam *Indische Staatsreggeling*, Belanda memberikan hak untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri kepada desa atau kesatuan-kesatuan masyarakat hukum pribumi dengan sebutan

246 Surianingrat. 1992. *Pemerintahan Administrasi Desa dan Kelurahan*, Jakarta: PT Rineka Cipta. h. 69.

247 H. Nurcholis. 2011. *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*. Jakarta: Erlangga. h. 61

248 Iis Mardeli. 2015. "Kedudukan Desa dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia". *Tesis,* Universitas Atmajaya. Diakses dari https://e-journal.uajy.ac.id. h. 8.

Inlandsche Gemeente. Inlandsche Gemeente didefinisikan sebagai "suatu kesatuan masyarakat yang bertempat tinggal dalam suatu wilayah tertentu, yang memiliki hak menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri berdasarkan kepada hukum adat dan peraturan perundang-undangan Hindia Belanda untuk hal-hal tertentu, dan pemerintahannya merupakan bagian terbawah dari susunan pemerintah kabupaten atau swapraja".[249]

Di tahun berikutnya tepatnya pada tahun 1941 pemerintah Hindia Belanda mengeluarkan undang-undang desa baru. Undang-undang desa ini lebih dikenal dengan sebutan Desa *Ordonnanntie*. Substansi yang terkandung dalam aturan tersebut adalah adanya penguatan status desa dan pemberian otonom yang lebih besar. Sehingga, melalui aturan tersebut desa tidak lagi ditempatkan sebagai subordinat dari kekuasaan diatasnya melainkan telah diakui sebagai lembaga otonom pribumi yang berhak menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri.[250] Namun aturan Desa *Ordononantie* ini tidak dapat di implementasikan sebab pada tahun 1941 kala itu, mengingat Belanda tengah menghadapi perang dengan Jepang. Yang pada akhirnya Belanda menyerah kalah dan memberikan kekuasannya pada Jepang.

b. Era Kolonial Jepang

Pada tahun 1942 kekuasaan Belanda telah berpindah ke Jepang. Namun sayangnya dalam waktu 3,5 tahun kepemimpinan Jepang tidak menghasilkan aturan baru yang dapat menggantikan aturan sebelumnya.[251] Peraturan peninggalan Hindia Belanda yakni IGO untuk desa-desa di Jawa dan Madura, dan IGOB untuk desa-desa di luar Jawa dan Madura masih diberlakukan. Pemerintah Jepang dalam waktu yang singkat itu tidak banyak mengatur bidang pemerintahan Desa.[252] Ketentuan tersebut merujuk pada bunyi UU

249 Soenardjo. 1984. *Tinjauan singkat Pemerintahan Desa dan Kelurahan*. Bandung: Tarsito. h. 14.

250 Suhartono. 2001. *Politik Lokal, Parlemen Desa: Awal Kemerdekaan sampai Jaman Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Lapera Pustaka Utama. h. 48-49.

251 H. Nurcholis. 2011. *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*. Jakarta: Erlangga. h. 50.

252 B. Surianingrat. 1992. *Pemerintahan Administrasi Desa dan Kelurahan*. Jakarta: PT Rineka Cipta. h. 73.

No. 1 Tahun 1942, tepatnya dalam bunyi Pasal 2 bahwa, "Pembesar Balatentara *Dai Nipon* memegang kekuatan pemerintahan militer yang tertinggi dan juga segala kekuasaan yang dahulu ada di tangan Gubernur Jenderal". Selanjutnya dipertegas dalam Pasal 3 bahwa, "*Semua badan-badan pemerintahan dan kekuasaannya, hukum dan Undang-undang dari pemerintah yang dahulu, tetap diakui sah untuk sementara waktu, asal saja tidak bertentangan dengan aturan pemerintahan militer*". Satu-satunya peraturan mengenai desa yang dikeluarkan oleh penguasa Jepang yakni *Osamu Seirei* No. 7 yang diterbitkan pada tahun 1944. Peraturan ini hanya mengatur tentang pemilihan Kepala Desa (*Ku-tyoo*) dan menetapkan masa jabatan Kepala Desa menjadi empat (4) tahun. Suhartono mengatakan bahwa, pada zaman penjajahan Jepang desa ditempatkan di atas *aza* (kampung, dusun) yang merupakan institusi terbawah. Pemerintahan desa pada zaman Jepang lebih menekankan fungsi pengawasan, pengendalian dan pengerahan rakyat untuk kepentingan pemerintahan Jepang. [253]

c. Era Kemerdekaan

1) UU No. 1 Tahun 1945

Pada tanggal 19 Agustus 1945, Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) telah mengadakan pertemuan guna menetapkan pembagian wilayah pemerintaan Republik Indonesia. Keputusan yang diambil yakni pembagian wilayah di Indonesia terdiri atas Provinsi, Keresidenan, Kotapraja (Swapraja), dan Kota (*Gemeente*) [254] seperti yang tertera dalam hasil keputusan berikut:

a. Daerah Republik Indonesia dibagi atas 8 (delapan) Provinsi, yaitu; Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, Maluku, dan Sunda Kecil;
b. Provinsi dibagi kedalam Keresidenan-keresidenan;
c. Kedudukan Kooti dan Kota diteruskan sesuai keadaan

253 Suhartono, 2001, *Politik Lokal, Parlemen Desa: Awal Kemerdekaan sampai Jaman Otonomi Daerah*, Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta. h. 49.
254 Sabon, M.B., 2009. *Hukum Otonomi Daerah*. Jakarta: Universitas Atmajaya. h. 90.

saat itu.

Selanjutnya pada tanggal 23 Nopember 1945 pemerintah menetapkan UU No. 1 tahun 1945 Tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah (KND), yang mana Pasal 1 undang-undang ini menyatakan bahwa Komite Nasional Daerah diadakan di Jawa dan Madura (kecuali di Daerah Istimewa Jogjakarta dan Surakarta) di Keresidenan, di kota berotonomi. Keberadaan KND dilaksanakan di Jawa, Madura, Keresidenan, Kota berotonomi dan Kabupaten serta daerah lain yang dipandang perlu oleh Menteri dalam Negeri. [255] Hal ini dapat dimaknai bahwa KND untuk wilayah Propinsi, Kawedanan, Asistenan, *Siku* dan *Ku* dalam Kota tidak perlu diselenggarakan. Yang mana ini berarti bahwa susunan daerah didalam Negara Indonesia tidak hanya terbatas pada Provinsi, Keresidenan, Kotapraja, dan Kota saja, melainkan turut diakui keberadannya Kewedanan, Kecamatan, dan Desa. Dalam pada ini keberadaan desa yang merujuk pada subtansi yang terkandung dalam UU No. 1 tahun 1945 tetap diakui keberadaannya, meskipun belum ada pengaturan khusus yang memberikan jaminan perlindungan terhadap hak asal-usulnya sebagai daerah istimewa sebagaimana yang diatur dalam penjelasan Pasal 18 UUD Tahun 1945.[256]

2) UU No. 22 Tahun 1948

Pada tanggal 10 Juli 1948, pemerintah telah menetapkan UU No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah.[257] Dalam Pasal 1 angka (1) UU No. 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-daerah Yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri, dijelaskan bahwa daerah Negara Republik Indonesia tersusun dalam tiga tingkatan, yakni: Propinsi, Kabupaten (kota besar) dan Desa (kota kecil, Nagari, Marga

255 Sujamto. 1988. *Daerah Istimewa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Jakarta: PT Bina Aksara. h. 24.

256 Iis Mardeli. 2015. "Kedudukan Desa dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia". *Tesis,* Universitas Atmajaya. Diakses dari https://e-journal.uajy.ac.id. h. 10

257 Sujamto. 1988. *Daerah Istimewa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Jakarta : PT Bina Aksara. h. 25-26.

dan sebagainya), yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Menurut Pasal 1 angka 18, susunan Daerah Otonom yang terkecil adalah desa. Dalam pada ini, UU No. 22 Tahun 1948 menghendaki pemerintah desa sebagai satuan pemerintah terbawah dibawah pemerintah kabupaten (kota besar) yang memiliki hak otonomi untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri.

3) UU No. 1 Tahun 1957

Berdasarkan UUDS 1950, UU No. 22 Tahun 1948, sudah tidak berlaku dan digantikan dengan UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Status dan kedudukan Desa di dalam UU No. 1 Tahun 1957 tertuang dalam Pasal 2 Ayat (1) yang menjelaskan bahwa, Wilayah Republik Indonesia terbagi dalam daerah besar dan kecil, yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri, dan yang merupakan sebanyak-banyaknya 3 (tiga) tingkat yang derajatnya dari atas ke bawah adalah sebagai berikut:

a) Daerah tingkat ke I, termasuk Kotapraja Jakarta Raya;
b) Daerah tingkat ke II, termasuk Kotapraja; dan
c) Daerah tingkat ke III.

UU No. 1 Tahun 1957 mengatur tentang pembentukan daerah otonom tingkat ke-III yang harus tetap memperhatikan keberadaan kesatuan masyarakat hukum yang sudah ada dan masih terpelihara. Desa dijadikan daerah tingkat ke-III sebagai daerah otonom, bukan sebagai kesatuan masyarakat hukum adat yang diakui Negara. [258]

4) UU No. 18 Tahun 1965

Pada Tahun 1965 dikeluarkan UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Berlakunya UU No. 18 tahun 1965 tentang Pemerintahan Daerah menggantikan posisi UU No. 1 Tahun 1957 dan melanjutkan ide Penpres

258 Iis Mardeli. 2015. "Kedudukan Desa dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia". *Tesis,* Universitas Atmajaya. Diakses dari https://e-journal.uajy.ac.id. h. 11.

Nomor 6 Tahun 1959[259]. Menurut Bagir Manan bahwa ketentuan-ketentuan dalam Penpres Nomor 6 Tahun 1959 dan Penpres 1960 seluruhnya diadopsi ke dalam UU No. 18 Tahun 1965. Pasal 2 ayat (1) undang undang Nomor 18 Tahun 1965 membagi wilayah Indonesia menjadi 3 (tiga) tingkatan, pasal tersebut berbunyi "*Wilayah Negara Republik Indonesia terbagi habis dalam Daerah-daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah-tangganya sendiri dan tersusun dalam tiga tingkatan pertama, propinsi dan/atau Kotapraja sebagai Daerah tingkat I. Kedua, Kabupaten dan/atau Kotamadya sebagai Daerah tingkat II. Ketiga, Kecamatan dan/atau Kotapraja sebagai Daerah tingkat III*." Undang-undang ini menempatkan kecamatan sebagai daerah tingkat III, sehingga keberadaan desa atau kesatuan masyarakat hukum adat akan diarahkan menjadi daerah tingkat III yang otonom.

5) UU No. 19 Tahun 1965

Di tahun yang sama yakni pada tahun 1965, pemerintah mengeluarkan UU No. 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja. Undang-undang ini dimaksudkan sebagai bentuk peralihan untuk mempercepat terwujudnya Daerah tingkat III di seluruh wilayah Republik Indonesia. Maksud utama yang hendak dicapai dengan UU No. 19 Tahun 1965 adalah untuk memberikan tempat dan kedudukan yang wajar kepada kesatuan-kesatuan masyarakat hukum di wilayah tersebut. Sifat dari UU No. 19 Tahun 1965 in pun tidak permanen, melainkan dimaksudkan hanya sebagai Undang-undang transisi. Pembentukan daerah tingkat ketiga diawali dengan pembentukan desa praja. Desa praja akan diubah menjadi Daerah Tingkat III.

Pada akhirnya, jika pembentukan daerah tingkat tiga sudah benar-benar dapat terbentuk, maka UU No. 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja tidak berlaku lagi.[260] UU No. 19 Tahun 1965 tidak sempat dilaksanakan karena terjadi pergantian

259 Jimly Asshiddiqie. 2008. *Pokok-pokok Hukum Tata Negara.* Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer. h. 404.

260 H. Nurcholis. 2011. *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*. Jakarta: Erlangga. h. 216.

rezim yaitu rezim Orde Lama jatuh dan digantikan oleh rezim Orde Baru. Undang-undang tentang Desa praja pada masa rezim Orde Baru dinyatakan tidak berlaku, mulai saat itu dasar hukum desa menjadi tidak jelas. IGO dan IGOB sudah dicabut oleh UU No. 19 Tahun 1965 sedangkan Undangundang Nomor 19 Tahun 1965 sudah dinyatakan tidak berlaku pada masa rezim Orde Baru.

6) UU No. 5 Tahun 1979

Dalam Pasal 1 huruf (a) UU No. 5 Tahun 1979 menyatakan bahwa; Desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat, termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri. Merujuk kepada definisi dalam pasal tersebut maka desa menjalankan dua konsep yakni sebagai masyarakat hukum yang menyelenggarakan sendiri urusan rumah tangganya sendiri (*self governing community*), dan konsep sebagai kaki tangan pemerintah pusat sebagai pemerintah lokal *ocal state government*).

UU No. 5 Tahun 1979 menyatakan secara tegas bahwa kebijakan mengenai desa menghendaki adanya penyeragaman bentuk dan susunan pemerintahan desa secara nasional. Dalam UU No. 5 Tahun 1979 juga tidak mengakui otonomi asli desa sebagai otonomi yang sudah ada baik berupa kelembagaan pemerintahan maupun budaya dan adat. UU No. 5 Tahun 1979 menempatkan desa sebagai wilayah administrasi karena desa ditempatkan di bawah wilayah administrasi kecamatan.

7) UU No. 22 Tahun 1999

Pada tanggal 4 Mei 1999 Presiden B.J Habibie menandatangani UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan meninggalkan sistem pemerintahan terdahulu yang bercorak sentralistik yang terkandung dalam UU No. 5 Tahun 1974.[261] Terbentuknya UU No. 22 Tahun 1999

261 Romli L. 2007. *Potret Otonomi Daerah Dan Wakil Rakyat Di Tingkat Lokal*. Yogyakarta:

memiliki semangat dasar yakni mengakomodir pengakuan dan penghormatan terhadap keragaman Desa sebagai Desa adat. Desa tidak lagi sebagai bentuk pemerintahan terendah di bawah camat, melainkan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berhak mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan hak asal-usul Desa. Berdasarkan Pasal 1 huruf (o) menjelaskan bahwa "*Kedudukan Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di Daerah Kabupaten*." Merujuk pada isi pasal tersebut maka keberadaan desa dalam undang- undang ini berada di daerah kabupaten/ kota. Menurut Nurcholis status desa yang terkandung dalam UU No. 22 Tahun 1999 adalah sebagai berikut, *pertama* bahwa sepanjang desa masih eksis sebagai kesatuan masyarakat hukum adat, maka pemerintah mengakuinya. *Kedua*, pengakuan terhadap pemerintah adalah pengakuan terhadap hak asal-usul dan adat istiadat desa yang bersangkutan, yang mencangkup lembaga-lembaga asli di bidang politik, ekonomi, sosial budaya, peradilan, pertahanan dan keamanan. *Ketiga*, pengakuan pemerintah terhadap lembaga-lembaga asli desa tersebut tidak sebagaimana adat istiadatnya tetapi setelah disesuaikan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan tujuan pemerintahan nasional.[262]

D. Pengaturan Penguatan Fungsi Legislasi DPD

1. Landasan Filosofis

a. Demokrasi Permusyawaratan dan Kelembagaan Parlemen

Pembukaan UUD 1945 sebagai dasar filosofi bangsa menegaskan bahwa Indonesia merupakan negara yang berkedaulatan

Pustaka Pelajar. h. 7.

262 Mardeli, Iis .2015. "Kedudukan Desa dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia". *Tesis,* Universitas Atmajaya. Diakses dari https://e-journal.uajy.ac.id. h.14.

rakyat. Kemudian dalam konstitusi kedaulatan rakyat ini dijalankan di Indonesia dengan konsep perwakilan melalui lembaga parlemen. Sebagai filosofi dalam kehidupan bernegara tentu kedaulatan rakyat harus terakomodir dan tertata dengan baik dalam susunan kelembagaan negara, khususnya dalam lembaga parlemen. Indonesia saat ini menggunakan konsep *soft bicameral* dalam sistem parlemennya. Hal ini menciptakan jurang pemisah antara DPR dan DPD yang cukup jauh dalam kinerja legislasi. DPR sebagai pemegang kekuasaan pembentuk undang-undang dan DPD menjadi *co-legislator* karena hanya dapat terlibat dalam pembahasan sejumlah rancangan undang-undang saja

Demokrasi atau kedaulatan rakyat merupakan cerminan dari alam kejiwaan, kepribadian, dan cita-cita nasional, baik secara psikologis nasional maupun secara kekeluargaan. Oleh sebab itu ditegaskan dalam pokok pikiran UUD 1945 bahwa kedaulatan berdasarkan atas kerakyatan dan permusyawaratan.[263] Selain itu, demokrasi atau kedaulatan rakyat di Indonesia juga berdasarkan kepada ciri "khidmat kebijaksanaan" yang terefleksi dari orientasi etis, sebagaimana nilai-nilai ketuhanan, perikemanusiaan, persatuan, permusyawaratan, dan keadilan. Hal inilah yang membedakan demokrasi Indonesia dengan demokrasi liberal dan demokrasi totaliter.[264]

Oleh karena itu, dalam demokrasi Indonesia (Demokrasi Permusyawaratan) yang demikian maka suatu keputusan politik dinyatakan benar apabila memenuhi terhadap empat syarat. *Pertama,* didasarkan pada asas rasionalitas dan keadilan bukan subjektivitas ideologis dan kepentingan. *Kedua,* bukan untuk kepentingan perseorangan atau golongan atau untuk kepentingan orang banyak. *Ketiga*, berorientasi jauh kedepan bukan untuk kepentingan jangka pendek yang transaksional dan destruktif. *Keempat,* bersifat imparsial yang inklusif.[265] Apabila dikorelasikan antara kondisi parlemen saat ini dengan keempat syarat keputusan politik, maka dapat ditemukan keganjilan praktik demokrasi permusyawaratan di Indonesia. Yakni berupa praktik parlemen yang condong kepada

263 Yudi Latif. 2012. *Negara Paripurna*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama .h. 475-476.
264 *Ibid.,* h. 477-478.
265 *Ibid.*, h. 278.

kepentingan politik. Hal ini terjadi akibat dari tidak adanya kontrol yang baik secara kelembagaan oleh kamar yang lain. Tidak hanya itu, produk kebijakan yang dapat dikeluarkan oleh parlemen saat ini dinilai lemah secara kualitas.

Untuk itu, negara perlu mewujudkan demokrasi permusyawaratan yang baik melalui gagasan amandemen konstitusi khususnya dengan mengubah desain kelembagaan parlemen menjadi lebih baik. Desain kamar parlemen yang cocok untuk mewujudkan demokrasi perwakilan adalah desain parlemen bikameral (dua kamar). Hal ini mempertimbangkan kondisi Indonesia yang memiliki *representative* yang luas dan beragam. Saat ini Indonesia telah menerapkan desain *bicameral* selama belasan tahun lamanya. Namun, penerapan bikameral ternyata perlu untuk diperbaiki dengan cara diubah dan disesuaikan dengan kebutuhan dan perkembangan zaman.

Menurut Denny Indrayana, jenis parlemen bicameral meliputi *perfect bicameral, strong bicameral, dan weak bicameral.* Lebih lanjut, Denny menjelaskan bahwa, praktik bikameral yang tepat adalah *strong bicameral* karena dapat berjalan secara efektif. Jika dibandingkan dengan *weak bicameral,* maka yang akan terjadi adalah dominasi dari salah satu kamar parlemen. Adapun *perfect bicameral* menyebabkan kebuntuan antara dua kamar parlemen.[266] Disisi lain, Arend Lijphart berpandangan bahwa ciri parlemen meliputi asimetris-simetris dan *congruent-incongruent*. *Pertama*, *strong bicameral* dengan desain parlemennya adalah simetris dan *incongruence*. Maka, kewenangan yang diberikan oleh konstitusi adalah simetris, artinya sama atau tidak sama (sama sekali). Secara keanggotaan, parlemen diisi oleh orang berbeda *(ingcongruence*). *Kedua*, *medium-strength bicameral* desain parlemennya yang bercirikan hilangnya salah satu syarat dari *strong* bikameral. *Ketiga*, *weak bicameral,* desain parlemen kamarnya adalah kewenangan yang berbeda (asimetris) dan keanggotaannya sama (*congruent*).[267]

266 Denny Indrayana. 2005. *DPD, Antara (ti)Ada dan Tiada, dalam Menapak Tahun Pertama "Laporan Pertanggungjawaban Satu Tahun Masa Sidang Intsiawati Ayus Anggota DPD –RI Riau". Jakarta :* the Perepheral Institute.h. 1.

267 King Faisal Sulaiman. 2013. *Sistem Bikameral Dalam Spektrum Lembaga Parlemen Indonesia.* Yogyakarta: UII Press. h. 44.

Dilihat dari pengelompokkan oleh Denny Indrayana, status *quo* saat ini, Indonesia menerapkan desain parlemen *weak bicameral* dikarenakan adanya dominasi kekuasaan di tangan DPR. Jika melihat pendapat Arend Lijphart, Indonesia menerapkan *medium-strength* karena kewenangan DPR dan DPD jauh berbeda. DPD mempunyai fungsi legislasi untuk mengajukan dan membahas rancangan undang-undang yang bersifat kedaerahan. Secara keanggotaan, DPD berasal dari unsur yang berbeda dengan DPR. DPD mencerminkan perwakilan teritorial, adapun DPR cerminan perwakilan politik. Oleh sebab itu, untuk memperkuat kinerja lembaga parlemen diperlukan adanya desain parlemen bikameral untuk mewujudkan demokrasi permusyawaratan Indonesia menjadi *strong bicameral.*

b. Perwakilan dengan Memaksimalkan Representasi Daerah

Perwakilan merupakan unsur yang erat kaitannya dengan sila keempat pancasila, yang tentu saja berhubungan dengan demokrasi permusyawaratan. Rumusan sila keempat yang telah disepakati sebagai ruh sosial Indonesia dibentuk berdasakan pada logika *deliberative.* Dalam pada ini, masing-masing individu harus saling memahami dan membantu satu sama lain. Dalam pengambilan keputusan tidak didasarkan pada logika mayoritarianisme, melainkan pada logika kolektivisme.[268] Untuk mewujudkan kolektivisme harus disertai dengan keterlibatan unsur-unsur masyarakat guna merumuskan sebuah kebijakan secara bersama-sama. Dalam praktik parlemen di Indonesia hal ini terwujud dengan konsep perwakilan DPR sebagai wakil politik dan DPD sebagai wakil daerah.

Konsep keterwakilan menghendaki adanya keterwakilan fisik dan substantif. Untuk mewujudkan perwakilan yang baik harus memenuhi adanya dua unsur tersebut. Secara praktik, keterwakilan di Indonesia mengenal dua keterwakilan ini, namun tidak berjalan secara maksimal. Misalnya seperti keberadaan DPD sebagai representasi daerah, tidak dapat berjalan maksimal secara substantif. Begitu pula pada masa UUD sebelum amandemen, terdapat utusan daerah yang menjalankan fungsi representatif dalam tubuh MPR. Namun, secara praktik, unsur keterwakilan dari utusan daerah lemah karena tidak dipilih secara langsung oleh rakyat melainkan dipilih

268 Asmaeny Azis. 2017. *Dasar Negara.* Yogyakarta: Ruas Media. h.73

oleh pemerintah daerah. Begitu juga secara substansi, utusan daerah tidak memiliki fungsi legislasi sama sekali.

Pasca amandemen, kedudukan DPD telah menggantikan utusan daerah. Unsur keterwakilan secara fisik telah terpenuhi, akan tetapi secara substansi konsep keterwakilan yang ingin diwujudkan dalam fungsi legislasi justru dikerdilkan. Kemudian akan berdampak pada tidak maksimalnya fungsi perwakilan oleh DPD itu sendiri. Menjadi suatu hal yang penting untuk memaksimalkan keterwakilan secara fisik dan substansi demi mewujudkan konsep perwakilan dan demokrasi permusyawaratan Indonesia.

2. Landasan Sosiologis

a. Pandangan Masyarakat terhadap DPD

Turunnya kepercayaan masyarakat terhadap DPD tercermin dalam data survei oleh Charta Politika pada 23-26 Agustus 2018 lalu. Dalam data tersebut, dijelaskan, bahwa dalam menjalankan fungsinya, DPD berada di peringkat terakhir dibandingkan dengan DPR dan MPR. Dari penilaian 0-100 menunjukkan DPR mempunyai nilai atau presentasi sebesar 34,8%, adapun MPR 12,8%, dan DPD 11,3%.[269] Dalam survei yang sama, masyarakat yang percaya terhadap kinerja DPD hanya terdapat 37,5%. 40,5% darinya tidak percaya kinerja DPD dan 22% tidak memberikan jawaban.[270] Jelaslah bahwa kepercayaan masyarakat terhadap DPD sangat sedikit.

Buruknya kepercayaan masyarakat terhadap DPD tentu bukan tanpa alasan. Setidaknya terdapat faktor utama seperti tidak jelasnya kinerja DPD dalam menyuarakan aspirasi kedaerahan, akibat dari kewenangan yang dikerdilkan secara sistematis oleh konstitusi. Maka dari itu penting untuk mengupayakan amandemen dengan menambahkan kewenangan legislasi DPD berupa persetujuan rancangan undang-undang terkait daerah. Hal ini guna mendobrak

269 Merdeka. Survei Charta Politika: DPR lebih baik menjalankan fungsinya disbanding MPR dan DPD". Diakses pada 16 Agustus 2020 pukul 19.45 WIB, dari https://www.merdeka.com/peristiwa/survei-charta-politika-dpr-lebih-baik-menjalankan-fungsinya-dibanding-mpr-dan-dpd.html

270 "Detik. "Charta Politika: TNI Paling Dipercaya Publik". Diakses pada Agustus, 16, 2020, dari https://news.detik.com/berita/d-4186267/charta-politika-tni-paling-dipercaya-publik-parpol-urutan-buncit

kinerja DPD dan menciptakan parlemen dua kamar yang seimbang (*strong bicameralism*). Sehingga, DPD dapat kembali dipercaya oleh masyarakat dan dapat memperjuangkan aspirasi kedaerahan secara maksimal.

b. Kebutuhan dan Harapan Masyarakat terhadap DPD

Masyarakat mempunyai harapan tinggi terhadap kehadiran DPD. Beberapa lembaga swadaya masyarakat (LSM) di NTB, Sulsel, dan NTT misalnya, menginginkan DPD bergerak secara inisiatif untuk memperjuangkan atau bahkan melalui kedudukannya sebagai senator dari daerah untuk merancang UU Hutan Sosial Kemasyarakatan, UU Perlindungan Tenaga Kerja Nusantara, UU Transaparansi Kebijakan Pembangunan Daerah, dan sebagainya. Menanggapi hal ini, Intsiawati Ayus berpendapat, bahwa DPD di daerah dianggap sebagai "Superman" atau "Sinterklas", namun ketika telah samapi di pusat (untuk menyampaikan aspirasi kedaerahan) justru tidak ada apa-apanya (tidak memiliki kewenangan yang banyak).[271]

Direktur Eksekutif Voxpol Center Research and Consulting, Pangi Syarwi Chaniago, pada Juli tahun 2019 menyatakan bahwa "Ekspektasi masyarakat terhadap DPD sangatlah tinggi. Di level legislatif, DPD mendapat legitimasi paling kuat dari rakyat dalam konteks jumlah pemilih." Lebih lanjut, Pangi juga menambahkan bahwa DPD harus ideal dengan diperkuat secara kelembagaan.[272] Kemudian, Yayasan Persahabatan Indonesia Kanada (YAPIKA) pernah menginisiasi pertemuan tatap muka antara DPD dengan berbagai elemen masyarakat di Sulawesi Tengah, Sulawesi Selatan, dan Nusa Tenggara Timur. Dari pertemuan di tiga daerah tersebut ditemukan kesamaan **cara pandang masyarakat terhadap DPD**. Yakni *pertama*, ada tuntutan agar DPD dapat meningkatkan peran di tengah keterbatasan wewenangnya secara lebih kreatif. *Kedua*, ada tuntutan agar DPD membangun hubungan komunikasi yang lebih dekat dengan masyarakat di daerah sehingga masyarakat mengetahui

271 Efrizal Syafuan Rozi. 2010. *Parlemen Indonesia: Geliat Volksraad hingga DPD.* Bandung: Alfabeta.h. 242.

272 Akurat."Pengamat Sebut Harapan Rakyat Sangat Tinggi Terhadap DPD RI". Diakses pada 19 Agustus 2020 pukul 20.43 WIB, dari *https://akurat.co/news/id-699588-read-pengamat-sebut-harapan-rakyat-sangat-tinggi-terhadap-dpd-ri*

agenda yang dibahas DPD di Jakarta serta sejauh mana pengaruhnya terhadap daerah. *Ketiga*, setiap perkembangan yang dilakukan DPD harus dapat diukur tingkat keberhasilannya dan dibutuhkan parameter kinerja DPD.[273]

Beberapa kondisi sosiologis diatas telah mencerminkan harapan besar yang diinginkan masyarakat terhadap kinerja DPD saat ini. Untuk menjawab kebutuhan masyarakat tersebut, tentu diperlukan upaya maksimal yang dapat diawali dengan memberi tambahan fungsi legislasi. Berdasarkan survei yang dilakukan oleh Lembaga Survei Indonesia (LSI), pada tanggal 7-18 Desember 2011, keinginan masyarakat agar kewenangan DPD bisa diperluas telah tergambar dengan jelas. Perinciannya, untuk responden yang mendukung penambahan kewenangan berupa kewenangan pembuatan undang-undang bersama dengan DPR sekitar 61%. Kemudian dalam hal kewenangan DPD untuk bisa secara bersama dengan DPR menyetujui RAPBN sebesar 71% dan pengangkatan pejabat publik sebanyak 64%. Bahkan untuk mewujudkan hal tersebut, sebanyak 65% responden setuju agar amandemen UUD NRI 1945 dilakukan.[274]

c. Efektivitas Legislasi Parlemen

Pada prolegnas periode 2015-2019, terdapat 38 dari 160 usulan rancangan undang-undang yang berasal dari DPD.[275] Setelah periode legislasi selama 5 tahun berakhir, hanya terdapat 91 rancangan undang-undang yang telah disetujui dan hanya 36 rancangan undang-undang yang berasal dari daftar Prolegnas 2015-2019.[276] Secara umum target dan pencapaian rancangan undang-undang yang disetujui menjadi undang-undang hanya sedikit. Berbanding

273 Yappika."Merajut Hubungan Konstituensi Dpd dan Rakyat". Diakses pada 19 Agustus 2020 pukul 20.43 WIB , dari *https://yappika-actionaid.or.id/merajut-hubungan-konstituensi-dpd-dan-rakyat/* .

274 Berita Satu. " Survey LSI : Masyarakat Ingin Kewenangan DPD Diperluas" . diakses pada 19 Agustus 2020 pukul 20.43 WIB, dari *https://www.beritasatu.com/nasional/33712-survey-lsi-masyarakat-ingin-kewenangan-dpd-diperluas*

275 Kementerian Hukum dan HAM." Prolegnas ". Diakses pada 19 Agustus 2020 pukul 20.43 WIB, dari *http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/prolegnas-2015-2019.html*

276 Republika."Serba-Serbi dan Kontroversi di Ujung Masa Kinerja Legislasi". Diakses pada 19 Agustus 2020 pukul 20.43 WIB, dari *https://republika.co.id/berita/kolom/fokus/19/10/01/pynca8409-serbaserbi-dan-kontroversi-di-ujung-masa-kinerja-legislasi*

terbalik jika nantinya fungsi legislasi DPD dimaksimalkan. Tentu DPD dapat membantu menyelesaikan rancangan undang-undang mengenai kedaerahan sehingga dapat mengefektifkan kinerja legislasi parlemen secara umum.

Kemudian, sebagai bagian dari lembaga perwakilan, DPD dituntut untuk dapat menjalankan fungsi legislasi secara masksimal. Tidak hanya itu, dalam sistem parlemen bikameral, DPD juga dituntut untuk saling mengawasi dan saling koordinasi (*check and balances*) bersama dengan DPR maupun Presiden. Namun demikian, praktik fungsi legislasi di Indonesia masih jauh dari kata sempurna. Hal ini ditunjukkan dengan beberapa data sebagai berikut.

Pertama, berdasarkan survei yang dilakukan oleh *Word Economic Forum* pada tahun 2016, skor sebesar 3,8 diberikan untuk Indonesia dalam hal efektivitas legislasi. Singapura menjadi negara dengan skor tertinggi di dunia dengan nilai 6,3. Sementara Indonesia menempati urutan ke-69 untuk tingkat dunia dan ke-4 di kawasan Asia Tenggara. Indonesia tertinggal dengan Laos, Malaysia, dan juga Singapura. World Economic Forum juga menilai legislasi suatu negara dengan mengukur efektivitas dalam membuat kebijakan perundang-undangan. Studi ini memberikan skor 1 hingga 7 pada setiap negara. Rata-rata skor negara-negara di dunia adalah 3.8, sementara Indonesia masih berada pada level rata-rata dan tertinggal dari negara tetangga.[277]

Data *kedua* yang menunjukkan buruknya kinerja legislasi adalah indeks dari Bank Dunia yang mengukur kemampuan lembaga legislatif dalam membentuk dan mengimplementasikan kebijakan. Data ini menunjukkan skor mutu regulasi Indonesia sejak 1996 hingga 2017 yang selalu berada di bawah nol (dari skala -2,5 [dibaca: minus 2,5] hingga 2,5). Untuk negara kawasan Asia Tenggara, pada 2017, Indonesia hanya menempati posisi kelima dengan skor -0,11 [dibaca: minus 0,11], tertinggal jauh dari Negara Singapura yang memiliki skor 2,12 di peringkat pertama.[278]

277 "Efektivitas Legislatif Indonesia Masih Rendah". Diakses pada 19 Agustus 2020 pukul 20.43 WIB. Diakses pada 19 Agustus 2020 pukul 20.43 WIB dari *https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2016/12/08/efektivitas-legislatif-indonesia-masih-rendah*,

278 Agil Oktaryal. "Bahaya Omnibus Law terhadap Demokrasi". Diakses pada 19 Agustus 2020 pukul 20.43 WIB, dari *https://kolom.tempo.co/read/1282810/bahaya-omnibus-law-terhadap-*

Kedua data diatas menunjukkan kinerja parlemen yang buruk dalam menjalankan fungsi legislasinya. Melihat pada *status quo* saat ini yang masih mengkerdilkan kewenangan DPD, tentu lompatan besar diperlukan guna memperbaiki kinerja legislasi parlemen baik secara kualitas maupun kuantitas. Dalam pada ini, permasalahan dapat diselesaikan melalui penambahan kewenangan DPD dalam menjalankan fungsi legislasinya. Sekalipun hanya menambah kewenangan untuk menyetujui terhadap rancangan undang-undang, tentu hal ini dapat meningkatkan kinerja DPD. Tidak hanya itu, peran DPD untuk saling mengawasi dan mengontrol (*check and balances*) dalam menjalankan fungsi legislasi bersama dengan DPR dan Presiden dapat terwujud.

3. Landasan Yuridis

a. Undang-Undang Dasar 1945

Dewan Perwakilan Daerah merupakan salah satu dari tujuh lembaga tinggi negara yang disebutkan dalam UUD 1945. Untuk melakukan penataan kelembagaan serta pembagian kekuasaan antar lembaga negara secara ideal, perlu dilakukan pengkajian secara menyeluruh dan mendalam dengan mempertimbangan kesesuaian antara teori, asas, dan kaidah hukum, dengan praktik di negara Indonesia selama ini. Pengkajian terhadap kelembagaan DPD juga perlu memperhatikan kesesuaian dengan konstitusi. Melihat pada penempatan DPD dalam UUD NRI 1945, dapat dikatakan bahwa DPD sebagai lembaga legislatif diharapkan dapat berjalan bersama dengan DPR dalam menjalankan fungsi legislasi. Namun, kedua lembaga ini memiliki pembagian tugas dan kewenangan yang tidak berimbang.. DPR dapat mengajukan, membahas dan menyetujui semua rancangan undang-undang. DPD hanya dapat mengajukan dan membahas rancangan undang-undang yang hanya terkait dengan daerah. Bahkan, DPD tidak memiliki kewenangan untuk menyetujui rancangan undang-undang yang telah diajukan dan dibahasnya itu. Oleh beberapa pakar ilmu ketatanegaraan, DPD dalam kondisi ini disebut sebagai *co-legislator* dari DPR. Hal ini terbukti dengan beberapa pengaturan pada Pasal 22D UUD NRI 1945, yakni:

---

demokrasi/full&view=ok

(1) DPD dapat **mengajukan** kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

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

(3) Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dapat melakukan pengawasan (kontrol) atas Pelaksanaan UU mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran dan belanja negara; pajak, pendidikan, dan agama, serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Kemudian, melihat pada pengaturan kewenangan DPD dalam UUD, kata "dapat" dalam Pasal 22D Ayat (1) menggambarkan DPD **tidak memiliki kekuasaan legislatif yang efektif** untuk mengajukan rancangan undang-undang, berbeda dengan Presiden dan DPR yang menggunakan frasa "berhak". Kemudian, frasa "ikut membahas" rancangan undang-undang berkaitan dengan otonomi daerah dan sebagainya, juga frasa "memberikan pertimbangan" kepada DPR dalam APBN menunjukkan bahwa kewenangan DPD **tidak sebanding** dengan DPR dan Presiden dalam legislasi.[279]

279 Saldi Isra. 2010. *Pergeseran Fungsi Legislasi.* Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada. h. 257.

Kemudian, secara sistematis, keberadaan DPD berkaitan erat dengan dua hal. *Pertama,* berkaitan dengan MPR dan *kedua*, berkaitan dengan otonomi daerah. Kaitan dengan MPR terlihat dalam bunyi Pasal 2 Ayat (1) bahwa, "*Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang*." Pengaturan ini secara tidak langsung menggambarkan bahwa MPR adalah *joint session* dari angggota DPR dan DPD. Struktur MPR yang demikian, harus didukung dengan jelasnya pemisahan keterwakilan dalam tubuh MPR. Hal ini guna dalam menjalankan fungsinya, MPR tidak hanya dijadikan sebagai wadah untuk menampung aspirasi DPR saja, melainkan juga DPD. Baik DPR maupun DPD harus mendapat porsi yang sama di dalam MPR. Maka dari itu, penting untuk memisahkan tugas dan kewenangan antara DPR dan DPD secara tegas.

Kemudian, mengenai otonomi daerah telah diatur dalam Pasal 18 UUD NRI 1945. Penggambaran otonomi daerah dalam bunyi Pasal 18 Ayat (1) bahwa, "*Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah-daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota yang mempunyai pemerintahan daerah*" menggambarkan bentuk negara Indonesia yakni negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Kewenangan DPD yang dapat menjalankan fungsi legislasi seputar otonomi daerah dan kedaerahan untuk melestarikan dan mengembangkan daerah-daerah dalam negara kesatuan, merupakan titik singgung antara DPD dengan otonomi daerah. Dalam menjalankan fungsi legislasi tersebut, DPD dapat mengajukan dan ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber ekonomi lain serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Berdasarkan beberapa penjabaran diatas, apabila dilakukan evaluasi secara menyeluruh maka terdapat beberapa catatan penting yang dapat menjadi landasan ide perubahan dan perbaikan terhadap fungsi kelembagaan Dewan Perwakilan Daerah, yakni:

1) Dewan Perwakilan Daerah mempunyai kewenangan legislasi yang terbatas oleh konstitusi sehingga menghambat aktualisasi DPD sebagai Utusan Daerah.
2) Berkaitan dengan hubungannya dengan MPR, DPD di desain sebagai pengganti dari Utusan Daerah (UD) yang menampung, membawa, dan menyampaikan aspirasi kedaerahan ke pusat. Maka karakter DPD ini perlu dilestarikan dan diperkuat sebagai *regional representation* melalui perbaikan terhadap kewenangan legislasi DPD.
3) Berkaitan dengan hubungannya dengan desain negara kesatuan yang desentralisasi melalui otonomi daerah, DPD berperan penting bahkan menjadi lembaga yang paling fundamental untuk menyampaikan aspirasi kedaerahan. Agar aspirasi kedaerahan dapat tersampaikan dengan baik, maka perlu dilakukan perbaikan terhadap kewenangan legislasi DPD.

b. Putusan Mahkamah Konstitusi

Upaya penguatan terhadap DPD pernah beberapa kali dilakukan melalui jalur *judicial review* di Mahkamah Konstitusi. Salah satunya adalah pengujian yang pernah dilakukan dan menghasilkan Putusan MK No. 92/PUU-X/2012. Pengujian ini dilakukan oleh kelompok *Non-Government Organization* (NGO) dan Perorangan bersama DPD secara institusional terkait kewenangan legislasi DPD dalam UU No. 27 Tahun 2009 dan UU No. 12 Tahun 2011 yang dinilai kontras dengan UUD NRI 1945.[280]

Dalam pengujian ini, pemohon mendalilkan permohonan pengujian pada lima tema pokok yakni: Pertama, kewenangan DPD dalam mengajukan rancangan undang-undang. Dalam hal ini pemohon mendalilkan bahwa kewenangan DPD dalam Pasal 102 Ayat (1) huruf d dan huruf e UU No. 27 Tahun 2009 dan Pasal 48 Ayat (2) dan (4) UU No. 12 Tahun 2011, telah mereduksi kewenangan legislasi DPD menjadi hanya setara dengan kewenangan legislasi anggota, komisi, dan gabungan komisi di DPR. Kemudian Pasal 143 Ayat (5) dan Pasal 144 UU No. 27 Tahun 2009 secara sistematis di nilai mengurangi kewenangan DPD sejak awal

280 King Faisal Sulaiman. 2013. *Sistem Bikameral Dalam Spektrum Lembaga Parlemen Indonesia.* Yogyakarta: UII Press. h. 191.

proses pengajuan rancangan undang-undang. Kemudian, Pasal 147 Ayat (1) dan (2), Pasal 46 Ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 telah merendahkan kewenangan DPD menjadi lembaga sub-ordinat DPR karena meniadakan kewenangan konstitusional untuk mengajukan rancangan undang-undang.

Terhadap dalil pemohon tersebut MK berpendapat bahwa kewenangan konstitusional DPD mengenai pengajuan rancangan undang-undang telah ditegaskan dalam Pasal 22D Ayat (1) UUD 1945. Kata "dapat" merupakan **pilihan subjektif DPD** untuk mengajukan atau tidak mengajukan rancangan undang-undang berkaitan dengan wilayah kewenangan DPD. Dan oleh itu sebab itu dimaknai pula sebagai hak dana tau kewenangan konstitusional sebagaimana Presiden yang berhak untuk melakukan pengajuan rancangan undang-undang kepada DPR.[281]

Begitu pula permohonan pemohon dalam hal kewenangan DPD ikut membahas rancangan undang-undang. Menurut pemohon dalam beberapa pasal dalam dua undang-undang yang diujikan tersebut telah meniadakan dan mereduksi kewenangan pemohon dalam pembahasan rancangan undang-undang. Menurut MK kewenangan pemohon dalam pembahasan rancangan undang-undang telah diatur demikian sebagaimana dalam Pasal 22D Ayat (2) UUD NRI 1945. Dan dengan demikian pembahasan rancangan undang-undang harus melibatkan DPD pada pembahasan tingkat I dan DPD dapat menyampaikan pendapat pada pembahasan tingkat II sampai dengan sebelum tahap persetujuan.

Kemudian berkaitan dengan keterlibatan DPD dalam program legislasi nasional (prolegnas) menurut MK perlibatan DPD dalam prolegnas adalah konsekuensi dari adanya Pasal 22D Ayat (1). Karena apabila DPD tidak dilibatkan dalam prolegnas maka sangat mungkin DPD tidak dapat melaksanakan kewenangannya untuk mengajukan rancangan undang-undang. Sementara dalam hal memberikan pertimbangan atas rancangan undang-undang, yang mana pemohon mendalilkan bahwa aturan Pasal 71 huruf f dan g, serta Pasal 107 Ayat (1) huruf c UU No. 27 Tahun 2009 bermakna bias dan cenderung mengaburkan esensi DPD dalam proses pembahasan rancangan

281 *Ibid.*, h. 202-203.

undang-undang. Menurut MK makna memberikan pertimbangan tidak sama bobotnya dengan kewenangan ikut membahas. Dengan kata lain, hal terpenting adalah kewajiban bagi DPR dan Presiden untuk meminta pertimbangan DPD dalam rancangan undang-undang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.[282]

Berbeda halnya dengan kewenangan DPD untuk menyetujui rancangan undang-undang. Dalam hal ini pemohon mendalilkan bahwa ketentuan Pasal 71 huruf a, huruf d, dan huruf e UU No. 27 Tahun 2009 dan Pasal 70 Ayat (1) dan (2) UU No. 12 Tahun 2011 telah mereduksi kewenangan konstitusional DPD untuk ikut serta memberikan persetujuan rancangan undang-undang. Menurut Mahkamah telah jelas kewenangan DPD hanya untuk ikut membahas dan tidak ikut serta memberikan persetujuan terhadap suatu rancangan undang-undang dalam kewenangannya.[283]

Pada pengujian lain, yakni melalui Putusan Mahkamah Kontitusi (MK) No. 79/PUU-XII/2014 terhadap sejumlah pasal dalam UU No. 17 Tahun 2014 tentang Perubahan UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR dan DPD, dan DPRD (UU MD3). Kesimpulan dari Putusan MK tersebut adalah *pertama*, Pasal 71 huruf c UU MD3 dimaknai "*membahas rancangan undang-undang (RUU) yang diajukan Presiden, DPR atau DPD yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber ekonomi lain serta perimbangan keuangan pusat dan daerah*." Dalam proses pembahasan, DPD diikutsertakan sampai sebelum mengambil persetujuan bersama antara DPR dengan Presiden.

Kedua, Pasal 166 Ayat (2) UU MD3 dimaknai rancangan undang-undang yang dimaksud sebagaimana pada Ayat (1) beserta naskah akademik disampaikan oleh pimpinan DPD secara tertulis kepada pimpinan DPR dan Presiden. *Ketiga*, Pasal 250 Ayat (1) UU MD3 dimaknai "*Dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 249, DPD memiliki kemandirian dalam menyusun anggaran yang dituangkan dalam program dan*

282 *Ibid*., h. 206-207.
283 *Ibid*., h. 201-205.

kegiatan disampaikan pada Presiden untuk dibahas bersama DPR sesuai ketentuan perundang-undang yang berlaku." *Keempat*, Pasal 277 Ayat (1) UU MD3 dimaknai "*Rancangan undang-undang disampaikan dengan surat pengantar pimpinan DPD pada pimpinan DPR dan Presiden*."

Terdapat satu lagi putusan MK yang cukup fundamental kaitannya dengan konsep keanggotan DPD. Yakni pada pengujian UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu (UU Pemilu) melalui Putusan MK dengan No. 30/PUU-XVI/2018. MK mengabulkan permohonan pemohon Muhammad Hafidz bahwa frasa "pekerjaan lain" dalam Pasal 182 huruf i UU Pemilu bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai mencakup pengurus partai politik. Kesimpulan dari putusan MK ini adalah anggota DPD tidak boleh berasal dari pengurus partai politik. Hal ini dimaksudkan sebagai bentuk penegasan atas konsep keterwakilan dari DPD yakni sebagai *regional representation* dan menghindari dari *double representation* antara DPR dengan DPD.

Oleh tiga Putusan MK tersebut dapat ditarik beberapa catatan yang menjadi landasan penyempurnaan kelembagaan DPD yakni:

1. Putusan MK No. 92/PUU-X/2012 dan Putusan MK No. 79/PUU-XII/2014 menegaskan kembali fungsi legislasi DPD sebagaimana maksud asli dalam Pasal 22D UUD 1945.
2. Putusan MK No. 92/PUU-X/2012 dan Putusan MK No. 79/PUU-XII/2014 membatasi kewenangan legislasi DPD sampai pada tidak diberikannya kewenangan persetujuan terhadap rancangan undang-undang.
3. Dengan tetap tidak diberikannya kewenangan untuk memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang, maka tidak ada jaminan rancangan undang-undang memuat aspirasi kedaerahan yang telah ditampung dan disampaikan oleh DPD ke pusat.
4. Putusan MK No. 30/PUU-XVI/2018 menegaskan keterwakilan DPD sebagai *regional representation,* dan bukan *political representation*. Namun, sekalipun pemurnian DPD telah dilakukan sesuai Putusan MK, tetap saja kinerja DPD tidak

maksimal karena fungsi legislasi DPD yang masih terbatas.

4. Landasan Politis

Pembahasan dalam sidang MPR terkait pembentukan DPD sebagai salah satu kamar di parlemen pernah menyinggung terkait konsep *strong bicameral.* Sebagaimana disampaikan oleh Tim Ahli PAH I Ketua Bidang Politik, Maswadi Rauf bahwa: "*Bagi Indonesia, bikameralisme yang* strong *ini sebuah kebutuhan yang sangat mendesak, mengingat beragamnya masyarakat kita, mengingat berbagai macam daerah dengan tingkat perkembangan dengan tingkat kepentingan, sehingga sebenarnya bikameralisme yang kuat itu dimaksudkan untuk bisa memperjuangkan lebih baik aspirasi kepentingan yang berkembang di daerah, sehingga bikameralisme yang kuat ini, bisa kita anggap sebagai bagian dari usaha untuk memperkuat negara kesatuan*."[284] Hal ini tentu wajar disampaikan dalam forum sidang MPR yang menentukan arah pembentukan DPD. Perwujudan *strong bicameral* dengan DPD yang kuat akan mewujudkan wakil daerah yang dapat menyampaikan aspirasi kedaerahan secara maksimal. Tentu DPD juga dapat mengontrol terhadap kinerja legislasi DPR.

Namun saat itu terjadi perdebatan panjang tentang sistem parlemen bikameral yang digunakan. Menurut Denny Indrayana, oleh karena pembahasan tersebut berkepanjangan, terjadilah *bargaining* politik untuk mengambil keputusan. Khususnya saat itu adalah *bargaining* antara Partai Golkar dengan PDIP terkait *soft bicameral* dan pemilihan Presiden secara langsung.[285] Keputusan dengan transaksi politik seperti ini merupakan keputusan yang dinilai **tidak cukup matang.** Keputusan mengenai arah bikameral parlemen yang tidak lazim ini telah menghasilkan tatanan *soft bicameral* dalam parlemen, sehingga berdampak pada tidak maksimalnya fungsi legislasi DPD.

284 Efrizal Syafuan Rozi. 2010. *Parlemen Indonesia: Geliat Volksraad hingga DPD.* Bandung: Alfabeta. h. 284.

285 *Ibid*. h. 285.

5. Landasan Historis

Wacana amandemen untuk memperkuat DPD telah beberapa kali disuarakan oleh masyarakat. Selain oleh 61%. masyarakat yang menginginkan penguatan terhadap kewenangan DPD dan 65 persen yang setuju agar amandemen UUD 1945 dilakukan kembali,[286] terdapat upaya untuk melakukan amandemen pada tahun 2007. Tepatnya pada 22 Mei 2007, upaya amandemen tersebut diawali dengan diselenggarakannya Rapat Gabungan Pimpinan MPR. Terhitung sejak tanggal itu hingga 30 hari kedepan, diadakan persiapan untuk mencabut atau menambahkan usulan amandemen. Kemudian pada 9 Mei 2007, pimpinan kelompok DPD menyerahkan usul perubahan Pasal 22D yang ditandatangani oleh 238 orang. Namun, hingga batas waktu "tarik-ulur" selesai, pertentangan atas dilakukannya amandemen terus terjadi. Terjadi penolakan amandemen dengan beberapa alasan seperti, bukan saat yang tepat untuk melakukan amandemen dan saat yang tepat adalah setelah tahun 2009. Ada juga yang menolak tanpa alasan yang kuat.[287] Jauh sebelum itu, ternyata pada tahun 8 Juni tahun 2006, kelompok DPD pernah mengajukan usul amandemen Pasal 22D UUD 1945. Namun, unsur amandemen belum memenuhi syarat. Disisi lain usulan ini belum mendapat dukungan positif dari pimpinan MPR RI.[288]

E. Pengaturan Purifikasi Kewenangan Mahkamah Konstitusi

1. Landasan Filosofis

Negara Indonesia memiliki empat tujuan mulia yang tertuang dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, yaitu: melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; memajukan kesejahteraan umum; mencerdaskan kehidupan bangsa; ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan,

286 Berita Satu. " Survey LSI : Masyarakat Ingin Kewenangan DPD Diperluas". Diakses pada 19 Agustus 2020 pukul 20.43 WIB, dari *https://www.beritasatu.com/nasional/33712-survey-lsi-masyarakat-ingin-kewenangan-dpd-diperluas*

287 King Faisal Sulaiman. 2013. *Sistem Bikameral Dalam Spektrum Lembaga Parlemen Indonesia.* Yogyakarta: UII Press. h. 234-237.

288 *Ibid*., h. 225.

perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Tujuan-tujuan tersebut secara berurutan menjadi prasyarat tujuan berikutnya. Tanpa adanya perlindungan bagi segenap bangsa Indonesia mustahil untuk memajukan kesejahteraan umum, dan seterusnya.

Melindungi segenap bangsa indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia menjadi satu hal yang paling utama. Di sisi lain, Indonesia merupakan negara hukum sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 Ayat (3) UUD NRI 1945. Perlindungan terhadap hak asasi manusia menjadi unsur penting di semua konsep negara baik *rechtstaats, rule of law*, bahkan negara hukum modern menurut Jimly Asshidiqie.[289] Implikasinya, perlindungan terhadap hak-hak konstitusional warga negara merupakan prasyarat mutlak yang harus ada (*conditio sine qua non*) dalam negara hukum Indonesia.

Dalam pancasila setidaknya terdapat dua sila yang memberikan dasar tentang keadilan. Sila kedua berbunyi *"kemanusiaan yang adil dan beradab"* yang dapat dimaknai sebagai keadilan yang diperoleh setiap orang yang muncul dari dalam diri pribadi. Sedangkan sila kelima *"keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia"* dipahami sebagai keadilan yang terwujud dari interaksi sosial bersama. Karenanya, keadilan menjadi fondasi yang kokoh demi terwujudnya cita dan impian di betuknya negara indonesia.

Kepentingan utama dari setiap warga negara adalah adanya jaminan perlindungan dari setiap hak yang dimilikinya. Terlebih, hak yang dijamin dalam konstitusi atau hak konstitusional warga negara. Dalam hal ini, setiap warga negara memiliki peran penting dalam mewujudkan keadilan bagi dirinya yang diimplementasikan melalui jaminan perlindungan terhadap hak-hak konstitusional warga negara. Menjadi persoalan dan hambatan besar dalam mewujudkan keadilan dan supremasi konstitusi apabila terdapat *hyper regulation* dan disharmoni peraturan perundang-undangan. Keduanya berpotensi mengancaman hak-hak konstitusional warga negara. Hal ini dapat saja terjadi bilamana negara dalam mengeluarkan peraturan perundang-undangan hanya ditujukan untuk memenuhi hasrat politik semata, dan tidak untuk menjawab kebutuhan masyarakat. Sehingga, hal ini membuat kepastian hukum, yang merupakan unsur utama perlindungan dan penjaminan hak konstitusional, menjadi sulit terwujud.

289 Jimly Asshiddiqie. 2010. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia.* Jakarta: Sinar Grafika. h. 154.

Untuk itu, MK di bentuk dengan tujuan untuk mengawal dan mewujudkan supremasi konstitusi. Namun dalam praktiknya, peran sebagai *the guardian of the constitution* belum dapat berjalan secara maksimal. Hal tersebut dikarenakan kewenangan MK yang di atur dalam UUD NRI 1945 sangat terbatas. Seharusnya, penerapan pengujian peraturan perundang-undangan yang terintegrasi dapat dilakukan oleh MK, mengingat MK sangat relevan secara kewenangan demi mewujudkan supremasi konstitusi. Begitu pula dengan pengaduan konstitusional, yang mana kewenangan ini harus dimiliki oleh MK sebagai *the protector of constitutional right*. Hal ini guna menjamin dan melindungi terhadap hak setiap warga negara yang tercederai oleh berlakunya suatu peraturan ataupun oleh kebijakan yang dikeluarkan oleh lembaga publik.

2. Landasan Sosiologis

a. Pengujian Peraturan Perundang-undangan

Saat ini, peradilan di Indonesia menerapkan bifurkasi sistem atau sistem peradilan yang berpuncak pada dua lembaga peradilan. Di Indonesia sistem bifurkasi ini dijalankan oleh MA dan MK. Pembagian tugas dan fungsi antara kedua lembaga negara ini masih belum jelas atau semu, misalnya di bidang pengujian peraturan perundang-undangan. Inilah yang kemudian membuat sistem peradilan di Indonesia disebut bifurkasi semu. Adanya bifurkasi yang semu ini membuat uji materiil oleh kedua lembaga peradilan menjadi tidak efektif dari segi waktu pelaksanaannya. Para pencari keadilan diharuskan berpindah dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi ketika dirugikan oleh berlakunya peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang bertentangan terhadap Undang-Undang Dasar. Disisi lain, ketika MA telah mengeluarkan putusannya terkait uji materiil suatu peraturan perundang-undangan yang ternyata bertentangan dengan putusan MK, maka yang diunggulkan adalah putusan MK. Secara hierarki norma hukum, batu uji untuk pengujian di MK lebih tinggi kedudukannya dibandingkan dengan batu uji untuk pengujian di MA. Tentu hal ini membuat tidak adanya kepastian hukum bagi warga negara ketika bunyi putusan MA mengabulkan atau tidak mengabulkan sesuatu, dan putusan MK secara tidak langsung telah menganulir putusan tersebut karena undang-undang yang dijadikan batu uji dalam putusan MA telah

dinyatakan inkonstitusional oleh MK. Inilah yang membuat sistem peradilan bifurkasi menjadi tidak efektif, selain karena membuang waktu, pikiran, uang, dan tenaga, sistem ini membuat keadilan terpenuhi secara tertunda atau bahkan tidak terpenuhi sama sekali.

Dalam praktiknya, telah terjadi banyak penumpukan perkara di MA yang selalu bertambah tiap tahunnya. Pada periode Januari-Agustus 2017 beban perkara di MA sebanyak 13.203 perkara, terdiri dari perkara yang diterima sebanyak 10.846 perkara dan sisa perkara akhir tahun 2016 sebanyak 2.357 perkara.[290] Jumlah hakim agung pada periode tersebut sebanyak 44 orang, sehingga secara rasio penangan perkara di MA adalah 1 : 300 (satu hakim untuk 300 perkara). Oleh karena satu perkara ditangani oleh tiga orang hakim maka alokasi rata-rata setiap hakim menangani 900 berkas perkara. Beban yang terlalu tinggi terhadap hakim ini dikhawatirkan akan mempengaruhi kualitas putusan yang dihasilkan oleh MA. Di sisi lain, hukum acara di MA dalam pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang dilaksanakan secara tertutup, sehingga keterlibatan publik dan tingkat transparansinya sangat rendah. Hal tersebut dapat dilihat Peraturan MA No. 1 tahun 1993, Peraturan Ma No. 1 Tahun 1999, Peraturan Ma No. 2 Tahun 2002, Peraturan MA No. 1 Tahun 2004 dan terakhir diubah melalui Peraturan MA No. 1 tahun 2011. Mengingat pengujian peraturan perundangan di MA termasuk tingkat *judex jurist,* membuat MA fokus memeriksa penerapan hukumnya saja dan tidak memperhatikan fakta yang terungkap selama persidangan. Hal ini membuat MA jarang menghadirkan para pihak yang terlibat dalam pembentukan peraturan yang diujikan.

Berbeda dengan MK yang merupakan peradilan tingkat *judex factie.*[291] Sebagaimana telah diatur dalam PMK No. 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang, MK dapat mewujudkan proses beracara pengujian undang-undang secara terbuka, transparan, dan akuntabel. MK dapat

290 Gugun El Guyanie. (2013). "Urgensi Pengujian Constitutional Complaint oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia" *Jurnal Agama dan Hak Azasi Manusia,* 3(1).

291 Taufikurrahman Syahuri, *et.al*. 2014. "Pengkajian Konstitusi tentang Problematika Pengujian Peraturan Perundang-Undangan", *Laporan Penelitian*. Jakarta: BPHN, Kemenkum dan HAM. h. 48.

menghadirkan semua pihak yang terlibat dalam pembentukan suatu undang-undang, meminta keterangan, bahkan dan menafsirkan undang-undang yang sedang dujikan tersebut. Tidak hanya itu, MK bahkan memberi kesempatan bagi pemohon dan termohon untuk menghadirkan ahli untuk didengar pendapatnya guna memperjelas fakta di persidangan.

Economi analysis of law menghendaki sistem hukum yang dibangun berdasarkan aspek ekonomi terutama yang dilaksanakan secara efektif berdasarkan pertimbangan *benefit* (keuntungan) dan *risk* (kerugian). Maka, ide penyatuatapan pengujian menjadi mungkin dilakukan guna efektifitas dan efisiensi anggaran pengadilan. Melalui penyatuatapan pengujian peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh MK, maka MA tidak lagi menangani pengujian peraturan perundang-undangan lagi. Beban tugas MA menjadi berkurang, dan MA dapat secara maksimal menjalankan fungsinya sebagai *the court of justice.* Disisi lain, penyatuatapan dapat mewujudkan sistem bifurkasi yang murni *(pure bifurcation system)*. Efektifitas dan efisiensi pengujian juga akan tercapai. Nantinya, setiap undang-undang dan peraturan perundang-undangan dibawah undang-udang dapat diuji di MK secara komprehensif dan menyeluruh tanpa khawatir ada putusan lain yang akan menganulirnya. Hak konstitusional warga negara yang terlanggar lebih terjamin kepastian hukumnya. Penyatuatapan juga dapat menciptakan peraturan perundang-undangan yang lebih harmonis. Mengingat, hanya terdapat satu lembaga penafsir Undang-Undang Dasar, dan seluruh peraturan perundang-undangan dapat dilakukan pengujian terhadap Undang-Undang Dasar.

b. **Pengaduan Konstitusional**

Sejarah Indonesia mencatat banyak sekali terjadi pelanggaran hak konstitusional warga negara yang disebabkan oleh penyelewengan kekuasaan, yang bahkan hingga hari ini belum dapat diselesaikan negara. Hal ini terjadi karena tidak adanya lembaga yang dapat menampung pengaduan konstitusional saat itu, juga pengaduan warga negara atas kesewenang-wenangan lembaga publik yang membuat hak konstitusional warga negara tercederai.

MK diharapkan menjadi lembaga negara yang menangani pengaduan konstitusional. Namun, karena kewenangan MK yang diatur dalam undang-undang dasar limitatif, MK belum dapat menampung dan menyalurkan keluh kesah *(personal grivance)* warga negaranya. Padahal, kewenangan pengaduan konstitusional merupakan upaya hukum luar biasa yang dapat dilakukan oleh MK.

Jumlah pengaduan konstitusional yang masuk ke MK cukup banyak. Pengaduan ini berupa surat atau pemohonan. Pan Mohamad Faiz menyampaikan bahwa, sampai saat ini terdapat 48 surat atau permohonan yang dapat dikategorikan sebagai pengaduan konstitusional. Jumlah tersebut tiga kali lipat lebih banyak dari jumlah permohonan pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar.[292] Hal ini membuktikan banyaknya kebutuhan warga negara akan mekanisme pengaduan hak konstitusional, yang juga berbanding lurus dengan praktik sewenang-wenang yang dilakukan oleh lembaga publik terhadap hak konstitusional warga negara.

Sebagai perbandingan, berikut beberapa contoh praktik pengaduan konstitusional yang menjadi kewenangan MK di negara lain, diantaranya:

1) Mahkamah Konstitusi Jerman

Kewenangan pengaduan konstitusional (*constitutional complain*t) secara umum merupakan kewenangan Mahkamah Konstitusi Jerman untuk memutus perkara pelanggaran hak-hak asasi manusia diatur dalam Pasal 93 huruf 4a *Basic Law* 1949. Ketentuan ini selanjutnya mengatakan : *On complaint of unconstitutionality which may be entered by any person who claims that one of his basic right or one of his rights under paragraph (4) of Article 20 or under Article 33, 38, 101, 103, or 104 has been violated by public authority.*

Namun, permohonan untuk memulihkan kerugian konstitusional yang diderita oleh pemohon tidak diterima oleh Mahkamah Konstitusi. Pemohon belum melakukan upaya

292 Pan Mohamad Faiz, "Constitutional Complaint dan Hak Asasi Manusia". Diakses pada 22 Agustus 2020 dari *https://panmohamadfaiz.com/2006/09/17/constitutional-complaint-dan-hak-asasi-manusia/*

hukum biasa untuk memulihkan hak-hak konstitusionalnya, yang mada dalam praktiknya hal tersebut dapat dikesampingkan ketika terjadi kerugian yang benar-benar telah membahayakan keberadaan hak konstitusional yang bersangkutan.[293]

Permohonan dapat diajukan oleh perseorangan atau kelompok warga dengan mendalilkan kerugian konstitusional yang dialaminya kepada MK. Oleh karena itu, permohonan dapat diarahkan kepada produk legislasi atau kepada tindakan langsung aparatur negara. Di samping itu, putusan final MA juga bisa menjadi objek pengaduan manakala menyimpang dari *basic law*.

Berdasarkan kewenangan tersebut, secara teoritis keberadaan mekanisme pengaduan hak konstitusional menjadi stimulus yang dapat mendorong lembaga publik yang diadukan ikut berpartisiasi dalam proses *constitutional complaint*. Kebijakan lembaga publik yang telah di-*constitutional complaint*-kan diproses melalui pelaksanaan uji abstrak, uji konkret, dan uji permohonan individual. Melalui ketiga model pengujian tersebut, Mahkamah Konstitusi Jerman dapat menyatakan bahwa *public acts* tidak konstitusional, karena itu harus dibatalkan dan tidak dapat berlaku.

2) Mahkamah Konstitusi Korea Selatan

MK Korea Selatan menyelenggarakan seluruh kewenangannya setelah UU MK ditetapkan pada 1988. Kewenangan MK dalam menyelesaikan kasus pelanggaran hak-hak konstitusional diatur dalam Pasal 68 ayat (1) UU MK Korea Selatan. Karena MK Korea Selatan telah dinobatkan sebagai pengawal kebebasan yang merupakan syarat dan dasar bagi martabat manusia yang sejati. Berdasarkan ketentuan tersebut, MK Korea hanya dapat menerima pengaduan konstitusional *(constitutional complaint)* setelah seluruh upaya hukum biasa ditempuh oleh pemohon guna memperoleh kembali hak-haknya *(remedies)* yang lazimnya *after all*

293 Jimly Asshiddiqie dan Ahmad Syahrizal. 2012. *Peradilan Konstitusi di 10 Negara*. Jakarta: Sinar Grafika. h. 72-74.

judicial remedies have been exhausted. Pengaduan atau petisi tersebut dapat diadukan oleh setiap masyarakat terhadap peraturan *(non exercise)* atau tindakan *(exercise)* pemerintah yang melanggar hak-hak konstitusionalnya.[294]

Bercermin kepada Negara Jerman dan Korea, pengaduan konstitusional *(constitutional complaint)* menjadi jalan bagi warga negara untuk memperjuangkan hak konstitusionalnya. *Constitutional complaint* dapat dijalankan oleh MK sebagai *the guardian of the constitution* sekaligus *the protector of human rights*. MK memiliki kewenangan dan peran yang sangat sentral untuk mewujudkan supremasi konstitusi berupa perlindungan hak konstitusional.

3. Landasan Yuridis

a. Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Satu Atap

Mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan secara terpisah oleh MK dan MA, telah menimbulkan permasalahan hukum dan permasalahan dalam pelaksanaan konsep ketatanegaraan. Sebagaimana diketahui bersama, Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI 1945, menyebutkan bahwa "*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*". Karenanya, Indonesia dalam melaksanakan kedaulatan rakyat harus tetap berada dalam bingkai UUD. Namun demikian, dalam pengujian peraturan perundang-undangan hal ini belum dapat diterapkan. Saat ini negara Indonesia hanya mengenal sistem pegujian konstitusional antara undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Indonesia tidak mengenal sistem pengujian konstitusional antara peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar secara langsung. Yang ada hanyalah pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang saja. Padahal, undang-undang dan peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang sama-sama sebagai

294 Lihat Pasal 68 ayat (1) Constitusional Court Act 1998 yang berbunyi : *"Any person who claims that his basic right which is guaranteed by the Constitution has been violated by an exercise or non-exercise of government power may file a constitutional complaint, except the judgement of the ordinary courts with Constitutional Court Provided. That if any relief process is provided by other laws, no one may file a constitutional complaint without having exhausted all such process"*

sebuah produk kesepakatan, musyawarah, dan kristalisasi politik yang harus dapat di uji, di kaji, dan di cermati isi, materi dan pelaksanaannya agar sesuai dan tidak bertentangan dengan UUD.

Peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang harus dapat diuji terhadap Undang-Undang Dasar secara langsung. Misalnya saja peraturan pemerintah yang dikeluarkan oleh Presiden, merupakan peraturan pelaksana dari undang-undang. Adapun Presiden merupakan jabatan yang dipilih melalui mekanisme demokrasi (implemantasi dari kedaulatan rakyat).[295] Bahkan peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang yang tidak termasuk dalam hierarki juga merupakan produk hukum dari lembaga-lembaga yang menjalankan kedaulatan rakyat yang layak diuji konstitusionalitasnya terhadap Undang-Undang Dasar secara langsung. Konsep kedaulatan rakyat harus berjalan dalam koridor konstitusi sebagai hukum tertinggi. Sehingga yang dapat diuji konstitusionalitasnya terhadap UUD tidak hanya undang-undang saja, melainkan juga peraturan perundang-undang dibawahnya, bahkan peraturan yang tidak disebut dalam hieraki tata norma hukum. Namun demikian, pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar menyisakan kekosongan hukum (*recht vacum)*. Konstitusi belum mengatur mengenai lembaga mana yang berwenang untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap UUD.

Disisi lain, pemisahan kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan antara MK dan MA berpotensi menimbulkan terjadinya perbedaan putusan, bahkan putusan yang saling bertentangan. Potensi konflik antara MK dan MA ini telah diantisipasi melalui ketentuan Pasal 55 UU MK yang berbunyi "*pengujian Peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang sedang dilakukan oleh Mahkamah Agung wajib dihentikan apabila undang-undang yang menjadi dasar pengujian peraturan tersebut sedang dalam proses pengjian di Mahkamah Konstitusi sampai ada putusan Mahkamah Konstitusi"*.

295 Jimly Asshidiqie. 2015. *Konstitusi Bernegara: Praksis Kenegaraan Bermartabat dan Demokratis.* Malang: Setara Press. h. 94.

Berbagai problematika yang meliputi MK dan MA sebagai lembaga penegak hukum negara, membuat Indonesia sebagai negara hukum sukar mewujudkan tujuan-tujuan hukum, seperti keadilan, kemanfaatan, dan kepastian. Kepastian hukum tidak akan terwujud apabila terjadi kekosongan hukum. Tentu hal ini juga akan berdampak pada tidak terpenuhinya keadilan. Tanpa adanya kepastian dan keadilan, maka mustahil kemanfaatan hukum akan terwujud. Untuk itu, perlu mengisi kekosongan hukum dengan mengefektifkan pengujian peraturan perundang-undangan terhadap Undang-Undang Dasar secara satu atap. Kewenangan ini akan di emban oleh MK, mengingat peran MK sebagai *the guardian of the constitution* sekaligus *the protector of human rights*.

b. Pengaduan Konstitutional (*Constitutional Complaint)*

UUD NRI 1945 telah memuat jaminan perlindungan hak asasi manusia, diantaranya sebagai berikut:

1) Hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak, tercantum dalam Pasal 27 ayat (2) UUD 1945, yang menyatakan: "Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan".
2) Hak berpendapat, tercantum dalam Pasal 28 UUD 1945, menyatakan: "Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagaimana ditetapkan dengan undang-undang"
3) Hak untuk hidup dan mempetahankan kehidupannya (Pasal 28A UUD 1945)
4) Hak untuk membentuk keluarga dan perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi (Pasal 28B ayat (1) dan (2) UUD 1945)
5) Hak untuk mengembangkan diri dan memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif (Pasal 28C ayat (1) dan (2) UUD 1945)
6) Hak atas pengakuan dan jaminan kepastian hukum yang adil, hak untuk bekerja dan mendapatkan imbalan yang adil, hak untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan, dan hak atas status kewarganegaraan (Pasal

28D ayat (1) sampai ayat (4) UUD 1945)

7) Hak untuk bebas memeluk agama, hak untuk bebas meyakini kepercayaan, dan hak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat (Pasal 28E ayat (1) sampai ayat (3) UUD 1945)

8) Hak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya (Pasal 28F UUD 1945)

9) Hak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, martabat, kehormatan, dan harta bendanya, dan hak untuk bebas dari penyiksaan (Pasal 28G ayat (1) dan (2) UUD 1945)

10) Hak untuk hidup sejahtera lahir batin, bertempat tinggal, dan lingkungan yang baik, memperoleh pelayanan kesehatan, hak untuk mendapatkan kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan yang sama, ha katas jaminan sosial, dan hak milik (Pasal 28H ayat (1) sampai ayat (4) UUD 1945)

11) Hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun, bebas dari perlakuan diskriminatif. Bahwa seluruh perlindungan dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggungjawab negara yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan (Pasal 28I ayat (1) sampai ayat (5) UUD 1945)

12) Bahwa setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dan dalam menjalankan hak dan kebebasannya setiap orang wajib tunduk pada pembatasan yang ditetapkan oleh undang-undang (Pasal 28J ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945)

13) Hak turut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan negara yang tercantum dalam Pasal 30 ayat (1) UUD 1945

14) Hak untuk mendapatkan pendidikan (Pasal 31 ayat (1) dan (2) UUD 1945)

Dengan dicantumkannya hak asasi manusia dalam UUD, maka hak-hak sebagaimana telah disebutkan diatas, mendapat jaminan perlindungan secara konstitusional oleh negara. Menjadi persoalan apabila mekanisme yang dapat menjamin terlindungi dan

terjaminnya hak konstitutional warga negara tidak tersedia. Misalnya jika terjadi kerugian konstitusional warga negara oleh berlakunya suatu peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, saat ini belum ada lembaga negara yang berwenang mengujinya. Ataupun kerugian konstitusional akibat kebijakan yang dikeluarkan oleh sebuah lembaga publik, yang juga hingga saat ini belum terdapat mekanisme bagi warga negara untuk mengajukan pengaduan konstitusional apabila hak-hak konstitusionalnya tercederai.

Kewenangan yang dimiliki oleh MK saat ini yang berkaitan dengan jaminan hak konstitusional warga negara hanyalah menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar.[296] MK belum memiliki kewenangan untuk menangani pengaduan konstitusional. Dalam konsep negara hukum yang demokratis, pengaduan konstitusional merupakan upaya hukum untuk menjaga martabat yang dimiliki manusia yang tidak boleh di ganggu gugat agar tercipta keamanan dari tindakan penyelewengan kekuasaan negara.[297] Melalui mekanisme pengaduan konstitusional, negara dapat memberikan jaminan dalam setiap proses penyelenggaraan negara dan tindakan pemerintah lainnya agar tidak melanggar hak-hak konstitusional warga negara.

4. Landasan Politis

a. Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Satu Atap

Dalam sejarah perkembangan Negara Republik Indonesia, sejatinya gagasan mekanisme *judicial review* sudah ada sejak perumusan Undang-Undang Dasar 1945. Gagasan tersebut disampaikan oleh Moh. Yamin dengan memberikan kewenangan kepada MA untuk melakukan *judicial review.* Usulan tersebut disanggah oleh Soepomo dengan berlandasakan pada empat alasan bahwa: *pertama,* konsep dasar dari UUD yang sedang disusun tidak menerapkan konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power)* melainkan pembagian kekuasaan *(division of power); kedua,* disamping tidak menerapkan konsep pemisahan kekuasaan, tugas

296 Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945.

297 Slamet Riyanto. "Perlindungan Hak-Hak Konstitusional dengan Mekanisme Constitutional Complaint Melalui Mahkamah Konstitusi". Diakses pada tanggal 22 Agustus 2020, dari *http://riyants.wordpress.com/*.

hakim adalah menerapkan undang-undang bukan untuk menguji undang-undang; *ketiga,* pengujian yang dilakukan oleh hakim sangat bertentangan dengan konsep supremasi Majelis Permusyawaratan Rakyat; *keempat,* Indonesia merupakan negara yang baru saja merdeka dan tergolong sangat muda belum memiliki ahli yang berkompeten dan berpengalam untuk *judicial review*. Pada akhirnya gagasan *judicial review* tidak diterapkan dalam UUD 1945 pada waktu itu.[298]

Kewenangan *judicial review* baru dipraktiikan pada Konstitusi RIS 1949 dan UUD NRI tahun 1945. Dalam pasal 156 ayat (2) Konstitusi RIS berbunyi *"Mahkamah Agung berkuasa juga* ***menyatakan dengan tegas bahwa suatu ketentuan dalam peraturan ketatanegaraan atau dalam undang-undang daerah bagian tak-menurut-Konstitusi,*** *jika ada surat permohonan yang beralasan yang dimajukan, untuk Pemerintah Republik Indonesia Serikat, oleh atau atas nama Jaksa Agung pada Mahkamah Agung ataupun, untuk suatu pemerintahan daerah bagian yang lain, oleh Kejaksaan pada pengadilan tertinggi daerah bagian yang dimaksud kemudian."* Sedangkan dalam UUD NRI 1945 pasal 24A ayat (1) *"Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi,* ***menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang*** *terhadap undang-undang, dan mempunyai kewenangan lainnya yang diberikan oleh undang-undang."* Pasal 24C ayat (1) *"Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili di tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk* ***menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar****, memutus sengketa kewenangan lemabaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.* Tidak diterapkannya *judicial review* dalam UUDS dikarenakan terdapat ketentuan dalam Pasal 95 Ayat (2) UUDS 1950, bahwa *"Undang-undang tidak dapat diganggu-gugat"*.

Meski dalam UUD 1945 Naskah Asli belum mengenal adanya *judicial review*, namun sejak dikeluarkannya TAP MPR No. 3 Tahun 1973 (Pasal 11), TAP MPR No. 3 Tahun 1978 (Pasal 11), UU No. 14

298 Jenedri M. Ghaffar. 2009. *Kedudukan, Fungsi, dan Peran Mahakamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia.* Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI.h. 4.

Tahun 1985 (Pasal 31), hingga amandemen ketiga UUD 1945, yang kesemuanya memberikan kewenangan kepada Mahkamah Agung untuk melakukan pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang undang.[299] Pasca reformasi 1998, tepatnya pada tahun 2000 pengujian peraturan perundang-undangan diimplementasikan pada dua lembaga, yaitu MPR dan MA. Hal ini diatur dalam TAP MPR No. 3 Tahun 2000 Pasal 5 Ayat (1) *"Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang menguji undang-undang terhadap UUD 1945, dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat."* Ayat (2) *"Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang.*

Meskipun tidak menerapkan konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power)* namun mekanisme pengujian terhadap UUD 1945 tetap dapat diterapkan. Dengan merujuk pada Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 Naskah Asli dimana MPR merupakan pelaksana tunggal kedaulatan rakyat yang memiliki kedudukan yang lebih tinggi daripada lembaga negara tinggi lainnya (MPR lembaga negara tertinggi). Hal ini berdampak pada produk hukum yang dikeluarkan oleh lembaga negara di bawah MPR tidak boleh bertentangan dengan produk hukum yang dikeluarkan oleh MPR.[300]

Pasca Amandemen UUD 1945 menjadi UUD NRI 1945 terdapat pergeseran konsep dalam konstitusi. Semula, UUD 1945 menganut pembagian kekuasaan (*division of power)* dengan MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Kini, UUD NRI 1945 telah menggantinya dengan menerapkan konsep pemisahan kekuasaan *(separation of power)* dimana MPR memiliki kedudukan yang setara dengan lembaga tinggi negara lainnya serta wewenang pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar tidak lagi berada pada MPR, melainkan berada pada Mahkamah Konstitusi. Sedangkan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang masih menjadi kewenangan Mahkamah agung. Sejalan dengan konsep pemisahan kekuasaan yang di terapkan dalam UUD NRI 1945 dimana tidak terdapat lembaga tertinggi

299 Zainal Arifin Hoesein. 2009. *Judicial Review di Mahkamah Agung RI: Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-Undangan.* Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada. h. 103

300 Sri Soemantri. 1978. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, cet. ke-1. Bandung: PT Alumni. h.115

negara, penerapan pengujian peraturan perundang-undangan oleh lembaga yudisal (*judicial review*) selayaknya tidak dilaksanakan secara terpisah melainkan terintegrasi dalam Mahkamah Konstitusi.

b. Pengaduan Konstitusional

Bermula pada tahun 1830 terdapat kasus yang terkemuka di *Supreme Court* US (Mahkamah Agung Amerika Serikat) menjadi *landmark case* yang melahirkan mekanisme pengujian konstitusional di berbagai belahan dunia. Kasus ini sering dikenal dengan sebutan "Madbury vs Madison". Pada saat itu, William Marbury mengajukan gugatan kepada *Supreme Court* supaya mengeluarkan *"writ of mandamus"* sebagaimana yang diatur dalam *Section 13 Judiciary Act* Tahun 1789 dalam kondisi pergantian Presiden Amerika Thomas Jefferson. *Supreme Court* pada saat itu tetap mengadili kasus tersebut yang memberi kedudukan hukum baik untuk pemohon maupun kasus yang diajukannya. Walaupun pada akhirnya *Supreme Court* tidak mengabulkan permohonan tersebut, namun di sini *Supreme Court* telah meletakkan tonggak dari pengujian konstitusional. Kasus tersebut menjadi contoh pertama pertentangan antara undang-undang terhadap konstitusi. Ini merupakan hal yang sangat baru pada masa itu, karena pada umumnya pengadilan hanya menangani kasus perdata dan pidana secara konvensional dan tidak menangani permasalahan norma. Maka sangat layak ketika kasus Marbury vs Madison disebut sebagai *"the single most important decision in American Constitutional Law"*.

Seiring berjalannya waktu, teori hukum semakin berkembang dari konsep supremasi parlemen menjadi supremasi konstitusi. Pada akhir abad 19 telah dicetuskan sebuah gagasan untuk menambah kewenangan pengujian konstitusional di MA. Gagasan tersebut disampaikan oleh George Jelienk, seorang pakar hukum asal Austria. Gagasan tersebut terwujud pada tahun 1867 dengan MA Austria yang diberi kewenangan tambahan untuk manangani sengketa yuridis yang berhubungan dengan perlindungan atas hak-hak politik individu warga negara *vis-a-vis* berhadapan dengan pemerintahan. Pada tahun 1920 gagasan supremasi konstitusi membuat Hans Kelsen, mewujudkan pemisahan anatar Mahkamah Agung dengan Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi yang

khusus menangani sengketa konstitusional.

Konsep pengujian konstitusional kemudian berkembang menjadi beberapa bentuk implematasi pengujian yang berbasis pada konstitusi, seperti pengaduan konstitusioanal *(constitutional complaint). Constitutional Complaint* tercatat diperkenalkan dalam Pasal 144 Konstitusi Austria Tahun 1929 yang mengatur bahwa perorangan dapat mengajukan gugatan terhadap kewenangan pemerintah yang dianggap mencederai hak-hak dasar. Menyusul konstitusi Jerman yang memberikan kewenangan *Constitutional Complaint* kepada Mahkamah Konstitusinya yang tercantum dalam Pasal 93 huruf 4a, Basic Law 1949. Perkembangan sejarah inilah yang membuat pengujian peraturan perundangan-undangan menjadi semakin berkembang jenisnya. Melihat latar belakangnya dapat disadari terdapat urgensi pada setiap mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan yang berbasis konstitusi termasuk pengaduan konstitusional *(Constitutional Complaint).*

5. Landasan Historis

Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga yang lahir pasca reformasi sebagai salah satu konsekuensi bergesernya konsep supremasi Majelis Permusyawaratan Rakyat menjadi supremasi konstitusi (UUD NRI 1945). Hal ini sejalan dengan penerapan pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dalam UUD NRI 1945 dengan tidak ada lembaga tertinggi negara, setelah sebelumnya menerapakan pembagian kekuasaan dengan MPR sebagai lembaga tertinggi negara.

Mahkamah Konstitusi dibentuk dengan tujuan untuk menjaga marwah konstitusi, sehingga MK disebut sebagai pengawal konstitusi *(the guardian of the constitution)*. Konstitusi sebagai hukum tertinggi memiliki salah satu fungsi yakni sebagai pengatur dalam melindungi hak asasi manusia yang kemudian menjadi hak konstitusional warga negara. Konstitusi merupakan kristalisasi normatif atas tugas negara dalam memberikan perlindungan hak asasi manusia dan melaksanakan pemerintahan berdasarkan kedaulatan rakyat disertai batas-batas kekuasaan secara hukum yang diarahkan bagi kepentingan dan kemaslahatan rakyat secara keseluruhan. Oleh karena itu, MK juga berfungsi sebagai pengawal demokrasi agar tetap berjalan sesuai dengan Undang-Undang Dasar, sesuai dengan Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI

1945 (*the guardian of the democracy*), pelindung hak konstitusional warga negara *(the protector of the citizen's constitutional rights)* serta pelindung hak asasi manusia *(the protector of human rights)*. Jimly Assiddiqie mengatakan bahwa salah satu unsur mutlak yang harus ada dalam negara hukum adalah pemenuhan akan hak-hak dasar manusia *(basic rights)*.

Namun tujuan dan harapan yang dilekatkan pada MK belum dapat terlaksana secara optimal. Hal tersebut dilatar belakangi oleh kewenangan yang dimiliki MK sangat limitatif. *Pertama,* kewenangan *judicial review* yang terpisah antara MK dan MA, hal ini menyebabkan berbagai persoalan baru dalam bidang hukum dan penyelenggaran negara. *Kedua,* tidak adanya kewenangan MK untuk menangani pengaduan konstitusional membuat warga negara tidak memiliki akses untuk memperjuangkan hak konstitusionalnya yang tercederai akibat tindakan lembaga publik. Keterbatasan kewenangan tersebut membuat MK tidak dapat menjalankan perannya secara optimal dan efektif sebagai *the guardian of the constitution* dan *the protector of the citizen's constitutional right*. Oleh karena itu, untuk mewujudkan harapan besar yang terdapat pada MK perlu untuk menyatuatapkan kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan di MK dan menambah kewenangan MK untuk menangani pengaduan konstitusional.

Desain ketatanegaraan Indonesia pasca Amandemen UUD 1945 telah membedakan dua sistem peradilan dengan kewenangan yang dibedakan secara tegas dalam konstitusi, maka dengan ini menunjukkan sistem peradilan Indonesia menerapkan sistem bifurkasi *(bifurcation system)*. Sistem peradilan bifurkasi ini seharusnya menempatkan kewenangan yang benar-benar berbeda antara satu dengan yang lainnya. Namun dalam implementasinya (*das sein*) MA dan MK memiliki kewenangan yang saling berhimpitan dalam bidang pengujian peraturan perundang-undangan sehingga mewujudkan sistem bifurkasi yang semu.

Konstruksi kelembagaan yang ideal, MA ditujukan sebagai tempat dimana setiap orang dapat memperoleh keadilan secara umum (*court of justice*), sedangkan MK merupakan pengadilan yang bersifat konstitusional dan ketatanegaraan (*court of law*). Penyatuatapan pengujian peraturan perundang-undangan di MK dapat membangun sistem bifurkasi yang murni.

F. Penguatan Pengaturan Perlindungan Lingkungan Hidup

1. Landasan Filosofis

Kemanusiaan yang adil dan beradab menjadi salah satu filosofi kehidupan berbangsa dan bernegara yang harus senantiasa diresapi oleh seluruh komponen bangsa Indonesia. sila kedua pancasila dan alenia keempat undang-undang dasar 1945 menekankan nilai-nilai kemanusiaan yang universal yang bersumber pada hukum Tuhan, hukum alam serta sifat-sifat sosial manusia yang membentuk etika-politik dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Nilai kemanusiaan sejatinya muncul dari pengalaman interaksi manusia secara horizontal dengan sesama manusia maupun dengan alam semesta yang terefleksi dalam keselarasan dan keberlanjutan hidup manusia dan alam semesta.

Mengelola lingkungan hidup menjadi tanggungjawab seluruh umat manusia bukan karena manusia membutuhkan alam untuk mempertahankan keberlangsungannya, melainkan karena alam merupakan bagian yang tersendiri diluar manusia yang menuntut untuk dijaga, dilindungi serta dihormati keberadaanya sehingga kondisinya dapat dipertahankan dalam jangka waktu yang sangat lama.

Paradigma antroposentrisme dalam pengelolaan lingkungan hidup menjadi penyebab kerusakan lingkungan yang terjadi dewasa ini. Sumber daya alam seringkali dieksploitasi dengan dalih kepentingan manusia. Hal ini membuktikan bahwa manusia membutuhkan kontrol kekuasaannya terhadap lingkungan hidup. "*Power tends to corrupt and absolutely power corupted absolutely*" menemukan konteksnya manakala manusia sebagai pemegang kekuasaan terhadap alam, tidak memiliki batasan kekuasaan sehingga dapat berlaku sewenang-wenang dan menimbulkan kerusakan alam.

Pembatasan kekuasaan manusia dalam pengelolaan lingkungan hidup mutlak diperlukan mengingat lingkungan memiliki hak untuk tetap lestari. Bahkan wajar bila manusia diwajibkan untuk melestarikan lingkungan sebagai bentuk balas budi manusia kepada alam karena telah diberikan sumber daya kehidupan.

Menjaga alam artinya menjaga manusia. Oleh karena itu, patut sekiranya memasukkan perlindungan terhadap sumber daya alam kedalam

konstitusi negara yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai bentuk pengakuan terhadap eksistensi alam dalam kehidupan manusia sekaligus sebagai upaya untuk menjaga kelestarian alam semesta melalui perlindungan konstitusional. Hal ini merupakan usaha konkret untuk mencapai cita-cita bangsa yakni "*melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum*" sebagaimana yang telah tertulis didalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2. Landasan Sosiologis

Terdapat beberapa pertimbangan sosiologis yang perlu diuraikan terkait dengan konsep perlindungan lingkungan hidup dalam konstitusi:

Pertama, berdasarkan data BNPB bencana alam yang sering terjadi di Indonesia 90% lebih masuk kedalam kategori bencana ekologi. Kerusakan ekologi seringkali terjadi disebabkan oleh alih fungsi hutan untuk industri seperti pertambangan, kehutanan, dan perkebunan yang tidak ramah lingkungan. Berkurangnya luas hutan menyebabkan punahnya spesies-spesies yang hidup di hutan dan mengganggu keseimbangan alam.

Ketidak seimbangan lingkungan hidup telah dirasakan oleh masyarakat secara luas. Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) memprediksi Pulau Jawa akan kehilangan hampir seluruh sumber air bersih pada tahun 2040. Krisis air tersebut disebabkan oleh perubahan iklim, pertambahan penduduk hingga alih fungsi lahan.[301] Kasus ini menjadi satu contoh dari sekian kasus kerusakan alam yang ditimbulkan oleh aktifitas manusia yang berakibat pada hilangnya daya dukung alam kepada keberlangsungan hidup manusia. Kerusakan lingkungan yang demikian gentingnya mengharuskan diadakannya upaya-upaya untuk menghambat. Salah satunya membuat pembatasan ekspoitasi sumber daya alam.

Kedua, rendahnya pendidikan berbasis lingkungan hidup di Indonesia menjadi penyebab lahirnya generasi-generasi yang tidak peduli dengan permasalahan lingkungan hidup. Disamping itu, kewajiban negara untuk menerapkan perlindungan terhadap lingkungan hidup dari eksploitasi

301 Abraham Utama. "Jawa 'Kehabisan Air' Tahun 2040: Ratusan Juta Orang Terancam Bencana Yang 'Tak Pernah Terbayangkan'. Diakses pada 18 Agustus 2020, dari http://www.bbc.com/indonesia/indonesia-49190635,

seringkali terbentur dengan hak privat orang. Dalam beberapa kasus, pemerintah tidak dapat mengintervensi perbuatan eksploitasi dengan alasan melanggar hak pribadi atas sumber daya alam. Disinilah pentingnya menstimulus kesadaran menjaga lingkungan melalui pendidikan berbasis lingkungan hidup yang menyasar setiap individu sebagai langkah preventif pencegahan kerusakan lingkungan dimasa depan. Kesadaran individu untuk menjaga lingkungan hidup akan membentuk kesadaran kolektif pada masyarakat sehingga praktik pengelolaan lingkungan hidup menjadi lebih bijaksana dan berkelanjutan. Dengan dimasukkannya perlindungan lingkungan hidup dalam konstitusi berdampak pada pemmembentukan kesadaran hukum dalam masyarakat untuk menjaga dan melestarikan lingkungan hidup.

Ketiga, regulasi yang ada saat ini dinilai belum mendudukkan lingkungan hidup sebagai subjek yang berhak untuk dihormati, dijaga dan dilestarikan. sehingga paradigma yang berkembang pada masyarakat terhadap lingkungan hidup hanya sebatas pada bentuk objeknya saja, yakni sumber daya yang dapat dieksploitasi semaksimal mungkin. Upaya mengkonsepsi ulang regulasi yang ada agar lebih ramah lingkungan dan memperkuat pengawasan terhadap pengelolaan lingkungan hidup menjadi mutlak diperlukan dan harus dilakukan oleh pemerintah. Tetapi kenyataannya pemerintah justru melonggarkan pengawasannya. Terbukti, berdasarkan pernyataan Komnas HAM mengenai izin Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) yang seharusnya menjadi tameng perlindungan terhadap lingkungan hidup, sering diabaikan dan tidak dibuat dengan kajian yang komprehensif.[302] Pelonggaran izin pada AMDAL berdampak serius bagi kelestarian lingkungan hidup. Padahal seharusnya, AMDAL menjadi kunci utama pemerintah untuk mengntrol, megawasi dan menindak segala jenis perusakan terhadap lingkungan hidup.

Keempat, masyarakat kurang memiliki saluran hukum untuk mendapatkan hak memperoleh lingkungan hidup yang baik jika dihadapkan dengan kepentingan korporasi untuk melakukan eksploitasi sumber daya alam atau kepentingan negara untuk pembangunan infrastrutur. Bedasarkan data Konsorsium Pembaharuan Agraria (KPA) sejak tahun 2014 hingga tahun 2018 telah terjadi konflik pembebasan lahan dengan jumlah kasus

302 Indra Nugraha. "Komnas HAM Nilai Banyak Amdal Tambang Hanya Formalitas, Mengapa?". Diakses pada 18 Agustus 2020 , dari http://www.mongabay.co.id/2015/04/07/Komnas-ham-nilai-banyak-amdal-tambang-hanya-formalitas-mengapa/,

mencapai 1734 kasus. Selain itu Walhi menambahkan dari jumlah kasus tersebut, 555 kasus pembebasan lahan seluas 627.430 hektar berdampak pada 106.430 kepala keluarga[303].

Kasus ini menjadi indikator urgensitas dimasukkannya pengelolaan lingkungan hidup dalam konstitusi negara. Jika yang demikian dilakukan, maka akses masyarakat untuk memperoleh lingkungan hidup yang baik dapat dicapai. *Pertama*, melalui haknya memperoleh lingkungan hidup yang baik sebagaimana dijamin dalam konstitusi dan *kedua*, melalui hak lingkungan hidup itu sendiri untuk tetap lestari dan tidak dirusak.

Upaya menjaga lingkungan hidup dari kerusakannya: menciptakan pendidikan yang inklusif berbasis lingkungan hidup; mempertegas hak lingkungan hidup untuk dihormati, dilindungi dan dilestarikan; dan memperkuat pengawasan oleh masyarakat melalui jaminan hak kepada lingkungan hidup yang didalam konstitusi menjadi landasan sosiologis amandemen kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam hal perlindungan lingkungan hidup.

3. Landasan Yuridis

Negara Indonesia pada dasarnya telah meletakkan dasar konstitusional perlindungan lingkungan hidup dalam konstitusinya yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 33 ayat (4) menyebutkan "*perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip ... berkelanjutan dan berwawasan lingkungan....*". Disamping itu, pasal 28H ayat (1) juga menyebutkan bahwa "*setiap orang berhak ..... mendapatkan lingkungan yang baik dan sehat....*". Pasal 33 Ayat (4) menuntun pada bentuk pembangunan yang harus dilaksanakan secara berkelanjutan dan berwawasan lingkungan sedangkan pasal 28H ayat (1) merupakan jaminan dari keberhasilan pelaksanaan pembangunan berkalanjutan berupa hak setiap orang untuk memperoleh lingkungan yang baik dan sehat. Kenyataannya, dari dua pasal tersebut diatas muncul persoalan-persoalan yuridis baru yang mana akan diuraikan sebagai berikut:

Pertama, mengenai perlindungan terhadap lingkungan hidup, dalam konstitusi telah diakomodir hal yang demikian. Tetapi hanya mengatur

303 Siane Indriani. "Rekam Jejak Jokowi Bergelimang Penggusuran". diakses pada 18 Agustus 2020, dari http://geotimes.co.id/kolom/jokowi-bergelimang-penggusuran/,

secara implisit dan menggunakan pendekatan pembangunan ekonomi dibanding pendekatan konservasi lingkungan hidup. Problem kerusakan lingkungan yang terjadi saat ini tidak hanya terjadi karena penyebab yang instan saja semisal deforestasi. Penyebab terjadinya kerusakan lingkungan juga dapat dipengaruhi oleh pencemaran yang dilakukan secara bertahap dan dalam waktu yang lama semisal persoalan sampah. Berdasarkan data yang dikeluarkan tahun 2019 oleh kementerian kelautan dan perikanan menyebutkan sampah plastik yang mencemari lautan indonesia mencapai 1,29 juta metrik ton dan berdampak pada pencemaran 250 juta km wilayah lautan Indonesia.[304] Pencemaran akibat sampah pastilah terjadi secara bertahap dan berjalan dalam janga waktu yang lama. Jika pendekataan yang digunakan adalah pendekatan pembangunan ekonomi maka persoalan sampah tidak akan menemukan solusinya. Solusi paling ideal dari permasalah semacam ini adalah dengan dilakukannya konservasi secara konsisten dan dalam skala besar. Hal semacam ini tidak ditemukan pengaturannya dalam konstitusi Indonesia sehingga perlu ditambahkan melalui amandemen Undang-Undang Dasar.

Kedua, pendekatan pembangunan ekonomi dalam pengelolaan lingkungan hidup justru menyebabkan prespektif pengelolaan lingkungan hanya dipandang dari untung ruginya secara ekonomi. Dampaknya, pembuat Undang-undang seringkali menyusun undang-undang yang kontra produktif dengan isu perlindungan lingkungan dengan dalih pembangunan. Hal ini dibuktikan dengan beberapa *judical review* yang putusannya dikabulkan seluruhnya maupun dikabulkan sebagian oleh Mahkamah Konstitusi pada produk hukum berupa UU yang disusun oleh DPR dan Presiden sebagai berikut:

a. PMK Nomor 85/PUU-XI/2013, menguji UU Nomor 7 Tahun 2004 tentang sumber daya air.
b. PMK Nomor 18/PUU-XII/2014, menguji UU Nomor 32 tahun 2009 tentang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.
c. MPK Nomor 45/PUU-IX/2011), menguji UU Nomor 41 tahun 1999 tentang kehutanan sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 19 Tahun 2004 tentang penetapan praturan pemerintah pengganti UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang kehutanan menjadi undang-undang.

304 Muh. Kadafi. "Miris, Sampah Plastik Di Laut Indonesia Mencapai 1,29 Metrik Ton". Diakses pada 18 Agustus 2020 dari http://m.merdeka.com/peristiwa/miris-sampah-plastik-di-laut-indonesia-mencapai-129-juta-metrik-ton.html

d. PMK Nomor 32/PUU-VIII/2010, menguji UU Nomor 4 tahun 2009 tentang pertambangan mineral dan batubara.
e. PMK Nomor 34/PUU-IX/2011, menguji UU Nomor 41 tahun 1999 tentang kehutanan.
f. PMK Nomor 35/PUU-X/2012, menguji UU Nomor 41 tahun 1999 tentang kehutanan.

Beberapa putusan MK diatas menunjukkan bahwa penyusunan UU dengan konsideran menimbang Pasal 33 UUD NRI 1945 seringkali ditafsirkan oleh penyusun UU secara sepihak dengan pendekatan kebutuhan pembangunan tanpa melihat pada upaya perlindungan lingkungan hidup. Kepastian hukum pengelolaan lingkungan hidup belum dijamin oleh konstitusi Indonesia menyebabkan banyaknya undang-undang yang tidak sejalan dengan konsep pengelolaan lingkungan yang bijak dan berkelanjutan.

Ketiga, akibat adanya penafsiran yang luas terhadap Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945, menimbulkan persoalan baru yakni tumpang tindih peraturan-peraturan dibawah UUD NRI 1945 baik antar peraturan perundang-undangan maupun antara UU dengan Undang-Undang Dasar. Berdasarkan penelitian terhadap 26 peraturan perundang-undangan yang menggunakan Pasal 33 UUD 1945 sebagai konsiderannya, ditemukan persoalan-persoalan sebagai berikut:[305]

a. Tumpang tindih kewenangan pengaturan perencanaan alokasi tata ruang atau wilayah pada UU kehutanan dengan UU Penataan Ruang. Pengaturan mengenai Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) bertentangan dengan penetapan kawasan hutan berdasarkan UU kehutanan. Potensi konflik tata ruang juga terjadi pada konteks pemanfaatan ruang atau wilayah seperti yang terjadi pada UU Panas Bumi dengan UU kehutanan.
b. Tumpang tindih pada aspek transparansi peraturan perundang-undangan. UU PPLH secara detail mengatur hak masyarakat atas informasi terkait dengan pemanfaatan ruang di lingkungannya. Sedangkan UU Minerba dan UU Perkebunan tidak memberikan hak informasi sebagaimana UU PPLH.
c. Tumpang tindih pada aspek perlindungan dan kelestarian lingkungan

305 Mumu Muhajir, *et.al*. (2019). "Harmonisasi Regulasi dan Perbaikan Tata Kelola Sumber Daya Alam di Indonesia", *Jurnal Anti Korupsi Integritas*, 5 (2-2).

hidup. pada UU kehutanan Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) bersifat opsional jika peralihan fungsi hutan berdampak penting. Sedangkan UU PPLH mewajibkan KLHS sebagai syarat pengalihan fungsi hutan.

d. Tumpang tindih pada aspek pengawasan dan penegakan hukum. UU pencegahan dan pemberantasan perusakan hutan (P3H) mengesampingkan hak masyarakat hukum adat untuk memungut hasil hutan. Sedangkan UU kehutanan menyatakan bahwa masyarakat hukum adat diakui dan diberikan hak untuk memungut hasil hutan tanpa diperlukan lagi izin dari pejabat.

Harmonisasi peraturan perundang-undangan untuk mencapai kepastian hukum pada aspek pengelolaan lingkungan hidup harus dilakukan oleh pemerintah. Tetapi sebelum itu, asal-muasal seluruh persoalan tumpang tindih kewenangan ini lahir dari kurang jelasnya pengaturan mengenai pengelolaan lingkungan hidup didalam konstitusi. Oleh karena itu, pertama-tama yang harus dilaksanakan adalah merubah dengan memasukkan perlindungan lingkungan hidup didalam konstitusi Indonesia.

Keempat, batu uji dalam *judical review* oleh Mahkamah Konstitusi terkait dengan materi muatan UU yang disinyalir mengandung unsur perusakan lingkungan dikembalikan pada Pasal 33 ayat (4) dan Pasal 28 ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Padahal pengaturan dalam dua pasal tersebut sangat terbatas dan hanya terpaku pada pendekatan pembangunan ekonomi dan bukan pada pelestarian lingkungan hidup. Akibatnya, setiap permohonan pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar didasari pada kerugian materil "orang" saja. Dengan kata lain, jika tidak ditemukan kerugian materiil pada "orang", maka UU tidak membutuhkan pengujian konstitusionalnya.

Upaya memasukkan perlindungan lingkungan hidup kedalam konstitusi memperlebar payung perlindungan bagi lingkungan hidup. Hal ini akan berdampak pada *pertama*, penyusunan peraturan perundanga-undangan akan didasari pada visi yang jelas yaitu perlindungan pada lingkungan hidup. *Kedua*, pengujian uu memiliki batu uji yang lebih variatif dibanding keadaan sebelumnya. Hal tersebut secara tidak langsung berdampak pada penguatan pengawasan masyarakat pada potensi

kerusakan lingkungan hidup yang ditimbulkan akibat disusunnya peraturan perundang-undangan melalui pengujian peraturan perundang-undangan (*formal review*). *Ketiga*, pengawasan masyarakat terhadap tindakan pemerintah yang berpotensi menimbulkan kerusakan lingkungan hidup akan diperkuat sejalan dengan ditambahkannya kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menilai konstitusionalitas praktik penyelenggaraan negara (*material review*) atau sering disebut kewenangan *constitutional complaint*.

Berdasarkan landasan yuridis diatas, sekiranya perlu mamasukkan materi perlindungan terhadap pengelolaan lingkungan hidup agar pengelolaan lingkungan hidup dilakukan secara lebih bijaksana dan mempertimbangkan aspek keberlanjutannya untuk generasi mendatang.

4. Landasan Politis

Political will untuk memasukkan konsep perlindungan lingkungan dalam konstitusi muncul dari beberapa kalangan seperti:

a. Dukungan Akademisi

Di Indonesia dukungan akademisi terkait dengan upaya memasukkan materi perlindungan hukum kedalam konstitusi dimulai dari gagasan Jimly Asshiddiqie salah satu guru besar sekaligus pakar hukum tata negara Universitas Indonesia yang menulis buku dengan judul *Green Constitution: Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* pada tahun 2009. Dalam bukunya, Jimly menerangkan bahwa produk peraturan perundang-undangan yang telah ada saat ini dianggap belum cukup untuk memaksa para penentu kebijakan untuk tunduk dan mematuhi kebijakan-kebijakan di bidang lingkungan hidup.[306]

Jimly menambahkan, dalam forum-forum politik utamanya di lingkungan lembaga legislatif, pembahasan mengenai kebijakan pro-lingkungan seringkali dikesampingkan jika dihadapkan dengan kepentingan lain yang lebih rasional. Maka dari itu, Jimly menggagas untuk menaikkan derajat norma perlindungan lingkungan hidup ke tingkat Undang-Undang Dasar. Dengan harapan setiap produk yang

306 Jimly Asshiddiqie. 2009. *Green Constitution: Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Cet. ke-3. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada. h. 10-12.

dibuat oleh parlemen dapat di kontol karena harus tunduk dengan norma konstitusi.[307]

Dukungan akademisi juga banyak ditunjukkan melalui tulisan-tulisan berupa artikel maupun jurnal-jurnal ilmiah yang memuat persoalan konstitusi hijau (*green constitution*), kedaulatan lingkungan (*ecocrasy*) dan aspek lain terkait dengan perlindungan lingkungan hidup didalam konstitusi. Dari peneliian-penelitian yang ada, mayoritas berkesimpulan untuk memasukkan materi muatan perlindungan lingkungan hidup kedalam konstitusi melalui amandemen undang-undang dasar.

b. Dukungan Pemerintah

Political will pemerintah dalam upaya perlindungan lingkungan hidup dibuktikan dengan dikeluarkannya berbagai instrumen pengaturan pengelolaan lingkungan hidup dalam undang-undang maupun penandatanganan konvensi interasional terkait dengan lingkungan hidup. Dalam 20 tahun terakhir, pemerintah sedikitnya mengeluarkan 20 undang-undang yang berkaitan langsung dengan pengelolaan lingkungan hidup. Dari jumlah total tersebut dibagi menjadi 5 klaster yaitu:

1) Agraria dan Tata Ruang
   a) UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
   b) UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang
   c) UU No. 37 Tahun 2014 tentang Konservasi Air dan Tanah
   d) UU No. 19 Tahun 2009 tentang Pengesahan Stockholm Convention On Persistent Organic Pollutants (konvensi Stockholm tentang bahan pencemaran organik yang persesten)
   e) UU No. 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah
2) Kehutanan dan Perkebunan
   a) UU No. 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan

307 *Ibid*. h. 13

Pemberantasan Perusakan Lingkungan

b) UU No. 39 Tahun 2014 tentang Tentang Perkebunan

c) UU No. 41 Tahun 2009 tentang Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

d) UU No. 19 Tahun 2004 Perubahan UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan

3) Pertambangan dan Energi

a) UU No. 30 Tahun 2007 tentang Energi

b) UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara

c) UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi

d) UU No. 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan

4) Kelautan dan Perikanan

a) UU No. 45 Tahun 2009 Perubahan UU No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan

b) UU No. 1 Tahun 2014 Perubahan UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil

c) UU No. 32 Tahun 2014 tentang Kelautan

5) UU Pendukung

a) UU No. 4 Tahun 2011 tentang Informasi Geospasial

b) UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

c) UU No. 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan Dan Pemberdayaan Petani

Undang-undang diatas menunjukkan minat pemerintah untuk menjaga dan mengelola lingkungan hidup meskipun upaya yang dilakukan terbatas pada pembuatan regulasi berbentuk undang-undang saja. Upaya yang ada saat ini harusnya dikembangkan lebih jauh dengan memasukkan norma perlindungan lingkungan hidup kedalam konstitusi.

5. Landasan Historis

Emmy Hafild dalam naskah konperhensif UUD 1945 menyebutkan bahwa, alasan dimasukkannya unsur perlindungan lingkungan dalam Pasal 33 UUD 1945 merupakan implikasi dari diakuinya hak memperoleh lingkungan yang baik dan sehat sebagai hak asasi manusia. Saat ini, hak tersebut dapat ditemukan dalam pasal 28H ayat (1) UUD 1945. Sebelum dimasukkan dalam pasal 28H UUD 1945 hak memperoleh lingkungan yang baik juga telah diakomodir dalam materi muatan Undang-Undang No. 5 Tahun 1982 tentang pokok lingkungan hidup.[308] Emmy hafild menambahkan:

> *...pada tahun 1945 pada saat UUD disusun, deklarasi hak asasi manusia belum direncanakan dan hak atas lingkungan belum dikenal. Seiring dengan perkembangan ilmu pengetahuan ternyata sumber daya alam itu bisa punah. Dan oleh sebab itu harus dikelola sedemikian rupa sehingga fungsi-fungsi ekosistem dan ekonominya bisa berkelanjutan. Karena dasar inilah, perlindungan lingkungan hidup menjadi penting untuk dieksplisitkan didalam undang-undang dasar. Jadi hak-hak politik, hak-hak asasi yang selama ini dikenal dalam deklarasi human right ditambah dengan hak atas informasi dan hak atas lingkungan hidup yang bersih.*[309]

Terkait dengan pengelolaan hidup, pada tahun 1970-an telah diadakan KTT Pertemuan di Stockholm, dan kemudian disusul dengan KTT di Rio pada tahun 1992 dimana Indonesia ikut serta menandatangani kesepakaan didalamnya. Oleh karena itu, pada perubahan Undang-Undang Dasar harus ditambahkan di dalam pasal-pasal mengenai sumber daya alam. Bahwa sumber daya alam itu seharusnya juga dikelola untuk secara berkelanjutan dengan memperhatikan fungsi-fungsi ekosistemnya untuk generasi yang akan datang.[310]

Dalam perdebatan terkait dengan dimasukkan tidaknya materi perlindungan lingkungan hidup dalam perubahan pasal 33 UUD 1945,

---

308 Sekertariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi. 2010. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945: Latar Belakang, Proses dan Hasil Perubahan 1999-2002*, edisi revisi. Jakarta: MK RI. h. 428.

309 *Ibid*. h. 429.

310 Sekertariat Jendral MPR RI, 2008. *Risalah perubahan UUD NRI Tahun 1945 (1999-2020) Tahun sidang 2000*, Buku Tiga. Jakarta: Sekertariat Jendral MPR RI. h. 110-111.

Adi Sasono mewakili lembaga Center for Information and Development Studies menyatakan:[311]

> *....masalah lingkungan hidup harus diberi makna yang luas. harta kita yang terpendam, bumi, air, udara dan kekayaan yang terdapat didalamnya, itu bukan warisan nenek moyang yang bisa kita pakai seenak perut saja. Itu adalah hak generasi yang akan datang. Jangan kita merampas hak dari generasi yang akan datang. .... kompetisi global itu dasarnya adalah keunggulan dari manusianya, bukan soal modal, bukan soal sumber daya alam.*

Secara historis, Undang-Undang Dasar hasil empat kali amandemen, telah menunjukan kehendak untuk memasukkan materi perlindungan lingkungan hidup kedalam konstitusi. Hal ini didasari oleh kesadaran bahwa lingkungan hidup merupakan sumber daya yang jumlahnya sangat terbatas dan harus dipertahankan untuk memenuhi kebutuhan generasi dimasa depan. Upaya tersebut dilakukan untuk menjamin terpenuhinya hak memperoleh lingkungan hidup yang baik bagi generasi saat ini dan generasi yang akan datang.

Konsep perlindungan lingkungan hidup dewasa ini haruslah ditingkatkan lagi. Sebab, paradigma yang dikembangkan dalam amandemen keempat UUD Tahun 1945 terkait dengan perlindungan terhadap lingkungan hidup hanya didasari pada kesadaran akan keterbatasan sumberdaya alam. Melihat praktik pelaksanaannya, eksploitasi sumber daya alam yang terjadi saat ini, terjadi disaat konstitusi Undang-Undang Dasar NRI 1945 hasil amandemen berlaku dan dilaksanakan. Hal ini menunjukkan masih kurangnya kekuatan mengikat UUD tahun 1945 dalam hal perlindungan terhadap lingkungan hidup.

311 *Ibid*. h. 710.

BAB IV
ANALISIS

A. Pengaturan Keadaan Bahaya dan Produk Hukumnya

1. Sasaran

Negara tidak selamanya berada dalam keadaan normal. Keadaan yang tidak normal dapat saja dialami oleh negara. Salah satu tujuan nasional negara Indonesia adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, oleh karena itu merupakan suatu kewajiban bagi negara untuk selalu menjaga keutuhan dari tiap-tiap komponen bangsa dalam keadaan apapun juga.

Penyusunan Naskah Akademik ini dilakukan dalam rangka penyempurnaan pengaturan keadaan bahaya di Indonesia, yang menjadi tonggak utama dan pertama serta sumber hukum dasar pengaturan negara dalam keadaan bahaya

2. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Jangkauan dan arah pengaturan dalam penyempurnaan Pasal 12 UUD NRI 1945 meliputi kedudukan Presiden sebagai pemberi pernyataan, pemegang kekuasaan, dan pembentuk undang-undang; jenis keadaan bahaya; pengawasan oleh DPR dan MK; penetapan dan pengaturan keadaan bahaya; Undang-undang Keadaan Bahaya; dan undang-undang darurat sebagai peraturan darurat. Dalam konteks ini, akan di jangkau pula mengenai peran TNI dan Polisi sebagai alat pertahan dan keamanan negara ketika negara dalam keadaan bahaya.

a. Kedudukan Presiden Sebagai Pemberi Pernyataan, Pemegang Kekuasaan, dan Pembentuk Undang-Undang

Arah pengaturan Pasal 12 terkait dengan kedudukan Presiden adalah dengan mendorong hadirnya ketentuan dalam Pasal 12 yang mengatur mengenai kedudukan Presiden sebagai pemberi pernyataan keadaan bahaya, pemegang kekuasaan membentuk undang-undang darurat, dan menjadi

pusat kekuasaan negara selama keadaan bahaya. Dengan demikian, Presiden menjadi penanggungjawab utama atas terselesaikannya keadaan bahaya negara. Dengan memasukkan pengaturan yang dimaksud, Pasal 12 akan terdorong untuk secara lebih jelas mengatur kekuasaan Presiden selama keadaan bahaya.

Jangkauan pengaturan mengenai kedudukan Presiden mengarah pada perluasan kewenangan yang dimiliki Presiden selama keadaan bahaya, berupa menyatakan keadaan bahaya, membentuk undang-undang darurat, pemegang kekuasaan negara selama keadaan bahaya. Dinyatakannya keadaan bahaya oleh Presiden mengubah kondisi negara normal dengan mempraktikkan hukum tata negara normal menjadi negara darurat dengan mempraktikkan hukum tata negara darurat. Dibentuknya undang-undang darurat oleh Presiden memberikan ruang lebih bagi Presiden untuk menanggulangi, mengatasi, dan mengelola keadaan bahaya. Dipegangnya kekuasaan negara oleh Presiden membuat organ negara lainnya perlu menyesuaikan dengan perluasan kewenangan Presiden ini mengingat keadaan bahaya membuat hukum tata negara tidak berjalan sebagaimana mestinya. Organ negara lainnya seperti Lembaga Legislatif yang meliputi DPR dan DPD, Lembaga Yudikatif yang meliputi Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung, serta badan peradilan dibawahnya. Begitu juga dengan Kementrian Negara, Lembaga Negara Non-Kementrian, maupun lembaga negara lainnya dibawah Presiden.

b. Jenis Keadaan Bahaya

Arah pengaturan Pasal 12 yang mengatur mengenai keadaan bahaya adalah dengan memperjelas pentingnya pernyataan keadaan bahaya dengan menyebutkan jenis keadaan bahaya dan model kebijakan yang akan diambil negara. Kewajiban Presiden menyatakan keadaan bahaya akan dimuat dalam Pasal 12 yang dalam menyatakan keadaan bahaya tersebut Presiden mempertimbangkan jenis keadaan bahaya, jangka waktu, dan model kebijakan yang akan diambil negara.

Secara umum, jenis keadaan bahaya dan model kebijakan yang akan diambil negara ini tidak dimuat dalam Pasal 12, melainkan akan diatur secara lebih komprehensif dengan undang-undang pelaksana dari Pasal 12 mengenai keadaan bahaya. Secara khusus, jenis keadaan bahaya, model kebijakan yang akan diambil negara, serta jangka waktu keadaan bahaya akan diatur lebih lanjut dengan undang-undang darurat.

Jangkauan pengaturan mengenai keadaan bahaya mengarah pada praktik pelaksanaan keadaan bahaya tersebut. Sehingga dalam keadaan bahaya, hubungan antara negara dan warga negara serta hubungan antar organ negara tetap teratur sesuai koridor hukum yang ada. Negara tidak dapat sewenang-wenang membatasi hak warga negara. Antar organ negara memiliki peran saling koordinasi dan saling mengawasi. Warga negara dapat menjalankan haknya dan membantu upaya menyelesaikan keadaan bahaya dengan mematuhi peraturan negara. Sehingga tujuan utama pengaturan keadaan bahaya untuk menyelesaikan keadaan bahaya dapat tercapai dengan baik.

c. Pengawasan oleh DPR dan MK

Arah pengaturan Pasal 12 yang mengatur pengawasan oleh DPR dan MK adalah dengan memberikan kekuasaan bagi DPR dan MK untuk menjalankan fungsi pengawasan terhadap segala tindakan Presiden selama keadaan bahaya. Dengan demikian, kekuasaan penyelenggaraan negara oleh Presiden dalam keadaan bahaya dapat dibatasi dan dikontrol agar dalam mengambil kebijakan tidak salah sasaran ataupun melanggar ketentuan konstitusional. DPR dan MK membutuhkan arah, tugas, dan kewenangan yang jelas sehingga mampu menjalankan fungsi dan kewenangannya sekalipun negara dalam keadaan bahaya, sekaligus sebagai proses *check and balances* terhadap kekuasaan Presiden.

Jangkauan pengaturan mengenai Pengawasan oleh DPR dan MK mengarah pada pembagian tugas pengawasan antara DPR dan MK. DPR mengawasi penyelenggaraan negara oleh

Presiden dan apabila DPR menduga terdapat pelanggaran konstitusional utamanya seperti tindakan Presiden mengurangi hak-hak konstitusional warga negara yang seharusnya tidak perlu dikurangi, maka DPR dapat mengajukan permintaan kepada MK untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPR tersebut. Hal ini *vis a vis* dengan Pasal 7A dan Pasal 7B UUD NRI 1945. Fungsi pengawasan MK hanya berjalan ketika terdapat pendapat dari DPR untuk diperiksa, diadili, dan diputus, dan jika benar terdapat pelanggaran hak-hak konstitusional warga negara oleh Presiden, maka MK tidak dapat diam saja dan harus segera memutus benar atau tidaknya tindakan Presiden tersebut dan memberikan hasil putusannya kepada DPR untuk selanjutnya dibawa dalam rapat tertutup yang dihadiri Presiden dengan DPR. DPR juga mengawasi perkembangan keadaan bahaya. Bilamana setelah dilakukan pertimbangan objektif Presiden menyatakan keadaan bahaya telah berakhir dan kembali menjadi keadaan normal, DPR berhak menyetujui atau tidak menyetujui dicabutnya keadaan bahaya oleh Presiden. Bilamana keadaan bahaya belum pulih dan memerlukan perpanjangan waktu, maka DPR berhak menyetujui atau tidak menyetujui diperpanjangnya keadaan bahaya oleh Presiden. Sistem pengawasan oleh DPR dan MK ini tidak dimuat dalam Pasal 12, melainkan diatur secara komprehensif dengan undang-undang pelaksana dari Pasal 12.

d. Penetapan dan Pengaturan Keadaan Bahaya

Arah pengaturan Pasal 12 yang mengatur penetapan dan pengaturan keadaan bahaya adalah dengan diberikannya kewajiban bagi Presiden untuk menetapkan sekaligus mengatur keadaan bahaya melalui undang-undang darurat. Ditetapkannya keadaan bahaya secara resmi oleh Presiden maka negara berada dalam keadaan darurat jenis *emergency de jure* sehingga langkah-langkah darurat negara dapat dibenarkan secara hukum. Diaturnya keadaan bahaya oleh Presiden membuat hubungan antara negara dan warga negara maupun hubungan antar organ lembaga negara tertata dengan baik guna memperjelas arah, tugas, dan kewenangan selama

keadaan bahaya.

Jangkauan pengaturan mengenai penetapan dan pengaturan keadaan bahaya mengarah pada status keadaan negara dan sistem hukum yang dipraktikkan negara selama keadaan bahaya. Penetapan (*beschikking*) dan pengaturan (*regelling*) keadaan bahaya akan menjabarkan mengenai jenis tingkatan, jangka waktu, dan model kebijakan yang akan diambil negara selama keadaan bahaya. Dengan demikian, ketika segala sistem dan instrumen hukum negara tidak berjalan sebagaimana mestinya, keadaan bahaya tersebut dapat diatur, diatasi, bahkan ditanggulangi secara cepat dan tepat oleh negara. Penetapan dan pengaturan keadaan bahaya melalui undang-undang darurat akan dimuat dalam bunyi Pasal 12.

e. Undang-undang Keadaan Bahaya dan Undang-undang Darurat sebagai Peraturan Darurat

Arah pengaturan Pasal 12 yang mengatur produk hukum dari keadaan bahaya adalah dengan memunculkan suatu peraturan yang menjadi pedoman penyelenggaraan negara selama keadaan bahaya, meliputi Undang-undang Keadaan Bahaya dan undang-undang darurat. Undang-undang Keadaan Bahaya memiliki materi muatan keadaan bahaya secara umum, meliputi syarat- syarat terjadinya keadaan bahaya, model kebijakan, dan jenis keadaan bahaya berdasarkan tingkat ancaman bahaya. Undang-undang darurat memiliki materi muatan keadaan bahaya secara khusus, meliputi penetapan jenis keadaan bahaya untuk daerah tertentu atau nasional, pengaturan model kebijakan yang diambil negara, jangka waktu, hingga pengaturan mengenai sistem dan instrumen negara dalam mengatasi keadaan bahaya. Keberadaan Undang-undang Keadaan Bahaya dan undang-undang darurat sebagai peraturan darurat diharapkan mampu mengatur secara lebih komprehensif mengenai seluruh aspek yang dibutuhkan negara selama keadaan bahaya.

Jangkauan pengaturan mengenai peraturan darurat mengarah pada koordinasi legislasi antara Undang-undang Keadaan Bahaya dengan undang-undang darurat. Undang-undang Keadaan Bahaya merupakan undang-undang biasa yang dikeluarkan oleh DPR ketika negara dalam keadaan normal dan menjadi pedoman dasar dikeluarkannya undang-undang darurat oleh Presiden ketika negara dalam keadaan bahaya. Materi muatan Undang-undang Keadaan Bahaya menjabarkan mengenai syarat-syarat objektif yang diperlukan Presiden dalam mempertimbangkan penetapan dan pengaturan keadaan bahaya secara khusus. Undang-undang darurat merupakan undang-undang khusus yang dapat dikeluarkan Presiden selama keadaan bahaya. Undang-undang darurat perlu dimasukkan ke dalam hierarki norma hukum dengan kedudukan setingkat undang-undang dan perppu agar memiliki cakupan pengaturan sebagaimana undang-undang pada umumnya, memiliki materi muatan bernuansa hukum tata negara darurat, serta bersifat spesial sehingga mampu mengesampingkan undang-undang lainnya serta peraturan pelaksanaan dibawahnya. Undang-undang darurat memiliki sifat *regelling* sekaligus *beschikking* dan dapat diatur lebih lanjut dengan peraturan pelaksana yang hanya berlaku selama keadaan bahaya dan keberlakuan (daya ikat hukum)-nya dapat dicabut atau diperpanjang sewaktu-waktu oleh Presiden setelah sebelumnya mendapat persetujuan dari DPR. Ketentuan pendelegasian Pasal 12 -untuk membentuk Undang-undang Keadaan Bahaya dan undang-undang darurat- akan dimuat dalam bunyi Pasal 12. Sehingga Undang-undang Keadaan Bahaya dapat diperbarui oleh negara sesuai kebutuhan zaman dan perkembangan ketatanegaraan, adapun undang-undang darurat dapat memiliki landasan pembentukan yang kuat dan jelas melalui amanat konstitusi secara langsung.

f. TNI dan Kepolisian sebagai Alat Pertahan dan Keamanan Negara dalam Keadaan Bahaya

Arah pengaturan Pasal 12 yang mengatur TNI sebagai instrumen pertahan negara dalam keadaan bahaya adalah dengan memunculkan peran TNI dalam mempertahankan, melindungi, dan memelihara keutuhan dan kedaulatan negara selama negara dalam keadaan bahaya. Peran TNI ini kemudian juga berkoordinasi dengan kepolisian sebagai kelembagaan yang tidak terpisahkan dalam jalannya status keadaan bahaya ini. Presiden melakukan supervisi baik terhadap TNI maupun Kepolisian sebagai upaya untuk percepatan penyelesaian keadaan bahaya yang dialami negara.

Jangkauan pengaturan mengenai TNI sebagai instrumen pertahan negara dalam keadaan bahaya mengarah pada penataan praktik TNI selama keadaan bahaya. TNI tidak dapat mengambil inisiatif sendiri tanpa adanya keputusan politik oleh penguasa tertinggi keadaan bahaya. Keputusan politik berupa politik negara berdasarkan pada Pasal 12 UUD dan bukan tarik menarik kepentingan politik antara Presiden dengan DPR. Tugas dan peran TNI tergantung dari tingkatan keadaan bahaya yang dinyatakan oleh Presiden. Jangkauan ini *mutantis mutandis* terhadap kepolisian.

3. Materi Muatan

Dalam perubahan Undang-Undang Dasar ini terdapat beberapa poin penting penyempurnaan pengaturan keadaan bahaya sebagai berikut:

a. Untuk mengatur penyelenggaraan negara selama keadaan bahaya Presiden memiliki kuasa untuk membentuk undang-undang darurat.
b. Masa berlaku undang-undang darurat bisa diperpanjang atau dicabut berdasarkan persutuan Dewan Perwakilan Rakyat
c. Salama keadaan Bahaya Presiden menjadi pusat segala kekuasaan.

B. Pengaturan Pemerintahan Desa dalam Undang-Undang Dasar

1. Sasaran

Satuan-satuan yang menjadi cikal bakal dari terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah desa. Oleh karena itu keberadaan desa dengan segala keanekaragamannya patut untuk diakui dan dilestarikan. Saat ini keberdaan desa khususnya desa adat yang merupakan kelompok minoritas menjadi pihak yang termaginalkan oleh adanya proses pembangunan dan perkembangan zaman. Persoalan tersebut terjadi disebabkan karena desa dan desa adat memiliki banyak kelemahan yang dapat dilihat dari berbagai aspek. Hal tersebut membuktikan perlunya untuk memberikan pengakuan dan perlindungan yang kuat terhadap desa dan desa adat.

Tujuan dari pencantuman pengaturan desa dalam Undang-Undang Dasar bertujuan untuk memperjelas dan mengukuhkan kedudukan desa dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Lebih jauh lagi pencantuman pengaturan desa bertujuan untuk memberikan perlindungan konstitusional sehingga keanekaragaman desa dan desa adat dapat dilestarikan. Dengan diakuinya kedudukan desa diharapkan mampu untuk menjaga dan merawat keberagaman yang merupakan cikal bakal dari terbentuknya negara Indonesia.

2. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Pengaturan tentang desa dalam Undang-Undang Dasar diharapkan dapat memberikan dampak yang signifikan terhadap keberadaan Desa dan Desa adat yang ada di Indonesia. Terlebih bagi pengakuan dan perlindungan keanekaragaman yang dimiliki oleh setiap desa dan desa adat tersebut.

a. Perlindungan terhadap Kesatuan Pemerintahan Desa

Desa dan desa adat merupakan satuan-satuan minoritas yang memiliki kelemahan dari berbagai aspek. Di sisi lain keanekaragaman dan adat istiadatnya harus dipertahankan dan dilestarikan. Untuk memberikan jaminan yang kuat terhadap desa dan desa adat maka tidak cukup hanya dengan paradigma penghormatan tetapi harus menggunakan paradigma

perlindungan.

Dalam paradigma perlindungan tersebut mencangkup mengakui, menghormati, memberikan jaminan, dan mengakomodir. Sehingga diharapkan dengan paradigma perlindungan ini, negara dapat memberikan kedudukan yang maksimal dan seimbang terhadap desa dan desa adat untuk melestarikan keanekaragamannya dengan tetap berada dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

b. Pemberian Jaminan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Desa secara Mandiri

Pada dasarnya terdapat dua sistem pemerintahan desa. *Pertama,* desa sebagai bagian dari pemerintah daerah yang menjalankan urusan pemerintahan. *Kedua,* desa sebagai kesatuan masyarakat hukum adat yang menjalankan pemerintahannya secara mandiri. Maka atas dasar inilah perlu diadakannya perlindungan secara eksplisit dalam konstitusi negara. Perlindungan ini berupa hak atas pengakuan, penghormatan, perlindungan, dan hak opsional untuk memilih konsep mana yang akan dipilih oleh desa. Desa adat dapat menundukan dirinya kepada pemerintah untuk menjadi desa modern. Namun yang perlu digaris bawahi adalah segala keputusan yang diambil harus terbebas dari segala intervensi politik. Desa diberikan kebebasan untuk memilih sebagai jaminan bahwa desa dapat menyelenggarakan pemerintahannya secara mandiri.

3. Materi Muatan

Rancangan Undang-Undang Dasar terkait dengan pengaturan pemerintahan desa mengandung materi muatan sebagai berikut:

a. Jaminan perlindungan negara terhadap hak asal-usul dan hak tradisional desa;
b. Pemberian kewenangan mengatur dan mengurus masyarakat dalam ruang dan lingkup desa;
c. Memberikan jaminan dan kepastian hukum status desa dan desa adat melalui pengaturan pada norma undang-undang.

C. Pengaturan Penguatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah

1. Sasaran

Indonesia merupakan negara yang menerapkan sistem demokrasi dan memiliki wilayah yang luas dengan konstruksi sosial yang sangat heterogen. Menjadi sebuah keniscayaan bagi Indonesia untuk mewujudkan sistem demokrasi perwakilan melalui lembaga parlemen yang dapat bekerja menyalurkan aspirasi secara efektif dan maksimal. Indonesia menerapkan desain parlemen bikameralisme lemah yang terbukti tidak efektif untuk mewujudkan prinsip saling mengimbangi dan saling mengawasi antara dua lembaga parlemen, yakni DPR dan DPD.

Tujuan dari penguatan fungsi legislasi DPD adalah untuk mewujudkan sistem parlemen bikameral yang lebih kuat. Harapannya, akan terwujudnya keseimbangan antara dua lembaga parlemen sehingga akan ada saling mengawasi dan mengimbangi. Terlebih, penguatan ini bertujuan agar perwakilan secara politik dan perwakilan kedaerahan sama-sama mendapat tempat yang kuat untuk menyalurkan aspirasinya.

2. Jangkauan

Penguatan fungsi legislasi DPD ini menjangkau beberapa lembaga negara, antara lain:

a. Dewan Perwakilan Daerah

DPD mendapat perluasan kewenangan dalam bidang legislasi. Sebelumnya DPD hanya memiliki kewenangan legislasi untuk turut serta membahas rancangan undang-undang kedaerahan, namun tidak turut serta dalam mengambil persetujuan terhadap rancangan undang-undang. Dalam perubahan ini, DPD diberi kewenangan untuk tidak hanya turut dalam pembahasan rancangan saja, tetapi juga turut dalam persetujuan terhadap rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kedaerahan seperti: otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran dan penggabungan

daerah; penggabungan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.

b. Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat

DPD mendapatkan kewenangan untuk turut memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah; penggabungan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Dalam hal ini pengambilan persetujuan rancangan undang-undang yang bersifat kedaerahan tidak hanya dilakukan oleh Presiden dan DPR saja, melainkan juga DPD terlibat di dalamnya.

3. Arah Pengaturan

a. Kekuasaan legislasi DPD dalam pembentukan undang-undang yang bersifat kedaerahan

Untuk memperkuat sistem parlemen bikameral, DPD memperoleh perluasan kewenangan dalam pembentukan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah; penggabungan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Dalam pembentukan undang-undang yang bersifat kedaerahan DPD sebegai representasi kedaerahan juga memiliki kewenangan untuk memberikan atau tidak memberikan persetujuan rancangan undang-undang. Sehingga dalam hal ini untuk disahkan oleh Presiden sebagai undang-undang atau diundangkan dalam lemabaran negara, juga memerlukan persetujuan DPD.

b. Menegaskan muruah DPD sebagai keterwakilan daerah

Penguatan kewenangan dan fungsi legislasi DPD tetap limitatif kepada kedaerahan. Hal ini tentu menegaskan muruah

DPD sebagai keterwakilan daerah dan dapat fokus untuk membawa aspirasi kedaerahan menuju pusat.

4. Materi Muatan

Dalam rancangan Undang-Undang Dasar terkait dengan penguatan fungsi legislasi DPD mengandung materi muatan berupa:

a. Diberikannya kewenangan yang lebih luas kepada DPD untuk turut memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, penggabungan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.

b. Diberikannya kekuasaan membentuk undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, penggabungan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.

D. Pengaturan Purifikasi Kewenangan Mahkamah Konstitusi

1. Sasaran

Sebagai negara hukum, Indonesia memilki konsekuensi logis untuk menjadikan hukum sebagai pedoman utama dalam menjalankan kehidupan berbangsa dan bernegara. Di sisi lain, pemenuhan dan perlindungan hak yang tertuang dalam konstitusi (hak konstitusional) juga harus terwujudkan. Oleh karena itu, konstitusi merupakan puncak peraturan perundang-undangan tertinggi yang berupa kristalisasi normatif atas tugas negara dalam penjaminan hak konstitusional warga negara. Untuk mewujudkan hukum sebagai pedoman utama maka diperlukan adanya peraturan perundang-undangan yang harmonis. Kemudian, untuk mewujudkan perlindungan dan penjaminan hak konstitusional diperlukan mekanisme luar biasa untuk mempertahankan dan memulihkan hak konstitusional. Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang menjaga

dan mewujudkan supremasi konstitusi memiliki peran yang sentral.

Pemurnian kewenangan Mahkamah Konstitusi berupa penyatuatapan pengujian peraturan perundang-undangan dan pengaduan konstitusional yang secara umum memiliki tujuan untuk menunjang tugas Mahkamah Konstitusi dalam mengawal dan mewujudkan supremasi konstitusi. Lebih dari itu, penambahan kewenangan Mahkamah Konstitusi berorientasi pada diwujudkannya harmonisasi peraturan perundang-undangan melalui mekanisme pengujian yang lebih efektif dan efisien guna mewujudkan penjaminan dan pemulihan hak-hak konstitusional warga negara yang tercederai akibat penyelewengan yang dilakukan oleh lembaga publik.

2. Jangkauan

Pemurnian kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Amandemen Undang-Undang Dasar ini setidaknya menjangkau dua lembaga tinggi negara pelaksana kekuasaan kehakiman, yakni Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Jangkauan tersebut meliputi kewenangan yang dimiliki oleh kedua lembaga tinggi negara ini berdasarkan Undang-Undang Dasar.

a. Mahkamah Konstitusi

Untuk menunjang peran Mahkamah Konstitusi dan mewujudkan supremasi konstitusi sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Dasar, maka Mahkamah Konstitusi perlu memiliki beberapa kewenangan untuk ditambahkan. *Pertama,* supaya terwujudnya pengujian peraturan perundang-undangan yang lebih efektif, maka dibentuk mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan satu atap di Mahkamah Konstitusi. Sehingga MK yang sebelumnya hanya menguji undang-undang terhadap Undang-undang Dasar, kini mendapat tambahan kewenangan untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.

Kedua, untuk mewujudkan perlindungan dan penjaminan hak konstitusional warga negara, kehadiran pengaduan

konstitusional menjadi penting sebagai upaya luar biasa bagi setiap warga negara dalam pemulihan hak-hak konstitusionalnya yang tercederai akibat kelalaian lembaga publik. Oleh karena itu, Mahkamah Konstitusi mendapat tambahan kewenangan untuk menangani pengaduan konstitusional.

b. Mahkamah Agung

Mahkamah agung pada awalnya memiliki kewenangan untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang. karena pengujian peraturan perundang-undang mekanismenya bergeser dari yang awalnya terpisah antar MK dengan MA menjadi terintegrasi dalam satu atap di MK. Oleh karena itu, kewenangan MA untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang perlu dihapuskan untuk menghindari tumpang tindih kewenangan antar lembaga tinggi negara penyelenggara kekuasaan kehakiman.

3. Arah Pengaturan

a. Pengujian peraturan perundang-undangan

Arah pengaturan dan konsep yang dipraktikkan dalam pengujian peraturan perundang-undangan adalah dengan menyatuatapkan pengujian perundang-undangan di Mahkamah Konstitusi yang tentu memerlukan undang-undang untuk mengatur secara lebih teknis mekanisme pelaksanaan dari pengujian peraturan perundang-undangan ini.

Secara umum, teknis pelaksanaan pengujian peraturan perundang-undangan menerapkan prosedur yang saat ini dipraktikkan oleh Mahkamah Konstitusi untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Kemudian, yang dapat mengajukan permohonan pengujian adalah individu atau kelompok yang dirugikan atau berpotensi untuk dirugikan akibat hadirnya suatu norma dalam peraturan perundang-undangan tertentu. Pengajuan permohonan tersebut dapat dilaksanakan secara prinsipal alias tidak mengharuskan melalui kuasa hukum advokat. Untuk mewujudkan persidangan

yang transparan yang dapat menghadirkan semua pihak yang berkepentingan, maka persidangan menerapkan *judex factie* agar benar-benar memperoleh kebenaran materiil. Putusan Mahkamah Konstitusi dalam pengujian peraturan perundang-undangan mengikat secara umum atau *erga omnes.*

b. Pengaduan Konstitusional

Arah dan konsep pengaduan konstitusional adalah dengan memberikan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi untuk menangani pengaduan konstitusional. Secara teknis pengaturan mengenai pengaduan konstitusional perlu diatur dalam Undang-Undang. Pengaduan konstitusional diajukan oleh individu atau kelompok yang hak konstitusionalnya tercederai dan dirugikan oleh kelalaian berupa tindakan tata usaha negara atau faktual yang dilakukan oleh lembaga publik.

Pengaduan konstitusional merupakan upaya hukum luar biasa untuk memulihkan hak konstitusional. Oleh karena itu, terlebih dahulu perlu diupayakan seluruh upaya hukum biasa yang tersedia untuk memulihkan kembali hak konstitusional yang tercederai tersebut. Tujuan dari pengaduan konstitusional ini adalah untuk pemulihan hak konstitusional, sehingga putusan Mahkamah Konstitusi terhadap pengaduan konstitusional berbeda dengan pengujian peraturan perundang-undangan yang mengikat secara umum (*erga omnes*), sedangkan putusan terhadap pengaduan konstitusional bersifat khusus, individual, konkret, dan final.

4. Materi Muatan

Dalam perubahan Undang-Undang Dasar memuat beberapa poin penting sebagai berikut:

a. Menghapus kewenangan Mahkamah Agung untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang;
b. Memperluas kewenangan MK untuk menguji peraturan perundang-undangan, tidak hanya undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar;

c. Menambahkan kewenangan kepada Mahkamah konstitusi untuk menangani pengaduan konstitusional oleh masyarakat.

E. Penguatan Pengaturan Perlindungan Lingkungan Hidup

1. Sasaran

Memasukkan materi muatan perlindungan lingkungan ke dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan kewajiban negara dalam rangka menjaga kelestarian lingkungan hidup di Indonesia. Sebelumnya, Indonesia telah mengatur secara implisit mengenai materi perlindungan lingkungan hidup dalam Pasal 33 ayat (4) UUD NRI 1945 namun tidak memberikan efek yang signifikan dan justru kontra produktif dalam praktik pengelolaan dan perlindungan lingkungan hidup. Gagasan baru yang hendak diterapkan merupakan penyempurnaan dari sistem perlindungan lingkungan hidup yang telah ada saat ini dengan melalui pengaturan yang secara eksplisit tertuang dalam naskah UUD NRI 1945 yang menyangkut perlindungan dan pengelolaan lingkungan hudup.

Memasukkan materi muatan perlindungan lingkungan hidup di dalam konstitusi membuat suatu konstitusi dapat disebut sebagai konstitusi hijau atau *Green Constitution.* Hal ini dapat diwujudkan dengan dua upaya. *Pertama,* perlu dibentuk kesadaran dan keyakinan bersama bahwa lingkungan hidup merupakan suatu subjek tersendiri seperti manusia yang memiliki hak untuk diakui, dihormati, dan dilestarikan oleh seluruh elemen bangsa sebagai bentuk pengelolaan lingkungan yang bertanggungjawab yang didasari pada nilai ketuhanan dan kemanusiaan. *Kedua,* perlu diciptakan konsep perlindungan yang menyeluruh terhadap lingkungan hidup secara menyeluruh yang diawali dengan perlindungan konstitusional atas lingkungan hidup dalam UUD NRI 1945. Upaya ini dalam konsep negara hukum akan membentuk pola-pola penyusunan peraturan perundang-undangan yang berwawasan lingkungan, pembatasan terhadap pengelolaan lingkungan hidup melalui peraturan perundang-undangan, dan perlindungan lingkungan hidup melalui prinsip *due proses of law.*

2. Jangkaun dan Arah Pengaturan

Penyempurnaan materi muatan perlindungan lingkungan hidup dalam Undang-Undang Dasar akan berimplikasi pada penyesuaian norma pada peraturan perundang-undangan di bawahnya. Selain itu, hal tersebut juga akan berpengaruh pada perubahan cara pandang masyarakat dalam pengelolaan lingkungan hidup dan perubahan pada pola perlindungan lingkungan hidup di setiap penyusunan peraturan perundang-undangan serta perubahan kewenangan lembaga negara, terkhusus seperti Mahkamah Konstitusi sebagai penguji konstitusionalitas peraturan perundang-undangan dibawah Undang-Undang Dasar NRI 1945.

Berikut ini adalah arah pengaturan dalam penyempurnaan materi muatan perlindungan lingkungan hidup dalam UUD NRI 1945:

a. Perubahan meteri muatan perlindungan lingkungan hidup dalam UUD NRI 1945 diarahkan kepada perubahan cara pandang masyarakat dalam pengelolaan lingkungan hidup. Kunci utama untuk mencapai tujuan ini terletak pada tahap sosialisasi. Oleh karena itu penting melakukan restrukturisasi pola pendidikan berbasis lingkungan hidup pada masyarakat, baik melalui lembaga formal maupun melalui lembaga non-formal. Saat ini, dapat kita temui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 3009 tentang Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan Hidup sebagai satu regulasi dasar yang mengatur pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia belum cukup memberikan pemahaman pengelolaan lingkungan hidup secara bijak pada masyarakat secara luas. Oleh karena itu, penting untuk memperkuat sosialisasi melalui jalur pendidikan formal di Indonesia dengan memasukkan materi pendidikan lingkungan hidup kedalam kurikulum wajib yang diatur dalam Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional dan Undang-Undang Pendidikan Tinggi sebagai upaya membentuk pemahaman pengelolaan lingkungan hidup yang bijak pada masyarakat utamanya generasi muda.

b. Perubahan meteri muatan perlindungan lingkungan hidup dalam

UUD NRI 1945 diarahkan pada pola perlindungan lingkungan hidup melalui penyusunan peraturan perundang-undangan oleh lembaga legislatif. Melihat pada Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang sama sekali tidak memasukkan asas perlindungan lingkungan didalamnya, telah menyebabkan praktik pembuatan peraturan perundang-undangan yang ada saat ini jauh dari nuansa perlindungan terhadap lingkungan hidup. Patut dipahami bersama bahwa, UU P3 telah memasukan perlindungan terhadap hak asasi manusia sebagai implementasi dari asas kemanusiaan. Dengan dimasukkannya asas perlindungaan lingkungan dalam UU P3 akan menjadi penyeimbang paradigma antroposentrisme dalam pembuatan peraturan perundang-undangan oleh lembaga legislatif dengan paradigma ekosentrisme. Dengan dimasukkannnya asas perlindungan lingkungan hidup dalam UU P3 sekaligus akan berfungsi sebagai batu uji terhadap peraturan perundang-undangan yang telah dibuat oleh lembaga legislatif selama ini dengan mekanisme *legislatif review*.

c. Perubahan meteri muatan perlindungan lingkungan hidup dalam UUD NRI 1945 memperkuat posisi kedudukan lingkungan hidup melalui perlindungan konstitusional. Perlindungan konstitusional terhadap lingkungan hidup dengan prinsip *due proses of law* akan menjadi lebih optimal apabila Mahkamah Konstitusi sebagai *the guardian of constitution* diberikan kewenangan untuk menangani pengaduan konstitusional (*constitutional complain*) sebagai bentuk dari *concrete review* disamping kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan atau yang disebut sebagai *abstract review.* Kewenangan tersebut dikonsepsikan pada bagian dari naskah akademik ini sebagai bentuk perlindungan hak konstitusional warga negara, jika dikaitkan dengan perlindungan lingkungan hidup maka pengaduan konstitusional akan memperkuat kedudukan masyarakat dalam proses pengawasan atas pengelolaan lingkungan hidup dari ancaman pengerusakan lingkungan hidup melalui perlindungan konstitusional.

3. Materi Muatan

Perlindungan lingkungan hidup dalam Perubahan Undang-Undang Dasar NRI 1945, memuat empat poin penting sebagai berikut:

a. Penegasan lingkungan hidup sebagai subjek pemegang hak untuk diakui, dilindungi, dan dilestarikan oleh seluruh elemen bangsa, atas dasar ketuhanan dan kemanusiaan
b. Pemaparan asas-asas pengelolaan lingkungan hidup yang menjamin perlindungan lingkungan hidup secara ideal dalam konstititusi
c. Kewenangan pemerintah untuk melakukan pembatasan tehadap pengelolaan lingkungan hidup utamanya yang dapat menimbulkan kerusakan permanen pada lingkungan hidup
d. Penguatan kewenangan masyarakat (*civil society*), pengadaan sitem pendidikan berbasis lingkungan, pengujian konstitusional pengelolaan lingkungan hidup dan hal-hal lain terkait dengan perlindungan lingkungan hidup yang akan dikonsepsikan lebih lanjut dalam bentuk undang-undang.

BAB V
KESIMPULAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan yang telah diuraikan dalam naskah akademik perubahan UUD NRI 1945 diatas, dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Penyusunan konstitusi suatu negara tidak dapat dilepaskan dari kenyataan-kenyataan yang dialami serta dihayati oleh para penyusun serta pembentuknya. Seiring dengan perkembangan zaman, kehidupan sosial-politik masyarakat yang terus berkembang memunculkan polemik ketetanegaraan baru yang bisa jadi tidak terbayangkan oleh pembentuk naskah konstitusi di masa lampau. Karena itulah, mekanisme amandemen menjadi satu materi khusus dalam materi muatan konstitusi suatu negara yang tujuanya untuk membuka peluang pembaharuan naskah konstitusi dengan menyesuaikan pada kondisi sosial-politik yang terjadi pada masanya.

2. Perkembangan sosial-politik bangsa dan harapan menciptakan sistem ketatanegaraan yang ideal menuntut untuk dilakukannya amandemen UUD NRI 1945. Meskipun dalam perkembangannya, UUD NRI 1945 telah mengalami empat kali perubahan pada periode 1999 sampai dengan 2002. Tetapi kenyataanya, UUD NRI 1945 masih menyisakan problematika ketatanegaran yang menuntut untuk segera diselesaikan.

3. Lima pokok persoalan ketetanegaraan Indonesia yang menutut untuk segera ditindak lanjuti melalui perubahan naskah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu:
   a. Pengaturan keadaan bahaya dan produk hukumnya dalam Undang-Undang Dasar
   b. Pengaturan pemerintahan desa dalam Undang-Undang Dasar
   c. Penguatan fungsi legislasi DPD dalam Undang-Undang Dasar
   d. Purifikasi kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Undang-Undang Dasar

e. Penguatan materi muatan perlindungan lingkungan hidup dalam Undang-Undang Dasar

4. Dalam hal Pengaturan keadaan bahaya dan produk hukumnya dalam Undang-Undang Dasar akan disimpulkan sebagai berikut:

   a. Konsep ideal dari pengaturan keadaan bahaya diawali dengan ketersediaan peraturan yang jelas baik dalam UUD ataupun peraturan dibawahnya, kemudian dinyatakannya keadaan bahaya secara resmi oleh Presiden (*emergency de jure*) diiringi dengan pemberlakuan sistem hukum darurat yang meliputi pemusatan kekuasaan dan pembagian fungsi, tugas, dan kewenangan organ negara selama keadaan bahaya, serta jaminan perlindungan hak warga negara sesuai dengan peraturan yang telah ada. Untuk itu, Presiden dapat menetapkan peraturan yang bersifat tidak normal untuk keadaan yang tidak normal pula. Disamping itu, agar Presiden tidak sewenang-wenang dalam menjalankan kekuasaan, diperlukan kehadiran lembaga negara yang menjalankan fungsi pengawasan yaitu Dewan Perwakilan Rakyat.

   b. Implementasi dari pengaturan keadaan bahaya di Indonesia jauh dari konsep yang diidealkan. Sampai saat ini UUD NRI 1945 tidak secara jelas menerangkan pengaturan mengenai keadaan bahaya yang penyebab mengapa negara Indonesia tidak menyatakan keadaan bahaya secara resmi, sekalipun keadaan dan tindakan yang diambil negara telah memenuhi syarat keadaan bahaya.

   c. Amandemen Pasal 12 UUD NRI 1945 menghendaki penyempurnaan pengaturan keadaan bahaya. Dimulai dari kejelasan perumusan Pasal 12 yang kemudian dijabarkan secara lebih lanjut dengan Undang-undang Keadaan Bahaya dengan disesuaikan kebutuhan dan perkembangan dinamika ketatanegaraan. Keduanya menjadi pedoman bagi Presiden untuk menetapkan keadaan bahaya secara resmi serta mengatur penyelenggaraan negara selama keadaan bahaya dengan memperhatikan tingkat ancaman, jangka waktu, dan model kebijakan keadaan bahaya melalui undang-undang darurat. Tidak hanya itu, pengaturan yang jelas membentuk

jalur koordinasi yang jelas pula antar lembaga negara maupun antara negara dengan warga negara sesuai dengan fungsi, tugas, dan kewenangannya. Konsep ini memberi kewenagan pada Presiden untuk menanggulangi, mengatasi, dan mengelola keadaan bahaya dengan tetap dibawah pengawasan DPR dan MK yang sekaligus menjalankan *sistem check and balances* selama keadaan bahaya.

5. Dalam hal Penguatan status kedudukan pemerintahan desa dalam Undang-Undang Dasar akan disimpulkan sebagai berikut:
   a. Konsep ideal perlindungan terhadap eksistensi desa dapat tercapai bila keberadaan desa adat (masyarakat hukum adat) mendapat perlindungi konstitusional oleh negara. Sesuai dengan bunyi pasal 18 Naskah Asli UUD 1945, para *foundingleader* bangsa Indonesia telah mengakui dan melindungi desa, bahkan memberikan status istimewa. Penguatan dan Penegasan kejelasan status kedudukan desa adalah salah satu upaya untuk mewujudkan tujuan bangsa Indonesia, yakni "*melindungi segenap bangsa Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum*".
   b. Sistem pemerintahan desentralisasi saat ini hanya terbatas pada tingkat kabupaten/kota sehingga eksistensi keberadaan desa dan desa adat saat ini tersisihkan. Hal ini menyababkan pelestarian adat-istiadat di Indonesia mulai ditinggalkan. Padahal nilai-nilai luhur bangsa Indonesia muncul dari kultur masyarakat terkecil yaitu desa. Kegagalan implementasi UU Desa pun menjadi salah satu penyebab hilangnya eksistensi desa dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.
   c. Dengan memasukan perlindugan eksistensi desa di dalam konstitusi akan memunculkan perlindungan atas kebergaman desa yang ada di Indonesia sekaligus mendorong kelestarian adat-istiadat asli (*genuine*) melalui konsep *local self goverment* atau konsep *self governing community*. Sehingga keberagaman desa - desa yang ada di Indonesia dapat terakomodir dan terlindungi dengan baik.

6. Dalam hal penguatan fungsi legislasi DPD dalam Undang-Undang Dasar akan disimpulkan sebagai berikut:
   a. Konsep ideal penguatan legislasi DPD dapat dicapai dengan memberikan kekuasaan legislasi pada tahap perencanaan, perancangan, pembahasan, hingga persetujuan Bersama dengan DPR dan Presiden meskipun hanya terbatas pada persoalan kedaerahan seperti 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.
   b. Konsep kelembagaan parlemen di Indonesia pasca amandemen UUD 1945 berbentuk konsep bikameral yang berisi lembaga DPR dan DPD. Namun dalam perjalanannya konsep ini tidak relevan dan tidak efektif untuk diterapkan di Indonesia karena sistem bikameral yang diterapkan bersifat "*weak*". Hal ini disebabkan terlalu dominannya DPR dan pembatasan kewenangan legislasi DPD sehingga aspirasi kedaerahan tidak dapat tersampaikan dengan baik.
   c. Dengan penguatan fungsi legislasi DPD akan terwujud sistem *strong bicameral* yang merupakan solusi dari sistem bicameral yang berjalan tidak efektif saat ini. Meskipun menggunakan *strong becameral system,* kewengangan DPD hanya terbatas pada persoalan-persoalan kedaerahan saja. Sehingga proses legislasi terkait dengan kebutuhan kedaerahan dapat terakomodir dengan baik dan tercipta mekanisme *check and balances* dalam tubuh parlemen di Indonesia.

7. Dalam hal purifikasi kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Undang-Undang Dasar akan disimpulkan sebagai berikut:
   a. Konsep ideal pengujian peraturan perundang-undang dapat tercapai secara optimal bila dilakukan oleh satu lembaga saja yaitu Mahkamah Konstitusi. Selain itu, keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai *The Guardian of Constitution* dan *The Guardian of human right* dapat tercapai secara optimal bila Mahkamah Konstitusi diberikan kewengangan untuk menerima pengaduan konstitusional oleh warga negara terkait

dengan praktik pelaksanaan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

b. Pengujian peraturan perundang-undangan pada saat ini dilakukan secara terpisah oleh dua lembaga yaitu MK dan MA. Hal tersebut menimbulkan permasalahan baru dimana harmonisasi pengujian peraturan perundang-undangan sulit sekali untuk tercapai. Selain itu, problem tumpang tindih kewenangan kedua lembaga kekuasaan kehakiman tersebut masih sering kali terjadi karena adanya kesamaan kewengangan yaitu melaksanakan pengujian peraturan perundang-undangan (*abstract review*).

c. Perlindungan dan penjaminan hak konstitusional warga negara saat ini belum dapat terwujud secara maksimal, hal ini disebabkan oleh tidak adanya mekanisme perlindungan hak konstitusional warga negara melalui prinsip ***due process of law***. Perlindungan ini merupakan bentuk perlindungan warga negara dari tindak kesewenang-wenangan penyelenggara negara yang berakibat pada pencederaan hak asasi manusia sebagaimana telah terkonsep sebagai hak konstitusional warga negara.

d. Penyatuatapan pengujian peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi dapat mewujudkan pengujian yang lebih efektif dan efisien sehingga harmonisasi peraturan perundang-undangan dapat terwujud. Disamping itu, dengan adanya kewenangan pengaduan konstitusional oleh Mahkamah Konstitusi dapat menjadi mekanisme penjaminan hak konstitusional berupa upaya luar biasa untuk pemulihan hak konstitusional warga negara yang tercederai. Dengan mekanisme ini konsep negara Hukum Indonesia dapat terwujud secara optimal.

8. Dalam hal Penguatan materi muatan perlindungan lingkungan hidup dalam Undang-Undang Dasar akan disimpulkan sebagai berikut:

a. Konsep ideal perlindungan lingkungan hidup sebagaimana telah diuraikan pada bab-bab sebelumnya dikonsepsikan dalam dua hal. Pertama, membangun kesadaran kolektif bahwa lingkungan hidup memiliki kedaulatan tersendiri (*ecocrasy*)

sebagaimana manusia dengan kedaulatannya (*democracy*), yang dengan kedaulatannya tersebut, lingkungan hidup patut diakui sebagai subjek, dilindungi dan dilestarikan oleh manusia. Kedua, perlindungan lingkungan hidup dalam konsep negara hukum membentuk pola perlindungan negara melalui instrument hukum. Memasukkan materi muatan perlindungan lingkungan hidup dalam konstitusi negara merupakan bentuk perlindungan yang ideal dalam konsep negara hukum.

b. Konsep perlindungan lingkungan hidup yang telah ada saat ini baik melalui Pasal 33 ayat (4) UUD NRI 1945 maupun UU PPLH tidak memberikan dampak yang signifikan dalam upaya perlindungan lingkungan hidup. Oleh karena itu, gagasan memperkuat perlindungan lingkungan hidup dalam konstitusi merupakan gagasan yang bersifat menyempurnakan perlindungan lingkungan hidup yang telah ada saat ini .

c. Dengan memperkuat materi muatan perlindungan lingkungan hidup dalam konstitusi menjamin seluruh peraturan perundang-undangan yang akan dibuat oleh lembaga legislative didasarkan pada konsep perlindungan lingkungan hidup. Disamping itu, seluruh peraturan perundang-undangan yang telah dibuat akan diuji konstitusionalitas perlindungan lingkungan hidupnya melalui pengujian dengan prinsip *due process of law*. Dari konsep ini akan tercipta sistem pengawasan yang integral antara masyarakat dan negara dalam pengelolan dan perlindungan lingkungan hidup.

B. Saran

Academic constitutional drafting ini merupakan laporan hasil kajian komprehensif atas pengaturan dan penyelenggaraan ketatanegaraan hasil amandemen pertama sampai dengan keempat UUD NRI 1945. Kajian yang telah dilakukan tersebut mendorong dilakukannya amandemen kelima agar menjadi solusi atas persoalan mendasar dari pengaturan yang kurang ideal terhadap status keadaan bahaya negara, kekosongan konstitusional pada pemerintahan desa, memurnikan kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai *the guardian of the constitution*, penguatan kewenangan legislasi

Dewan Perwakilan Daerah dan yang terakhir persoalan lingkungan hidup yang belum terakomodir secara lugas di konstitusi.

Berdasarkan naskah akademik ini disusunlah Rancangan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana disertakan dalam lampiran. Dua dokumen tersebut direkomendasikan kepada MPR sebagai bahan untuk dibahas bersama sebagai upaya tindak lanjut dalam proses perubahan konstitusi berdasar Pasal 37 UUD NRI 1945. Dengan demikian, diharapkan penyempurnaan yang dilakukan dapat berorientasi pada peningkatan kualitas penyelenggaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Adrian, Doddy Nur. 2017. *Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Satu Atap di Mahkamah Konstitusi sebagai Upaya Penataan Regulasi, dalam Pengujian Peraturan Perundag-Undangan Satu Atap di Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Badan Pengkajian MPR dan APHTN-HAN.

Appadorai. 2005. *The Substance of Politics.* Oxford: Oxford University Press.

Ardhiwisastra,Yudha Bhakti. 1999. *Imunitas kedaulatan Negara di Forum Pengadilan Negeri Asing*. Bandung: Alumni

Asshiddiqie, Jimly. 2005. *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara.* Jakarta: Konstitusi Press.

Asshiddiqie, Jimly. dan M. Ali. Safaat 2006. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.

Asshiddiqie, Jimly. 2009. *Green Constitution: Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Cet. ke-3. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada

Ashiddiqie, Jimly. 2007. *Hukum Tata Negara Darurat.* Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada.

Asshiddiqie, Jimly. 2008. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Cet. ke-2. Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer.

Assiddiqie, Jimly. 2009. *Green Constitution: Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Cet.ke 3. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada

Asshiddiqie, Jimly. 2010. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia.* Jakarta: Sinar Grafika.

Asshidiqie, Jimly. 2015. *Konstitusi Bernegara: Praksis Kenegaraan Bermartabat dan Demokratis.* Malang: Setara Press.

Asshidiqie, Jimly. 2016. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan. Mahkamah Konstitusi RI.

Asshiddiqie, Jimly. 2017. *Perihal Undang-Undang,* Cet. Ke-4. Depok: PT. RajaGrafindo Persada.

Asshiddiqie, Jimly. dan Syahrizal, Ahmad. 2012. *Peradilan Konstitusi di 10 Negara*. Jakarta: Sinar Grafika

Azis, Asmaeny. 2017. *Dasar Negara.* Yogyakarta: Ruas Media

Bogdanor, Vernon. 1995. *et. all. Comparing Constitution.* New York: Clarendon Press.

Budiarjo, Miriam. 1991. Dasar-Dasar Ilmu Politik. Jakarta: Gramedia

Busrah, Abu Daut. 1990. *Ilmu Negara*. Jakarta: Bumi Aksara

Cameron, F.E. 1988. *The Influence of The U.S. Constitution on Pacific Nations*, The Asia Foundation. United States: The Foundation.

Dicey, A.V. 1968. *An Introduction to the Study of the Law of the Constituion.* London: Macmillan.

Fajar, Abdul Mukhtie. Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi, Yogyakarta: citra media.

Fadli, Moh., *et. all*., 2014. *Pembentukan Peraturan Desa Partisipatif (Head To A Good Village Governance).* Malang: UB Press.

Faiz, Pan Mohamad. 2019. *Amandemen Konstitusi.* Depok: PT. RajaGrafindo Persada.

Farida, Maria. 2007. *Ilmu Perundang-Undangan 1: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan.* Yogyakarta: PT Kanisius

Frederick Mundel. 1939. *The Failure of Constitutional Emergency Powers Under the German Republic*.

Gie, The Liang. 2018. *Pertumbuhan Pemerintah Daerah di Negara Republik Indonesia,* dalam Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia Edisi Revisi,* Cet. ke-12 .Depok: PT. RajaGrafindo Persada.

Habibie, Bacharuddin Jusuf . 2006. D*etik-detik yang Menentukan: Jalan Panjang Indonesia Menuju Demokrasi,* cet. ke-1. Jakarta: THC Mandiri

Hadjon, Philipus . 1987. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu.

Hamzah, Moh. Amir. 2013. *Hukum Acara Perdata Peradilan Tingkat Banding*, Malang: Setara Press.

Hardjasoemantri, Koesnadi. 1999. *Hukum Tata Lingkungan*. Yogyakarta: Gajah Mada University.

Hardjono. 2003. Legitimasi Perubahan Konstitusi. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Hatta, Mohammad. 2008. *Demokrasi Kita.* Bandung: SEGAARSY

HR, Ridwan. 2002. Hukum Administrasi Negara. Yogyakarta: UII-Press

Huda, Ni'matul. 2014. *Ilmu Negara*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.

Huda, Ni'matul. 2014. *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan & Gagasan Penyempurnaan.* Yogyakarta: FH UII Press.

Huda, Ni'matul. 2015. *Hukum Pemerintahan Desa dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*. Malang: Setara Press.

Huda, Ni'matul. 2018. Hukum Tata Negara Indonesia. Depok: Rajawali Press

Huijbers, Theo. 1982. *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah.* Yogyakarta: PT Kanisius.

Hoesein, Zainal Arifin. 2009. *Judicial Review di Mahkamah Agung RI: Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-Undangan.* Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.

Ibrahim, Johnny. 2006. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, cet. ke-2 . Malang: Bayu Medi

Indrayana, Denny. 2005. *DPD, Antara (ti)Ada dan Tiada, dalam Menapak*

Tahun Pertama "Laporan Pertanggungjawaban Satu Tahun Masa Sidang Intsiawati Ayus Anggota DPD –RI Riau". Jakarta : the Perepheral Institute.

Isra, Saldi. 2010. *Pergeseran Fungsi Legislasi.* Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.

J. M. Ten Berge. 1996. *Besturen Door De Overheid*. Deventer: W. E. J. Tjeenk Willink

Jellinek, Georg. 1981. *Rech des modern Staates*, Edisi Bahasa Prancis Vol. II, h. 170.

Iyer, Vinkat. 2000. *State of Emergency: The Indian Experience.* New Delhi: Butterworths.

Kelsen, Hans. 1945. *General Theory of Law and State.* New York: Russel .

Kelsen, Hans. 2009. *General Theory of Law and State*, *Translated by Anders Wedberg*. Massachusetts, USA: Harvard University Printing Office Cambridge

Latif, Abdul. 2009. *Fungsi MK: Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*. Yogyakarta: Kreasi Total Media.

Latif, Yudi. 2012. *Negara Paripurna*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama .

M. Ghaffar, Jenedri . 2009. *Kedudukan, Fungsi, dan Peran Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia.* Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI

M. Syarif, Laode. & Wibisana, A. 2016. Hukum Lingkungan: Teori, Legislasi, dan Studi Kasus. Jakarta: USAID.

M.D., Mahfud, 2007. Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi, Jakarta: LP3ES

Manan, Bagir. 1993. *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan dan Undang-Undang pelaksanaannya).* Bandung: Uniska.

Manan, Bagir. 1994. *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945.* Jakarta: Sinar Harapan.

Manan, Bagir, & Magnar, Kuntana. (1997). *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia,* Ed. Rev. Bandung: Alumni

Manan, Bagir. 2002. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: PSH FH UII.

Mertokusumo, Soedikno. 1993. *Hukum Acara Perdata Indonesia.* Yogyakarta: Liberty

Muhammad, Abdulkadir. 2004. *Hukum dan Penelitian Hukum*, Cet. 1. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.

Marzuki, Peter Mahmud. 2008. *Penelitian Hukum*, Cet. 2., Jakarta: Kencana.

Ndraha, Taliziduhu . 1991. *Dimensi-dimensi Pemerintahan Desa,* cet. ke-3. Jakata: Bumi Aksara.

Nurcholis, H. 2011. *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*. Jakarta: Erlangga

Projodikoro, Wirjono. 1989. *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia*. Jakarta: Dian Rakyat.

Rahardjo, Satjipto. 2012. *Hukum Progresif sebagai Dasar Pembangunan Ilmu Hukum Indonesia,* dalam Qodri Azizy et. all. *Menggagas Hukum Progresif Indonesia,* Cet. ke-2. *Y*ogyakarta: Pustaka Pelajar.

Ranawijaya*,* Usep. 1983. *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-Dasarnya.* Jakarta: Ghalia Indonesia.

Riyadi, Eko. 2018. *Hukum Hak Asasi Manusia: Perspektif Internasional. Regional, dan Nasional.* Depok: PT. RajaGrafindo Persada.

Riyanto, Astim. 2007. *Teori Konstitusi*. Bandung: Yapemdo

Romli L. 2007. *Potret Otonomi Daerah Dan Wakil Rakyat Di Tingkat Lokal*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Rozi, Efrizal Syafuan. 2010. *Parlemen Indonesia: Geliat Volksraad hingga DPD.* Bandung: Alfabeta.

Samekto, FX. 2004. Negara Dalam Dimensi Hukum Internasional.

Bandung: Citra Aditya Bakti

Sands, Phillipe. 2003. Principle of International Environmental Law. Cambridge.

Schmitt, Carl. 1988. *Political Theoogy: Four Chapters on the Concept of Souvereignity.* t.t.p: MIT Press.

Setyagama, Aziz. 2017. *Hakikat dan Makna Pilkada Langsung di Indonesia*. Surabaya: Jakad Media Publishing.

Siahaan, N. H. T. . 2004. Hukum Lingkungan. Jakarta: Pancuran Alam.

Siahaan, N. H. T. 2004. *Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan*, cet.ke-2 . Jakarta: Erlangga.

Siahaan, Maruar. 2010. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi RI.* Jakarta: Konpress, 2010).

Sihombing, Herman. 1996. *Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia.* Jakarta: Djambatan.

Smith, Rhona K.M. et. all. 2008. *Hukum Hak Asasi Manusia.* Yogyakarta: PUSHAM UII.

Soehino. 1980. *Ilmu Negara.* Yogyakarta: Liberty.

Soekanto, Soerjono., dan Mamudji, Sri. 2014. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Cet. ke-16. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.

Soemantri, Sri . 1978. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, cet. ke-1. Bandung: PT Alumni

Soenardjo. 1984. *Tinjauan singkat Pemerintahan Desa dan Kelurahan*. Bandung : Tarsito.

Soepomo. 1993. *Hukum Acara Pengadilan Negeri.* Jakarta: Pradnya Paramit

Subarkati Ramlan. 2002. *Menuju Demokrasi Konstitusional: Reformulasi Hubungan dan Distribusi Kekuasaan,* dalam Maruto MD dan Anwari WMK (edit), *Reformasi Politik dan Kekuatan Masyarakat, Kendala,*

dan Peluang Menuju Demokrasi. Jakarta: LP3ES.

Suhartono. 2001. *Politik Lokal, Parlemen Desa : Awal Kemerdekaan sampai Jaman tonomi Daerah*. Yogyakarta : Lapera Pustaka Utama

Sukrino,Didik. 2010. *Pembaharuan Hukum Pemerintahan Desa, Politik Hukum Pemerintahan Desa di Indonesia*. Malang: Setara Press

Sujamto. 1988. *Daerah Istimewa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Jakarta: PT Bina Aksara

Sujatmoko, Andre . 2014. *Hukum HAM dan Hukum Humaniter.* Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.

Sulaiman, King Faisal. 2013. *Sistem Bikameral Dalam Spektrum Lembaga Parlemen Indonesia.* Yogyakarta: UII Press

Sulistiyono, Adi. 20007. *Negara Hukum: Kekuasaan, Konsep, dan Paradigma Moral*, cet. Ke 1. Surakarta: Lembaga Pengembengan Pendidikan (LPP) dan UPT Penerbitan dan percetakan UNS (UNS PRESS) Universitas Sebelas Maret.

Surianingrat, Bayu. 1980. *Desa & Kelurahan menurut UU No. 5 Tahun 1979.* Jakarta: Metro Po

Surianingrat, Bayu. 1992. *Pemerintahan Administrasi Desa dan Kelurahan*. Jakarta: PT RinekaCipta.

Syahuri, Taufikurrahman *et. all* 2014. "Pengkajian Konstitusi tentang Problematika Pengujian Peraturan Perundang-Undangan", *Laporan Penelitian*. Jakarta: BPHN, Kemenkum dan HAM.

Strong C.F., 2011, Konstitusi-Konstitusi Politik Modern, Bandung: Nusa Media

Ten Berge, J. B. J. M., 1996. *Besturen Door De Overheid*. Deventer: W. E. J. Tjeenk Willink.

Thalib, Dahlan. 2000. *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum, dan Konstitusi*, Cet. Ke-2. Yogyakarta: Liberty

Thalib, Dahlan, et. all. 2011. *Teori dan Hukum Konstitusi,* cet. ke- 11. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada

Thalib, Dahlan., Hamidi, Jazim., Huda, Ni'matul. 2019. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Depok: Rajawali Press.

Watkins, Frederick Mundell. 1939. *The Failure of Constitutional Emergency Powers Under the German Republic*

Wendling, Z.A., Emerson, J. W. et al. 2018. *Environmental Performance Index - Global Metrics For The Environment: Ranking Country Performance On High-Priority Environmental Issues*. New Heven, CT: Yale Center for Environmental Law & Policy.

Wheare, K.C. 1980. *Modern Constitution.* Oxford: Oxford University Press

B. Artikel dan Jurnal

Al Arif, M. Yasin. (2017). Problematika Hukum Pengaturan Desa Dalam Konstitusi (Analisis Terhadap Pengaturan Desa Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD NRI 1945). *Tesis*, Universitas Islam Indonesia. Diakses dari https://dspace.uii.ac.id

Barus, Sonia Ivana. (2017). "Proses Perubahan Mendasar Konsitusi Indonesia Pra dan Pasca Amandemen". *Ubelaj,* 1(1).

Chalid, Hamid., & Yaqin, Arief Ainul. (2019). "Menggagas Pelembagaan Constitutional Question Melalui Perluasan Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Menguji Undang-Undang," *Jurnal Konstitusi,* 16(2).

Dewi, Susi Fitria. (2006) . Konflik dalam Pemerintahan Nagari: Penelitian di Nagari Padang Sibusuk Kabupaten Sawahlunto, Sijunjung Sumatera Barat mendapat intervensi moral dari nilainilai yang selama ini menjadi kebanggaan mayarakat Minangkaba. *Jurnal Demokrasi*, 5(1).

Gugun El Guyanie. (2013). Urgensi Pengujian Constitutional Complaint oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Jurnal Agama dan Hak Azasi Manusia*, 3(1).

Hamdan, Zoelva. (2010). Penerapan Pengaduan Konstitusional

(Constitutional Complaint) di Berbagai Negara. Jakarta : Makalah MK RI.

Hamid dan Arief Ainul Yaqin. (2019). "Menggagas Pelembagaan Constitutional Question Melalui Perluasan Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Menguji Undang-Undang*," Jurnal Konstitusi*, 16(2).

Heryansyah, Despan. (2018). "Urgensi Pembatasan Sifat Final dan Mengikat Putusan Mahkamah Konstitusi". *Jurnal Majelis* , 4(1).

M. Imam Santoso. (2018). Kedaulatan dan Yurisdiksi Negara dalam sudut pandang keimigrasian. *Bina Mulia Hukum*, 7(1).

Mardeli, Iis. (2015). "Kedudukan Desa dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia". *Tesis,* Universitas Atmajaya. Diakses dari https://e-journal.uajy.ac.id

Muda, Iskandar . (2018). Fenomena Two in One Pengujian Perppu. *Jurnal Konstitusi* , 15(2).

Muhajir,Mumu et. all. (2019). "Harmonisasi Regulasi dan Perbaikan Tata Kelola Sumber Daya Alam di Indonesia", *Jurnal Anti Korupsi Integritas*, 5 (2-2).

Muntoha. (2009). "Demokrasi dan Negara Hukum". *Jurnal Hukum* ,3(16).

Santoso, M. Imam. (2018). *Kedaulatan dan Yurisdiksi Negara dalam sudut pandang keimigrasian*. *Bina Mulia Hukum*, 7(1).

Scheppele, Kim Lane. (2004). "Law in a Time of Emergency: States of Exception and the Temptations of 9/11", HeinOnline – 6 U. Pa. *Journal of Constitutional Law*, 6(5).

Soemantri, Sri. (1987). Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi. *Disertasi*. Bandung : PT. Alumni.

Soetoprawiro, Koerniatmanto. (1987). *Konstitusi: Pengertian dan Perkembangannya*. *Jurnal Pro Justitia*, 2 (5).

Subiyanto, Achmad Edi. (2011). Perlindungan Hak Konstitusional Melalui Pengaduan Konstitusional. *Jurnal Konstitusi*, 8(5).

Susi Fitria Dewi. (2006) . "Konflik dalam Pemerintahan Nagari: Penelitian di Nagari Padang Sibusuk Kabupaten Sawahlunto, Sijunjung Sumatera Barat mendapat intervensi moral dari nilainilai yang selama ini menjadi kebanggaan mayarakat Minangkabau". *Jurnal Demokrasi*, 5(1).

Taufiqurrochman. (2003). "Prosedur Perubahan Konstitusi (Perubahan UUD Negara RI 1945 dan Perbandingannya dengan Konstitusi Negara Lain)", *Disertasi*. Jakarta: FH-UI.

Wardani, Sri Handayani Retna. (2018). "Penataan Kekuasaan Kehakiman (Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudusial)". *Jurnal Majelis* , 4(1).

Wasitiono, Sadu. (2004). "Kajian Hubungan Antara Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah (Tinjauan dari Sudut Pandang Manajemen Pemerintahan)". *Jurnal Administrasi Pemerintahan Daerah*, 1(2).

C. Peraturan Perundang-undangan dan Instrumen Hukum Internasional

1. Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945
2. Perppu No. 23 Tahun 1959 tentang Pencabutan Undang-Undang No. 74 Tahun 1957 (Lembaran Negara No. 160 Tahun 1957) dan Penetapan Keadaan Bahaya.
3. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
4. Weimar Constitution of 1919, Article 48 (F.R.G).
5. Constitusional Court Act 1998
6. Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang NRI Tahun 1945 Latar Belakang, Proses dan Hasil Perubahan, 1999-2002 edisi revisi, (sekertariat jendral dan keaniteraan mahkamah konstitusi 2010)

D. Sumber Lainnya

1. Sumber Website

Abraham Utama. "Jawa 'Kehabisan Air' Tahun 2040: Ratusan Juta Orang Terancam Bencana Yang 'Tak Pernah Terbayangkan'. Diakses pada 18 Agustus 2020, dari http://www.bbc.com/indonesia/indonesia-49190635,

Agil Oktaryal. "Bahaya Omnibus Law terhadap Demokrasi". Diakses pada 19 Agustus 2020 pukul 20.43 WIB, dari *https://kolom.tempo.co/read/1282810/bahaya-omnibus-law-terhadap-demokrasi/full&view=ok,*

Akurat."Pengamat Sebut Harapan Rakyat Sangat Tinggi Terhadap DPD RI". Diakses pada 19 Agustus 2020 pukul 20.43 WIB, dari *https://akurat.co/news/id-699588-read-pengamat-sebut-harapan-rakyat-sangat-tinggi-terhadap-dpd-ri*

Ayat S. Karokaro. "Walhi: Kondisi Indonesia Masih Darurat Ekologis". Diakses pada tanggal 18 Agustus 2020, dari *https://www.mongabay.co.id/2018/04/24/walhi-kondisi-indonesia-masih-darurat-ekologis/,*

Benuanta. "DPD tolak sentralisasi di RUU Ciptaker" . Diakses pada 19 Agustus 2020 pukul 20.43 WIB, dari https://benuanta.co.id/index.php/2020/07/25/dpd-ri-tolak-sentralisasi-di-ruu-ciptaker/13026/22/03/08/

Berita Satu. " Survey LSI : Masyarakat Ingin Kewenangan DPD Diperluas" . diakses pada 19 Agustus 2020 pukul 20.43 WIB, dari *https://www.beritasatu.com/nasional/33712-survey-lsi-masyarakat-ingin-kewenangan-dpd-diperluas*

CNN Indonesia. "KLHK Klaim Penebangan Hutan Berkuang, Walhi Sindir Industri". Diakses pada tanggal 18 Agustus 2020, dari *https://www.cnnindonesia.com/nasional/20200424163615-20-497036/klhk-klaim-penebangan-hutan-berkurang-walhi-sindir-industri,*

Detik. "Charta Politika: TNI Paling Dipercaya Publik". Diakses pada Agustus, 16, 2020, dari *https://news.detik.com/berita/d-4186267/charta-politika-tni-paling-dipercaya-publik-parpol-urutan-buncit*

Indra Nugraha. "Komnas HAM Nilai Banyak Amdal Tambang Hanya Formalitas, Mengapa?". Diakses pada 18 Agustus 2020 , dari http://www.mongabay.co.id/2015/04/07/Komnas-ham-nilai-banyak-amdal-tambang-hanya-formalitas-mengapa/,

Kemkumham."Prolegnas". Diakses pada 19 Agustus 2020 pukul 20.43 WIB, dari *http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/prolegnas-2015-2019.html*

Merdeka. Survei Charta Politika: DPR Lebih Baik Menjalankan Fungsinya Dibanding MPR dan DPD". Diakses pada Agustus, 16, 2020, dari *https://www.merdeka.com/peristiwa/survei-charta-politika-dpr-lebih-baik-menjalankan-fungsinya-dibanding-mpr-dan-dpd.html*,

Muchamad Ali Safaat. Toetshingrecht Judicial Review.Diakses pada tanggal 20 Agustus 2020, dari *http://anomalisemesta.blogspot.co.id/2008/05/toetshingrecht-judicial review.html*,

Muh. Kadafi. "Miris, Sampah Plastik Di Laut Indonesia Mencapai 1,29 Metrik Ton". Diakses pada 18 Agustus 2020 dari http://m.merdeka.com/peristiwa/miris-sampah-plastik-di-laut-indonesia-mencapai-129-juta-metrik-ton.html

Mukhlish. "Constitutional Complaint: Perlindungan Hukum terhadap Hak Konstitusional Warga Negara" . Diakses pada tanggal 19 Agustus 2020 dari *http://mfile.narotama.ac.id*,

National Geographic. "Bantu Atasi Kerusakan Bumi Dengan Biarkan Alam Turut Memperbaikinya". Di akses pada 18 Agustus 2020 , dari *https://nationalgeographic.grid.id/read/13309608/bantu-atasi-kerusakan-bumi-dengan-biarkan-alam-turut-memperbaikinya*,

Jimly Asshiddiqie. "Gagasan kedaulatan Lingkungan: Demokrasi versus Ekokrasi". Diakses pada tanggal 18 Agustus 2020 dari *http://jimly.com/makalah/namafile/160/Demokrasi_dan_Ekokrasi.pdf*,

Pan Mohamad Faiz, "Constitutional Complaint dan Hak Asasi Manusia". Diakses pada 22 Agustus 2020 dari *https://panmohamadfaiz.com/2006/09/17/constitutional-complaint-dan-hak-asasi-manusia/*

Republika. "Serba-Serbi dan Kontroversi di Ujung Masa Kinerja Legislasi" . diakses pada 19 Agustus 2020 pukul 20.43 WIB, dari

https://republika.co.id/berita/kolom/fokus/19/10/01/pynca8409-serbaserbi-dan-kontroversi-di-ujung-masa-kinerja-legislasi

Siane Indriani. "Rekam Jejak Jokowi Bergelimang Penggusuran". diakses pada 18 Agustus 2020, dari http://geotimes.co.id/kolom/jokowi-bergelimang-penggusuran/,

Slamet Riyanto. "Perlindungan Hak-Hak Konstitusional dengan Mekanisme Constitutional Complaint Melalui Mahkamah Konstitusi". Diakses pada tanggal 22 Agustus 2020, dari *http://riyants.wordpress.com/.*

Yappika."Merajut Hubungan Konstituensi Dpd dan Rakyat". Diakses pada 19 Agustus 2020 pukul 20.43 WIB, dari *https://yappika-actionaid.or.id/merajut-hubungan-konstituensi-dpd-dan-rakyat/* .

"Efektivitas Legislatif Indonesia Masih Rendah". Diakses pada 19 Agustus 2020 pukul 20.43 WIB, dari *https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2016/12/08/efektivitas-legislatif-indonesia-masih-rendah,*

2. **Seminar**

Ashiddiqie, Jimly. (2020). Perkembangan Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia. Disampaikan dalam Kuliah Umum HTN yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Huda, Ni'matul. (2015). Desa dan Konstitusi (suatu gagasan usulan amandemen ulang UUD 1945). Pidato Konstitusi diselenggarakan oleh Prakarsa Desa bekerjasama dengan Universitas Janabadra Yogyakarta.

Faiz, Pan Mohamad. (2020). Sistem Pengujian Perppu dan Dampaknya terhadap Perlindungan Hak Warga Negara. Disampaikan dalam Diskusi Daring (DLC) yang diselenggarakan Universitas Islam Negeri Surabaya.

Tricahyo, Ibnu. (2007). Pakar Otonomi Daerah dari Universitas Brawijaya Malang, dalam E.B. Sitorus, et. all. *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Desa, Direktorat Pemerintahan Desa dan Pemerintahan*. Jakarta: Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Menteri Dalam Negeri.

NASKAH RANCANGAN PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

PEMBUKAAN
(Preambule)

Bahwa sesungguhnya Kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan peri-kemanusiaan dan peri-keadilan.

Dan perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentausa mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan Negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur.

Atas berkat rakhmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya.

Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawatan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

UNDANG-UNDANG DASAR

BAB I
BENTUK DAN KEDAULATAN

Pasal 1

(1) Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik.

(2) Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. ***)

(3) Negara Indonesia adalah negara hukum.***)

BAB II
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

Pasal 2

(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undangundang.****)

(2) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di Ibu Kota Negara.

(3) Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak.

Pasal 3

(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-undang Dasar. ***)

(2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.***/****)

(3) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.***/****)

BAB III
KEKUASAAN PEMERINTAHAN NEGARA

Pasal 4

(1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.

(2) Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.

Pasal 5

(1) Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.*)

(2) Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.

Pasal 6

(1) Calon Presiden dan calon Wakil Presiden harus seorang warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati negara, serta mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden.***)

(2) Syarat-syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden diatur lebih lanjut dengan undang-undang.***)

Pasal 6A

(1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. ***)

(2) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.***)

(3) Pasangan calon Presiden dan wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara disetiap provinsi

yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden.***)

(4) Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden.****)

(5) Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undangundang.***)

Pasal 7

Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.*)

Pasal 7A

Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.***)

Pasal 7B

(1) Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.***)

(2) Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat.***)

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

(4) Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi.***)

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

(6) Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lambat tiga puluh hari sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat menerima usul tersebut. ***)

(7) Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan yang dihadiri oleh sekurang kurangnya 3/5 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat.***)

Pasal 7C

Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat.***)

Pasal 8

(1) Jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya.***)

(2) Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden.***)

(3) Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksanaan tugas Kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambatlambatnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.****)

Pasal 9

(1) Sebelum memangku jabatannya, Presiden dan wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat sebagai berikut :

Sumpah Presiden (Wakil Presiden) :

> "Demi Allah saya bersumpah akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang- Undang Dasar dan menjalankan

segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti, kepada Nusa dan Bangsa."

Janji Presiden (Wakil Presiden) :

"Saya berjanji dengan sungguh-sungguh akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti, kepada Nusa dan Bangsa".*)

(2) Jika Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat tidak dapat mengadakan sidang, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan disaksikan oleh Pimpinan Mahkamah Agung.*)

Pasal 10

Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara.

Pasal 11

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

(2) Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.***)

(3) Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang.***)

Pasal 12

(1) Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang.

(2) Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang darurat untuk mengatur hal-hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan negara selama keadaan bahaya.*****)

(3) Undang-undang darurat dapat diperpanjang atau dicabut dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. *****)

Pasal 13

(1) Presiden mengangkat duta dan konsul.

(2) Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.*)

(3) Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.*)

Pasal 14

(1) Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah agung.*)

(2) Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.*)

Pasal 15

Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang.*)

Pasal 16

Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang undang.****)

BAB IV

DEWAN PERTIMBANGAN AGUNG

Dihapus****)

BAB V
KEMENTERIAN NEGARA

Pasal 17

(1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara.

(2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.*)

(3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.*)

(4) Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.***)

BAB VI
PEMERINTAH DAERAH

Pasal 18

(1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.**)

(2) Pemerintah daerah provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.**)

(3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.**)

(4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara

demokratis.**)

(5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat.**)

(6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.**)

(7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.**)

Pasal 18A

(1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.**)

(2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.**)

Pasal 18B

(1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.**)

(2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.**)

BAB VIA*****)
PEMERINTAHAN DESA

Pasal 18C

(1) Negara melindungi hak asal-usul dan hak tradisional Desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat.*****

(2) Negara mengakui dan menghormati keberadaan Desa yang telah ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia, termasuk Desa Adat.*****

(3) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan Desa diatur lebih lanjut melalui undang-undang.*****

BAB VII
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT

Pasal 19

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

(2) Susunan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dengan undang-undang.**)

(3) Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.**)

Pasal 20

(1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.*)

(2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.*)

(3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.*)

(4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.*)

(5) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.**)

Pasal 20A

(1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.**)

(2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interplasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.**)

(3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas.**)

(4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang.**)

Pasal 21

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang.*)

Pasal 22

(1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.

(2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.

(3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

Pasal 22A

Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang.**)

Pasal 22B

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.**)

BAB VIIA***)
DEWAN PERWAKILAN DAERAH

Pasal 22C

(1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.***)

(2) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.***)

(3) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.***)

(4) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang.***)

Pasal 22D

(1) Dewan Perwakilan Daerah memegang kekuasaan membentuk undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. *****)

(2) Setiap rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. *****)

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

(4) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.***)

BAB VIIB***)
PEMILIHAN UMUM

Pasal 22E

(1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.***)

(2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan wakil presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.***)

(3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.***)

(4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.***)

(5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.***)

(6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.***)

BAB VIII
HAL KEUANGAN

Pasal 23

(1) Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.***)

(2) Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan PerwakilanDaerah. ***)

(3) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.***)

Pasal 23A

Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undangundang.***)

Pasal 23B

Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang.***)

Pasal 23C

Hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang.***)

Pasal 23D

Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang.***)

BAB VIIIA ***)
BADAN PEMERIKSA KEUANGAN

Pasal 23 E

(1) Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.***)

(2) Hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya.***)

(3) Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang.***)

Pasal 23F

(1) Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden.***)

(2) Pimpinan Badan Pemeriksa Keuangan dipilih dari dan oleh anggota.***)

Pasal 23G

(1) Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di ibu kota negara, dan memiliki perwakilan di setiap provinsi.***)

(2) Ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Pemeriksa Keuangan diatur dengan undang-undang.***)

BAB IX
KEKUASAAN KEHAKIMAN

Pasal 24

(1) Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.***)

(2) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.***)

(3) Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undangundang.** **)

Pasal 24A

(1) Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.*****)

(2) Hakim Agung harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, profesional, dan berpengalaman di bidang hukum.***)

(3) Calon Hakim Agung diusulkan Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden.***)

(4) Ketua dan wakil ketua Mahkamah Agung dipilih dari dan oleh hakim agung.***)

(5) Susunan, kedudukan, keanggotaan, dan hukum acara Mahkamah Agung serta badan peradilan di bawahnya diatur dengan undang-undang.***)

Pasal 24B

(1) Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam

rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.***)

(2) Anggota Komisi Yudisial harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman di bidang hukum serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela.***)

(3) Anggota Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.***)

(4) Susunan, kedudukan, dan keanggotaan Komisi Yudisial diatur dengan undang-undang.***)

Pasal 24C

(1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji peraturan perundang-undangan, menangani pengaduan konstitusional, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.*****)

(2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwaklian Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.***)

(3) Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden. ***)

(4) Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh hakim konstitusi.***

(5) Hakim konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara.***)

(6) Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara

serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang.***)

Pasal 25

Syarat-syarat untuk menjadi dan untuk diberhentikan sebagai hakim ditetapkan dengan undang-undang

BAB IXA**)
WILAYAH NEGARA

Pasal 25A

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah dan batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang.**)

Pasal 25B

(1) Sumber daya alam yang terkandung di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan anugerah Tuhan Yang Maha Esa yang wajib untuk diberi pengakuan, penghormatan, dan dilestarikan oleh seluruh elemen bangsa.*****)

(2) Pengelolaan sumber daya alam dilaksanakan berdasarkan asas kelestarian, keberlanjutan, kemanfaatan, kehati-hatian, kearifan lokal dan keadilan sosial bagi seluruh rayat Indonesia. *****)

(3) Negera bertanggungjawab untuk melindung sumber daya alam dengan menerapkan pembatasan terhadap perusakan lingkungan yang berpotensi menyebabkan perubahan permanen pada siklus alam. *****)

(4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang. *****)

BAB X
WARGA NEGARA DAN PENDUDUK

Pasal 26

(1) Yang menjadi warga negara ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara.

(2) Penduduk ialah warga negara Indonesia dan orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia.**)

(3) Hal-hal mengenai warga negara dan penduduk diatur dengan undang-undang.**)

Pasal 27

(1) Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.

(2) Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.

(3) Setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam upaya pembelaan negara.***)

Pasal 28

Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang.

BAB XA**)
HAK ASASI MANUSIA

Pasal 28A

Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya.**)

Pasal 28 B

(1) Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah.**)

(2) Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.**)

Pasal 28C

(1) Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.**)

(2) Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya.**)

Pasal 28D

(1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.**)

(2) Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.**)

(3) Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.**)

(4) Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan.**)

Pasal 28E

(1) Setiap orang berhak memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negaradan meninggalkannya, serta berhak kembali.**)

(2) Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.**)

(3) Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat.**)

Pasal 28F

Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.**)

Pasal 28G

(1) Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.**)

(2) Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain.**)

Pasal 28H

(1) Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.**)

(2) Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.**)

(3) Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.**)

(4) Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh

siapapun.**)

Pasal 28I

(1) Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak untuk kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dihadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun.**)

(2) Setiap orang bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.**)

(3) Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.**)

(4) Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.**)

(5) Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.**)

Pasal 28J

(1) Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.**)

(2) Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.**)

BAB XI
AGAMA

Pasal 29

(1) Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa.

(2) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

BAB XI
PERTAHANAN NEGARA DAN KEAMANAN NEGARA**)

Pasal 30

(1) Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan negara.**)

(2) Usaha pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta oleh Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, sebagai kekuatan utama, dan rakyat, sebagai kekuatan pendukung.**)

(3) Tentara Nasional Indonesia terdiri atas Angkatan Darat, Angkatan laut dan Angkatan Udara sebagai alat negara bertugas mempertahankan, melindungi, dan memelihara keutuhan dan kedaulatan negara.**)

(4) Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum.**)

(5) Susunan dan kedudukan Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, hubungan dan kewenangan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia di dalam menjalankan tugasnya, syarat-syarat keikutsertaan warga negara dalam usaha pertahanan dan keamanan diatur dengan undang-undang.**)

BAB XIII
PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN

Pasal 31

(1) Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan****)

(2) Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya.****)

(3) Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta ahlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang.****)

(4) Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikannasional.****)

(5) Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menunjang tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.****)

Pasal 32

(1) Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya.****

(2) (Negara menghormati dan memelihara bahasa daerah sebagai kekayaan budaya nasional.****)

BAB XIV
PEREKONOMIAN NASIONAL DAN KESEJAHTERAAN SOSIAL****)

Pasal 33

(1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.

(2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.

(3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

(4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.****)

(5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.****)

Pasal 34

(1) Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara.****)

(2) Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.****)

(3) Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak.****)

(4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.****)

BAB XV
BENDERA, BAHASA, DAN LAMBANG NEGARA, SERTA LAGU KEBANGSAAN **)

Pasal 35

Bendera Negara Indonesia ialah sang merah Putih.

Pasal 36

Bahasa Negara ialah Bahasa Indonesia.

Pasal 36A

Lambang Negara ialah Garuda Pancasila dengan semboyan Bhineka Tunggal Ika.**

Pasal 36B

Lagu Kebangsaan ialah Indonesia Raya.**)

Pasal 36C

Ketentuan lebih lanjut mengenai Bendera, Bahasa dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan diatur dengan undang-undang.**)

BAB XVI
PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR

Pasal 37

(1) Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.****)

(2) Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.****)

(3) Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari

jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.****)

(4) Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurangkurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.****)

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

ATURAN PERALIHAN

Pasal I

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

Pasal II

Semua lembaga negara yang ada masih tetap berfungsi sepanjang untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar dan belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini.****)

ATURAN TAMBAHAN

Pasal I

Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal.****)

Naskah UUD NRI 1945	Pasal=Pasal Perubahan UUD NRI 1945
UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 **PEMBUKAAN** (Preambule) Bahwa sesungguhnya Kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan peri-kemanusiaan dan peri-keadilan. Dan perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentausa mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan Negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur. Atas berkat rakhmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya. Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah	**UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945** **PEMBUKAAN** (Preambule) (tetap dan tidak dapat dirubah)

darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawatan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.	
UNDANG-UNDANG DASAR **BAB I** **BENTUK DAN KEDAULATAN** **Pasal 1** (1) Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik.	**UNDANG-UNDANG DASAR** **BAB I** **BENTUK DAN KEDAULATAN** **Pasal 1** (tidak ada perubahan)

(2) Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. ***) (3) Negara Indonesia adalah negara hukum.***)	
BAB II **MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT**	**BAB II** **MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT**
Pasal 2 (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undangundang.****) (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di Ibu Kota Negara. (3) Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak.	**Pasal 2** (tidak ada perubahan)
Pasal 3 (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-undang Dasar. ***)	**Pasal 3** (tidak ada perubahan)

(2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.***/ ****) (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.***/****)	
BAB III **KEKUASAAN PEMERINTAHAN NEGARA**	**BAB III** **KEKUASAAN PEMERINTAHAN NEGARA**
Pasal 4 (1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. (2) Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.	**Pasal 4** (tidak ada perubahan)
Pasal 5 (1) Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.*) (2) Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.	**Pasal 5** (tidak ada perubahan)
Pasal 6	**Pasal 6** (tidak ada perubahan)

(1) Calon Presiden dan calon Wakil Presiden harus seorang warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati negara, serta mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden.***) (2) Syarat-syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden diatur lebih lanjut dengan undang-undang.***)	
Pasal 6A (1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. ***) (2) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.***) (3) Pasangan calon Presiden dan wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara disetiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di	**Pasal 6A** (tidak ada perubahan)

Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden.***) (4) Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden.****) (5) Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undangundang.***)	
Pasal 7 Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.*)	**Pasal 7** (tidak ada perubahan)
Pasal 7A Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa	**Pasal 7A** (tidak ada perubahan)

pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.***) **Pasal 7B** (1) Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.***) (2) Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut ataupun telah tidak lagi	**Pasal 7B** (tidak ada perubahan)

memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat.***) (3) Pengajuan permintaan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.***) (4) Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi.***) (5) Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi	

memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat.***) (6) Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lambat tiga puluh hari sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat menerima usul tersebut. ***) (7) Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan yang dihadiri oleh sekurang kurangnya 3/5 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat.***)	
Pasal 7C	**Pasal 7C** (tidak ada perubahan)

Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat.***)	
Pasal 8	**Pasal 8** (tidak ada perubahan)
(1) Jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya.***) (2) Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden.***) (3) Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksanaan tugas Kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambatlambatnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk	

memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.****) **Pasal 9** (1) Sebelum memangku jabatannya, Presiden dan wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat sebagai berikut : Sumpah Presiden (Wakil Presiden) : "Demi Allah saya bersumpah akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang- Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti, kepada Nusa dan Bangsa." Janji Presiden (Wakil Presiden) :	**Pasal 9** (tidak ada perubahan)

"Saya berjanji dengan sungguh-sungguh akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti, kepada Nusa dan Bangsa".*) (2) Jika Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat tidak dapat mengadakan sidang, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan disaksikan oleh Pimpinan Mahkamah Agung.*)	
Pasal 10 Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara.	**Pasal 10** (tidak ada perubahan)
Pasal 11 (1) Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.****)	**Pasal 11** (tidak ada perubahan)

(2) Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.***) (3) Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang.***)	
Pasal 12 Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang.	**Pasal 12** (1) Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang. (2) Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang darurat untuk mengatur hal-hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan negara selama keadaan bahaya.*****) (3) Undang-undang darurat dapat diperpanjang atau dicabut dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. *****)

Pasal 13 (1) Presiden mengangkat duta dan konsul. (2) Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.* (3) Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.*)	**Pasal 13** (tidak ada perubahan)
Pasal 14 (1) Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah agung.*) (2) Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.*)	**Pasal 14** (tidak ada perubahan)
Pasal 15 Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undangundang.*)	**Pasal 15** (tidak ada perubahan)
Pasal l6	**Pasal l6** (tidak ada perubahan)

Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang.****)	
BAB IV **DEWAN PERTIMBANGAN AGUNG** Dihapus****)	**BAB IV** **DEWAN PERTIMBANGAN AGUNG** Dihapus****)
BAB V **KEMENTERIAN NEGARA**	**BAB V** **KEMENTERIAN NEGARA**
Pasal 17 (1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara. (2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.*) (3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.*) (4) Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.***)	**Pasal 17** (tidak ada perubahan)
BAB VI **PEMERINTAH DAERAH**	**BAB VI** **PEMERINTAH DAERAH**
Pasal 18 (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan	**Pasal 18** (tidak ada perubahan)

daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.**) (2) Pemerintah daerah provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.**) (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.**) (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.**) (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat.**) (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.**)	

(7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.**)	
Pasal 18A (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.**) (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.**)	**Pasal 18A** (tidak ada perubahan)
Pasal 18B (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.**) (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai	**Pasal 18B** (tidak ada perubahan)

dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.**)	**BAB VIA*****) **PEMERINTAHAN DESA** **Pasal 18C** (1) Negara melindungi hak asal-usul dan hak tradisional Desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat.***** (2) Negara mengakui dan menghormati keberadaan Desa yang telah ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia, termasuk Desa Adat.***** (3) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan Desa diatur lebih lanjut melalui undang-undang.*****
BAB VII **DEWAN PERWAKILAN RAKYAT** **Pasal 19**	**BAB VII** **DEWAN PERWAKILAN RAKYAT** **Pasal 19** (tidak ada perubahan)

(1) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui Pemilihan Umum.**) (2) Susunan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dengan undang-undang.**) (3) Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.**)	
Pasal 20 (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.*) (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.*) (3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.*) (4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.*) (5) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang	**Pasal 20** (tidak ada perubahan)

tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.**)	
Pasal 20A (1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.**) (2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interplasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.**) (3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas.**) (4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang.**)	**Pasal 20A** (tidak ada perubahan)
Pasal 21 Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang.*)	**Pasal 21** (tidak ada perubahan)

Pasal 22 (1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang. (2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut. (3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.	**Pasal 22** (tidak ada perubahan)
Pasal 22A Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang.**)	**Pasal 22A** (tidak ada perubahan)
Pasal 22B Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.**)	**Pasal 22B** (tidak ada perubahan)
BAB VIIA*) **DEWAN PERWAKILAN DAERAH**	**BAB VIIA***) **DEWAN PERWAKILAN DAERAH**
Pasal 22C	**Pasal 22C** (tidak ada perubahan)

(1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.***) (2) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.***) (3) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.***) (4) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang.***)	
Pasal 22D (1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.***) (2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang	**Pasal 22D** (1) Dewan Perwakilan Daerah memegang kekuasaan membentuk undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. *****) (2) Setiap rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah,

yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.***)	pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. *****)
(3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.***)	(3) (tetap)
(4) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya,	(4) (tetap)

yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.***) **BAB VIIB***)** **PEMILIHAN UMUM** **Pasal 22E** (1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.***) (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan wakil presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.***) (3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.***) (4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.***) (5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.***)	**BAB VIIB***)** **PEMILIHAN UMUM** **Pasal 22E** (tidak ada perubahan)

(6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.***)	
BAB VIII **HAL KEUANGAN**	**BAB VIII** **HAL KEUANGAN**
Pasal 23	**Pasal 23** (tidak ada perubahan)
(1) Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.***) (2) Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah. ***) (3) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.***)	
	Pasal 23A

Pasal 23A Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undangundang.***)	(tidak ada perubahan)
Pasal 23B Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang.***)	**Pasal 23B** (tidak ada perubahan)
Pasal 23C Hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang.***)	**Pasal 23C** (tidak ada perubahan)
Pasal 23D Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang.***)	**Pasal 23D** (tidak ada perubahan)
BAB VIIIA *)** **BADAN PEMERIKSA KEUANGAN**	**BAB VIIIA ***)** **BADAN PEMERIKSA KEUANGAN**
Pasal 23 E (1) Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.***) (2) Hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan	**Pasal 23 E** (tidak ada perubahan)

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya.***) (3) Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang.***)	
Pasal 23F (1) Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden.***) (2) Pimpinan Badan Pemeriksa Keuangan dipilih dari dan oleh anggota.***)	**Pasal 23F** (tidak ada perubahan)
Pasal 23G (1) Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di ibu kota negara, dan memiliki perwakilan di setiap provinsi.***) (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Pemeriksa Keuangan diatur dengan undang-undang.***)	**Pasal 23G** (tidak ada perubahan)
BAB IX **KEKUASAAN KEHAKIMAN**	**BAB IX** **KEKUASAAN KEHAKIMAN**
Pasal 24	**Pasal 24** (tidak ada perubahan)

(1) Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.***) (2) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.***) (3) Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undangundang.** **)	
Pasal 24A (1) Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.***)	**Pasal 24A** (1) Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.*****)
(2) Hakim Agung harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, profesional, dan berpengalaman di bidang hukum.***)	(2) (tetap) (3) (tetap)
(3) Calon Hakim Agung diusulkan Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan	

Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden.***)	(4) (tetap)
(4) Ketua dan wakil ketua Mahkamah Agung dipilih dari dan oleh hakim agung.***)	(5) (tetap)
(5) Susunan, kedudukan, keanggotaan, dan hukum acara Mahkamah Agung serta badan peradilan di bawahnya diatur dengan undang-undang.***)	
Pasal 24 B	**Pasal 24 B**
(1) Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.***)	(tidak ada perubahan)
(2) Anggota Komisi Yudisial harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman di bidang hukum serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela.***)	
(3) Anggota Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.***)	

(4) Susunan, kedudukan, dan keanggotaan Komisi Yudisial diatur dengan undang-undang.***)	
Pasal 24C*)**	**Pasal 24C***)**
(1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.***)	(1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji peraturan perundang-undangan, menangani pengaduan konstitusional, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.*****)
(2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwaklian Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.***)	(2) (tetap)
(3) Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden. ***)	(3) (tetap) (4) (tetap)

(4) Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh hakim konstitusi.***	(5) (tetap)
(5) Hakim konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara.***)	(6) (tetap)
(6) Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang.***)	
Pasal 25 Syarat-syarat untuk menjadi dan untuk diberhentikan sebagai hakim ditetapkan dengan undang-undang	**Pasal 25** (tidak ada perubahan)
BAB IXA)** **WILAYAH NEGARA**	**BAB IXA**)** **WILAYAH NEGARA**
Pasal 25A**)** Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah dan batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang.**)	**Pasal 25A****)** (tidak ada perubahan)

	Pasal 25B***)** (1) Sumber daya alam yang terkandung di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan anugerah Tuhan Yang Maha Esa yang wajib untuk diberi pengakuan, penghormatan, dan dilestarikan oleh seluruh elemen bangsa.*****) (2) Pengelolaan sumber daya alam dilaksanakan berdasarkan asas kelestarian, keberlanjutan, kemanfaatan, kehati-hatian, kearifan lokal dan keadilan sosial bagi seluruh rayat Indonesia. *****) (3) Negera bertanggungjawab untuk melindung sumber daya alam dengan menerapkan pembatasan terhadap perusakan lingkungan yang berpotensi menyebabkan perubahan permanen pada siklus alam. *****) (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang. *****)
BAB X **WARGA NEGARA DAN PENDUDUK** **Pasal 26** (1) Yang menjadi warga negara ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan	**BAB X** **WARGA NEGARA DAN PENDUDUK** **Pasal 26** (tidak ada perubahan)

dengan undang-undang sebagai warga negara. (2) Penduduk ialah warga negara Indonesia dan orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia.**) (3) Hal-hal mengenai warga negara dan penduduk diatur dengan undang-undang.**) Pasal 27 (1) Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya. (2) Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. (3) Setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam upaya pembelaan negara.***)	
Pasal 28 Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang.	**Pasal 28** (tidak ada perubahan)
BAB XA)** **HAK ASASI MANUSIA**	**BAB XA**)** **HAK ASASI MANUSIA**
	Pasal 28A (tidak ada perubahan)

Pasal 28A Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya.**)	
Pasal 28 B (1) Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah.**) (2) Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.**)	**Pasal 28 B** (tidak ada perubahan)
Pasal 28C (1) Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.**) (2) Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya.**)	**Pasal 28C** (tidak ada perubahan)

Pasal 28D (1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.**) (2) Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.**) (3) Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.**) (1) Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan.**)	**Pasal 28D** (tidak ada perubahan)
Pasal 28E (1) Setiap orang berhak memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali.**) (2) Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.**)	**Pasal 28E** (tidak ada perubahan)

(3) Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat.**)	
Pasal 28F Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.**)	**Pasal 28F** (tidak ada perubahan)
Pasal 28G (1) Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.**) (2) Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain.**)	**Pasal 28G** (tidak ada perubahan)

Pasal 28H (1) Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.**) (2) Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.**) (1) Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.**) (4) Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun.**)	**Pasal 28H** (tidak ada perubahan)
Pasal 28I (1) Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak untuk kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dihadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak	**Pasal 28I** (tidak ada perubahan)

dapat dikurangi dalam keadaan apapun.**) (2) Setiap orang bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.**) (3) Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.**) (4) Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.**) (5) Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.**)	
Pasal 28J (1) Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.**) (2) Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang	**Pasal 28J** (tidak ada perubahan)

ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.**)	
BAB XI **A G A M A**	**BAB XI** **A G A M A**
Pasal 29 (1) Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa. (2) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.	**Pasal 29** (tidak ada perubahan)
BAB XI **PERTAHANAN NEGARA DAN KEAMANAN NEGARA**)**	**BAB XI** **PERTAHANAN NEGARA DAN KEAMANAN NEGARA**)**
Pasal 30 (1) Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan negara.**)	**Pasal 30** (tidak ada perubahan)

(2) Usaha pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta oleh Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, sebagai kekuatan utama, dan rakyat, sebagai kekuatan pendukung.**) (3) Tentara Nasional Indonesia terdiri atas Angkatan Darat, Angkatan laut dan Angkatan Udara sebagai alat negara bertugas mempertahankan, melindungi, dan memelihara keutuhan dan kedaulatan negara.**) (4) Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum.**) (5) Susunan dan kedudukan Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, hubungan dan kewenangan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia di dalam menjalankan tugasnya, syarat-syarat keikutsertaan warga negara dalam usaha pertahanan dan keamanan diatur dengan undang-undang.**)	

BAB XIII **PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN** **Pasal 31** (1) Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan****) (2) Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya.****) (3) Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta ahlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang.****) (4) Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikannasional.****) (5) Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menunjang tinggi nilai-nilai agama dan	**BAB XIII** **PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN** **Pasal 31** (tidak ada perubahan)

persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.****)	
Pasal 32 (1) Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya.**** (2) Negara menghormati dan memelihara bahasa daerah sebagai kekayaan budaya nasional.****)	**Pasal 32** (tidak ada perubahan)
BAB XIV **PEREKONOMIAN NASIONAL DAN KESEJAHTERAAN SOSIAL****)**	**BAB XIV** **PEREKONOMIAN NASIONAL DAN KESEJAHTERAAN SOSIAL****)**
Pasal 33 (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh	**Pasal 33** (tidak ada perubahan)

negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.****) (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.****)	
Pasal 34 (1) Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara.****) (2) Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.****) (3) Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak.****) (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.****)	**Pasal 34** (tidak ada perubahan) **BAB XV**

BAB XV **BENDERA, BAHASA, DAN LAMBANG NEGARA, SERTA LAGU KEBANGSAAN **)**	**BENDERA, BAHASA, DAN LAMBANG NEGARA, SERTA LAGU KEBANGSAAN**
Pasal 35 Bendera Negara Indonesia ialah sang merah Putih.	**Pasal 35** (tidak ada perubahan)
Pasal 36 Bahasa Negara ialah Bahasa Indonesia.	**Pasal 36** (tidak ada perubahan)
Pasal 36A Lambang Negara ialah Garuda Pancasila dengan semboyan Bhineka Tunggal Ika.**	**Pasal 36A** (tidak ada perubahan)
Pasal 36B Lagu Kebangsaan ialah Indonesia Raya.**)	**Pasal 36B** (tidak ada perubahan)
Pasal 36C Ketentuan lebih lanjut mengenai Bendera, Bahasa dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan diatur dengan undang-undang.**)	**Pasal 36C** (tidak ada perubahan)
BAB XVI **PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR**	**BAB XVI** **PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR**

Pasal 37 (1) Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.****) (2) Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.****) (3) Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.****) (4) Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurangkurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.****) (5) Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.****)	**Pasal 37** (tidak ada perubahan)

ATURAN PERALIHAN **Pasal I** Segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini.****) **Pasal II** Semua lembaga negara yang ada masih tetap berfungsi sepanjang untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar dan belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini.****) **Pasal III** Mahkamah Konstitusi dibentuk selambat-lambatnya pada 17 Agustus 2003 dan sebelum dibentuk segala kewenangannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.****) **ATURAN TAMBAHAN** **Pasal I**	**ATURAN PERALIHAN** **Pasal I** (tidak ada perubahan) **Pasal II** (tidak ada perubahan) **Pasal III** (dihapus) **ATURAN TAMBAHAN** **Pasal I** (tidak ada perubahan)

Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2003.****) **Pasal II** Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal****) Perubahan tersebut diputuskan dalam Rapat Paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia ke-6 (lanjutan) tanggal 10 Agustus 2002 Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, dan mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.****)	**Pasal II** (tidak ada perubahan)

BIODATA SINGKAT TIM PENULIS

Nama : Muhammad Rusdi Firdaus

TTL : Trenggalek, 25 Agustus 1997

NIM : 16340038

Nama : Rahmatika Monati

TTL : Purbalingga, 24 Agustus 2001

NIM : 19103040046

Nama : Torik Abdul Aziz Wibowo

TTL : Banyumas, 20 Mei 2000

NIM : 18103040081

Nama : Rizqo Dzulqornain

TTL : Kudus, 27 Maret 2000

NIM : 18103070070

Nama : Muhammad RM Fayasy Failaq

TTL : Kalabahi, 01 Maret 2000

NIM : 17103070032

ISBN 978-623-6191-00-2

9 786236 191002