



MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

HASIL SURVEI PENDAPAT AHLI
**EVALUASI PELAKSANAAN
UUD NRI TAHUN 1945**
DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA



BADAN PENKAJIAN MPR RI
TAHUN 2020



HASIL SURVEI PENDAPAT AHLI

EVALUASI PELAKSANAAN UUD NRI TAHUN 1945

DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

BADAN PENGAJIAN MPR RI
TAHUN 2020

HASIL SURVEI PENDAPAT AHLI

EVALUASI PELAKSANAAN UUD NRI TAHUN 1945 DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

PENGARAH

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

PENANGGUNGJAWAB

Drs. Yana Indrawan, M.Si.

TIM PENULIS DAN PENELITI

Ma'ruf Cahyono, Idris Hemay, Irfan Abubakar,
Chaider. S. Bamualim, Muchtadlirin, Junaidi Simun,
Sajida Humaira, Otto Trengginas Setiawan, dan Mohalli

EDITOR

Irfan Abubakar, Idris Hemay, Chaider S. Bamualim

PENYELARAS BAHASA

Kurniyadi & Wahed Mannan

LAYOUT & COVER

Hidayat alfannanié

Buku ini diterbitkan oleh:

Badan Pengkajian MPR RI

Jl. Gatot Subtoto No. 6 Jakarta 10270

Telp. (021) 5789-5231, 5789-5232 | (021)-5789-5230

Kerjasama dengan

Center for the Study of Religion and Culture (CSRC)

UIN Syarif Hidayatullah Jakarta

Jl. Kertamukti No.5 Pisangan Ciputat Timur 15419

Telp. (021) 744 5173 Email. csrc@uinjkt.ac.id

ISBN: 978-602-5676-86-4

SAMBUTAN

SEKRETARIS JENDERAL MPR RI

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Sesuai amanat Pasal 5 huruf c dan d Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah untuk ketiga kalinya dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, Majelis Permusyawaratan Rakyat bertugas mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta pelaksanaannya, juga menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Tugas tersebut tidak lepas dari konteks kewenangan MPR RI yang salah satunya adalah mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar seperti ditegaskan dalam bunyi Pasal 3 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

Dalam rangka pelaksanaan tugas dimaksud, MPR RI melalui Badan Pengkajian secara kontinu telah dan terus melakukan rangkaian kegiatan berupa kajian penelitian, diskusi beserta serap aspirasi mengenai sistem ketatanegaraan. Kegiatan itu melibatkan berbagai pihak mulai pimpinan dan anggota MPR RI, para ahli dan akademisi dari sejumlah perguruan tinggi, mahasiswa, tokoh lintas profesi, hingga masyarakat luas. Dengan harapan, setiap isu seputar perkembangan konsep dan masalah sistem ketatanegaraan dapat dipotret dan dikaji secara objektif sehingga berkontribusi nyata bagi penyempurnaan konstitusi negara.

Undang-Undang Dasar sebagai konstitusi negara merupakan hukum dasar yang menjadi pegangan pokok penyelenggaraan suatu negara. Keberadaannya sangat vital sebagai sumber hukum tertinggi yang menjadi pedoman sekaligus inspirasi bagi perumusan peraturan perundang-undangan di bawahnya. Fungsi Undang-Undang Dasar adalah sebagai limitasi kekuasaan negara agar penyelenggaraan negara dan pemerintahan tidak sewenang-wenang. Di samping itu, ia juga berfungsi sebagai legitimasi kekuasaan sehingga organ-organ negara memiliki kewenangan yang sah untuk dijalankan.

Karena itu, di dalam Undang-Undang Dasar diatur prinsip-prinsip fundamental mengenai kedaulatan, bentuk negara dan pemerintahan, distribusi dan pencapaian kekuasaan yang sah, kekuasaan legislatif, kekuasaan peradilan, lembaga-lembaga negara, hubungan antar lembaga negara, hubungan

kekuasaan lembaga negara dengan warga negara, hak dan kewajiban serta perlindungan terhadap warga negara. Semua itu ditetapkan dalam kerangka kehidupan politik bernegara demi mencapai cita-cita kolektif bangsa.

Namun demikian, sebagai suatu produk konsensus politik nasional, Undang-Undang Dasar senantiasa terikat oleh ruang dan waktu. Keberadaannya selalu butuh penyempurnaan agar sesuai dengan dinamika perkembangan zaman serta sebangun dengan imajinasi kolektif bangsa. Sejarah perjalanan UUD NRI Tahun 1945, baik pemberlakuannya dalam periode tertentu yang mengalami pasang surut maupun perubahan paradigma, konsep, dan muatan materi sejak 1999 sampai 2002 menunjukkan fenomena itu. Perjalanan tersebut harus dibaca sebagai satu kesatuan rangkaian penyempurnaan rumusan hukum dasar Indonesia agar lebih solid dalam menggapai tujuan bersama, yakni sebagaimana termaktub dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

Spirit penyempurnaan yang berkesinambungan semacam itu diafirmasi sendiri oleh UUD NRI Tahun 1945 melalui bunyi Pasal 3 Ayat (1) bahwa *“Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar”*. Substansi pasal ini tidak hanya menjelaskan kewenangan MPR tetapi, lebih dari itu, menunjukkan sifat keterbukaan dari konstitusi untuk dilakukan penyempurnaan atas dirinya sendiri. Tentu saja dalam menggunakan kewenangan itu MPR RI sangat hati-hati disertai upaya yang

sungguh-sungguh dan bertanggungjawab, juga dengan mengikuti mekanisme yang berlaku.

Salah satunya ialah dengan melakukan kajian survei pandangan ahli (*expert*) tentang “Evaluasi dan Pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”. Kajian difokuskan untuk menggali dan memetakan pandangan ahli khususnya mengenai muatan materi Bab I, Bab II, dan Bab III UUD NRI Tahun 1945 serta penilaian mereka terhadap pelaksanaannya pasal-pasal dalam bab tersebut.

Semoga buku ini memberikan kontribusi penting bagi diskursus pemikiran seputar sistem ketatanegaraan serta menjadi rujukan akademis bagi seluruh anggota MPR RI dalam menjalankan tugas-tugas konstitusional.

Wassalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Sekretaris Jenderal MPR RI,

Ttd.

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

Daftar Isi

Sambutan Sekretaris Jenderal MPR RI | *i*

Daftar Isi | *v*

BAB I

PENDAHULUAN

- A. Latar Belakang | *1*
- B. Fokus dan Tujuan Studi | *4*
- C. Kerangka Konseptual | *7*
- D. Metodologi | *18*
- E. Lokasi dan Jadwal Survei | *32*
- F. Responden Survei Ahli (*Expert*) | *34*

BAB II

NEGARA KESATUAN, KEDAULATAN RAKYAT, DAN NEGARA HUKUM (BAB I UUD NRI TAHUN 1945)

- A. Negara Kesatuan | *39*
- B. Kedaulatan Rakyat | *50*
- C. Negara Hukum | *58*

BAB III

MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT (BAB II UUD NRI TAHUN 1945)

- A. Struktur Keanggotaan MPR | *71*
- B. Tugas dan Fungsi MPR | *79*
- C. Sidang MPR | *83*
- D. Penetapan Keputusan MPR | *85*
- E. Kewenangan MPR | *88*

BAB IV

KEKUASAAN EKSEKUTIF: PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN (BAB III UUD NRI TAHUN 1945)

- A. Kekuasaan Pemerintahan Presiden | 101
- B. Kekuasaan Legislasi Presiden | 109
- C. Syarat Calon Presiden dan Wakil Presiden | 116
- D. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden | 119
- E. Masa Jabatan Presiden & Wakil Presiden | 127

BAB V

KEKUASAAN PRESIDEN: PEMBATASAN & PEMBERHENTIAN PRESIDEN DAN/ATAU WAKIL PRESIDEN (BAB III UUD NRI TAHUN 1945)

- A. Pembatasan Kekuasaan Presiden | 131
- B. Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden | 151
- C. Penggantian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam Hal Tidak Bisa Memenuhi Kewajibannya | 172

BAB VI

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

- A. Kesimpulan | 181
- B. Rekomendasi | 204

Daftar Pustaka | 207

Profil Penulis | 213

Lampiran Kuesioner | 223

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

UUD NRI Tahun 1945 telah mengalami amendemen sebanyak empat kali (1999, 2000, 2001, dan 2002) dan berhasil menjadikan sistem ketatanegaraan Indonesia lebih demokratis daripada masa-masa sebelumnya. Setelah berlalu hampir dua dekade dijalankannya UUD hasil amendemen, mengemuka banyak wacana dari lembaga negara dan masyarakat bahwa konstitusi perlu ditinjau ulang. Terlepas dari alasan yang mendasari dukungan berbagai pihak terhadap kemungkinan amendemen kelima, sejumlah ahli tata negara, seperti Jimly Asshiddiqie dan Mahfud MD., mengakui bahwa UUD NRI Tahun 1945 hasil amendemen masih menyisakan beberapa kelemahan sistematis ataupun substantif. Meskipun dalam beberapa aspek fundamental, khususnya bentuk negara kesatuan, perubahan konstitusi tidak dikehendaki, namun pada aspek-aspek lainnya tetap terbuka untuk revisi.¹

Diakui bahwa proses amendemen UUD Tahun 1945 yang terjadi pasca reformasi tidak berlangsung ideal dalam artian sebagai sebuah proses amendemen kala itu lebih banyak didorong oleh apa yang disebut Indrayana sebagai romantisme ideologis.² Meskipun amendemen UUD Tahun 1945 telah membawa perubahan mendasar, idealnya perubahan konstitusional perlu didahului tahapan persiapan dan pematangan intelektual yang mempertimbangkan dengan serius konteks perubahan strategis yang berlangsung dalam kehidupan nasional maupun global. Selain itu evaluasi UUD juga harus dilaksanakan bukan hanya pada tataran konten pasal-pasal, tapi juga implementasinya di level peraturan perundang-undangan yang ada di bawahnya. Misalnya, sebagaimana dicontohkan oleh Ma'ruf Cahyono, Sekjend MPR RI, evaluasi pelaksanaan otonomi daerah pada tataran regulasi harus didasarkan pada visi memperkuat konsep negara kesatuan.³

Dari pespektif sosial-politik, sejumlah kekuatan politik cenderung melihat amendemen UUD secara hati-hati.⁴ Sebagian menduga aspirasi amendemen menjadi pintu masuk untuk perubahan sendi-sendi kenegaraan dan kebangsaan yang fundamental, seperti mengubah bentuk negara kesatuan.⁵ Namun di sisi lain, munculnya aspirasi revitalisasi Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN), berarti menghendaki perubahan dalam konstitusi meski bersifat terbatas. Terlepas dari diskursus politik yang

dinamis terkait amendemen, baik pihak yang mendukung maupun yang skeptis, pada dasarnya sepakat bahwa reformasi UUD NRI Tahun 1945 walaupun harus dilakukan, perlu dijalankan dengan cermat dan mempertimbangkan berbagai aspek dengan seksama.⁶ Untuk menjawab kebutuhan tersebut, MPR RI sendiri telah membentuk Badan Pengkajian MPR, yang berfungsi menjalankan tugas dan fungsi MPR RI sebagaimana diatur dalam UUD MD3 No 17 Tahun 2014.⁷

Evaluasi UUD NRI Tahun 1945 pada dasarnya telah dijalankan oleh sejumlah pihak. Disamping oleh Badan Pengkajian MPR RI sendiri, review konstitusi juga dilakukan oleh berbagai kalangan ahli hukum tata negara dan pusat-pusat kajian di sejumlah Universitas di Indonesia. Dua studi terakhir evaluasi konstitusi perlu dicatat di sini, yaitu studi yang dilaksanakan Badan Pengkajian MPR RI bekerjasama dengan dua pusat kajian konstitusi dan ketatanegaraan, yaitu dari Universitas Jenderal Soedirman (Unsoed), Purwokerto, dan Universitas Airlangga, Surabaya. Studi yang pertama, survei kuantitatif, bertujuan memetakan opini publik terkait pasal-pasal UUD NRI tahun 1945.⁸ Sedangkan studi yang kedua, bersifat normatif-kualitatif, menggali lebih dalam peta masalah dan penafsiran terhadap konstitusi dan peraturan-peraturan pelaksanaan yang relevan.⁹ Kehadiran kedua studi tersebut sama-sama penting dalam diskursus akademik

ketatanegaraan Indonesia kontemporer, khususnya berkenaan dengan evaluasi yang lebih komprehensif atas konstitusi Indonesia dua dekade terakhir. Untuk melengkapi kedua studi tersebut, khususnya studi kuantitatif, dirasa perlu melakukan pemetaan diskursus dan perdebatan konstitusional di kalangan para ahli tata negara yang tersebar di puluhan Universitas di Indonesia.

B. Fokus dan Tujuan Studi

Buku ini merekam pandangan para ahli tata negara dari berbagai perguruan tinggi Indonesia mengenai UUD NRI Tahun 1945 dan pelaksanaannya dalam sistem ketatanegaraan kita. Mengingat keterbatasan waktu dan sumberdaya, survei pandangan para ahli ini dibatasi pada tiga bab pertama UUD NRI Tahun 1945, yaitu Bab 1, Bab 2, dan Bab 3. Bab 1 terdiri dari pasal-pasal yang memuat ketentuan mengenai bentuk negara, bentuk pemerintahan, kedaulatan rakyat, dan prinsip negara hukum. Sedangkan Bab 2 khusus berisi pasal-pasal tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang kedudukannya setelah amendemen berubah, tidak lagi menjadi satu-satunya pelaksana kedaulatan rakyat. Terakhir, bab 3, di dalamnya termaktub pasal-pasal tentang Presiden sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif yang setelah amendemen, menurut sejumlah ahli, justru mempertegas atau menyempurnakan sistem presidensial yang dianut negara Indonesia.¹⁰ Survei pandangan ahli ini dikombinasikan

dengan wawancara mendalam dengan para pimpinan MPR RI, Pimpinan dan Anggota Badan Pengkajian, Sekjen MPR RI dan Kepala Biro Pengkajian MPR RI, yang pendapat mereka berguna sebagai bahan perbandingan dari perspektif kelembagaan di MPR.

Evaluasi terutama diarahkan pada sejauh mana pelaksanaan UUD NRI Tahun 1945 telah membawa perbaikan bagi optimalisasi fungsi UUD sebagaimana amanah amendemen pasca reformasi. Reformasi konstitusional didasarkan pada keinginan kuat para wakil rakyat kala itu untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat, mewujudkan konsep negara hukum, menjalankan prinsip negara kesatuan dalam bingkai otonomi daerah, mewujudkan prinsip saling mengawasi dan saling mengimbangi antar lembaga negara (*check and balances*), serta menjamin pelaksanaan kekuasaan eksekutif yang bertanggungjawab sehingga berdampak pada pencapaian tujuan berbangsa dan bernegara sesuai pembukaan UUD NRI Tahun 1945.¹¹ Evaluasi itu perlu dibaca sebagai semangat untuk menyempurnakan konsep dan tatalaksana ketatanegaraan secara kritis sehingga kehidupan bernegara serta upaya perwujudan cita-cita kebangsaan dapat lebih baik dan maksimal.

Yang tidak kalah pentingnya, evaluasi ini juga mengasumsikan perbedaan penafsiran para ahli tata negara terhadap pasal-pasal tertentu yang mungkin masih

dianggap multi tafsir. Misalnya, Pasal 7 UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden. Sebelum amendemen, pasal ini dinilai multi tafsir; *tafsir pertama*, Presiden dan Wakil Presiden dapat dipilih berkali-kali, sedangkan *tafsir kedua*, masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden dibatasi hanya dua kali periode dan sesudahnya tidak boleh dipilih kembali. Pertanyaannya, apakah setelah mengalami perubahan, pasal ini masih mengundang perdebatan akibat bunyi pasal yang ambigu? Konsekuensinya, apakah perlu dipertegas kembali melalui perubahan UUD?

Selain untuk memperkaya diskursus akademik, studi ini bertujuan untuk memperoleh masukan para ahli tata negara baik pada tataran konsep maupun pelaksanaan mengenai muatan materi BAB I, BAB II, dan BAB III Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Masukan-masukan berharga dari para pakar tentu saja membantu bagi pengembangan kebijakan berbasis riset yang bertujuan untuk mendapatkan bahan informasi dan pertimbangan dalam menyusun pokok-pokok rekomendasi terkait dengan perlu tidaknya dilakukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

C. Kerangka Konseptual

1. NKRI & Desentralisasi

Salah satu amanat reformasi adalah pemberian otonomi kepada daerah sehingga menggeser kebijakan penyelenggaraan pemerintahan yang sebelumnya sentralistik menjadi desentralistik. Kebijakan desentralisasi ini selama proses amendemen mengalami perubahan. Pada awalnya, kebijakan desentralisasi sebagaimana termaktub dalam UU Otonomi Daerah No 22 Tahun 1999 memberikan kewenangan yang terlalu luas kepada Pemda kabupaten dan kota sehingga memperlemah kontrol dan koordinasi dari pemerintahan Provinsi dan Pusat. Dengan mengacu kepada UU tersebut Pemda Kabupaten dan Kota menyelenggarakan pembangunan dengan aspirasi sendiri tanpa koordinasi Provinsi dan Pusat. Akibatnya muncul kekhawatiran di banyak kalangan bahwa kebijakan tersebut dapat menciptakan benih-benih disintegrasi. Sebagai solusinya, UU tersebut direvisi dengan UU Otonomi Daerah No 32 Tahun 2004 yang mana hierarki antara pemerintah pusat, Provinsi, dan Kabupaten/Kota kembali diperkuat (Assiddiqie, 2007).

Bentuk negara kesatuan didasarkan pada Pasal 1 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dan senapas dengan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 serta Tap MPR RI No 21 tahun 2003

yang mengatur hubungan pusat dan daerah. Meskipun reformasi mengamanatkan otonomi daerah, pemahaman konseptual dan implementasinya tetap mengacu kepada konsep negara kesatuan. Pada Pasal 18 Ayat (1) tertera kalimat “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota...” Istilah yang digunakan “dibagi atas” bukan “terdiri atas”, dalam ketentuan Pasal 18 Ayat (1), menurut ahli tatanegara, langsung menjelaskan bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan dimana bandul kendali berada ditangan pusat. Hal ini konsisten dengan kesepakatan tetap mempertahankan bentuk negara kesatuan sebagaimana diperkuat oleh konstitusi Pasal 37 Ayat 5. Sebaliknya, istilah “terdiri atas” dinilai lebih menunjukkan letak kedaulatan berada ditangan Negara-negara bagian. (MPR RI, 2003, hlm. 102-103)

Komitmen mempertahankan NKRI sebagai bentuk negara Indonesia didasarkan pada beberapa argumen ideologis, filosofis, sosiologis, historis dan yuridis. Di atas segalanya, bentuk negara kesatuan merupakan perwujudan dari nilai Pancasila, terutama Sila ke-3, “Persatuan Indonesia”. Sila-sila lain Pancasila menjiwai semangat persatuan yang menjadi dasar terbentuknya negara Indonesia. Jauh sebelum penetapan Pancasila sebagai dasar negara, ide dan komitmen persatuan

kebangsaan telah digemakan oleh para pemuda dari berbagai latar belakang suku dan daerah dalam Sumpah Pemuda yang diadakan pada tanggal 28 Oktober 1928. Hal itu menunjukkan bahwa telah muncul semangat dan keinsyafan bahwa Indonesia merupakan rumah besar bagi semua anak bangsa dengan segala keragaman agama, suku, bahasa, budaya, adat-istiadat yang hidup di nusantara. Senapas dengan semangat persatuan tersebut, negara Indonesia dijalankan dengan menerapkan sistem demokrasi yang berlandaskan hukum atau negara konstitusional (Pasal 1 Ayat (2)).

Dalam praktiknya, penerapan otonomi daerah dalam bingkai NKRI menuntut diterapkannya prinsip keseimbangan yang selaras dan adil dalam mengatur hubungan pusat dan daerah (Pasal 18A Ayat 2). Prinsip selaras dan adil ini telah diterjemahkan dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dengan menyatakan bahwa hubungan itu meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan, sumber daya alam, dan sumber daya lainnya, yang dilaksanakan secara adil dan selaras (Pasal 2 Ayat 5 dan 6).

Diskursus seputar pelaksanaan otonomi daerah pada umumnya menekankan pentingnya implementasi kebijakan desentralisasi mengacu kepada visi Indonesia sebagai negara kesatuan sebagaimana amanat Pancasila

dan UUD NRI Tahun 1945. Namun, sebagian pengamat menilai bahwa kebijakan otonomi daerah sebagai amanah reformasi harus tetap dijalankan secara sungguh-sungguh terutama dalam kebijakan APBN. Terdapat anggapan bahwa dana pembangunan masih banyak beredar di pusat sedangkan pusat hanya diberi kewenangan dalam 5 urusan: agama, keuangan, pertahanan dan keamanan, politik luar negeri, dan hukum. Selebihnya pemerintah daerah memiliki keluasan dalam berkreatifitas dan berinovasi dalam pembangunan daerah masing-masing. Adanya wacana ini mengindikasikan bahwa *review* terhadap implementasi otonomi daerah harus dilakukan secara menyeluruh baik pada level UU maupun pada tingkat peraturan teknis di bawahnya.

2. Pelaksana Kedaulatan Rakyat

Senapas dengan isu bentuk negara adalah isu pelaksanaan kedaulatan rakyat. Sebelum amendemen UUD Tahun 1945, pelaksana kedaulatan rakyat diberikan sepenuhnya kepada MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Setelah amendemen, pelaksanaan kedaulatan rakyat dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Dasar. Secara yuridis, kedudukan MPR sebagai lembaga negara pelaksana kedaulatan rakyat tidak dihilangkan, namun tugas, fungsi dan kewenangannya telah dibatasi, salah satunya MPR tidak lagi memiliki

kewenangan memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden. Reformasi ketatanegaraan menghendaki dilaksanakannya prinsip fundamental dalam demokrasi, yaitu *check and balances* antara lembaga-lembaga negara; legislatif, yudikatif dan eksekutif. Prinsip demokratis juga menghendaki adanya kesetaraan antara lembaga-lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia dimana tidak ada *superbody* yang mengatasi lembaga-lembaga lainnya. Atas dasar itu, DPR, MPR, DPD, Presiden, MK dan MA dinilai sebagai lembaga-lembaga negara yang menjalankan kedaulatan rakyat. Meskipun demikian diskursus yang berkembang terkait siapa pelaksana kedaulatan rakyat setelah amendemen menekankan prinsip keterwakilan dan keterpilihan.

Dalam perspektif keterwakilan, maka DPR dan DPD merepresentasikan lembaga pelaksana kedaulatan rakyat karena keduanya mewakili rakyat pemilih dan daerah. DPR mewakili rakyat pemilih dari unsur partai politik, sedangkan DPD mewakili daerah masing-masing. Dalam hal ini tidak ada kejelasan apakah DPD secara tidak langsung dapat dikatakan mewakili golongan yang ada di masyarakat di daerahnya masing-masing. Sementara itu, MPR dengan sendirinya mewakili masyarakat dan daerah karena secara kelembagaan MPR terdiri dari anggota DPR dan DPD. Penekanan pada sisi keterwakilan

argumennya berasal dari prinsip keterwakilan dalam Pancasila Sila ke-4, “Kerakyatan dipimpin oleh Permusyawaratan Perwakilan.”

Sedangkan dalam perspektif keterpilihan, pelaksana kedaulatan rakyat tidak hanya diberikan kepada DPR, DPD dan MPR, tapi juga kepada presiden dan wakil presiden karena kepala pemerintahan dan kepala negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi merupakan hasil pemilihan langsung oleh rakyat. Konsisten dengan perspektif ini, maka anggota DPRD Provinsi, Kabupaten dan Kota, berikut kepala daerah juga merupakan pelaksana kedaulatan rakyat karena mereka semua hasil pilihan rakyat. Sementara lembaga-lembaga yudikatif seperti MK, MA, dan KY, tidak dapat disebut sebagai pelaksana kedaulatan rakyat karena mereka tidak dipilih langsung oleh rakyat, tapi dipilih bersama oleh DPR dan Presiden.

3. MPR RI dan Penguatan DPD

Meskipun tidak lagi berkedudukan sebagai satu-satunya lembaga pelaksana kedaulatan rakyat, MPR masih memiliki kedudukan penting dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Menurut Pasal 2 Ayat (1) MPR terdiri atas anggota DPR dan DPD, sedangkan tugas dan fungsinya diatur dengan undang-undang. Kewenangan MPR menurut Pasal 3 Ayat (1) adalah mengubah dan

menetapkan UUD dan melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden Ayat (2). Secara ideologis keberadadaan MPR tidak bisa dinafikan karena MPR merupakan perwujudan ideologi negara Sila ke-4. Meskipun tugas dan fungsi kelembagaan MPR telah diatur dalam UU MD3, dalam diskursus ketatanegaraan terdapat diskusi seputar posisi MPR dalam struktur kenegaraan dan perlu tidaknya kelembagaan MPR diatur dengan UU tersendiri.

Sebagian berpendapat bahwa MPR merupakan lembaga terpisah dan bukan sekadar forum atau *joint session* DPR dan DPD. Hal ini dipertegas oleh UUD NRI Tahun 1945 yang memberikan kewenangan MPR dalam mengubah konstitusi. Namun sebagian yang lain beranggapan bahwa karena MPR tidak memiliki anggota terpilih yang terpisah dari DPR dan DPD, maka lebih tepat posisi MPR sebagai forum *joint session* DPD dan DPR pada saat keduanya bersidang membahas UU. Namun, dalam praktiknya MPR merupakan lembaga tersendiri dengan struktur pimpinan yang berbeda dengan DPR dan DPD. Terkait dengan amanat konstitusi Pasal 2 Ayat (1) bahwa kelembagaan MPR akan diatur dengan UU, maka sudah selayaknya MPR memiliki UU tersendiri terpisah dari UU MD3. Lebih dari itu, sebagai sebuah lembaga yang kedudukannya fundamental, MPR perlu diatur dengan UU tersendiri agar dalam

menjalankan tugas dan kewenangannya lebih komprehensif dan lebih fokus.

Pandangan yang lain menilai tidak terdapat urgensi MPR diatur dengan UU tersendiri mengingat keberadaan UU MD3 telah cukup melegitimasi kelembagaan MPR secara yuridis formal. Walaupun UU tersendiri dibuat maka hal yang pertama dilakukan adalah menyiapkan desain kelembagaan MPR dalam kaitannya dengan hubungan DPR dan DPD yang anggotanya juga sekaligus anggota MPR.

4. Penguatan DPD

Anggota DPD sekaligus juga anggota MPR dari unsur wakil daerah sebagaimana anggota DPR sebagai wakil rakyat dari partai politik. Dalam struktur ketatanegaraan Indonesia DPD tidak memiliki mandat membentuk UU sebagaimana mandat DPR. Namun, demikian DPD memiliki tugas-tugas setingkat konstitusi. Namun sebelum penguatan DPD, perlu terlebih dahulu disepakati desain kelembagaan DPD. Dalam hal ini, perlu disusun simulasinya apakah mengikuti model Amerika atau Eropa Timur. Model Amerika, DPR dan Senat membahas UU. Sedangkan Kongres berfungsi sebagai forum bersama Senat dan DPR. Sedangkan model kedua, yaitu Model Eropa Timur, dimana DPR membahas UU namun sebelum diserahkan ke presiden, draft UU

diserahkan ke Dewan Federasi (DPD) untuk dilakukan penyempurnaan.

Pada level keterwakilan muncul diskursus tentang sejauhmana anggota DPD telah benar-benar mewakili daerahnya. Ada beberapa alasan munculnya skeptisime demikian. Pertama, dalam rekrutmen anggota DPD, pengaruh partai politik masih cukup kuat sebagai sumber legitimasi politik anggota DPD. Pada tataran lain, anggota DPD sendiri tidak tampak membangun link dengan Pemda yang kepentingannya diwakili di parlemen.

5. Kekuasaan Eksekutif

Wacana tentang kekuasaan eksekutif menampilkan diskusi isu-isu yang dinilai krusial seperti urgensi UU tersendiri yang mengatur lembaga kepresidenan, termasuk mendefinisikan peran wakil presiden. Selain itu, isu yang juga memantik perdebatan adalah mekanisme pemberhentian presiden yang melibatkan keputusan MK. Ketiga, tentu saja yang menarik banyak perhatian di kalangan pemerhati politik adalah isu *presidential threshold* karena terkait dengan syarat pengajuan calon presiden oleh partai.

Sebagian kalangan pemerhati hukum tatanegara berpandangan presiden sebagai lembaga negara sudah saatnya memiliki undang-undang tersendiri yang

berfungsi antara lain menjelaskan pasal-pasal dalam UUD yang menuntut pengaturan pada tingkat pelaksanaan. Termasuk dalam hal ini pasal terkait penetapan keadaan bahaya oleh presiden sebagaimana diatur pada Pasal 12 UU NRI Tahun 1945. Selain itu, UU kepresidenan juga berfungsi mendefinisikan peran Wakil Presiden yang khusus selain sebagai pengganti presiden apabila berhalangan. Pada masa Orde Baru, Presiden Suharto memberikan peran khusus kepada wakil presiden dalam pengawasan pelaksanaan program-program pemerintahan di bawah presiden.

Isu kedua yang muncul dalam diskursus adalah mekanisme pemberhentian presiden. Ada beberapa pemerhati yang mempertanyakan mekanisme pemberhentian presiden sebagaimana diatur dalam UUD dimana keputusan hukum MK yang menyatakan presiden melanggar hukum, sesuai Pasal 7A Ayat UUD NRI Tahun 1945, tidak berkekuatan hukum tetap. Pasalnya, MPR atas usulan DPR (Pasal 7 Ayat (6) dan (7)) dapat saja menganulir keputusan MK tersebut. Namun, sebagian ahli menilai pemberhentian presiden adalah keputusan politik karena presiden dipilih melalui mekanisme politik, maka pemberhentiannya pun dilaksanakan dalam mekanisme pengambilan keputusan politik. Meskipun demikian, agar MPR tidak bertindak semata-mata atas dasar politik, UUD

memandatkan ditempuhnya mekanisme hukum yang menilai apakah secara hukum presiden telah melanggar hukum. Posisi MPR dianggap representatif untuk menjadi forum pengambilan keputusan mengenai isu fundamental karena di MPR terdapat anggota DPR dan DPD, sehingga dimungkinkan *check and balances*, sebelum MPR mengambil keputusan politik.

6. Presidential Threshold

Isu *presidential threshold* selalu memunculkan diperdebatkan khususnya menjelang pemilihan presiden. *Presidential Threshold* merupakan ambang batas perolehan suara yang harus diperoleh oleh partai politik dalam suatu pemilu untuk dapat mengajukan calon presiden dan wakil presiden. UUD sendiri tidak mengatur syarat ambang batas dalam pencalonan presiden namun yang menjadi oroginal intent Pasal 6A Ayat (2) pasangan calon presiden dan wakil presiden diusulkan oleh partai atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum. Sedangkan UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang pemilu mengatur lebih jauh syarat partai atau gabungan partai politik yang boleh mengusung pasangan capres dan cawapres harus memiliki 20% kuris di DPR atau 25% suara sah di level nasional.

Beberapa komentator politik menilai penerapan sistem

ambang dapat merusak sistem demokrasi karena terkesan sebagai upaya membatasi agar pertarungan politik di Pilpres hanya akan menghadirkan dua pasangan calon. Dampaknya, kebijakan tersebut dapat membatasi tampilnya lebih banyak lagi calon-calon pemimpin nasional yang kredibel dalam kompetisi pilpres. Selain itu, kebijakan ambang batas yang hanya akan melahirkan dua pasangan calon dapat berpotensi menimbulkan polarisasi politik yang tajam dan potensi konflik sosial yang ikut terbelah mengikuti keterbelahan politik. Atas dasar itu sebagian kalangan mengusulkan agar regulasi tersebut diperbaiki dan kembali ke regulasi seperti pada Pemilu 2014. Namun putusan MK dalam menyikapi judicial review terkait dengan UU NO 7 tahun 2017 menghendaki *presidential threshold* dikembalikan ke pembuat UU, yaitu DPR.

D. Metodologi

1. Pendekatan

Pendekatan survei ini mengkombinasikan antara pendekatan kuantitatif dengan pendekatan kualitatif. Pendekatan kuantitatif dengan survei opini terhadap para ahli (*expert*) yang memiliki ketokohan, keahlian, minat studi hukum ketatanegaraan khususnya tentang UUD NRI Tahun 1945. Pendekatan kualitatif dengan melakukan studi literatur, wawancara mendalam

terhadap pimpinan MPR RI, Pimpinan Badan MPR dan pejabat terkait seperti Sekjen, Kepala Biro Pusat Pengkajian MPR dan Kepala Biro Persidangan dan Sosialisasi. Penggabungan kedua metodologi pengumpulan data ini dimaksudkan untuk menggali secara mendalam informasi dan fakta-fakta penting tentang "Evaluasi Pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia". Mengkombinasikan kedua metodologi ini juga dimaksudkan untuk memetakan pendapat para ahli (*expert*) dan menggali lebih dalam faktor-faktor yang ikut mempengaruhi persepsi dan perilaku yang dipetakan melalui survei. Hasil survei pendapat para ahli (*expert*) dianalisis secara kuantitatif dan diperkuat dengan hasil wawancara mendalam.

Pendekatan kuantitatif dilakukan dengan survei para ahli hukum tata negara terhadap 300 responden yang terdiri dari Guru Besar (Prof.), Doktor, Dosen dan Mahasiswa hukum tata negara dari 77 universitas yang memiliki program studi atau jurusan Hukum Tata Negara yang terakreditasi A di 21 Provinsi. Pendekatan kualitatif dengan wawancara mendalam kurang lebih 25 orang pimpinan MPR RI dan pimpinan badan di MPR RI serta pejabat terkait yang terlibat dalam kajian sistem ketatanegaraan dan sosialisasi Empat Pilar MPR. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat dalam pendekatan dan metodologi dalam tabel di bawah ini.

Tabel 1
Pendekatan dan Metodologi Survei

No	Pendekatan	Jumlah	Lokasi
1.	Pendekatan kuantitatif dengan Survei para ahli	300 Responden terdiri dari (Prof./Dr./Dosen ahli/mahasiswa hukum tata negara)	300 responden dari 77 universitas yang memiliki program studi atau jurusan Hukum Tata Negara yang terakreditasi A di 21 Provinsi
2.	Pendekatan kualitatif dengan wawancara mendalam	25 orang Pimpinan MPR RI dan Pimpinan Badan di MPR RI serta pejabat terkait yang terlibat dalam kajian sistem ketatanegaraan dan sosialisasi empat pilar MPR.	MPR RI

2. Studi Literatur

Dalam survei ini studi literatur dilakukan dalam rangka untuk mendapatkan berbagai aspek dan variabel yang akan dianalisis terkait dengan topik survei ini. Studi ini melakukan review terhadap berbagai literatur misalnya penelitian sejenis yang telah dilakukan sebelumnya. Literatur utama yang lain adalah kepustakaan yang terkait dengan masalah yang dikaji, termasuk di dalamnya data yang diperoleh dari buku-buku, jurnal

dan media cetak. Sebagaimana penelitian lapangan pada umumnya, literatur yang dikaji terbatas pada menyediakan informasi mengenai konteks yang jelas tentang UUD NRI Tahun 1945 khususnya bab 1, bab 2 dan bab 3.

3. Wawancara Mendalam

Wawancara mendalam adalah satu metode riset yang dimaksudkan untuk menelusuri secara lebih jauh epifenomena yang terungkap melalui pengamatan, hasil survei ataupun data-data sekunder. Wawancara mendalam dalam studi ini menelusuri pandangan seseorang narasumber yang dipandang memiliki pengetahuan yang cukup mendalam tentang UUD NRI Tahun 1945 khususnya bab 1, bab 2 dan bab 3. Wawancara mendalam dilakukan kurang lebih terhadap 25 orang pimpinan MPR RI, dan Pimpinan Badan di MPR RI, serta pejabat terkait yang terlibat dalam sosialisasi empat pilar dan kajian sistem ketatanegaraan di MPR RI.

Dalam riset ini, wawancara mendalam dilakukan untuk mendalami fenomena yang diperoleh dari hasil survei. Pendalaman ini sebagian besar untuk menjawab pertanyaan mengapa atas suatu peristiwa apa (peristiwa atau fenomena tertentu). Pendalaman ini sekaligus dapat menjadi semacam analisis terhadap fenomena yang dimaksud.

Metode yang digunakan untuk menganalisis hasil wawancara mendalam dilakukan dengan cara membuat kategori atas jawaban narasumber. Jawaban yang sama dikelompokkan pada kategori yang sama. Dengan demikian, akan diperoleh perspektif yang sama dan yang berbeda antara satu narasumber dengan narasumber yang lain. Dalam penyajian hasil laporan riset, beberapa pernyataan narasumber dapat dikutip untuk mempertegas analisis.

4. Survei Ahli (*Expert*)

a. Populasi dan Representasi

Sebagaimana tujuan dari survei ini, survei dimaksudkan untuk merepresentasi pendapat ahli (*expert*) tentang Pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia dan Praktik Kehidupan Berbangsa dan Bernegara, serta implementasi dalam peraturan perundang-undangan. Survei ini merepresentasi opini dan sikap para ahli hukum tata negara yang terdiri dari Guru Besar/Profesor, Doktor, Dosen, dan Mahasiswa di Universitas yang memiliki program studi ilmu hukum tata negara dengan akreditasi A. Hasil survei ini diharapkan mewakili subjek. Berdasarkan harapan ini, survei dilakukan melalui memilih semua responden dengan metode

non probabilitas (*non random survey*). Dengan demikian, populasi survei adalah para ahli hukum tata negara dari berbagai ragam kampus yang memiliki program studi ilmu hukum dengan akreditasi nilai A. Secara implisit dapat dikatakan bahwa unit analisis survei ini adalah individu ahli, bukan kelembagaan.

b. Sampel dan Penentuan Responden

Responden yang ditetapkan oleh survei ini adalah para ahli hukum tata negara di 77 universitas atau perguruan tinggi yang memiliki program studi ilmu hukum khususnya hukum tata negara yang terakreditasi A. Dalam survei ini jumlah responden ditentukan sebanyak 300 orang ahli hukum tata negara yang tersebar di 21 provinsi di 77 universitas/perguruan tinggi baik negeri maupun swasta. Distribusi jumlah sampel berdasarkan provinsi disesuaikan dengan seberapa banyak universitas atau perguruan tinggi hukum tata negara yang terakreditasi A. Berdasarkan akreditasi di BAN-PT ada 51 universitas/perguruan tinggi yang memiliki hukum tata negara dengan akreditasi A, selain itu ada universitas/perguruan tinggi ilmu hukum yang terakreditasi A. Di setiap universitas/perguruan tinggi yang ilmu hukum tata negaranya terakreditasi A jumlah responden sebanyak 5 orang ahli yang terdiri dari Profesor, Doktor, Dosen dan Mahasiswa hukum

tata negara. Sementara universitas/ perguruan tinggi ilmu hukum yang terakreditasi A terdiri dari 2 responden yaitu Dosen Hukum Tata Negara dan mahasiswa. Karena ada 9 universitas Muhammadiyah yang menjadi sampel dalam survei ini, maka di universitas muhammadiyah jumlah respondennya berbeda 5 responden di 5 universitas dan 4 responden di 3 universitas. Hal ini dilakukan dalam rangka supaya lebih menyebar dan lebih representatif.

Agar dapat merepresentasi opini Ahli Hukum Tata Negara, responden (sampel) dalam survei ini dipilih secara tidak acak (*non probability sampling*). Cara penentuan responden terpilih pada setiap universitas/ perguruan Tinggi dilakukan dengan metode *snow ball*. Dalam metode ini pewawancara mencari calon responden berdasarkan informasi awal yang ada di universitas/ perguruan tinggi di wilayah kerjanya. Responden yang telah berhasil diwawancarai kemudian dimintai informasi untuk memperoleh calon responden lainnya demikian seterusnya hingga mencapai target yang telah ditetapkan. Responden sampel ini memilih secara purposive terhadap ahli hukum tata negara yang terdiri dari unsur di bawah ini:

Tabel 2
Kategori Responden

No	Kategori Responden	Jumlah
1.	Guru Besar/Profesor	33
2.	Dosen	191
3.	Mahasiswa	76

Dari 300 responden ahli hukum tata negara didistribusikan kepada universitas/ perguruan tinggi yang tergambar dalam tabel di bawah ini:

Tabel 3
Distribusi Responden berdasarkan Universitas

No.	Universitas	Program Studi	Kreditasi	Provinsi	Total
1	Universitas Syiah Kuala	Ilmu Hukum	A	Aceh	2
2	Universitas Pendidikan Nasional	Ilmu Hukum	A	Bali	2
3	Universitas Udayana	Ilmu Hukum	A	Bali	5
4	Universitas Maharaswati Denpasar	Ilmu Hukum	A	Bali	2
5	Universitas Ngurah Rai	Ilmu Hukum	A	Bali	2
6	Universitas Warmadewa	Ilmu Hukum	A	Bali	1
7	Universitas Bengkulu	Hukum	A	Bengkulu	5
8	UIN Syarif Hidayatullah Jakarta	Hukum Tata Negara	A	Jakarta	5
9	Universitas Bina Nusantara	Ilmu Hukum	A	Jakarta	2
10	Universitas Kristen Indonesia	Ilmu Hukum	A	Jakarta	5
11	Universitas Jayabaya	Ilmu Hukum	A	Jakarta	2
12	Universitas Indonesia	Ilmu Hukum	A	Jakarta	5
13	Universitas Pancasila	Ilmu Hukum	A	Jakarta	2
14	Universitas Tarumanagara	Ilmu Hukum	A	Jakarta	5
15	Universitas Muhammadiyah Jakarta	Ilmu Hukum	A	Jakarta	5
16	Universitas Trisakti	Ilmu Hukum	A	Jakarta	5
17	Universitas Jambi	Ilmu Hukum	A	Jambi	2
18	Universitas Katolik Parahyangan	Ilmu Hukum	A	Jawa Barat	2
19	Universitas Presiden	Ilmu Hukum	A	Jawa Barat	5
20	Universitas Suryakencana	Ilmu Hukum	A	Jawa Barat	2

No.	Universitas	Program Studi	Kreditasi	Provinsi	Total
21	Universitas Pakuan	Ilmu Hukum	A	Jawa Barat	5
22	UIN Sunan Gunung Djati Bandung	Hukum Tata Negara	A	Jawa Barat	5
23	Universitas Swadaya Gunung Djati	Ilmu Hukum	A	Jawa Barat	2
24	Universitas Padjadjaran	Ilmu Hukum	A	Jawa Barat	5
25	Universitas Pasundan	Ilmu Hukum	A	Jawa Barat	5
26	Universitas Islam Bandung	Ilmu Hukum	A	Jawa Barat	5
27	Sekolah Tinggi Hukum Bandung	Ilmu Hukum	A	Jawa Barat	2
28	Universitas Islam Sultan Agung	Ilmu Hukum	A	Jawa Tengah	5
29	Universitas Muhammadiyah Magelang	Ilmu Hukum	A	Jawa Tengah	4
30	Universitas Pancasila Tegal	Ilmu Hukum	A	Jawa Tengah	2
31	Universitas Diponegoro	Ilmu Hukum	A	Jawa Tengah	5
32	Universitas Sebelas Maret	Ilmu Hukum	A	Jawa Tengah	5
33	Universitas Semarang	Ilmu Hukum	A	Jawa Tengah	5
34	Universitas Kristen Satya Wacana	Ilmu Hukum	A	Jawa Tengah	2
35	Universitas Katolik Soegijapranata	Ilmu Hukum	A	Jawa Tengah	2
36	Universitas Negeri Semarang	Ilmu Hukum	A	Jawa Tengah	5
37	Universitas Jenderal Soedirman	Hukum	A	Jawa Tengah	5
38	Universitas Muhammadiyah Surakarta	Ilmu Hukum	A	Jawa Tengah	5
39	Universitas Wijaya Kusuma Surabaya	Ilmu Hukum	A	Jawa Timur	5
40	Universitas Merdeka Malang	Ilmu Hukum	A	Jawa Timur	2

No.	Universitas	Program Studi	Akreditasi	Provinsi	Total
41	Universitas Pelita Harapan Surabaya	Ilmu Hukum	A	Jawa Timur	2
42	Universitas Wiraraja	Ilmu Hukum	A	Jawa Timur	2
43	Universitas Brawijaya	Ilmu Hukum	A	Jawa Timur	5
44	Universitas 17 Agustus 1945 Semarang	Hukum	A	Jawa Timur	2
45	Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya	Ilmu Hukum	A	Jawa Timur	5
46	Universitas Airlangga	Ilmu Hukum	A	Jawa Timur	5
47	Universitas Hang Tuah	Ilmu Hukum	A	Jawa Timur	2
48	Universitas Surabaya	Ilmu Hukum	A	Jawa Timur	5
49	Universitas Muhammadiyah Malang	Hukum	A	Jawa Timur	5
50	Universitas Islam Malang	Ilmu Hukum	A	Jawa Timur	2
51	Universitas Tanjungpura	Ilmu Hukum	A	Kalimantan Barat	5
52	Universitas Panca Bhakti	Ilmu Hukum	A	Kalimantan Barat	2
53	Universitas Internasional Batam	Ilmu Hukum	A	Kepulauan Riau	2
54	Universitas Bandar Lampung	Ilmu Hukum	A	Lampung	5
55	UIN Raden Intan Lampung	Hukum Tata Negara	A	Lampung	5
56	Universitas Muhammadiyah Metro	Hukum	A	Lampung	2
57	Universitas Lampung	Ilmu Hukum	A	Lampung	5
58	Universitas Pattimura	Ilmu Hukum	A	Maluku	5
59	Universitas Khairun	Ilmu Hukum	A	Maluku Utara	5

No.	Universitas	Program Studi	Akreditasi	Provinsi	Total
60	Universitas Mataram	Ilmu Hukum	A	NTB	5
61	Universitas Islam Riau	Ilmu Hukum	A	Riau	5
62	Universitas Syarif Qasyim Riau	Ilmu Hukum	A	Riau	2
63	Universitas Muslim Indonesia	Ilmu Hukum	A	Sulawesi Selatan	5
64	Universitas Hasanuddin	Ilmu Hukum	A	Sulawesi Selatan	5
65	Universitas Muhammadiyah Kendari	Ilmu Hukum	A	Sulawesi Tenggara	5
66	Universitas Andalas	Ilmu Hukum	A	Sumatera Barat	5
67	Universitas Muhammadiyah Palembang	Ilmu Hukum	A	Sumatera Selatan	4
68	Universitas Sriwijaya	Ilmu Hukum	A	Sumatera Selatan	5
69	Universitas Muhammadiyah Sumut	Ilmu Hukum	A	Sumatera Utara	4
70	Universitas Sumatera Utara	Ilmu Hukum	A	Sumatera Utara	5
71	Universitas Janabadra	Ilmu Hukum	A	DI Yogyakarta	5
72	UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta	Hukum Tata Negara	A	DI Yogyakarta	5
73	Universitas Atma Jaya Yogyakarta	Hukum	A	DI Yogyakarta	5
74	Universitas Gadjah Mada	Hukum	A	DI Yogyakarta	5
75	Universitas Muhammadiyah Yogyakarta	Hukum	A	DI Yogyakarta	5
76	Universitas Ahmad Dahlan	Ilmu Hukum	A	DI Yogyakarta	2
77	Universitas Islam Indonesia	Ilmu Hukum	A	DI Yogyakarta	5

a. Metode Pengumpulan Data

Data survei dikumpulkan dengan cara melakukan wawancara secara online (Zoom, WA dan Telpon) terhadap responden terpilih. Wawancara menggunakan kuesioner yang ditulis dengan urutan pertanyaan sekuensial. Dengan kata lain, pengumpulan data dilakukan secara terstruktur (*structured interview*). Wawancara dilakukan oleh sejumlah *interviewer*. Agar tidak menimbulkan bias, mereka dilatih terlebih dahulu selama satu hari. Materi latihan antara lain memahami maksud dan tujuan survei, keterampilan memilih responden dan memahami setiap pertanyaan dalam kuesioner.

b. Quality Control

Quality control dilakukan agar data yang diperoleh dari hasil wawancara dapat dijamin reliabilitas dan validitasnya. Kepastian ini diperlukan mengingat, dalam pelaksanaannya, survei melibatkan banyak orang dari peneliti, asisten peneliti hingga *interviewer*. Prinsip dari *quality control* setidaknya ada dua; pertama memastikan data diperoleh secara benar, kedua semua elemen (orang) yang terlibat dalam survei memiliki pemahaman yang sama atas tujuan dan instrumen survei. Aspek yang dikontrol antara lain:

- a. Kuesioner, dengan cara melakukan pre test, terutama untuk melihat reliabilitas pertanyaan terhadap satu konstruk tertentu.
- b. *Interviewer*, dilakukan melalui rekrutmen (menyeleksi mereka yang *qualified*) dan dengan cara melatih selama satu hari
- c. Kebenaran data, dilakukan melalui *spotcheck*, yakni mengecek kembali 10% dari kuesioner yang telah diwawancarakan. Pengecekan dengan cara mendatangi kembali responden untuk memastikan apakah wawancara dilakukan dengan proses yang benar atau tidak.

c. Analisis

Ada dua aspek analisis yang digunakan dalam memperlakukan data survei: *Pertama*, analisis kecenderungan atas indikator tertentu. Analisis ini dilakukan dengan cara memperbandingkan proporsi antara satu value dengan value yang lain. *Kedua*, analisis perbandingan antar variabel. Analisis ini dilakukan dengan cara meng-*crostabulasi* dua variabel. Dengan metode analisis ini diperoleh informasi perbedaan antara satu variabel dengan variabel yang lain. Adapun instrumen yang digunakan untuk mengolah data adalah *soft ware* SPSS. *Soft ware* ini sangat praktis dan dapat mengolah data secara cepat.

E. Lokasi dan Jadwal Survei

Lokasi kegiatan survei Ahli (*Expert*) Hukum Tata Negara ini diselenggarakan di 77 universitas di 21 provinsi di Indonesia khususnya universitas yang memiliki program studi atau jurusan Hukum Tata Negara yang terakreditasi A. Kegiatan survei ini dilakukan dalam kurun waktu 90 (sembilan puluh) hari kalender terhitung sejak persetujuan resmi kegiatan ini. Jadwal kegiatan disusun oleh pelaksana survei ini setidaknya mencakup aspek:

Tabel 4
Time Line Survei

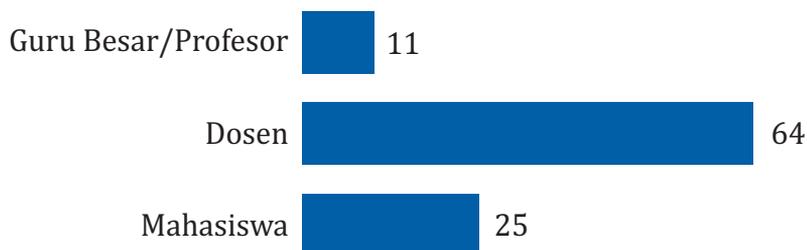
NO	AKTIVITAS	September				Oktober				November										
		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4							
	PERENCANAAN																			
1.	SPK Penelitian	■																		
2.	Literatur review		■																	
3.	Workshop Desain Survei <i>Expert</i>		■																	
4.	Workshop Pembuatan Kuesioner & Panduan Wawancara Mendalam		■																	
5.	Workshop Finalisasi Kuesioner & Panduan Wawancara Mendalam			■																
6.	Rekrutmen Interviewer			■																
	PELAKSANAAN KEGIATAN																			
1.	Training Interviewer				■															
2.	Wawancara terstruktur terhadap <i>Expert</i>				■															
3.	Wawancara mendalam (<i>in-depth interview</i>)						■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
4.	<i>Spotcheck</i>																			
5.	Training entri data							■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
6.	Entri dan Transkrip Wawancara Mendalam																			
7.	<i>Cleansing dan Processing Data</i>												■	■	■	■	■	■	■	■
	PELAPORAN																			
1.	Workshop Temuan Survei													■	■	■	■	■	■	■
2.	Workshop Penulisan Survei																			
3.	Penulisan Laporan Hasil Survei																			
4.	Workshop Finalisasi Laporan Hasil Survei																			
5.	Penyerahan Laporan Hasil Survei																			

F. Responden Survei Ahli (*Expert*)

Hasil survei menunjukkan bahwa Survei ini berhasil melakukan wawancara kepada 300 responden ahli (expert) hukum tata negara di 21 provinsi yang tersebar di 77 universitas/ perguruan tinggi negeri maupun swasta yang memiliki program studi ilmu hukum khususnya hukum tata negara yang terakreditasi A. Ahli hukum tata negara yang berhasil diwawancara dalam survei ini terdiri dari kategori professor hukum tata negara (Guru Besar) sebanyak 11%, Dosen 64% dan mahasiswa 25%. Dosen Ahli Tata Negara mayoritas berpendidikan S3 dan bagian kecil berpendidikan S2. Sementara mahasiswa terdiri dari mahasiswa semester akhir strata 1 dan sebagian kecil mahasiswa pasca sarjana. Kategori ahli responden dapat dilihat dalam tabel 1 di bawah ini.

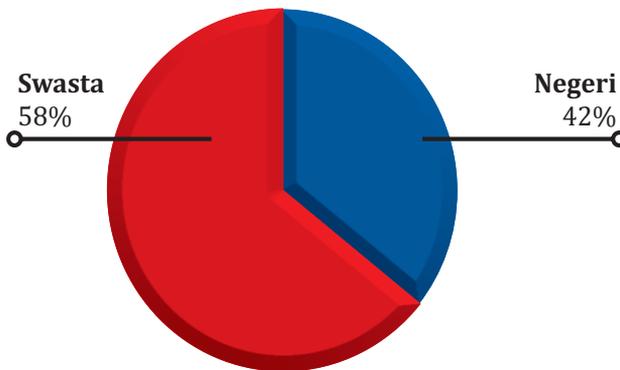
Grafik 1

Kategori Ahli Responden



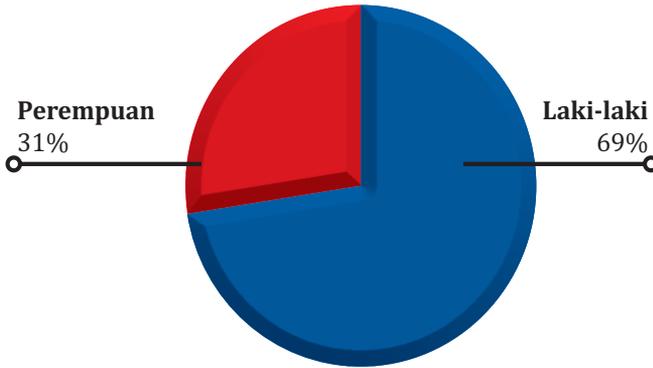
Para professor hukum tata negara (Guru Besar), Dosen dan mahasiswa yang menjadi responden survei ini tersebar di berbagai universitas/ perguruan tinggi baik negeri maupun swasta. Responden di Universitas/ perguruan tinggi negeri yang menjadi sampel dalam survei ini sebanyak 42% dan responden di Universitas/ perguruan tinggi swasta sebanyak 58%. Dengan demikian responden lebih banyak di universitas/ perguruan tinggi swasta dibandingkan negeri seperti yang tergambar dalam grafik 2 di bawah ini:

Grafik 2
Status Universitas/Perguruan Tinggi Responden



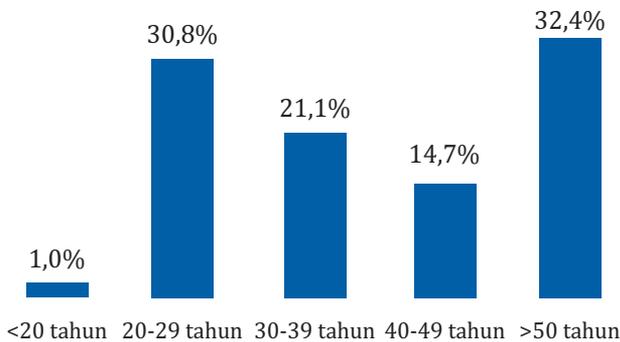
Dilihat dari jenis kelaminnya, survei ini berhasil melibatkan 69% responden laki-laki dan 31% responden perempuan. Data di bawah ini memperlihatkan bahwa responden laki-laki jauh lebih banyak dibandingkan dengan perempuan seperti yang tergambar dalam grafik 3 berikut.

Grafik 3
Jenis Kelamin Responden



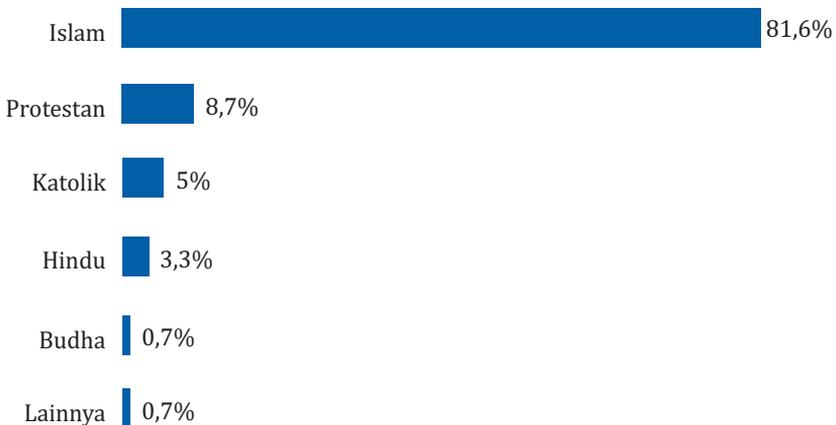
Dari segi usia, survei ini mengelompokkan usia responden dalam lima kategori, yaitu di bawah 20 tahun hanya 1%, usia dalam rentang 20 sampai dengan 29 tahun sebanyak 30,8%, usia antara 30 tahun sampai dengan 39 tahun sebanyak 21,1%, usia antara 40 tahun sampai dengan 49 tahun sebanyak 14,7%, dan usia 50 tahun ke atas sebanyak 32,4%. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat dalam grafik 4 di bawah ini.

Grafik 4
Usia Responden



Sebaran responden dilihat dari segi agama dapat menjangkau 5 agama di Indonesia. Sebagaimana besar responden beragama Islam sebanyak 81,6%, Protestan 8,7%, Katolik 5%, Hindu 3,3%, Budha 0,7% dan sisanya 0,7% lainnya yang mengaku penganut kepercayaan seperti yang tergambar dalam grafik 5 di bawah.

Grafik 5
Agama Responden



Endnote:

- ¹ Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran* (Mizan Pustaka, 2007); Moh Mahfud MD, *Perdebatan hukum tata negara pasca amandemen konstitusi* (LP3ES, 2007); Jimly Asshiddiqie, “Kemungkinan Perubahan Kelima UUD 1945” (Rapat Koordinasi di Kantor Menko Polkam, Jakarta, 2011).
- ² Indrayana, *Amandemen UUD 1945*.
- ³ Ma’ruf Cahyono, Wawancara Mendalam dengan Sekjend MPR RI tentang Evaluasi Pelaksanaan Undang Undang Dasar NRI Tahun 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Desember 2020.
- ⁴ antaranews.com, “Ketua DPR: amandemen UUD 1945 tidak saat ini,” Antara News, 1 Februari 2018, <https://www.antaraneews.com/berita/682440/ketua-dpr-amandemen-uud-1945-tidak-saat-ini>; antaranews.com, “Surya Paloh sebut amendemen UUD 45 perlu dikaji,” Antara News, 14 Agustus 2019, <https://www.antaraneews.com/berita/1011242/surya-paloh-sebut-amendemen-uud-45-perlu-dikaji>.
- ⁵ antaranews.com, “PDIP: Amendemen UUD 45 Ancam Eksistensi Negara Kesatuan RI,” Antara News, 16 Mei 2007, <https://www.antaraneews.com/berita/63033/pdip-amendemen-uud-45-ancam-eksistensi-negara-kesatuan-ri>.
- ⁶ Yana Indrawan, Wawancara Mendalam dengan Kepala Biro Pengkajian MPR RI tentang Evaluasi Pelaksanaan Undang Undang Dasar NRI Tahun 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Desember 2020.
- ⁷ “MPR Resmikan Pembentukan Badan Pengkajian,” hukumonline.com, 6 Juli 2015, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt559a5b77be097/mpr-resmikan-pembentukan-badan-pengkajian/>.
- ⁸ Badan Pengkajian MPR RI dan Lembaga Penelitian dan Pengabdian Masyarakat, Universitas Jenderal Soedarman, *Survei Nasional: Evaluasi Pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, ed. oleh Tomi Andana dan Siti Aminah (Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, 2018).
- ⁹ Badan Pengkajian MPR RI dan Pusat Studi Konstitusi dan Ketatapemerintahan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, *Laporan Akhir Kajian Akademik Evaluasi Pelaksanaan UUD NRI Tahun 1945: Bentuk dan Kedaulatan, Majelis Permusyawaratan Rakyat, dan Kekuasaan Pemerintahan Negara*, 2020.
- ¹⁰ Jimly Asshiddiqie, “Institut Peradaban dan Gagasan Penguatan Sistem Pemerintahan” (Peluncuran Institut Peradaban di Jakarta, Jakarta, 2012), http://www.jimly.com/makalah/namafile/123/SISTEM_PRESIDENTIL.pdf; Taufic Syahri Layn, “Politik Hukum mempertegas Sistem Presidensial dalam Perubahan UUD 1945” (Yogyakarta, Universitas Islam Indonesia (UII), 2014).
- ¹¹ Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Panduan Pemasarakatan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia* (Jakarta: Sekertariat Jendral MPR RI, 2012).

BAB II

NEGARA KESATUAN, KEDAULATAN RAKYAT, DAN NEGARA HUKUM

(BAB 1 UUD NRI TAHUN 1945)

Pada bagian ini akan dideskripsikan temuan hasil survei Pendapat Ahli (*Expert*) terkait Bab I UUD NRI Tahun 1945 yang terdiri dari tiga pasal. Bab 1 berisi tentang negara kesatuan, kedaulatan, dan negara hukum. Pada amendemen ketiga UUD NRI Tahun 1945 di tahun 2001, terjadi perubahan pada Pasal 1 Ayat (2) dan penambahan ayat (3). Pasal 1 Ayat (2) berubah menjadi “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Sedangkan Pasal 1 Ayat (3) berbunyi “Negara Indonesia adalah negara hukum.”

A. Negara Kesatuan

Bentuk negara kesatuan dinyatakan dalam Pasal 1 Ayat (1) yang berbunyi “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan,

yang berbentuk Republik.” Menurut ahli hukum tata negara ayat ini harus dikaitkan dengan Pasal 37 Ayat (5) UUD NRI 1945 yang berbunyi “Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.” Ini artinya pembentuk UUD 1945 tidak menghendaki bentuk NKRI diubah kecuali jika MPR mengubah ketentuan Pasal 37 UUD NRI 1945.¹

Pasal 1 Ayat (1) UUD NRI 1945 tersebut harus pula dikaitkan kembali dengan Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap UUD NRI 1945. Dalam pertimbangan hukumnya MK menyatakan bahwa pembentukan negara Indonesia adalah hasil sebuah kompromi yang menjadi kesepakatan nasional. Salah satu dari kesepakatan nasional tersebut adalah mempertahankan NKRI yang berbentuk republik sebagai bentuk negara sebagaimana yang ditegaskan dalam Pasal 1 Ayat (1) di atas. Prinsip NKRI dimuat lima kali dalam UUD 1945 yakni Pasal 1 Ayat (1), Pasal 18, Pasal 18B Ayat (2), Pasal 25A, dan Pasal 37 Ayat (5) UUD 1945. Jadi berkenaan dengan bentuk negara, NKRI secara konstitusional telah dinyatakan bersifat final.²

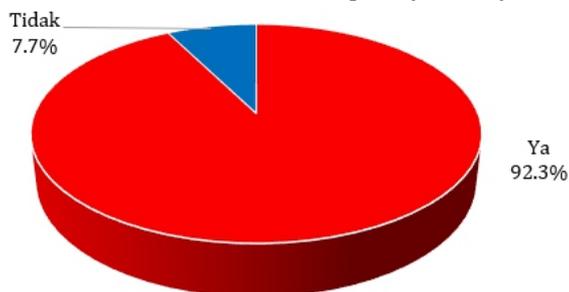
Meskipun demikian, Pakar Tata negara, Jimly Asshiddiqie, menilai rumusan Pasal 1 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 tersebut mempunyai kelemahan dalam hal pengertian “bentuk negara” yang tidak dibedakan dari pengertian

“bentuk pemerintahan”. Jika yang dibicarakan adalah bentuk negara maka yang dibahas adalah bentuk organ atau organisasi negara itu sebagai keseluruhan. Namun jika yang dibahas bukan bentuk organnya, melainkan bentuk penyelenggaraan pemerintahan atau bentuk penyelenggaraan kekuasaan maka istilah yang lebih tepat digunakan adalah “bentuk pemerintahan”.³

Dalam penelitian ini, para ahli (*expert*) secara khusus ditanyakan terkait dengan relevansi negara kesatuan bagi Indonesia saat ini dan di masa depan, peluang penyesuaian (amendemen) bentuk negara kesatuan, dan perbedaan pengaturannya lebih spesifik jika dibanding dan dikaitkan dengan bentuk pemerintahan negara. Mengenai relevansi negara kesatuan bagi Indonesia, hampir semua responden ahli (92,3%) menyatakan bahwa negara kesatuan masih relevan dengan perkembangan Indonesia hari ini dan masa depan (lihat Grafik 6 di bawah ini).

Grafik 6.

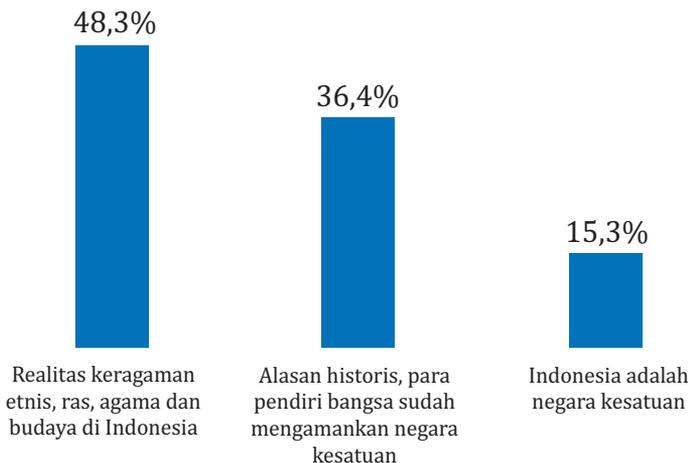
Relevansi Negara Kesatuan dengan Perkembangan Indonesia Hari Ini dan Masa Depan (n=300)



Dari 92,3% responden ahli di atas mayoritas menilai negara kesatuan masih relevan karena alasan realitas keragaman dan historis. Hampir separuh (48,3%) menekankan alasan karena Indonesia negara yang beragam secara etnis, ras, agama, dan budaya. Lebih dari sepertiga (36,4%) menjawab karena para pendiri negara sudah mengamanahkan negara kesatuan. Selebihnya menyebut karena Indonesia negara kepulauan (15,3%). Grafik 7 menunjukkan alasan-alasan para responden yang menjawab negara kesatuan masih relevan untuk Indonesia kini dan masa yang akan datang.

Grafik 7

Faktor-Faktor atau Argumentasi yang Menjadikan Bentuk Negara Kesatuan Relevan (n=280)



Sementara sepakat dengan prinsip negara kesatuan, para ahli berdebat tentang penerapannya dalam kerangka otonomi daerah. Sebagian menilai kebijakan-kebijakan pemerintah pusat hari ini bertendensi sentralistik. Menanggapi perdebatan ini, Tifatul Sembiring, anggota MPR yang sekaligus anggota Komisi VII DPR 2019-2024, menilai bahwa Pasal 1 Ayat (1) UUD NRI 1945 memang harus dikaitkan dengan prinsip pemerintahan daerah yang dimuat dalam Pasal 18 Ayat (1) UUD NRI 1945. Pasal 18 berbunyi bahwa “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 mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur Undang-Undang”. Tifatul menegaskan bahwa pada hakekatnya negara kesatuan bersifat tunggal, artinya hanya ada satu negara, tidak ada negara dalam negara. Namun demikian negara kesatuan Indonesia menganut sistem desentralisasi, dimana penyelenggaraan pemerintahan tidak hanya dilaksanakan oleh pemerintah pusat tapi juga oleh satuan pemerintahan daerah yang diberi kewenangan yang besar untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.⁴

Namun dalam konteks NKRI, Tifatul menegaskan bahwa pemerintah daerah harus mempertanggungjawabkan setiap pelaksanaan otonomi tersebut kepada pemerintah pusat. Hal itu bertujuan mengefektifkan pelaksanaan

hubungan kewenangan antara pusat dan daerah yang baik. Oleh karenanya pengawasan terhadap hal tersebut harus kuat, dimana Dewan Perwakilan Daerah harus berperan lebih aktif dalam mengawasi daerah, dan hubungannya dengan Pemerintah Pusat sebagaimana diatur Pasal 22D Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.⁵

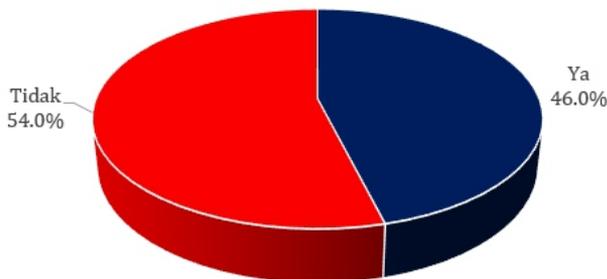
Senada dengan Tifatul, Lestari Moerdijat, Wakil Ketua MPR, menyebutkan bahwa jika kebijakan yang diambil pemerintah pusat dalam konteks negara kesatuan dianggap terlalu sentralistik sesungguhnya amatlah berlebihan. Menurutnya, daerah telah diberikan kewenangan untuk mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 18 Ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 dan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Bahkan dalam pelaksanaan penyerahan kewenangan dilaksanakan oleh organ pemerintah daerah, bukan oleh organ pusat (vertikal). Merupakan sebuah kewajiban bagi organ pemberi kewenangan (pusat) melakukan monitoring dan pengawasan agar efektivitas pemerintahan berjalan secara kondusif. Pengawasan bertujuan menilai apakah kewenangannya dipergunakan sebagaimana mestinya oleh penerima wewenang (dalam hal ini pemerintahan daerah) atau sebaliknya.⁶

Berbeda dengan pendapat kedua pimpinan MPR RI di atas, Fahira Idris, yang merupakan Wakil Ketua Dewan Perwakilan Daerah (DPD) mengkritik pelaksanaan desentralisasi. Menurutnya, kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah yang berlangsung di Indonesia masih setengah hati. Pada tingkat kerangka dasar, tegasnya, masih terdapat pola tak beraturan antara sentralisasi dan desentralisasi dalam menyusun paradigma otonomi daerah.⁷

Selain diskusi tentang relevansi negara kesatuan dengan otonomi daerah, para ahli juga ditanyakan tentang kemungkinan dilakukan perubahan bentuk negara kesatuan sebagaimana termaktub dalam Pasal 1 Ayat (1) UUD NRI 1945. Menyikapi pertanyaan ini para ahli cenderung terbelah antara setuju dan tidak setuju. Namun, mereka yang tidak setuju jumlahnya agak lebih banyak (54%) daripada yang setuju (46%), sebagaimana yang terlihat pada grafik 8 di bawah ini.

Grafik 8.

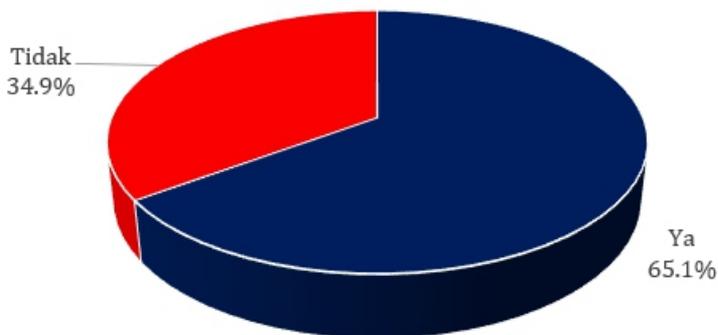
Kemungkinan Bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia
Dilakukan Perubahan (n =300)



Perbedaan persepsi ini dapat dimengerti karena terkait dengan perbedaan perspektif dalam menangkap pertanyaan di atas. Mereka yang tidak setuju tampaknya lebih mengacu kepada alasan normatif, sedangkan yang setuju berangkat dari fakta bahwa konstitusi pada dasarnya hasil kesepakatan obyektif rakyat Indonesia. Dalam menilai apakah norma konstitusi dapat menjamin dipertahankannya bentuk negara kesatuan, mayoritas justru mengatakan “dapat menjamin”. Sebagaimana ditunjukkan dalam grafik 9 di bawah ini, mayoritas para ahli (65,1%) menyatakan bahwa Pasal 37 Ayat (5) dapat dijadikan jaminan dipertahankannya bentuk negara kesatuan.

Grafik 9

Pasal 37 Ayat (5) Dapat Dijadikan Jaminan
Dipertahankannya Bentuk Negara Kesatuan (n=300)



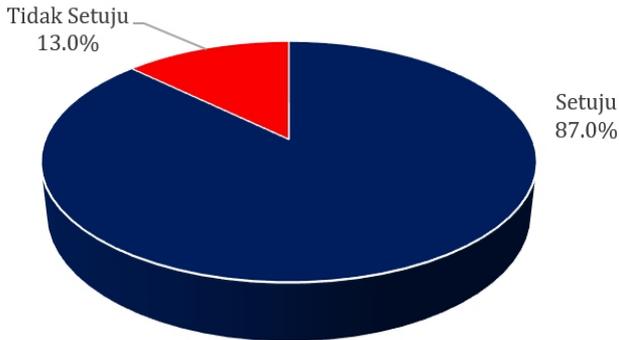
Terdapat perbedaan penggunaan nomenklatur negara kesatuan pada Pasal 1 Ayat (1) dengan Pasal 37 Ayat (5). Pasal 1 Ayat (1) berbunyi “negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik,” sedangkan Pasal 37

Ayat (5) berbunyi “Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.” Apakah perbedaan pemakaian nomenklatur bermakna inkonsistensi sehingga dapat menimbulkan perbedaan tafsir? Mayoritas responden (64%) menjawab tidak ada inkonsistensi pemakaian nomenklatur. Sedangkan sisanya (36%) menjawab terdapat inkonsistensi pemakaian nomenklatur. Bagi yang menjawab tidak ada inkonsistensi karena dalam kerangka konseptual ketatanegaraan istilah “kesatuan” lazim dipahami mengacu kepada bentuk negara, sedangkan istilah “republik” mengacu kepada bentuk pemerintahan. Namun bagi yang menjawab terdapat inkonsistensi beralasan bahwa penggunaan istilah yang tidak tegas dapat menyulitkan masyarakat umum memahami konteks dari masing-masing istilah.

Selanjutnya kepada yang menjawab terdapat inkonsistensi (36%) ditanyakan apakah perlu ada penyesuaian (amendemen) terhadap bunyi Pasal 1 Ayat (1). Sebagian (53%) menjawab perlu, sebagian lagi (47%) menjawab tidak perlu. Kepada mereka yang menjawab perlu, ditanyakan apakah mereka setuju bila Pasal 1 Ayat (1) dipecah menjadi 2 Ayat untuk membedakan dengan tegas bentuk negara dengan bentuk pemerintahan. Mayoritas (87%) menyatakan setuju, sebagaimana tergambar dalam grafik 10.

Grafik 10

Usulan Pasal 1 Ayat (1) Dipecah Menjadi 2 Ayat untuk Membedakan dengan Tegas Bentuk Negara dengan Bentuk Pemerintahan (n=57)

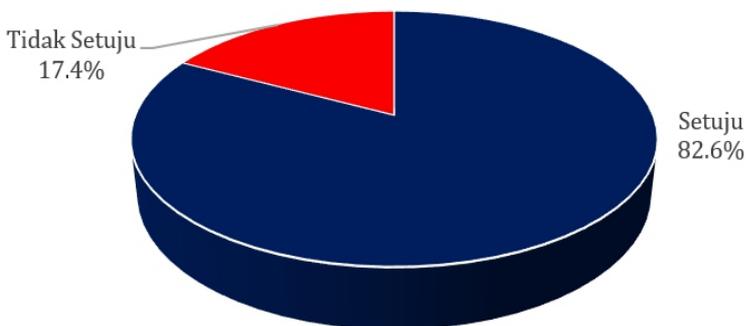


Dari 87% responden ahli yang menjawab setuju Pasal 1 Ayat (1) dipecah menjadi 2 ayat, diajukan pertanyaan usulan Pasal 1 Ayat (1) menjadi: “Bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah kesatuan.” Terhadap pertanyaan tersebut mayoritas responden yang khusus mendapatkan pertanyaan diatas (82,6%) menyatakan setuju dengan bunyi usulan Pasal 1 Ayat (1) tersebut (Lihat Grafik 11). Dan pertanyaan usulan lanjutan pecahan dari Pasal 1 adalah Pasal 1 Ayat (2) menjadi: “Bentuk Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah republik”. Tidak jauh berbeda dengan usulan Pasal 1 Ayat (1), mayoritas (87%) menerima usulan tersebut (Lihat Grafik 12). Namun, demikian perlu digarisbawahi, pendapat yang setuju dengan amendemen Pasal 1 Ayat (1) jumlahnya kurang dari 20% dari total responden, sedangkan yang setuju dengan usulan

perubahan seperti yang disampaikan di atas lebih sedikit lagi, yaitu kurang dari 15%.

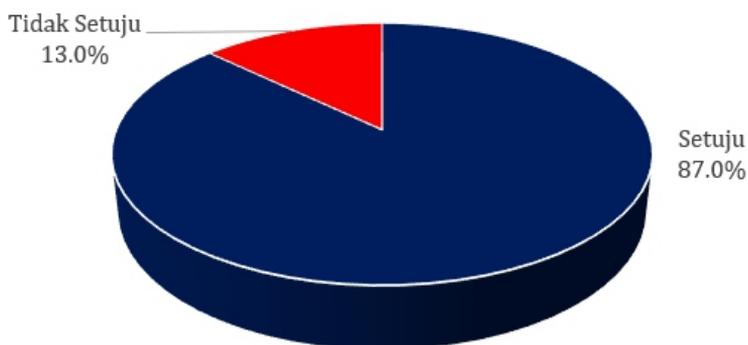
Grafik 11

Pasal 1 Ayat (1) Menjadi: “Bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah Kesatuan” (n=50)



Grafik 12

Pasal 1 Ayat (2) menjadi: “Bentuk Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah Republik” (N=50 dari total responden 300)



B. Kedaulatan Rakyat

Menurut Janedjri M. Gaffar, amendemen UUD 1945 telah membawa berbagai perubahan mendasar dalam praktik ketatanegaraan di Indonesia. Salah satu hasil perubahan UUD 1945 yang mendasar tersebut terdapat dalam Pasal 1 Ayat (2). Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa kedaulatan yang dianut dalam UUD 1945 adalah kedaulatan rakyat. Dari sisi pemahaman kedaulatan rakyat, kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat, yang dibatasi oleh kesepakatan bersama yang mereka tentukan sendiri secara bersama-sama. Kesepakatan tersebut dituangkan dalam aturan hukum yang berpuncak pada rumusan konstitusi sebagai produk kesepakatan tertinggi dari seluruh rakyat.⁸ Sebelum perubahan, kedaulatan rakyat dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Namun setelah amendemen, kedaulatan rakyat dilaksanakan menurut UUD, sehingga MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara, tapi menjadi salah satu lembaga negara yang posisinya setara dengan lembaga negara lainnya seperti DPR, DPD, Presiden, MK, MA, dsb.

Pertanyaannya, dari lembaga-lembaga negara yang ada siapa sebenarnya yang dianggap paling merepresentasikan kedaulatan rakyat? Mayoritas responden ahli menjawab bahwa secara berurutan DPR, MPR, DPD dan Presiden merupakan lembaga negara yang merepresentasikan kedaulatan rakyat. Hanya sebagian responden (kurang dari

60%) yang berpendapat bahwa secara berurutan MK, MA, BPK, dan KY juga merupakan lembaga negara yang merepresentasikan kedaulatan rakyat (Lihat Tabel 1 di bawah ini). Tampaknya perspektif keterwakilan dan keterpilihan oleh rakyat menjadi dasar para pakar tata negara menilai DPR, MPR, DPD dan Presiden sebagai cerminan dari kedaulatan rakyat. Sedangkan lembaga-lembaga yang disebut kedua (MK, MA, BPK, dan KY) dinilai tidak mencerminkan keterwakilan dan keterpilihan dari rakyat secara langsung.

Tabel 5

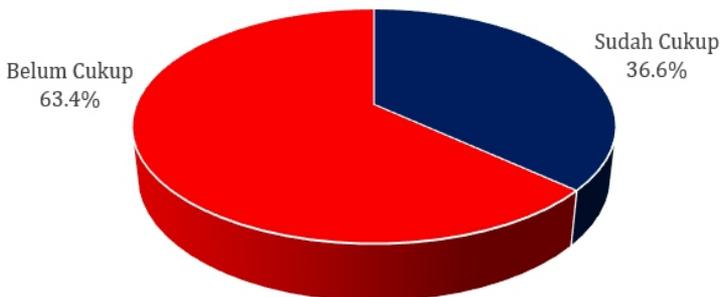
Pelaksana Sesungguhnya Kedaulatan Rakyat
Berdasarkan Interpretasi Pasal 1 Ayat (2) (n=300)

No	Pernyataan	Jawaban Responden	
		Ya	Tidak
1.	Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)	80,9%	19,1%
2.	Presiden	78,7%	21,3%
3.	Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)	87%	13%
4.	Dewan Perwakilan Daerah (DPD)	80,3%	19,7%
5.	Mahkamah Agung (MA)	54,2%	45,8%
6.	Mahkamah Konstitusi (MK)	58,2%	41,8%
7.	Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)	43,5%	56,5%
8.	Komisi Yudisial (KY)	42,3%	57,7%

Selain kelembagaan negara, ditanyakan juga sejumlah UU yang dipersepsikan mencerminkan pelaksanaan kedaulatan rakyat, yaitu UU No. 7 Tahun 17 tentang Pemilihan Umum (Pemilu); UU No. 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan (Ormas) dan UU No. 16 Tahun 17 tentang Penetapan Perppu No. 2 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan Menjadi UU; dan UU No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3). Mayoritas responden ahli (63,4%) menjawab bahwa ketiga UU tersebut belum cukup untuk mencerminkan pelaksanaan kedaulatan rakyat berdasarkan interpretasi Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Selebihnya (36,6%) menjawab sudah cukup.

Grafik 13

UU Pemilu, UU Ormas, dan UU MD3 Sudah Cukup
Mencerminkan Pelaksanaan Kedaulatan Rakyat (n=300)

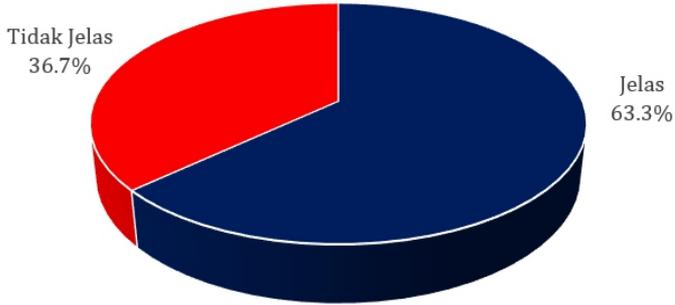


Terkait dengan subyek pelaksana kedaulatan rakyat, mayoritas responden (63,3%) menyatakan bahwa subyek

pelaksana kedaulatan rakyat sudah jelas, sedangkan sisanya (36,7%) menjawab tidak jelas.

Grafik 14

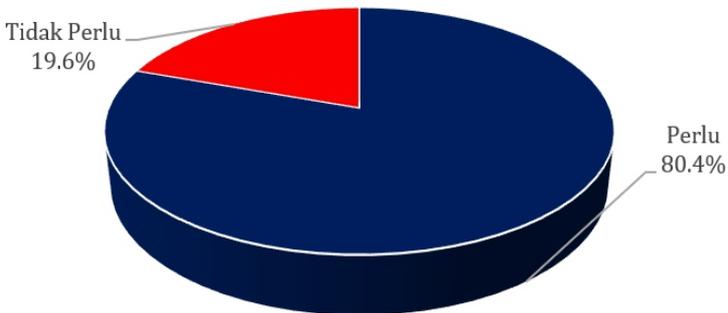
Kejelasan Subyek Pelaksana Kedaulatan Rakyat Berdasarkan Pasal 1 Ayat (2) (n=300)



Dari 36,7% responden ahli yang menjawab bahwa subyek pelaksana kedaulatan rakyat tidak jelas, cukup banyak (80,4%) yang menjawab bahwa subyek pelaksana kedaulatan rakyat perlu dinyatakan dalam UUD NRI Tahun 1945.

Grafik 15

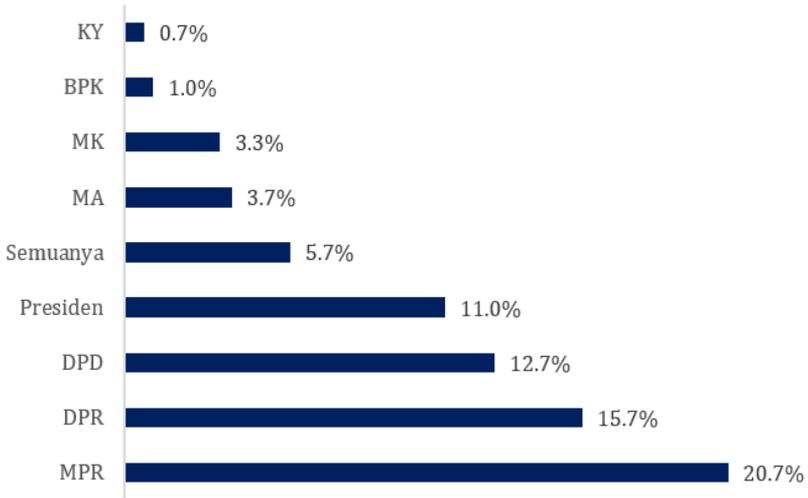
Subyek Kedaulatan Rakyat Perlu Dinyatakan dalam UUD (n=110)



Kepada 88 orang responden ahli yang menjawab setuju terhadap pertanyaan di atas juga ditanyakan lembaga negara mana saja (dari 8 lembaga negara) yang perlu disebutkan atau dimunculkan sebagai subyek pelaksana kedaulatan rakyat dalam UUD NRI Tahun 1945. 8 lembaga negara tersebut adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden, Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan Komisi Yudisial (KY). Jawabannya bersifat multiple response. Empat lembaga negara yang dinilai subyek kedaulatan negara yang perlu disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945 secara berturut-turut adalah MPR (20,7%), DPR (15,7%), DPD (12,7%), dan Presiden (11%). Namun demikian, harus dikatakan bahwa 20,7% (MPR) diambil dari pendapat 88 orang atau 29% dari total responden yang berjumlah 300 orang. Kalau dibagi kepada seluruh responden maka jumlah tersebut tidak lebih dari 6%.

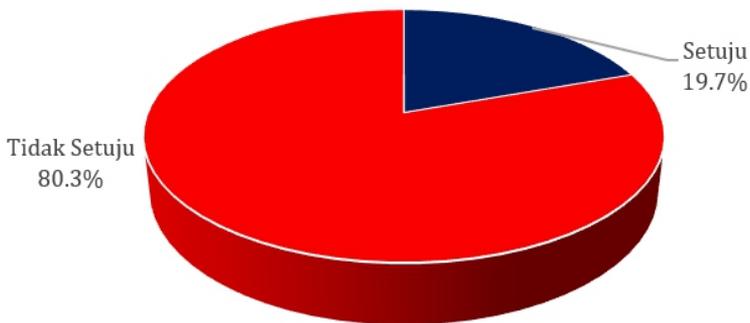
Grafik 16

Lembaga yang Perlu Dimunculkan sebagai Subyek Pelaksana Kedaulatan Rakyat (n=88)



Grafik 17.

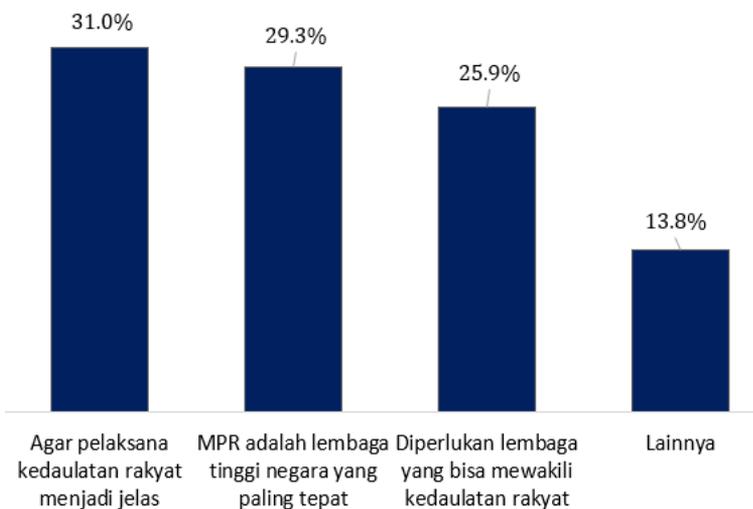
Jika Kedaulatan Rakyat Dikembalikan kepada Konsep Awal sebelum Amendemen UUD (Dilakukan Sepenuhnya oleh MPR) (n=300)



Para responden ahli yang setuju jika kedaulatan rakyat dikembalikan kepada konsep awal sebelum amendemen UUD (19,7%) mengungkapkan tiga alasan. Pertama, agar pelaksana kedaulatan rakyat menjadi jelas (31%), kedua, MPR adalah lembaga tinggi negara yang paling tepat merepresentasikan kedaulatan rakyat (29,3%), dan ketiga, diperlukan lembaga yang bisa mewakili kedaulatan rakyat (25,9%) (Lihat grafik 18). Selebihnya (13,8%) menjawab “lainnya”, yaitu butuh penyeimbang agar ada proses *check and balances*, dan agar tupoksi (tugas pokok dan fungsi) MPR jelas.

Grafik 18

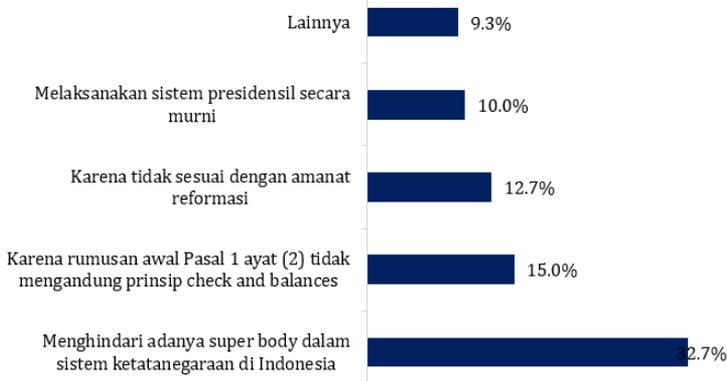
Alasan Setuju Jika Kedaulatan Rakyat Dikembalikan kepada Konsep Awal sebelum Amendemen UUD (Dilakukan Sepenuhnya oleh MPR) (n=59)



Mereka yang menyatakan tidak setuju (80,3%) mengedepankan beberapa alasan. *Pertama*, menghindari adanya *super body* dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia (32,7%); kedua, karena rumusan asal Pasal 1 Ayat (2) tidak mengandung prinsip *check and balances* (15%); tiga, karena tidak sesuai dengan amanat reformasi (12,7%); dan keempat, untuk melaksanakan sistem presidensiil secara murni (10%). Sisanya (9,3%) menjawab lainnya, yaitu menjamin supremasi konstitusi, perlu ada pembagian kekuasaan, supaya tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*), harus konsisten dengan sistem demokrasi perwakilan, hingga kekekhawatiran jika hal tersebut dilakukan maka MPR akan mereduksi kesepakatan bahwa kedaulatan tertinggi ada di tangan rakyat dan dengan demikian dapat berpengaruh kepada integritas lembaga perwakilan rakyat.

Grafik 19

Alasan Tidak Setuju Jika Kedaulatan Rakyat dikembalikan kepada Konsep Awal sebelum Amendemen UUD (Dilakukan Sepenuhnya oleh MPR) (n=241)



C. Negara Hukum

Pasal 1 Ayat (3) UUD NRI 1945 yang merupakan hasil perubahan ketiga (2001) berbunyi, “Negara Indonesia adalah negara hukum”.⁹ Menurut Bagir Manan (2004: 62), negara hukum yang dimaksud ialah negara yang menegakkan supremasi hukum untuk menegakkan kebenaran dan keadilan dan tidak ada kekuasaan yang tidak dipertanggungjawabkan (akuntabel). Paham negara hukum sebagaimana tercantum dalam ketentuan Pasal 1 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 berkaitan erat dengan paham negara kesejahteraan (*welfare state*) atau paham negara hukum materil sesuai dengan bunyi alinea keempat Pembukaan dan ketentuan Pasal 34 UUD NRI 1945.¹⁰

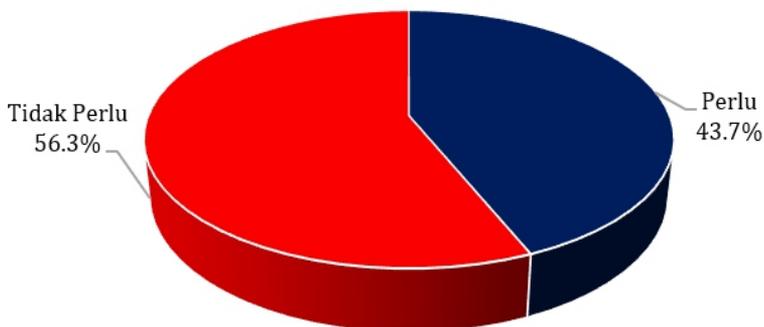
Terkait dengan konsep negara hukum, muncul pertanyaan bagaimana hubungan Pancasila dengan UUD NRI Tahun 1945 sementara di dalam UUD NRI Tahun 1945 nomenklatur “Pancasila sebagai Sumber dari Segala Sumber Hukum” tidak ditemukan dalam batang tubuh konstitusi. Ketentuan mengenai “Pancasila” sebagai sumber dari segala sumber hukum” justru terdapat dalam Undang-Undang yang kedudukannya secara hirarki berada di bawah UUD NRI Tahun 1945, yaitu di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (PPP). Pasal 2 UU tersebut menyebutkan “Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara”. Dalam penjelasan diuraikan bahwa

“Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan pembukaan UUD NRI Tahun 1945 alinea keempat yaitu Ketuhanan yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.

Pertanyaannya apakah perlu jika penegasan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum di Indonesia dicantumkan dalam UUD NRI Tahun 1945, khususnya dalam Pasal 1 Ayat (3)? Sebagian besar, walaupun mayoritas kecil, menjawab tidak perlu (56,3%). Sisanya (43,7%) menjawab perlu, sebagaimana dalam Grafik 20 di bawah ini.

Grafik 20

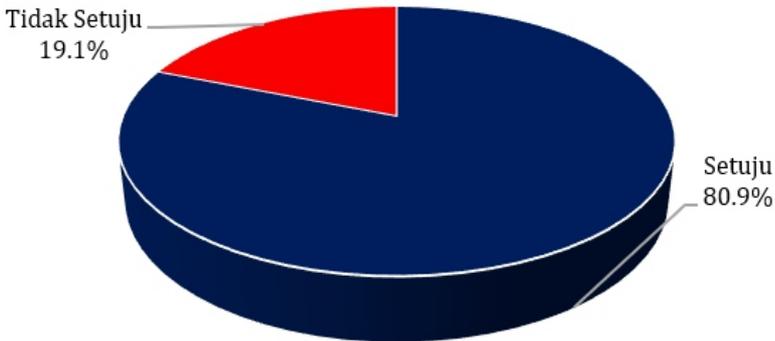
Penegasan bahwa Pancasila adalah Sumber dari Segala Sumber Hukum Dimasukkan ke dalam Pasal 1 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 (n=300)



Kepada mereka yang menjawab perlu (43,7%), diajukan dua pilihan usulan perubahan. *Pertama*, redaksi Pasal 1 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 diubah menjadi “Negara Indonesia adalah negara hukum, yang berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945”. *Kedua*, redaksi awal Pasal 1 Ayat (3) UUD NRI 1945 tetap, tapi ditambahkan satu ayat baru (yaitu Ayat 4) dengan bunyi “Sumber dari segala sumber hukum adalah Pancasila”. Yang memilih usulan perubahan pertama cukup banyak, yaitu 80,9% (lihat Grafik 21). Usulan perubahan pertama berbunyi, “Negara Indonesia adalah negara hukum, yang berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945”. Sedangkan yang memilih usulan perubahan kedua lebih sedikit, yaitu 61,5% (lihat Grafik 22). Pilihan kedua, Pasal 1 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 tetap, tapi ditambahkan satu ayat baru (Ayat 4) dengan bunyi “Sumber dari Segala Sumber Hukum adalah Pancasila”. Namun, perlu dicatat bahwa pendapat yang mendukung usulan perubahan dengan model pertama hanya disetujui oleh lebih sepertiga (35%) dari total responden. Sedangkan pendapat yang kedua didukung oleh lebih dari $\frac{1}{4}$ (26%) total responden yang berjumlah 300 orang.

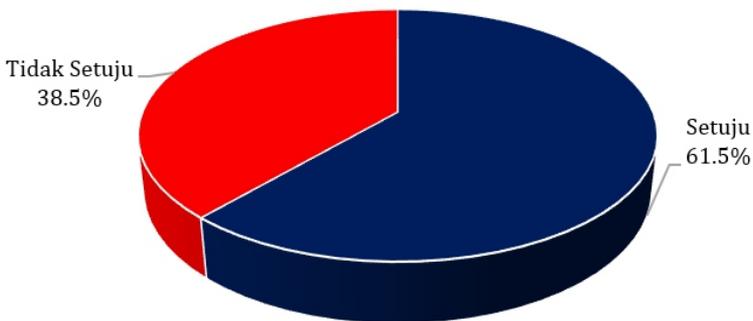
Grafik 21

Pasal 1 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 diubah menjadi: “Negara Indonesia adalah negara hukum, yang berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945” (n=131)



Grafik 22

Pasal 1 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 tetap, tapi Ditambahkan Satu Ayat Lagi (Ayat 4) dengan Bunyi “Sumber dari Segala Sumber Hukum adalah Pancasila” (n=169)



Para responden yang menjawab tidak setuju penegasan (n=115), mengajukan beberapa alasan (Lihat Grafik 23). Lebih dari separuhnya (53%) mengatakan bahwa semangat

Pancasila sebagai falsafah hidup berbangsa dan bernegara sudah tertuang dalam pembukaan UUD NRI 1945. Sedangkan lebih dari sepertiganya (36,5%) menjawab karena Pancasila sebagai norma dasar (*staatsfundamentalnorm*) merupakan landasan filsafat hukum, sehingga tidak perlu dirumuskan secara tegas dalam satu aturan hukum. Adapun sisanya (10,5%) dari mereka yang menjawab tidak perlu menilai bahwa hal tersebut dapat mereduksi makna Pancasila sebagai falsafah hidup berbangsa dan bernegara sebagai sebatas bentuk teori-teori hukum.

Grafik 23

Alasan Tidak Perlu Ada Penegasan bahwa Pancasila adalah Sumber dari Segala Sumber Hukum Dimasukkan ke dalam Pasal 1 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 (n=115)



Sebagaimana diketahui, ketentuan mengenai hierarki peraturan perundang-undangan tidak diatur di dalam UUD NRI 1945, melainkan hanya diatur di dalam Undang-

Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang secara hierarki berada di bawah UUD NRI Tahun 1945. Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tersebut menyebutkan bahwa Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

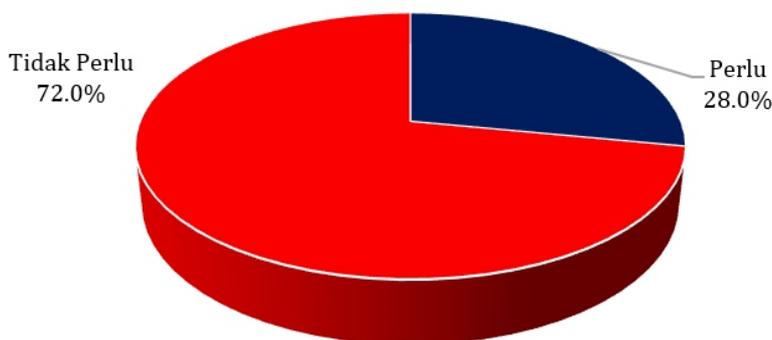
- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Di dalam Penjelasan Pasal 7 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tersebut, yang dimaksud dengan hierarki adalah penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa Peraturan Perundang-Undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi. Terkait dengan hal tersebut, para responden ahli diminta opininya mengenai apakah perlu materi urutan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana diatur pada UU No 12 Tahun 2011 di atas dimasukkan dalam UUD NRI Tahun 1945. Mayoritas (72%) tidak setuju kalau materi urutan Peraturan Perundang-

Undanguan dimasukkan ke dalam UUD NRI Tahun 1945. Sisanya (28%) menjawab setuju (Lihat Grafik 24 di bawah ini).

Grafik 24

Memasukkan Materi Urutan Peraturan Perundang-Undanguan dalam UUD NRI Tahun 1945 (n=300)



Dari 28% responden yang menjawab perlu, diminta mengajukan alasan. 42% responden menjawab untuk mempertegas posisi UUD NRI Tahun 1945 sebagai *staatgrundgesetz* dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Lebih dari 1/4 menjawab untuk memberikan kepastian hukum terkait peraturan perundang-undangan di Indonesia yang sesuai dengan semangat Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Kurang dari 1/4 menjawab bahwa secara logika hukum, seharusnya posisi UUD NRI Tahun 1945 sebagai norma dasar dan hukum tertinggi ditempatkan di Undang-Undang Dasar. Sisanya 5% menjawab lainnya yang mengacu kepada ide bahwa hal tersebut bisa berfungsi sebagai alat uji peraturan

perundang-undangan lainnya yang secara hierarkis di bawah UUD NRI Tahun 1945.

Grafik 25

Alasan Perlu Memasukkan Materi Urutan Peraturan Perundang-Undangan dalam UUD NRI Tahun 1945 (n=80)



Responden yang menjawab tidak perlu juga diminta untuk mengajukan alasan. 1/3 responden menjawab karena hierarki peraturan perundang-undangan merupakan norma yang bersifat teknis. Hampir 1/3 lainnya menjawab UUD NRI Tahun 1945 harusnya hanya memuat norma-norma yang sifatnya umum. Lebih dari 1/4 menyebutkan karena UUD NRI Tahun 1945 sebagai konstitusi Negara Indonesia harusnya hanya memuat prinsip dan asas bernegara saja. 8% menjawab alasan lainnya yang cukup beragam, yaitu (1) yang diatur dalam UUD cukup aturan dasar dan ketentuan umum yang mengatur aspek-aspek umum; (2) lebih tepat diatur dalam UU, karena urutan peraturan perundang-undangan bisa fleksibel,

sering/mudah berubah, dan mengandung konflik hukum; (3) merupakan ranah dinamika pembentukan UU; (4) sebagai sumber hukum formil tidak perlu disebutkan/diatur dalam UUD; (5) sesuai dengan perkembangan politik hukum; (6) kebiasaan ketatanegaraan; dan (7) sudah diatur dalam UU tersendiri.

Grafik 26

Alasan Tidak Perlu Memasukkan Materi Urutan Peraturan Perundang-Undangan dalam UUD NRI Tahun 1945 (n=219)



Endnote:

- ¹ Tim Peneliti Pusat Studi Konstitusi dan Ketatapemerintahan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, “Laporan Akhir Kajian Akademik Evaluasi Pelaksanaan UUD NRI Tahun 1945: Bentuk dan Kedaulatan, Majelis Permusyawaratan Rakyat, dan Kekuasaan Pemerintahan Negara”, Badan Pengkajian Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Pusat Studi Konstitusi dan Ketatapemerintahan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2020, h. 120.
- ² Tim Peneliti Pusat Studi...
- ³ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), h. 202-203.
- ⁴ Wawancara dengan Tifatul Sembiring, anggota MPR sekaligus juga anggota Komisi VII DPR, tanggal 3 Desember 2020
- ⁵ Ibid.
- ⁶ Wawancara dengan Lestari Moerdijat, Wakil Ketua MPR, 11 Desember 2020.
- ⁷ Wawancara dengan Fahira Idris, Wakil Ketua DPR, tanggal 27 Desember 2020
- ⁸ Janedjri M. Gaffar, *Demokrasi Konstitusional: Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2012), h. 78.
- ⁹ Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dalam Satu Naskah*.
- ¹⁰ Tim Peneliti Pusat Studi Konstitusi dan Ketatapemerintahan Fakultas Hukum Universitas Airlangga ..., h. 126.

BAB III

MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

(BAB II UUD NRI TAHUN 1945)

Bab II UUD NRI Tahun 1945 memuat 2 pasal tentang MPR (Pasal 2 dan Pasal 3). Beberapa studi, antara lain oleh Pusat Studi Konstitusi dan Ketatapemerintahan Fakultas Hukum Universitas Airlangga (2020), menyebutkan bahwa Bab II ini setidaknya mengungkapkan dua konsep utama, yaitu Organ atau Lembaga Perwakilan (Pasal 2) dan kekuasaan atau wewenang Lembaga Perwakilan (Pasal 3). Lembaga perwakilan yang seringkali disebut sebagai parlemen terbentuk dari adanya prinsip kedaulatan rakyat dan menjadi unsur yang penting dalam sistem pemerintahan demokrasi. Menurut Jimly Asshidiqie, ketentuan mengenai MPR diletakkan di Bab II mendahului pengaturan lembaga lain, memang sangat terkait erat dengan turunan dari kedaulatan rakyat itu sendiri yang sangat jelas disebutkan sebelum amendemen.

Perubahan Keempat UUD 1945 membawa konsekuensi tidak dikenalnya lagi lembaga tertinggi negara (*supreme body*) seiring dengan perubahan sistem ketatanegaraan sebagaimana disebutkan di Pasal 1 Ayat (2). Perubahannya jelas berimplikasi pada posisi MPR. Karenanya sesuai doktrin pemisahan kekuasaan berdasarkan prinsip *checks and balances*, MPR kini memiliki kedudukan yang setara dengan lembaga tinggi negara yang lain seperti DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, dan Badan Pemeriksa Keuangan. Meski demikian, MPR masih memiliki kewenangan untuk mengubah dan menetapkan UUD, melantik presiden dan/atau wakil presiden, dan memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.

Ada beberapa isu yang mengiringi dinamika perubahan pada Bab II ini. Struktur dan keanggotaan MPR menjadi salah satu isu yang terus diperbincangkan. *Pertama*, posisi kelembagaan MPR di antara DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) dan DPD (Dewan Perwakilan Daerah) mengundang polemik apakah wajah parlemen Indonesia menganut monokameral, bikameral, atau bahkan justru trikameral. *Kedua*, kewenangan MPR dalam kerangka *checks and balances* sebagai implikasi dari wajah parlemen yang dianut. *Ketiga*, materi pasal per pasal di Bab II ini pun turut diperbincangkan mengingat implikasinya pada tataran pelaksanaan. Di bawah ini akan

diuraikan hasil temuan survei pandangan ahli tata negara (2020) mengenai Bab 2 UUD NRI Tahun 1945.

A. Struktur Keanggotaan MPR

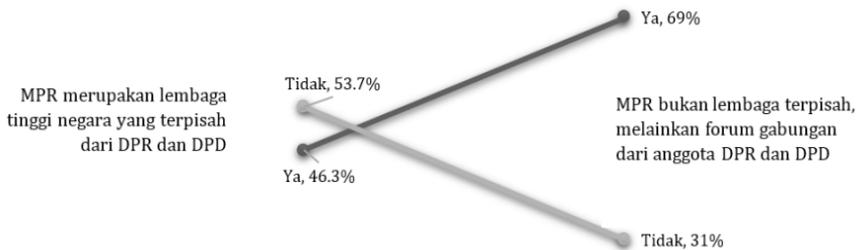
Indonesia mempunyai 3 forum parlemen sekaligus, yaitu DPR, DPD, dan MPR. DPR adalah lembaga perwakilan politik, DPD adalah perwakilan daerah, dan MPR menjadi penjelmaan keseluruhan rakyat (politik dan daerah). Struktur keanggotaan MPR sendiri secara eksplisit dinyatakan dalam Pasal 2 Ayat (1) terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD. Bunyi pasal jelas menunjukkan bahwa keanggotaan MPR bukan terdiri dari DPR dan DPD secara kelembagaan. Hal ini menimbulkan perbedaan tafsir terkait struktur badan perwakilan di Indonesia. Bunyi yang demikian dapat dimaknai bahwa MPR adalah lembaga yang tidak terpisah dari institusi DPR dan DPD, sementara MPR sejatinya ingin dijadikan sebagai badan perwakilan yang terdiri dari 2 kamar dewan (DPR dan DPD) sebagaimana tampak dalam proses perdebatan amendemen UUD 1945 yang terdokumentasikan dalam Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Buku III, Jilid I (2008: 215).

Jimly Asshidiqie menyebut parlemen Indonesia bahkan bisa dikatakan menganut sistem trikameral. Bila menghendaki sistem bikameral, maka idealnya MPR terdiri dari DPR dan DPD secara kelembagaan untuk memperjelas sistem 2

kamar. Bunyi pasal yang menyebutkan susunan MPR terdiri dari anggota-anggota DPR dan DPD memang mengandung ambiguitas. Menurut Tifatul Sembiring, bunyi pasal memang tidak menggambarkan konsep dua kamar. Seolah-olah MPR merupakan wadah tunggal yang menaungi DPD dan DPR. Namun bila melihat aspek tugas dan kewenangannya yang diatur secara khusus dalam konstitusi, menimbulkan asumsi MPR sebagai entitas tersendiri di samping DPR dan DPD. Silang pendapat terkait hal ini juga ditunjukkan oleh temuan survei yang menunjukkan kecenderungan di bawah ini:

Grafik 27

MPR Sebagai Lembaga Tinggi Negara yang Terpisah dari DPR dan DPD (n=300)



Grafik di atas menunjukkan kecenderungan menarik. Perspektif responden terbelah saat ditanyakan posisi MPR sebagai lembaga tinggi negara yang terpisah dari DPR dan DPD sementara dalam waktu yang bersamaan persentase

mereka yang menganggap MPR bukan lembaga terpisah sedikit meningkat saat dikonfirmasi ulang. Fakta ini memperkuat asumsi sebagaimana disebutkan sebelumnya bahwa bunyi Pasal 2 Ayat (1) mengundang penafsiran yang cukup ambigu. Saat dinyatakan sebagai lembaga yang terpisah, secara umum kita tidak dapat menentukan kecenderungan mana yang lebih banyak antara yang menjawab ya (46,3%) dan menjawab tidak (53,7%). Selisih yang tipis (7,4%) dapat dipahami adanya 2 kubu yang saling berseberangan pemahamannya. Sebaliknya, tafsiran bahwa MPR bukan lembaga terpisah justru meningkat menjadi 69% saat ditanyakan ulang dengan penekanan pada “MPR bukan sebagai lembaga terpisah, hanya forum gabungan (*joint session*) dari anggota DPR dan DPD”. Hal ini jelas menunjukkan kegamangan dalam memahami original intent Pasal 2 Ayat (1) dan implikasinya. Bisa saja dilemanya ada pada perspektif susunan kelembagaan yang justru terjebak pada 3 kamar. Namun bila menilik pada kewenangan legislasi DPD yang tidak sebanding dengan DPR justru menunjukkan adanya sistem monokameral.

Perbedaan pandangan diakui Tifatul Sembiring tidak hanya pada tataran akademik *an sich*, namun juga politis. Perbedaan pandangan atas tafsir Pasal 2 Ayat (1) UUD NRI 1945 di kalangan politisi secara umum terbagi atas: *Pertama*, kelompok yang menganggap MPR hanya sebagai Joint Session antara DPR dan DPD sehingga parlemen

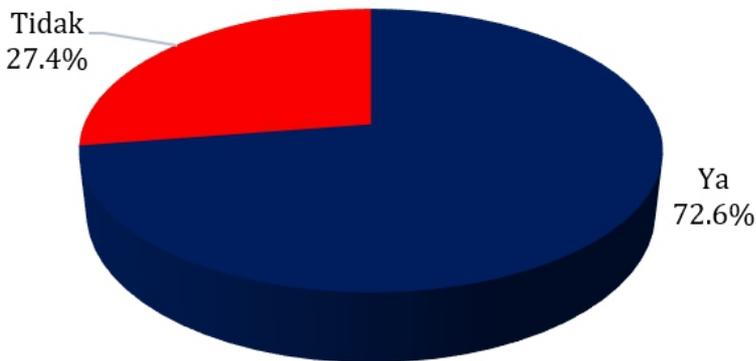
cenderung pada sistem bikameral; Kedua, kelompok yang menyatakan bahwa MPR merupakan lembaga tersendiri di samping DPR dan DPD, sehingga lembaga perwakilan Indonesia pada dasarnya berbentuk tiga kamar atau trikameral. Ia pun menyarankan sebaiknya MPR berfungsi sebagai forum pertemuan bersama antara kamar pertama dan kamar kedua, bukan sebagai lembaga negara yang berdiri sendiri. Dari segi ketatanegaraan hal ini akan berdampak pada efisiensi anggaran dan efektivitas kinerja. Sebagai sebuah *joint session*, anggota DPR dan DPD hanya dikatakan sebagai anggota MPR ketika melaksanakan sidang gabungan dalam rangka membahas hal-hal yang bersifat istimewa dan khusus di luar kewenangan yang dimiliki oleh masing-masing lembaga. Namun lain lagi dengan Lestari Moerdijat yang menolak anggapan MPR sebagai *joint session*. Menurutnya, makna kalimat “terdiri atas anggota” sesungguhnya meletakkan MPR sebagai perkumpulan dari anggota atau sebagai sebuah organ kenegaraan, bukan sekadar forum *joint session*.

Bagi mereka yang menyetujui bahwa MPR merupakan lembaga tinggi tersendiri dan terdiri atas kelembagaan DPR dan DPD, mayoritas (72,6%) menganggap bahwa bunyi Pasal 2 Ayat (1) sudah mewakili konsep MPR sebagai lembaga terpisah sehingga tidak perlu lagi mengalami perubahan sebagaimana ditunjukkan dalam Grafik 28. Ini makin menunjukkan bahwa struktur badan perwakilan di

Indonesia terdiri dari tiga organ, yaitu MPR, DPR, dan DPD. Oleh karena itu banyak yang membaca Pasal ini mengarah bukan ke *bicameral system* karena MPR dianggap sebagai lembaga yang terpisah.

Grafik 28

Kesesuaian Bunyi Pasal 2 Ayat (1) dengan Konsep MPR
Sebagai Lembaga Terpisah (n=138)



Demikian juga, separuh dari responden yang tidak menyetujui bila MPR dikatakan sebagai lembaga terpisah (n=161) memandang tidak perlu ada perubahan redaksi dengan misalnya membuat pernyataan “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas lembaga Dewan Perwakilan Rakyat dan lembaga Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang”. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa sekurang-kurangnya $\frac{1}{4}$ responden menilai redaksi Pasal 2 Ayat (1) tidak perlu diubah. Namun

Tifatul Sembiring memandang bahwa konstitusi tetap perlu menegaskan struktur lembaga perwakilan secara eksplisit dalam pasal-pasal nya atau setidaknya dalam penjelasan yang menjadi satu kesatuan dengan batang tubuh undang-undang dasar.

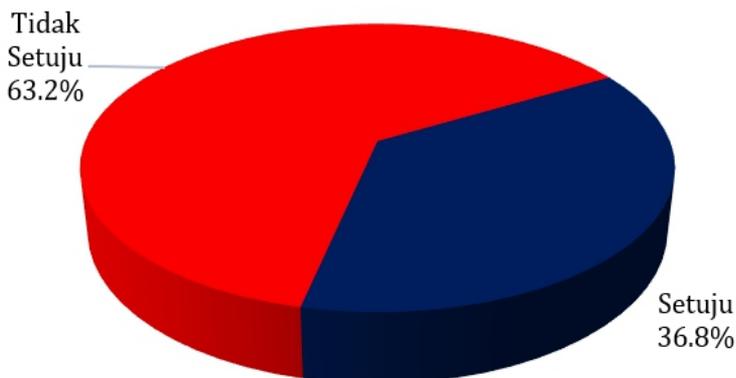
Ada problem lain pasca amendemen yang juga cukup mengundang polemik terkait penghapusan utusan golongan dari keanggotaan MPR. Prof. Ni'matul Huda, misalnya, melihat penghapusan tersebut lebih dikarenakan alasan pragmatis politik. Sebelum amendemen, memang utusan golongan menjadi “permainan politik” Golongan Karya (Golkar) untuk mendominasi kekuatan di MPR. Karenanya Huda mengatakan bahwa penghapusan kurang didorong alasan-alasan yang bersifat konseptual. Dalam istilah Ahmad Bastian, keberadaan Utusan Golongan tidak memiliki cacat sejarah.

Menurutnya, rumusan Pasal 2 Ayat (1) UUD NRI 1945 yang menghapuskan Utusan Golongan sebagai bagian dari keanggotaan MPR perlu dihidupkan kembali, mengingat tidak adanya kajian akademik yang komprehensif mengenai penghapusan frasa utusan golongan saat itu. Padahal keberadaan Utusan Golongan dalam struktur keanggotaan MPR mampu menjadi penyeimbang karena Utusan Golongan tidak semuanya berasal dari unsur politik sebagaimana DPR dan DPD. Survei ini menjajaki opini para ahli mengenai kemungkinan dihidupkannya kembali

Utusan Golongan. Ternyata ditemukan justru mayoritas responden ahli (63,2%) (Lihat Grafik 29) menolak dihadapkannya kembali Utusan Golongan. Hampir bisa dikatakan hanya sepertiga saja yang mengamini usulan ini. Namun Syaifullah Tamliha, salah satu Pimpinan Badan Sosialisasi MPR, menegaskan bahwa kehadiran Utusan Golongan masih dimungkinkan, namun dengan sistem yang jelas untuk menghindari politisasi dan sepanjang fungsi MPR juga jelas.

Grafik 29

Ide Menambahkan Utusan Golongan dalam Keanggotaan MPR
(n=300)

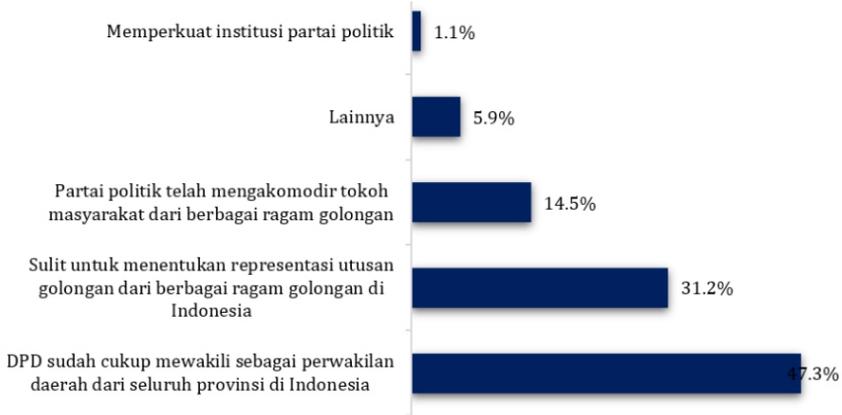


Mereka yang menolak dihadapkannya kembali Utusan Golongan paling banyak beralasan bahwa keberadaan DPD di dalam MPR sudah cukup mewakili sebagai perwakilan daerah (*territorial representation*) dari seluruh provinsi di Indonesia (47,3%). Ada pula sebanyak 31,2% menolak

lebih dikarenakan faktor kesulitan untuk menentukan representasi utusan golongan dari berbagai ragam golongan di Indonesia. Sementara itu alasan lain yang dikemukakan adalah keberadaan partai politik yang dianggap telah mengakomodir tokoh masyarakat dari berbagai ragam golongan (14,5%). Argumen ini selaras dengan 1,1% responden yang memandang bahwa yang perlu diperlakukan justru bukannya menambahkan organ lain, namun lebih baik memperkuat institusi partai politik yang sudah ada. Bahkan ada salah satu responden yang memperkuatnya dengan mengatakan bahwa menambahkan organ baru justru berimplikasi pada bertambahnya anggaran negara yang sejatinya dapat dialokasikan ke yang lain. Bahkan ada pula yang beranggapan bahwa menghadirkan kembali Utusan Golongan berarti menghadirkan kembali Orde Baru.

Grafik 30

Alasan Menolak Menambahkan Utusan Golongan dalam Keanggotaan MPR (n=189)



B. Tugas dan Fungsi MPR

Pasal 2 Ayat (1) hanya menyebutkan struktur keanggotaan MPR sementara tugas dan fungsi MPR diatur lebih lanjut di Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau lebih dikenal dengan UU MD3. Pasal 5 UU ini menuangkan tugas MPR sebagai berikut:

1. Memasyarakatkan ketetapan MPR,
2. Memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika,
3. Mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar

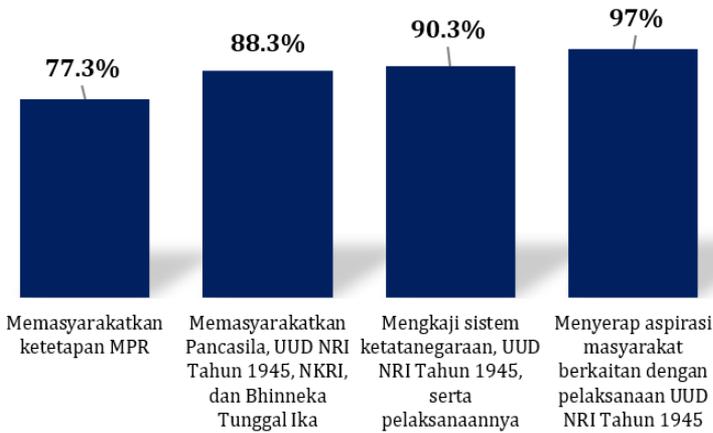
Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya, dan

4. Menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Penelitian ini juga menangkap pandangan para ahli terkait 4 tugas MPR tersebut. Mayoritas responden ternyata mendukung fungsi dan tugas sebagaimana tercantum di dalam UU MD3. Terkait tugas untuk memasyarakatkan ketetapan MPR, dukungan responden mencapai 77,3%. Dukungan tertinggi justru ada pada tugas MPR untuk menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan UUD NRI Tahun 1945 yang mencapai 97%. Sampai di sini tampak jelas bahwa harapan masyarakat untuk dapat didengar aspirasi dan harapan-harapannya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara sangat tinggi. Fakta ini ekuivalen dengan semangat “kedaulatan berada di tangan rakyat”. Oleh karena itulah kegiatan-kegiatan yang bersifat turun ke bawah untuk mendengar dan menyerap aspirasi masyarakat perlu untuk diperhatikan dan ditingkatkan. Kegiatan-kegiatan model penelitian dan survei semacam ini menjadi salah satu cara yang efektif dan efisien dalam penyerapan aspirasi di samping cara-cara lain dengan melibatkan anggota MPR turun langsung ke masyarakat misalnya.

Grafik 31

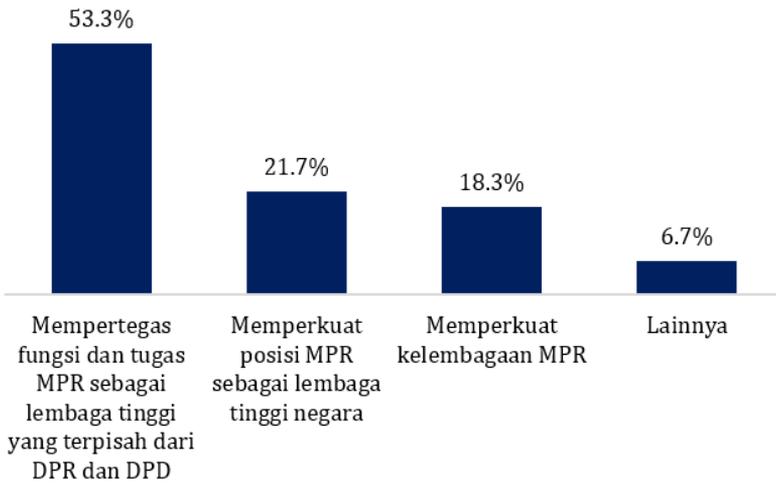
Pandangan terhadap Fungsi dan Tugas MPR (n=300)



Fungsi dan tugas adalah instrumen penting dalam sebuah organisasi ataupun lembaga. Demikian pula dengan MPR yang perlu secara jelas dan tegas disebutkan fungsi dan tugasnya. Walaupun di dalam UU MD3 telah menyebutkannya, namun ternyata ada 40% responden yang berpendapat agar tugas dan fungsi tersebut diatur dalam undang-undang tersendiri dan terpisah dari UU MD3, sisanya sebanyak 60% menolaknya. Mereka yang menginginkan adanya pengaturan tersendiri di dalam UU beralasan bahwa dengan cara ini dapat mempertegas fungsi dan tugas MPR sebagai lembaga tinggi yang terpisah dari DPR dan DPD (53,3%). Lainnya sebanyak 21,7% beralasan untuk memperkuat posisi MPR sebagai lembaga tinggi negara dan 18,3% menganggapnya dapat memperkuat posisi MPR sebagai lembaga tinggi negara.

Grafik 32

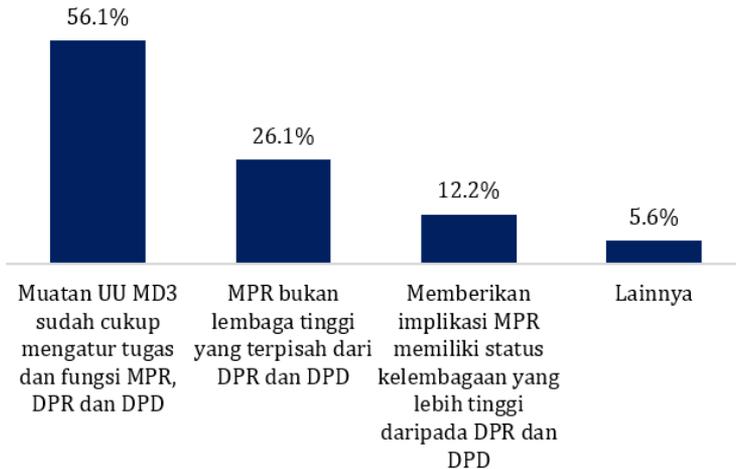
Alasan Persetujuan Tugas dan Fungsi MPR Diatur dalam UU
Tersendiri dan Terpisah (n=120)



Sementara itu dari 60% responden yang menolaknya, lebih dari separuh (56,1%) berpendapat bahwa muatan UU MD3 sudah dianggap cukup mengatur tugas dan fungsi MPR, DPR, dan DPD sehingga tidak diperlukan lagi UU terpisah yang mengaturnya diantaranya untuk menghindari obesitas peraturan. Karenanya cukuplah dengan UU MD3. Terlebih lagi ada 26,1% yang berpandangan bahwa MPR bukanlah lembaga tinggi negara yang terpisah dari DPR dan DPD. Dengan tidak membuatnya terpisah maka dapat sekaligus menunjukkan bahwa MPR setara dengan lembaga tinggi negara lain semisal DPR atau DPD. Maka membuatnya secara terpisah dari UU MD3 dapat berimplikasi pada status kelembagaan MPR yang lebih tinggi daripada DPR dan DPD (12,2%).

Grafik 33

Alasan Menolak Tugas dan Fungsi MPR
Diatur dalam UU Tersendiri dan Terpisah (n=180)



C. Sidang MPR

Menurut Pasal 2 Ayat (2) MPR melaksanakan sidang minimal satu kali dalam lima tahun dalam rangka tugas dan kewewenangannya di ibu kota negara. Tidak disebutkan keterangan jenis-jenis sidangnya walaupun dalam praktiknya ada beberapa sidang yang pernah dilakukan oleh MPR, yaitu sidang umum, sidang istimewa, dan sidang tahunan. Keberadaan sidang-sidang ini tidak diatur di dalam UUD NRI 1945. Misalnya, Sidang Tahunan ditegaskan dalam Ketetapan MPR No. II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI. Pascara Reformasi, tercatat MPR telah menyelenggarakan 1 kali Sidang Umum, 3 kali Sidang Tahunan, dan 1 kali Sidang Istimewa. Berdasarkan praktik

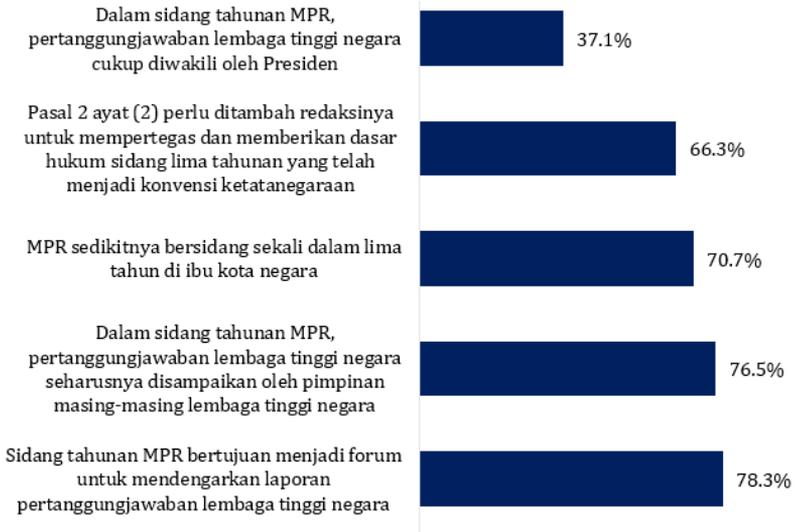
yang dijalankan, beberapa agenda Sidang Tahunan MPR bertujuan untuk melakukan amendemen UUD 1945, dan sidang-sidang kemudian untuk penyampaian laporan tahunan lembaga-lembaga tinggi negara. Namun, MPR dalam hal ini hanyalah berfungsi sebagai fasilitator yang menyediakan forum untuk memberikan laporan kinerja kepada publik, bukan lagi sebagai forum pertanggungjawaban.

Terkait dengan materi dan praktik Pasal 2 Ayat (2) ini, poin pertama yang ingin diketahui adalah persepsi para ahli tentang bunyi pasal yang menyebutkan MPR minimal bersidang sekali dalam 5 tahun di ibu kota. Mayoritas responden (70,7%) tidak mempermasalahkan bunyi pasal ini, sedangkan sisanya (29,3%) berkeberatan. Sementara itu lebih banyak lagi responden yang setuju (78,3%) terhadap fungsi Sidang Tahunan MPR sebagai forum untuk mendengarkan laporan kinerja lembaga negara. Terkait dengan siapa pihak yang menyampaikan laporan pertanggungjawaban dalam sidang tahunan MPR tersebut apakah cukup diwakili Presiden atau harus oleh pimpinan masing-masing lembaga, mayoritas (76,5%) menginginkan agar laporan kinerja tersebut seharusnya disampaikan oleh pimpinan masing-masing lembaga tinggi negara. Temuan ini bisa dilihat di grafik 34.

Grafik 34

Persepsi tentang Sidang-Sidang MPR menurut Pasal 2 Ayat (2)

(n=300)



Sidang Tahunan MPR untuk mendengarkan Pidato Presiden telah telah menjadi konvensi ketatanegaraan. Terkait dengan hal ini, cukup banyak responden (66,3%) yang menginginkan agar sidang tersebut diberikan kepastian dasar hukumnya dengan memberikan tambahan redaksi pada bunyi Pasal 2 Ayat (2).

D. Penetapan Keputusan MPR

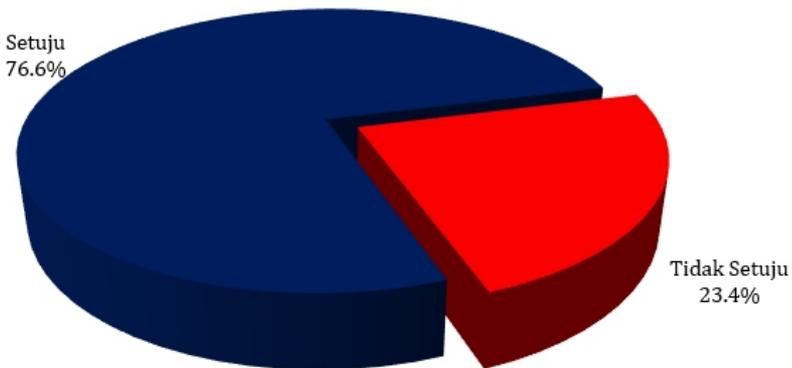
Pasal 2 Ayat (3) dengan tegas menyebutkan bahwa putusan MPR ditetapkan berdasarkan suara terbanyak. Pasal ini tidak memunculkan perbedaan penafsiran, tapi terdapat diskusi mengenai penggunaan nomenklatur “putusan” dan penetapan yang didasarkan pada suara terbanyak. Istilah

“putusan” biasanya dikaitkan dengan pernyataan hakim yang dituangkan dalam bentuk tertulis dan diucapkan oleh hakim dalam sidang terbuka untuk umum sebagai hasil dari pemeriksaan perkara gugatan (kontentius). Oleh karena itu, dalam pasal ini penggunaan istilah “putusan” dinilai kurang tepat. Sebagai gantinya dapat menggunakan kata “keputusan”. Mayoritas responden (76,6%) mendukung penggantian kata “putusan” dengan “keputusan” dalam pasal ini (Grafik 35).

Grafik 35

Gagasan Mengganti Kata “Putusan” dengan “Keputusan”

(n=300)



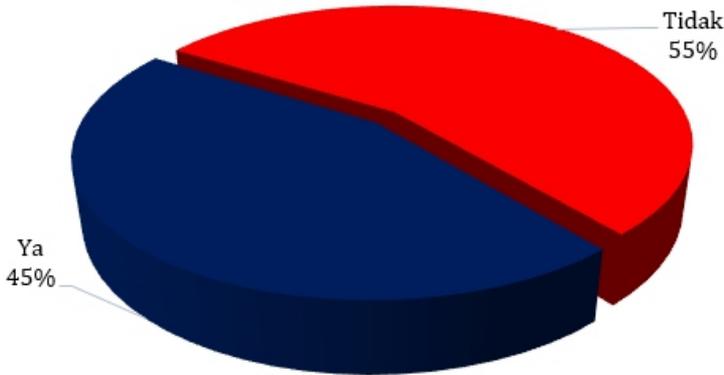
Problem kedua yang muncul adalah terkait dengan penepatan putusan MPR berdasarkan suara terbanyak. Seharusnya UUD NRI Tahun 1945 selaras dengan Pancasila dimana Sila keempatnya jelas-jelas menekankan semangat musyawarah mufakat dalam sebuah pengambilan keputusan. Pengambilan suara terbanyak adalah tahapan

setelah musyawarah tidak menemukan kesepakatan. Kebuntuan proses musyawarah dapat teratasi dengan pengambilan suara. Memang bila merujuk pada Peraturan MPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Pasal 96 sampai dengan Pasal 100, maka terlihat jelas bahwa mekanisme pengambilan keputusan melalui beberapa tahapan secara gradual, yaitu (1) Musyawarah mufakat, (2) Bila musyawarah mufakat tidak tercapai, maka pengambilan keputusan berdasarkan suara terbanyak, (3) Cara kedua tidak tercapai, maka dilakukan pemungutan suara ulang, dan (4) Bila tetap tidak tercapai juga maka pengambilan keputusan ditangguhkan sampai sidang berikutnya atau usul yang bersangkutan ditolak.

Namun, bunyi Pasal 2 Ayat (3) ini justru terkesan menekankan penetapan berdasarkan suara terbanyak. Apakah bunyi pasal ini dimaknai bertentangan dengan prinsip musyawarah mufakat? Para ahli tata negara terbagi dua dalam menilai isu ini. Kurang dari separuh (45%) menilai pasal ini tidak mencerminkan Sila keempat Pancasila dan mereka menginginkan agar pasal ini diamendemen dengan memasukkan mekanisme musyawarah mufakat. Sebaliknya, lebih dari separuh (55%) menganggap pasal ini tidak bertentangan dengan Pancasila karena menganggap musyawarah mufakat dan suara terbanyak tidak bertentangan dan memiliki tujuan yang sama, yaitu mencapai kesepakatan.

Grafik 36

Penetapan Putusan dengan Suara Terbanyak Bertentangan dengan Sila Keempat Pancasila (n=300)

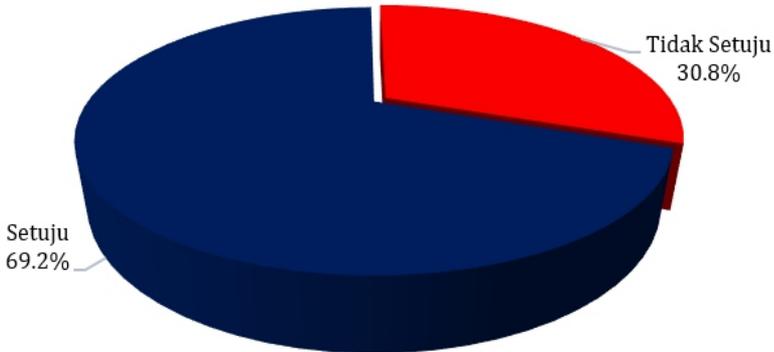


E. Kewenangan MPR

Salah satu kewenangan yang dimiliki oleh MPR sesuai dengan Pasal 3 Ayat (1) adalah mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. Dalam perjalanannya pasca Reformasi, sudah 4 kali perubahan terjadi terhadap UUD melalui Sidang Umum MPR pada 14-21 Oktober 1999, Sidang Umum MPR pada 7-18 Agustus 2000, Sidang Umum MPR pada 1-9 November 2001, dan terakhir Sidang Umum MPR pada 1-11 Agustus 2002. Dilihat dari sudut pandang cara pengubahan, proses amendemen UUD 1945 berbeda dengan proses perubahan undang-undang biasa sebagaimana yang sudah dipraktikkan. Dari sini muncul pertanyaan, apakah UUD NRI 1945 dapat dinilai sebagai konstitusi yang kaku (rigid)? Mayoritas ahli 69,2% mengamini anggapan tersebut (lihat grafik di bawah ini).

Grafik 37

UUD NRI Tahun 1945 Merupakan Konstitusi Rigid Berdasarkan Pasal 3 Ayat (1) (n=300)



Alasan mereka yang mengatakannya rigid juga beragam. Lebih dari sepertiga (37,7%) mengatakan UUD NRI Tahun 1945 bersifat rigid karena kewenangan yang dimiliki oleh MPR untuk melakukan amendemen UUD NRI Tahun 1945 diikuti dengan syarat yang cukup sulit dipenuhi. Sementara hampir sepertiga (34,3%) beralasan karena UUD NRI 1945 merupakan bentuk konstitusi tertulis yang menjamin kepastian hukum, sehingga dalam melakukan amendemen MPR harus diinisiasi oleh kebutuhan seluruh rakyat di Indonesia. 11, 3% menunjukkan kepada fakta bahwa pembahasan amendemen merupakan pembahasan yang sulit dari segi proses dan ketentuannya. Sisanya (9,3%) menunjuk kepada adanya ketentuan dalam konstitusi bahwa UUD tidak dapat diubah. Singkatnya, alasan responden umumnya mengacu kepada ketentuan dan pembahasan yang tidak semudah dalam mengubah undang-undang biasa.

Grafik 38

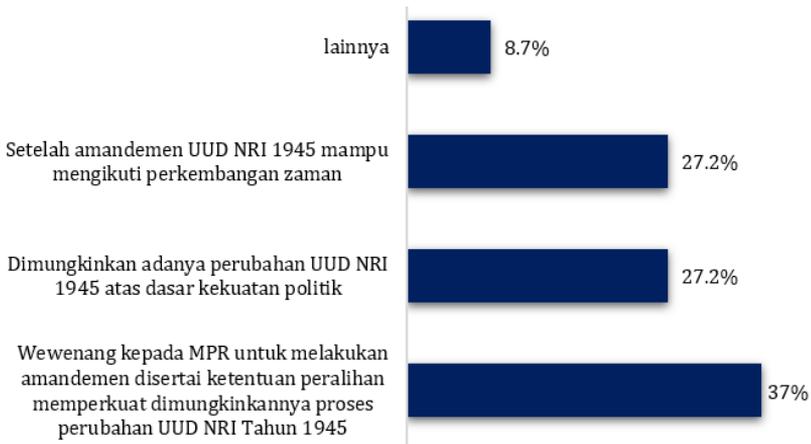
Alasan Mengatakan Rigid (Multiple Response) (n=207)



Sementara itu bagi yang tidak setuju bahwa UUD NRI Tahun 1945 konstitusi yang kaku (rigid), lebih dari sepertiga (37%) beralasan wewenang MPR untuk melakukan amendemen disertai ketentuan peralihan memperkuat dimungkinkannya proses perubahan UUD NRI Tahun 1945. Lebih dari seperempat 27,2% menilai Pasal 3 Ayat (1) di atas memungkinkan dan memudahkan MPR melakukan amendemen. Jumlah yang sama (27,2%) menunjukkan bahwa amendemen yang sudah pernah dilakukan oleh MPR sampai sebanyak 4 kali membuktikan bahwa UUD NRI Tahun 1945 mampu mengikuti perkembangan zaman karena bagi mereka UUD harus bersifat fundamental dan fleksibel atau adaptif terhadap perubahan-perubahan yang terjadi, tentunya bila rakyat menghendaknya.

Grafik 39

Alasan bahwa UUD NRI Tahun 1945 Cukup Flaksibel (n=92)



Sementara itu, Pasal 3 Ayat (2) mengatur kewenangan MPR melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden. Pasca amendemen memang terjadi perubahan-perubahan pasal yang saling mempengaruhi pasal-pasal lainnya. Demikian pula dengan perubahan tata cara pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang awalnya menjadi kewenangan MPR berubah menjadi pemilihan langsung oleh rakyat. Karena itu Presiden dan Wakil Presiden terpilih tidak lagi bertanggung jawab kepada MPR, tapi kepada rakyat. Namun MPR tetap diberikan kewenangan untuk melantik Presiden dan/Wakil Presiden yang terpilih. Lebih dari itu, MPR juga masih memiliki kewenangan untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden selama masa jabatannya atas usul DPR. Karenanya, untuk mengisi kekosongan jabatan Presiden dan/atau Wakil

Presiden, MPR berwenang mengisi kekosongan tersebut tentunya sesuai dengan mekanisme yang telah ditentukan di dalam UUD NRI Tahun 1945.

Grafik 40
Tingkat Persetujuan Responden terhadap
Pernyataan Terkait Pasal 3 Ayat (2) (n=300)



Dalam praktiknya proses sampai ke pelantikan melalui beberapa tahapan yang harus dilalui. Misalnya, penetapan calon pasangan Presiden dan Wakil Presiden serta penetapan Presiden dan Wakil Presiden terpilih ditentukan berdasarkan Keputusan KPU. Dalam hal penetapan calon pasangan Presiden dan Wakil Presiden oleh KPU, 38,3% responden menilai bahwa Keputusan KPU tentang Penetapan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden Terpilih dalam Pemilihan Umum kurang kuat untuk dijadikan landasan hukum bagi penetapan Presiden dan Wakil Presiden. Separuh (51,7%) dari mereka tersebut beralasan bahwa KPU secara filosofis bukan merupakan

perwakilan rakyat. 18,1% mengatakan bahwa keputusan KPU dengan demikian tidak mencerminkan kedaulatan rakyat dalam memilih Presiden dan Wakil Presiden. Sisanya (24,1%) menganggap kurang kuat karena posisi Peraturan KPU dalam hierarki peraturan perundang-undangan termasuk peraturan perundang-undangan. Sebaliknya mayoritas responden (61,7%) menilai Keputusan KPU tersebut sudah kuat sebagai landasan hukum bagi penetapan Presiden dan Wakil Presiden terpilih. Walaupun demikian, sebagaimana ditunjukkan Grafik 40, bila TAP MPR difungsikan untuk memperkuat Keputusan KPU demi menjamin legitimasi pelantikan Presiden dan Wakil Presiden, dukungan responden menguat menjadi 67,2%.

Grafik 41

Alasan Keputusan KPU Dinilai Kurang Kuat (n=114)



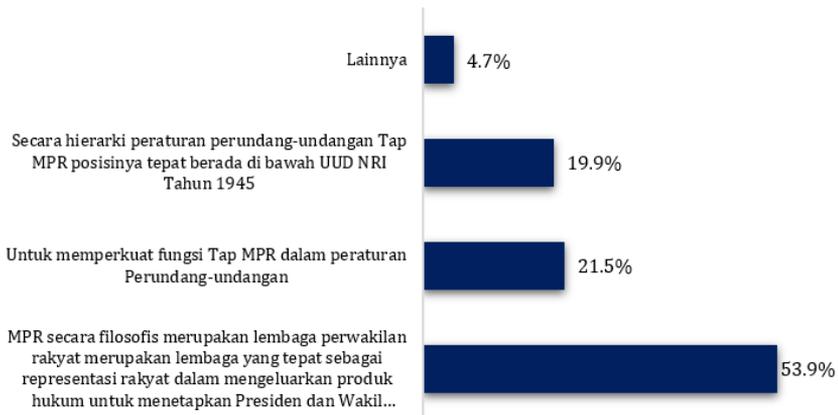
Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilihan umum tahun 2004 memantik perdebatan seputar apakah

pelantikan Presiden dan Wakil Presiden perlu dituangkan dalam TAP MPR ataukah tidak. Perdebatan tersebut berakhir dengan kesepakatan untuk tidak menuangkannya ke dalam bentuk TAP MPR dan cukup dituangkan dalam bentuk Berita Acara Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden sesuai dengan UU No. 3 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Pasal 66 Ayat (2). Praktik model ini berlangsung sampai pelantikan Presiden dan Wakil Presiden terpilih hasil PILPRES (Pemilihan Presiden) tahun 2019. Memang UU No.7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum mengatur secara khusus tentang pelantikan dan pengucapan sumpah/janji dimana Pasal 427 ayat (1) menyebutkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih dilantik oleh MPR. Tapi dalam praktiknya, MPR tidak mengeluarkan TAP MPR untuk melantik. MPR hanya menjadi saksi pengucapan sumpah Presiden dan Wakil Presiden terpilih.

Terkait polemik tersebut ada gagasan agar penetapan Presiden dan Wakil Presiden terpilih dituangkan dalam ketetapan MPR sebagai keputusan yang bersifat menetapkan (*beschikking*). Terhadap hal ini mayoritas responden (65%) mengamininya (Lihat Grafik 40 di atas). Lebih dari separuh mereka tersebut (53,9%, N=195) beralasan bahwa MPR secara filosofis merupakan lembaga perwakilan rakyat sehingga menjadi lembaga yang tepat sebagai representasi rakyat dalam mengeluarkan produk hukum untuk menetapkan Presiden dan Wakil Presiden.

Hampir 20% beralasan karena posisi TAP MPR secara hierarki peraturan perundang-undangan tepat berada di bawah UUD NRI Tahun 1945. Jumlah yang hampir sama (21,5%) beralasan untuk memperkuat fungsi TAP MPR dalam peraturan perundang-undangan.

Grafik 42
 Alasan Penetapan Presiden dan Wakil Presiden
 Perlu Dituangkan dalam Ketetapan MPR (n=195)

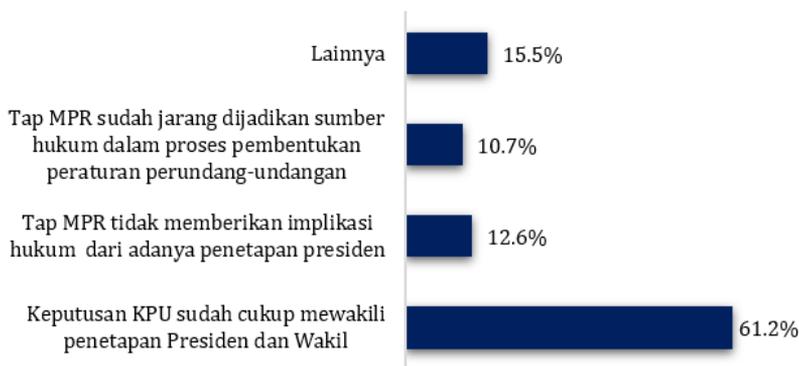


Sementara itu, dari 35% responden yang tidak menyetujui bila penetapan Presiden dan Wakil Presiden terpilih perlu dituangkan dalam TAP MPR sebagai keputusan yang bersifat menetapkan, mayoritas (61,2%, N=105) berpandangan bahwa Keputusan KPU sudah dianggap cukup mewakili dan MPR sendiri bukanlah lembaga penyelenggara PEMILU. Sebanyak 12,6% berpendapat bahwa TAP MPR tidak memberikan implikasi hukum dari adanya penetapan Presiden dan Wakil Presiden terpilih

terlebih lagi kini Presiden bukan lagi mandataris MPR. Selebihnya (10,7%) melihat TAP MPR sudah jarang dijadikan sumber hukum dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Grafik 43

Alasan Penetapan Presiden dan Wakil Presiden Tidak Perlu Dituangkan dalam Ketetapan MPR (n=105)

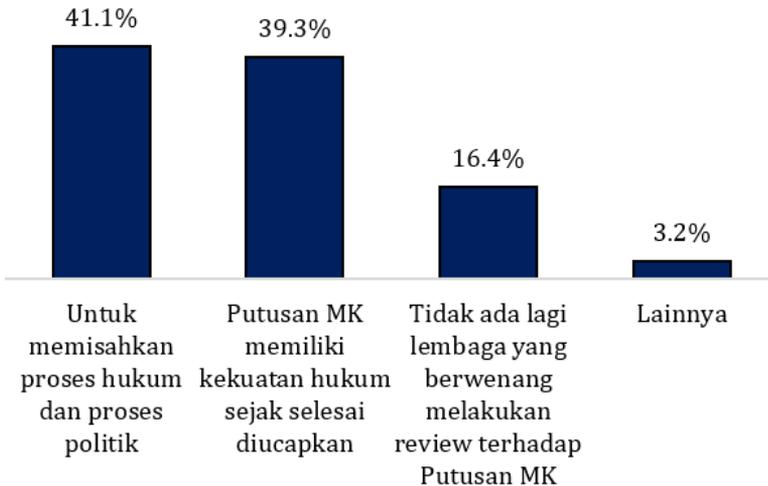


Pelantikan presiden dan wakil presiden cukup dilakukan dengan pengambilan sumpah berdasarkan pasal 9 ayat (1) dan (2) dalam UUD NRI Tahun 1945. Praktik ini didukung oleh mayoritas responden (88,3%), sebagaimana ditunjukkan oleh grafik 40 di atas. Pasal 9 ini mengatur pengucapan Sumpah Presiden dan Wakil Presiden secara bertingkat. Presiden dan Wakil Presiden bersumpah atau berjanji di hadapan MPR atau DPR. Bila MPR atau DPR tidak dapat mengadakan sidang, maka Presiden dan Wakil Presiden bersumpah atau berjanji di hadapan Pimpinan MPR dengan disaksikan oleh Pimpinan Mahkamah Agung.

Di samping melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, sesuai dengan Pasal 3 Ayat (3), MPR juga dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya namun harus sesuai dengan UUD sebagaimana disebutkan dalam Pasal lain, yaitu Pasal 7A dan Pasal 7B. Dalam konteks ini MPR memiliki kewenangan memutuskan usul DPR berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan untuk menyampaikan penjelasan di dalam sidang paripurna MPR. Apakah ini dapat ditafsirkan bahwa MPR berfungsi sebagai eksekusi putusan MK atas usulan DPR dalam rangka tegaknya prinsip negara hukum dimana putusan akhir tetap berada di MK. Terhadap hal tersebut mayoritas (73%) responden mendukung fungsi ini. Dari yang setuju, 41,1%-nya beralasan bahwa posisi ini berfungsi untuk memisahkan proses hukum dan proses politik. Dalam kerangka ini memang UUD jelas menyebutkan bahwa MK-lah lembaga yang diberikan kewenangan oleh UUD dalam memutuskan usulan DPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden. 39,3% beralasan dengan Putusan MK memiliki kekuatan hukum sejak selesai diucapkan. Sisanya menjawab tidak ada lagi lembaga yang berwenang melakukan review terhadap Putusan MK (16,4%). Lihat Grafik 44 di bawah ini.

Grafik 44

Alasan Menyetujui Fungsi MPR Sebagai Eksekutor Putusan MK untuk Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden Sesuai Pasal 7A UUD NRI Tahun 1945 (n=219)



Bagi mereka yang tidak setuju (27%, N=81), kurang dari separuh (40,7%) beralasan karena MPR masih memberikan kesempatan kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden untuk memberikan keterangan atau penjelasan apabila pendapat DPR telah dibenarkan dalam putusan MK. Fakta ini menunjukkan bahwa seolah-olah masih membuka peluang perubahan dengan adanya forum “klarifikasi” dari Presiden dan/atau Wakil Presiden. 21% beralasan bahwa amar putusan MK hanya ada 3 kemungkinan, yaitu permohonan tidak dapat diterima, permohonan ditolak, atau membenarkan pendapat DPR. Sehingga, putusan tersebut tidak memiliki implikasi hukum pada MPR. Ada

juga 18,5% yang berpendapat bahwa Putusan MK yang bersifat final dan mengikat hanya berlaku pada 4 (empat) kewenangan MK yang diatur pada Pasal 24C Ayat (1), sementara pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak masuk di dalamnya. Wewenang yang dimaksud adalah:

1. Menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar,
2. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar,
3. Memutus pembubaran partai politik, dan
4. Memutus perselisihan hasil pemilihan umum

Grafik 45

Alasan Tidak Setuju dengan Fungsi MPR Sebagai Eksekutor Putusan MK untuk Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden Sesuai Pasal 7A UUD NRI Tahun 1945 (n=81)



Ada proses dan syarat tertentu bagi MPR dalam memutuskan usulan DPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Sebagaimana termaktub dalam Pasal 7B Ayat (7), sidang pemberhentian tersebut harus dihadiri oleh sekurang-kurangnya tiga perempat anggota MPR dalam Sidang Paripurna dan keputusannya pun harus disetujui oleh sekurang-kurangnya dua pertiga anggota MPR yang hadir. Ternyata mekanisme ini disetujui oleh 79,6% responden dan sisanya sebanyak 20,4% tidak menyetujuinya. Ini mengindikasikan bahwa dukungan terhadap mekanisme seperti ini masih cukup besar.

BAB IV

KEKUASAAN EKSEKUTIF: PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN (BAB III UUD NRI TAHUN 1945)

A. Kekuasaan Pemerintahan Presiden

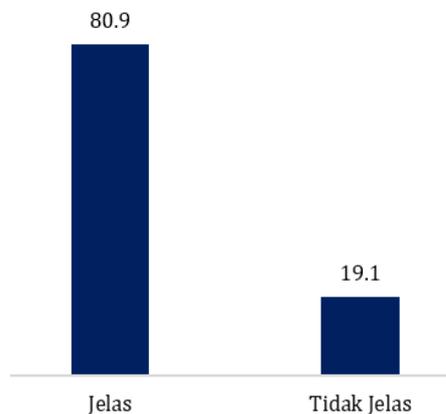
Dalam UUD NRI Tahun 1945, kekuasaan Presiden diatur di dalam Pasal 4 Ayat (1) yang berbunyi: “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”. Fungsi UUD NRI 1945 dalam pasal ini ialah sebagai limitasi dari kekuasaan pemerintahan Presiden. Dari aspek konten, pasal ini memuat salah satu karakter sistem presidensil Indonesia yang menegaskan bahwa Presiden adalah pemegang kekuasaan pemerintahan negara. Secara teori dan berdasarkan pandangan para ahli, sistem presidensil dinilai cukup mengakomodasi kelembagaan yang tidak rumit yang

memberikan kekuasaan pemerintahan kepada pemegang tunggal dengan mekanisme *checks and balances* dari pemegang kekuasaan yang lain.¹

Terkait hal ini, survei ini menemukan bahwa mayoritas responden (80,9%) menyatakan muatan materi pasal tersebut sudah cukup jelas menunjukkan tentang sistem presidensial yang kita anut. Sedangkan 19,1 % sisanya mengatakan tidak jelas. Tingginya angka yang mengonfirmasi kejelasan pasal ini menggambarkan frasa dan muatan materi yang terdapat dalam pasal tersebut cukup dipahami dan tidak ambigu; bahwa Presiden adalah pemegang kekuasaan tunggal pemerintahan di mana dalam menjalankan kekuasaannya harus tunduk kepada (dibatasi oleh) Undang-Undang Dasar.

Grafik 46

Bunyi Pasal 4 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 telah menunjukkan Kejelasan Sistem Presidensial (n=300)

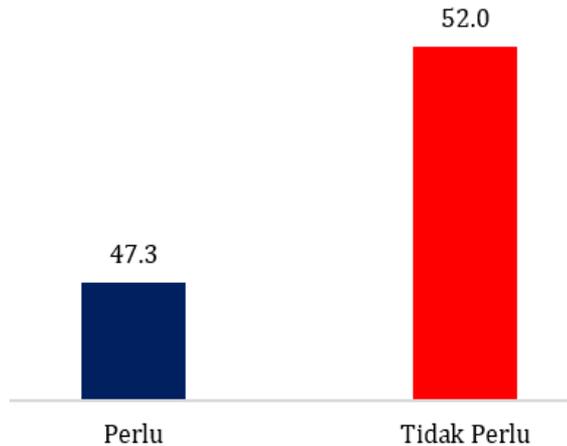


Jika ditilik lebih jauh berdasarkan profil responden, mereka yang menyatakan jelas hampir rata berasal dari berbagai latar belakang keahlian. Pada kategori ahli guru besar atau profesor misalnya, dari 33 responden yang berperan serta dalam survei ini, sebanyak 66,7 % menjawab “jelas” sedangkan 33,3 % sisanya menyatakan “tidak jelas”. Demikian pula pada kategori dosen biasa (dari 185 responden), 80 % menjawab jelas dan 20 % sisanya menyatakan sebaliknya. Adapun pada kategori mahasiswa akhir (dari 74 responden), mayoritas menjawab jelas, yakni 90,5 % berbanding 9,5 %.

Persoalan justru muncul ketika menguji Pasal 4 Ayat (2) yang berbunyi: “Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden. Opini para ahli cenderung terbelah ketika diminta pandangannya mengenai urgensi penjelasan tentang peran seorang Wakil Presiden. Sebanyak 47,3 % responden menyatakan, peran yang dijalankan oleh Wakil Presiden sebagai pembantu Presiden sebaiknya perlu dijelaskan. Sedangkan 52 % menyatakan tidak perlu dijelaskan. Memang pada pasal ini, peranan Wakil Presiden sekadar disebut sebagai pembantu Presiden, sehingga wajar bila tidak sedikit yang menginginkan agar diberikan penjelasan lebih rinci mengenai apa saja peran seorang Wakil Presiden.

Grafik 47

Perlunya penjelasan mengenai peran Wakil Presiden dalam Pasal 4 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 (n=300)



Mereka yang menganggap perlu dilatari oleh beberapa pertimbangan. Pertama, untuk memperjelas peran yang akan dijalankan Wakil Presiden. Ada 81,1 % responden yang memilih alasan ini. Artinya, publik ingin tahu detail-detail tugas dan peranan dari Wakil Presiden. Meskipun Wakil Presiden diposisikan sebagai pembantu Presiden, ranah kewenangan yang boleh diperbantukan kepada Presiden itu mencakup apa saja? Bukankah Wakil Presiden juga punya legitimasi kuat karena dipilih dalam satu paket pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden lewat Pemilu?

Kedua, untuk membatasi kekuasaan mutlak Presiden dalam memberikan tugas kepada Wakil Presiden sebagai pembantu Presiden. Terdapat seperempat responden yang memilih alasan ini. Tanpa kejelasan soal tugasnya, maka

peran Wakil Presiden bisa jadi hanya betul-betul menunggu instruksi Presiden alias hiasan belaka. Sebaliknya, dengan adanya ketegasan soal tugas Wakil Presiden, diharapkan Presiden tidak menempatkan wakilnya sepenuhnya di bawah kuasa atau kemauan Presiden. Dalam artian, Presiden perlu memiliki batasan kekuasaan seperti apa domain yang dibolehkan dalam rangka bersinergi dan berkolaborasi dengan Wakil Presiden.

Ketiga, bila alasan kedua lebih pada pertimbangan untuk melindungi Wakil Presiden dari kuasa mutlak Presiden, maka bagian ini, pertimbangannya adalah untuk menghindari terjadinya dominasi politik Wakil Presiden terhadap kekuasaan Presiden. Ada 12,6 % responden yang memilih alasan ini. Mencuatnya pertimbangan ini karena tak sedikit terjadi kasus di mana pembantu Presiden lebih punya pengaruh politik yang besar ketimbang Presiden. Kekuasaan pemerintahan Presiden tetaplah merupakan keniscayaan dalam sistem presidensial, namun menjadikan kekuasaan itu bersifat mutlak dalam hal pembagian tugas pemerintahan dengan Wakil Presiden perlu dihindari.

Terakhir, alasan lainnya sebanyak 4,9 % menyatakan: agar Wakil Presiden memiliki *bargaining position*, supaya tidak hanya menjadi bayangan Presiden, agar ada *guidance* jabatan dan tugas Wakil Presiden, agar ada transparansi jabatan dan kekuasaan Wakil Presiden, untuk mengubah desain kelembagaan Wakil Presiden.

Grafik 48

Alasan setuju dijelaskan peran yang dijalankan oleh Wakil Presiden dalam Pasal 4 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945
(n=141; *Multiple Response*)



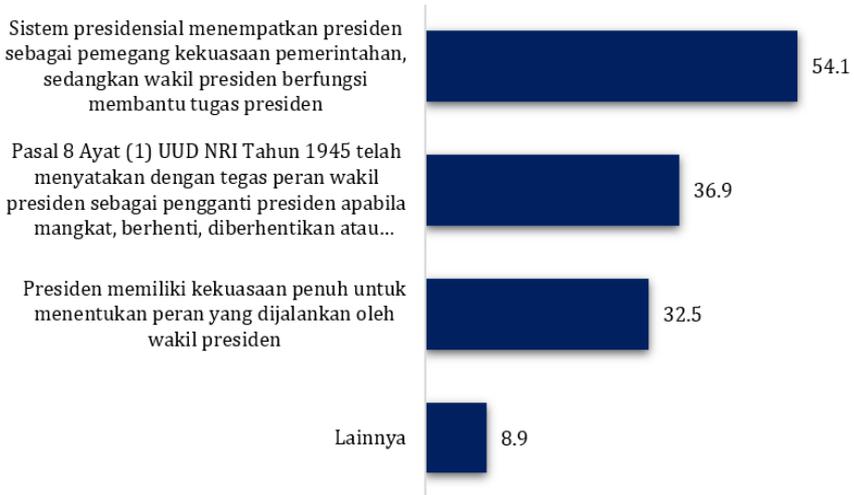
Adapun alasan mereka yang menyatakan tidak perlu dijelaskan: pertama, karena sistem presidensil menempatkan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan, sedangkan Wakil Presiden berfungsi membantu tugas Presiden. Lebih dari separuh responden (54,1 %) yang menyatakan tidak perlu mengetengahkan alasan ini. Bagi mereka, tugas Wakil Presiden dalam membantu Presiden tak perlu dijelaskan lagi mengingat tugas itu sudah cukup jelas.

Alasan kedua, Pasal 8 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 telah menyatakan dengan tegas peran Wakil Presiden sebagai

pengganti Presiden apabila mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya. Lebih dari sepertiga responden (36,9 %) mengemukakan alasan ini sebagai salah satu dasar pertimbangan. Alasan ketiga, dijawab oleh hampir sepertiga responden (32,5 %), Presiden memiliki kekuasaan penuh untuk menentukan peran yang dijalankan oleh Wakil Presiden. Menurut mereka, Presiden adalah kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. Jika tugas, peran, dan wewenang Wakil Presiden sebagai pejabat eksekutif ditentukan secara detail dalam konstitusi, maka Presiden tak lagi disebut kepala negara dan pemerintahan. Selebihnya (8,9 %) menyatakan beberapa alasan lain, yaitu seharusnya penjelasan peran yang dijalankan oleh Wakil Presiden diatur dalam UU Kepresidenan; karena UUD NRI Tahun 1945 merupakan produk hukum yang bersifat pokok; antara Presiden dan Wakil Presiden sudah menjadi satu kesatuan; pada saat proses pemilihan mestinya sudah ada kesepakatan mengenai pembagian tugas atau kekuasaan.

Grafik 49

Alasan tidak setuju dijelaskan peran yang dijalankan oleh Wakil Presiden dalam Pasal 4 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945
(n=159; *Multiple Response*)



Meski pandangan para ahli cenderung terbelah, namun jika dilihat berdasarkan latar belakang keahlian, terdapat perbedaan kecenderungan di setiap kategori. Para ahli guru besar atau profesor cenderung menginginkan perlunya penjelasan peran Wakil Presiden. Hal ini dibuktikan dengan fakta sebanyak 54,5 % yang menyatakan perlu, dan 45,5 % menyatakan tidak perlu. Hal sama juga terjadi pada kategori mahasiswa, yakni 52 % berbanding 48 %. Tendensi berbeda datang dari para ahli dengan kategori dosen. Pada kategori ini mereka yang memandang peran Wakil Presiden tidak perlu dijelaskan mencapai 55 %.

Perbedaan tendensi para ahli di atas penting dikemukakan untuk menyikapi pandangan para ahli tentang urgensi penjelasan mengenai peran Wakil Presiden. Artinya, walaupun secara garis besar responden yang cenderung memandang tidak perlu dijelaskan sedikit lebih banyak daripada mereka yang memandang perlu, bukan berarti hal ini menjadi kecenderungan umum. Sebab, ketika data kecenderungan itu diturunkan ke setiap kategori ahli maka didapati variasi.

B. Kekuasaan Legislasi Presiden

Dalam menjalankan kekuasaannya sebagai kepala pemerintahan, Presiden memiliki hak mengajukan rancangan undang-undang. Hal ini sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 5 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Ayat (1) berbunyi: “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat”.

Evaluasi terhadap pasal tersebut perlu dibaca kaitannya dengan Pasal 20 tentang kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam membentuk undang-undang. Menurut sebagian para ahli, walaupun ketentuan mengenai hal ini telah diubah (sebelum amendemen, Presiden memiliki kewenangan membuat undang-undang, sedangkan setelah amendemen Presiden hanya berwenang mengajukan RUU), namun dalam praktiknya dominasi legislasi sebenarnya masih pada Presiden. Yakni Presiden mengusulkan RUU,

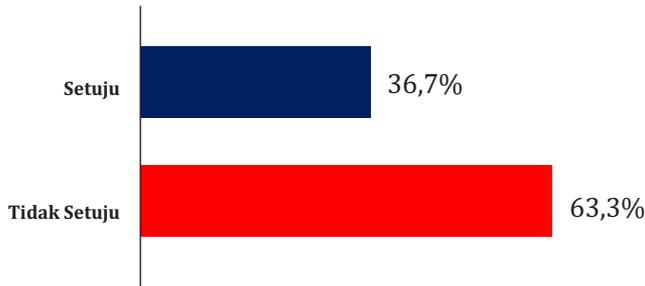
membahasnya bersama DPR, melakukan persetujuan bersama DPR, dan melakukan pengesahan. Khusus pengesahan, pada aspek administratif ini Presiden bahkan berhak untuk tidak melakukan pengesahan.²

Di satu sisi, gagasan mengubah Pasal 5 yang tidak lagi meletakkan kuasa legislasi pada Presiden dapat dibaca sebagai bentuk pemisahan kekuasaan dengan menerapkan prinsip *check and balances*. Namun di sisi lain, ketentuan Pasal 20 dalam proses legislasi telah menempatkan Presiden secara hukum tetap memiliki kekuasaan legislasi yang besar.

Berkaitan dengan isu tersebut, survei ini berhasil menggali pandangan dan sikap para ahli di mana lebih dari sepertiganya (36,7 %) setuju bahwa hak Presiden mengajukan dan mengesahkan RUU telah membuat kewenangan Presiden menjadi tinggi atau dominan di bidang legislasi. Namun demikian, angka yang tidak setuju dengan pernyataan tersebut lebih tinggi, yakni sebesar 63,3%.

Grafik 50

Hak Presiden Mengajukan RUU kepada DPR telah membuat kewenangan legislasi Presiden menjadi tinggi (n=300)



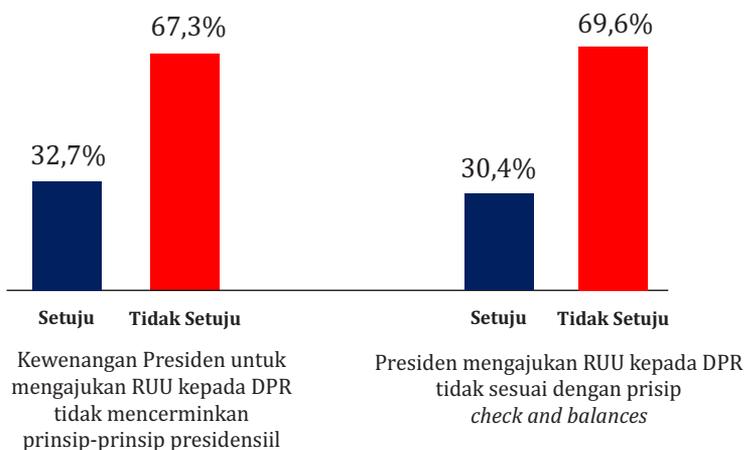
Respon negatif itu menggambarkan sikap mayoritas para ahli di semua kategori. Pada kategori ahli guru besar/profesor, mereka yang tidak setuju mencapai 54,5 %. Pada kategori dosen, yang tidak setuju sebesar 67,5 %, sedangkan pada kategori mahasiswa yang menyatakan ketidaksetujuannya mencapai 56 %. Artinya, sebagian besar ahli memandang hak Presiden dalam mengajukan RUU di atas tidak serta merta membuat kewenangan legislasi Presiden menjadi lebih tinggi. Sebab, kewenangan itu masih dibatasi oleh kewenangan dari lembaga lain, yakni DPR RI. Bahkan kewenangan itu masih dibatasi pula oleh hak masyarakat untuk mengajukan keberatan melalui pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi.

Kemudian ketika dikonfirmasi lebih lanjut apakah hak

Presiden itu mencerminkan prinsip sistem presidensiil atau tidak, mayoritas ahli menyatakan hak itu mencerminkan prinsip sistem presidensiil. Hal ini dibuktikan dari sebanyak 67,3 % responden yang tidak setuju dengan pernyataan kebalikannya bahwa kewenangan Presiden mengajukan RUU kepada DPR tidak mencerminkan prinsip sistem presidensiil. Hanya 32,7% yang menyatakan setuju dengan pernyataan tersebut.

Grafik 51

Pernyataan seputar kewenangan Presiden mengajukan RUU kepada DPR, Pasal 5 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 (n=300)



Begitu pula responden bersikap negatif dengan pernyataan bahwa Presiden mengajukan RUU tidak sesuai dengan prinsip *check and balances*. Sebanyak 69,3% menyatakan tidak setuju, dan hanya 30,3% yang setuju. Ini berarti

secara umum para ahli melihat kewenangan Presiden mengajukan RUU dianggap sudah sesuai atau tidak menyalahi prinsip sistem presidensial, juga tidaklah otomatis membuat kekuasaan Presiden di bidang legislasi begitu dominan. Prinsip *check and balances* juga tetap bisa dilakukan dengan berbagai kewenangan yang dimiliki oleh DPR atau melalui mekanisme yang disediakan menurut undang-undang.

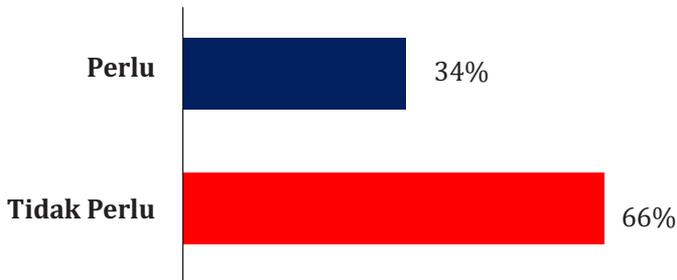
Selain mengajukan RUU, dalam UUD NRI Tahun 1945 Presiden juga punya kewenangan menetapkan peraturan pemerintah sebagaimana Pasal 5 Ayat (2). Bunyi ayat itu: “Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya”. Secara sepintas, pasal ini tidak memiliki persoalan mengingat fungsi peraturan pemerintah adalah sebagai aturan pelaksana undang-undang. Masalah kemudian muncul ketika dikaitkan dengan kewenangan lain dari Presiden yang juga dapat membuat Peraturan Presiden. Peraturan Presiden yang fungsinya sama-sama melaksanakan peraturan yang lebih tinggi, lebih banyak bersifat 'diskresi' Presiden. Sebagian ahli berpendapat, dua kewenangan ini mengakibatkan adanya 'obesitas peraturan perundang-undangan', sehingga ada keinginan untuk melakukan merger atas kedua produk hukum tersebut.³

Terhadap isu tersebut, maka kajian ini berhasil menggali

pandangan para ahli mengenai perlu atau tidaknya menggabungkan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden menjadi satu produk hukum saja. Hasilnya, 66 % mereka memandang tidak perlu menggabungkan kedua peraturan itu, sementara sisanya yang memandang perlu 34 %.

Grafik 52

Perlu atau tidak perlu menggabung Peraturan Pemerintah & Peraturan Presiden dalam satu produk hukum (n=300)



Mereka yang menyatakan perlu digabung beralasan: muatan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden hampir mirip karena merupakan peraturan pelaksana (67,6%); kekuasaan legislasi Presiden lebih besar karena bisa membuat dua produk hukum yaitu Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden (24,5%); dan alasan lainnya (7,8%) meliputi: karena sering terjadi *conflict of norm* dan menimbulkan kerancuan; agar hierarki perundang-undangan dan tatalaksana hukum jelas; dan agar lebih efektif maka hilangkan saja Pasal 5 Ayat (2).

Grafik 53

Alasan perlu menggabungkan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden (n=102)



Jika dilihat lebih jauh berdasarkan kategori ahli responden, persepsi guru besar/profesor cenderung terbelah antara yang memandang perlu dan tidak perlu, yaitu 42,4 % berbanding 57,6 %. Meski angka yang memandang tidak perlu lebih besar, tetapi jaraknya tidak terlalu jauh dengan yang memandang perlu. Hal sama juga terjadi pada kategori ahli mahasiswa di mana gap antara yang memandang perlu dan tidak perlu, kurang lebih hanya 9 %. Ini sekaligus berbeda dengan persepsi yang terjadi pada kategori ahli dosen di mana mereka yang menyatakan tidak perlu begitu besar mencapai 71,7 %, sementara yang menyatakan perlu hanya 28,3 %.

C. Syarat Calon Presiden dan Wakil Presiden

Syarat calon Presiden dan Wakil Presiden diatur dalam Pasal 6 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Bahwa “Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden harus seorang warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewargaan lain karena kehendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati negara, serta mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban...”

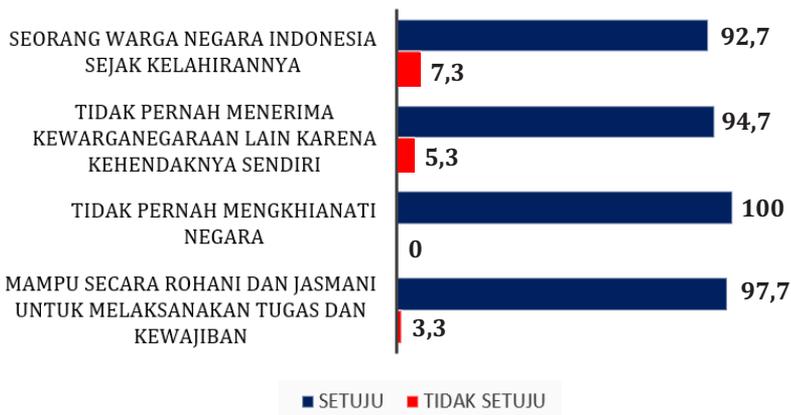
Dalam hal syarat untuk menjadi calon Presiden dan Wakil Presiden, terdapat perdebatan atas Pasal 6 Ayat (1), di mana frasa “..warga negara Indonesia sejak kelahirannya..” ingin dikembalikan ke rumusan awal. Hal ini karena dalam praktik terdapat banyak perkembangan konteks kewarganegaraan. Salah satunya adalah ketika seorang calon Presiden atau Wakil Presiden terlahir dari orang tua yang salah satunya warga negara asing. Selain itu, juga kondisi yang memberi kemungkinan kepada seseorang yang bukan karena kehendaknya diberikan warga kehormatan, baik lantaran prestasinya maupun sebab lainnya.⁴

Terhadap isu tersebut, kajian ini mendapatkan fakta bahwa 92,7 % para ahli setuju bahwa calon Presiden dan Wakil Presiden harus seorang warga negara Indonesia sejak kelahirannya. Hanya 7,3 % yang menyatakan sebaliknya. Begitu pula dengan syarat “tidak pernah menerima

ke wargaan lain karena kehendaknya sendiri” mayoritas setuju (94,7%), juga tidak pernah mengkhianati negara (100%), dan mampu secara jasmani dan rohani untuk menjalankan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden (97,7%).

Grafik 54

Syarat Calon Presiden & Calon Wakil Presiden sebagaimana bunyi Pasal 6 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 (n=300)



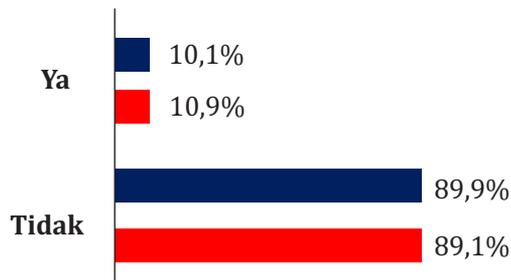
Dari empat syarat di atas, sikap paling bulat ditunjukkan responden terhadap persyaratan “tidak pernah mengkhianati negara”. Sikap para ahli di semua kategori seluruhnya sepakat bahwa syarat ini merupakan keniscayaan yang tak bisa ditawar lagi. Adapun tingkat persetujuan paling rendah dibanding syarat-syarat lainnya adalah mengenai syarat “seorang warga negara Indonesia sejak kelahirannya”. Namun demikian pendapat yang tidak setuju tetap di bawah 10%, yaitu 7,3%.

Yang menarik, ketika ditanya lebih jauh kepada mereka yang menjawab setuju apakah syarat “seorang warga negara Indonesia sejak kelahirannya” diskriminatif atau tidak diskriminatif diberlakukan atas anak yang lahir dari salah satu orang tua warga asing? Ternyata 89,9 % menyatakan tidak diskriminatif dan hanya 10,1 % yang menyatakan diskriminatif. Demikian pula sikap mereka cenderung konsisten ketika ditanya, apakah “syarat tidak pernah menerima kewargaan lain karena kehendaknya” tidaklah dinilai diskriminatif diberlakukan bagi seseorang yang telah kembali dan memilih menjadi warga negara Indonesia seperti semula? Hanya 10,9 % yang menyatakan diskriminatif.

Grafik 55

Soal potensi diskriminasi persyaratan Calon Presiden & Wakil Presiden diterapkan pada situasi dan kondisi berikut

- JIKA SETUJU WNI SEJAK KELAHIRANNYA, apakah syarat tersebut tidak diskriminatif terhadap anak yang lahir dari salah satu orang tua warga negara asing?
- JIKA SETUJU TDK PERNAH MENERIMA KEWARGAAN LAIN, apakah syarat tersebut tidak diskriminatif terhadap seseorang yang telah kembali dan memilih menjadi WNI?



D. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden

Pasal 6A Ayat (2) berbunyi “Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum...”. Pasal ini memunculkan diskursus khususnya soal ambang batas.

Isu terkait berlakunya ambang batas (*presidential threshold*) dalam penentuan calon presiden ialah belum ditemukannya kesepakatan antara: (a) memperbolehkan pembentuk UU untuk membuat ambang batas, (b) hal tersebut justru mempersempit makna origin dari pasal itu sendiri. Makna original intent itu sendiri ialah partai politik atau gabungan partai politik dapat mencalonkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden (tanpa aturan ambang batas).

Oleh sebagian kalangan, isu itu dianggap multitafsir, sehingga perlu ditegaskan kembali makna yang sebenarnya dalam pengusulan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Terdapat juga pandangan agar pasal tersebut hendaknya mengatur tentang '*exit clause*' seandainya pasangan calon hanya terdiri atas dua atau bahkan hanya satu pasangan calon (calon tunggal). Khusus *exit clause* yang pertama memang telah diakomodasi dalam putusan MK, sehingga secara tidak langsung konstitusi sebenarnya telah berubah dengan putusan MK.⁵

Mengetengahkan isu tersebut, kajian ini berhasil memotret persepsi dan sikap para ahli berkaitan dengan Pasal 6A ayat (2). Dalam konteks ini, pandangan dan sikap para ahli cenderung terbelah. Namun demikian, sebagian besar (57,3 %) menjawab setuju pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden hanya bisa diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Selebihnya sebanyak 42,7 % menyatakan tidak setuju.

Grafik 56

Menurut Pasal 6A ayat (2) UUD 1945, pasangan calon Presiden & Wakil Presiden hanya bisa diusulkan Parpol atau gabungan Parpol (n=300)



Meski angka yang setuju lebih tinggi dari yang tidak setuju, tetapi ketika dikonfirmasi lebih lanjut mengenai kesesuaian pasal tersebut dengan prinsip hak politik warga negara, lebih separuh responden (51%) mengafirmasi bahwa pasal itu tidak selaras dengan prinsip hak politik warga negara. Sedangkan 49% lainnya menyatakan selaras dengan prinsip hak politik warga negara.

Temuan tersebut sekaligus menunjukkan adanya inkonsistensi sikap pada sebagian ahli dalam merespon isu yang bertalian satu sama lain. Padahal seyogyanya, mereka yang menyatakan setuju calon presiden hanya bisa dicalonkan melalui partai politik tentunya bersikap menolak jika mekanisme itu dianggap tidak selaras dengan prinsip hak politik warga negara. Sebab, dukungan terhadap pencalonan melalui partai politik atau gabungan partai politik sedikit banyak mengabaikan prinsip hak politik warga negara. Sebaliknya, pembelaan terhadap hak politik warga negara sama sekali tidak mensyaratkan mekanisme pencalonan Presiden dan Wakil Presiden melalui partai politik atau gabungan partai politik.

Selanjutnya, Pasal 6A Ayat (2) dalam pelaksanaannya telah memunculkan isu dan ketentuan mengenai ambang batas. Isu dan ketentuan itu kerap muncul dan berulang seiring persiapan politik menghadapi pelaksanaan Pilpres atau Pemilu. Tak ubahnya seperti agenda lima tahunan, pembahasan mengenai ketentuan ambang batas tak pernah final: mulai pertama ditetapkan tahun 2003 sebesar 15% dari jumlah kursi DPR atau 20% dari perolehan suara sah nasional hingga kini menjadi 20% dari jumlah kursi DPR atau 25% dari suara sah nasional pada pemilu DPR.

Ketentuan tersebut tidak pernah disebutkan dengan jelas di dalam konstitusi. Ketentuan itu murni merupakan interpretasi pembuat undang-undang terhadap Pasal 6A

Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Apakah ketentuan itu bertentangan dengan original intent Pasal 6A Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945? Kajian ini berhasil mengungkap penilaian para ahli mengenai isu tersebut.

Grafik 57

Presidential Treshold bertentangan dengan *Original Intent*
Pasal 6A Ayat (2) UUD 1945 (n=300)



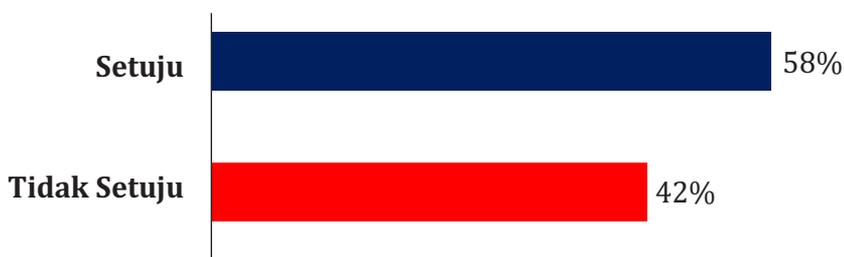
Seperti tergambar pada grafik 12 di atas, mayoritas ahli setuju (64,5%) bahwa ketentuan mengenai ambang batas bertentangan dengan original intent Pasal 6A ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Hanya 35,5% yang menyatakan tidak setuju. Disebut bertentangan dengan *original intent* karena dalam Pasal 6A Ayat (2) sama sekali tidak menyebut ambang batas pencalonan presiden dan Wakil Presiden. Di dalamnya hanya disebutkan bahwa calon Presiden dan Wakil Presiden “...diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum” tanpa ketentuan perihal presentase perolehan kursi atau suara Pemilu DPR RI. Mayoritas ahli pada semua kategori mulai guru

besar/profesor, dosen sampai mahasiswa sama dalam menyikapi masalah ini.

Walaupun demikian, di sisi lain para ahli juga menilai penetapan mengenai ketentuan ambang batas merupakan hak pembuat undang-undang dalam menafsirkan pelaksanaan UUD NRI Tahun 1945. Hal ini dibuktikan, sebanyak 58% para ahli setuju dengan pernyataan yang mengonfirmasi pandangan tersebut. Dominannya tingkat persetujuan mereka terjadi di semua kategori ahli, antara lain: guru besar/profesor (59,4%), dosen (53,7%), dan mahasiswa (67,6%). Artinya, sebagian besar ahli pada dasarnya tidaklah menyalahkan penetapan ambang batas pencalonan presiden oleh partai politik meski sebagian besar mereka menilai hal itu bertentangan dengan original intent Pasal 6A Ayat (2). Penetapan ambang batas itu dianggap merupakan hak tafsir pembuat undang-undang dalam melaksanakan UUD NRI Tahun 1945.

Grafik 58

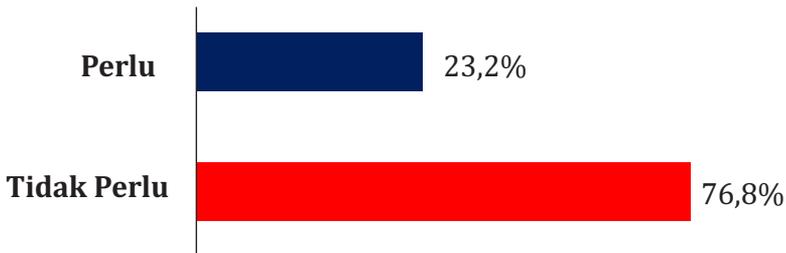
Presidential Treshold merupakan hak pembuat undang-undang dalam menafsirkan pelaksanaan UUD 1945 (n=300)



Yang menarik, khusus mereka yang setuju dengan penetapan ambang batas oleh pembuat undang-undang, ketika ditanya lebih lanjut apakah perlu memasukkan frasa *presidential threshold* ke dalam bunyi pasal UUD NRI Tahun 1945? Ternyata sebagian besar menyatakan tidak perlu (76,8%), dan hanya 23,2 % yang menyatakan perlu. Fakta ini dapat dibaca bahwa pengaturan mengenai ketentuan pencalonan Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana Pasal 6A Ayat (2) sudah dipandang cukup sehingga tidak perlu ditambah lagi termasuk dengan hal ihwal ambang batas.

Grafik 59

Perlu atau tidak perlu memasukkan frasa *presidential threshold* ke dalam bunyi Pasal 6A Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 (n=174)



Kemudian, kajian ini juga menguji isu seputar Pasal 6A Ayat (3) yang berbunyi “Pasangan 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 setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden. Juga Pasal 6A Ayat

(4): “Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan 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 Prsiden” .

Meski mengatur cukup jelas, namun menurut sebagian pendapat, pasal tersebut kurang memadai dengan perkembangan Pemilu. Pasalnya, indikator keterpilihan pasangan calon adalah harus memenuhi 2 syarat perolehan suara, yaitu suara terbanyak dan persebaran suara. Namun jika dicermati lebih dalam, bagi sebagian pendapat, syarat keterpilihan yang termaktub dalam Ayat (3) dan (4) hanya diperuntukkan bagi Pemilu yang terdiri lebih dari 2 (dua) pasangan calon Presiden dan calon Wakil Presiden. Sehingga, terdapat kondisi yang sebenarnya belum diatur dalam pasal tersebut, yakni ketika terjadi pemilu yang hanya menghasilkan dua pasangan calon Presiden atau bahkan calon tunggal.⁶

Persoalan dalam Pasal 6A Ayat (3) dan (4) menimbulkan pertanyaan: jika dari awal hanya terdapat 2 (dua) pasangan calon, apakah ketentuan Ayat (3) dan (4) ini harus terpenuhi seluruhnya sehingga ketentuan yang berlaku saat ini ketika hanya terdapat dua pasangan calon Presiden, UU hanya mensyaratkan keterpilihan dengan suara terbanyak? Benarkah demikian? Hasil kajian ini

menunjukkan para ahli cenderung tidak satu pandangan mengenai pemberlakuan pasal tersebut. Ini bisa dilihat dari grafik berikut:

Grafik 60

Apakah Pasal 6A Ayat (3) berlaku dalam hal terdapat dua pasangan calon Presiden & Wakil Presiden atau lebih (n=300)



Mayoritas ahli (66,1%) berpendapat, Pasal 6A Ayat (3) berlaku untuk kasus di mana terdapat dua atau lebih pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Sementara 33,9 % lainnya memandang pasal tersebut hanya berlaku untuk lebih dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Di antara mereka yang setuju pasal tersebut hanya berlaku untuk lebih dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, sebanyak 72,3% sepakat bahwa prinsip perolehan suara rakyat terbanyak sebagaimana termaktub dalam Pasal 6A Ayat (4) juga diberlakukan dalam hal hanya ada dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Sedangkan 27,7% sisanya menyatakan kebalikannya.

Lebih lanjut, dari 72,3 % yang sepakat Pasal 6A Ayat (4) juga berlaku dalam hal hanya ada dua pasangan calon, 43,2 % di antaranya sepakat bahwa hal tersebut perlu disebutkan dalam ayat tersendiri di dalam UUD NRI Tahun 1945, sedangkan 56,8 % lainnya menyatakan tidak perlu. Kemudian, dari 43,2 % yang menjawab perlu disebutkan dalam ayat tersendiri di dalam UUD NRI Tahun 1945, 81,8 % di antaranya setuju dengan usulan bunyi ayat: “Dalam hal terdapat hanya dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang tidak memenuhi syarat perolehan sedikitnya 20% suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden dengan suara rakyat terbanyak dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden”.

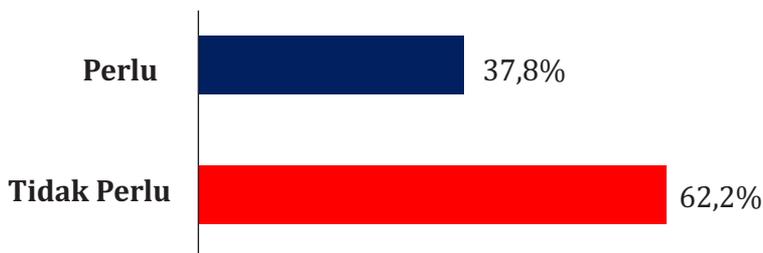
E. Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden

Kajian ini juga menguji pandangan dan sikap ahli mengenai isu seputar masa jabatan presiden dan Wakil Presiden sebagaimana termaktub dalam Pasal 7 bahwa “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan”. Makna pasal ini sebenarnya cukup jelas. Namun dalam pelaksanaannya tetap dirasa multitafsir. Dalam UU Pemilu, Pasal 169 secara tegas sudah menyatakan tentang masa jabatan Presiden maksimal 2 kali dalam masa jabatan yang sama, dan dalam penafsiran MK, Presiden “tidak boleh menjabat lagi dalam dua periode”.

Namun ada sebagian pendapat, Pasal 7 tentang masa jabatan perlu penyempurnaan untuk menegaskan apakah berturut-turut atau tidak berturut-turut, sehingga tidak terjadi upaya untuk menerobos ketentuan mengenai masa jabatan. Hal yang perlu ditegaskan adalah terkait frasa “dapat menjabat lagi dalam dua periode” berturut-turut atau berselang.⁷

Grafik 61

Perlu atau tidak perlu frasa "dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama..." ditambahkan frasa "secara berturut-turut atau berselang" (n=300)



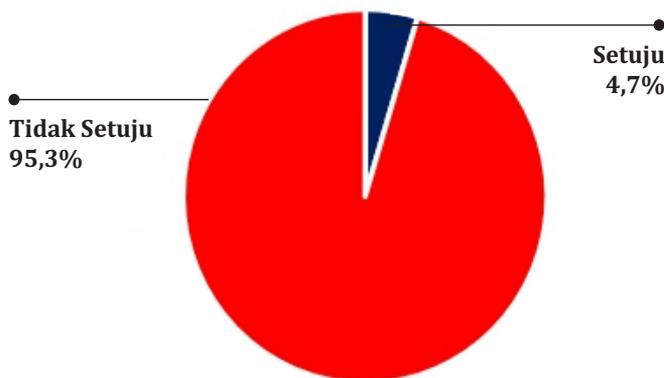
Mayoritas responden (62%) memandang tidak perlu menambahkan frasa “secara berturut-turut atau berselang” pada pasal tersebut. Sedangkan 37,7% memandang perlu menambahkan frasa itu. Mereka yang menyatakan tidak perlu beralasan: kalimat di pasal tersebut bersifat umum, sehingga dapat mencakup dua pengertian di atas (berturut-turut atau berselang) (66,1%), Mahkamah Konstitusi mengeluarkan keputusan memperjelas makna pasal di atas

mengacu kepada dapat dipilih kembali secara berturut-turut atau berselang (30,1%), dan alasan lainnya (3,8%). Sedangkan alasan yang menyatakan perlu: agar memiliki kepastian hukum (27,4%), untuk menghindari perbedaan interpretasi terhadap waktu masa jabatan dua periode (69%), dan lainnya (3,5%).

Selain isu tersebut, kajian ini juga menguji wacana yang selalu mencuat di akhir masa jabatan Presiden yang sudah menjabat dua periode, yakni perpanjangan masa menjadi tiga periode. Hasilnya, hampir semua responden di semua kategori ahli sepakat untuk menolak/tidak setuju (95,3%) wacana tersebut, dan hanya 4,7 % yang setuju.

Grafik 62

Mengenai wacana tiga kali periode
bagi jabatan presiden dan/atau Wakil presiden (n=300)



Alasan tidak setuju secara berturut-turut: pertama, untuk menghindari otoritarianisme dalam kepemimpinan nasional (38,2%); kedua, untuk menghindari absolutisme dalam kepemimpinan nasional (23,3%); agar mencegah munculnya praktik-praktik Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) yang melibatkan Presiden dan Wakil presiden (17,3%); dapat memperlambat kaderisasi kepemimpinan nasional (15,2%); dan lainnya (6,0%). Sikap para ahli terhadap isu ini sudah sangat bulat menolak wacana 3 periode jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Dengan demikian, maka wacana yang selama ini sengaja dihembuskan menjelang akhir periode kedua jabatan Presiden sesungguhnya bertentangan dengan kehendak dan logika publik. Karena itu, setiap kemunculan wacana tersebut pasti akan disertai penolakan serta mendapat sentimen negatif dari publik.

Endnote:

- ¹ MPR RI & PSKK FH UNAIR, "Kajian Akademik Evaluasi Pelaksanaan UUD NRI Tahun 1945: Bentuk dan Kedaulatan, Majelis Permusyawaratan Rakyat, dan Kekuasaan Pemerintahan Negara", h. 315-314.
- ² MPR & PSKK FH UNAIR, h. 315.
- ³ MPR & PSKK FH UNAIR, h. 315.
- ⁴ MPR & PSKK FH UNAIR, h. 316.
- ⁵ MPR & PSKK FH UNAIR, h. 317.
- ⁶ MPR & PSKK FH UNAIR, h. 318.
- ⁷ MPR & PSKK FH UNAIR, h. 319.

BAB V
KEKUASAAN PRESIDEN:
PEMBATASAN & PEMBERHENTIAN PRESIDEN
DAN/ATAU WAKIL PRESIDEN
(BAB III UUD NRI TAHUN 1945)

A. Pembatasan Kekuasaan Presiden

Ketentuan yang sangat mendasar dalam perubahan UUD NRI Tahun 1945 adalah membatasi kekuasaan Presiden yang sebelumnya dinilai terlalu besar, sehingga cenderung *executive heavy* dalam sistem pemerintahannya. Prinsip *check and balances* mulai mewarnai beberapa ketentuan yang berkaitan dengan hak prerogatif Presiden dengan memberikan peranan lembaga legislatif yang bersamaan dengan peranan Presiden, misalnya dalam pemberian amnesti dan abolisi Presiden memperhatikan pertimbangan DPR. Umumnya penerapan prinsip *check and balances* dalam kekuasaan Presiden secara muatan dinilai sudah cukup sesuai dengan cita-cita reformasi

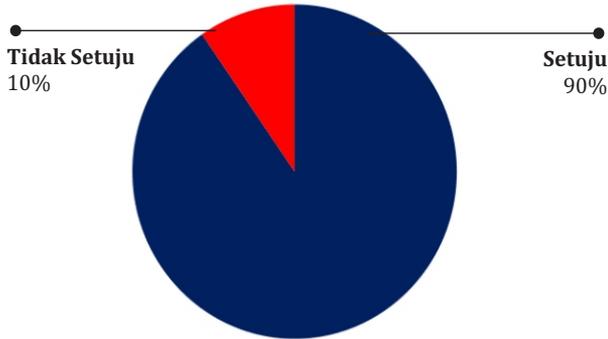
untuk pemurnian sistem presidensial. Namun, selama pelaksanaannya masih terdapat persoalan ketatanegaraan yang dapat dilihat dari Pasal 10 sampai Pasal 16 UUD NRI Tahun 1945.

Komando Tertinggi Angkatan Bersenjata (Pasal 10)

Pasal 10 UUD NRI Tahun 1945 merupakan salah satu pasal yang tidak pernah dilakukan perubahan dari awal naskah asli UUD 1945 sampai pada amendemen UUD NRI Tahun 1945. Pasal ini yang secara tegas menempatkan Presiden sebagai komando tertinggi dari Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara. Perdebatan tentang pasal ini berkaitan dengan pelaksanaan kekuasaan tertinggi, misalnya pertanyaan apakah komando Presiden terhadap angkatan bersenjata hanya dibolehkan dalam keadaan bahaya seperti perang. Pertanyaan ini masuk dalam pembahasan saat amendemen. Meskipun pasal tersebut tidak diubah, disepakati bahwa dalam memaknai kekuasaan tertinggi Presiden atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara haruslah dilihat dari posisi Presiden sebagai kepala negara, sehingga komando yang diberikan haruslah melalui pertimbangan yang mengancam terhadap pertahanan negara saja. Selanjutnya persoalan tersebut juga menjadi diskusi di kalangan ahli yang disajikan dalam data sebagai berikut:

Grafik 63

Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara merupakan Alat Negara (n=300)



Sebagian besar ahli sepakat bahwa dalam melihat Pasal 10 UUD NRI Tahun 1945 haruslah dilihat dari posisi Presiden sebagai kepala negara, sehingga Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara merupakan alat negara dan bukan alat pemerintah. Namun, pendapat lain menyatakan bahwa sebenarnya tidak menjadi persoalan dalam melihat Pasal 10 UUD NRI Tahun 1945 apakah merupakan alat negara atau alat pemerintahan, karena dalam sistem pemerintahan presidensial kepala negara juga merupakan kepala pemerintahan. Sehingga, kekuasaan yang diberikan oleh konstitusi kepada Presiden adalah posisi Presiden baik sebagai kepala pemerintahan maupun sebagai kepala negara.

Ratifikasi Perjanjian Internasional (Pasal 11)

Pasal 11 UUD NRI Tahun 1945 berkaitan dengan kekuasaan Presiden dalam menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain, serta membuat perjanjian internasional. Sebagai negara yang berdaulat Indonesia tentunya berhak untuk mengikatkan dirinya pada suatu perjanjian negara lain atau subjek hukum internasional lainnya. Meningkatkan diri pada suatu perjanjian berarti tunduk pada klausul yang telah disepakati para pihak, dalam konteks negara berarti isi perjanjian internasional yang sudah disepakati akan berlaku umum bagi seluruh masyarakat Indonesia.

Terdapat beberapa cara suatu negara mengikatkan dirinya dalam suatu perjanjian internasional diantaranya penandatanganan, pertukaran instrumen yang menciptakan suatu perjanjian, ratifikasi, penerimaan, pengesahan, aksesi, atau cara-cara lain yang disetujui.¹ Di Indonesia hal tersebut diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional yang mengatur empat cara pengesahan perjanjian internasional, yaitu ratifikasi (*ratification*), aksesi (*accession*), penerimaan (*acceptance*), dan penyetujuan (*approval*). Pengesahan perjanjian internasional dilakukan dalam bentuk Undang-Undang atau keputusan Presiden. Pengesahan yang dibentuk menjadi Undang-Undang

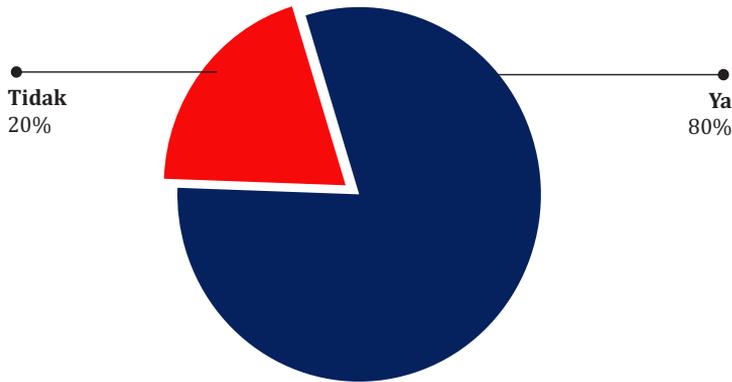
apabila mengatur mengenai masalah politik, pertahanan, dan keamanan; perubahan wilayah atau penetapan batas wilayah; kedaulatan atau hak berdaulat negara; hak asasi manusia dan lingkungan hidup; pembentukan kaidah hukum baru; pinjaman dan/atau hibah dari luar negeri.

Undang-Undang yang merupakan pengesahan perjanjian internasional tentunya juga akan diberlakukan secara umum, sehingga memiliki pengaruh yang besar bagi seluruh masyarakat. Dalam praktiknya Undang-Undang hasil pengesahan perjanjian internasional pernah diuji terhadap Undang-Undang dasar dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU-XI/2011 yang menguji Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2008 tentang Pengesahan *Charter of The Association of Southeast Asian Nations* (Piagam Perhimpunan Bangsa-Bangsa Asia Tenggara) terhadap UUD NRI Tahun 1945. Dalam pertimbangan terkait kewenangan MK menguji perkara *a quo* terdapat perbedaan pendapat di antara para hakim MK, diantaranya Maria Farida dan Hamdan Zoelva yang menyatakan bahwa pengujian perkara *a quo* bukan merupakan wewenang MK.

Di antara ahli hukum tata negara perdebatan yang sama juga terjadi dan dapat dilihat dalam grafik berikut:

Grafik 64

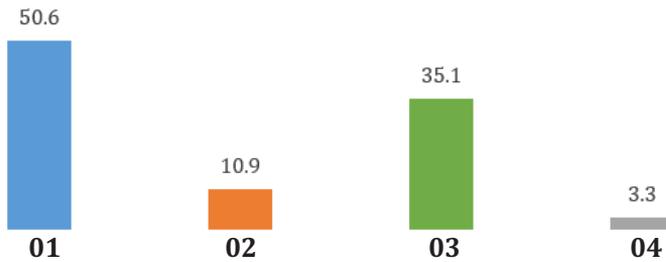
Perjanjian Internasional yang diratifikasi oleh DPR dalam Bentuk UU dapat diajukan *judicial review* kepada Mahkamah Konstitusi (n=300)



Para ahli yang menyatakan bahwa Undang-Undang yang merupakan ratifikasi dari perjanjian internasional tidak bisa dimohonkan untuk melakukan *Judicial Review* kepada Mahkamah Konstitusi. Jumlah yang menjawab “tidak bisa” berbanding 1:4 (satu berbanding empat) dengan yang menjawab “bisa”.

Grafik 65

Alasan yang Menjawab “Bisa” Perjanjian Internasional yang diratifikasi oleh DPR dalam Bentuk UU dapat diajukan *judicial review* kepada Mahkamah Konstitusi (n=239)



- 01** Perjanjian internasional jika telah di ratifikasi bentuknya menjadi Undang-Undang. Pengujian Undang-Undang dengan Undang-Undang Dasar NRI 1945 merupakan wewenang MK
- 02** Tidak adanya perbedaan yang tegas antara Undang-Undang dalam konteks biasa dengan Undang-Undang ratifikasi
- 03** Muatan dari perjanjian internasional yang diratifikasi menjadi Undang-Undang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat sehingga diperlukan adanya mekanisme pengujian terhadap pelaksanaan Undang-Undang tersebut
- 04** Lainnya

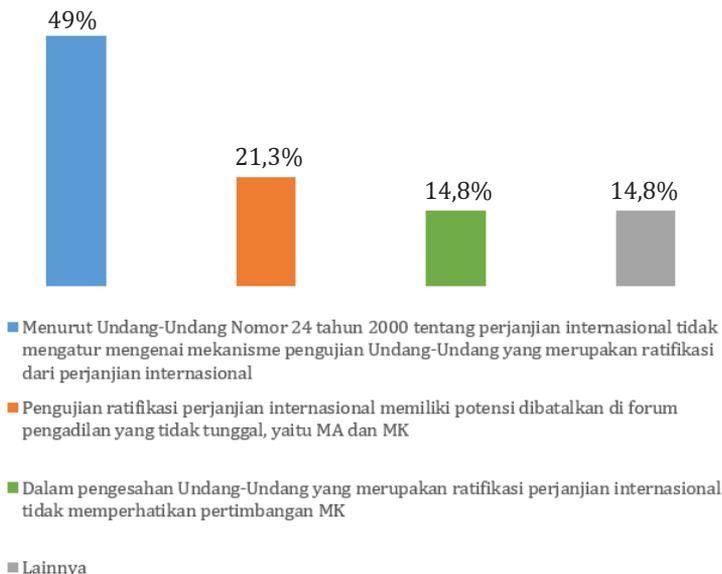
2 dari 4 responden mengatakan bahwa Undang-Undang Ratifikasi dapat dilakukan pengujian kepada MK, karena posisi Undang-Undang Ratifikasi dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia tunduk pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sehingga eksistensinya menjadi sama seperti Undang-Undang yang pembentukannya dilakukan oleh DPR bersama dengan Presiden. Kewenangan MK salah satunya adalah menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, maka

sudah semestinya Undang-Undang Ratifikasi dapat diujikan ke MK.

Dilihat dari segi materinya, keberadaan Undang-Undang tersebut memiliki pengaruh yang luas dan menyeluruh bagi seluruh masyarakat, maka jika dilihat dari perspektif supremasi konstitusi di mana konstitusi sebagai *the supreme law of the land* muatan Undang-Undang Ratifikasi tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang Dasar. Namun, hal tersebut harus diberikan catatan, bahwa walaupun materinya dapat diuji tidak serta merta membatalkan isi dari perjanjian internasional terkait.

Grafik 66

Alasan yang Menjawab “Tidak bisa” Perjanjian Internasional yang diratifikasi oleh DPR dalam Bentuk UU dapat diajukan *judicial review* kepada Mahkamah Konstitusi (n=61)



Sebagian ahli sependapat dengan Maria Farida dan Hamdan Zoelva, bahwa terdapat kekosongan hukum dalam pengaturan pengujian Undang-Undang Ratifikasi di dalam UU tentang Perjanjian Internasional. Jika mengacu pada UU MK memang Undang-Undang Ratifikasi tetap dapat diuji, namun secara substansi harusnya tidak dapat diuji. Maria Farida dalam Putusan MK Nomor 33/PUU-XI/2011 menyatakan, “Undang-Undang tentang Pengesahan Perjanjian Internasional bukanlah suatu Peraturan Perundang-Undangan yang substansinya bersifat normatif, yang *adressat* normanya dapat secara langsung ditujukan kepada setiap orang, tetapi merupakan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat terhadap perjanjian internasional yang telah dibuat oleh Pemerintah untuk memenuhi Pasal 11 UUD 1945, dan diberi “baju” dengan Undang-Undang.”²

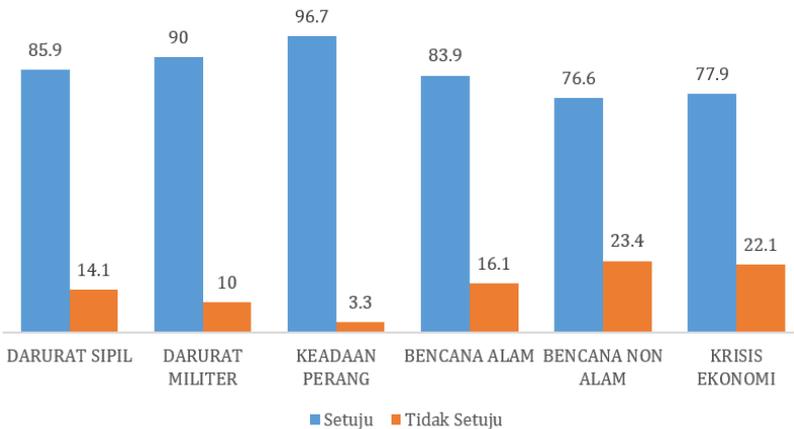
Menyatakan Keadaan Bahaya (Pasal 12)

Pasal 12 memberikan kewenangan tunggal kepada Presiden sebagai “*The Sovereign Executive*” untuk menyatakan keadaan bahaya. Meskipun kekuasaannya terletak pada Presiden saja, namun dalam pelaksanaannya pasal ini tidak terlepas dari prinsip *check and balances* dengan melibatkan peranan DPR, hanya saja peranan tersebut diwujudkan dalam bentuk Undang-Undang yang dalam tahapannya dibahas bersama oleh Presiden. Dengan demikian, tanpa melalui persetujuan DPR sekalipun

pendapatnya dapat tetap terwakili dari pembentukan Undang-Undang keadaan bahaya.

Adanya Undang-Undang tentang keadaan bahaya akan memberikan definisi mengenai kondisi-kondisi yang masuk dalam keadaan bahaya. Namun, dalam perkembangannya pemaknaan keadaan bahaya sudah mulai bervariasi, tidak hanya hal-hal yang berhubungan dengan keadaan yang melibatkan angkatan bersenjata saja, namun juga keadaan yang tidak atau sedikit hubungannya dengan angkatan bersenjata. Data di bawah ini akan menyajikan pendapat ahli tata negara terhadap beberapa kondisi-kondisi yang bisa dikatakan sebagai keadaan bahaya.

Grafik 67
Keadaan Bahaya (n=300)

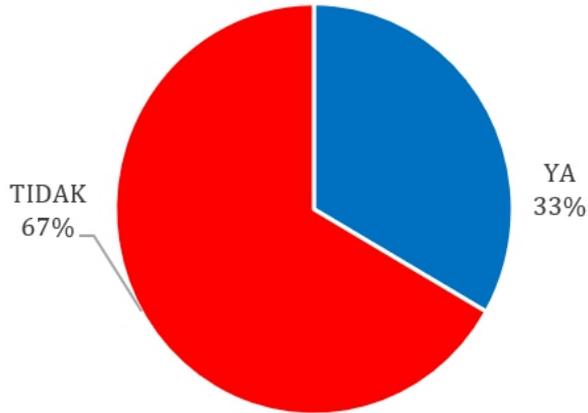


Dari enam kondisi yang disajikan setidaknya dapat dikelompokkan menjadi 2 (*dua*) kategori, yang pertama kategori yang diatur dalam UU Keadaan Bahaya yang merupakan perintah langsung Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945 dan yang kedua yang diatur dalam Undang-Undang di luar dari perintah Pasal 12. Data pada kategori pertama semuanya berada di atas angka 80% menunjukkan ahli cenderung menyetujui keadaan-keadaan tersebut dapat dikategorikan sebagai keadaan bahaya. Sedangkan pada kategori kedua hanya ada satu keadaan yang tingkat setujunya di atas 80%, yaitu bencana alam. Sementara kondisi lainnya, yaitu bencana non-alam dan krisis ekonomi disetujui oleh kurang lebih 76,6% ahli tata negara.

Data di atas menunjukkan bahwa para ahli cenderung melihat keadaan bahaya dari akibat yang ditimbulkan bukan dari penyebab adanya kondisi-kondisi tersebut. Di antara seluruh grafik bencana non-alam dan krisis ekonomi adalah kondisi yang paling sedikit memiliki potensi kerusakan infrastruktur dibanding keadaan-keadaan lainnya. Meskipun begitu jumlah pendapat ahli yang sepakat kondisi-kondisi yang disebutkan di atas dapat masuk dalam keadaan bahaya melebihi setengah dari seluruh responden.

Grafik 68

Perpu Nomor 23 Tahun 1959 yang mengatur keadaan bahaya masih relevan (n=300)



Persepsi di atas senada dengan pendapat ahli terkait dengan Perpu Nomor 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya (selanjutnya disebut UU Keadaan Bahaya) yang menjadi satu-satunya Peraturan Perundang-Undangan yang merujuk pada Pasal 12 tentang Keadaan Bahaya. Para ahli menilai bahwa UU Keadaan Bahaya tersebut sudah tidak relevan lagi dalam menjawab persoalan-persoalan yang dihadapi negara dalam situasi darurat.

Grafik 69

Alasan menjawab tidak relevan (n=200)



UU Keadaan Bahaya menjadi tidak relevan karena dalam perkembangannya kondisi bahaya tidak lagi disebabkan oleh perang, agresi, atau yang berkaitan dengan angkatan bersenjata. Keadaan-keadaan lain, seperti bencana alam misalnya memiliki pengaruh yang besar dalam berjalannya pemerintahan negara. Dalam penanggulangan tsunami di Aceh pada tahun 2004 banyak permasalahan-permasalahan yang timbul yang pada saat itu tidak bisa dijawab oleh Peraturan Perundang-Undangan yang ada (sebelum lahirnya Undang-Undang Penanggulangan Bencana). Contoh lain adalah pandemi COVID-19 yang masuk dalam kategori bencana non-alam. Kompleksitas permasalahan yang timbul dari persebaran COVID-19 membuat pemerintah dalam menanggulanginya harus

melanggar ketentuan perundang-undangan yang sudah ada dengan dikeluarkannya Perpu Nomor 1 Tahun 2020 tentang Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi COVID-19. Disahkannya Perpu tersebut menjadi Undang-Undang juga menimbulkan persoalan hukum baru, apakah undang-undang tersebut akan terus berlaku sampai Pandemi COVID-19 dinyatakan selesai? Hal ini menunjukkan bahwa dalam keadaan-keadaan tertentu besar kemungkinannya adanya pelanggaran-pelanggaran kaidah hukum.

Dalam keadaan-keadaan tersebut tentunya perlu penanganan khusus yang memungkinkan adanya pelanggaran terhadap konstitusi dan Peraturan Perundang-Undangan yang ada tanpa menimbulkan persoalan hukum baru. UU Keadaan Bahaya yang sudah tidak relevan lagi tentunya perlu segera direvisi mengingat UU Keadaan Bahaya hanya satu-satunya Peraturan Perundang-Undangan yang merujuk Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945.

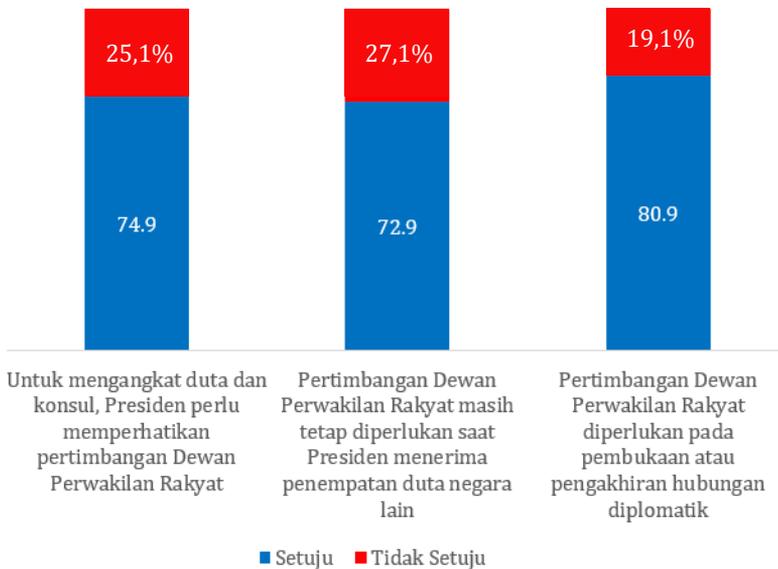
Kekuasaan dalam Politik Luar Negeri (Pasal 13)

Kekuasaan Presiden dalam bidang politik luar negeri salah satunya diatur dalam Pasal 13 UUD NRI Tahun 1945 yang memberikan kewenangan kepada Presiden untuk mengangkat duta dan konsul serta menerima penempatan duta negara lain. Kedua wewenang itu diimbangi dengan

adanya pendapat DPR yang diperhatikan oleh Presiden sebelum menjalankan wewenangnya. Berbeda dengan Pasal 11 terkait kekuasaan Presiden untuk menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain yang harus dengan persetujuan DPR, Pasal 13 tidak disertai kewajiban Presiden untuk menyesuaikan pendapatnya dengan pendapat DPR.

Grafik 70

Kekuasaan Presiden dalam Politik Luar Negeri (n=300)



Terhadap seluruh ketentuan Pasal 13 sebanyak lebih dari 70% ahli menyatakan bahwa mereka setuju jika dalam menjalankan kekuasaannya yang termuat dalam Pasal tersebut perlu memperhatikan pendapat DPR.

Penggunaan kata perlu di sini tidak berarti menjadi kewajiban, namun pendapat DPR harus benar-benar menjadi bahan pertimbangan Presiden. Ahli melihat hal ini sebagai suatu pelaksanaan prinsip *check and balances* mengingat pengangkatan duta dan konsul serta penerimaan duta negara lain merupakan hal penting bagi keberlangsungan hubungan luar negeri Indonesia. Namun, ahli tata negara yang lainnya menyatakan tidak setuju dengan ketentuan Pasal 13, karena Pasal ini seharusnya mutlak menjadi kekuasaan Presiden sebagai kepala negara, sehingga pendapat DPR tidak diperlukan.

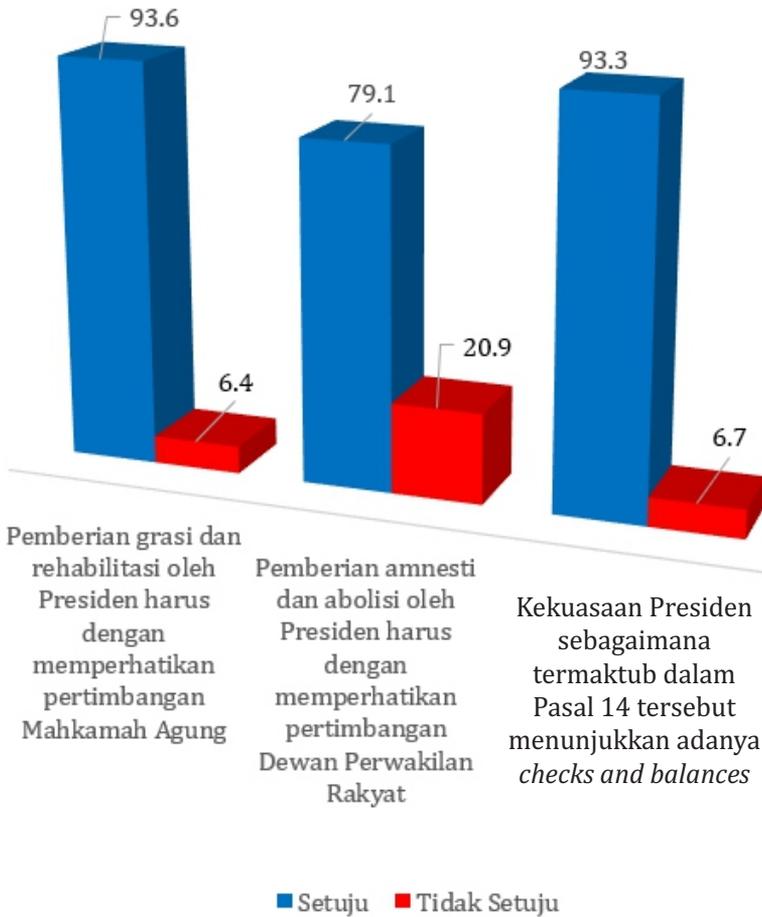
Di sisi lain 8 dari 10 ahli sepakat bahwa dalam memulai dan mengakhiri hubungan Diplomatik, Presiden perlu memperhatikan pendapat DPR. Hal ini karena memulai dan mengakhiri hubungan diplomatik memiliki cakupan yang lebih luas dibanding dengan mengangkat duta dan konsul atau menerima penempatan duta negara lain.

Pemberian Grasi, Rehabilitasi, Amnesti dan Abolisi (Pasal 14)

Kekuasaan Presiden selanjutnya diatur dalam Pasal 14 UUD NRI Tahun 1945 terkait pemberian grasi, rehabilitasi, amnesti, dan abolisi. Untuk pemberian grasi dan rehabilitasi yang sifatnya perkara individual harus dengan pertimbangan Mahkamah Agung, sedangkan pemberian amnesti dan abolisi untuk cakupan yang lebih luas diberikan dengan memperhatikan pertimbangan DPR.

Grafik 71

Pemberian Grasi, Rehabilitasi, Amnesti dan Abolisi (n=300)



Mayoritas ahli tata negara (93,6%) setuju bahwa dalam memberikan grasi dan rehabilitasi Presiden harus memperhatikan pertimbangan MA. Hal ini karena pemberian grasi dan rehabilitasi merupakan hak prerogatif Presiden dalam persoalan hukum. Mengingat MA sebagai

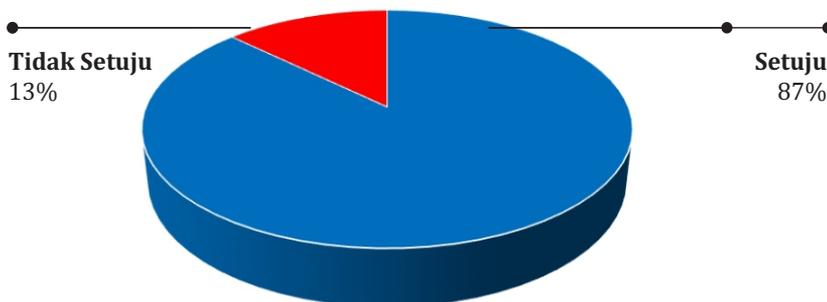
kekuasaan kehakiman jauh lebih mengerti persoalan dalam kasus yang terjadi, Presiden perlu mendengarkan penjelasan dan pertimbangan hukum sebelum menentukan apakah grasi atau rehabilitasi perlu diberikan.

Sedangkan dalam pemberian amnesti dan abolisi jumlah ahli yang setuju harus melalui pertimbangan DPR lebih sedikit (79,1%) dibanding yang setuju pemberian grasi dan rehabilitasi. Perbedaan jumlah bisa dilihat dari posisi DPR dalam persoalan amnesti dan abolisi. Pemberian amnesti dan abolisi merupakan hak prerogatif Presiden, sedangkan DPR dalam hal ini tidak memiliki hubungan secara langsung serta kapasitas dalam memberikan pertimbangan pada pemberian grasi dan rehabilitasi.

Dewan Pertimbangan Presiden (Pasal 16)

Grafik 72

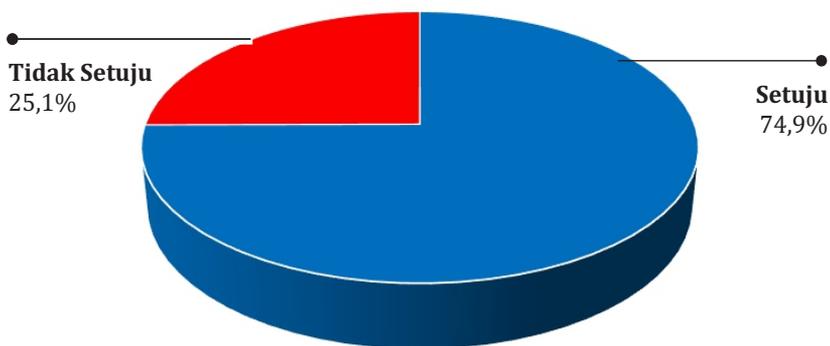
Dewan Pertimbangan Presiden berbasis ketokohan dan lebih menekankan dukungan legitimasi. Seharusnya Dewan Pertimbangan Presiden berbasis keahlian (n=300)



Pasal 16 merupakan pasal terakhir dalam Bab III UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur mengenai pembentukan Dewan Pertimbangan Presiden untuk memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden dalam menjalankan pemerintahan. Dewan Pertimbangan Presiden saat ini pengangkatannya mengutamakan basis ketokohan yang tentunya mengutamakan dukungan legitimasi saja. Sebagian besar ahli menyatakan bahwa idealnya Dewan Pertimbangan haruslah diisi oleh orang-orang yang memiliki keahlian dan kapasitas pengetahuan pada persoalan-persoalan yang dihadapi Presiden. Namun, sebagian lagi menyatakan bahwa seharusnya Dewan Pertimbangan Presiden diisi dengan komposisi ketokohan dan keahlian agar dapat memberikan pertimbangan yang jauh lebih komprehensif.

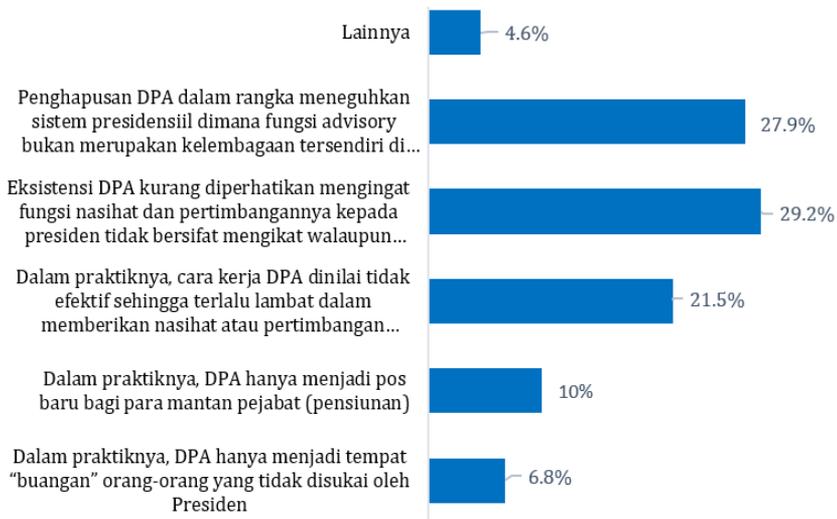
Grafik 73

Penghapusan DPA dan digantikan dengan Dewan Pertimbangan Presiden (n=300)



Dewan Pertimbangan Presiden sebenarnya menggantikan Dewan Pertimbangan Agung (DPA) dalam fungsi *advisory*, namun bedanya kedudukan Dewan Pertimbangan Presiden berada di bawah Presiden, sedangkan DPA merupakan suatu lembaga tersendiri. Setidaknya 74,9% responden setuju bahwa DPA dihapuskan dan digantikan Dewan Pertimbangan Presiden dengan pertimbangan yang disajikan dalam data berikut:

Grafik 74
Alasan Penghapusan DPA (n=75)



Ahli setuju atas berbagai alasan, namun yang dominan alasan yang berhubungan dengan posisi kelembagaan. Dalam hal ini kritik terhadap DPA adalah bahwa meskipun merupakan lembaga tersendiri, namun pertimbangan DPA

tidak memiliki kekuatan mengikat, sehingga keberadaannya dinilai tidak efektif. Sebagai bentuk solusi atas kebutuhan fungsi *advisory*, maka Dewan Pertimbangan dibentuk dan diposisikan di bawah Presiden agar lebih efektif dalam menjalankan fungsinya.

Seperempat narasumber lainnya memiliki berbagai alasan untuk tidak setuju terhadap penghapusan DPA. Diantara alasannya adalah bahwa fungsi *advisory* tidak perlu dilembagakan dan posisi Dewan Pertimbangan Presiden yang ada di bawah Presiden justru akan semakin membuat pertimbangannya menjadi lebih tidak mengikat. Hal ini membuat baik Dewan Pertimbangan Presiden dan DPA sama-sama tidak efektif.

B. Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden

Salah satu perubahan yang mendasar dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia setelah reformasi adalah adanya pengaturan yang secara tegas mengenai pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden. Dalam Bab III Naskah Asli UUD 1945 sama sekali tidak berisi konsep *impeachment* Presiden, sehingga proses *impeachment* yang dilakukan sebelum amendemen UUD 1945 tidak mengacu pada ketentuan konstitusi. Amanat reformasi salah satunya yaitu menjamin supremasi hukum dengan melakukan amendemen UUD 1945 dengan perubahan mendasar dalam hal pelaksanaan kekuasaan pemerintah negara termasuk di dalamnya konsep

impeachment. UUD NRI Tahun 1945 tidak menggunakan istilah *impeachment*, melainkan pemberhentian yang aturannya berlaku pada Presiden dan/atau Wakil Presiden. Sistematika pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden masuk dalam penambahan pasal baru, yaitu Pasal 7A dan Pasal 7B UUD NRI Tahun 1945 pada amendemen ketiga yang lebih lanjut mengatur mengenai alasan-alasan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden serta tata cara pemberhentiannya.

Alasan-alasan Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden

Sebelum terjadinya perubahan terhadap UUD 1945, Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dengan alasan-alasan yang bersifat politik, bukan yuridis. Hal ini tidak lazim diterapkan di negara dengan sistem pemerintahan presidensial. Oleh karena itu, Perubahan Ketiga UUD 1945 memuat ketentuan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya yang semata-mata didasarkan pada alasan-alasan yang bersifat yuridis dan hanya mengacu pada ketentuan normatif-limitatif yang disebutkan di dalam konstitusi. Selain itu, proses pemberhentian tersebut hanya dapat dilakukan setelah didahului adanya proses konstitusional melalui Mahkamah Konstitusi (MK) yang akan memeriksa, mengadili dan memutus pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran

hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lain, perbuatan tercela, atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.³

Alasan-alasan yuridis pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden tertuang dalam Pasal 7A UUD NRI Tahun 1945 dan secara sistematis ditafsirkan melalui Pasal 10 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut UU MK). Namun, penafsiran tersebut masih memicu perdebatan di kalangan ahli tata negara, di mana ada sebagian yang berpendapat bahwa alasan-alasan pemberhentian Presiden masih membuka peluang penafsiran, sehingga dikhawatirkan adanya kepentingan politis dalam pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden (Lihat Tabel 1).

Tabel 6

Alasan-alasan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil
Presiden (n=300)

No	Pernyataan	Jawaban	
		% Setuju	% Tidak setuju
1.	Secara garis besar alasan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden ada 2, yaitu alasan pelanggaran hukum dan alasan <i>incapacity</i> (berhalangan tetap). Alasan <i>incapacity</i> dianggap penuh nuansa politis.	67,6	32,4
2.	Salah satu alasan Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR adalah karena ada pengkhianatan terhadap negara yang dimaknai MK sebagai tindak pidana terhadap keamanan negara.	89	11
3.	Kata “lainnya” dalam frasa “tindak pidana berat lainnya” Pasal 7A membuka banyak penafsiran. MK menafsirkannya sebagai tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.	90	10
4.	Yang dimaksud dengan perbuatan tercela menurut MK adalah perbuatan yang dapat merendahkan martabat Presiden dan/atau Wakil Presiden. Namun frasa merendahkan martabat ini juga dianggap belum jelas dan dapat ditafsirkan pula secara politis oleh DPR.	88	12
5.	<i>Original intent</i> frasa “tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden” dianggap merujuk pada syarat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6 UUD NRI Tahun 1945. Maka frasa “berdasarkan Pasal 6 UUD NRI Tahun 1945” perlu ditambahkan agar lebih definitif dan limitatif.	71,2	28,8

Data di atas menggambarkan pendapat ahli tata negara terhadap pemaknaan alasan-alasan dalam pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden yang diatur dalam Pasal 7A UUD NRI Tahun 1945. Pendapat tersebut diberikan atas beberapa pernyataan yang diberikan terkait alasan-alasan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagai berikut.

Secara garis besar pernyataan-pernyataan di atas dapat dibagi menjadi dua jenis berdasarkan karakteristiknya. *Pertama*, alasan pemberhentian dengan interpretasi yang definitif. *Kedua*, alasan pemberhentian yang multitafsir. Kelompok data pertama, yaitu respon ahli tata negara pada pertanyaan pada nomor 2, 3, dan 5 yang berkaitan dengan alasan pemberhentian dalam hal pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, tindak pidana berat lainnya, dan tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. Kelompok data kedua, yaitu respon ahli tata negara pada pernyataan nomor 1 dan 4 yang berkaitan dengan dasar pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden yang masih membuka berbagai penafsiran. Secara umum, mayoritas responden setuju dengan pernyataan yang diberikan dalam instrumen penelitian. Kelompok data pertama memiliki persentasi pendapat setuju yang cenderung lebih tinggi dari kelompok data kedua.

Kurang lebih 90% ahli tata negara sepakat dengan penafsiran pada alasan pemberhentian yang berkaitan dengan pelanggaran hukum yang sesuai dengan Pasal 10 Ayat (2) UU MK. Dalam pasal tersebut dipertegas bahwa yang dimaksud dengan pengkhianatan terhadap negara adalah tindak pidana terhadap keamanan negara, sehingga frasa “pengkhianatan terhadap negara” menjadi limitatif pada konsep kejahatan terhadap negara dalam beberapa Undang-Undang seperti KUHP, UU Pertahanan Negara, UU Subversi (telah dicabut oleh UU Nomor 26 Tahun 1999). Begitu pula kata “lainnya” dalam frasa “tindak pidana berat lainnya” dalam UU MK dibatasi menjadi tindak pidana dengan pidana penjara 5 tahun atau lebih. Kemudian, lebih rendah 20% dari data nomor 2 dan 3, ahli setuju untuk memasukan frasa “berdasarkan Pasal 6 UUD NRI Tahun 1945” untuk merujuk syarat yang dimaksud dalam Pasal terkait. Sebagian besar sepakat bahwa penegasan diperlukan agar definisi syarat menjadi terbatas yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar saja, namun sebagian kecil berpendapat bahwa hal tersebut tidak perlu dilakukan, karena jika membaca Undang-Undang Dasar secara sistematis, maka sudah jelas yang dimaksud syarat dalam frasa “tidak lagi memenuhi syarat” adalah syarat calon Presiden dan Wakil Presiden yang diatur dalam Pasal 6 UUD NRI Tahun 1945.

Di sisi lain, 2/3 responden setuju bahwa alasan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden yang

berkaitan dengan *incapacity* (berhalangan tetap) dapat ditafsirkan secara politis. Sebenarnya, alasan *incapacity* (berhalangan tetap) dapat dilihat dalam pembahasan amendemen UUD 1945 dari pendapat yang dilontarkan Jimly Asshiddiqie yang menyatakan bahwa alasan pemberhentian terbagi menjadi pelanggaran hukum dan *incapacity* (berhalangan tetap).⁴ Memang dalam naskah komprehensif tidak ditemukan mengenai perdebatan lebih lanjut yang dimaksud dengan alasan *incapacity*, namun jika membaca Pasal 7A UUD NRI Tahun 1945 dapat dilihat bahwa alasan pelanggaran hukum mengacu pada norma hukum dalam Undang-Undang yang sebelumnya sudah ditetapkan, sedangkan alasan *incapacity* mengacu pada tidak lagi memenuhi syarat. Dalam hal ini ahli yang tidak setuju menyatakan bahwa alasan pemberhentian sudah tidak bisa lagi ditafsirkan secara politis, karena seluruhnya mengacu pada norma hukum.

Sementara lebih dari 88% ahli sepakat bahwa alasan pemberhentian perbuatan tercela dapat ditafsirkan secara politis. Hal ini dapat dilihat dari interpretasi dalam Pasal 10 UU MK, yaitu yang dimaksud dengan perbuatan tercela adalah perbuatan yang merendahkan martabat Presiden dan/atau Wakil Presiden yang juga masih dirasa multitafsir. Tidak ada definisi hukum yang membatasi pengertian merendahkan martabat, sehingga dikhawatirkan dapat diartikan berdasarkan kepentingan sebagian pihak saja. Namun, sebagian kecil ahli yang tidak sepakat menyatakan

bahwa meskipun bisa dikatakan multitafsir, dalam prosesnya DPR akan mengajukan usulan pemberhentian kepada MK sebagai lembaga kehakiman, sehingga penafsiran yang politis tersebut dapat dinilai oleh lembaga kehakiman untuk memberikan legitimasi hukum.

Tata Cara Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden

Mekanisme pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dibagi dalam tiga tahapan dengan ketentuan beberapa syarat yang harus dipenuhi yang diatur dalam Pasal 7B Ayat (1) sampai (7) UUD NRI Tahun 1945. Tahap pertama, DPR melakukan usulan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden berdasarkan alasan yang secara limitatif diatur dalam Pasal 7A UUD NRI Tahun 1945. DPR memberikan usulan pemberhentian dalam rangka menjalankan fungsi pengawasannya yang diajukan kepada Mahkamah Konstitusi untuk diperiksa, diadili, dan diputus dengan syarat pengajuan sekurang-kurangnya 2/3 anggota DPR hadir dalam sidang pengusulan dengan persetujuan 2/3 anggota DPR yang hadir. Selanjutnya, Mahkamah Konstitusi melakukan sidang acara dalam memutus pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden yang diatur dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 21 Tahun 2009. Apabila pendapat DPR dibenarkan oleh Mahkamah Konstitusi baru dapat dilanjutkan ke tahap selanjutnya yaitu Rapat

Paripurna MPR untuk menerima atau menolak usulan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden yang diajukan oleh DPR. Syarat yang harus dipenuhi dalam rapat paripurna tersebut, yaitu harus dihadiri sekurang-kurangnya 3/4 jumlah anggota MPR dan disetujui oleh 2/3 dari jumlah anggota yang hadir.

Sepanjang sejarah sistem ketatanegaraan, Indonesia telah 2 (dua) kali mengalami proses pemberhentian Presiden. *Pertama*, Presiden Soekarno yang diberhentikan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) melalui Ketetapan (Tap) MPRS Nomor XXXIII/MPRS/1967 dengan pertimbangan bahwa Presiden Soekarno gagal dalam memberikan pertanggungjawabannya sebagai Mandataris MPRS dalam terjadinya peristiwa pemberontakan G30S-PKI. Pada saat itu UUD 1945 sebelum amendemen tidak mengatur mengenai mekanisme dan dasar pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden, sehingga proses pemberhentian dilandasi oleh desakan politis. *Kedua*, hal yang serupa terjadi pada masa jabatan Presiden Abdurrahman Wahid yang diberhentikan dari jabatannya melalui Ketetapan (Tap) MPR Nomor III/MPR/2001. Berbeda dengan pemberhentian Presiden Soekarno tanpa adanya alasan yang berlandaskan hukum, Presiden Abdurrahman Wahid dinilai telah melakukan pelanggaran hukum dan konstitusi atas dugaan keterlibatannya dalam kasus Buloggate dan Bruneigate sesuai dengan alasan yang diatur dalam Pasal 4 TAP MPR

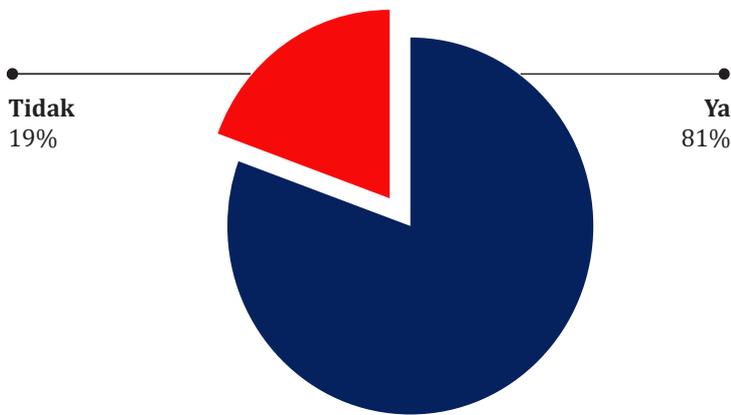
Nomor III/MPR/1978. Namun, dalam prosesnya ketegangan politis antara Presiden Abdurrahman Wahid dengan DPR menimbulkan banyak persoalan hukum. Salah satunya adalah legalitas memorandum untuk memberhentikan Presiden Abdurrahman Wahid tidak didukung dengan fakta yuridis yang kuat.

Mekanisme pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden merupakan hasil dari perdebatan panjang yang berkaca dari peristiwa sejarah ketatanegaraan Indonesia. Dalam merumuskan perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang semangat utamanya adalah menjamin *fixed term* (masa jabatan) yang merupakan ciri utama sistem pemerintahan presidensial, maka Presiden tidak boleh dengan mudah diturunkan dari jabatannya. Karena itu, pemberhentian keduanya harus didasari oleh alasan yuridis dan melalui proses yang berlandaskan hukum. Dari penjelasan di atas dapat dilihat dua cabang kekuasaan terlibat dalam pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden, yaitu kekuasaan legislatif oleh DPR dan kekuasaan yudikatif oleh Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi berperan dalam menjamin proses hukum pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden. Mekanisme yang bersifat yuridis ini terletak di antara dua mekanisme lainnya, yaitu usulan pemberhentian oleh DPR dan sidang paripurna oleh MPR untuk memutuskan pendapat DPR yang telah dibenarkan oleh Mahkamah Konstitusi.

Dalam perkembangannya, terdapat perdebatan mengenai tata cara pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden yang di dalamnya terdapat proses hukum dan proses politik. Perdebatan yang muncul adalah apakah proses hukum dan proses politik seharusnya dipisah dalam mekanisme pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden? Perdebatan tersebut disajikan dalam Grafik 75 sebagai berikut:

Grafik 75

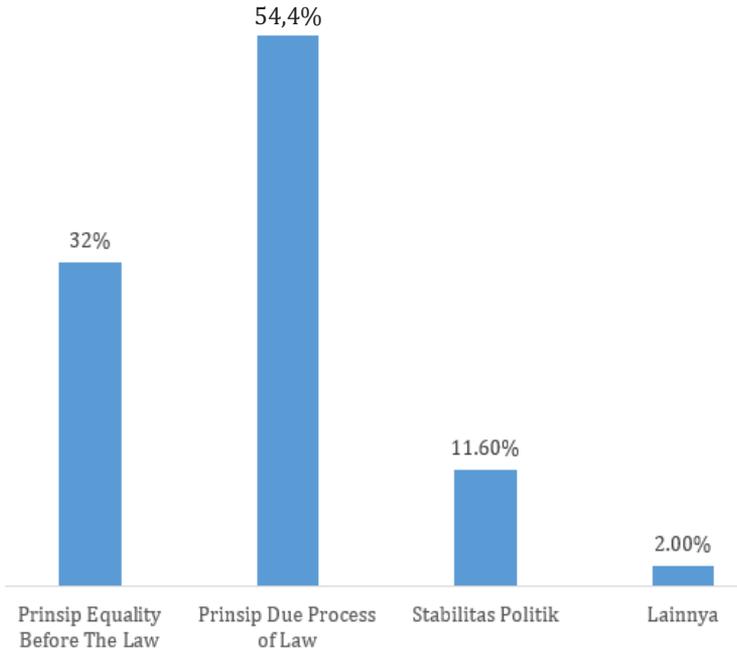
Harus ada Pemisahan Proses Politik dan Proses Hukum dalam Pemberhentian Presiden (n=300)



Ilustrasi di atas menunjukkan bahwa lebih dari 3/4 narasumber menyatakan bahwa harus ada pemisahan antara proses politik (*political process*) dan proses hukum. Data tersebut menunjukkan bahwa di kalangan ahli hukum tata negara masih terdapat perdebatan dalam melihat dan memaknai mekanisme pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden yang diatur oleh undang-undang dasar.

Grafik 76

Alasan Menjawab Harus Ada Pemisahan Proses Politik
(*political process*) dan Proses Hukum (n=241)



Sebagian besar narasumber menyatakan bahwa pemisahan proses politik dan proses hukum dalam pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden merupakan komitmen Indonesia sebagai negara hukum agar dapat menjamin prinsip *due process of law*. Keberadaan proses politik yang dilakukan setelah proses hukum dianggap akan mencederai nilai keadilan sebagian tujuan akhir dari seluruh tahapan proses hukum. Selain itu persoalan hukum yang juga timbul adalah apabila

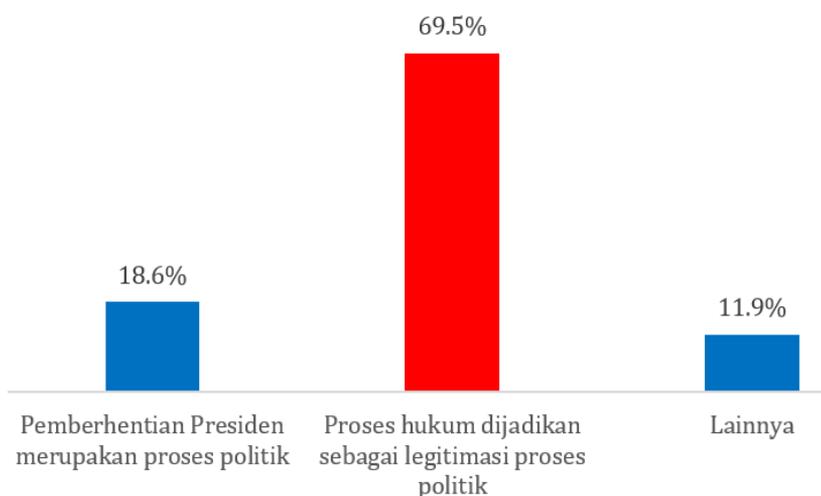
keputusan dari proses politik berbeda dari putusan pengadilan, maka akan ada inkonsistensi sifat putusan MK sebagai kekuasaan kehakiman terkait yang memiliki sifat final dan mengikat. Adanya kekhususan dalam putusan yang berkaitan dengan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden, maka tidak mencerminkan prinsip *equality before the law* di mana semua warga negara sama di hadapan hukum, sehingga tentunya Presiden dan/atau Wakil Presiden, tanpa terkecuali harus tunduk pada proses hukum sebagaimana mestinya.

Pendapat mengenai harus adanya pemisahan proses politik dan proses hukum juga diberikan oleh beberapa akademisi hukum tata negara yang menyatakan bahwa aturan terkait pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden di Indonesia hanya berkaitan dengan *removal from office* saja, bukan termasuk *impeachment*. Berkaca pada proses *impeachment* di Amerika Serikat yang secara tegas dalam konstitusinya menyatakan bahwa ada dua tahapan proses untuk melakukan *impeachment* terhadap pejabat publik, yaitu *impeach* yang berkaitan dengan usulan dari *house of representative* dan *removal from office* untuk melepaskan jabatan Presiden apabila disepakati parlemen.⁵ Namun, dalam UUD NRI Tahun 1945 tidak secara tegas memisahkan kedua tahapan proses tersebut, sehingga melihat dari penggunaan istilah pemberhentian, maka dapat ditafsirkan bahwa pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden merupakan satu rangkaian

proses untuk melepaskan Presiden dan/atau Wakil Presiden dari jabatannya, sehingga tidak diperlukan lagi pembahasan dalam rapat paripurna di MPR.

Grafik 77

Alasan Tidak Harus ada Pemisahan Proses Politik (*political process*) dan Proses Hukum (n=59)



Sementara, sekitar 25% narasumber tidak sependapat dengan argumentasi yang dijelaskan pada paragraf sebelumnya. Sebagian kecil ahli menyatakan bahwa pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak bisa dilepaskan begitu saja dari proses politik, hal ini karena Presiden dan Wakil Presiden dipilih melalui pemilihan umum yang merupakan bagian dari proses politik. Namun, lebih dari setengah responden menyatakan bahwa bukan berarti memasukkan proses politik dalam

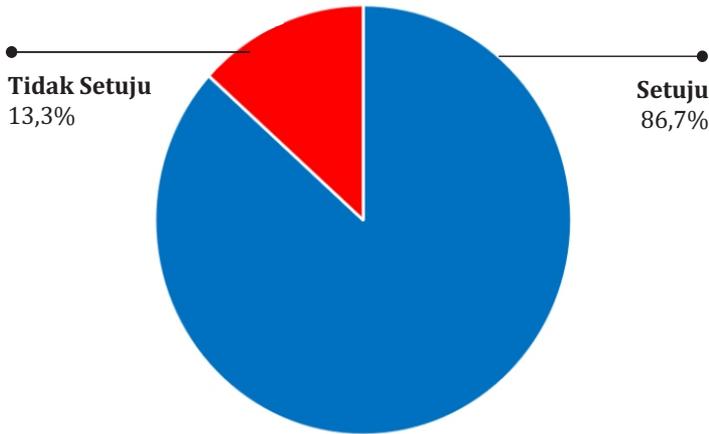
mekanisme pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden menghilangkan proses hukum, menurutnya hukum juga tetap harus ditegakkan. Alhasil, mekanisme yang terdapat dalam Undang-Undang dasar merupakan pertemuan kedua proses tersebut. Proses hukum memiliki fungsi untuk memberikan legitimasi dan penilaian objektif pada pendapat DPR yang cenderung subjektif yang berasal dari kepentingan politik. Dengan begitu, walaupun keputusan akhir terletak pada proses politik, keputusan tersebut tetap dilandasi oleh hukum.

Benang merah yang dapat ditarik dari dua perdebatan di atas adalah bahwa keduanya sama-sama menghargai dan menempatkan hukum pada tempat yang tinggi. Supermasi hukum dalam hal ini memiliki pemaknaan yang berbeda dilihat dari sejauhmana prinsip itu diterapkan dan ditegakkan dalam proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Persoalan penegakan prinsip supremasi hukum dalam hal pemberhentian Presiden dan /atau Wakil Presiden tidak akan lepas dari diskusi peranan Mahkamah Konstitusi di dalamnya. Perdebatan yang muncul adalah apakah memang Mahkamah Konstitusi sebagai kekuasaan kehakiman yang berwenang dalam proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden merupakan lembaga yudikatif yang tepat.

Grafik 78

Mahkamah Konstitusi Lembaga yang Tepat melakukan Pemeriksaan, Pengadilan dan Pemutusan atas Pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah Melakukan Pelanggaran Hukum (n=300)



Grafik di atas menunjukkan bagian dari akademisi hukum tata negara yang menyatakan pendapatnya terkait apakah peranan lembaga judicial dalam pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden yang dipegang oleh Mahkamah Konstitusi sudah tepat. Sedikit berbeda pada data sebelumnya, kali ini yang menyatakan tidak setuju dua kali lebih sedikit dari pernyataan terhadap pemisahan proses hukum dan proses politik.

Grafik 79

Alasan Setuju Mahkamah Konstitusi lembaga yang Tepat Melakukan Pemeriksaan, Pengadilan Dan Pemutusan atas Pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan Pelanggaran Hukum (n=260)



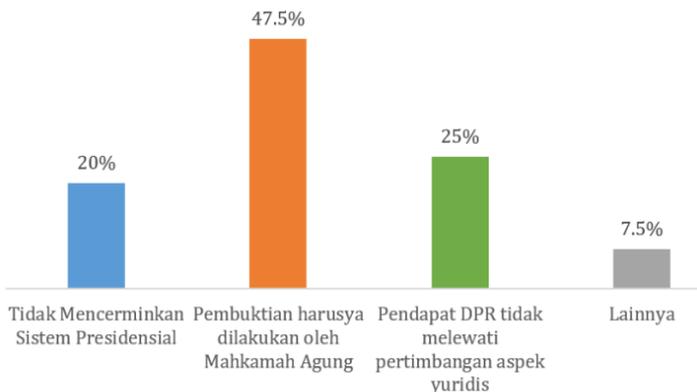
Responden yang menyetujui MK merupakan lembaga kehakiman yang tepat mengacu pada peranan MK sebagai *the guardian of the constitution* yang mana perkaranya berkaitan dengan hal-hal yang telah diatur oleh konstitusi. Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden merupakan proses hukum yang berbeda dengan proses hukum lainnya yang memiliki pengaruh besar dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan, sehingga mekanisme pantas untuk dimasukkan dalam konstitusi.

MK berdiri dengan semangat reformasi untuk menghindari adanya kekuasaan absolut dari salah satu cabang kekuasaan, maka sebagai manifestasi dari prinsip *check and balances* MK didirikan.

Di samping itu, karena kekhususannya, pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dilakukan dalam pengadilan khusus tata negara (*forum privilegium*) yang memiliki proses pemeriksaan yang berbeda dengan masyarakat. Memang dalam pembahasan amendemen UUD 1945 sempat disinggung bahwa Indonesia telah menghapuskan asas *forum privilegium*, karena bertentangan dengan prinsip *equality before the law*. Namun, menurut Mahfud MD Indonesia sesungguhnya tetap mengakui asas *forum privilegium*.⁶

Grafik 80

Alasan Tidak Setuju Mahkamah Konstitusi Lembaga yang Tepat Melakukan Pemeriksaan, Pengadilan dan Pemutusan atas Pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan Pelanggaran Hukum (n=40)

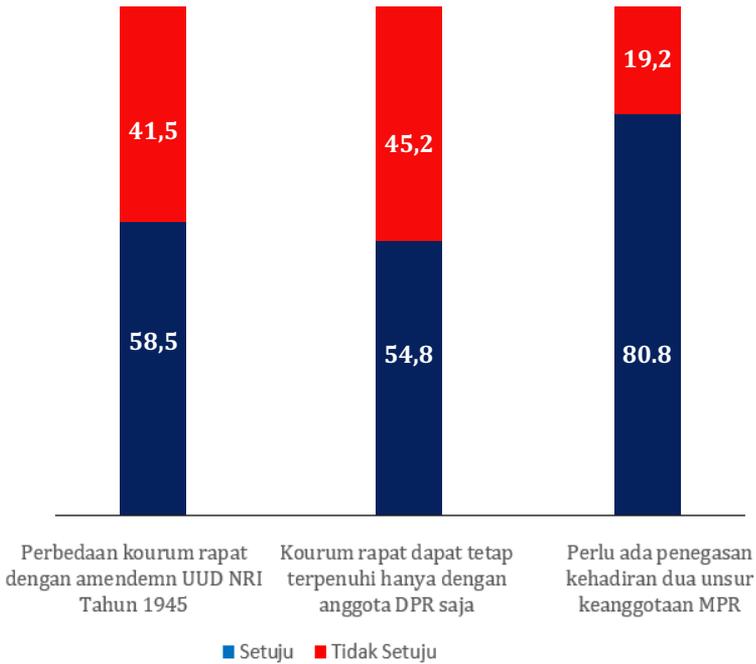


Bertentangan dengan pendapat sebelumnya, ahli yang menjawab tidak setuju melihat dari karakteristik lembaga MK yang tidak dipersiapkan untuk melakukan hukum acara yang mengandung persoalan pidana. MK tidak didesain untuk melakukan penyidikan dan penyelidikan seperti peradilan umum, sehingga meskipun MK sudah menyanggupi kesediaannya dalam memutus pendapat DPR, beberapa perangkat lain tidak dimilikinya, misalnya untuk menggantikan peran penyidik DPR harus diganti perannya dalam persidangan, sehingga dikhawatirkan dalam prosesnya menimbulkan persoalan hukum baru. Sebenarnya terlihat dari Pasal 7A UUD NRI Tahun 1945 yang memberikan alasan Presiden dan/atau Wakil Presiden merupakan alasan yang berlandaskan hukum. Sehingga, jika melihat pelanggaran hukum yang banyak berkaitan dengan tindak pidana, maka idealnya Mahkamah Agung yang berwenang melakukan proses pengadilan.

Tahapan terakhir dari mekanisme pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah rapat paripurna yang dilakukan oleh MPR untuk memutuskan apakah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberhentikan dari jabatannya. Persoalan yang muncul dari tahapan terakhir ini adalah bahwa sejauh mana peranan MPR dalam menentukan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden (sebelumnya telah dibahas pada BAB II yang berkaitan dengan MPR) dan kuorum rapat dan kaitannya dengan posisi DPD dalam proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Grafik 81

Kourum Rapat Paripurna Pemberhentian Presiden (n=300)



Rapat paripurna dalam pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden diatur dalam Pasal 7B Ayat (7) UUD NRI Tahun 1945. Dalam pasal tersebut ditetapkan syarat kuorum yang harus dipenuhi 3/4 jumlah anggota MPR. Jumlah kuorum pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden lebih besar jika dibandingkan dengan wewenang MPR yang lain, misalnya mengubah dan menetapkan undang-undang dasar yang jumlah kuorumnya, yaitu 2/3 jumlah anggota MPR. Lebih dari separuh responden menyatakan bahwa adanya perbedaan jumlah minimal

kehadiran dalam dua rapat kuorum berbeda dapat dibenarkan. Hal ini dikarenakan dalam pemerintahan presidensial di mana presiden tidak bisa langsung diberhentikan hanya karena tidak ada dukungan dari parlemen, maka penting untuk posisi presiden agar tidak mudah dilepaskan dari jabatannya. Sehingga, syarat kuorum yang lebih tinggi menjadi salah satu ciri dari sistem pemerintahan presidensial. Selebihnya berpendapat bahwa tidak menjadi masalah jika rapat paripurna MPR dalam menjalankan wewenangnya disamakan, mengingat seluruh rapat paripurna tersebut memiliki pengaruh yang sama besar dalam kehidupan bernegara.

Selanjutnya dalam melihat persoalan jumlah kuorum rapat paripurna tidak hanya dilihat dari perbandingannya dengan kuorum rapat paripurna lain, namun juga dilihat dari komposisi unsur keanggotaan di dalam MPR. Konteks saat ini perbandingan jumlah anggota DPR dan jumlah anggota DPD adalah 4:1 (empat berbanding satu), ditambah lagi dengan ketentuan dalam UU MD3 yang membatasi jumlah maksimal anggota DPD tidak boleh lebih dari $\frac{1}{3}$ jumlah anggota DPR.⁷ Sehingga dalam hal ini sangat dimungkinkan jika rapat akan tetap dikatakan kuorum tanpa kehadiran anggota DPD. Lebih dari 50% ahli tata negara sepakat kuorum rapat paripurna pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat dilaksanakan hanya dengan kehadiran anggota DPR saja. Dasar dari pendapat tersebut, tentunya selain dari alasan

yuridis-normatif, adalah bahwa MPR merupakan lembaga negara tersendiri, sehingga asal keanggotaan MPR baik dari unsur DPR maupun DPD harus sudah dilepaskan. Namun, sebagian berpendapat bahwa secara sistematis terdapat pengurangan peran DPD dalam persoalan ketatanegaraan yang penting, maka seharusnya keberadaan DPD harus tetap terjamin.

Diskusi mengenai kuorum rapat paripurna pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden yang dikemukakan di atas mengalami titik temu, di mana 8 dari 10 ahli tata negara sepakat bahwa perlu ada penegasan bahwa ketentuan kuorum tidak hanya ditentukan dari jumlah kehadiran, namun juga dari komposisi unsur keanggotaan yang hadir dalam rapat paripurna. Penegasan tersebut memang tidak perlu dilakukan pada tingkat undang-undang dasar, namun setidaknya dalam peraturan perundang-undangan yang lebih teknis dapat mengatur hal demikian.

c. Penggantian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam Hal Tidak Bisa Memenuhi Kewajibannya

UUD NRI Tahun 1945 pada perubahan ketiga memberikan pengaturan yang lebih komprehensif dalam hal penggantian Presiden dan/atau Wakil Presiden apabila tidak bisa memenuhi kewajibannya yang diatur dalam Pasal 8 Ayat (1) sampai Ayat (3). Adanya ketentuan Pasal 8 UUD NRI Tahun 1945 menjadi suatu hal yang penting

dalam rangka menjaga stabilitas sistem pemerintahan presidensial yang dapat dijadikan jaring pengaman agar tidak ada kekosongan kekuasaan pemerintahan sampai pada akhir masa jabatan. Pasal tersebut mengatur lebih lanjut dalam hal Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak mampu melaksanakan kewajibannya dapat digantikan oleh Wakil Presiden, sedangkan apabila terjadi kekosongan Wakil Presiden, maka dapat digantikan oleh MPR dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden. Apabila terjadi kekosongan Presiden dan Wakil Presiden, maka digantikan oleh Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan selama paling lama 30 hari. Maka, setelah itu harus segera dipilih Presiden dan Wakil Presiden baru oleh MPR dari pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang memiliki perolehan suara terbanyak kedua atau ketiga dari pemilihan umum sebelumnya.

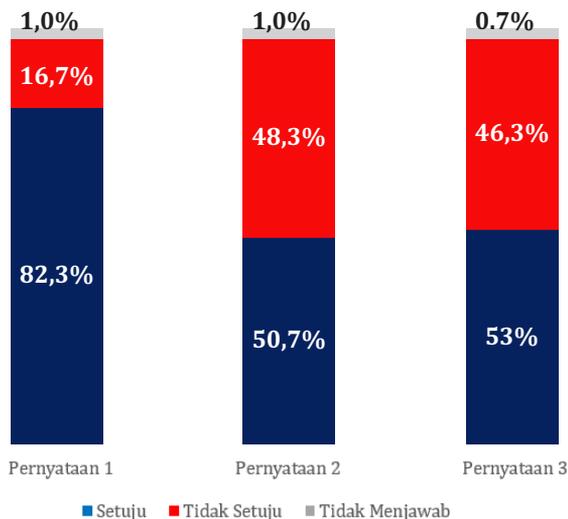
Setidaknya terdapat dua perdebatan ketatanegaraan yang muncul dari adanya ketentuan Pasal 8 UUD NRI Tahun 1945. *Pertama*, pada Pasal 8 Ayat (1) terdapat beberapa ketentuan yang dijadikan sebagai alasan penggantian Presiden oleh Wakil Presiden, yaitu mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya. Frasa “tidak dapat melakukan kewajibannya” menimbulkan beberapa perbedaan penafsiran. *Kedua*, dalam rumusan Pasal 8 Ayat (2) dan (3) yang memberi kewenangan kepada MPR untuk memilih Wakil Presiden

(ketentuan Ayat (2)) dan juga pasangan Presiden dan Wakil Presiden dalam hal terjadi kekosongan kekuasaan (ketentuan Ayat (3)) terdapat ketidaksesuaian prinsip demokrasi yang mana pada Pasal 1 Ayat (2) secara tegas menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya menurut undang-undang dasar. Penegasan pelaksanaan kedaulatan rakyat kembali dinyatakan dalam Pasal 6A UUD NRI Tahun 1945 yang secara langsung menjadi dasar pelaksanaan pemilihan umum secara langsung yang dipilih oleh rakyat.

Berikut persentase pendapat para ahli tata negara terhadap persoalan ketatanegaraan yang disebutkan di atas:

Grafik 82

Penggantian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam Hal tidak Bisa Melakukan Kewajibannya (n=300)



Tabel 7

Penggantian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam Hal tidak Bisa Melakukan Kewajibannya (n=300)

No Pernyataan

1. Frasa “tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya”, dapat ditafsirkan sebagai kondisi yang memerlukan tindakan hukum berupa pemberhentian.
2. Presiden diberi hak oleh UUD 1945 mengajukan dua calon Wakil Presiden kepada MPR apabila terjadi kekosongan Wakil Presiden. Hal ini bertentangan dengan prinsip demokrasi langsung sebagaimana ketentuan Pasal 6A UUD NRI 1945.
3. MPR berhak untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon 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. Hal ini bertentangan dengan prinsip demokrasi langsung sebagaimana ketentuan Pasal 6A UUD NRI 1945.

Secara umum perdebatan yang terdapat dalam Pasal 8 UUD NRI Tahun 1945 dapat dikatakan dinamis, di mana dari persoalan ketatanegaraan yang diberikan

berbentuk pernyataan dalam tabel di atas kepada responden terdapat perbedaan pendapat antara kelompok ahli yang setuju dan tidak setuju dengan jumlah prosentase masing-masing tidak jauh berbeda. Namun, pada perdebatan terkait pernyataan pertama yang berkaitan dengan penafsiran frasa “tidak dapat melakukan kewajibannya” tidak terdapat perbedaan pendapat yang signifikan antara para ahli.

Sebanyak 8 dari 10 ahli hukum tata negara setuju bahwa yang dimaksud oleh frasa “tidak dapat melakukan kewajibannya” merupakan suatu kondisi hukum yang harus diawali oleh tindakan hukum, yaitu pemberhentian. Pemberhentian yang dimaksud dalam hal ini adalah yang telah diatur dalam Pasal 7A dan Pasal 7B UUD NRI Tahun 1945. Pasal 8 Ayat (1) tidak terlalu mengalami banyak perubahan dari naskah asli UUD 1945. Perubahan yang terjadi di antaranya, yaitu: 1) penambahan kata diberhentikan; 2) mengganti kata “diganti” menjadi “digantikan”; 3) mengganti frasa “sampai habis waktunya” menjadi “sampai habis masa jabatannya”. Sedangkan frasa “tidak dapat melakukan kewajibannya” tidak mengalami perubahan setelah amendemen. Melihat dari *original intent* perubahan Pasal 8 Ayat (1), khususnya terkait dengan penambahan kata “diberhentikan” itu mengacu pada pemberhentian oleh 3 lembaga negara, yaitu MPR, DPR, dan MK. Dengan demikian, kondisi yang dimaksud

Pasal 8 Ayat (1) hanya ada tiga, yaitu mangkat, berhenti, dan diberhentikan.

Sebagian kecil ahli tidak setuju dengan pendapat demikian, menurutnya frasa "tidak dapat melakukan kewajibannya" merupakan kondisi di luar dari tiga kondisi yang telah ditentukan. Namun, dalam hal ini kondisi tersebut juga harus memiliki legitimasi hukum. Misalnya, dalam hal Presiden mengalami sakit berkepanjangan yang membuatnya tidak bisa menjalankan fungsi pemerintahan dan tugas negara dalam jangka waktu yang lama, sehingga harus ada keterangan dari lembaga yang berwenang yang menyatakan Presiden dalam kondisi sakit.

Diskusi ketatanegaraan selanjutnya pada Pasal 8 ayat (2) dan (3) UUD NRI Tahun 1945 berkaitan dengan penggantian Presiden dan Wakil Presiden. Setengah dari responden setuju bahwa ketentuan Pasal 8 Ayat (2) yang memberi wewenang kepada MPR untuk memilih Wakil Presiden dari usulan Presiden bertentangan dengan prinsip demokrasi. Para ahli menilai bahwa dengan memberikan kewenangan kepada MPR memilih Wakil Presiden tidak akan menjamin kehendak rakyat yang telah secara langsung memilih pasangan Presiden dan Wakil Presiden. Sementara sebagian ahli menyatakan bahwa adanya ketentuan tersebut tidak berarti bertentangan dengan prinsip demokrasi, karena Pasal 8 Ayat (2) diterapkan dalam kondisi krisis ketatanegaraan, sehingga

dalam kondisi tersebut ketentuan tersebut dapat dibenarkan. Dalam hal ini MPR sebagai penjelmaan dari rakyat Indonesia, maka secara simbolis pemilihan Wakil Presiden tetap dipilih oleh rakyat. Pemilihan Wakil Presiden yang dilakukan oleh MPR harus berdasarkan calon yang diusulkan oleh MPR dengan argumentasi bahwa pada saat pemilihan umum rakyat memilih satu paket pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, sehingga pengusulan calon Wakil Presiden tetap berada di tangan Presiden.

Perdebatan yang sama juga terjadi pada Pasal 8 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang juga memberi kewenangan kepada MPR untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila terjadi kekosongan kekuasaan. Sebanyak 53% ahli tata negara setuju bahwa MPR memilih Presiden dan Wakil Presiden bertentangan dengan prinsip demokrasi. Dalam kondisi yang ideal seharusnya dimungkinkan untuk dapat dilakukan pemilihan umum untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden tanpa harus melanjutkan masa jabatan pasangan Presiden dan Wakil Presiden sebelumnya. Pendapat ini ditolak oleh sebagian lainnya dengan alasan bahwa untuk dapat menjalankan pemilihan umum yang demokratis tentunya membutuhkan persiapan yang matang, sedangkan penggantian kekuasaan sementara oleh Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan hanya diberi waktu selama 30 hari saja, sehingga untuk mencegah kondisi kekosongan

kekuasaan yang terlalu lama untuk mempersiapkan pemilu, maka ketentuan yang diatur oleh undang-undang dasar dapat dibenarkan.

Pendapat lainnya disampaikan oleh Guru Besar Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Padjajaran Susi Dwi Harijanti yang juga tidak setuju bahwa ketentuan Pasal 8 Ayat (3) bertentangan dengan prinsip demokrasi. Dalam praktik ketatanegaraan pelaksanaan kedaulatan rakyat dilakukan melalui demokrasi keterwakilan, sehingga dengan dipilihnya Presiden dan Wakil Presiden oleh MPR tidak akan mengurangi semangat demokrasi keterwakilan, sebagai tambahan beliau menyatakan bahwa penggantian Presiden dan Wakil Presiden hanya dibenarkan untuk menghabiskan sisa masa jabatan, bukan untuk mengganti Presiden dan Wakil Presiden untuk masa jabatan yang baru. Namun, yang perlu diperhatikan adalah bahwa pengganti sementara Presiden dan Wakil Presiden, yaitu Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan atau dikenal dengan konsep *triumvirate* tidak dipilih langsung oleh rakyat, sehingga kurang mencerminkan keterwakilan dalam pelaksanaan demokrasi. Menurutnya, Presiden dan Wakil Presiden harusnya digantikan oleh lembaga negara yang juga memiliki legitimasi keterwakilan yang sama.

Endnote:

- ¹ Pasal 11 Konvensi Wina 1969
- ² Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU-XI/2011
- ³ Mekanisme Impeachment dan Hukum Acara Konstitusi
https://mkri.id/public/content/infoumum/penelitian/pdf/KI_Impeachment.pdf
- ⁴ Tim Penyusun Revisi, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku IV Kekuasaan Pemerintahan Negara, Jilid 1 Jakarta*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi; Edisi Pertama, Juli 2008 Edisi Revisi, Juli 2010, hlm. 500.
- ⁵ Lihat *Article II Section 4 U.S Constitution*, "The President, Vice President and all civil Officers of the United States, shall be removed from Office on Impeachment for, and Conviction of, Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors."
- ⁶ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2007, hlm. 139.
- ⁷ Pasal 252 Ayat (2) UU Md3

BAB VI

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

A. Kesimpulan

Survei pandangan ahli tata negara di Indonesia selama Bulan Oktober-Desember 2020 telah berhasil memetakan opini umum dan perdebatan para ahli seputar pasal-pasal dalam UUD NRI Tahun 1945 khususnya yang terkandung dalam Bab 1, 2 dan 3. Secara umum para ahli tata negara menilai pasal-pasal pada tiga bab tersebut telah mencerminkan semangat amendemen UUD Tahun 1945 untuk menegakkan prinsip kedaulatan rakyat, negara hukum, dan prinsip negara kesatuan, serta mewujudkan prinsip saling mengawasi dan saling mengimbangi antar lembaga negara (*check and balances*), serta menjamin pelaksanaan kekuasaan eksekutif yang bertanggung jawab.

Dalam banyak aspek fundamental seperti dikemukakan di atas para ahli cenderung bersepakat. Namun mereka

menunjukkan perbedaan pendapat dalam memaknai sejumlah pasal dan menilai efektifitas pelaksanaannya pada tataran undang-undang atau peraturan perundang-undangan di bawahnya. Terkait dengan pasal-pasal bab 1, misalnya, mereka berbeda pendapat dalam menilai apakah Pancasila perlu disebutkan sebagai dasar negara hukum. Pada tataran pelaksanaan mereka berdebat mengenai efektifitas pelaksanaan otonomi daerah sebagai bagian implementasi negara kesatuan. Selain itu, mereka juga menyoroti sejumlah undang-undang, yaitu UU Pemilu, UU Ormas, dan UU MD3, yang merupakan bentuk pelaksanaan kedualatan rakyat. Di mata para ahli ketiga UU tersebut masih belum efektif mencerminkan prinsip kedaulatan rakyat.

Terkait dengan Bab II UUD NRI Tahun 1945, para ahli berbeda pendapat mengenai status kelembagaan MPR apakah sebagai lembaga terpisah atau forum *joint session*. Perbedaan pandangan ini juga tercermin dalam menilai perlu tidaknya kelembagaan MPR diatur dalam UU tersendiri, terpisah dari UU MD3. Selain itu, para ahli juga berbeda pendapat mengenai perlu tidaknya mekanisme musyawarah-mufakat dimasukkan dalam Pasal 2 Ayat (3) sebagai ketentuan yang mengatur penetapan keputusan MPR, agar selaras dengan Sila keempat Pancasila. Para ahli juga menyoroti konvensi ketatanegaraan MPR dalam bentuk Sidang Tahunan dan urgensinya untuk dipertegas

dalam Pasal 2 Ayat (2) sebagai Sidang mendengarkan laporan kinerja lembaga negara. Terakhir, terkait dengan kewenangan MPR dalam melantik Presiden dan Wakil Presiden terpilih, para ahli berdebat mengenai perlu tidaknya Ketetapan MPR untuk memperkuat landasan hukum Keputusan KPU dalam penetapan Presiden dan Wakil Presiden terpilih (*beschikking*).

Menyoroti Bab III UUD NRI Tahun 1945, para ahli berbeda pendapat dalam sejumlah isu terkait dengan peran Wakil Presiden, apakah perlu dipertegas dalam Pasal 4 Ayat (2). Para ahli juga memperdebatkan tentang isu Ambang Batas dalam pencalonan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden dan ketentuan mengenai syarat pelantikan Presiden dan Wakil Presiden terpilih. Selain itu, mereka berbeda pendapat mengenai syarat-syarat dan tatacara ketentuan Pemberhentian Presiden. Terakhir mereka memperdebatkan pelaksanaan kekuasaan Presiden menyatakan bahaya. Selain mendefinisikan keadaan bahaya dalam konteks sekarang, para ahli juga mendiskusikan relevansi Perpu Nomor 23 Tahun 1959 yang mengatur keadaan bahaya.

Selain memetakan perdebatan dan kritik terkait pasal-pasal dalam ketiga bab tersebut, survei ini juga mengidentifikasi berbagai masukan para ahli baik pada tataran konsep maupun implementasi muatan materi BAB

I, BAB II, dan BAB III Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Diharapkan berbagai masukan tersebut dapat berkontribusi dalam membantu MPR RI mengembangkan pokok-pokok rekomendasi terkait dengan perlu tidaknya amendemen kelima konstitusi kita.

Kesimpulan Pandangan Ahli tentang BAB I UUD NRI Tahun 1945

Survei ini menunjukkan para ahli tata negara Indonesia umumnya menilai konten pasal-pasal Bab 1 UUD NRI Tahun 1945 sudah jelas mengatur ketentuan mengenai bentuk negara kesatuan, prinsip kedaulatan rakyat, dan prinsip negara hukum. Secara konseptual, mereka hampir sepenuhnya (92%) menilai bentuk negara kesatuan masih relevan untuk Indonesia hari ini dan di masa depan. Begitu pula, mayoritas (80%) mendukung dijalankannya prinsip kedaulatan rakyat dan negara hukum serta tidak menghendaki kedua prinsip tersebut dikembalikan kepada paradigma awal sebelum amendemen.

Namun demikian, pada tataran pelaksanaan mereka berbeda pendapat, disamping dalam hal kejelasan konseptual dan penggunaan istilah di sejumlah pasal. Seperti disebutkan di atas, para ahli hampir bulat menerima bentuk negara kesatuan. Namun, mereka tidak lantas sepakat tentang kemungkinan perubahan bentuk

negara. Sebagian besar memang tidak menghendaki terjadi perubahan, tapi cukup banyak yang menilai perubahan bisa saja terjadi kalau rakyat menghendakinya. Pada akhirnya, menurut kelompok terakhir, konstitusi adalah hasil kesepakatan rakyat, meskipun sebagai sebuah dokumen tertulis, UUD harus dapat menjamin kepastian hukum. Sejalan dengan pendapat ini, mereka umumnya (65%) meyakini Pasal 37 Ayat (5) (*“khusus mengenai negara kesatuan republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan”*) dapat menjamin kepastian hukum bentuk negara kesatuan.

Terkait dengan penggunaan istilah, bila ditilik nomenklatur negara kesatuan yang digunakan pada Pasal 1 Ayat (1) berbeda dengan istilah yang digunakan pada Pasal 37 Ayat (5), dimana dalam pasal terakhir ada penambahan istilah republik. Apakah hal tersebut menunjukkan adanya inkonsistensi yang dapat menimbulkan perbedaan tafsir? Mayoritas (65%) tidak menganggap ada inkonsistensi penggunaan istilah karena dalam diskursus ketatanegaraan istilah “kesatuan” dipahami mengacu kepada bentuk negara, sedangkan istilah “republik”, mengacu kepada bentuk pemerintahan. Namun, lebih dari sepertiga menilai perbedaan tersebut dapat menimbulkan kesan inkonsistensi, setidaknya di kalangan masyarakat awam. Karena itu, sebagian besar yang menilai inkonsisten (15% secara total) mendukung agar dibuat penegasan,

yaitu dengan memecah Pasal 1 Ayat (1) menjadi dua ayat. Pasal 1 Ayat (1) diusulkan berubah menjadi berbunyi, “Bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah kesatuan”. Sedangkan Pasal 1 Ayat (2) diusulkan berbunyi, “Bentuk Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah republik.”

Pada tataran implementasi prinsip negara kesatuan, sebagian ahli cenderung melihat adanya tendensi sentralistik dalam kebijakan pemerintahan pusat belakangan ini, sebuah orientasi yang dinilai dapat mendistorsi paradigma otonomi daerah. Perdebatan ini juga tampak berlangsung di tataran politik. Sebagian anggota DPD mengamini kritik di atas. Namun sejumlah anggota DPR dan Pimpinan MPR menolak anggapan tersebut dan menekankan pentingnya sinkronisasi pelaksanaan otonomi daerah dengan paradigma negara kesatuan. Di sisi lain, pendapat tentang adanya distorsi paradigma otonomi daerah dinilai berlebihan mengingat kewenangan pemerintah daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri dan menjalankan tugas pembantuan telah dijamin konstitusi (Pasal 18 Ayat (5) UUD NRI Tahun 1945). Begitu pula pelaksanaannya telah diatur dalam UU Pemerintah Daerah (UU No. 23 Tahun 2014).

Terkait dengan konsep kedaulatan rakyat, para ahli berdebat seputar kejelasan subyek pelaksana kedaulatan rakyat sebagaimana diatur dalam Pasal 1 Ayat (2).

Mayoritas (63,3%) menilai cukup jelas, namun tidak sedikit yang menganggap kurang jelas (36%). Mereka yang disebut terakhir menilai subyek pelaksana kedaulatan rakyat perlu dipertegas. Namun mereka tampaknya tidak secara khusus menyebut satu lembaga tertentu. Alih-alih mereka menyebut empat lembaga tinggi negara, yaitu, MPR, DPR, DPD dan Presiden. Persepsi ini konsisten dengan pandangan mayoritas yang menolak paradigma kedaulatan rakyat dikembalikan ke konsep awal dimana MPR sebagai satu-satunya pelaksana kedaulatan rakyat. Mereka umumnya beralasan konsep kedaulatan rakyat yang lama apabila dihidupkan kembali dapat menciptakan sebuah *super body* dalam sistem ketetanearaan Indonesia. Model *super body* pada gilirannya dapat menghadirkan absolutisme dan melemahkan mekanisme *check and balances* yang merupakan ruh demokrasi modern yang dianut di Indonesia saat ini.

Terkait dengan siapa sebenarnya lembaga negara yang melaksanakan kedaulatan rakyat, mereka umumnya menyebut empat lembaga tinggi negara secara berturut-turut: DPR, MPR, DPD dan Presiden. Tampaknya keempat lembaga tinggi negara ini dipilih karena alasan keterwakilan dan keterpilihan. DPR anggotanya jelas mewakili partai politik dan dipilih rakyat, begitu juga DPD yang mewakili daerah dan dipilih oleh rakyat. MPR karena terdiri dari anggota DPR dan DPD dengan sendirinya

mewakili kedua-duanya dan dipilih oleh rakyat. Begitu pula Presiden yang dipilih langsung oleh rakyat. Namun, lembaga-lembaga negara lain seperti MK, MA, BPK dan KY, hanya dipilih oleh kurang dari 60% ahli. Tampaknya keempat lembaga tersebut tetap dianggap sebagai pelaksana kedaulatan rakyat, tapi sebagian menilai tidak karena kurang mencerminkan keterwakilan dan keterpilihan secara langsung oleh rakyat.

Pada tataran implementasi para ahli menyoroti sejumlah undang-undang yang dipandang sebagai pelaksanaan prinsip kedaulatan rakyat. Yaitu, UU No. 7 Tahun 17 tentang Pemilihan Umum (Pemilu); UU No. 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan (Ormas) dan UU No. 16 Tahun 17 tentang Penetapan Perppu No. 2 Tahun 2017 tentang Ormas menjadi Undang-Undang; dan UU MD3. Sebagian besar (63,4%) menilai ketiga UU tersebut belum cukup mencerminkan pelaksanaan kedaulatan rakyat berdasarkan interpretasi Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

Dalam pasal 1 Ayat (3) yang mengatur prinsip negara hukum tidak disebutkan secara tegas kedudukan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum. Para ahli terbelah dalam melihat perlu tidaknya pernyataan tersebut disebutkan secara gamblang. Separuh lebih (53%) menilai tidak perlu karena Pancasila sebagai dasar negara telah disebutkan dalam pembukaan UUD. Selain itu, Pancasila

adalah norma dasar, dan bukan sebatas teori-teori hukum. Namun cukup banyak jumlah yang menyatakan perlu dipertegas (43,7%), dan mereka mengusulkan penambahan frasa dalam pasal 1 Ayat (3), menjadi berbunyi, “Negara Indonesia adalah negara hukum, yang berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.”

Para ahli juga menyoroti pengaturan hierarki peraturan perundang-undangan, apakah perlu dinyatakan secara tegas dalam konstitusi. Mayoritas (72%) menilai tidak perlu karena urutan hierarki perundang-undangan merupakan norma teknis, sedangkan UUD harusnya memuat norma-norma umum serta prinsip dan asas bernegara saja. Namun mereka yang menilai perlu dipertegas berpendapat hal tersebut dapat semakin mempertegas posisi UUD dalam hierarki urutan peraturan perundang-undangan, dan karenanya lebih memberikan kepastian hukum.

Kesimpulan Pandangan Ahli tentang BAB II UUD NRI Tahun 1945

Bab II UUD NRI Tahun 1945 memuat ketentuan umum ketatanegaraan yang mengatur Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dari segi struktur keanggotaan, tugas dan fungsi, serta kewenangannya. Mayoritas ahli setuju bahwa kelembagaan MPR terdiri dari anggota DPR dan DPD, dan tidak merasa perlu keanggotaannya ditambah dengan unsur lain, misalnya, utusan golongan. Sebagian besar

menilai kehadiran DPD dan DPR sendiri telah merepresentasikan golongan-golongan yang ada di masyarakat (61%), disamping bagaimana menentukan siapa yang mewakili utusan golongan bukan perkara yang mudah. Terkait dengan tugas dan fungsi, mayoritas (77%) menilai tugas dan fungsi MPR sebagaimana diatur dalam UU MD3 telah tepat. Bahkan hampir 100% mendukung tugas utama MPR menyerap aspirasi masyarakat terkait pelaksanaan UUD. Seperti termaktub dalam Pasal 3, MPR berwenang melakukan amendemen UUD, melantik Presiden dan Wakil Presiden terpilih, serta dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD. Terhadap kewenangan MPR di atas, mayoritas ahli menilai telah tepat karena kewenangan tersebut dapat menjamin tegaknya supremasi hukum dan kedaulatan rakyat.

Namun demikian, para ahli berbeda pendapat dalam menafsirkan makna dari pasal-pasal di atas dan berdebat terkait dengan pelaksanaannya di level undang-undang yang relevan. Dalam memaknai status kelembagaan MPR apakah sebagai lembaga terpisah dari DPR dan DPD, para ahli menunjukkan kegamangan. Hampir separuh menyatakan setuju MPR lembaga negara terpisah (46%). Namun ketika diminta menilai MPR sebagai bukan lembaga terpisah, jumlah yang setuju justru lebih besar (69%). Para ahli tampaknya cenderung menilai MPR sebagai lembaga

yang erat kaitannya dengan DPR dan DPD, namun juga memiliki keunikannya tersendiri. Masing-masing posisi menyandarkan alasannya pada tafsir mereka terhadap bunyi pasal 2 ayat (1). Ketika ditanya apakah perlu dilakukan perubahan dalam bunyi pasal untuk mempertegas kedudukan MPR, kedua belah kubu menolak perubahan pasal tersebut. Perbedaan pendapat mengenai kedudukan lembaga MPR apakah terpisah atau tidak bukan hanya monopoli diskursus akademik, para anggota MPR sendiri juga berbeda pendapat. Sebagian menilai MPR lebih tepat sebagai *forum joint session*, sebagian lagi menilainya sebagai organ tersendiri.

Perbedaan pendapat di atas juga tercermin pada persepsi tentang tugas dan fungsi MPR, apakah perlu diatur dalam UU terpisah. Mayoritas ahli (60%) menilai tidak perlu karena UU MD3 dianggap telah cukup memadai, disamping pemisahan UU tersendiri dapat memberikan kesan MPR sebagai lembaga terpisah serta memiliki kedudukan lebih tinggi daripada lembaga negara lainnya. Sebaliknya, mereka yang menilai perlu diatur secara terpisah memang berangkat dari persepsi MPR sebagai lembaga terpisah, dan karenanya UU tersendiri dapat memperkuat posisi dan kelembagaan MPR.

Masih terkait dengan tugas dan fungsi MPR, mayoritas ahli menilai sidang tahunan MPR yang telah menjadi konvensi ketatanegaraan telah tepat sebagai forum untuk

mendengarkan laporan kinerja lembaga negara. Mereka juga umumnya berpendapat bahwa masing-masing pimpinan lembaga negara sebaiknya mewakili lembaganya untuk menyampaikan laporan kinerja pada forum tersebut. Agar fungsi sidang tahunan ini memiliki kekuatan hukum dalam sistem ketatanegaraan, mayoritas (66%) setuju agar konvensi ketatanegaraan tersebut dipertegas dalam Pasal 2 Ayat (2) sebagai forum laporan kinerja lembaga negara.

Pasal 2 Ayat (3) mengatur penetapan keputusan MPR ditentukan dengan suara terbanyak. Apakah bunyi pasal ini selaras dengan prinsip musyawarah-mufakat sebagaimana terkandung dalam Sila Ke-4 Pancasila? Para ahli berbeda pendapat, dimana hampir separuh (45%) menilai tidak selaras, dan karenanya setuju pasal ini direvisi dengan memasukkan mekanisme musyawarah-mufakat. Namun lebih dari separuh menilai selaras dan karenanya tidak menganggap perlu perubahan. Mereka yang menilai selaras berpendapat bahwa suara terbanyak pada praktiknya merupakan salah satu bentuk dari musyawarah-mufakat.

Isu terakhir dalam Bab II UUD NRI Tahun 1945 terkait dengan kewenangan MPR sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Ayat (1). Sejauhmana pasal ini mengindikasikan konstitusi Indonesia bersifat kaku (*rigid*)? Mayoritas (69%) menilainya *rigid* dengan alasan bahwa pasal ini menentukan syarat amandemen yang sulit dipenuhi oleh MPR, sehingga pembahasan amandemen dinilai

pembahasan konstitusional yang tidak mudah dilakukan. Namun demikian sebagian menilai rigiditas justru diperlukan guna menjamin kepastian hukum dan pelaksanaan amendemen harus didasarkan pada kebutuhan rakyat Indonesia. Lebih dari $\frac{1}{4}$ ahli menilai pasal di atas justru memberikan kemungkinan perubahan, ditambah dengan adanya ketentuan peralihan yang semakin memberikan jaminan dimungkinkannya amendemen konstitusi. Terlebih, fleksibilitas konstitusi juga dibuktikan dalam sejarah melalui amendemen UUD yang berlangsung sebanyak empat kali.

Setelah amendemen, MPR tidak lagi berwenang memilih Presiden dan Wakil Presiden. Penetapan pasangan Presiden dan Wakil Presiden terpilih juga bukan kewenangan MPR, melainkan kewenangan KPU. Apakah keputusan KPU cukup kuat dalam menetapkan Pasangan Calon Presiden dan Wapres Terpilih? Mayoritas (61,7%) menyatakan kuat. Namun, lebih dari sepertiga menilai kurang kuat dengan alasan KPU secara filosofis bukan merupakan perwakilan rakyat dan karenanya keputusannya pun tidak dapat dikatakan mencerminkan prinsip kedaulatan rakyat. Selain itu, dibandingkan dengan kedudukan TAP MPR, kedudukan Keputusan KPU dalam hierarki peraturan perundang-undangan jauh lebih rendah.

Guna menjamin legitimasi hukum bagi penetapan Presiden dan Wakil Presiden terpilih diusulkan agar keputusan KPU

tersebut diperkuat dalam Ketetapan MPR sebagai keputusan yang bersifat menetapkan (*beschikking*). Menyikapi usulan ini para ahli berbeda pendapat. Mayoritas (65%) menyatakan setuju dengan usulan di atas dengan alasan MPR secara filosofis merupakan lembaga perwakilan rakyat sehingga tepat merepresentasikan rakyat dalam mengeluarkan produk hukum untuk menetapkan Presiden dan Wakil Presiden. Selain itu, secara urutan hierarki peraturan perundang-undangan TAP MPR secara tepat berada di bawah UUD NRI Tahun 1945 dan hal tersebut dinilai dapat memperkuat fungsi TAP MPR dalam peraturan perundang-undangan. Namun demikian tidak sedikit (35%) yang menolak usulan di atas dengan alasan karena Keputusan KPU sudah dianggap cukup mewakili, dan MPR sendiri bukanlah lembaga penyelenggara PEMILU. Selain itu, TAP MPR sendiri dianggap tidak memberikan implikasi hukum dari adanya penetapan Presiden dan Wakil Presiden terpilih, terlebih lagi kini Presiden bukan lagi mandataris MPR.

Kesimpulan Pandangan Ahli tentang BAB III UUD NRI Tahun 1945

Bab III UUD NRI Tahun 1945 memuat sejumlah besar pasal yang mengatur ketentuan Presiden dalam sejumlah aspek: mulai dari ketentuan mengenai hak dan kewajiban, kekuasaan, syarat calon Presiden dan Wakil Presiden, ketentuan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, masa

jabatan, hingga syarat-syarat dan tatacara pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden. Dalam sejumlah besar ketentuan yang termuat dalam Pasal-pasal di Bab III ini, para ahli umumnya bersepakat. Namun dalam beberapa isu mereka berbeda pendapat terutama dalam menafsirkan makna bunyi pasal atau dalam hal menilai pelaksanaannya pada tataran Undang-undang atau peraturan perundang-undangan di bawahnya. Para ahli berdebat mengenai sejumlah isu terkait peran Wakil Presiden, Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, ketentuan Pemberhentian Presiden, hingga Pelaksanaan Kekuasaan Presiden untuk menyatakan Keadaan Bahaya.

Isu Peran Wakil Presiden

Dalam Pasal 4 ayat (2) disebutkan Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden. Namun, pasal ini tidak menjelaskan dengan tegas apa peran Wakil Presiden. Terkait dengan hal ini muncul pertanyaan, perlukah peran Wapres diperjelas dalam pasal tersebut? Para ahli terbelah, dimana separuh lebih menyatakan tidak perlu dengan alasan utama karena dalam sistem presidensial Wakil Presiden berfungsi membantu tugas Presiden dan sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan Presiden berwenang menentukan peran yang dijalankan oleh Wakil Presiden. Sementara itu, Pasal 8 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 telah menyatakan dengan tegas peran Wakil Presiden sebagai pengganti Presiden apabila mangkat, berhenti,

diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya. Selain alasan di atas, sejumlah ahli menekankan bahwa UUD merupakan produk hukum yang bersifat pokok, walaupun tugas Wakil Presiden hendak diatur maka sebaiknya diatur dalam UU Kepresidenan.

Kurang dari separuh ahli (47,3%) menganggap peran tersebut perlu dijelaskan. Alasan utamanya untuk memperjelas peran yang akan dijalankan Wakil Presiden dan membatasi kekuasaan mutlak Presiden dalam memberikan tugas kepada Wakil Presiden sebagai pembantunya. Dengan begitu Wakil Presiden tidak hanya menjadi hanya menjadi bayangan Presiden, tapi memiliki petunjuk dalam menjalankan jabatannya sehingga lebih transparan. Namun, sejumlah ahli juga berpendapat bahwa hal tersebut justru dapat menghindari terjadinya dominasi politik Wakil Presiden terhadap kekuasaan Presiden.

Isu Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden

Para ahli berdebat mengenai Pasal 6A Ayat (2) yang mengatur pencalonan Pasangan Presiden dan Wakil Presiden oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum. Meskipun lebih separuh setuju dengan ketentuan ini, 43% menyatakan keberatannya. Mereka juga terbelah dalam menilai apakah ketentuan Pasal 6A Ayat (2) telah selaras dengan prinsip pemenuhan hak politik warga.

Pada tataran pelaksanaan para ahli berdebat mengenai ketentuan Ambang Batas (*Presidential Threshold*), apakah ketentuan tersebut selaras dengan *original intent* Pasal 6A Ayat (2). Sebagian besar (64,3%) menganggap ketentuan ambang batas tidak selaras dengan *original intent* pasal 6A Ayat (2) karena pasal tersebut sama sekali tidak menyebutkan ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden. Namun demikian sebagian besar tidak menampik bahwa ketentuan ambang batas mencerminkan hak pembuat undang-undang dalam menafsirkan pelaksanaan UUD NRI Tahun 1945. Karena itu, ketika ditanyakan apakah perlu memasukkan frasa *presidential threshold* ke dalam bunyi pasal UUD NRI Tahun 1945, mayoritas menyatakan tidak perlu.

Para ahli juga memiliki tafsiran yang berbeda mengenai penerapan Pasal 6A Ayat (3) dan Pasal 6A Ayat (4) yang mengatur ketentuan syarat pelantikan Presiden dan Wakil Presiden. Pasal 6A Ayat (3) berbunyi "*Pasangan 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 setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden.*" Adapun Pasal 6A Ayat (4) yang berbunyi: "*Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan 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.” Menurut mayoritas (66%) Pasal 6A Ayat (3) berlaku untuk kasus di mana terdapat dua atau lebih pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Namun, selebihnya (34%) justru memandang pasal tersebut hanya berlaku untuk lebih dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Sementara itu, mayoritas ahli (72%) menilai Pasal 6A Ayat (4) berlaku dalam hal hanya ada dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Sedangkan 28% sisanya menyatakan kebalikannya.

Jika dari awal hanya terdapat 2 (*dua*) pasangan calon, apakah ketentuan Ayat (3) dan (4) ini harus terpenuhi seluruhnya? Menurut ketentuan yang berlaku saat ketika hanya terdapat dua pasangan calon, UU hanya mensyaratkan keterpilihan dengan suara terbanyak. Menyikapi kasus ini mayoritas ahli (72 %) sepakat bahwa prinsip suara terbanyak sebagaimana termaktub dalam Pasal 6A Ayat (4) juga diberlakukan dalam hal hanya ada dua pasangan calon. Sedangkan sisanya (28%) menyatakan kebalikannya. Dari mereka yang disebut terakhir ini, 43,2% di antaranya sepakat bahwa hal tersebut perlu disebutkan dalam ayat tersendiri di dalam UUD NRI Tahun 1945. Mayoritas mereka yang setuju disebutkan dalam ayat tersendiri setuju dengan usulan bunyi ayat: *“Dalam hal terdapat hanya dua pasangan calon Presiden dan Wakil*

Presiden yang tidak memenuhi syarat perolehan sedikitnya 20% suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden dengan suara rakyat terbanyak dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden”.

Isu Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden (Pasal 7A & 7B)

Alasan-alasan yuridis pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden tertuang dalam Pasal 7A UUD NRI Tahun 1945 dan ditafsirkan melalui Pasal 10 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang MK (UU MK). UU MK menafsirkan frasa “tindak pidana lainnya” dalam Pasal 7A dengan “tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih”. Dalam UU MK, frasa “pengkhianatan terhadap negara” dimaknai sebagai “tindak pidana terhadap keamanan negara”. Terhadap tafsiran ini mayoritas ahli menganggap sudah tepat. UU MK juga menafsirkan frasa “perbuatan tercela” dalam Pasal 7A dengan perbuatan yang dapat merendahkan martabat Presiden dan/atau Wakil Presiden. Namun terhadap tafsir ini mayoritas ahli menilai frasa “merendahkan martabat” belum jelas dan dapat ditafsirkan pula secara politis oleh DPR.

Secara garis besar alasan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden ada 2, yaitu alasan pelanggaran hukum dan alasan *incapacity* (berhalangan tetap). Sebagian

besar ahli (67%) setuju bahwa alasan *incapacity* bernuansa politis. Namun, 33% ahli menilai *incapacity* tidak bernuansa politis karena alasan pemberhentian sudah tidak bisa lagi ditafsirkan secara politis, karena seluruhnya telah mengacu pada norma hukum.

Para ahli umumnya menilai bahwa dalam hal pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden, UUD telah tepat mengadakan pemisahan proses hukum dan politik untuk tujuan tegaknya prinsip *Due Process of Law*, Prinsip *Equality Before the Law*, dan demi terpeliharanya stabilitas politik. Untuk terpenuhinya prinsip *Due Process of Law* mayoritas ahli menilai Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang tepat memutus pendapat DPR bahwa Presiden telah melakukan pelanggaran hukum. Pasalnya MK merupakan penjaga konstitusi, selain karena pemeriksaan kasus pelanggaran hukum kepala negara tidak dapat disamakan dengan kasus pemeriksaan masyarakat biasa (*Forum Privilegiatum*). Namun, sejumlah kecil ahli (13,3%) memandang idealnya Mahkamah Agung yang tepat memeriksa karena Mahkamah Agung yang lebih berwenang melakukan proses pengadilan kasus-kasus pelanggaran pidana.

Menurut Pasal 7B Ayat (7) Rapat Paripurna Pemberhentian Presiden dinyatakan kourum apabila dihadiri $\frac{3}{4}$ anggota MPR. Mayoritas menyatakan jumlah kourum ini tepat karena menegaskan terlaksananya sistem presidensial

dimana masa jabatan (*fixed term*) Presiden terjamin dan Presiden tidak mudah dijatuhkan di tengah jalan. Namun demikian, para ahli juga mayoritas menilai perlu ada penegasan kehadiran dua unsur keanggotaan MPR (DPR & DPD). Namun, penegasan kehadiran tersebut cukup dilakukan dalam UU saja.

Pasal 8 Ayat (1,2, dan 3) mengatur ketentuan bahwa dalam hal Presiden dan Wakil Presiden tidak bisa memenuhi kewajibannya, maka digantikan oleh Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan selama paling lama 30 hari. Maka, setelah itu harus segera dipilih Presiden dan Wakil Presiden baru oleh MPR dari pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang memiliki perolehan suara terbanyak kedua atau ketiga dari pemilihan umum sebelumnya. Namun, sesuai ketentuan Pasal 8 Ayat (2), dalam hal terjadi terjadi kekosongan Wakil Presiden, Presiden diberi hak oleh UUD 1945 mengajukan dua calon Wakil Presiden kepada MPR. Apakah ketentuan ini tidak selaras dengan prinsip demokrasi langsung sebagaimana ketentuan Pasal 6A UUD NRI tahun 1945? Menyikapi isu ini para ahli terbelah. Sebagian menilai hal tersebut tidak selaras, namun sebagian menilainya selaras dengan alasan karena Pasal 8 Ayat (2) diterapkan dalam kondisi krisis ketatanegaraan, sehingga dalam kondisi tersebut ketentuan tersebut dapat dibenarkan. Dalam hal ini, MPR merupakan penjelmaan dari rakyat Indonesia, sehingga dapat dikatakan pemilihan Wakil Presiden tetap dilakukan oleh

rakyat walaupun secara simbolis.

Pasal 8 Ayat (3) mengatur bahwa MPR berhak untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon 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. Para ahli juga tidak sepakat dalam menilai ketentuan ini apakah bertentangan dengan prinsip demokrasi langsung sebagaimana ketentuan Pasal 6A UUD NRI 1945. 53% menyatakan bertentangan, sedangkan selebihnya menjawab tidak. Bagi yang menjawab tidak bertentangan, menjalankan pemilihan umum yang demokratis membutuhkan persiapan yang matang, sedangkan penggantian kekuasaan sementara oleh Menteri Luar Negeri,

Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan hanya diberi waktu selama 30 hari saja, sehingga untuk mencegah kondisi kekosongan kekuasaan yang terlalu lama untuk mempersiapkan pemilu, maka ketentuan yang diatur oleh UUD dapat dibenarkan. Namun, yang perlu diperhatikan adalah bahwa pengganti sementara Presiden dan Wakil Presiden, yaitu Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan atau dikenal dengan konsep *triumvirate* tidak dipilih langsung oleh rakyat, sehingga kurang mencerminkan keterwakilan dalam pelaksanaan demokrasi. Sejumlah ahli menilai Presiden dan Wakil

Presiden harusnya digantikan oleh lembaga negara yang juga memiliki legitimasi keterwakilan yang sama.

Relevansi Perpu Nomor 23 Tahun 1959

Pasal 12 mengatur tentang kekuasaan Presiden menyatakan keadaan bahaya. Dikaitkan dengan Pasal 12, bagaimana keadaan bahaya didefinisikan di tengah perubahan bentuk ancaman dan akibatnya sebagaimana dialami masyarakat, bangsa dan negara dewasa ini? Para ahli mayoritas (diata 80%) menilai keadaan bahaya dalam perspektif tradisional (sebagaimana dimaksud Perpu No 23 Tahun 1959), yaitu keadaan perang, darurat militer, dan darurat sipil. Namun mereka juga telah memaknai bencana alam, krisis ekonomi dan bencana non alam sebagai keadaan bahaya, walaupun jumlahnya rata-rata di bawah 80%.

Satu-satunya produk hukum aturan pelaksana Pasal 12 adalah Perpu Nomor 23 Tahun 1959. Para ahli ditanyakan mengenai relevansi aturan ini. Mayoritas (66,7%) menilai tidak relevan. Menurut mereka keadaan bahaya saat ini tidak hanya berkaitan dengan perang agresi atau yang berkaitan dengan angkatan bersenjata sebagaimana yang diatur dalam Perpu tersebut. Selain itu, Perpu keadaan bahaya dinilai tidak mengatur terkait syarat-syarat dan tindakan dalam menghadapi keadaan bahaya non perang, bencana alam, bencana non alam dan krisis ekonomi. Di sisi lain, Peraturan Perundang-Undangan yang secara muatan

berisi terkait keadaan darurat, misalnya Darurat Bencana Nasional dalam UU Penanggulangan Bencana sama sekali tidak dikaitkan dengan keadaan bahaya dalam Perpu Nomor 23 Tahun 1959. Karena itu, sebagian besar ahli menganggap UU Keadaan Bahaya yang sudah tidak relevan lagi untuk segera direvisi.

B. Rekomendasi

Dari hasil dan temuan utama survei ini diperoleh sejumlah rekomendasi untuk menjadi pertimbangan Badan Pengkajian MPR RI dalam pengembangan kajian UUD NRI Tahun 1945 di tahun-tahun yang akan datang.

1. Badan Pengkajian MPR perlu melakukan pengujian terhadap klaim sebagian ahli tata negara bahwa implementasi kebijakan otonomi daerah telah terdistorsi oleh kebijakan pemerintah pusat yang dinilai cenderung memperkuat sentralisasi.
2. Badan Pengkajian MPR RI perlu merespon dengan serius pendapat sebagian ahli yang menilai bahwa UU No. 7 Tahun 17 tentang Pemilihan Umum (Pemilu); UU No. 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan (Ormas) dan UU No. 16 Tahun 17 tentang Penetapan Perppu No. 2 Tahun 2017 tentang Ormas menjadi undang-undang; dan UU MD3 belum cukup mencerminkan pelaksanaan kedaulatan rakyat berdasarkan interpretasi Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun

1945. Untuk itu, Badan Pengkajian perlu melakukan studi kualitatif untuk mendalami dimana kelemahan ketiga UU tersebut dari perspektif pelaksanaan Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

3. Mayoritas ahli mengapresiasi Sidang Tahunan MPR sebagai konvensi ketatanegaraan yang baik untuk mendengarkan laporan kinerja lembaga negara, sehingga publik dapat memberikan penilaian secara langsung dan transparan. Badan Pengkajian MPR RI perlu melakukan kajian untuk penyusunan naskah akademik mengusulkan perubahan Pasal 2 Ayat (2) guna mempertegas Sidang Tahunan MPR sebagai forum laporan kinerja lembaga negara.
4. Badan Pengkajian MPR RI perlu melakukan kajian mendalam mengenai prinsip musyawarah-mufakat dan pengambilan suara terbanyak dalam kaitannya dengan implementasi Sila ke-4 Pancasila.
5. Badan Pengkajian MPR RI perlu merespon usulan para ahli agar dibuat Ketetapan MPR yang mempertegas landasan hukum Keputusan KPU dalam penetapan Presiden dan Wakil Presiden terpilih (*beschikking*). Sejumlah diskusi awal perlu dilakukan untuk mendalami usulan ini dengan melibatkan para ahli tata negara.
6. Badan Pengkajian MPR RI perlu menindaklanjuti usulan para ahli yang menilai Perpu Nomor 23 Tahun 1959 tidak

lagi relevan. Perlu dilakukan studi awal tentang kemungkinan melakukan revisi atas UU Keadaan Bahaya yang dinilai tidak relevan lagi.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly. "Institut Peradaban dan Gagasan Penguatan Sistem Pemerintahan." Jakarta, 2012. http://www.jimly.com/makalah/namafile/123/SISTEM_PRESIDENTIL.pdf.
- . "Kemungkinan Perubahan Kelima UUD 1945." Jakarta, 2011.
- . *Pokok-pokok hukum tata negara Indonesia pasca reformasi*. Bhuana Ilmu Populer, 2007.
- . *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Buana Ilmu Populer, t.t.
- Badan Pengkajian MPR RI, dan Lembaga Penelitian dan Pengabdian Masyarakat, Universitas Jenderal Soedarman. *Survei Nasional: Evaluasi Pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Disunting oleh Tomi Andana dan Siti Aminah. Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, 2018.
- Badan Pengkajian MPR RI, dan Pusat Studi Konstitusi dan Ketatapemerintahan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya. *Laporan Akhir Kajian Akademik Evaluasi Pelaksanaan UUD NRI Tahun 1945: Bentuk dan Kedaulatan, Majelis Permusyawaratan Rakyat, dan Kekuasaan Pemerintahan Negara*, 2020.
- Fatwa, Andi Mappetahang. *Potret konstitusi pasca amandemen UUD 1945*. Penerbit Buku Kompas, 2009.
- Gaffar, Janedjri M. "Mempertegas Sistem Presidensial." *Harian Seputar Indonesia*. 14 Juli 2009. <https://www.mkri.id/public/content/infoumum/arti>

kel/pdf/makalah_4%20Kliping%2097-133.pdf.

Indrayana, Denny. *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*. Mizan Pustaka, 2007.

Jurdi, Fajlurrahman. "Eksistensi Parlemen Indonesia Setelah Amandemen Konstitusi." *Jurnal Hukum Staatrechts* 2, no. 1 (12 April 2016). <http://journal.uta45jakarta.ac.id/index.php/STAATRECHTS/article/view/233>.

Kristiyanto, Eko Noer. "Pemakzulan Presiden Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945." *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 2, no. 3 (31 Desember 2013): 331 - 42. <https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v2i3.63>.

Kurniawati, Endri. "Ketua MPR Bambang Soesatyo Langsung Bentuk Badan Kelengkapan." *Tempo*, 4 Oktober 2019. <https://nasional.tempo.co/read/1255687/ketua-mpr-bambang-soesatyo-langsung-bentuk-badan-kelengkapan>.

Lailam, Tanto. "Penafsiran Konstitusi dalam Pengujian Konstitusionalitas Undang- Undang Terhadap Undang- Undang Dasar 1945." *Jurnal Media Hukum* 21, no. 1 (30 Juni 2014): 19.

Layn, Taufic Syahri. "Politik Hukum mempertegas Sistem Presidensial dalam Perubahan UUD 1945." Universitas Islam Indonesia (UII), 2014.

Lombo, Meigel Rio M. "Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Setelah Amandemen UUD 1945." *LEX ET SOCIETATIS* 4, no. 2.1 (12 Februari 2016). <https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/lexetsocietat>

is/article/view/11422.

- Majelis Permusyawaratan Rakyat. *Panduan Pemasyarakatan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Jendral MPR RI, 2012.
- MD, Moh Mahfud. *Perdebatan hukum tata negara pasca amandemen konstitusi*. LP3ES, 2007.
- Prasetianingsih, Rahayu. "Menakar Kekuasaan Presiden dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Menurut Undang-Undang Dasar 1945." *Padjadjaran Journal of Law* 4, no. 2 (2017): 263–80.
- Safa'at, Muchammad Ali. *Parlemen Bikameral: Studi Perbandingan di Amerika Serikat, Perancis, Belanda, Inggris, Austria, dan Indonesia*. Universitas Brawijaya Press, 2010.
- Satrio, Abdurrachman. "Pemikiran Sri Soemantri tentang Pembatasan- Pembatasan dalam Mengubah Undang-Undang Dasar: Kontekstualisasi dengan Keberadaan Klausul yang Tak dapat Diubah dalam UUD 1945 Pasca Amandemen," t.t., 12.
- Simamora, Janpatar. "Tafsir Makna Negara Hukum Dalam Perspektif Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945." *Jurnal Dinamika Hukum* 14, no. 3 (15 September 2014): 547 – 61. <https://doi.org/10.20884/1.jdh.2014.14.3.318>.
- Sudirman, 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).” *Kumpulan Jurnal Mahasiswa Fakultas Hukum* 1, no. 1 (6 Mei 2014). <http://hukum.studentjournal.ub.ac.id/index.php/hukum/article/view/526>.

Wilson, James G. “The Role of Public Opinion in Constitutional Interpretation.” SSRN Scholarly Paper. Rochester, NY: Social Science Research Network, 1993. <https://papers.ssrn.com/abstract=1903773>.

Daftar Website

antaranews.com. “Ketua DPR: amandemen UUD 1945 tidak saat ini.” Antara News, 1 Februari 2018. <https://www.antaranews.com/berita/682440/ketua-dpr-amandemen-uud-1945-tidak-saat-ini>.

———. “Ketua MPR tegaskan amendemen UUD '45 dibahas di Badan Pengkajian MPR.” Antara News, 9 Oktober 2019. <https://www.antaranews.com/berita/1105012/ketua-mpr-tegaskan-amendemen-uud-45-dibahas-di-badan-pengkajian-mpr>.

———. “MPR akan tindak lanjuti rekomendasi amendemen terbatas UUD.” Antara News, 9 Oktober 2019. <https://www.antaranews.com/berita/1104402/mpr-akan-tindak-lanjuti-rekomendasi-amendemen-terbatas-uud>.

———. “PDIP: Amendemen UUD 45 Ancam Eksistensi Negara Kesatuan RI.” Antara News, 16 Mei 2007. <https://www.antaranews.com/berita/63033/pdip-amendemen-uud-45-ancam-eksistensi-negara-kesatuan-ri>.

———. “Surya Paloh sebut amendemen UUD 45 perlu dikaji.”
Antara News, 14 Agustus 2019.
<https://www.antaraneews.com/berita/1011242/surya-paloh-sebut-amendemen-uud-45-perlu-dikaji>.

Nusantara, Solusi Sistem. “Mahfud MD: PDIP Usul Amandemen UUD Soal MPR Dan GBHN | Politik.”
Diakses 8 Januari 2021.
<https://www.gatra.com/detail/news/436982/politik/mahfud-md-pdip-usul-amandemen-uud-soal-mpr-dan-gbhn>.

Waktunya Merevolusi Pemberitaan. “MPR Bentuk Badan Pengkajian untuk Bahas Sejumlah Isu Termasuk RUU Omnibus Law Cipta Kerja.” Diakses 8 Januari 2021.
<https://voi.id/berita/11248/mpr-bentuk-badan-pengkajian-untuk-bahas-sejumlah-isu-termasuk-ruu-omnibus-law-cipta-kerja>.

hukumonline.com. “MPR Resmikan Pembentukan Badan Pengkajian,” 6 Juli 2015.
<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt559a5b77be097/mpr-resmikan-pembentukan-badan-pengkajian/>.

“Masih Perlukah Amandemen Kelima UUD 1945? | Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.” Diakses 8 Januari 2021.
<https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=11277>.

“Mahfud MD: Amendemen UUD 1945 Tak Pernah Bisa Selesaikan Masalah Halaman all - Kompas.com.”
Diakses 8 Januari 2021.
<https://nasional.kompas.com/read/2019/10/04/05271131/mahfud-md-amendemen-uud-1945-tak->



PROFIL PENULIS

Idris Hemay, Direktur *Center for the Study of Religion and Culture* (CSRC) UIN Syarif Hidayatullah Jakarta dan Dosen FISIP UIN Jakarta. Idris berpengalaman dalam melakukan penelitian dibidang sosial politik keagamaan, perilaku politik, politik identitas, radikalisme, demokrasi dan HAM, serta resolusi konflik dan pembangunan perdamaian. Idris lahir di Pamekasan Madura 3 April 1982. Menyelesaikan pendidikan di SDN Kertagena Tengah Kadur Pamekasan, MTs Khairul Falah Bungbaruh Kadur Pamekasan, MA. 2 PP. Annuqayah Guluk-Guluk Sumenep, S1 Politik Islam di UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, S2 Pascasarjana Ilmu Politik Universitas Nasional Program Studi Magister Ilmu Politik dan S3 Pascasarjana Ilmu Politik FISIP UNPAD. Pada tahun 2015-2017, Idris pernah menjadi koordinator program “Pesantren for Peace (PFP): a Project Supporting the Role of Indonesian Islamic Schools to Promote Human Rights and Peaceful Conflict Resolution” kerjasama antara CSRC UIN Jakarta dan Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) Jerman dengan dukungan Uni Eropa. Disamping CSRC UIN Jakarta, Idris juga aktif sebagai Direktur riset di INDEX INDONESIA sebuah lembaga survei opini publik khususnya survei politik.

Pria saat menjadi mahasiswa aktif di Himpunan Mahasiswa Islam (HMI) ini sudah mempublikasikan hasil penelitiannya dalam bentuk buku dan jurnal diantaranya: *“Pesantren Resilience: The Path to Prevent Radicalism and Violent Extremism”* Vol. 27, No. 2, 2020, Jurnal Studia Islamika (*indexed in Scopus Q1*). *“Resiliensi Komunitas Pesantren terhadap Radikalisme: Social Bonding, Social Bridging, dan Social Linking”*, CSRC, PPIM, Convey, UNDP, 2020. *“Revitalisasi Nilai-Nilai Pancasila di Kalangan Anak Muda Milenial Indoensia”*,

Badan Pengkajian MPR RI 2020. *“Pancasila Sebagai Rumah Kebangsaan: Peran MPR RI dalam Mengawal Ideologi dan Merawat Kebhinnekaan”*, Badan Pengkajian MPR RI 2020. *“Membumikan Pancasila untuk Bina Damai dan Resolusi Konflik Sosial”*, Badan Pengkajian MPR RI, 2018; *Pesan Damai Pesantren Modul Kontra Narasi Ekstremis*, CSRC UIN Jakarta dan Konrad Adenauer-Stiftung (KAS), 2018; *“Literasi Keagamaan Takmir Masjid, Imam dan Khatib”*, CSRC, PPIM, CONVEY dan UNDP, 2018; *“Kaum Muda Muslim Milenial: Konservatisme, Hibridasi Identitas, dan Tantangan Radikalisme”*, CSRC, PPIM, CONVEY dan UNDP, 2017; *“Menilai Politik Elektoral dengan Tropong Prinsip Musyawarah Mufakat”*, Jurnal Majelis Media Aspirasi Konsitusi, 2018; *“Aktualisasi Nilai-Nilai Demokrasi Pancasila dalam Masyarakat Indonesia”*, Jurnal Majelis Media Aspirasi Konsitusi, 2017; *“Cerita Sukses Pendidikan Perdamaian di Ambon”* CSRC UIN Jakarta-The Asia Foundation, 2015; Modul *“Pencegahan Terorisme di Daerah”*, BNPT 2013; *“Benih-benih Islam Radikal di Masjid Studi Kasus Jakarta dan Solo*, CSRC UIN Jakarta, 2010; dan *“Pengaruh Politik Identitas Kesukuan dan Citra Figur Kandidat Gubernur terhadap Perilaku Pemilih Menjelang Pilkada Provinsi Bengkulu Tahun 2015”*, UNAS, 2016. Idris dapat dihubungi di idris.hemay@gmail.com.

Irfan Abubakar, lahir di Bima 7 Mei 1967, adalah seorang peneliti di CSRC UIN Jakarta, dosen dan penggiat perdamaian, toleransi dan kontra narasi. Sejak tahun 2004, Irfan Abubakar telah terlibat dalam sejumlah penelitian nasional dan internasional di bidang Pembangunan Perdamaian dan Resolusi Konflik, isu-isu 4 Pilar Bangsa, Radikalisme Keagamaan, Kontra Narasi Ekstremis, Ujaran Kebencian, dan Filantropi untuk Keadilan Sosial. Berkat kontribusinya dalam pengembangan kajian-kajian strategis di atas, Irfan Abubakar terpilih di antara 20 Akademisi Top Indonesia di bawah usia 45 tahun (dirilis *Majalah Kampus Indonesia*, Edisi

Agustus, Vol 5, 2011). Pada Tahun 2010, Irfan, begitu panggilan akrabnya, menjadi Direktur CSRC UIN Jakarta, dan pada 2014, ia memimpin lembaga ini untuk kedua kalinya hingga tahun 2018. Hingga kini, Irfan Abubakar masih aktif di CSRC selain sebagai peneliti, juga sebagai trainer dan pembicara di berbagai seminar nasional dan internasional. Di tahun 2019, di bawah kepemimpinan Prof Azyumardi Azra, CBE, Irfan Abubakar tercatat sebagai anggota Advisory Board pada lembaga studi yang berada di bawah naungan UIN Jakarta ini. Dosen pada Fakultas Adab dan Humaniora UIN Jakarta ini telah menulis dan menyunting puluhan buku, artikel jurnal, maupun modul-modul pelatihan yang dipublikasikan dan digunakan oleh CSRC UIN Jakarta selama 15 tahun terakhir.

Karya-karyanya dalam 5 tahun terakhir ini antara lain: “Pesantren Resilience: the Path to Prevent Radicalism and Violent Extremism” dalam *Studia Islamika*, Vol 27, No 2 (2020); “Penanganan Ujaran kebencian di Indonesia dan Tantangan Sosial Politik,” dalam *Meredam Kebencian: Satu Dekade Pemantauan Siar Kebencian Keagamaan di Indonesia*, Wahid Foundation (2020); *Resiliensi Komunitas Pesantren terhadap Radikalisme: Social Bonding, Social Bridging dan Social Linking*, (2020); *Masjid di Era Milenial Arah Baru Literasi Keagamaan*, (2019); *Kaum Muda Muslim Milenial: Konservatisme, Hibridasi Identitas, dan Tantangan Radikalisme*, (2018); “Toleransi Pancasila, Hak-hak Individu dan Kepentingan Komunal: Menimbang Perspektif Kaum Muda Muslim Milenial,” dalam *Jurnal Majelis* (2018); *Pesan Damai Pesantren* (2018); *Literasi Keagamaan Takmir Masjid, Imam, dan Khatib* (2018); “Managing Hate Speech or Muzzling Freedom of Expression,” in <http://indonesiaatmelbourne.unimelb.edu.au/surat-edaran-hate-speech-freedom-expression/> (2015). Selain menamatkan S1 dan S2 di almamaternya, Ayah dari Mira dan Ramang ini pernah menimba ilmu di the Department of Philosophy, the Faculty of Arts,

McGill University, Montreal, Canada (2000), belajar Peace Studies bersama AMAN di Bangkok (2005); dan mendalami Security Studies di APCSS Honolulu, Hawaii (2015). Tahun 2016, APCSS, Hawaii, menerbitkan hasil penelitiannya dengan judul “Effective Strategic Communication in Countering Radicalism in Indonesia,” (January, 2016). Irfan Abubakar dapat dihubungi melalui irfan.abubakar@uinjkt.ac.id.

Chaider S. Bamualim, lahir di Kupang, 24 Mei 1966. Ia Menempuh studi S1-nya di Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta (1990-1995). Pada tahun 1997, ia memperoleh beasiswa dari pemerintah Belanda melalui program Indonesian Netherlands Cooperation in Islamic Studies (INIS), untuk studi tingkat MA di Universitas Leiden, Belanda. Sekembalinya ke tanah air 1997, ia ditugaskan sebagai dosen di UIN Syarif Hidayatullah Jakarta. Awalnya mengajar mata kuliah Pembaharuan Pemikiran Islam di Fakultas Ushuluddin dan Filsafat, kini ia diberi tugas mengajar Politik Identitas dan Ideologi Politik di Fakultas Ilmu Sosial Ilmu Politik (FISIP) UIN Jakarta. Selama 2008-2011, National University of Singapore (NUS) a/n Ministry of Education (MoE) Singapore, memberinya grant sebagai Research Fellow di Department of History, Faculty of Arts and Social Sciences (FASS). Di NUS ia bergabung bersama Professor M.C. Ricklefs, sejarawan terkemuka asal Australia, dan A/P Michael Feener, ahli Aceh ternama, yang kini bertugas sebagai Sultan of Oman Fellow, Oxford Center for Islamic studies, Inggris. Dari dukungan grant MoE, ia berhasil merampungkan disertasi doktoralnya berjudul *Negotiating Islamisation and Resistance: A Study of Islam, Politics and Social Change in West Java since the Early 20th Century to the Present*. Pada September 2015, Universitas Leiden mengundangnya untuk ujian disertasi dan dinyatakan lulus.

Selain mengajar, ia juga aktif di CSRC UIN Jakarta sebagai peneliti. Sejumlah publikasi atas namanya secara individual maupun bersama koleganya, sebagai penulis maupun penyunting, telah terbit, termasuk satu artikel di jurnal Internasional berjudul *Islamic Militancy and Resentment against Hadhramis in Post-Suharto Indonesia: A Case Study of Habib Rizieq Syihab and His Islamic Defenders Front (Comparative Studies of South Asia, Africa and the Middle East, 2011)*. Sejak 2016 ia terlibat aktif mendukung pendirian Universitas Islam Internasional Indonesia (UIII) bersama tim panitia bentukan Kementerian Agama RI pimpinan Profesor Komaruddin Hidayat dan Profesor Bahtiar Effendy. Sejak 2019, ia sebagai Sekretaris Universitas Islam Internasional Indonesia (UIII). Kampus ini berdiri megah merupakan *legacy* pemerintahan Jokowi-JK sebagai upaya untuk membangun pusat peradaban Islam di dunia. Sejak 2017, ia mendapat tugas di Unit Kerja Presiden Pembinaan Ideologi Pancasila (UKP-PIP) sebagai Tenaga Ahli Utama.

Muchtadlirin, adalah Peneliti dan Program Koordinator di CSRC UIN Syarif Hidayatullah Jakarta. Dalam 10 tahun terakhir ia banyak terlibat dalam berbagai penelitian tentang Radikalisme, Ekstremisme, Demokrasi dan HAM, Pembangunan Perdamaian, Empat Pilar dan Sistem Ketatanegaraan. Muchtadlirin pernah nyantri di Madrasah Aliyah Program Khusus (MAPK) Surakarta dan menyelesaikan studinya di Fakultas Ushuludin IAIN Syarif Hidayatullah Jakarta (kini telah berubah menjadi Universitas Islam Negeri). Beberapa karya hasil penelitiannya yang dipublikasikan, diantaranya: Buku *“Resiliensi Komunitas Pesantren terhadap Radikalisme: Social Bonding, Social Bridging, dan Social Linking”*, CSRC, PPIM, Convey, UNDP, 2020; Buku *“Evektivitas Pelaksanaan Sosialisasi Empat Pilar dan Ketetapan MPR RI”*, Badan Pengkajian MPR RI, 2018; Buku *“Membumikan Pancasila untuk Bina Damai dan*

Resolusi Konflik Sosial", Badan Pengkajian MPR RI, 2018; Buku "*Pesan Damai Pesantren Modul Kontra Narasi Ekstremis*", CSRC UIN Jakarta dan Konrad Adenauer-Stiftung (KAS), 2018; Buku "*Kaum Muda Muslim Milenial: Konservatisme, Hibridasi Identitas, dan Tantangan Radikalisme*", CSRC, PPIM, CONVEY dan UNDP, 2017; "*Cerita Sukses Pendidikan Perdamaian di Ambon*" CSRC UIN Jakarta-The Asia Foundation, 2015; Modul "*Pencegahan Terorisme di Daerah*", BNPT 2013; Buku "*Benih-benih Islam Radikal di Masjid Studi Kasus Jakarta dan Solo*", CSRC UIN Jakarta, 2010. Selain aktif di CSRC, juga aktif mengajar di Institut Pembina Rohani Islam Jakarta (IPRIJA). Di samping itu ia juga sering menjadi trainer dan fasilitator untuk beberapa pelatihan dan workshop khususnya terkait isu CVE (Counter Violent Extremis) dan perdamaian.

Junaidi (dikenal sebagai **Junaidi Simun**), menempuh pendidikan di Fakultas Syariah dan Hukum (FSH) UIN Jakarta. Mengikuti The 12th Asian Training and Study Session for Human Rights Defenders (ATSS), Forum-Asia, Bangkok, Thailand, 2008; Mengikuti The 2010 Gwangju Asian Human Rights Folk School (GAHRFS), The May 18 Memorial Foundation, Seoul-Gwangju, Korea Selatan, 2010; Pada 2011-2012 mengikuti Fellowship Exchange Programme (FK-South-South Staff Exchange Programme) di Forum-Asia, Bangkok, Thailand; Selama Juli 2011 mengikuti The 18th Fredskorpset Norway Preparatory Course in Asia, Bangkok, Thailand. Sejak 2015-sekarang, Junaidi aktif sebagai *Peneliti & Koordinator* Divisi Media dan Publikasi Center for the Study of Religion and Culture (CSRC) UIN Jakarta; *Narasumber Wawasan Kebangsaan* Tim Pelaksana Manajemen Substansi Pusat Deradikalisasi Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT) di Lapas Khusus Kelas IIB Sentul (Narapidana Terorisme), 2017-sekarang; Sekretaris Jenderal Gerakan Nasionalis Kebangsaan Rakyat Indonesia (GNKRI), 2019-sekarang; Wakil Sekretaris Jenderal Nusantara Utama Cita (NU-

Circle), 2017-sekarang; *Narasumber & Tim Penyusun Hasil Evaluasi dan Rekomendasi Kebijakan Kementerian/Lembaga di Bidang Kesatuan Bangsa Deputi VI Bidang Koordinasi Kesatuan Bangsa Kemenko Polhukam, September-November 2020*; *Tenaga Ahli PMU Peace Through Sustainable Village Development (PROSEVEN) Ditjen PDTu Kemendesa PDTT dan PT. Donggi Senoro Liquefied Natural Gas (DSLNG) (2016-2019)*; *Konsultan Hukum & HAM PT. Tropika Komunika (2013-2014)*; *Fellow & Programme Officer East Asia Programme dan ASEAN Advocacy Programme Forum-Asia, Bangkok (2012-2013)*; *Peneliti & Manajer Program di IMPARSIAL (the Indonesian Human Rights Monitor), 2004-2013.*

Sebagai peneliti, Junaidi terlibat dalam penulisan beberapa buku, modul, monograf, dan laporan baik sebagai penulis, editor, penyunting, atau penyelia dan penyelaras bahasa. Di antaranya: *Buku Resiliensi Pesantren terhadap Radikalisme (Social Bonding, Social Bridging, Social Linking), 2020*; *Buku Meredam Kebencian: Satu Dekade Pemantauan Siar Kebencian Keagamaan di Indonesia, 2020*; *Modul Pelatihan Dialog Antara Agama untuk Perdamaian Bagi Para Pemimpin Agama Akar Rumput, 2020*; *Kertas Kebijakan Pelembagaan Konsep Ekstremisme Kekerasan dalam Kebijakan Pencegahan Terorisme di Indonesia, 2020*; *Buku Masjid di Era Milenial: Arah Baru Literasi Keagamaan, 2019*; *Buku Kajian Akademik Revitalisasi Nilai-Nilai Pancasila di Kalangan Anak Muda Milenial Indonesia, 2019*; *Buku dan Modul Kontra Narasi Ekstremis: Suara Pesantren untuk Perdamaian dan Toleransi, 2018*; *Buku Kaum Muda Muslim Milenial: Konservatisme, Hibridasi Identitas, dan Tantangan Radikalisme, 2018*; *Buku Strategi Kontra Radikalisasi dalam Perspektif Pembangunan Manusia dan Kebudayaan, 2017*; *Modul Pelatihan Fasilitator Sistem Peringatan Dini dan Respon Dini Konflik Sosial Berbasis Desa, 2017*; *Buku Penilaian Kebutuhan Masyarakat Menuju Desa Mandiri, 2017*; *Buku Profil Kondisi Sosial Kemasyarakatan Desa, 2017*; *Laporan Penelitian Profil Perempuan Paska Konflik Sosial dan Potensi Strategis Perempuan sebagai Agen*

Perdamaian di Aceh Singkil, Poso, dan Tolikara, 2016; Laporan Penelitian *Ujaran Kebencian dan Penanganannya oleh Polri dan Pemda di Indonesia: Studi Kasus Ahmadiyah Bangka*, 2016; Modul Pendidikan *Perdamaian di Pesantren Berperspektif Islam dan HAM*, 2015; Buku *Negara di Bawah Bayang Otoritas Agama: Problematika Peran Negara dalam Menangani Intoleransi Keagamaan (Studi Kasus di Jawa Barat)*, 2012; Buku *Sekuritisasi Papua: Implikasi Pendekatan Keamanan terhadap Kondisi HAM di Papua*, 2011; Buku *Menolak Hukuman Mati di Indonesia*, 2010; dan lain sebagainya.

Selain itu, Junaidi juga secara reguler aktif menjadi pembicara/narasumber, fasilitator, moderator, dan trainer dalam beragam topik: hukum, HAM, resolusi konflik, pembangunan perdamaian, keagamaan, radikalisme-ekstremisme-terorisme, kebangsaan, peningkatan SDM, dan kepemimpinan. Ia dapat dihubungi melalui email: junaidi.simun@gmail.com.

Mohalli Ahmad, peneliti CSRC UIN Syarif Hidayatullah Jakarta. Terlibat dalam sejumlah penelitian tentang masalah kebangsaan dan ketatanegaraan sejak 2013 hingga sekarang. Beberapa karya tulis hasil penelitiannya diterbitkan, salah satunya, dalam buku *Bhinneka Tungga Ika dan Integrasi Nasional (2014)*, *Laporan Survei Nasional tentang Pengkajian Sistem Ketatanegaraan dan Evaluasi Efektifitas Pemasarakat Empat Pilar oleh MPR RI (2017)*, *Laporan Survei Nasional Studi Evaluasi Efektifitas Pemasarakatan dan Pengkajian Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara (2018)*, dan buku *Revitalisasi Pancasila di Kalangan Anak Muda Milenial (2019)*.

Pria kelahiran Sumenep, 12 November 1985, ini menamatkan pendidikan dasar di tempat kelahirannya, di SDN Meddelan, Lenteng, tahun 1997. Setamat SD, ia kemudian nyantri di Pondok Pesantren Annuqayah dan menuntaskan studi di MTS 1 Annuqayah (2000) dan berlanjut hingga sekolah menengah atas di MA 1

Annuqayah (2003). Lulus SMA, ia merantau ke Jakarta guna melanjutkan studi di Universitas Islam Negeri (UIN) Syarif Hidayatullah Jakarta dengan mengambil jurusan Aqidah Filsafat Fakultas Ushuluddin (2010). Setelah berhasil meraih gelar sarjana, ia melanjutkan studi Magister di Universitas Nasional dengan mengambil konsentrasi Ilmu Administrasi Publik (2014).

Selain di CSRC, ia bersama koleganya juga mendirikan kantor Konsultan Dimensi Research & Consulting di bawah bendera PT. Dimensi Multiriset Indonesia sejak tahun 2017. Di lembaga yang bergerak di bidang penelitian sosial dan politik ini ia menjabat sebagai salah satu direktur dan secara inten melakukan penelitian, baik mandiri maupun yang bekerja sama dengan instansi pemerintah atau pihak swasta. Hingga kini, sudah puluhan bahkan ratusan penelitian dilakukannya sebagai bentuk sumbangsih bagi kemajuan demokrasi dan pemerintahan daerah di Indonesia.

Sajida Humaira, lahir di Karawang, 28 Januari 1998 adalah mahasiswi tingkat akhir (skripsi) Fakultas Hukum Universitas Brawijaya mengambil fokus Hukum Tata Negara. Saat ini ia sedang menyelesaikan tugas akhirnya dengan topik “Penetapan Status Darurat Bencana dalam Penanggulangan Dampak Pandemi COVID-19 ditinjau dari Perspektif Hukum Tata Negara Darurat”. Sebelumnya, peminat studi kenegaraan ini tergabung dalam Forum Mahasiswa Konsentrasi Hukum Tata Negara (FORMATERA) di universitas yang sama. Selain aktif di forum kajian, Mira, panggilan akrabnya, juga terlibat dalam sejumlah penelitian. Antara lain Studi “Kriteria Amar Putusan Bersyarat (*Conditionally Constitutional/Unconstitutional*) (Studi Terhadap Putusan Bersyarat MK Tahun 2003-2017) pada tahun 2018. Ia juga pernah mengikuti sejumlah program pertukaran mahasiswa internasional, yaitu *Summer School Program “Enough is Enough”* yang

diselenggarakan oleh DAAD (*German Academic Exchange Service*) yang mendiskusikan masalah “Toleransi dan Kebebasan Beragama” dari perspektif berbagai negara (Jerman, Amerika Serikat, Indonesia, dan Turki) (2017). Tahun 2019 dia juga terlibat dalam Program *Law and Culture Student Exchange Program* kerjasama Universitas Brawijaya, Universitas Negeri Jakarta (UNJ), dan *Leipzig University* dengan topik “*Women's Suffrage and Legal Development of Political Equality*” dari perspektif Jerman dan Indonesia.

Selain berminat dalam dunia akademik, Mira juga seorang aktivis mahasiswa. Diantaranya pengurus inti Badan Eksekutif Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Brawijaya (BEM FH UB) (2019), Ketua Bidang Pembinaan Anggota Forum Studi Agama Islam Fakultas Hukum Universitas Brawijaya (FORSA FH UB) (2019), dan Ketua Bidang Penelitian dan Pengembangan Himpunan Mahasiswa Islam Komisariat Hukum Brawijaya (2019). Selama aktif dalam kegiatan organisasi, ia banyak menyelenggarakan pelatihan keterampilan hukum dan lomba hukum, salah satunya berperan sebagai *vice project officer* dalam kompetisi hukum tingkat nasional, Brawijaya Law Fair (2017). Dalam bidang non-hukum ia juga pernah melaksanakan penelitian di desa yang hasilnya dituangkan dalam “Hasil Kerja Pengkajian Penghidupan Lestari di Dusun Boro, Desa Tawangargo, Kabupaten Malang” (2019). Sajida Humaira dapat dihubungi di sajidahumaira@gmail.com []

LAMPIRAN KUESIONER



NO. KUESIONER

--	--	--



**Majelis Permusyawaratan Rakyat
Republik Indonesia**

KUESIONER

SURVEI PENDAPAT AHLI (*EXPERT*)

**TENTANG EVALUASI PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG DASAR
NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945
DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA**



Center for the Study of Religion and Culture (CSRC)
Universitas Islam Negeri (UIN) Syarif Hidayatullah Jakarta
Jl. Kertamukti No. 5 Pisangan Ciputat 15419
Telp. 021-7445173, Website: www.csrc.or.id dan Email: info@csrc.or.id

KONTROL STATUS KUESIONER

STATUS	PETUGAS	TANGGAL	PARAF
DIWAWANCARAKAN			
PENDAMPINGAN			
DISPOTCHECK			
DIENTRI			

CATATAN UNTUK PEWAWANCARA

1. Kuesioner dibaca. Tidak diserahkan kepada responden
2. Upayakan untuk membaca setiap kalimat apa adanya sebagaimana yang tertulis dalam kuesioner. Jika responden tidak memahami isi pertanyaan lakukan *probing* (memperjelas pertanyaan) dengan kalimat yang berbeda namun usahakan tidak menghilangkan makna yang sebenarnya.
3. Bacakan setiap pertanyaan secara pelan dan hati-hati agar responden mengetahui maknanya.
4. Tandai setiap jawaban responden dengan cara membuat tanda silang atau lingkaran pada pilihan jawaban. Untuk pertanyaan terbuka, tulis jawaban responden apa adanya dengan tulisan yang dapat terbaca jelas.
5. Instruksi kepada pewawancara dalam setiap kalimat pertanyaan ditulis dengan HURUF KAPITAL. Jangan membacakan tulisan tersebut kepada responden. Cukup pewawancara yang mengetahuinya.
6. Pewawancara dituntut untuk memahami makna dan konteks setiap pertanyaan sebelum mengajukan kepada responden. Makna dan konteks pertanyaan dijelaskan dalam training yang dilakukan oleh peneliti. Untuk itu setiap orang yang diminta melakukan wawancara wajib mengikuti training tersebut.

PENGANTAR

Selamat Pagi/Siang/Sore, Saya pewawancara yang ditunjuk oleh Center for the Study of Religion and Cultures (CSRC) Universitas Islam Negeri (UIN) Syarif Hidayatullah Jakarta bekerja sama dengan Pusat Pengkajian MPR RI untuk menjangring penilaian atau persepsi Bapak/Ibu/Saudara/i sebagai Ahli (*Expert*) tentang “Evaluasi Pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”. Untuk keperluan tersebut, kami meminta kesediaan Bapak/Ibu/Saudara/i untuk diwawancarai.

A. PROFIL RESPONDEN

1. Nama responden

2. Alamat responden

RT RW No..... Desa/Kelurahan

Kecamatan

Kabupaten

Telepon

3. Nama Universitas (DIISI OLEH PEWAWANCARA)

- | | |
|---|---|
| 1. Universitas Islam Malang | 38. Universitas Merdeka Malang |
| 2. Universitas 17 Agustus 1945 Semarang | 49. Universitas Muhammadiyah Jakarta |
| 3. Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya | 40. Universitas Muhammadiyah Kendari |
| 4. Universitas Ahmad Dahlan | 41. Universitas Muhammadiyah Magelang |
| 5. Universitas Airlangga | 42. Universitas Muhammadiyah Malang |
| 6. Universitas Andalas | 43. Universitas Muhammadiyah Metro |
| 7. Universitas Atma Jaya Yogyakarta | 44. Universitas Muhammadiyah Palembang |
| 8. Universitas Bandar Lampung | 45. Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara |
| 9. Universitas Bengkulu | 46. Universitas Muhammadiyah Surakarta |
| 10. Universitas Bina Nusantara | 47. Universitas Muhammadiyah Yogyakarta |
| 11. Universitas Brawijaya | 48. Universitas Muslim Indonesia |
| 12. Universitas Diponegoro | 49. Universitas Negeri Semarang |
| 13. Universitas Gadjah Mada | 50. Universitas Ngurah Rai |
| 14. Universitas Hang Tuah | 51. Universitas Padjadjaran |
| 15. Universitas Hasanuddin | 52. Universitas Pakuan |
| 16. Universitas Indonesia | 53. Universitas Pancasakti Tegal |
| 17. Universitas Internasional Batam | 54. Universitas Pancasila |
| 18. Universitas Islam Bandung | 55. Universitas Pasundan |

- | | |
|--|---|
| 19. Universitas Islam Indonesia | 56. Universitas Pattimura |
| 20. Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung | 57. Universitas Pelita Harapan Surabaya |
| 21. Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung | 58. Universitas Pendidikan Nasional |
| 22. Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta | 59. Universitas Presiden |
| 23. Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta | 60. Universitas Sebelas Maret |
| 24. Universitas Islam Riau | 61. Universitas Semarang |
| 25. Universitas Islam Sultan Agung | 62. Universitas Sriwijaya |
| 26. Universitas Jambi | 63. Universitas Sumatera Utara |
| 27. Universitas Janabadra | 64. Universitas Surabaya |
| 28. Universitas Jayabaya | 65. Universitas Suryakencana |
| 29. Universitas Jenderal Soedirman | 66. Universitas Swadaya Gunung Djati |
| 30. Universitas Katolik Parahyangan | 67. Universitas Syiah Kuala |
| 31. Universitas Katolik Soegijapranata | 68. Universitas Tanjungpura |
| 32. Universitas Khairun | 69. Universitas Tarumanagara |
| 33. Universitas Kristen Indonesia | 70. Universitas Trisakti |
| 34. Universitas Kristen Satya Wacana | 71. Universitas Udayana |
| 35. Universitas Lampung | 72. Universitas Warmadewa |
| 36. Universitas Mahasaraswati Denpasar | 73. Universitas Wijaya Kusuma Surabaya |
| 37. Universitas Mataram | 74. Universitas Wiraraja |
| | 75. Sekolah Tinggi Hukum Bandung |

4. Status Kampus Bapak/Ibu/Sdr/i? (DIISI OLEH PEWAWANCARA)

- | | |
|-----------|-----------|
| 1. Negeri | 2. Swasta |
|-----------|-----------|

5. Jenis Kelamin

- | | |
|--------------|--------------|
| 1. Laki-laki | 2. Perempuan |
|--------------|--------------|

6. Usia Responden Tahun

PEWAWANCARA: MASUKKAN USIA RESPONDEN PADA KATEGORI BERIKUT:

- | | |
|----------------|----------------|
| 1. <20 tahun | 4. 40-49 tahun |
| 2. 20-29 tahun | 5. > 50 tahun |
| 3. 30-39 tahun | |

7. Tingkat pendidikan responden dibidang Hukum/Hukum Tata Negara/bidang lain:

No.	Tingkat Pendidikan	Program Studi	Universitas
1.	S1		
2.	S2		
3.	S3		

8. Kategori Ahli Responden:

1. Guru Besar/Professor
2. Dosen
3. Mahasiswa
4. Lainnya

9. Apa agama/kepercayaan Bapak/Ibu/Sdr/i?

1. Islam
2. Protestan
3. Katolik
4. Budha
5. Hindu
6. Konghucu
7. Lainnya

B. BAB I UUD NRI TAHUN 1945

I. Negara Kesatuan

Di bawah ini pertanyaan-pertanyaan terkait dengan konsep negara kesatuan:

10. Apakah negara kesatuan masih relevan dengan perkembangan Indonesia hari ini dan masa depan?
 1. Ya
 2. Tidak (LANGSUNG KE NO. 12)
11. JIKA YA, apa saja faktor-faktor atau argumentasi yang menjadikan bentuk negara kesatuan itu relevan?
 1. Indonesia adalah negara kepulauan
 2. Alasan historis, para pendiri negara sudah mengamanahkan negara kesatuan
 3. Realitas keragaman, etnis, ras, agama dan budaya di Indonesia
 4. Lainnya

18. Menurut persepsi Bapak/Ibu/Sdr/i, dari 8 lembaga tinggi negara di bawah ini, siapa sesungguhnya pelaksana kedaulatan rakyat berdasarkan interpretasi Pasal 1 Ayat (2) ini?

No.	Pernyataan	Jawaban	
1.	MPR	1. Ya	2. Tidak
2.	Presiden	1. Ya	2. Tidak
3.	DPR	1. Ya	2. Tidak
4.	DPD	1. Ya	2. Tidak
5.	MA	1. Ya	2. Tidak
6.	MK	1. Ya	2. Tidak
7.	BPK	1. Ya	2. Tidak
8.	KY	1. Ya	2. Tidak

19. Apakah keberadaan UU Pemilu, UU Ormas dan UU MD3 sudah cukup untuk mencerminkan pelaksanaan kedaulatan rakyat?

1. Sudah Cukup 2. Belum Cukup

20. Menurut Bapak/Ibu/Sdr/i, apakah subyek pelaksana kedaulatan rakyat sudah jelas atau tidak jelas berdasarkan Pasal 1 ayat (2): *"Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar"*?

1. Jelas (LANGSUNG KE NO. 23) 2. Tidak jelas

21. JIKA TIDAK JELAS, apakah subyek pelaksana kedaulatan rakyat perlu dinyatakan?

1. Perlu 2. Tidak Perlu (LANGSUNG KE NO. 23)

22. JIKA PERLU, lembaga apa yang dimunculkan? (BOLEH MENJAWAB LEBIH DARI SATU)

1. MPR
 2. Presiden
 3. DPR
 4. DPD
 5. MA
 6. MK
 7. BPK
 8. KY
 9. Semuanya

23. Apakah Bapak/Ibu/Sdr/i Setuju jika kedaulatan rakyat dikembalikan kepada konsep awal sebelum amandemen (dilakukan sepenuhnya oleh MPR)?

1. Setuju
2. Tidak Setuju (LANGSUNG KE NO. 25)

24. JIKA SETUJU, apa alasannya?

1. Agar pelaksana kedaulatan rakyat menjadi jelas
2. Diperlukan lembaga yang bisa mewakili kedaulatan rakyat
3. MPR adalah lembaga tinggi negara yang paling tepat
4. Lainnya

(SETELAH MENJAWAB NO. 24, LANGSUNG KE NO. 26)

25. JIKA TIDAK SETUJU, apa alasannya?

1. Menghindari adanya *super body* dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia
2. Melaksanakan sistem presidensiil secara murni
3. Karena tidak sesuai dengan amanat reformasi
4. Karena rumusan awal Pasal 1 ayat (2) tidak mengandung prinsip *check and balances*
5. Lainnya

III. Negara Hukum

Di bawah ini pertanyaan-pertanyaan terkait dengan konsep negara hukum:

26. Sumber dari segala sumber hukum Negara Republik Indonesia adalah Pancasila. Tetapi dalam UUD NRI Tahun 1945 nomenklatur "Pancasila" tidak ditemukan di dalam seluruh kerangka UUD NRI Tahun 1945. Ketentuan mengenai Pancasila sebagai "sumber segala sumber hukum" justru terdapat dalam UU (Pasal 2 UU No. 12 Tahun 2011) yang kedudukannya dalam hirarki peraturan perundang-undangan berada di bawah UUD NRI Tahun 1945. Menurut Bapak/Ibu/Sdr/i apakah perlu ada penegasan bahwa Pancasila adalah sumber dari segala sumber hukum dimasukkan ke dalam Pasal 1 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945?

1. Perlu
2. Tidak Perlu (LANGSUNG KE NO. 28)

27. JIKA PERLU, ada 2 redaksi penyesuaian bunyi Pasal 1 Ayat (3). Bapak/Ibu/Sdr/i diminta untuk menjawab setuju atau tidak setuju dengan pernyataan di bawah ini:

No.	Pernyataan	Jawaban	
1.	Pasal 1 Ayat (3) diubah menjadi: "Negara Indonesia adalah negara hukum, yang berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945"	1. Setuju	2. Tidak setuju
2.	Bunyi Pasal 1 Ayat (3) tetap, tapi ditambahkan satu ayat lagi (yaitu ayat 4) dengan bunyi "Sumber dari segala sumber hukum adalah Pancasila"	1. Setuju	2. Tidak setuju

(SETELAH MENJAWAB NO. 27, LANGSUNG KE NO. 29)

28. JIKA TIDAK PERLU, Apa alasannya?

1. Semangat pancasila sebagai falsafah hidup berbangsa dan bernegara sudah tertuang dalam pembukaan UUD NRI 1945
2. Pancasila sebagai norma dasar (*staatfundamentalnorm*) merupakan landasan filsafat hukum, sehingga tidak perlu dirumuskan dalam secara tegas dalam satu aturan hukum
3. Mereduksi makna Pancasila sebagai falsafah hidup berbangsa dan bernegara sebagai sebatas bentuk teori-teori hukum
4. Lainnya.....

29. Terkait dengan ketentuan mengenai hierarki peraturan perundang-undangan, sejauh ini hal itu tidak diatur dalam UUD NRI 1945 melainkan hanya diatur di dalam Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Menurut Bapak/Ibu/Sdr/i, apakah perlu memasukkan materi tentang urutan perundang-undangan dalam UUD NRI Tahun 1945?

1. Perlu
2. Tidak Perlu (LANGSUNG KE NO. 31)

30. JIKA PERLU, Apa alasannya?

1. Untuk mempertegas posisi Undang Undang Dasar NRI Tahun 1945 sebagai *staatgrundgesetz* dalam hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia
2. Untuk memberikan kepastian hukum terkait peraturan perundang-undangan di Indonesia yang sesuai dengan semangat Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945
3. Secara logika hukum, seharusnya posisi UUD NRI Tahun 1945 sebagai norma dasar dan hukum tertinggi ditempatkan di Undang-Undang Dasar
4. Lainnya

(SETELAH MENJAWAB NO. 30, LANGSUNG KE NO. 32)

31. JIKA TIDAK PERLU, Apa alasannya?

1. Hirarki peraturan perundang-undangan merupakan norma yang bersifat teknis
2. UUD NRI Tahun 1945 harusnya hanya memuat norma-norma yang sifatnya umum
3. UUD NRI Tahun 1945 sebagai konstitusi Negara Indonesia harusnya hanya memuat prinsip dan asas bernegara saja
4. Lainnya

C. BAB II UUD NRI TAHUN 1945

PASAL 2 AYAT (1) *“Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang.”*

I. Struktur Keanggotaan MPR

Di dalam Pasal 2 Ayat (1) dijelaskan bahwa MPR terdiri dari anggota DPR dan DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan UU. Berdasarkan pasal ini, ada beberapa pernyataan yang ingin disampaikan, Bapak/Ibu diminta untuk menjawab setuju/tidak setuju dengan pernyataan di bawah ini:

32. MPR merupakan lembaga tinggi negara yang terpisah dari DPR dan DPD.

1. Setuju
2. Tidak setuju (LANGSUNG KE NO. 34)

33. JIKA SETUJU, MPR merupakan lembaga tinggi tersendiri yang permanen, dan terdiri atas kelembagaan DPR dan DPD, apakah bunyi Pasal 2 Ayat (1) “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.” sudah mewakili konsep MPR sebagai lembaga terpisah?
1. Ya
 2. Tidak
34. MPR bukan lembaga terpisah, melainkan forum gabungan dari anggota DPR dan DPD.
1. Setuju (LANGSUNG KE NO. 36)
 2. Tidak setuju
35. JIKA TIDAK SETUJU, Apakah pasal tersebut perlu diubah redaksinya dengan pernyataan sebagai berikut: “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas lembaga Dewan Perwakilan Rakyat dan lembaga Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang”
1. Ya
 2. Tidak
36. MPR perlu menambahkan keanggotaan baru dari unsur utusan golongan.
1. Setuju (LANGSUNG KE NO.38)
 2. Tidak setuju
37. JIKA TIDAK SETUJU, Apa alasannya?
1. Partai politik telah mengakomodir tokoh masyarakat dari berbagai ragam golongan
 2. DPD sudah cukup mewakili sebagai perwakilan daerah dari seluruh provinsi di Indonesia
 3. Sulit untuk menentukan representasi utusan golongan dari berbagai ragam golongan di Indonesia
 4. Memperkuat institusi partai politik
 5. Lainnya

II. Tugas dan Fungsi MPR

38. Sesuai pasal 2 ayat (1) “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan

Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.”, keanggotaan, tugas dan fungsi MPR diatur lebih lanjut di UU MD3, di bawah ini adalah pernyataan yang berkaitan dengan tugas dan fungsi MPR, Bapak/Ibu/Sdr/i diminta untuk menjawab setuju/tidak setuju dengan pernyataan di bawah ini:

No.	Pernyataan	Jawaban	
1.	MPR bertugas memasyarakatkan ketetapan MPR	1. Setuju	2. Tidak setuju
2.	MPR bertugas memasyarakatkan Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, NKRI dan Bhinneka Tunggal Ika	1. Setuju	2. Tidak setuju
3.	MPR bertugas mengkaji sistem ketatanegaraan UUD NRI Tahun 1945, serta pelaksanaannya	1. Setuju	2. Tidak setuju
4.	Menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan UUD NRI Tahun 1945	1. Setuju	2. Tidak setuju

39. Menurut Bapak/Ibu/Sdr/i, apakah tugas dan fungsi MPR perlu diatur dalam UU tersendiri, terpisah dari UU MD3?

1. Setuju
2. Tidak setuju (LANGSUNG KE NO. 41)

40. JIKA SETUJU, Apa alasannya?

1. Memperkuat posisi MPR sebagai lembaga tinggi negara
2. Memperkuat kelembagaan MPR
3. Mempertegas fungsi dan tugas MPR sebagai lembaga tinggi yang terpisah dari DPR dan DPD
4. Lainnya.....

(SETELAH MENJAWAB NO. 40, LANGSUNG KE NO. 42)

41. JIKA TIDAK SETUJU, Apa alasannya?

1. MPR bukan lembaga tinggi yang terpisah dari DPR dan DPD
2. Memberikan implikasi MPR memiliki status kelembagaan yang lebih tinggi daripada DPR dan DPD
3. Muatan UU MD3 sudah cukup mengatur tugas dan fungsi MPR, DPR dan DPD
4. Lainnya

III. Sidang MPR

42. Di bawah ini terdapat sejumlah pernyataan tentang pasal 2 ayat (2) yang berbunyi “Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di Ibu Kota Negara”. Mohon Bapak/Ibu/Sdr/i menjawab setuju/tidak setuju terhadap pernyataan dibawah ini:

No.	Pernyataan	Jawaban	
1.	MPR sedikitnya bersidang sekali dalam lima tahun di ibu kota negara	1. Setuju	2. Tidak setuju
2.	Sidang tahunan MPR bertujuan menjadi forum untuk mendengarkan laporan pertanggungjawaban lembaga tinggi negara	1. Setuju	2. Tidak setuju
3.	Dalam sidang tahunan MPR, pertanggungjawaban lembaga tinggi negara cukup diwakili oleh Presiden	1. Setuju	2. Tidak setuju
4.	Dalam sidang tahunan MPR, pertanggungjawaban lembaga tinggi negara seharusnya disampaikan oleh pimpinan masing-masing lembaga tinggi negara	1. Setuju	2. Tidak setuju
5.	Pasal 2 ayat (2) perlu ditambah redaksinya untuk mempertegas dan memberikan dasar hukum sidang lima tahunan yang telah menjadi konvensi ketatanegaraan	1. Setuju	2. Tidak setuju

IV. Pengambilan keputusan MPR

43. Pasal 2 Ayat (3) berbunyi “*Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak*”. Istilah ‘putusan’ dalam pasal tersebut dinilai tidak tepat. Sebagai gantinya adalah

'keputusan'. Apakah Bapak/Ibu/Sdr/i setuju jika kata 'putusan' dalam pasal tersebut diubah menjadi 'keputusan'?

1. Setuju
2. Tidak setuju

44. Menurut Bapak/Ibu/Sdr/i Pasal 2 Ayat (3) "*Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak*" bertentangan dengan prinsip musyawarah mufakat pada Sila ke-4 Pancasila.

1. Ya
2. Tidak (LANGSUNG KE NO. 46)

45. JIKA YA, maka Pasal 2 Ayat (3) perlu diamandemen dengan memasukkan mekanisme musyawarah mufakat dalam pengambilan keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

1. Setuju
2. Tidak setuju

V. Kewenangan MPR

46. Pasal 3 Ayat (1) berbunyi "*Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar*". Apakah Bapak/Ibu/Sdr/i setuju bahwa pasal ini menunjukkan UUD NRI Tahun 1945 merupakan konstitusi yang bersifat rigid?

1. Setuju
2. Tidak setuju (LANGSUNG KE NOMOR 48)

47. JIKA SETUJU, apa alasannya? (JAWABAN BISA LEBIH DARI SATU)

1. Wewenang MPR untuk melakukan amandemen UUD NRI Tahun 1945 diikuti dengan syarat yang cukup sulit dipenuhi
2. UUD NRI 1945 merupakan bentuk konstitusi tertulis yang menjamin kepastian hukum, sehingga dalam melakukan amandemen MPR harus diinisiasi oleh kebutuhan seluruh rakyat di Indonesia.
3. Dalam tubuh MPR pembahasan mengenai amandemen UUD NRI Tahun 1945 merupakan pembahasan yang sulit
4. Terdapat ketentuan yang tidak dapat diubah
5. Lainnya

(SETELAH MENJAWAB NO. 47, LANGSUNG KE NO. 49)

48. JIKA TIDAK SETUJU, apa alasannya?

1. Wewenang kepada MPR untuk melakukan amandemen disertai ketentuan peralihan memperkuat dimungkinkannya proses perubahan UUD NRI Tahun 1945
2. Dimungkinkan adanya perubahan UUD NRI 1945 atas dasar kekuatan politik
3. Setelah amandemen UUD NRI 1945 mampu mengikuti perkembangan zaman
4. Lainnya

49. Pasal 3 Ayat (2) berbunyi: “*Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden*”. Di bawah ini ada beberapa pernyataan terkait pasal di atas, Bapak/Ibu/Sdr/i diminta untuk memberikan jawaban setuju/tidak setuju terhadap pernyataan di bawah ini:

No.	Pernyataan	Jawaban	
1.	Keputusan KPU tentang Penetapan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden Terpilih dalam Pemilihan Umum sebagai landasan hukum bagi penetapan presiden dan wakil presiden terpilih dinilai kurang kuat.	1. Setuju	2. Tidak setuju
2.	Penetapan presiden dan wakil presiden terpilih perlu dituangkan dalam ketetapan MPR sebagai keputusan yang bersifat menetapkan (<i>beschikking</i>).	1. Setuju	2. Tidak setuju
3.	Pelantikan presiden dan wakil presiden cukup dilakukan dengan pengambilan sumpah berdasarkan pasal 9 ayat (1) dan (2) dalam UUD NRI Tahun 1945*	1. Setuju	2. Tidak setuju

4.	Untuk menjamin legitimasi pelantikan presiden dan wakil presiden, maka Keputusan KPU perlu diperkuat dengan adanya ketetapan MPR.	1. Setuju	2. Tidak setuju
----	---	-----------	-----------------

50. JIKA MENJAWAB SETUJU PADA POIN 1, apa alasannya?

1. KPU sebagai lembaga yang mengeluarkan Keputusan KPU secara filosofis bukan merupakan lembaga perwakilan rakyat.
2. Keputusan KPU tidak mencerminkan kedaulatan rakyat dalam memilih presiden dan wakil presiden
3. Posisi Peraturan KPU dalam hierarki peraturan perundang-undangan termasuk peraturan perundang-undangan selain yang diatur Pasal 7 ayat (1) UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
4. Lainnya

51. JIKA MENJAWAB SETUJU PADA POIN 2, apa alasannya?

1. Untuk memperkuat fungsi Tap MPR dalam peraturan Perundang-undangan
2. MPR secara filosofis merupakan lembaga perwakilan rakyat merupakan lembaga yang tepat sebagai representasi rakyat dalam mengeluarkan produk hukum untuk menetapkan Presiden dan Wakil Presiden
3. Secara hierarki peraturan perundang-undangan Tap MPR posisinya tepat berada di bawah UUD NRI Tahun 1945
4. Lainnya

52. JIKA MENJAWAB TIDAK SETUJU PADA POIN 2, apa alasannya?

1. Keputusan KPU sudah cukup mewakili penetapan Presiden dan Wakil Presiden
2. Tap MPR tidak memberikan implikasi hukum dari adanya penetapan presiden
3. Tap MPR sudah jarang dijadikan sumber hukum dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.
4. Lainnya

53. Pasal 3 Ayat (3) berbunyi “*Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar*”. Bapak/Ibu/Sdr/i diminta untuk memberikan jawaban setuju/tidak setuju terhadap pernyataan di bawah ini:

No.	Pernyataan	Jawaban	
1.	MPR hanya berfungsi sebagai eksekusi putusan MK untuk memberhentikan presiden dan wakil presiden sesuai pasal 7A UUD NRI Tahun 1945	1. Setuju	2. Tidak setuju
2.	MPR berwenang memutuskan usulan DPR memberhentikan presiden dan wakil presiden dengan syarat sidang pemberhentian dihadiri oleh sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ anggota MPR, dan disetujui oleh sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ anggota MPR yang hadir	1. Setuju	2. Tidak setuju

54. JIKA MENJAWAB SETUJU PADA POIN 1, apa alasannya?

1. Untuk memisahkan proses hukum dan proses politik
2. Tidak ada lagi lembaga yang berwenang melakukan review terhadap Putusan MK
3. Putusan MK memiliki kekuatan hukum sejak selesai diucapkan
4. Lainnya

55. JIKA MENJAWAB TIDAK SETUJU PADA POIN 1, apa alasannya?

1. Putusan MK yang bersifat final dan mengikat hanya berlaku pada 4 (empat) kewenangan MK yang diatur pada Pasal 10 ayat (1)
2. MPR masih memberikan kesempatan kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden untuk memberikan keterangannya apabila pendapat DPR telah dibenarkan dalam putusan MK.
3. Amar putusan MK hanya ada 3 kemungkinan, permohonan tidak dapat diterima, permohonan ditolak, atau membenarkan

pendapat DPR. Sehingga, putusan tersebut tidak memiliki implikasi hukum pada MPR

4. Lainnya

D. BAB III UUD NRI TAHUN 1945

I. Kekuasaan Pemerintahan Presiden

56. Pasal 4 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 berbunyi: *"Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar"*. Menurut Bapak/Ibu/Sdr/i apakah bunyi pasal di atas telah menunjukkan dengan jelas sistem presidensial yang kita anut?

1. Jelas
2. Tidak jelas

57. Pasal 4 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 berbunyi: *"Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang wakil Presiden"*. Menurut Bapak/Ibu/Sdr/i perlukah dalam pasal di atas dijelaskan peran yang dijalankan oleh wakil presiden sebagai pembantu presiden?

1. Perlu
2. Tidak perlu (LANGSUNG KE NO. 59)

58. JIKA PERLU, Menurut Bapak/Ibu/Sdr/i apa alasannya? (JAWABAN BOLEH LEBIH DARI 1)

1. Untuk memperjelas peran yang akan dijalankan wakil presiden
2. Untuk membatasi kekuasaan mutlak presiden dalam memberikan tugas kepada wakil presiden sebagai pembantu presiden
3. Untuk menghindari dominasi politik wakil presiden terhadap kekuasaan presiden
4. Lainnya

(SETELAH MENJAWAB NO. 58, LANGSUNG KE NO. 60)

59. JIKA TIDAK PERLU, Menurut Bapak/Ibu/Sdr/i apa alasannya? (JAWABAN BOLEH LEBIH DARI 1)

1. Presiden memiliki kekuasaan penuh untuk menentukan peran yang dijalankan oleh wakil presiden
2. Sistem presidensial menempatkan presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan, sedangkan wakil presiden berfungsi membantu tugas presiden

3. Pasal 8 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 telah menyatakan dengan tegas peran wakil presiden sebagai pengganti presiden apabila mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya
4. Lainnya

II. Kekuasaan Legislatif

60. Pasal 5 Ayat (1) berbunyi: “*Presiden berhak mengajukan rancangan Undang-Undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat*”. Mohon Bapak/Ibu/Sdr/i memberikan jawaban setuju/tidak setuju terhadap pernyataan-pernyataan di bawah ini:

No.	Pernyataan	Jawaban	
1.	Presiden mengajukan RUU kepada DPR membuat kewenangan presiden menjadi tinggi dibidang legislasi	1. Setuju	2. Tidak setuju
2.	Kewenangan presiden untuk mengajukan RUU kepada DPR tidak mencerminkan prinsip-prinsip sistem presidensiil	1. Setuju	2. Tidak setuju
3.	Presiden mengajukan RUU kepada DPR tidak sesuai dengan prinsip <i>check and balances</i>	1. Setuju	2. Tidak setuju

61. Pasal 5 Ayat (2) berbunyi: “*Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya*”. Menurut Bapak/Ibu/Sdr/i, apakah Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden perlu digabung dalam satu produk hukum yang dapat dibuat oleh presiden?

1. Perlu
2. Tidak perlu (LANGSUNG KE NO. 63)

62. JIKA PERLU, apa alasannya?

1. Muatan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden hampir mirip karena merupakan peraturan pelaksana
2. Kekuasaan legislasi presiden lebih besar karena bisa membuat dua produk hukum yaitu peraturan pemerintah dan peraturan presiden
3. Lainnya

pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum". Mohon Bapak/Ibu/Sdr/i memberikan jawaban setuju/tidak setuju terhadap pernyataan-pernyataan terkait sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, serta *Presidential Threshold* di bawah ini:

No.	Pernyataan	Jawaban	
1.	Menurut Pasal 6A ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden hanya bisa diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik	1. Setuju	2. Tidak setuju
2.	Pasal 6A ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 tidak selaras dengan prinsip-prinsip hak politik warga negara	1. Setuju	2. Tidak setuju
3.	<i>Presidential Threshold</i> bertentangan dengan <i>original intent</i> Pasal 6A ayat (2) UUD NRI Tahun 1945	1. Setuju	2. Tidak setuju
4.	<i>Presidential Threshold</i> merupakan hak pembuat undang-undang dalam menafsirkan pelaksanaan UUD (<i>opened legal policy</i>)	1. Setuju	2. Tidak setuju

67. JIKA SALAH SATU DARI POIN 1, 2, 3 DIJAWAB TIDAK SETUJU, apakah frasa *presidential threshold* perlu dimasukkan ke dalam bunyi Pasal 6A Ayat (2)?

1. Perlu
2. Tidak perlu

PASAL 6A AYAT (3)

“Pasangan calon presiden dan wakil presiden yang mendapatkan suara lebih dari 50% dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya 20% suara disetiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi presiden dan wakil presiden”

PASAL 6A AYAT (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”

68. Apakah Pasal 6A Ayat (3) berlaku dalam hal terdapat dua atau lebih pasangan calon presiden dan wakil presiden?
1. Hanya berlaku untuk lebih dari dua pasangan calon presiden dan wakil presiden
 2. Berlaku untuk dua atau lebih pasangan calon presiden dan wakil presiden (LANGSUNG KE NO. 72)
69. JIKA MENJAWAB POIN 1, apakah prinsip perolehan suara rakyat terbanyak sebagaimana termaktub dalam Pasal 6A Ayat (4) juga diberlakukan dalam hal hanya ada dua pasangan calon presiden dan wakil presiden?
1. Ya
 2. Tidak (LANGSUNG KE NO. 72)
70. JIKA MENJAWAB YA, apakah hal tersebut perlu disebutkan dalam ayat tersendiri dalam UUD NRI Tahun 1945?
1. Ya
 2. Tidak
71. JIKA YA, apakah anda setuju dengan bunyi ayat berikut ini: “Dalam hal terdapat hanya dua pasangan calon presiden dan wakil presiden yang tidak memenuhi syarat perolehan sedikitnya 20% suara disetiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, pasangan calon presiden dan wakil presiden dengan suara rakyat terbanyak dilantik menjadi presiden dan wakil presiden”
1. Setuju
 2. Tidak setuju

V. Masa Jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden

Pasal 7 berbunyi: "Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan."

72. Menurut Bapak/Ibu/Sdr/i apakah setelah frasa "dan sesudahnya dapat dipilih kembali dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan" perlu ditambahkan frasa "secara berturut-turut atau berselang"?

1. Perlu
2. Tidak Perlu (LANGSUNG KE NO. 74)

73. JIKA PERLU, apa alasannya?

1. Agar memiliki kepastian hukum
2. Untuk menghindari perbedaan interpretasi terhadap waktu masa jabatan dua periode
3. Lainnya

(SETELAH MENJAWAB NO. 73, LANGSUNG KE NO. 75)

74. JIKA TIDAK PERLU, apa alasannya?

1. Kalimat di pasal di atas bersifat umum, sehingga dapat mencakup dua pengertian di atas (berturut-turut atau berselang)
2. Mahkamah Konstitusi mengeluarkan keputusan memperjelas makna pasal di atas mengacu kepada dapat dipilih kembali secara berturut-turut atau berselang
3. Lainnya

75. Di setiap akhir kepemimpinan periode kedua menjadi presiden/wakil presiden muncul wacana untuk tiga kali periode bagi jabatan presiden/wakil presiden. Apakah Bapak/Ibu/Sdr/I setuju atau tidak setuju jika presiden dan/atau wakil presiden memimpin minimal 3 periode?

1. Setuju (LANGSUNG KE NO. 77)
2. Tidak Setuju

76. JIKA TIDAK SETUJU, apa alasannya?

1. Dapat memperlambat kaderisasi kepemimpinan nasional
2. Untuk menghindari otoritarianisme dalam kepemimpinan nasional

3. Mencegah munculnya praktik-praktik Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) yang melibatkan presiden dan wakil presiden
4. Untuk menghindari absolutisme dalam kepemimpinan nasional
5. Lainnya

VI. Syarat Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden

Pasal 7A berbunyi: *“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.”*

77. Di bawah ini terdapat sejumlah pernyataan tentang tafsiran terkait macam-macam hal yang menyebabkan presiden dan/atau wakil presiden diberhentikan sesuai Pasal 7A. Kami berharap Bapak/Ibu/Sdr/i memberi jawaban SETUJU atau TIDAK SETUJU atas pernyataan di bawah ini:

NO	PERNYATAAN	RESPON	
1.	Secara garis besar alasan pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden ada 2, yaitu alasan pelanggaran hukum dan alasan <i>incapacity</i> (berhalangan tetap). Alasan <i>incapacity</i> dianggap penuh nuansa politis.	1. Setuju	2. Tidak Setuju
2.	Salah satu alasan presiden dan/atau wakil presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR adalah karena ada pengkhianatan terhadap negara yang dimaknai MK sebagai tindak pidana terhadap keamanan negara.	1. Setuju	2. Tidak Setuju
3.	Kata “lainnya” dalam frasa “tindak pidana berat lainnya” Pasal 7A	1. Setuju	2. Tidak Setuju

	membuka banyak penafsiran. MK menafsirkannya sebagai tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.		
4.	Yang dimaksud dengan perbuatan tercela menurut MK adalah perbuatan yang dapat merendahkan martabat Presiden dan/atau Wakil Presiden. Namun frasa merendahkan martabat ini juga dianggap belum jelas dan dapat ditafsirkan pula secara politis oleh DPR.	1. Setuju	2. Tidak Setuju
5.	<i>Original intent</i> frasa “tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden” dianggap merujuk pada syarat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6 UUD NRI Tahun 1945. Maka frasa “berdasarkan Pasal 6 UUD NRI Tahun 1945” perlu ditambahkan agar lebih definitif dan limitatif.	1. Setuju	2. Tidak Setuju

VII. Mekanisme Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden

Pasal 7B ayat (1): *“Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden”*

Pasal 7B ayat (4): *“Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap pendapat Dewan*

Perwakilan Rakyat tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi”

78. Menurut Bapak/Ibu/Sdr/i, pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum diperiksa, diadili dan diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi sudah tepat?

1. Ya
2. Tidak (LANGSUNG KE NOMOR 80)

79. JIKA YA, apa alasannya?

1. Aturan mengenai pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dilakukan dalam batasan konstitusi
2. Adanya *forum privilegium* yang merupakan pengadilan khusus ketatanegaraan
3. Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden merupakan suatu proses ketatanegaraan.
4. Lainnya

(SETELAH MENJAWAB NO. 79, LANGSUNG KE NO. 81)

80. JIKA TIDAK, apa alasannya?

1. Keterlibatan kekuasaan kehakiman yang berada di tengah proses politik pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kurang mencerminkan prinsip check and balances dalam sistem presidensiil
2. Proses pengadilan dalam kasus tindak pidana yang ditentukan oleh Konstitusi seharusnya diputus oleh kekuasaan kehakiman yang berwenang, yaitu Mahkamah Agung
3. Pendapat DPR pelanggaran hukum dan/atau tidak lagi dipenuhinya syarat oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak melewati pertimbangan aspek yuridis
4. Lainnya

81. Menurut Bapak/Ibu/Sdr/i, apakah dalam pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus dipisahkan antara proses politik dan proses hukum?

1. Ya
2. Tidak (LANGSUNG KE NO. 84)

82. JIKA YA, apa alasannya?

1. Kedudukan semua warga negara Indonesia sama di depan hukum
2. Menjamin kestabilan situasi politik negara
3. Menjamin prinsip *due process of law* dalam proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden
4. Lainnya

83. JIKA YA, maka sebelum melakukan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden pendapat Dewan Perwakilan Rakyat harus diputus perkaranya di pengadilan berwenang terlebih dahulu :

1. Setuju
2. Tidak Setuju

(SETELAH MENJAWAB NO. 83, LANGSUNG KE NO. 85)

84. JIKA TIDAK, apa alasannya?

1. Proses pemilihan Presiden dan Wakil Presiden banyak yang merupakan proses politik
2. Proses hukum tetap penting, namun tidak perlu dipisah dengan proses politik melainkan hanya sebagai bahan pertimbangan proses politik
3. Lainnya....

Pasal 7B Ayat (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.

Pasal 7B ayat (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.

Pasal 7B Ayat (7)

Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dihadiri oleh sekurangkurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurangkurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat.

85. Pasal 7B Ayat (7) berbicara mengenai kuorum rapat paripurna untuk memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden. Mohon Bapak/Ibu/Sdr/i memberikan jawaban setuju/tidak setuju terhadap pernyataan-pernyataan di bawah ini:

NO	PERNYATAAN	RESPON	
1.	Kuorum rapat paripurna untuk memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden adalah $\frac{3}{4}$ dari jumlah anggota MPR. Sementara kuorum rapat untuk mengubah UUD hanya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota MPR. Perbedaan	1. Setuju	2. Tidak Setuju

	jumlah kuorum rapat paripurna ini sudah tepat.		
2.	Kuorum rapat untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak secara tegas menyebutkan kehadiran dua unsur keanggotaan MPR, yaitu DPR dan DPD. Implikasinya kuorum rapat dapat tetap terpenuhi tanpa kehadiran anggota DPD.	1. Setuju	2. Tidak Setuju
3.	Dalam rangka <i>checks and balances</i> , perlu adanya penegasan bahwa kuorum rapat untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden harus dihadiri dari dua unsur keanggotaan MPR, yaitu anggota DPR dan anggota DPD.	1. Setuju	2. Tidak Setuju

86. JIKA MENJAWAB SETUJU PADA POIN 2, apa alasannya?

1. Jumlah anggota DPR melebihi 2/3 dari jumlah anggota MPR
2. Syarat kuorum rapat hanya sebatas jumlah anggota MPR saja, tidak mengharuskan adanya perwakilan tiap-tiap fraksi
3. Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden hanya bisa dilakukan oleh pendapat DPR
4. Lainnya

87. JIKA MENJAWAB TIDAK SETUJU PADA POIN 2, apa alasannya?

1. Rapat paripurna MPR atas usulan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden memiliki implikasi yang besar bagi jalannya pemerintahan, maka kehadiran DPD harus tetap ada
2. DPD dapat menyeimbangkan forum rapat paripurna, karena tidak ikut dalam rapat usulan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden
3. Lainnya

88. JIKA MENJAWAB SETUJU PADA POIN 3, apa alasannya?

1. Memperkuat peranan DPD sebagai representasi daerah

2. Menghindari penafsiran bahwa selama jumlah minimal terpenuhi meskipun hanya unsur DPR forum tetap kuorum
3. Lainnya

VIII. Penggantian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam Hal Tidak Bisa Memenuhi Kewajibannya

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, selambatlambatnya 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 bersamasama. Selambatlambatnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.

89. Pasal 8 berbicara mengenai penggantian Presiden dan/atau Wakil Presiden. Mohon Bapak/Ibu/Sdr/i memberikan jawaban setuju/tidak setuju terhadap pernyataan-pernyataan di bawah ini:

NO	PERNYATAAN	RESPON	
1.	Frasa “tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya”, dapat ditafsirkan sebagai kondisi yang memerlukan	1. Setuju	2. Tidak Setuju

	tindakan hukum berupa pemberhentian.		
2.	Presiden diberi hak oleh UUD 1945 mengajukan dua calon Wakil Presiden kepada MPR apabila terjadi kekosongan Wakil Presiden. Hal ini bertentangan dengan prinsip demokrasi langsung sebagaimana ketentuan Pasal 6A UUD NRI 1945.	1. Setuju	2. Tidak Setuju
3.	MPR berhak untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon 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. Hal ini bertentangan dengan prinsip demokrasi langsung sebagaimana ketentuan Pasal 6A UUD NRI 1945.	1. Setuju	2. Tidak Setuju

IX. Kekuasaan Presiden

Pasal 10 berbunyi: *“Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara”*

90. Rumusan Pasal 10 dimaksudkan untuk menghindari agar Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara TNI tidak menjadi alat pemerintah tetapi menjadi alat negara.

1. Setuju (LANGSUNG KE NO. 92) 2. Tidak Setuju

91. JIKA TIDAK SETUJU, apa alasannya?

1. Karena Angkatan Darat, Angkatan Laut, Angkatan Udara berada di bawah kekuasaan eksekutif, yaitu Presiden
2. Karena Angkatan darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara berpotensi menjadi alat politik pemerintah
3. Lainnya

95. JIKA YA, apa alasannya?

1. Perjanjian internasional jika telah di ratifikasi bentuknya menjadi Undang-Undang. Pengujian Undang-Undang dengan Undang-Undang Dasar NRI 1945 merupakan wewenang MK
2. Tidak adanya perbedaan yang tegas antara Undang-Undang dalam konteks biasa dengan Undang-Undang ratifikasi
3. Muatan dari perjanjian internasional yang diratifikasi menjadi Undang-Undang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat sehingga diperlukan adanya mekanisme pengujian terhadap pelaksanaan Undang-Undang tersebut
4. Lainnya

96. JIKA TIDAK, apa alasannya?

1. Menurut Undang-Undang Nomor 24 tahun 2000 tentang perjanjian internasional tidak mengatur mengenai mekanisme pengujian Undang-Undang yang merupakan ratifikasi dari perjanjian internasional
2. Pengujian ratifikasi perjanjian internasional memiliki potensi dibatalkan di forum pengadilan yang tidak tunggal, yaitu MA dan MK
3. Dalam pengesahan Undang-Undang yang merupakan ratifikasi perjanjian internasional tidak memperhatikan pertimbangan MK
4. Lainnya

Pasal 12

Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang.

97. Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945 berbunyi: “*Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang.*” Berikut merupakan pernyataan keadaan bahaya, Bapak/Ibu/Sdr/i diminta menjawab setuju/tidak setuju

NO	PERNYATAAN	RESPON	
1.	Darurat sipil	1. Setuju	2. Tidak Setuju
2.	Darurat militer	1. Setuju	2. Tidak Setuju
3.	Keadaan perang	1. Setuju	2. Tidak Setuju
4.	Bencana alam	1. Setuju	2. Tidak Setuju

100. Di bawah ini terdapat sejumlah pernyataan tentang tafsiran terkait Kewenangan Presiden. Kami berharap Bapak/Ibu/Sdr/i memberi jawaban SETUJU atau TIDAK SETUJU atas pernyataan di bawah ini:

No	Pernyataan	Jawaban	
1.	Untuk mengangkat duta dan konsul, Presiden perlu memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat	1. Setuju	2. Tidak Setuju
2.	Pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat masih tetap diperlukan saat Presiden menerima penempatan duta negara lain	1. Setuju	2. Tidak Setuju
3.	Pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat diperlukan pada pembukaan atau pengakhiran hubungan diplomatic	1. Setuju	2. Tidak Setuju
4.	Walaupun menjadi kekuasaan Presiden sebagai Kepala Negara, pemberian grasi dan rehabilitasi oleh Presiden harus dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung	1. Setuju	2. Tidak Setuju
5.	Walaupun menjadi kekuasaan Presiden sebagai Kepala Negara, pemberian amnesti dan abolisi oleh Presiden harus dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat	1. Setuju	2. Tidak Setuju
6.	BAGI YANG MENJAWAB SETUJU PADA POIN 4 DAN/ATAU 5, kekuasaan Presiden sebagaimana termaktub dalam Pasal 14 TERSEBUT menunjukkan adanya <i>checks and balances</i> .	1. Setuju	2. Tidak Setuju
7.	Dalam praktiknya, kelembagaan Dewan Pertimbangan Presiden berbasis ketokohan dan lebih	1. Setuju	2. Tidak Setuju

No	Pernyataan	Jawaban	
	menekankan dukungan legitimasi. Seharusnya Dewan Pertimbangan Presiden berbasis keahlian		

101. JIKA MENJAWAB SETUJU PADA SALAH SATU DARI POIN 1, 2, DAN 3, apa alasannya?

1. Adanya prinsip *check and balances* dalam kekuasaan presiden yang berkaitan dengan politik luar negeri
2. Pengangkatan dan/atau penerimaan duta dan/atau konsul memiliki implikasi bagi warga negara, sehingga DPR sebagai lembaga perwakilan perlu memberikan penilaian dan persetujuannya
3. Lainnya

102. Dewan Pertimbangan Agung (DPA) dihapuskan dan digantikan Dewan Pertimbangan Presiden dalam konteks fungsi kepenasehatan dan memberikan pertimbangan. Bagaimana pendapat Bapak/Ibu/Sdr/i?

1. Setuju
2. Tidak Setuju (LANGSUNG KE NO. 104)

103. JIKA SETUJU, apa alasannya?

1. Dalam praktiknya, DPA hanya menjadi tempat “buangan” orang-orang yang tidak disukai oleh Presiden
2. Dalam praktiknya, DPA hanya menjadi pos baru bagi para mantan pejabat (pensiunan)
3. Dalam praktiknya, cara kerja DPA dinilai tidak efektif sehingga terlalu lambat dalam memberikan nasihat atau pertimbangan kepada presiden
4. Eksistensi DPA kurang diperhatikan mengingat fungsi nasihat dan pertimbangannya kepada presiden tidak bersifat mengikat walaupun posisi keduanya sejajar
5. Penghapusan DPA dalam rangka meneguhkan sistem presidensial dimana fungsi advisory bukan merupakan kelembagaan tersendiri di luar kekuasaan presiden
6. Lainnya

104. Secara umum, bagaimana pandangan Bapak/Ibu/Sdr/i terkait dengan materi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 khususnya Bab 1, 2, dan 3?

.....

105. Secara umum, bagaimana penilaian Bapak/Ibu Sdr/i terkait dengan implementasi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 khususnya Bab 1, 2, dan 3?

.....

KETERANGAN WAWANCARA:

A. Proses Wawancara		B. Identitas Pewawancara	
1. Tanggal wawancara:	_____ pukul _____ s/d _____	Nama	_____
2. Waktu wawancara:	_____ menit	No	_____
3. Lama wawancara:		Telepon	



MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

BADAN PENGAJIAN MPR RI
TAHUN 2020

ISBN 978-602-5676-86-4

