BADAN PENGKAJIAN MPR RI
2021

ISBN 978-623-6191-27-9

www.mpr.go.id mprgoid mprgoid mprgoid MPR RI INDONESIA

ACADEMIC CONSTITUTIONAL DRAFTING - NASKAH AKADEMIK DARI UNIVERSITAS INDONESIA

MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

ACADEMIC CONSTITUTIONAL DRAFTING

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

Naskah Akademik dari
Universitas Indonesia

UNIVERSITAS INDONESIA

BADAN PENGKAJIAN MPR RI

Tidak
Diperjualbelikan

MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

Academic Constitutional Drafting

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

BADAN PENGKAJIAN MPR
2021

Academic Constitutional Drafting

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

ISBN: 978-623-6191--27-9
Perpustakaan Nasional: Katalog dalam Terbitan (KDT)

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

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

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

TIM PENULIS:
Universitas Indonesia
Athallah Zahran Ellandra, Miranda Asima Jogi Todona, Muhammad Alfitras Tavares, Alexander Stanislaus Juridistia Waraney Toar Harryandi, dan Aditya Wahyu Saputro
(Materi Lomba *Academic Constitutional Drafting* MPR RI Tah, un 2021 Tingkat Mahasiswa S-1)

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

PENERBIT
Badan Pengkajian MPR RI

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

Cetakan Pertama, 2021

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

KATA PENGANTAR

Puji syukur Tim Penulis panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena atas berkat dan rahmat-Nya karya tulis ilmiah yang berjudul "Naskah Akademik dan Rancangan Perubahan Kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945" yang disusun dalam rangka mengikuti *Academic Constitutional Drafting* Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 2021 ini dapat diselesaikan dengan baik dan tepat waktu.

Melalui naskah akademik ini, Tim Penulis menyajikan suatu tinjauan kritis dalam rangka memperkuat status hukum Pokok-Pokok Haluan Negara melalui produk hukum Ketetapan MPRS dan MPR dalam sistem hukum Indonesia. Tim Penulis mengharapkan naskah akademik ini dapat menjadi suatu medium refleksi yang baik terhadap status hukum Pokok-Pokok Haluan Negara sehingga dapat menciptakan suatu keadilan sosial dan kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dalam proses penulisan, Tim Penulis mendapat banyak bantuan, masukkan, bimbingan, dan dukungan dari berbagai pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu. Untuk itu, melalui kesempatan ini Tim Penulis ingin mengucapkan banyak terima kasih kepada seluruh pihak yang telah membantu Tim Penulis dalam proses penyusunan naskah akademik ini. Tim Penulis menyadari bahwa naskah akademik ini masih jauh dari sempurna dan perlu dilakukan pendalaman lebih lanjut. Oleh karena itu, Tim Penulis sangat mengharapkan kritik dan saran yang bersifat konstruktif demi kesempurnaan naskah akademik ini.

Depok, 30 Juni 2021

Tim Penulis

SEKRETARIAT JENDERAL
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

Kata Pengantar Kepala Biro Pengkajian

Buku Naskah Akademik tentang "*Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Terkait dengan Pokok-Pokok Haluan Negara*" merupakan dokumentasi gagasan dari para akademisi muda yang menjadi peserta finalis *Academic Constitutional Drafting* pada tahun 2021. Peserta finalis lomba tersebut berasal dari para mahasiswa tingkat S-1 sejumlah 10 (sepuluh) tim yaitu dari Universitas Islam Indonesia, Universitas Sultan Ageng Tirtayasa, Universitas Padjadjaran, Universitas Brawijaya, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, Universitas Airlangga, Universitas Hasanuddin, Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta, Universitas Indonesia, dan Universitas Gadjah Mada.

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

Materi buku ini asli tidak diubah, hanya dilakukan beberapa koreksi dan revisi redaksional yang dilakukan dengan tetap memperhatikan otentifikasi materi yang disampaikan oleh para peserta finalis *Constitutional Drafting* MPR RI tahun 2021. Semoga buku ini bermanfaat untuk para mahasiswa, tenaga pengajar, dan masyarakat luas yang mempunyai keinginan meningkatkan pemahaman tentang konstitusi di Indonesia.

Kepala Biro Pengkajian,

Drs. Yana Indrawan, M.Si

SEKRETARIAT JENDERAL
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

Kata Pengantar Sekretaris Jenderal MPR RI

Pelaksanaan *Academic Constitutional Drafting* merupakan ajang bagi akademisi muda untuk mempresentasikan gagasan terbaru di bidang sistem ketatanegaraan Indonesia. Melihat pentingnya kegiatan tersebut, MPR berkepentingan untuk mendukung dan mendokumentasikan materi para peserta finalis lomba. Menyimak banyaknya keterbaruan gagasan yang disampaikan, maka gagasan tersebut layak didokumentasikan.

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

Penyelenggaraan *Academic Constitutional Drafting* tahun 2021 ini memiliki materi edukasi nilai-nilai luhur bangsa dan materi kajian terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia sebagai salah satu media dan sarana efektif dalam memberikan pemahaman mengenai konstitusi dan sistem ketatanegaraan Indonesia kepada generasi penerus bangsa. Demikian penting dan strategisnya keberadaan generasi muda untuk membangun Indonesia masa depan, sehingga para generasi muda memiliki semangat kebangsaan yang menjunjung tinggi nilai-nilai perjuangan, nilai-nilai demokrasi, nilai-nilai persatuan bangsa, serta nilai-nilai kebhinnekaan.

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

Akhir kata, semoga melalui penyelenggaran *Academic Constitutional Drafting* tahun 2021 ini, akan lahir generasi kebanggaan bangsa yang cerdas, kritis, bersatu, serta paham akan demokrasi, konstitusi, dan sistem ketatanegaraan Indonesia.

Sekretaris Jenderal MPR RI,

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

MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

Sambutan Pimpinan Badan Pengkajian MPR RI

Assalamualaikum warrahmatullahi wabarakatuh,

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

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

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

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

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

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

Terimakasih kepada para peserta finalis *Academic Constitutional Drafting* tahun 2021, yang telah bersedia meluangkan waktu, tenaga, dan menggali konstitusi Indonesia dengan sepenuh hati terutama di masa pandemi *Covid-19* seperti sekarang ini namun tetap dengan penuh semangat. Semoga dengan penerbitan dokumentasi naskah *Academic Constitutional Drafting* tahun 2021 dapat memberikan semangat dan inspirasi kepada generasi muda 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

Naskah Akademik Rancangan Perubahan Kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

UUD NRI 1945 sebagai sebuah instrumen konstitusi Negara Republik Indonesia yang masih ada dan utuh sampai sekarang merupakan pedoman hukum negara, cita-cita luhur bangsa, dan instrumen penjamin hak-hak konstitusional warga negara. Namun demikian, perubahan konstitusi merupakan keniscayaan zaman. Amandemen konstitusi diperlukan untuk menjamin bahwa generasi-generasi yang akan datang mempunyai alat yang secara efektif dapat dijadikan pedoman bernegara maupun hukum. Naskah akademik ini bermaksud untuk mengidentifikasi ide dan solusi untuk menjawab permasalahan yang ada dalam konstitusi melalui evaluasi secara menyeluruh dengan maksud menghadapi tantangan perubahan zaman. Metode pendekatan yang digunakan dalam menyusun naskah akademik ini adalah dengan menggunakan pendekatan yuridis-normatif, dan juga teknik studi kepustakaan dengan cara pengumpulan data. Hasil penelitian Tim Perumus menyimpulkan enam poin perubahan kelima UUD NRI 1945 yang diusulkan, yakni: penambahan kewenangan MPR untuk menetapkan PPHN, penghidupan Forum Pengawasan Aktualisasi Haluan Negara, pengakomodasian partisipasi deliberasi oleh rakyat terhadap penyusunan PPHN, penataan sistem pelaksanaan pemilihan umum anggota MPR secara berkala dalam rangka membentuk MPR dan PPHN yang berkesinambungan, penyatuatapan *judicial review* di MK dan PPHN sebagai batu uji *judicial review*, dan penataan sistem kedaruratan nasional dan pengakomodasian kewenangan perubahan PPHN dalam keadaan darurat.

Kata Kunci: *amandemen, haluan negara, kedaruratan nasional,* konstitusi, Mahkamah Konstitusi, MPR, PPHN.

Academic Manuscript and The Fifth Amendment Draft of The 1945 Constitution of the Republic of Indonesia

The 1945 Constitution of the Republic of Indonesia as an instrument of constitution of the Republic of Indonesia which still exists and is intact until now is a guideline for state law, the noble ideals of the nation, and an instrument for guaranteeing the constitutional rights of citizens. However, changing the constitution is a necessity of the times. Constitutional amendments are needed to ensure that future generations have tools that can effectively be used as state and legal guidelines. This academic paper intends to identify ideas and solutions to address the problems contained in the constitution through a thorough evaluation with the aim of facing the challenges of changing times. The approach method used in compiling this academic paper is by using a juridical-normative approach, as well as a literature study technique by collecting data. The results of the drafting team concluded that the six points of the proposed amendments to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia were: the addition of the authority of the People's Consultative Assembly to determine the Principles of State Policy, the livelihood of the Forum for Supervision of the Actualization of State Policy, accommodating the participation of deliberation by the people in the preparation of the Principles of State Policy, structuring the system for conducting periodic elections for members of the People's Consultative Assembly in order to establish a sustainable People's Consultative Assembly and the Principles of State Policy, unifying the judicial review authority in the Constitutional Court and the Principles of State Policy as a touchstone for judicial review, and structuring the national emergency system and accommodating the authority to change the Main Principles of State Policy in an emergency situation.

Key Words: *constitution, amendment, People's Consultative Assembly, state policy, Principles of State Policy, Constitutional Court, national emergency.*

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR TIM PENULIS iii
KATA PENGATAR KEPALA BIRO PENGKAJIAN v
KATA PENGANTAR SEKRETARIS JENDERAL MPR RI vii
SAMBUTAN PIMPINAN BADAN PENGKAJIAN MPR RI ix
ABSTRAK xiii
DAFTAR ISI xv
DAFTAR TABEL xxi
DAFTAR GAMBAR xxii
BAB I PENDAHULUAN 1
A. LATAR BELAKANG 1
B. RUMUSAN MASALAH 7
C. METODE PENULISAN 7
D. TUJUAN PENULISAN 11
E. SISTEMATIKA PENULISAN 12
BAB II KAJIAN TEORETIK, PRAKTIK EMPIRIS, DAN STUDI KOMPARASI **13**
A. KAJIAN TEORETIK 13
1. Negara dan Pembangunan 13
a. Teori Negara dan Pembangunan 13
2. Haluan Negara 16
3. Lembaga Perwakilan Rakyat 18
a. Definisi 18
b. Teori Perwakilan Rakyat 31
c. Cabang-Cabang Kekuasaan Legislatif 19
1. Konsep Majelis Permusyawaran Rakyat (MPR) ... 21

2.Konsep Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) 22
3.Konsep Dewan Perwakilan Daerah (DPD).....23
4. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).....24
a.Hakikat MPR sebagai Lembaga Negara 24
b.Sejarah dan Perkembangan Lembaga MPR.....25
c.Tugas dan Kewenangan MPR 26
5. Perwakilan Golongan.....28
6. *Affirmative Action* 32
7. Keadaan Darurat 34
a.Definisi dan Ciri Keadaan Darurat.....34
b.Syarat dan Asas 35
c.Ruang Lingkup Pembatasan.....35
8. Kekuasaan Eksekutif.....36
a.Presiden Sebagai Kepala Negara *(The Sovereign Power)*.. 36
b.Presiden Sebagai Kepala Pemerintahan.....38
9. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan 40
a.Pengertian Norma Hukum.....40
b.Hierarki Norma Hukum 41
c.Hierarki Norma Hukum Negara.....41
10. Pengujian Peraturan Perundang-Undangan 46
a.Definisi dan Teori 46
b.Kewenangan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia.....47
11. Pemilihan Umum Legislatif.....48
B. PRAKTIS EMPIRIS.....51
1. Praktis Empiris PPHN dan Perencanaan Pembangunan.....51

a. Kondisi Haluan Negara dan Perencanaan Pembangunan Indonesia Saat Ini 51

b. Haluan Negara Sebagai Kompas Pembangunan 53

c. Ketidakberhasilan Sistem Perencanaan Model RPJPN dan PPHN Sebagai Suatu Kebutuhan 53

1 Tidak Berkesinambungannya Pembangunan dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional 56

2 Hierarki Norma yang Lebih Rendah dan Tidak Sesuai Dengan Materi Muatan 57

3.Kurang Inklusifnya Perumusan 58

4.Absennya Mekanisme Pengawasan Dalam Pelaksanaan RPJP dan RPJM 58

2. Forum Pengawasan Aktualisasi Haluan Negara 60

a. Status Quo Forum Pengawasan Aktualisasi Haluan Negara 60

b. Urgensi Reformulasi Sidang Tahunan 65

3. Kehadiran Utusan Golongan dalam Ketatanegaraan Indonesia 67

4. Sistem Pelaksanaan Pemilihan Umum di Indonesia 76

a. Permasalahan Kurangnya Legitimasi Kesinambungan Jabatan Anggota MPR 77

b. Permasalahan Produktivitas Anggota Legislatif Menjelang Pelaksanaan Pemilihan Umum 81

c. Permasalahan Checks and Balances antara Presiden dengan DPR 85

5. Praktek Empiris Judicial Review di Indonesia 96

a. Status Quo 96

b. Permasalahan yang Dihadapi 97

6. Kondisi Sistem Kedaruratan Nasional di Indonesia 99

a.Urgensi Perubahan Paradigma dan Harmonisasi Ruang Lingkup Hukum Tata Negara Darurat..... 101

b.Urgensi Pengaturan Pembatasan dalam Hukum Tata Negara Darurat..... 104

C. STUDI KOMPARASI 106

1. Studi Komparasi Pokok-Pokok Haluan Negara..... 106

a. India..... 106

b. Filipina 108

c. Brazil 108

2. Studi Komparasi Forum Pengawasan Aktualisasi Negara 109

a. Belanda..... 109

b.Filipina 110

c.Afrika Selatan..... 110

3. Studi Komparasi Utusan Golongan 111

a.Singapura..... 111

b.Bangladesh..... 112

4. Komparasi Sistem Pelaksanaan Pemilihan Umum 113

a.Komparasi Pemilihan Anggota *Senate dan House of Representatives* di Amerika Serikat 113

b.Komparasi Pemilihan Anggota Sénat di Perancis... 114

c.Komparasi Pemilihan Anggota *Cámara de Diputados* di Argentina..... 114

5. Studi Komparasi *Judicial Review* 115

a.Dewan Konstitusi Perancis *(Conseil Constitutionnel Francais)* 115

b.Mahkamah Konstitusi Austria *(Verfassungsgerichtshof Der Republik Österreich)* 116

6. Studi Komparasi Hukum Keadaan Darurat 119

a. Amerika Serikat..... 119

b. Perancis 120

BAB III LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS 121

A. LANDASAN FILOSOFIS 121

B. LANDASAN SOSIOLOGIS 128

C. LANDASAN YURIDIS 135

BAB IV ANALISIS 145

A. KEWENANGAN MPR UNTUK MENETAPKAN PPHN 145

1. Produk Hukum PPHN 146
2. Mekanisme Pembentukan PPHN 147
3. Ruang Lingkup PPHN 149
4. Pengujian PPHN 151
5. Implikasinya Terhadap Sistem Pembangunan Saat Ini 152
6. Alasan MPR Harus Menetapkan PPHN 153

B. PENGHIDUPAN FORUM PENGAWASAN AKTUALISASI HALUAN NEGARA 154

1. Forum Pengawasan Aktualisasi Haluan Negara melalui Sidang Tahunan 154

   a. Agenda Sidang Tahunan 157

2. Sidang Tahunan Sebagai Forum Pengawasan PPHN 159

C. PARTISIPASI DELIBERASI OLEH RAKYAT TERHADAP PENYUSUNAN PPHN MELALUI UTUSAN GOLONGAN 160

D. PENATAAN SISTEM PELAKSANAAN PEMILIHAN UMUM ANGGOTA MPR SECARA BERKALA DALAM RANGKA MEMBENTUK MPR DAN PPHN YANG BERKESINAMBUNGAN 171

1. Sistematika Pelaksanaan Pemilihan Umum Secara Berkala 172
2. Alasan Penataan Sistem Pelaksanaan Pemilihan Umum Anggota MPR Secara Berkala 175

E. PENYATUATAPAN JUDICIAL REVIEW MAHKAMAH KONSTITUSI DAN PPHN SEBAGAI BATU UJI JUDICIAL REVIEW 178

1. Status Quo Pengaturan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan di Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi 178
2. Urgensi Penyatuatapan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan di Mahkamah Konstitusi 180
3. Mekanisme Pelaksanaan Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Peraturan Perundang-Undangan di Bawah Undang-Undang Terhadap Undang-Undang, Ketetapan MPR, UUD NRI 1945, dan PPHN (Peraturan Istimewa MPR) 182
4. Implikasi Integrasi Pengujian Peraturan Perundang-Undangan di Mahkamah Konstitusi..... 188

F. PENATAAN SISTEM KEDARURATAN NASIONAL DAN PENGAKOMODASIAN KEWENANGAN PERUBAHAN PPHN DALAM KEADAAN DARURAT 189

BAB V PENUTUP..... 193

A. KESIMPULAN 193

B. SARAN..... 195

DAFTAR PUSTAKA..... 197

LAMPIRAN RANCANGAN PERUBAHAN KELIMA UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 225

LAMPIRAN RANCANGAN POKOK-POKOK HALUAN NEGARA 253

BIODATA TIM PENULIS 277

DAFTAR TABEL

TABEL 1 Indeks Demokrasi Indonesia.....75
TABEL 2 *NMP'S Time in Parliement* 170

DAFTAR GAMBAR

GAMBAR 1 Effect of Term on Questions.....83
GAMBAR 2 Jumlah Usulan RUU.....84

BAB I
PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Setiap masyarakat dalam suatu negara tentunya mempunyai pedoman atau nilai yang menjadi pandangan hidup dalam mencapai tujuan bersama. Nilai tersebut merupakan kesepakatan umum antara rakyat mengenai bagaimana idealnya suatu negara. Kesepakatan ini berkaitan dengan prinsip pengaturan dan pembatasan kekuasaan yang menjadi legitimasi suatu pemerintahan dan dituliskan dengan apa yang disebut dengan konstitusi.[1] Hal tersebut sejalan dengan apa yang disebut dengan 'Negara' yang mana merupakan suatu sistem yang mengatur hubungan antar manusia dan merupakan suatu alat untuk mencapai tujuan ketertiban manusia dalam melakukan kegiatan.[2] Pada awalnya, pemikiran konstitusi dimulai dari istilah *politeia* Yunani Kuno[3] dan *constitutio* dari Latin. Namun kata konstitusi juga dikatakan berasal dari Bahasa Prancis *constituer*,[4] dan di Prancis sendiri digunakan istilah *Droit Constitutionnel* yang identik dengan pengertian konstitusi, sedangkan konstitusi tertulis seperti Undang-Undang Dasar dikenal istilah *Loi Constitutionnel*.[5] Belanda sendiri mengenal konstitusi dengan sebutan *Grondwet* atau dasar dari segala hukum.[6]

Gagasan mengenai Konstitusi sendiri berkembang, berbagai ahli pun mengkaji dan turut menyumbangkan pemikirannya. KC Wheare menjelaskan Konstitusi dapat bermakna dua; Pertama dalam makna yang luas yaitu Konstitusi digunakan untuk menggambarkan keseluruhan sistem pemerintahan suatu negara, dimana ia berperan sebagai pengatur

---

1 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 19.

2 J.L. Brierly, *Hukum Bangsa-Bangsa: Suatu Pengantar Hukum Internasional*, diterjemahkan oleh Moh. Radjah, (Jakarta: Bhratata, 1996), hlm. 97.

3 Pada saat zaman Yunani Kuno terdapat apa yang dinamakan Konstitusi Athena, yang saat itu dipandang sebagai alat demokrasi yang sempurna. Lihat: Ahmad Sukardja, *Piagam Madinah & Undang-Undang Dasar NRI 1945*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 34.

4 M. Solly Lubis, *Asas-asas Hukum Tata Negara, Cetakan 2*, (Bandung: Alumni, 1978), hlm. 44.

5 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, (Jakarta: Kompas, 2010), hlm. 3.

6 Ahmad Sukardja, *Piagam Madinah…,* hlm. 36.

pemerintahan. Ada yang bersifat hukum dan non-hukum. Lalu kedua, yang bermakna sempit yaitu Konstitusi yang merupakan kumpulan aturan penyelenggara negara yang dimuat dalam suatu dokumen.[7] Selain itu, Walten H. Hamilton juga mengartikan konstitusi sebagai konsensus masyarakat mengenai bangunan yang disebut negara dan bagaimana pengaturan dan pembatasan kekuasaan dalam suatu negara yang dituliskan dalam konstitusi.[8] Umumnya, konsensus tersebut mengandung tiga hal yaitu tujuan, *the rule of law* sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara dan bentuk institusi dan prosedur ketatanegaraan.[9] Sedangkan muatan atau isi daripada konstitusi itu sendiri menurut Steenbeek adalah:[10]

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

Sementara C.F Strong menyebutkan materi wajib konstitusi adalah kekuasaan yang memerintah, hak-hak yang diperintah, dan hubungan antara penguasa dan rakyatnya.[11]

Sementara menurut Hans Kelsen seperti yang dikutip oleh Rudy, Konstitusi biasa disebut sebagai hukum fundamental negara, ia juga merupakan suatu dasar dari tatanan hukum nasional dan sumber validitas norma hukum nasional.[12] Selain itu, Hans Kelsen juga mengemukakan teori mengenai jenjang norma hukum (*stufentheorie*). Teori tersebut menjelaskan bahwa norma hukum memiliki jenjang dan lapisan tata susunan, sehingga norma yang lebih rendah berlaku karena bersumber dan berdasar pada norma lebih tinggi, dan norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, dan seterusnya hingga norma yang paling tinggi yaitu bersifat hipotesis dan fiktif dan tidak dapat ditelusuri lebih lanjut yaitu norma dasar atau

7 K.C. Wheare, *The Modern Constitution*, (London: Oxford University Press, 1966), hlm. 1-2.
8 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan…,* hlm. 19.
9 William G. Andrews, *Constitutions and Constitutionalism*, (New Jersey: Van Nostrand Company, 1968), hlm. 12-13.
10 Rudy, *Konstitusionalisme Indonesia*, (Lampung: Pusat Kajian Konstitusi dan Perundang-Undangan Fakultas Hukum Universitas Lampung, 2013), hlm. 29.
11 *Ibid*.
12 *Ibid*., hlm. 17.

Grundnorm.[13] Selanjutnya, murid Hans Kelsen yang Bernama Adolf Merkl mengemukakan teori baru yaitu *das Doppelte Rechtsantlitz* yang berarti hukum mempunyai dua wajah.[14] Sementara itu, Hans Nawiasky yang juga murid Hans Kelsen mengemukakan teori yang hampir sama namun dengan pengelompokan norma hukum dari suatu negara. Pengelompokan tersebut meliputi empat kelompok besar yaitu *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara), *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar Negara), *Formell Gesetz* (Undang-Undang Formal), dan *Verordnung & Autonome Satzung* (Peraturan Pelaksana dan Peraturan Otonom.

Dalam kaitannya dengan Indonesia, Konstitusi Indonesia yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945) termasuk ke dalam *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar Negara) dan yang menjadi *Staatsfundamentalnorm* nya adalah Pancasila. Pancasila sendiri adalah sumber norma di Indonesia, yang isinya sumber falsafah kenegaraan Indonesia. Lalu UUD NRI 1945 hadir sebagai suatu hukum tertinggi dan menjadi sumber hukum bagi semua peraturan di bawahnya.[15] Namun, sebagaimana suatu hukum ia pasti berkembang mengikuti perkembangan pemikiran manusia, maka dari itu Lembaga dan hukum juga harus dapat mengikutinya agar tidak tertinggal. Adanya gejolak ketatanegaraan yang dinamis, membutuhkan pula adanya perubahan khususnya pada konstitusi. Hal tersebut bukanlah suatu hal yang asing karena pada dasarnya Indonesia sendiri telah mengalami beberapa kali perubahan dan bahkan pergantian konstitusi.[16]

---

13 Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York: Russell & Russell, 1961), hlm 113.

14 Norma hukum itu ia bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tapi juga menjadi sumber dan dasar bagi norma hukum di bawahnya. Lihat: Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan Jenis, Fungsi dan Materi Muatan Edisi Revisi*, (Yogyakarta: PT Kanisius, 2020), hlm. 44.

15 *Ibid*., hlm. 51.

16 Indonesia telah memiliki empat macam Undang Undang Dasar, yaitu Undang-Undang Dasar Tahun 1945, yang berlaku sejak tanggal 18 Agustus 1945 sampai dengan tanggal 27 Desember 1949; Undang-Undang Dasar RIS atau Konstitusi RIS Tahun 1949, yang berlaku sejak tanggal 17 Agustus 1949 sampai dengan tanggal 17 Agustus 1950; Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950, yang berlaku sejak tanggal 17 Agustus 1950 sampai dengan tanggal 5 Juli 1959; dan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, yang berlaku sejak tanggal 17 Agustus 1959, bersamaan dengan dikeluarkannya Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 sampai sekarang dan telah terjadi empat kali perubahan hingga saat ini. Lihat: Dahlan Thaib, *Pancasila Yuridis Ketatanegaraan*, (Yogyakarta: UPP AMP YKPN, 1999), hlm. 53.

Perubahan itu sendiri bukanlah hal yang buruk karena pada dasarnya Konstitusi adalah hasil kesepakatan pembuatnya yang sesuai dengan situasi ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya serta pertahanan dan keamanan pada waktu tertentu yang oleh karenanya sangat dinamis dan niscaya dapat berubah apabila dibutuhkan.[17] Walaupun Konstitusi dirumuskan berdasarkan sumber yang bersifat transenden, tetapi konstitusi tetap terbatas oleh ruang dan waktu sehingga selalu terbuka akan perubahan.[18] Mukhtie Fadjar juga berpendapat setidaknya terdapat lima alasan mengapa penyempurnaan atau bisa dikatakan perubahan Konstitusi khususnya UUD NRI 1945 dapat dibenarkan yaitu:[19]

1. Alasan Historis, dalam sejarahnya UUD 1945 memang didesain oleh para pendiri Negara (BPUPKI dan PPKI) sebagai UUD yang bersifat sementara;
2. Alasan Filosofis, dalam UUD 1945 terdapat pencampuradukan beberbagai gagasan yang saling bertentangan;
3. Alasan Teoritis, dari sudut pandang teori konstitusi (konstitusionalisme), keberadaan konstitusi bagi suatu negara pada hakikatnya adalah untuk memberi batasan kekuasaan kepada negara agar tidak bertindak sewenang wenang;
4. Alasan Yuridis, sebagaimana lazimnya setiap konstitusi, UUD 1945 juga mencantumkan klausula perubahan seperti yang ada pada Pasal 37;
5. Alasan Praktis Politis, dalam praktik UUD 1945 sudah sering mengalami perubahan atau penambahan yang menyimpang dari teks aslinya;

Bahwa dari pendapat pendapat tersebut, bukanlah hal yang tabu untuk merubah atau menyempurnakan konstitusi. UUD NRI 1945 saat ini sendiri telah mengalami empat kali amandemen. Namun, selayaknya perkembangan zaman, terdapat berbagai ide dan solusi yang dapat ditawarkan untuk memperbaiki lagi sistem ketatanegaraan Indonesia. Ide tersebut dapat digunakan dalam memperbaharui amandemen kelima UUD NRI 1945.

17 K.C. Wheare, *The Modern…*, hlm. 67.

18 Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka, *Aneka Cara Pembedaan Hukum*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1994), hlm. 7.

19 Abdul Mukhtie Fadjar, *Reformasi Konstitusi dalam Masa Transisi Paradigmatik*, (Malang: InTrans Publishing, 2003), hlm. 39.

Tim Perumus telah mengidentifikasi lima (5) pokok permasalahan terkait dengan perubahan UUD NRI 1945. Lima pokok permasalahan tersebut saling berkaitan satu sama lain dan bersangkutan dengan Pokok Pokok Haluan Negara (PPHN) yang ada pada Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2019 tentang Rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Masa Jabatan 2014-2019. PPHN ini tidak lain sama dengan Garis Besar Haluan Negara. Pokok permasalahan yang telah diidentifikasi, Pertama adalah tiadanya pedoman strategi pembangunan yang jelas dan berkesinambungan. Setiap adanya pergantian Presiden dan Wakil Presiden, pembangunan Indonesia selalu berubah arah. Padahal seharusnya pembangunan dilakukan dengan penuh kesinambungan dan berdasarkan perencanaan yang matang demi mencapai tujuan bernegara. Seharusnya Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) menjadi Lembaga yang dapat menafsirkan UUD NRI 1945, dan sebagai wujud kedaulatan rakyat dapat membentuk serta menetapkan Haluan arah pembangunan bangsa dengan bentuk Pokok-Pokok Haluan Negara.

Lalu, sebagai bentuk daripada pengawasan atas kinerja eksekutif khususnya dalam hal melaksanakan arah pembangunan, diperlukan suatu mekanisme pengawasan Lembaga eksekutif terhadap rakyat yang dilaksanakan melalui berbagai macam instrumen salah satunya adalah sidang tahunan. Permasalahan lainnya adalah masih kurang memadainya sistem ketatanegaraan darurat yang masih rancu dan berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum. Selain itu, sistem ketatanegaraan darurat yang sekarang juga belum merespon dampak dari suatu keadaan darurat terhadap arah maupun proses pembangunan yang sedang berjalan. Seperti contoh dengan adanya Pandemi Covid-19 yang merupakan kedaruratan nasional dapat berefek kepada arah pembangunan yang sudah direncanakan dari jauh hari. Diperlukan mekanisme kedaruratan yang baru untuk merespon situasi yang ada, dan bagaimana dampaknya pada arah pembangunan yang sudah dibuat.

Selanjutnya, mengenai PPHN tersebut harus dibuat dengan dasar hukum yang kuat dan tidak berubah-ubah. Akan sangat berbahaya apabila PPHN dapat diubah-ubah dengan cepat. Namun PPHN juga perlu menjadi landasan/batu uji terhadap Peraturan Perundang-undangan di bawahnya agar semua peraturan selaras dengan arah/Haluan pembangunan. Maka dari itu, PPHN harus dibuat dengan produk hukum yang mengikat kuat yaitu

Peraturan Istimewa MPR yang merupakan *staatsgrundgesetz* atau Aturan Dasar Negara. Selain itu, perlu adanya penambahan wewenang kepada Mahkamah Konstitusi untuk menguji Undang-Undang terhadap Peraturan Istimewa tentang Pokok-Pokok Haluan Negara. Dengan demikian, dapat dipastikan seluruh Peraturan perundang-undangan yang telah dihasilkan oleh DPR dan Pemerintah sesuai dengan Pokok-Pokok Haluan Negara. Selanjutnya, terdapat permasalahan juga terkait dengan kewenangan *judicial review* antara Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Pemisahan kewenangan pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar oleh Mahkamah Konstitusi dan kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang undang oleh Mahkamah Agung mengakibatkan kompleksitas sistem hukum di Indonesia dan dampak yang regresif bagi rakyat untuk mengakses keadilan (*access to justice*).[20] Hal ini tentunya juga akan berakibat kepada PPHN itu sendiri.

Permasalahan selanjutnya adalah mengenai tidak inklusifnya perencanaan pembangunan yang ada sekarang. kurangnya utusan golongan yang hadir dalam merumuskan perencanaan pembangunan. Saat ini, representasi dan inklusifitas terhadap golongan golongan seperti akademisi, dan kelompok minoritas sangat amat kurang, seringkali aspirasi masyarakat tidak dimasukkan kedalam implementasi program. Padahal dalam menentukan suatu arah pembangunan seharusnya dilakukan secara holistik dan inklusif. Maka dari itu, perlu adanya utusan golongan yang dapat mewakili golongannya dan memberikan masukan kedalam arah/ Haluan pembangunan. Permasalahan terakhir adalah perlunya penataan kembali sistem pemilihan umum anggota MPR. Perlu dilakukannya reformulasi sistem pelaksanaan pemilihan umum berkala karena adanya beberapa kebutuhan mendesak. Dengan menerapkan sistem pemilihan umum terhadap anggota MPR yang dilangsungkan secara berkala, maka implikasi yang ditimbulkan ialah terbentuknya lembaga MPR yang berjalan secara berkesinambungan. MPR yang terjamin kesinambungannya tentu secara logis akan memiliki legitimasi yang semakin kuat sebagai lembaga pembentuk dan pengarah PPHN serta mampu mewujudkan *checks and balances* yang ideal.

---

20 Taufiqurrahman Syahuri, *Pengkajian Konstitusi Tentang Problematika Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, 2014), hlm. 38.

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan Latar belakang yang telah diuraikan di atas, identifikasi masalah yang akan diuraikan dalam naskah akademik ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana dasar teoritis Rancangan Perubahan Kelima UUD NRI 1945?
2. Bagaimana pertimbangan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis, dalam pembentukan Rancangan Perubahan Kelima UUD NRI 1945?
3. Bagaimana kewenangan MPR dalam membentuk dan menetapkan Pokok-Pokok Haluan Negara?
4. Bagaimana mekanisme pengawasan yang dilakukan MPR terhadap aktualisasi Pokok-Pokok Haluan Negara yang dilaksanakan oleh Presiden?
5. Bagaimana deliberasi penyusunan Pokok-Pokok Haluan Negara melalui utusan golongan?
6. Bagaimana sistematika pemilihan umum secara berkala terhadap anggota MPR dan implikasinya?
7. Bagaimana pengaruh kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan yang disatu atapkan di Mahkamah Konstitusi terhadap Pokok-Pokok Haluan Negara sebagai batu uji?
8. Bagaimana Penataan Sistem Kedaruratan Nasional dan Pengakomodasian Kewenangan Perubahan PPHN dalam Keadaan Darurat?

C. METODE PENULISAN

Penyusunan Naskah Akademik sejatinya merupakan suatu kegiatan penelitian Hukum. Dimana penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya.[21] Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Perubahan Kelima UUD NRI 1945 ini menggunakan pendekatan kualitatif

21 Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 2007), hlm. 43.

dengan cara melihat dari sisi yuridis normatif. Penelitian hukum normatif ini mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, sinkronisasi hukum baik vertikal maupun horizontal, perbandingan hukum dan sejarah hukum.[22] Kegunaan penelitian hukum normatif terapan sendiri pada hakikatnya adalah untuk mengetahui dan mengenal apakah dan bagaimanakah hukum positifnya suatu masalah tertentu dan untuk menyusun rancangan undang-undang atau peraturan perundang-undangan baru.[23]

Pengumpulan data dalam penyusunan Naskah Akademik ini menggunakan teknik studi kepustakaan. Menurut Soerjono Soekanto sendiri, Studi Kepustakaan merupakan metode pengumpulan data melalui data tertulis dengan menggunakan konten analisis.[24] Oleh karena itu, karakteristik utama dalam melakukan penelitian ini terletak pada sumber data yang digunakan.[25] Data yang digunakan adalah sumber data sekunder, berupa:

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang bersifat otoritatif yang artinya mempunyai otoritas.[26] Adapun bahan hukum primer yang digunakan di dalam penyusunan Naskah Akademik ini terdiri dari:Norma atau kaidah dasar, yakni Pancasila dan Pembukaan UUD NRI 1945;
    a. Peraturan Dasar, yaitu batang tubuh UUD NRI 1945 dan Ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Ketetapan MPR);
    b. Peraturan Perundang-Undangan, yaitu sebagai berikut:
        1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945
        2) Keputusan Presiden Nomor 28 Tahun 2003 tentang Pemberlakuan Status Darurat Militer di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam

22 Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, cet 1, (Jakarta: Rajawali Pers, 1985), hlm. 43.

23 *Ibid.*

24 Soerjono Soekanto, *Pengantar Penulisan Hukum*..., hlm.34.

25 *Ibid.*

26 Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum* Cet 5, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2003), hlm.67.

3) Keputusan Presiden Nomor 43 Tahun 2004 tentang Pernyataan Perubahan Status Keadaan Bahaya dengan Tingkatan Keadaan Darurat Militer menjadi Keadaan Bahaya dengan Tingkatan Keadaan Darurat Sipil di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam

4) Keputusan Presiden Nomor 88 Tahun 2004 tentang Keadaan Darurat Sipil di Provinsi Maluku dan Provinsi Maluku Utara

5) Undang-Undang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. UU No.16 Tahun 1969. LN No. 59 Tahun 1969. TLN No. 2915

6) Undang-Undang Kekarantinaan Kesehatan, UU No. 6 Tahun 2018, LN No. 128 Tahun 2018, dan TLN No. 6236

7) Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. UU No. 11 Tahun 2012, LN No. 82 Tahun 2011, TLN No. 5234

8) Undang-Undang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, UU No.42 Tahun 2008, LN No.176 Tahun 2008, TLN No. 4924

9) Undang-Undang Pemilihan Umum, UU No.7 Tahun 2017, LN No.182 Tahun 2017, TLN No. 6109

10) Undang-Undang Penanganan Konflik Sosial, UU No. 7 Tahun 2012, LN No. 116 Tahun 2012, TLN No. 5315

11) Undang-Undang Penanggulangan Bencana, UU No. 24 Tahun 2007, LN No. 66 Tahun 2007, TLN No. 4723

12) Undang-Undang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan, UU No. 9 Tahun 2016, LN No. 70 Tahun 2016, TLN No. 5872

13) Undang-Undang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 - 2025. UU No. 17 Tahun 2007, LN No. 33 Tahun 2005, TLN No. 4700

14) Undang-Undang Sistem Perencanaan Pembangunan

Nasional. UU No. 25 Tahun 2004, LN No. 104 Tahun 2004, TLN No. 4421

15) Peraturan Presiden tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020-2024. Perpres No. 18 Tahun 2020

16) Peraturan Presiden tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2014-2019. Perpres No. 2 Tahun 2015

17) Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Tata Tertib. Peraturan DPR RI No. 1 Tahun 2014

18) Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib MPR

c. Yurisprudensi, yaitu sebagai berikut:

1) Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan Nomor 35/PUU-X/2012

2) Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan No. 14/PUU-XI/2013

3) Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan No. 138/PUU-VII/2009

2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer, yang terdiri dari literatur ilmu hukum dan karya ilmiah yang ada kaitannya dengan masalah yang dibahas.[27] Adapun macam dari bahan hukum sekunder adalah berupa buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.[28] Dalam penyusunan Naskah Akademik ini Tim Perumus memperoleh dari dari jurnal, artikel, makalah, internet, dan seminar.

Selain menggunakan data sekunder, penelitian ini menggunakan data primer. Data primer adalah data yang dikumpulkan melalui pihak

27 *Ibid.*
28 *Ibid.*

pertama, biasanya dapat melalui wawancara, jejak dan lain-lain.[29] Dalam penyusunan Naskah Akademik ini Tim Perumus menggunakan data primer berupa hasil wawancara dari pandangan para ahli dan diskusi dengan pihak-pihak terkait sesuai dengan kompetensi dan kapasitas masing-masing. Fungsi data primer tersebut dalam penelitian ini adalah untuk mengkonfirmasi data sekunder yang diperoleh.

Bahan-bahan sekunder yang telah terkumpul diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan yang telah diidentifikasi, kemudian dilakukan *content analysis* secara sistematis terhadap dokumen bahan hukum wawancara dan diskusi kepada narasumber, sehingga dapat menjawab permasalahan yang ditemukan. Kemudian, data tersebut selanjutnya disusun, dikaji, dan dirumuskan sesuai tahapan dalam penyusunan Naskah Akademik dan dikomparasikan dengan hasil.

D. Tujuan Penulisan

Sesuai dengan ruang lingkup identifikasi masalah yang dijelaskan di atas, tujuan penyusunan Naskah Akademik Rancangan UUD NRI 1945 Perubahan Kelima dirumuskan sebagai berikut:

1. memahami permasalahan konstitusional yang dihadapi upaya penegakan dan pelaksanaan konstitusi sebagai landasan, pedoman, dan wadah perlindungan bagi lembaga negara dan warga negara dalam melaksanakan kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat sehingga memperoleh urgensi dilakukannya Perubahan Kelima UUD NRI 1945;
2. menyesuaikan norma-norma yang telah mengalami perubahan akibat dari berbagai Amandemen UUD 1945 yang telah berimplikasi pada Majelis Permusyawaratan Rakyat secara kelembagaan;
3. mengetahui pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis, politis, dan historis, dalam pembentukan Rancangan Perubahan Kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
4. merumuskan sasaran, jangkauan, arah pengaturan, dan materi

29 Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian (Suatu Pendekatan Praktik),* (Jakarta: Rineka Cipta, 2013), hlm. 72.

muatan yang perlu diatur dalam Rancangan Perubahan Kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Rancangan Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Selanjutnya, Kegunaan penyusunan Rancangan Perubahan Kelima UUD NRI 1945 adalah sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan terhadap Rancangan Perubahan Kelima UUD NRI 1945 yang dirumuskan oleh Tim Perumus.

E. SISTEMATIKA PENULISAN

Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disusun dengan sistematika sebagai berikut:

1. BAB I: Pendahuluan, menguraikan latar belakang, rumusan masalah, metode penulisan, tujuan penulisan, serta sistematika penulisan.
2. BAB II: Bab ini berisikan sub bab yang memuat Kajian Teoretis, Praktik Empiris, dan Studi Komparasi yang menguraikan mengenai kajian terhadap asas/prinsip terkait penyusunan norma, kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, permasalahan yang dihadapi dalam masyarakat, urgensi dan perbandingan dengan negara lain.
3. BAB III: Menjelaskan dan merinci mengenai landasan yang digunakan dalam Naskah Akademik ini. Landasan tersebut terbagi menjadi Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis.
4. BAB IV: Memberikan penjelasan akan proyeksi melingkupi perubahan yang dibawa oleh Naskah Akademik dalam sasaran yang akan diwujudkan, jangkauan dan arah peraturan, dan ruang lingkup.
5. BAB V: Memuat Kesimpulan dan Saran yang merangkum dan memberikan benang merah dari keseluruhan pembahasan.

BAB II

KAJIAN TEORETIK, PRAKTIK EMPIRIS, DAN STUDI KOMPARASI

A. KAJIAN TEORETIK

1. Negara dan Pembangunan

a. Teori Negara dan Pembangunan

Sejarah Negara awalnya dimulai dari Yunani kuno di Athena. Meskipun tidak dikenal istilah negara pada saat itu, para pemikir Yunani yang terkenal seperti Plato, Socrates dan Aristoteles menyatakan bahwa negara ini ada karena adanya kebutuhan manusia yang bermacam macam sehingga masyarakat akhirnya bekerjasama untuk memenuhinya.[30] Aristoteles menyatakan bahwa negara hadir sebagai kepentingan warga negaranya untuk hidup baik dan berbahagia untuk kebaikan tertinggi yakni kesempurnaan manusia.[31] Aristoteles juga menyebut bahwa pengertian negara hanya sebatas wilayah yang kecil yang saat itu disebut *Polis*.[32] Pada intinya negara ini sebagai persekutuan untuk tujuan tertentu.[33]

Lalu, definisi negara tersebut juga berkembang pada abad ke tujuh belas dimana negara merupakan badan hasil perjanjian masyarakat (*Social Contract*). Ahli seperti Thomas Hobbes, John Locke, dan Rosseau menyatakan bahwa Negara hadir akibat adanya perjanjian antar masyarakat akibat adanya *state of nature* dan akhirnya memiliki kekuatan hukum.[34] Max Weber juga menyatakan bahwa negara adalah masyarakat yang mempunyai monopoli dalam penggunaan kekerasan fisik secara sah dalam suatu wilayah.[35] Sementara sarjana Indonesia seperti Miriam Budiardjo mengatakan bahwa Negara adalah daerah territorial yang

---

30 Mohammad Nasroen, *Asal Mula Negara*, (Jakarta: Aksara Baru, 1986), hlm. 4-5.

31 *Ibid*.

32 Muhammad Junaidi, *Ilmu Negara Sebuah Konstruksi Ideal Negara Hukum*, (Malang: Setara Press, 2016), hlm. 1-2.

33 Mohammad Nasroen, *Asal Mula Negara*, (Jakarta: Ghlmia Indonesia, 1986), hlm. 4-5.

34 Muhammad Junaidi, *Ilmu Negara Sebuah Konstruksi….,* hlm. 2.

35 Hendarmin Ranadireksa, *Visi Bernegara Arsitektur Konstitusi Demokratik (Mengapa Ada Negara yang Gagal Melaksanakan Demokrasi)*, (Bandung: Fokusmedia, 2015), hlm. 28-29.

rakyatnya diperintah oleh sejumlah pejabat dan yang berhasil menuntut dan warga negaranya ketaatan pada peraturan perundang-undangannya melalui penguasaan (kontrol) monopolistis dan kekuasaan yang sah.[36]

Negara memiliki beberapa tahap perkembangan dan tipe negara sendiri yaitu Negara Timur Purba, Negara Yunani Kuno, Negara Romawi, Negara Abad Pertengahan dan Negara Modern.[37] Negara Timur Purba ini bersifat teokratis, dan raja sebagai wakil Tuhan di bumi. Tipe negara ini sangat absolut dan despotisme dengan kekuasaan ada pada satu tangan yaitu Raja. Lalu tipe Yunani Kuno, seperti yang telah disebutkan sebelumnya telah mengenal apa itu negara dengan bentuknya negara kota (*Polis*) yang menerapkan sistem demokrasi.[38] Sedangkan tipe negara Romawi sudah berkembang dan sudah memiliki wilayah yang luas maka Romawi menganggap kota Roma sebagai polis dan daerah diluar kota Roma sebagai lampiran. Tipe kerajaan di Negara Romawi sendiri terbagi empat fase yaitu Kerajaan, Republik, *Principaat* dan *Dominaat*.[39]

Kemudian, tipe negara abad pertengahan menekankan kekuasaan keperdataan namun bersifat feodalisme yang berdasar teori Patrimonial,[40] dan terpengaruh gereja. Tipe negara modern hadir setelah teori perjanjian masyarakat yang dikemukakan oleh Hobbes, Locke dan Rousseau seperti yang telah dijelaskan sebelumnya. Fase ini menekankan kekuasaan tertinggi pada rakyat bisa dikatakan dilaksanakan untuk, dari dan oleh rakyat. Pemerintah melaksanakan kehendak rakyat melalui ketentuan hukum, yang berkembang akhirnya menjadi negara hukum.[41] Negara Hukum berarti negara dimana baik tindakan pemerintah dan rakyatnya didasarkan atas hukum, untuk mencegah tindakan sewenang-wenang dari pihak penguasa atau tindakan rakyat menurut kehendaknya sendiri.[42]

36 Moh Kusnardi dan Bintan R Saragih, *Ilmu Negara,* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1995), hlm. 55-57.

37 Muhammad Junaidi, *Ilmu Negara Sebuah Konstruksi….,* hlm. 40.

38 Dewi Triwoelan Wresniningsih Soebagjo, *et al., Ilmu Negara*, (Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2018), hlm. 54-55.

39 *Ibid*., hlm. 58.

40 Teori Patrimonial ini merupakan teori hukum perdata yang menyebutkan "*every man must have a lord*" Hal ini karena pemilikan atas tanah menimbulkan kewenangan kenegaraan, sehingga hak memeirntah dari raja dapat berpindah tangan melalui pemindahan hak milik atas tanah. Lihat: *Ibid*., hlm. 61.

41 *Ibid*., hlm. 62.

42 I Dewa Gede Atmadja, *Ilmu Negara (Sejarah, Konsep Negara dan Kajian Kenegaraan)*, (Malang: Setara Press, 2012), hlm. 91.

Negara hukum (*rechtstaat*) mempunyai empat unsur yaitu hak asasi, pembagian kekuasaan, undang-undang bagi tindakan pemerintah dan peradilan administrasi yang berdiri sendiri.[43]

Negara juga memiliki tujuan dalam bernegara. Sebagai sebuah organisasi negara mesti memiliki tujuan. Secara umum tujuan negara antara lain adalah tujuan negara dihubungkan dengan tujuan akhir hidup manusia, dihubungkan dengan pencapaian kekuasaan, dihubungkan kemakmuran rakyat.[44] Dihubungkan dengan tujuan kemakmuran rakyat, Negara dapat melakukan pembangunan untuk mencapai tujuan kemakmuran rakyat tersebut. Negara dan pembangunan adalah dua hal yang berkaitan. Negara ini terbentuk dari proses pembangunan dan sebaliknya pembangunan dikonstruksi oleh institusi yang merepresentasikan negara.[45]

Pembangunan nasional bisa dikatakan sebagai upaya yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan negara.[46] Pembangunan merupakan suatu orientasi dan kegiatan tanpa akhir, ia menunjukan adanya proses maju dan tidak bersifat *top-down*.[47] Teori Pembangunan sendiri terbagi menjadi aliran modernis, postmodern dan ketergantungan.[48] Secara umum juga, makna dari pembangunan adalah suatu proses perencanaan untuk membuat perubahan sebagai proses peningkatan kesejahteraan bagi masyarakat.[49] Selain itu, pembangunan juga merupakan proses perbaikan yang berkelanjutan pada masyarakat untuk menuju kehidupan yang lebih baik. Tolak ukur pembangunan antara lain adalah pendapatan per kapita, distribusi pendapatan, dan berkurangnya kemiskinan dan pengangguran.[50]

---

43 Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia: Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2007), hlm. 301.

44 Dewi Triwoelan, *Ilmu Negara*…, hlm. 69.

45 Imam Subkhan, "GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia," *Aspirasi 5* (Desember 2014), hlm. 132.

46 Siti Marwijah dan Nunuk Nuswardani, "Garis-Garis Besar Haluan Negara sebagai Penentu Arah dan Strategi Rencana Pembangunan Indonesia," *Rechtidee Jurnal Hukum 9* (Juni 2014), hlm. 91.

47 Kumba Digdowiseiso, *Teori Pembangunan*, (Jakarta: Lembaga Penerbitan Universitas Nasional, 2019), hlm. 4. *Top-down* artinya adalah pengambilan kebijakan dengan sistem dari atas ke bawah, yaitu menggunakan pengambilan keputusan oleh pemerintah dan kemudian akan dikomunikasikan kepada rakyat.

48 Katy Gardner dan David Lewis, *Anthropology, Development and the Post-Modern Challenge*, (London: Pluto Press, 1996), hlm. 12-20.

49 Drajat Tri Kartono, Hanif Nurcholis, dan Siti Aisyah, *Pembangunan Masyarakat Desa dan Kota*, (Tangerang: Universitas Terbuka, 2016), hlm. 5.

50 *Ibid*.

b. Tujuan dan Asas Pembangunan Nasional

Dalam melaksanakan Pembangunan Nasional, diperlukan suatu perencanaan untuk melakukannya. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Irving Swerdlow yang dikutip oleh Tri Hayati, Aspek perencanaan ini hal yang utama dalam menentukan keberhasilan pelaksanaan pembangunan di negara berkembang.[51] Perencanaan dalam hal pembangunan memiliki fungsi untuk mendukung adanya koordinasi, terciptanya sinkronisasi antara pusat dan daerah, menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan, mengoptimalkan partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan dan menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, dan adil.[52] Perencanaan sendiri seperti yang dikemukakan oleh Paul de Haan sebagaimana dikutip oleh Ridwan terbagi menjadi tiga kategori yaitu perencanaan informatif, perencanaan indikatif, dan perencanaan operasional.[53]

Saat ini Indonesia memiliki sistem perencanaannya melalui UU SPPN. SPPN tersebut adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana pembangunan dalam jangka Panjang, menengah dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat Pusat dan Daerah.[54] Perencanaan tersebut meliputi perencanaan makro fungsi pemerintahan yang meliputi semua bidang kehidupan dalam wilayah Indonesia. Perencanaan Pembangunan Nasional juga terdiri atas perencanaan pembangunan yang disusun oleh Kementerian/Lembaga dan perencanaan pembangunan yang disusun oleh Daerah.[55]

2. Haluan Negara

Sebelum perencanaan pembangunan nasional menggunakan sistem RPJP Nasional, Indonesia lebih dulu menggunakan Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai pedoman pembangunan nasional. Haluan Negara

---

51 Tri Hayati, "Perencanaan Pembangunan," Dalam *Hukum Administrasi Negara Sektoral*, *ed.* Harsanto Nursadi (Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2009), hlm. 115.

52 Sahya Anggara dan Li Sumantri, *Administrasi Pembangunan Teori dan Praktik*, (Bandung: CV Pustaka Setia, 2016), hlm. 132.

53 Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara,* (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm. 25 dan 188.

54 Indonesia, *Undang-Undang Sistem Perencanaan…,* Ps. 1 angka 3.

55 Tri Hayati, "Perencanaan Pembangunan…," hlm. 121.

sendiri dapat diartikan sebagai pedoman dalam menjalankan pemerintahan yang dapat disamakan dengan suatu program yang dipakai untuk mencapai tujuan negara.[56] GBHN dapat dikatakan sebagai Haluan negara yang saat itu muncul dari penafsiran Pasal 3 UUD 1945 sebelum amandemen yang isinya menyatakan: "Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara."[57] GBHN dikatakan sebagai Haluan dimana isi utamanya adalah menentukan wawasan dan arah dan diberikan garis besarnya. Selain itu, GBHN juga bisa dianggap sebagai suatu Anggaran Rumah Tangga Indonesia dimana Anggaran dasarnya adalah Konstitusi UUD NRI 1945. Pada intinya Haluan negara dalam GBHN adalah suatu pedoman dasar (*directive principle*) dalam penyelenggaraan negara utamanya pembangunan dalam kurun waktu jangka menengah dan jangka Panjang yang dijalankan oleh Indonesia.[58]

Lembaga yang menetapkan atau membuat GBHN sendiri adalah MPR melalui TAP MPR. Kewenangan MPR dalam menetapkan GBHN dapat dilihat dalam Pasal 3 UUD 1945 sebelum amandemen. MPR ditunjuk untuk menetapkan GBHN karena saat itu MPR merupakan penyelenggara negara tertinggi dan pemegang kekuasaan negara tertinggi, yang secara tidak langsung menetapkan bahwa kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat.[59] Untuk jangka waktu GBHN sendiri adalah selama 5 tahun sekali.

Perkembangan dan perjalanan GBHN bisa dibagi menjadi empat periode. Periode pertama adalah 18 Agustus 1945 – 27 Desember 1949, periode 1959 – 1966, Periode 1966 – 1998, dan Periode 1998 – sekarang. Periode 1945 – 1949 merupakan periode dimana belum ada GBHN namun kewenangan pembentukannya pada Lembaga legislatif sudah dibahas. Hal ini dapat dilihat dari Maklumat Pemerintah RI 1 November 1945 yang disetujui oleh badan pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat yang merupakan Haluan politik Pemerintah. Maklumat tersebut dianggap sebagai

---

56 Teuku Amir Hamzah, *et al., Kuliah-kuliah Ilmu Negara Padmo Wahjono, S.H.,* (Jakarta: IndHill-Co, 1996), hlm. 184-185.

57 Fence M. Wantu, *et al*., *Kajian Akademik Urgensi Bentuk Hukum dan Penegakannya, Serta Substansi Pokok-Pokok Haluan Negara*, (Gorontalo: Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo, 2020), hlm. 15.

58 Harry Setya Nugraha, "Urgensi Garis Besar Haluan Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," *Jurnal Veritas Et Justitia, 5 (1)* (Juni 2019), hlm. 209.

59 Padmo Wahjono, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984), hlm. 67.

Haluan negara yang merupakan bagian dari GBHN. Lalu periode 1959 – 1966 atau periode Orde Lama, disini dengan dikeluarkannya Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1959, Presiden membentuk MPRS yang terdiri dari anggota DPR, utusan daerah dan wakil golongan masyarakat. Dalam sidang pertamanya dikeluarkan ketetapan MPRS yaitu menetapkan Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai GBHN dan dikeluarkannya Ketetapan MPR(S) Nomor II/MPRS/1960, tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961- 1969.

Periode selanjutnya adalah masa orde baru. Saat periode ini terdapat dokumen perencanaan yang disebut Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita).[60] Pada saat itu, GBHN digunakan untuk menentukan arah pembangunan nasional dan menjalankan amanat Pasal 3 UUD 1945. Pada masa kepemimpinan orde baru, tercatat ada 6 (enam) Ketetapan MPR tentang GBHN.[61] Kesemua GBHN pada zaman orde baru mengarahkan pembangunan pada upaya meningkatkan kemakmuran rakyat yang semakin merata.[62] Lalu setelah periode Orde Baru yaitu Reformasi, MPR tidak lagi menetapkan GBHN. Hal ini sebagai akibat adanya perubahan UUD 1945 dan sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat. Presiden dan Wakil Presiden yang terpilih dapat menjalankan program pembangunannya dalam 5 tahun yang dituangkan dalam RPJM. Namun RPJM tersebut harus mengacu pada RPJP dan juga UU SPPN. Pada masa Reformasi GBHN sudah tidak digunakan lagi sebagai acuan pembangunan diganti dengan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

3. Lembaga Perwakilan Rakyat

a. Definisi

Menurut Montesquieu, lembaga perwakilan rakyat (*representative body*) dibentuk untuk membuat Undang-Undang, atau untuk melihat apakah Undang-Undang dilaksanakan sebagaimana seharusnya dan

60 Anan Bahrul Khoir, "Pembangunan di Indonesia pada Masa Orde Baru," https://www.academia.edu/10123954/Pembangunan_di_Indonesia_pada_masa_Orde_Baru, diakses pada 29 Mei 2021.

61 Ke 6 Tap MPR tersebut antara lain yaitu (i) Tap MPR No. IV/MPR/1973; (ii) TAP MPR No. IV/MPR/1978; (iii) TAP MPR No. II/MPR/1983; (iv) TAP MPR No. II/MPR/1988; (v) TAP MPR No. II/MPR/1993; dan (vi) TAP MPR No. II/MPR/1998. Lihat: Fence M. Wantu, *et al*., *Kajian Akademik Urgensi…,* hlm. 37.

62 Edy Suandi Hamid, "Ekonomi Indonesia Menyongsong Abad ke-21: Beberapa Pemikiran untuk Penyusunan GBHN 1998*," Jurnal UNISIA 33* (1997), hlm. 40.

memberikan persetujuan dalam hal kekuasaan eksekutif untuk menentukan penerimaan keuangan publik.[63] Montesquieu juga mengemukakan bahwa legislator pada saat negara baru terbentuk harus beradaptasi lagi karena telah meninggalkan sistem legislasi yang tidak sehat di negara yang lama. Adapun fungsi legislator adalah membuat Undang-Undang Dasar, membagi tanah secara adil, serta membuat Undang-Undang untuk mengatur pembagian tanah secara adil tersebut.[64]

Eksistensi lembaga perwakilan rakyat dalam tatanan kenegaraan di Indonesia merupakan perwujudan penerapan demokrasi perwakilan. Demokrasi perwakilan adalah jenis demokrasi yang didasarkan pada prinsip sedikit orang yang dipilih untuk mewakili sekelompok orang yang lebih banyak, kebalikan dari demokrasi langsung. Demokrasi perwakilan ini juga merupakan salah satu variansi demokrasi, di samping demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi soviet, dan lain sebagainya.[65] Tentunya, keseluruhan variansi tersebut mengakar pada terminologi dasarnya, yakni demokrasi, yang secara harfiah berarti 'rakyat berkuasa' atau *government or rule by the people*.[66] Jadi, demokrasi merupakan gagasan yang meyakini bahwa rakyatlah yang menentukan dan memberi arah serta yang sehidupnya menyelenggarakan kehidupan bernegara.

b. Teori Perwakilan Rakyat

Pada dasarnya, teori perwakilan amat erat hubungannya dengan prinsip kedaulatan rakyat dan demokrasi. Seiring dengan perkembangan zaman, kekuasaan rakyat tidak lagi dilaksanakan secara langsung, tetapi disalurkan melalui lembaga perwakilan sebagai realisasi sistem demokrasi tidak langsung. Ada tiga hal yang perlu diperhatikan ketika pengkajian difokuskan pada masalah perwakilan ini. Pertama, menyangkut pengertian pihak yang diwakili. Kedua, berkenaan dengan pihak yang mewakili. Dan ketiga, berkaitan dengan bagaimana hubungan serta kedudukannya.[67] Dalam demokrasi perwakilan, kekuasaan memerintah hanya didapat atas

63 Montesquieu, *L'Esprit des Lois atau The Spirit of Laws*, diterjemahkan oleh Thomas Nugent, (London: G. Bell and Sons, Ltd., 1914), hlm. 156-160.

64 *Ibid*., hlm. 67.

65 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, hlm. 152–162.

66 Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 1996, hlm. 50.

67 Eddy Purnama, *Lembaga Perwakilan Rakyat*, Banda Aceh: Syiah Kuala University Press, 2008, hlm. 41.

persetujuan rakyat itu sendiri. Namun perwujudan kekuasaan rakyat tidak ternyata pada pemilihan itu sendiri, melainkan kewajiban wakil untuk mengadakan hubungan pertanggungjawaban atas kehendak konstituennya. Mengenai perwakilan ini dapat dipahami lebih lanjut melalui teori-teori perwakilan yang dikenal dengan teori mandat, di samping teori-teori lainnya seperti teori organ, teori sosiologi, teori hukum objektif, dan lain-lain. Teori mandat yang menyangkut hubungan wakil dan konstituennya dikenal beberapa pengertian:[68]

1. Teori mandat imperatif, yang mana si wakil sudah mendapat instruksi-instruksi dari yang diwakili, kewenangan si wakil amat terbatas yaitu pada apa yang telah ditentukan oleh yang diwakili;
2. Teori mandat bebas, yang mana si wakil mempunyai kebebasan dalam menentukan apa yang akan dilakukan di lembaga perwakilan;
3. Teori mandat representatif, yang mana rakyat sebagai pemegang kedaulatan dan sudah memiliki kesadaran bernegara. Rakyat memberikan mandatnya pada badan perwakilan secara keseluruhan untuk melaksanakan kedaulatan tersebut.

Selain itu, terdapat juga dua jenis perwakilan di dalam lembaga perwakilan rakyat, yaitu:[69]

1. *Representation in presence*

   Dalam hal ini, perwakilannya bersifat formal yaitu dipandang dari segi kehadiran fisik. Keterwakilan dianggap ada ketika wakil rakyat secara fisik dan resmi sudah duduk di lembaga perwakilan rakyat. Keterwakilan secara fisik yang dimaksud di sini misalnya adalah tersedianya kursi di lembaga perwakilan rakyat untuk kulit hitam, perempuan, atau kaum minoritas yang lain.

2. *Representation in ideas*

68 Makmur Amir dan Reni Dwi Purnomowati, *Lembaga Perwakilan Rakyat*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI, 2005, hlm. 11-12.

69 Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi: Serpihan Pikiran Hukum*, hlm. 39.

Dalam hal ini, perwakilannya bersifat substantif. Keterwakilan dianggap ada apabila aspirasi dan pendapat rakyat yang diwakili telah diperjuangkan sebisa mungkin setidaknya hingga mempengaruhi perumusan kebijakan di parlemen.

c. Cabang-Cabang Kekuasaan Legislatif

1. Konsep Majelis Permusyawaran Rakyat (MPR)

Indonesia mengusung kedaulatan rakyat dan mengenal rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi sebagaimana yang dimuat dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945). Dalam tatanan lembaga negara, rekognisi tersebut diejawantahkan dalam bentuk demokrasi perwakilan yang direpresentasikan oleh entitas Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Sejalan dengan pemahaman tersebut, Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa kedaulatan rakyat layaknya diwujudkan melalui instrumen hukum dan sistem kelembagaan negara dan pemerintah dalam konstelasi institusi hukum yang tertib.[70]

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) adalah salah satu lembaga dari sistem ketatanegaraan Indonesia yang disebut dan diatur dalam Undang-Undang Dasar NRI 1945 (UUD NRI 1945) bersama dengan lembaga-lembaga negara lainnya. Sebelum reformasi, UUD 1945 Pasal 1 ayat (2) menyatakan bahwa "kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR." Sebelum amandemen pula, secara hierarkis, posisi MPR lebih superior dibandingkan dengan lembaga negara lainnya. Hal ini ditegaskan dalam Penjelasan UUD 1945 yang menyebutkan bahwa MPR merupakan penyelenggara negara sekaligus pemegang kekuasaan negara tertinggi (*idie gezamte staatgewalt liege allein bei dar Majelis*).[71] MPR adalah perwujudan dari seluruh rakyat Indonesia dalam sebuah entitas, sehingga dapat dikatakan bahwa MPR adalah pelaksana

70 Nike K. Rumokoy, "Kedaulatan dan Kekuasaan dalam UUD 1945 dalam Pembentukan Hukum di Indonesia", Jurnal Hukum Unsrat, Vol. 23, No.9, (April, 2017), hlm. 2.

71 Anonim, "Wacana Pemberlakuan Kembali Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) ke dalam Undang-Undang Dasar", http://bhp.co.id/2016/06/13/wacana-pemberlakuan-kembali-garis-besar-haluan-negara-gbhn-ke-dalam-undang-undang-dasar/, diakses pada tanggal 1 Juni 2021 pukul 17.52 WIB

kedaulatan rakyat.[72]

Seiring dengan adanya dinamika politik dan reformasi pada tahun 1998, hierarki antar lembaga negara mengalami perubahan. MPR tidak lagi menjadi lembaga yang superior apabila disandingkan dengan lembaga negara lain. Pernyataan dalam UUD 1945 yang menyatakan bahwa kedaulatan dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR dihapus dan diganti dengan pernyataan yang menempatkan kedaulatan tertinggi di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD, sebagaimana yang dimuat dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Limitasi dan restriksi wewenang MPR dengan adanya pergantian ini, paling signifikan ditandai dengan dihapuskannya haluan politik negara yang dimuat dalam GBHN dan hilangnya kewenangan MPR untuk menyusun GBHN.

2. Konsep Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) adalah salah satu *staatorganen* yang merepresentasikan *trias politica* Montesquieu dalam cabang kekuasaan legislatif. Sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya pada pembahasan mengenai lembaga perwakilan rakyat, DPR adalah institusionalisasi forum dan pertemuan rakyat. DPR adalah representasi dari suara dan kehendak warga negara dan menjadi perpanjangan tangan dari konstituen dalam keterlibatannya menjalankan roda negara. Sebagaimana cabang kekuasaan yang diisinya dalam konstelasi *trias politica*, tugas dan fungsi utama dari DPR adalah untuk menghasilkan produk legislasi.

Setelah reformasi, selain disebut dan diatur di UUD NRI 1945, kewenangan, hak, dan tugas/kewajiban DPR juga diatur dan disebut dalam Pasal 71 UU No. 17 Tahun 2014. Selain kewenangan, DPR juga memiliki tugas, yang diatur dan dirinci dalam Pasal 72 UU No. 17 Tahun 2014. Sedangkan, fungsi DPR menurut Pasal 70 ayat (1) sampai dengan ayat (3) UU No. 17 Tahun 2014 adalah sebagai berikut:

A. Legislasi, melalui fungsi legislasi, DPR utamanya membuat undang-undang berbasis dari aspirasi yang telah ditampung;

B. Anggaran (*budgeting*), adalah fungsi yang dilaksanakan terkait Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN). DPR membahas, memberikan persetujuan atau tidak

72 Padmo Wahyono, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984), hlm. 67.

memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang APBN yang diajukan oleh Presiden;

C. Pengawasan (*controlling*), dilaksanakan terhadap undang-undang dan juga undang-undang mengenai APBN yang telah disetujui dan disahkan.

3. Konsep Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

Kejatuhan Rezim Orde Baru pada tahun 1998 mengakibatkan perubahan yang signifikan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Salah satu perubahan yang dilakukan adalah proses amandemen konstitusi terhadap struktur badan perwakilan dengan kelahiran lembaga negara baru di dalam struktur badan perwakilan yang disebut sebagai Dewan Perwakilan Daerah (DPD). DPD merupakan lembaga perwakilan yang dibentuk dengan tujuan untuk mengakomodasi kepentingan daerah yang tidak dapat diakomodasi oleh DPR terutama setelah ditiadakannya utusan daerah dan utusan golongan dalam keanggotaan MPR.[73]

DPD berfungsi sebagai kamar kedua dalam sistem legislasi di Indonesia, di mana DPR berada di spektrum yang berseberangan dengannya. Keberadaan DPD dimaksudkan sebagai usaha *checks and balances* dalam produksi legislasi. Pada dasarnya, menurut Jimly Asshiddiqie, peran DPD hanyalah sebagai *co-legislator* di samping DPR sebagai lembaga legislator utama.[74] Bagir Manan menyebutkan bahwa kewenangan yang dimiliki oleh DPD baik diatur dalam UUD maupun UU No. 17 Tahun 2014 dinilai masih "berat sebelah". Hal ini disebabkan fungsi legislatif secara hukum masih dipegang oleh DPR berdasarkan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi, "Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang".[75] Beliau juga mengatakan bahwa DPD tidak mempunyai *original power* dalam pembentukan undang-undang atau kekuasaan legislatif lainnya.[76]

---

73 Nurliah Nurdin, *Komparasi Sistem Presidensial Indonesia dan Amerika Serikat: Rivalitas Kekuasaan Antara Presiden dan Legislatif (2004-2009)*, (Jakarta: MIPI, 2012), hlm.91-92.

74 *Ibid.,* hlm. 139.

75 Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, Cet. Ke-3, (Yogyakarta: FH UII Press, 2005), hlm. 20.

76 Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, (Yogyakarta: Gama Media, 1999), hlm. 147.

4. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)

a. Hakikat MPR sebagai Lembaga Negara

Lembaga negara dalam arti sempit berfungsi sebagai badan atau organisasi yang menjalankan fungsi untuk menciptakan hukum dan menerapkan hukum dalam kerangka struktur dan sistem kenegaraan atau pemerintahan.[77] Dalam pengertian ini, lembaga negara mencakup badan-badan yang dibentuk berdasarkan konstitusi maupun peraturan perundang-undangan lain di bawahnya yang berlaku di suatu negara.[78] Terdapat beberapa lembaga negara berdasarkan konstitusi Republik Indonesia yang mana kerap dikenal sebagai lembaga infrastruktur yaitu MPR, DPR, DPD, Presiden, Wakil Presiden, MA, MK, KY, dan BPK.[79] Masing-masing lembaga negara mempunyai ruang lingkup kekuasaan masing-masing.[80]

UUD 1945 sebelum perubahan yang ditetapkan pada 18 Agustus 1945 memposisikan MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat.[81] MPR mempunyai wewenang memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden dalam jangka waktu lima tahun.[82] Selain itu, ia juga mempunyai wewenang untuk memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden sebelum masa jabatannya berakhir apabila Presiden dan Wakil Presiden dianggap tidak menjalankan haluan negara.[83] Pada struktur ketatanegaraan Republik Indonesia yang diatur dalam UUD 1945 sebelum perubahan tepatnya pada pasal 3, MPR sebagai lembaga negara tertinggi menetapkan kebijakan tentang garis-garis besar daripada haluan negara, dan melalui garis-garis besar dari pada haluan negara inilah pemerintah dijalankan.

Sehingga, dengan adanya ketentuan ini Presiden dalam menjalankan jabatannya harus berpedoman pada garis-garis besar dari pada

77 Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi,* (Jakarta: Sinar Grafika, 2017), hlm. 38.

78 *Ibid.*

79 Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM, *Laporan Akhir Pengkajian Hukum Tentang Hubungan Lembaga Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2005), hlm. 8.

80 *Ibid.*

81 Anang Priyanto, "Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia", Jurnal Civics, Vol. 4, No. 2, (Desember 2007), hlm. 44.

82 Zainal Abidin, "Eksistensi Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia (Suatu Tinjauan Yuridis Konstitusional), *Jurnal Ilmiah "Advokasi"*, Vol. 4, No. 2, (September 2016), hlm. 86.

83 *Ibid.*

haluan negara yang telah ditetapkan oleh MPR sebelumnya dan apabila Presiden tidak menjalankannya maka ia diberhentikan oleh MPR.[84] Hal ini terjadi karena Presiden merupakan mandataris dari MPR dan karena kedudukannya sebagai lembaga negara tertinggi.[85]

Dalam perubahan UUD 1945, MPR mengalami reposisi yakni yang sebelumnya lembaga tertinggi (*supreme body*) menjadi lembaga negara yang sejajar posisinya dengan lembaga-lembaga negara lain.[86] Kedudukan MPR sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat pun harus dihapuskan.[87] Hal ini juga dipengaruhi oleh pengalaman masa lalu Orde Baru dimana MPR menjadi kaki tangan dari kekuasaan eksekutif Presiden Suharto yang amat kuat.[88] Hal ini menunjukan bahwa setelah terjadi perubahan UUD 1945, kewenangan MPR dikurangi secara signifikan.[89]

b. Sejarah dan Perkembangan Lembaga MPR

Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) dinyatakan sebagai lembaga sementara untuk membentuk MPR dan DPR. Lembaga MPR pada akhirnya lahir sejak merdekanya negara ini.[90] Pada awal disahkannya UUD 1945 yaitu pada tanggal 18 Agustus 1945, MPR dalam susunan kelembagaan negara memiliki posisi sebagai lembaga tertinggi negara.[91] Terdapat tiga cara pengisian jabatan MPR yakni pemilu, pemilihan bertingkat, dan pengangkatan/penunjukkan.[92] Cara pengisian keanggotaan

84 Biro Pengkajian Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Kajian Akademik Reformulasi Haluan Negara Model Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN),* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR, 2017), hlm. 2.

85 *Ibid.*

86 *Anang Priyanto, "Kedudukan Majelis…," hlm. 7.*

87 *Ibid.*

88 Arum Sutrisni Putri, *"Demokrasi Indonesia Periode Orde Baru (1965-1998)"* Kompas, (13 Februari 2020), hlm. 2.

89 Mujib Rohmat, "Kedudukan dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Era Reformasi", *Jurnal Pembaharuan Hukum,* Vol. 3, No. 2, (Mei - Agustus 2016), hlm. 181-190.

90 *Widayati, "*Rekonstruksi Kedudukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*", Jurnal Media Hukum , Vol. 21, No. 2, (Desember 2014), hlm. 4.*

91 *Ibid.*

92 Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat: Analisis terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-Negara Lain,* (Bandung: Nusamedia, 2007), hlm. 186.

MPR melalui pemilu dilaksanakan untuk mengisi sebagian kursi di DPR, yang keanggotaannya berasal dari organisasi peserta pemilu, karena ada sebagian anggota DPR yang penggunaannya dengan cara pengangkatan.[93]

Sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa kedudukan MPR pada masa sebelum perubahan UUD memposisikan MPR sebagai lembaga negara tertinggi.[94] Bahkan Penjelasan Pasal 3 UUD 1945 sebelum perubahan merumuskan antara lain, "Oleh karena Majelis Permusyawaratan Rakyat memegang kedaulatan negara, maka kekuasaannya tidak terbatas….". Dengan Demikian UUD 1945 sebelum perubahan memposisikan MPR sebagai lembaga yang mempunyai kekuasaan yang sangat besar.[95]

Namun, perubahan UUD 1945 pada awal era Reformasi, 1999-2002 telah mengubah secara mendasar sistem ketatanegaraan Indonesia, termasuk mengenai MPR dimana perubahan tersebut tidak lagi menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara yang sepenuhnya melaksanakan kedaulatan rakyat.[96] Jimly Asshiddiqie menyebutkan bahwa setelah perubahan UUD 1945, tidak dikenal lagi adanya lembaga tertinggi negara. Sesuai doktrin pemisahan kekuasaan (*separation of power*) berdasarkan prinsip *checks and balances* antara cabang-cabang kekuasaan negara, MPR mempunyai kedudukan yang sederajat dengan lembaga-lembaga negara lainnya.[97] Hal ini dikarenakan Pasal 1 ayat (2) sudah diubah dengan ketentuan baru yang berbunyi bahwa "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar."[98] Sehingga negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat harus berpedoman pada Undang-Undang Dasar.

c. Tugas dan Kewenangan MPR

UUD NRI 1945 sebelum perubahan memberikan kewenangan kepada MPR sangat besar. Konstitusi (*constitution*) merupakan suatu pengertian tentang seperangkat prinsip-prinsip nilai dan norma dasar

93 *Ibid.*

94 Widayati, "Rekonstruksi Kedudukan Ketetapan,...", hlm. 4.

95 Ibnu Sam Widodo, *"Kedudukan MPR Dalam Teori dan Praktik Ketatanegaraan", Jurnal Majelis,* Edisi 12, (Desember 2019), hlm. 195.

96 Mujib Rohmat, "Kedudukan dan Kewenangan…", hlm. 183

97 Jimly Asshiddiqie, "P*erkembangan dan Konsolidasi…,"* hlm. 22.

98 *Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen IV, LN. No. 14 Tahun 2006, Ps. 1 ayat (2).*

yang mengatur mengenai apa dan bagaimana suatu sistem kekuasaan dilembagakan dan dijalankan untuk mencapai tujuan bersama dalam wadah organisasi.[99] Sehingga, kewenangan MPR mengubah dan menetapkan UUD yang mana juga sebuah norma dasar merupakan kewenangan yang dianggap standar untuk lembaga negara yang memiliki ciri khas seperti MPR.[100] Kewenangan tersebut juga ada di lembaga-lembaga negara di berbagai negara lain karena memang harus ada sebuah lembaga negara yang diberi kewenangan oleh konstitusi untuk mengubah atau menetapkan UUD.[101]

Wewenang selanjutnya adalah kewenangan MPR untuk memilih, mengangkat, dan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya merupakan salah satu kewenangan yang sangat besar.[102] Dalam sejarah MPR sebelum perubahan UUD NRI 1945 ketika pemerintahan Presiden Soekarno, lembaga ini telah menetapkan Soekarno sebagai Presiden Seumur Hidup dan pada masa pemerintahan Presiden Soeharto, MPR selalu memilih dan mengangkat Soeharto berkali-kali (tujuh kali) menjadi Presiden. [103]

Kemudian, wewenang selanjutnya adalah wewenang MPR untuk menetapkan GBHN. Hal ini berdasarkan Pasal 3 UUD NRI 1945 sebelum perubahan yang berbunyi "Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara.[104] GBHN adalah haluan negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat yang memberikan arah kebijakan penyelenggaraan negara dan menjadi pedoman bagi penyelenggaran negara dan pembangunan nasional yang bertujuan untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila.[105]

Setelah perubahan yang terjadi pada UUD NRI 1945, kewenangan MPR pun mengalami perubahan yang mana menjadi lebih sempit.

99 Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Konstitusi Sosial: Institusionalisasi dan Konstitusionalisasi Kehidupan Sosial Masyarakat Madani,* (Jakarta: LP3ES, 2015).

100 Mujib Rohmat, "Kedudukan dan Kewenangan…", hlm. 186

101 *Ibid.*

102 Zainal Abidin, "Eksistensi Majelis Permusyawaratan…,", hlm. 86.

103 Mujib Rohmat, "Kedudukan dan Kewenangan…", hlm. 186

104 Lihat Pasal 3 UUD 1945 sebelum perubahan

105 I Ketut Suardita, "Mengembalikan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN)," (makalah disampaikan pada Seminar MPR RI di Universitas Udayana, (Bali, 2016), hlm. 3.

Kewenangan yang dicabut dari MPR antara lain memilih Presiden dan Wakil Presiden serta tidak lagi menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara (termasuk di dalamnya GBHN).[106] MPR tidak lagi berwenang memilih Presiden dan Wakil Presiden sebagai konsekuensi logis dari dipilihnya sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Secara langsung oleh rakyat dalam perubahan UUD 1945 yang mana tercantum dalam Pasal 6A.

MPR pasca perubahan UUD NRI 1945 juga tidak berwenang lagi menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara (termasuk GBHN). Ini merupakan konsekuensi dari amandemen konstitusi khususnya pasal 3 yang mencantumkan secara eksplisit adanya GBHN.[107] Dengan ketentuan tersebut, secara teoritis berarti terjadi perubahan fundamental dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, yaitu dari sistem yang vertikal hierarkis dengan prinsip supremasi MPR menjadi sistem yang horizontal-fungsional dengan prinsip saling mengimbangi dan saling mengawasi antar lembaga negara.[108] Dengan perubahan ini, maka MPR tidak lagi menetapkan garis-garis besar haluan negara, baik yang berbentuk GBHN maupun berupa peraturan perundang-undangan, serta tidak lagi memilih Presiden dan Wakil Presiden (menjadi hanya mengangkat saja).[109]

5. Perwakilan Golongan

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) memiliki keanggotaan yang khas sebelum perubahan UUD 1945. Keanggotaan MPR diatur pada Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi, *"Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah- daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang."*[110] Keanggotaan yang khas dapat dibaca dari adanya anggota dari unsur perwakilan daerah dan unsur perwakilan golongan-golongan selain para wakil rakyat yang duduk di kursi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Dengan demikian,

---

106 Imam Subkhan, "GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia", *Jurnal Aspirasi,* Vol. 5, No, 2, (Desember 2014), hlm. 132.

107 *Ibid.*

108 Widayati, "Rekonstruksi Kedudukan Ketetapan…,", hlm. 206.

109 Sekretariat Jenderal MPR RI, P*anduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, (Jakarta: Sekretariat MPR RI, 2013), hlm. 74.

110 Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945, Penjelasan Pasal 2 ayat (1).

para pendiri bangsa (*founding fathers*) telah menciptakan suatu lembaga perwakilan rakyat yang terdiri dari tiga jenis komposisi, yakni *functional representation, political representation,* dan *regional representation.*[111]

Pembahasan mengenai komposisi keanggotaan MPR telah dibahas sejak lama sebelum kemerdekaan 1945. Sejarah telah mencatat bahwa Sarekat Islam pada 1919 telah mengadakan konferensi yang menghasilkan rekomendasi berkaitan keanggotaan lembaga perwakilan rakyat Indonesia merdeka. Hasil konferensi tersebut, yakni diusulkan bahwa Lembaga perwakilan rakyat Indonesia kelak akan terdiri dari anggota-anggota yang dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Selain itu, keanggotaan akan ditambah dengan para wakil-wakil dari kelompok pekerja.[112]

Selanjutnya, empat tahun sebelum kemerdekaan atau pada 1941, Gabungan Politik Indonesia (GAPI) juga memiliki rekomendasi tersendiri mengenai keanggotaan lembaga perwakilan rakyat Indonesia merdeka. Rekomendasi dari GAPI lebih luas dari segi komposisi dibanding dengan rekomendasi konferensi Sarekat Islam pada 1919. Selain terdiri dari anggota yang dipilih melalui pemilu dan wakil pekerja, GAPI mengusulkan akan keanggotaannya ditambah lagi dengan adanya wakil dari semua golongan dan aliran yang ada di masyarakat.[113] Usulan dari GAPI tersebut diajukan kepada Komisi Visman pada 14 Februari 1941.

Pemahaman lebih mendalam mengenai keanggotaan MPR sebelum perubahan UUD 1945 akan membaca kita pada kesimpulan bahwa MPR telah mencerminkan tiga jenis perwakilan yang kita kenal selama ini. Sebagaimana jamak dibahas, di dalam lembaga perwakilan rakyat terdapat tiga jenis sistem perwakilan, yaitu perwakilan politik (*political representation*), perwakilan regional/teritorial (*regional/ territorial representation*), dan perwakilan fungsional (*functional representation*).[114] Masing-masing sistem perwakilan memiliki perbedaan tujuan, kepentingan, dan pihak yang diwakili.

---

111 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme,* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 142-143.

112 RM. A. B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945 (Memuat Salinan Dokumen Otentik Badan Oentoek Menyelidiki Oesaha Persiapan Kemerdekaan),* (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hlm. 68-69.

113 G. Pringgodigdo, *Sedjarah Pergerakan Rakdjat Indonesia,* cet. 7, (Jakarta: Dian Rakyat, 1970), hlm. 165-166.

114 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan…,* hlm. 142-143.

Keanggotaan MPR juga diisi dari para wakil-wakil yang mewakili golongan fungsional *(functional representation*), yakni para "utusan golongan*"*. Maksud mengenai utusan golongan dapat ditemukan di Penjelasan UUD 1945, yang berbunyi sebagai berikut:

> Yang disebut "golongan-golongan" ialah badan-badan seperti koperasi, serikat pekerja, dan lain-lain badan kolektif. Aturan demikian memang sesuai dengan aliran zaman. Berhubung dengan anjuran mengadakan sistem koperasi dalam ekonomi, maka ayat ini mengingat akan adanya golongan-golongan dalam badan-badan ekonomi.

Dari Penjelasan UUD 1945 tersebut tampak maksud para pendiri bangsa mengadakan adanya utusan golongan yang menjadi anggota MPR di samping anggota DPR dan para utusan daerah-daerah. Utusan golongan dikhususkan untuk menampung aspirasi dari kepentingan para pihak dalam bidang ekonomi seperti kalangan koperasi dan serikat pekerja serta perkumpulan lain yang masih berkaitan dengan badan-badan ekonomi.[115]

Di dalam gagasan para pendiri bangsa, perwakilan politik tidak akan cukup mewakili kepentingan seluruh rakyat yang menimbulkan gagalnya sifat penjelmaan rakyat dari MPR. Para anggota DPR yang semuanya berasal dari partai politik dianggap akan cukup membawa aspirasi bidang ekonomi karena mereka akan fokus kepada persoalan partai dan pemilihan umum yang harus mereka menangi tiap lima tahun. Pencampuran komposisi keanggotaan antara anggota yang dipilih dalam pemilu serta anggota utusan golongan merupakan hasil interaksi pemikiran Barat dan sosialis terhadap institusi negara. Anggota yang dipilih (*elected member*) dilihat sebagai demokrasi dari segi proses politik. Sedangkan, para utusan golongan pekerja dan bidang ekonomi merupakan pandangan sosialis mengenai demokrasi sebagai ideologi ekonomi (*appointed member*).[116]

Komposisi yang mencerminkan pandangan secara politis dan ekonomi juga didukung oleh intrusi paham negara kesejahteraan *(welfare state*). Komposisi keanggotaan yang diisi oleh utusan golongan dari kelompok pekerja, koperasi, dan bidang ekonomi lainnya menegaskan bahwa para pendiri bangsa menginginkan negara Indonesia sebagai negara kesejahteraan.[117]

---

115 *Ibid.,* hlm. 143.

116 Bagir Manan DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru, cet. ke-3, (Yogyakarta: FH UII Press, 2005), hlm. 81.

117 *Ibid*.

Perkembangan empiris praktik ketatanegaraan terutama saat Orde Baru berkuasa telah memberikan narasi yang berbeda dari tujuan dan maksud para pendiri bangsa mengenai utusan golongan sebagaimana tertulis dalam Penjelasan UUD 1945. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 sebagaimana diubah melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1975, utusan golongan terbagi atas: (1)Utusan Golongan Politik dan Golongan Karya ditetapkan berdasarkan imbangan hasil pemilihan umum; organisasi Golongan Politik/Karya yang ikut pemilihan umum, tetapi tidak mendapat wakil di DPR dijamin satu utusan di MPR yang jumlah keseluruhannya tidak melebihi sepuluh orang utusan; (3) Utusan Golongan Karya Angkatan Bersenjata dan Golongan Karya bukan Angkatan Bersenjata yang ditetapkan berdasarkan pengangkatan.[118]

Dari dua jenis golongan tersebut, yang paling dekat, jika tidak dapat dikatakan paling sesuai, dengan maksud para pendiri bangsa adalah Golongan Karya Bukan Angkatan Bersenjata Republik Indonesia atau ABRI. Sebab, Golongan Karya Bukan ABRI adalah keanggotaan Organisasinya tidak ikut serta dalam pemilihan umum, tetapi merupakan kekuatan dalam bidang sosial, ekonomi, kebudayaan, keagamaan dan sebagai pioner yang tidak dapat diabaikan, secara representatif perlu ada dalam Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat. Oleh sebab itu perwakilan mereka itu diadakan melalui pengangkatan.[119]

Reformasi 1998 telah mendorong paradigma keanggotaan MPR yang diusulkan agar seluruh anggota dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Perubahan UUD 1945 sebanyak empat kali dari 1999-2002 telah mengubah wajah keanggotaan MPR. Perubahan yang paling terlihat adalah dihapuskannya utusan golongan dari keanggotaan MPR. Menurut Manan, penghapusan utusan golongan didasarkan pada alasan praktik. Dua alasan tersebut adalah pertama, terdapat kesulitan menentukan golongan apa saja yang harus diwakili di MPR. Alasan kedua, telah terjadi penyalahgunaan wewenang dalam pengangkatan utusan golongan yang pada praktiknya justru orang-orang yang diangkat memiliki afiliasi politik tertentu sehingga abai mewakili kepentingan golongannya.[120]

---

118 Indonesia, *Undang-Undang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah,* UU No.16 Tahun 1969, LN No. 59 Tahun 1969, TLN No. 2915, Ps. 1

119 *Ibid.* Penjelasan

120 Bagir Manan, *Membedah UUD 1945,* (Malang: UB Press, 2012), hlm. 79-80.

6. Affirmative Action

Partisipasi merupakan proses dan lembaga yang vital di dalam negara yang menganut sistem demokrasi. Makna demokrasi bahwa penyelenggaraan negara dilakukan untuk, dari, dan oleh rakyat baru akan tampak ketika segala lapisan rakyat ikut serta berpartisipasi di dalamnya.[121] Demokrasi memposisikan rakyat sebagai sumber kekuatan, kedaulatan, dan legitimasi terhadap penyelenggaraan negara. Oleh karenanya, segala keputusan yang dibuat dan yang berdampak bagi kehidupan rakyat mewajibkan keterlibatan rakyat saat perumusan dan pengambilan keputusan-keputusan tersebut.[122] Keterlibatan rakyat yang dimaksud tidak lain adalah partisipasi politik yang berarti rakyat baik secara individual atau berkelompok bertindak secara aktif ikut serta dalam pemilihan pemimpin negara.[123] Selain itu, rakyat bergerak untuk mempengaruhi kebijakan-kebijakan yang diambil oleh penyelenggara negara baik secara langsung atau tidak langsung.[124]

Pada kehidupan politik yang belum secara adil dan proporsional melibatkan segala elemen masyarakat, partisipasi politik harus direkayasa secara positif guna mencapai partisipasi yang representatif melalui *affirmative action.* Program *affirmative action* adalah serangkaian tindakan khusus untuk kelompok-kelompok tertentu yang ada di masyarakat guna menghapuskan ketidaksetaraan (*inequality)* yang mereka hadapi.[125] Tindakan khusus yang dimaksud, yakni usaha proaktif yang dilakukan terhadap kelompok sosial yang masih terbelakang dengan tujuan menghapuskan perlakuan diskriminatif terhadapnya.[126]

---

121 Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2010), hlm. 105.

122 Ramlah Surbakti, *Memahami Ilmu Politik,* (Jakarta : Gramedia Widiasarana Indonesia, 1992), hlm. 140.

123 Samuel P. Huntington dan Joan Nelson, *Partisipasi Politik di Negara Berkembang,* (Jakarta : Rineka Cipta, 1994), hlm. 8.

124 Miriam Budiardjo, *Partisipasi Politik dalam Partai Politik,* (Jakarta : Gramedia, 1982), hlm. 1.

125 Carol Lee Bacchi, *The Politics of Affirmative Action Woman Equality and Category Politics,* (London: Sage Publications, 1996), hlm. 15.

126 M. Lutfi Chakim, "Demokrasi Perwakilan", http://www.lutfichakim.com/2012/07/demokrasi-perakilan.html, diakses pada 1 Juni 2021.

Tindakan khusus di dalam *affirmative action* bukanlah suatu hal yang negatif, tetapi sebaliknya hal yang positif serta didukung basis argumentasi yang kuat. *Affirmative action* dikehendaki oleh Pasal 28H ayat (2) UUD 1945 yang mengatur dan mengakui perlunya perlakuan khusus terhadap individu atau kelompok masyarakat tertentu agar mencapai persamaan dan keadilan.[127] Sedangkan, menurut *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* (CEDAW) pada Pasal 4 dinyatakan, sebagai berikut:[128]

> *(1) Adoption by States Parties of temporary special measures aimed at accelerating de facto equality between men and women shall not be considered discrimination as defined in the present Convention, but shall in no way entail as a consequence the maintenance of unequal or separate standards; these measures shall be discontinued when the objectives of equality of opportunity and treatment have been achieved.*
>
> *(2) Adoption by States Parties of special measures, including those measures contained in the present Convention, aimed at protecting maternity shall not be considered discriminatory.* (Penebalan dan garis bawah dari Tim Perumus)

Meskipun ketentuan normatif yang dikutip di atas dimaksud dalam persoalan penghapusan diskriminasi terhadap perempuan, tetapi setidaknya CEDAW memberikan gambaran mengenai adanya perlakukan khusus (*special measures*) dan sifat sementara. Menurut Pasal 4 CEDAW di atas, perlakukan khusus yang bertujuan untuk mempercepat kesempatan yang sama antara laki-laki dan perempuan serta perlakukan khusus guna mendukung perlindungan ibu hamil dan kondisi pasca melahirkan (*nifas*) bukanlah suatu diskriminasi. Selain itu, *special measures* yang diberikan tidak boleh dilakukan terus menerus dan harus dihentikan seketika saat tujuan dari pemberian perlakuan khusus tersebut tercapai.

---

127 Indonesia, Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Ps. 28H ayat (2).

128 Perserikatan Bangsa-Bangsa, Convention on The Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, (1979), Ps. 4.

7. Keadaan Darurat

a. Definisi dan Ciri Keadaan Darurat

Landasan hukum akan keadaan darurat atau keadaan bahaya di Indonesia ada dalam Pasal 12 dan Pasal 22 UUD NRI 1945. Pasal 12 UUD NRI 1945 menyebutkan bahwa "Presiden menyatakan keadaan bahaya, syarat-syarat dan akibatnya dalam keadaan bahaya ditetapkan dengan Undang-Undang." Sedangkan Pasal 22 UUD NRI 1945 sendiri menyebutkan bahwa "dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa Presiden menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang." Dari dua Pasal tersebut, terdapat dua kategori keadaan darurat negara yaitu keadaan bahaya dan kegentingan memaksa.[129]

Keadaan darurat sendiri bisa berwujud keadaan darurat militer, keadaan darurat bencana alam, keadaan darurat administratif (keuangan dan sebagainya).[130] Namun menurut Jimly Asshiddiqie keadaan darurat di Indonesia dapat terbagi menurut kategori tingkatan bahayanya yaitu keadaan darurat sipil, darurat militer, dan darurat perang.[131] Variasi ancaman keadaan bahaya juga dapat dirinci lagi seperti adanya ancaman perang, pemberontakan, kerusuhan sosial, terjadinya bencana alam atau kecelakaan yang mengakibatkan pemerintahan tidak dapat berfungsi secara normal, keadaan bahaya karena tertib hukum dan administrasi yang terganggu, keadaan bahaya karena kondisi keuangan negara yang krisis dan keadaan lainnya.[132] Selain itu, kriteria yang dipakai untuk menentukan suatu keadaan darurat adalah keamanan atau ketertiban di wilayah Indonesia terancam oleh pemberontakan, kerusuhan atau akibat bencana alam; timbulnya perang atau bahaya perang; hidup negara dalam keadaan bahaya atau ada gejala yang dapat membahayakan hidup negara.[133]

Normalnya, pelaksanaan atau penyelenggaraan negara dilaksanakan dengan dasar konstitusi normal yang ada dalam UUD NRI 1945 maupun konstitusi tidak tertulis. Sementara, jika terjadi suatu keadaan darurat,

---

129 Muhammad Syarif Nuh, "Hakekat Keadaan Darurat Negara (*State of Emergency*) Sebagai Dasar Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang," *Jurnal Hukum No. 2 Vol 18*, (April 2011), hlm. 233.

130 *Ibid*., hlm. 243.

131 Undang-Undang PRP Nomor 23 Tahun 1959.

132 Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2007), hlm. 68-70.

133 *Ibid*., hlm. 62.

terdapat pengecualian bahwa penyelenggaraan dan pelaksanaan negara dapat dilaksanakan dengan tidak mengikuti konstitusi. Hal ini bisa dijustifikasi dengan adanya kondisi eksternal yang mengharuskan otoritas penguasa untuk mengabaikan konstitusi untuk kepentingan yang lebih mendesak. Di antara kondisi yang mendesak tersebut adalah perlindungan negara.[134]

b. Syarat dan Asas

Terdapat tiga unsur penting untuk memberlakukan adanya suatu keadaan darurat negara. Unsur tersebut antara lain adalah adanya kebutuhan hukum yang masuk akal (*reasonable necessity*), ancaman bahaya (*dangerous threat*), dan waktu yang sangat terbatas (*limited time*).[135] Selain unsur pemberlakuan keadaan darurat negara, terdapat juga asas-asas yang berlaku dalam pemberlakuannya. Asas tersebut antara lain, pertama, asas legalitas yang mana segala tindakan darurat harus dalam koridor atau kerangka hukum. Kedua, asas komunikasi yaitu memberitahukan tindakan pemberlakuan keadaan darurat kepada segenap warga negara. Ketiga, asas kesementaraan yaitu keadaan darurat hanya bersifat sementara saja pemberlakuannya agar tidak mengancam kebebasan dan hak asasi manusia. Keempat, asas keistimewaan ancaman yaitu dilihat dari potensi bahayanya terhadap negara apakah akan terjadi, bersifat serius, dan mengancam kehidupan bersama. Kelima, asas proporsional yaitu mengacu pada tindakan yang diambil karena adanya kegentingan memaksa harus secara proporsional dan benar-benar diperlukan. Lalu, dua terakhir adalah asas *intangibility* dan asas pengawasan. Asas *intangibility* menyangkut dengan hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun dan asas pengawasan bahwa selama dalam keadaan darurat harus selalu dikontrol dan diawasi baik oleh parlemen maupun lembaga perwakilan rakyat.[136]

c. Ruang Lingkup Pembatasan

Dalam memberlakukan keadaan darurat sendiri terdapat beberapa

134 K. C. Wheare, *Konstitusi-Konstitusi Modern*, (Surabaya: Pustaka Eureka, 2005), hlm. 23-50. Sejalan juga dengan apa yang Jimly Asshiddiqie katakan bahwa apabila tidak ada jalan untuk mengatasi persoalan darurat dengan instrumen hukum yang ada, maka digunakan hukum yang bersifat darurat. Lihat: Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara….,* hlm. 58.

135 *Ibid*., hlm. 66.

136 *Ibid*., hlm. 98-101.

prinsip yang harus selalu dihormati sebagai pembatasan keadaan darurat itu sendiri seperti yang tertera pada asas adalah penghormatan pada Hak Asasi Manusia, asas proporsional, dan juga asas pengawasan. Dalam kondisi keadaan darurat, terdapat beberapa pembatasan. Pembatasan tersebut pertama adalah keadaan darurat tidak dapat menghalangi kekuasaan parlemen untuk mengawasi tindakan eksekutif dalam menanggulangi keadaan darurat, terutama mengenai hak asasi manusia.[137] Lalu segala tindakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Pemerintah dalam keadaan darurat juga harus dikatakan sebagai tindakan yang proporsional dan betul-betul diperlukan untuk mengatasi masalahnya. Selain itu, pembatasan keadaan darurat juga dibatasi dan tunduk pada prinsip dan jaminan instrumen hukum internasional seperti Hukum Kemanusiaan Internasional (*International Humaniter Law)* yang artinya penguasa militer dan aparat keamanan harus berada di bawah kendali hukum dan bersifat demokratis. Tindakan pemerintah juga harus diambil dengan tidak bertentangan dengan kewajiban hukum internasional dan tidak menyebabkan diskriminasi suku, agama, ras, dan antargolongan.[138]

8. Kekuasaan Eksekutif

a. Presiden Sebagai Kepala Negara *(The Sovereign Power)*

Dalam teori *trias politica* Baron de Montesquieu, terdapat tiga cabang kekuasaan yang diorganisasikan ke dalam struktur pemerintahan, yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif.[139] Sistem pemerintahan presidensial yang dianut oleh Indonesia idealnya memberikan kekuasaan yang luas bagi presiden untuk melaksanakan tugas eksekutifnya yang kerap dikenal sebagai kekuasaan eksekutif.[140] berdasarkan UUD NRI 1945 menyatakan bahwa Presiden memiliki

137 Mengenai pembatasan terhadap hak asasi manusia ini, hak asasi manusia yang dapat dibatasi adalah hak asasi manusia yang tidak termasuk ke dalam kelompok *non derogable rights* yang ada pada Pasal 28I UUD NRI 1945 yaitu hak untuk hidup, tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati Nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut. Hak ini dipandang sebagai hal yang mutlak dan absolut tidak bisa dikurangi dalam keadaan apapun termasuk keadaan darurat negara. Lihat: *Ibid*., hlm. 101-105.

138 *Ibid*., hlm. 104 dan 109.

139 Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2015), hlm. 282.

140 Hendra Wahanu, "Batas Konstitusional Kekuasaan Eksekutif Presiden (*Constitutional Limits Of The Presidential Executive Power*)" *Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 2, No. 3, (Oktober 2015), hlm. 257-276.*

kedudukan sebagai kepala negara (*head of state*) sekaligus sebagai kepala pemerintahan (*head of government*), sehingga Presiden memiliki kewenangan sebagai pemegang kekuasaan eksekutif saat negara dalam keadaan darurat (*the sovereign executive*) untuk menjalankan kekuasaan independen (*independent power*) dan kekuasaan asli (*inherent power*).[141]

Sebagaimana dikatakan Rett R. Ludwikowsk "*The President, as the sole executive, is elected as head of state and head of the government*".[142] Kedudukan Presiden sebagai kepala negara tetap sangat kuat yang tidak dimiliki oleh lembaga negara lain. Sebagai kepala pemerintahan Presiden memimpin dan mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas dalam bidang pemerintahan atau eksekutif.[143] Sedangkan dalam posisi sebagai kepala negara seorang Presiden melaksanakan segala kewenangan yang terkait dengan urusan dalam maupun luar negeri sebagaimana telah ditentukan dalam UUD NRI 1945.[144] Presiden sebagai kepala negara memiliki kekuasaan untuk menyatakan keadaan darurat.

Pemberlakukan suatu keadaan darurat (*state of emergency*) di suatu negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial sebagaimana halnya di Indonesia memberikan pembenaran kepada Presiden untuk mengambil tindakan yang diperlukan untuk mengatasi keadaan darurat tersebut dengan tetap memperhatikan peran DPR untuk; 1) melakukan pengawasan yang ketat dalam menentukan adanya suatu keadaan darurat (*recognizing an emergency*); 2) membentuk kekuasaan untuk mengatasi keadaan darurat itu (*creating the powers to deal with it*); 3) memantau pelaksanaan kewenangan pemerintah (eksekutif) untuk mengatasi keadaan yang tidak normal tersebut; 4) menyelidiki berbagai penyimpangan atau penyalahgunaan kewenangan dalam keadaaan darurat tersebut; 5) apabila diperlukan menyatakan berakhirnya masa keadaan darurat atau meminta kepada Presiden untuk menyatakan mengakhiri keadaan darurat tersebut.[145]

---

141 Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta: Rajawali Press, 2007), hlm. 226

142 Rett R. Ludwikowski, "Latin American Hybrid Constitutionalism: The United States Presidentialism in the Civil Law" *Melting Pot. Boston University International Law Journal, Vol. 2, No. 29,* (Desember 2019), hlm. 32.

143 Rizky Putra, "Pengangkatan dan Pemberhentian Kapolri oleh Presiden"*, Jurnal Yuridika,* Vol. 30, No. 1, (Januari 2015), hlm. 1.

144 *Ibid.*

145 Jimly Asshiddiqie, "*Hukum Tata Negara…" hlm. 80*

b. Presiden Sebagai Kepala Pemerintahan

Presiden sebagai kepala pemerintahan, memiliki makna bahwa Presiden memiliki kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang.[146] Melaksanakan undang-undang memiliki pengertian yang luas, tidak hanya kekuasaan untuk membuat Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden sebagai sarana untuk melaksanakan undang-undang, namun secara substansial, melaksanakan undang-undang memiliki makna kekuasaan untuk mencapai tujuan negara.[147]

Menurut Ismail Suny, kekuasaan Presiden sebagai kepala pemerintahan atau kekuasaan melaksanakan undang-undang meliputi kekuasaan antara lain:[148]

1. Kekuasaan administrasi, yaitu kekuasaan melaksanakan undang-undang dan politik administrasi.
2. Kekuasaan legislatif, yaitu kekuasaan mengajukan rancangan undang-undang dan mengesahkan undang-undang.
3. Kekuasaan yudikatif, yaitu kekuasaan memberi grasi dan amnesti.
4. Kekuasaan militer, yaitu kekuasaan mengenai angkatan perang dan urusan pertahanan.
5. Kekuasaan diplomatik, yaitu kekuasaan mengenai hubungan luar negeri.

JimlyAsshiddiqie menambahkan mengenai kewenangan Presiden dalam UUD sebagai kepala pemerintahan di beberapa Negara adalah sebagai berikut:[149]

---

146 Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 Perubahan berbunyi "*Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar"*

147 Sudirman, "Kedudukan Presiden dalam Sistem Pemerintahan Presidensial (Telaah Terhadap Kedudukan Dan Hubungan Presiden Dengan Lembaga Negara Yang Lain Dalam Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945)," Tesis Magister Universitas Brawijaya, Malang, 2014.

148 Ismail Sunny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif, Suatu Penyelidikan dalam Hukum Tata Negara*. (Jakarta: Aksara Baru, 1983), hlm. 44

149 Salman Maggalatung*, Desain Kelembagaan Negara Pasca Amandemen UUD 1945,* (Bekasi: Gramata Publishing, 2016), hlm. 87-88.

1. Kekuasaan Presiden dibidang pembentukan peraturan perundang-undangan; yaitu kewenangan yang ada pada tangan DPR, bukan lagi di lembaga eksekutif. Jika lembaga eksekutif merasa perlu untuk mengatur, maka kewenangan tersebut hanya bersifat derivatif dari kewenangan legislatif. Artinya Presiden tidak boleh menetapkan sesuatu seperti halnya keputusan Presiden tidak boleh bersifat mengatur secara mandiri sebagaimana yang telah dipahami selama ini.
2. Kekuasaan Presiden dibidang Yudisial; yaitu dalam rangka pemulihan keadilan yang terkait dengan putusan pengadilan, waktu mengurangi hukuman, memberikan pengampunan, ataupun menghapuskan tuntutan yang berkaitan erat dengan kewenangan pengadilan. Di dalam Negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial kewenangan untuk memberikan, grasi, amnesti, dan abolisi ditentukan dan berada di tangan Presiden, dan;

Kekuasaan Presiden dalam hubungan luar negeri, yaitu kewenangan yang terkait dengan hubungan dengan Negara lain atau subjek hukum internasional lainnya dalam kaitannya dengan hubungan luar negeri, baik dalam keadaan perang maupun dalam keadaan damai. Presiden sebagai simbol kedaulatan politik suatu Negara dalam berhadapan dengan Negara lain, Presiden juga memiliki hak politik untuk menyatakan perang dan berdamai dengan Negara lain jika telah mendapatkan persetujuan dari parlemen. Dari uraian lingkup kekuasaan Presiden oleh Jimly Ashiddiqie tersebut, Presiden sebagai kepala pemerintahan tetap memiliki kekuasaan dalam bidang legislatif dan bahkan dalam bidang yudikatif.

Kemudian, menurut pendapat Bagir Manan, kewenangan Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (PERPU) adalah kewenangan luar biasa di bidang perundang-undangan. Sedangkan kewenangan ikut membentuk Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden merupakan kewenangan biasa.[150] Secara prakteknya kewenangan Presiden untuk membentuk PERPU dalam UUD 1945 bertitik pada konsepsi kata "hal ihwal kegentingan yang memaksa". Konsepsi ini membawa banyak pro dan kontra dari kalangan praktisi maupun ilmuwan

150 Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan,* (Yogyakarta, Gama Media, 1999), hlm. 132.

hukum tentang batasan kewenangan Presiden dalam hal pembentukan PERPU ini.[151] Termasuk problem adanya kontroversi yang timbul dan sulit dihindari atas diterbitkannya suatu PERPU karena minimnya pengaturan tentang pembentukan PERPU ini termasuk penjelasan mengenai "hal ihwal kegentingan yang memaksa" yang masih bersifat sangat subjektif".[152]

9. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

a. Pengertian Norma Hukum

Norma adalah suatu ukuran yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungannya dengan sesamanya ataupun dengan lingkungannya.[153] Istilah norma berasal dari bahasa Latin atau kaidah dalam bahasa Arab, sedangkan dalam bahasa Indonesia sering juga disebut dengan pedoman patokan atau aturan. Norma mula-mula diartikan dengan siku-siku, yaitu garis tegak lurus yang menjadi ukuran atau patokan untuk membentuk suatu sudut atau garis yang dikehendaki. Dalam perkembangannya, norma diartikan sebagai suatu ukuran atau patokan bagi seseorang dalam bertindak atau bertingkah laku dalam masyarakat, jadi inti suatu norma adalah segala aturan yang harus dipatuhi.[154]

Norma hukum dapat dibentuk secara tertulis maupun tidak tertulis oleh lembaga-lembaga yang berwenang membentuknya, sedangkan norma-norma moral, adat, agama dan lainnya, terjadi secara tidak tertulis tetapi tumbuh dan berkembang dari kebiasaan-kebiasaan yang ada dalam masyarakat. Kebiasaan-kebiasaan yang terjadi, mengenai sesuatu yang baik dan buruk, yang berulang kali terjadi, akan selalu sesuai dengan rasa keadilan dalam masyarakat tersebut, berbeda dengan norma-norma hukum negara yang kadang-kadang tidak selalu sesuai dengan rasa keadilan/ pendapat masyarakat.

---

151 Cipto Prayitno, Analisis Konstitusionalitas Batasan Kewenangan Presiden dalam Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, *Jurnal Konstitusi,* Vol. 17, No. 3, (September 2020), Hlm. 461-477.

152 Fitra Arsil, "Menggagas Pembatasan Pembentukan dan Materi Muatan PERPU: Studi Perbandingan Pengaturan dan Penggunaan PERPU di Negara-Negara Presidensial", *Jurnal Hukum & Pembangunan Tahun ke-48,* No. 1, (Januari-Maret 2018), hlm. 2.

153 Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 150.

154 Maria Farida*, Ilmu Perundang-Undangan: Jenis Fungsi, dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 18.

b. Hierarki Norma Hukum

Dalam kaitannya dengan hierarki norma hukum, Hans Kelsen mengemukakan teori berjenjang norma hukum atau *stufentheorie*. Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki. Dalam arti suatu norma yang lebih rendah berlaku bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu norma dasar atau *grundnorm*.[155]

Norma dasar yang merupakan norma tertinggi dalam suatu sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi norma dasar itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada di bawahnya, sehingga suatu norma dasar itu dikatakan *presupposed*.[156]

Teori jenjang norma hukum dari Hans Kelsen ini diilhami oleh seorang muridnya yang bernama Adolf Merkl yang mengemukakan bahwa suatu norma hukum selalu memiliki dua wajah. Menurutnya, suatu norma hukum itu ke atas ia bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah ia juga menjadi dan menjadi dasar bagi norma hukum di bawahnya, sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku yang relatif oleh karena masa berlakunya suatu norma hukum itu tergantung pada norma hukum yang berada di atasnya apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, pada dasarnya norma-norma hukum yang berada di bawahnya akan tercabut atau terhapus pula.[157]

c. Hierarki Norma Hukum Negara

Hans Nawiasky, salah seorang murid Hans Kelsen mengembangkan teori gurunya tentang teori jenjang norma dalam kaitannya dengan suatu negara. Hans Nawiasky dalam bukunya mengatakan bahwa sesuai dengan teori Hans Kelsen maka suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang. Hans Nawiasky berpendapat bahwa selain norma itu berlapis dan berjenjang, norma hukum dari suatu negara

---

155 Hans Kelsen, *General Theory of Law and State* (New York: Russel & Russel, 1961), hlm. 113.

156 Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2019), hlm. 41.

157 *Ibid.*, hlm. 43..

itu juga berkelompok dan pengelompokan norma hukum dalam suatu negara itu terdiri atas empat kelompok besar, yaitu:[158]

A. Staatsfundamentalnorm atau Norma Fundamental Negara

Norma hukum yang tertinggi dan merupakan kelompok pertama dalam hierarki norma hukum negara adalah *staatsfundamentalnorm*. Istilah ini diterjemahkan oleh Notonagoro dengan Pokok Kaidah Fundamental Negara.[159] Kemudian A. Hamid S. Attamimi menyebutkan dengan istilah Norma Fundamental Negara.[160] Norma Fundamental Negara merupakan norma tertinggi dalam suatu negara merupakan norma yang tidak dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi bersifat *presupposed* atau ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat dalam suatu negara dan merupakan norma yang menjadi tempat bergantungnya norma-norma hukum di bawahnya.[161] Norma yang tertinggi ini tidak dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi, oleh karena jika norma yang tertinggi tersebut dibentuk oleh norma yang lebih tinggi maka ia bukanlah norma tertinggi.

Menurut Hans Nawiasky, ini dari *staatsfundamentalnorm* adalah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar. Ia ada terlebih dulu sebelum adanya konstitusi atau undang-undang dasar. Konstitusi menurut Carl Schmitt adalah keputusan atau konsensus bersama tentang sifat dan bentuk kesatuan keputusan atau konsensus bersama tentang sifat dan bentuk suatu kesatuan politik yang disepakati oleh suatu bangsa.[162]

Selain itu, norma dasar atau *grundnorm* sebagaimana yang

158 Hans Nawiasky, *Allgemeine Rechtslehre als System der Rechtlichen Grundbegriffe*, cet. 2, (Einsiedeln/Zürich/Köln: Benziger, 1948), hlm. 31.

159 Notonagoro, *Pancasila Dasar Falsafah Negara (Kumpulan Tiga Uraian Tentang Pokok-Pokok Pancasila),* cet. 7, (Jakarta: Bina Aksara, 1988), hlm. 27.

160 A. Hamid S. Attamimi, "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu PELITA I-PELITA IV)", Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 359.

161 Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis Fungsi, dan Materi Muatan*, hlm. 46.

162 A. Hamid S. Attamimi, "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu PELITA I-PELITA IV)", hlm. 228.

disebutkan bersifat *presupposed* dan tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dasar berlakunya, sehingga kita perlu menerimanya sebagai sesuatu yang tidak dapat diperdebatkan lagi, sebagai suatu hipotesa, sesuatu yang fiktif, suatu aksioma. Hal ini diperlukan untuk tidak menggoyahkan lapis-lapis bangunan tata hukum yang pada akhirnya menggantungkan atau mendasarkan diri kepadanya.

Di dalam suatu negara, norma dasar ini disebut juga dengan *staatsfundamentalnorm*. Norma fundamental suatu negara merupakan landasan dasar filosofisnya yang mengandung kaidah-kaidah dasar bagi pengaturan negara lebih lanjut.[163]

B. Staatsgrundgesetz atau Aturan Dasar Negara

Aturan dasar negara merupakan kelompok norma hukum di bawah norma fundamental negara. Norma-norma dari aturan dasar negara merupakan aturan-aturan yang masih bersifat pokok dan merupakan aturan umum yang masih bersifat garis besar, sehingga masih merupakan norma hukum tunggal. Menurut Hans Nawiasky, suatu aturan dasar negara dapat dituangkan dalam suatu dokumen negara yang disebut *staatsverfassung* atau dapat juga dituangkan dalam beberapa dokumen negara yang tersebar-sebar yang disebut dengan *staatsgrundgesetz*.[164]

Di dalam setiap aturan dasar negara, biasanya diatur hal-hal mengenai pembagian kekuasaan negara di puncak pemerintahan dan selain itu mengatur juga hubungan antar lembaga-lembaga negara, serta mengatur hubungan antara negara dengan warga negaranya. Di Indonesia, aturan dasar negara ini tertuang dalam Batang Tubuh UUD NRI 1945, Ketetapan MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan. Aturan dasar negara merupakan landasan bagi pembentukan undang-undang dan peraturan lain yang lebih rendah. Dalam penjelasan UUD NRI 1945, *staatgrundgesetz* disebut dengan istilah aturan-aturan pokok yang dirumuskan dalam Penjelasan Umum UUD NRI 1945 bahwa Undang-Undang Dasar hanya memuat aturan-aturan pokok, hanya memuat garis-garis besar sebagai instruksi kepada pemerintah pusat dan penyelenggara negara lainnya

---

163 A. Hamid. S. Attamimi, *UUD 1945, TAP MPR*, Undang-Undang (Kaitan Norma Hukum Ketiganya), (Jakarta, 1981), hlm. 4.

164 Jose H. Choper, *Judicial Review and the National Political Process: A Functional Reconsideration of the Role of the Supreme Court,* (Chicago: University of Chicago Press, 1980), hlm. 27.

untuk menyelenggarakan kehidupan negara dan kesejahteraan sosial.[165]

Aturan dasar lainnya adalah Ketetapan MPR atau TAP MPR yang merupakan garis-garis besar haluan negara. TAP MPR ini juga masih merupakan aturan-aturan yang bersifat pokok dan merupakan aturan-aturan umum yang bersifat garis besar, sehingga masih merupakan norma tunggal serta belum disertai norma sanksi. TAP MPR ini berisi pedoman-pedoman dalam pembentukan peraturan perundang-undangan walaupun hanya secara material. Sebelum perubahan UUD 1945, TAP MPR dapat dibentuk setiap lima tahun sekali dalam sidang MPR. Namun, dengan berlakunya Perubahan UUD 1945, tidak ada lagi TAP MPR yang bersifat mengatur oleh karena kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN tidak menjadi wewenang MPR lagi.[166]

Adapun norma dasar lainnya adalah Konvensi Ketatanegaraan. Konvensi Ketatanegaraan adalah hukum dasar tidak tertulis yang tumbuh dan terpelihara di dalam masyarakat. Diakuinya hukum dasar tidak tertulis di Indonesia dapat dilihat dalam Penjelasan Umum Angka I UUD NRI 1945 bahwa undang-undang dasar suatu negara adalah sebagian dari hukumnya dasar negara itu. Undang-undang dasar adalah hukum dasar yang tertulis, sedangkan di sampingnya berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis adalah aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan negara meskipun tidak tertulis. Hukum dasar tidak tertulis yang berlaku di Indonesia sampai saat ini adalah kebiasaan penyelenggaraan Pidato Kenegaraan oleh Presiden setiap 16 Agustus.[167]

C. Formell Gesetz atau Undang-Undang

Kelompok norma-norma hukum yang berada di bawah aturan dasar negara adalah *formell gesetz* atau diterjemahkan dengan undang-undang. Berbeda dengan kelompok norma di atasnya, norma dalam suatu undang-undang sudah merupakan norma hukum yang lebih konkret dan rinci serta sudah dapat langsung berlaku di dalam masyarakat. Norma

---

165 Abdul Mukhtie Fadjar, *Hukum Konstitusi dan Pengujian Undang-Undang*, (Jakarta Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006), hlm. 49.

166 *Ibid.,* hlm. 51.

167 Abdul Latif, *Buku Ajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi,* (Yogyakarta: Total Media, 2009), hlm. 64.

hukum dalam undang-undang ini tidak saja norma hukum yang bersifat tunggal, tetapi norma hukum yang berpasangan sehingga terdapat norma hukum sekunder di samping norma hukum primernya. Dengan demikian dalam suatu undang-undang sudah dapat dicantumkan norma-norma yang bersifat sanksi baik itu sanksi pidana maupun sanksi pemaksa. Di Indonesia istilah *formell gesetz* seyogyanya diterjemahkan dengan "undang-undang" saja tanpa menambahkan kata "formal" di belakangnya. Hal ini disebabkan tidak sesuai dengan penyebutan jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia.[168]

D. *Verodnung* dan *Autonome Satzung* atau Peraturan Pelaksana dan Peraturan Otonom

Kelompok norma hukum yang terakhir adalah peraturan pelaksana dan peraturan otonom. Peraturan pelaksana dan peraturan otonom ini merupakan peraturan peraturan yang terletak di bawah undang-undang yang berfungsi menyelenggarakan ketentuan-ketentuan dalam undang-undang. Peraturan pelaksana bersumber dari kewenangan delegasi sedangkan peraturan otonom bersumber dari kewenangan atribusi.[169]

Atribusi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan ialah pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh undang-undang dasar atau undang-undang kepada suatu lembaga negara atau pemerintahan, sedangkan delegasi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, baik pelimpahan dinyatakan dengan tegas maupun tidak.[170]

---

168 I Dewa Gede Palguna, *Judicial Review dan Welfare State*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008), hlm. 74.

169 Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006), hlm. 40.

170 Van Wijk/Konijnenbelt, *Hoofdstukken van Administratief Recht*, (Culemborg: Lemma, 1988), hlm. 57.

10. Pengujian Peraturan Perundang-Undangan

a. Definisi dan Teori

Menurut Jimly Asshiddiqqie, dalam prakteknya dikenal adanya tiga macam norma hukum yang dapat diuji atau yang biasa disebut *norm control mechanism*. Ketiganya sama-sama merupakan bentuk norma hukum sebagai hasil dari proses pengambilan keputusan hukum yaitu keputusan normatif yang berisi dan bersifat pengaturan (*regeling*), keputusan normatif yang berisi dan bersifat penetapan administratif (*beschikking*), dan keputusan normatif yang berisi dan bersifat penghakiman (*judgement*) yang biasa disebut vonis. Mekanisme pengujian norma hukum ini dapat dilakukan dengan mekanisme pengujian yang dilakukan oleh lembaga peradilan yang dikenal dengan istilah *judicial review*. Terdapat beberapa jenis pengujian yaitu *legislative review* (pengujian tersebut diberikan kepada parlemen), *executive review* (pengujian tersebut diberikan kepada pemerintah), dan *judicial review* (pengujian yang diberikan kepada lembaga peradilan).[171]

Konstitusionalitas suatu peraturan perundang-undangan tidak dapat dilepaskan dari pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Menurut Sri Soemantri, dalam prakteknya dikenal adanya dua macam hak menguji yaitu:

A. Hak menguji formil (*formale toetsingsrecht*);

   Hak menguji formil adalah wewenang untuk menilai, apakah suatu produk legislatif seperti undang-undang misalnya terjelma melalui cara-cara (*procedure*) sebagaimana telah ditentukan atau diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku ataukah tidak.

B. Hak menguji materiel (*materiele toetsingsrecht*);

   Hak menguji material adalah suatu wewenang untuk menyelidiki dan kemudian menilai, apakah suatu peraturan perundang-undangan isinya sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya serta apakah suatu kekuasaan tertentu (*verordenende macht*) berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu. Hak menguji materiel ini berkenaan dengan isi dari suatu peraturan

171 Jimly Asshiddiqqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 1-2.

perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya. Jika suatu undang-undang dilihat dari isinya bertentangan dengan undang-undang dasar maka undang-undang tersebut harus dinyatakan tidak mempunyai daya mengikat.

b. Kewenangan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

Perubahan UUD 1945 yang terjadi dalam era reformasi telah menyebabkan MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara dan supremasi telah beralih dari supremasi MPR ke supremasi konstitusi. Karena perubahan yang mendasar ini maka perlu disediakan sebuah mekanisme institusional dan konstitusional serta hadirnya lembaga negara yang mengatasi kemungkinan sengketa antar lembaga negara yang kini telah menjadi sederajat serta saling mengimbangi dan saling mengendalikan (*checks and balances*). Seiring dengan itu muncul desakan agar tradisi pengujian peraturan perundang-undangan ditingkatkan tidak hanya terbatas pada peraturan di bawah undang-undang melainkan juga atas undang-undang terhadap UUD 1945.[172]

Kewenangan melakukan pengujian UU terhadap UUD 1945 itu diberikan kepada sebuah mahkamah tersendiri di luar Mahkamah Agung. Atas dasar pemikiran tersebut, adanya Mahkamah Konstitusi sendiri yang berdiri sendiri di samping Mahkamah Agung menjadi sebuah keniscayaan. Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia memiliki kewenangan untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Kewenangan ini diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945 khususnya dalam ketentuan Pasal 24 C ayat (1) yang menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar.

Apabila suatu peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang diduga bertentangan dengan undang-undang maka pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung. Pemberian kewenangan pengujian ini diatur dalam ketentuan Pasal 24 A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yaitu Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.[173]

---

172 Abdul Latif, et al., *Buku Ajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi* (Yogyakarta: Total Media, 2009), hlm. 9.

173 Pan Mohamad Faiz, "Legal Problems Of Dualism Of Judicial Review System In Indonesia," *Jurnal Dinamika Hukum* Vol 16 No 2 (2016).

11. Pemilihan Umum Legislatif

Sebelum membahas mengenai pemilihan umum, maka perlu untuk dipahami terlebih dahulu mengenai konsep kedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat merupakan suatu konsep yang mendudukkan kekuasaan tertinggi di tangan rakyat, dengan ditinjau dari segi ruang lingkup (*scope of* power) ataupun dari segi jangkauan kekuasaannya (*domain of power*).[174] Kedaulatan dari segi ruang lingkup berkenaan dengan aktivitas yang tercakup dalam fungsi kedaulatan, sedangkan jangkauan kedaulatan berkaitan dengan subjek pemegang kedaulatan tertinggi (*the sovereign*) tersebut.[175]

Pada dasarnya, dapat diilhami bahwa dalam suatu negara demokrasi, rakyat merupakan pemilik otoritas tertinggi dalam menjalankan maupun mengawasi penyelenggaraan negara. Hal ini selaras dengan etimologi dari kata demokrasi itu sendiri yang berasal dari kata *demos* yang berarti rakyat dan *kratien* yang berarti pemerintahan.[176] Apabila pemaparan sebelumnya dipadankan dengan pemikiran dari Abraham Lincoln bahwa demokrasi ialah pemerintahan oleh, dari, dan juga untuk rakyat, maka jelas sudah hakikat dari demokrasi itu sendiri.[177]

Dalam perkembangannya, pemerintahan yang demokratis tidak senantiasa diartikan secara harfiah sebagai pemerintahan yang dicirikan dengan keikutsertaan langsung oleh rakyat sebagaimana pemahaman demokrasi klasik. Nyatanya, dalam penerapan negara demokrasi modern, berkembang model pemerintahan dari rakyat yang bersifat tidak langsung atau melalui perwakilan atau dapat pula disebut sebagai pemerintahan representatif (*representative government*). Pemerintahan representatif ini merupakan salah satu cara praktis yang diterapkan negara modern demi menegakkan pokok-pokok demokrasi bersendikan kedaulatan rakyat di negaranya.[178] Sistem perwakilan, mengejawantahkan kedaulatan rakyat melalui lembaga perwakilan yang mendapatkan legitimasi untuk

---

174 Jack H. Nagel, *The Descriptive Analysis of Power,* (New Haven: Yale University Press, 1975), hlm. 14.

175 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme,* Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 111.

176 *Ibid.*

177 Abraham Lincoln. "The Gettysburg Address." http://www.abrahamlincolnonline.org/lincoln/speeches/gettysburg.htm, diakses 13 Juni 2021.

178 Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme,* 117.

melaksanakan penyelenggaraan negara melalui penyaluran kedaulatan dari rakyat itu sendiri secara langsung.[179] Salah satu sarana utama dari penyaluran kedaulatan tersebut dilakukan melalui mekanisme pemilihan umum.

Pemilihan Umum merupakan lembaga yang memiliki fungsi sebagai sarana penyaluran penyampaian hak-hak demokrasi rakyat.[180] Lembaga pemilihan umum merupakan konsekuensi logis dari pengakuan atas kedaulatan rakyat yang terejawantahkan dalam sistem lembaga perwakilan. Secara praktis, pemilihan umum ini sendiri memiliki tujuan untuk menentukan orang-orang yang akan mewakili rakyat dalam lembaga perwakilan ini.

Oleh karena pelaksanaan pemilihan umum adalah salah satu penerapan dasar dari demokrasi, maka penting untuk memanifestasikan penerapan konsep pemilihan umum di suatu negara ke dalam hukum yang berlaku. Pengaturan ketentuan mengenai pemilihan umum dalam hukum yang berlaku ini selaras dengan semangat pembatasan tindakan pemerintahan secara sistematis (konstitusionalisme)[181] yang merupakan jiwa dari penerapan supremasi hukum pada umumnya dan supremasi konstitusi pada khususnya. Ide konstitusionalisme yang berkaitan dengan prinsip kedaulatan hukum ini selaras dengan prinsip kedaulatan rakyat, dan di antara keduanya mempunyai hubungan yang saling memperkuat. Untuk itu, apabila negara hendak merancang sistem pemilihan umum yang berlandaskan pada pembatasan kekuasaan, maka penting adanya agar ketentuan mengenai pemilihan umum tersebut diatur dalam konstitusi.

Indonesia yang secara prinsipil merupakan negara hukum yang demokratis (*democratische rechtsstaat*) sebagaimana telah dijamin dalam Pasal 1 ayat (2) dan (3) UUD NRI 1945 juga telah mengatur rumusan-rumusan fundamental mengenai pemilihan umum, khususnya yang terkait dengan lembaga legislatif sebagai representasi rakyat. Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945 telah menyebutkan bahwa pemilihan umum diselenggarakan setiap lima tahun sekali dengan berasaskan langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.[182] Kemudian, Pasal 22E ayat (2) UUD

179 *Ibid,* 115.

180 Abdul Bari Azed, "Sistem Pemilihan Umum di indonesia," Hukum dan Pembangunan 2 (1987), hlm. 259.

181 *Ibid.*

182 Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945, Ps. 22E ayat (1).

NRI 1945 telah menyebutkan bahwa pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.[183] Ketentuan Pasal 22E ayat (1) dan Pasal 22E ayat (2) UUD NRI 1945 ini berkaitan erat dengan sistem pelaksanaan pemilihan umum serentak yang telah diamanatkan untuk dijalankan sejak tahun 2019 sesuai dengan tafsir dan amanat Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013.[184]

Kemudian, terdapat pula ketentuan Pasal 22E ayat (3) dan (4) UUD NRI 1945 yang mengatur bahwa peserta pemilihan umum untuk anggota DPR dan DPRD ialah partai politik sedangkan peserta pemilihan umum untuk anggota DPD adalah perseorangan memiliki kaitan yang erat dengan peran masing-masing lembaga. Dalam konteks nasional, DPR sendiri merupakan *political representative* yang mewakili kepentingan partai politik dan ideologi yang diusung.[185] Sementara itu, DPD merupakan *regional representative* yang mewakili kepentingan daerah di tingkat nasional.[186] Oleh karena itu, di antara keduanya perlu dipertegas adanya bentuk pembedaan, sehingga keduanya dapat berperan mewakili aspirasi rakyat yang berbeda untuk kemudian dapat dikolaborasikan demi kepentingan rakyat. Berkaitan dengan itu, telah dilakukan pembedaan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang pada Pasal 168 ayat (2) nya menyebutkan bahwa Pemilihan umum untuk anggota DPR dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka, sementara pemilihan umum untuk anggota DPD dilakukan dengan sistem distrik berwakil banyak.[187]

---

183 *Ibid*, Ps. 22E ayat (2).

184 Mahkamah Konstitusi, Putusan No. 14/PUU-XI/2013, hlm. 88.

185 Hezron TInambunan dan Dicky Eko Prasetio, "Rekonstruksi Konstitusi dalam Regional Representative Dewan Perwakilan Daerah Terhadap Fungsi Legislatif," *Masalah-Masalah Hukum* 3 (2019), hlm. 268.

186 Prayudi, "DPD dan Sistem Bikameral," *Jurnal Ketahanan Nasional* 3 (2006), hlm. 45.

187 Indonesia, Undang-Undang Pemilihan Umum, UU No.7 Tahun 2017, LN No.182 Tahun 2017, TLN No. 6109, Ps. 168.

B. PRAKTIS EMPIRIS

1. Praktis Empiris PPHN dan Perencanaan Pembangunan

a. Kondisi Haluan Negara dan Perencanaan Pembangunan Indonesia Saat Ini

Sebelumnya, Indonesia memiliki apa yang dinamakan dengan Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai Haluan atau arah perencanaan pembangunan negara. Namun pasca amandemen ketiga UUD NRI 1945 terjadi, MPR tidak lagi mempunyai kewenangan untuk menetapkan GBHN tersebut. Pasal 3 UUD NRI 1945 sebelum amandemen berbunyi "Majelis Permusyawaratan rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara" diubah menjadi Pasal 3 ayat (1) yang berbunyi "Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar".[188] Penghapusan kewenangan penetapan GBHN tersebut terkait dengan model pemilihan Presiden yang sebelumnya dipilih oleh MPR berubah menjadi dipilih langsung oleh rakyat, dimana berdampak pada Presiden bertanggungjawab langsung pada rakyat.[189] Pasca amandemen juga menegaskan bahwa MPR bukanlah Lembaga tertinggi negara lagi dan oleh karena itu Presiden bukan mandataris daripada MPR lagi. Dengan pemilihan langsung oleh rakyat, maka wewenang menentukan rencana dan arah pembangunan dimiliki oleh Presiden, dan digunakan sebagai strategi untuk memenangkan pemilu juga khususnya pemilu Presiden.[190]

Saat ini di Indonesia sistem perencanaan menggunakan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional merupakan satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat Pusat dan Daerah.[191] Dalam SPPN ini dirinci mengenai

188 Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945*, Ps. 3 ayat (1).

189 Fence M. Wantu, *et al*., *Kajian Akademik Urgensi Bentuk Hukum dan Penegakannya, Serta Substansi Pokok-Pokok Haluan Negara*, (Gorontalo: Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo, 2020), hlm. 42-43.

190 Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2001 Buku Satu*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2009), hlm. 389-390.

191 Indonesia, *Undang-Undang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional*, UU No. 25 Tahun 2004, LN No. 104 Tahun 2004, TLN No. 4421, Ps. 1 angka 1.

perencanaan pembangunan Indonesia yang terbagi menjadi perencanaan pembangunan dengan jangka Panjang atau Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) dengan periode 20 tahun, jangka menengah atau Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dengan periode 5 tahun. Lalu ada juga Rencana Strategis Kementerian/Lembaga (Renstra KL) dengan periode 5 tahun, lalu ada rencana kerja tahunan nasional atau rencana kerja pemerintah (RKP) dan rencana kerja tahunan daerah atau rencana kerja pemerintah daerah (RKPD) yang keduanya berperiode selama 1 tahun. Terakhir ada Rencana Pembangunan Tahunan Kementerian/ Lembaga yang selanjutnya disebut Rencana Kerja Kementerian/Lembaga (Renja-KL) dengan periode 1 (satu) tahun dan Rencana Pembangunan Tahunan Satuan Kerja Perangkat Daerah yang selanjutnya disebut Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja-SKPD) dengan periode 1 (satu) tahun.

RPJP Nasional adalah penjabaran dari tujuan dibentuknya pemerintah negara Indonesia yang ada pada pembukaan UUD NRI 1945 dimana bentuknya adalah visi, misi dan arah pembangunan nasional.[192] Lalu RPJM Nasional merupakan penjabaran visi, misi dan program Presiden terpilih yang berpedoman pada RPJP Nasional.[193] Lalu dari RPJM Nasional dijabarkan lagi oleh RKP yang isinya hamper sama. RPJP Nasional ditetapkan dengan produk hukum Undang-Undang.[194] RPJM Nasional ditetapkan dengan Peraturan Presiden.[195] Lalu RKP Nasional ditetapkan dengan Peraturan Presiden juga dan menjadi pedoman penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN).[196]

---

192 Tri Hayati, "Perencanaan Pembangunan," Dalam *Hukum Administrasi Negara Sektoral*, *ed.* Harsanto Nursadi (Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2009), hlm. 124.

193 Isi RPJM Nasional antara lain adalah strategi pembangunan nasional, kebijakan secara umum, program Kementerian dan Lembaga, kerangka ekonomi makro, dan kebijakan fiskal. Lihat: *Ibid*.

194 Saat ini Undang-Undang yang mengatur RPJP Nasional adalah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional.

195 Perpres yang mengatur RPJM Nasional saat ini adalah Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020-2024.

196 Perpres yang mengatur RKP Nasional saat ini adalah Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2020 Tentang Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2021.

b. Haluan Negara Sebagai Kompas Pembangunan

Badan Pengkajian MPR periode 2014-2019 telah mengeluarkan Keputusan MPR RI No. IV/MPR/2014 tentang Rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Masa Jabatan 2009-2014. Salah satu isi dari rekomendasi tersebut yaitu rekomendasi kesepuluh berbunyi "melakukan reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional dengan model GBHN sebagai haluan penyelenggaraan negara." MPR sadar bahwa kebutuhan akan Haluan negara seperti GBHN sangat diperlukan.[197] Urgensi akan adanya Haluan negara juga penting sebagaimana yang dikemukakan oleh Yudi Latif dan dikutip oleh Bambang. Yudi Latif menyatakan bahwa tujuan nasional yang ada pada Pembukaan UUD NRI 1945 harus bersandar pada tiga konsensus fundamental yaitu Pancasila sebagai falsafah dasar, UUD NRI 1945 sebagai hukum dasar dan Haluan dasar sebagai kebijakan dasar.[198]

c. Ketidakberhasilan Sistem Perencanaan Model RPJPN dan PPHN Sebagai Suatu Kebutuhan

Dokumen perencanaan jangka panjang saat ini adalah RPJP Nasional yang dimulai dari tahun 2005-2025.[199] Didalamnya termuat banyak target pembangunan negara untuk 20 tahun kedepan. Namun hingga tahun 2021, tim perumus masih mendapatkan beberapa hal dari isi RPJP Nasional yang tidak dilaksanakan secara baik oleh Pemerintah, sehingga bisa dikatakan target RPJP Nasional pada saat berakhirnya yaitu 2025 tidak akan terpenuhi. Berikut merupakan beberapa hal yang tidak terlaksana hingga saat ini dari target RPJP.

Pertama, yaitu mengenai tujuan Mewujudkan Indonesia Yang Demokratis Berlandaskan Hukum yang di dalamnya terdapat ukuran yaitu[200] "Pembangunan materi hukum diarahkan untuk melanjutkan pembaruan produk hukum untuk menggantikan peraturan perundang-undangan warisan kolonial yang mencerminkan nilai-nilai sosial dan kepentingan

197 Bambang Sadono dan Lintang Ratri Rahmiaji, "Reformulasi Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan Amandemen Ulang Undang-Undang Dasar," *Jurnal Masalah-Masalah Hukum, Jilid 49 No.2* (April 2020), hlm. 214.

198 *Ibid*., hlm. 216.

199 Indonesia, *Undang-Undang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 - 2025*, UU No. 17 Tahun 2007, LN No. 33 Tahun 2005, TLN No. 4700, Ps. 2 ayat (1).

200 *Ibid*., Lampiran halaman 60.

masyarakat Indonesia..” Target tersebut diperuntukkan untuk melakukan pembaruan produk hukum yang ada di Indonesia yang menggantikan peraturan perundang-undangan warisan kolonial.[201] Peraturan tersebut contohnya antara lain adalah Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (*Wetboek van Strafrecht*) dan juga peraturan mengenai hukum acara perdata yaitu *Herzien Indonesis Reglement* (HIR), *Rechtsreglement Buitengewesten* (RBg), dan *Reglement of de Rechtsvordering* (RV) yang hingga saat ini terbukti belum diperbaharui. Bahkan, dalam RPJMN tahun 2020-2024 telah ditargetkan untuk pengesahan Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) terbaru pada tahun 2020.[202] Namun hingga saat ini, belum ada pengesahannya. Maka dari itu, menurut perumus target melakukan pembaharuan peraturan perundang-undangan kolonial tidak terpenuhi.

Kedua, adalah target “Penerapan dan penegakan hukum dan hak asasi manusia (HAM) dilaksanakan secara tegas, lugas, profesional, dan tidak diskriminatif dengan tetap berdasarkan pada penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia (HAM), keadilan, dan kebenaran, terutama dalam penyelidikan, penyidikan, dan persidangan yang transparan dan terbuka dalam rangka mewujudkan tertib sosial dan disiplin sosial sehingga dapat mendukung pembangunan serta memantapkan stabilitas nasional yang mantap dan dinamis.”[203]

Target tersebut secara tidak langsung mengatakan agar adanya penegakan hak asasi manusia. Penegakan hak asasi manusia salah satu indikatornya adalah dengan menyelesaikan peristiwa pelanggaran HAM masa lalu. Saat ini, masih banyak sekali peristiwa pelanggaran HAM masa lalu yang belum diselesaikan oleh Indonesia. Kasus-kasus pelanggaran HAM tersebut antara lain adalah Peristiwa 1965-1966; Peristiwa Talangsari, Lampung 1998; Peristiwa Penembakan Misterius 1982-1985; Peristiwa Trisakti, Semanggi I dan Semanggi II; Peristiwa Kerusuhan Mei 1998 dan lain-lain.[204] Selain itu, pada tahun 2019 justru diduga telah

201 Yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan warisan kolonial adalah berbagai peraturan yang merupakan peraturan bikinan pemerintahan Hindia Belanda saat penjajahan.

202 Indonesia, *Peraturan Presiden tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020-2024*, Perpres No. 18 Tahun 2020, Lampiran.

203 Indonesia, *Undang-Undang Rencana Pembangunan Jangka Panjang*…, hlm. 61.

204 Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, *Laporan Tahunan Komnas HAM Republik Indonesia 2019*, (Jakarta: Komnas HAM, 2020), hlm. 11.

terjadi peristiwa pelanggaran HAM pada saat aksi unjuk rasa mahasiswa dan pelajar dalam rentang waktu 24-30 September 2019 di sejumlah daerah di Indonesia.[205] Aksi unjuk rasa tersebut ditemukan pelanggaran HAM berupa tindakan penangkapan sewenang-wenang, tindak kekerasan yang berlebih saat dilakukannya upaya paksa, pengabaian terhadap hak para terduga/tersangka, hilangnya hak untuk hidup, hak atas kesehatan hingga penyalahgunaan senjata api. Tercatat, 5 (lima) orang dinyatakan meninggal dunia.[206] Dengan demikian, tim perumus menyimpulkan bahwa target penegakan hak asasi manusia di Indonesia juga tidak terpenuhi.

Ketiga, dalam tujuan "Terwujudnya pembangunan yang lebih merata dan berkeadilan" yang ditandai dengan adanya target "memenuhi kebutuhan hunian bagi masyarakat dan mewujudkan kota tanpa permukiman kumuh."[207] Tim perumus mendapati bahwa target tersebut juga tidak dipenuhi dengan baik. Berdasarkan data dari Kementerian PUPR, permukiman kumuh di Indonesia meningkat/meluas dua kali lipat. Luas kawasan kumuh pada 2014 adalah 38.000 hektare, bertambah menjadi 87.000 hektare pada 2019.[208] Selain itu, pada tahun 2019 di Jakarta sendiri dari 267 kelurahan yang ada, terdapat 162 kelurahan dengan kawasan permukiman kumuh.[209] Maka dari itu, target perwujudan kota tanpa permukiman kumuh menurut tim perumus tidak tercapai saat ini.

Selain itu, RPJM Nasional tahun 2014-2019 pun juga mengalami banyak kegagalan diantaranya adalah target pertumbuhan ekonomi yang dipatok sebesar 7%, target turis mancanegara berwisata ke Indonesia sebesar 20 juta orang hanya terealisasi sebesar 17-18 juta orang, dan Indeks GINI Indonesia yang ditargetkan sebesar 0,36 juga tidak tercapai

---

205 *Ibid*., hlm. 5.

206 *Ibid*.

207 Indonesia, *Undang-Undang Rencana Pembangunan Jangka Panjang*…, hlm. 43 dan 54.

208 CNN Indonesia, "Kawasan Kumuh Indonesia Meluas Dua Kali Lipat," https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190903212554-20-427289/kawasan-kumuh-indonesia-meluas-dua-kali-lipat, diakses 24 Juni 2021.

209 Badan Pusat Statistik Provinsi DKI Jakarta, *Indeks Potensi Kerawanan Sosial Provinsi DKI Jakarta 2019*, (Jakarta: Badan Pusat Statistik Provinsi DKI Jakarta, 2019), hlm. 43.

pada RPJMN tersebut.[210] Dari beberapa target yang tidak terpenuhi yang sudah perumus jabarkan, terdapat kelemahan RPJPN dan RPJMN yang dapat dikatakan tidak terlaksana dengan baik dan tidak ada pengawasan yang dilakukan apabila RPJPN dan RPJMN tidak terlaksana. Kehadiran PPHN sebagai pengganti RPJPN akan menambal kekurangan pelaksanaan RPJPN dan RPJMN dengan menghadirkan suatu mekanisme pengawasan yang dapat dilakukan terhadap pelaksanaan PPHN. Dari ketidakberhasilan RPJPN dan RPJMN tersebut, tim perumus menemukan beberapa urgensi dalam menghidupkan Kembali GBHN atau yang bisa disebut juga Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN) dan kaitannya dengan kelemahan sistem perencanaan yang ada sekarang yaitu baik SPPN, RPJP dan RPJM.

1. Tidak Berkesinambungannya Pembangunan dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Terdapat kelemahan dimana Presiden dan DPR yang sedang menjabat akan mengubah undang-undang RPJPN yang dibuat sebelumnya. Hal ini dikarenakan adanya perbedaan pandangan politik antara baik Presiden maupun DPR yang sedang menjabat dengan yang sebelumnya. Apalagi ditakutkan Presiden yang sedang menjabat juga memegang mayoritas suara partai politik di DPR.[211] Sebagai suatu Undang-Undang RPJP dapat diubah dengan mekanisme perubahan baik oleh DPR dan Presiden. Tidak ada ketentuan hukum yang menyatakan bahwa setelah diundangkan RPJPN maupun RPJMN juga tidak boleh diubah. Selain itu, sebagai suatu Undang-Undang, maka RPJP dapat dilakukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi sehingga dapat mengubah substansi daripada RPJP tersebut dan menyebabkan RPJP tidak pasti dan tidak berkesinambungan. Masalah tersebut akan dibahas lebih lanjut pada poin selanjutnya yaitu mengenai ketidaksesuaian produk hukum sistem perencanaan Indonesia.

---

210 CNBC Indonesia, Duh! Target RPJMN 2014-2019 Masih Banyak yang Belum Tercapai, https://www.cnbcindonesia.com/news/20191004141306-8-104481/duh-target-rpjmn-2014-2019-masih-banyak-yang-belum-tercapai, diakses 24 Juni 2021. Lihat juga: Sekretariat Kabinet Republik Indonesia, "Pencapaian Kabinet Kerja 2014-2019, Bambang Tunjuk Pertumbuhan Ekonomi, Inflasi dan IPM," https://setkab.go.id/pencapaian-kabinet-kerja-2014-2019-bambang-tunjuk-pertumbuhan-ekonomi-inflasi-dan-ipm/, diakses 24 Juni 2021.

211 Bayu Dwi Anggono, Gautama Budi Arundhati dan Jimmy Z Usfunan, *Kajian Akademik Reformulasi Haluan Negara Model Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN)*, (Jember: Pusat Pengkajian Pancasila dan Konstitusi, 2017), hlm. 109.

2. Hierarki Norma yang Lebih Rendah dan Tidak Sesuai Dengan Materi Muatan

Mengacu pada teori jenjang norma hukum (*die Theorie vom Stufenordnung der Rechtsnormen*) dari Hans Nawiasky. Teori tersebut mengemukakan mengenai hierarki norma hukum yang berjenjang yang terdiri dari norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*), aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*), undang-undang "Formal" (*formell Gesetz*) dan peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*Verordnung & Autonome Satzung*).[212] Sejalan dengan hal tersebut, Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan juga mengatur mengenai hierarki peraturan perundang-undangan dimana menyatakan bahwa hierarki Undang-Undang berada di bawah UUD NRI 1945 dan juga TAP MPR.[213] Adanya norma yang mengatur pokok-pokok haluan negara/perencanaan pembangunan negara di dalam aturan dasar negara secara otomatis akan menjadi pedoman tidak hanya dalam penyusunan undang-undang, namun juga segala tindakan dan macam laku dari para pemangku kebijakan, baik itu pemerintah, pihak swasta, ataupun masyarakat madani (*civil society*). Apabila hal tersebut ternyata tetap disimpangi, maka rumusan penegakan hukum yang kemudian berlaku adalah tindakan represif terhadap produk perundang-undangan atau tindakan yang dianggap melanggar atau bertentangan dengan aturan dasar negara.[214]

Haluan negara sebagai pedoman menjalankan pemerintahan dapat disamakan dengan, suatu program atau keputusan yang dipakai untuk mencapai tujuan negara.[215] Selain itu, sebagai suatu wujud dari kehendak rakyat untuk mencapai tujuan negara, haluan negara seharusnya dituangkan dalam bentuk *staatsgrundgesetz* atau Aturan Dasar Negara. Hal ini karena muatan Aturan Dasar Negara antara lain adalah garis-garis besar atau pokok-pokok kebijaksanaan negara.[216] Saat ini, produk hukum yang mengatur mengenai haluan negara yang berisi tujuan dan rencana

212 Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan*…," hlm. 47-57.

213 Indonesia, *Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, UU No. 11 Tahun 2012, LN No. 82 Tahun 2011, TLN No. 5234, Ps. 7 ayat (1).

214 Pan Mohamad Faiz, "Perlindungan terhadap Lingkungan dalam Perspektif Konstitusi (Environmental Protection in Constitutional Perspective)," *Jurnal Konstitusi Volume* 13 *Nomor* 4 (Desember 2016), hlm. 778.

215 Teuku Amir Hamzah, *et al., Kuliah-kuliah Ilmu...*, hlm. 184-185.

216 Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan*…," hlm. 47-51.

pembangunan negara adalah Undang-Undang melalui UU RPJP.[217] Berdasarkan penjelasan tersebut, produk hukum UU tidak tepat untuk mengatur mengenai materi muatan berupa tujuan negara dan rencana pembangunan negara. Lebih tepat apabila haluan negara diatur dalam hierarki lebih tinggi yaitu *staatsgrundgesetz* atau Aturan Dasar Negara. Dengan pengaturan tersebut juga akan lebih kuat dan tidak rentan diubah baik melalui sistem legislatif maupun *judicial review*.

3. Kurang Inklusifnya Perumusan

Penyusunan perencanaan pembangunan saat ini dilakukan hanya dengan eksekutif itu sendiri yaitu Menteri yang membidangi Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.[218] Selanjutnya akan diadakan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) untuk membahas perencanaan pembangunan tersebut. Namun, tim perumus mendapatkan bahwa Musrenbangnas ini tidak inklusif. Hal ini karena meskipun melibatkan banyak masyarakat dari berbagai golongan, namun seringkali partisipasinya tidak bermakna.[219] Hal ini karena aspirasinya tidak secara konkret menjadi bagian dari implementasi program.[220] Dalam menyampaikan aspirasinya melalui musrenbang, masyarakat menyampaikan tidak secara melembaga, karena mereka mewakili kepentingan sendiri dan dibawah lembaga eksekutif. Sementara dengan hadirnya utusan golongan yang bersifat fungsional (yang akan dijelaskan lebih lanjut dalam bab utusan golongan) sebagai bagian dari DPR dalam merumuskan PPHN, akan memberikan kekuatan lebih untuk didengar, menjadi bermakna, dan dapat dikatakan melembaga karena menjadi bagian dari DPR itu sendiri. Sehingga dapat dikatakan perumusan dan pembentukan PPHN oleh MPR menjadi lebih inklusif dibanding sistem perencanaan sekarang.

4. Absennya Mekanisme Pengawasan Dalam Pelaksanaan RPJP dan RPJM

Saat ini, pelaksanaan pembangunan nasional melalui RPJP dan RPJM tidak memiliki mekanisme pengawasan. Sampai saat ini tidak

217 Indonesia, *Undang-Undang Rencana Pembangunan Jangka Panjang*…, Ps. 3.

218 Indonesia, *Undang-Undang Sistem Perencanaan*..., Ps. 10 ayat (1).

219 Dhania Putri Sarahtika dan Liza Hadiz*, eds*., *Kendala Mewujudkan Pembangunan Inklusif Penyandang Disabilitas*, (Jakarta: The SMERU Research Institute, 2020), hlm. 25-26. Salah satu contohnya adalah masyarakat penyandang disabilitas.

220 *Ibid*.

ada peraturan yang mengatur mengenai sanksi apabila apabila RPJMN tidak mencapai target dan RPJMN dibuat dengan tidak berpedoman pada RPJPN. Hal tersebut dapat terlihat dari subjektifitas pembangunan nasional yang hanya didasarkan pada visi dan misi calon Presiden terpilih saja.[221] Tidak ada kepastian bahwa Presiden selanjutnya akan melanjutkan program Presiden sebelumnya. Selain itu, walaupun RPJPN dibuat dengan Undang-undang dan RPJMN dibuat dengan Peraturan Presiden tetapi RPJMN bisa bertentangan, mengurangi ataupun memperluas substansi RPJPN.[222] Salah satu contoh adalah mengenai pembangunan Ibukota Indonesia yang baru. Memang dalam RPJM Nasional 2020-2024 telah ada rencana tersebut, tapi rencana tersebut justru tidak dimuat dalam RPJPN dan RPJMN sebelumnya.

Meskipun terdapat kegagalan baik RPJMN yang tidak memenuhi target ataupun RPJPN dan RPJMN tidak berkesinambungan, tidak terdapat satupun mekanisme sanksi atau pengawasan yang diberikan kepada Pemerintah. Walaupun, secara normatif RPJMN memang dibuat dengan berpedoman pada RPJPN.[223] Namun kegagalan dan ketidaksinambungan yang ada menunjukan bahwa dalam tataran praktik terdapat masalah yaitu ketidaksinambungan serta pencapaian yang baik, yang diakibatkan tidak adanya mekanisme pengawasan pelaksanaan RPJPN dan RPJMN. Hadirnya PPHN dengan mekanisme pengawasan akan memberikan kewenangan bagi MPR untuk dapat mengawasi jalannya pelaksanaan pembangunan nasional agar selalu berkesinambungan dengan PPHN. Selain itu, MPR juga dapat memberikan sanksi sebagai bentuk pengawasan apabila rencana pembangunan tidak mencapai target atau tidak sesuai dengan PPHN. Mekanisme tersebut meliputi pengawasan melalui sidang tahunan, pengawasan hak budgeting, pengawasan hak legislatif[224] dan lainnya seperti yang akan dibahas di bab selanjutnya.

Dari permasalahan permasalahan yang telah tim perumus sampaikan, sangat jelas bahwa kehadiran akan PPHN untuk menggantikan sistem perencanaan yang ada sekarang sangat diperlukan. Sebagai

---

221 Indonesia, *Undang-Undang Sistem Perencanaan...*, Ps. 14.

222 Bayu Dwi Anggono, Gautama Budi Arundhati dan Jimmy Z Usfunan, *Kajian Akademik Reformulasi Haluan Negara Model Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN)*, (Jember: Pusat Pengkajian Pancasila dan Konstitusi, 2017), hlm. 109.

223 Indonesia, *Undang-Undang Rencana Pembangunan Jangka Panjang…*, Ps. 4 ayat (2).

224 Fence M. Wantu, *et al*., *Kajian Akademik Urgensi…*, hlm. 111-112.

suatu instrumen yang mengatur mengenai materi muatan pokok-pokok bernegara, PPHN seharusnya menggunakan produk hukum berupa Peraturan Istimewa MPR yang merupakan *staatsgrundgesetz*. Produk hukum yang lebih tinggi dibanding UU, tidak akan rentan berubah baik oleh Presiden, DPR maupun melalui *judicial review* Mahkamah Konstitusi. Inklusifitas juga menjadi masalah dalam sistem perencanaan sekarang, dimana hadirnya perwakilan masyarakat seringkali tidak bermakna karena aspirasinya tidak didengar dalam implementasinya, sementara Perumusan PPHN sendiri akan lebih inklusif karena adanya utusan golongan sebagai bagian dari DPR di dalamnya, akan memberikan kekuatan lebih untuk didengar, dan implementasinya tercapai. Selain itu, ketiadaan Sanksi hukum dan pengawasan apabila terdapat RPJMN yang tidak berpedoman dengan RPJPN, serta apabila target RPJPN dan RPJMN tidak terpenuhi memberikan dampak perencanaan pembangunan yang berpotensi berubah-ubah serta tidak adanya mekanisme *check and balances*.[225]

Tentunya dengan hadirnya PPHN dimana memberikan solusi berupa arahan yang lebih baik dan hadirnya mekanisme pengawasan akan membuat semua perencanaan pembangunan terjadi konsistensi, dan kesinambungan antara satu dan lainnya. Hal ini terlihat dengan penggunaan PPHN di India dalam bentuk *Directive Principle of State Policy* (DPSP) yang membuat Pemerintah harus membuat kebijakan berorientasi pada kesejahteraan, kesehatan masyarakat, pendidikan, pemerataan ekonomi, dan lainnya seperti yang diatur dalam DPSP. Secara umum, DPSP ini beroperasi dengan baik dan mengikat Pemerintah untuk membuat kebijakan dengan DPSP sebagai acuannya.[226]

2. Forum Pengawasan Aktualisasi Haluan Negara

a. Status Quo Forum Pengawasan Aktualisasi Haluan Negara

Forum pengawasan aktualisasi Haluan Negara belum pernah ada sebelumnya dalam sejarah ketatanegaraan di Indonesia. Namun, saat masa jabatan Presiden Abdurrahman Wahid, forum untuk pertanggungjawaban Presiden terhadap Haluan Negara pernah diagendakan dalam Sidang Istimewa 1-7 Agustus 2001 meskipun Presiden Abdurrahman Wahid

225 Bayu Dwi Anggono, *Kajian Akademik Reformulasi...*, hlm. 110-111.

226 Srinivas Katkuri, "Role of Directive Principles Towards Welfare of State and Social Development in Indonesia," *International Journal of Law Volume* 4 *Issue* 1 (January 2018), hlm. 58-59.

menolak untuk hadir.[227] Melalui Sidang Istimewa tersebut, MPR RI memakzulkan Presiden Abdurrahman Wahid karena dinyatakan sungguh-sungguh melanggar haluan negara yaitu karena ketidakhadiran dan penolakan Presiden Abdurrahman Wahid untuk memberikan pertanggungjawaban dalam Sidang Istimewa MPR RI Tahun 2001.[228]

Forum pengawasan aktualisasi haluan negara pun hilang semenjak ditinggalkannya GBHN dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang tidak terlepas pula dari perubahan rumusan Pasal 3 ayat (1) UUD 1945 yang semula berbunyi: "Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara" menjadi "Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar".[229] Forum pengawasan aktualisasi haluan negara berubah menjadi laporan atas kinerja Presiden yang disampaikan melalui pidato setiap tanggal 16 Agustus dalam Sidang Tahunan.

MPR menyelenggarakan Sidang Tahunan setiap tahunnya, hal ini berawal dari hasil Sidang Umum MPR Tahun 1999 yang mengambil keputusan bahwa setiap tahun akan diselenggarakan Sidang Tahunan MPR.[230] Sebagaimana diatur dalam Pasal 1 butir 9 jo.Pasal 49 ayat (2) TAP MPR Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR, Sidang Tahunan MPR dilaksanakan dengan maksud menjalankan agenda mendengar pidato Presiden mengenai pelaksanaan Ketetapan MPR.

Setelah diatur mengenai TAP MPR Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR maka diselenggarakan-lah Sidang Tahunan untuk pertama kalinya. Namun dalam Sidang Tahunan MPR tersebut, Ketetapan MPR tersebut disempurnakan dengan TAP MPR Nomor III/MPR/2000. Berdasarkan TAP tersebut pula, dilakukan perubahan pada aspek fundamental kehidupan berbangsa dan bernegara, yakni dengan diubahnya UUD 1945 pada era awal reformasi.[231] Perubahan konstitusi

---

227 Hamdan Zoelva, *Impeachment Presiden Alasan Tindak Pidana Pemberhentian Presiden Menurut UUD 1945*, Cet. 2, (Jakarta: Konstsitusi Press,2014), hlm.148.

228 Ketetapan MPR RI No. II/MPR/2001 tanggal 23 Juli tentang Pertanggungjawaban PresidenRepublik Indonesia K.H. Abdurrahman Wahid

229 Harry Setya Nugraha, "Urgensi Garis Besar Haluan Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", Jurnal VeJ, Vol. 5, No. 1, 2019, hlm. 191-217.

230 H. M. Thalhah, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: UII Press, 2001), hlm. 68.

231 *Ibid.*

dilakukan melalui Sidang Tahunan MPR dengan rincian sebagai berikut:

1. perubahan pertama pada Sidang Tahunan MPR pada 7—18 Agustus 2000;
2. perubahan kedua pada Sidang Tahunan MPR pada 1—9 November 2001;
3. perubahan ketiga pada Sidang Tahunan MPR pada 1—11 Agustus 2002; dan perubahan keempat pada Sidang Tahunan MPR pada 1—8 Agustus 2003.

Setelah UUD 1945 mengalami perubahan, nomenklatur Sidang Tahunan tidak dapat ditemukan di dalam UUD NRI 1945.[232] Sebab UUD NRI 1945 hanya menentukan limitasi paling sedikit sidang yang diselenggarakan oleh MPR, yakni sekali dalam lima tahun, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 2 ayat (2) UUD NRI 1945.[233] Pengertian mengenai Pasal 2 ayat (2) UUD NRI 1945 ini termaktub dalam Penjelasan UUD NRI 1945 yang menjelaskan bahwa MPR bersidang sekurang-kurangnya sekali dalam 5 tahun dan jika perlu maka MPR boleh bersidang lebih dari sekali dalam 5 tahun dengan mengadakan persidangan istimewa.[234]

Implikasi dari perubahan ini terlihat nyata saat masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY). Pada masa pemerintahan SBY (2004-2014), tradisi Sidang Tahunan ditiadakan dan MPR hanya bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun.[235] Kemudian, pada kepemimpinan Presiden Joko Widodo-Jusuf Kalla saat ini, peran MPR mengalami peningkatan dengan dihidupkannya kembali tradisi Sidang Tahunan MPR, meski hanya sebatas mendengarkan.[236]

Presiden Soeharto Merupakan pelopor tradisi kenegaraan dimana Presiden menyampaikan pidatonya di depan seluruh anggota MPR

232 I Nengah Suantra, "Relevansi Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Terhadap Sistem Pemerintahan Presidensial," (makalah disampaikan pada Ketatanegaraan Penegasan Sistem Presidensial" yang diselenggarakan oleh MPR RI di Hotel Novotel Bandara Ngurah Rai, Badung (Jumat – Sabtu, 15 – 16 September, 2017), (Bali, 2017), hlm. 11.

233 *Ibid.*

234 Indonesia, Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, Ps. 2 ayat (2).

235 R. Nazriyah, "Penguatan Peran Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke-47,* Vol. 1, No. 1, (Januari-Maret 2017), hlm. 53.

236 *Ibid.*

setiap tanggal 16 Agustus.[237] Pidato kenegaraan ini pada dasarnya tidak relevan dengan sistem pemerintahan Indonesia yang menganut sistem pemerintahan presidensial, yaitu Presiden bertanggung jawab langsung kepada rakyat bukan kepada parlemen.[238] Akan tetapi tradisi itu berjalan secara rutin meskipun tidak ada dasar hukumnya sebab hanya merupakan konvensi ketatanegaraan.[239]

Selama pemerintahan Joko Widodo, tradisi tahunan penyelenggaraan Sidang Tahunan kembali dihidupkan. Terhitung sejak 2015 hingga 2018, Sidang Tahunan MPR dilaksanakan tiap tahunnya. Sidang Tahunan MPR memiliki agenda sebagai berikut:

1. Penyampaian laporan kinerja MPR;
2. Laporan kinerja lembaga negara kepada publik tentang pelaksanaan UUD NRI 1945;
3. Pidato Presiden dalam rangka laporan kinerja;
4. Pidato kenegaraan Presiden dalam rangka hari ulang tahun kemerdekaan Republik Indonesia.[240]

Presiden Joko Widodo menyampaikan laporan kinerja lembaga-lembaga secara singkat dan tidak mendalam, hal ini dapat kita lihat dari isi pidato Presiden Joko Widodo dalam Sidang Tahunan 2 tahun terakhir. Berikut laporan kinerja MPR yang disampaikan Presiden Joko Widodo sebagai contoh:

1) Sidang Tahunan MPR 2019

Dalam Sidang Tahunan MPR 2019 Presiden Joko Widodo menyampaikan beberapa hal utamanya terkait lembaga-lembaga negara. Ia menjabarkan kinerja lembaga-lembaga negara sekaligus mengapresiasinya. MPR, sebagai lembaga yang terus mencari cara-cara baru sehingga nilai-nilai konsensus kebangsaan bisa diterima, terutama oleh

237 Ahmad Gelora Mahardika, "Konvensi Ketatanegaraan Dalam Sistem Hukum Nasional Di Indonesia Pasca Era Reformasi", *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 8, No. 1, (April 2019), hlm. 60.

238 *Ibid.*

239 *Ibid.*

240 MPR, Peraturan MPR tentang Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Peraturan MPR No. 1 Tahun 2014, Ps. 155.

generasi muda. DPR, yang selalu berusaha melakukan konsolidasi kelembagaan. DPD, yang dengan tanggap menyikapi tantangan mendesak yang dihadapi oleh daerah.

BPK, sebagai lembaga yang selalu menjaga marwah Indonesia di hadapan muka luar negeri dengan dipercaya sebagai pemeriksa eksternal pada *International Atomic Energy Agency* sejak 2016 sampai 2021. MA, berhasil menyelenggarakan sidang elektronik guna mewujudkan asas peradilan yang sederhana, cepat, dan berbiaya ringan. MK, yang telah menyelesaikan sengketa perselisihan hasil Pilkada 2018, Pemilu Legislatif, dan Pemilu Presiden 2019. Dan KY, yang telah menjalankan fungsi preemtif dengan mengusulkan pengangkatan empat orang calon hakim agung.

2) Sidang Tahunan MPR 2020

Sidang Tahunan MPR pada tahun 2020 disampaikan langsung oleh inPresiden Joko Widodo, namun tidak semua tamu undangan dapat menghadiri Sidang Tahunan kali itu sebab dunia sedang diterpa oleh Pandemi *Covid*-19. Presiden Joko Widodo membuka pidato Sidang Tahunan dengan menjelaskan kondisi negara dan dunia yang sedang menghadapi pandemi *Covid*-19. Kemudian, ia juga menjelaskan bahwa pilkada serentak tetap harus dilaksanakan meski sedang terjadi pandemi.

Presiden Joko Widodo juga menjabarkan dan mengapresiasi kinerja lembaga-lembaga negara. MPR yang membentuk "MPR Peduli *Covid*". DPR yang dengan sigap membuat Perppu No. 1 tahun 2020 dan juga agenda legislasi yang berjalan dengan baik meski dalam keadaan yang tidak stabil. DPD, yang melaksanakan Pemberdayaan rakyat untuk BUMDes dan mengajukan 9 RUU inisiatif. Dan mengapresiasi kinerja BPK, MA, MK , dan KY secara singkat.

Melalui preseden isi dari Sidang Tahunan yang dijabarkan di atas dapat dilihat bahwa Presiden berusaha

untuk menjabarkan kinerja dari lembaga-lembaga negara. Dengan cara ini, kinerja Presiden dan lembaga -lembaga negara lainnya dapat dikontrol dan berfungsi sebagai *check and balances*.[241] Namun, uraian mengenai laporan kinerja lembaga negara terlalu ringkas karena hanya disebutkan dua sampai tiga paragraf.[242]

b. Urgensi Reformulasi Sidang Tahunan

Sebagaimana yang telah dibahas dalam bagian sebelumnya, bahwa hingga saat ini belum ada forum pengawasan aktualisasi Haluan Negara melainkan hanya terdapat Sidang Tahunan. Sidang Tahunan yang dilakukan dewasa ini hanya berisikan Pidato Presiden yang melaporkan mengenai kinerja lembaga-lembaga negara. Pidato Presiden tersebut hanya berlangsung sebagai agenda seremonial negara sebab hal tersebut sudah menjadi kebiasaan ketatanegaraan di Indonesia, dimana proses itu tetap dilakukan setiap tahun dan telah pula menjadi tradisi yang wajib dilakukan oleh Presiden setiap tanggal 16 Agustus.[243] Padahal, forum pengawasan aktualisasi Haluan Negara ini sangatlah penting bahkan merupakan sebuah kebutuhan ketatanegaraan.

Forum pengawasan aktualisasi haluan negara ini menjadi penting sebab dengan tidak adanya forum pengawasan dari ekuivalensi haluan negara yakni RPJPN dan RPJMN maka RPJPN dan RPJMN dijalankan dengan tidak berkesinambungan. Hal ini dapat dilihat dari RPJPN yang menganut paradigma perencanaan yang visioner, dan RPJMN yang hanya memuat arahan secara garis besar.[244] Sehingga RPJPN dan RPJM menjadi tidak berkesinambungan, sebab tidak pernah dijabarkan sebelumnya

241 Badan Pengkajian Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Bagian 2: Kajian Akademik tentang Penyelenggaraan Sidang Tahunan MPR dalam Rangka Penyampaian Laporan Kinerja Lembaga-Lembaga Negara dan Peran MPR dalam Memberikan Tafsir Konstitusi,(Jakarta, 2018), hlm. 57.

242 Trie Reza, "Sidang Tahunan MPR perlu landasan hukum yang tepat", https://www.antaranews.com/berita/512421/sidang-tahunan-mpr-perlu-landasan-hukum-yangtepat, diakses 21 Juni 2021.

243 Ahmad Gelora Mahardika, "Konvensi Ketatanegaraan Dalam Sistem Hukum di Indonesia Pasca EraReformasi", Jurnal Rechtsvinding, Vol. 8 No.1, Juni 2019, hlm. 56.

244 Orin Sabrina Pane, "Reformulasi Konsep Haluan Negara Sebagai Pedoman Perencanaan Pembangunan Yang Berkelanjutan Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia" (Skripsi Sarjana Universitas Sumatera Utara, Medan, 2017), hlm. 58.

mengenai rencana Presiden mengenai rencana kinerjanya yang selaras dengan RPJPN dan RPJMN.

Kemudian, dengan tidak adanya pengawasan terhadap RPJPN dan RPJMN pula maka tidak ada indikator bahwa Presiden telah menjalankan perencanaan negara tersebut atau tidak. Hal ini dapat dilihat dari beberapa target RPJMN tahun 2019 yang tidak terpenuhi. Target prevalensi kekerasan terhadap anak untuk 2019 yang termaktub dalam RPJMN 2015-2019 adalah menurun.[245] Namun, berdasarkan data dari Komnas Anak, terdapat 2.341 kasus kekerasan terhadap anak perempuan atau naik 65 persen dari tahun sebelumnya yakni sebanyak 1.417 kasus kekerasan terhadap anak perempuan.[246]

Selanjutnya, target produksi daging sapi untuk 2019 dalam RPJMN 2015-2019 adalah sebesar 755.100 ton.[247] Namun, berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik produksi daging sapi pada tahun 2019 hanya mencapai 504.802,29 ton.[248] Kemudian, dalam RPJMN 2015-2019 pula, ditargetkan menurunkan angka Peraturan Daerah yang bermasalah yakni 350 perda menjadi 50 perda.[249] Namun, berdasarkan data yang ditemukan dari Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) bahwa KPPOD mengkaji masih terdapat 347 perda yang bermasalah per 2019.[250] Merujuk dari data tersebut maka dapat diketahui bahwa RPJMN tidak berjalan dan sesuai target, dan atas kejadian tersebut pula tidak forum pengawasan atas target yang tidak tercapai tersebut.

Perubahan pada amandemen ke-5 ini terkhusus terkait dengan dihidupkannya forum pengawasan aktualisasi haluan negara melalui sidang tahunan akan dapat mengisi kekosongan peran sehingga arah pembangunan negara Indonesia dapat terjaga, transparan, dan kemudian mencapai target.

245 Bappenas, *Evaluasi Akhir RPJMN 2015-2019,* Jakarta: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2019. hlm. 12.

246 Budiarti Utami Putri, "Kekerasan terhadap Anak Perempuan Naik 65 Persen di 2019", https://nasional.tempo.co/read/1316349/kekerasan-terhadap-anak-perempuan-naik-65-persen-di-2019/full&view=ok, diakses 25 Juni 2021

247 Bappenas, "*Evaluasi Akhir RPJMN…",* hlm. 14.

248 Badan Pusat Statistik, "Output Tabel Dinamis Produksi Daging Sapi", (BPS: Jakarta, 2019), hlm. 1

249 Bappenas, "*Evaluasi Akhir RPJMN…",* hlm. 20.

250 Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah, "KPPOD Temukan 347 Perda Hambat Investasi", (KPPOD: Jakarta), hlm. 1.

3. Kehadiran Utusan Golongan dalam Ketatanegaraan Indonesia

Indonesia telah melalui sejarah panjang dalam memberlakukan variasi komposisi anggota pada lembaga perwakilan rakyat yang salah satunya pernah memiliki anggota dari unsur Utusan Golongan. Utusan Golongan pada awalnya merupakan ikhtiar para pendiri bangsa agar Majelis Permusyawaratan Rakyat benar-benar mencerminkan seluruh kepentingan rakyat dan mengukuhkan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai penjelmaan seluruh rakyat. Penambahan unsur Utusan Golongan merupakan ide pendiri bangsa untuk mengintegrasikan paham liberal di Barat dan pandangan sosialisme terhadap demokrasi.[251] Mengikut tradisi liberal di Barat, demokrasi adalah persoalan politik saja. Sebaliknya, menurut tradisi sosialisme, demokrasi merupakan soal ideologi ekonomi. Oleh karena dua kutub pandangan tersebut, pendiri bangsa mengakomodasi keduanya dengan menambah Utusan Golongan.[252] Hal tersebut terlihat bahwa Utusan Golongan hanya dilihat secara sempit sebagai golongan ekonomi.[253]

Namun, sejarah membuktikan bahwa keberadaan Utusan Golongan sedikit banyak memiliki permasalahan yang akhirnya hal tersebut menjadi alasan dihapuskannya Utusan Golongan pada Perubahan Keempat UUD 1945 di tahun 2002. Menurut Bagir Manan, penghapusan Utusan Golongan didasarkan pada alasan praktek.[254] Dua alasan tersebut adalah pertama, terdapat kesulitan menentukan golongan apa saja yang harus diwakili di MPR. Alasan kedua, telah terjadi penyalahgunaan wewenang dalam pengangkatan utusan golongan yang pada prakteknya justru orang-orang yang diangkat memiliki afiliasi politik tertentu sehingga abai mewakili kepentingan golongannya.[255]

Seiring berkembangnya kehidupan ketatanegaraan, terdapat desakan untuk mengembalikan keberadaan Utusan Golongan mengingat praktek politik praktis saat ini terikat dengan suara elektoral dibanding

---

251 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme,* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 142-143.

252 *Ibid.*

253 Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945,* Penjelasan.

254 Bagir Manan, *Membedah UUD 1945*, (UB Press, Malang, 2012), hlm. 79-80.

255 *Ibid.*

substansi masalah sehingga dinilai kurang mewakili kelompok minoritas.[256] Usulan tersebut cukup beralasan mengingat jika hanya bergantung pada proses politik melalui pemilihan umum akan menimbulkan kesulitan bagi kelompok tertentu untuk terpilih sebagai anggota parlemen, misalnya perempuan.[257] Utusan Golongan sebenarnya dapat diartikan secara lebih luas seperti kelompok yang belum terwakili aspirasinya jika hanya mengandalkan pemilihan umum. Dengan demikian, Utusan Golongan tak lagi selalu kelompok ekonomi sebagaimana maksud pendiri bangsa.[258] Oleh sebab itu, Tim Penulis merumuskan beberapa urgensi dari masing-masing golongan, yakni isu yang berkaitan dengan perempuan, pemuda, akademisi, professional, dan dan kelompok aktivis.

Pertama, keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat masih menimbulkan *underrepresentation* atau kurangnya perwakilan perempuan dan kelompok minoritas yang berdampak lahirnya produk legislasi yang tak sensitif dengan isu kelompok-kelompok tersebut. Meskipun secara politik hukum Indonesia telah menunjukkan komitmen pengakuan hak-hak perempuan khususnya di bidang politik, tetapi prakteknya belum maksimal.[259] Indonesia telah sejak lama mengakui adanya *affirmative action* sebesar 30% untuk calon anggota badan legislatif yang dialokasikan khusus untuk perempuan.[260] Dinamika besaran keterwakilan perempuan di DPR dapat dilihat dari melalui Grafik 1

256 Abdul Rochim, "Amandemen UUD 1945 PBNU Usul Utusan Golongan Dihidupkan Kembali", https://nasional.sindonews.com/berita/1463053/12/amandemen-uud-45-pbnu-usul-utusan-golongan-dihidupkan-kembali, diakses 16 Juni 2021.

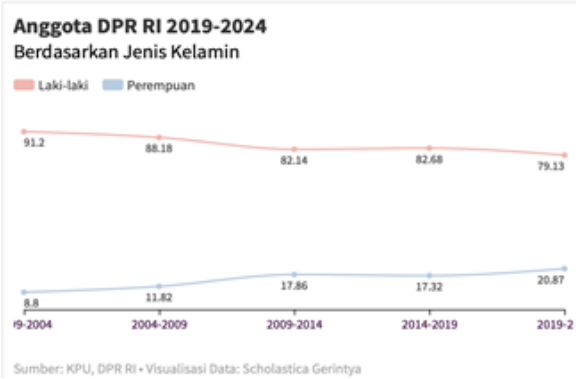
257 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan*…, hlm. 143.

258 *Ibid.*

259 Nalon Kurniawan, "Keterwakilan Perempuan Di Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008," *Jurnal Konstitusi* Vol. 11 No. 4 (Desember 2014), hlm. 723-724.

260 Indonesia, *Undang-Undang Pemilihan Umum*, UU No. 7 Tahun 2017, LN No.182 Tahun 2017, TLN No. 6109, Ps. 245.

GRAFIK 1[261]



Data statistik pada Grafik 1 memperlihatkan bahwa meskipun terdapat kewajiban minimal caleg perempuan sebesar 30 persen, hal tersebut belum mampu membawa sekurang-kurangnya 30 persen perempuan ke DPR RI.[262] Meskipun harus diakui terjadi peningkatan sekitar tiga persen pada Pemilu 2019 dibanding Pemilu 2014 serta, terjadi peningkatan signifikan pada Pemilu 2009 dibanding Pemilu 2004.

Rendahnya keterwakilan perempuan di DPR disebabkan oleh faktor-faktor keterpilihan calon legislatif yang tidak proporsional disebabkan oleh budaya patriarki yang masih melekat pada budaya masyarakat Indonesia. Contohnya, anggapan bahwa perempuan adalah sosok lemah dan tidak mandiri secara ekonomi atau perempuan tidak layak menjadi pemimpin.[263] Dengan kondisi yang demikian, ketika seorang caleg berjenis kelamin perempuan, setidaknya ia telah kalah dalam modal sosial sebagai salah satu faktor keterpilihan seorang caleg karena kepercayaan belum sepenuhnya diberikan pada perempuan.[264]

---

261 Lihat Scholastica Girintya, "Bagaimana Keterwakilan Anak Muda dan Perempuan di DPR 2019-2024," https://tirto.id/bagaimana-keterwakilan-perempuan-dan-anak-muda-di-dpr-2019-2024-ejwt, diakses 16 Juni 2021.

262 Fitra Moerat Ramadhan, "Keterwakilan Perempuan di DPR 2019-2024 Belum Memenuhi Harapan," https://grafis.tempo.co/read/1837/keterwakilan-perempuan-di-dpr-2019-2024-belum-memenuhi-harapan, diakses 16 Juni 2021.

263 Muhammad Taufik, "Faktor Penghambat Keterpilihan Calon Legislatif Perempuan: Studi Pemilu Legislatif Tahun 2014 di Kabupaten Aceh Besar," *Jurnal Politeia* Vol. 10 No. 1 (2018), hlm. 28.

264 Francis Fukuyama, *The End of History and The Last Man: Kemenangan Kapitalisme dan Demokrasi Liberal,* (Yogyakarta: Penerbit Qalam, 1999), hlm. 99.

Faktor ekonomi juga menjadi faktor penghambat perempuan untuk maju pada kontestasi politik. Secara umum, perempuan mengalami ketimpangan ekonomi struktural yang tidak proporsional dibandingkan laki-laki. Pada tahun 2019, Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK) perempuan hanya 51,89 persen sementara TPAK laki-laki mencapai 83,13 persen.[265] Perempuan juga lebih banyak bekerja di sektor informal serta tidak berbayar sehingga sangat rentan apabila terjadinya krisis ekonomi dibandingkan laki-laki. Kesenjangan upah berbasis gender masih lazim dipraktekkan oleh pelaku usaha. Pada tahun 2019, rata-rata upah perempuan di Indonesia adalah Rp.2.451.057 sedangkan laki-laki sebesar Rp.2.451.057.[266] Walaupun perempuan memiliki uang, penentuan bagaimana uang tersebut dialokasikan didominasi oleh suami. Berdasarkan Survei Kesehatan Demografis, hanya 72,9 persen istri dapat memutuskan bagaimana pendapatannya dialokasikan, dengan persentase terendah di Riau yaitu 57 persen.[267] Artinya, perempuan belum sepenuhnya memiliki kebebasan untuk menentukan keinginannya sendiri, termasuk pilihan berpolitik.

Isu keterwakilan perempuan dalam parlemen tidak hanya menguntungkan perempuan tetapi masyarakat secara keseluruhan. Pencapaian kesetaraan gender dan partisipasi penuh dan efektif perempuan dalam pengambilan keputusan merupakan indikator kunci dari keberhasilan demokrasi.[268] Menurut Wakil Ketua MPR Periode 2019-2024, Lestari Moerdijat, akibat rendahnya keterwakilan perempuan di parlemen membuat kebijakan dan legislasi yang dihasilkan belum berpihak dan berperspektif perempuan.[269] Masih menurut Lestari Moerdijat bahwa urgensi perempuan masuk dan terlibat di parlemen bukan sekadar mengemukakan isu-isu yang

---

265 Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, *Profil Perempuan Indonesia* (Jakarta: Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, 2020), hlm. 84.

266 *Ibid.,* hlm. 106-107.

267 Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional, *et al, Indonesia Demographic and Health Survey 2017,* (Jakarta: BPKKBN, BPS , Kemenkes, ICF, 2018).

268 Inter-Parliamentary Union, "The Value of Women's Participation in Parliament Enhancing the Evidence Base." https://www.ipu.org/sites/default/files/documents/ipu_wip_study_2018_tor_21sept18.pdf.

269 Media Indonesia, "Perspektif Perempuan Dalam Produk UU Masih Rendah," https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/360758/perspektif-perempuan-dalam-produk-uu-masih-rendah, diakses 16 Juni 2021.

dihadapi perempuan. Sebaliknya, kehadiran perempuan harus mampu melahirkan berbagai kebijakan yang memberdayakan perempuan.[270]

Selain itu, kinerja legislasi selalu disorot dan terkadang mendapat penolakan keras seperti beberapa undang-undang kontroversial.[271] DPR justru tidak segera mengesahkan undang-undang yang dekat dengan isu perempuan seperti RUU Asisten Rumah Tangga dan RUU Penghapusan Kekerasan Seksual.[272] Padahal, RUU ini memiliki urgensi melihat data pelanggaran hak asisten rumah tangga yang didominasi oleh pekerja perempuan. Selain itu, kasus kekerasan terhadap perempuan sangat besar jumlahnya yang tercatat 431.471 kasus sepanjang tahun 2019.[273] Angka tersebut di dapat dari kekerasan yang dilakukan dalam ranah personal (rumah tangga, pacar), ranah publik, dan ranah pelaku negara.[274]

Tingkat keterwakilan pemuda yang masih rendah di dalam parlemen mengakibatkan kepentingan generasi penerus bangsa belum mendapat perhatian yang memadai dan menghadapi persoalan fundamental. Selain perwakilan perempuan, golongan pemuda yakni usia 16-30 tahun belum terwakili secara maksimal di DPR.[275] Hal tersebut tergambarkan dari rendahnya persentase kalangan muda di DPR, yakni hanya berkisar empat persen (4%).[276] Jumlah tersebut jauh lebih kecil banding 31,8% untuk rentan usia 41-50 tahun dan 35,6% untuk usia 50-60.[277] Angka empat persen (4%) amat timpang dengan jumlah populasi pemuda yang menjadi 64 juta orang

---

270 *Ibid.*

271 Muhammad Ahsan Ridhoi, "Kinerja Tahun Pertama DPR Bertabur UU Kontroversial," https://katadata.co.id/muhammadridhoi/analisisdata/5f83c42c16e87/kinerja-tahun-pertama-dpr-bertabur-uu-kontroversial, diakses 16 Juni 2021.

272 Badan Legislasi, "Angka Kekerasan Meningkat, RUU PKS Harus Segera Disahkan," https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/32146/t/Angka+Kekerasan+Meningkat%2C+RUU+PKS+Harus+Segera+Disahkan, diakses 16 Juni 2021.

273 Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan, "CATAHU 2020 Komnas Perempuan: Lembar Fakta dan Poin Kunci (5 Maret 2021)," https://komnasperempuan.go.id/siaran-pers-detail/catahu-2020-komnas-perempuan-lembar-fakta-dan-poin-kunci-5-maret-2021, diakses 27 Juni 2021.

274 *Ibid.*

275 Scolastica Gerintya, "Bagaimana Keterwakilan Perempuan dan Anak Muda di DPR 2019-2021," https://tirto.id/bagaimana-keterwakilan-perempuan-dan-anak-muda-di-dpr-2019-2024-ejwt, diakses 27 Juni 2021.

276 *Ibid.*

277 *Ibid.*

atau sekitar 24% dari keseluruhan jumlah penduduk Indonesia menurut data Badan Pusat Statistik Tahun 2019.[278] Dengan demikian, terjadi disproporsionalitas perwakilan secara kuantitatif antara populasi pemuda dengan jumlah anggota DPR yang berusia tidak lebih dari 30 tahun.

Partisipasi pemuda dalam perumusan dan pengambilan keputusan, khususnya di lembaga perwakilan rakyat harus ditingkatkan mengingat sejumlah masalah masih dihadapi pemuda. Di bidang pendidikan, mayoritas pemuda belum dapat mengenyam jenjang perguruan tinggi merujuk pada data bahwa hanya 25% pemuda usia 18-24 yang masih bersekolah.[279] Pemuda, khususnya di pedesaan, mengalami ketimpangan dalam mengakses layanan pendidikan karena faktor ekonomi. Hal ini dapat dilihat dari Angka Partisipasi Sekolah (APS) di tingkat kota yang berpendapatan tinggi memiliki APS yang jauh di atas APS pedesaan.[280] Maka, tidak mengejutkan jika mayoritas pemuda yang bekerja hanya tamatan sekolah menengah atas untuk kota dan tamatan sekolah menengah pertama untuk desa. Rendahnya tingkat pendidikan mengakibatkan pemuda Indonesia tertinggal dalam daya saing.[281]

Pertumbuhan ekonomi bergantung pada keberadaan generasi muda sebagai bagian dari kelompok usia produktif. Data 2020 memaparkan sebanyak 191.000.000 orang atau setara dengan 70,7 persen dari jumlah seluruh penduduk Indonesia adalah kelompok usia produktif yaitu usia antara 16-64 tahun.[282] Dari total tersebut, 35 persen atau sekitar 67.000.000 orang berasal dari golongan pemuda, yaitu orang-orang yang berumur antara 16-30 tahun.[283] Dengan sebesar itu, bukanlah suatu yang imajiner bila pertumbuhan ekonomi akan bergantung pada pembangunan golongan muda. Golongan usia produksi, termasuk golongan muda, adalah motor penggerak ekonomi karena di saat itulah mereka dapat maksimal bekerja

---

278 Badan Pusat Statistik, *Statistik Pemuda Indonesia 2019,* (Jakarta, Badan Pusat Statistik, 2019), hlm. 9.

279 *Ibid.,* hlm. 28

280 *Ibid.,* hlm. 29.

281 *Ibid.* 65-66

282 Gora Kunjana, "70,7% Penduduk Indonesia Usia Produktif," https://investor.id/business/707-penduduk-indonesia-usia-produktif, diakses 23 Juni 2021.

283 Badan Pusat Statistik, "Jumlah Penduduk Menurut Kelompok Umum dan Jenis Kelamin," https://www.bps.go.id/indikator/indikator/view_data_pub/0000/api_pub/YW40a21pdTU1cnJxOGt6dm43ZEdoZz09/da_03/1, diakses 25 Juni 2021.

dan melakukan konsumsi (*spending*) yang lebih banyak.[284] Oleh sebab kenaikan tingkat konsumsi maka ekonomi akan bergerak dan pertumbuhan ekonomi akan terus melaju. Dengan demikian, golongan muda adalah aset masa depan yang harus diperhatikan sungguh-sungguh kepentingan dan kebutuhannya.

Optimisme dan ketertarikan pemuda terhadap politik masih tergolong rendah karena mereka merasa tidak diwakili aspirasinya. Menurut Survei dari Alvara Research Center, pemuda Indonesia acuh terhadap politik karena menganggap urusan politik adalah urusan orang tua dan membosankan.[285] Selain itu, pemuda secara umum juga merasa suara mereka tidak terwakili. Berdasarkan survei Indikator Politik Indonesia,menyajikan data bahwa 52% pemuda menyatakan "tidak terlalu baik" dalam memperjuangkan aspirasi rakyat.[286] Oleh karena itu, pemuda harus lebih didorong terlibat di dalam pembuatan kebijakan (*policy making*).

Indonesia sebagai sebuah negara demokrasi masih menghadapi soal kebebasan sipil yang akhirnya berdampak pada tidak optimalnya fungsi dan peran infrastruktur politik, seperti *pressure group* dan komunitas sosial, dalam pembuatan kebijakan. Berdasarkan penelitian dari *The Economist Intelligence Unit*, indeks demokrasi Indonesia menurun pada 2020 dari sebelumnya di skor 6.48 menjadi 6.30.[287] Skor tersebut adalah yang paling rendah sejak 14 tahun terakhir. Hal itu menunjukkan bahwa pola partisipasi masih rendah.

Partisipasi dari masyarakat juga masih rendah karena ancaman kriminalisasi dan pembatasan kebebasan sipil. Meskipun kebebasan berpendapat telah dijamin oleh konstitusi, tetapi pelaksanaannya masih

---

284 United Nations Population Fund, "Huge Potential Requires Fulfilling Promise Youth Flagship Report ," https://www.unfpa.org/news/huge-potential-economic-growth-requires-fulfilling-promise-youth-flagship-report-says, diakses 24 Juni 2021.

285 Anonim, "Survei Alvara Milenial Cuek Terhadap Politik," https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/192157/survei-alvara-milenial-cuek-terhadap-politik, diakses 21 Juni 2021.

286 Anonim, "Survei Mayoritas Pemudi Nilai Politikus Tak Wakili Aspirasi," https://www.cnnindonesia.com/nasional/20210321175824-32-620220/survei-mayoritas-pemuda-nilai-politikus-tak-wakili-aspirasi, diakses 21 Juni 2021.

287 Riski Akbar Putra, "Indeks Demokrasi Indonesia Cetak Rekor Terendah Sepanjang Sejarah, https://www.dw.com/id/indeks-demokrasi-indonesia-catat-skor-terendah-dalam-sejarah/a-56448378, diakses 21 Juni 2021.

menyisakan sejumlah catatan. Salah satunya adalah kasus kriminalisasi aktivis ketika ia melakukan haknya dalam partisipasi publik atau yang dikenal dengan istilah *strategic lawsuit against public participation*/ SLAPP. Indonesia belum memberikan ruang nyaman dan aman bagi setiap warganya untuk ikut berpartisipasi dalam kebijakan nasional. Contohnya, berdasarkan data dari Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (Walhi), dalam kurun waktu 2014-2019 terdapat 146 kasus kriminalisasi terhadap pejuang lingkungan hidup.[288] Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) juga mencatat adanya kriminalisasi terhadap 256 orang pada 2019 yang meningkat dibanding tahun 2018 sebesar 216 orang.[289] Selain kriminalisasi, ada sejumlah ancaman lainya yang diterima oleh para aktivis seperti intimidasi, kekerasan fisik, hingga pencurian informasi digital yang kredensial.[290]

Setelah mengetahui fakta kriminalisasi dan ancaman keamanan bagi para aktivis, tentu tidak mengherankan jika Indeks Demokrasi Indonesia (IDI) menurun. Variabel kebebasan berserikat dan variabel kebebasan berpendapat pada IDI Periode 2017-2019 mengalami penurunan tajam. Hal ini dapat dilihat pada Tabel 1:[291]

288 Achmand Nasrudin Yahya, "Walhi: Terjadi 146 Dugaan Kriminalisasi Sepanjang 2014-2019," https://nasional.kompas.com/read/2019/12/10/13120081/walhi-terjadi-146-dugaan-kriminalisasi-sepanjang-2014-2019, diakses 19 Juni 2021.

289 Anonim, "Kriminalisasi Aktivis Agraria Kian Marak Pada 2019," https://kumparan.com/kumparannews/kriminalisasi-aktivis-agraria-kian-marak-pada-2019-1saeZh91eJL/full, diakses 21 Juni 2021.

290 Anomin, "Tahun 2021 Adalah Tahun Pelemahan Perlindungan Hak Asasi Manusia," https://www.amnesty.id/tahun-2020-adalah-tahun-pelemahan-perlindungan-hak-asasi-manusia/, diakses 21 Juni 2021.

291 Tabel 1 dikutip dari laman daring Badan Pusat Statistik. Lihat Anonim, "Indeks Demokrasi Indonesia (IDI) Periode 2017-2019," https://www.bps.go.id/indicator/34/637/1/indeks-demokrasi-indonesia-idi-menurut-variabel.html, diakses 21 Juni 2021.

Tabel 1

Variabel Indeks Demokrasi	Indeks Demokrasi Indonesia (IDI) Menurut Variabel		
	2017	2018	2019
Hak Memilih dan Dipilih	75,55	75,77	79,27
Kebebasan Berkeyakinan	84,28	82,86	83,03
Kebebasan Berkumpul dan Berserikat	79,16	82,35	78,03
Kebebasan Berpendapat	65,97	66,17	64,29
Kebebasan dari Diskriminasi	90,74	91,77	92,35
Partisipasi Politik dalam Pengambilan Keputusan dan Pengawasan	56,16	54,28	56,72
Pemilu yang Bebas dan Adil	95,48	95,48	85,75
Peran Birokrasi Pemerintah Daerah	56,26	55,74	62,58
Peran DPRD	59,78	58,92	61,74
Peran Partai Politik	71,64	82,10	80,62
Peran Peradilan yang Independen	86,31	90,72	93,66

Sumber: Badan Pusat Statistik, 2009-2019

TABEL 1 *Indeks Demokrasi Indonesia*

Keterlibatan ahli atau ilmuwan di dalam pembuatan kebijakan terlebih pada masa krisis seperti COVI-19 saat ini belumlah maksimal. Sebab, terdapat sejumlah ahli yang merasa tidak dilibatkan padahal masalah pandemi sangat membutuhkan kebenaran saintifik dan data ilmiah yang tepat.[292] Hal ini didukung oleh pendapat Profesor Jeremy Rosseman yang mengatakan bahwa ilmuwan kurang dilibatkan dalam masa krisis COVID. Menurutnya, COVID-19 adalah krisis multidimensi yang tidak bisa dilihat dari segi kesehatan saja, melainkan menyangkut pula masalah ekonomi, sosial, psikologi, dan lainnya.[293]

Selain itu, dengan dimasukkan Utusan Golongan, suara para guru besar dari 67 perguruan tinggi terkait UU Cipta Kerja dapat dibahas lebih lanjut di dalam gedung parlemen bukan saja bergaung di luar gedung parlemen.[294] Dengan demikian, suara para akademisi atau ilmuwan dapat

292 Rahadian Rundjan, "Covid-19 dan Saatnya Sains Didengarkan," https://www.dw.com/id/covid-19-dan-saatnya-sains-didengarkan/a-52758239, diakses 19 Juni 2021.

293 Anonim, "Ilmuwan Indonesia Merasa Tidak Dilibatkan dalam Menangani Virus Corona," https://news.detik.com/abc-australia/d-5019401/ilmuwan-indonesia-merasa-tidak-dilibatkan-dalam-menangani-virus-corona, diakses 21 Juni 2021.

294 Raka Dwi Novianto, "Guru Besar Hingga Dosen 67 Pergurua Tinggi Menolak UU Cipta Kerja," https://nasional.sindonews.com/read/188946/12/guru-besar-hingga-dosen-67-perguruan-tinggi-menolak-uu-cipta-kerja-1602065430, diakses 21 Juni 2021.

menjadi deliberasi dan tempat yang tepat, yakni sidang DPR, untuk mempengaruhi kebijakan.

Kondisi ketimpangan ekonomi, masalah pendidikan, ancaman kriminalisasi, dan rendahnya kebebasan sipil berbahaya bagi demokrasi. Demokrasi menghendaki adanya suara aspirasi dan opini publik untuk mengontrol jalannya pemerintahan.[295] Partisipasi publik, menurut Sartori, dapat terbentuk dari arus bawah seperti demonstrasi, *lobbying,* petisi, dan organisasi independen.[296] Oleh sebab itu, dengan kondisi kebebasan berpendapat yang rendah, lalu kuantitas opini publik akan dipertanyakan. Ketiadaan opini publik berarti membiarkan demokrasi berjalan tanpa kontrol dan kehilangan maknanya sebagai kekuasaan oleh rakyat (*demos*).[297]

4. Sistem Pelaksanaan Pemilihan Umum di Indonesia

Semenjak keluarnya Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013, telah diamanatkan bahwa sistem pelaksanaan pemilihan umum Indonesia yang berjalan secara tidak serentak harus diubah menjadi serentak.[298] Apabila sebelumnya sistem pelaksanaan pemilihan umum diselenggarakan secara terpisah antara Pemilihan Presiden dengan pemilihan anggota DPR, DPD, dan DPRD, maka berdasarkan Putusan MK tersebut, pelaksanaan Pemilihan Umum Tahun 2019 dan seterusnya harus diubah menjadi setiap 5 (lima) tahun sekali untuk memilih keempatnya secara serentak.[299] Mahkamah Konstitusi mengkonstruksikan amanat penyelenggaraan pemilihan umum secara serentak ini sebagai bentuk penaatan ketentuan Pasal 22E ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI 1945, sekaligus juga untuk memperkuat sistem presidensial yang ada di Indonesia.[300]

Akan tetapi, didapati bahwa sistem pelaksanaan pemilihan umum yang sekarang berjalan nyatanya masih belum mampu menjawab permasalahan fundamental yang terdapat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Terinspirasi dari pelaksanaan pemilihan umum secara berkala (*staggered election)* di beberapa negara, Tim Perumus pun mengusulkan

295 Peter Somerville, "Democracy and Participation," *Policy and Politic,* Vol. 39, No. 3, (2011), hlm. 418.
296 *Ibid.,* hlm 420.
297 *Ibid.*
298 Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan No. 14/PUU-XI/2013, hlm. 88.
299 *Ibid*.
300 *Ibid*, hlm. 78, 82.

diterapkannya sistem pelaksanaan pemilihan umum secara berkala yang demikian terhadap pemilihan anggota DPR dan anggota DPD. Perubahan mekanisme pemilihan anggota DPR dan anggota DPD ini tentunya secara logis turut berimplikasi terhadap struktur dan dinamika kelembagaan MPR yang tersusun atas anggota DPR dan anggota DPD itu sendiri. Tim Perumus memandang bahwa pelaksanaan pemilihan umum secara berkala ini dapat menjawab beberapa permasalahan fundamental dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, yang berikutnya akan dijabarkan satu persatu.

a. Permasalahan Kurangnya Legitimasi Kesinambungan Jabatan Anggota MPR

Reformulasi sistem pelaksanaan pemilihan umum yang ada di Indonesia saat ini berkaitan erat dengan upaya mempertegas legitimasi MPR sebagai lembaga yang semestinya memiliki kewenangan membentuk PPHN. Seperti diketahui, MPR lebih layak untuk memiliki kewenangan membentuk PPHN dibandingkan dengan Presiden. Anggota MPR, berbeda halnya dengan Presiden, dipilih oleh dan dari rakyat Indonesia untuk mewakili seluruh lapisan masyarakat yang beraneka ragam latar belakang sosial dan budayanya, sehingga struktur keanggotaan MPR ini sangat mencerminkan representasi utuh rakyat dan karakteristik dari bangsa Indonesia itu sendiri.[301] Meskipun begitu, nyatanya masih terdapat kendala terkait dengan periodisasi jabatan anggota MPR yang apabila dibenahi dapat lebih jauh memperkuat legitimasi kedudukan MPR sebagai pembentuk PPHN.

Berdasarkan sistem pelaksanaan pemilihan umum saat ini, Anggota MPR dipilih secara serentak bersamaan dengan Presiden setiap 5 (lima) tahun sekali [302] Dengan mekanisme yang demikian, tentu kesinambungan antara MPR pada suatu periode dengan MPR pada periode berikutnya jadi sama dipertanyakannya dengan kesinambungan antara Presiden pada suatu periode dengan Presiden pada periode berikutnya. Hal ini dikarenakan pengemban jabatan di kedua lembaga tersebut sama-sama memiliki potensi untuk digantikan di akhir periode jabatannya. Implikasi lebih lanjutnya adalah ketidaksinambungan kinerja lembaga antar satu periode ke periode berikutnya, sehingga apabila kendala ini tidak ditangani, maka

301 Sekretariat Negara Republik Indonesia, *Himpunan Risalah Sidang-Sidang BPUPKI dan PPKI yang Berhubungan dengan Penyusunan Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1988), hlm. 167.

302 Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945, Ps. 22E ayat (1).

tentu akan menimbulkan dampak negatif pada pembentukan PPHN yang menjadi tidak berkesinambungan antar periodenya. Untuk itu, diperlukan perubahan terhadap periodisasi jabatan anggota MPR tersebut yang tentunya dapat dilakukan melalui penataan kembali sistem pelaksanaan pemilihan umum anggota MPR dalam rangka mewujudkan pembangunan yang inklusif, holistik dan berkesinambungan.

Apabila dibandingkan dengan sistem pelaksanaan pemilihan umum Presiden, sistem pelaksanaan pemilihan umum lembaga MPR lebih memungkinkan untuk ditata sedemikian rupa demi membentuk lembaga yang mampu berjalan secara berkesinambungan. Hal ini dapat dimungkinkan apabila melihat perbandingan dengan negara lain yang berhasil membentuk lembaga legislatif yang berjalan secara berkesinambungan berkat penataan sistem pelaksanaan pemilihan umum yang telah dikonstruksikan sedemikian rupa. Untuk menemukan jawaban terkait penataan sistem pelaksanaan pemilihan umum yang berhasil membentuk lembaga yang berkesinambungan, maka dilakukan perbandingan dengan lembaga Senat di Amerika Serikat.

Senat sebagai kamar kedua lembaga legislatif di Amerika Serikat, menurut pandangan dari para Ahli dan para senator sendiri, dikatakan sebagai sebuah badan yang berkesinambungan (*continuing body*).[303] Bahkan, para ahli dan senator tersebut memiliki pandangan bahwa secara filosofisnya, Senat yang ada saat ini pada dasarnya merupakan lembaga yang sama dengan Senat yang pertama kali dibentuk dan bersidang pada tahun 1789.[304] Para ahli dan senator dari masa ke masa berpandangan bahwa hal yang melandasi Senat Amerika Serikat ini dapat disebut sebagai *continuing body* ialah dikarenakan pengisi kursi anggota Senat ini tidak dipilih dalam pemilihan umum pada waktu yang bersamaan, tetapi dipilih dalam pemilihan umum secara berkala (*staggered election*).[305]

Adapun anggota Senat Amerika Serikat dipilih melalui mekanisme pemilihan umum yang dilaksanakan setiap dua tahun sekali untuk memilih 1/3 (sepertiga) dari seluruh anggotanya.[306] MacNeil dan

303 Daniel Wirls, "Staggered Terms for the US Senate: Origins and Irony," *Legislative Studies Quarterly* 3 (Agustus 2015), hlm. 471.

304 George Henry Haynes, *The Senate of the United States: Its History and Practice*, (New York: Russell & Russell, 1938), hlm. 341.

305 Wirls, "Staggered Terms," hlm. 471.

306 United States of America, *The Constitution of the United States*, Sec. III art. 2.

Baker, memperkuat pendapat yang pernah disampaikan Lindsay Rogers sebelumnya, mengklaim bahwa "*The framers decided that only one-third of the senators come up for election each two years, further to insulate the Senate from popular enthusiasms or turmoil*".[307] Dengan ini, tujuan dibentuknya sistem pelaksanaan pemilihan anggota Senat yang demikian ialah untuk membentuk lembaga senat yang stabil, terlindungi dari kepentingan sesaat, deliberatif, dan tentunya berkesinambungan.[308]

Seiring dengan waktu, konstruksi pemikiran filosofis bahwa Senat Amerika Serikat adalah *continuing body* kian hari kian diilhami oleh para senator dan kalangan masyarakat pada umumnya. Konsep ini telah menjadi pokok pembahasan dalam persidangan-persidangan Senat terhitung sejak tahun 1841, ketika James Buchanan menguraikan konsepsi tersebut sebagai berikut:[309]

> *This was the very same body, constitutionally, and in point of law, which had assembled on the first day of its meeting, in 1789. It had existed, without any intermission, from that day until the present moment . . . . It never dies; and it was the sheet-anchor of the Constitution, on account of its permanency*

Beberapa dekade kemudian, pembahasan ini mengemuka kembali dalam persidangan Senat dengan uraiannya sebagai berikut:

> *Unlike the House of Representatives, which expires every two years and is renewed fresh from the people, the Senate never dies. The same which it was when it met, in 1789, it is now, and has held continuous and unbroken existence ever since.*[310]

Pada tahun 1959, terdapat perdebatan yang menyinggung hal serupa:

> *[It is a] very ridiculous constitutional position... that a body which is continuous in its existence, a body which never*

307 Neil MacNeil dan Richard A. Baker, *The American Senate: An Insider's History*, (Oxford: Oxford University Press, 2013), hlm. 15.

308 Wirls, "Staggered Terms," hlm. 471.

309 Congressional Globe, 38th Congress, 2nd Session 240 (1865) (statement of Sen. Buchanan)

310 9 Congressional Record 47 (1879) (statement of Sen. Anthony).

dies, a body which always remains in being ... cannot adopt continuous rules.[311]

Berdasarkan catatan-catatan tersebut, didapati poin penting yang turut berperan mengkonstruksi konsep *continuing body* ini. Dapat dipahami bahwa sebagai *continuing body*, senat pada dasarnya telah dibentuk pada Tahun 1789 dan selalu eksis, tidak pernah mati dan tidak pernah terputus keberadaannya dari waktu ke waktu. Penyebabnya, seperti yang telah disebutkan sebelumnya, ialah *staggered election* itu sendiri.

Pelaksanaan *staggered election* yang mengakibatkan struktur senat berubah secara berkala dan menjadi *continuing body* ini membuat senate menjadi lembaga yang konservatif dan senantiasa berjalan berdasarkan tradisinya. Tradisi yang berjalan secara kuat di dalam lembaga *Senate* ini dapat dilihat dari keberadaan *filibuster.* Adapun *filibuster ialah* suatu tindakan yang dilakukan oleh para senator untuk menghalangi kemajuan pembahasan di *Senate*. *Filibuster* merupakan tindakan yang dimungkinkan sejak Senat pada tahun 1806 menghapuskan ketentuan dalam tata tertib Senate mengenai *question motion* yang memungkinkan debat dalam pembahasan untuk dihentikan atas persetujuan bersama. Sejak saat itu, *filibuster* dapat dengan leluasa dilakukan hingga tahun 1917, ketika diadopsi ketenutan '*cloture'* dalam tata tertib Senate sebagai syarat penghentian *filibuster*.[312] Sejak saat itu, persyaratan *cloture* telah dilubah beberapa kali pada tahun 1949, 1959, 1975, dan terakhir adanya tambahan opsi '*nuclear option'* semenjak tahun 2013.[313] Berdasarkan paparan tersebut, terlihat bahwa lembaga *Senate* mengalami perubahan secara berkala dengan jarak waktu yang cukup lama. Tradisi yang kuat dan berubah secara berkala ini sedikit banyak dipengaruhi oleh tarik ulur antara perspektif anggota lama dengan anggota yang baru, di mana dinamika ini memungkinkan untuk terjadi karena *staggered election*.

311 105 Congressional Record 122 (1959) (statement of Sen. Ervin)

312 Daniel Wirls, "Staggered Terms for the US Senate: Origins and Irony," *Harvard Journal of Legislation* (2010), hlm. 473-476.

313 Mark Strand dan Timothy Lang, "The Filibuster in the U.S. Senate: Options for Reform, https://conginst.org/wp-content/uploads/2017/09/filibuster_options_for_reform_final.pdf, diakses 25 Juni 2021.

b. Permasalahan Produktivitas Anggota Legislatif Menjelang Pelaksanaan Pemilihan Umum

Pembenahan pada sistem pelaksanaan pemilihan umum MPR tentu juga menimbulkan efek tertentu pada lembaga tersebut. Perubahan pada sistem pelaksanaan pemilihan umum MPR yang serta merta berpengaruh pada lembaga DPR dan DPD sebagai dua lembaga yang anggota-anggotanya menjadi unsur pembentuk MPR tentunya juga mengakibatkan kedua lembaga tersebut menerima implikasi atas perubahan yang dilakukan.

Terdapat beberapa prediksi implikasi yang kemungkinan akan ditimbulkan dari penataan sistem pemilihan umum yang demikian, salah satunya berkaitan dengan produktivitas dari lembaga-lembaga tersebut. Segi produktivitas lembaga-lembaga yang telah disebutkan sebelumnya, khususnya DPR, merupakan isu yang telah menjadi perhatian besar di masyarakat, terutama manakala DPR tengah menghadapi pemilihan umum dalam waktu dekat.

Menjelang pemilihan umum, terdapat kecenderungan bahwa DPR mengalami penurunan produktivitas. Seperti yang tercatat dari rapat paripurna penutupan masa sidang keempat DPR pada 28 Maret 2019, 20 hari sebelum pelaksanaan pemilihan umum 2019, terhitung bahwa hanya 75 dari total 560 anggota DPR yang menghadiri rapat paripurna pengesahan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umroh serta RUU Kerja Sama Pertahanan RI-Rusia.[314] Bahkan, pada rapat paripurna tanggal 19 Maret 2019, hanya 24 orang anggota dewan yang menghadiri rapat pembahasan calon Hakim Konstitusi.[315] Bahkan, tingkat kehadiran yang rendah ini telah dimulai dari jauh-jauh hari sebelum pemilihan umum tersebut. Hal ini terindikasi dari temuan data bahwa hanya 120 orang yang hadir hingga akhir Rapat Paripurna Pembukaan Masa Persidangan II pada tanggal 21 November 2018.[316] Alex Indra Lukman selaku salah satu anggota DPR berdalih bahwa tingkat kehadiran anggota DPR yang rendah dalam rapat-rapat tersebut dikarenakan para anggota ini tengah fokus bekerja di daerah pemilihan untuk dapat kembali terpilih di

---

314 Nicky Aulia Widadio, "Kursi Kosong DPR dan Rendahnya Produktivitas Legislasi" https://www.aa.com.tr/id/nasional/kursi-kosong-dpr-dan-rendahnya-produktivitas-legislasi/1442909, diakses 14 Juni 2021.

315 *Ibid.*

316 Admin, "Kehadiran DPR Rendah," http://ditpolkom.bappenas.go.id/v2/?p=852, diakses 14 Juni 2021.

Pemilihan Umum 2019, berhubung pada saat tersebut tengah berlangsung masa kampanye.[317]

Pelaksanaan kampanye yang simultan dengan pekerjaan-pekerjaan yang ada membuat fokus anggota DPR terbelah antara menyelesaikan pekerjaan tersebut atau menghabiskan waktu di daerah pemilihan untuk mendapatkan suara masyarakat kembali pada Pemilihan Umum 2019.[318] Dengan tingginya angka ketidakhadiran anggota DPR selama masa kampanye tersebut, maka hal ini tentunya akan sangat menghambat kinerja anggota-anggota DPR dikala kehadiran para anggota ini sangat diperlukan dalam rangka menyuarakan aspirasi rakyat dalam pembahasan dan persetujuan suatu kebijakan DPR.

Permasalahan mengenai produktivitas anggota legislatif yang mengalami penurunan menjelang pemilihan umum ini merupakan fenomena yang telah lazim dijumpai pada berbagai negara. Hal tersebut didukung oleh temuan pada penerapan di Amerika Serikat yang mendapati bahwa ketika mendekati pemilihan umum, kehadiran para anggota Kongres Amerika Serikat (Senat dan DPR) dalam sidang akan menurun secara drastis dan para anggota tersebut akan lebih banyak menghabiskan waktu berkampanye di daerah pemilihan masing-masing.[319] Salah satu cara yang secara tidak langsung digunakan pada beberapa negara untuk menanggulangi dampak dari fenomena demikian adalah dengan menerapkan mekanisme *staggered election*. Diketahui bahwa secara teoritis, pemberlakuan *staggered election* akan berimplikasi pada peningkatan stabilitas politik dan produktivitas lembaga.[320] Pada saat pelaksanaan pemilihan umum bagi sebagian anggota legislatif, anggota legislatif yang tidak sedang menghadapi pemilihan umum diharapkan mampu mengimbangi dan menanggulangi ekses dari perilaku para anggota yang kala itu sedang menghadapi pemilihan umum.[321]

Berkaitan dengan hal tersebut, Willumsen dan Goetz telah

317 *Ibid.*

318 Anonim, "Tahun Politik dan Nasib Legislasi," https://www.kompas.id/baca/politik/2017/11/04/tahun-politik-dan-nasib-legislasi/, diakses 14 Juni 2021.

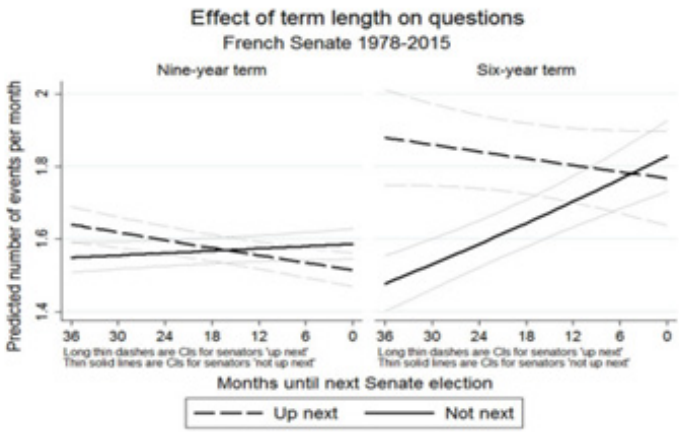
319 Lawrence S. Rothenberg dan Mitchell Sanders, "Rational Abstention and The Congressional Vote Choice," *Economics and Politics* 3 (November 1999), hlm. 311.

320 Giandomenico Majone, "Temporal Consistency and Policy Credibility: Why Democracies Need Non-Majoritarian Institutions," *EUI Working paper* 57 (1996), hlm. 3.

321 *Ibid*.

mengadakan penelitian untuk menguji pengaruh pelaksanaan *staggered election* dengan studi kasus pada negara Perancis. Adapun penelitian tersebut dilakukan melalui identifikasi terhadap perilaku-perilaku anggota lembaga legislatif (Senat Perancis) dalam kisaran waktu ketika anggota-anggota tersebut akan menghadapi pemilihan umum. Perilaku-perilaku yang dimaksud disini berkaitan dengan rasio pengusulan rancangan undang-undang (*bills introduction*), pengusulan amandemen (*amendments introduction*), pengajuan pertanyaan (*questions*), penyampaian pendapat legislatif (*legislative speeches*) yang diajukan pada kamar Senat Perancis tersebut tersebut.[322] Terdapat dua objek utama dari penelitian terhadap Lembaga Senat ini, yakni pengaruh *staggered election* pada saat masa jabatan anggota Senat masih 9 tahun dan pengaruh *staggered election* pada saat masa jabatan anggota Senat berubah menjadi 6 tahun semenjak tahun 2003.[323] Pada akhirnya, didapatkan hasil penelitian sebagai berikut:

GAMBAR 1 Effect of Term on Questions

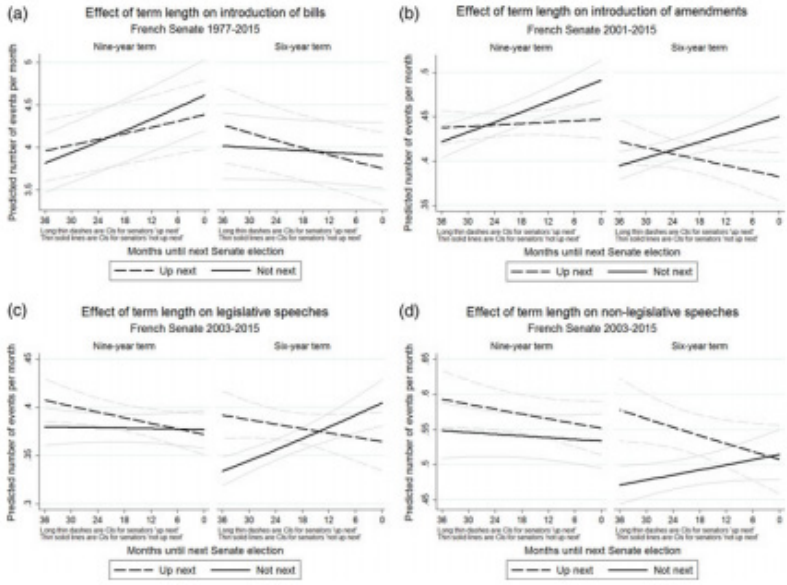


Gambar 1. Jumlah pertanyaan yang diajukan legislatif berdasarkan jarak waktu menjelang pemilihan umum

322 David M. Willumsen dan Klaus H. Goetz, "How does Staggered Membership Renewal Affect Parliamentary Behaviour? Evidence from the French Senate," *European Political Science Review* (2019), hlm. 276.

323 *Ibid,* hlm. 271.

GAMBAR 2 Jumlah Usulan RUU



Gambar 2. Jumlah usulan rancangan undang-undang, usulan rancangan amandemen, dan pendapat yang dilakukan oleh legislatif berdasarkan jarak waktu menjelang pemilihan umum

Berdasarkan pemaparan dari diagram tersebut, didapati beberapa fakta menarik mengenai implikasi dari pelaksanaan *staggered election*. Pertama, terdapat kecenderungan bahwa pelaksanaan pemilihan umum yang semakin dekat memiliki pengaruh negatif terhadap aktivitas para Senator yang menjalani 6 tahun masa jabatan, baik yang tengah menghadapi pemilihan dalam waktu dekat (*up next senator*s) ataupun tidak (*not up next senator*s).[324] Untuk *not up next senator*s, para senator tersebut akan memiliki kecenderungan meningkatkan aktivitas mereka, kecuali terkait urusan *bills introduction*.[325] Aktivitas seluruh senator terkait dengan urusan *bills introduction* ini mengalami penurunan yang signifikan. Berdasarkan temuan yang sama, didapati pula bahwa tidak ada perbedaan perilaku

324 *Ibid*, hlm. 279.
325 *Ibid*.

yang signifikan antara para Senator yang menjalani 6 tahun masa jabatan dengan para Senator yang menjalani 9 tahun masa jabatan.[326] Pengecualian mengenai yang terakhir terdapat pada urusan *bills introduction*, di mana *up next senators* dan *not up next senators* dengan masa jabatan 9 tahun cenderung untuk meningkatkan jumlah usulan rancangan undang-undang sampai waktu pelaksanaan pemilihan umum.[327]

Untuk merangkum hasil penelitian secara keseluruhan, jelas bahwa terdapat perubahan perilaku oleh para senator selama masa jabatan mereka. Tingkat aktivitas legislatif *up next senators* mengalami penurunan menjelang dilaksanakannya pemilihan umum, seiring dengan adanya indikasi bahwa para senator tersebut lebih memfokuskan diri pada urusan elektoral agar dapat terpilih kembali pada pemilihan umum berikutnya.[328] Sementara itu, aktivitas legislatif *not up next senators* semakin meningkat seiring dengan waktu pelaksanaan pemilihan umum yang semakin dekat.[329] Aktivitas *not up next senators* ini terpengaruh oleh indikasi adanya tendensi pelaksanaan aktivitas legislative yang terkonsentrasi pada akhir periode jabatan dan keperluan untuk mengkompensasi minimnya aktivitas dari kolega mereka yang lain, terutama terhadap mereka yang sedang menghadapi pemilihan kembali.[330] Berdasarkan hal-hal tersebut, maka didapatkan satu kesimpulan bahwa *staggered elections* di Perancis terbukti penting adanya dalam rangka meningkatkan aktivitas legislatif lembaga Senat ke level berikutnya.

c. Permasalahan *Checks and Balances* antara Presiden dengan DPR

Selain untuk menanggulangi kurangnya legitimasi kesinambungan jabatan anggota MPR dan penurunan produktivitas anggota legislatif menjelang pelaksanaan pemilihan umum, penataan sistem pelaksanaan pemilihan umum secara berkala juga penting untuk dilakukan dalam rangka menata pola *checks and balances* yang terjalin secara ideal antara Presiden dan DPR. *Checks and Balances* sebagai prinsip yang menjamin pemisahan kekuasaan dan kontrol antar lembaga-lembaga kekuasaan

326 *Ibid*.
327 *Ibid.*
328 *Ibid,* hlm. 280.
329 *Ibid*.
330 *Ibid*, hlm. 281.

negara merupakan suatu alat yang memiliki fungsi untuk mencegah masing-masing kekuasaan melakukan *abuse of power*.[331]

Penataan *checks and balances* yang ideal ini menjadi penting karena penerapan *checks and balances* di Indonesia pada kenyataannya memiliki permasalahan. Keberadaan permasalahan pada penerapan *checks and balances* di Indonesia ditandai dengan sikap pragmatis partai politik dalam menentukan posisi pada koalisi pemerintahan, sehingga hal ini mengakibatkan terbukanya potensi penyelenggaraan pemerintahan yang kolutif antara Presiden dengan DPR, sehingga *checks* and balances menjadi tidak berimbang. Untuk itu, akan dikemukakan beberapa temuan yang dapat mendukung premis tersebut.

Untuk meninjau pola *checks and balances* tersebut, maka diperlukan penelaahan lebih lanjut terkait dengan teori model koalisi. Secara teoritis, model koalisi seperti yang dimaksud ini terbagi menjadi tiga kategori, yaitu:[332]

1. *Minimal winning coalition,* pemerintahan yang mendapatkan dukungan mayoritas sederhana di parlemen;
2. *Minority coalition,* koalisi pemerintahan yang hanya mendapatkan dukungan dalam jumlah yang kecil dan tidak mencukupi untuk menjadi mayoritas di parlemen;
3. *Oversized coalition*, koalisi pemerintahan yang didukung oleh mayoritas mutlak partai politik di parlemen.

Di antara ketiga model koalisi tersebut, dikatakan bahwa sistem presidensial cenderung akan menghasilkan pemerintahan yang efektif dan memiliki pola relasi antara eksekutif dan legislatif yang ideal apabila pemerintahan didukung oleh *minimal winning coalition* di parlemen.[333] Dalam hal Presiden hanya didukung *minority coalition* di parlemen, terdapat kekhawatiran bahwa akan tercipta *deadlock* berkepanjangan

---

331 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, (Jakarta: Konpress, 2005), hlm. 59.

332 Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Formsand Performance in Thirty-Six Countries*, (New Haven and London: Yale University Press, 1999), hlm. 134-138.

333 Nina Andriana, "Pemilu dan Relasi Eksekutif dan Legislatif," *Jurnal Penelitian Politik* 3 (Desember 2014), hlm. 106.

antara pihak eksekutif dan legislatif.[334] Akan tetapi, pada penelitian yang dilakukan Cheibub telah dibuktikan bahwa *deadlock* merupakan fenomena yang tidak perlu dikhawatirkan karena relatif jarang terjadi dan pemerintahan dengan koalisi minoritas yang terbentuk cenderung mampu bertahan dan dapat menjalankan pemerintahan dengan baik selama mampu mengambil keputusan secara kompromistis.[335] Sementara itu, apabila Presiden didukung oleh *oversized coalition* di parlemen, maka pemerintahan yang terbentuk akan berpotensi cenderung kolutif dan tentunya hal tersebut dapat menimbulkan akibat yang buruk terhadap iklim demokrasi yang ada.[336] Berdasarkan pemaparan-pemaparan sebelumnya dan dengan mengacu pula pada pendapat Siti Zuhro, maka telah menjadi suatu hal yang patut untuk dijunjung tinggi bahwa *checks and balances* dan rasionalisasi politik yang ideal harus menjadi fondasi pola hubungan eksekutif-legislatif dalam kerangka sistem presidensial.[337]

Berkaca dari teori koalisi tersebut, Indonesia sendiri termasuk sebagai negara dengan model koalisi yang cenderung berkategori *oversized coalition*. Pendapat ini didasari oleh komposisi koalisi pemerintahan di DPR yang senantiasa didominasi oleh pihak pemerintahan sejak Sistem Presidensial pertama kali dijalankan di Indonesia pada tahun 2004. Pada tahun 2004-2009, Presiden SBY didukung oleh koalisi besar yang mencakup 73,3 persen kekuatan partai politik.[338] Kemudian pada tahun 2009-2014, pemerintahan periode kedua Presiden SBY didukung oleh koalisi yang beranggotakan 75,5 persen kekuatan partai politik.[339] Kecenderungan terbentuknya koalisi yang besar seperti demikian juga berlanjut pada pemerintahan Presiden Joko Widodo, baik pada periode pertama maupun kedua. Pada periode 2014-2019, koalisi Presiden Joko

---

334 Juan Linz, "The Perils of Presidensialism", Journal of Democracy 1: 51-69, 1990

335 Jose A Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2007)

336 Denny Indrayana, "Mendesain Presidensial yang Efektif: Bukan Presiden 'Sial' atau Presiden 'Sialan'", Makalah seminar yang diselenggarakan oleh Partai Demokrat, Forum Komunikasi Parpol dan Politisi serta FNS, 13 Desember 2006.

337 R. Siti Zuhro, "Aspek Budaya dan Peran Aktor dalam Demokrasi Indonesia," http://lab.pancasila.um.ac.id/wp-content/uploads/2018/11/DEMOKRASI-INDONESIA-R.-SITI-ZUHRO.pdf, diakses 17 Juni 2021.

338 Yosepha Pusparisa, "Koalisi dan Oposisi di Era SBY", https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2019/10/25/koalisi-dan-oposisi-era-sby, diakses 26 Juni.

339 *Ibid.*

Widodo didukung oleh 60 persen kekuatan partai politik.[340] Sementara itu, koalisi Presiden Joko Widodo pada pemerintahan periode kedua didukung oleh 74,2 persen.[341] Menurut perhitungan kalkulatif, terlihat bahwa dalam setiap periode pemerintahan, koalisi pemerintahan senantiasa terbentuk dengan komposisi yang besar, sehingga hal ini menunjukkan posisi yang lemah dari oposisi di DPR.

Kecenderungan terbentuknya koalisi pemerintahan yang besar dan tidak ideal bagi relasi antara DPR dan Presiden ini didasari oleh beberapa pola perilaku partai politik yang ada di Indonesia. Dalam konteks perpolitikan Indonesia, Kuskridho Ambardi berpendapat bahwa terdapat kecenderungan dari partai-partai politik yang ada untuk mengembangkan sistem kepartaian yang terkartelisasi dengan mengikat berbagai partai secara kolektif untuk meniadakan keberadaan oposisi.[342] Adapun partai-partai ini memiliki kepentingan-kepentingan kolektif yang utamanya berkaitan dengan kedudukan pada lembaga eksekutif dan legislatif, sehingga kemudian kedudukan-kedudukan inilah yang menjadi daya tawar bagi pemerintah ataupun partai politik untuk mengadakan transaksi politik.[343] Maka dari itu, terbentuklah praktik politik pragmatis dalam hubungan antara Presiden, DPR, maupun partai politik.

Praktik politik pragmatis yang dijalankan oleh para politisi ini dapat dilihat dari fenomena politik terkait hubungan Presiden dengan DPR yang terjadi di Indonesia sejauh ini. Pada periode pemerintahan Presiden SBY yang pertama, terlihat bahwa meskipun Presiden SBY didukung oleh koalisi yang besar, nyatanya koalisi tersebut tidak cukup solid dengan ditandai oleh sikap partai politik pendukung pemerintah yang terkadang mendukung hak angket maupun hak interpelasi terhadap Presiden.[344] Pada

---

340 Andrea Lidwina, "DPR dikuasai Partai Koalisi Jokowi," https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2019/10/25/parlemen-dikuasai-partai-koalisi-jokowi, diakses 26 Juni 2021.

341 Kabinet Jokowi: 'Koalisi gemuk' setelah Prabowo Subianto merapat ke pemerintah, sinyal negatif demokrasi Indonesia?, https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-50120592, diakses pada 17 Juni 2021.

342 Kuskridho Ambardi, *Mengungkap Politik Kartel: Studi tentang Sistem Kepartaian di Indonesia Era Reformasi*. (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2009). Hlm. 250-282.

343 Dan Slater, "Indonesia's Accountability Trap: Party Cartels and Presidential Power after Democratic Transition," *Indonesia* 78 (2004), 61-92, hlm. 66.

344 Andriana, "Pemilu dan Relasi Eksekutif," hlm. 102.

periode kedua pemerintahan SBY, beberapa kali mengemuka pula usulan untuk mengajukan hak angket maupun hak interpelasi terhadap pemerintah. Salah satu usulan hak angket yang ramai ialah terhadap kebijakan kenaikan Harga BBM yang mendapat dukungan 233 anggota DPR dan penolakan 127 anggota DPR.[345] Menariknya, dukungan mayoritas tersebut tidak hanya diperoleh dari kalangan oposisi seperti Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra), dan Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura), tetapi juga mendapatkan dukungan dari Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Amanat Nasional (PAN), dan Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) yang *notabene* merupakan bagian dari koalisi pemerintah.[346]

Sikap pragmatis ini juga terlihat pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo. Pada awal pemerintahan Joko Widodo, terdapat gejolak politik dengan lahirnya dualisme kubu antara Koalisi Indonesia Hebat (KIH) sebagai pengusung pemerintahan yang beranggotakan PDIP, PKB, Hanura, Partai Nasional Demokrat (Nasdem), dan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI) melawan Koalisi Merah Putih (KMP) sebagai oposisi yang beranggotakan Partai Gerindra, PAN, PKS, PPP, Partai Golongan Karya (Golkar), dan Partai Bulan Bintang (PBB).[347] KMP sebagai oposisi pemerintah pada medio akhir tahun 2014 memiliki kedudukan mayoritas di parlemen dan pernah hendak melancarkan interpelasi kepada Presiden terkait dengan kebijakan kenaikan BBM,[348] meskipun pada akhirnya batal.[349] Akan tetapi, setelah rangkaian peristiwa tersebut, KMP mengalami kegoncangan karena satu persatu partai pendukungnya menyatakan keluar dan bergabung dengan koalisi pemerintah. Keluarnya PAN, Golkar, dan PPP pada akhirnya membubarkan KMP di tahun 2016[350]

---

345 *Ibid.*

346 *Ibid*.

347 Anonim, "Deklarasi Koalisi Permanen Merah Putih", https://www.republika.co.id/berita/n8pen2/deklarasi-koalisi-permanen-merah-putih, diakses pada 15 Juni 2021.

348 Sabrina Asril, "Jokowi: Puluhan Kali Pemerintah Naikkan Harga BBM, Apa Pernah DPR Interpelasi?"https://nasional.kompas.com/read/2014/11/24/15552861/Jokowi.Puluhan.Kali.Pemerintah.Naikkan.Harga.BBM.Apa.Pernah.DPR.Interpelasi, diakses pada 15 Juni 2021.

349 Cahyo Prayogo, "PKS: Interpelasi BBM Masih Relevan", https://www.wartaekonomi.co.id/read41436/pks-interpelasi-bbm-masih-relevan, diakses pada 15 Juni 2021

350 Christie Stefanie, "Gerindra: Koalisi Merah Putih Bubar," https://www.cnnindonesia.com/nasional/20160204165157-12-108930/gerindra-koalisi-merah-putih-bubar, diakses 14 Juni 2021.

dan membuat anggota dari oposisi hingga akhir masa periode 2014-2019 hanya menyisakan Gerindra dan PKS, sementara Partai Demokrat lebih menempatkan diri sebagai penyeimbang.[351]

Untuk mengubah sikap pragmatisme Partai Politik ini, Mahkamah Konstitusi, atas permohonan *judicial review* yang diajukan, dalam Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 telah memutus bahwa sistem pelaksanaan pemilihan umum harus dilaksanakan secara serentak dan waktu pelaksanaannya dimulai dari tahun 2019.[352] Akan tetapi, perubahan sistem pelaksanaan pemilihan umum secara serentak seperti yang diperintahkan oleh MK ini nyatanya tidak memiliki pengaruh apa-apa. Pragmatisme partai politik ini masih juga berlanjut hingga ke periode pemerintahan kedua Presiden Joko Widodo. Hal ini dapat dilihat dari fakta bahwa tidak lama selepas pelaksanaan pemilihan umum 2019, Partai Gerindra sebagai pihak oposan pengusung kompetitor utama petahana, yakni Prabowo Subianto, memutuskan untuk bergabung dalam koalisi pemerintahan Presiden Joko Widodo.[353] Bergabungnya figur oposisi terpenting selama periode pertama Pemerintahan Joko Widodo ini semakin menandakan bahwa cela pragmatisme jangka pendek ini masih sangat mungkin untuk terjadi dan sistem pemilihan umum yang ada pun telah terbukti secara nyata belum mampu mengantisipasi hal-hal yang demikian.

Dinamika politik yang terjadi pada masa pemerintahan Presiden SBY dan Presiden Joko Widodo tersebut menyiratkan bahwa pragmatisme partai politik merupakan suatu bagian yang erat dari perpolitikan Indonesia. Dengan sikap pragmatis ini, partai politik akan terdorong untuk melakukan manuver dalam rangka mengamankan posisi partai dalam pemerintahan dengan tindakan-tindakan pragmatis untuk kepentingan temporal, ketimbang memperhatikan faktor ideologis dan haluan politik partai dalam menata negara kedepannya.[354] Maka dari itu, soliditas ikatan dalam koalisi pun menjadi lemah dan penentuan dukungan pada pemerintah hanya didasarkan pada perasaan puas atau ketidakpuasan sesaat partai terhadap Pemerintah, tergantung pada seberapa besar jasa

---

351 Gabrillin, "Koalisi Merah Putih."

352 Mahkamah Konstitusi, Putusan No. 14/PUU-XI/2013, hlm. 88.

353 Achmad Nasrudin Yahya, "Rekonsiliasi Nasional, Alasan Prabowo Gabung Kabinet Jokowi," https://nasional.kompas.com/read/2020/04/23/09505171/rekonsiliasi-nasional-alasan-prabowo-gabung-kabinet-jokowi, diakses 17 Juni 2021.

354 Andriana, "Pemilu dan Relasi," hlm. 115.

Pemerintah terhadap partai sehingga layak untuk mendapatkan dukungan partai tersebut.[355] Akibatnya, pragmatisme partai politik malah memicu terjadinya konflik antara legislatif yang pragmatis dengan lembaga eksekutif seiring kepentingan jangka pendek legislatif dan partai politik yang sering berubah-ubah.[356]

Maka dari itu, fenomena terbentuknya model koalisi *Oversized Coalition* dalam perpolitikan Indonesia secara nyata telah terbukti tidak ideal. Model koalisi politik yang ada saat ini telah terbukti tidak seimbang, rawan menimbulkan praktik kolutif dalam pemerintahan dan berisiko menciptakan sistem *checks and balances* yang tidak ideal. Tim Perumus sendiri berpandangan bahwa solusi untuk meminimalisasi pragmatisme partai politik sekaligus mewujudkan relasi yang berimbang dan ideal antara Presiden dan DPR adalah dengan mengadakan perubahan pada sistem pelaksanaan pemilihan umum, dari yang berlangsung secara serentak menjadi berlangsung secara berkala dengan membagi waktu pelaksanaan pemilihan umum anggota DPR.

Untuk meninjau tingkat keberhasilan sistem pelaksanaan pemilihan umum secara berkala ini dalam mewujudkan *checks and balances* yang seimbang dan ideal, dapat dilakukan perbandingan pada penerapan sistem pelaksanaan pemilihan umum legislatif di Amerika Serikat. Sistem kekuasaan lembaga legislatif di Amerika Serikat menganut sistem dua kamar (bikameral) dengan *Senate* sebagai kamar atas (*upper house*) serta *House of Representative* (HoR) sebagai kamar bawah (*lower house*). Telah diketahui sebelumnya bahwa anggota *Senate* yang memiliki masa jabatan 6 (enam) tahun ini tidak dipilih dalam satu pemilihan umum yang bersamaan, tetapi dipilih dalam pemilihan umum secara berkala setiap dua tahun sekali untuk masing-masing memilih 1/3 (sepertiga) dari seluruh anggotanya.[357] Sementara untuk anggota HoR, berbeda halnya dengan anggota *Senate*, tidak dipilih secara berkala tetapi dipilih secara serentak setiap dua tahun sekali.[358]

Berdasarkan pemaparan tersebut, terlihat bahwa model pemilihan umum terhadap anggota kedua lembaga tersebut satu sama lainnya

---

355 *Ibid*.

356 Firman Manan, "Relasi Eksekutif - Legislatif dalam Presidensialisme Multipartai di Indonesia," *Jurnal Wacana Politik* 2 (Oktober 2017), hlm. 104.

357 United States of America, *The Constitution of the United States*, Art. I sec. 3.

358 *Ibid,* Art. I sec. 2.

memiliki perbedaan. Akan tetapi, hal tersebut tidak secara mutlak menutup ruang kemiripan di antara keduanya. Kemiripan tersebut dapat ditinjau dari tujuan pengadaan sistem pelaksanaan pemilihan umum pada masing-masing lembaga tersebut. Para pembentuk Konstitusi Amerika Serikat (*the Framers*) mendesain pemilihan anggota HoR setiap dua tahun sekali dengan maksud agar para anggota HoR ini dapat lebih dekat dengan para konstituennya dan senantiasa dapat menyesuaikan diri dengan preferensi kebijakan dari para konstituennya tersebut.[359] Sementara itu, selain ditujukan untuk meminimalisasi pengaruh euforia politik terhadap lembaga *Senate*,[360] secara filosofisnya pelaksanaan pemilihan anggota secara berkala pada *Senate* juga dipandang sebagai bentuk regenerasi periodikal oleh rakyat untuk mengurangi ekses yang ditimbulkan dari masa jabatan yang lebih lama, seperti kekuasaan yang terlalu terakumulatif.[361] Maka dari itu, kesamaan dari sistem pelaksanaan pemilihan umum untuk HoR dan *Senate* terletak pada kesamaan dari maksud perancangan kedua sistem tersebut untuk menempatkan rakyat beserta dengan kepentingannya pada posisi yang strategis dalam mempengaruhi kedudukan anggota-anggota legislatif.

Menjadi menarik untuk diperhatikan kala sistem pemilihan anggota legislatif tersebut disejajarkan dengan mekanisme pemilihan Presiden Amerika Serikat yang dipilih setiap 4 (empat) tahun sekali.[362] Akibat pelaksanaan pemilihan umum Presiden yang dilangsungkan setiap empat tahun sekali, HoR setiap dua tahun sekali, dan *Senate* setiap dua tahun sekali secara berkala, maka praktik pelaksanaan pemilihan umum Presiden ini pun akhirnya selalu berjalan secara berbarengan dengan pemilihan umum anggota HoR dan salah satu dari kelas pemilihan Senate (*Class of Senate*). Implikasi lebih lanjut dari waktu pelaksanaan pemilihan umum yang demikian adalah pelaksanaan pemilihan umum sela di tengah masa jabatan Presiden (*midterm election*) untuk memilih kembali anggota HoR serta *Class of Senate* lainnya. Sistematika waktu pemilihan umum yang demikian tentunya akan memicu kemungkinan timbulnya dinamika-

359 James Madison, "No. 56," dalam *The Federalist by Alexander Hamilton, John Jay, and James Madison*, ed. George W. Carey dan James McClellan (Indianapolis: Liberty Fund, 2001), hlm. 291-292.

360 MacNeil dan Baker, *The American Senate*, hlm. 15.

361 Jonathan Elliot, ed., *Elliot's Debates: The Debates in the Several State Conventions on the Adoption of the Federal Constitution Vol. II*, (1836–59), hlm. 524.

362 United States of America, *The Constitution*, Art. II sec. 1.

dinamika politik yang dapat mempengaruhi praktik penyelenggaraan negara.

Asumsi mengenai adanya dinamika politik yang ditimbulkan dari sistem pelaksanaan pemilihan umum di Amerika Serikat nyatanya telah terjawab secara positif dari temuan-temuan penelitian yang telah diselenggarakan pada beberapa kesempatan sebelumnya. Dari penelitian-penelitian tersebut, ditemukan bahwa terdapat hubungan yang erat antara kedudukan Presiden dengan hasil dari pemilihan-pemilihan umum legislatif tersebut, khususnya untuk *midterm election*.[363] Hal ini sekurang-kurangnya didasari pada fakta bahwa Partai pengusung Presiden sejak era *New Deal* di bawah Franklin Delano Roosevelt telah kehilangan kursi di HoR pada 19 dari 22 kali pelaksanaan midterm election.[364] Dalam periode yang sama pula, Partai Pengusung Presiden kehilangan kursi di Senate pada 15 dari 22 kali pelaksanaan *midterm election*.[365] Fakta-fakta ini menunjukkan bahwa terdapat tendensi kekalahan partai pengusung Presiden dalam suatu penyelenggaraan midterm election.

Menanggapi temuan dari *midterm election* tersebut, beberapa ahli telah saling mengajukan teori untuk mencari penyebab dari kemunculan fenomena tersebut. Teori yang pertama berkaitan dengan "*surge and decline,*" yakni kondisi ketika fenomena kemenangan besar Presiden terpilih beserta dengan partai pengusungnya (*landslide*) pada kenyataannya tidak terulang lagi pada pelaksanaan *midterm election*.[366] Hal tersebut diakibatkan oleh penurunan partisipasi *swing voter*s–yang pengaruhnya besar dalam kemenangan Presiden–pada *midterm election*.[367] Dalam kondisi tersebut, akan timbul gejala *withdrawn coattail* terhadap partai pengusung Presiden pada pelaksanaan *midterm election* berikutnya.[368]

---

363 Stephen Nicholson dan Gary Segura, "Midterm Elections and Divided Government: An Information-Driven Theory of Electoral Volatility," *Political Research Quarterly* 3 (September 1999), hlm. 611.

364 United States House of Representative, "Party Divisions of the House of Representatives," https://history.house.gov/Institution/Party-Divisions/Party-Divisions/, diakses 22 Juni 2021.

365 United States Senate, "Party Division," https://www.senate.gov/history/partydiv.htm, diakses 22 Juni 2021.

366 Nicholson dan Segura, "Midterm Elections," hlm. 611.

367 *Ibid.*

368 Robert S. Erikson, "Explaining Midterm Loss: The Tandem Effects of Withdrawn Coattails and Balancing," *SSRN Electronic Journal* 50 (Agustus 2010), hlm. 5.

Kemudian, terdapat pula *balance theory* yang muncul pada pelaksanaan pemilihan umum Presiden yang hasilnya cukup berimbang.[369] Pada kondisi tersebut, akan timbul kecenderungan perilaku dari pemilih untuk memilih partai oposan dari Presiden pada pelaksanaan *midterm election*.[370] Penyebab dari perilaku ini adalah faktor kondisi ekonomi, ketidakpopuleran Presiden, ataupun yang paling utama ialah adanya keinginan pemilih untuk menyeimbangkan komposisi ideologi pada lembaga pilihan rakyat (*balancing*).[371] Menurut Erikson, kecenderungan yang muncul dari dua teori ini menjadikan fenomena kekalahan partai pengusung presiden pada setiap penyelenggaraan *midterm election* menjadi suatu hal yang hampir pasti terjadi.[372]

Meskipun begitu, kekalahan Presiden dalam pelaksanaan *midterm election* bukanlah suatu hal yang mutlak. Pada beberapa kesempatan, terjadi anomali dalam pelaksanaan *midterm election* yang berlangsung di tahun 1998 dan 2002, ketika partai pengusung Presiden Bill Clinton dan George W. Bush tidak mengalami penurunan jumlah perolehan kursi di HoR dan *Senate*.[373] Adapun penyebab anomali tersebut ialah tingginya popularitas kedua figur pada masing-masing periode tersebut.[374] Terjadinya anomali yang demikian dapat ditinjau menurut teori "referendum," yakni bahwa *midterm election* ialah ajang pemilih menunjukkan persetujuan terhadap Presiden saat itu dengan memilih partai pengusungnya, dan begitu pula

---

369 *Ibid,* hlm. 6.

370 Alberto Alesina dan Howard Rosenthal, *Partisan Politics, Divided Government, and the Economy*. (New York: Cambridge University Press, 1995), hlm. 147.

371 Joseph Bafumi, Robert S. Erikson, dan Christopher Wlezien, "Balancing, Generic Polls, and Midterm Congressional Elections," *The Journal of Politics* 3 (July 2009), hlm. 711.

372 Erikson, "Explaining Midterm Loss", hlm 2, 6.

373 Pada tahun 1998, Partai Demokrat sebagai pengusung Presiden Bill Clinton mengalami kenaikan perolehan kursi di HoR, dari yang mulanya berjumlah 207 kursi menjadi 211 kursi. Sementara pada pemilihan umum yang sama, perolehan kursi Senat Partai Demokrat mengalami stagnasi. Kemudian untuk tahun 2002, Partai Republikan sebagai pengusung Presiden George W. Bush mengalami kenaikan perolehan kursi di HoR maupun Senat. Perolehan kursi di HoR meningkat dari 221 kursi menjadi 229 kursi, semdangkan perolehan kursi di Senat mengalami peningkatan 1 kursi menjadi 51 kursi

374 James E. Campbell, "The 2002 Midterm Election: A Typical or an Atypical Midterm," https://www.acsu.buffalo.edu/~jcampbel/documents/PS2002Midterm.pdf, diakses 22 Juni 2021.

berlaku sebaliknya.[375] Dengan ini, jelas bahwa sikap pemilih pada dua *midterm election* tersebut didorong oleh dukungan yang besar terhadap kedudukan dan kebijakan dari Presiden. Oleh karena itu, dinamika sosial, politik, dan ekonomi yang ada di masyarakat menjadi faktor penentu hasil *midterm election*.

Berdasarkan tinjauan tersebut, terlihat bahwa adanya *midterm election* ini telah menimbulkan efek yang cukup besar pada praktik penyelenggaraan negara di Amerika Serikat. Apabila dihubungkan dengan *original intent* dari *the framers* sebagaimana yang telah disebutkan sebelumnya, nyata bahwa kedudukan rakyat dalam pelaksanaan pemilihan umum legislatif (khususnya *midterm elections*) ini pada praktiknya telah mengalami ekstensifikasi. Rakyat tidak lagi hanya berkedudukan mempengaruhi perilaku elektoral dari anggota legislatif saja, tetapi dalam waktu yang bersamaan rakyat juga turut mempengaruhi posisi politik Presiden dalam penyelenggaraan negara.[376] Oleh karena itu, telah terlihat dengan jelas bahwa penerapan sistem ketatanegaraan di Amerika Serikat ini telah menempatkan rakyat pada kedudukan yang penting dalam mempengaruhi jalannya negara.

Dengan melihat pemaparan-pemaparan tersebut, tampak bahwa pelaksanaan *midterm election* merupakan sarana yang telah terbukti mampu menjadi alat rakyat untuk memoderasi penyelenggaraan negara. Melalui temuan yang menunjukkan bahwa terdapat tendensi dari rakyat untuk memenangkan partai oposisi dalam pelaksanaan *midterm election*, maka hal ini secara linear berimplikasi pada peningkatan daya tawar politik dari oposisi dalam struktur kekuasaan legislatif. Menguatnya kedudukan oposisi ini tentunya tidak hanya berimplikasi pada terbentuknya relasi yang kian berimbang dalam lingkup legislatif, tetapi juga terhadap hubungan eksternal lembaga legislatif dengan lembaga eksekutif sebagai penyelenggara pemerintahan. Relasi yang berimbang ini dengan jelas turut membentuk konstruksi sistem *checks and balances* yang ideal antara Presiden dengan lembaga legislatif.

Berkaitan dengan hubungan antara penerapan *midterm election* dengan rancangan Tim Perumus terkait dengan mekanisme sistem pelaksanaan pemilihan umum secara berkala, Tim Perumus hendak

375 James E. Campbell, "Explaining Presidential Losses in Midterm Congressional Elections," *The Journal of Politics* 4 (November 1985), hlm. 1142.

376 M. J. C. Vile, *Politics in the USA*, (New York: Routledge, 2007), hlm. 151.

mengupayakan agar dengan terlaksananya sistem pelaksanaan pemilihan umum secara berkala ini, maka terbentuknya *oversized coalition* yang telah terbukti tidak ideal akan terhindarkan. Tim Perumus berharap agar sistem pelaksanaan pemilihan umum secara berkala ini, sebagaimana halnya *midterm election*, dapat menjadi sarana untuk memoderasi penyelenggaraan negara, meningkatkan daya tawar oposisi dalam pemerintahan, serta meningkatkan kontrol dari rakyat terhadap lembaga legislatif ataupun eksekutif, sehingga tindakan pragmatisme partai politik akan terminimalisasi melalui pengawasan rakyat yang rutin dilakukan secara berkala. Untuk itu, harapannya dengan sistem pelaksanaan pemilihan umum secara berkala ini maka rakyat akan memiliki *bargaining power* yang lebih kuat dalam mempengaruhi tindakan anggota legislatif secara khususnya agar senantiasa sejalan dengan ideologi partai ataupun ideologi dari konstituen yang memilihnya.

5. Praktek Empiris *Judicial Review* di Indonesia

a. Status Quo

Perubahan UUD 1945 yang terjadi dalam era reformasi telah menyebabkan MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara dan supremasi telah beralih dari supremasi MPR ke supremasi konstitusi. Karena perubahan yang mendasar ini maka perlu disediakan sebuah mekanisme institusional dan konstitusional serta hadirnya lembaga negara yang mengatasi kemungkinan sengketa antar lembaga negara yang kini telah menjadi sederajat serta saling mengimbangi dan saling mengendalikan (*checks and balances*).

Seiring dengan itu muncul desakan agar tradisi pengujian peraturan perundang-undangan perlu ditingkatkan tidak hanya terbatas pada peraturan di bawah undang-undang melainkan juga atas undang-undang terhadap UUD 1945. Kewenangan melakukan pengujian UU terhadap UUD 1945 itu diberikan kepada sebuah mahkamah tersendiri di luar Mahkamah Agung. Atas dasar pemikiran tersebut, adanya Mahkamah Konstitusi sendiri yang berdiri sendiri di samping Mahkamah Agung menjadi sebuah keniscayaan.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia memiliki kewenangan untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar.

Kewenangan ini diberikan oleh UUD NRI 1945 khususnya dalam ketentuan Pasal 24 C ayat (1) yang menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Apabila suatu peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang diduga bertentangan dengan undang-undang maka pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung. Pemberian kewenangan pengujian ini diatur dalam ketentuan Pasal 24 A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yaitu Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.

b. Permasalahan yang Dihadapi

Dalam perkembangan pelaksanaan kewenangan Mahkamah Konstitusi, terdapat sebuah diskursus yang selalu menjadi perdebatan dalam forum-forum akademis dan ilmiah, yakni terkait dengan gagasan agar Mahkamah Konstitusi diberi kewenangan untuk melakukan *judicial review* terhadap semua produk perundang-undangan. Terdapat beberapa alasan mengapa gagasan ini muncul, yang akan dijabarkan dalam penjelasan di bawah ini.

1) Dalam perkembangannya, terdapat produk hukum yang posisinya berada di bawah undang-undang seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah yang tidak bertentangan dengan undang-undang, tetapi malah bertentangan dengan konstitusi, sehingga menimbulkan kerugian konstitusional terhadap warga negara dan tidak ada saluran hukum yang tersedia, kecuali dilakukan *judicial review* terhadap ketentuan itu di Mahkamah Agung. Namun, Mahkamah Agung hanya memiliki kewenangan untuk melakukan uji legalitas atas produk hukum yang posisinya berada di bawah undang-undang terhadap undang-undang dan tidak berwenang melakukan uji konstitusionalitas produk itu terhadap UUD NRI 1945. Keterpisahan atau dualisme kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan oleh dua lembaga Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi dalam kenyataannya menimbulkan konflik kelembagaan antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, sehingga

tidak akan mampu menciptakan sinkronisasi, harmonisasi, dalam rangka penataan regulasi;

2) Terdapat kekosongan hukum mengenai pengujian Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (selanjutnya disebut Ketetapan MPR) dan kelak juga terhadap Peraturan Negara. Ketetapan MPR adalah bentuk produk legislatif yang merupakan keputusan musyawarah Majelis Permusyawaratan Rakyat baik yang berlaku ke dalam majelis sendiri maupun yang berlaku di luar majelis sendiri. Meskipun setelah dilakukannya perubahan terhadap UUD 1945 Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi memiliki kewenangan untuk mengeluarkan ketetapan sebagai produk hukum yang bersifat mengatur, ada delapan Ketetapan MPR(S) yang hingga kini dinyatakan tetap berlaku. Ketetapan MPR diatas yang masih dinyatakan berlaku yang didasarkan atas Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2003. Munculnya Ketetapan MPR dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Perancangan Peraturan Perundang-Undangan tentu saja berimplikasi pada sistem hukum di Indonesia. Kedudukan Ketetapan MPR sebagai bagian dari jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan tentu saja menimbulkan perdebatan dan perbedaan pandangan di kalangan ahli hukum mengenai tepat atau tidaknya Ketetapan MPR berada di dalam hierarki peraturan perundang-undangan, hal ini dikarenakan sebelumnya dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 Ketetapan MPR tidak termasuk kedalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Adapun ketentuan pasal yang mengatur mengenai Ketetapan MPR dimasukkan kembali ke dalam hierarki Peraturan Perundang Undangan yang diatur dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Ketentuan pasal diatas menempatkan kedudukan Ketetapan MPR berada di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan berada di atas Undang-Undang.

6. Kondisi Sistem Kedaruratan Nasional di Indonesia

Berkaitan dengan penerapan dari situasi kedaruratan nasional, terdapat dua ketentuan mendasar dalam konstitusi yang digunakan untuk menghadapi situasi tidak normal ini. Pertama adalah Pasal 12 UUD NRI 1945 yang berbunyi "Presiden menyatakan keadaan bahaya, syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang".[377] Selain itu, dikenal juga Pasal 22 UUD NRI 1945 tentang peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu) yang ayat (1) nya berbunyi "Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang."[378] Keduanya sering dianggap sebagai pasal yang berbicara mengenai kemungkinan presiden untuk mendapatkan otorisasi untuk melakukan tindakan-tindakan yang diperlukan dalam rangka menanggulangi problem kedaruratan nasional.

Klausul dalam Pasal 12 UUD NRI 1945 tersebut merupakan landasan konstitusional terkait dengan penerapan Hukum Tata Negara Darurat. Berdasarkan ketentuan Pasal ini, Presiden dapat menetapkan keadaan bahaya dan atas penetapan keadaan bahaya tersebut, maka Presiden dapat melakukan penyimpangan hukum normal dalam kondisi darurat secara konstitusional.[379] Penafsiran dari rumusan Pasal 12 UUD NRI 1945 tersebut dapat mengacu pendapat dari M. Yamin yang memperbandingkan ketentuan Pasal 12 UUD NRI 1945 ini dengan konsep *staat van beleg*. Istilah tersebut menjelaskan bahwa negara tengah menghadapi situasi di bawah ancaman yang membahayakan (*dangerous threat*).[380] A. B. Kusuma menjelaskan secara lebih jauh lagi bahwa *Staat van beleg* ini erat kaitannya dengan konsep yang telah muncul sedari abad pertengahan, yakni ketika kekuasaan sipil sementara beralih menjadi kekuasaan militer ketika negara dalam keadaan bahaya akibat ancaman militer.[381] Ketentuan

---

377 Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945, Ps. 12

378 *Ibid,* Ps. 22 ayat (1)

379 Fitra Arsil dan Qurrata Ayuni, "Model Pengaturan Kedaruratan dan Pilihan Kedaruratan Indonesia dalam Menghadapi Pandemi COVID-19," *Jurnal Hukum dan Pembangunan 2* (April-Juni 2020), hlm. 426.

380 Muhammad Yamin, Naskah-Persiapan Undang-Undang Dasar 1945: Disiarkan dengan Dibubuhi Tjatatan, Volume 1, (Jakarta: Jajasan Prapantja, 1959), hal. 265.

381 RM.A.B. Kusuma, (et al)-Sekretariat Negara Republik Indonesia (Setneg RI), Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), 28 Mei 1945-22 Agustus 1945, (Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1998).

ini menurunkan satu peraturan pelaksana dalam Undang-Undang (Prp) 23 Tahun 1959 tentang Penetapan Keadaan Bahaya (UU 23/prp/1959). UU 23/prp/1959 ini mengatur mengenai tiga kondisi kedaruratan yang terdiri atas Darurat Sipil, Darurat Militer, dan Darurat Perang. Maka dari itu, persepsi yang terbentuk dari pengejawantahan persepsi terkait ketentuan dalam Pasal 12 UUD NRI 1945 ini cenderung terbatas pada kondisi darurat yang mengancam pertahanan dan keamanan negara saja.

Selanjutnya, Pasal 22 UUD NRI 1945 tersebut memuat klausul yang memberikan legitimasi bagi Presiden untuk menerbitkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (perppu) tanpa keterlibatan parlemen dalam pembentukannya. Presiden dapat menerbitkan perppu ini atas dasar 'hal ihwal kegentingan memaksa'. Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti menyatakan bahwa yang dimaksud oleh Pasal 22 UUD NRI 1945 dengan "kegentingan memaksa" pada dasarnya memiliki perbedaan secara diametral dengan frasa "keadaan bahaya" menurut Pasal 12 UUD NRI 1945.[382] Secara sederhana, frasa "kegentingan memaksa" bermakna suatu kondisi ketika Presiden menafsirkan bahwa terdapat kebutuhan melakukan suatu pengaturan ketika waktu yang ada nyatanya terbatas dan tidak memungkinkan untuk dilakukannya proses legislasi biasa.[383] Mahkamah Konstitusi dalam Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009 telah menetapkan tiga syarat sebagai parameter dalam menetapkan perppu, yakni: (i) Adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang; (ii) Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada Undang-Undang tetapi tidak memadai; (iii) 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.[384] Maka dari itu, kegentingan memaksa dalam sistem hukum Indonesia memiliki ruang lingkup yang luas dan tidak harus merujuk kepada keadaan yang membahayakan (*dangerous threat*).

---

382 Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Perspektif Ajaran Konstitusi dan Prinsip Negara Hukum, "Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum", Volume 4, Nomor 2, 2017, 222-243, hal. 230 dan 238.

383 Fitra Arsil, Menggagas Pembatasan Pembentukan Dan Materi Muatan Perppu: Studi Perbandingan Pengaturan Dan Penggunaan Perppu Di Negara-Negara Presidensial, "Jurnal Hukum & Pembangunan", Vol. 48 No. (1), 2018, 1-21, hal. 2.

384 Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan No. 138/PUU-VII/2009, hlm. 19.

a. Urgensi Perubahan Paradigma dan Harmonisasi Ruang Lingkup Hukum Tata Negara Darurat

Pada dasarnya, nyata bahwa terdapat permasalahan dari konstruksi Pasal 12 UUD NRI 1945 dan efek yang ditimbulkannya pada praktek penyelenggaraan negara. Seperti telah disebutkan sebelumnya, pengejawantahan Pasal 12 UUD NRI 1945 ini masih berangkat dari konsep klasik-primitif yang memandang jangkauan keadaan bahaya hanya mencakup kedaruratan yang bersifat militeristik. Padahal, nyatanya konsep keadaan darurat ini telah kian berkembang lebih jauh daripada jangkauan yang demikian. Menurut pandangan Alexander Domrin dengan mengutip A. Hamann, dasar pemberlakuan keadaan darurat nyatanya telah mengalami perkembangan lebih jauh dengan memiliki 7 (tujuh) ruang kategori, di antaranya (1) Invasi asing; (2) Tindakan publik yang bertujuan subversi rezim konstitusional; (3) Pelanggaran serius mengancam ketertiban umum dan keamanan; (4) Bencana; (5) Pemogokan dan kerusuhan di bidang penting dari perekonomian; (6) Gangguan penting dalam pelayanan publik dan (7) Kesulitan di bidang ekonomi dan keuangan.[385] Pendapat dari Hamann tersebut telah dengan jelas menegaskan bahwa ruang lingkup terjadinya keadaan darurat ini secara kontemporer telah mengalami perluasan cakupan hingga ke lingkup yang non-militeristik.

Terlepas dari perspektif pembentuk undang-undang terkait paradigma ruang lingkup kedaruratan dalam Pasal 12 UUD NRI 1945, pada perkembangan terkini telah dikeluarkan beberapa undang-undang yang melandasi pengaturan terkait keadaan darurat non-militeristik. Undang-undang tersebut di antaranya 1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana (UU No. 24/2007); 2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 Tentang Penanganan Konflik Sosial (UU No. 7/2012); 3) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Kekarantinaan Kesehatan (UU No. 6/2018), dan 4) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan (UU No. 9/2016).[386] Terdapat satu kemenarikan pada undang-undang yang telah disebutkan sebelumnya tersebut, yakni bahwa seluruh undang-undang tersebut tidak menempatkan Pasal 12 UUD NRI 1945 sebagai konsiderans.[387]

---

385 Domrin N Alexander, T*he Limits of Russian Democratisation Emergency Powers and State of Emergency*. (London & New York: Routledge, 2006), hlm. 1.

386 Arsil dan Ayuni, "Model Pengaturan Kedaruratan, hlm. 432.

387 *Ibid*.

Akan tetapi, keempat undang-undang tersebut dengan jelas mengenal konsep-konsep yang berkaitan erat dengan status kedaruratan. Seperti dalam UU No. 24/2007, dikenal adanya terminologi "tanggap darurat bencana" dan "status keadaan darurat bencana."[388] Sementara pada UU No. 7/2012, ciri kedaruratan tampak dari pendekatan undang-undang ini dalam melakukan penghentian konflik yang di antaranya meliputi penghentian kekerasan fisik, penetapan Status Keadaan Konflik, tindakan darurat penyelamatan dan perlindungan korban, dan/atau bantuan penggunaan dan pengerahan kekuatan TNI.[389] Kemudian, dalam UU No. 6/2018, telah jelas bahwa salah satu konsep yang mendasari undang-undang ini ialah adanya kewenangan Presiden untuk menetapkan status Kedaruratan Kesehatan Masyarakat.[390] Terakhir, dalam UU No. 9/2016, terdapat suatu konsep dalam undang-undang ini yang menegaskan pemberian mandat bagi Presiden untuk menetapkan Krisis Sistem Keuangan dan penindak lanjutannya.[391] Maka dari itu, timbul kerancuan mengenai keberlakuan kedaruratan dalam kondisi-kondisi yang dipersyaratkan dalam undang-undang tersebut.

Kerancuan seperti yang dimaksud sebelumnya berkaitan dengan apakah tidak tunduknya keempat undang-undang tersebut pada rezim kedaruratan konstitusi mengindikasikan bahwa undang-undang tersebut tidak tunduk pada rezim kedaruratan keamanan sebagaimana *original intent* Pasal 12 UUD NRI 1945, ataukah malah tidak tunduk pada rezim kedaruratan secara umum. Mengenai yang terakhir ini sangat memungkinkan untuk terjadi apabila dilakukan penafsiran gramatikal pada ketentuan Pasal 12 UUD NRI 1945 yang diketahui tidak mengatur secara limitatif mengenai ruang lingkup kondisi keadaan darurat. Hal

388 Indonesia, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2007 Nomor 66, dan Tambahan Lembaran Negara (TLN) Nomor 4723, Ps. 1 Angka 10.

389 Indonesia, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial, Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2012 Nomor 116, dan Tambahan Lembaran Negara (TLN) Nomor 5315, Ps. 12.

390 Indonesia, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan, Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2018 Nomor 128, dan Tambahan Lembaran Negara (TLN) Nomor 6236, Ps. 10.

391 Indonesia, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan, Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2016 Nomor 70, dan Tambahan Lembaran Negara (TLN) Nomor 5872, Ps. 32 ayat (9).

inilah yang kemudian dapat menimbulkan kebingungan dari implementasi ketentuan Pasal 12 UUD NRI 1945 tersebut serta undang-undang yang berhubungan dengan kedaruratan tersebut. Kebingungan yang demikian tentunya menimbulkan ketidakpastian hukum bagi undang-undang mengenai kedaruratan seperti yang dimaksud sebelumnya.

Dalam halnya dipahami bahwa keempat undang-undang mengenai kedaruratan tersebut tidak tunduk pada konsepsi kedaruratan secara umum, maka hal tersebut menandakan bahwa keempat undang-undang tersebut murni tunduk pada ketentuan yang diberlakukan undang-undang saja. Penerapan keempat undang-undang yang tidak dijiwai oleh landasan konsepsi merupakan bentuk pengejawantahan positivisme hukum. Menurut pandangan positivisme hukum, keadilan dapat ditegakkan dengan menerapkan keputusan atau aturan yang berdasarkan pada ketentuan hukum yang telah disepakati bersama.[392] Kesepakatan bersama tersebut melahirkan hukum positif sebagai perangkat hukum tertulis yang dikeluarkan oleh penguasa (*sovereign*) dan mengandung perintah.[393] Maka dari itu, perangkat hukum tertulis yang telah diundangkan–dalam konteks ini ialah keempat undang-undang kedaruratan tersebut–merupakan hukum yang berlaku secara mutlak, tidak boleh ditawar, terlepas hukum itu efektif ataupun tidak. Hal ini berhubungan dengan esensi dari positivisme hukum yang memandang bahwa hukum memiliki sifat konkret, bebas nilai, imparsial, impersonal dan objektif.[394]

Pemahaman hukum menurut cara pandang positivistik ini memiliki permasalahan seiring dengan kesan kaku, tekstual, dan lepas dari ajaran moral yang ditimbulkannya.[395] Pandangan positivistik dalam konteks keempat undang-undang kedaruratan tersebut mengakibatkan ternegasikannya nilai-nilai, asas-asas dan ajaran-ajaran moral yang terkandung dari konsepsi hukum tata negara darurat itu sendiri. Cara pandang yang demikian akan mereduksi penegakan keadilan dalam konteks hukum tata negara darurat, seiring dengan pergeseran paradigma penegakan keadilan yang bersifat substansial menjadi keadilan bersifat formal menurut isi ketentuan peraturan perundang-undangan saja.[396]

392 Adji Samekto, *Pergeseran Pemikiran Hukum dari Era Yunani Menuju Postmodernisme*, (Jakarta: Konpress, 2015), hlm. 49.

393 Theo Huijbers, *Filsafat Hukum*, (Yogyakarta: PT. Kanisius, 2009), hlm. 33

394 Samekto, *Pergeseran Pemikiran*, hlm. 48.

395 Islamiyati, "Kritik Filsafat Hukum Positivisme sebagai Upaya Mewujudkan Hukum Yang Berkeadilan," *Law and Justice Journal 1* (November 2018), hlm. 90.

396 *Ibid*, hlm. 91.

Oleh karena itu, perlu dilakukan harmonisasi keberlakuan dari Pasal 12 UUD NRI 1945 ini agar tidak hanya mencakup kondisi bahaya pertahanan dan keamanan, tetapi juga mencakup setiap kondisi darurat yang tercakup dalam teori hukum tata negara darurat. Hal ini mengingat pentingnya kontekstualisasi ajaran-ajaran hukum tata negara darurat sebagai roh yang menjiwai seluruh aturan mengenai kondisi kedaruratan yang ada, termasuk halnya terkait pengaturan dan penerapan UU No. 24/2007, UU No. 7/2012, UU No. 6/2018, UU No. 9/2016, serta UU 23/prp/1959. Harmonisasi ini diperlukan untuk menjamin keselarasan penerapan prinsip hukum tata negara darurat dalam setiap konteks kedaruratan, sehingga kepastian hukum dapat terjamin dan penegakan hukum dalam kondisi darurat dapat berjalan dengan semestinya. Penegakan hukum yang ideal ini secara khususnya berfokus pada pembatasan-pembatasan terhadap tindakan negara dalam kondisi darurat yang diperlukan demi kesejahteraan masyarakat dan terjaminnya hak asasi manusia yang pokok (*non-derogable rights*).

b. Urgensi Pengaturan Pembatasan dalam Hukum Tata Negara Darurat

Pada perkembangan yang berjalan di negara demokrasi, beberapa negara yang memiliki ketentuan mengenai keadaan darurat dalam konstitusinya pada kenyataannya jarang mengaplikasikan ketentuan tersebut. Indonesia sebagai negara yang telah mengalami proses demokratisasi sejak awal reformasi tahun 1998 kenyataannya juga jarang mengaktifkan klausul kedaruratan yang terdapat pada Pasal 12 UUD NRI 1945. Penerapan keadaan darurat ini pernah beberapa kali dilakukan, seperti pada rezim Pemerintahan Abdurrahman Wahid untuk kasus darurat sipil di Maluku,[397] serta pada masa pemerintahan Megawati[398] dan Susilo Bambang Yudhoyono[399] untuk menetapkan darurat militer dan darurat sipil di Aceh.

397 Indonesia, Keputusan Presiden Nomor 88 Tahun 2004 tentang Keadaan Darurat Sipil di Provinsi Maluku dan Provinsi Maluku Utara.

398 Indonesia, Keputusan Presiden Nomor 28 Tahun 2003 tentang Pemberlakuan Status Darurat Militer di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

399 Indonesia, Keputusan Presiden Nomor 43 Tahun 2004 tentang Pernyataan Perubahan Status Keadaan Bahaya dengan Tingkatan Keadaan Darurat Militer menjadi Keadaan Bahaya dengan Tingkatan Keadaan Darurat Sipil di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Terdapat dua alasan utama yang menjadi patokan mengapa kewenangan ini jarang untuk diaplikasikan. Pertama, belum ada urgensi yang cukup besar untuk kemudian mengharuskan diterapkannya keadaan darurat.[400] Dalam hal ini, para penyelenggara negara cenderung berhati-hati dalam menerapkan kewenangan luar biasa yang demikian.[401] Pertimbangan yang matang dalam menerapkan keadaan darurat ini tentunya dapat dimaklumi apabila melihat bahwa dalam sejarahnya, tindakan *abuse of power* yang dipicu oleh penetapan keadaan darurat ini merupakan hal yang tidaklah jarang terjadi. Terdapat beberapa peristiwa yang dapat mengingatkan potensi *abuse of power* dari penetapan keadaan darurat, seperti keadaan masa darurat di India pada medio tahun 70-an, kemunculan tirani berkedok pemerintahan darurat di negara-negara Amerika Latin, serta penetapan keadaan darurat pada akhir masa Republik Weimar yang menandai kelahiran Nazi Jerman.[402]

Alasan-alasan tersebut kurang lebih memiliki hubungan dengan belum sempurnanya sistem hukum kedaruratan yang ada di beberapa negara tersebut. Salah satu penyebab yang dapat disoroti ialah masih besarnya pengaruh model sistem kedaruratan Romawi kuno (*Roman model)* terhadap sistem kedaruratan modern yang dibentuk di beberapa negara.[403] Hal ini dapat didukung oleh penelusuran terhadap rumusan klausul sistem kedaruratan yang cukup monumental, seperti yang ada pada Konstitusi Weimar ataupun Konstitusi Prancis 1958. Konsep sistem kedaruratan yang ada pada negara-negara modern ini, termasuk pula halnya yang diterapkan di Indonesia, kemudian dikenal sebagai "*neo-Roman model"*. Perbedaan terpenting antara sistem klasik yang ada pada *Roman model* dengan sistem pada *neo-Roman model* ialah bahwa para pengemban kekuasaan di zaman Romawi kuno (diktator) ini dipilih di antara orang-orang dengan kebajikan dan kemampuan khusus, sementara pada sistem modern para pengemban kekuasaan ini dipilih secara demokratis berdasarkan dukungan rakyat.[404] Keberadaan sistem yang rawan penyalahgunaan serta telah secara gradual tidak digunakan membuat perlunya reformulasi sistem baru untuk menghadapi keadaan darurat.

---

400 John Ferejohn dan Pasquale Pasquino, "The Law of the Exception: A Typology of Emergency Powers," *International Journal of Constitutional Law 2* (April 2004), hlm. 215.

401 *Ibid.*

402 *Ibid*, hlm. 212.

403 *Ibid*, hlm. 211

404 *Ibid*, hlm. 213.

C. STUDI KOMPARASI

1. Studi Komparasi Pokok-Pokok Haluan Negara

Berbagai negara di dunia telah memiliki sendiri macam-macam arah atau Haluan pembangunan negaranya. Banyak negara yang menempatkan Haluan pembangunan negaranya dalam konstitusi seperti India yang mempunyai Bab khusus mengenai Haluan negara.[405] Selain India, Irlandia juga mencantumkan Haluan negaranya dengan apa yang disebut dengan *Directive Principle of State Policy* dalam konstitusinya.[406] Perlu dilihat bagaimana negara-negara lain mengatur mengenai Haluan negaranya sendiri agar dapat melihat bagaimana sistem yang cocok untuk diterapkan di Indonesia.

a. India

India mencantumkan Haluan negara dalam bentuk *Directive Principles of State Policy* (DPSP) ke dalam Konstitusinya. Prinsip ini hampir mirip dengan prinsip Irlandia yang berisikan kebijakan ekonomi seperti negara harus menjamin kesejahteraan warganya, lalu terdapat juga jaminan Pendidikan dan ekonomi bagi masyarakat marjinal dan masyarakat adat di India serta perlindungan dari ketidakadilan serta eksploitasi, jaminan adanya gaji dan kondisi kerja yang baik. Lalu ada pengaturan mengenai hak asasi manusia seperti jaminan hak mendapatkan bantuan hukum, mendapatkan pekerjaan dan pendidikan, hak atas standar hidup yang baik dan peningkatan kesehatan publik. Selain itu, DPSP India juga mencantumkan mengenai perlindungan lingkungan hidup dan hutan, perlindungan monument nasional, pemisahan cabang yudisial dari cabang eksekutif dan juga mengatur mengenai pertahanan dan keamanan internasional hingga kearifan lokal India seperti organisasi desa *panchayats*.

DPSP dalam Konstitusi India hanya berlaku sebagai dasar penyusunan peraturan perundang-undangan, dan dapat ditegakkan di pengadilan apabila berisikan hak asasi manusia.[407] DPSP India dapat

---

405 SM Mehta, *A Commentary on Indian Constitutional Law*, (New Delhi: Deep & Deep Publications, 1990), hlm. 215.

406 Bambang Sadono dan Lintang Ratri Rahmiaji, "Reformulasi Garis-Garis Besar…," hlm. 216.

407 Mei Susanto, "Wacana Menghidupkan Kembali GBHN dalam Sistem Presidensil Indonesia," *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 17(3) (September 2017), hlm. 440-441.

dijadikan landasan argumen dan hak dalam Pengadilan.[408] Dari praktik pengadilan India, penafsiran atas DPSP ini memunculkan doktrin baru yaitu doktrin *harmonious construction*[409] dalam kasus *Hanif Quareshi Mohd. v. State of Bihar*.[410] Dalam kasus pengadilan membatalkan larangan penyembelihan semua hewan ternak, dengan dasar argumen Pasal 19 ayat (1) huruf (g)[411] dan Pasal 41 Konstitusi India yang merupakan DPSP.[412] Kasus lain yang memasukkan DPSP dalam pengadilan adalah kasus *Union Of India*. *v. Naveen Jindal & Anr*. Pengadilan berpendapat sebagai berikut

> *"We cannot shut our eyes to the statements made in Article 48-A of the Constitution of India which enjoins upon the State to protect and improve the environment and to safeguard the forests and wildlife of the country. What is destructive of the environment, forest and wildlife, thus, being contrary to the Directive Principles of the State Policy which is fundamental in the governance of the country must be given its full effect.*"

Kasus tersebut menegaskan bahwa Pasal 48-A Konstitusi India yang mengatur mengenai perlindungan lingkungan hidup harus dijalankan dengan penuh.[413] Pada intinya, DPSP dapat dijadikan dasar di Pengadilan apabila memang berisikan hak asasi manusia di dalamnya.[414] Walaupun dalam implementasinya penerapan DPSP di India ini masih jauh dari

408 DPSP tersebut pada awalnya tidak dapat ditegakkan di pengadilan, namun prinsip yang ada dalam DPSP menjadi landasan dalam penyelenggaraan negara dan terdapat kewajiban negara untuk menerapkan prinsip yang ada dalam membuat suatu kebijakan maupun undang-undang. Lihat: Srinivas Katkuri, "Role of Directive…," hlm. 57.

409 Doktrin ini merupakan doktrin dimana penafsiran akan pelaksanaan prinsip DPSP harus dilaksanakan sejalan dengan prinsip hak asasi manusia. Sehingga terjadi harmonisasi antara keduanya. Lihat: Srinivas Katkuri, "Role of Directive…," hlm. 58-59.

410 *Ibid*., hlm. 58-59.

411 Pasal tersebut menyebutkan bahwa "*Protection of certain rights regarding freedom of speech, etc.—(1) All citizens shall have the right to practise any profession, or to carry on any occupation, trade or business*."

412 Pasal tersebut menyebutkan bahwa "*Right to work, to education and to public assistance in certain cases.—The State shall, within the limits of its economic capacity and development, make effective provision for securing the right to work, to education and to public assistance in cases of unemployment, old age, sickness and disablement, and in other cases of undeserved want.*"

413 Srinivas Katkuri, "Role of Directive…," hlm. 59.

414 Bertus De Villiers, "The Socio-Economic Consequences of Directive Principles of State Policy; Limitations on Fundamental Rights," *South African Journal on Human Rights 8 No. 2* (1992), hlm. 198-199.

kata sempurna, namun tidak boleh ada pemerintah yang mengabaikan pembuatan kebijakan tanpa berorientasi pada kesejahteraan, kesehatan masyarakat, pendidikan, pemerataan ekonomi, dan lainnya. Secara umum, DPSP ini beroperasi dengan baik dan mengikat Pemerintah untuk membuat kebijakan dengan DPSP sebagai acuannya.[415]

b. Filipina

Sebagai negara dengan sistem presidensial yang sama dengan Indonesia, Filipina mempunyai Haluan negara yang disebut dengan *Declaration of Principles And State Policies* (DPSP). DPSP Filipina membedakan antara apa yang disebut dengan *Principles* dan *Policies*. Prinsip merupakan aturan yang mengikat (binding) dan harus untuk dipatuhi sementara kebijakan merupakan petunjuk (guidelines) orientasi negara.[416] *Principles* berisikan prinsip dasar kenegaraan Filipina contohnya antara lain adalah kedaulatan rakyat, bentuk pemerintahan, demokrasi, pemisahan Gereja dan Negara, supremasi sipil dan lainnya. Sementara *Policies* berisikan mengenai jaminan hak asasi manusia, reformasi agraria dan kekayaan sumber daya alam, jaminan keadilan sosial, pengakuan atas hak kesetaraan gender antara perempuan dan laki-laki, hingga jaminan kesehatan warga negara.

c. Brazil

Haluan bernegara Brazil ditentukan oleh *National Congress* nya sebagaimana disebutkan dalam Pasal 48 Konstitusi Brazil.[417] Disini *National Congress* berperan sebagai pihak yang mengesahkan dan menetapkan kebijakan dan perencanaan Haluan atau pembangunan negara namun hanya bersifat sektoral. Dalam konstitusinya Brazil juga mempunyai Haluan negara yang membidangi beberapa bidang tertentu secara sektoral. Hal ini tertuang dalam Bab VI tentang *Taxation and Budget*, Bab VII tentang *Economic and Financial Order* serta Bab VIII tentang *Social Order*. Pada Bab semua bab tersebut diatur terlebih dahulu

415 Srinivas Katkuri, "Role of Directive…," hlm. 58-59.

416 Susi Dwi Harijanti, "Merumuskan Ulang Garis-Garis Besar Haluan Negara," *Jurnal Majelis Edisi 4* (2016), hlm. 20.

417 *The National Congress shall have the power, with the sanction of the President of the Republic, which shall not be required for the matters specified in articles 49, 51 and 52, to provide for all the matters within the competence of the Union and especially on ….. II – pluriannual plan, budgetary directives, annual budget, credit transactions, public debt and issuance of currency; …. IV – national, regional and sectoral plans and programmes of development*. Lihat: Pasal 48 Konstitusi Brazil.

mengenai *general principles* nya lalu baru dimuat mengenai arah kebijakan perencanaan dan penganggarannya.[418]

Taxation and Budget menjadi pedoman bagi Presiden untuk menyusun anggaran perencanaan dan kebijakan sektoral tersebut. Bab VII tentang *Economic and Financial Order* pertama memuat mengenai prinsip umum dalam kegiatan ekonomi seperti kompetisi bebas, perlindungan konsumen, property pribadi dan lainnya. Lalu lanjut mengatur mengenai reforma agraria dan kebijakan agrikultur, kebijakan perkotaan, dan sistem keuangan negara. Sementara Bab VIII tentang *Social Order* berisi mengenai ketentuan umum seperti tujuan kesejahteraan sosial negara Brazil seperti adanya kesetaraan akses, manfaat dan layanan yang dirasakan oleh masyarakat perkotaan dan pedesaan dan lainnya. Bab tersebut selanjutnya juga mengatur mengenai hak kesehatan warga negara, jaminan sosial seperti jaminan sakit, kematian, lansia, pengangguran. Lalu juga mengatur mengenai bantuan sosial, Pendidikan, kebudayaan dan olahraga, sains dan teknologi dan sampai mengatur mengenai Lingkungan.

Berdasarkan perbandingan negara-negara tersebut, adanya Haluan negara sebagai suatu pedoman penyelenggaraan negara merupakan hal yang lazim dan memang dipakai di banyak negara. Kehadiran Haluan negara akan menjadi salah satu penyempurna akan adanya kebijakan pemerintah yang berkesinambungan satu sama lain. Konsep dalam negara-negara lain juga dapat diterapkan apabila memang Indonesia ingin menghidupkan kembali Haluan negara. India menjadi salah satu contoh negara yang menerapkan Haluan negara nya dengan baik. Terdapat mekanisme dimana haluan negara (DPSP) di India dapat dijadikan argumen atau landasan hak apabila berkaitan dengan hak asasi manusia. Hal tersebut memberikan suatu mekanisme pengawasan dari rakyat secara langsung agar segala kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah sejalan dengan haluan negara.

2. Studi Komparasi Forum Pengawasan Aktualisasi Negara

a. Belanda

Dalam membuka parlemen di Belanda , Raja akan menyampaikan pidato dari kerajaan yaitu Prinsjesdag atau kerap dikenal sebagai "Prince's Day".[419] *Prinsjesdag* ini merupakan Ekuivalensi dari Sidang Tahunan

418 Fence M. Wantu, *et al*., *Kajian Akademik Urgens*..., hlm. 77.

419 Government of the Netherlands, "Prince's Day", https://www.government.nl/topics/budget-day/princes-day, diakses 16 Juni 2021.

Indonesia. Pidato Raja ini berisi tentang rencana utama pemerintah untuk tahun depan.[420] Prinsjesdag akan dilaksanakan setiap Selasa ketiga di bulan September.[421]

Dalam pidato tersebut Raja akan menyampaikan hal-hal apa saja yang ingin dibelanjakannya dalam anggaran tahun mendatang, dan bagaimana ia mendapatkan anggaran tersebut.[422] Meskipun pidato tersebut dibacakan oleh Raja, namun Perdana Menteri-lah yang menyusun versi sementara dari Pidato tersebut berdasarkan masukan dari menteri lainnya.[423] Kemudian, versi sementara tersebut akan dibahas dengan Raja sebelum diselesaikan oleh Kabinet.[424]

b. Filipina

Di Filipina terdapat sidang tahunan yang dikenal sebagai *regular session* yang berlangsung setiap tahun.[425] Berdasarkan Pasal 15 Konstitusi Republik Filipina, *regular session* akan diselenggarakan satu kali setiap tahunnya tepatnya pada hari Senin keempat bulan Juli, namun Presiden dapat menggelar *special regular session* kapanpun dibutuhkan.[426] *Regular session* ini berfungsi sebagai bentuk laporan dan juga pertanggungjawaban dari kinerja Presiden. Berdasarkan Pasal 22, tiga puluh hari sebelum *regular session* berlangsung, Presiden harus menyerahkan laporan terkait Rancangan Undang-Undang alokasi umum, anggaran pengeluaran serta rencana sumber pendapatan.

Regular session juga dapat memakzulkan Presiden. Mekanisme

---

420 *Ibid.*

421 Dutch Royal House, "Prinsjesdag," https://www.royal-house.nl/topics/prinsjesdag, diakses 16 Juni 2021.

422 Rudy B. Andeweg dan Galen A. Irwin, *Governance and Politics of the Netherlands (Comparative Government and Politics),* (Belanda: Palgrave Macmillan, 2009), hlm. 47

423 Rudy B. Andeweg dan Galen A. Irwin, "*Governance and Politics…",* hlm. 70

424 *Ibid.*

425 House of Representative Republic of Phillipine, "Your Legislature", https://www.congress.gov.ph/legisinfo/?v=students, diakses 21 Juni 2021.

426 Pasal 15 Konstitusi Republik Filipina berbunyi Kongres akan diselenggarakan setiap tahun sekali pada hari Senin keempat bulan Juli, kecuali tanggal yang berbeda ditetapkan oleh hukum, dan akan terus berada di sesi untuk jumlah hari seperti yang dapat ditentukan sampai tiga puluh hari sebelum pembukaan sesi reguler berikutnya, khusus Hari Sabtu, Minggu , dan hari libur hukum. Presiden dapat memanggil sesi khusus kapan saja.

pemakzulan Presiden dalam Regular session diatur dalam Pasal 3 yakni DPR dan atau warga negara dapat mengajukan usul atas pemakzulan Presiden, kemudian setelah usul tersebut didengar, DPR akan melakukan *voting* dan akan memutuskan usul pemakzulan tersebut dalam hari kesepuluh sejak usul tersebut diterima.

c. Afrika Selatan

Ekuivalensi sidang tahunan di Afrika Selatan adalah *State of the Nation Address* (SONA). SONA memberikan ruang untuk Presiden berbicara dengan bangsanya dan untuk merefleksikan berbagai hal politik, ekonomi dan sosial dalam konteks domestik dan global, serta untuk menetapkan program tindakan Pemerintah untuk tahun mendatang.[427] Adapun manfaat dari SONA adalah:[428]

1. Menginformasikan kepada publik mengenai kinerja pemerintah satu tahun kebelakang.
2. Merefleksikan hubungan domestik dan hubungan internasional.
3. Menjabarkan rencana dan proyek untuk satu tahun kedepan.
4. Sebagai bentuk transparansi dan akuntabilitas pemerintah kepada publik.

3. Studi Komparasi Utusan Golongan

a. Singapura

Singapura adalah negara yang telah berpengalaman memiliki anggota parlemen yang tidak dipilih melalui pemilihan umum sejak 1990. Parlemen Singapura memiliki tidak lebih dari sembilan orang Utusan Golongan yang disebut sebagai *Nominated Member of Parliament* (NMP). Dari namanya, *nominated,* menunjukkan bahwa NMP tidak dipilih dalam pemilu, melainkan dinominasikan dan diangkat. Presiden Singapura akan melantik sembilan orang menjadi NMP dari calon-calon yang telah diseleksi oleh Komisi Spesial Pilihan yang diketuai oleh Ketua Parlemen

427 Republic of South Africa, "State of the Nation Address 2021", https://www.gov.za/SONA2021, diakses 21 Juni 2021.
428 *Ibid.*

Singapura (*Speaker*).[429] Pengangkatan anggota parlemen dari unsur NMP bertujuan agar pembahasan di parlemen Singapura mendapat pandangan yang independen dan nonpartisan.[430] Mengingat para NMP bukanlah anggota partai politik sehingga di dalam memberikan pendapatnya akan terbebas dari ikatan politik dan ikatan elektoral.

NMP memiliki hak dan fungsi yang sama dengan anggota Parlemen Singapura yang dipilih secara langsung melalui pemilu. Namun, karena NMP tersebut tidak dipilih melalui pemilihan umum, tetapi diangkat oleh Parlemen Singapura, maka Konstitusi Singapura membatasi hak memilih NMP ini. Berdasarkan Pasal 39 ayat (2) Konstitusi Singapura, NMP tidak memiliki hak memilih atas keputusan berkenaan dengan:[431] (1) perubahan konstitusi; (2) undang-undang terkait anggaran dan pendapatan dan belanja negara (3) Undang-undang yang terkait dengan pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa serta keuangan negara; (4) Mosi tidak percaya kepada pemerintah ; (5)Pemakzulan presiden; dan (6)Hal-hal lain yang diatur oleh Konstitusi Singapura.

b. Bangladesh

Konstitusi Bangladesh memberikan pengaturan yang secara tersurat mengandung ciri *affirmative action* pada pengaturan mengenai keanggotaan parlemennya (disebut *House of Nation*). Ciri *affirmative action* tampak dari adanya kursi khusus yang dialokasikan untuk perempuan (*reserved seats*) Berdasarkan Pasal 65 Konstitusi Bangladesh, parlemen memiliki 300 anggota yang ditambah dengan 50 anggota yang secara khusus diisi oleh golongan perempuan.[432] Namun, ketentuan khusus kuota 50 orang anggota untuk perempuan bersifat sementara karena hanya berlaku selama 25 tahun sejak parlemen hasil pemilu yang diadakan setelah Perubahan Ke-16 Konstitusi Bangladesh pada 2018. Ketentuan tersebut Tim Penulis

429 Anonim, "What Exactly Does A Nominated Member of Parliament Do?," https://www.gov.sg/article/what-exactly-does-a-nominated-member-of-parliament-do, diakses 22 Juni 2021.

430 Anonim, "Members of Parliament," https://www.parliament.gov.sg/about-us/structure/members-of-parliament, diakses 21 Juni 2021.

431 Constitution of Singapore, https://sso.agc.gov.sg/Act/CONS1963#P1VI-, diakses 17 Juni 2021.

432 Anonim, "17th amendment: Cabinet clears reserved seats for women in parliament for 25 more years," https://bdnews24.com/bangladesh/2018/01/29/17th-amendment-cabinet-clears-reserved-seats-for-women-in-parliament-for-25-more-years, diakses 21 Juni 2021.

kutip sebagai berikut:[433]

Praktek pemberian kuota khusus bagi perempuan dan bersifat sementara sudah menjadi bagian dari perjalanan sejarah Konstitusi Bangladesh. Pemberian kuota khusus (*reserved seats)* bagi perempuan telah menjadi isu sejak penyusunan konstitusi sejak kemerdekaan di tahun 1972. Terakhir, kebijakan kuota khusus diatur melalui Perubahan Ke-16 Konstitusi Bangladesh yang disahkan pada 2018 lalu.[434]

Namun, terdapat beberapa kritik yang ditujukan kepada sistem kuota khusus bagi perempuan. Cara pemilihan anggota dari kuota khusus adalah dengan membagi kuota yang dengan dengan jumlah perolehan suara partai politik yang ada di parlemen. Para calon anggota yang mengisi kuota perempuan adalah anggota partai politik dan bukannya anggota independen. Kemudian, masing-masing partai politik akan mengajukan nama sejumlah kuota hasil pembagian di atas untuk dilantik mengisi kuota khusus tersebut.[435] Hal itulah yang dikritisi sehingga keberadaan mereka sekadar untuk hadir sidang saja. Terbukti meskipun telah ada kuota khusus, jumlah anggota kabinet dari unsur perempuan masih sangat rendah.[436]

4. Komparasi Sistem Pelaksanaan Pemilihan Umum

Berdasarkan studi komparasi, didapati beberapa negara yang Tim Perumus pandang layak untuk dirujuk sebagai perbandingan. Beberapa negara tersebut menerapkan *staggered election,* berikut dengan beberapa mekanisme yang berkaitan. Adapun studi komparasi tersebut dapat diuraikan sebagai berikut.

a. Komparasi Pemilihan Anggota *Senate* dan *House of Representatives* di Amerika Serikat

Pada perbandingan dengan Amerika Serikat, Tim Perumus ingin meninjau karakteristik dari dua lembaga legislatif yang ada di Amerika Serikat, yakni *House of Representatives* (HoR) dan *Senate.* HoR merupakan

433 Anonim, "Constitution of the People's Republic of Bangladesh," http://bdlaws.minlaw.gov.bd/act-367/section-24619.html, diakses 21 Juni 2021.

434 Sahnawaj Mahmood Chowdhury, "Reserved Seats for Women in the Parliament of Bangladesh - A Critical Analysis of Meaningful Representation," *SSRN,* (December 2019), hlm. 11-12.

435 *Ibid.,* hlm. 12.

436 *Ibid.,* hlm. 18.

lower house dari lembaga legislatif di Amerika Serikat yang setiap anggotanya dipilih secara serentak setiap dua tahun sekali.[437] Sementara *Senate* adalah *upper house* dari lembaga legislatif di Amerika Serikat yang anggotanya mengemban masa jabatan selama 6 (enam) tahun dan tidak dipilih dalam satu pemilihan umum yang bersamaan. Anggota *Senate* dipilih dalam pemilihan umum secara berkala tiap dua tahun sekali untuk masing-masingnya memilih 1/3 (sepertiga) dari seluruh anggotanya.[438] Pelaksanaan pemilihan umum yang demikian berimplikasi pada penyelenggaraan pemilihan anggota HoR yang senantiasa berbarengan dengan salah satu dari penyelenggaraan pemilihan untuk sepertiga dari anggota *Senate* tersebut. [439]

b. Komparasi Pemilihan Anggota *Sénat* di Perancis

Sénat merupakan *upper house* dari lembaga legislatif di Perancis. Sejak tahun 2003, telah dibentuk undang-undang untuk memodernisasi kelembagaan dari *Sénat*.[440] Masa jabatan telah dikurangi dari yang sebelumnya 9 tahun menjadi 6 tahun.[441] Sejak tahun 2011, pemilihan umum secara berkala diselenggarakan setiap tiga tahun sekali untuk memilih setengah dari anggota *Sénat*.[442]

c. Komparasi Pemilihan Anggota *Cámara de Diputados* di Argentina

Cámara de Diputados merupakan *lower house* dari lembaga legislatif di Argentina. *Cámara de Diputados* ini memiliki keunikan tersendiri dikarenakan berbeda dengan *lower house* pada umumnya, anggota lembaga ini dipilih melalui mekanisme *staggered election*.[443] Implikasi dari pelaksanaan *staggered election* yang demikian menjadikan penyelenggaraan pemilihan untuk anggota *Cámara de Diputados* terlaksana untuk setiap dua tahun sekali, untuk masing-masing anggota

---

437 United States of America, *The Constitution of the United States,* Art. I sec. 3.

438 *Ibid*, Art. I sec. 2.

439 Achmad Nasrudin Yahya, "Rekonsiliasi Nasional, Alasan Prabowo Gabung Kabinet Jokowi," https://nasional.kompas.com/read/2020/04/23/09505171/rekonsiliasi-nasional-alasan-prabowo-gabung-kabinet-jokowi, diakses 17 Juni 2021.

440 Willumsen dan Goetz, "How does Staggered Membership, hlm. 270.

441 *Sénat*, "The Senatorial Elections," https://www.senat.fr/lng/en/senators/the_senatorial_elections.html, diakses 24 Juni 2021.

442 *Ibid.*

443 Willumsen dan Goetz, "How does Staggered Membership, hlm. 267.

yang terpilih akan mengemban masa jabatan selama 4 (empat) tahun.[444]

5. Studi Komparasi *Judicial Review*

a. Dewan Konstitusi Perancis (Conseil Constitutionnel Francais)

Dewan Konstitusi Perancis atau ("CCF") didirikan pada 1958 yang bertepatan dengan berlakunya Konstitusi Republik Kelima. Semula ide pembentukan organ ini memang didesain untuk melucuti kekuasaan Parlemen. Oleh karena itu, organ yang disebut *Conseil Constitutionnel* sering pula dikatakan sebagai bentuk paling mutakhir dari sistem pengujian konstitusional. Dewan Konstitusi Perancis adalah organ yang merdeka dari pengaruh kekuasaan Parlemen. Putusannya bersifat final serta mengikat organ-organ lain, sehingga Dewan Konstitusi Perancis adalah benteng terdepan dari potensi produktivitasnya sistem hukum yang tidak konstitusional.

Mengenai kekuasaan kehakiman, Perancis memiliki Dewan Tinggi Pengadilan (*The High Council Of The Judiciary*) yang mempunyai dua tugas utama, yakni mengawasi hakim, mengawasi jaksa, dan memberikan rekomendasi promosi hakim atau jaksa. Dewan Tinggi Pengadilan diketuai oleh Presiden Perancis secara *ex-officio* dan yang menjamin independensi kekuasaan kehakiman di Perancis (*vide article* 64 jo 65 Konstitusi Republik Kelima Perancis).[445] Sistem peradilan Perancis terdiri dari dua badan, yaitu peradilan biasa dan peradilan administratif. Di atas semua badan peradilan biasa yaitu peradilan perdata, pidana, dagang, dan tenaga kerja, terdapat Mahkamah Agung sebagai peradilan kasasi (*Cour de Cassation*), yang terdiri dari 80 hakim agung yang ditunjuk oleh Presiden Republik dari nama-nama yang dinominasikan oleh Dewan Tinggi Peradilan. Saat ini di Perancis terdapat 35 peradilan tingkat banding, 181 *tribunaux de grande instance*, dan 478 *tribunaux d'instance* sebagai peradilan-peradilan tingkat dibawahnya. Di puncak badan peradilan administratif terdapat Dewan Negara (The National Assembly) dengan 8 *cours administratives d'appel* dan 36 *tribunaux administratif*, sebagai peradilan-peradilan administratif dibawahnya.

---

444 Argentina, Constitución de la Nación Argentina, secc. 50.

445 Wim Voermans, *Strengthening Judicial Reform By A Judicial Commision, Bahan Seminar yang bertajuk "Seminar On Comparative Models Of Judicial Commissions"* di Aryaduta Hotel, Jakarta, Indonesia, hlm 3.

CCF mempunyai 3 kekuasaan pokok dalam tujuannya membatasi kekuasaan parlemen dan mengawal konstitusi. Mengenai fungsi dan kekuasaan CCF tersebut, Jimly Asshiddiqie, menyatakan bahwa banyak ahli hukum teoritisi maupun praktisi di berbagai negara memberikan pujian maupun penghargaan terhadap sistemnya yang rasional, efisien dan realistis.[446] Dari berbagai penjelasan di atas, maka dapat dilihat perbedaan mendasar terkait kewenangan Mahkamah Konstitusi di Indonesia dan Dewan Konstitusi Perancis yaitu sebagai berikut:

1) Di Perancis peradilan konstitusi bukanlah berformat Mahkamah (peradilan) namun berformat Dewan yang cenderung lembaga politik. Sehingga bukanlah mekanisme pengujian yang dilakukan oleh lembaga tersebut melainkan mekanisme konsultatif.
2) Mahkamah Konstitusi Indonesia hanya mempunyai kewenangan pengujian konstitusional undang-undang, sedangkan pengujian konstitusionalitas peraturan dibawah undang-undang dilakukan oleh Mahkamah Agung. Hal ini berbeda dengan Dewan Konstitusi Perancis yang memiliki kewenangan menguji (khusus Perancis "menilai") konstitusionalitas seluruh produk hukum (khusus Perancis seluruh rancangan atau naskah produk hukum yang akan diundangkan).
3) Dewan Konstitusi Perancis mempunyai fungsi sebagai (i) legitimasi legislasi, (ii) melegitimasi *policy*, dan (iii) legitimasi demokrasi, yang berbeda dengan Mahkamah Konstitusi Indonesia sebagai *negative legislator*.

b. Mahkamah Konstitusi Austria (Verfassungsgerichtshof Der Republik Österreich)

Peradilan konstitusi Austria merupakan peradilan konstitusi pertama kali di Eropa. Konstitusi 1920 juga sebagai tonggak awal pembentukan Mahkamah Konstitusi di Austria, meskipun sebelumnya pada konstitusi 1848 telah mengatur tentang Hak Asasi Manusia. Selain itu Austria telah terbentuk suatu sistem pemerintahan monarki konstitusional. Sedangkan pada tahun 1849 *Reich Constitution* dibentuk untuk menggantikan

446 Jimly Asshiddiqie dan Ahmad Syarizal, *Peradilan Konstitusi di 10 Negara* , hlm 135.

Konstitusi 1848. Konstitusi 1849 didesain untuk negara federalism, yang mengedepankan pada prinsip-prinsip kesetaraan.[447] Konstitusi ini menciptakan ketatanegaraan yang lebih demokratis, yang terejawantahkan melalui demokrasi perwakilan. Konstitusi ini juga menjalankan sistem uji administratif oleh Pengadilan Tata Usaha Negara. Baru kemudian pada tahun 1920 lahirlah konstitusi yang dibentuk oleh Hans Kelsen dan konstitusi ini yang dianggap paling memenuhi syarat dari konstitusi yang berlaku sebelumnya, dikarenakan menganut prinsip demokrasi perwakilan, jaminan Hak Asasi Manusia, dan pemisahan kekuasaan, oleh sebab itu kemudian memunculkan gagasan tentang dibentuknya suatu organ penegak konstitusi yang pada saat itu disebut sebagai *Vervassungsgericht*.[448] *Verfassungsgerichtshof der Republik Österreich* (VfGH) merupakan Mahkamah Konstitusi Austria yang didirikan atas jasa Hans Kelsen. Sehingga VfGH sering diistilahkan sebagai *The Kelsenian Model* oleh Jimly Asshiddiqie atau *The Kelsenian Court*.

Menurut Johannes Oehlboeck dan Immanuel Gerstner, semua kekuasaan yang didapatkan oleh seluruh organ yang berada di Austria merupakan atas nama Republik Federal Austria. Begitu pula mengenai kekuasaan kehakiman di Austria yang mempunyai kompetensi untuk memberikan vonis dan temuan hukum lainnya wajib diproklamasikan dan diterbitkan atas nama Republik Federal Austria. Sehingga menurutnya struktur ketatanegaraan terutama mengenai kekuasaan kehakiman di Austria menarik perbedaan mendasar antara dua yurisdiksi utama, yaitu:

a) Pengadilan dan pengadilan yang bersangkutan dengan masalah-masalah hukum publik, yang dibaginya menjadi:
    - Verfassungsgerichtshof (VfGH) atau Mahkamah Konstitusi Austria, dan
    - Verwaltungsgerichtshof, atau Mahkamah Tata Usaha Negara Austria.

447 Jimly Asshiddiqie, *Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Cet.3, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 50.

448 Jimly Asshiddiqie dan Mustafa Fakhry, *Mahkamah Konstitusi: Kompilasi Ketentuan UUD, UU dan Peraturan tentang Mahkamah Konstitusi di 78 Negara*, (Jakarta: PSHTN FH UI, 2003), hlm 6.

b) Yurisdiksi pengadilan biasa, menurutnya adalah institusi peradilan yang mempunyai kompetensi diluar masalah hukum-hukum publik dan hanya yang berkaitan dengan hukum privat, hukum pidana dan hal-hal lain yang berkaitan dengan aspek hukum kompetisi, yang dibaginya antara lain:

- *Courts of First Instance* atau peradilan tingkat pertama
- *Courts of Second Instance* atau peradilan tingkat kedua
- *Oberster Gerichtshof* (OGH), Peradilan tingkat kasasi atau Mahkamah Agung yang merupakan pengadilan terakhir dari yang disebutnya sebagai *The Ordinary Court*.

Terkait dengan uji konstitusionalitas undang-undang ("Gesetzesprufung"), mahkamah juga melakukan pengujian terhadap undang-undang Federal ataupun negara bagian. Pengujian model ini dapat diajukan oleh Mahkamah Agung, Peradilan Tata Usaha Negara dan Pemerintah Federal maupun Pemerintah Negara bagian. Mahkamah juga dapat menguji legalitas Peraturan Pemerintah yang dikeluarkan oleh Negara Federal dan bagian, aka tetapi pengujian baru dapat dilakukan setelah mahkamah menerima permohonan dari pengadilan. Perorangan dapat juga melakukan permohonan dan dapat menunda berlakunya peraturan pemerintah. Ada juga istilah "Dikotomi Putusan", dalam hal Mahkamah membatalkan bagian atau keseluruhan dari peraturan perundang-undangan, maka dapat memberikan kesempatan kepada legislatur untuk memperbaiki kesalahan da mahkamah dapat memberikan waktu untuk memperbaikinya. Pentingnya dialog konstitusional antara hakim pengadilan negeri dengan peradilan konstitusi terkait dengan suatu undang-undang yang sedang diterapkan pada perkara umum. Mahkamah juga berwenang menguji terhadap proses perubahan konstitusi (formal), namun tidak secara materiil. Sementara, kewenangan khusus administratif mahkamah. Dalam permohonan ke Mahkamah, dapat kemudian menyatakan keberatan yang diderita, untuk itu seringkali sebab dimohonkannya perkara ke mahkamah dikarenakan terdapat rendahnya tingkat validitas produk regulasi yang diberlakukan oleh otoritas birokrasi administratif. Permohonan yang

seperti itu dapat dilakukan setelah semua upaya telah dilakukan.[449]

Kedudukan Mahkamah Konstitusi di Indonesia dan Austria adalah sama, yaitu sama-sama merupakan organ kekuasaan kehakiman atau dapat disebut pula sebagai *the third powers of the state* yang merdeka dalam menegakkan konstitusi dan hak konstitusional warga negaranya. Mahkamah Konstitusi Indonesia dan Austria mempunyai fungsi sebagai (i) negatif legislator, (ii) *negative policy*, (iii) *negative majoritarian democracy*. Sedangkan perbedaan mendasar terkait kewenangan mahkamah konstitusi yang berada di Indonesia dan Austria dapat dijelaskan sebagai berikut:

a) Mahkamah Konstitusi Austria berwenang menguji perjanjian internasional secara umum sedangkan Mahkamah Konstitusi Indonesia tidak mempunyai wewenang,

b) Mahkamah Konstitusi Austria berwenang menguji peraturan perundangan yang dibawah Undang-Undang sementara Mahkamah Konstitusi Indonesia tidak mempunyai wewenang.

6. Studi Komparasi Hukum Keadaan Darurat

a. Amerika Serikat

Amerika Serikat mengenal keadaan darurat dengan kata *Martial Law*. Sebenarnya doktrin *Martial Law* sendiri berkembang dalam praktik melalui pengadilan karena UUD Amerika sendiri tidak mengatur mengenai keadaan darurat. *Martial Law* di Amerika sendiri memiliki empat aspek yaitu, kewenangan presiden untuk menyatakan keadaan darurat, peninjauan kembali terhadap keputusan yang dibuat dalam keadaan darurat, penggunaan pengadilan militer di wilayah dibawah darurat militer dan pembatasan kebebasan individu setelah pernyataan keadaan darurat.[450] Di Amerika terdapat tiga kategori kewenangan bagi Presiden untuk memberlakukan *Martial Law* dalam keadaan darurat yaitu didasarkan atas kuasa Kongres, atau tidak didukung oleh kongres namun kongres tidak melarang, dan Presiden memberlakukan sendiri meskipun

449 Jimly Asshiddiqie dan Ahmad Syahrizal, *Peradilan Konstitusi di 10 Negara*, hlm. 1-15.

450 Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2007), hlm. 124.

kongres menentang.[451] Dalam perkembangannya, Amerika Serikat termasuk negara yang sering mempraktekkan *Martial Law* ini. Namun, *Martial Law* ini tidak identic hanya pada subjek hukum warga negara atau tentara. Tetapi juga tentara sering untuk diutus untuk misalnya karena adanya pemberontakan di Los Angeles tahun 1992, dan juga berbagai bencana alam tantara selalu dilibatkan.[452]

b. Perancis

Prancis mengenal keadaan darurat dengan istilah *etat de siege*.[453] Keadaan darurat di Prancis itu bersifat aktual dimana negara telah diduduki atau dikuasai oleh musuh negara atau memang tengah terjadi operasi militer. Prancis memiliki UU yang disahkan pada tahun 1791 yang menentukan syarat pemberlakuan keadaan darurat dan tata cara pelaksanaannya dikaitkan dengan penguasa militer. Lalu yang terbaru adalah Konstitusi 1958 yang membawa pendekatan baru pada keadaan darurat. Ketentuan keadaan darurat tercantum dalam Pasal 16 dan 36 UUD 1958. Pasal 16 memberikan Presiden kewenangan untuk secara unilateral menyatakan keadaan darurat.[454] Namun, Presiden mempunyai syarat untuk dipenuhi yaitu apabila Lembaga negara, kemerdekaan, integritas wilayah negara, atau pemenuhan kewajiban internasional negara berada dalam ancaman serius dan segera dan apabila bekerjanya sistem kekuasaan umum yang konstitusional secara normal mengalami gangguan. Presiden juga berwenang untuk menetapkan kapan keadaan darurat berakhir. Presiden mendeklarasikan keadaan darurat itu dalam dewan Menteri dan perpanjangannya dapat dilakukan atas persetujuan parlemen.[455] Kewenangan dalam keadaan darurat di Prancis antara lain, menutup atau membuka tempat pertemuan, mengadakan penyidikan atau penggeledahan tanpa perintah pengadilan, melakukan sensor, dsbnya. Keadaan darurat ini pernah diterapkan lima kali pada 1955, 1958, 1961, 1998 dan 2005.

---

451 *William Feldman, "*Theories of Emergency Powers: A Comparative Analysis of American Martial Law and the French State of Siege*,"* 38 *Cornell International Law Journal,* (2005), hlm. 1035. Dalam Jimly Asshidiqqie, *Hukum Tata Negara Darurat…, hlm. 118.*

452 *Ibid*., hlm. 124.

453 Max Radin, "Martial Law and The State of Siege," *California Law Review* 38, (1942), hlm. 634-640. Dalam Jimly Asshidiqqie, *Hukum Tata Negara Darurat…,* hlm. 130.

454 *Ibid,* hlm. 134

455 *Ibid,* hlm. 135

BAB III

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. LANDASAN FILOSOFIS

Dalam Lampiran I UU No. 12 Tahun 2011, disebutkan bahwa landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam memenuhi ketentuan yang demikian, terlebih dahulu Tim Perumus dalam landasan filosofis ini akan memberikan pemaparan filosofis dengan alur logika yang runtut, yakni dari filosofi negara hukum, Pancasila, dan konstitusi Indonesia.

Terkait falsafah negara, beberapa ahli di dunia telah menyumbangkan pemikiran-pemikirannya. Plato mendasari pokok pikirannya pada satu hal: apakah yang paling baik untuk manusia dan jalan mana yang harus ditempuh untuk mencapainya.[456] Melalui proses pemikirannya, Plato menjawab pertanyaan tersebut dengan suatu model, yakni ajaran mengenai empat kebajikan. Empat kebajikan yang dimaksud ialah kebijaksanaan, keberanian, tenggang rasa, dan keadilan. Keempat kebijakan tersebut harus menjadi unsur-unsur dasar dari suatu negara yang ideal. Di sisi lain, von Kues memandang bahwa manusia baru benar-benar bebas bila ia tidak lagi harus menaati manusia, melainkan menaati undang-undang. Dengan demikian, undang-undang menjadi norma tertinggi yang ditaati oleh setiap orang tanpa membedakan golongan dan asal-usul. Norma dan undang-undang harus ditetapkan oleh sebuah "panitia" yang terdiri atas kaum bangsawan dan rakyat biasa sebagai "kuasa di antara dua kekuasaan".[457]

Dalam melaksanakan Undang-Undang Dasar 1945 secara murni dan konsekuen, pelaksanaannya tidak dapat diaplikasikan dari sekedar ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam pasal-pasal dari Batang Tubuh (*the body of the constitution*) atau isi daripada UUD 1945 itu, tetapi juga ketentuan-ketentuan pokok yang termaktub dalam Pembukaan UUD

---

456 Plato*, Der Staat*, (Stuttgart: UTB, 1965), hlm. 260.

457 Johannes Essner, *Der Staat*, (Berlin: Duncker Humlot, 1978), hlm. 72.

1945. Sebab Pembukaan UUD 1945 adalah bagian mutlak yang tak dapat dipisahkan dari Konstitusi Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam Penjelasan resmi dari Pembukaan UUD 1945 disebutkan bahwa dalam Pembukaan UUD 1945 itu terkandung Pokok-Pokok Pikiran sebagai berikut:

a. Negara melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasar atas persatuan;
b. Negara hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia;
c. Negara Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat dan berdasar atas kerakyatan dan permusyawaratan/perwakilan;
d. Negara Indonesia berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa menurut dasar Kemanusiaan yang adil dan beradab.

Pembukaan UUD NRI 1945 memiliki posisi penting dalam menunjukkan cita hukum dan cita moral bangsa. Nilai-nilai yang terkandung dalam cita hukum (*rechtsidee*) dan cita moral merupakan perwujudan akan sebuah cita negara kekeluargaan. Nilai Nilai adalah kualitas dari sesuatu yang bermanfaat bagi manusia, baik lahiriah maupun batiniah dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Dengan demikian cita hukum merupakan "bintang pemandu" bagi pencapaian Tujuan Nasional. Sebagai nilai dasar yang bersifat idealistik, cita hukum memiliki peran tinggi. Pertama sebagai pedoman yang mengarahkan suatu norma hukum positif menuju sesuatu yang adil. Hamid Attamimi menegaskan hal tersebut tanpa menyertakan peran cita moral.[458] Cita hukum dan cita moral tersebut termaktub dalam keempat alinea pembukaan UUD 1945 yang dapat dibagi menjadi lima keyakinan yakni keyakinan politik emansipatoris, keyakinan historis-teleologis, keyakinan religius, keyakinan tekad, serta keyakinan filsafat.

Dalam hierarki norma hukum yang berlaku di Indonesia, Pancasila merupakan norma dasar negara *staatsfundamentalnorm*. Rumusan Pancasila menjadi pokok-pokok pikiran dalam Pembukaan UUD NRI 1945; Pancasila menjadi sumber, dasar, dan pedoman bagi UUD NRI 1945 yang merupakan serta peraturan perundang-undangan lainnya. Dengan

458 Hamid Attamimi, P*eranan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, (Jakarta: Universitas Indonesia, 1990), hlm. 45.

demikian, dapat ditarik kesimpulan bahwa UUD NRI 1945 merupakan norma hukum yang terletak tepat di bawah Pancasila – menjadikannya sebagai aturan dasar negara (*staatsgrundgezets*). Oleh karena itu, setiap peraturan perundang-undangan di bawahnya yang terdiri dari Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; Peraturan Pemerintah; Peraturan Presiden; Peraturan Presiden; Peraturan Daerah Provinsi; dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.[459]

Selain batang tubuh UUD NRI 1945, aturan dasar negara lainnya tertuang dalam Ketetapan MPR. Ketetapan MPR ini berisi pedoman dalam pembentukan peraturan perundang-undangan walaupun hanya secara material.[460] Namun, setelah dimulainya perubahan UUD 1945 yang pertama hingga keempat, Ketetapan MPR yang bersifat peraturan tidak lagi ada lagi karena MPR tidak memiliki wewenang menciptakan garis-garis besar haluan negara. Selain batang tubuh UUD NRI 1945 dan Ketetapan MPR, dikenal pula aturan dasar negara dalam bentuk hukum dasar tidak tertulis yakni Konvensi Ketatanegaraan. UUD NRI 1945, Ketetapan MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan kemudian menjadi landasan bagi pembentukan undang-undang (*formell gesetz*) dan peraturan lain yang lebih rendah.

Sebagai konvensi ketatanegaraan, perubahan konstitusi merupakan keniscayaan zaman. Menurut Brannon P. Denning, mekanisme amandemen konstitusi sangat diperlukan untuk menjamin bahwa generasi-generasi yang akan datang mempunyai alat yang secara efektif menjalankan kekuasaan-kekuasaan mereka untuk memerintah.[461] Kemudian, menurut Franscois Venter, konsep konstitusi adalah dinamis karena suatu negara itu bergerak bersama-sama dengan negara itu sendiri. Hal ini sejalan dengan paham *the living constitution* yang mana konstitusi memiliki akar dan benar-benar menjadi bagian dari sistem hidup masyarakat, dipraktikkan, dan berkembang seiring dengan perkembangan masyarakat.[462]

---

459 Indonesia, *Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Ps. 7.

460 Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan* (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 50.

461 Franscois Venter dan Antero Jyranki dalam Denny Indrayana, *Indonesian Constitutional Reform 1999-2002* (Jakarta: Kompas Gramedia, 2008), hlm. 22.

462 Windi Hikma Ardiani, "Paradigma Teoritis The Living Constiution dan Pengakuan Hak Konsitusional Masyarakat Hukum Adat di Indonesia," *Jurnal Pembaharuan Hukum* Vol II No. 3 (2015), hlm. 402.

Oleh sebab itu, menurut Tim Perumus, perlu adanya perubahan UUD NRI 1945 untuk penyempurnaan UUD NRI 1945 dan bukan untuk mengganti UUD NRI 1945. Dalam perubahan kelima ini, Tim Penulis mendasarinya pada hukum dengan berbagai produk dan muatannya yang tergambar di poin-poin perubahan, yakni pengembalian kewenangan MPR untuk menetapkan PPHN, penghidupan forum pengawasan aktualisasi haluan negara, partisipasi deliberasi oleh rakyat terhadap penyusunan PPHN, penataan sistem pelaksanaan pemilihan umum anggota MPR secara berkala dalam rangka membentuk MPR dan PPHN yang berkesinambungan, penyatuatapan judicial review mahkamah konstitusi dan PPHN sebagai batu uji *judicial review*, penataan sistem kedaruratan nasional dan pengakomodasian kewenangan perubahan PPHN dalam keadaan darurat Adapun poin-poin itu adalah sebagai berikut:

a. Landasan Filosofis Kewenangan MPR untuk Menetapkan Pokok-Pokok Haluan Negara

Ilmu hukum sejak lama memperkenalkan asas pokok penyelenggaraan pemerintahan yakni, "*besterun is planen*" yang maknanya "memerintah adalah merencanakan.[463]" Asas ini menekankan pada urgensi mengenai pentingnya makna sebuah rencana dalam penyelenggaraan pemerintah. Sebelum dilakukan amandemen UUD NRI 1945, asas tersebut telah dilaksanakan secara ideal melalui kewenangan MPR membuat GBHN. GBHN pada dasarnya bukan hanya sekadar perencanaan yang memuat ukuran-ukuran penyelenggaraan pembangunan negara secara teknis-sektoral, melainkan lebih dari pada itu GBHN juga merupakan haluan bangsa Indonesia dalam hidup bernegara untuk jangka panjang demi mencapai visi dan tujuan luhur dari negara Indonesia. Saat ini, seiring dengan kekosongan haluan pembangunan negara, maka terdapat tuntutan untuk menghadirkan kembali haluan yang demikian untuk mengembalikan arah pembangunan Indonesia pada arah yang tepat. Cara yang dapat dilakukan tentunya dengan melakukan reformulasi landasan haluan pembangunan tersebut melalui PPHN. PPHN hadir untuk mewujudkan arah pembangunan yang berkesinambungan serta dibentuk oleh MPR yang memiliki legitimasi kuat sebagai pengemban kedaulatan rakyat yang utuh.

463 W. Riawan Tjandra, "Potensi Distorsi Revitalisasi GBHN," (prosiding Focus Group Discussion Ketatanegaraan: Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN dan Tata Cara Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Yogyakarta, 8 September 2016).

b. Landasan Filosofis Penghidupan Forum Pengawasan Aktualisasi Haluan Negara

Pelaksanaan sidang tahunan merupakan bentuk pertanggungjawaban politik dan moral kepada rakyat atas penyelenggaraan negara yang telah berjalan dalam satu kurun waktu. Sidang Tahunan ini merupakan bentuk pengejawantahan kedaulatan rakyat, dengan Presiden menyampaikan laporan atas penyelenggaraan negara dan ketercapaian dari poin-poin PPHN ke hadapan publik, terutama terhadap MPR sebagai wadah representasi seluruh lapisan masyarakat. Selain itu, sidang tahunan merupakan forum yang terbuka bagi masyarakat sehingga sidang ini dapat menjadi sarana dalam mewujudkan transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan negara untuk meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pihak penyelenggara negara.

c. Landasan Filosofis Partisipasi Deliberasi oleh Rakyat Terhadap Penyusunan Pokok-Pokok Haluan Negara

Partisipasi secara deliberatif dengan melibatkan berbagai kepentingan masyarakat dalam forum rakyat diperlukan untuk mengakomodasi kepentingan-kepentingan tersebut secara inklusif dan koheren. Pengakomodasian yang demikian akan semakin dirasa penting seiring dengan adanya keperluan menyusun suatu Pokok-Pokok Haluan Negara yang penting demi mewujudkan penyelenggaraan negara yang terarah. Berkaitan dengan pengakomodasian kepentingan rakyat secara inklusif ini, Indonesia pernah mengikutsertakan keberadaan unsur Utusan Golongan dalam komposisi lembaga perwakilan rakyat. Secara filosofis, keberadaan Utusan Golongan sebagai perwakilan fungsional (*functional representation*) ini diperlukan agar aspirasi dari berbagai kelompok, pelaku ekonomi, serta golongan-golongan masyarakat di luar sistem kepartaian dapat tersalurkan.[464] Maka dari itu, Utusan Golongan sebagai perwakilan fungsional ini diperlukan untuk menutupi kelemahan pada sistem perwakilan politik.[465]

Akan tetapi, seiring dengan beragamnya permasalahan, maka keberadaan Utusan Golongan pun dihapuskan dengan Perubahan Keempat UUD 1945 di tahun 2002. Menurut Manan, penghapusan Utusan Golongan

464 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme,* Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 63, 143.

465 *Ibid,* hlm. 135.

didasarkan pada alasan praktek berkaitan dengan kesulitan dalam penentuan komposisi golongan serta pengangkatannya yang politis.[466] Seiring berkembangnya kehidupan ketatanegaraan, terdapat desakan untuk mengembalikan keberadaan Utusan Golongan mengingat praktek politik praktis saat ini terikat dengan suara elektoral dibanding substansi masalah sehingga dinilai kurang mewakili kelompok minoritas.[467]

d. Landasan Filosofis Penataan Sistem Pelaksanaan Pemilihan Umum Anggota MPR Secara Berkala Dalam Rangka Membentuk MPR dan PPHN yang Berkesinabmungan

Reformulasi Sistem Pelaksanaan Pemilihan Umum Berkala perlu diadakan untuk membentuk struktur kelembagaan MPR yang stabil dan berkesinambungan. Konstruksi kelembagaan yang demikian terinspirasi oleh struktur kelembagaan legislatif yang ada di Senat Amerika Serikat (*US Senate*). *US Senate* memiliki konstruksi kelembagaan yang stabil, kuat, dan berkesinambungan dikarenakan proses pemilihan terhadap anggota *US Senate* ini dilakukan tidak secara serentak tetapi secara berkala, dengan setiap 1/3 (sepertiga) anggotanya dipilih setiap dua tahun sekali.[468] Berdasarkan pandangan para akademisi dan senator, *US Senate* ini secara filosofisnya merupakan lembaga yang senantiasa berjalan secara berkesinambungan (*Continuing Body*) dan sampai kapanpun lembaga senat itu akan selalu sama dengan lembaga senat yang pertama kali bersidang pada tahun 1789.[469]

Pelaksanaan Reformulasi Sistem Pelaksanaan Pemilihan Umum Berkala ini juga diadakan untuk semakin mempererat hubungan anggota-anggota legislatif dengan konstituennya di daerah pemilihan serta untuk membentuk struktur lembaga perwakilan yang senantiasa menggambarkan aspirasi masyarakat. Selain itu, bukti empiris menunjukkan bahwa pelaksanaan pemilihan umum berkala yang dilaksanakan di tengah masa jabatan Presiden (*midterm election*) juga dapat menjadi alat untuk

466 Bagir Manan, Membedah UUD 1945, UB Press, Malang, 2012, h. 79-80.

467 Abdul Rochim, Amandemen UUD 1945 PBNU Usul Utusan Golongan Dihidupkan Kembali, https://nasional.sindonews.com/berita/1463053/12/amandemen-uud-45-pbnu-usul-utusan-golongan-dihidupkan-kembali, diakses 16 Juni 2021.

468 United States of America, *The Constitution of the United States*, Art. I sec. 3.

469 George Henry Haynes, *The Senate of the United States: Its History and Practice*, (New York: Russell & Russell, 1938), hlm. 341.

mengoreksi dan mengawasi Presiden.[470] Untuk itu, reformulasi sistem pelaksanaan pemilihan umum ini ditujukan dengan maksud untuk memperbaiki *checks and balances* antara lembaga legislatif dengan lembaga eksekutif.

e. Landasan Filosofis Penyatuatapan *Judicial Review* Mahkamah Konstitusi dan Pokok-Pokok Haluan Negara Sebagai Batu Uji *Judicial Review*

Di Indonesia, dalam rangka mengawal dan memastikan penyelenggaraan negara dijalankan sesuai maka dibentuk Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MK). Sejak dibentuk pada Agustus 2003, MK dianggap telah memainkan peranan penting bagi perlindungan dan pemajuan hak asasi manusia (HAM). Keberadaan MK mengakibatkan HAM yang dilindungi dalam UUD NRI 1945 memiliki keberadaan yang *justiciable dan enforceable*.[471] Dalam konteks ketatanegaraan, Mahkamah Konstitusi merupakan pengawal konstitusi yang berfungsi dalam penegakan keadilan konstitusional dan pemenuhan hak konstitusional di tengah kehidupan masyarakat. Hak konstitusional tersebut merupakan semua hak yang tersurat dalam undang-undang dasar yang mencakup hak asasi manusia maupun hak-hak lainnya.[472] Pemenuhan hak konstitusional dieksekusi dalam keempat kewenangan dan satu kewajiban Mahkamah Konstitusi.

f. Landasan Filosofis Penataan Sistem Kedaruratan Nasional dan Pengakomodasian Kewenangan Pokok-Pokok Haluan Negara dalam Keadaan Darurat

Di Indonesia, perihal keadaan bahaya dan hal ihwal kegentingan yang memaksa sebagai dasar dari tindakan pemerintah untuk membentuk perppu dalam rangka penyelamatan kepentingan bangsa dan negara, dapat ditemukan landasan hukumnya dalam Pasal 12 dan Pasal 22 UUD 1945. Pasal 12 menegaskan bahwa "Presiden menyatakan keadaan bahaya, syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang". Pasal 22 menegaskan bahwa "dalam hal ihwal kegentingan yang

470 M. J. C. Vile, *Politics in the USA*, (New York: Routledge, 2007), hlm. 151.

471 Mutiara Hikmah, "Peran Mahkamah Konstitusi dalam Menjamin Hak Konstitusional Warga Negara pada Proses Demokratisasi di Indonesia," *Jurnal Hukum Pembangunan* 39 (4)., hlm. 443.

472 Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006), hlm. 78.

memaksa Presiden menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang".

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, maka dapat diketahui adanya 2 (dua) kategori dari adanya keadaan yang tidak biasanya (luar biasa) dari negara atau keadaan darurat negara (*state of emergency*) yakni *pertama*, keadaan bahaya, dan *Kedua*, hal ihwal kegentingan yang memaksa. Kedua kategori tersebut mempunyai makna yang sama sebagai keadaan darurat negara (*state of emergency*), namun keduanya mempunyai perbedaan pada penekanannya yakni istilah keadaan bahaya lebih menekankan pada strukturnya (faktor eksternal) sedangkan dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa lebih menekankan pada isinya (faktor internal).[473]

Penggunaan kedua pasal tersebut sangat berbeda yakni Pasal 12 UUD 1945 lebih berfokus pada kewenangan Presiden selaku kepala negara untuk menyelamatkan bangsa dan negara dari gangguan luar negara, sedangkan penggunaan Pasal 22 UUD 1945 berada pada ranah (domain) pengaturan yaitu berkenaan dengan kewenangan Presiden untuk menetapkan perppu. Dengan demikian lebih menekankan dari aspek internal negara berupa kebutuhan hukum yang bersifat mendesak. Itulah sebabnya maka apabila dicermati ketentuan UUD 1945 maka terdapat 3 (tiga) unsur penting secara bersama-sama (kumulatif) yang membentuk pengertian keadaan darurat bagi negara (*state of emergency*) yang menimbulkan kegentingan yang memaksa, yaitu: pertama, unsur adanya ancaman yang membahayakan (*dangerous threat*); kedua, unsur adanya kebutuhan yang mengharuskan (*reasonable necessity*), dan ketiga, unsur adanya keterbatasan waktu (*limited time*) yang tersedia.[474]

B. LANDASAN SOSIOLOGIS

Pemikiran mengenai landasan sosiologis ini sedikit banyak memiliki keterkaitan dengan konsep *law as a social engineering* yang diperkenalkan oleh Roscoe Pound. Dalam hal ini, Pound berpandangan bahwa hukum ialah alat rekayasa sosial untuk mengakomodasi berbagai kepentingan kelompok masyarakat dengan meminimalisir kemungkinan konflik yang

473 Ni'matul Huda, Pengujian Perppu oleh Mahkamah Konstitusi, *Jurnal Konstitusi*, Mahkamah Konstitusi RI, Volume 7 Nomor 5, Oktober 2010, hlm. 80-88.

474 Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat,* Penerbit PT. Rajawali Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 207.

ditimbulkan.[475] Untuk mencegah timbulnya konflik ini, maka hukum harus saling menyesuaikan kepentingan dari setiap pihak dan mencari kompromi di antara kepentingan berbagai pihak.[476] Kepentingan bersama ini dapat tercapai melalui sistem tatanan hukum yang memberikan pengakuan dan perlindungan terhadap kepentingan-kepentingan tersebut.[477] Tatanan yang ideal bagi semua pihak ini dapat berjalan dengan penegakan hukum melalui proses-proses yudisial dan administratif.[478]

Berkaitan dengan yang telah disinggung sebelumnya, terdapat permasalahan terkait kepentingan-kepentingan apa saja yang harus diperhatikan dan diakui oleh hukum. Pound membagi kepentingan-kepentingan yang harus diakui tersebut terbagi menjadi tiga kelompok, yakni (1) Kepentingan individu (*individual interests*), kepentingan yang berkaitan dengan kehidupan privat seseorang; (2) Kepentingan publik (*public interests*), kepentingan yang berkaitan dengan pemegang jabatan public; dan (3) Kepentingan sosial (*social interests*), kepentingan yang berkaitan dengan kehidupan sosial kemasyarakatan.[479] Di antara kepentingan-kepentingan tersebut, kepentingan sosial dipandang sebagai kepentingan yang paling penting untuk diperhatikan, seiring dengan cakupannya yang lebih inklusif dibanding kepentingan lainnya.[480]

Terinspirasi dari pendapat Pound tersebut, Mochtar Kusumaatmadja pun memperkenalkan ide-ide modifikasi yang banyak disarikan dari konsep *law as a social engineering*. Kusumaatmadja menelurkan Teori Hukum Pembangunan yang telah mengalami banyak penyesuaian dengan kondisi Indonesia dan telah dikonstruksikan untuk dapat diterapkan pada dimensi pragmatis. Menurut pandangan dari konsep ini, hukum tidak hanya berperan konservatif dalam memelihara dan mempertahankan ketertiban yang telah tercapai, tetapi hukum juga mengarahkan kegiatan manusia ke arah yang

---

475 Roscoe Pound, The Formative Era of American Law, (Boston: Little, Brown & Co, 1938) hlm. 125-126.

476 Roscoe Pound, Social Control Through Law, (New Haven: Yale University Press, 1942) hlm. 97-98.

477 Linus J. McManaman, "Social Engineering: The Legal Philosophy of Roscoe Pound," *St. John's Law Review* 1 (Desember 1958), hlm. 1-2.

478 *Ibid,* hlm. 3.

479 Roscoe Pound, "A Survey of Social Interests," *Harvard Law Review* 1 (Oktober 1943), hlm. 1-2.

480 Roscoe Pound, "A Comparison of Ideals of Law," *Harvard Law Review* 1 (November 1933), hlm. 15.

dikehendaki oleh pembangunan dan pembaharuan.[481] Pembangunan yang dimaksud di sini menyangkut segala bidang kehidupan masyarakat. Untuk itu, Kusumaatmadja memandang hukum juga memiliki peranan penting lainnya sebagai sarana pembaharuan masyarakat (*law as a tool of social engineering*).[482] Kedudukan hukum sebagai sarana pembaharuan ini sangat penting bagi bangsa Indonesia, dikarenakan Indonesia sendiri ialah negara berkembang yang sedang membangun.[483] Selanjutnya, Kusumaatmadja menekankan bahwa pembaharuan hukum dalam konteks Indonesia perlu untuk ditekankan pada proses pembentukan undang-undang, karena Indonesia merupakan negara *civil law* yang menempatkan kedudukan peraturan perundang-undangan secara lebih penting.[484]

Berkaca dari pandangan Kusumaatmadja yang didukung pula oleh pemikiran Pound yang mendasarinya, terdapat beberapa hal yang dapat digariskan. Bahwa Indonesia, seperti telah disebutkan Kusumaatmadja, memerlukan hukum sebagai sarana yang dapat membantu proses perubahan masyarakat menuju tujuan yang diinginkan. Kemudian, bahwa hukum ini ada tidak hanya untuk memenuhi kepentingan pembangunan, tetapi sesuai dengan teori asalinya, maka hukum juga haruslah memenuhi kepentingan berbagai pihak, yakni kepentingan individu, publik, dan sosial. Maka dari itu, penting adanya untuk menilik kepentingan-kepentingan dari para *stakeholder* tersebut untuk diakomodasi dalam suatu perumusan hukum demi tercapainya tujuan pembangunan yang diinginkan. Cara untuk menilai, mengukur dan kemudian mengakomodasi kepentingan-kepentingan tersebut dapat dilakukan melalui kajian mengenai landasan sosiologis.

Adapun landasan sosiologis yang dimaksud di sini merupakan uraian mengenai pertimbangan atau alasan yang menggambarkan tujuan dibentuknya norma hukum bagi masyarakat.[485] Berkaitan dengan itu,

481 Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan (Kumpulan Karya Tulis)*, (Bandung: Alumni, 2002), hlm. 14.

482 Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional,* (Bandung: Binacipta, 1995), hlm. 13.

483 Lili Rasjidi dan Ida Bagus Wiyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, (Bandung: CV. Mandar Maju, Bandung, 2003), hlm. 5.

484 Shidarta, *Karakteristik Penalaran Hukum Dalam Konteks Ke-Indonesiaan*, (Jakarta: CV Utomo, 2006), hlm. 415.

485 Betha Rahmasari, "Mekanisme dan Dasar Keberlakuan Legal Drafting di Indonesia," *Jurnal Hukum* (Mei 2016), hlm. 77.

maka landasan sosiologis merupakan suatu bentuk uraian mengenai tuntutan kepentingan masyarakat yang mendorong penerapan suatu norma hukum yang sesuai dengan kesadaran hukum masyarakat.[486] Pengkajian mengenai landasan sosiologis dari norma hukum haruslah mengacu pada praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, permasalahan yang dihadapi masyarakat, gambaran fakta empiris mengenai perkembangan masalah, dan kebutuhan yang terjadi di masyarakat.[487] Pada saat suatu norma hukum tidak lagi sesuai dengan kebutuhan masyarakat, norma hukum tersebut harus segera disesuaikan agar mengakomodasi tuntutan masyarakat. Norma hukum yang dimaksud di sini termasuk pula mengenai norma-norma hukum yang ada dalam konstitusi.

Konstitusi sebagai norma hukum tertinggi dalam suatu negara yang juga sekaligus perwujudan dari kontrak sosial antara masyarakat dengan negara merupakan kesepakatan masyarakat mengenai struktur bangunan ketatanegaraan dan mekanisme penyelenggaraan negara.[488] Indonesia sebagai negara hukum beranggapan bahwa kedaulatan tertinggi berada pada hukum yang berdasarkan pada UUD NRI 1945 sebagai konstitusi sekaligus kontrak sosial yang menaungi segala kebutuhan dan kepentingan masyarakat serta tujuan kehidupan berbangsa dan bernegara.[489] Oleh karena hubungan yang erat antara konstitusi dan masyarakat umum, maka sudah sepatutnya pula agar konstitusi ini senantiasa linier dengan kepentingan masyarakat yang senantiasa berkembang sesuai zaman.

Dewasa ini, terdapat beberapa permasalahan pada Konstitusi UUD NRI 1945 yang menimbulkan kebutuhan akan adanya Amandemen UUD NRI 1945 demi menyesuaikan rumusan isi UUD NRI 1945 dengan kepentingan dari berbagai *stakeholder* dan kepentingan dari pembangunan sendiri. Terdapat beberapa hal materiil yang perlu untuk diubah ataupun diakomodasi dalam Amandemen kelima UUD NRI 1945 saat ini. Hal-hal pokok tersebut di antaranya meliputi:

---

486 Pusat Perancangan Undang-Undang, Pedoman Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang, (Jakarta: Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 2017), hlm. 9.

487 Indonesia, Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, UU No. 12 Tahun 2011, LN No. 82 Tahun 2011, TLN No 5234, Lampiran 1.

488 M. Solly Lubis, Asas-Asas Hukum Tata Negara, (Bandung: Alumni, 1982), hlm. 48.

489 Jazmin Hamidi dan Mustafa Luthfi, Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia, (Malang: Alumni, 2009), hlm. 9.

A. Kewenangan MPR untuk menetapkan PPHN

Pemberlakuan kewenangan MPR dalam membentuk PPHN merupakan salah satu tuntutan yang telah cukup sering digaungkan di tengah masyarakat. Berdasarkan survei yang dilakukan oleh Indo Barometer, didapati bahwa sebagian besar masyarakat (55,1 persen) menyatakan bahwa Indonesia memerlukan PPHN untuk pembangunan.[490] Sebaliknya, hanya 9,8 persen masyarakat yang merasa PPHN tidak diperlukan oleh Indonesia.[491] Temuan ini tentunya dapat dimaklumi seiring dengan pentingnya kehadiran PPHN bagi struktur ketatanegaraan Indonesia. Terlebih apabila ditinjau secara sosio-ekonomis, PPHN diperlukan untuk menjamin pembangunan yang berjalan secara berkesinambungan dalam skala nasional, tidak berganti-ganti seiring dengan pergantian rezim, dan senantiasa selaras dengan kiblat pembangunan yang dijiwai oleh konstitusi.[492]

B. Penghidupan Forum Pengawasan Aktualisasi Haluan Negara

Terhadap pelaksanaan PPHN ini, tentunya perlu adanya mekanisme pengawasan yang efektif untuk menjamin pelaksanaan PPHN. Pengawasan yang dimaksud di sini pada khususnya berfokus pada upaya optimalisasi pengawasan penyelenggaraan negara melalui mekanisme sidang tahunan. Adapun sidang tahunan yang dimaksud ialah sarana untuk mewujudkan akuntabilitas penyelenggaraan negara melalui serangkaian persidangan pelaporan kinerja kepada publik setiap tahunnya. Sidang Tahunan ini diperlukan karena masyarakat memiliki kepentingan untuk mengetahui kinerja lembaga negara. Berdasarkan laporan tersebut, maka masyarakat akan memberikan penilaian dan dapat memberikan aspirasi yang sesuai dengan laporan kinerja tersebut. Hal ini selaras dengan perspektif *social order* ketika ada bentuk pertanggungjawaban sosial penyelenggara negara kepada masyarakat yang ditindaklanjuti masyarakat dengan penyampaian aspirasi, dan dari serangkaian *antithesis* pertanggungjawaban-aspirasi ini, akan didapatkan korelasi yang positif terhadap penguatan kedaulatan

490 Admin, "Survei Indo Barometer: Kepuasan Publik Terhadap MPR Meningkat," https://ppid.mpr.go.id/berita/detail/survei-indo-barometer-kepuasan-publik-terhadap-mpr-meningkat, diakses 12 Juni 2021.

491 *Ibid.*

492 Harry Setya Nugraha, "Urgensi Garis Besar Haluan Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," *Veritas et Justitia* 1 (Juni 2019), hlm. 212

rakyat dan demokrasi.[493]

C. Partisipasi Deliberasi oleh Rakyat Terhadap Penyusunan PPHN

Diakomodasinya perwakilan golongan dalam keanggotaan MPR diperlukan dalam rangka memperluas cakupan representasi masyarakat dalam MPR dan demi memperkuat kedudukan MPR sebagai wadah penampungan aspirasi masyarakat. Hal ini dilatarbelakangi oleh pandangan bahwa keanggotaan MPR sekarang belum cukup merepresentasikan *socio-cultural* dan politik masyarakat.[494] Indonesia sebagai negara yang multikultural tentunya diharapkan dapat mengakomodasi keanekaragaman tersebut dalam lembaga MPR sebagai representasi utuh dari rakyat melalui tambahan keanggotaan dari kalangan utusan golongan. Terlebih, perlu untuk mewujudkan MPR yang mengakomodasi kepentingan dari golongan-golongan yang lemah dan termarjinalkan dengan turut serta membuka ruang keanggotaan bagi orang-orang dari golongan lemah tersebut.[495]

D. Penataan Sistem Pelaksanaan Pemilihan Umum Anggota MPR secara Berkala dalam Rangka Membentuk MPR dan PPHN yang Berkesinambungan

Penataan mekanisme pemilihan umum juga didorong oleh adanya indikasi bahwa kualitas demokrasi Indonesia belakangan ini tidak memuaskan masyarakat. Hal ini setidaknya didapati dari hasil survey oleh Indikator Politik Indonesia yang menunjukkan bahwa pada Februari 2021, tercatat 42,6 persen masyarakat menyatakan tidak puas dengan praktik demokrasi di Indonesia.[496] Tingkat ketidakpuasan ini mengalami kenaikan yang tajam dari Februari 2020, ketika pada waktu tersebut tercatat bahwa tingkat ketidakpuasan masyarakat terhadap demokrasi hanya berada pada

---

493 Sudjito, Kedaulatan Rakyat, Demokrasi, dan GBHN dalam Perspektif Social Order, Makalah dalam acara Focus Group Discussion kerjasama Lembaga Pengkajian (Lemkaji) MPR RI dengan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 11 Mei 2016, hlm. 3.

494 Widayati, "Rekonstruksi Kelembagaan MPR," *Prosiding Seminar Nasional* (April 2015), hlm. 198.

495 D. Dj. Kliwantoro, "Akademisi: Perlu ada Batasan Utusan Golongan Terlebih Dahulu," https://www.antaranews.com/berita/1216452/akademisi-perlu-ada-batasan-utusan-golongan-terlebih-dahulu, diakses 21 Juni 2021.

496 Budiarti Utami Putri, "Survei Indikator: Kepuasan Terhadap Kinerja Demokrasi Menurun,"https://nasional.tempo.co/read/1431024/survei-indikator-kepuasan-terhadap-kinerja-demokrasi-menurun/full&view=ok, diakses 13 Juni 2021.

kisaran angka 16,9 persen.[497] Temuan dari penilaian masyarakat tersebut diperkuat oleh hasil penelitian mengenai *Democracy Index* yang dilakukan oleh Economist Intelligence Unit. Dalam penelitian yang terbarunya dilaksanakan pada tahun 2020 tersebut, dikatakan bahwa Indonesia merupakan negara yang tergolong *flawed democracy* dengan perolehan nilai sejumlah 6,30, mengalami penurunan dibandingkan perolehan pada tahun 2019 yang berada di angka 6,48.[498] Temuan-temuan fakta tersebut sedikit banyak berhubungan pula dengan permasalahan *checks and balances* di Indonesia yang tidak berjalan dengan baik oleh karena pragmatism kebijakan partai politik.[499] Untuk itu, perubahan perlu dilakukan untuk meningkatkan kualitas demokrasi dan *checks and balances* yang optimal. Berkaitan dengan itu, seiring dengan kedudukan pemilihan umum yang menjadi salah satu sarana masyarakat untuk menyalurkan aspirasinya, maka perbaikan pemilihan umum sepatutnya dapat pula berimplikasi positif pada partisipasi masyarakat dalam menegakkan pelaksanaan PPHN.

E. Penataan Sistem Kedaruratan Nasional dan Pengakomodasian Kewenangan Perubahan PPHN dalam Keadaan Darurat

Berkaitan dengan poin ini, diketahui bahwa Pasal 12 UUD NRI 1945 yang diejawantahkan lebih jauh melalui UU 23/PRP/1959 telah memberikan kewenangan yang besar kepada penguasa darurat untuk melakukan tindakan yang menyimpangi prosedur dan nilai-nilai hukum yang ada dalam kondisi terjadinya keadaan bahaya. Di sisi yang lain, penerapan Pasal 12 UUD 1945 dan UU 23/PRP/1959 ini tidak didukung oleh mekanisme pengawasan politik dan hukum yang memadai untuk melindungi HAM dari masyarakat. Hal tersebut mengakibatkan kedua norma tersebut tidak memiliki daya laku yang berarti di masyarakat. Maka dari itu, perlu dibentuk suatu mekanisme pengawasan dalam konstitusi sewaktu berlangsung kondisi darurat untuk menentukan batasan-batasan dilakukannya penangguhan HAM, terlebih pula dalam konteks yang relevan dengan ancaman kedaruratan yang dihadapi. Hal ini perlu untuk diwujudkan demi mengisi kekurangan yang ada pada pengaturan dalam konstitusi dan juga demi menegakkan kepastian hukum dan keharmonisan mengenai ketentuan-ketentuan mengenai pengawasan keadaan darurat.

---

497 *Ibid*.

498 Economist Intelligence Unit, "Democracy Index 2020: In sickness and in health," https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2020/, diakses 13 Juni 2021.

499 *Ibid.*

F. Penyatuatapan *Judicial Review* Mahkamah Konstitusi dan PPHN sebagai Batu Uji J*udicial Review* oleh Mahkamah Konstitusi

Harmonisasi kewenangan antara lembaga-lembaga yudikatif melalui penyatuatapan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah MK didorong oleh beberapa kebutuhan yang mendesak. Pertama, penyatuatapan ini diperlukan untuk menghindari permasalahan seperti yang pernah terjadi ketika MK melalui Putusan Nomor 110, 111, 112, 113/ PUU-VII/2009 menyatakan Pasal 205 ayat (4) dan Pasal 212 ayat (3) UU No. 10/ 2008 konstitusional bersyarat.[500] Putusan tersebut secara tidak langsung mematahkan Putusan MA Nomor 15/P/HUM/2009[501] sehingga mengakibatkan ketidaksinkronan antara putusan yang dibuat oleh MA dengan MK dan menjadikan MK seolah-olah lembaga yang lebih tinggi dari MA. Kedua, mekanisme yang ada diperlukan untuk membuka ruang pengujian produk-produk hukum secara lebih luas. Hal ini untuk menjawab beberapa permasalahan yang ada pada *status quo*, seperti tidak dapat diujinya Perda dan PP terhadap UUD NRI 1945.[502] Kemudian, penting pula untuk mengakomodasi pengujian peraturan perundang-undangan terhadap PPHN di bawah atap MK untuk menjamin sinkronitas tafsir terhadap keselarasan peraturan-peraturan yang ada, sehingga tentunya berimplikasi pada pembangunan yang dapat terwujud secara berkesinambungan.

C. LANDASAN YURIDIS

Landasan yuridis di dalam pembentukan peraturan perundang-undangan akan menggambarkan kebutuhan membentuk produk hukum yang disebabkan oleh ketiadaan, disharmonisasi, atau perlungan reformulasi suatu peraturan guna menyelesaikan masalah yang ada. Reformulasi peraturan dibutuhkan agar menghindari hukum yang usang serta mewujudkan hukum yang mampu mengikuti perkembangan peradaban zaman. Menurut Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, dinyatakan bahwa:[503]

500 Antoni Putra, "Dualisme Pengujian Peraturan Perundang-Undangan," Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 15, No. 2 (Juli 2018), hlm. 73.

501 *Ibid*

502 Janpatar Simamora, "Analisa Yuridis terhadap Model Kewenangan Judicial Review di Indonesia," Mimbar Hukum Volume 25, Nomor 3 (Oktober 2013), hlm. 393 dan 396.

503 Indonesia, *Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, UU No.12 Tahun 2011, LN No. 82 Tahun 2011, TLN No. 5234, Lampiran I.

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan pertimbangan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis akan membahas mengenai persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk peraturan perundang-undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum tersebut antara lain peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya sama sekali belum ada.

Indonesia merupakan negara hukum (*rechtsstaat*) dan bukanlah negara yang berdasarkan kekuasaan semata-mata (*machtstaat*).[504] Pernyataan tersebut dapat dijumpai pada Penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan (amandemen) yang kemudian ditetapkan di dalam batang tubuh, yakni melalui Pasal 1 ayat (3) UUD 1945.[505] Dengan demikian, komitmen Indonesia terhadap konsep negara hukum telah mencapai tataran normatif yang tidak lagi hanya sebatas prinsip di dalam penyelenggaraan negara.[506]

Pengakuan sebagai negara hukum membawa konsekuensi bahwa negara yang berkenaan menundukkan diri pada hukum (supremasi hukum). Dengan kata lain, bahwa penyelengaraan negara dalam pengaturan dan pengurusan antar lembaga negara dan antara negara dengan warganya serta antar warga itu sendiri didasarkan pada hukum sebagai norma yang tertinggi.[507] Negara hukum, menurut Juniarto, bertujuan untuk menjamin hak-hak rakyat agar terhindar dari tindakan sewenang-wenang dari penguasa.[508] Ditegaskan oleh Bottling penguasa di dalam menjalankan kekuasaannya telah dibatasi dan harus sesuai dengan hukum itu sendiri sehingga penyelenggaraan negakan bukan semata karena kekuasaan

---

504 Diana Halim Koentjoro, *Hukum Administrasi Negara*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2004), hlm. 34.

505 Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*, Ps. 1 (3).

506 Bagir Manan, Perkembangan UUD 1945, (Yogyakarta: UII Press, 2004), hlm. 54.

507 Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, (Jakarta: Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan Nasional), hlm. 154.

508 Joeniarto, *Negara Hukum*, (Yogyakarta: Yayasan Penerbit Gajah Mada, 1968), hlm. 53.

(*machtstaat)*.[509]

Indonesia, berdasarkan Penjelasan UUD 1945, memadankan istilah "negara hukum" dengan istilah "*rechtsstaat*" yang dikenal dalam sistem hukum Eropa Kontinental. Sebaliknya, istilah berbeda digunakan dalam sistem hukum Anglo Saxon yang menggunakan istilah *rule of law.* Di antara istilah *rule of law* dan *rechtsstaat,* keduanya memiliki banyak kesamaan unsur-unsur, tetapi hanya hanya berbeda soal keberadaan peradilan administrasi. Berikut unsur-unsur *rule of law* menurut A. V. Dicey[510] dan *rechtsstaat* menurut Friedrich Julius Stahl[511]:

No	Rechtsstaat	Rule of Law
1	Pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia;	Hak asasi individu (*individual rights)*
2	Pemerintahan diselenggarakan atas dasar undang-undang *(wet-matigheid van bestuur)*	supremasi hukum *(supremacy of law)*
3	Negara didasarkan pada *trias politica* (pemisahaan kekuasaan/ *separation of power*);	Persamaan di muka hukum (*equality before the law);* dan
4	Ada peradilan administrasi negara yang berwenang menan-gani kasus perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah (*on-rechtsmatigoverheidshaad).*	

Meskipun pilihan istilah yang digunakan adalah *rechtsstaat,* Indonesia memiliki nilai negara hukum tersendiri yang disebut Negara Hukum Pancasila.[512] Menurut Philipus M. Hadjon, di dalam Negara Hukum Pancasila memiliki dua prinsip pokok, yakni (1) musyawarah mufakat atau perdamaian adalah pilihan utama dalam menyelesaikan masalah, dan (2) asas kerukunan nasional. Mengenai asas kerukunan nasional, asas tersebut

509 Bahder Johan Nasution, *Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia,* (Bandung: Mandar Maju, 2013), hlm. 1. 259

510 E.C.S. Wade dan G. Godfrey Philips, *Constitutional Law: An Outline of the Law Citizen and the State and Administrative Law*, (London: Longmans, 1965), hlm. 50-51.

511 Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2005), hlm. 113.

512 Dewa Gede Atmadja, *Hukum Konstitusi: Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945,* (Malang: Setara Press, 2010), hlm. 162.

dijelaskan sebagai berikut:[513]

a. keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan nasional;
b. hubungan yang fungsional dan proporsional antara kekuasaan negara
c. prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir; dan
d. keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Undang-Undang Dasar 1945 merupakan produk nyata dari konsep negara hukum yang dapat dilakukan perubahan. Negara hukum menghendaki adanya pembatasan kekuasaan penguasa negara. Kehendak tersebut dituangkan di dalam pengaturan hukum dasar berupa UUD 1945. Pembatasan diatur di di dalam konstitusi yang oleh Brian Thompson disebut sebagai, *"...a constitution is a document which contains the rules for the operation of an organization."*[514] Sebab, di dalam konstitusi tersebut mengandung pengaturan mengenai tata cara penyelenggaraan pemerintahan. Hal itu sesuai dengan pendapat E.C.S. Wade dan Godfrey Phillips yang menyatakan, bahwa:

> *" By a constitution is normally meant a document having a special legal sanctity which sets out the framework and the principal functions of the organs of government of a State and declares the principles governing the operation of those organs."*

Namun, konstitusi juga dapat diubah guna mengikuti perkembangan masyarakat serta mengakomodasi perubahan dan kebutuhan hukum suatu bangsa yang bersangkutan. Oleh karena itu, salah satu materi muatan yang ada di dalam konstitusi adalah mengenai perubahan dan tata cara perubahan konstitusi itu sendiri. Di Indonesia, perubahan konstitusinya dapat dilihat pada ketentuan Pasal 37 UUD 1945. Kemungkinan perubahan UUD 1945 hanya terhadap pasal-pasalnya saja yang artinya Pembukaan UUD 1945 tidak dapat dilakukan perubahan. Selanjutnya, model cara perubahan yang

513 *Ibid.*

514 Brian Thompson, *Textbook on Constitutional and Administrative Law*, (London: Blackstone Press, 1997), hlm. 3.

dipilih yakni perubahan secara *adendum.*[515]

Kemudian akan dijelaskan keperluan yuridis Perubahan Kelima UUD 1945 sebagai berikut:

1. Kewenangan MPR Untuk Menetapkan PPHN

   Perubahan UUD NRI 1945 pada kurun waktu 1999-2002 tidak lagi memberikan Majelis Permusyawaratan Rakyat kewenangan untuk menetapkan Haluan negara sebagai kompas pembangunan nasional. Sistem Haluan negara oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat kemudian digantikan oleh rezim Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Di dalam SPPN SPPN ini diteruskan dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) dengan periode 20 tahun, jangka menengah atau Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dengan periode 5 tahun. Lalu ada juga Rencana Strategis Kementerian/ Lembaga (Renstra KL) dengan periode 5 tahun, lalu ada rencana kerja tahunan nasional atau rencana kerja pemerintah (RKP) dan rencana kerja tahunan daerah atau rencana kerja pemerintah daerah (RKPD) yang keduanya berperiode selama 1 tahun.

   Namun, produk-produk hukum tersebut dituangkan di dalam undang-undang yang secara teoretis tidak tepat untuk memuat pengaturan mengenai tujuan negara dan rencana pembangunan. Oleh karena itu, haluan negara sebagai pedoman menjalankan pemerintahan dapat disamakan dengan, suatu program atau keputusan yang dipakai untuk mencapai tujuan negara.[516] Selain itu, sebagai suatu wujud dari kehendak rakyat untuk mencapai tujuan negara, haluan negara seharusnya dituangkan dalam bentuk *staatsgrundgesetz* atau Aturan Dasar Negara. Hal ini karena muatan Aturan Dasar Negara antara lain adalah garis-garis besar atau pokok-pokok kebijaksanaan negara.[517] Oleh karenanya, diperlukan produk hukum tersendiri yang berkedudukan sebagai *staatsgrundgesetz.*

515 Anonim, "Analisis dan Struktur Ketatanegaraan Pasca Amandemen," https://www.bphn.go.id/data/documents/struktur_ketatanegaraan_pasca_amandemen.pdf, diakses 11 Juni 2021.

516 Teuku Amir Hamzah, *et al., Kuliah-kuliah Ilmu Negara Padmo Wahjono, S.H.* (Jakarta: IndHill-Co, 1996), hlm. 184-185.

517 Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan*…," hlm. 47-51.

2. Penghidupan Forum Pengawasan Aktualisasi Haluan Negara

Setelah UUD 1945 mengalami perubahan, nomenklatur Sidang Tahunan tidak dapat ditemukan di dalam UUD NRI 1945. Sebab UUD NRI 1945 hanya menentukan limitasi paling sedikit sidang yang diselenggarakan oleh MPR, yakni sekali dalam lima tahun, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 2 ayat (2) UUD NRI 1945.[518] Pengertian mengenai Pasal 2 ayat (2) UUD NRI 1945 ini termaktub dalam Penjelasan UUD NRI 1945 yang menjelaskan bahwa MPR bersidang sekurang-kurangnya sekali dalam 5 tahun dan jika perlu maka MPR boleh bersidang lebih dari sekali dalam 5 tahun dengan mengadakan persidangan istimewa.

Selama ini tidak ada konsistensi pelaksanaan sidang MPR untuk diadakan setiap tahun. Sebab, kedudukan sidang MPR yang hanya konvensi ketatanegaraan dan seolah hilang maknanya. Padahal forum sidang MPR dapat menjadi forum evaluasi pelaksanaan haluan negara yang telah dibentuk melalui Pokok-Pokok Haluan Negara. Oleh sebab itu, telah menjadi kebutuhan untuk mengatur pada konstitusi mengenai kedudukan sidang MPR tersebut.

3. Penyatuatapan Judicial Review Mahkamah Konstitusi dan PPHN Sebagai Batu Uji Judicial Review

Sejumlah peraturan perundang-undangan yang posisinya berada di bawah undang-undang seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah terkadang tidak bertentangan dengan undang-undang, tetapi malah bertentangan dengan UUD NRI 1945, sehingga menimbulkan kerugian konstitusional terhadap warga negara dan tidak ada saluran hukum yang tersedia, kecuali dilakukan *judicial review* terhadap ketentuan itu di Mahkamah Agung. Namun, Mahkamah Agung hanya berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang hanya terhadap undang-undang saja dan tidak berwenang melakukan uji konstitusionalitas produk itu terhadap UUD NRI 1945.

Keterpisahan atau dualisme kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan oleh dua lembaga Mahkamah

518 Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*, Penjelasan Ps. 2 ayat (2).

Agung dan Mahkamah Konstitusi dalam kenyataannya menimbulkan konflik kelembagaan antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, sehingga tidak akan mampu menciptakan sinkronisasi, harmonisasi, dalam rangka penataan regulasi. Terakhir, pengembalian Haluan negara yang diatur dengan instrumen hukum peraturan istimewa diusulkan untuk menjadi batu uji dalam pengujian peraturan perundang-undangan, tetapi tidak dapat diuji terhadap UUD NRI 1945. Hal ini karena kedudukan peraturan istimewa sebagai Aturan Dasar Negara atau *staatsgrundgesetz.* Berangkat dari kenyataan hukum tersebut, diperlukan perubahan terhadap kewenangan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi di UUD NRI 1945.

4. Penataan Sistem Kedaruratan Nasional dan Pengakomodasian Kewenangan Perubahan PPHN dalam Keadaan Darurat

Pengaturan Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia dalam Pasal 12 UUD NRI 1945 masih berperspektif ancaman pertahanan dan keamanan yang belum mencakup persoalan kedaruratan yang lebih luas dan beragam bentuknya. Hal ini ditegaskan oleh A. B. Kusuma menjelaskan secara lebih jauh lagi bahwa *Staat van beleg* ini erat kaitannya dengan konsep yang telah muncul sedari abad pertengahan, yakni ketika kekuasaan sipil sementara beralih menjadi kekuasaan militer ketika negara dalam keadaan bahaya akibat ancaman militer.[519] Ketentuan ini menurunkan satu peraturan pelaksana dalam Undang-Undang (Prp) 23 Tahun 1959 tentang Penetapan Keadaan Bahaya (UU 23/prp/1959). UU 23/prp/1959 ini mengatur mengenai tiga kondisi kedaruratan yang terdiri atas Darurat Sipil, Darurat Militer, dan Darurat Perang.

Sementara itu, terlepas dari Pasal 12 UUD NRI 1945, Indonesia telah memiliki berbagai undang-undang yang mengindikasikan situasi kedarurat yang lebih beragam tidak hanya sekadar soal pertahanan dan keamanan. Undang-undang yang dimaksud antara lain, 1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana (UU No. 24/2007); 2)

519 RM.A.B. Kusuma, *et. al.*, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), 28 Mei 1945-22 Agustus 1945*, (Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1998).

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 Tentang Penanganan Konflik Sosial (UU No. 7/2012); 3) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Kekarantinaan Kesehatan (UU No. 6/2018), dan 4) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan (UU No. 9/2016).[520]

Selanjutnya, UUD NRI 1945 belum mengatur mengenai mekanisme dan ketentuan terkait hukum tata negara darurat seperti pengaturan hak asasi manusia, sistem demokrasi, dan jalannya peradilan saat terjadi kedaruratan. Keadaan darurat juga akan berpengaruh pada arah pembangunan nasional yang mungkin saja perlu dievaluasi mengingat situasi darurat yang tidak menentu. Oleh karena itu, diperlukan harmonisasi pengaturan agar pelaksanaan hukum tata negara darurat dapat selaras dengan asas demokrasi, hak asasi manusia dan dapat disesuaikan dengan pelaksanaan pembangunan nasional melalui Pokok-Pokok Haluan Negara.

5. Penataan Sistem Pelaksanaan Pemilihan Umum Anggota MPR Secara Berkala Dalam Rangka Membentuk MPR dan PPHN yang Berkesinambungan

Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013, telah diamanatkan bahwa sistem pelaksanaan pemilihan umum Indonesia yang berjalan secara tidak serentak harus diubah menjadi serentak.[521] Pada putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi mengkonstruksikan amanat penyelenggaraan pemilihan umum secara serentak ini sebagai bentuk penaatan ketentuan Pasal 22E ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI 1945, sekaligus juga untuk memperkuat sistem presidensial yang ada di Indonesia.

Namun, hal tersebut belum mengakomodasi kedudukan MPR yang mewakili seluruh lapisan masyarakat yang beraneka ragam latar belakang sosial dan budayanya sebagai representasi

520 Fitra Arsil, "Menggagas Pembatasan Pembentukan Dan Materi Muatan Perppu: Studi Perbandingan Pengaturan Dan Penggunaan Perppu Di Negara-Negara Presidensial," *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol. 48 No. 1, (2018), hlm. 432.

521 Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan No. 14/PUU-XI/2013, hlm. 88.

utuh rakyat dan karakter bangsa.[522] Kedudukan yang demikian menghendaki proses suksesi, regenerasi, dan evaluasi secara periodic dalam kurun waktu tertentu. Namun, proses tersebut tidak seharusnya terjadi secara bersamaan oleh seluruh anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah, melain perlu dibedakan waktu pemilihan satu sama lain. Sebab, pergantian anggota secara bersaaman seluruhnya telah menimbulkan persoalan kesimbangunan program kerja dan efektivitas pelaksanaan tugas Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Oleh karena itu, diperlukan penataan ulang sistem pemilihan umum pada UUD NRI 1945.

6. Partisipasi Deliberasi oleh Rakyat Terhadap Penyusunan PPHN Melalui Utusan Golongan

Utusan Golongan pada awalnya merupakan ikhtiar para pendiri bangsa agar Majelis Permusyawaratan Rakyat benar-benar mencerminkan seluruh kepentingan rakyat dan mengukuhkan MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat. Namun, sejarah pula membuktikan bahwa keberadaan Utusan Golongan sedikit banyak memiliki permasalahan yang akhirnya hal tersebut menjadi alasan dihapuskannya Utusan Golongan pada Perubahan Keempat UUD 1945 di tahun 2002. Menurut Manan, penghapusan Utusan Golongan didasarkan pada alasan praktek.

Dua alasan tersebut adalah pertama, terdapat kesulitan menentukan golongan apa saja yang harus diwakili di MPR. Alasan kedua, telah terjadi penyalahgunaan wewenang dalam pengangkatan utusan golongan yang pada prakteknya justru orang-orang yang diangkat memiliki afiliasi politik tertentu sehingga abai mewakili kepentingan golongannya. Namun, persoalan tersebut dapat dijawab dengan pengaturan yang lebih luas pada UUD NRI 1945.

Utusan Golongan memiliki peran vital dalam partisipasi perumusan kebijakan negara seperti haluan negara. Sebab,

522 Sekretariat Negara Republik Indonesia, *Himpunan Risalah Sidang-Sidang BPUPKI dan PPKI yang Berhubungan dengan Penyusunan Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1988), hlm. 167.

Utusan Golongan akan memberikan pandangan alternatif dan menyuarakan kelompok yang ia wakili. Mereka akan secara lebih bebas berpendapat dan mengemukakan ide meskipun tidak popular mengingat para Utusan Golongan bukanlah anggota partai politik sehingga di dalam memberikan pendapatnya akan terbebas dari ikatan politik dan ikatan elektoral.

BAB IV
ANALISIS

A. KEWENANGAN MPR UNTUK MENETAPKAN PPHN

Setelah dipaparkan mengenai *status quo* dan masalah daripada perencanaan pembangunan saat ini mulai dari ketidaksinambungan, tidak tepatnya produk hukum, tidak inklusifnya pembentukan perencanaan pembangunan, hingga tidak adanya mekanisme pengawasan, maka tim perumus melihat perlu adanya Haluan Negara. Bagian ini akan membahas Reformulasi Model Garis Besar Haluan Negara (GBHN) menjadi apa yang disebut dengan Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN). Nomenklatur PPHN sendiri terdapat dalam Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2019 tentang Rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Masa Jabatan 2014-2019. PPHN ini hadir dengan format produk hukum yang lebih tinggi dibanding undang-undang, dan memiliki mekanisme pengawasannya sendiri sehingga diharapkan dapat menjaga kesinambungan pembangunan. PPHN akan menjadi arahan atau Haluan negara dalam perencanaan, penyusunan, keputusan, pelaksanaan dan evaluasi kebijakan pembangunan pemerintah. Dengan demikian, hadirnya Pokok-Pokok Haluan Negara sama sekali tidak akan mengurangi ruang dan kewenangan Pemerintah untuk menyusun *blueprint* pembangunan negara.

Dengan dilakukannya amandemen terhadap UUD NRI 1945, MPR akan diberikan kewenangan untuk membentuk PPHN itu sendiri. MPR dipilih sebagai pembentuk PPHN karena terdiri dari DPR yang didalamnya juga terdapat utusan golongan dan DPD yang menunjukan bahwa MPR lebih inklusif dan holistik karena adanya utusan golongan serta melibatkan banyak lembaga negara.[523] Terdapat suatu kekhawatiran sendiri apabila Haluan Negara diberlakukan lagi yaitu akan berakibat pada sistem pemerintahan, hubungan antar Lembaga negara, dan tugas dan fungsi dari Lembaga negara akan ikut berubah secara signifikan.[524] Namun menurut

523 Sri Nuryanti, "Format Ideal Sistematika Haluan Negara Sebagai Haluan Pembangunan Nasional," *LIPI 2* (2018), hlm. 59.

524 Anwar, C. *Teori dan Hukum Konstitusi: Paradigma Kedaulatan dalam UUD 1945 (Pasca Perubahan) Implikasi dan Implementasi pada Lembaga Negara*, *Edisi Revisi, Cetakan Pertama*, (Malang: In-Trans Publishing, 2008), hlm. 29.

Dr. Fatmawati, S.H., M.H., Haluan Negara bisa dihidupkan kembali tanpa mengubah struktur ketatanegaraan jika dilakukan modifikasi. Modifikasi tersebut antara lain adalah menempatkan PPHN bukan sebagai pertanggungjawaban Presiden kepada MPR, tetapi sebagai pengawasan dan pelaksanaan *check and balances*. MPR akan melakukan pengawasan dan Pemerintah akan memberikan *progress report* kepada MPR atas pelaksanaan PPHN. PPHN akan menjadi pedoman bagi Presiden untuk menjalankan pemerintahannya.

1. Produk Hukum PPHN

Yohanes Usfunan berpendapat bahwa dalam menghidupkan Kembali Haluan Negara atau PPHN dapat dilakukan melalui beberapa produk hukum. Mulai dari pengaturan PPHN dalam Konstitusi atau UUD NRI 1945, pengaturan PPHN melalui TAP MPR atau Peraturan Istimewa MPR dan pengaturan PPHN melalui Undang-Undang.[525] Menurut Tim Perumus, produk hukum yang tepat untuk mengatur PPHN adalah Peraturan Istimewa MPR.

Menurut Tim Perumus pula pengaturan PPHN dalam UUD NRI 1945 pada dasarnya karena UUD NRI 1945 merupakan hukum tertinggi. Namun pengaturan PPHN tidak cukup dirumuskan dalam satu ayat atau satu pasal saja, sehingga akan mengubah secara total sistematika UUD NRI Tahun 1945 dan perubahan secara adendum akan sangat sulit dilakukan. Selain itu, perubahan UUD NRI Tahun 1945 akan sering dilakukan, terutama ketika diperlukan penyesuaian PPHN karena adanya perkembangan kemajuan yang perlu diakomodasi dalam PPHN.

Lalu, apabila PPHN diatur dalam TAP MPR maka hal tersebut, bukanlah suatu hal yang tepat karena Ketetapan MPR secara ilmu perundang-undangan bersifat konkret, individual, final dan menimbulkan akibat hukum bagi seorang/badan hukum perdata dan bersifat *einmalig*.[526] MPR tidak berwenang lagi mengeluarkan TAP MPR yang bersifat mengatur.[527] Sedangkan PPHN sendiri memiliki materi muatan yang sifatnya abstrak, umum dan mengatur (*regeling*) sehingga PPHN tidak tepat

525 Yohanes Usfunan, "Penataan Kewenangan MPR dan Penegasan Sistem Presidensiil," (makalah disampaikan pada FGD MPR RI dan APHTN-HAN, Denpasar, 1 Desember 2016), hlm. 6.

526 Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan Jenis, Fungsi dan Materi Muatan* 1 Edisi Revisi, (Yogyakarta: PT Kanisius, 2020), hlm. 105.

527 *Ibid*., hlm. 52.

untuk diatur dalam TAP MPR. Lalu apabila diatur dalam Undang-Undang, maka hal tersebut juga dirasa kurang tepat karena merupakan produk hukum yang lemah dibanding produk hukum lainnya. Beberapa kelemahan lainnya adalah sebagaimana yang terjadi selama ini yaitu Undang-Undang tidak memberikan jaminan pelaksanaan karena dalam sistem peraturan perundang-undangan tidak dikenal Undang-Undang payung. Kelemahan lain apabila diatur dalam Undang-Undang adalah PPHN akan rentan diubah-ubah dan diajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi.[528] Padahal PPHN seharusnya bersifat tegas, terukur dan berjangka panjang.

Adapun alasan tim perumus sepakat merumuskan produk hukum PPHN ke dalam Peraturan Istimewa MPR adalah sebagai berikut . Pertama Penggunaan produk hukum Peraturan ini tepat karena ia bersifat umum, abstrak, dan ditujukan pada semua orang.[529] Selain itu, karena PPHN dibuat oleh MPR maka Peraturan MPR dirasa tepat sebagai legitimasi yuridis. Lalu dari segi hirarkis perundang-undangan Peraturan MPR akan berkedudukan lebih tinggi dibanding UU dan berada setingkat di bawah UUD NRI 1945. Dengan hierarkis seperti itu, PPHN akan memiliki legitimasi hukum yang kuat dan kepastian hukum yang kuat karena PPHN tidak bisa dilakukan *judicial review* dan apabila ingin diubah harus melalui mekanisme perubahan oleh MPR. Hierarki dari pedoman perencanaan pembangunan yang lebih tinggi diperlukan agar pedoman ini memiliki daya ikat yang tinggi sehingga setiap komponen bangsa memiliki komitmen yang tinggi untuk melaksanakannya.[530] Namun, kewenangan MPR akan membuat suatu Peraturan Istimewa MPR hanya akan terbatas untuk mengakomodasi PPHN saja, tidak untuk mengeluarkan Peraturan Istimewa MPR yang mengatur hal lainnya.

2. Mekanisme Pembentukan PPHN

PPHN sebagai arah dan Haluan negara yang akan digunakan dalam jangka waktu 20 tahun kedepan harus dibentuk oleh seluruh elemen bangsa. Dengan jangka waktu tersebut, MPR memerhatikan segala yang

528 Fence M. Wantu, *et al*., *Kajian Akademik Urgensi*..., hlm. 101.

529 Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan*…, hlm. 36.

530 Yessi Anggraini, *et al.,* "Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum Dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945," *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum* 9 (Januari-Maret 2015), hlm. 83. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa, materi muatan peraturan perundang-undangan yang berisi garis pokok kenegaraan harusnya diatur dalam kelompok Aturan Dasar Negara (*staatsgrundgesetz*)

terjadi dan segala aliran-aliran pada waktu itu hingga akhirnya menentukan haluan apa yang hendak dipakai.[531] Sebagai perencanaan yang holistik dan inklusif terdapat beberapa tahapan untuk pembentukan PPHN. Pertama, MPR akan membentuk Panitia *Ad Hoc* untuk merancang PPHN yang benar benar merupakan perwujudan Pancasila dan UUD NRI 1945. Isi dari panitia *Ad Hoc* ini bisa beragam mulai dari utusan Eksekutif, Yudikatif dan Legislatif maupun masyarakat serta *stakeholder* terkait karena isi daripada PPHN ini multisektor tidak hanya pada pembangunan ekonomi tapi juga meliputi sektor lainnya seperti hukum, demokrasi, hak asasi manusia dan lingkungan.

Tahap Kedua adalah tahap pembahasan. Pembahasan PPHN akan dilaksanakan oleh MPR karena MPR mempunyai kewenangan untuk menetapkan PPHN itu sendiri. Selain itu, dalam pembahasan PPHN, didalam MPR akan terdiri dari utusan golongan yang ikut andil dalam membahas PPHN namun utusan golongan tidak memiliki hak suara, hanya hak berpendapat. Selanjutnya, mengenai utusan golongan ini akan dibahas pada Bab lainnya mengenai utusan golongan. Jumlah kehadiran anggota MPR untuk pembahasan PPHN adalah sebesar ⅔ (dua per tiga) anggota MPR, disamakan dengan jumlah kehadiran apabila akan dilakukan perubahan UUD. Lalu, mengenai mekanisme pengesahannya, akan dilakukan dengan musyawarah mufakat terlebih dahulu. Namun apabila gagal akan melalui mekanisme persetujuan yang berisikan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Lalu untuk menjaring aspirasi atau masukan dari *stakeholder* terkait seperti Eksekutif yang meliputi Presiden, Kementerian, dan Lembaga Negara Penunjang seperti Badan Perencana Pembangunan Nasional, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia dan sebagainya bisa dilakukan suatu rapat dengar pendapat. Unsur Yudikatif juga dapat diundang untuk memberikan masukan terhadap PPHN. Partisipasi publik juga dapat dilakukan dengan mengadakan sosialisasi, diskusi publik, *workshop*, seminar ataupun rapat dengar pendapat. LSM ataupun organisasi masyarakat dan bahkan masyarakat adat dapat memberikan kajian, *policy paper* atau sejenisnya kepada MPR untuk memberikan masukan.

---

531 Badan Pembinaan Pendidikan Pelaksanaan Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (BP-7) Pusat, *Bahan Penataran P-4 Garis-Garis Besar Haluan Negara*, (Jakarta: Badan Pembinaan Pendidikan Pelaksanaan Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (BP-7) Pusat, 1994), hlm. 1.

Pembentukan PPHN dengan berbagai elemen ini diharapkan menjadi pembentukan PPHN yang inklusif dan holistik. Pembentukan PPHN secara inklusif juga akan dilakukan dengan melibatkan utusan golongan yang akan dibahas pada bab selanjutnya. Hasil dari pembahasan PPHN akan dimuat dalam produk hukum Peraturan Istimewa MPR yang berlaku selama 20 tahun kedepan. PPHN juga dapat diubah, namun dengan kondisi tertentu seperti adanya kedaruratan ataupun apabila masyarakat menghendaki. Pengajuan usulan tersebut harus diajukan dengan ⅓ dari total keseluruhan anggota MPR. Lalu, apabila sudah mendekati waktu 20 tahun, PPHN harus mulai direncanakan dan dirumuskan satu tahun sebelum masa berlakunya habis, karena perumusan PPHN membutuhkan waktu yang lama.

3. Ruang Lingkup PPHN

Menurut Kunarjo, dibutuhkan beberapa tahapan untuk mencapai tujuan dalam perencanaan pembangunan. Tahapan dalam pembangunan nasional dibagi menjadi tiga macam, yaitu pembangunan jangka pendek, pembangunan jangka menengah, dan pembangunan jangka panjang.[532] PPHN sebagai instrumen perencanaan jangka Panjang yang muatannya adalah mengenai arah atau Haluan negara harus dibuat berdasarkan pada tujuan negara Indonesia. Tujuan negara Indonesia sudah ditetapkan pada Pembukaan UUD NRI 1945 yaitu "melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial."[533] Jadi ruang lingkup daripada PPHN sendiri mengatur mengenai arah pembangunan negara untuk mewujudkan tujuan negara. Mahfud MD juga telah memberikan pandangan mengenai ruang lingkup dari suatu Haluan negara yaitu:[534]

1. Tujuan negara Indonesia, sebagai orientasi politik hukum, dan sebagai pemandu politik hukum;

532 Kunarjo, *Perencanaan dan Pengendalian Program Pembangunan*, (Jakarta, Universitas Indonesia Press, 2002), hlm. 17-22.

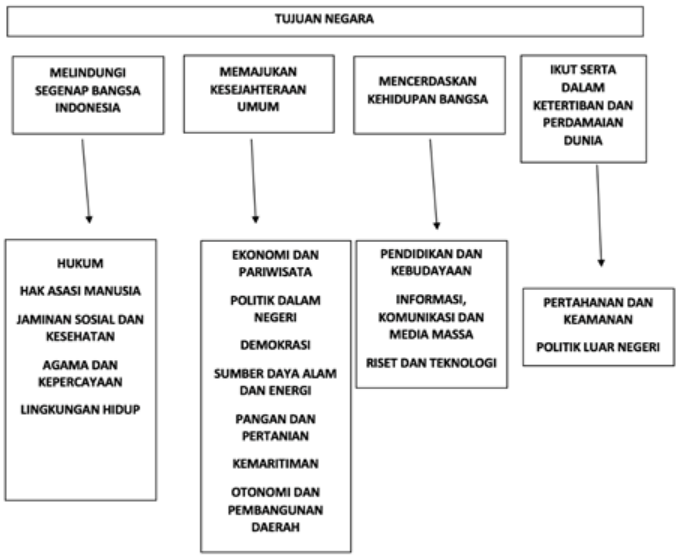
533 Lutfil Ansori, "Haluan Negara Sebagai..., hlm. 81. Lihat juga: Indonesia, *Undang-Undang Dasar...,* Pembukaan.

534 Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Press, 2010), hlm. 16.

2. Sistem hukum nasional dan faktor yang mempengaruhinya untuk mencapai tujuan negara Indonesia;
3. Perumusan perencanaan dan kerangka pikir dalam perumusan kebijakan hukum;
4. Isu nasional dan faktor-faktor yang mempengaruhinya;dan
5. Pemagaran hukum dengan prolegnas, *judicial review*, dan *legislative review*.

Maka dari itu, ruang lingkup materi PPHN harus memperhatikan tujuan negara, sistem hukum nasional, perencanaan, dan yang terpenting adalah sektor-sektor yang akan dijadikan sebagai agenda pembangunan nasional serta faktor yang mempengaruhinya. PPHN disini meliputi banyak sektor yang merupakan penjabaran dari tujuan negara, dan diantara satu dan lainnya tidak ada yang lebih tinggi. Tim Perumus telah mengelompokkan ruang lingkup materi muatan PPHN berdasarkan tujuan negara yang ada pada Pembukaan UUD NRI 1945 yaitu sebagai berikut:

Bagan 4.1. Rekomendasi Ruang Lingkup Pokok-Pokok Haluan Negara



Penjabaran lebih lanjut akan setiap poin materi muatan PPHN tersebut akan dijelaskan pada lampiran PPHN tersendiri.

Selain sebagai bentuk daripada penjabaran tujuan negara, materi muatan PPHN dimasukan dengan indikator situasi dan kondisi Indonesia dan dunia di Abad XXI melalui identifikasi dan pemetaan terhadap situasi dan kondisi termutakhir seluruh aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. Selain kondisi sekarang, diproyeksikan kondisi masa depan Indonesia yang ingin dicapai melalui sasaran identifikasi dan pemetaan terhadap skala prioritas berbagai aspek strategis kehidupan berbangsa dan bernegara yang secara taktis dapat disasar dalam jangka waktu pendek, menengah dan panjang. Selain itu, ditambahkan juga mengenai tantangan dalam pencapaian hal-hal tersebut.

Selain itu, sebagai nilai turunan dari UUD NRI 1945, pengelompokan isu juga didasarkan pada bab-bab pengaturan yang ada di UUD NRI 1945. Mulai dari bab kekuasaan pemerintah menurunkan isu politik dalam negeri dan luar negeri serta bab kekuasaan kehakiman yang akan memunculkan isu hukum. Bab pemilihan umum dan bab hak asasi manusia menurunkan isu demokrasi. Lalu bab pemerintah daerah yang menurunkan isu otonomi dan pembangunan daerah serta bab hak asasi manusia menurunkan isu hak asasi manusia. Bab Agama menurunkan isu agama dan kepercayaan, bab pertahanan dan keamanan menurunkan isu pertahanan keamanan, serta bab pendidikan dan kebudayaan menurunkan isu pendidikan, riset dan teknologi serta budaya. Sementara bab Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial menurunkan isu ekonomi, sumber daya alam dan energi, pangan dan pertanian, perikanan dan kelautan, jaminan sosial dan kesehatan, serta lingkungan hidup.

4. Pengujian PPHN

PPHN sebagai arah/Haluan pembangunan negara seyogyanya harus dapat dijadikan suatu batu uji dalam pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi. Namun, karena perlu adanya Haluan negara yang stabil, tegas, dan berjangka Panjang maka PPHN dalam Peraturan Istimewa MPR tidak bisa dilakukan *judicial review* kepada UUD NRI 1945. Jadi MK akan diberikan tambahan kewenangan untuk menjadikan Peraturan Istimewa MPR tentang PPHN sebagai batu uji dalam pengujian Undang-Undang. Hal ini agar segala Undang-Undang yang dikeluarkan sejalan dengan Haluan pembangunan negara.

5. Implikasinya Terhadap Sistem Pembangunan Saat Ini

PPHN akan menggantikan kedudukan SPPN dan RPJPN itu sendiri. PPHN akan berjangka waktu 20 tahun dan menjadi arahan perencanaan jangka panjang penyelenggaraan negara. Dengan produk hukum berbentuk Peraturan Istimewa MPR, maka PPHN akan menjadi norma dasar bagi pembentukan perencanaan dibawahnya. Peraturan MPR yang normatif meskipun bersifat umum tidak dapat "mengoperasikannya" sendiri tanpa menggunakan UU. Sehingga, PPHN dalam Peraturan Istimewa MPR harus diatur lebih lanjut dengan UU.[535]

Instrumen rencana pembangunan nasional yang tetap ada antara lain adalah RPJMN dan RKP. Namun, karena PPHN yang merupakan Peraturan Istimewa MPR harus diatur lebih lanjut dengan UU, maka RPJMN sebagai pelaksana dari PPHN itu sendiri yang berisi visi, misi serta program Presiden dan Wakil Presiden terpilih akan dituangkan dalam bentuk Undang-Undang. Bentuk UU bagi RPJMN dirasa tepat juga karena DPR dan DPD akan ikut andil untuk menentukan apakah RPJMN yang diusulkan Pemerintah (Presiden) sudah sesuai dengan PPHN atau belum. Lalu RKP akan berbentuk Peraturan Presiden sebagai suatu rencana dan pelaksana teknis dari perencanaan yang ada di UU RPJMN. RPJMD dan RKP Daerah juga akan tetap ada dengan berpedoman pada RPJMN dan RKP Nasional. Dengan begitu, perencanaan pembangunan akan terbangun secara sistematis merujuk pada PPHN dan akan mengintegrasikan pembangunan baik pusat maupun daerah.

Bahwa oleh karena PPHN menjadi pedoman daripada arah pembangunan maka segala macam interpretasi terhadap PPHN yang dituangkan kedalam RPJMN harus sesuai dengan PPHN. Tindakan Pemerintah baik dalam membuat peraturan maupun kebijakan nasional harus sejalan dengan PPHN. Hal ini ditandai dengan adanya pembatasan dan pengecekan mengenai anggaran dan sumber daya yang akan Pemerintah keluarkan untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Apabila tidak sesuai atau keluar dari pedoman PPHN, maka kebijakan tersebut tidak akan diberikan anggaran.

Mengenai mekanisme pengawasan pelaksanaan PPHN oleh Presiden melalui RPJMN sendiri akan dibahas lebih lanjut dalam Bab mengenai sidang tahunan MPR. Selain itu, pembentukan PPHN juga

535 Padmo Wahjono, *Masalah Ketatanegaraan...*, hlm. 137.

akan dibahas lebih lanjut dengan kehadiran utusan golongan dalam Bab tersendiri. Kedua hal tersebut menunjukan PPHN yang dibuat secara holistik dan inklusif karena melibatkan banyak lembaga atau pihak dalam pembentukan maupun dalam pengawasannya.

6. Alasan MPR Harus Menetapkan PPHN

Seperti yang sudah dijelaskan di bab urgensi penghidupan kembali PPHN, terdapat beberapa alasan yang menyebabkan perlu adanya perubahan dalam sistem perencanaan nasional. Alasan pertama adalah dari ketidaksinambungan dan rentan diubahnya rencana pembangunan nasional yang saat ini adalah RPJPN. Baik Presiden maupun DPR yang menjabat dapat mengubah undang-undang RPJPN yang dibuat sebelumnya.[536] Selain itu, dengan produk Undang-Undang, RPJPN juga dapat dinyatakan inkonstitusional melalui mekanisme *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi. Alasan lain adalah tidak sesuainya produk hukum yang mengatur mengenai pokok/garis kebijakan negara. Pengaturan mengenai pokok kebijakan negara seharusnya dituangkan dalam bentuk *staatsgrundgesetz* atau Aturan Dasar Negara. Hal ini karena muatan Aturan Dasar Negara antara lain adalah garis-garis besar atau pokok-pokok kebijaksanaan negara.[537]

Alasan selanjutnya adalah tidak inklusifnya mekanisme perumusan rencana pembangunan nasional. Saat ini terdapat keluhan dari berbagai masyarakat yang merasa partisipasi dalam musrenbang tidak didengarkan dan diimplementasikan dengan baik. Seharusnya masyarakat utamanya yang rentan mendapatkan perhatian lebih dan aspirasinya dijadikan landasan pembuatan kebijakan. Alasan terakhir dan paling krusial adalah tidak adanya mekanisme pengawasan (*check and balances*) terhadap pelaksanaan pembangunan nasional. Tidak ada kepastian bahwa Presiden selanjutnya akan melanjutkan program Presiden sebelumnya. Selain itu, walaupun RPJPN dibuat dengan Undang-undang dan RPJMN dibuat dengan Peraturan Presiden tetapi RPJMN bisa bertentangan, mengurangi ataupun memperluas substansi RPJPN.[538] Pengawasan harus ada agar pelaksanaan RPJPN dan RPJMN selalu berkesinambungan, dan dalam implementasinya tetap mengacu dan tidak menyimpang dari haluan negara yang ada.

536 Bayu Dwi Anggono, *Kajian Akademik Reformulasi…,* hlm. 109.
537 Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan…,*" hlm. 47-51.
538 Bayu Dwi Anggono, *Kajian Akademik Reformulasi…*, hlm. 109.

Maka dari itu, kebutuhan akan perubahan sistem perencanaan yang ada sekarang menjadi sistem melalui PPHN sangat mendesak. PPHN diharapkan menjadi jawaban akan segala permasalahan yang ada dalam sistem perencanaan yang ada. Selain itu, PPHN akan menjadi wadah perencanaan pembangunan Indonesia, demi mencapai tujuan negara secara inklusif dan holistik.

B. PENGHIDUPAN FORUM PENGAWASAN AKTUALISASI HALUAN NEGARA

1. Forum Pengawasan Aktualisasi Haluan Negara melalui Sidang Tahunan

Forum Pengawasan Aktualisasi Haluan Negara akan diselenggarakan dalam formula baru Sidang Tahunan. Sidang Tahunan ini akan menjadi ruang bagi Presiden sebagai pemegang tanggung jawab eksekutif tertinggi di Indonesia untuk memberikan laporan kinerja sebagai implementasi prinsip akuntabilitas dan transparansi dalam pertanggungjawaban pemerintah nasional yang selaras dengan Pokok-Pokok Haluan Negara. Mengingat signifikansi dari laporan kinerja tersebut maka tim perumus memandang bahwa Sidang Tahunan harus menjadi agenda wajib guna keberlangsungan Pokok-Pokok Haluan Negara yang telah ditetapkan oleh MPR di dalam konstitusi. Penyelenggaraan Sidang Tahunan MPR yang wajib bukanlah upaya untuk mengembalikan lembaga MPR sebagai lembaga tertinggi di Indonesia, melainkan MPR sebagai rumah penjelmaan seluruh rakyat.[539]

Formula baru mengenai Sidang Tahunan belum termaktub dalam konstitusi Indonesia yakni UUD NRI 1945. Oleh sebab itu, demi mewujudkan reformulasi Sidang Tahunan sebagai forum pengawasan aktualisasi Haluan Negara dengan dasar hukum yang kuat maka Pasal 2 ayat (2) UUD NRI 1945 amandemen kelima akan mewajibkan MPR untuk menyelenggarakan Sidang Tahunan setiap satu kali dalam setahun. Dengan

539 Jimly Asshiddiqie, "Struktur Ketatanegaraan Indonesia setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945," (makalah disampaikan pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII dengan tema "Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan" yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, Denpasar, 14 – 18 Juli 2003), hlm. 6.

demikian, maka peraturan lain di bawahnya yang ada dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia akan dilandasi kewajiban yang mana diamanahkan oleh konstitusi.

Saat ini peraturan di bawah UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur mengenai Sidang Tahunan hanya ada dalam Peraturan MPR No. 4 Tahun 2014. Dengan terjadinya amandemen kelima yang Tim Perumus gagas, maka UUD NRI Tahun 1945 akan mengamanatkan peraturan di bawahnya yang akan mengatur mengenai Sidang Tahunan. Peraturan turunan yang akan mengatur mengenai Sidang Tahunan tersebut akan terdapat dalam Peraturan Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Sehingga, keberadaan mengenai aturan hukum dan mekanisme Sidang Tahunan didukung oleh dasar hukum yang kuat.

Dengan lahirnya Pokok-Pokok Haluan Negara maka sudah sepatutnya laporan kinerja Presiden kepada MPR ditradisikan kembali sebagai bentuk pengawasan MPR bahwa Presiden telah melaksanakan amanah rakyat yang dituangkan ke dalam PPHN. Pengawasan tersebut berdasarkan kinerja Presiden selama menjalankan satu tahun kepengurusan dan juga satu periode masa jabatannya.

Tim Perumus telah merumuskan mengenai pengawasan MPR terhadap Presiden sebagai pelaksana dari PPHN yang mana akan dilaksanakan setiap tahunnya dengan materi sidang pemaparan mengenai kinerja Presiden selama satu tahun ke belakang termasuk yang mencakup bidang legislasi, *budgeting,* dan sosial politik serta pemaparan mengenai rencana kinerja Presiden selama satu tahun ke depan yang juga mencakup rencana dan bidang legislasi, *budgeting*, dan sosial politik.

Dalam bidang legislasi, DPR melalui fungsinya akan mengawal pelaksanaan PPHN dengan meninjau apakah RUU yang diusulkan Pemerintah sejalan dengan Haluan Negara atau tidak. DPR dapat tidak menerima RUU usulan Pemerintah yang tidak sejalan dengan Haluan Negara, atau bahkan tidak memasukkannya ke dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Prioritas. Selain tidak diterimanya RUU tersebut, DPR juga bisa melakukan penundaan pembahasan apabila RUU yang diajukan memang tidak sejalan dengan Haluan negara.

Selanjutnya dalam bidang *budgeting*, hak budget legislatif disini berkaitan dengan pengajuan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja

Negara (RAPBN) sebagai pelaksanaan dari perencanaan pembangunan tahunan.[540] DPR akan menentukan apakah akan menerima atau tidak menerima anggaran belanja negara. DPR dapat melakukan pengawasan dengan cara memberikan masukan terhadap RAPBN agar sesuai dengan PPHN atau bahkan menolak RAPBN yang tidak sesuai dengan PPHN. Terakhir, di bidang sosial politik, Presiden harus menyampaikan capaian pembangunannya apakah sudah memenuhi atau sesuai dengan PPHN atau tidak.

Selanjutnya, Tim Perumus juga menggagas mengenai sanksi yang diberikan kepada Presiden apabila tidak menjalankan Haluan Negara sebagaimana mestinya namun sanksi tersebut hanyalah sanksi politik sebagai bentuk dari pengawasan MPR terhadap aktualisasi Haluan Negara. Dalam forum pengawasan aktualisasi haluan negara dalam Sidang Tahunan setiap tahunnya, MPR akan memberikan rekomendasi sebagai sanksi politik dimana rekomendasi tersebut sudah sepatutnya dijalankan oleh Presiden di tahun selanjutnya. Rekomendasi tersebut tidak akan berupa surat namun termaktub dalam risalah sidang atau berita acara persidangan,

Dalam forum pengawasan terhadap aktualisasi Haluan Negara di tahun ke-5 masa jabatan Presiden, MPR akan menilai bagaimana PPHN dijalankan oleh Presiden apakah sudah mencapai seluruh target atau tidak. Hasil penilaian MPR akan meliputi dua hal, yakni diterima atau tidak diterimanya Haluan Negara yang dijalankannya tersebut. Hasil penilaian tersebut akan diumumkan dalam Sidang Tahunan MPR dan menjadi sanksi sosial dan juga sanksi politik bagi Presiden bersangkutan.[541] Tidak diterimanya Haluan Negara yang dijalankan oleh MPR tersebut merupakan sanksi sosial. Sanksi sosial ini dapat dikeluarkan oleh MPR yang berimplikasi bahwa Presiden dianggap tidak cakap dan tidak pantas lagi menduduki jabatannya pada pemilihan berikutnya.[542] Evaluasi dan penilaian kinerja Presiden oleh MPR tersebut akan dilakukan berdasarkan PPHN. Adapun fungsi dari evaluasi dan penilaian ini adalah dalam rangka melaksanakan *blueprint* atau haluan perencanaan Indonesia yang berjalan dengan baik, sehingga dalam hal ini perubahan kelima yang tim perumus

---

540 Mei Susanto, "Wacana Menghidupkan Kembali GBHN dalam Sistem Presidensil Indonesia," Jurnal Penelitian Hukum De Jure 17(3) (September 2017), hlm. 439.

541 Fence M. Wantu, et al., Kajian Akademik Urgensi…, hlm. 112.

542 *Ibid.*

gagas membuat konstitusi Indonesia lebih holistik dan inklusif.

Implikasi dari gagasan tersebut adalah bahwa Sidang Tahunan yang selalu diadakan pada 16 Agustus pun harus bergeser. Sebab, Sidang Tahunan di tahun kelima masa jabatan Presiden PPHN harus berada sebelum pemilihan umum Presiden berlangsung. Sehingga, Sidang Tahunan kelima pada akhir masa jabatan Presiden akan berlangsung sekurang-kurangnya satu bulan sebelum pemilihan umum yang mana sudah Tim Perumus tetapkan yakni pada awal bulan Mei sebab pemilihan umum Presiden akan berlangsung pada awal Juni.

a. Agenda Sidang Tahunan

Sidang Tahunan yang akan diselenggarakan setiap tahunnya akan menjadi forum untuk mengawasi Presiden dalam menjalankan PPHN. Saat ini, Presiden bukan lagi mandataris dari MPR, namun Presiden sekarang bertanggung jawab langsung kepada rakyat.[543] Maka dari itu, terhadap PPHN ini lebih tepat disebut dengan mekanisme pengawasan bukan pertanggungjawaban. Terdapat 2 (dua) macam Sidang Tahunan dalam Formula baru dari Sidang Tahunan yang digagas oleh Tim Perumus yakni Sidang Tahunan dan Sidang Tahunan di Tahun ke-5 Masa Jabatan Presiden, yang akan dijabarkan sebagai berikut:

1. Sidang Tahunan

   Sidang Tahunan ini akan diselenggarakan setiap tanggal 16 Agustus sesuai dengan konvensi ketatanegaraan yang telah ada. Hal ini mengingat apabila Sidang Tahunan dikaitkan dengan konvensi ketatanegaraan maka sidang tahunan MPR RI punya dasar penyelenggaraan yang telah disepakati yakni pada tanggal 16 Agustus.[544]

   Agenda sidang tahunan ini sebagai bentuk pengawasan MPR terhadap PPHN adalah sebagai berikut:

1. Hari pertama: Sambutan Ketua MPR, Pidato Presiden yang mencakup laporan atas kinerja Presiden selama satu tahun ke

543 Hendra, "Pertanggungjawaban Politik Presiden Pasca Amandemen UUD 1945," *Jurnal Wacana Politik* 1 (Maret 2016), hlm. 16.

544 Mega Putra. "Sidang Tahunan Sudah Menjadi Konvensi Ketatanegaraan", https://news.detik.com/berita/d-3601223/sidang-tahunan-mpr-sudah-jadi-konvensi-ketatanegaraan, diakses 21 Juni 2021.

belakang, laporan mengenai legislasi dan laporan mengenai *budgeting* serta rencana kinerja Presiden selama satu tahun ke depan;

2. Hari kedua: MPR akan memberikan pendapat atas laporan kinerja Presiden; dan
3. Hari ketiga: Presiden akan menjawab atas pendapat MPR terkait kinerja Presiden dan MPR akan memberikan kesimpulan yang mencakup rekomendasi untuk Presiden dalam menjalankan jabatannya satu tahun ke depan yang akan terdapat dalam berita acara Sidang Tahunan.

2. Sidang Tahunan di Tahun Ke-5 Masa Jabatan Presiden

Sidang Tahunan di Tahun ke-5 masa jabatan presiden akan diselenggarakan sekurang-kurangnya satu bulan sebelum pemilihan umum Presiden atau sekurang-kurangnya empat bulan sebelum pelantikan DPR RI. Agenda Sidang Tahunan di tahun ke-5 masa jabatan Presiden ini tidak jauh berbeda. Pada hari ketiga MPR tidak memberikan rekomendasi untuk Presiden dalam menjalankan jabatannya satu tahun ke depan melainkan menyampaikan penilaiannya atas kinerja Presiden selama masa jabatannya sebagai bentuk pengawasan MPR.

Penilaian MPR terhadap laporan kinerja Presiden ini akan dicantumkan dalam Surat Pernyataan MPR. Namun surat pernyataan yang akan dikeluarkan MPR tersebut tidak dapat digugat atau dibatalkan melalui lembaga peradilan apapun. Hal ini selaras dengan teori ilmu hukum tata negara Indonesia, dimana MPR merupakan satu-satunya lembaga yang mempunyai supremasi, yang mengandung dua prinsip:

a. Sebagai badan yang berdaulat yang memegang kekuasaan berdasarkan hukum untuk menetapkan segala sesuatu yang telah ditegaskan oleh UUD 1945, disebut "*Legal Power"; dan*
b. *No rival authority*, artinya tidak ada suatu otoritas tandingan baik perseorangan maupun badan yang mempunyai kekuasaan untuk melanggar atau menyampingkan sesuatu yang telah diputuskan

oleh MPR.[545]

2. Sidang Tahunan Sebagai Forum Pengawasan PPHN

Seperti yang telah dibahas dalam bagian praktik empiris sebelumnya bahwasanya forum pengawasan aktualisasi Haluan Negara ini penting dan genting untuk diselenggarakan. Adapun alasan dari hal tersebut adalah karena aktualisasi dari perencanaan negara masih belum mencapai target sehingga kurang memuaskan. Hal tersebut telah dibuktikan dalam bagian praktik empiris terkait tidak tercapainya beberapa target dalam RPJMN 2015-2019 seperti menurunnya prevalensi kekerasan terhadap anak, meningkatnya produksi daging sapi, dan menurunnya jumlah perda yang bermasalah.

Dengan digagasnya PPHN oleh Tim Perumus maka perlu-lah diselenggarakan forum pengawasan terhadap aktualisasi PPHN tersebut guna mengawasi kinerja Presiden terhadap Haluan Negara. Selain itu, forum pengawasan ini dilaksanakan dalam rangka menjaga kesinambungan antara kinerja Presiden dalam menjalankan Haluan Negara, maka forum pengawasan ini penting untuk diselenggarakan. Forum ini akan memberikan ruang bagi Presiden untuk menjabarkan mengenai rencana kinerjanya satu tahun ke depan yang kemudian akan dievaluasi oleh MPR mengenai sesuai atau tidaknya rencana tersebut dengan Haluan Negara, sehingga rencana kinerjanya untuk satu tahun kedepan pun selaras dengan Haluan Negara yang termuat dalam PPHN.

Adapun hal ini sesuai dengan temuan Tim Perumus mengenai ekuivalensi dari Sidang Tahunan yang terdapat di Afrika Selatan. Afrika Selatan menyelenggarakan sidang setiap tahunnya yang diberi nama *State of the Nation Addres*s (SONA).[546] Salah satu manfaat dan fungsi dari diselenggarakannya SONA adalah sebagai forum untuk menginformasikan kepada publik mengenai kinerja pemerintah satu tahun kebelakang.[547] Dalam SONA pada Februari 2021 Presiden Afrika Selatan, Cyril Ramaphosa menjabarkan kinerjanya yang salah satunya adalah mengenai

545 R. Nazriyah, "penguatan Peran Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia," Jurnal Hukum dan Pembangunan, Vol. 47 No. 1 2017, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, hlm. 3.

546 Republic of South Africa, "State of the Nation Address". https://www.gov.za/state-nation-address, diakses 21 Juni 2021.

547 Republic of South Africa, "State of the Nation Address 2021", https://www.gov.za/SONA2021, diakses 21 Juni 2021.

Proyek Investasi Infrastruktur.[548] Presiden Cyril Ramaphosa menjabarkan capaiannya yakni telah mengembangkan proyek investasi infrastruktur pipa senilai R340 miliar dalam industri jaringan seperti energi, air, transportasi, dan telekomunikasi dan pemerintah telah mengadakan dua proyek pemukiman manusia utama yang akan menyediakan rumah untuk hampir 68.000 rumah tangga di Gauteng, Afrika Selatan.[549] Melalui penjabaran atas kinerja Presiden Afrika Selatan Cyril Ramaphosa tersebut dapat diketahui bahwa forum pengawasan terhadap aktualisasi Haluan Negara atau perencanaan negara sangat penting dilakukan guna transparansi terhadap rakyat atas kinerja Presiden.

Sehingga, forum ini akan menjadi forum yang sangat penting guna memberikan ruang bagi Presiden untuk menjabarkan mengenai rencana kinerjanya sebagaimana yang telah diamanatkan oleh PPHN selama satu tahun ke belakang dan satu tahun ke depan kepada MPR dan juga kepada seluruh rakyat Indonesia.

C. PARTISIPASI DELIBERASI OLEH RAKYAT TERHADAP PENYUSUNAN PPHN MELALUI UTUSAN GOLONGAN

Keberadaan Utusan Golongan diharapkan mampu menguatkan kehidupan demokrasi yang deliberatif di Indonesia yang ditunjukkan dengan perwakilan yang representatif dan akuntabilitas. Demokrasi yang deliberatif mengharuskan setiap kebijakan harus didiskusikan dari berbagai macam sudut panjang sehingga tiap orang dapat merenungkannya serta mengubah pendiriannya mengenai kebijakan tersebut.[550] Demokrasi yang deliberatif mewajibkan negara memberikan rasionalisasi atas tiap tindakannya yang karenanya dapat memberikan ruang bagi warga negara untuk menanggapi tindakan tersebut.[551] Sebelum membahas lebih jauh, Tim Perumus membatasi definisi perwakilan (*representation)* dan akuntabilitas (*accountability*). Di suatu negara demokrasi, perwakilan diartikan sebagai proses mengartikulasikan (menyuarakan) berbagai macam kepentingan

548 Government Communications (GCIS), President Cyril Ramaphosa SONA's Highlights, (GCIS: South Africa, 2021) hlm. 3

549 *Ibid.*

550 John S. Dryzek, *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics and Contestations*, (Oxford: Oxford University Press, 2000), hlm. 32.

551 Amy Gutmann dan Dennis Thompson, *Why Deliberative Democracy?*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004)

dan aspirasi yang menggambarkan diversitas aspirasi masyarakat secara utuh.[552]

Sementara itu, akuntabilitas merupakan suatu proses bertanya dan meneliti (*questioning and scrutinizing*) terhadap seluruh kebijakan pemerintah di dalam lembaga perwakilan rakyat (*legislature*).[553] Dari dua ukuran perwakilan dan akuntabilitas, dapat disimpulkan bahwa dibutuhkan para anggota parlemen yang berkompetensi khusus guna mengikuti perkembangan masyarakat dengan kebutuhan yang berbeda-beda. Oleh sebab itu, dengan kemampuan khusus yang dimiliki, para anggota parlemen dapat semaksimal mungkin mengawasi jalannya pemerintahan serta mengemukakan pelbagai usulan kebijakan yang lebih sensitif dan peka dengan kebutuhan masyarakat.

Utusan Golongan akan memainkan peran pengawasan yang lebih vokal daripada anggota parlemen yang dipilih secara langsung karena mereka tidak memiliki beban elektoral. Utusan Golongan dipilih melalui pengangkatan dan bukannya melalui pemilihan umum (*universal suffrage)*. Posisi sebagai *unelected member* memberikan kesempatan para anggota yang diangkat untuk berbicara lebih bebas karena mereka terlepas dari ikatan konstituen elektoral.[554] Konstruksinya adalah seorang anggota parlemen yang dipilih melalui pemilihan umum akan sangat hati-hati terutama dalam bersikap atas isu-isu sensitif dan tidak popular secara umum di masyarakat. Hal itu karena sikap atas isu-isu yang tidak popular bisa menyebabkan kemerosotan dukungan konstituen terhadap dirinya di pemilu selanjutnya. Bila berkaca dari Singapura, *Nominated Member of Parliament* (NMP), yakni anggota parlemen yang diangkat, telah bersuara lebih jelas dan lebih aktif (*vocal)* bertanya (*questioning*) terhadap kebijakan yang sensitif seperti sikap pemerintah terhadap isu korupsi dan kelompok minoritas.[555] Contohnya, di dalam membahas kasus *National Library*

---

552 Walid Jumblatt Abdullah, "Electoral Innovation in Competitive Authoritarian States: A Case for the Nominated Member of Parliament (NMP) in Singapore," *Japanese Journal of Political Society,* Vol. 17 No. 2, (2016), hlm. 191-192.

553 *Ibid.,* hlm. 192.

554 Puay Ling Lim, "Nominated Member of Parliament Scheme," https://eresources.nlb.gov.sg/infopedia/articles/SIP_1016_2010-12-24.html, diakses 17 Juni 2021.

555 Walid Jumblatt Abdullah, "Electoral Innovation in Competitive…, hlm. 199-201.

Board 2014[556]*,* terdapat delapan pertanyaan tentang kasus tersebut yang mana enam di antaranya justru datang dari NMP yang hanya berjumlah sembilan orang. Meskipun terdapat 92 anggota yang dipilih langsung, tetapi hanya keluar dua pertanyaan.[557] Seorang NMP di Singapura juga mencatat sejarah ketika dirinya yang berasal dari aktivisme perempuan mengusulkan rancangan undang-undang kekerasan dalam rumah tangga.[558] Meskipun tidak berhasil, tetapi usul tersebut menarik perhatian publik Singapura pada saat itu dan lebih jauh ada beberapa hal dari usulannya yang dimasukkan ke dalam *Singapore Women's Charter.*[559]

Pengangkatan Utusan Golongan dari kalangan profesional berkeahlian khusus dan tertentu bertujuan agar kinerja lembaga perwakilan rakyat mampu seiring sejalan dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Indonesia sering kali gagap terhadap perkembangan masyarakat yang semakin seperti isu perlindungan data pribadi,[560] uang kripto (*cryptocurrency),* kedaulatan data (*big data and data sovereignty*), kolonialisme digital[561]*,* dan *Internet of Things (*IoT). Selain itu, negara juga dituntut siap terhadap ancaman penyakit menular (*pandemic, epidemic,* dan *infectious diseases*) dan setelahnya mengharuskan kesiapan kebijakan pemulihan ekonomi. Isu-isu tersebut membutuhkan keahlian khusus yang dimiliki para ilmuwan dan kalangan praktisi. Oleh karena itu, pembahasan undang-undang di parlemen harus melibatkan secara langsung para ahli tersebut demi mewujudkan pembahasan yang konstruktif dan tidak retorika semata.[562] Selain itu, diharapkan akan lebih banyak suara kelompok kepentingan dan komunitas tertentu yang dapat didengar

556 Kasus National Library Board adalah kasus suap bernilai hampir 600.000 Dolar Singapura. Lihat Anonim, "Former National Library Board manager charged with taking more than S$595,000 in bribes," https://www.channelnewsasia.com/news/singapore/nlb-former-national-library-board-manager-charged-with-bribes-10554328, diakses 21 Juni 2021.

557 Walid Jumblatt Abdullah, "Electoral Innovation in Competitive…, hlm. 201.

558 Garry Rodan, "New Modes of Political Participation and Singapore's Nominated Members of Parliament," *Government and Opposition,* Vol. 44 No. 4, hlm. 449-450.

559 *Ibid.*

560 Anonim, "Tak Masuk Prolegnas UU Data Pribadi Sulit Disahkan Periode Ini," https://www.kominfo.go.id/content/detail/14125/tak-masuk-prolegnas-uu-data-pribadi-sulit-disahkan-periode-ini/0/sorotan_media, diakses 17 Juni 2021.

561 Herdiyan, "OTT Manfaatkan Celan Hukum, Pakar Peringatkan Kolonialisme Digital," https://teknologi.bisnis.com/read/20201002/84/1299684/ott-manfaatkan-celah-hukum-pakar-peringatkan-kolonialisme-digital, diakses 17 Juni 2021.

562 Garry Rodan, New Modes of Political Participation…, hlm. 444-445.

melalui mekanisme pengangkatan Utusan Golongan.[563] Dengan demikian, pembahasan di lembaga perwakilan rakyat akan diwarnai beragam perspektif serta sudut pandang.

Terdapat tiga poin penting pengaturan guna mencegah terulangnya penyalahgunaan Utusan Golongan, yakni bagaimana cara pengangkatannya, pembatasan masa jabatan, dan jumlah keanggotaan. Sebelum perubahan UUD 1945, MPR terdiri atas anggota DPR dan ditambah utusan-utusan golongan dan daerah-daerah. Namun, Utusan Golongan kemudian dihapuskan karena disalahgunakan untuk mengukuhkan kedudukan pemerintah di parlemen. Sebab, saat itu pengangkatan Utusan Golongan menjadi kewenangan pemerintah sepenuhnya. Kritik selanjutnya berkaitan dengan jumlah anggota Utusan Golongan yang terlalu banyak karena tidak ada pembatasan jumlah dan periode masa jabatan. Oleh sebab itu, dalam amandemen kelima, ketiga poin ini menjadi poin utama dalam pengaturan Utusan Golongan

Anggota yang berasal dari Utusan Golongan harus diseleksi oleh panitia independen yang melibatkan partisipasi publik sebelum diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk mendapat persetujuan. Proses penjaringan calon-calon Utusan Golongan harus dilakukan secara terbuka dengan memberikan kesempatan pada publik untuk mengajukan nama-nama yang menurut mereka tepat mewakili golongan tertentu. Calon-calon tersebut dapat diusulkan oleh publik baik oleh perseorangan, lembaga swadaya masyarakat, atau komunitas. Para calon yang sudah diperoleh akan diseleksi oleh suatu panitia independen yang beranggotakan unsur akademisi, profesional, dan kelompok kepentingan lainnya. Cara pencalonan dan proses seleksi oleh panitia independen adalah wujud keterbukaan terhadap publik agar terhindar dari penyalahgunaan Utusan Golongan. Dengan demikian, masyarakat dapat mengontrol proses seleksi dan melakukan pemantauan atas calon-calon yang masuk dalam bursa pemilihan Utusan Golongan.

Setelah melalui penyaringan oleh panitia independen, proses berlanjut dengan penyerahan nama kepada DPR untuk uji kelayakan dan kepatutan (*fit and proper test*). Kemudian, calon yang disetujui oleh DPR akan dilantik menjadi anggota DPR dari Utusan Golongan. Persetujuan DPR bukanlah persetujuan dengan suara terbanyak atau proporsi suara tertentu

563 *Ibid.,* hlm. 446.

dari anggota DPR, melainkan persetujuan dari seluruh fraksi yang ada di DPR. Hal tersebut dilakukan demi memastikan bahwa Utusan Golongan tidak sekadar hanya kehendak mayoritas anggota tetapi merupakan kehendak konsensus dari seluruh rakyat melalui fraksi-fraksi yang ada di DPR. Sementara itu, persetujuan dari cabang legislatif, sekali lagi, sebagai langkah *check and balance* terhadap Presiden agar penyalahgunaan seperti di masa lalu tidak terulang.

Calon Utusan Golongan tidak boleh menjadi anggota partai politik demi mencegah konflik kepentingan. Praktik di Bangladesh yang memberikan kuota khusus perempuan kepada partai politik yang ada di parlemen telah menutup suara-suara independen mengenai isu perempuan.[564] Selain itu, anggota partai yang diangkat dari kuota khusus perempuan justru, secara tak langsung, dijadikan sumber pendapatan materi partai politik karena iuran yang bertambah dari anggota partainya yang menjadi anggota parlemen.[565]

Utusan Golongan akan berasal dari berbagai kalangan dengan latar belakang dan pengalaman yang berbeda. Tim Perumus mengusulkan setidaknya golongan yang memiliki utusan di DPR adalah akademisi, kalangan profesional atau praktisi, masyarakat hukum adat[566], perempuan, penyandang disabilitas, lembaga swadaya masyarakat (*non-governmental organization* atau NGO), buruh, koperasi, dan golongan dari usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM). Jumlah utusan dari tiap golongan dan kriteria lainnya akan diatur lebih lanjut melalui undang-undang. Tim Perumus merekomendasikan bahwa arah atau prioritas program pembangunan dalam Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN) harus diikuti oleh komposisi Utusan Golongan. Maksudnya, jika PPHN memfokusnya pada pembangunan infrastruktur dan pendidikan, maka Utusan Golongan yang diangkat harus lebih banyak dari kalangan yang memiliki kepentingan langsung dengan isu infrastruktur dan pendidikan. Misalnya, diangkat kalangan insinyur, kontraktor infrastruktur, profesi keguruan, ahli kurikulum, dan lainnya. Dengan mekanisme yang demikian, Utusan Golongan akan maksimal dalam memainkan perannya karena mereka akan menghadapi dan membahas isu-isu yang mereka tangani selama sebelum menjadi Utusan Golongan. Oleh sebab itu, PPHN diharapkan dapat secara konsisten dan terarah pelaksanaannya.

564 Sahnawaj Mahmood Chowdhury, "Reserved Seats for Women…, hlm. 12.
565 *Ibid.,* hlm. 18.
566 Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 35/PUU-X/2012.

Utusan Golongan memiliki masa jabatan lebih singkat daripada anggota DPR/DPD dan tidak boleh menjabat lebih dari dua kali periode masa jabatan. Lamanya masa jabatan di dalam sebuah periode Utusan Golongan diusulkan selama dua setengah tahun (dua tahun enam bulan). Usulan tersebut setidaknya bersandar pada dua alasan utama. Pertama, dengan masa jabatan yang lebih pendek diharapkan komposisi Utusan Golongan akan semakin sensitif dan responsif dengan kebutuhan zaman yang begitu cepat berubah. Sebab, komposisi latar belakang dan keahlian Utusan Golongan tidak akan sama dari satu masa jabatan ke masa jabatan yang lain. Kedua, jika kinerja Utusan Golongan tidak memuaskan publik atau bertugas tidak sesuai dengan tujuan adanya Utusan Golongan, anggota Utusan Golongan yang bersangkutan akan segera diganti tanpa menunggu lima tahun. Oleh karena itu, Utusan Golongan akan mudah diawasi kinerjanya oleh Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga yang memilihnya.

Sebaliknya, jika kinerja Utusan Golongan yang bersangkutan dinilai mampu memberikan dinamika pembahasan yang konstruktif dan solutif, ia masih dimungkinkan untuk diangkat kembali di periode kedua. Periode kedua tersebut adalah periode terakhir bagi tiap Utusan Golongan yang tidak dapat diangkat kembali untuk periode jabatan lainnya. Pembatasan periode jabatan bertujuan agar Utusan Golongan semaksimal mungkin dapat menjadi kesempatan bagi orang-orang dari berbagai golongan, kelompok, dan kepentingan untuk mengusulkan calon-calon yang mereka anggap tepat menjadi Utusan Golongan.

Pembatasan periode jabatan sangat dibutuhkan untuk mendorong kualitas pemimpin saat menjabat dan mencegah penyalahgunaan posisi jabatan. Sistem periode jabatan yang tidak dibatasi periodenya cenderung memunculkan sistem yang korup, nepotisme, manipulasi, dan tirani.[567] Setidaknya terdapat empat alasan lainnya untuk membatasi periode jabatan Utusan Golongan:[568] (a) mendorong timbulnya pemimpin baru dan ide baru ; (b) mencegah kultus individu; (c) mecegah pemimpin untuk memanfaatkan jabatannya guna memanipulasi sistem politik yang

567 Mila Versteeg, *et.al.,* "The Law and Politics of the Presidential Term Limit Evasion," *Columbia Law Review,* Vol. 120, No. 1, (2020), hlm. 184-185.

568 Stefhan Kaufmen, "The term limits of the president are a good thing. Here's why," https://yali.state.gov/term-limits-on-presidents-are-a-good-thing-heres-why/, diakses 21 Juni 2021.

merugikan pihak lawan; (d) memotivasi pemimpin agar bekerja sebaik mungkin dan meninggalkan persepsi yang baik di mata masyarakat.Oleh karena risiko kemungkinan buruk ketiadaan pembatasan periode jabatan maka sudah selayaknya periode jabatan Utusan Golongan dibatasi. Hal ini agar memunculkan calon-calon pemimpin baru yang membawa ide-ide perubahan terbaru sesuai perkembangan dunia saat ini.[569]

Selain pembatasan masa dan periode jabatan, pencegahan penyalahgunaan terhadap keanggotaan Utusan Golongan dilakukan melalui konstitusionalisasi jumlah maksimal Utusan Golongan yang dapat diangkat dalam pasal UUD NRI 1945. Anggota Utusan Golongan diusulkan paling sedikit berjumlah satu per sepuluh (1/10) dari total seluruh anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Rasionalisasi yang dibangun atas usulan pembatasan jumlah angka anggota Utusan Golongan, yakni guna memastikan terdapat unsur Utusan Golongan yang diangkat. Kemudian, angka satu per sepuluh (1/10) didapat dari komparasi dengan negara Singapura yang telah berpengalaman dengan Utusan Golongan. Parlemen Singapura memiliki sembilan (9) orang Utusan Golongan, disebut *Nominated Member of Parliament* (NMP).[570] Sementara itu, 93 orang anggota parlemen yang dipilih dalam pemilihan umum. Dari angka tersebut didapat secara matematis angka satu per sepuluh.[571] Selanjutnya, Pengaturan Utusan Golongan yang dapat diangkat bertujuan agar pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat tidak secara sesuka hati mengangkat Utusan Golongan seperti preseden sebelum reformasi 1998.

Utusan Golongan memiliki peran, kedudukan, dan pengaruh lebih besar dari pada mekanisme rapat dengar pendapat umum (RDPU) yang selama ini telah dijalankan. Secara sekilas RDPU dengan Utusan Golongan memiliki persamaan dari segi kualifikasi pihak-pihak yang dihadirkan. RDPU adalah suatu kesempatan yang dibentuk agar Dewan Perwakilan Rakyat atau Dewan Perwakilan Daerah di dalam menjalankan tugasnya mendengar aspirasi dan tanggapan serta usulan dari luar Dewan Perwakilan Rakyat atau Dewan Perwakilan Daerah itu sendiri terutama dari kalangan yang terdampak dari kebijakan yang sedang dirumuskan. Oleh Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat RI, RDPU didefinisikan sebagai berikut:

---

569 *Ibid.*

570 Anonim, "Members of Parliament," https://www.parliament.gov.sg/about-us/structure/members-of-parliament, diakses 25 Juni 2021.

571 *Ibid.*

> Pasal 245: Rapat dengar pendapat umum adalah rapat antara komisi, gabungan komisi, Badan Legislasi, Badan Anggaran, atau panitia khusus dan perseorangan, kelompok, organisasi atau badan swasta, baik atas undangan pimpinan DPR maupun atas permintaan yang bersangkutan yang dipimpin oleh pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, pimpinan Badan Legislasi, pimpinan Badan Anggaran, atau pimpinan panitia khusus.[572]

Pada prakteknya, RDPU mendatangkan para ahli, akademisi, kelompok kepentingan, lembaga swadaya masyarakat, dan pihak terkait lainnya. Fakta tersebut tidak jauh berbeda dengan Utusan Golongan, sekali lagi, jika ditinjau dari aspek tujuan dan kualifikasi pihak yang diundang.

Namun, meskipun memiliki beberapa kesamaan, Utusan Golongan memiliki perbedaan mencolok dari segi kedudukan dan peran. Utusan Golongan memiliki kedudukan lebih tinggi dibanding sekadar para pihak yang diundang di dalam RDPU. Utusan Golongan akan duduk sama rata dari segi hak dan kewajiban layaknya anggota Dewan Perwakilan Rakyat atau Dewan Perwakilan Daerah yang lainnya. Dengan konstruksi demikian, para Utusan Golongan dapat memiliki hak imunitas, hak mengajukan pertanyaan, pendapat, hak mengajukan rancangan undang-undang, dan hak-hak lainnya yang dimiliki oleh angggota DPR yang dipilih dalam pemilu. Selain itu, Utusan Golongan berhak berbicara dan ikut terlibat di seluruh tingkatan pembahasan layaknya anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Sebaliknya, para pihak di RPDU sama sekali tidak memiliki hak-hak tersebut yang akhirnya menyebabkan keterbatasan pelibatannya di dalam tiap tingkat dan jenis pembahasan di parlemen. Dengan demikian, para Utusan Golongan mempunyai peran yang lebih luas serta lebih berpengaruh karena sejumlah hak yang melekat pada dirinya tersebut.

Utusan Golongan, yang berkedudukan sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat, pada dasarnya memiliki hak yang sama dengan anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang dipilih secara langsung dalam pemilu, tetapi tidak memiliki hak memilih atas pengambilan keputusan di seluruh forum pengambilan keputusan di Dewan Perwakilan Rakyat maupun dalam sidang-sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dengan demikian, Utusan Golongan tidak memiliki hak suara dalam setiap

572 Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Tata Tertib,* Peraturan DPR RI No. 1 Tahun 2014, Ps. 245.

pengambilan keputusan mengenai perubahan pasal-pasal UUD NRI 1945, pemberhentian (pemakzulan) Presiden dan/atau Wakil Presiden, dan pemilihan Presiden dan/atau Wakil Presiden ketika terjadi kekosongan jabatan.

Ketiadaan hak suara (*voting right*) bagi Utusan Golongan dilatarbelakangi oleh beberapa hal terutama mengenai legitimasi dan risiko penyalahgunaan. Fakta bahwa Utusan Golongan tidak menerima mandat langsung dari rakyat mengakibatkan Utusan Golongan tidak memiliki legitimasi politik untuk memutuskan. Selain itu, tidak diberikannya hak suara bagi Utusan Golongan juga untuk mencegah terulangnya pengalaman pengangkatan Utusan Golongan dengan jumlah yang berlebihan yang membuka potensi praktek korupsi.[573]

Utusan Golongan akan memainkan peran vital terkait Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN), yakni tepatnya saat penyusunan PPHN dan evaluasi di Sidang Tahunan MPR dan Sidang Tahunan MPR. PPHN berkedudukan sebagai pemberi arah prioritas pembangunan Indonesia. Oleh karena itu, PPHN harus dibentuk dengan proses secara matang dengan mempertimbangkan segala kepentingan dan aspirasi dari seluruh lapisan, organisasi, komunitas, dan kelompok yang ada di masyarakat. Oleh sebab itu, kehadiran Utusan Golongan akan mengisi aspirasi kelompok tertentu sesuai dengan latar belakang anggota Utusan Golongan yang bersangkutan. Penyusunan PPHN layaknya undang-undang akan meliputi proses panjang dari rancangan, pembahasan, deliberasi, dengar pendapat, hingga pengambilan keputusan. Melalui berbagai forum dan rapat penyusunan tersebut, para Utusan Golongan akan ambil bagian dalam membahas, mengkritisi, menanyakan, mengajukan usul dan mengajukan terhadap rancangan PPHN.

Keterlibatan berbagai pihak, terutama dari pihak ahli dan pihak yang terdampak, merupakan indikator pembuatan kebijakan publik yang baik. Menurut Michael Hallsworth dan Jill Rutter dari *Institute for Government* di Inggris, terdapat tujuh kriteria justifikasi apakah pembuatan kebijakan publik telah dilakukan dengan baik. Tujuh indikator tersebut adalah sebagai berikut:[574]

573 Jamaludin Ghafur, "Penguatan Lembaga DPD Melalui Amandemen Ulang Lembaga MPR," *Jurnal Hukum,* Vol. 3, No. 14, (Juli 2007), hlm. 398

574 Michael Hallsworth dan Jill Rutter, *Making Policy Better*, (London: Institute for Government, 2011), hlm. 14.

a. *Goals*: Kemampuan menangkap dan mendiagnosis masalah yang terjadi sehingga kebijakan mencerminkan masalah tersebut;

b. *Ideas*: Kebijakan yang dibuat berdasarkan kondisi nyata, data terbaru, evaluasi kebijakan yang telah lalu, dan ide kreatif terbaru;

c. *Design:* Kebijakan yang realistis, terukur, mampu beradaptasi, telah diuji kepada pihak pihak yang terdampak, dan menunjukkan solusi atas pemasalahan umum;

d. *External engagement*: Proses pembuatan yang melibatkan dan mendengarkan aspirasi pihak yang terdampak dan sejauh mana aspirasi itu ditanggapi dan diakomodasi dalam kebijakan;

e. *Appraisal*: Kebijakan yang teruji, waktu pelaksanaan yang jelas, dan kekurangannya lebih rendah daripada kelebihan;

f. *Role and accountabilities*: Jelas terhadap siapa, apa, dan bagaimana kebijakan itu dipertanggungjawabkan serta keharusan evaluasi dari pemerintah; dan

g. *Feedback and evaluation*: Kebijakan harus dapat dievaluasi secara bebas meskipun pemerintah tidak melakukan evaluasi.

Kriteria-kriteria pembuatan kebijakan di atas dapat dimaksimalkan dengan kehadiran para Utusan Golongan yang independen dan nonpartisan. Pertama, Utusan Golongan dari akademisi atau profesional memiliki keahlian dan pengalaman khusus di bidangnya masing-masing. Keterlibatan mereka di dalam pembuatan kebijakan diharapkan mampu mewujudkan PPHN yang terarah, terukut, realistis, dan didasarkan pada data ilmiah. Kedua, penyusunan PPHN akan melibatkan pihak-pihak yang terdampak dari arah kebijakannya. Pihak yang dimaksud adalah Utusan Golongan dari kalangan perempuan, orang dengan disabilitas, dan kelompok ekonomi usaha mikro, kecil dan koperasi yang memiliki populasi besar dan signifikansi peran di dalam pembangunan masyarakat dan nasional.

Selanjutnya, Utusan Golongan memiliki peran penting di dalam Sidang Tahunan MPR yang berisi evaluasi dan rencana kinerja Presiden selama satu tahun sebelumnya dan satu tahun ke depan. Berkat dari keahlian khusus dan pengalamannya di bidang-bidang tertentu, Utusan Golongan diharapkan mampu membawa suara dan gagasan alternatif

terhadap pidato presiden. Pada setiap Sidang Tahunan MPR, anggota MPR akan diberikan hak untuk membahas rancangan satu tahun ke depan dan evaluasi kinerja Presiden setahun terakhir. Momen tersebut menjadi titik penting bagi Utusan Golongan untuk menunjukkan peran dan partisipasinya guna menyuarakan kepentingan yang sesuai dengan latar belakangnya. Dapat disimpulkan bahwa kehadiran Utusan Golongan akan membuat pembahasan di Sidang Tahunan MPR akan lebih berwarna dan berdinamika sebagaimana partisipasi NMP di Parlemen Singapura. Tingginya partisipasi NMP di Singapura dapat dilihat dari Tabel 2 berikut:[575]

TABEL 2 NMP'S Time in Parliement

\

NMPS' TIME IN PARLIAMENT

	ANTHEA ONG	WALTER THESEIRA	ABASU DURAISAMY	DOUGLAS FOO	IRENE QUAY	TERENCE HO	MOHAMED IRSHAD	YIP PIN XIU	LIM SUN SUN
How many Parliamentary Questions did the NMP file? (Oct 2018 – Feb 2020)	92	81	0	0	19	5	10	10	12
How many Bills did the NMP speak on? (Oct 2018 – Feb 2020)	23	21	3	5	10	1	8	1	9
Attendance	35/35	35/35	35/35	25/35	34/35	34/35	35/35	21/35	31/35
Did they give a response to the 2019 Budget?	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	No	Yes
Which ministries' Committee of Supply announcements did they speak on in Parliament?	• PMO • MFA • MOE • MCCY • MSF • MOH • MOM	• MOF • MOE • MFA • MOM • MND • MOT • MEWR	• MINDEF • MFA • MOT	• MTI • MCI	• MOH • MEWR • MCCY	• MFA	• MFA • MHA • MCI • MOE • MOH • MCCY	• MCCY	• MCI • MOE • MOM

Infographic by Kenneth Choy

cna

Kehadiran NMP sebagai Utusan Golongan di Singapura memperlihatkan pembahasan yang beragam karena setiap NMP memiliki keahlian dan perhatian yang berbeda. Sebagai contoh, merujuk Tabel di atas, NMP Mohamed Irshad tercatat delapan kali terlibat dalam pembahasan rancangan undang-undang. Jumlah tersebut lebih sedikit dibanding NMP Walter Theseira yang tiga kali lebih banyak dari dirinya. Hal ini terjadi karena NMP Mohamed Irshad hanya bersuara mengenai isu-isu yang terkait dengan pemuda dan isu kelompok minoritas. Sebab, ia

575 Tabel 2 kutip dari Channel News Asia. Lihat Ang Hwe Min dan Rachel Phua, "For Nominated Members of Parliament, It's not just about talking in Parliament," https://www.channelnewsasia.com/news/singapore/singapore-nominated-members-of-parliament-sessions-questions-124301, diakses 18 Juni 2021.

berasal dari latar belakang aktivis kepemudaan dan tumbuh di lingkungan muslim Singapura.[576] Sebaliknya, NMP Walter adalah seorang profesor bidang mikro ekonomi dan ketenagakerjaan sehingga membuat dirinya berkapabilitas mengikuti berbagai pembahasan rancangan undang-undang di berbagai bidang. Hal tersebut ditunjukkan bagaimana NMP Walter mampu memberikan argumen unik dalam pembahasan perubahan undang-undang pemilihan umum pada 2018. Saat itu berlangsung sidang parlemen pada 1 Agustus 2018, NMP Walter berkesempatan untuk menyampaikan pendapatnya dan ia mengatakan bahwa berdasarkan jurnal yang ia baca, perubahan daerah pemilihan dapat mempengaruhi harga perumahan.[577] Kehadiran Utusan Golongan diharapkan mampu memberikan argumen-argumen yang berwarna, unik, dan berbeda guna memperkaya pertimbangan sebelum mengambil keputusan sebagaimana NMP Walter lakukan.

D. PENATAAN SISTEM PELAKSANAAN PEMILIHAN UMUM ANGGOTA MPR SECARA BERKALA DALAM RANGKA MEMBENTUK MPR DAN PPHN YANG BERKESINAMBUNGAN

Berdasarkan urgensi dan tujuan yang berkaitan dengan upaya menerapkan sistem pelaksanaan pemilihan umum yang mampu mewujudkan stabilitas pemerintahan dan *checks and balances* yang ideal, maka dalam Rancangan Amandemen UUD NRI 1945 ini digagas mengenai pembaharuan mekanisme pelaksanaan pemilihan umum Anggota MPR melalui pemilihan umum secara berkala (*staggered election*). Adapun yang dimaksud dengan pemilihan umum berkala dalam Rancangan Amandemen UUD NRI 1945 ini adalah ketika pemilihan umum terbagi menjadi 3 (tiga) kali pelaksanaan untuk memilih anggota-anggota MPR yang terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD. Untuk itu, seluruh anggota MPR tidak dipilih secara serentak dalam satu pemilihan umum sebagaimana yang telah berjalan selama ini.

576 *Ibid.*

577 Parliament of Singapore, "Official Report *Parliamentary Debates,*" Vol. 94, No. 83, *https://sprs.parl.gov.sg/search/fullreport?sittingdate=01-10-2018,* diakses 21 Juni 2021.

1. Sistematika Pelaksanaan Pemilihan Umum Secara Berkala

Mekanisme pemilihan anggota-anggota MPR dalam suatu periode pemerintahan akan terbagi menjadi pelaksanaan pemilihan 2/3 (dua pertiga) anggota DPR pada kelompok pertama (Pemilihan Umum Kelompok I), pemilihan seluruh anggota DPD pada kelompok kedua (Pemilihan Umum Kelompok II), kemudian pemilihan 1/3 (satu pertiga) anggota DPR sisanya pada kelompok ketiga (Pemilihan Umum Kelompok III). Waktu pelaksanaan dari kelompok-kelompok pemilihan umum ini dibagi secara proporsional dalam kurun waktu yang tidak berubah dari sebelumnya, yakni 5 (lima) tahun dalam 1 (satu) periode. Berkaitan dengan itu, Tim Perumus mengharapkan implikasi dari pembagian pemilihan umum berdasarkan kelompok ini menjadikan waktu dimulainya masa jabatan para pejabat terpilih dari masing-masing kelompok pemilihan umum tersebut memiliki selisih jeda waktu masing-masing 1 (satu) tahun 8 (delapan) bulan. Selain itu, perlu ditegaskan kembali di sini bahwa sistem pemilihan umum yang dirancang tidak akan merubah periode masa jabatan dari masing-masing anggota MPR, sehingga satu periode jabatan tetap berlangsung selama 5 (lima) tahun. Di luar kelompok-kelompok pemilihan tersebut, terdapat pula pelaksanaan pemilihan anggota DPR dari utusan golongan yang disinggung secara terpisah pada Bab 4.3.

Mengenai pemilihan anggota DPR yang akibat perubahan tersebut memiliki dua kelompokpemilihan, terdapat satu hal khusus yang tidak boleh luput, yakni mengenai penentuan peserta pada setiap kelompok pemilihan umum anggota DPR tersebut. Demi menjawab permasalahan tersebut, maka pada mekanisme ini akan ditetapkan bahwa setiap kelompok pemilihan anggota DPR akan mengikutsertakan seluruh daerah pemilihan di Indonesia. Untuk itu, pembagian kursi calon anggota DPR dari setiap daerah pemilihan untuk setiap penyelenggaraan pemilihan umum akan ditetapkan sesuai proporsi jumlah anggota DPR yang mengikuti masing-masing kelompok pemilihan umum. Adapun maksud dari pemaparan tersebut dapat diperjelas berdasarkan ilustrasi berikut. Misalkan terdapat suatu daerah pemilihan yang menyediakan 9 kursi anggota DPR untuk seluruh kelompok Pemilihan Umum anggota DPR, maka pada Pemilihan Umum Kelompok I akan dipilih 6 orang calon dengan suara terbanyak untuk menduduki kursi tersebut, sementara pada Pemilihan Umum Kelompok III akan dipilih 3 orang calon dengan suara terbanyak untuk menduduki kursi sisanya.

Terhadap pelaksanaan pemilihan umum Presiden yang sebelumnya telah berjalan serentak dengan pemilihan anggota DPR, perubahan mekanisme dalam Rancangan Amandemen UUD NRI 1945 menimbulkan implikasi perubahan terbatas pada pemilihan umum Presiden tersebut. Dalam mekanisme ini, pemilihan Presiden akan termasuk ke dalam Pemilihan Umum Kelompok I bersama dengan 2/3 anggota DPR. Pelaksanaan yang demikian tentunya memiliki sedikit perbedaan dengan penerapan *status quo* pemilihan umum saat ini, ketika Presiden dipilih secara serentak bersamaan dengan seluruh anggota DPR. Selain itu, perlu diatur pula secara tegas bahwa Pemilihan Umum Presiden dan Pemilihan Umum Kelompok I yang berjalan secara serentak ini dilaksanakan dalam jangka waktu paling cepat 4 bulan sebelum masa jabatan anggota DPR dimulai. Penentuan waktu pemungutan suara yang demikian berkaitan dengan upaya mendekatkan waktu pelaksanaan sidang tahunan forum pengawasan aktualisasi PPHN pada tahun ke lima masa jabatan Presiden yang juga telah dibahas pada Bab 4.2, sehingga diharapkan pelaksanaan sidang pertanggungjawaban lima tahun ini dapat menimbulkan efek elektoral bagi Presiden.

Selain dari itu, masih berkaitan dengan penyesuaian sistem pemilihan terhadap anggota-anggota lembaga negara yang dimaksud dalam Pasal 22E ayat (2), terhadap pemilihan anggota DPRD juga akan dilakukan penyesuaian dengan mekanisme pemilihan umum yang digagas pada rancangan ini. Dalam mekanisme ini, pemilihan anggota DPRD akan tetap termasuk dalam rezim pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E nantinya. Akan tetapi, penentuan waktu pelaksanaan pemilihan anggota DPRD ini akan ditetapkan sebagai ruang terbuka yang dapat ditentukan sesuai kebijakan para pembuat undang-undang nantinya (*open legal policy*). Untuk itu, terhadap pemilihan umum lembaga-lembaga negara yang diatur pada Pasal 22E ayat (2) seluruhnya telah dilakukan penyesuaian-penyesuaian sebagaimana yang telah disebutkan sebelumnya.

Selanjutnya, terkait dengan implementasi sistem pemilihan umum berkala ini, perlu kiranya ditetapkan waktu yang tepat untuk mulai menerapkan sistem pemilihan umum yang demikian. Tim Perumus memandang bahwa waktu yang ideal untuk mulai mengimplementasikan sistem pemilihan umum secara berkala ini ialah setelah penyelenggaraan Pemilihan Umum 2024. Untuk itu, pemilihan umum 2024 dapat berjalan

sebagaimana mestinya seperti yang ditetapkan dalam UU No. 7/2017 dan UU No. 10/2016. Kemudian, penyelenggaraan pemilihan umum berikutnya dapat mulai diharmonisasikan sesuai ketentuan yang ditetapkan dalam Rancangan Amandemen UUD NRI 1945 ini. Untuk itu, akan terdapat pemangkasan masa jabatan terhadap anggota DPD dan sebagian anggota DPR yang terpilih pada Pemilihan Umum 2024. Anggota DPD akan mengemban masa jabatan selama 1 (satu) tahun 8 (delapan) bulan sampai Pemilihan Umum Kelompok II diselenggarakan. Sementara itu, 1/3 anggota DPR yang ditetapkan kemudian oleh partai politik akan mengemban masa jabatan selama 3 (tiga) tahun 4 (empat) bulan sampai Pemilihan Umum Kelompok III diselenggarakan. Sementara 2/3 anggota DPR akan tetap mengemban masa jabatan selama 5 (lima) tahun tanpa perlu adanya penyesuaian lagi.

Berkaitan dengan peserta Pemilihan Umum 2024 dari anggota DPR secara khususnya, Tim Perumus memandang perlu untuk ditegaskan pembedaan antara calon Anggota DPR yang akan mengemban masa jabatan selama 3 (tiga) tahun 4 (empat) bulan dengan calon anggota DPR yang mengemban masa jabatan selama 5 (lima) tahun. Untuk membedakan, Tim Perumus mengatur agar Calon Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, baik yang akan mengemban masa jabatan selama 3 (tiga) tahun 4 (empat) bulan maupun yang akan mengemban masa jabatan selama selama 5 (lima) tahun harus ditentukan secara terpisah sebelum pelaksanaan Pemilihan Umum Tahun 2024. Dengan penentuan yang telah dilakukan sebelumnya, Tim Perumus berharap agar penentuan terhadap pejabat yang mengemban masa jabatan masing-masing dapat dilakukan secara adil dan tidak timbul persengketaan yang dapat menimbulkan krisis konstitusional di kemudian hari.

Pada sisi yang lain, Tim Perumus tidak melakukan penyesuaian terkait *Presidential Threshold* dalam mekanisme pemilihan umum. Tim Perumus memandang bahwa penerapan *Presidential Threshold* sebagaimana diatur dalam Pasal 222 UU No. 7/2017 merupakan bagian dari *open legal policy* yang dapat ditentukan secara lebih jauh oleh pembentuk undang-undang. Apabila legislator memandang bahwa *Presidential Threshold* masih diperlukan dalam praktek penyelenggaraan negara setelah perubahan mekanisme pemilihan umum yang demikian, maka Tim Perumus memandang bahwa itu merupakan kebebasan yang dimiliki oleh para legislator tersebut.

2. Alasan Penataan Sistem Pelaksanaan Pemilihan Umum Anggota MPR Secara Berkala

Pembentukan sistem pemilihan umum secara berkala ini ditujukan dalam rangka memenuhi beberapa kebutuhan mendesak sebagaimana telah dibahas secara panjang lebar pada Bab 2.2.4. Berkaitan dengan hal tersebut, didapati adanya kebutuhan utama untuk memperkuat kedudukan MPR sebagai lembaga yang berkesinambungan dan memiliki legitimasi membentuk PPHN yang berkesinambungan. Di sisi lain, penataan sistem pelaksanaan pemilihan umum ini juga dilakukan untuk memenuhi kebutuhan dalam menciptakan *checks and balances* yang ideal antara kekuasaan Presiden dan DPR, serta kebutuhan dalam rangka meningkatkan produktivitas dari lembaga DPR.

Mengenai kebutuhan untuk memperkuat legitimasi kelembagaan MPR, hal ini memiliki kaitan yang erat dengan maksud dari Tim Perumus untuk menjadikan MPR sebagai suatu lembaga yang kuat, stabil, dan berkesinambungan. Upaya mengkonstruksikan MPR menjadi lembaga dengan legitimasi MPR yang kuat ini terinspirasi dari struktur kelembagaan *Senate* di Amerika Serikat yang telah terbukti stabil, konservatif, dan berkesinambungan, sehingga *Senate* ini sendiri pun secara konseptual dikenal pula sebagai *continuing body* atau lembaga yang senantiasa berkesinambungan dan tidak pernah berakhir keberadaannya sedari pertama kali dibentuk dan bersidang pada tahun 1789. Adapun struktur kelembagaan *Senate* yang stabil dan berkesinambungan tersebut hanya dapat dibentuk dengan adanya mekanisme pelaksanaan pemilihan anggota yang dilakukan secara berkala (*staggered election*) sebagai fondasi utama.

Dengan menerapkan sistem pemilihan umum terhadap anggota MPR yang dilangsungkan secara berkala, maka implikasi yang ditimbulkan ialah terbentuknya lembaga MPR yang berjalan secara berkesinambungan. MPR yang terjamin kesinambungannya tentu secara logis akan memiliki legitimasi yang semakin kuat sebagai lembaga pembentuk dan pengarah PPHN. Memperkuat legitimasi MPR sebagai lembaga yang berkesinambungan pastinya diperlukan agar MPR dengan legitimasinya tersebut dapat secara nyata membentuk haluan pembangunan yang juga berkesinambungan.

Konstruksi lembaga yang berkesinambungan ini didukung pula oleh temuan pada perbandingan dengan penerapan pengambilan kebijakan

di *Senate* Amerika Serikat. Diketahui bahwa pengambilan kebijakan *Senate* Amerika Serikat terbukti cukup konservatif dengan tidak seringnya dilakukan perubahan terhadap suatu norma yang mendasar. Apabila diperlukan perubahan terhadap norma tersebut, maka perubahannya hanya dilakukan secara berkala dan tidak dilakukan secara drastis. Oleh karena itu, dengan terbentuknya konstruksi sistem kelembagaan MPR yang berkesinambungan ini, maka harapannya MPR dapat membentuk haluan negara yang ideal dan prinsipiil dengan berdasar pada Pancasila dan UUD NRI 1945, serta dalam penerapannya senantiasa konservatif-idealistik, dengan selalu menegakkan nilai-nilai filosofis yang mendasari pembentukan PPHN tersebut secara konsisten, sehingga tujuan pembangunan yang berkesinambungan pun dapat tercapai dan cita-cita emas Indonesia dapat tercapai.

Selanjutnya mengenai kebutuhan menciptakan relasi yang seimbang antara kekuasaan Presiden dan DPR, hal tersebut didasari oleh permasalahan pada konstruksi sistem pelaksanaan pemilihan umum saat ini yang nyatanya masih rawan menimbulkan pragmatisme politik dan belum mencerminkan relasi yang seimbang antara Presiden dan DPR. Untuk itu, Tim Perumus mengkonstruksikan pemilihan umum berkala pada lembaga MPR, yang secara langsung juga turut berimplikasi pada terbentuknya model pemilihan anggota DPR yang terbagi menjadi dua kali. Pembagian pemilihan anggota DPR untuk kelompok I dan III dengan perbandingan 2:1 dimaksudkan untuk meminimalisasi kemungkinan terciptanya *minority government* dan *gridlock*, sehingga dapat tercipta susunan koalisi yang seimbang dengan ciri *minimal winning coalition* sebagai komposisi paling ideal .

Pembentukan sistem pelaksanaan pemilihan umum secara berkala ini terinspirasi dari penerapan sistem pelaksanaan pemilihan umum anggota *Senate* dan HoR yang terbukti melalui adanya *midterm election* berhasil menciptakan hubungan yang berimbang antara lembaga legislatif dengan lembaga eksekutif, sehingga *checks and balances* di antara keduanya tetap berjalan secara ideal. Pada sistem pelaksanaan pemilihan umum yang dirancang, Tim Perumus menggabungkan sifat berkala dari pelaksanaan pemilihan anggota Senate dengan sifat umum[578]

578 Arti dari umum ialah pelaksanaan pemilihan umum pada setiap kelompoknyadilaksanakan di seluruh wilayah Indonesia, tidak di wilayah-wilayah tertentu seperti pada pemilihan anggota Senate di Amerika Serikat.

dari pelaksanaan pemilihan anggota HoR. Dengan perancangan sistem pelaksanaan pemilihan umum yang demikian, Tim Perumus berharap mekanisme ini dapat membentuk pola *checks and balances* yang ideal, sehingga hubungan antara Presiden dan DPR akan semakin berimbang dan dapat saling mengawasi secara sehat tanpa adanya *abuse of power*. Pengawasan demikian ini juga tentunya akan berimplikasi positif pada pengawasan yang lebih efektif terkait dengan pelaksanaan PPHN yang dilakukan DPR selaku pengemban fungsi pengawas terhadap kegiatan dari lembaga eksekutif selaku pelaksana PPHN dalam pemerintahan.

Terakhir, mengenai kebutuhan dalam rangka meningkatkan produktivitas dari lembaga DPR, hal tersebut didasari oleh adanya temuan bahwa anggota DPR cenderung sering absen dari melaksanakan tugas-tugas kedewanan seiring dengan adanya keperluan untuk berkampanye di daerah pemilihan dalam rangka menghadapi pemilihan umum yang dilangsungkan. Berkaitan dengan permasalahan tersebut, Tim Perumus berpandangan bahwa problematika rendahnya produktivitas anggota DPR pada masa kampanye tersebut dapat ditanggulangi dengan adanya pelaksanaan sistem pemilihan umum secara berkala tersebut. Pandangan Tim Perumus ini telah diperkuat oleh temuan penelitian terhadap sistem pelaksanaan *staggered election* yang ada di negara lain, utamanya negara Perancis, yang telah menunjukkan bahwa pelaksanaan *staggered election* terbukti menjadi stimulus bagi *not up next senators* untuk meningkatkan produktivitasnya dalam rangka mengkompensasi minimnya aktivitas dari *up next senators* yang tengah berkampanye dan mempersiapkan diri dalam menghadapi pemilihan umum selanjutnya. Tim Perumus berharap agar pelaksanaan pemilihan umum berkala ini dapat menciptakan kondisi yang serupa di Indonesia, yakni dengan anggota DPR yang tidak sedang menghadapi pemilihan umum dapat meningkatkan produktivitasnya untuk membantu sekaligus mengkompensasi ketidakaktifan dari anggota DPR yang sedang menghadapi pemilihan umum.

Oleh karena itu, perancangan sistem pelaksanaan pemilihan umum berkala ini secara umum akan menjadi solusi untuk menyelesaikan beberapa kebutuhan mendesak yang ada pada sistem ketatanegaraan Indonesia dewasa ini. Kebutuhan yang pertama dan terutama ialah untuk memperkuat kedudukan MPR sebagai lembaga yang berkesinambungan, sehingga terbentuknya PPHN yang berkesinambungan pun juga terlegitimasi. Penataan sistem pelaksanaan pemilihan umum secara berkala

ini juga dilakukan untuk menyelesaikan permasalahan lain yang tidak kalah penting, yakni berkaitan dengan upaya mewujudkan *checks and balances* yang ideal antara kekuasaan Presiden dan DPR, serta kebutuhan dalam rangka menanggulangi permasalahan produktivitas dari lembaga DPR dikala mendekati pemilihan umum.

E PENYATUATAPAN *JUDICIAL REVIEW* MAHKAMAH KONSTITUSI DAN PPHN SEBAGAI BATU UJI *JUDICIAL REVIEW*

1. Status Quo Pengaturan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan di Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi

Mekanisme Pengaturan *Judicial Review* di Mahkamah Agung

Kewenangan Mahkamah Agung dalam melaksanakan Hak Uji Materiil (HUM) pada mulanya didasarkan pada landasan hukum Pasal 24 UUD 1945 sebagaimana telah diamandemen menjadi Pasal 24 A UUD Negara Republik Indonesia. Selain itu, terdapat beberapa produk peraturan perundang-undangan di bawah UUD NRI 1945 yang mengatur terkait hal ini, antara lain Pasal 26 UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman; Pasal 11 ayat (4) Ketetapan MPR No. III/ MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tatakerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Antar Lembaga Tinggi Negara; dan Pasal 31 UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.[579]

Menurut Paulus Effendi Lotulung, pengaturan mengenai prosedur hak uji materiil (HUM) yang telah diamanatkan oleh UUD NRI 1945 dan berbagai peraturan perundang-undangan sebagaimana yang dijelaskan diatas dapat dibuat dalam bentuk Peraturan Mahkamah Agung ("PERMA"). Hal tersebut didasarkan pada pertimbangan ketentuan undang-undang yang memberikan kewenangan HUM tersebut hanya bersifat singkat saja tanpa mengatur tentang tata cara atau prosedur pelaksanaan HUM.[580] Oleh karena itu, untuk mengisi kekosongan hukum agar tidak terjadi vakum yang akhirnya merugikan pencari keadilan maka ditempuhlah cara melalui pembuatan PERMA yang didasarkan pada kewenangan MA berdasar Pasal 79 UU No. 14 Tahun 1985. Adapun Pasal 79 berbunyi,

579 Sri Soemantri, *Hak Menguji Material di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1986), hlm. 23.

580 Paulus Effendi Lolutung, *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan*, (Jakarta: Salemba Humanika, 2012), hlm. 17.

"Mahkamah Agung dapat mengatur lebih lanjut hal-hal yang diperlukan bagi kelancaran penyelenggaraan peradilan apabila terdapat hal-hal yang belum cukup diatur dalam Undang-undang ini." Dengan demikian, inisiasi MA menyusun PERMA adalah untuk sementara sambil menunggu dikeluarkannya Undang-undang yang mengatur prosedural HUM.[581]

Sejak MA diberikan kewenangan untuk melakukan hak uji materiil hingga sekarang mahkamah agung telah membentuk lima kali perubahan peraturan mahkamah agung tentang tata cara hak uji materiil yaitu PERMA No. 1 tahun 1993, PERMA No. 1 Tahun 1999, PERMA No. 2 Tahun 2002, PERMA No. 1 Tahun 2004 dan terakhir diubah melalui PERMA No. 1 tahun 2011. Salah satu perubahan yang penting di dalam PERMA No. 1 Tahun 2011, yaitu mengenai tenggang waktu pengajuan HUM yang semula dibatasi 180 hari (Perma No 1 Tahun 2004) dihapuskan. Hal tersebut dilakukan berdasar masukan dan aspirasi dari berbagai kalangan akademisi maupun praktisi demi perbaikan sistem HUM.[582]

Mekanisme Pengaturan *Judicial Review* di Mahkamah Konstitusi

Pada prinsipnya *Judicial Review* yang dilakukan oleh suatu badan kekuasaan kehakiman sebagaimana halnya di Indonesia oleh Mahkamah Konstitusi, adalah merupakan suatu upaya melakukan interpretasi konstitusi. Apabila dari hasil interpretasi menyatakan adanya pelanggaran konstitusionalitas, maka undang-undang dinyatakan tidak dapat diberlakukan dalam arti dicabut dan tidak mempunyai daya laku yang mengikat.

Jimly Asshiddiqie mengulas lebih jauh bahwa secara teoritis, keberadaan Mahkamah Konstitusi diperkenalkan oleh Hans Kelsen. Menurutnya pelaksanaan legislasi berdasarkan UUD NRI 1945 dapat secara efektif dijamin hanya jika suatu organ selain badan legislatif diberikan tugas untuk menguji apakah suatu produk hukum itu konstitusional atau tidak dan tidak memberlakukannya jika menurut organ ini produk hukum tersebut tidak konstitusional.[583]

---

581 *Ibid*., hlm. 21.

582 Ridwan Syahrani, *Hukum Acara di Lingkungan Peradilan Umum*, (Jakarta: Pustaka Kartini, 1998), hlm. 33.

583 Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 17.

Pada dasarnya, pemikiran tentang keberadaan lembaga Mahkamah Konstitusi sudah ada sebelum Indonesia merdeka, hal itu terbukti pada saat pembahasan rancangan UUD oleh Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), Mohammad Yamin sebagai salah satu anggota telah mengusulkan tentang perlunya dibentuk lembaga yang melakukan pengujian *Judicial Review* aspek konstitusionalitas undang-undang dan diatur dalam UUD. Namun, pemikiran Muh. Yamin tentang hal tersebut ditolak oleh Soepomo dengan alasan keberadaan lembaga Mahkamah Konstitusi tidak sesuai dengan sistem berpikir UUD yang disusun dengan prinsip supremasi parlemen yang menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara.[584]

Baru setelah era reformasi bergulir dengan dilakukannya amandemen UUD 1945, pemikiran tentang perlunya pembentukan Mahkamah Konstitusi kembali digulirkan. Dengan itu maka MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara yang mana supremasi telah beralih dari MPR ke supremasi Konstitusi, karena itu kewenangan melakukan pengujian undang-undang terhadap UUD itu perlu diberikan kepada suatu mahkamah tersendiri di luar Mahkamah Agung yaitu Mahkamah Konstitusi. Berdasarkan ketentuan yang dirumuskan di dalam Pasal 24C ayat (1) pengaturan *judicial review* oleh mahkamah konstitusi mendapatkan pijakan dasar hukumnya. *Judicial review* yang diatur dalam pasal 24C ayat (1) hanya membatasi fungsi Mahkamah Konstitusi untuk melakukan *judicial review* undang-undang terhadap UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.[585]

2. Urgensi Penyatuatapan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan di Mahkamah Konstitusi

Menurut Jimly Asshiddiqie, pembagian tugas pengujian peraturan perundang-undangan (*judicial review*) antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi sama sekali tidak ideal, karena dapat menimbulkan perbedaan atau bahkan putusan yang bertentangan antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.[586] Beliau mengemukakan tiga alasan

584 Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006), hlm. 67.

585 *Ibid.*, hlm. 73.

586 Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 40.

penting mengenai urgensi penyatuatapan, antara lain:[587]

> 1) Pengintegrasian kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan di Mahkamah Konstitusi itu masuk akal untuk dilakukan jika sistem kekuasaan yang dianut masih didasarkan atas prinsip pembagian kekuasaan sebagaimana yang dianut oleh UUD NRI 1945;
> 2) Pengintegrasian kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan di Mahkamah Konstitusi dapat menghindari terjadinya pertentangan substantif antara putusan Mahkamah Agung dengan putusan Mahkamah Konstitusi. Terutama yang patut digarisbawahi adalah bagaimana Mahkamah Agung lebih berfokus pada substansi materiil sedangkan Mahkamah Konstitusi selalu mencantumkan substansi atas konstitusionalitas sebuah undang-undang yang diuji melalui putusannya;
> 3) Kewenangan pengujian materi peraturan perundang-undangan di Mahkamah Konstitusi akan sangat mengurangi beban Mahkamah Agung dalam menjalankan kinerjanya. Ini berarti Mahkamah Agung dapat semakin leluasa berfokus menangani persoalan keadilan dan ketidakadilan bagi warga negara, sedangkan Mahkamah Konstitusi bekerja untuk menjamin konstitusionalitas peraturan perundang-undangan. Selain itu, sudah menjadi kebiasaan juga di Mahkamah Agung bahwa mekanisme pengujiannya dilaksanakan secara tertutup.

Selain itu, menurut Zainal Arifin Hoesein, secara kelembagaan perlu segala bentuk pengujian peraturan perundang-undangan disentralisasikan dalam satu lembaga peradilan, sebagaimana yang terjadi di Jerman.[588] Sentralisasi kelembagaan fungsi pengujian peraturan perundang-undangan baik undang-undang terhadap UUD NRI 1945, maupun peraturan di bawah undang-undang terhadap undang-undang dimaksudkan agar fungsi pengujian peraturan perundang-undangan dapat dijalankan secara efektif dan efisien, di samping untuk menghindari konflik hukum.

Pengujian peraturan perundang-undangan (*judicial review*) seharusnya merujuk pada teori hierarki norma dan menguatkan konsistensi

587 *Ibid.,* hlm. 40-41.

588 Zainal Ariffin Hoesein, *Judicial Review di Mahkamah Agung RI, Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, (Jakarta: Raja Grafindo Grafika, 2009), hlm. 317-318.

norma. Apabila peraturan perundangan-undangan yang di atas diuji maka harus mengikat peraturan yang ada di bawahnya. Oleh sebab itu, diperlukan satu lembaga agar konsistensi norma terjaga. Sementara, di Indonesia terdapat dua lembaga berbeda yang memiliki kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan yaitu Mahkamah Konstitusi. Argumentasi lebih lanjut yang menunjukkan urgensi dilaksanakannya pengujian peraturan perundang-undangan dilaksanakan dalam format satu atap di Mahkamah Konstitusi adalah sebagai berikut:[589]

1. Pengujian peraturan perundang-undangan dua atap tentu menyulitkan para pencari keadilan (*justice seeker*) dalam perspektif *human right based constitutionalism;*
2. Kebijakan hukum harus mempertimbangkan aspek ekonomi (efisiensi dan manfaat), sehingga proses pengujian peraturan perundang-undangan mencerminkan asas cepat, sederhana dan biaya murah;
3. Pengujian peraturan perundang-undangan satu atap mempertegas peran Mahkamah Konstitusi sebagai *the guardian of constitution*.

3. Mekanisme Pelaksanaan Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Peraturan Perundang-Undangan di Bawah Undang-Undang Terhadap Undang-Undang, Ketetapan MPR, UUD NRI 1945, dan PPHN (Peraturan Istimewa MPR)

Selama ini, pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang hanya berbentuk uji materiil dan hanya bisa dilakukan di Mahkamah Agung. Karena hanya uji materiil, belum dimungkinkan juga pengujian konstitusionalitas peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang. Maka dari itu, perlunya penyatuatapan ini juga merupakan bagian dari usaha untuk mengakomodasi masyarakat yang ingin melakukan uji konstitusionalitas sebuah peraturan dibawah UU yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah agar mendapatkan saluran hukumnya.[590]

589 M. Jeffri Arlinandes Chandra, Sinkronisasi Norma Hukum Melalui Judicial Review di Mahkamah Konstitusi, Vol. 1 No. 1, November 2017, hlm. 79.

590 Henni Muchtar, Paradigma Hukum Responsif (Suatu kajian tentang Makamah Konstitusi sebagai Lembaga Penegak Hukum), artikel pada, Jurnal Humanus, Volume XI, Nomor 2, Tahun 2012, hlm. 160.

Dalam prakteknya, banyak terjadi kasus peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang justru bertentangan dengan UUD NRI 1945. Konkretnya adalah bila suatu Peraturan Daerah (Perda) atau Peraturan Pemerintah (PP) tidak bertentangan dengan Undang-Undang, namun justru bertentangan langsung dengan Undang-Undang Dasar 1945, saat ini secara *status quo* belum ada kejelasan atas lembaga peradilan manakah yang memiliki kompetensi untuk melakukan *judicial review* terhadap persoalan semacam ini.[591] Sebagai contohnya adalah bagaimana pembentukan Perda Syariah di Provinsi Aceh atau Perda Injil di Kota Manokwari, Provinsi Papua yang hendak diuji ke Mahkamah Agung hanya dapat diputuskan sesuai dengan Undang-Undang, mengingat Mahkamah Agung tidak mempunyai wewenang untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap UUD NRI 1945 yang menjamin hak konstitusional warga yang mengalami kerugian akibat keberlakuan Perda tersebut.

Jika diajukan ke Mahkamah Agung, maka sesuai kewenangannya yaitu menggunakan Undang-Undang sebagai batu ujinya. Sementara, peraturan yang hendak diuji justru tidak bertentangan dengan Undang-Undang yang berkaitan. Dengan demikian, maka dapat dipastikan bahwa Mahkamah Agung tidak akan mengabulkan permohonan *judicial review* dimaksud. Kalaupun kemudian diajukan ke Mahkamah Agung dan kemudian Mahkamah Agung menerimanya dengan mengambil batu uji Undang-Undang sebagai peraturan tingkat atasnya, maka dapat dipastikan bahwa Mahkamah Agung akan memberikan putusan dengan memberikan pertimbangan sesuai dengan ketentuan Undang-Undang terkait. Padahal sejak awal sudah jelas bahwa perkara yang hendak dilakukan upaya *judicial review* justru tidak bertentangan dengan Undang-Undang, namun bertentangan dengan UUD NRI 1945.[592]

Hal-hal seperti ini mutlak memerlukan kejelasan atas kewenangan dan kompetensi lembaga peradilan yang mana yang seharusnya menangani perkara ini. Sejauh ini, faktanya adalah Mahkamah Agung memang tidak berkompetensi dalam menerima permohonan dari masyarakat yang mengalami kerugian konstitusional. Maka dari itu, Tim Penulis merumuskan

591 Simamora, Analisa Yuridis terhadap Model Kewenangan Judicial Review di Indonesia artikel pada Jurnal Mimbar Hukum, Volume 25, Nomor 3, Oktober 2013, hlm. 389-401.

592 Imam Soebechi, *Hak Uji Materiil,* Jakarta, Sinar Grafika, 2016, hlm. 225.

sebuah solusi bahwa dalam hal pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang harus dilaksanakan di lembaga peradilan yang berwenang dan berkompetensi untuk menguji konstitusionalitas peraturan tersebut serta menerima permohonan kerugian konstitusional yang disebabkan oleh peraturan perundang-undangan tersebut, yaitu di Mahkamah Konstitusi

Selain penambahan kewenangan *judicial review* peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang pada Mahkamah Konstitusi, dalam amandemen UUD NRI kelima, Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan menguji peraturan perundang-undangan terhadap Ketetapan MPR, PPHN (dalam bentuk produk hukum Peraturan Istimewa MPR, dan UUD NRI 1945 sebagai batu uji. Hanya peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang berkaitan secara langsung dengan PPHN dan Ketetapan MPR yang dapat diujikan terhadap Peraturan Istimewa dan Ketetapan MPR tersebut.

Menurut Maria Farida, Aturan Dasar Negara (*Staatsgrundgesetz*) tertuang di dalam Batang Tubuh UUD NRI 1945 dan Ketetapan MPR, serta di dalam hukum dasar yang tidak tertulis yang sering disebutkan sebagai Konvensi Ketatanegaraan. Aturan Dasar Negara ini merupakan landasan bagi pembentukan Undang-Undang dan peraturan lain yang lebih rendah. Dapat diketahui bahwa hubungan antara UUD NRI 1945, Ketetapan MPR, serta PPHN sangat terkait satu dengan lainnya.[593]

Dalam ilmu perundang-undangan, agar norma hukum yang terdapat di dalam hukum dasar dapat berlaku sebagaimana mestinya, maka norma-norma hukum tersebut harus terlebih dahulu dituangkan ke dalam peraturan perundang-undangan, baik itu terhadap Undang-Undang, maupun terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Hal ini merupakan sesuatu yang sangat logis, mengingat ketentuan yang ada pada hukum dasar masih merupakan kebijakan negara yang bersifat garis besar, dan belum bersifat konkret.[594]

Melihat bahwa UUD NRI 1945, Ketetapan MPR, dan PPHN menjadi sumber bagi peraturan perundang-undangan dibawah aturan hukum dasar, maka sudah seharusnya Mahkamah Konstitusi diberi

593 Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Cet. 21, (Yogyakarta: Kanisius, 2019), hlm. 62.
594 *Ibid.,* hlm. 69-71.

kewenangan untuk menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap UUD NRI 1945, Ketetapan MPR, dan PPHN. Peraturan perundang-undangan disini adalah baik Undang-Undang maupun produk hukum di bawah Undang-Undang yang dibentuk atas dasar perintah Undang-Undang. Mengingat bahwa posisi Ketetapan MPR hanya setingkat lebih rendah daripada Batang Tubuh UUD NRI 1945 dan juga merupakan bagian dari aturan dasar negara, maka Ketetapan MPR dapat dijadikan batu uji untuk pengujian terhadap peraturan perundang-undangan di bawah Ketetapan MPR.

Lalu, mengenai haluan negara, Jimly Asshiddiqie pernah menyatakan bahwa haluan negara itu adalah kebijakan yang berupa haluan politik, baik itu di bidang ekonomi, kebudayaan, maupun hukum. Haluan negara itu sendiri secara umum dapat dirumuskan ke dalam beberapa kelompok, yaitu:[595]

1. haluan negara yang ditetapkan dengan undang-undang dasar (UUD NRI 1945);
2. haluan negara yang tidak ditentukan dalam UUD 1945. Terdapat beberapa naskah diluar undang-undang dasar yang kedudukannya menjadi haluan sekaligus rincian lebih jauh dari UUD 1945, dalam hal ini ialah Ketetapan MPR/MPRS yang termasuk dalam naskah haluan negara; dan
3. haluan negara dalam arti sempit, yaitu GBHN sebagai dokumen perencanaan pembangunan nasional.

Saat ini, haluan negara dalam bentuk GBHN sudah tidak berlaku lagi disebabkan karena perubahan struktur ketatanegaraan Indonesia yang menghapus kewenangan MPR dalam menetapkan GBHN. Sebagai pengganti GBHN, Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) yang satu kesatuannya terdiri atas Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) ternyata masih menimbulkan berbagai permasalahan. Permasalahan tersebut diantaranya adalah penyusunan dan pelaksanaan RPJPN dan RPJMN dipandang lemah karena *executive perspective*, adanya inkonsistensi dan diskontinuitas pelaksanaan RPJMN dengan RPJPN karena pergantian Presiden lima

595 Jimly Assiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT. Buana Ilmu Populer Kelompok Gramedia, 2007), hlm. 232-233.

tahun sekali, dan juga RPJMN tidak sinkron dengan pembangunan daerah karena RPJM Daerah disusun menurut perspektif daerah.[596]

Dalam poin perubahan Tim Perumus, haluan negara ini dituangkan dengan menggunakan produk hukum Peraturan Istimewa MPR tentang Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN). Peraturan Istimewa ini juga merupakan bagian dari aturan dasar negara bersamaan dengan UUD NRI 1945 serta Ketetapan MPR. Secara posisi, Peraturan Istimewa MPR sejajar dengan Ketetapan MPR, yang berarti setingkat di bawah UUD NRI 1945.

Dalam konteks pengujian, hanya peraturan perundang-undangan di bawah Peraturan Istimewa yang terkait secara spesifik dengan haluan pembangunan negara yang dapat menjadikan PPHN ini sebagai batu uji. Sebagai contoh, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dapat diajukan *judicial review* terhadap Peraturan Istimewa MPR tentang PPHN.

Mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap UUD NRI 1945 dalam amandemen kelima dilakukan secara langsung. Artinya, peraturan di bawah undang-undang dapat diujikan secara langsung terhadap UUD NRI 1945 tanpa menguji melalui undang-undang terlebih dahulu. Perlu dipahami bahwa peraturan perundang-undangan di Indonesia memiliki hierarki yang berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, yang mana norma yang di bawah berlaku, berdasar, dan bersumber pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, berdasar, dan bersumber pada norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut norma dasar. Sehingga, apabila menggunakan mekanisme pengujian bertahap, sebagai contoh berikut, yaitu jika ingin menguji Perda Provinsi DKI Jakarta No. 2 Tahun 2020 harus melalui Peraturan Menteri, Peraturan Presiden, dan Peraturan Pemerintah terlebih dahulu akan memakan proses dan waktu yang lama bagi pencari keadilan.

596 Eric Stenly Holle, "Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN Sebagai Pelaksana Asas Kedaulatan Rakyat dalam Rangka Perubahan Ke-V UUD 1945," Jurnal Hukum Volkgesit Volume 1 No. 1 (Desember 2016), hlm. 80.

UUD NRI 1945
Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi (COVID-19) dan/ atau dalam rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/ atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang
Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan COVID-19
Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2020 tentang Komite COVID-19 dan Pemulihan Ekonomi Nasional
Peraturan Menteri Kesehatan No. 9 Tahun 2020 tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam rangka Percepatan Penanganan COVID-19
Perda Provinsi DKI Jakarta No. 2 Tahun 2020 tentang Penanggulangan COVID-19

Berdasarkan hierarki tersebut, dapat dilihat bahwa apabila Perda Provinsi DKI Jakarta tentang Penanggulangan COVID-19 tersebut diuji konstitusionalitas secara bertahap maka akan diperlukan pengujian sebanyak lima kali. Selanjutnya, mengingat Perda tersebut adalah peraturan mengenai pandemi atau wabah yang sifatnya adalah genting dan berbahaya, sehingga pengujian tentunya akan sangat mendesak. Sehingga, akan lebih efektif apabila masyarakat yang misalnya mengalami kerugian konstitusional disebabkan oleh Perda Provinsi DKI Jakarta tentang Penanggulangan COVID-19 dapat langsung menguji ke UUD NRI 1945.

4. Implikasi Integrasi Pengujian Peraturan Perundang-Undangan di Mahkamah Konstitusi

Apabila pelaksanaan *judicial review* diintegrasikan secara satu atap di Mahkamah Konstitusi, maka akan banyak implikasi yang positif, baik dari sisi kelembagaan maupun sisi pelaksanaan *judicial review*. *Pertama*, masyarakat yang selama ini merasa dirugikan dan tidak terdapat akses kepada saluran hukum yang disebabkan oleh peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang kini dapat mengajukan ke Mahkamah Konstitusi atas kerugian konstitusional yang mereka alami. Karena seperti yang dapat kita ketahui bahwa sebelum penyatuatapan, Mahkamah Agung hanya memiliki kewenangan sejauh melakukan uji legalitas saja, tidak uji konstitusionalitas, sehingga masyarakat yang memiliki kerugian konstitusional tidak dapat menyelesaikan perkara tersebut di Mahkamah Agung.

Kedua, integrasi kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi mempermudah terciptanya sinkronisasi, harmonisasi, dan penataan regulasi sehingga kehormatan serta kinerja lembaga peradilan akan menuju ke arah yang lebih baik. Dalam hal kinerja, penyatuatapan kewenangan *judicial review* di Mahkamah Konstitusi akan membantu mengurangi beban yang diemban oleh Mahkamah Agung dalam menangani perkara.

Ketiga, kekosongan hukum mengenai pengujian terhadap Ketetapan MPR dan Peraturan Istimewa MPR sebagai batu uji juga akan menemukan titik terangnya. Munculnya Ketetapan MPR dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Perancangan Peraturan Perundang-Undangan tentu saja berimplikasi pada sistem hukum di Indonesia, terutama dalam hal apakah lembaga peradilan berwenang untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap Ketetapan MPR dan Peraturan Istimewa MPR. Dengan pengintegrasian kewenangan *judicial review* di Mahkamah Konstitusi serta penambahan kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menjadikan produk hukum tersebut sebagai batu uji merupakan bagian dari solusi atas kekosongan hukum tersebut.

Terakhir, pengintegrasian kewenangan *judicial review* ini juga merupakan cita-cita dan amanat dari arah kebijaksanaan PPHN di bidang hukum. Artinya, kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan

yang dijadikan satu atap di Mahkamah Konstitusi akan memudahkan evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan dari tingkat atas sampai tingkat peraturan yang paling bawah dan aplikatif. Dengan demikian, usaha penataan ulang dan penyederhanaan ini tetap memiliki tujuan, arah, dan koridor yang jelas sesuai dengan UUD NRI 1945 dan PPHN.

F. PENATAAN SISTEM KEDARURATAN NASIONAL DAN PENGAKOMODASIAN KEWENANGAN PERUBAHAN PPHN DALAM KEADAAN DARURAT

Berdasarkan beberapa permasalahan yang telah disampaikan sebelumnya, maka kemudian dapat dirumuskan beberapa gagasan terkait dengan reformulasi sistem hukum kedaruratan yang ada pada UUD NRI 1945. Dalam rancangan amandemen ini, pertama-tama akan diadakan perubahan terhadap ketentuan keadaan bahaya yang ada pada Pasal 12 UUD NRI 1945. Rumusan frasa "keadaan bahaya" ini lekat dengan *original intent* para pembentuk undang-undang dasar yang dalam merumuskan pasal ini bertitik tolak dari konsep *Staat van beleg* yang limitatif pada keadaan bahaya akibat ancaman militer. Untuk itu, demi kepentingan harmonisasi dan perluasan ruang lingkup cakupan kedaruratan ini, maka Tim Perumus memandang perlunya perubahan frasa "keadaan bahaya" menjadi "keadaan darurat." Adapun yang dimaksud dengan keadaan darurat ini mencakup darurat militer, darurat sipil, epidemi, krisis keuangan, darurat bencana, serta hal-hal lainnya yang dapat dikategorikan sebagai keadaan darurat.

Pemberlakuan keadaan darurat ini tentunya akan memiliki hubungan secara khusus dengan permasalahan pemenuhan hak-hak asasi manusia dalam periode kedaruratan tersebut. Berdasarkan pengalaman yang telah dialami sebelumnya, beberapa bentuk hak asasi manusia ini perlu untuk ditangguhkan selama terjadinya keadaan darurat dalam rangka mempermudah proses normalisasi keadaan.[597] Akan tetapi, Tim Perumus memandang bahwa tidak seluruh hak asasi manusia yang dapat dikurangi (*derogable rights*) ini perlu untuk dikurangi dalam halnya terjadi keadaan darurat. Maka dari itu, Tim Perumus melihat bahwa penting agar derogasi hak-hak asasi manusia dalam situasi darurat ini berlaku sesuai keperluan

597 Brian McGiverin, "In The Face of Danger: A Comparative Analysis of The Use of Emergency Powers in the United States and The United Kingdom in the 20th Century," *Indiana International and Comparative Law Review 1* (2008), hlm. 266.

pada masing-masing keadaan darurat dengan menerapkan pembatasan yang ketat dalam undang-undang. Pembatasan sesuai keperluan tersebut berdasar pada doktrin '*proportional necessity of self defence necessity*' pada hukum tata negara darurat yang diartikan sebagai kewenangan negara berdaulat untuk mengambil langkah-langkah yang diperlukan secara proporsional dan sah demi melindungi dan mempertahankan integritas negara dari ancaman bahaya.[598] Secara terutama, Tim Perumus memandang agar pembatasan hak asasi manusia ini senantiasa berpedoman pada ketentuan Pasal 28I ayat (1) UUD NRI 1945, bahwa "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."[599] Oleh karenanya, tidak semua jenis hak asasi manusia dapat dibatasi dalam keadaan darurat sekalipun, dan terhadap pembatasan hak asasi manusia tersebut perlu pengawasan oleh lembaga-lembaga negara, aparatur-aparatur negara, dan setiap orang pada umumnya pula.[600]

Tim Perumus secara khusus memandang bahwa penting agar prinsip-prinsip negara hukum tetap ditegakkan dalam kondisi kedaruratan. Prinsip negara hukum seperti yang dimaksud ini tidak lain mengacu pada elemen-elemen dalam konsep *rechtsstaat* menurut Julius Stahl, yang di antaranya mencakup: (1) Perlindungan hak asasi manusia, (2) pembagian kekuasaan, (3) pemerintahan berdasarkan undang-undang, (4) peradilan tata usaha negara. Secara terutama, penting agar prinsip negara hukum selalu ditegakkan dengan tetap terlaksananya fungsi-fungsi kekuasaan negara pada saat keadaan darurat berlangsung. Maka dari itu, terhadap efek dari pelaksanaan kekuasaan pada masa keadaan darurat ini tetap diperlukan adanya pengawasan, baik secara *ex ante* ataupun *ex post*. Pengawasan *ex ante* dan *ex post* ini berjalan secara konsekuen dan sejalan dengan penyesuaian yang berdasar pada prinsip *proportional necessity of self defence necessity.*

598 Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, hlm. 83, 91, 94.
599 Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945, Ps. 28I ayat (1).
600 Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, hlm. 106-108.

Pengadilan secara khusus sudah semestinya dapat menjalankan kontrol secara *ex post* dalam pelaksanaan keadaan darurat.[601] Pengadilan dapat menegakkan ketentuan undang-undang yang membatasi pelaksanaan kekuasaan eksekutif dalam masa kedaruratan.[602] Pengadilan semestinya tetap dapat menjalankan penyelesaian dan keputusan atas suatu perkara. Selain itu, Pengadilan juga semestinya dapat memutus bahwa pejabat bertanggung jawab atas pelanggaran terhadap konstitusi atau undang-undang yang dilakukan selama masa darurat.[603] Pada akhirnya, Pengadilan juga dapat membatalkan produk hukum yang melanggar hukum ataupun inkonstitusional.[604] Terkait penyelenggaraan peradilan dalam masa kedaruratan ini, dapat dilakukan penyesuaian seperti halnya dengan pengurangan kewenangan tertentu, pengenaan sanksi yang lebih keras, pengalihan kewenangan peradilan ke lembaga peradilan lainnya, ataupun penyesuaian-penyesuaian lainnya selama memang diperlukan dan berdasarkan pada prinsip '*proportional necessity of self defence necessity.*'

Selain itu, Tim Perumus juga memandang perlunya penguatan pengawasan *ex ante*, yakni dalam hal deklarasi situasi keadaan darurat dan keberlakuannya.[605] Tim Perumus memandang perlunya pelaksanaan sistem kedaruratan secara *hetero-investiture*, yakni lembaga yang mendeklarasikan keadaan darurat berbeda dengan lembaga yang melaksanakan keadaan darurat tersebut,[606] untuk mencegah *abuse of power* oleh eksekutif dalam menetapkan suatu keadaan darurat.[607] Maka dari itu, Tim Perumus akan mengubah sistem deklarasi keadaan darurat yang sebelumnya dinyatakan oleh Presiden menjadi dinyatakan oleh lembaga MPR. Rasionalisasi dari mendudukkan MPR sebagai lembaga yang paling tepat untuk mengemban wewenang yang demikian dikarenakan MPR merupakan lembaga yang merepresentasikan rakyat secara utuh.[608] Seiring dengan pemberlakuan

601 Victor V. Ramraj, "Emergency Powers and Constitutional Theory," *Hong Kong Law Journal 2* (2011), hlm. 485.

602 David Dyzenhaus, *The Constitution of Law: Legality in a Time of Emergency* (Cambridge: CUP, 2006), hlm. 65.

603 Ferejohn dan Pasquino, "The Law of the Exception," hlm. 236.

604 *Ibid.*

605 Ramraj, "Emergency Powers," hlm. 488.

606 Ferejohn dan Pasquino, "The Law of the Exception," hlm. 227.

607 Ramraj, "Emergency Powers," hlm. 488.

608 Sekretariat Negara Republik Indonesia, *Himpunan Risalah Sidang-Sidang BPUPKI dan PPKI yang Berhubungan dengan Penyusunan Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1988), hlm. 167.

keadaan darurat yang tentunya merupakan suatu situasi yang tidak biasa, pastinya kepentingan seluruh rakyat akan sangat dirugikan, sehingga perlu penempatan MPR sebagai perwakilan rakyat yang utuh untuk memiliki posisi yang kuat dalam menyetujui pemberlakuan keadaan darurat ini. Jangka waktu dari keberlakuan pernyataan darurat sendiri merupakan suatu bagian yang esensial dari pengawasan *ex ante* ini, sehingga Tim Perumus memandang perlunya pembatasan waktu pemberlakuan pernyataan keadaan darurat selama 60 hari, untuk kemudian dapat diperpanjang kembali sesuai dengan persetujuan MPR.

Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, penetapan keadaan darurat ini pastinya akan sangat bersinggungan dengan berbagai kepentingan masyarakat. Selain daripada Hak Asasi Manusia secara khususnya, kepentingan ini juga berkaitan dengan pencapaian cita-cita pembangunan negara Indonesia yang telah diejawantahkan dalam Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN). Dalam suatu kondisi yang tidak menentu, maka sudah semestinya terjadi pula perubahan kondisi sosial-ekonomi yang tidak diinginkan. Hal ini salah satunya dapat dibuktikan dari temuan pada situasi pandemi COVID-19 yang menunjukkan bahwa pandemi telah mengakibatkan kontraksi pada pertumbuhan *Gross Domestic Product* (GDP) Indonesia dari mulanya 5,2% di tahun 2018, kemudian 5% di tahun 2019, lalu anjlok menjadi -2,1% di tahun 2020.[609] Perubahan yang sangat drastis ini tentunya akan berdampak secara multidimensional dan sistemik, sehingga diperlukan reformulasi ulang terhadap haluan negara agar senantiasa relevan dengan keadaan yang ada. Untuk itu, Tim Perumus pun membentuk suatu mekanisme yang membuat MPR dapat mengadakan perubahan PPHN dalam hal terjadi situasi keadaan darurat, terutama apabila perubahan tersebut diperlukan agar PPHN senantiasa relevan.

609 OECD, *OECD Economic Surveys: Indonesia* (Paris: OECD Publishing, 2021), hlm. 7.

BAB V
PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan kajian yang kami paparkan dalam naskah akademik di atas, Tim Perumus menyimpulkan beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Solusi atas pokok-pokok permasalahan yang ingin diselesaikan melalui perubahan kelima terhadap UUD NRI 1945, antara lain:
    a. MPR diberi kewenangan dalam menetapkan haluan negara berbentuk PPHN guna mengakomodasi pengawasan perencanaan pembangunan nasional yang belum optimal saat ini;
    b. Penyelenggaraan sidang tahunan secara terbuka dengan menghidupkan Forum Pengawasan Aktualisasi Haluan Negara sebagai wadah pelaporan kinerja lembaga-lembaga negara terhadap rakyat yang diselenggarakan secara terbuka;
    c. Mendorong partisipasi deliberatif rakyat terhadap penyusunan PPHN dengan memberi peluang kepada perwakilan golongan masyarakat untuk menjadi anggota MPR sebagai utusan golongan;
    d. Melakukan reformulasi model pemilihan umum legislatif yang ideal sehingga dapat mendorong pembentukan PPHN dan pembentukan struktur kelembagaan MPR yang stabil dan berkesinambungan;
    e. Mengakomodasi penyatuatapan kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah MK untuk mengakomodasi terpenuhinya hak-hak konstitusional warga negara yang dirugikan oleh peraturan perundang-undangan serta membuka peluang bagi Peraturan Istimewa MPR tentang PPHN untuk dijadikan batu pengujian di MK; dan
    f. Memperjelas penataan sistem kedaruratan nasional

agar kewenangan PPHN dalam keadaan darurat dapat terakomodasi dengan baik.

2. Basis kajian teori dalam Rancangan Perubahan Kelima UUD NRI 1945 kami merujuk pada teori-teori yang berkaitan dengan negara dan pembangunan, haluan negara, lembaga perwakilan rakyat, Majelis Permusyawaratan Rakyat, perwakilan golongan, *affirmative action*, keadaan darurat, kekuasaan eksekutif, hierarki & pengujian peraturan perundang-undangan, dan pemilihan umum.

3. Adapun hakikat dari landasan filosofis kami adalah bagaimana pelaksanaan UUD NRI 1945 harus secara murni dan konsekuen. Artinya, pelaksanaannya tidak dapat diaplikasikan dari sekedar ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam pasal-pasal dari Batang Tubuh (*the body of the constitution*) atau isi daripada UUD 1945 itu, tetapi juga ketentuan-ketentuan pokok yang termaktub dalam Pembukaan UUD 1945. Sebab Pembukaan UUD 1945 adalah bagian mutlak yang tak dapat dipisahkan dari Konstitusi Republik Indonesia Tahun 1945. Selain itu, UUD NRI 1945 memiliki posisi penting dalam menunjukkan cita hukum dan cita moral bangsa. Nilai-nilai yang terkandung dalam cita hukum (*rechtsidee*) dan cita moral merupakan perwujudan akan sebuah cita negara kekeluargaan. Dengan demikian cita hukum merupakan "bintang pemandu" bagi pencapaian Tujuan Nasional. Sebagai nilai dasar yang bersifat idealistik, cita hukum memiliki peran tinggi. Cita hukum dan cita moral tersebut termaktub dalam keempat alinea pembukaan UUD 1945 yang dapat dibagi menjadi lima keyakinan yakni keyakinan politik emansipatoris, keyakinan historis-teleologis, keyakinan religius, keyakinan tekad, serta keyakinan filsafat.

4. Mengenai poin perubahan dalam UUD NRI 1945, Tim Penulis mengusulkan enam gagasan dalam rangka memberi solusi atas masalah yang ada, yakni:

    a. memberikan penambahan wewenang pada MPR untuk membentuk dan menetapkan haluan negara dalam bentuk PPHN dalam rangka menata ulang sistem perencanaa pembangunan nasional dan mewujudkan cita-cita bangsa Indonesia dalam berbagai sektor kehidupan;

b. mempertegas kembali kewenangan MPR dalam menyelenggarakan sidang tahunan sebagai wadah pengawasan aktualisasi haluan negara;

c. mendorong partisipasi deliberasi rakyat terhadap penyusunan PPHN dengan mengutus perwakilan golongan masyarakat di MPR melalui forum uji kelayakan yang diselenggarakan oleh organisasi publik non-lembaga negara;

d. menata ulang sistem pelaksanaan pemilihan umum anggota MPR secara berkala dalam rangka membentuk MPR dan PPHN yang berkesinambungan;

e. melakukan penguatan kewenangan MK melalui penyatuatapan pengujian peraturan perundang-undangan guna mengakomodasi kebutuhan atas pengaduan kerugian konstitusional masyarakat serta membuka peluang dijadikannya produk hukum Peraturan Istimewa MPR tentang PPHN menjadi batu uji dalam pengujian di MK; dan

f. mengakomodasi penataan sistem kedaruratan nasional dan pengakomodasian kewenangan PPHN dalam keadaan darurat.

B. Saran

Pancasila selain bersifat fundamental, juga merupakan norma dasar negara *Staatsfundamentalnorm*. Rumusan Pancasila menjadi pokok-pokok pikiran dalam Pembukaan UUD NRI 1945; Pancasila menjadi sumber, dasar, dan pedoman bagi UUD NRI 1945 yang merupakan serta peraturan perundang-undangan lainnya. Dengan demikian, dapat ditarik kesimpulan bahwa UUD NRI 1945 merupakan norma hukum yang terletak tepat di bawah Pancasila – menjadikannya sebagai aturan dasar negara (*staatsgrundgezets*). Oleh karena itu, setiap peraturan perundang-undangan di bawahnya yang terdiri dari Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; Peraturan Pemerintah; Peraturan Presiden; Peraturan Presiden; Peraturan Daerah Provinsi; dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota harus berpedoman kepada norma dasar negara. Disisi lain, penguatan atas haluan

negara dan aturan dasar negara juga harus diiringi dengan penyempurnaan secara konkrit terhadap demokrasi sipil Indonesia, eksistensi *rule of law*, kedaulatan rakyat, perlindungan hak konstitusional warga negara, dan pembagian kekuasaan.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

Alesina, Alberto dan Howard Rosenthal. *Partisan Politics, Divided Government, and the Economy*. New York: Cambridge University Press, 1995.

Amir Hamzah, Teuku, *et al. Kuliah-kuliah Ilmu Negara Padmo Wahjono, S.H.* Jakarta: IndHill-Co, 1996.

Amir, Makmur dan Reni Dwi Purnomowati. *Lembaga Perwakilan Rakyat*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI, 2005.

Andeweg, Rudy B dan Galen A. Irwin, *Governance and Politics of the Netherlands (Comparative Government and Politics).* Belanda: Palgrave Macmillan, 2009.

Andrews, William G. *Constitutions and Constitutionalism*, New Jersey: Van Nostrand Company, 1968.

Anggara, Sahya, dan Li Sumantri. *Administrasi Pembangunan Teori dan Praktik*. Bandung: CV Pustaka Setia, 2016.

Arikunto, Suharsimi. *Prosedur Penelitian (Suatu Pendekatan Praktik)*. Jakarta: Rineka Cipta, 2013.

Asshiddiqie, Jimly. *Gagasan Konstitusi Sosial: Institusionalisasi dan Konstitusionalisasi Kehidupan Sosial Masyarakat Madani.* Jakarta: LP3ES, 2015.

Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.

Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi: Serpihan Pikiran Hukum, Media, dan HAM*. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.

Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara Darurat*. Jakarta: Rajawali Press, 2007.

Asshiddiqie, Jimly. *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008.

Asshiddiqie, Jimly. *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*. Jakarta: Konpress, 2005.

Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, 2015.

Asshiddiqie, Jimly. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia: Pasca Reformasi*. Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2007.

Asshiddiqie, Jimly. *Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006.

Asshidiqqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.

Asshidiqqie, Jimly. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sinar Grafika, 2017.

Atmadjaja, Dewa Gede. *Hukum Konstitusi: Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945.* Malang: Setara Press, 2010.

Attamimi, A. Hamid. S. *UUD 1945, TAP MPR, Undang-Undang (Kaitan Norma Hukum Ketiganya).* Jakarta, 1981.

Bacchi, Carol Lee. *The Politics of Affirmative Action Woman Equality and Category Politics.* London: Sage Publications, 1996.

Badan Pembinaan Pendidikan Pelaksanaan Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (BP-7) Pusat. *Bahan Penataran P-4 Garis-Garis Besar Haluan Negara*. Jakarta: Badan Pembinaan Pendidikan Pelaksanaan Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (BP-7) Pusat, 1994.

Badan Pengkajian Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. *Bagian 2: Kajian Akademik tentang Penyelenggaraan Sidang Tahunan MPR dalam Rangka Penyampaian Laporan Kinerja Lembaga-Lembaga Negara dan Peran MPR dalam Memberikan Tafsir Konstitusi.* Jakarta: Badan Pengkajian MPR, 2018.

Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional. *et. Al. Indonesia Demographic and Health Survey 2017.* Jakarta: BPKKBN, BPS , Kemenkes, ICF, 2018.

Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. *Evaluasi Akhir RPJMN 2015-2019*. Jakarta: Bappenas, 2019.

Badan Pusat Statistik Provinsi DKI Jakarta. *Indeks Potensi Kerawanan Sosial Provinsi DKI Jakarta 2019*. Jakarta: Badan Pusat Statistik Provinsi DKI Jakarta, 2019.

Badan Pusat Statistik. *Output Tabel Dinamis Produksi Daging Sapi*. BPS: Jakarta, 2019.

Badan Pusat Statistik. *Statistik Pemuda Indonesia 2019*. Jakarta: Badan Pusat Statistik, 2019.

Biro Pengkajian Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat. *Kajian Akademik Reformulasi Haluan Negara Model Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN)*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR, 2017.

Brierly, J.L. *Hukum Bangsa-Bangsa: Suatu Pengantar Hukum Internasional*. Diterjemahkan oleh Moh. Radjah. Jakarta: Bhratata, 1996.

Budiardjo, Miriam. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Edisi Revisi. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2010.

Budiardjo, Miriam. *Partisipasi Politik dalam Partai Politik.* Jakarta : Gramedia, 1982.

C, Anwar. *Teori dan Hukum Konstitusi: Paradigma Kedaulatan dalam UUD 1945 (Pasca Perubahan) Implikasi dan Implementasi pada Lembaga Negara*, *Edisi Revisi, Cetakan Pertama*. Malang: In-Trans Publishing, 2008.

Cahyadi, Antonius dan Donny Danarno. *Sosiologi Hukum dalam Perubahan*. Jakarta : Yayasan Obor Indonesia, 2009

Cheibub, Jose A. *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

Choper, Jose. H. *Judicial Review and the National Political Process: A Functional Reconsideration of the Role of the Supreme Court.* Chicago: University of Chicago Press, 1980.

Dahlerup, D., "Increasing Women's Political Participation: New Trends in Gender Quotas." In *Women in Parliament: Beyond Numbers*, ed. J.

Ballington dan A. Karam. Stockholm: International IDEA, 2005.

Dahlerup, D. "Using Quotas to Increase Women's Political Participation." In *Women in Parliament Beyond Numbers,* ed. J. Ballington, & A. Karam. Stockholm: International IDEA.

Departemen Hukum dan HAM, Badan Pembinaan Hukum Nasional. *Laporan Akhir Pengkajian Hukum Tentang Hubungan Lembaga Negara Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2005.

Digdowiseiso, Kumba. *Teori Pembangunan*. Jakarta: Lembaga Penerbitan Universitas Nasional, 2019.

Domrin, N. Alexander. *The Limits of Russian Democratisation Emergency Powers and State of Emergency*. London & New York: Routledge, 2006.

Dryzek, John S. *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics and Contestations*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

Dwi Anggono, Bayu, Gautama Budi Arundhati dan Jimmy Z Usfunan. *Kajian Akademik Reformulasi Haluan Negara Model Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN)*. Jember: Pusat Pengkajian Pancasila dan Konstitusi, 2017.

Dyzenhaus, David. *The Constitution of Law: Legality in a Time of Emergency.* Cambridge: CUP, 2006.

Elliot, Jonathan. ed. *Elliot's Debates: The Debates in the Several State Conventions on the Adoption of the Federal Constitution Vol. II*. 1836–59.

Essner, Johannes. *Der Staat*. Berlin: Duncker Humlot, 1978.

Fadjar, Abdul Mukhtie. *Hukum Konstitusi dan Pengujian Undang-Undang*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006.

Fadjar, Abdul Mukhtie. *Reformasi Konstitusi dalam Masa Transisi Paradigmatik*. Malang: InTrans Publishing, 2003.

Fakhry, Mustafa. *Mahkamah Konstitusi: Kompilasi Ketentuan UUD, UU dan Peraturan tentang Mahkamah Konstitusi di 78 Negara*. Jakarta: PSHTN FH UI, 2003.

Fukuyama, Francis. *The End of History and The Last Man: Kemenangan Kapitalisme dan Demokrasi Liberal.* Yogyakarta: Penerbit Qalam, 1999.

Gardner, Katy, dan David Lewis. *Anthropology, Development and the Post-Modern Challenge*. London: Pluto Press, 1996.

Gede Atmadja, I Dewa. *Ilmu Negara (Sejarah, Konsep Negara dan Kajian Kenegaraan)*. Malang: Setara Press, 2012.

Government Communications (GCIS). *President Cyril Ramaphosa SONA's Highlights*. GCIS: South Africa, 2021.

Gutmann, Amy dan Dennis Thompson. *Why Deliberative Democracy?*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004.

Hallsworth, Michael dan Jill Rutter, *Making Policy Better*. London: Institute for Government, 2011.

Hamidi, Jazmin dan Mustafa Luthfi. Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia. Malang: Alumni, 2009.

Hamzah, Teuku Amir. *et. al. Kuliah-kuliah Ilmu Negara Padmo Wahjono.* Jakarta: IndHill-Co, 1996.

Hayati, Tri. "Perencanaan Pembangunan." Dalam *Hukum Administrasi Negara Sektoral*, diedit oleh Harsanto Nursadi, 114-146. Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2009.

Haynes, George Henry. *The Senate of the United States: Its History and Practice*. New York: Russell & Russell, 1938.

Huntington, Samuel P. dan Joan Nelson. *Partisipasi Politik di Negara Berkembang.* Jakarta : Rineka Cipta,1994.

Hoesein, Zainal Ariffin. *Judicial Review di Mahkamah Agung RI, Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-undangan*. Jakarta: Raja Grafindo Grafika, 2009.

HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, 2011.

Huda, Ni'matul. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006.

Huijbers, Theo. *Filsafat Hukum*. Yogyakarta: PT. Kanisius, 2009.

Indrati S, Maria Farida. *Ilmu Perundang-Undangan Jenis, Fungsi dan Materi Muatan Edisi Revisi*. Yogyakarta: PT Kanisius, 2020.

Indrayana, Denny. *Indonesian Constitutional Reform 1999-2002*. Jakarta: Kompas Gramedia, 2008.

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

Junaidi, Muhammad. *Ilmu Negara Sebuah Konstruksi Ideal Negara Hukum*. Malang: Setara Press, 2016.

Karan, Azza. *et.al. Perempuan di Parlemen: Bukan Sekedar Jumlah, Bukan Sekedar Hiasan.* Jakarta: Penerbit Yayasan Jurnal Perempuan,1999.

Kelsen, Hans. *General Theory of Law and State*. New York: Russell & Russell, 1961.

Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. *Profil Perempuan Indonesia.* Jakarta: Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, 2020.

Koentjoro, Diana Halim. *Hukum Administrasi Negara*. Bogor: Ghalia Indonesia, 2004.

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. *Laporan Tahunan Komnas HAM Republik Indonesia 2019*. Jakarta: Komnas HAM, 2020.

Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah, *KPPOD Temukan 347 Perda Hambat Investasi* . KPPOD: Jakarta, 2019.

Kunarjo. *Perencanaan dan Pengendalian Program Pembangunan*. Jakarta, Universitas Indonesia Press, 2002.

Kusnardi, Moh. dan Bintan R Saragih. *Ilmu Negara*. Jakarta: Gaya Media Pratama, 1995.

Kusuma, RM. A. B. *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945 (Memuat Salinan Dokumen Otentik Badan Oentoek Menyelidiki Oesaha Persiapan Kemerdekaan).* Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004.

Kusumaatmadja, Mochtar. Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional. Bandung: Binacipta, 1995.

Kusumaatmadja, Mochtar. Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan

(Kumpulan Karya Tulis). Bandung: Alumni, 2002.

Latif, Abdul. *Buku Ajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi.* Yogyakarta: Total Media, 2009.

Lijphart, Arend. *Patterns of Democracy: Government Formsand Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven and London: Yale University Press, 1999.

Lolutung, Paulus Effendi. *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan*. Jakarta: Salemba Humanika, 2012.

Lubis, M. Solly. *Asas-asas Hukum Tata Negara, Cetakan 2*. Bandung: Alumni, 1978.

MacNeil, Neil dan Richard A. Baker. *The American Senate: An Insider's History*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

Madison, James. "No. 56." Dalam *The Federalist by Alexander Hamilton, John Jay, and James Madison*, diedit oleh George W. Carey dan James McClellan, 291-292. Indianapolis: Liberty Fund, 2001.

Maggalatung, Salman. *Desain Kelembagaan Negara Pasca Amandemen UUD 1945*. Bekasi: Gramata Publishing, 2016.

Mahfud MD, Moh. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Press, 2010.

Manan, Bagir. *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru.* Cet. Ke-3. Yogyakarta: FH-UII Press, 2005.

Manan, Bagir. *Lembaga Kepresidenan.* Yogyakarta, Gama Media, 1999.

Manan, Bagir. *Membedah UUD 1945*. Malang: UB Press, 2012.

Manan, Bagir. *Perkembangan UUD 1945*. Yogyakarta: UII Press, 2004.

Mehta, SM. *A Commentary on Indian Constitutional Law*. New Delhi: Deep & Deep Publications, 1990.

Montesquieu. *L'Esprit des Lois atau The Spirit of Laws*. Diterjemahkan oleh Thomas Nugent. London: G. Bell and Sons, Ltd., 1914.

Nagel, Jack H. *The Descriptive Analysis of Power.* New Haven: Yale University Press, 1975.

Nasroen, Mohammad. *Asal Mula Negara*. Jakarta: Aksara Baru, 1986.

Nasution, Bahder Johan. *Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia.* Bandung: Mandar Maju, 2013.

Nawiasky, Hans. *Allgemeine Rechtslehre als System der Rechtlichen Grundbegriffe.* Cet. 2. Einsiedeln/Zürich/Köln: Benziger, 1948.

Notonagoro. *Pancasila Dasar Falsafah Negara (Kumpulan Tiga Uraian Tentang Pokok-Pokok Pancasila.* Cet. 7. Jakarta: Bina Aksara, 1988.

Nurdin, Nurliah. *Komparasi Sistem Presidensial Indonesia dan Amerika Serikat: Rivalitas Kekuasaan Antara Presiden dan Legislatif (2004-2009)*. Jakarta: MIPI, 2012.

Pringgodigdo, G. *Sedjarah Pergerakan Rakdjat Indonesia.* Cet. 7. Jakarta: Dian Rakyat, 1970.

OECD. *OECD Economic Surveys: Indonesia.* Paris: OECD Publishing, 2021.

Palguna. I Dewa Gede. *Judicial Review dan Welfare State*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008.

Pound, Roscoe. Social Control Through Law. New Haven: Yale University Press, 1942.

Pound, Roscoe. The Formative Era of American Law. Boston: Little, Brown & Co, 1938.

Purnama, Eddy. *Lembaga Perwakilan Rakyat*. Banda Aceh: Syiah Kuala University Press, 2008.

Purnama, Eddy. *Negara Kedaulatan Rakyat: Analisis terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-Negara Lain.* Bandung: Nusamedia, 2007.

Pusat Perancangan Undang-Undang. *Pedoman Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang*. Jakarta: Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 2017.

Putri Sarahtika, Dhania, dan Liza Hadiz*, eds*. *Kendala Mewujudkan Pembangunan Inklusif Penyandang Disabilitas*. Jakarta: The

SMERU Research Institute, 2020.

Ranadireksa, Hendarmin. *Visi Bernegara Arsitektur Konstitusi Demokratik (Mengapa Ada Negara yang Gagal Melaksanakan Demokrasi)*. Bandung: Fokusmedia, 2015.

Rasjidi, Lili dan Ida Bagus Wiyasa Putra. *Hukum Sebagai Suatu Sistem*. Bandung: CV. Mandar Maju, Bandung, 2003.

RM.A.B. Kusuma, (et al)-Sekretariat Negara Republik Indonesia (Setneg RI), *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), 28 Mei 1945-22 Agustus 1945*. Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1998.

Rudy *Konstitusionalisme Indonesia*. Lampung: Pusat Kajian Konstitusi dan Perundang-Undangan Fakultas Hukum Universitas Lampung, 2013.

Samekto, Adji. *Pergeseran Pemikiran Hukum dari Era Yunani Menuju Postmodernisme*. Jakarta: Konpress, 2015.

Sekretariat Jenderal MPR RI. *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*. Jakarta: Sekretariat MPR RI, 2013.

Sekretariat Jenderal MPR RI. *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2001 Buku Satu*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2009.

Sharma, Arvind. *Reservation and Affirmative Action: Models of Social Integration in Indian and the United States*. London: Sage Publications Ltd., 2005.

Shidarta. *Karakteristik Penalaran Hukum Dalam Konteks Ke-Indonesiaan*. Jakarta: CV Utomo, 2006.

Siahaan, Maruarar. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006.

Soebechi, Imam. *Hak Uji Materiil,* Jakarta, Sinar Grafika, 2016.

Soekanto, Soerjono dan Purnadi Purbacaraka. *Aneka Cara Pembedaan Hukum*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1994.

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, *cet 1*. Jakarta: Rajawali Pers, 1985.

Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press, 2007.

Sri Soemantri, *Hak Menguji Material di Indonesia*. Bandung: Alumni, 1986.

Sukardja, Ahmad. *Piagam Madinah & Undang-Undang Dasar NRI 1945*. Jakarta: Sinar Grafika, 2012.

Sunggono, Bambang. *Metode Penelitian Hukum Cet 5*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2003.

Sunny, Ismail. *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif, Suatu Penyelidikan dalam Hukum Tata Negara*. Jakarta: Aksara Baru, 1983.

Surbakti, Ramlah. *Memahami Ilmu Politik.* Jakarta : Gramedia Widiasarana Indonesia, 1992.

Syahrani, Ridwan. *Hukum Acara di Lingkungan Peradilan Umum*. Jakarta: Pustaka Kartini, 1998.

Syahuri, Taufiqurrahman. *Pengkajian Konstitusi Tentang Problematika Pengujian Peraturan Perundang-Undangan.* Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, 2014.

Syukri, Asyari. *Model dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang*. Jakarta: Pusat Penelitian Mahkamah Konstitusi, 2013.

Thaib, Dahlan. *Pancasila Yuridis Ketatanegaraan*. Yogyakarta: UPP AMP YKPN, 1999.

Thalhah, H.M. *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: UII Press, 2001.

Thompson, Brian. *Textbook on Constitutional and Administrative Law*. London: Blackstone Press, 1997.

Tri Kartono, Drajat, Hanif Nurcholis, dan Siti Aisyah. *Pembangunan Masyarakat Desa dan Kota*. Tangerang: Universitas Terbuka, 2016.

Triwoelan Wresniningsih Soebagjo, Dewi, *et al., Ilmu Negara*. Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2018.

Van Wijk/Konijnenbelt. *Hoofdstukken van Administratief Recht*. Culemborg: Lemma, 1988.

Vile, M.C.J. *Politics in the USA*. New York: Routledge, 2007.

Wade, E.C.S. dan G. Godfrey Philips. *Constitutional Law: An Outline of the Law Citizen and the State and Administrative Law*. London: Longmans, 1965.

Wahjono, Padmo. *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984.

Wantu, Fence M. *et al*. *Kajian Akademik Urgensi Bentuk Hukum dan Penegakannya, Serta Substansi Pokok-Pokok Haluan Negara*. Gorontalo: Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo, 2020.

Wheare, K.C. *Modern Constitution*. London: Oxford University Press, 1966.

Yamin, Muhammad. *Naskah-Persiapan Undang-Undang Dasar 1945: Disiarkan dengan Dibubuhi Tjatatan, Volume 1*. Jakarta: Jajasan Prapantja, 1959.

Zoelva, Hamdan. *Impeachment Presiden Alasan Tindak Pidana Pemberhentian Presiden Menurut UUD 1945*. Jakarta: Konstsitusi Press, 2014.

JURNAL

Abdullah, Walid Jumblatt. "Electoral Innovation in Competitive Authoritarian States: A Case for the Nominated Member of Parliament (NMP) in Singapore." *Japanese Journal of Political Society* Vol. 17 No. 2, (2016). Hlm. 191-192.

Ardiani, Hikma Ardiani. "Paradigma Teoritis The Living Constiution dan Pengakuan Hak Konsitusional Masyarakat Hukum Adat di Indonesia". *Jurnal Pembaharuan Hukum* Vol II No. 3 (2015).

Abidin, Zainal. "Eksistensi Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia (Suatu Tinjauan Yuridis

Konstitusional)". *Jurnal Ilmiah Advokasi.* Vol. 4. No. 2. 2016.

Andriana, Nina. "Pemilu dan Relasi Eksekutif dan Legislatif." Jurnal Penelitian Politik 3 (Desember 2014). Hlm. 101-128.

Anggraini, Yessi. *et al.* "Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum Dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945." *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum* 9 (Januari-Maret 2015). Hlm. 74-88.

Ansori, Lutfil. "Haluan Negara Sebagai Pedoman Kebijakan Dasar Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia: Sebuah Tinjauan Filsafat Kenegaraan." *Justicia Islamica: Jurnal Kajian Hukum dan Sosial, Volume 16, Nomor 1*. (Juni 2019). hlm. 79-102.

Arsil, Fitra. "Menggagas Pembatasan Pembentukan dan Materi Muatan PERPU: Studi Perbandingan Pengaturan dan Penggunaan PERPU di Negara-Negara Presidensial." *Hukum & Pembangunan Tahun.* No. 1. 2018.

Arsil, Fitra dan Qurrata Ayuni. "Model Pengaturan Kedaruratan dan Pilihan Kedaruratan Indonesia dalam Menghadapi Pandemi COVID-19." *Jurnal Hukum dan Pembangunan 2* (April-Juni 2020). Hlm. 423-446.

Azed, Abdul Bari. "Sistem Pemilihan Umum di Indonesia." Hukum dan Pembangunan 2 (1987). Hlm. 170-180.

Bafumi, Joseph, Robert S. Erikson, dan Christopher Wlezien. "Balancing, Generic Polls, and Midterm Congressional Elections." *The Journal of Politics* 3 (July 2009). Hlm. 705-719.

Brenner, Michael J. "Functional Representation and Interest Group Theory: Some Notes on British Practice." *Comparative Politics* Vol. 2. No. 1. 969. Hlm. 11-34.

Campbell, James E. "Explaining Presidential Losses in Midterm Congressional Elections." *The Journal of Politics* 4 (November 1985). Hlm. 1140-1157.

Chemerinsky, Erwin. "Making Sense of the Affirmative action Debate." *Ohio Northern University Law Review*. Vol. 22.1996.

Chandra, M. Jeffri Arlinandes. Sinkronisasi Norma Hukum Melalui Judicial Review di Mahkamah Konstitusi, Vol. 1 No. 1, November 2017.

Cipto, Prayitno. "Analisis Konstitusionalitas Batasan Kewenangan Presiden dalam Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang." *Jurnal Konstitusi.* Vol. 17. No. 3. 2020.

Chowdhury, Sahnawaj Mahmood. "Reserved Seats for Women in the Parliament of Bangladesh - A Critical Analysis of Meaningful Representation." *SSRN.* (December 2019). Hlm. 11-12.

De Villiers, Bertus. "The Socio-Economic Consequences of Directive Principles of State Policy; Limitations on Fundamental Rights." *South African Journal on Human Rights 8 No. 2* (1992). Hlm. 188-199.

Dwi Harijanti, Susi. "Merumuskan Ulang Garis-Garis Besar Haluan Negara." *Jurnal Majelis, Edisi 4* (2016).

Erikson, Robert S. "Explaining Midterm Loss: The Tandem Effects of Withdrawn Coattails and Balancing." *SSRN Electronic Journal* 50 (Agustus 2010). Hlm. 1-43.

Faiz, Pan Mohamad. "Perlindungan terhadap Lingkungan dalam Perspektif Konstitusi (Environmental Protection in Constitutional Perspective)." *Jurnal Konstitusi Volume* 13 *Nomor* 4 (Desember 2016), Hlm. 766-787.

Faiz, Pan Mohamad. "Legal Problems Of Dualism Of Judicial Review System In Indonesia." *Jurnal Dinamika Hukum* Vol 16 No 2 (2016).

Feldman, William. "Theories of Emergency Powers: A Comparative Analysis of American Martial Law and the French State of Siege." *38 Cornell International Law Journal* (2005). Hlm. 1022-1048.

Ferejohn, John dan Pasquale Pasquino. "The Law of the Exception: A Typology of Emergency Powers." *International Journal of Constitutional Law 2* (April 2004). Hlm. 210-239.

Ghafur, Jamaludin. "Penguatan Lembaga DPD Melalui Amandemen Ulang Lembaga MPR." *Jurnal Hukum* Vol. 3 No. 14 (Juli 2007).

Hlm. 398.

Hamid, Edy Suandi. "Ekonomi Indonesia Menyongsong Abad ke-21: Beberapa Pemikiran untuk Penyusunan GBHN 1998.*" Jurnal UNISIA 33* (1997). Hlm. 23-41.

Hendra. "Pertanggungjawaban Politik Presiden Pasca Amandemen UUD 1945." *Jurnal Wacana Politik*. No. 1. 2016.

Hikmah, Mutiara. "Peran Mahkamah Konstitusi dalam Menjamin Hak Konstitusional Warga Negara pada Proses Demokratisasi di Indonesia," *Jurnal Hukum Pembangunan* (2009).

Holle, Eric Stenly. "Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN Sebagai Pelaksana Asas Kedaulatan Rakyat dalam Rangka Perubahan Ke-V UUD 1945," Jurnal Hukum Volkgesit Volume 1 No. 1 (Desember 2016).

Huda, Ni'matul. Pengujian Perppu oleh Mahkamah Konstitusi, *Jurnal Konstitusi*, Mahkamah Konstitusi RI, Volume 7 Nomor 5, Oktober 2010

Islamiyati. "Kritik Filsafat Hukum Positivisme sebagai Upaya Mewujudkan Hukum Yang Berkeadilan." *Law and Justice Journal 1* (November 2018). Hlm. 82-96.

Linz, Juan. "The Perils of Presidensialism." Journal of Democracy 1 (1990). Hlm. 51-69.

Katkuri, Srinivas. "Role of Directive Principles Towards Welfare of State and Social Development in Indonesia." *International Journal of Law Volume* 4 *Issue* 1 (January 2018). Hlm. 56-60.

Kurniawan, Nalon. "Keterwakilan Perempuan Di Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008," *Jurnal Konstitusi* Vol. 11 No. (Desember 2014). Hlm. 723-724.

Ludwikowski, Rett. R. "*Latin American Hybrid Constitutionalism: The United States Presidentialism in the Civil Law*." *Melting Pot. Boston University International Law* Journal. Vol. 2. No. 29. 2019.

Nazriyah, R. "Penguatan Peran Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia." *Hukum dan Pembangunan.*

Vol. 1. No. 1. 2017.

Nugraha, Harry Setya .“Urgensi Garis Besar Haluan Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.” *Jurnal VeJ*. Vol. 5. No. 1. 2019.

Nuryanti, Sri. “Format Ideal Sistematika Haluan Negara Sebagai Haluan Pembangunan Nasional.” *LIPI 2* (2018). Hlm. 51-68.

Mahardika, Ahmad Gelora.“Konvensi Ketatanegaraan Dalam Sistem Hukum Nasional Di Indonesia Pasca Era Reformasi.” *Jurnal Rechtsvinding*. Vol. 8. No. 1. 2019

Majone, Giandomenico. “Temporal Consistency and Policy Credibility: Why Democracies Need Non-Majoritarian Institutions.” EUI Working paper 57 (1996). Hlm. 1-14.

Manan, Bagir dan Susi Dwi Harijanti. “Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Perspektif Ajaran Konstitusi dan Prinsip Negara Hukum.” Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum. 2 (2017). Hlm. 222-243.

Marwijah, S, dan Nunuk Nuswardani. “Garis-Garis Besar Haluan Negara sebagai Penentu Arah dan Strategi Rencana Pembangunan Indonesia.” *Rechtidee Jurnal Hukum, 9(1),* (Juni 2014). Hlm. 88-103.

McGiverin, Brian. “In The Face of Danger: A Comparative Analysis of The Use of Emergency Powers in the United States and The United Kingdom in the 20th Century.” *Indiana International and Comparative Law Review 1* (2008). Hlm. 233-726.

McManaman, Linus J. “Social Engineering: The Legal Philosophy of Roscoe Pound.” *St. John's Law Review* 1 (Desember 1958). Hlm. 1-47.

Nicholson, Stephen dan Gary Segura. “Midterm Elections and Divided Government: An Information-Driven Theory of Electoral Volatility.” *Political Research Quarterly* 3 (September 1999). Hlm. 609-629.

Henni Muchtar, Paradigma Hukum Responsif (Suatu kajian tentang Makamah Konstitusi sebagai Lembaga Penegak Hukum), artikel

pada, *Jurnal Humanus*, Volume XI, Nomor 2, Tahun 2012.

Oppenheimer, David Benjamin. "Distinguishing Five Models of Affirmative Action." *Berkeley Women's Law Journal.* Vol. 41. No.4. 1988.

Pound, Roscoe. "A Comparison of Ideals of Law." *Harvard Law Review* 1 (November 1933). Hlm. 1-17.

Pound, Roscoe. "A Survey of Social Interests." *Harvard Law Review* 1 (Oktober 1943). Hlm. 1-39.

Prayudi. "DPD dan Sistem Bikameral." *Jurnal Ketahanan Nasional* 3 (2006). Hlm. 41-67.

Prihatinah, Tri Lisiani. "Perspektif Gender terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Dihapuskannya Kebijakan Afirmatif Perempuan di Parlemen pada Pemilu Tahun 2009." *Jurnal Dinamika Hukum*. Vol. 10. No. 2. (Mei 2010). Hlm. 160.

Priyanto, Anang. "Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia." *Jurnal Civics*. Vol. 4. No. 2. 2007.

Putra, Antoni. "Dualisme Pengujian Peraturan Perundang-Undangan." Jurnal Legislasi Indonesia 2 (Juli 2018), Hlm. 69-79.

Putra, Rizky. "Pengangkatan dan Pemberhentian Kapolri oleh Presiden." *Jurnal Yuridika.* Vol. 30. No. 1. 2015

Rodan, Garry. "New Modes of Political Participation and Singapore's Nominated Members of Parliament." *Government and Opposition* Vol. 44 No. 4. Hlm. 449-450

Radin, Max. "Martial Law and The State of Siege." *California Law Review* 38 (1942). Hlm. 634-647.

Rahmasari, Betha. "Mekanisme dan Dasar Keberlakuan Legal Drafting di Indonesia." Jurnal Hukum (Mei 2016). Hlm. 71-88.

Ramraj, Victor V. "Emergency Powers and Constitutional Theory." Hong Kong Law Journal 2 (2011). Hlm. 481-515.

Rohmat, Mujib. "Kedudukan dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan

Rakyat dalam Era Reformasi." *Jurnal Pembaharuan Hukum.* Vol. 3. No. 2. 2016.

Rothenberg, Lawrence S. dan Mitchell Sanders. "Rational Abstention and The Congressional Vote Choice." *Economics and Politics* 3 (November 1999). Hlm. 311-340.

Rumokoy, Nike K. "Kedaulatan dan Kekuasaan dalam UUD 1945 dalam Pembentukan Hukum di Indonesia". Jurnal Hukum Unsrat, Vol. 23, No.9 (April 2017).

Sadono, Bambang dan Lintang Ratri Rahmiaji. "Reformulasi Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan Amandemen Ulang Undang-Undang Dasar." *Jurnal Masalah-Masalah Hukum, Jilid 49 No.2* (April 2020). Hlm. 213-221.

Subkhan, Imam. "GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia." *Jurnal Aspirasi. Vol. 5. No. 2.* (Desember 2014). Hlm. 131-143.

Setya Nugraha, Harry. "Urgensi Garis Besar Haluan Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia." *Jurnal Veritas Et Justitia, 5 (1)*. (Juni 2019). Hlm. 191-217.

Simamora, Janpatar. "Analisa Yuridis terhadap Model Kewenangan Judicial Review di Indonesia." *Jurnal Mimbar Hukum*, Volume 25, Nomor 3, Oktober 2013.

Somerville, Peter. "Democracy and Participation." *Policy and Politic.* Vol. 39 No. 3 (2011). Hlm. 418.

Susanto, Mei. "Wacana Menghidupkan Kembali GBHN dalam Sistem Presidensil Indonesia." *Jurnal Penelitian Hukum De Jure.* 2017.

Syarif Nuh, Muhammad. "Hakekat Keadaan Darurat Negara (*State of Emergency*) Sebagai Dasar Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang." *Jurnal Hukum No. 2 Vol 18* (April 2011). Hlm. 229-246.

Taufik, Muhammad. "Faktor Penghambat Keterpilihan Calon Legislatif Perempuan: Studi Pemilu Legislatif Tahun 2014 di Kabupaten Aceh Besar." *Jurnal Politeia* Vol. 10 No. 1 (2018). Hlm. 28.

Tinambunan, Hezron dan Dicky Eko Prasetio. "Rekonstruksi Konstitusi

dalam Regional Representative Dewan Perwakilan Daerah Terhadap Fungsi Legislatif." *Masalah-Masalah Hukum* 3 (2019). Hlm. 266-274.

Versteeg, Mila. *et.al.* "The Law and Politics of the Presidential Term Limit Evasion," *Columbia Law Review* Vol. 120 No. 1 (2020). Hlm. 184-185.

Wahanu, Hena. "Batas Konstitusional Kekuasaan Eksekutif Presiden (*Constitutional Limits Of The Presidential Executive Power*)." *Jurnal Legislasi* Indonesia. Vol. 2. No. 3. 2015.

Widayati. *"*Rekonstruksi Kedudukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*." Jurnal Media Hukum.* Vol. 21. No. 2. 2014.

Widodo, Ibnu Sam Widodo. *"Kedudukan MPR Dalam Teori dan Praktik Ketatanegaraan." Jurnal Majelis.* Edisi 12. 2019.

Willumsen, David M. dan Klaus H. Goetz. "How does Staggered Membership Renewal Affect Parliamentary Behaviour? Evidence from the French Senate." *European Political Science Review* (2019). Hlm. 267-284.

Wirls, Daniel. "Staggered Terms for the US Senate: Origins and Irony." *Legislative Studies Quarterly* 3 (Agustus 2015). Hlm. 471-498.

ARTIKEL

Alhumami, Amich. "Mitos Kebijakan Afirmatif." *Kompas.* (5 Februari 2009). Hlm. 3.

Putri, Arum Sutrisni. *"*Demokrasi Indonesia Periode Orde Baru (1965-1998)" *Kompas*. (13 Februari 2020), hlm. 2.

SKRIPSI/TESIS/DISERTASI

Attamimi, A. Hamid S. "*Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu PELITA I-PELITA IV)*". Disertasi Doktor

Universitas Indonesia, Jakarta, 1990.

Pane, Orin Sabrina. "Reformulasi Konsep Haluan Negara Sebagai Pedoman Perencanaan Pembangunan Yang Berkelanjutan Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia." Skripsi Sarjana Universitas Sumatera Utara, Medan, 2017.

Sudirman. "Kedudukan Presiden dalam Sistem Pemerintahan Presidensial (Telaah Terhadap Kedudukan Dan Hubungan Presiden Dengan Lembaga Negara Yang Lain Dalam Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945)." Tesis Magister Universitas Brawijaya, Malang, 2014.

MAKALAH

Asshidiqqie, Jimly. "Struktur Ketatanegaraan Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945." Makalah Disampaikan pada Seminar Nasional Pembangunan Hukum Nasional VIII, Denpasar, 14-18 Juli 2003.

Indrayana, Denny. "Mendesain Presidensial yang Efektif: Bukan Presiden 'Sial' atau Presiden 'Sialan." Makalah seminar yang diselenggarakan oleh Partai Demokrat, Forum Komunikasi Parpol dan Politisi serta FNS, 13 Desember 2006.

Suardita, I Ketut. "Mengembalikan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN)." Makalah disampaikan pada Seminar MPR RI di Universitas Udayana, Bali, 2016.

Suantra, I Nengah. "Relevansi Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Terhadap Sistem Pemerintahan Presidensial." Makalah disampaikan pada Ketatanegaraan Penegasan Sistem Presidensial" yang diselenggarakan oleh MPR RI di Hotel Novotel Bandara Ngurah Rai, Badung, Bali, 2017.

Sudjito. "Kedaulatan Rakyat, Demokrasi, dan GBHN dalam Perspektif Social Order", Makalah dalam acara Focus Group Discussion kerjasama Lembaga Pengkajian (Lemkaji) MPR RI dengan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 11 Mei 2016.

Tjandra, W. Riawan. "Potensi Distorsi Revitalisasi GBHN," (prosiding Focus Group Discussion Ketatanegaraan: Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN dan Tata Cara Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Yogyakarta, 8 September 2016).

Usfunan, Y. "Penataan Kewenangan MPR dan Penegasan sistem Presidensiil." Makalah disampaikan pada FGD MPR RI dan APHTN-HAN, Denpasar, 1 Desember 2016.

Wim Voermans, *Strengthening Judicial Reform By A Judicial Commision, Bahan Seminar yang bertajuk "Seminar On Comparative Models Of Judicial Commissions"* di Aryaduta Hotel, Jakarta, Indonesia.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Indonesia. Undang-Undang Dasar 1945

Indonesia. Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen IV.

Indonesia. Keputusan Presiden Nomor 28 Tahun 2003 tentang Pemberlakuan Status Darurat Militer di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Indonesia. Keputusan Presiden Nomor 43 Tahun 2004 tentang Pernyataan Perubahan Status Keadaan Bahaya dengan Tingkatan Keadaan Darurat Militer menjadi Keadaan Bahaya dengan Tingkatan Keadaan Darurat Sipil di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Indonesia. Keputusan Presiden Nomor 88 Tahun 2004 tentang Keadaan Darurat Sipil di Provinsi Maluku dan Provinsi Maluku Utara.

MPR, Peraturan MPR tentang Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Peraturan MPR No. 1 Tahun 2014, Ps. 155.

Indonesia. Undang-Undang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. UU No.16 Tahun 1969. LN No. 59 Tahun 1969. TLN No. 2915.

Indonesia. Undang-Undang Kekarantinaan Kesehatan, UU No. 6 Tahun 2018, LN No. 128 Tahun 2018, dan TLN No. 6236.

Indonesia. Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. UU No. 11 Tahun 2012, LN No. 82 Tahun 2011, TLN No. 5234.

Indonesia. Undang-Undang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, UU No.42 Tahun 2008, LN No.176 Tahun 2008, TLN No. 4924.

Indonesia. Undang-Undang Pemilihan Umum, UU No.7 Tahun 2017, LN No.182 Tahun 2017, TLN No. 6109.

Indonesia. Undang-Undang Penanganan Konflik Sosial, UU No. 7 Tahun 2012, LN No. 116 Tahun 2012, TLN No. 5315.

Indonesia. Undang-Undang Penanggulangan Bencana, UU No. 24 Tahun 2007, LN No. 66 Tahun 2007, TLN No. 4723.

Indonesia. Undang-Undang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan, UU No. 9 Tahun 2016, LN No. 70 Tahun 2016, TLN No. 5872.

Undang-Undang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 - 2025. UU No. 17 Tahun 2007, LN No. 33 Tahun 2005, TLN No. 4700.

Undang-Undang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. UU No. 25 Tahun 2004, LN No. 104 Tahun 2004, TLN No. 4421.

Peraturan Presiden tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020-2024. Perpres No. 18 Tahun 2020.

Peraturan Presiden tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2014-2019. Perpres No. 2 Tahun 2015.

United States of America. 105 Congressional Record 122 (1959) (statement of Sen. Ervin).

United States of America. 9 Congressional Record 47 (1879) (statement of Sen. Anthony).

United States of America. Congressional Globe, 38th Congress, 2nd Session 240 (1865) (statement of Sen. Buchanan).

United States of America. The Constitution of the United States.

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Peraturan Dewan

Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Tata Tertib. Peraturan DPR RI No. 1 Tahun 2014.

PUTUSAN PENGADILAN DAN LEMBAGA PENYELESAIAN SENGKETA LAIN

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan Nomor 35/PUU-X/2012.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan No. 14/PUU-XI/2013.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan No. 138/PUU-VII/2009.

INTERNET

Admin. "Kehadiran DPR Rendah." http://ditpolkom.bappenas.go.id/v2/?p=852. Diakses 14 Juni 2021.

Admin. "Survei Indo Barometer: Kepuasan Publik Terhadap MPR Meningkat." https://ppid.mpr.go.id/berita/detail/survei-indo-barometer-kepuasan-publik-terhadap-mpr-meningkat. Diakses 12 Juni 2021.

Amindoni, Ayomi. "Kabinet Jokowi: 'Koalisi gemuk' setelah Prabowo Subianto merapat ke pemerintah, sinyal negatif demokrasi Indonesia?" https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-50120592. Diakses pada 17 Juni 2021.

Anomin. "Tahun 2021 Adalah Tahun Pelemahan Perlindungan Hak Asasi Manusia." https://www.amnesty.id/tahun-2020-adalah-tahun-pelemahan-perlindungan-hak-asasi-manusia/. Diakses 21 Juni 2021.

Anonim "Analisis dan Struktur Ketatanegaraan Pasca Amandemen," https://www.bphn.go.id/data/documents/struktur_ketatanegaraan_pasca_amandemen.pdf, diakses 11 Juni 2021.

Anonim, "Ilmuwan Indonesia Merasa Tidak Dilibatkan dalam Menangani Virus Corona." https://news.detik.com/abc-australia/d-5019401/ilmuwan-indonesia-merasa-tidak-dilibatkan-dalam-menangani-virus-corona. Diakses 21 Juni 2021.

Anonim, “Wacana Pemberlakuan Kembali Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) ke dalam Undang-Undang Dasar”, http://bhp.co.id/2016/06/13/wacana-pemberlakuan-kembali-garis-besar-haluan-negara-gbhn-ke-dalam-undang-undang-dasar/ , diakses pada tanggal 1 Juni 2021 pukul 17.52 WIB

Anonim. “17th amendment: Cabinet clears reserved seats for women in parliament for 25 more years.”https://bdnews24.com/bangladesh/2018/01/29/17th-amendment-cabinet-clears-reserved-seats-for-women-in-parliament-for-25-more-years. Diakses 21 Juni 2021.

Anonim. “Deklarasi Koalisi Permanen Merah Putih.” https://www.republika.co.id/berita/n8pen2/deklarasi-koalisi-permanen-merah-putih. Diakses pada 15 Juni 2021.

Anonim. “Former National Library Board manager charged with taking more than S$595,000 in bribes.” https://www.channelnewsasia.com/news/singapore/nlb-former-national-library-board-manager-charged-with-bribes-10554328. Diakses 21 Juni 2021.

Anonim. “Kriminalisasi Aktivis Agraria Kian Marak Pada 2019.” https://kumparan.com/kumparannews/kriminalisasi-aktivis-agraria-kian-marak-pada-2019-1saeZh91eJL/full. Diakses 21 Juni 2021.

Anonim. “Members of Parliament.” https://www.parliament.gov.sg/about-us/structure/members-of-parliament. Diakses 21 Juni 2021.

Anonim. “Perspektif Perempuan Dalam Produk UU Masih Rendah.” https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/360758/perspektif-perempuan-dalam-produk-uu-masih-rendah. Diakses 16 Juni 2021.

Anonim. “Survei Alvara Milenial Cuek Terhadap Politik.” https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/192157/survei-alvara-milenial-cuek-terhadap-politik. Diakses 21 Juni 2021.

Anonim. “Survei Mayoritas Pemudi Nilai Politikus Tak Wakili Aspirasi.”https://www.cnnindonesia.com/nasional/20210321175824-32-620220/survei-mayoritas-pemuda-nilai-politikus-tak-wakili-aspirasi. Diakses 21 Juni 2021.

Anonim. “Tahun Politik dan Nasib Legislasi.” https://www.kompas.id/baca/politik/2017/11/04/tahun-politik-dan-nasib-legislasi/. Diakses 14 Juni 2021.

Anonim. “Tak Masuk Prolegnas UU Data Pribadi Sulit Disahkan Periode Ini.”https://www.kominfo.go.id/content/detail/14125/tak-masuk-prolegnas-uu-data-pribadi-sulit-disahkan-periode-ini/0/sorotan_media. Diakses 17 Juni 2021.

Anonim. “What Exactly Does A Nominated Member of Parliament Do?” https://www.gov.sg/article/what-exactly-does-a-nominated-member-of-parliament-do. Diakses 22 Juni 2021.

Asril, Sabrina. “Jokowi: Puluhan Kali Pemerintah Naikkan Harga BBM, Apa Pernah DPR Interpelasi?” https://nasional.kompas.com/read/2014/11/24/15552861/Jokowi.Puluhan.Kali.Pemerintah.Naikkan.Harga.BBM.Apa.Pernah.DPR.Interpelasi. Diakses pada 15 Juni 2021.

Badan Legislasi. “Angka Kekerasan Meningkat, RUU PKS Harus Segera Disahkan.”https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/32146/t/ngka+Kekerasan+Meningkat%2C+RUU+PKS+Harus+Segera+Disahkan. Diakses 16 Juni 2021.

Badan Pusat Statistik. “Indeks Demokrasi Indonesia (IDI) Periode 2017-2019,”https://www.bps.go.id/indicator/34/637/1/indeks-demokrasi-indonesia-idi-menurut-variabel.html. Diakses 21 Juni 2021.

Badan Pusat Statistik. “Jumlah Penduduk Menurut Kelompok Umum dan Jenis Kelamin.”https://www.bps.go.id/indikator/indikator/view_data_pub/0000/api_pub/YW40a21pdTU1cnJxOGt6dm43ZEdoZz09/da_03/1. Diakses 25 Juni 2021.

Bahrul Khoir, Anan. “Pembangunan di Indonesia pada Masa Orde Baru.” https://www.academia.edu/10123954/Pembangunan_di_Indonesia_pada_masa_Orde_Baru. Diakses 29 Mei 2021.

Budiarti Utami Putri. “Survei Indikator: Kepuasan Terhadap Kinerja Demokrasi Menurun.”https://nasional.tempo.co/read/1431024/survei-indikator-kepuasan-terhadap-kinerja-demokrasi-menurun/full&view=ok. Diakses 13 Juni 2021.

Campbell, James E. “The 2002 Midterm Election: A Typical or an Atypical Midterm.” https://www.acsu.buffalo.edu/~jcampbel/documents/PS2002Midterm.pdf. Diakses 22 Juni 2021.

Chakim, M. Lutfi. “Demokrasi Perwakilan.” http://www.lutfichakim.com/2012/07/demokrasi-perakilan.html. Diakses pada 1 Juni 2021.

CNBC Indonesia. Duh! Target RPJMN 2014-2019 Masih Banyak yang Belum Tercapai. https://www.cnbcindonesia.com/news/20191004141306-8-104481/duh-target-rpjmn-2014-2019-masih-banyak-yang-belum-tercapai. Diakses 24 Juni 2021.

CNN Indonesia. "Kawasan Kumuh Indonesia Meluas Dua Kali Lipat." https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190903212554-20-427289/kawasan-kumuh-indonesia-meluas-dua-kali-lipat. Diakses 24 Juni 2021.

Dutch Royal House. "Prinsjesdag." https://www.royal-house.nl/topics/prinsjesdag Diakses 16 Juni 2021.

Economist Intelligence Unit. "Democracy Index 2020: In sickness and in health." https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2020/. Diakses 13 Juni 2021.

Gabrillin, Abba. "Koalisi Merah Putih di Titik Nadir." https://nasional.kompas.com/read/2016/02/06/10370281/Koalisi.Merah.Putih.di.Titik.Nadir.?page=all. Diakses 15 Juni 2021.

Girintya, Scholastica. "Bagaimana Keterwakilan Anak Muda dan Perempuan di DPR 2019-2024?" https://tirto.id/bagaimana-keterwakilan-perempuan-dan-anak-muda-di-dpr-2019-2024-ejw. Diakses 16 Juni 2021.

Government of the Netherlands. "Prince's Day." https://www.government.nl/topics/budget-day/princes-day. Diakses 16 Juni 2021.

Herdiyan. "OTT Manfaatkan Celan Hukum, Pakar Peringatkan Kolonialisme Digital." https://teknologi.bisnis.com/read/20201002/84/1299684/ott-manfaatkan-celah-hukum-pakar-peringatkan-kolonialisme-digital. Diakses 17 Juni 2021.

House of Representative Republic of Phillipine. "Your Legislature." https://www.congress.gov.ph/legisinfo/?v=students. Diakses 21 Juni 2021.

Inter-Parliamentary Union, "The Value of Women's Participation in Parliament Enhancing the Evidence Base." https://www.ipu.org/sites/default/files/documents/ipu_wip_study_2018_tor_21sept18.pdf. Diakses 27 Juni 2021.

Kaufmen, Stefhan. "The term limits of the president are a good thing. Here's why," https://yali.state.gov/term-limits-on-presidents-are-a-good-

thing-heres-why/. Diakses 21 Juni 2021.

Kliwantoro, D. Dj. "Akademisi: Perlu ada Batasan Utusan Golongan Terlebih Dahulu." https://www.antaranews.com/berita/1216452/akademisi-perlu-ada-batasan-utusan-golongan-terlebih-dahulu. Diakses 21 Juni 2021.

Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan. "CATAHU 2020 Komnas Perempuan: Lembar Fakta dan Poin Kunci (5 Maret 2021)." https://komnasperempuan.go.id/siaran-pers-detail/catahu-2020-komnas-perempuan-lembar-fakta-dan-poin-kunci-5-maret-2021. Diakses 27 Juni 2021.

Kunjana, Gora. "70,7% Penduduk Indonesia Usia Produktif." https://investor.id/business/707-penduduk-indonesia-usia-produktif. Diakses 23 Juni 2021.

Lim, Puay Ling. "Nominated Member of Parliament Scheme." https://eresources.nlb.gov.sg/infopedia/articles/SIP_1016_2010-12-24.html. Diakses 17 Juni 2021.

Lincoln, Abraham. "The Gettysburg Address." http://www.abrahamlincolnonline.org/lincoln/speeches/gettysburg.htm. Diakses 13 Juni 2021.

Min, Ang Hwe dan Rachel Phua. "For Nominated Members of Parliament, It's not just about talking in Parliament." https://www.channelnewsasia.com/news/singapore/singapore-nominated-members-of-parliament-sessions-questions-124301. Diakses 18 Juni 2021.

Ministry of Law Bangladesh. "Constitution of the People's Republic of Bangladesh." http://bdlaws.minlaw.gov.bd/act-367/section-24619.html. Diakses 21 Juni 2021.

Novianto, Raka Dwi. "Guru Besar Hingga Dosen 67 Pergurua Tinggi Menolak UU Cipta Kerja."https://nasional.sindonews.com/read/188946/12/guru-besar-hingga-dosen-67-perguruan-tinggi-menolak-uu-cipta-kerja-1602065430. Diakses 21 Juni 2021.

Parliament of Singapore. "*Official Report Parliamentary Debates*." Vol. 94, No. 83,*https://sprs.parl.gov.sg/search/fullreport?sittingdate=01-10-2018*. Diakses 21 Juni 2021.

Prayogo, Cahyo. “PKS: Interpelasi BBM Masih Relevan.” https://www.wartaekonomi.co.id/read41436/pks-interpelasi-bbm-masih-relevan. Diakses pada 15 Juni 2021.

Putra, Mega. “Sidang Tahunan Sudah Menjadi Konvensi Ketatanegaraan”. https://news.detik.com/berita/d-3601223/sidang-tahunan-mpr-sudah-jadi-konvensi-ketatanegaraan. Diakses 21 Juni 2021.

Putra, Riski Akbar. “Indeks Demokrasi Indonesia Cetak Rekor Terendah Sepanjang Sejarah.”https://www.dw.com/id/indeks-demokrasi-indonesia-catat-skor-terendah-dalam-sejarah/a-56448378. Diakses 21 Juni 2021.

Putri, Budiarti Utami. “Kekerasan terhadap Anak Perempuan Naik 65 Persen di 2019.” https://nasional.tempo.co/read/1316349/kekerasan-terhadap-anak-perempuan-naik-65-persen-di-2019/full&view=ok. Diakses 25 Juni 2021.

Ramadhan, Fitra Moerat. “Keterwakilan Perempuan di DPR 2019-2024 Belum Memenuhi Harapan.”https://grafis.tempo.co/read/1837/keterwakilan-perempuan-di-dpr-2019-2024-belum-memenuhi-harapan. Diakses 16 Juni 2021.

Republic of South Africa. “State of the Nation Address 2021.” https://www.gov.za/SONA2021. Diakses 21 Juni 2021.

Reza, Tri. “Sidang Tahunan MPR perlu landasan hukum yang tepat.” https://www.antaranews.com/berita/512421/sidang-tahunan-mpr-perlu-landasan-hukum-yangtepat. Diakses 21 Juni 2021.

Ridhoi, Muhammad Ahsan. “Kinerja Tahun Pertama DPR Bertabur UU Kontroversial.”https://katadata.co.id/muhammadridhoi/analisisdata/5f83c42c16e87/kinerja-tahun-pertama-dpr-bertabur-uu-kontroversial. Diakses 16 Juni 2021.

Rochim, Abdul. Amandemen UUD 1945 PBNU Usul Utusan Golongan Dihidupkan Kembali, https://nasional.sindonews.com/berita/1463053/12/amandemen-uud-45-pbnu-usul-utusan-golongan-dihidupkan-kembali, diakses 16 Juni 2021.

Rundjan, Rahadian. “Covid-19 dan Saatnya Sains Didengarkan.” https://www.dw.com/id/covid-19-dan-saatnya-sains-didengarkan/a-52758239. Diakses 19 Juni 2021.

Sekretariat Kabinet Republik Indonesia. “Pencapaian Kabinet Kerja 2014-2019, Bambang Tunjuk Pertumbuhan Ekonomi, Inflasi dan IPM.” https://setkab.go.id/pencapaian-kabinet-kerja-2014-2019-bambang-tunjuk-pertumbuhan-ekonomi-inflasi-dan-ipm/ . Diakses 24 Juni 2021.

Sénat. “The Senatorial Elections.” https://www.senat.fr/lng/en/senators/the_senatorial_elections.html. Diakses 24 Juni 2021.

Stefanie, Christie. “Gerindra: Koalisi Merah Putih Bubar.” https://www.cnnindonesia.com/nasional/20160204165157-12-108930/gerindra-koalisi-merah-putih-bubar. Diakses 14 Juni 2021.

United Nations Population Fund. “Huge Potential Requires Fulfilling Promise Youth Flagship Report.” https://www.unfpa.org/news/huge-potential-economic-growth-requires-fulfilling-promise-youth-flagship-report-says. Diakses 24 Juni 2021.

United States House of Representative. “Party Divisions of the House of Representatives.” https://history.house.gov/Institution/Party-Divisions/Party-Divisions/. Diakses 22 Juni 2021.

United States Senate. “Party Division.” https://www.senate.gov/history/partydiv.htm. Diakses 22 Juni 2021.

Widadio, Nicky Aulia. “Kursi Kosong DPR dan Rendahnya Produktivitas Legislasi.” https://www.aa.com.tr/id/nasional/kursi-kosong-dpr-dan-rendahnya-produktivitas-legislasi/1442909. Diakses 14 Juni 2021.

Yahya, Achmad Nasrudin. “Rekonsiliasi Nasional, Alasan Prabowo Gabung Kabinet Jokowi.” https://nasional.kompas.com/read/2020/04/23/09505171/rekonsiliasi-nasional-alasan-prabowo-gabung-kabinet-jokowi. Diakses 17 Juni 2021.

Yahya, Achmand Nasrudin. “Walhi: Terjadi 146 Dugaan Kriminalisasi Sepanjang 2014-2019.”https://nasional.kompas.com/read/2019/12/10/13120081/walhi-terjadi-146-dugaan-kriminalisasi-sepanjang-2014-2019. Diakses 19 Juni 2021.

Zuhro, R. Siti. “Aspek Budaya dan Peran Aktor dalam Demokrasi Indonesia.” http://lab.pancasila.um.ac.id/wp-content/uploads/2018/11/DEMOKRASI-INDONESIA-R.-SITI-ZUHRO.pdf. Diakses 17 Juni 2021.

LAMPIRAN RANCANGAN PERUBAHAN KELIMA 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 perikemanusiaan dan perikeadilan.

Dan perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentausa mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan Negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur.

Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya.

Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

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 diatur lebih lanjut dengan undang-undang.****/*****)

(2) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam satu tahun di ibukota negara.****/*****)

(3) Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang sebagai forum pengawasan terhadap aktualisasi Pokok-Pokok Haluan Negara yang dijalankan oleh Presiden.*****)

(4) Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak.*****)

Pasal 3

(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-undang Dasar.***)

(2) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang untuk membentuk dan menetapkan Pokok-Pokok Haluan Negara.***/****/*****)

(3) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.***/****/*****)

(4) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.*****)

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 di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden.***)

(4) Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden.****)

(5) Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang.***)

Pasal 7

Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat

dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.*)

Pasal 7A

Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, 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 Rakyat yang dihadiri oleh sekurang kurangnya 3⁄4 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis 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, pelaksana tugas Kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.****)

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) Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat menyatakan keadaan darurat selama 60 hari dan sesudahnya Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat memperpanjang pernyataan keadaan darurat tersebut. *****)

(2) Pernyataan keadaan darurat dapat menjadi alasan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk mengadakan perubahan terhadap Pokok-Pokok Haluan Negara. *****)

(3) Prinsip negara hukum akan tetap berlangsung selama keadaan darurat, kecuali diperlukan penyesuaian yang diatur lebih lanjut dalam undang-undang. *****)

(4) Pembatasan hak asasi manusia pada masa keadaan darurat dilakukan sesuai dengan kebutuhan situasional. *****)

(5) Syarat-syarat, akibat, dan pengaturan lebih lanjut terkait keadaan darurat diatur dengan undang-undang. *****)

Pasal 13

(1) Presiden mengangkat duta dan konsul.

(2) Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.*)

(3) Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.*)

Pasal 14

(1) Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah agung.*)

(2) Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.*)

Pasal 15

Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan

undang-undang.*)

Pasal 16

Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang.****)

BAB IV

DEWAN PERTIMBANGAN AGUNG

Dihapus**)**

BAB 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) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.**)

(3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.**)

(4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.**)

(5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.**)

(6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.**)

(7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.**)

Pasal 18A

(1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau 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 VII

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT

Pasal 19

1. Anggota Dewan Perwakilan Rakyat adalah anggota yang dipilih melalui pemilihan umum, kecuali untuk anggota utusan dari golongan-golongan.**/*****)
2. Susunan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dengan undang-undang.**)
3. Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.**)

Pasal 19A*****)

(1) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan utusan dari golongan-golongan yang memegang jabatan selama dua tahun enam bulan dan dapat dipilih kembali hanya untuk satu kali masa jabatan.*****)

(2) Jumlah utusan dari golongan-golongan paling sedikit 1/10 dari jumlah

anggota DPR yang dipilih melalui pemilihan umum.*****)

(3) Tiap-tiap utusan dari golongan-golongan tidak memiliki hak suara dalam setiap pengambilan keputusan.*****)

(4) Seluruh anggota Dewan Perwakilan Rakyat dari unsur golongan-golongan diusulkan panitia seleksi independen yang selanjutkan diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapat persetujuan.*****)

Pasal 20

(1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.*)

(2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.*)

(3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.*)

(4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.*)

(5) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.**)

Pasal 20A

(1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.**)

(2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.**)

(3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas.**)

(4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang.**)

Pasal 21

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang.*)

Pasal 22

(1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.

(2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.

(3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

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

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

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

(4) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.***)

BAB VIIB***)

PEMILIHAN UMUM

Pasal 22E

(1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. .***/*****)

(2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.***)

(3) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama.***/*****)

(4) Pelaksanaan pemilihan umum terbagi menjadi, kelompok pertama untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dan 2/3 anggota Dewan Perwakilan Rakyat, kelompok kedua untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah, serta kelompok ketiga untuk memilih 1/3 anggota Dewan Perwakilan Rakyat.***/*****)

(5) Pelaksanaan pemilihan umum kelompok pertama diselenggarakan paling cepat empat bulan sebelum masa jabatan anggota Dewan Perwakilan Rakyat terpilih dari pemilihan umum kelompok pertama dimulai.***/*****)

(6) Masa jabatan pejabat terpilih dari pemilihan umum kelompok pertama, kedua, dan ketiga dimulai sesuai urutan kelompok, dengan jeda pelaksanaan antar masing-masingnya berjarak satu tahun delapan bulan.***/*****)

(7) Penentuan pelaksanaan pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diatur lebih lanjut dalam undang-undang.*****)

(8) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.*****)

(9) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.*****)

(10) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. *****)

(11) 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 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.***)

(4) Dewan Perwakilan Rakyat berhak menolak rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara yang diajukan oleh Presiden apabila tidak sesuai dengan Pokok-Pokok Haluan Negara. *****)

Pasal 23A

Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang.***)

Pasal 23B

Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang.***)

Pasal 23C

Hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang.***)

Pasal 23D

Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang.***)

BAB VIIIA***)

BADAN PEMERIKSA KEUANGAN

Pasal 23E

(1) Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.***)

(2) Hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya.***)

(3) Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang.***)

Pasal 23F

(1) Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden.***)

(2) Pimpinan Badan Pemeriksa Keuangan dipilih dari dan oleh anggota.***)

Pasal 23G

(1) Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di ibu kota negara, dan memiliki perwakilan di setiap provinsi.***)

(2) Ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Pemeriksa Keuangan diatur dengan undang-undang.***)

BAB IX

KEKUASAAN KEHAKIMAN

Pasal 24

(1) Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.***)

(2) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah

Konstitusi.***)

(3) Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.****)

Pasal 24A

(1) Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi 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 undang-undang dan/atau peraturan pemerintah pengganti undang-undang terhadap

Undang-Undang Dasar dan/atau Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan/atau Peraturan Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat tentang Pokok-Pokok Haluan Negara.***/*****)

(2) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar dan/atau Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan/atau Peraturan Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat tentang Pokok-Pokok Haluan Negara atau undang-undang.***/*****)

(3) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar ***/*****)

(4) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.***/*****)

(5) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.***/*****)

(6) 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.***/*****)

(7) Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh hakim konstitusi.*****)

(8) Hakim konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara.*****)

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

Pasal 25

Syarat-syarat untuk menjadi dan untuk diberhentikan sebagai hakim ditetapkan dengan undang-undang.

BAB IXA**)

WILAYAH NEGARA

Pasal 25A****)

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah dan batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang.**)

BAB X

WARGA NEGARA DAN PENDUDUK

Pasal 26

(1) Yang menjadi warga negara ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara.

(2) Penduduk ialah warga negara Indonesia dan orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia.**)

(3) Hal-hal mengenai warga negara dan penduduk diatur dengan undang-undang.**)

Pasal 27

(1) Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.

(2) Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.

(3) Setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam upaya pembelaan negara.***)

Pasal 28

Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang.

BAB XA**)

HAK ASASI MANUSIA

Pasal 28A

Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya.**)

Pasal 28B

(1) Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah.**)

(2) Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.**)

Pasal 28C

(1) Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.**)

(2) Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya.**)

Pasal 28D

(1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama 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 negara dan

meninggalkannya, serta berhak kembali.**)

(2) Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.**)

(3) Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat.**)

Pasal 28F

Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.**)

Pasal 28G

(1) Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.**)

(2) Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik 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 XII

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 akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang.****)

(4) Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.****)

(5) Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan 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, 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 sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.****)

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

ATURAN PERALIHAN

Pasal I

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

Pasal II

Semua lembaga negara yang ada masih tetap berfungsi sepanjang untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar dan belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini.****)

Pasal III

Ketentuan penyusunan rencana pembangunan nasional yang ada tetap berlaku sebelum Pokok-Pokok Haluan Negara dibentuk dan ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.****/*****)

Pasal IV

Anggota Dewan Perwakilan Daerah yang terpilih pada Pemilihan Umum Tahun 2024 akan mengemban masa jabatan selama satu tahun delapan bulan, untuk kemudian dapat dipilih kembali pada pemilihan umum kelompok kedua. *****)

Pasal V

1/3 Anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang terpilih pada Pemilihan Umum Tahun 2024 akan mengemban masa jabatan selama tiga tahun empat bulan, untuk kemudian dapat dipilih kembali pada pemilihan umum kelompok ketiga. *****)

Pasal VI

Calon Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, baik yang akan mengemban masa jabatan selama tiga tahun empat bulan maupun yang akan mengemban masa jabatan selama selama lima tahun, harus ditentukan secara terpisah sebelum pelaksanaan Pemilihan Umum Tahun 2024. *****)

ATURAN TAMBAHAN

Pasal I

Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat 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.****)

KETERANGAN

Perubahan UUD 45 dengan diberi tanda bintang: * pada BAB, Pasal dan Ayat seperti;

- Perubahan Pertama : *
- Perubahan Kedua : **
- Perubahan Ketiga : ***
- Perubahan Keempat : ****
- Perubahan Kelima : *****

LAMPIRAN RANCANGAN POKOK-POKOK HALUAN NEGARA

POKOK-POKOK HALUAN NEGARA
NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA
2025-2045

BAB I
PENDAHULUAN

A. Dasar Pemikiran

Berkat rahmat Tuhan Yang Maha Esa dan didorongkan oleh keinginan luhur supaya berperikehidupan kebangsaan yang bebas, merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur maka rakyat Indonesia menyatakan kemerdekaannya pada tanggal 17 Agustus 1945 dan membentuk pemerintah negara Indonesia untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Tujuan negara yang ada pada Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 harus diwujudkan melalui penyelenggaraan negara yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat, demokratis dan didasarkan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pembangunan nasional adalah usaha untuk meningkatkan kualitas masyarakat Indonesia yang dilakukan secara berkesinambungan, memperhatikan kemampuan nasional, memanfaatkan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi serta memperhatikan perkembangan global.

Pembangunan yang selama ini dilakukan masih bersifat terpusat dan tidak merata, dan hanya mengutamakan pertumbuhan ekonomi semata, tidak diimbangkan dengan kehidupan sosial, politik dan ekonomi yang demokratis dan berkeadilan. Banyaknya pejabat yang korup dan kehidupan masyarakat yang kurang demokratis, hukum yang masih tumpul ke atas dan tajam ke bawah, terjadinya Pandemi *Corona Virus Disease* (COVID-19) dan masih tertinggalnya pembangunan di Indonesia

dari negara lain di dunia menyebabkan Indonesia terancam masuk ke dalam jurang krisis ekonomi, sosial dan politik. Oleh karena itu perlu adanya reformasi di semua bidang pembangunan demi menyelamatkan dan memajukan kondisi Indonesia.

Dengan mengacu pada hal tersebut, disusunlah Pokok-Pokok Haluan Negara yang memuat konsepsi arah penyelenggaraan negara secara menyeluruh untuk mewujudkan tujuan bernegara Indonesia yang akan membuat Indonesia menjadi bangsa yang unggul di antara bangsa lainnya di dunia.

B. Pengertian

Pokok-Pokok Haluan Negara adalah haluan negara yang mengatur mengenai penyelenggaraan negara sebagai pernyataan kehendak daripada seluruh rakyat Indonesia yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk 20 tahun demi mewujudkan tujuan bernegara Indonesia.

C. Maksud dan Tujuan

Pokok-Pokok Haluan Negara ditetapkan dengan tujuan sebagai suatu arah penyelenggaraan negara demi mewujudkan tujuan negara Indonesia yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial selama 20 tahun ke depan.

D. Landasan

Pokok-Pokok Haluan Negara disusun dengan dasar landasan idiil Pancasila dan landasan konstitusional Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

BAB II
KONDISI UMUM

Kemerdekaan Indonesia pada 17 Agustus 1945 merupakan berkah rahmah Tuhan Yang Maha Esa terhadap seluruh tumpah darah bangsa. Indonesia resmi lepas dari kolonialisme dan menjadi sebuah negara yang berdaulat dan merdeka. Berdirinya Indonesia merdeka diikut oleh pembentukan dan penyusunan Pemerintahan Negara Indonesia dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Terbentuknya negara sebagai organisasi kekuasaan memiliki beberapa tujuan yang harus dicapai dalam rangka mengisi kemerdekaan guna mencapai keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat.

Program pembangunan nasional kedepannya diharapkan berjalan secara selaras antar lembaga-lembaga negara, antar pemerintahan daerah, dan antara pemerintah pusat dengan daerah. Pokok-Pokok Haluan Negara menjadi pangkal, landasan berpijak, dan kompas masa depan bangsa. Oleh karenanya, pelaksanaan Pokok-Pokok Haluan Negara harus dilaksanakan dengan penuh komitmen dan berorientasi pada hasil yang dinikmati secara adil oleh seluruh rakyat Indonesia. Selain pelaksanaan, lembaga perwakilan rakyat mempunyai kewajiban konstitusional untuk terus mengawal jalannya pembangunan nasional.

Pembangunan nasional tidak pernah luput dari berbagai ancaman dari luar negeri atau tantangan dari realitas domestik Indonesia. Posisi geopolitik Indonesia yang strategis dapat menjadi dua sisi yang mengerikan atau menguntung. Namun, realitas politik internasional tersebut harus dikelola sebaik mungkin dan dimanfaatkan untuk kepentingan nasional. Tantangan domestik tidak lain terjadi karena potensi konflik sosial di masyarakat baik disebabkan oleh identitas primordial ataupun ketimpangan distribusi sumber daya ekonomi. Oleh sebab itu, segala ancaman dan tantangan harus dikelola dengan rapi sebagai prasyarat tercapainya kemakmuran dan keamanan nasional.

Penyelenggara negara baik di level pusat dan daerah harus secara profesional mengemban amanah rakyat untuk sebaik mungkin memenuhi tugas dan kewajibannya. Budaya kolusi, korupsi, dan nepotisme telah meruntuhkan akses yang adil bagi rakyat terhadap institusi negara.

Selain itu, nilai-nilai demokrasi dan hak asasi manusia harus disemai dan ditumbuhkan oleh penyelenggara negara pada setiap tindakannya karena dengan itulah rakyat dapat merasakan kehadiran dan pembelaan negara terhadap nasib mereka.

Indonesia masih menghadapi persoalan hukum baik dari segi pembentukan, institusi, substansi, dan penegakan hukum. Proses pembentukan peraturan perundang-undangan harus menjadi partisipasi dan keterlibatan semua pihak yang berkepentingan terhadapnya, terutama pihak-pihak yang terkena akibat pengaturan. Institusi penegak hukum kepolisian, kejaksaan, dan peradilan masih memiliki sejumlah masalah atas profesionalitas, imparsialitas, dan akuntabilitas. Putusan-putusan pengadilan masih diwarnai dengan disparitas yang mencolok. Selanjutnya, Indonesia seolah dibelenggu oleh peraturan-peraturan yang banyak jumlahnya lagi disharmonis substansi dan arah pengaturannya baik di level pemerintah pusat dan daerah.

Pandemi *Coronavirus 2019* (Covid-19) telah mempengaruhi kehidupan rakyat Indonesia secara fundamental terutama pada sektor kesehatan, ekonomi, lapangan pekerjaan, pendidikan, dan lainnya. Negara harus memiliki satu sistem pencegahan dan penanganan wabah-wabah penyakit yang mungkin di masa depan akan muncul kembali. Kekuatan riset dan penelitian di bidang kesehatan harus didukung terutama dari segi finansial untuk mengembangkan sistem kesehatan dan penanganan wabah atau bencana yang sistematis dan terukur. Pandemi Covid-19 telah menimbulkan krisis multidimensi yang memerlukan jalan penyelesaian jangka panjang dan memberikan pembelajaran akan penting perencanaan yang terstruktur, sistematis, dan terencana terhadap segala kemungkinan yang dapat terjadi di waktu yang akan datang.

Seluruh kondisi di atas harus ditangani guna mendapat solusi yang tepat agar kemerdekaan membawa kesejahteraan bagi seluruh rakyat. Penyelenggara negara dan rakyat perlu berganding bahu melaksanakan tugas dan kewajiban masing-masing secara penuh bertanggung jawab dalam mewujudkan Indonesia yang merdeka dan sejahtera. Segala warga negara berhak untuk merasakan kehadiran negara pada setiap perjalanan bangsa.

BAB III
VISI DAN MISI

A. VISI

Mewujudkannya masyarakat Indonesia yang damai, demokratis, berkeadilan, berdaya saing, maju dan sejahtera, dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang didukung oleh manusia Indonesia yang sehat, mandiri, beriman, bertakwa, berakhlak mulia, cinta tanah air, berkesadaran hukum dan lingkungan menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi, memiliki etos kerja yang tinggi serta berdisiplin.

B. MISI

Untuk mewujudkan visi bangsa Indonesia masa depan, ditetapkan misi sebagai berikut:

1. Penegakan kedaulatan rakyat dalam segala aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
2. Peningkatan pengamalan ajaran agama dan kepercayaan dalam kehidupan sehari-hari untuk mewujudkan kualitas keimanan dan ketaqwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa dalam kehidupan dan mantapnya persaudaraan umat beragama yang berakhlak mulia, toleran, rukun dan damai.
3. Penjaminan kondisi aman, damai, tertib dan ketentraman masyarakat.
4. Perwujudan sistem hukum nasional, yang menjamin tegaknya supremasi hukum dan hak asasi manusia berlandaskan keadilan dan kebenaran.
5. Perwujudan kehidupan sosial budaya yang berkepribadian, dinamis, kreatif dan berdaya tahap terhadap pengaruh globalisasi.
6. Pemberdayaan masyarakat dan seluruh kekuatan ekonomi nasional, terutama pengusaha kecil, menengah, dan koperasi, dengan mengembangkan sistem ekonomi kerakyatan yang bertumpu pada mekanisme pasar yang berkeadilan berbasis pada sumber daya alam dan sumber daya manusia yang produktif, mandiri, maju, berdaya saing, berwawasan lingkungan dan berkelanjutan.

7. Pewujudan otonomi daerah dalam rangka pembangunan daerah dan pemerataan pertumbuhan dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
8. Perwujudan kesejahteraan rakyat yang ditandai oleh meningkatnya kualitas kehidupan yang layak dan bermartabat serta memberi perhatian utama pada tercukupinya kebutuhan dasar yaitu pangan, sandang, papan, kesehatan, pendidikan dan lapangan kerja.
9. Pewujudan aparatur negara yang berfungsi melayani masyarakat, profesional, berdaya guna, produktif, transparan, bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme.
10. Pewujudan sistem dan iklim pendidikan nasional yang demokratis dan bermutu guna memperteguh akhlak mulia, kreatif, inovatif, berwawasan kebangsaan, cerdas, sehat, berdisiplin dan bertanggung jawab, berketerampilan serta menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi dalam rangka mengembangkan kualitas manusia Indonesia.
11. Perwujudan politik luar negeri yang berdaulat, bermartabat, bebas dan pro-aktif bagi kepentingan nasional dalam menghadapi perkembangan global.
12. Perwujudan negara yang adil dan menjamin hak asasi manusia.
13. Perwujudan pemanfaatan lingkungan hidup demi kelanjutan alam Indonesia dan generasi yang mendatang.
14. Perwujudan Lingkungan Hidup yang Berkelanjutan, melalui Peningkatan Kelestarian Sumber Daya Kelautan dan Perikanan.
15. Perwujudan ketahanan pangan dan gizi dalam rangka meningkatkan ketersediaan, keterjangkauan dan pemanfaatan pangan sebagai pemenuhan konsumsi pangan dan gizi masyarakat.
16. Perwujudan penyelenggaraan transportasi laut nasional yang efektif, efisien dan berdaya saing serta memberikan nilai tambah sebagai infrastruktur dan tulang punggung kehidupan berbangsa dan bernegara.
17. Perwujudan peningkatan akses, relevansi, dan mutu pendidikan tinggi untuk menghasilkan SDM yang berkualitas.
18. Perwujudan peningkatan kemampuan Iptek dan inovasi untuk menghasilkan nilai tambah produk inovasi.

BAB IV

ARAH KEBIJAKAN

A. HUKUM

1. Mewujudkan individu dan masyarakat yang sadar hukum berupa kepatuhan terhadap hukum yang berlaku baik hukum negara maupun hukum yang hidup di dalam masyarakat;
2. Mewujudkannya sistem hukum dan hukum yang adil bagi seluruh masyarakat serta hukum yang memenuhi tuntutan perubahan zaman dan peradaban terutama dalam menghadapi revolusi ilmu pengetahuan dan teknologi;
3. Mewujudkannya institusi dan aparat penegak hukum yang andal, bersih, dan profesional;
4. Mewujudkannya hukum yang berperspektif hak asasi manusia;
5. Mewujudkannya harmoni antar sistem hukum yang hidup di Indonesia;
6. Mewujudkannya lembaga dan aparat peradilan yang bersih dan profesional;
7. Membentuk dan mengesahkan undang-undang yang diperlukan untuk mengganti hukum peninggalan kolonial agar sesuai dengan politik hukum Indonesia dan hak asasi manusia, misalnya undang-undang di bidang hukum pidana, hukum acara, dan hukum keperdataan; dan
8. Mengatur melalui undang-undang terhadap kelompok rentan seperti masyarakat hukum adat, perempuan, dan lainnya sebagai upaya perlindungan.

B. HAK ASASI MANUSIA

1. Mengembangkan kondisi kondusif bagi pelaksanaan hak asasi manusia sesuai dengan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa, dan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia;
2. Meningkatkan perlindungan dan penegakan hak asasi manusia yang adil dan merata guna berkembangnya pribadi manusia Indonesia

seutuhnya dan kemampuan berpartisipasi dalam berbagai bidang kehidupan dalam rangka menghargai dan menghormati hak asasi manusia;

3. Meningkatkan pengetahuan dan pemahaman hak asasi manusia kepada aparatur pemerintah dan masyarakat dengan meningkatkan pelayanan informasi hak asasi manusia;
4. Meningkatkan layanan sosial dan pendidikan dengan memberikan penyuluhan hak asasi manusia guna meningkatkan kesadaran terkait hak asasi manusia kepada setiap orang;
5. Melakukan penyelesaian dugaan pelanggaran/permasalahan hak asasi manusia melalui jalur hukum guna mewujudkan perlindungan dan penegakan hak asasi manusia serta dalam rangka pemulihan dan pemberian rasa keadilan bagi para korban pelanggaran hak asasi manusia;
6. Meningkatkan peran dan fungsi lembaga-lembaga hak asasi manusia untuk melakukan analisa terhadap peraturan perundang-undangan dari perspektif hak asasi manusia dan menyiapkan berbagai instrumen di bidang hak asasi manusia, serta menyampaikan bahan-bahan pelaporan implementasi instrumen internasional hak asasi manusia yang telah diterima Indonesia guna Mewujudkannya payung hukum hak asasi manusia yang sempurna.

C. JAMINAN SOSIAL DAN KESEHATAN

1. Meningkatkan mutu sumber daya manusia dan lingkungan yang saling mendukung dengan pendekatan paradigma sehat, yang memberikan prioritas pada upaya peningkatan kesehatan, pencegahan, penyembuhan, pemulihan, dan rehabilitasi sejak pembuahan dalam kandungan sampai usia lanjut;
2. Meningkatkan dan memelihara mutu lembaga dan pelayanan kesehatan melalui pemberdayaan sumber daya manusia secara berkelanjutan dan sarana prasarana dalam bidang medis, termasuk ketersediaan obat yang dapat dijangkau oleh masyarakat;
3. Meningkatkan pendidikan kesehatan dan penyuluhan bagi seluruh masyarakat terutama bagi ibu mengandung dan menyusui guna

menurunkan angka kematian bayi, gizi buruk dan *stunting*;

4. Meningkatkan kepedulian terhadap penyandang cacat, fakir miskin, dan anak-anak terlantar, serta kelompok rentan sosial melalui penyediaan lapangan kerja yang seluas luasnya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat;
5. Mengembangkan sistem jaminan sosial tenaga kerja bagi seluruh tenaga kerja untuk mendapatkan perlindungan, keamanan, dan keselamatan kerja yang memadai, yang pengolahannya melibatkan pemerintah, perusahaan dan pekerja;
6. Meningkatkan kualitas penduduk melalui pengendalian kelahiran, memperkecil angka kematian, dan peningkatan kualitas program keluarga berencana;
7. Memberantas secara sistematis perdagangan dan penyalahgunaan narkotik dan obat-obat terlarang dengan memberikan sanksi yang seberat-beratnya kepada produsen, pengedar, dan pemakai;
8. Memberikan aksesibilitas fisik dan nonfisik guna menciptakan perspektif penyandang cacat dalam segala pengambilan keputusan;
9. Menanggulangi Pandemi COVID-19 di Indonesia;
10. Mengurangi angka Tuberkulosis secara signifikan.

D. AGAMA DAN KEPERCAYAAN

1. Memantapkan fungsi, peran, dan kedudukan agama sebagai landasan moral, spiritual, dan etika dalam penyelenggaraan negara serta mengupayakan agar segala peraturan perundang-undangan tidak bertentangan dengan moral agama-agama;
2. Memantapkan eksistensi dari kepercayaan yang dianut oleh warga negara sebagai landasan moral dan spiritual yang nyata selama tidak bertentangan dengan moral bangsa;
3. Meningkatkan kualitas pendidikan agama yang bermutu dan merata melalui penyempurnaan sistem pendidikan agama sehingga lebih terpadu dan integral dengan sistem pendidikan nasional dengan didukung oleh sarana dan prasarana yang memadai;
4. Meningkatkan peran dan fungsi pengajar pendidikan agama untuk

menyebarkan semangat kemajemukan melalui dialog antarumat beragama dan pelaksanaan pendidikan agama secara deskriptif yang tidak dogmatis untuk seluruh tingkat pendidikan;

5. Meningkatkan layanan keagamaan yang mudah, adil, dan merata dengan menjamin kemudahan umat beragama dalam menjalankan ibadahnya, termasuk penyempurnaan kualitas pelaksanaan ibadah haji dan pengelolaan zakat, serta memberikan kesempatan yang luas kepada masyarakat untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraannya;
6. Meningkatkan peran dan fungsi lembaga-lembaga keagamaan dalam ikut menjaga toleransi satu sama lain.

E. LINGKUNGAN HIDUP

1. Menjaga dan memanfaatkan lingkungan hidup dengan baik demi generasi sekarang dan generasi selanjutnya;
2. Melakukan mitigasi dan adaptasi terhadap isu Perubahan Iklim Global serta mencapai target *zero net emission* gas rumah kaca dari sektor industri dan energi pada tahun 2045;
3. Mengurangi tingkat pencemaran air, udara, laut dan tanah di Indonesia;
4. Melindungi partisipasi masyarakat yang memperjuangkan hak atas lingkungan hidup yang sehat;
5. Mencegah peristiwa kebakaran hutan dan lahan gambut serta melakukan restorasi ekosistem hutan dan gambut yang terbakar.

F. EKONOMI DAN PARIWISATA

1. Pemulihan dan akselerasi ekonomi pasca pandemi COVID-19;
2. Ketahanan ekonomi di masa krisis;
3. Terpenuhinya kebutuhan dasar yang layak, terjangkau, dan merata termasuk saat masa krisis;
4. Mewujudkannya kemandirian dan ketahanan perekonomian;
5. Mewujudkannya pengembangan teknologi, pengetahuan, dan sumber

daya manusia yang memenuhi tuntutan pertumbuhan ekonomi dan industri guna menghindari jebakan pendapatan menengah (*middle income trap)*;

6. Mewujudkannya distribusi sumber daya ekonomi secara adil bagi seluruh masyarakat khususnya bagi koperasi, usaha mikro, kecil dan menengah;
7. Mewujudkannya pemerataan dan pertumbuhan ekonomi secara bersamaan yang dinikmati oleh seluruh lapisan masyarakat;
8. Tersedianya lapangan pekerjaan yang layak bagi seluruh warga negara;
9. terpenuhinya pelayanan kesehatan dan pelayanan umum yang layak dan merata bagi seluruh rakyat;
10. Mewujudkannya perekonomian nasional yang berbasis perlindungan dan pelestarian lingkungan hidup guna menjamin keberlangsungan generasi saat ini dan generasi mendatang serta lingkungan hidup itu sendiri;
11. Mewujudkan dan mengembangkan pariwisata Indonesia sebagai destinasi wisata yang berbudaya dan berdaya saing dengan transformasi fasilitas, informasi, akses, kreasi, intensifikasi, dan disertifikasi objek wisata;
12. Mewujudkan pariwisata berbasis pelestarian, pengembangan, dan optimasi nilai ekonomi dari pariwisata;
13. Meningkatkan profesionalisme sumber daya manusia dan pemangku kebijakan di industri kepariwisataan;
14. Meningkatkan industri kepariwisataan Indonesia.

G. DEMOKRASI

1. Mewujudkan masyarakat yang dalam berbagai aspek kehidupannya senantiasa demokratis dan memiliki identitas demokratis tersebut;
2. Mengupayakan peningkatan iklim demokrasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, dengan menanamkan nilai-nilai demokratis melalui penciptaan kesadaran budaya dan penanaman nilai-nilai politik demokratis, terutama dalam penghormatan nilai HAM, nilai

persamaan, anti kekerasan, serta nilai toleransi dan kemitraan melalui berbagai media;

3. Menciptakan pelembagaan hukum yang kuat dengan landasan yang kokoh pada konstitusi dan aturan-aturan hukum lainnya, demi mendukung berlangsungnya konsolidasi demokrasi secara berkelanjutan;
4. Meningkatkan kesadaran masyarakat atas peri kehidupan demokratis beserta hak-hak masyarakat dalam kehidupan politik, sehingga dengan ini dapat memotivasi masyarakat untuk aktif berpartisipasi dalam urusan publik;
5. Mewujudkan kondisi yang memungkinkan lembaga-lembaga pengawal demokrasi seperti pers, masyarakat sipil, ataupun organisasi-organisasi lainnya untuk senantiasa independen dan kritis dalam mengawal penyelenggaraan negara;
6. Menjamin pengembangan media dan kebebasan media dalam mengkomunikasikan kepentingan masyarakat, seiring dengan makin gencarnya penggunaan sosial media yang kian memiliki peran penting dalam kehidupan masyarakat;
7. Mewujudkan konsolidasi demokrasi dengan mengupayakan pemerintah yang berdasarkan hukum, birokrasi yang profesional dan netral, partai politik yang demokratis, masyarakat sipil, masyarakat politik dan masyarakat ekonomi yang mandiri, serta adanya kemandirian nasional;
8. Menjamin hak masyarakat untuk berpendapat dan mengawasi penyelenggaraan negara secara cerdas.

H. POLITIK DALAM NEGERI

1. Memperkuat keberadaan dan keberlangsungan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang bertumpu pada *Rule of Law*, konstitusi nasional, demokrasi presidensial, pemenuhan dan/atau jaminan terhadap kebebasan sipil, hak sipil, serta Hak Asasi Manusia, dan toleransi. Untuk menyelesaikan masalah-masalah yang mendesak dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, perlu upaya rekonsiliasi nasional yang diatur dengan undang-undang;

2. Menyempurnakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sejalan dengan perkembangan kebutuhan masyarakat Indonesia, dinamika negara, dengan tetap memelihara kesatuan dan persatuan bangsa, serta sesuai dengan jiwa dan semangat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. Memasyarakatkan dan menerapkan prinsip persamaan dan anti-diskriminasi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
4. Meningkatkan peran Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan lembaga-lembaga tinggi negara lainnya dengan menegaskan fungsi, wewenang, dan tanggung jawab yang mengacu pada prinsip pemisahan kekuasaan dan tata hubungan yang jelas antara lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif;
5. Mengembangkan sistem politik nasional yang berkedaulatan rakyat, demokratis dan terbuka, mengembangkan kehidupan kepartaian yang menghormati keberagaman aspirasi politik, serta mengembangkan sistem dan penyelenggaraan pemilu yang demokratis dengan menyempurnakan berbagai peraturan perundang-undangan di bidang politik;
6. Meningkatkan kemandirian partai politik terutama dalam memperjuangkan aspirasi dan kepentingan rakyat serta mengembangkan fungsi pengawasan secara efektif terhadap kinerja lembaga-lembaga negara dan meningkatkan efektivitas, fungsi dan partisipasi organisasi kemasyarakatan, kelompok profesi, dan lembaga swadaya masyarakat dalam kehidupan bernegara.

I. OTONOMI DAN PEMBANGUNAN DAERAH

1. Mengembangkan otonomi daerah secara luas, nyata, dan bertanggung jawab dalam rangka pemberdayaan masyarakat, lembaga ekonomi, lembaga politik, lembaga hukum, lembaga keagamaan, lembaga adat, dan lembaga swadaya masyarakat, serta seluruh potensi masyarakat dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. Mempercepat pembangunan ekonomi daerah yang efektif dan kuat dengan memberdayakan pelaku dan potensi ekonomi daerah, serta memperhatikan penataan ruang, baik fisik maupun sosial sehingga

terjadi pemerataan pertumbuhan ekonomi sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah;

3. Mempercepat pembangunan perdesaan dalam rangka pemberdayaan masyarakat terutama petani dan nelayan melalui penyediaan prasarana, pembangunan sistem agribisnis, industri kecil dan kerajinan rakyat, pengembangan kelembagaan, penguasaan teknologi, dan pemanfaatan sumber daya alam;
4. Mewujudkan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah secara adil dengan mengutamakan kepentingan daerah yang lebih luas melalui desentralisasi perizinan dan investasi serta pengelolaan sumber daya;
5. Menjaga hubungan yang harmonis antara pusat, daerah, dan antardaerah terhadap integritas Republik Indonesia.

J. SUMBER DAYA ALAM DAN ENERGI

1. Mengelola dan memanfaatkan Sumber Daya Alam secara berkelanjutan demi kemakmuran rakyat dan dengan menjaga kelestarian, dan keseimbangan lingkungan hidup serta memperhatikan pembangunan yang berkelanjutan, budaya masyarakat dan penataan ruang;
2. Menyediakan sumber daya air bersih yang memadai dan menjangkau seluruh rakyat Indonesia serta mencegah terjadinya pencemaran terhadap sumber daya air di Indonesia;
3. Mengelola dan memanfaatkan sumber daya pertambangan, minyak dan gas serta genetik untuk sepenuhnya kemakmuran rakyat;
4. Memprioritaskan pemanfaatan sumber energi terbarukan dan meninggalkan sumber energi kotor (*fossil fuel*) pada tahun 2045;
5. Mengakui, menghormati, dan melindungi hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumber daya alam.

K. PANGAN DAN PERTANIAN

1. Meningkatkan produksi pangan dan pertanian Indonesia agar terciptanya swasembada pangan di Indonesia.

2. Mewujudkan kedaulatan, ketahanan, keterjangkauan, dan pemenuhan konsumsi Pangan yang cukup, aman, bermutu, dan bergizi seimbang bagi seluruh rakyat Indonesia.
3. Memberdayakan dan melindungi petani-petani Indonesia dengan berbagai macam program yang ditujukan untuk mempermudah produksi pangan dan meningkatkan kualitas pangan.
4. Melakukan reforma agraria yang diperuntukkan bagi petani Indonesia dan mendorong penggunaan lahan pertanian berkelanjutan.
5. Mengembangkan sistem ketahanan pangan yang berbasis pada keragaman sumber daya bahan pangan, kelembagaan dan budaya lokal dalam rangka menjamin tersedianya pangan dan nutrisi dalam jumlah dan mutu yang dibutuhkan pada tingkat harga yang terjangkau dengan memperhatikan peningkatan pendapatan petani dan nelayan, serta peningkatan produksi yang diatur dengan undang-undang.

L. KEMARITIMAN

1. Mewujudkan pembangunan sumber daya manusia yang berwawasan maritim dengan kualitas, ilmu pengetahuan, dan teknologi yang andal serta memiliki daya saing;
2. Mewujudkan pengembangan industri kemaritiman yang berkelanjutan, berkebudayaan, dan berbasiskan teknologi dengan berdasarkan potensi-potensi kemaritiman yang ada;
3. Mewujudkan kesejahteraan masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil yang dapat diupayakan dengan menempatkan nelayan sebagai pilar utama dalam industri perikanan;
4. Mewujudkan perlindungan lingkungan laut serta pengelolaan sumber daya laut secara berkelanjutan yang dapat menopang tercapainya kedaulatan pangan berbasiskan kekayaan laut;
5. Mewujudkan pengembangan sarana infrastruktur kemaritiman yang andal demi peningkatan konektivitas maritim dan Mewujudkannya distribusi logistik yang baik, sehingga tercapai pemerataan pembangunan yang berkeadilan hingga ke pelosok dan pesisir negeri;
6. Mewujudkan terlaksananya diplomasi maritim secara optimal dengan

mengupayakan keikutsertaan berbagai pihak untuk turut menjalin kemitraan demi pembangunan di bidang kemaritiman;

7. Mewujudkan pembangunan sistem pertahanan dan keamanan maritim yang tangguh demi mewujudkan penegakkan kedaulatan, hukum, dan keselamatan di laut;
8. Mengupayakan tata kelola dan pengawasan kemaritiman yang baik, termasuk tetapi tidak terbatas pada penyelesaian pembentukan aturan tata ruang laut yang memadai;
9. Meningkatkan partisipasi pendidikan dan jumlah tenaga ahli profesional yang dihasilkan sistem pendidikan sebagai tanda kualitas sistem pendidikan yang tinggi.

M. PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN

1. Mewujudkan sistem pendidikan yang berkualitas dengan berorientasi pada pengembangan kesadaran dan pemikiran kritis, sehingga mampu melahirkan sumber daya yang kompeten menurut standar nasional dan internasional, kompetitif, cerdas, berakhlak mulia dan mampu bekerja sama dengan tetap mencintai tanah air;
2. Mewujudkan pemenuhan kebutuhan belajar dan perbaikan tingkat keniraksaraan bagi seluruh rakyat;
3. Mewujudkan pelaksanaan program Wajib Belajar Pendidikan dua belas (12) tahun yang terjangkau bagi semua orang dan bermutu;
4. Mewujudkan peningkatan akses pemerataan pelayanan pendidikan yang bermutu dan terjangkau, serta mendorong pengurangan angka kesenjangan pendidikan antar golongan masyarakat yang memiliki perbedaan latar belakang sosial-ekonomi dengan senantiasa memprioritaskan perhatian pada penduduk yang kurang berkecukupan;
5. Mengupayakan pembukaan akses dan pelayanan pendidikan untuk mendorong peningkatan keikutsertaan masyarakat hingga pendidikan jenjang tinggi;
6. Mewujudkan sistem dan kurikulum pendidikan yang menguatkan jati diri bangsa dan mampu meningkatkan pengetahuan matematika, sains

dan sosial dengan berdasar pada wawasan teknologi dan informasi yang memadai;

7. Mewujudkan perbaikan pada indeks pengembangan manusia (*human development index*) yang digambarkan dengan pemenuhan fasilitas serta ketercapaian pendidikan secara terpadu
8. Mewujudkan pengembangan kurikulum dan pelayanan pendidikan yang memadai, dengan jenis dan jalur pendidikan yang terdiversifikasi
9. Mewujudkan sumber daya manusia yang sesuai dengan kebutuhan pasar kerja dan pembangunan melalui pemberian serangkai pelatihan tenaga kerja;
10. Mewujudkan peningkatan mutu sarana dan prasarana pendidikan, termasuk halnya dalam mewujudkan peningkatan kualitas tenaga pendidik melalui pembinaan yang mengutamakan kualitas dan profesionalisme ataupun melalui fasilitas-fasilitas pendukung lainnya;
11. Mewujudkan pengelolaan perguruan tinggi yang mandiri, bertanggung jawab serta berdasar atas otonomi keilmuan, dengan mendukung upaya pengembangan riset yang memadai dan memiliki standar tinggi;
12. Mewujudkan kebudayaan nasional Indonesia yang berpangkal pada budaya-budaya daerah;
13. Mewujudkannya pelestarian budaya sesuai dengan perkembangan zaman dan peradaban;
14. Mewujudkan kelestarian budaya daerah sebagai kekayaan budaya nasional di samping usaha mendaulatkan bahasa Indonesia sebagai bahasa persatuan dan meningkatkan penguasaan bahasa asing.

N. INFORMASI, KOMUNIKASI DAN MEDIA MASSA

1. Meningkatkan pemanfaatan peran komunikasi melalui media massa modern dan media konvensional untuk mencerdaskan kehidupan bangsa; memperkokoh persatuan dan kesatuan; membentuk kepribadian bangsa, serta mengupayakan keamanan hak pengguna sarana dan prasarana informasi dan komunikasi;

2. Meningkatkan kualitas komunikasi di berbagai bidang melalui penguasaan dan penerapan teknologi informasi dan komunikasi guna memperkuat daya saing bangsa dalam menghadapi tantangan global;
3. Meningkatkan peran pers yang bebas sejalan dengan peningkatan kualitas dan kesejahteraan insan pers agar profesional, berintegritas, dan menjunjung tinggi etika pers, supremasi hukum, serta hak asasi manusia;
4. Membangun jaringan informasi dan komunikasi antara pusat dan daerah serta antar daerah secara timbal balik dalam rangka mendukung pembangunan nasional serta memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa;
5. Perluasan jangkauan akses internet di Indonesia pada tahun 2045 guna mendukung aktivitas digital masyarakat Indonesia.

O. RISET DAN TEKNOLOGI

1. Meningkatkan produktivitas invensi dan inovasi untuk memperkuat transformasi ekonomi yang berdaya saing dan berkelanjutan;
2. Peningkatan kapabilitas ilmu pengetahuan teknologi, budaya riset, dan penciptaan inovasi melalui peningkatan kualitas sumber daya manusia ilmu pengetahuan teknologi, penguatan transformasi ekonomi, dan pembangunan yang berlandaskan budaya iptek untuk peningkatan daya saing;
3. Mendorong peningkatan kedudukan dan keaktifan Indonesia di dalam pemeringkatan riset dan inovasi internasional;
4. Memberi dukungan yang penuh terhadap pengembangan riset dan teknologi serta dukungan terhadap peneliti sebagai bentuk penghargaan dan pengakuan negara atas karya riset ilmiah;
5. Peningkatan terobosan riset dan inovasi dengan memperluas dan mempermudah perguruan tinggi Indonesia untuk mendapatkan akses jurnal dan riset ilmiah internasional;
6. Mendorong terobosan riset, inovasi, dan produksi industri aviasi dan industri otomotif nasional.

P. PERTAHANAN DAN KEAMANAN

1. Menata kembali Tentara Nasional Indonesia sesuai paradigma baru secara konsisten melalui reposisi, redefinisi, dan reaktualisasi peran Tentara Nasional Indonesia sebagai alat negara untuk melindungi, memelihara dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia terhadap ancaman dari luar dan dalam negeri, dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, dan memberikan dharma baktinya dalam membantu menyelenggarakan pembangunan;
2. Mengembangkan kemampuan sistem pertahanan keamanan rakyat semesta yang bertumpu pada kekuatan rakyat dengan Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai kekuatan utama didukung komponen lainnya dari kekuatan pertahanan dan keamanan negara;
3. Meningkatkan kualitas keprofesionalan Tentara Nasional Indonesia, meningkatkan rasio kekuatan komponen utama serta mengembangkan kekuatan pertahanan keamanan negara kewilayahan yang didukung dengan sarana, prasarana, dan anggaran yang memadai;
4. Memperluas dan meningkatkan kualitas kerja sama bilateral bidang pertahanan dan keamanan dalam rangka memelihara stabilitas keamanan regional dan turut serta berpartisipasi dalam upaya pemeliharaan perdamaian dunia;
5. Menuntaskan upaya memandirikan Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam rangka pemisahan dari Tentara Nasional Indonesia secara bertahap dan berlanjut dengan meningkatkan keprofesionalannya, sebagai alat negara penegak hukum, pengayom dan pelindung masyarakat selaras dengan perluasan otonomi daerah.

Q. POLITIK LUAR NEGERI

1. Menegaskan arah politik luar negeri Indonesia yang bebas aktif dan berorientasi pada kepentingan nasional, menitikberatkan pada solidaritas antarnegara berkembang, mendukung perjuangan kemerdekaan bangsa-bangsa, menolak penjajahan dalam segala bentuk, serta meningkatkan kemandirian bangsa dan kerja sama internasional bagi kesejahteraan rakyat;

2. Dalam melakukan perjanjian dan kerja sama internasional yang menyangkut kepentingan dan hajat hidup rakyat banyak harus dengan persetujuan lembaga perwakilan rakyat;
3. Meningkatkan kualitas diplomasi guna mempercepat pemulihan ekonomi dan pembangunan nasional, melalui kerja sama ekonomi regional maupun internasional dalam rangka stabilitas, kerja sama, dan pembangunan kawasan;
4. Memperluas perjanjian ekstradisi dengan negara-negara sahabat serta memperlancar prosedur diplomatik dalam upaya melaksanakan ekstradisi bagi penyelesaian perkara pidana;
5. Meningkatkan kerja sama dalam segala bidang dengan negara tetangga yang berbatasan langsung dan kerja sama kawasan ASEAN untuk memelihara stabilitas, pembangunan, dan kesejahteraan.

BAB V
KAIDAH PELAKSANAAN

Pokok-Pokok Haluan Negara tahun 2025 - 2045 yang berisi visi, misi, dan arah kebijaksanaan pembangunan nasional merupakan pedoman utama bagi negara Indonesia di dalam penyelenggaraan pembangunan nasional.

Untuk itu perlu ditetapkan kaidah-kaidah pelaksanaannya sebagai berikut:

1. Presiden selaku kepala pemerintahan negara dalam menjalankan tugas penyelenggaraan pemerintahan negara berkewajiban mengerahkan potensi terbaik untuk terlaksananya arah pembangunan nasional.
2. Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial, Badan Pemeriksa Keuangan, serta lembaga-lembaga lainnya berkewajiban melaksanakan Pokok-Pokok Haluan Negara ini sesuai dengan fungsi, tugas, dan wewenangnya.
3. Presiden berkewajiban menyampaikan laporan pelaksanaan Pokok-Pokok Besar Haluan Negara dalam sidang tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat.
4. Pokok-Pokok Haluan Negara dalam pelaksanaannya dituangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) yang memuat uraian rencana kebijakan secara rinci dan terukur dalam lima tahun yang ditetapkan oleh Presiden bersama Dewan Perwakilan Rakyat.
5. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dirinci dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP) yang memuat Rancangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang akan ditetapkan Presiden bersama Dewan Perwakilan Rakyat.
6. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) secara masing-masing akan

dirinci dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) sebagai uraian rencana yang diterapkan di daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota

7. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), Rencana Kerja Pemerintah (RKP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), serta rencana-rencana lainnya yang berkaitan dengan pembangunan nasional harus senantiasa berpedoman dan selaras dengan Pokok-Pokok Haluan Negara yang ditetapkan.
8. Masyarakat tidak hanya dilibatkan dalam persiapan, pembentukan dan pelaksanaan Pokok-Pokok Haluan Negara, tetapi masyarakat juga harus dilibatkan secara aktif dalam persiapan dan pembentukan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), Rencana Kerja Pemerintah (RKP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), serta Pokok-Pokok Haluan Negara yang akan datang demi terlaksananya pembangunan nasional yang bertanggung jawab dan demi kokohnya persatuan dan kesatuan bangsa.

BAB VI
PENUTUP

Pokok-Pokok Haluan Negara tahun 2025 – 2045 berlaku sejak tanggal ditetapkan keberlakuannya sampai dengan ditetapkannya Pokok-Pokok Haluan Negara yang baru.

Untuk tahun pertama masa jabatannya, Presiden diberi kesempatan untuk melakukan langkah-langkah persiapan dan penyesuaian guna menyusun program pembangunan nasional jangka menengah dengan tetap memelihara kelancaran penyelenggaraan pemerintahan negara.

Berhasilnya pelaksanaan penyelenggaraan negara untuk mencapai cita-cita bangsa, tergantung pada peran aktif masyarakat serta pada sikap mental, tekad, semangat, serta ketaatan dan disiplin para penyelenggara negara. Sehubungan dengan itu, seluruh kekuatan sosial politik administratif, organisasi kemasyarakatan, dan lembaga kemasyarakatan lainnya perlu menyusun program menurut fungsi dan kemampuan masing-masing dalam melaksanakan Pokok-pokok Haluan Negara.

Hasil pembangunan harus dapat dinikmati secara lebih merata dan adil oleh seluruh rakyat Indonesia sebagai peningkatan kesejahteraan lahir dan batin.

Pada akhirnya pembangunan nasional akan memperkuat jati diri dan kepribadian manusia, masyarakat, dan bangsa Indonesia dalam suasana yang demokratis, tentram, aman, damai, adil, dan makmur.

BIODATA TIM PENULIS

Athallah Zahran Ellandra, lahir di Jakarta, 19 April 2001. Telah menyelesaikan pendidikan menengah di Sekolah Menengah Pertama Negeri (SMPN) 19 Jakarta, dan Sekolah Menengah Atas (SMA) Islam Al-Izhar Pondok Labu, Jakarta. Saat ini tengah menempuh studi sebagai mahasiswa semester keempat. Selama menjadi mahasiswa, ia aktif mengikuti beberapa kegiatan organisasi kampus, magang, kompetisi hukum, serta aktif menyumbang penulisan populer di bidang Hukum Tata Negara maupun Hukum Administrasi Negara.

Miranda Asima Jogi Todona, lahir di Jakarta, 18 Juli 2000. Telah menyelesaikan studi di SMA Negeri 28 Jakarta. Saat ini tengah menempuh studi sebagai mahasiswa semester ketujuh. Selama menjadi mahasiswi ia aktif mengikuti beberapa kegiatan organisasi kampus,kompetisi antar mahasiswa, dan magang.

Muhammad Alfitras Tavares, lahir di Bogor, 10 Januari 2000. Sebelumnya ia telah menyelesaikan studi di SMA Negeri 3 Bogor. Saat ini menempuh studi sebagai mahasiswa semester ketujuh. Selama menjadi mahasiswa ia aktif mengikuti beberapa kegiatan organisasi kampus, aktivisme, kompetisi, dan magang.

Alexander Stanislaus Juridistia Waraney Toar Harryandi, lahir di Manado, 20 Mei 2000. Sebelumnya menyelesaikan studi di SMA Katolik St. Albertus, Malang. Saat ini tengah menempuh studi sebagai mahasiswa semester ketujuh. Selama menjadi mahasiswa, telah aktif mengikuti berbagai kegiatan organisasi kemahasiswaan dan kompetisi antar mahasiswa.

Aditya Wahyu Saputro, lahir di Sragen, 4 Mei 2000. Sebelumnya ia telah menyelesaikan studi di SMA Negeri 1 Gemolong, Sragen. Saat ini menempuh studi sebagai mahasiswa semester ketujuh. Selama menjadi mahasiswa ia aktif mengikuti beberapa kegiatan organisasi kampus, kompetisi, dan magang.