BAB. IV

PEMBAHASAN

A. Implikasi Perubahan Pengaturan Sistem Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden terhadap Pertanggungjawaban Presiden dan Wakil Presiden

1. Praktik Pertanggungjawaban Presiden di Indonesia Pasca Reformasi

a. Presiden B.J. Habibie

Pemandangan Umum Fraksi-Fraksi terhadap Laporan Pertanggungjawaban Presiden pada Rapat Paripurna Tanggal 15 Oktober 1999.[314] Adapun urutan berbicara dalam acara Rapat Paripurna ini diberikan menurut urutan Fraksi sebagaimana tercantum dalam Keputusan MPR Nomor 2/MPR/1999 tentang Pembentukan Fraksi-Fraksi, yaitu pertama Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, kedua Fraksi Partai Golkar, ketiga Fraksi Partai Persatuan Pembangunan, keempat Fraksi Kebangkitan Bangsa, kelima Fraksi Reformasi, keenam Fraksi Partai Bulan Bintang, ketujuh Fraksi Kesatuan Kebangsaan Indonesia, kedelapan Fraksi Daulatul Ummah, kesembilan Fraksi Partai Demokrasi Kasih Bangsa, kesepuluh Fraksi TNI/Polri dan terakhir Fraksi Utusan Golongan.

Ada 6 agenda reformasi politik strategis yang dilaksanakan oleh Pemerintahan Habibie. Agenda pertama adalah pengesahan paket Undang-Undang Politik, yang terdiri atas Undang-Undang tentang Partai

[314] Risalah Rapat Paripurna ke-9 Sidang Umum MPR RI, tanggal 15 Oktober 1999,

Politik, Undang-Undang tentang Pemilu, dan Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD.[315] Sedangkan lima agenda lainnya adalah pengesahan Undang-Undang Pemerintahan Daerah, reformasi di tubh ABRI, pelaksanaan amandemen UUD 1945, penanganan masalah KKN (Korupsi, Kolusi, dan nepotisme), dan kebebasan pers.[316] Sesuai TAP MPR No. X/MPR/1998, reformasi di bidang hukum diarahkan untuk menanggulangi krisis dan melaksanakan agenda reformasi di bidang hukum yang sekaligus dimaksudkan untuk menunjang upaya reformasi di bidang ekonomi, politik, dan social budaya.[317] Dalam rangka pembentukkan dan pembaharuan materi hukum, Pemerintah bersama-sama DPR telah berhasil menyelesaikan pembentukkan sebanyak 67 undang-undang baru, ditambah 1 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) yang belum sempat dimintakan persetujuannya kepada DPR, yaitu Perpu No. 1 Tahun 1999 tentang Pengadilan Hak Azasi Manusia.[318] Dari 67 undang-undang baru tersebut, 66 buah undang-undang telah resmi diundangkan dalam Lembaran Negara, dan 1 undang-undang, yaitu undang-undang tentang Penanggulangan Keadaan Bahaya (PKB), belum diundangkan secara

[315] L. Misbah Hidayat, *Reformasi Administrasi Kajian Komparatif Pemerintahan Tiga Presiden Bacharuddin Jusuf Habibie, Abdurrahman Wahid, Megawati Soekarnoputri*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2007), hlm. 33.
[316] *Ibid*.
[317] Lihat Pidato Pertanggungjawaban Presiden Republik Indonesia dalam Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Buku Ketiga Jilid 8, Risalah Rapat Paripurna Ke-8 Sidang Umum MPR RI, 14 Oktober 1999,(Jakarta: Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 1999), hlm. 53.
[318] *Ibid*. Menurut L. Misbah, Bersama DPR hasil Pemilu 1997, Kabinet Reformasi Pembangunan telah menghasilkan 69 RUU dan 50 diantaranya berhasil disahkan menjadi UU hanya dalam waktu 16 bulan. L. Misbah Hidayat, *Reformasi Administrasi Kajian*…, *Op. cit.,* hlm. 49.

resmi.[319] Selain itu, juga telah diterbitkan dua Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu), 99 Peraturan Pemerintah (PP), 232 Keputusan Presiden (Kepres), dan 27 Instruksi Presiden (Inpres). Jumlah seluruh peraturan perundang-undangan yang dihasilkan tersebut relatif sangat produktif dibandingkan dengan Orde Lama yang menghasilkan 1.429 buah selama 20 tahun (1945-1965) dan dengan Orde Baru (1965-1998) yang mencapai 1.635 buah.[320] Kurun waktu masa jabatan Presiden pun diakui adalah sangat singkat untuk dapat mengatasi seluruh tantangan dan tuntutan reformasi.[321]

Ada 3 hambatan utama dalam menjalankan agenda reformasi.[322] *Pertama*, resistensi dari pihak-pihak yang di masa lalu merupakan pihak yang diuntungkan oleh langkah-langkah kebijakan pemerintah; *kedua*, resistensi dari para pengambil kebijakan; dan *ketiga*, resistensi dari birokrasi yang selama berpuluh tahun sudah terbiasa bekerja dengan cara-cara lama.

Ruang lingkup penilaian yang dilakukan oleh Fraksi Reformasi terhadap pertanggungjawaban Presiden B.J. Habibie adalah segala tugas wewenang kebijakan dan tindakan Presiden sebagai realisasi dari amanat ketetapan-ketetapan MPR Republik Indonesia hasil Sidang Istimewa

[319] Lihat Pidato Pertanggungjawaban Presiden…, *Op. cit.,* hlm. 54.
[320] L. Misbah Hidayat, *Reformasi Administrasi Kajian*…, *Op. cit.,* hlm. 49
[321] Lihat Pendapat Fraksi Partai Golkar Priyo Budi Santoso, Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Buku Ketiga Jilid 8, Risalah Rapat Paripurna Ke-9 Sidang Umum MPR RI, 15 Oktober 1999,(Jakarta: Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 1999), hlm. 94.
[322] Lihat Pidato Pertanggungjawaban Presiden Republik Indonesia…, *Op. cit.,* hlm. 66.

MPR Tahun 1998. Adapun hal-hal yang akan dievaluasi meliputi Tap-Tap MPR yaitu:[323]

1. TAP MPR No.X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara;
2. TAP MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme.
3. TAP MPR No. XIV/MPR/1998 tentang Perubahan dan Tambahan atas TAP MPR No. III/MPR/1998 tentang Pemilihan Umum.
4. TAP MPR No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia;
5. TAP MPR No. XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi.
6. TAP MPR No. XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia;
7. TAP MPR No. XVIII/MPR/1998 tentang Pencabutan TAP MPR No. IV/MPR/1983 tentang Referendum;
8. TAP MPR No. XVIII/MPR/1998 tentang Pencabutan Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila.

[323] Lihat Pendapat Fraksi Reformasi, Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Buku Ketiga Jilid 8, Risalah Rapat Paripurna Ke-9 Sidang Umum MPR RI, 15 Oktober 1999,(Jakarta: Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 1999), hlm. 143.

Kepemimpinan BJ Habibie dalam melaksanakan amanat-amanat rakyat akan terukur dengan kualifikasi sebagai berikut:[324]

1. Visi Presiden Habibie dalam menjalankan agenda reformasi;
2. Respon Presiden B.J Habibie dalam menghadapi krisis;
3. Kepekaan sosial;
4. Kemampuan penyelenggaraan Pemerintahan;

Fraksi Partai Bulan Bintang memaparkan bahwa penilaian terhadap pertanggungjawaban Presiden tidak hanya dilakukan terhadap naskah pidato pertanggungjawaban, akan tetapi sejauh mana isi pidato pertanggungjawaban itu sesuai dengan realitas yang hidup di tengah masyarakat.[325] Bila pertanggungjawaban diterima oleh MPR, maka ada peluang Presiden untuk dipilih kembali, sedangkan bila pertanggungjawaban ditolak, maka sepatutnya Presiden tidak dicalonkan atau mencalonkan diri kembali.

Sementara Juru Bicara Fraksi TNI/POLRI Mayjen Polisi Ketut Astawa menyampaikan pemandangan umum terhadap pidato pertanggungjawaban Presiden. Di dalam menelaah dan menilai pidato pertanggungjawaban Presiden tersebut Fraksi TNI/POLRI menggunakan tolak ukur Ketetapan-ketetapan Majelis 1998, Peraturan Perundang-

[324] *Ibid*,. hlm. 145.
[325] *Ibid*., hlm. 149.

undangan yang berlaku dan suara aspirasi masyarakat, serta berpijak pada pokok-pokok pikiran Fraksi TNI/POLRI yaitu:[326]

Bahwa kebijaksanaan Reformasi Pembangunan merupakan wujud dari pengamalan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Bahwa Kebijaksanaan Reformasi Pembangunan harus mampu mengatasi krisis ekonomi, mewujudkan kedaulatan rakyat, menyelamatkan dan melaksanakan Reformasi, menegakkan kedaulatan hokum yang demokratis dan menjunjung tinggi hak asasi manusia serta mencegah disintegrasi nasional dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Bahwa hasil Reformasi Pembangunan harus menjadi peletak dasar untuk melanjutkan Pembangunan Nasional dalam usaha mewujudkan masyarakat madani.

Pembagian secara tegas wewenang kekuasaan antara eksekutif, legislative, dan yudikatif telah dilakukan antara lain demi penyusunan undang-undang yang memungkinkan perangkapan jabatan sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang No. 4 tahun 1999. Namun, pengembangan demokrasi tidak cukup hanya mengandalkan pada aturan hukum saja, tetapi yang penting adalah adanya komitmen etik dan moral untuk membangun budaya politik yang sehat.[327]

---

[326] Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Buku Ketiga Jilid 8, Risalah Rapat Paripurna Ke-9 Sidang Umum MPR RI, 16 Oktober 1999,(Jakarta: Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 1999), hlm. 209.
[327] *Ibid*., hlm. 213.

Ada yang berpendapat bahwa Habibie melaksanakan prinsip hukum dan demokrasi secara konsisten. [328] Hal ini terlihat dalam perubahan kebijakan yang radikal di masa pemerintahannya. Diantaranya adalah dukungannya terhadap perubahan perundang-undangan yang sudah tidak kontekstual, kebebasan individu dalam membentuk partai politik, penghargaan atas nilai-nilai Hak Asasi Manusia (HAM), kebebasan pers, serta partisipasi aktif rakyat dalam politik. Namun, ada yang berpendapat bahwa Habibie belum dapat mengimplementasikan program reformasi karena keterbatasan waktu. Ia menjalankan pemerintahan hanya selama 17 bulan atau 512 hari.[329] Jika dilihat dari pandangan beberapa fraksi pada rapat Paripurna, hampir semua fraksi menyesalkan sikap Pemerintah yang begitu cepat menghentikan pengusutan kasus mantan Presiden Soeharto dan terbitnya Surat Penghentian Penyidikan Perkara (SP-3) dan arogansi pemerintah tanpa berkonsultasi dengan DPR terkait pengambilan sikap mengenai Timor-Timur. Bahkan fraksi PDI Perjuangan secara tegas menolak seluruh pidato pertanggungjawaban Presiden Habibie karena tidak diketemukan secara obyektif dan balance, dan bahkan data-data diajukan terdapat kesan untuk memanipulasi dan berkesan memperbodoh rakyat.[330]

---

[328] Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Buku Ketiga Jilid 8, Risalah Rapat Paripurna Ke-9 Sidang Umum MPR RI, 16 Oktober 1999,(Jakarta: Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 1999), hlm. 92.

[329] L. Misbah Hidayat, *Reformasi Administrasi Kajian Komparatif Pemerintahan Tiga Presiden Bacharuddin Jusuf Habibie, Abdurrahman Wahid, Megawati Soekarnoputri*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2007), hlm. 87.

[330] Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Buku Ketiga Jilid 8, Risalah Rapat Paripurna Ke-9 Sidang Umum MPR RI, 15 Oktober 1999,(Jakarta: Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 1999), hlm. 131.

Juru Bicara Fraksi Partai Demokrasi Kasih Bangsa Gregorius Seto Harianto menyampaikan sejumlah alasan penolakan terhadap pertanggungjawaban Presiden Habibie karena Presiden Habibie:[331]

1. Telah melanggar Undang-Undang Dasar 1945;
2. Telah mengabaikan ketetapan MPR RI NO. VI/MPR/1978 tentang pengukuhan penyatuan wilayah Timor Timur dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
3. Telah gagal dalam memelihara kerukunan, keamanan, dan ketertiban masyarakat.
4. Tidak mampu melaksanakan Ketetapan MPR RI No. XI/MPR/1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme.
5. Tidak mampu mengambil jarak terhadap rezim status quo sehingga membahayakan proses reformasi yang menyeluruh.

Adapun Hasil pemungutan suara tentang Pertanggungjawaban Presiden Prof. DR. Ing. B.J. Habibie adalah:[332]

Menerima : 322 orang

Menolak : 355 orang

Abstain : 9 orang

Tidak sah : 4 orang

---

[331] Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Buku Ketiga Jilid 13, Risalah Rapat Paripurna Ke-12 Sidang Umum MPR RI, 19 Oktober 1999,(Jakarta: Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 1999), hlm. 117.

[332] Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Buku Ketiga Jilid 13, Risalah Rapat Paripurna Ke-12 Sidang Umum MPR RI, 19 Oktober 1999,(Jakarta: Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 1999), hlm. 144.

Jumlah : 690 orang

b. Presiden Abdurrahman Wahid

Proses pemberhentian Presiden Abdurrahman Wahid didahului dengan adanya Surat Ketua DPR Akbar Tandjung Nomor: KS02/3709.A/DPR-RI/2001 tanggal 23 Juli 2001 yang ditujukan kepada Ketua MA Bagir Manan. Surat tersebut kemudian langsung dibalas oleh Ketua MA melalui suratnya bernomor: KMA 119/VII/2000 yang menyatakan bahwa maklumat Presiden 22 Juli 2001 dinilai bertentangan dengan UUD 1945 beserta penjelasan, Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1998 tentang Perubahan dan Tambahan Atas Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1978 tentang Pemilihan Umum dan Penanggungjawab Pemilihan Umum, UU No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik serta Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Fatwa MSA berkesimpulan atas dasar pertimbangan-pertimbangan hukum tersebut di atas, maka MA berpendapat bahwa dikeluarkannya Dekrit Presiden sebagaimana dinyatakan dalam Maklumat Presiden RI tersebut dinyatakan bertentangan dengan hukum.

Menjelang pelaksanaan Sidang Istimewa MPR RI yangseharusnya dilaksanakan pada tanggal 1-7 Agustus 2001, Presiden Abdurrahman Wahid melakukan suatu kebijakan yang kontroversial dan dianggap melangara peraturan perundang-undangan yang berlak yaitu pemberjhentian Jenderal Polisi S. Bimantoro sebagai Kapolri dan

menggantinya dengan Komisaris Jenderal Polisi Chaeruddin Ismail. Kebijakan tersebut melanggar ketetapan MPR No. VI/MPR/2000 Pasal 7 ayat 3, yang mengharuskan adanya persetujuan DPR RI untuk pemberhentian dan pengangkatan Kapolri. Karena itulah Sidnag Istimewa MPR dipercepat menjadi tanggal 21-23 Juli 2001. Selain itu, pada dini hari tanggal 23 Juli 2001, Presiden mengeluarkan Maklumat Wakil Presiden RI untuk membekukan MPR RI serta membekukan partai Golkar.

Dari rangkaian peristiwa tersebut, MPR RI memakzulkan Presiden Abdurrahman Wahid karena dinyatakan sungguh-sungguh melanggar haluan negara yaitu karena ketidakhadiran dan penolakan Preisden Abdurrahman Wahid untuk memberikan pertanggungjawaban dalam Sidang Istimewa MPR RI Tahun 2001 dan penerbitan Maklumat Presiden Republik Indonesia tanggal 23 Juli 2001.[333] Dari diktum keputusan alasan pemakzulan Presiden Abdurrahman Wahid tersebut, pemakzulan Presiden Abdurrahman Wahid tidsk lagi didasarkan pada Memorandum DPR RI, akan tetapi karena alasan lain yaitu ketidakhadiran dan penolakan Presiden untuk memberikan pertanggungjawaban dalam Sidang Istimewa MPR dan dikeluarkannya maklumat oleh Presiden.[334]

[333] Ketetapan MPR RI No. II/MPR/2001 tanggal 23 Juli tentang Pertanggungjawaban Presiden Republik Indonesia K.H. Abdurrahman Wahid.
[334] Hamdan Zoelva, *Impeachment Presiden Alasan Tindak Pidana Pemberhentian Presiden Menurut UUD 1945*, Cetakan Kedua, (Jakarta: Konstsitusi Press), 2014, hlm.148.

c. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono

1. Periode (2004-2009)

MPR periode 1999-2004 merupakan MPR masa transisi dari MPR sesuai UUD 1945 sebelum diubah menuju MPR sesuai UUD 1945 setelah diamandemen. Agenda terakhir MPR Periode 1999-2004 adalah Sidang MPR Akhir Masa Jabatan yang dilaksanakan pada tanggal 23 sampai dengan 27 September 2004. Sidang tersebut dapat dikatakan sebagai "sidang perpisahan" *(farewell session*) bagi MPR periode 1999-2004 karena masa baktinya selesai seiring dengan pengucapan sumpah/janji anggota MPR baru hasil Pemilu 2004 pada tanggal 1 Oktober 2004.[335] Sidang MPR Akhir Masa Jabatan Periode 1999-2004 memiliki agenda mendengarkan laporan Presiden tentang pelaksanaan GBHN tahun 1999-2004, dan laporan atas pelaksanaan putusan MPR oleh Dewan Perwakilan Rakyat, Badan Pemeriksa Keuangan, Mahkamah Agung, dan Mahkamah Konstitusi atas pelaksanaan putusan MPR. Pada masa transisi ini, MPR pada sidang tahun 2004 tetap meminta pertanggungjawaban Presiden atas pelaksanaan GBHN dan pelaksanaan putusan MPR lainnya, namun tidak disertai dengan penilaian fraksi-fraksi MPR untuk menerima atau menolak pertanggungjawaban Presiden tersebut.[336] Wakil Presiden ada kalanya bisa tidak setuju dengan kebijakan Presiden, misalnya dalam pembentukan "Unit Kerja Presiden untuk Pengelolaan Program Reformasi (UKP3R)

[335] Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Buku Ketujuh Jilid 7, *Risalah Rapat Pleno Komisi Konstitusi ke-61 s.d ke-66 Tanggal 12 April s.d 5 Mei 2004 Masa Sidang MPR RI Tahun 2003/2004*, Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2004, hlm. vi.
[336] *Ibid*.

melalui keputusan Presiden No. 17 Tahun 2006 dimana Marsilam Simanjuntak menjadi Ketua. Sebagai salah satu kasus yang menjadi kontroversi yang dilakukan oleh Wapres Kalla dalam kapasitasnya sebagai Wakil Presiden adalah menerbitkan Surat Keputusan Wakil Presiden No. 01/2005 tentang Pembentukan Tim Penanggulangan Bencana.

Surat Keputusan Pembentukan Tim Nasional Penanganan Bencana Aceh bertanda tangan Wakil Presiden Jusuf Kalla disoroti DPR. Perwakilan empat fraksi DPR menemui Ketua DPR Agung Laksono untuk mengajukan penggunaan hak bertanya kepada Presiden Susilo Bambang Yudhoyono.[337] Fraksi yang mengajukan hak interpelasi itu adalah Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa, Fraksi Bintang Reformasi, Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, dan Fraksi Partai Amanat Nasional. Mereka juga membawa surat yang ditandatangani 15 anggota Dewan. Mereka menilai SK bernomor 1 Tahun 2004 tertanggal 30 Desember 2004 itu sebagai kekeliruan dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan.

Pada pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono terdapat Evaluasi 4 Tahun Pelaksanaan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2004-2009 yang ditetapkan melalui Peraturan Presiden No. 7 Tahun 2005. Dalam RPJMN 2004-2009 terdapat tiga agenda besar yang merupakan penjabaran visi dan misi Presiden dan Wakil Presiden. Ketiga agenda tersebut adalah (1) Menciptakan Indonesia yang Aman dan Damai, (2) Mewujudkan Indonesia yang Adil dan Demokratis, serta (3)

[337] https://www.liputan6.com/news/read/93957/bingung-sk-wapres-fraksi-dpr-mengusulkan-interpelasi, diakses tanggal 06 Maret 2018

Meningkatkan Kesejahteraan Rakyat. Pelaksanaan evaluasi RPJMN ini merupakan amanat yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2006 tentang Tata Cara pengandalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan. 338 Karena banyaknya cakupan program Presiden, penulis hanya membatasi pada evaluasi pada Agenda Mewujudkan Indonesia yang adil dan demokratis.[339]

Tabel 1. Evaluasi Agenda Mewujudkan Indonesia yang Adil dan Demokratis

Sasaran	Capaian
Pembenahan Sistem dan Politik Hukum	
1. Terciptanya sistem hukum nasional yang adil, konsekuen, dan tidak diskriminatif (termasuk tidak diskriminatif terhadap perempuan atau bias gender); 2. Terjaminnya konsistensi seluruh peraturan perundang-undangan pada tingkat pusat dan daerah, serta tidak bertentangan dengan peraturan dan perundangan yang lebih tinggi; dan	1. Pencapaian penataan sistem hukum dilaksa nakan melalui peninjauan dan penataan kembali peraturan perundang-undangan, yaitu sebanyak 284 RUU yang tercantum dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Hasil evaluasi terhadap kegiatan pembentukan hukum telah menetapkan sebanyak 231 undang-undang, yaitu sebanyak 33 undang-undang ditetapkan pada tahun 2004, tahun 2005 telah ditetapkan 12 undang-undang,tahun 2006 ditetapkan 23 undang-undang, tahun 2007 ditetapkan 48 undang-undang, dan tahun 2008 sebanyak 56 undang-undang, serta pada tahun 2009 disahkan 59 undang-undang. Sebanyak 87 buah undang-undang yang telah disahkan merupakan RUU yang tercantum dalam Prolegnas. 2. Pemerintah telah melaksanakan harmonisasi dan pengkajian pada beberapa Peraturan Daerah (Perda) dan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) yang dikeluarkan oleh Pemerintah Provinsi dan

[338] Lihat Pasal 12 Peraturan Pemerintah Republik Indsonesia Nomor 39 Tahun 2006 tentang Tata Cara pengandalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan.

[339] Lihat Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS), Ringkasan Eksekutif Memelihara Momentum Perubahan Evaluasi Lima tahun Pelaksanaan RPJMN 2004-2009, (Jakata, 2010).

3. Kelembagaan peradilan dan penegak hukum yang berwibawa, bersih, profesional dalam upaya memulihkan kembali kepercayaan hukum masyarakat secara keseluruhan.	Pemerintah Kabupaten/Kota. Berdasarkan hasil evaluasi Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan (Februari 2010) terhadap 13.622 Perda dan 2.640 Raperda tentang pajak daerah dan retribusi daerah {PDRD), didapatkan fakta bahwa masih banyak Perda dan Raperda yang bermasalah. Hanya sebanyak 8.192 Perda dan 863 Raperda yang dianggap tak bermasalah. Sisanya, sebanyak 4.742 Perda dan 326 Raperda dibatalkan serta sebanyak 144 Perda dan 1.436 Raperda direvisi. Selebihnya, terdapat 545 Perda dan 15 Raperda yang masih dalam proses penyusunan dan penetapan. Menurut sektornya, Perda yang dibatalkan dan direvisi umumnya adalah mengatur sektor perhubungan 559 Perda (15,2 persen), sektor industri perdagangan 531 Perda (14,4 persen), sektor pertanian 384 Perda (10,4 persen), dan sektor kehutanan 371 Perda (10,1 persen). 3. Dalam rangka memperbaiki kinerja lembaga hukum telah dilakukan upaya pembenahan kelembagaan baik manajemen penanganan perkara maupun perbaikan remunerasi untuk peningkatan kesejahteraan pegawai khususnya lembaga MA beserta jajaran di bawahnya terhadap perilaku hakim tingkat pertama dan banding. Dalam upaya perbaikan manajemen peradilan, MA telah menerbitkan SK Ketua MA Nomor 144/ KMA/V ll/2007 tentang Keterbukaan lnformasi di Pengadilan. Ketentuan tersebut merupakan salah satu langkah penting dalam rangka menciptakan transparansi dan akuntabilitas pengadilan. Dalam rangka mempercepat penanganan perkara, Kejaksaan Agung seak Septem ber 2008 telah melaksanakan program 'quick wins' penanganan perkara, yaitu kebijakan percepatan penanganan perkara pidana umum dan pidana korupsi, sistem informasi online penanganan perkara pidana korupsi,fasilitas pengaduan masyarakat di website, sistem informasi online pena nganan laporan pengaduan di empat lokasi percontohan, yaitu Kejaksaan Tinggi DKI Jakarta, Kejaksaan Tinggi Banen, Kejaksaan Negeri Jakarta Selatan dan Kejaksaan Negeri Tangerang. Pelaksanaan program tersebut mempunyai tujuan mendasar, yaitu adalah membangun

	kembali kepercayaan masyarakat (*public trust building*) kepada Kejaksaan Agung dalam waktu relatif cepat.
Penghapusan Diskriminasi dalam Berbagai Bentuk	
1. Terlaksananya peraturan perundang-undangan yang tidak mengandung perlakuan diskriminasi baik kepada setiap warga negara, lembaga/instansi pemerintah, maupun lembaga swasta/dunia usaha secara konsisten dan transparan; 2. Terkoordinasikannya dan terharmonisasikannya pelaksanaan peraturan perundang undangan yang tidak menonjolkan kepentingan tertentu sehingga dapat mengurangi perlakuan diskriminatif terhadap warga negara; 3. Terciptanya aparat dan sistem pelayanan publik yang adil dan dapat diterima oleh setiap warga negara .	1. Upaya pemerintah dalam mendukung penghapusan diskriminasi antara lain: (a) diterbitka nnya beberapa peraturan perundang-undangan yang menyangkut tenaga kerja Indonesia (TKI), kekeras n terhadap perempuan, kewarganegaraan, perlindungan saksi dan korban, pemberantasan tindak pidana perdagangan orang, partai politik, penghapusan diskriminasi ras dan etnis, dan kesejahteraan sosial; (b) diterbitkannya peraturan perundang-undangan dalam rangka ratifikasi beberapa konvensi internasional tentang Tindak Pidana Transnasional yang Terorganisir,Hak Ekonomi,Sosial Sosial dan Budaya,dan Hak Sipil dan Politik; (c) ditandatanga ninya Piagam ASEAN pada tanggal 15 Desember 2008.Piagam AS EAN tersebut meletakkan dasar-dasar yang lebih kuat bagi bangunan organisasi regional untuk secara resmi mengakui nilai-nilai HAM dan diimplementasikan untuk rakyatnya. 2. Penyesuaian hukum nasional dengan prinsip-prinsip dalam kovenan internasional perlu ditindaklanjuti dengan upaya sosialisasi kepada masyarakat dan aparat pemerintah karena kurangnya sosialisasi ha k-hak yang diatur dalam kovenan-

	kovenan ini bera kibat masih rendahnya tingkat pemahaman masyarakat dan masih terj adinya pelanggaran-pelangga ran yang bersifat kepada pembatasan maupun pengurangan hak asasi dari sej umlah kelompok, ket idaktegasan a parat terhadap aksi sepihak oleh satu kelompok terhadap kelompok lainnya atas dasar isu agama, politik dan sebagainya . Sehingga diperlukan tidak hanya eksistensi peraturan perundang-undangan tetap j uga komitmen dan dukungan politik yang mendukung implementasi perat uran perundang-undangan terkait HAM di Indonesia dalam rangka upaya pemajuan dan perlindungan HAM. 3. Pencapaian penciptaan aparat dan sistem pelayanan publik ditunj ukkan oleh : (a) perbaikan sistem pelayanan hukum khususnya di bidang HaKI; (b) opt imalisas i pelayanan di bidang keimigrasian j uga dilakukan dengan membuat sistem pelayanan terkomputerisasi yang telah dikembangkan di beberapa kantor imigrasi strategis dan mem punyai fre kuensi pelayanan keimigrasian yang tinggi; (c) penguatan infrastruktur sistem informasi peradilan yang terintegrasi dari pengadilan tingkat pertama, banding hingga kasasi; dan (d) dukungan pelaksanaan keterbukaan informasi di pengadilan. Di pengadilan tingkat Bandung dan tingkat pertama, sampa i dengan kurun

	wa kt u tahun 2009, sarana mej a informasi baru tersedia di 218 pengadilan (hasil survei di 17 propinsi di seluruh Indones ia oleh MA-RI). Selain itu, lembaga pengadilan juga tengah membangun sistem online layanan informasi dan pengaduan sebagai media utama pelayanan info rmasi bagi publik.
Penghormatan, Pengakuan , dan Penegakan atas Hukum dan Hak Asasi Manusia	
Terlaksananya berbagai langka h-langkah Rencana Aksi yang terkait dengan penghormatan, pemenuhan dan penegakan terhadap hukum dan hak asasi manusia antara lain Rencana Aksi Hak Asasi Manusia 2004- 2009; Rencana Aksi Nasional Pemberantasan Korupsi; Rencana Aksi Nasiona l Penghapusan Eksploitasi Seksual Komersial Anak; Rencana Aksi Nasional Penghapusan Bentuk-bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak;dan Program Nasion l Bagi Anak Indonesia (PNBA I) 2015.	Pencapaian penanganan korupsi di Indonesia secara perlahan namun pasti telah memperlihatkan perkembangan yang baik. Hal ini diindikasikan oleh peningkatan lndeks Persepsi Korupsi (IPK) Indones ia yang surveinya dilakukan oleh Transparency International. Pada tahun 2004, IPK Indonesia berada pada angka 1,9. Kemudian pada tahun 2008 meningkat menj adi 2,6, dan pada tahun 2009 meningkat lagi menjadi 2,8. Dalam rangka pelaksanaan Rencana Aksi HAM 2004-2009 serta untuk mendukung pelaksanaan HAM di seluruh lndonesia-sampai dengan bulan Juli tahun 2009-telah dibentuk 407 Panitia Pelaksana Rencana Aks i Nasional HA M (Panpel RA NHAM) Tingkat Kabupaten/Kota dan 33 Panpel RANHAM Tingkat Provinsi yang dalam pembentukannya bekerj asama dengan pemerintah daerah setempat. Kasus-kasus pelanggaran HAM berat, baik yang terjadi sebelum maupun sesudah diunda ngkannya UU Nomor 26 Talum 2000 tenta ng Pengadilan HAM masih belum mengalami perkembangan yang nyata di Kejaksaan Agung karena sampai akhir ta hun 2009,

	seba nyak tujuh hasil penyelidikan Komnas HAM belum semua ditinda klanj uti oleh Kej aksaan Agung. Komnas Perempuan-sebagai bagian dari upaya penegakan HAM-telah melakukan upaya pemantauan kasus-kasus HAM terutam a berkenaan dengan kekerasan terhadap perempuan. Sebelum berlakunya UU Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasa n Oalam Rumah Tangga masyarakat belum berani melaporkan tindak kekerasan dalam rumah ta ngga (K ORT). Setelah berlakunya undang-undang tersebut kesadaran masyarakat untuk melaporkan kej adian KORT sema kin meningkat. Pada tahun 2004 dilaporkan sebanyak 14.020 kasus KORT yang dialami perempuan yang dicatat oleh Komnas Perempuan. Laporan kejadian KORT yang dialami perempuan pada ta hun 2009 mencapai 143.586 kasus ata u meningkat sebesar 143 persen dibandingkan tah un 2008 ya ng mencapai54.425 kasus.
Peningkatan Kualitas Kehidupan dan Peran Serta Kesejahteraan dan Perlindungan Anak	
1. Terjaminnya keadilan gender dalam berbagai perundangan, program pembangunan, dan kebijakan publik; 2. Menurunnya tindak kekerasan terhadap perempuan dan anak; serta, 3. Meningkatnya kesejahteraan dan perlindungan anak	1. Berbagai upaya yang dilakukan untuk menjamin keadila n gender dalam berbagai peraturan perundang-undangan, program pemba ngunan, dan kebija kan publik melalui penguatan kelembagaan telah menunj ukkan kemaj uan yang berarti pada akhir ta hun pelaksanaa n RPJMN 2004-2009. Hal ini

	teruta ma ditunj ukka n dengan terbentuknya dan mulai berfungsinya g ender focal poin t dan kelompok kerja gender,baik nasional maupun daerah.yang bertuj uan untuk melembaga ka n strategi pengarusutamaan gender (PUG) dalam penyusunan kebij akan, program, dan kegiatan dari tahapan perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi. Selain itu, kemajuan juga ditunj ukkan oleh berbagai penyus unan kebijakan, program, kegiatan di setiap kementerian/lembaga yang responsif gender, seperti penyusunan panduan kurikulum sekolah yang berwawasan gender, panduan perencanaan dan angga ran yang responsif gende r bidang kesehatan dan program aksi afirrnasi untuk menurunkan Angka Kernatian lbu (AK I), kebij akan khusus pernberian kredit bagi kelornpok pem berdayaan ekonomi perempuan,dan pembentukan kelompok kerja PUG dengan rnelibatkan pusat-pusat studi

	wanita/gende r di 33 provinsi sebagai mitra kerj a pemerintah daerah. 2. Berdasarkan inclikator-indikator komposit penyusun IPG dan IDG, terlihat adanya berbagai peningkatan pencapaian antara lain: (a) bidang pendidikan, angka partisipasi sekolah dan angka melek huruf baik perempuan maupun laki-laki menunj ukkan peningkatan. rnasing-rnasing sebesar 87,5 persen dan 94,3 persen pada tahun 2005 menjadi sebesar 89,10 persen dan 95,38 persen pada tahun 2008; (b) bidang kesehatan, angka harapan hidup, baik laki-laki maupun perempuan, meningkat masing-rnasing 67,8 tahun dan 71,6 tahun pada tahun 2005 rnenj acli 68,5 tahun dan 72,5 tahun pada tahun 2007 . Angka kematian ibu melahirkan, dari sebesar 307 per 100.000 kela hiran hidup (SDKI 2002-2003) menj adi 228 per 100.000 kelahiran hidup (2007); (c) bidang ekonomi, peningkatan

	akses lapangan kerja bagi perempuan ditunjukkan dengan penurunan tingkat pengangguran terbuka (TPT) perempuan, dari 13,57 persen pada tahun 2005 menjadi 8,81 persen pada tahun 2009 (Sakernas, BPS) dan tingkat partisipasi angkatan kerja (TPAK). TPAK perernpuan mengalarni peningkatan dari 50,65 persen pada tahun 2005 menjadi 51,77 persen pada tahun 2009; dan (d) bidang politik, partis ipasi perempuan di lembaga legislatif meningkat dari 11,3 persen pada tahun 2004 menjadi 17,9 persen pada tahun 2009. Demikian pula, anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) perempuan meningkat dari 19,8 persen pada tahun 2004 rnenjadi 27,3 persen pada tahun 2009.
Revitalisasi Proses Desentralisasi dan Otonomi Daerah	
1. Tercapainya singkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan pusat dan daerah, termasuk yang mengatur tentang	7. Dalam upaya meningkatkan hubunga n pusat dan daerah, telah ditetapkan Peraturan Pemerintah {PP) Nomor 38

otonomi khusus Provinsi Papua dan Provinsi NAD . 2. Meningkatnya kerjasama antar pemerintah daerah; 3. Terbentuknya kelembagaan pemerintah daerah yang efektif, efisien, dan akuntabel; 4. Meningkatnya kapasitas pengelolaan sumberdaya aparatur pemerintah daerah yang profesional dan kompeten; 5. Terkelolanya sumber dana dan pembiayaan pembangunan secara transparan, akuntabel, dan profesional; dan 6. Tertatanya daerah otonom baru.	Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, PP Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimba ngan, PP Nomor 7 tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan, dan PP Nomor 6 Tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah . Selain itu, dala m upaya m eningk a tka n sinkron i sa si da n ha rmon isasi be rbaga i pe raturan da era h (pe rda) sa mpa i denga n Jul i 2009, 9.182 perda paj a k daera h dan retribusi daerah (PDRD) telah d i kaj i dengan hasil 6.091 d i lanj utka n (tida k bermasa l ah), 144 d i revisi, d a n 2.947 d i ba ta lkan. Sementa ra itu, ra ncan ga n pe rda PDRD ya ng d i kaj i ada l ah seba nya k 2.535 ra ncanga n perda, dengan ha si l 825 d i lanj utka n (tidak b erm a sa la h), 1.391direvis i, da n 319 d i ba ta lka n . 8. Pe ningk atan kerja sama a nta r pe m eri nta h da era h tercerm i n da ri d iteta p ka n nya PP Nom or 50 9. Ta hun 2007 tenta ng Tata Ca ra Pe l aksanaa n Kerj asam a Dae ra h sebagai la ndasa n seka l igus pedom an ba gi kerja sama pem eri nta h daera h . P P terse b ut m engatu r tata ca ra pemerintah daerah bekerja sa m a, ba ik denga n pem erinta h daerah la innya maupun kepa da pih ak ketiga .

2. Periode (2009-2014)

Sesuai amanat Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang dijabarkan dalam Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas diwajibkan melakukan evaluasi atas pelaksanaan Rencana

Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014. Berikut hasil evaluasi dalam bidang hukum dan aparatur.[340]

Tabel 2. Evaluasi Bidang Hukum dan Aparatur

Sasaran/Kebijakan	Capaian
Peningkatan Efektivitas Peraturan Perundang-undangan	
(1) Peningkatan kualitas substansi peraturan perundang-undangan, antara lain melalui dukungan penelitian/pengkajian Naskah Akademik; (2) Penyempurnaan proses pembentukan peraturan perundang-undangan, mulai dari tahapan perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan; (3) Pelaksanaan harmonisasi peraturan perundang-undangan.	Meningkatnya efektivitas dan kualitas kebijakan memiliki peranan yang kuat dalam mendukung pembangunan nasional. Kualitas regulasi dapat menjadi salah satu indikator kemudahan berusaha bagi investor domestik maupun asing. Regulasi yang berkualitas akan mampu mendukung pertumbuhan iklim investasi dan meningkatkan kinerja daya saing Indonesia di tingkat regional dan internasional. Menurut survei Worldwide Governance Indicators (WGI), kualitas regulasi Indonesia dari 2004-2012 menunjukkan peningkatan yang konsisten. Namun demikian, capaian tersebut harus terus ditingkatkan untuk mendorong peningkatan kemudahan berusaha (ease of doing business) di Indonesia. Bila dibandingkan dengan negara-negara lainnya di ASEAN saja, kualitas regulasi Indonesia pada 2014-2012 masih berada di bawah Thailand, Philipines, Malaysia, dan Cina. Pentingnya peranan Indonesia dalam bidang ekonomi di kawasan Asia Pasifik menjadikan Indonesia sebagai sasaran investasi. Hal ini seharusnya didukung pula oleh perbaikan dan peningkatan kualitas regulasi yang mendukung para investor untuk memperoleh kemudahan dalam menanamkan modalnya di Indonesia. Dari The Global Competitiveness Report, Indeks Daya Saing Global (Global Competitiveness Index) yang mencakup 148 negara, Indonesia terus menunjukkan peningkatan, dari peringkat 50 pada 2012, ke peringkat 34 pada 2014. The Global Competitiveness Report merupakan sebuah rapor tahunan oleh World Economic Forum. Dari laporan tersebut juga dapat diketahui mengenai beban regulasi (burden of government regulation) Indonesia. Beban regulasi di Indonesia pada 2009-2014 masih berada pada kisaran angka 3-4 dengan posisi di bawah Cina, Malaysia, dan Singapura.

[340] Lihat Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS), Evaluasi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014, (Jakarta, 2015), hlm. X-1-X-22..

	Secara khusus, pelaksanaan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) dan Daerah yang mengikat bagi eksekutif dan legislatif menjadi wadah untuk menyelaraskan kebutuhan kerangka regulasi yang mendukung prioritas pembangunan nasional. Penggantian UU No.10/2004 dengan UU No.12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mendukung peningkatan kualitas kebijakan yang berkesesuaian dengan regulasi. Perencanaan Prolegnas harus disusun berdasarkan SPPN, RPJPN, RPJMN, dan RKP. Hal ini didukung oleh pasal 18 UU No.12/2011 yang mengarahkan kerangka regulasi dan/atau kebutuhan regulasi untuk disusun sebagai pendukung kebijakan pembangunan yang tersusun dalam perencanaan jangka menengah maupun tahunan. Pembenahan regulasi menjadi lebih sederhana dan tertib diharapkan dapat mendorong percepatan pembangunan nasional yang lebih berkualitas dan efisien. Di dalam Prolegnas 2010-2014 yang terdiri atas 258 RUU, sebanyak 83 UU disahkan oleh DPR, namun hanya 44 UU (16 persen) yang sesuai dengan RUU Prolegnas 2010-2014. Dalam hubungannya dengan RPJMN, 31 usulan pembentukan UU dan 20 RUU (64,5 persen) yang ada di RPJMN 2010-2014 dapat ditemukan di dalam Prolegnas 2010-2014. Hingga tahun 2013, 9 UU (29 persen) berhasil dibentuk dari 31 usulan pembentukan UU. Dengan demikian, capaian Prolegnas masih harus terus ditingkatkan. Peranan negara sebagai pembuat regulasi sangat signifikan dalam merumuskan dan menentukan kebijakan yang sederhana namun tertib dan mampu memfasilitasi penyelenggaraan negara demi mewujudkan tujuan bernegara. Peningkatan efektivitas peraturan perundang-undangan diperkirakan dicapai melalui: (1) Program Pembinaan Hukum Nasional dengan Kegiatan Penyelenggaraan Pelayanan Teknis, Perencanaan Pembangunan Hukum, Analisa dan Evaluasi dan Penyusunan Naskah Akademik Peraturan Perundang-undangan, serta Kerjasama Bidang Hukum dalam rangka Pembinaan dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional; serta (2) Program Pembentukan Hukum dengan Kegiatan Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan. Berdasarkan hasil Evaluasi Akhir Tahun (EAT) RKP 2013, didapatkan bahwa pencapaian kedua program tersebut pada tahun 2013 masih perlu ditingkatkan agar persentase indikator yang berhasil mencapai target yang ditetapkan dapat melebihi 50 persen. Dilihat dari perkembangan selama tahun 2011-2013, capaian indikator

	Program Pembentukan Hukum memiliki pertumbuhan positif (34,99 persen), sedangkan capaian indikator Program Pembinaan Hukum Nasional memiliki pertumbuhan negatif (-15,21 persen). Dengan demikian, secara umum kinerja pelaksanaan kedua program tersebut perlu ditingkatkan agar dapat berkontribusi lebih baik kepada pencapaian sasaran peningkatan efektivitas perundang-undangan dalam bidang hukum aparatur.
Peningkatan Kinerja Lembaga di Bidang Hukum	
Kebijakan untuk meningkatkan kinerja lembaga di bidang hukum antara lain: (1) Peningkatan sistem manajemen perkara yang akuntabel dan transparan. Hal ini dapat diukur dari rendahnya angka penyelesaian perkara, proses peradilan yang cepat, sederhana, transparan dan akuntabel, serta adanya perlindungan terhadap hak-hak pihak yang terlibat dalam proses peradilan; (2) Pelaksanaan akuntabilitas penegakan hukum. Dalam implementasinya, upaya ini perlu dukungan dari profesionalisme aparat penegak hukum yang terdiri atas Hakim, Jaksa, Polisi, Advokat dan petugas pemasyarakatan; (3) Perbaikan mekanisme seleksi, promosi, dan mutasi aparat penegak hukum yang bebas KKN, dan sesuai dengan kompetensi; (4) Perbaikan pelayanan hukum yang lebih baik dan berkualitas; (5) Peningkatan pengawasan eksternal dan internal dari upaya penegakan hukum; serta (6) Peningkatan dukungan sarana dan prasarana untuk mendukung upaya meningkatkan kinerja lembaga penegak hukum.	Upaya peningkatan kinerja lembaga di bidang hukum, diantaranya dilakukan dengan peningkatan sistem manajemen perkara yang akuntabel, sehingga masyarakat pencari keadilan dapat memperoleh akses yang memadai pada lembaga pengadilan dan mendapatkan kepastian hukum. Sebagai contoh pencapaian yang baik, Mahkamah Agung melakukan pembaruan manajemen perkara yang berarah ke modernisasi demi memberikan pelayanan hukum yang memiliki kepastian dan berkeadilan, serta meningkatkan kredibilitas dan transparansi badan peradilan. Salah satunya dilakukan melalui publikasi putusan pengadilan pada Direktori Putusan Mahkamah Agung RI. Dalam rangka percepatan peningkatan penyelesaian perkara, Mahkamah Agung juga berkontribusi dalam penataan sistem pemeriksaan berkas perkara dengan implementasi e-Dokumen, yang bermanfaat untuk mengeliminasi sampah fisik dan meningkatkan kinerja pengadilan. Dampak lain dari penggunaan e-Dokumen adalah dibuatnya SOP pengajuan permohonan kasasi atau peninjauan kembali bagi para pihak yang berkepentingan untuk melengkapi dokumen elektronik, seperti memori kasasi, kontra memori kasasi, dakwaan, dan tuntutan jaksa. Cara ini mendorong pengadilan untuk mematuhi sistem yang berlaku sehingga administrasi berkas menjadi tertib dan efisien. Capaian perlindungan Hak Kekayaaan Intelektual (HKI) menunjukkan peningkatan, terlihat dari peningkatan permohonan pendaftaran Hak Cipta dan Hak Kekayaan Industri Industri dari tahun ke tahun sebagai salah satu indikator peningkatan kinerja lembaga hukum dalam melayani masyarakat. Secara umum, undang-undang HKI nasional yang telah ada saat ini mencakup pengaturan yang cukup memadai atas keseluruhan aspek kekayaan intelektual, seperti Paten, Merek, Hak Cipta, Desain Industri, Desain Tata Letak Sirkuit Terpadu, Indikasi Geografis, dan Rahasia Dagang. Namun, amandemen terhadap undang-undang yang berlaku saat ini

	tetap harus dilakukan demi perlindungan HKI yang memadai dan kepastian hukum bagi pemegang HKI di Indonesia, baik lokal maupun asing. Selain itu, revisi juga bertujuan memberikan dasar hukum yang kokoh dalam mengelola administrasi HKI dan prosedur penerimaan pendaftaran HKI.
Peningkatan Penyelenggaraan Pemerintahan yang Bersih dan Bebas KKN	
Kebijakan untuk mencapai pemerintahan yang bersih dan bebas KKN meliputi: (1) Penegakan hukum yang kuat dan dipercaya; (2) Pencegahan KKN melalui penegakan sistem integritas aparatur negara; serta (3) Peningkatan partisipasi masyarakat dalam pengawasan. Masyarakat berperan besar untuk mengawasi dan mengadukan terjadinya malpraktik dan penyalahgunaan kewenangan serta untuk membantu pemerintah dalam upaya-upaya pembenahan untuk mencapai pemerintahan yang bersih.	Secara internasional komitmen Republik Indonesia untuk ikut serta mencegah dan memberantas korupsi dilakukan dengan ratifikasi Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi Tahun 2003 melalui UU No.7/2006 tentang Pengesahan the United Nations Convention Against Corruption (UNCAC). Secara nasional, diterapkannya Peraturan Presiden Nomor 55 Tahun 2012 tentang Strategi Nasional Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi (Stranas PPK) Jangka Panjang Tahun 2012-2025 dan Jangka Menengah Tahun 2012-2014 menjadi dasar dari komitmen kuat pemerintah dalam upaya pencegahan dan pemberantasan korupsi. Kebijakan ini merupakan langkah strategis dan sistematis melalui 6 strategi dengan 3 indikator besar, Indeks Persepsi Korupsi; Kesesuaian UNCAC dengan regulasi nasional; dan Sistem Integritas Nasional yang dilaksanakan tidak saja oleh pemerintah pusat dan daerah, namun juga oleh OMS dan organisasi profesi yang menginginkan Indonesia bersih dan bebas dari korupsi. Pemberantasan korupsi di Indonesia masih belum memperlihatkan perkembangan yang signifikan. Skor IPK pada tahun 2014 menunjukkan peningkatan, dari sebelumnya 32 pada tahun 2013, menjadi 34. Di Kejaksaan Agung penanganan dan penyelesaian laporan pengaduan pada Jaksa Agung Muda ditangani oleh lima inspektur, dengan melanjutkan pula sisa laporan pengaduan tahun sebelumnya. Pada tahun 2013 laporan pengaduan yang ada berjumlah 1.173 laporan, dengan 778 laporan terselesaikan dan 395 laporan yang masih dalam proses. Pemerintah melakukan pembinaan tata kelola APIP dan pembinaan Jabatan Fungsional Auditor (JFA). Hingga saat ini terdapat sekitar 12 ribu Pejabat Fungsional Auditor (PFA) yang tersebar pada 57 unit APIP Pusat dan 350 APIP daerah. Namun, jumlah PFA yang ada saat ini baru memenuhi 27,4 persen dari kebutuhan formasi auditor sebanyak 46 ribu auditor. Hal lain yang menunjukkan kemajuan akuntabilitas kinerja pengelolaan keuangan negara adalah semakin membaiknya kualitas Laporan Keuangan Kementerian/Lembaga

	(LKKL) dan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD), baik provinsi maupun kabupaten dan kota. Berdasarkan Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) I Tahun 2013 yang diterbitkan BPK, K/L yang memperoleh opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) meningkat menjadi 74 persen, pemerintah provinsi 61 persen, dan pemerintah kabupaten/kota 24,94 persen. Kondisi tersebut jauh meningkat dari tahun 2009, dimana K/L yang memperoleh opini WTP 41,5 persen, Pemerintah Provinsi 3 persen, dan Pemerintah Kabupaten/Kota 0,7 persen.
Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik	
Kebijakan peningkatan kualitas pelayanan publik meliputi: (1) Perkuatan manajemen dan sistem pelayanan publik nasional; (2) Penerapan standar pelayanan minimal pelayanan publik; dan (3) Pengembangan sistem evaluasi kinerja pelayanan publik.	Pemerintah telah berupaya mewujudkan aparatur negara yang profesional melalui reformasi birokrasi dan tatakelola. Hasil yang diperoleh antara lain: (1) Meningkatnya kualitas pengelolaan keuangan negara yang ditandai dengan meningkatnya secara signifikan kualitas laporan keuangan pemerintah pusat, laporan keuangan K/L, dan laporan keuangan pemerintah provinsi; (2) Meningkatnya efisiensi keuangan negara, terutama sebagai hasil dari proses pengadaan barang/jasa secara elektronik; (3) Meningkatnya akuntabilitas kinerja instansi pemerintah terutama pada K/L dan pemerintah provinsi; (4) Pelayanan publik yang semakin baik melalui penerapan teknologi informasi dan komunikasi dalam berbagai layanan publik, seperti di bidang pengadaan barang/jasa pemerintah, perijinan penanaman modal, pelayanan kepabeanan melalui sistem NSW, perijinan di bidang perdagangan (INA-trade), pelayanan sertifikasi tanah dengan sistem larasita, dan lain-lain; (5) Tersedianya kerangka kebijakan sebagai pondasi yang kokoh bagi upaya peningkatan kualitas pelayanan publik; (6) Terciptanya manajemen SDM aparatur yang kompetitif dan berbasis merit melalui inovasi dalam sistem perencanaan formasi, rekrutmen, seleksi, promosi, manajemen kinerja pegawai, penegakan disiplin, serta (7) Telah terbangunnya kerangka kebijakan dan kelembagaan untuk mengakselerasi pelaksanaan reformasi birokrasi di tingkat K/L maupun pemda. Pemerintah mengembangkan berbagai instrumen penilaian kinerja pelayanan publik serta memberikan penghargaan kepada unit pelayanan publik yang berkinerja baik untuk mendorong peningkatan kualitas pelayanan publik. KPK melakukan survei terhadap penyelenggara pelayanan yang hasilnya disajikan dalam bentuk Skor Integritas Pelayanan Publik sebagaimana pada Tabel. 10.6. Kementerian PAN dan RB juga mendorong peningkatan kinerja

	pelayanan publik, yang dilakukan antara lain dengan: (1) Pemberian penghargaan Citra Pelayanan Prima kepada unit-unit pelayanan **publik** dan Citra Bakti Abdi Negara untuk K/L/Pemda; (2) Penerapan survei Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) pada seluruh unit penyelenggaraan pelayanan publik; (3) Pengembangan Sistem Pengaduan Pelayanan Publik Nasional yang diharapkan dapat mengintegrasikan dan mengkonsolidasikan seluruh sistem pengaduan pelayanan publik.
Peningkatan Kapasitas dan Akuntabilitas Kinerja Birokrasi	
Kebijakan yang dilakukan untuk meningkatkan kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi adalah: (1) Penataan kelembagaan instansi pemerintah sejalan dengan prinsip structure follow function. Upaya ini meliputi penataan kelembagaan instansi pemerintah agar menjadi lebih proporsional, efektif, dan efisien dengan tugas pokok dan fungsi yang jelas, tidak tumpang tindih antarunit kerja dan antarinstansi; (2) Pengembangan sistem ketatalaksanaan untuk mendukung peningkatan efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas dalam proses kerja pemerintahan; (3) Peningkatan profesionalisme, netralitas dan kesejahteraan SDM aparatur yang diarahkan untuk mewujudkan SDM Aparatur yang profesional, netral, dan sejahtera	Dari beberapa indikator yang ada, penilaian tersebut mendapatkan pembenaran. Memang peringkat Indonesia cenderung mengalami kenaikan dari tahun ke tahun dalam penilaian government effectiveness yang dilakukan oleh Bank Dunia. Berdasarkan indikator tersebut Indonesia memperoleh peringkat 48 (skor-0,20) pada tahun 2010, peringkat 46 (skor-0,25) pada tahun 2011, dan peringkat 44 (skor-0,29) pada tahun 2012. Namun, nilai itu masih terlalu rendah, dan masih tertinggal jika dibandingkan dengan kemajuan yang dicapai oleh negara tetangga. Dalam hal ini, efektivitas pemerintahan di Indonesia masih di bawah efektivitas pemerintahan Malaysia dan Thailand. Kondisi ini mencerminkan masih adanya permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan seperti kualitas birokrasi, pelayanan publik, dan kompetensi aparat pemerintah. Selanjutnya, indeks daya saing global (global competitiveness index) yang dipublikasikan oleh World Economic Forum tahun 2010-2014, juga memperlihatkan posisi Indonesia di bawah Malaysia dan Thailand. Posisi Indonesia masih menduduki peringkat 50 pada tahun 2012-2013, namun pada 2013-2014 posisi Indonesia naik cukup signifikan menjadi peringkat 38. Terkait akuntabilitas kinerja birokrasi, Inpres No.7/1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP) dan PP No.8/2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah menjadi landasan kebijakan dari penerapan manajemen kinerja. Melalui koordinasi Kementerian PAN dan RB, dilakukan Evaluasi Akuntabilitas Kinerja Instansi. Hasil evaluasi memperlihatkan kemajuan yang berarti dengan meningkatnya instansi pemerintah baik pusat maupun daerah yang akuntabel. Instansi yang memperoleh nilai baik dengan kategori CC ke atas terus meningkat, yang berarti instansi tersebut telah memiliki akuntabilitas kinerja yang baik, taat kebijakan, mengimplementasikan budaya kinerja, hasil kinerjanya optimal, dan memiliki sistem informasi manajemen kinerja untuk pertanggungjawaban.

d. Presiden Joko Widodo

Menurut Ketua Badan Sosialisasi MPR RI, H. Ahmad Basarah, Sidang Tahunan MPR dipandang perlu agar dalam mekanisme laporan kinerja lembaga-lembaga negara kepada rakyat semua lembaga negara itu memberikan penjelasan kepada rakyat tentang apa yang telah mereka kerjakan setelah satu tahun masa pengabdian mereka. [341] Sehingga oleh karena itu Insya Allah mulai tahun ini di tanggal 14-16 Agustus MPR akan mengadakan Sidang Paripurna MPR. Pada 14 Agustus 2015, Presiden Jokowi menyampaikan pidato Presden yang memuat laporan kinerja lembaga-lembaga negara. Kedua, adalah pidato presiden menyambut peringatan 70 tahun kemerdekaan Indonesia. Ketiga, pidato tanggapan penyampaian nota keuangan dan RAPBN 2016.[342] Sidang Tahunan MPR RI dengan agenda utama Pidato Kenegaraan Presiden RI terkait Laporan Kinerja Lemnbaga-Lembaga Negara digelar di Ruang Sidang Paripurna, Komplek Parlemen 16 Agustus 2018. Sidang dibuka secara resmi oleh Ketua MPR Zulkifli Hasan. Dalam sambutannya, Zulkifli kembali menjelaskan bahwa sidang paripurna atau Sidang Tahunan MPR 2018 adalah sebuah konvensi ketatanegaraan yang berdampak timbal balik positif antara lembaga negara dan rakyat Indonesia.[343] Menurutnya, Sidang Tahunan adalah wadah bagi lembaga-lembaga negara melalui Presiden RI

[341] http://www.mpr.go.id/posts/ahmad-basarah-sidang-tahunan-mpr-akan-menjadi-tradisi-kenegaraan, diakses tanggal 16 Agustus 2018 pukul 14.24 WIB.
[342] https://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2015/08/150814_indonesia_pidato_jokowi, diakses tanggal 08 Maret 2018.
[343] https://www.rmol.co/read/2018/08/16/352760/Sidang-Tahunan-Wadah-Pencapaian-Kinerja-Lembaga-Negara-tanggal 28 Agustus 2018. 28 Agustus 2018.

untuk menyampaikan progres serta capaian kinerja mereka kepada rakyat. Dan bagi rakyat untuk mengetahui sejauhmana capaian kinerja lembaga negara.[344] Walaupun Sidang Tahunan MPR RI sudah mulai dihidupkan kembali, tetapi yang patut disayangkan adalah mengapa bukan pimpinan lembaga negaranya sendiri yang menyampaikan laporannya. Uraian mengenai laporan kinerja lembaga negara juga terlalu ringkas karena hanya disebutkan dua sampai tiga paragraf. [345] Dasar hukum sidang tahunan pun hanya berdasarkan konvensi ketatanegaraan. Seharusnya perlu dicari landasan hukum yang tepat. Selain Sidang Tahunan, Pemerintahan Presiden JokoWidodo juga menyusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019. Dokumen ini merupakan tahapan ketiga dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025 yang telah ditetapkan melalui Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007. Dengan berpayung pada UUD 1945 dan UU No. 17 Tahun 2007 tentang RPJP tadi, RPJMN 2015-20219 disusun sebagai penjabaran dari visi, misi, dan agenda (Nawa Cita) Presidsen/Wakil Presiden Joko Widodo dan Muhammad Jusuf Kalla. Berikut salah satu program RPJMN dalam bidang hukum dan demokrasi.[346]

---

[344] *Ibid*.

[345] https://www.antaranews.com/berita/512421/sidang-tahunan-mpr-perlu-landasan-hukum-yang-tepat, diakses tanggal 20 Agustus 2018.

[346] Lihat Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS), *Evaluasi Paruh Waktu RPJMN 2015-2019 Kerja Nyata Mewujudkan Indonesia yang Berdaulat, Mandiri dan Berkepribadian*, (Jakarta, 2017), hlm. 163-179.

Tabel 2. Evaluasi Bidang Hukum dan Demokrasi

Sasaran/Kebijakan	Capaian
Politik dan Demokrasi	
1. Meningkatkan peran kelembagaan demokrasi dan mendorong kemitraan lebih kuat antara pemerintah, swasta, dan masyarakat sipil; 2. Memperbaiki perundang-undangan bidnag politik, pemenuhan kebebasan sipil. Hak-hak dan kewajiban politik rakyat, dan meningkatkan keterwakilan perempuan dalam politik; 3. Membangun keterbukaan informasi publik dan komunikasi publik, mendorong masyarakat untuk dapat mengakses informasi publik dan memanfaatkannya; 4. Pemantapan pelaksanaan keterbukaan informasi publik secara konsisten pada semua badan publik di pusat maupun daerah; dan 5. Penataan regulasi untuk memperkuat upaya penganggulangan terorisme	Perkembangan konsolidasi demokrasi selama dua tahun terakhir cukup baik, sehingga sasaran pokok yang ditetapkan dalam RPJMN 2015-2019 berpotensi besar untuk tercapai. Sasaran pembangunan politik dalam negeri adalah terwujudnya proses positif konsolidasi demokrasi, yang diukur dengan pencapaian angka Indeks Demokrasi Indonesia (IDI) sebesar 75 (dari skala 0 – 100), tingkat partisipasi politik rakyat sebesar 77,50 persen serta terselenggaranya pemilu yang aman, adil, dan demokratis pada tahun 2019. Pencapaian paruh waktu menunjukkan bahwa demokrasi Indonesia bergerak dinamis menuju tercapainya sasaran yang sudah ditetapkan dalam RPJMN 2015-2019, dengan catatan untuk mencapai sasaran partisipasi politik tahun 2019 tersebut memerlukan strategi yang sistematis dan kerja keras tidak hanya dari pemerintah tetapi juga masyarakat sipil dan partai politik. Pada tahun 2015, angka IDI adalah 73,04, mengalami kenaikan signifikan dibandingkan angka IDI sebelumnya selama lima tahun berturut-turut. Pada tahun 2016, sehubungan dengan penyesuaian dan perubahan metodologi, angka IDI mencapai 72,82, bergeser sedikit di bawah angka tahun sebelumnya, tapi demokrasi Indonesia secara umum stabil pada level yang cukup tinggi. Salah satu perkembangan terbesar demokrasi di Indonesia tercermin pada peningkatan aspek pemenuhan hak-hak politik warga negara, yang semula 63,72 (2014) menjadi 70,63 (2015). Hal ini terutama didukung oleh peningkatan yang signifikan pada partisipasi politik masyarakat dalam pengambilan keputusan dan pengawasan, khususnya pada pengaduan masyarakat mengenai penyelenggaraan pemerintahan.

	Pemerintah dan DPR sedang dalam proses menyiapkan UU Penyelenggaraan Pemilu yang baru, yang merupakan penggabungan dan revisi terhadap tiga undang-undang sekaligus, yakni UU No. 8/2012 tentang tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; UU No. 42/2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden; dan UU No.15/2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.
Penegakan Hukum	
Pada RPJMN 2015-2019, sasaran pembangunan hukum terbagi atas 3 sasaran strategis dan 18 arah kebijakan. Sasaran pokok penegakan hukum yang ingin diwujudkan adalah *pertama*, menciptakan penegakan hukum yang berkualitas melalui fokus- fokus arah kebijakan berupa: (1) Terlaksananya upaya penegakan hukum tindak pidana perbankan dan pencucian uang; (2) Terlaksananya pemberantasan mafia peradilan; (3) Terlaksananya keterpaduan sistem peradilan pidana berbasis teknologi informasi; (4) Terlaksananya Sistem Peradilan Pidana Anak (SPPA); (5) Terlaksananya sistem peradilan perdata yang mudah dan cepat; (6) Terselenggaranya pengembangan sumber daya manusia (SDM) aparat penegak hukum; (7) Meningkatnya budaya hukum; dan (8) Meningkatnya pelayanan hukum. *Kedua*, optimalisasi upaya pencegahan dan pemberantasan korupsi yang efektif melalui fokus-fokus arah kebijakan berupa: (1) Terlaksananya sinergitas dan harmonisasi peraturan perundang-undangan di bidang anti-korupsi; (2) Terlaksananya penguatan	Indeks Pembangunan Hukum (IPH) tahun 2015, sebesar 0,48, jika dibandingkan dengan baseline tahun 2014 sebesar 0,31, berarti bahwa dalam rangka mencapai sasaran penegakan dan kesadaran hukum di tahun 2019, penekanan pada penegakan hukum yang berkualitas telah menunjukkan peningkatan. Meskipun sudah ada kemajuan pada pencegahan dan pemberantasan korupsi yang efektif maupun penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak atas keadilan, tapi belum cukup signifikan untuk meningkatkan kesadaran dan penegakan hukum secara komprehensif. Variabel dengan progres paling dominan adalah pada keterpaduan Sistem Peradilan Pidana dan pelaksanaan SPPA. Variabel paling lemah adalah terkait harmonisasi peraturan perundang-undangan. Untuk Indeks Perilaku Anti Korupsi (IPAK) sebesar 3,59 di tahun 2015, terjadi penurunan jika dibandingkan dengan tahun 2014 sebesar 3,61, yang berarti bahwa perilaku anti korupsi masyarakat Indonesia menurun.Pada tahun 2016 angka IPK sebesar 0,57 berarti bahwa

kelembagaan anti-korupsi, efektivitas pelaksanaan kebijakan anti-korupsi; dan (3) dan Terkonsolidasinya upaya pencegahan tindak pidana korupsi. *Ketiga*, melaksanakan penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak atas keadilan melalui fokus-fokus arah kebijakan berupa: (1) Terlaksananya harmonisasi peraturan perundang- undangan di bidang Hak Asasi Manusia (HAM); (2) Terselenggaranya penegakan HAM; (3) Terlaksananya upaya penyelesaian pelanggaran HAM berat masa lalu; (4) Optimalisasi pelaksanaan bantuan hukum dan layanan peradilan; (5) Optimalisasi penanganan kasus kekerasan terhadap perempuan; dan (6) Terselenggaranya pendidikan HAM bagi aparatur penegak hukum.	konsistensi pada penegakan hukum yang berkualitas, mampu mendukung penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak atas keadilan, tapi belum mampu meningkatkan upaya pencegahan dan pemberantasan korupsi yang efektif. Variabel yang progresnya dominan bertambah menjadi keterpaduan Sistem Peradilan Pidana, pelaksanaan SPPA serta bantuan hukum dan layanan peradilan bagi masyarakat miskin. Variabel yang lemah dan cenderung stagnan masih cukup banyak, salah satunya terkait harmonisasi peraturan perundang-undangan.Sedangkan terkait Indeks Penegakan Hukum Tipikor (IPH Tipikor) yang dikembangkan sejak 2012 hingga saat ini masih menghadapi kendala dalam verifikasi data untuk kasus korupsi dengan nilai kerugian negara di bawah satu miliar rupiah. Oleh karena itu sebagai proxy dipergunakan data penanganan kasus korupsi dengan nilai kerugian negara di atas satu miliar rupiah. Berdasarkan data proxy tersebut, diperoleh nilai IPH Tipikor sebesar 61,80 persen di tahun 2014 sebagai baseline, nilai 50,06 persen pada tahun 2015 dan nilai 62,20 persen untuk tahun 2016. Upaya pencapaian sasaran penegakan hukum yang berkualitas, melalui proses konsultasi, koordinasi dan konsolidasi selama tahun 2015, pada 28 Januari 2016 telah ditandatangani Memorandum of Understanding (MoU) tentang Pengembangan Sistem Database Penanganan Perkara Tindak Pidana secara Terpadu berbasis Teknologi Informasi (SPPT- TI), oleh delapan Kementerian/Lembaga (K/L) yaitu: Mahkamah Agung RI, Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan, Kepolisian

	Negara RI, Kejaksaan RI, Kementerian Hukum dan HAM, Kementerian Komunikasi dan Informasi, Kementerian PPN/Bappenas dan Lembaga Sandi Negara. Upaya perbaikan terkait penegakan hukum di lembaga pemasyarakatan (Lapas), diperlihatkan melalui adanya sistem online pemberian remisi dan pembebasan bersyarat bagi warga binaan. Proses remisi yang semula membutuhkan 30 hari menjadi 2 hari pelayanan, sedangkan proses pembebasan bersyarat yang semula membutuhkan 167 hari menjadi 21 hari untuk perkara pidana umum dan 35 hari untuk pidana khusus. Keberhasilan sistem online tersebut dibuktikan dengan peningkatan pembebasan bersyarat pada tahun 2016 menjadi 27.978 orang dibandingkan tahun 2012 yang hanya 19.826 orang (saat sistem online belum dilaksanakan). Upaya ini diharapkan berdampak pada pengurangan kelebihan kapasitas di Lapas. Sejak pemberlakuan UU No. 11/2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak (SPPA) pada pertengahan tahun 2014, implementasi SPPA melalui penerapan diversi (pengalihan penyelesaian perkara anak dari proses peradilan pidana ke proses di luar peradilan pidana). telah menunjukkan kemajuan pada penurunan jumlah Anak Berhadapan dengan Hukum (ABH) yang ditahan pada Lembaga Pembinaan Khusus Anak (LPKA). Tahun 2014 terdapat 2.606, menurun di tahun 2015 menjadi 2.017 ABH yang ditahan di LPKA, dan pada bulan Desember 2016 menjadi 2.107 orang ABH.

	Pelaksanaan diversi dimaksud, memperlihatkan semangat terhadap perlindungan anak. Terkait dengan kebijakan pemerintah untuk meningkatkan investasi dan pertumbuhan ekonomi melalui kemudahan berusaha di Indonesia, maka peran sektor penegakan hukum menjadi sangat penting. Berbagai terobosan untuk meningkatkan akses masyarakat terhadap keadilan, terutama dilakukan melalui penyelesaian perkara perdata. Mekanisme penyelesaian perkara perdata ditetapkan dengan Peraturan Mahkamah Agung (Perma) No. 2/2015 tentang Tata Cara Penyelesaian Gugatan Sederhana; dan Perma No. 1/2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan. Peraturan ini diharapkan akan mewujudkan sistem peradilan perdata yang makin mudah diakses oleh masyarakat dan memberikan kepastian hukum. Hal tersebut terbukti dengan banyaknya permohonan mediasi pada tahun 2016 yang mencapai 18.337 kasus. Capaian upaya penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak atas keadilan, terutama terlihat pada pelaksanaan bantuan hukum litigasi dan non litigasi kepada masyarakat miskin sebagai pelaksanaan UU No. 16/2011 tentang Bantuan Hukum. Pada tahun 2015, sebanyak 3.450 kasus telah ditangani, sedangkan kasus non litigasi sebanyak 3.083 kegiatan. Sampai dengan bulan September 2016, untuk penanganan litigasi telah ditangani 8.005 kasus dan untuk kegiatan non litigasi telah dilaksanakan 1.188 kegiatan. Dalam rangka meminimalisir kekerasan terhadap perempuan, K/L terkait berupaya untuk mengaplikasikan instrumen untuk mencegah penyusunan kebijakan

	yang diskriminatif, melalui Analisis Kebijakan yang Responsif Gender dalam Perencanaan dan Penganggaran, Parameter Kesetaraan Gender yang memuat prinsip-prinip akses, partisipasi, kontrol dan manfaat (APKM), dan implementasi Parameter HAM dalam pembentukan Produk Hukum Daerah dan Pedoman Pengujian Kebijakan Konstitusional. Aplikasi instrumen tersebut berdampak kepada peningkatan jumlah kebijakan yang kondusif terhadap perempuan, dimana pada tahun 2015 terdapat 301 kebijakan dan meningkat menjadi 349 kebijakan di tahun 2016. Pada aspek penanganan kekerasan terhadap perempuan, telah dibangun instrumen pemantauan dan evaluasi Sistem Peradilan Pidana Terpadu Penanganan Kasus Kekerasan terhadap Perempuan (SPPT-PKKTP), dan telah diujicobakan di Jawa Tengah oleh Pemerintah setempat. Selanjutnya, hasil uji coba tersebut akan direplikasi di beberapa provinsi, yaitu Kalimantan Tengah, Kepulauan Riau, Maluku, dan Sulawesi Utara.
Tata Kelola dan Reformasi Birokrasi	
Agenda prioritas tata kelola dan reformasi birokrasi untuk mendukung Nawacita 2 telah diamanatkan dalam RPJMN 2015-2019 yaitu mengembangkan tata kelola pemerintahan yang bersih, efektif, demokratis, dan terpercaya, dengan arah kebijakan dan strategi yang meliputi: (1) Membangun transparansi dan akuntabilitas kinerja pemerintahan; serta (2) Menyempurnakan dan meningkatkan	Hasil pemeriksaan Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) 2016 menunjukkan opini WTP yang didasarkan pada hasil pemeriksaan 87 Laporan Keuangan Kementerian Negara/Lembaga (LKKL) dan 1 Laporan Keuangan Bendahara Umum Negara (BUN). Secara keseluruhan terdapat peningkatan persentase jumlah K/L yang memperoleh opini WTP dari 65 persen (2015) menjadi 86 persen (2016). Sedangkan pada pemerintah daerah baik

	kualitas reformasi birokrasi nasional (RBN). Sasaran pokok pembangunan nasional terkait tata kelola dan reformasi birokrasi yang ingin diwujudkan adalah: (1) Meningkatnya transparansi dan akuntabilitas dalam setiap proses penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, dengan indikator utama: (a) Membaiknya kualitas pelaporan keuangan K/L/D dilihat dari peningkatan persentase jumlah K/L/D yang memperoleh opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dari BPK; (b) Membaiknya implementasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) pada seluruh instansi pusat dan daerah, dilihat dari peningkatan persentase jumlah instansi yang akuntabel (memperoleh skor B atas SAKIP); dan (2) Meningkatnya kualitas birokrasi dan tata kelola pemerintahan yang baik, dengan indikator utama: (a) Membaiknya implementasi reformasi birokrasi dilihat dari peningkatan persentase jumlah K/L dan daerah yang memiliki nilai Indeks reformasi birokrasi (RB) Baik (kategori B ke atas); (3) (b) Meningkatnya kualitas pelayanan publik dilihat dari peningkatan skor integritas pelayanan publik pusat dan daerah serta persentase K/L dan daerah dengan tingkat kepatuhan atas UU No. 25/2009 tentang Pelayanan Publik (zona hijau).	Di tingkat daerah realisasi tahun 2015 telah memenuhi target yang ditetapkan, yaitu 85 persen provinsi, 54 persen kabupaten, dan 65 persen kota telah memperoleh opini WTP, sedangkan kota sebesar 65 persen. Hal tersebut menunjukkan peningkatan kualitas Laporan Kuangan Pemerintah Daerah (LKPD), yang didukung dengan upaya pemerintah daerah dalam menindaklanjuti hasil pemeriksaan BPK. Adapun upaya Pemda antara lain melakukan perbaikan atas kelemahan sistem pengendalian internal dan ketidakpatuhan terhadap paraturan perundang-undangan, sehingga pengelolaan keuangan disajikan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP). Terkait akuntabilitas kinerja instansi pemerintah, pada tahun 2016 realisasi atas persentase instansi pemerintah yang memiliki skor SAKIP (B) mengalami peningkatan dari realisasi tahun 2015. Adapun rincian realisasi 2016 mencakup 85,37 persen K/L, 64,71 provinsi, dan 14,53 persen kabupaten/kota yang memiliki skor SAKIP (B). Capaian tersebut didukung oleh upaya yang dilakukan oleh instansi pusat dan daerah dalam melaksanakan manajemen kinerja yang berorientasi pada hasil. Secara spesifik peningkatan skor SAKIP dipengaruhi antara lain: (1) Keterlibatan langsung pimpinan K/L dan daerah dalam melakukan monitoring dan evaluasi kinerja (melalui kegiatan telaah realisasi anggaran dan kinerja secara triwulanan) yang semakin meningkat; (2) Cascading sasaran nasional kedalam visi-misi organisasi sampai pada tingkatan terendah (indikator kinerja individu) sudah diperbaiki; (4) Penggunaan teknologi informasi dalam peningkatan kinerja dan pelayanan sudah mulai optimal; (4) Perencanaan dan penganggaran pada beberapa instansi pemerintah daerah sudah mulai terintegrasi; dan (5)

	Berjalannya knowledge sharing antarpemda untuk memperbaiki akuntabilitas kinerja. Sementara itu, upaya peningkatan kualitas birokrasi dan penerapan tata kelola pemerintahan yang baik melalui reformasi birokrasi terus dilakukan dan menjadi perhatian utama dalam agenda pembangunan nasional. Secara umum peningkatan kualitas pelaksanaan reformasi birokrasi nasional menunjukkan capaian yang baik. Pada tahun 2016, jumlah K/L dan daerah yang mendapatkan indeks RB dengan skor B ke atas telah memenuhi target RPJMN dengan rincian capaian sebesar 92,68 persen (K/L) 38,24 provinsi; 37,29 persen (kab/ kota). Capaian tersebut antara lain disebabkan: (1) Perbaikan dalam penataan manajemen SDM di K/L dan daerah; (2) Peningkatan kualitas akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dan perbaikan sistem pengawasan. Sebagai dampak dari pelaksanaan reformasi birokrasi, kualitas pelayanan publik selama tahun 2015-2016 terus mengalami peningkatan. Perbaikan dilakukan melalui inovasi pelayanan publik antara lain: (1) Mempersingkat waktu layanan izin investasi di BKPM pusat (proses hanya 3 jam); (2) Perbaikan pada layanan bongkar muat (dwelling time) di beberapa pelabuhan dari semula 5,2 hari menjadi 3,13 hari. Kualitas pelayanan publik mulai tahun 2015 diukur dengan tingkat kepatuhan K/L dan daerah atas UU No.25/2009 tentang Pelayanan Publik (Zona Hijau). Skor integritas pelayanan publik tidak lagi digunakan mengingat survei integritas pelayanan publik tidak lagi dilakukan atas UU No. 25/2009 tentang Pelayanan Publik (zona hijau), sebagaimana tercantum dalam Buku II RPJMN 2015-2019 bidang hukum dan aparatur. Tingkat kepatuhan K/L dan daerah atas UU No. 25/2009 dari tahun

	ke tahun mengalami kenaikan. Perbandingan peningkatan dari tahun 2015 ke 2016 adalah: kementerian dari 27,27 persen meningkat menjadi 44,00 persen, lembaga dari 20,00 persen meningkat menjadi 66,67 persen, provinsi dari 9,00 persen meningkat menjadi 39,39 persen, dan kabupaten/kota dari 5,26 persen meningkat menjadi 22,14 persen.
Pertahanan dan Keamanan	
Pembangunan Pertahanan dan Keamanan dalam RPJMN 2015-2019 diarahkan untuk meningkatkan kapasitas pertahanan dan stabilitas keamanan nasional yang dicakup oleh: Pertama, Alutsista TNI, alat dan material khusus (almatsus) Polri dan Pemberdayaan Industri Pertahanan, dengan arah kebijakan yang menekankan pada kelanjutan pemenuhan Minimum Essential Force (MEF), kelanjutan pemenuhan almatsus Polri, peningkatan kontribusi industri pertahanan bagi alutsista dan alut Polri, serta peningkatan kemampuan dan penguasaan teknologi industri pertahanan. Kedua, Prevalensi Penyalahgunaan Narkoba dengan arah kebijakan yang menekankan pada intensifikasi upaya sosialisasi bahaya narkoba, peningkatan upaya terapi dan rehablitasi penyalahguna narkoba, serta peningkatan efektivitas pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba. Dalam RKP 2015 dan RKP 2016 Kebijakan Strategis Prevalensi Penyalahgunaan Narkoba dilaksanakan secara konsisten yang salah satunya difokuskan kepada peningkatan fasilitas rehabilitasi 100.000 Penyalahguna Narkoba karena saat ini	Terkait pemenuhan MEF pada tahun 2015/2016, sistem pertahanan Indonesia semakin menguat dengan kehadiran berbagai Alutsista MEF yang modern, beberapa diantaranya adalah Rudal Arhanud, main battle tank Leopard, pesawat tempur F-16, dan meriam M-133 serta sejumlah kendaraan taktis (rantis). Selanjutnya, dalam rangka mempercepat pembangunan MEF, Pemerintah telah menetapkan kebijakan percepatan pembangunan MEF Tahap II. Kebijakan percepatan tersebut telah membuahkan hasil yaitu semakin efektifnya proses perencanaan dan pembiayaan Alutsista MEF, serta pelaksanaan dan pengawasan yang ketat. Secara keseluruhan, Pemerintah terus berupaya agar pewujudan kebijakan MEF mengarah pada target akhir Tahap II yaitu sebesar 71,20 persen di tahun 2019 (Tabel 7.4). Tidak hanya dari sisi pengadaan, modernisasi Alutsista juga dilakukan melalui pemeliharaan dan perawatan guna meningkatkan kesiapan operasional. Pemeliharaan dan perawatan Alutsista TNI pada MEF Tahap I (2015) mencapai 30,00 persen dari kegiatan modernisasi Alutsista. Saat ini, pada

Indonesia sudah memasuki Darurat Narkoba sebagaimana yang telah disampaikan oleh Presiden RI.	MEF tahap II kegiatan pemeliharaan dan perawatan justru mendapat perhatian lebih yang tercermin dari semakin besarnya proporsi pembiayaan. Berbagai lingkup pemeliharaan dan perawatan yang dilakukan diantaranya adalah perbaikan mesin kendaraan tempur ringan, pengadaan suku cadang KRI di wilayah Komando Armada RI Kawasan Barat (Koarmabar) dan Komando Armada RI Kawasan Timur (Koarmatim), serta perbaikan mesin pada delapan jenis pesawat tempur. Peningkatan kekuatan pertahanan juga dibarengi dengan semakin mandirinya industri pertahanan nasional yang tercermin dari kontribusi produk lokal serta meningkatnya penguasaan teknologi pertahanan. Adapun terkait prevalensi penyalahgunaan narkoba, data internal Badan Narkotika Nasional (BNN) menunjukkan terjadinya penurunan sebesar 0,03 persen dari 2,23 persen di tahun 2011 menjadi 2,20 di tahun 2015. Angka prevalensi sebesar 2,20 persen artinya terdapat proyeksi sekitar 4,1 juta penduduk yang menjadi korban penyalahgunaan narkoba dengan tingkat kematian sekitar 33 orang per hari. Hal ini menunjukkan adanya penurunan jika dibandingkan hasil survei tahun 2011 yang mengindikasikan rata-rata 41-50 kematian per hari. Selanjutnya, Pemerintah juga mendorong rehabilitasi penyalahguna narkoba dengan menetapkan tahun 2015 sebagai Tahun Gerakan Rehabilitasi 100.000 Penyalahguna Narkotika. Rehabilitasi korban penyalahgunaan narkoba telah dilaksanakan melalui kerjasama dengan Kementerian Kesehatan, Kementerian Sosial, Sekolah Polisi Negara (SPN) dan residen

	induk daerah militer (rindam), serta komponen masyarakat lainnya seperti Pesantren, LSM, dan lembaga-lembaga swasta yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia. Untuk pemberantasan narkoba antara lain dilaksanakan melalui kerjasama antar lembaga terkait intelijen narkoba dan interdiksi, pembentukan call center BNN, kerjasama dengan LAPAN dan BIG dalam pemanfaatan satelit untuk mengetahui lokasi-lokasi ladang ganja, pengawasan pendistribusian prekusor, dan penerapan Tindak Pidana Pencucian Uang (TPPU) terhadap para pelaku peredaran gelap narkotika. Sabagai tambahan, saat ini tercatat sudah dilakukan eksekusi terhadap 14 orang terpidana mati kasus narkotika baik warga negara asing (WNA) maupun warga negara Indonesia (WNI).
Penguatan Tata Kelola Pemerintahan Daerah	
Sesuai dengan RPJMN 2015-2019, kebijakan Penguatan Tata Kelola Pemerintahan Daerah ditujukan untuk mendukung Nawacita 3, khususnya agenda peletakan dasar-dasar desentralisasi asimetris. Keberhasilan kebijakan tersebut didukung oleh tiga kunci utama yaitu peningkatan kapasitas keuangan, kelembagaan, dan aparatur pemerintah daerah. Sasaran peningkatan kapasitas keuangan adalah untuk mengurangi ketergantungan daerah terhadap dana transfer serta meningkatkan kualitas belanja dan akuntabilitas pengelolaan. Pengurangan ketergantungan tersebut diharapkan dicapai dengan peningkatan proporsi pajak dan retribusi daerah, sedangkan peningkatan kualitas belanja dan akuntabilitas ditandai dengan	Indikator rata-rata pajak retribusi kabupaten/ kota terhadap total pendapatan dianggap perlu kerja keras untuk pencapaiannya mengingat terjadi penurunan dari capaian tahun 2015 ke tahun 2016. Penurunan tersebut disebabkan oleh lebih besarnya peningkatan persentase Dana Perimbangan terhadap total sumber pendapatan kabupaten/kota dalam APBD, dibandingkan dengan peningkatan persentase pajak dan retribusi daerah. Untuk indikator rata-rata persentase belanja pegawai provinsi, telah berhasil diturunkan dari 16,03 persen di tahun 2015 menjadi 15,89 persen pada tahun 2016. Namun demikian, untuk mencapai target rata-rata 13,00 persen di tahun 2019, diperlukan kerja keras, mengingat adanya kebijakan pengangkatan pegawai honorer K1 (pegawai honorer yang digaji melalui APBD) dan K2 (pegawai

pengurangan persentase belanja pegawai dan peningkatan belanja modal terhadap total belanja di dalam APBD. Sementara itu, sasaran peningkatan kapasitas kelembagaan adalah untuk mendukung peningkatan kualitas pelayanan publik serta mendorong kemudahan berusaha melalui penataan regulasi daerah tentang kelembagaan perangkat daerah. Peningkatan kualitas pelayanan publik ditandai dengan implementasi Standar Pelayanan Minimal (SPM) di daerah, sedangkan kemudahan usaha dicapai melalui peningkatan kualitas Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) serta telaah dan pembatalan perda bermasalah. Selain itu, peningkatan kapasitas kelembagaan pemda juga ditandai dengan efektifitas dan efisiensi perangkat daerah serta kinerjanya, khususnya di daerah otonom baru. Adapun sasaran peningkatan kapasitas aparatur pemda ditujukan untuk mengembangkan kapasitas Aparatur Sipil Negara (ASN) di daerah melalui peningkatan kualitas pendidikan dan keterampilan ASN.	honorer yang digaji tidak melalui APBD), serta implikasi Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) serentak terhadap belanja operasional Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Dua indikator lainnya, yaitu indikator rata-rata belanja modal kabupaten/kota dan indikator rata-rata belanja modal provinsi, dianggap sangat sulit untuk tercapai karena baru mencapai masing-masing 24,05 persen dan 19,87 persen tahun 2016 dari target sebesar 30,00 persen tahun 2019. Secara umum, capaian sasaran pokok kinerja kelembagaan sudah cukup baik, bahkan dua diantaranya sudah melebihi target. Namun ada satu sasaran pokok yang diprediksi akan sulit untuk dicapai yaitu penerapan SPM di daerah. Dua sasaran pokok yang pencapaiannya sudah melebihi target adalah pembatalan peraturan daerah (perda) bermasalah dan kelembagaan organisasi perangkat daerah yang ideal. Sasaran pokok pembatalan perda bermasalah telah melebihi target, karena sesuai arahan Presiden RI, dilakukan simplifikasi regulasi pada tahun 2016, termasuk pembatalan 3.032 perda/perkada bermasalah. Ke depan, target dari sasaran pokok ini mengecil karena jumlah perda/perkada bermasalah diharapkan akan semakin berkurang. Sedangkan sasaran pokok kelembagaan organisasi perangkat daerah yang ideal telah melebihi target, yaitu sebesar 100,00 persen dari target 55,00 persen. Hal ini dikarenakan berdasarkan PP No. 18/2016 tentang Organisasi Perangkat Daerah, seluruh daerah diwajibkan menyusun perda perangkat daerah paling lambat pada Desember 2016. Sasaran pokok yang sulit tercapai adalah penerapan SPM di daerah.

	Hal ini karena konsep SPM mengalami perubahan mendasar dalam UU No. 23/2014 tentang Pemerintah Daerah. Terjadi pengurangan dari 15 bidang SPM menjadi hanya 6 bidang SPM, yang diikuti perubahan indikator di dalamnya. Baseline 75,00 persen merupakan capaian terhadap 15 bidang SPM, namun persentase capaian tahun 2015 dan 2016 (49,34 persen) didasarkan pada 6 SPM baru. Capaian tahun 2015 dan 2016 tidak berubah karena dalam dua tahun ini lebih difokuskan kepada penyusunan regulasi teknis berupa peraturan pemerintah dan peraturan menteri sektoral terkait SPM. Adapun capaian untuk kinerja aparatur Pemerintah Daerah adalah peningkatan persentase aparatur pemerintah daerah dengan tingkat pendidikan S1, S2, dan S3 dari 43,30 persen di tahun 2014 menjadi 51,00 persen di tahun 2015, namun mengalami penurunan menjadi 50,00 persen di tahun 2016. Capaian ini sangat berkaitan dengan sistem manajemen ASN di daerah, kebijakan institusi dan pimpinan, hingga aksesibilitas informasi terkait beasiswa bagi aparatur pemerintah daerah.

2. Memunculkan Sistem Presidensial yang Tidak Transparan

RPJMN diatur dalam Peraturan Presiden. Sedangkan yang mengawasi adalah bagian dari eksekutif (Bappenas). Hal ini jelas menunjukkan bahwa RPJMN sangat bersifat *executive centris* yaitu menganggap bahwa penyelenggaraan pemerintahan Negara hanyalah Presiden sebagai kepala eksekutif (tidak mengatur lembaga Negara lain seperti legislatif dan

yudikatif).[347] Kekuasaan eksekutif yang terlalu besar tanpa disertai oleh prinsip *checks and balances* yang memadai akan menguntungkan bagi siapa saja yang menduduki jabatan Presiden dan Wakil Presiden. Sebagaimana dalam Pasal 4 ayat (2) UU SSPN, menentukan bahwa RPJM Nasional merupakan penjabaran dari visi, misi dan program Presiden, apabila secara fakta ternyata ada substansi RPJM yang berbeda atau dikurangi atau mungkin lebih luas dari yang ditetapkan dalam RPJP, tidak ada satu pun ketentuan di dalam UUD NRI Tahun 1945 atau undang-undang lainnya melarang hal tersebut. Terdapat fakta, bahwa visi dan misi, dan Program kerja Presiden terpilih (yang selanjutnya disebut sebagai RPJM Nasional) ternyata dalam beberapa hal (menyangkut materi dan arah pencapaian program) berbeda dengan visi, misi, dan program kerja Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, dan Walikota) terpilih. Apalagi Pasal 5 ayat (2) UU SSPN, menentukan:

" RPJM Daerah merupakan penjabaran visi, misi, dan program Kepala Daerah yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Daerah dan memperhatikan RPJM Nasional, memuat arah kebijakan keuangan Daerah, strategi pembangunan Daerah, kebijakan umum, dan program Satuan Kerja Perangkat Daerah, lintas Satuan Kerja Perangkat Daerah, dan program kewilayahan disertai dengan rencana-rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif. Sama halnya dengan RPJM Nasional, secara praktik RPJM Daerah yang sudah ditetapkan oleh

[347] Badan Pengkajian Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Bagian 1: *Kajian Akademik tentang Reformulasi Haluan Negara Model Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN)*, (Jakarta, 2018), hlm. 135.

Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah bisa saja tidak sesuai dengan RPJM Nasional, apalagi tidak ada konsekuensi hukum apapun, karena tidak ada satupun norma hukum yang mengaturnya. Ditambah dengan data saat ini, menunjukkan adanya 415 Kabupaten, 93 Kota, dan 34 Provinsi saat ini di Indonesia.[348]

3. Pelemahan MPR sebagai Fungsi Lembaga Perwakilan

Implikasi perubahan sistem pemilihan presiden dan wakil presiden terhadap pertanggungjawaban presiden dan wakil presiden itu menyebabkan berkurangnya makna demokrasi karena terjadi pelemahan makna perwakilan akibat dari peniadaan peran MPR dalam mekanisme pertanggungjawaban tersebut. Oleh karena itu, UU MD3 perlu merumuskan secara rinci mengenai penambahan kewenangan MPR sebagai forum pertanggungjawaban dalam keadaan normal dan dibuat Ketetapan MPR mengenai Sidang MPR untuk menilai pertanggungjawaban dalam keadaan normal. Penyampaian laporan kinerja pemerintah/Presiden tersebut bukan merupakan laporan pertanggungjawaban Pemerintah/Presiden, karena sistem pemerintahan Indonesia menurut UUD NRI Tahun 1945 sistem pemerintahan presidensial sehingga tidak ada pertanggungjawaban kinerja Presiden kepada parlemen.

Sekalipun telah banyak praktik pertanggungjawaban jabatan publik (*accountability of public officer*) sebagaimana dikehendaki negara-negara

[348] Badan Pengkajian Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan dalam Preferensi Sistem Pemerintahan di Beberapa Negara*, (Jakarta, 2017), hlm. 231.

demokrasi, tetapi pada kenyataan praktik tersebut banyak mengundang perdebatan teoritis yang belum selesai khususnya; *pertama*, hubungan antara individu sebagai pejabat dan organisasi sebagai lingkup jabatan; *kedua*, menyangkut materi pertanggungjawaban yang berkutat pada pertanggungjawaban atas kesalahan (fault), kelalaian (*negligence*) atau pada kerugian yang ditimbulkan pada pihak lain; *ketiga*, persoalan institusional yakni kepada siapa dan bagaimana cara pejabat harus mempertanggungjawabkan atas segala tindakan yang dilakukan; dan keempat, apakah pertanggungjawaban tersebut dengan suatu sanksi atau tidak.[349]

Secara teori, memang dalam sistem presidensial, Presiden bertanggungjawab langsung kepada rakyat yang memilihnya. Namun, secara teori perubahan tersebut telah melenceng dari asas *good governence*. Penulis menganggap laporan pertanggungjawaban Presiden dan Wakil Presiden di akhir masa jabatannya tetap diperlukan untuk mewujudkan asas akuntabilitas dan asas kepastian hukum dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan Presidensial. Adapun berkaitan dengan evaluasi terhadap kinerja Presiden dan Wakil Presiden yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar perlu diatur juga dalam peraturan perundang-undangan yaitu tentang pelaksanaan hak prerogatif Presiden antara lain:

1. Mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat;

[349] https://www.tribunnews.com/tribunners/2019/02/17/pertanggngjawaban-kepala-daerah-belum-mencerminkan-sistem-laporan-pertanggungjawaban-yang-demokratis, diakses tanggal 25 Juni 2019, pukul 15.35 WIB.

2. Menetapkan Peraturan Pemerintah untuk Menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya;
3. Memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara;
4. Menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan Negara lain;
5. Membuat Perjanjian Internasional;
6. Presiden Menyatakan Keadaan Bahaya;
7. Mengangkat Duta dan Konsul;
8. Memberi Grasi dan Rehabilitasi;
9. Memberi Amnesti dan Abolisi;
10. Memberi Gelar, Tanda Jasa, dan Lain-lain tanda kehormatan;
11. Menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang.

Pengaturan hukum.

Penulis membandingkan pola pertanggungjawaban Presiden dan Wakil Presiden itu diatur seperti model Pertanggungjawaban Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Kepala Daerah wajib menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah, laporan keterangan pertanggungjawaban, dan ringkasan laporan pertanggungjawaban.[350] Laporan tersebut disampaikan paling lambat 3 (tiga bulan setelah tahun anggaran berakhir. [351] Kepala Daerah yang tidak menyampaikan laporan tersebut dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis.[352] Kemudian dalam hal kepala daerah tidak melaksanakan kewajiban menyampaikan laporan keterangan pertanggungjawaban, DPRD Provinsi dapat

[350] Lihat Pasal 69 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
[351] Lihat Pasal 70 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
[352] Lihat Pasal 73 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

menggunakan hak interpelasi.[353] Kepala Daerah yang dipilih langsung oleh rakyat saja masih tetap harus memberikan laporan pertanggungjawaban kepada Pemerintah Pusat, mengapa mereka tidak bertanggungjawab kepada rakyat yang memilihnya saja? Mengapa harus Pemerintah Pusat yang memberikan penilaian? Bisa saja suatu saat nanti dimungkinkan dilakukan pengaturan bagi Presiden dan Wakil Presiden untuk melaporkan laporan pertanggungjawan setiap akhir jabatan tanpa harus diprovokasi oleh ancaman pemakzulan Presiden. Penataan ini ditujukan untuk memperkuat sistem *checks and balances* dalam struktur ketetanegaraan Indonesia.

Penyelenggaraan kenegaraan dalam hal ini hubungan Presiden dan Wakil Presiden perlu memperhatikan dan mempertimbangkan unsur nilai dan etika dalam kenegaraan dan pemerintahan. Karena nilai dan etika dalam kenegaraan dan pemerintahan tidak mungkin dipisahkan dengan orang, jabatan (tanggung jawab), dan etika itu sendiri.[354]

Etika pemerintahan merupakan bagian penting dalam membentuk pemerintahan yang baik dan bertanggung jawab. Untuk membentuk pemerintahan yang baik dan bertanggung jawab salah satunya dibuktikan dengan kinerja yang nyata, konkret dalam mencapai tujuan negara. Tujuan negara dapat lebih cepat tercapai manakala masing-masing jabatan yang diisi oleh pejabat melaksanakan kewenangannya masing-masing yang diberikan oleh hukum.[355] Salah satu cara agar pertanggungjawaban Presiden bisa terealisasi yaitu dengan melakukan

---

[353] Lihat Pasal 73 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
[354] Nurus Zaman, *Rekonstruksi Kekuasaan Wakil Presiden dalam Sistem Pemerintahan di Indonesia Paradigma Baru Upaya Mempercepat Tujuan Negara*, (Bandung: PT. Refika Aditama, 2018), hlm. 140.
[355] *Ibid*.

pengaturan pembagian kekuasaan dengan Wakil Presiden. Formulasi pengaturan terkait dengan kekuasaan atau kewenangan Wakil Presiden secara terpisah dengan kekuasaan Presiden harus dilatarbelakangi dan berangkat dari pemikiran terciptanya nilai kemaslahatan bagi bangsa dan negara, di samping percepatan pencapaian tujuan dan cita-cita negara.[356] Membebaskan Wakil Presiden dari suatu sistem pertanggungjawaban adalah menyalahi prinsip pemerintahan negara demokrasi.[357]

Dalam UUD 1945, selain bentuk kekuasaannya, juga tidak ditemukan kemana dan apa saja yang dipertanggungjawabkan oleh Wakil Presiden dalam menjalankan tugas kenegaraan atau pemerintahan yang telah mendapat limpahan kekuasaan dari Presiden. Melalui pengaturan yang jelas apa yang menjadi tanggung jawab kekuasaan Wakil Presiden, maka keberaaan Wakil Presiden tidak semata-mata menjadi "ban serep" atau jabatan seremonial belaka.[358] Kebergantungan kekuasaan atau kewenangan Wakil Presiden dari Presiden dapat berpotensi menghambat pencapaian tujuan negara yang sudah digariskan dalam UUD 1945. Hal ini karena sebagaiWakil Presiden ia akan melakukan bagian kekuasaan atau kewenangan kenegaraan atau pemerintahan setelah mendapat mandat dari Presiden.[359] Meskipun konstruksi politik hukum dalam UUD 1945 terkait dengan jabatan Wakil Presiden sebagai pembantu Presiden tidak sama dengan konstruksi terkait dengan kepala daerah, baik sebagai Gubernur, Bupati,

---

[356] I*bid*.
[357] Lutfil Ansori, " Pertanggungjawaban Wakil Presiden menurut Sistem Pemerintahan Indonesia (Studi Pertanggungjawaban Wakil Presiden Pasca Perubahan UUD 1945), *Jurnal Yuridis*, Vol. 1, No.1, Juni 2014, hlm. 36.
[358] Nurus Zaman, *Rekonstruksi Kekuasaan*…, *Op.Cit.*, hlm. 135.
[359] *Ibid*.

maupun Walikota. Ketentuan Pasal 8ayat (4) UUD 1945 mengenai Gubernur, Bupati, dan Walikota sebagai landasan nilai demokrasi pemimpin di daerah yang ditindaklanjuti oleh Undang-Undnag. Sebaliknya, dalam hal jabatan Wakil Presiden sebagai Pembantu Presiden sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 4 ayat (2) UUD 1945, tidak sampai ditindaklanjuti oleh Undang-Undang.[360]

4. Urgensi Pertanggungjawaban dalam Islam

Dalam ajaran Islam, kekuasaan mutlak hanya milik Allah SWT semata-mata seperti disebutkan dalam QS: Al Hadid – Surah 57 ayat 5 " Kepunyaan Allah-lah kerajaan langit dan bumi. Dan kepada Allah-lah segala urusan dikembalikan", juga dalam QS: Al Mulk – Surah 67 ayat 1 disebutkan; "Maha suci Allah yang di tangan-Nyalah segala kerajaan, dan dia Maha Kuasa atas sesuatu". Keyakinan terhadap Allah sebagai sumber segala sesuatu, termasuk kekuasaan dan kedaulatan, merupakan fundamen utama yang diperlukan untuk menancapkan bangunan masyarakat Islam dan bangunan negara dan pemerintahan.[361] Dalam QS. Al Zalzalah Surah 99 ayat 7-8 yang artinya, "Barangsiapa yang mengerjakan kebaikan seberat *dzarrah* niscaya ia akan melihat balasannya, sebaliknya barang siapa yang mengerjakan kejahatan sebesar *dzarrah* pun juga akan melihat balasannya. Ayat tersebut selain menekankan asas persamaan hak, juga menetapkan tanggung jawab individu atas perbuatan masing-masing dalam perbuatan atau tindak pidana.[362] Dari ketentuan hukum

---

[360] *Ibid*., hlm. 143.
[361] Ridwan, *Fiqih Politik, Gagasan, Harapan dan Kenyataan*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2007), hlm. 15.
[362] Muhammad Alim, *Asas-Asas Negara Hukum Modern dalam Islam Kajian Komprehensif Islam dan Ketatanegaraan*, (Yogyakarta: LKiS, 2010), hlm. 347-348.

Islam, dalam tanggung jawab pidana yang individual sifatnya itu, maka ajaran Islam tidak mengenal "dosa warisan" yang menganggap bahwa pelanggaran Nabi Adam As dan istrinya Hawa, sebagai kakek dan nenek moyang manusia, ketika dikeluarkan dari surga (taman nan indah) karena melanggar larangan mendekati suatu pohon akan diwarisi oleh semua manusia sebagai anak cucunya.[363]

Secara literal, khalifah berasal dari *kholfun* yang berarti pihak yang berada di belakang atau yang datang belakangan. Kata ini sering diterjemahkan dengan pengganti. Hal ini dapat diterima karena biasanya pihak pengganti itu berada di belakang pihak yang digantikan. Manusia sering disebut sebagai khalifah di bumi mengandung makna *majazi* atau kiasan yaitu berkedudukan sebagai pengganti Allah di bumi yang mempunyai kewajiban mengatur, mengolah, dan memakmurkan bumi untuk kepentingan dan kemakmuran manusia. Adapun secara hakiki, kedudukan Allah tidak mungkin dapat digantikan.[364] Di dalam kata khalifah itu tersirat adanya amanah, yakni amanah dari pihak yang digantikan, yang mengharuskan adanya pertanggungjawaban kepada pemberi amanah. Pada kata amanah, yang secara umum mengandung arti segala sesuatu dipercayakan kepada manusia berupa hak-hak pihak lain, baik Allah maupun hak manusia, tersirat adanya keterlibatan dua pihak atau lebih yaitu pemberi amanah dan pemikul amanah. Ketika seseorang menerima kepemimpinan atau diangkat menjadi penguasa, ia di satu sisi berkedudkan sebagai wakil manusia yang menerima amanah untuk mengatur, mengendalikan, dan melayani kepentingan

[363] *Ibid*., hlm. 349.
[364] *Ibid*., hlm. 17.

orang banyak, dan di sisi lain, ia menjalankan amanah Allah.[365] Dalam hal ini, ia memikul dua amanah yang harus mempertanggungjawabkan kepada dua pemberi amanah yaitu umat dan Allah. Dalam QS. An Nisaa - Surah 4 ayat 58 disebutkan:

" Sesunguhnya Alah menyuruh kamu menyampaikan amanah kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat."

Dalam Surat Al Mudatstsir ayat 38 dinyatakan, " tiap-tiap diri bertanggung jawab atas apa yang telah diperbuatnya".

Menurut Ibnu Taimiyah, ayat tersebut berkaitan dengan penguasa atau pemerintah yang memiliki kewajiban menyampaikan amanah kepada yang berhak dan menetapkan hukum dengan adil.[366] Berkenaan dengan kekhalifahan, menurut Syaukat Hussain, di dalamnya mencakup lima hal, yaitu sebagai berikut:

(1) Manusia hanyalah bertindak sebagai pengelola (administrator) dan manusia tidak memegang posisi ini menurut haknya sendiri;

(2) Manusia harus mengelola sesuai dengan arahan-arahan yang diberikan Allah SWT;

(3) Selama menjalankan kekuasaan-kekuasaan ini, manusia harus juga memenuhi tujuan dan maksud Allah;

(4) Manusia harus menjalankan kekuasaan ini dengan batas-batas yang telah digariskan Allah;

---

[365] *Ibid*.
[366] Ibnu Taimiyah, *Siyasah Syar'iyah, Etika Politik Islam*, (Surabaya: Risalah Gusti, 1995), hlm. 4.

(5) Siapapun yang memegang kekuasaan, dia harus bertanggungjawab atas segala tindakan yang diambil.[367] Dari berbagai pendapat Ahli di atas, dapat disimpulkan bahwa manusia sebagai khalifah di bumi akan dimintai pertanggungjawabannya oleh umat dan kepada penciptanya.

Setiap pemegang amanah atau pemimpin mempunyai kewajiban untuk menyampakan amanah yang dipikulnya, karena setiap pemimpin akan ditanya tentang kepemimpinannya. Dalam Hadits Nabi disebutkan bahwa, " Setiap kamu adalah pemimpin, dan setiap masing-masing akan dimintai pertanggungjawaban terhadap kepemimpinannya. Seorang imam yang memimpin suatu umat akan dimintai pula pertanggungjawabanya".[368]

5. **Urgensi Pertanggungjawaban Presiden dan Wakil Presiden dalam Negara Hukum**

Sebuah adagium mengatakan "*Geen macht zonder veraantwoordelijkheid*" (tidak ada kekuasaan tanpa pertanggungjawaban). Adagium tersebut menyiratkan adanya kekuasaan yang lebih besar, tertinggi, mutlak, utuh, dan asli yang menurunkan kekuasaan terhadap kekuasaan lainnya. Seiring dengan perkembangan gagasan Pemerintahan demokrasi, ide-ide tentang kekuasaan tertinggi dalam menyelenggarakan kekuasaan berada di tangan rakyat yang diistilahkan dengan kedaulatan rakyat, kemudian berusaha diwujudkan melalui bangunan sistem ketatanegaraan. Prinsip-prinsip tersebut

[367] Syekh Saukat Hussain, *Hak Azasi Manusia dalam Islam*, (Jakarta: Gema Insani Press, 1996), hlm. 12
[368] RIdwan, *Fiqih Politik*…, *Op. cit.,* hlm. 20.

meresapkan gagasan bahwa tidak satu pun kekuasaan lembaga negara tanpa pertanggungjawaban.[369]

Selama ini, MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat dan pelaksana kedaulatan rakyat menjadi tempat untuk bermusyawarah dan tempat meminta pertanggungjawaban Presiden. Kelembagaan MPR sebagai "rumah rakyat " tak lepas dari "kehendak luhur" *Founding Fathers* yang menginginkan tradisi asli indonesia agar terus dipertahankan oleh masyarakat Indonesia dan disesuaikan seiring dengan susunan negara-negara bangsa dan sistem demokrasi modern.[370]

Demokrasi yang sesuai dengan tradisi asli bangsa Indonesia adalah demokrasi dengan keadilan sosial, yakni suatu demokrasi yang berdasar pada faham kolektivisme yang terwujud dalam sistem permusyawaratan dan perwakilan. Konsep ini diiungkapkan dalam prinsip ke-4 Pancasila yang berbunyi: "Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan." [371] Ketentuan sila keempat tersebut merupakan sikap hidup bangsa untuk senantiasa menyelenggarakan negara di atas kepentingan rakyat tanpa melihat latar belakang suku, agama, ras dan golongan, melainkan semua untuk semua atau negara gotong royong. M. Yamin mengemukakan prinsip yang mendasari permusyawaratan itu ialah Peri Kerakyatan, yang terdiri dari: a. Permusyawaratan: Dengan mengutip surat Asyyura ayat 38

[369] Firdaus, *Gagasan Pertanggungjawaban Presiden dalam Negara Hukum Demokrasi*, Cetakan I (Bandung: Yrama Widya, 2007), hlm. 142.
[370] Aidul Fitriciada Azhari, *Rekonstruksi Tradisi Bernegara dalam UUD 1945*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2014), hlm. 67-68.
[371] *Ibid*.

yang artinya: "Dan bagi orang-orang yang beriman, mematuhi seruan Tuhan-Nya dan mendirikan sholat, sedangkan urusan mereka diputuskan dengan musyawarah antara mereka, dan mereka menafkahkan sebagian rezeki yang Kami berikan kepada mereka". Demikian juga prinsip musyawarah ini diterapkan sesudah zaman Nabi yang pada dasarnya ialah bersatu untuk mufakat, menurut adat perpaduan adat dengan perintah agama. Dalam konteks ini, nampak bahwa musyawarah untuk Indonesia yang dimaksudkan oleh M. Yamin adalah musyawarah yang bersumber dari hukum Islam dan hukum adat; b) Perwakilan; Dasar Adat yang mengharuskan perwakilan sebagai dasar abadi dari Tata Negara dan c). Kebijaksanaan. Rasionalisme; perubahan dalam adat dan masyarakat, keinginan penyerahan, rasionalisme sebagai dinamik masyarakat.[372] Bermusyawarah untuk menyelesaikan persoalan negara tentu patut untuk diapresiasi di tengah gempuran paham individualisme yang tidak sejalan dengan kebudayaan masyarakat Indonesia.

Penyampaian laporan/Pertanggungjawaban Presiden/Mandataris MPR merupakan suatu tradisi yang dimulai ketika Jenderal Soeharto selaku Pengemban Ketetapan MPR No. IX/MPRS/1966 pada tanggal 7 Maret 1967 memberikan Laporan Pelaksanaan Tugasnya dalam Rapat Paripurna SITI MPRS 1967. Kemudian hal ini dilanjutkan dalam SIUM MPRS 1968 dan SIUM MPR 1973, 1978, dan 1983.[373] Pemberian laporan pertanggungjawaban ini didasarkan ketentuan UUD 1945 yang

[372] Samsul Wahidin, *MPR RI Dari Masa Ke Masa* (Jakarta: Bina Aksara, 1986), hlm. 69-71.
[373] A.S.S Tambunan, *MPR Perkembangan dan Pertumbuhannya: Suatu Pengamatan dan Analisis* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1991), hlm. 149.

menyatakan bahwa Presiden yang diangkat oleh MPR, tunduk dan bertanggungjawab kepada MPR. Dalam hukum tata Negara dikenal dua jenis tanggung jawab, yaitu tanggung jawab dalam arti sempit dan dalam arti luas.[374] Dinamakan tanggung jawab dalam arti sempit karena tanpa sanksi, sedangkan yang dalam arti luas karena disertai sanksi. Contohnya ketentuan Pasal 118 ayat (2) Konstitusi RIS 1949 yang bunyinya sama dengan ketentuan Pasal 83 ayat (2) UUDS 1950.

"(2) Menteri-menteri bertanggung jawab atas seluruh kebijaksanaan pemerintah, baik bersama-sama untuk seluruhnya, maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri-sendiri."

Namun, pengertiannya berbeda akibat sistem yang dianut oleh Konstitusi RIS system (*fixed executive*) dan yang dianut oleh UUDS 1950 (sstem parlementer). Pertanggungjawaban dalam Pasal 118 tadi dalam arti sempit, karena menteri-menteri tidak dapat dipaksa mundur atau meletakkan jabatan jika pertanggungjawabannya tidak diterima. Sebaliknya di bawah naungan UUDS 1950 , jika kebijaksanaan seorang menteri ditolak maka dia harus meletakkan jabatannya. Begitu juga halnya Presiden di bawah UUD 1945. Kalau MPR tidak menerima laporan pertanggungjawaban Presiden, jika hal itu terjadi dalam SITI (Sidang Istimewa) MPR, maka Presiden diberhentikan dari jabatannya

[374] *Ibid*.

dan jika hal itu terjadi dalam SIUM MPR maka baginya tertutup kemungkinan untuk dapat dicalonkan kembali menjadi Presiden.[375]

Menurut ASS Tambunan, masalah pertanggungjawaban Presiden ini juga sempat mengundang perdebatan ramai. Inti persoalannya adalah kepada MPR yang manakah Presiden harus memberikan pertanggungjawaban? Yang menyebabkan timbulnya persoalan adalah rumusan Pasal 110 Peraturan Tata Tertib MPR (Ketetapan MPR No. I/MPR/1973 yang berbunyi:

'Pelaksanaan Garis-Garis Besar Haluan Negara dipertanggungjawabkan oleh Presiden/Mandataris kepada Majelis pada akhir masa jabatannya, kecuali apabila Dewan Perwakilan Rakyat meinta Persidangan Istimewa."

Aapakah akhir masa jabatan itu masa jabatan MPR atau masa jabatan Presiden? Yang mempersoalkan rumusan Pasal 110 ini berpendapat bahwa yang pertamalah yang benar: Presiden memberikan pertanggungjawabannya pada akhir masa jabatan MPR.[376] Dalam BP-MPR 1978 hal inipun dpersoalkan oleh Fraksi Persatuan Pembangunan (FPP). Kemudian BP-MPR 1978 menyempurnakan perumusannya seperti bunyi Pasal 111.[377]

---

[375] *Ibid*., hlm. 150.
[376] Ibid. Lihat juga Harmaily Ibrahim, *Majelis Permusyawaratan Rakyat, Suatu Tinjauan dari Sudut Hukum Tata Negara* (Jakarta: Penerbit Sinar Bakti, 1978), hlm. 32.
[377] Ketetapan MPR No. I/MPR/1978 yang kemudian disempurnakan oleh Ketetapan MPR No. I/MPR/1983

(1) Untuk menerima Laporan Pertanggungjawaban Presiden/Mandataris Majelis tentang pelaksanaan garis-garis besar daripada haluan negara, diadakan Rapat Paripurna Majelis.

(2) Dalam Rapat Paripurna Majelis untuk Laporan/Pertanggungjawaban Presiden/Mandataris, Presiden/Mandataris dapat menggunakan hak jawabnya atas Pemandangan Umum Fraksi.

(3) Dalam hal laporan/Pertanggungjawaban diberikan dalam Sidang Istimewa Majelis yang diminta oleh Dewan Perwakilan Rakyat, apabila Majelis menilai bahwa Laporan Pertanggungjawaban masih kurang lengkap, atas permintaan Majelis, Presiden/Mandataris melengkapinya.

Dalam rumusan Pasal 111 yang baru ini tidak lagi terdapat kata-kata pada "akhir masa jabatannya". Rumusan baru itu secara jelas menggambarkan bahwa Laporan/Pertanggungjawaban Presiden /Mandataris diberikan dalam SIUM MPR atau dalam SITI MPR. Kalau dalam SIUM MPR berarti pada awal masa jabatan MPR yang baru, dan apabila dalam SITI MPR berarti bahwa pertanggungjawaban diberikan dalam masa jabatan MPR yang lama. Kemngkinan pihak yang mempersoalkan masalah ini terpengaruh oleh tulisan Abdul Kadir Besar, SH yang dbuat pada tahun 1968 yang antara lain juga menyinggung masalah pertanggungjawaban Presiden kepada MPR.[378] Pada waktu itu Abdulkadir Besar,SH sedang berusaha mencari pokok-pokok pikiran untuk dijadikan dasar penyusunan Peraturan Tata Tertib MPRS.

[378] A.S.S Tambunan, *MPR Perkembangan dan*…, *op. cit.,* hlm. 151.

Mengenai masalah pertanggungjawaban Presiden kepada MPR dihubungkan dengan jawaban Prof. Supomo di BPUPK terhadap usul Mohammad Yamin. Jawaban itu ialah:

"Kita memakai sistem sendiri seperti dikatakan oeh tuan Sukiman: sistem itu ialah bahwa Kepala Negara tidak bertanggungjawab sepenuhnya kepada Majelis Perwakilan Rakyat, akan tetapi bertanggungjawab sepenuhnya kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat yang tiap-tiap 5 tahun bersidang , dan pada waktu itu sudah tentu akan terang apakah haluan yang dijalankan oleh Pemerintah disetujui atau tidak oleh Majelis Perwakilan Rakyat."

Menurut Abdul Kadir Besar, system yang disebut Prof. Sopomo itu oleh SIUM MPRS 1966 telah dituangkan menjadi ketentuan normative dalam Ketetapan MPR No. XVI/MPRS/1966 tentang Pengertan Mandataris MPR(S).Yang dimaksud adalah ayat (3) yang berbunyi: "Mandataris MPRS memberikan laporan pertanggungjawaban mengenai pelaksanaan putusan-putusan MPRS"[379].

Dengan melakukan penafsiran historis, Abdul Kadir Besar berkesimpulan bahwa sesungguhnya MPR itu sedikit-sedikitnya bersidang 2 kali dalam lima tahun. Sidang pertama untuk menetapkan GBHN dan memilih Presiden dan Wakil Presiden; dan Sidang kedua pada akhir masa kerja MPR untuk menerima pertanggungjawaban Presiden tersebut. Pasal 2 ayat (2) UUD 1945 menyatakan: … ",

[379] *Ibid*.

bersidang sedikit-dikitnya sekali dalam lima tahun…", namun karena dinyatakan sedikit-dikitnya" lebih-lebih dalam Penjelasan UUD 1945 dinyatakan: " Badan yang akan besar jumlahnya bersidang sedikit-dikitnya sekali dalam 5 tahun, tentu boleh bersidang lebih dari sekali dengan mengadakan persidangan istimewa" maka penyelenggaraan siding umum pada akhir masa kerja MPR tersebut tercakup dalam pengertian Penjelasan UUD 1945 tersebut.

Menurut Rully Chairul Azwar, perlu ada sejumlah penyempurnaan system ketatanegaraan semisal pemberian kembali kewenangan MPR untuk menyusun pokok-pokok haluan Negara sabagai "pagar" bagi penyelenggara Negara agar perkembangan politik tidak memperbesar kesenjangan ekonomi dan dikuasai pemodal atau agar system politik lebih tertata supaya tidak terjerumus pada liberalisme dan pragmatisme politik.[380]

Strong menyebut sistem pemerintahan Amerika Serikat sebagai eksekutif nonparlementer yang paling sempurna atau biasa disebut sistem pemerintahan presidensiil.[381] Ciri utama yang mendasar bagi eksekutif nonparlementer bagi Amerika Serikat terletak pada kedudukan Presiden yang dalam waktu yang sama dipilih langsung oleh rakyat (*popular elected*) dan merupakan eksekutif yang sebenarnya (*real executive*). Ciri-ciri sistem pemerintahan Amerika Serikat

[380] Rully Chairul Azwar,"Kedaulatan Rakyat dan Sosio-Demokrasi" makalah disampaikan dalam acara *Focus Group Discussion* kerjasama Lembaga Pengkajian MPR RI dengan Universitas Islam Indonesia, Rabu, 11 Mei 2016, hlm. 18.
[381] C.F Strong,*Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk*, Cetakan III, (Bandung: Nusamedia), 2010, hlm. 358.

mendeskripsikan bahwa Kepala Negara (*nominal executive*) dan Kepala Pemerintah (*real executive*) berada di tangan seorang Presiden. Presiden dipilih oleh rakyat secara langsung melalui lembaga elektoral (*electoral college*). Proses tersebut berdampak pada tidak adanya pertanggungjawaban Presiden kepada parlemen, melainkan bertanggungjawab langsung kepada rakyat yang telah memilihnya. Sehingga parlemen tidak dapat menjatuhkan Presiden karena kebijakannya bertentangan dengan keinginan parlemen. Bentuk pemerintahan pasca reformasi yang ingin memperkuat sistem presidensiil namun mengabaikan pertanggungjawaban Presiden bertentangan dengan prinsip demokrasi. Presiden tidak dapat dipantau kinerjanya dalam mengatur kekuasaan eksekutif. Lagipula , ketiadaan instrumen hukum yang dijadikan sebagai bahan pertanggungjawaban Presiden sudah tidak ada lagi pengaturannya dalam peraturan perundang-undangan. Pengaturan mekanisme pertanggungjawaban Presiden dalam Ketetapan MPR tidaklah tepat.[382] Karena lembaga yang terlibat dalam pemeriksaan di Sidang Istimewa melibatkan lembaga negara yang lain seperti Presiden, DPR, dan MK. DPR dapat membentuk panitia khusus atau komisi tetap DPR untuk menyelidiki pelanggaran haluan negara oleh Presiden atau langsung saja memberikan peringatan memorandum kepada Presiden.

[382] Lihat Pasal 3 Ketetapan MPR RI Nomor VII/MPR/1999 Tentang Pengangkatan Presiden Republik Indonesia yang menyatakan bahwa, "Presiden Republik indonesia melaporkan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan negara menurut Undang-Undang Dasar 1945 dan garis-garis besar daripada haluan negara dalam Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dan mempertanggungjawabkan dalam Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia pada akhir masa jabatannya.

B. Implikasi Perubahan Pengaturan Sistem Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden terhadap Pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden

1. Sidang Tahunan sebagai Konvensi Ketatanegaraan

Rapat konsultasi antara pimpinan lembaga-lembaga negara yakni MPR, Presiden, DPR, DPD, BPK, MK, KY yang digelar di Istana Kepresidenan Bogor, Kota Bogor, Jawa Barat, Rabu 5 Agustus 2015, akhirnya sepakat memutuskan penyelenggaraan Sidang Tahunan MPR dengan agenda laporan kinerja lembaga-lembaga negara dilaksanakan maraton satu hari penuh pada tanggal 14 Agustus 2015.[383]

Sidang Tahunan merupakan konvensi ketatanegaraan. Sedangkan Ahmad Hamid menegaskan perlunya mencari landasan hukum yang tepat bagi Sidang Tahunan MPR 2015.[384] Pelaksanaan sidang tahunan, lanjut Basarah, adalah perintah Tata Tertib MPR Tahun 2014 dimana menurut tatib tersebut khususnya Pasal 155 ayat 1, 2,3 dan 4, mewajibkan MPR RI menyelenggarakan Sidang Tahunan MPR RI dengan agenda laporan kinerja lembaga-lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD kepada rakyat melalui Sidang Tahunan MPR.[385]

Sidang Tahunan MPR 2015 bukan merupakan forum pertanggungjawaban lembaga-lembaga tinggi negara terhadap MPR, melainkan sebagai media formal ketatasnegaraan di mana lembaga tinggi negara melalui presiden selaku kepala

---

[383] https://www.viva.co.id/arsip/658341-sidang-tahunan-adalah-perintah-tatib-mpr, diakses tanggal 11 April 2019, pukul 14.25 WIB.
[384] https://www.antaranews.com/berita/512421/sidang-tahunan-mpr-perlu-landasan-hukum-yang-tepat, diakses tanggal 4 Maret 2019, pukul 10.15 WIB.
[385] https://www.viva.co.id/arsip/658341-sidang-tahunan-adalah-perintah-tatib-mpr, diakses tanggal 11 April 2019, pukul 14.25 WIB.

negara menyampaikan laporan kinerjanya kepada rakyat sebagai pemilik kedaulatan. [386] Perbedaan mendasar ini membawa konsekuensi hukum ketatanegaraan yang juga berbeda. *Pertama*, Sidang Tahunan MPR 2015 adalah semata-mata forum formal untuk penyampaian laporan kinerja lembaga lembaga tinggi negara sebagai wujud pertanggungjawaban kepada rakyat. Sidang Tahunan MPR memberikan media formal prosedural bagi transparansi dan akuntabilitas lembagalembaga tinggi negara. *Kedua*, Sidang Tahunan MPR ini tidak akan mengambil keputusan terkait laporan kinerja lembaga-lembaga tinggi negara yang akan disampaikan oleh presiden selaku kepala negara. Bahkan, dalam rangka menjaga hubungan antarlembaga tinggi negara, dalam forum Sidang Tahunan MPR ini juga tidak terdapat pertanyaan, apalagi interupsi, dari anggota MPR. Hal ini untuk menjaga agar eksistensi Sidang Tahunan MPR tidak mengubah konstruksi kelembagaan negara yang artinya sama dengan mengubah UUD 1945. Sebagai konvensi ketatanegaraan baru, tentu Sidang Tahunan MPR harus didayagunakan bagi kinerja lembaga-lembaga tinggi negara dan sekaligus peningkatan kualitas demokrasi melalui transparansi, akuntabilitas dan partisipasi publik. Hal ini setidaknya bergantung kepada tiga faktor utama.[387]

Pertama, adalah substansi pidato laporan kinerja sudah seharusnya menyampaikan kinerja pelaksanaan kewenangan konstitusional lembaga-lembaga

[386] Janedjri M. Gaffar, "Sidang Tahunan MPR 2015", https://nasional.sindonews.com/read/1030328/18/sidang-tahunan-mpr-2015-1438915322, diakses tanggal 4 Maret 2019, pukul 10.15 WIB.
[387] Janedjri M. Gaffar, "Sidang Tahunan MPR 2015", https://nasional.sindonews.com/read/1030328/18/sidang-tahunan-mpr-2015-1438915322, diakses tanggal 4 Maret 2019, pukul 10.15 WIB.

tinggi negara disertai dengan permasalahan dan tantangan yang dihadapi oleh setiap lembaga tinggi negara.

Kedua, setelah disampaikan dalam forum Sidang Tahunan MPR tidak dengan sendirinya laporan kinerja lembagalembaga tinggi negara sampai kepada rakyat. Karena itu, diperlukan peran media massa secara aktif dan proaktif mengangkat hal-hal penting dan menarik untuk disajikan kepada masyarakat sehingga laporan kinerja lembaga-lembaga tinggi negara dapat dibaca secara kritis oleh masyarakat. *Ketiga*, respons masyarakat yang dapat diwakili oleh kelompok-kelompok kritis harus diberi tempat oleh media dan diperhatikan oleh setiap lembaga tinggi negara untuk perbaikan dan peningkatan kinerja. Karena itu, yang amat penting bagi lembaga tinggi negara bukan hanya menyiapkan naskah pidato laporan kinerja sebaik-baiknya, tetapi juga mencermati dan menyerap umpan balik kritis dari masyarakat. [388]

Hanya dengan demikian forum Sidang Tahunan MPR benar-benar memberikan manfaat bagi peningkatan kualitas demokrasi, sekaligus menjadi dasar untuk mempertahankan Sidang Tahunan MPR sebagai konvensi ketatanegaraan di tahun-tahun selanjutnya. Sekretaris Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat (Sekjen MPR) Maruf Cahyono meluruskan kesalahpahaman sebagian masyarakat yang menilai bahwa Sidang Tahunan merupakan sidang untuk meminta pertanggungjawaban presiden. Dalam sidang tahunan nanti presiden mereview kinerja selama satu tahun pemerintahan dan itu bukan pertanggungjawaban.[389]

---

[388] *Ibid*.

[389] http://www.koran-jakarta.com/sidang-tahunan-jadi-forum-laporan-kinerja-pemerintah/, diakses tanggal 21 April 2019, pukul 14.45 WIB.

Sidang Tahunan MPR tersebut merupakan bentuk laporan kinerja Pemerintah/Presiden kepada rakyat melalui wakil-wakilnya di MPR bagaimana kinerja pemerintah setiap tahun akan direncanakan dan dilaksanakan maupun capaian-capaian apa yang telah dilakukan dan yang akan dilakukan, sehingga rakyat mengetahui kinerja pemerintah apalagi kegiatan tersebut disiarkan secara langsung secara nasional oleh media elektronik.[390]

Semua organisasi, yang besar maupun yang kecil, organisasi sosial, partai politik, maupun organisasi mahasiswa selalu menyampaikan *progress report* atau laporan pertanggungjawaban selama memimpin. Pemikiran sidang tahunan dalam rangka mengontrol kinerja lembaga negara diatur dalam Pasal 49 ayat (2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Ketetapan MPR No.VIII/MPR/2000 tentang Laporan Tahunan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara pada Sidang Tahunan MPR Republik Indonesia tahun 2000.

Sidang Tahunan MPR 2015 dipahami sebagai pola pertanggungjawaban untuk penyampaian laporan kinerja lembaga-lembaga negara (*progress report*) termasuk kinerja Presiden sebagai bentuk transparansi dan wujud pertanggungjawaban kepada rakyat. Secara materiil pola pertanggungjawaban yang diberikan Presiden pada setiap tahun berisi laporan kinerja lembaga-lembaga negara utama, termasuk Presiden sebagai bentuk transparansi dan wujud pertanggungjawabannya kepada rakyat.[391] Laporan kinerja (*progress report*) Presiden menjadi hal yang utama

[390] Badan Pengkajian MPR RI, Bagian 2: *Kajian Akademik.... Op.Cit.*, hlm. 58.
[391] Siti Rodhiyah Dwi Istinah, Pola Ideal Pertanggungjawaban Presiden dalam Mewujudkan Demokrasi Ekonomi menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

karena dalam semi presidensiil, Presiden yang menyelenggarakan pemerintahan dan Presiden pula dibebani tanggung jawab yang besar. Pertanggungjawaban Presiden kepada rakyat harus didasarkan pada prinsip akuntabilitas, transparansi dengan menunjukkan cara kerja yang partisipatoris. Dalam hal pengaturan sidang bersama antara DPR dan DPD (*join sesion*) juga sudah tidak relevan karena telah ada agenda Sidang Tahunan, yang dengan sendirinya akan memberikan posisi dan kedudukan pada lembaga MPR, sebagai lembaga yang bermusyawarah semua unsur-unsur yang ada dalam masyakarat.[392] Untuk membangun pola ideal pertanggungjawaban Presiden dalam mewujudkan demokrasi ekonomi menurut UUD 1945 pada era reformasi ini menjadi penting untuk digagas kembali sebagai pola baru yang sesuai dengan sistem ketatanegaraan baru yang diagendakan dalam amandemen kelima yang akan datang. Perlu dilakukan beberapa perubahan materi muatan dalam UUD 1945 antara lain dengan melakukan rekonstruksi kelembagaan dan kewenangan MPR dalam UUD 1945, dilakukan reformulasi haluan negara dalam perencanaan pembangunan dan pilihan ideal sistem pemerintahan dalam UUD 1945.[393]

Penulis berpendapat bahwa agenda pertanggungjawaban Presiden dalam kondisi normal perlu diagendakan dalam forum Sidang MPR khusus untuk mempertanggungjawabkan kinerja 5 tahun pemerintahannya perlu diatur di dalam UUD NRI Tahun 1945, juga dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Jika hanya didasarkan pada konvensi ketatanegaraan seperti Sidang Tahunan

---

Pada Era Reformasi, *Disertasi*, Program Doktor (S3) Ilmu Hukum Sekolah Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2019, hlm. 489.

[392] *Ibid.*, hlm. 490.

[393] *Ibid*., hlm. 491.

maka dasar hukumnya menjadi lemah. Argumentasi tersebut tidak lepas dari fakta kedudukan hukum konvensi ketatanegaraan di negara asalnya sendiri, Inggris, yaitu kebiasaan ketatanegaraan (konvensi) tidak digolongkan sebagai hukum melainkan sebagai etika. [394] Alasannya karena tidak dapat ditegakkan melalui pengadilan.[395] Hal itu sehubungan dengan sifatnya yang tidak tertulis dan dapat "dikalahkan" oleh norma-norma hukum tertulis.[396] Padahal sudah jelas Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 mengatur bahwa Indonesia adalah Negara hukum. [397] Pengertian "negara hukum"dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 tersebut haruslah dimaknai identic dengan yang tertulis dalam Penjelasan UUD 1945, yakni sebagai suatu *rechtsstaat* atau suatu negara yang berdasar atas hukum, atau suatu negara yang diperintah oleh hukum (*a state based on law, a state governed by law),* jadi bukan Negara yang hanya terdiri atas hukum saja.[398] Hal tersebut berdampak pada tidak ada suatu perbuatan pun yang dilakukan oleh siapapun baik perseorangan, kelompok ataupun lembaga di dalam Negara yang tidak dapat dimintai pertanggungjawaban secara hukum di Indonesia. Terhadap pemerintah, Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, mengamanatkan bahwa kekuasaan pemerintahan dipegang oleh Presiden dan dijalankan sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. [399]

---

[394] Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia (Satu Kajian Teoritik)*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), hlm. 39.
[395] *Ibid*.
[396] A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden…, Op. cit.,* hlm.362.
[397] Lihat pendapat berbeda (*Dissenting Opinion*) Maria Farida Indrati pada Putusan MK No.73/PUU-XII/2014 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
[398] *Ibid*.
[399] Lihat juga Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Sebagai suatu Negara yang berdasar atas hukum, seharusnya setiap langkah dan tindakan yang dilakukan oleh para penyelenggara Negara disesuaikan dengan hukum atau Undang-Undang yang telah ada, yang diharapkan dapat memberikan kepastian hukum dalam pelaksanaannya.[400]

Majelis Permusyawaratan Rakyat bekerjasama dengan *Center For the Study of Religion and Culture* (CSRC) Universitas Islam Negeri (UIN) Syarif Hidayatullah Jakarta mengadakan Survey Nasional yang objeknya studinya adalah tentang Kajian Ketatanegaraan dan Evaluasi Efektifitas Pemasyarakatan Empat Pilar oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. Survey ini berhasil mengungkap jawaban soal pandnagan masyarakat yang terpapar kajian sistem ketatanegaraan dan sosialisasi empat pilar mengenai sistem ketatenegaraan yang terdiri dari: Reformulai Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN; Penataan Kewenangan MPR; Penataan Kewenangan DPD; Penataan Kekuasaan Kehakiman; dan Revitalisasi dan Reaktualisasi Pancasila sebagai Dasar Negara, Ideologi Bangsa dan Negara, dan Sumber Hukum Nasional.[401]

Mengenai reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN, dari hasil survey didapat kesimpulan bahwa mayoritas publik menyambut positif wacana reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN. Sebanyak 81,5 persen responden menyatakan perlu reformulasi GBHN,

---

[400] LIhat pendapat berbeda (*Dissenting Opinion*) Maria Farida Indrati pada Putusan MK No.73/PUU-XII/2014 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

[401] Badan Pengkajian Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Ringkasan Laporan Badan Pengkajian MPR RI Tahun 2017*, (Jakarta, 2018), hlm. 65.

dan hanya 18,5 persen yang menjawab tidak perlu. Alasan yang paling dirasakan dan paling dekat dengan kepentingan masyarakat tentang perlunya reformulasi GBHN ialah karena saat ini pelaksanaan pembangunan nasional dianggap tidak berkesinambungan dan sistem perencanaan pembangunan yang ada tidak cukup memberikan peta arah dan haluan yang berkelanjutan bagi pembangunan nasional.[402]

Alasan lain yang muncul secara spontan dan genuin dari penilaian publik ialah diantaranya karena saat ini tidak diatur dengan jelas mekanisme pertanggungjawaban presiden dalam melaksanakan wewenang dan tugasnya terkait kebijakan perencanaan pembangunan yang di dalamnya termuat-salah satunya-visi, misi dan program Presiden termasuk janji politik yang disampaikan saat pemilu. Meskipun GBHN diidentikkan dengan Orde Baru, tetapi publik tidak alergi dengan GBHN. Sistem GBHN dianggap lebih terarah dan berkesinambungan serta lebih pasti jaminan pelaksanaannya karena disertai mekanisme pertanggungjawaban yang jelas. Proses perumusan GBHN juga dianggap lebih demokratis dan mencerminkan kedaulatan rakyat karena dirumuskan dan ditetapkan oleh MPR RI.[403] Terkait lembaga yang dianggap paling tepat merumuskan GBHN di sini adalah MPR. Mengenai bentuk hukum yang paling tepat bagi sistem perencanaan nasional model GBHN, mayoritas publik memandang TAP MPR adalah bentuk hukum yang paling tepat. Di antara alasannya, karena TAP MPR dalam urutan tata hukum di Indonesia berada di bawah UUD NRI Tahun 1945 dan di atas undang-undang. Adapun mengenai

[402] *Ibid*.
[403] *Ibid*.

konsekuensi hukum penerapan sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN, mayoritas publik menginginkan adanya jaminan agar GBHN benar-benar dilaksanakan oleh Presiden dan lembaga-lembaga negara lainnya. Sebanyak 90,8 persen publik setuju jika penerapan GBHN disertai sanksi hukum, dan hanya 9,2 persen yang tidak setuju.[404]

Sementara terkait mekanisme pengawasan terhadap pelaksanaan GBHN, publik memandang positif bila dilakukan oleh MPR RI. Jika kemudian ditemukan penyimpangan atau abai dengan ketentuan itu, maka MPR RI dapat meminta pertanggungjawaban presiden. Namun, sikap publik terbelah dalam menentukan bentuk sanksi yang tepat atas pelanggaran GBHN. Sebanyak 60,6 persen publik setuju sanksi itu tidak mengikat atau hanya berupa seruan moral saja. Namun ada sebanyak 31,0 persen yang menyatakan tidak setuju dan menginginkan sanksi lain. Ini artinya, jika reformulasi GBHN nantinya dilaksanakan, maka harus betul-betul mempertimbangkan bentuk sanksi hukum yang tepat; di satu sisi dapat menjamin pelaksanaan GBHN oleh presiden dan wakil presiden, namun di sisi lain tidak menjadi senjata politis MPR RI untuk menjatuhkan harkat, martabat, dan kedudukan presiden.[405]

2. Pengingkaran Putusan Mahkamah Konsitusi

Pada dasarnya mekanisme *impeachment* merupakan suatu prosedur istimewa yang mengatasi stabilnya posisi Presiden dalam sistem Presidensial. Karena kepala pemerintahannya tidak dapat dijatuhkan dengan mosi tidak percaya

[404] *Ibid.*, hlm. 66.
[405] *Ibid*.

Parlemen sebagaimana dalam sistem parlementer.[406] Wejangan mengenai pilihan sistem pemerintahan bahkan dilontarkan oleh *the Founding Fathers,* bahwa kita tidak bisa mengidentikkan diri untuk menyamai model sistem pemerintahan seperti yang berlaku di negara lain. Soekiman dalam Sidang BPUPK 29 Mei-1 Juni dan 10-17 Juli 1945 menyampaikan kesimpulannya bahwa sistem yang dianut oleh UUD 1945 adalah sistem yang berbeda dengan sistem yang dianut oleh undang-undang dasar beberapa negara terkemuka. UUD 1945 bersistem sendiri.[407] Pendapat Soepomo tidak jauh berbeda dengan pernyataan Soekiman yang secara tegas menyatakan bahwa sistem pemerintahan yang dibentuk oleh UUD 1945 berlainan dengan sistem presidensial seperti yang digunakan di Amerika Serikat, Filipina, dan Amerika Selatan serta berbeda pula dengan sistem kabinet (parlementer) yang digunakan di Inggris dan Prancis.[408] Persoalan pilihan sistem pemerintahan ini sangat disadari para tokoh pendiri bangsa, bahwa di masa depan perdebatan ini nantinya dapat "membayangi" kekuasaan penyelenggara negara.

Beberapa pengkaji hukum tata negara tidak satu suara dalam menyampaikan pendapat mengenai ciri sistem pemerintahan dalam UUD 1945. Sri Soemantri dalam pemaparannya menyatakan bahwa ciri sistem parlementer dalam UUD 1945 terletak pada ketentuan (1) Presiden dipilih dan diangkat oleh MPR; (2) Presiden adalah mandataris atau kuasa dari MPR; (3) MPR pemegang

---

[406] Nadir, "Dilematika Putusan Mahkamah Konstitusi vs Kekuatan Politik dalam Impeachment Presiden", *Jurnal Konstitusi* Volume 9, Nomor 2, Juni, 2012, hlm. 343.
[407] R.M.A.B. Kusuma, Lahirnya Undang-Undang Dasar..., *Op. cit.,* hlm. 388. Lihat Fitra Arsil, *Teori Sistem Pemerintahan Pergeseran Konsep dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan di Berbagai Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2017), hlm. 189.
[408] *Ibid*.

kekuasaan tertinggi; (4) Presiden tunduk dan bertanggung jawab kepada MPR; dan (5) presiden *untergeordnet* kepada MPR. Sri Soemantri meletakkan MPR sebagai badan legislatif sehingga lahir anggapan bahwa presiden sebagai badan eksekutif mendapat pengawasan langsung dari badan legislatif sehingga lahir anggapan bahwa presiden sebagai badan eksekutif mendapat pengawasan langsung dari badan legislatif, maka hal itu menunjukkan adanya segi parlementer dalam UUD 1945.[409] Sedangkan ciri sistem presidensial terlihat pada posisi Presiden sebagai kepala pemerintahan sekaligus kepala negara.[410] Menurut Sri Soemantri, tidak ada yang dominan di antara sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemerintahan parlementer dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.[411]

Moh. Mahfud MD menyebutkan bahwa ciri sistem presidensial yang terdapat dalam batang tubuh dan penjelasan UUD 1945, yaitu: (a) Pasal 4 ayat (1) yang menyebutkan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintah; (b) Pasal 17 ayat (1) dan (2) yang menyatakan bahwa Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara dan menteri-menteri tersebut diangkat dan diberhentikan oleh Presiden; (c) Dalam Penjelasan UUD 1945 terdapat kunci pokok yang menegaskan ciri sistem presidensial, yaitu dalam pokok pikiran keempat yang menyatakan bahwa Presiden ialah penyelenggara pemerintahan negara serta kekuasaan dan tanggung jawab ada di tangan Presiden. Selanjutnya ciri sistem presidensial terdapat dalam pokok pikiran keenam yang menyebutkan bahwa menteri negara ialah pembantu presiden. Menteri negara tidak bertanggung jawab

[409] Sri Soemantri, *Sistem-Sistem Pemerintahan Negara-Negara ASEAN*, (Bandung: Tarsito, 1976), hlm. 52-53.
[410] *Ibid*.
[411] *Ibid*.

kepada DPR. Presiden mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri itu tidak bertanggung jawab kepada DPR. Kedudukannya tidak tergantung daripada dewan, akan tetapi tergantung daripada Presiden.[412]

Selain ciri sistem presidensial, terdapat juga ciri sistem parlementer yang membuat sistem pemerintahan di UUD 1945 disebut menganut kuasi presidensial. Meskipun Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR dan DPR tidak dapat menjatuhkan Presiden tetapi Presiden bertanggung jawab kepada MPR; sedangkan anggota DPR itu seluruhnya merupakan anggota MPR. Pengaturan mengenai Presiden bertanggung jawab kepada MPR, dianggap Mahfud, sebenarnya secara tidak langsung Presiden bertanggung jawab pula kepada DPR yang merupakan anggota MPR itu.[413]

Namun, terdapat pula ahli yang memandang bahwa sebenarnya yang dirumuskan oleh para perumus UUD 1945 adalah sistem presidensial. Abdul Hamid Attamimi secara tegas menyebut UUD 1945 menganut sistem presidensial murni.[414] Hal ini tercermin dalam penempatan Presiden sebagai penyelenggara negara yang menjalankan pemerintahan negara.[415] Hamid Attamimi membedakan secara jelas kedudukan DPR sebagai lembaga perwakilan dan MPR sebagai lembaga penjelmaan kedaulatan rakyat.[416] Posisi MPR bukanlah lembaga perwakilan, Attamimi tidak mendudukkan MPR sebagai parlemen, namun sebagai

---

[412] Lihat Moh. *Mahfud MD, Dasar dan Struktur..., Op. cit.,* hlm. 92.
[413] *Ibid.,* hlm. 93.
[414] Hamid Attamimi, "Peran Keputusan Presiden Republik Indonesia..., *Op. cit.,* hlm. 123-126.
[415] Lihat Fitra Arsil, *Teori Sistem Pemerintahan*..., *Op. Cit*, hlm., 197.
[416] *Ibid*.

institusi yang melaksanakan sepenuhnya kedaulatan rakyat sehingga MPR dapat dianggap sebagai rakyat itu sendiri.[417]

Jimly Asshiddiqie termasuk pakar yang menyebut secara tegas sistem pemerintahan yang dianut oleh UUD 1945 adalah sistem presidensial.[418] Bahkan menyebut UUD 1945 tidak mengatur adanya sistem pemerintahan parlementer sama sekali. Sebagai contoh kasus pelaksanaan UUD 1945 yang menunjukkan ciri presidensial, yaitu ketika dibentuk kabinet pertama kali pada tanggal 2 September 1945 yang susunan kabinetnya bertanggung jawab kepada Presiden Soekarno.[419] Menurut Bagir Manan, MPR bukanlah pembentuk undang-undang. Oleh karena MPR bukan lembaga legislatif, sehingga pertanggungjawaban presiden kepada MPR bukanlah pertanggungjawaban kepada badan legislatif atau pertanggungjawaban kabinet kepada parlemen seperti yang terdapat dalam sistem parlementer. Pertanggungjawaban kepada MPR tersebut merupakan upaya konstitusional untuk *checking* and *balancing*. [420] Di dalam praktik, penyelenggaraan pemerintahan dengan system pemerintahan parlementer justru lebih menonjol sejak perubahan UUD 1945. Adanya ketidaksesuaian antara ketentuan normatif sebagaimana ditegaskan dalam UUD 1945 dengan praktik penyelenggaraan Negara dan pemerintahan ditandai dengan beberapa bukti, antara lain:[421]

---

[417] *Ibid*.
[418] Lihat Lihat Fitra Arsil, *Teori Sistem Pemerintahan…*, *op. cit*, hlm., 196.
[419] Lihat Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi…*, *op. cit.,* hlm. 43.
[420] Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, (Bandung: Mandar Maju, 1995), hlm. 78.
[421] Hernadi Affandi, "Persoalan Sistem Pemerintahan Indonesia: Diskursus Tiada Akhir", dalam Susi Dwi Harijanti, dkk (Editor), *Interaksi Konstitusi dan Politik…, op. cit.,*, hlm. 83-84.

1. Sistem multi partai;
2. Kabinet koalisi dan oposisi;
3. Mosi tidak percaya;
4. Kabinet bayangan;
5. Hak Angket dan hak penyelidikan.

MPR periode 1999-2004 melakukan upaya untuk mencegah terulangnya kembali saling menjatuhkan di antara Presiden dan DPR dengan mempertegas sistem presidensial.[422]

Hasil perubahan MPR tersebut pertama kali mulai dijalankan pada masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY). Namun, dalam perjalanan waktu, pelaksanaan sistem presidensal pada masa Presiden SBY baik periode pertama maupun kedua menghadapi kendala dan tantangan yang cukup berat. Dalam praktik, justru semakin menonjol sistem pemerintahan parlementer yang amat berbeda dengan jiwa dan semangat sistem pemerintahan presidensial. Munculnya sistem pemerintahan parlementer dalam sistem pemerintahan presidensial pada masa pemerintahan SBY telah menunjukkan ketidakkonsistenan para penyelenggara negara dan pemerintahan dalam menjalankan sistem pemerintahan presidensial setelah perubahan UUD 1945.[423]

Para ahli perbandingan politik, seperti Scott Mainwaring maupun Juan J. Linz, sebenarnya sudah pernah mengingatkan bahwa secara teoritis presidensialisme dan sistem multipartai adalah "kombinasi yang sulit" dan berpeluang terjadi *deadlock* dalam relasi eksekutif-legislatif. [424] Ketidakkonsistenan antara ketentuan normatif sebagaimana tercantum dalam

---

[422] *Ibid*.
[423] *Ibid*.
[424] Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2014), hlm. 170.

UUD 1945 dengan praktik telah membawa pengaruh terhadap jalannya roda pemerintahan Presiden SBY. Selama masa pemerintahan SBY sering mendapatkan hambatan alam menjalankan pemerintahan dari mitranya yaitu DPR. Berbagai gangguan dan ujian pada masa pemerintahan SBY telah memunculkan kekhawatiran terjadinya pemberhentian Presiden di tengah masa jabatannya. Meskipun hal itu tidak terjadi, berbagai peristiwa politik pada saat itu telah membawa akibat tidak efektifnya pemerintahan SBY, padahal didasarkan pada sistem pemerintahan presidensial. Sedangkan di Pada masa pemerintahan Joko Widodo, sejak awal pelantikan anggota DPR dan pelantikan Presiden periode 2014-2019 dengan adanya dua kubu yang saling berlawanan. Munculnya Koalisi Merah Putih (KMP) di satu sisi dan Koalisi Indonesia Hebat (KIH) juga merupakan pertanda buruk dalam penyelenggaraan system pemerintahan presidensial pada awal masa pemerintahan Jokowi-JK.[425]

Selama ini yang menjadi topik bahasan utama hanya mengenai pertanggungjawaban Presiden dan Wakil Presiden ketika terjadi pelanggaran hukum pidana. Sejumlah perdebatan masih terlihat mengenai jenis pertanggungjawaban Presiden dalam system ketatanegaraan Indonesia setelah amandemen. Pertanggungjawaban politik ataukah pertanggungjawaban hukum? Menurut Hamdan Zoelva, proses pemakzulan Presiden itu sebagai sebuah proses peradilan yang spesifik yang tidak sama dengan peradilan biasa, dalam hal ini peradilan pidana.[426] pertanggungjawaban hukum ditandai dengan proses peradilan pidana pada Mahkamah Konstitusi, kemudian ditingkat MPR-lah Presiden

[425] Hernadi Affandi, "Persoalan Sistem Pemerintahan, *op. cit.,* hlm. 84.
[426] Hamdan Zoelva, *Impeachment Presiden*…, *op. cit.,* hlm. 115.

dimintai pertanggungjawaban politik dalam suatu sidang istimewa MPR yang dilaksanakan khusus untuk itu.[427]

Pertanggungjawaban politik yang dlakukan oleh Presiden berupa pidato ketatanegaraan setiap tanggal 16 Agustus di hadapan DPR dan DPD.[428] Pidato kenegaraan tersebut memuat tentang laporan (*report*) program kerja Presiden selama masa jabatannya. Pada kenyataannya, anggota MPR menyambut baik pengaturan laporan Presiden tersebut, namun pada saat menjelang sidang tahunan, justu muncul sikap penolakan. [429] Logis tidaknya Presiden mewakili Lembaga Negara itu dalam sidang tahunan MPR menjadi perdebatan. Namun, faktanya hal tersebut terus terlaksana. Laporan Presiden itu dilaporkan dalam waktu yang singkat, Padahal gagasan dalam tata tertib itu menyampaikan laporan kinerja kepada rakyat. Tidak berarti MPR sebagai lembaga tinggi negara. Tidak ada mekanisme meminta pertanggungjawaban Presiden. Berbeda masa dengan jaman Pak Amin rais, ada dibentuk komisi. Terakhir MPR memberikan rekomendasi. Setahun ke depan apa yang perlu dilakukan, sidang tahunan MPR kan vakum 2004-2015.[430]

Berdasarkan UUD 1945, pertanggungjawaban Presiden adalah bersifat *prosedural institusional* yang terkandung dalam Pasal 7A UUD 1945. [431] Berdasarkan ketentuan tersebut Presiden dapat diberhentikan dari jabatannya

---

[427] *Ibid.*, hlm. 118.
[428] Badan Pengkajian Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan… Op. cit.,*.hlm. 167.
[429] Wawancara dengan Kepala Biro Pengkajian Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat, Drs.Yana Suryana, M.Si, tanggal 17 Januari 2019, pukul 14.22 WIB di Gedung Bharana Graha, lantai 3, Komplek MPR/DPR/DPR, Jalan Gatot Subroto No, 6 Jakarta Pusat.
[430] *Ibid*.
[431] Badan Pengkajian Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan… Ibid.,* hlm. 179.

dan dimintai pertanggungjawaban secara hukum apabila melakukan pelanggaran berupa: pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap Negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela. Presiden dan/ atau Wakil Presiden berdasarkan aturan tersebut juga dapat diberhentikan apabila tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/ atau Wakil Presiden.

Berkenaan dengan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden yang dapat dimintai pertanggungjawaban berdasarkan konstitusi. Dalam aturan terpisah lainnya yaitu Pasal 10 ayat (3) UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi, dijelaskan lebih lanjut:

a. Pengkhianatan terhadap Negara adalah tindak pidana terhadap keamanan Negara sebagaimana diatur dalam undang-undang.
b. Korupsi dan penyuapan adalah tindak pidana korupsi atau penyuapan sebagaimana diatur di dalam undang-undang.
c. Tindak pidana berat lainnya adalah tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.
d. Perbuatan tercela adalah perbuatan dapat merendahkan martabat Presiden dan/ wakil presiden.
e. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau wakil presiden adalah syarat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6 UUD 1945.[432]

Terhadap penjelasan yang diberikan dapat diketahui bahwa berdasarkan konstitusi, pertanggungjawaban presiden adalah berkaitan dengan pelanggaran hukum dan hal-hal yang berkaitan dengan syarat kecakapan presiden dan/atau wakil presiden sebagai kepala pemerintahan. Pendapat DPR[433]

[432] Pasal 6 ayat (1) UUD 1945 berbunyi: "Presiden dan/atau Wakil Presiden harus seorang warga negara Indonesia sejak lahirnya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati Negara, serta mampu secara jasmani dan rohani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden.

[433] Pendapat DPR adalah pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presien yang diambil dalam Keputusan Paripurna sesuai Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan

bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan DPR.[434] Pengajuan permintaan DPR kepada MK hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPR yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPR.[435]

Selanjutnya UUD NRI Tahun 1945 juga mengatur mekanisme pemberhentian Presiden secara yuridis dalam ketentuan Pasal 7B UUD NRI Tahun 1945. Pengaturan ini lebih sarat dengan muatan politik daripada hukum. [436] Prosedur di atas, selain berbelit, juga kompleks. Berdasarkan pengalaman Amerika Serikat, dapat dipastikan ketentuan ini tidak akan efektif. Prosedur ini kepentingan tinggi, tetapi efektifitasnya rendah. [437] Terhadap mekanisme pertanggungjawaban secara hukum yang berujung pada pemberhentian kepala pemerintahan sebagaimana diatur dalam ketentuan UUD NRI Tahun 1945 tersebut terdapat 3 (tiga) lembaga yang terlibat dalam proses tersebut, yaitu DPR sebagai pihak yang mengusulkan, Mahkamah Konstitusi sebagai pihak yang memeriksa, mengadili, dan memutuskan bersalah tidaknya Presiden dan/atau Wakil Presiden terhadap dugaan pelanggaran yang dilakukan,

---

Perwakilan Rakyat Daerah, dan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat tentang Tata Tertib. Lihat Penjelasan Pasal 10 ayat(2) UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi.

[434] Pasal 7B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945

[435] Pasal 7B ayat (3) UUD NRI Tahun 1945

[436] Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum…, op. cit.*, hlm. 177.

[437] Margarito Kamis, Gagasan Negara Hukum yang Demokratis di Indonesia: Studi Sosio Legal atas Pembatasan Kekuasaan Presiden oleh MPR 1999-2002, *Disertasi*, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2004, hlm. 360.

serta MPR sebagai pihak yang mengambil keputusan untuk memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden apabila terbukti bersalah berdasarkan kewenangan yang dimilikinya. Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap pendapat DPR wajib diputus dalam jangka waktu paling lambat 90 (sembilan puluh) hari sejak permohonan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi (BRPK).[438]

Jika benar melakukan pelanggaran hukum maka DPR akan mengusulkan dilaksanakannya Sidang MPR untuk memutuskan pemberhentian Presiden. Tidak ada pengaturan yang spesifik bagaimana mekanisme dan prosedur pemakzulan dilakukan di sidang MPR, kecuali mekanisme pengambilan keputusan atas pemakzulan presiden yang harus disetujui oleh paling kurang 2/3 anggota MPR dalam suatu rapat paripurna yang dihadiri oleh paling kurang ¾ anggota MPR.[439] Dari mekanisme pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden, Mahfud MD mengemukakan bahwa pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden menggunakan sistem campuran antara impeachment dan sistem *forum previlegiatum*.[440]

Proses politik yang mengawali proses impeachment dikritisi oleh Eddy O.S Hiariej bahwa harus ada vonis pengadilan pidana yang mempunyai kekuatan hukum tetap, yang menyatakan bahwa yang bersangkutan, Presiden atau Wakil Presiden bersalah. Setelah itu proses *impeachment* bisa dimulai. Hasil pemeriksaan pansus DPR bukan merupakan bukti hukum melainkan

[438] Lihat Pasal 19 ayat (1) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 21 Tahun 2009 tentang Pedoman Beracara dalam Memutus Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat Mengenai Dugaan Pelanggaran Oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden.
[439] Hamdan Zoelva, *Impeachment Presiden… op.cit.*, hlm. 122.
[440] Sulardi, "Dinamika Pengisian Jabatan Presiden dan Pemberhentian Presdien dan Wakil Presiden di Indonesia", *UNISIA*, Vol. XXXII, No, 71 Januari, 2011, hlm. 128.

hanya indikasi atau produk politik belaka.[441] Selain itu, mengenai alasan pemberhentian presiden dan wakil presiden tersebut hanya terbatas pada pelanggaran hukum pidana saja, Adnan Buyung Nasution berpendapat bahwa kewenangan MK untuk memeriksa presiden dan Wakil Presiden dari segi hukum pidana menunjukkan hahwa Presiden dan Wakil Presiden mendapatkan hak istimewa (*privilege*), diperiksa langsung oleh MK. Hal ini tidak sesuai dengan *asas the rule of law* dan *equality before the law* yang menyatakan bahwa setiap orang bersamaan kedudukannya di hadapan hukum.[442]

Dalam kasus pemakzulan Presiden Abdurrahman Wahid, DPR RI merekomendasikan proses hukum pidana terhadap Presiden Abdurrahman Wahid, yang ternyata dilakukan oleh kejaksaan, namun hasil pemeriksaannya menyimpulkan tidak cukup bukti adanya indikasi pidana keterlibatan presiden dalam kasus yang dituduhkan. Pengalaman ini menunjukkan bahwa dapat saja proses pidana itu dilaksanakan pada saat proses pemakzulan itu berlangsung.[443]

Akan tetapi dalam praktiknya, hal ini akan sulit mengingat Presiden memiliki kekuasaan dan kewenangan yang sangat besar ketika menduduki jabatan Presiden, seperti posisi Kapolri dan Jaksa Agung sebagai bagian dari kekuasaan pemerintah di bawah Presiden. Di samping itu, jika proses pidana itu terus berjalan sementara Presiden tetap menduduki jabatannya akan menghadapi berbagai masalah legitimasi dan kehormatan jabatan presiden yang akan hilang dan hal ini dapat membahayakan kelangsungan

---

[441] *Ibid*.
[442] Adnan Buyung Nasution, *Pikiran dan Gagasan Demokrasi Konstitusional*, (Jakarta: Kompas, 2010),hlm. 179.
[443] Hamdan Zoelva, *Impeachment Presiden… op. cit*., hlm. 125.

pemerintahan dan kelangsungan Negara.[444] MPR tidak mendasarkan pada pertimbangan hukum semata-mata, tetapi juga pertimbangan-pertimbangan politik yang lebih luas, yaitu aspek kemanfaatan pemakzulan, tingkat kesalahan Presiden, baik dan buruknya akibat pemakzulan presiden bagi rakyat, etika politik pemakzulan serta pertimbangan baik dan buruknya bagi sejarah bangsa pada masa-masa selanjutnya.

Walaupun presiden telah dinyatakan terbukti melakukan perbuatan yang menurut syarat-syarat konstitusi telah terpenuhi, MPR dapat memutuskan Presiden tidak berhenti.[445] Dengan demikian, *fungsi constitutional review* Mahkamah Konstiusi dalam kaitan ini adalah berkenaan dengan tugasnya pertama, yaitu menjaga bekerjanya prinsip saling mengawasi dan mengimbangi (checks and balences), dalam hal ini adalah menjaga bekerjanya sistem pemerintahan presidensial. Mahkamah Konstitusi di satu pihak harus mempertimbangkan bahwa Presiden (dan Wakil Presiden) dipilih untuk suatu masa jabatan yang pasti melalui legitimasi langsung dari rakyat, yakni pemilihan umum. Di pihak lain, Mahkamah Konstitusi juga harus mempertimbangkan bahwa secara konstitusional DPR memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan yang dipimpin oleh Presiden (dan Wakil Presiden).[446]

Menarik untuk dianalisis selanjutnya adalah bagaimana dengan tindakan MPR yang berbeda pendapat dengan putusan MK atas pemeriksaan

---

[444] *Ibid*., hlm. 126.
[445] Hamdan Zoelva*, Pemakzulan Presiden di Indonesia*…, *op. cit.,* hlm. 2015.
[446] I Dewa Gede Palguna, *Mahkamah Konstitusi Dasar Pemikiran, Kewenangan, dan Perbandingan dengan Negara Lain*, (Jakarta: Konpress, 2018), hlm. 152.

dugaan DPR bahwa Presiden melakukan pelanggaran hukum sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 7A UUD NRI Tahun 1945 apakah bisa dikatakan MPR telah melakukan pembangkangan terhadap putusan MK? Berbagai kemungkinan yang melatarbelakangi sikap MPR yang "mengingkari" putusan MK tersebut nampak dari berbagai tokoh. Menurut Mahfud MD, cara *impeachment* Presiden sendiri tidak terlepas dari sikap saling sandera antara Presiden dan partai politik. Partai politik menyandera Presiden agar mau menerima sodoran kader untuk kabinet atau minta imbalan politik lainnya.

Presiden juga berkepentingan menyandera sebagian parpol agar tidak menjatuhkannya dengan memberi imbalan politik sekurang-kurangnya Presiden agar terus berusaha agar kalangan Parpol yang melawan tidak mencapai dua pertiga di DPR dan dua pertiga perempat di MPR.[447] Dengan demikian, hubungan antara Mahkamah Konstitusi dengan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam kaitannya dengan "*impeachment*", bajunya (putusan) bersiat yuridis, namun isinya (pertimbangan hukum dan amar putusan) dapat saja bernuansa politis.[448] Oleh karena itu, langgengnya kekuasaan Presiden sangatlah bergantung pada sistem multi partai yang terjadi di Indonesia.

Sedangkan menurut Maruarar Siahaan, ada beberapa faktor pengaruh dan menjadi kekuatan penentu yang menjamin implementasi putusan

[447] Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum*..., *Op. cit.,*hlm. 354-356.
[448] HAS. Natabayaba, "Hubungan Mahkamah Konstitusi dan Presiden" dalam Rofiqul-Umam Ahmad, dkk: Editor, *Konstitusi dan Ketatanegaraan Indonesia Kontemporer: Pemikiran Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H. dan Para Pakar Hukum*, (Jakarta: The Bioghraphy Institute, 2007), hlm. 365.

Mahkamah Konstitusi sehingga *checks and balances* efektif. Faktor-aktor tersebut ialah:[449]

a. Faktor Politik
   Pembentuk UU dengan beragam latar belakang konsepsi politik, sasaran, dan agenda yang berbeda, menyebabkan pilihan dan preferensi kebijakan berdasarkan tafsir yang dimiliki atas UUD 1945 dapat berbeda pula dengan Mahkamah Konstitusi. Perbedaan demikian jelas merupakan hambatan dalam penerimaan dan proses implementasi putusan Mahkamah Konstitusi.

b. Faktor Ekonomi dan Keuangan
   Implikasi keuangan yang besar dan situasi ekonomi yang mempengaruhi keadaan keuangan Negara secara langsung, menyebabkan pembentuk UU mengalami kesulitan untuk mengambil kebijakan tegas, sesuai dengan putusan Mahkamah Konstitusi. Alasannya mereka harus membagi pendapatan Negara yang terbatas untuk dialokasikan dalam pembangunan di segala bidang, sehingga menyebabkan tarik ulur kepentingan antara sector yang satu dengan sector yang lain yang mengakibatkan proses pelaksanaan putusan mahkamah konstitusi mengalami hambatan.

c. Faktor Komunikasi
   Hubungan di antara lembaga-lembaga untuk membangun komunikasi intensif melalui sosialisasi dan informasi tentang perubahan system ketatanegaraan sebagai hasil perubahan UUD 1945, dalam rangka meningkatkan pemahaman akan tugas, wewenang, dan fungsi mahkamah Konstitusi belum optimal. Ketidakpahaman serta perbedaan pendapat tentang kekuatan mengikat dan akibat hukum putusan-putusan mahkamah konstitusi, terutama jenis-jenis putusan yang merupakan inovasi hukum mahkamah konstitusi, telah menyebabkan putusan-putusan tertentu dilihat sebagai perluasan kewenangan Mahkamah Konstitusi sendiri secara bertentangan dengan hukum, sehingga menjadi salah satu faktor yang menghambat proses penerimaan putusan dan implementasinya.

---

[449] Fajar Laksono, *Relasi Antara Mahkamah Konstitusi dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden Selaku Pembentuk Undang-Undang (Studi terhadap Dinamika Pelaksanaan Putusan Mahkamah Konstitusi melalui Legislasi Tahun 2004-2015),* Disertasi, Program Studi Doktor Ilmu Hukum FH Universitas Brawijaya, Malang, 2017, hlm. 141-145 yang dikutip kembali oleh Ni'matul Huda, *Kekuatan Eksekutorial Putusan Mahkamah Konstitusi*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2018), hlm. 213-215.

d. Faktor Kejelasan Putusan Mahkamah Konstitusi
Putusan Mahkamah Konstitusi yang tidak jelas dan kabur, serta terdapatnya kemungkinan tentang adanya pertentangan antara pertimbangan hokum dan amar, sangat berpengaruh terhadap implementasi putusan. Aktor yang berperan dalam proses implementasi ragu akan kepastian norma hukum yang termuat dalam amar putusan, sehingga mengakibatkan keraguan untuk mengimplementasikan putusan yang bersangkutan.

e. Faktor Kekuatan Keempat dalam *Checks and Balances*
Implementasi putusan mahkamah konsitusi yang kompleks menggambarkan *checks and balances* yang berlangsung tidak hanya meliputi cabang kekuasaan yang terbagi secara tradisional dan klasik dalam kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif, melainkan meliputi organ-organ tambahan berupa komisi-komisi independen, kekuatan sosial politik dalam masyarakat seperti *pressure group*, organisasi dagang, organisasi profesi, Lembaga Sosial Masyarakat (LSM) termasuk pers yang bebas, turut melakukan tekanan publik, yang berpengaruh pada proses implementasi. Akhirnya rakyat sendiri sebagai pemegang kedaulatan, menjadi faktor yang sangat menentukan dalam proses implementas, melalui pemberian mandat yang diperlukan bagi penyelenggara negara dalam masa jabatan berikut.

Keputusan MPR sehubungan dengan usul pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden bukan putusan justisil (peradilan) tetapi keputusan politik (*politieke beslissing*).[450]

Pada Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono, wakil Presiden Budiono sempat "terseret" kasus bank century. Boediono masih menjabat sebagai Gubernur Bank Indonesia saat kasus itu terjadi. Kasus Bank Century merupakan salah satu kasus besar yang "mangkrak" di Komisi Pemberantasan korupsi (KPK).[451] Pansus Hak Angket Bank Century[452]

[450] Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara*.., *Op. cit.,* hlm. 197.
[451] https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180411172952-12-290109/jejak-panas-boediono-dan-sri-mulyani-di-petaka-century,, diakses tanggal 15 Mei 2019, pukul 15.12 WIB.
[452] Panitia Khusus Hak Angket Bank Century dibentuk tanggal 1 Desember 2009 dalam sebuah sidang Paripurna Pengesahan Hak Angket Bank Century terhadap usulan penggunaan hak angket

menyatakan patut diduga telah terjadi penyimpangan dalam proses pengambilan kebijakan oleh otoriter moneter dan fiskal. Selain itu, penyimpangan itu juga terjadi ketika pelaksanaan kebijakan dijalankan. Bahkan menurut Bambang Widjojanto (Wakil Ketua KPK) mengungkapkan kesulitan utama kasus Century adalah merumuskan unsur perbuatan melawan hukum, tindak pidana korupsi dalam pemberian dana talangan ke Bank Century.[453]

Pada Rabu, 3 Maret 2010, melalui voting Pansus Hak Angket DPR untuk kasus "Bank Century" akhirnya memutuskan Opsi C, yakni memeriksa pejabat-pejabat yang bertanggungjawab yang disebutkan namanya oleh Panitia Khusus (Pansus) Hak Angket Bank Century (termasuk Boediono dan Sri Mulyani Indrawati) melalui aparat penegak hukum.[454] Sebanyak 325 anggota memilih opsi C dan 212 anggota memilih opsi A. Akibat dari keputusan itu, Sri Mulyani Indrawati mengundurkan diri dari jabatan Menteri Keuangan. Pada Jum'at, 15 November 2013, KPK menahan Budi Mulya (mantan Deputi Gubernur Bank Indonesia). KPK memeriksa Budi sebagai tersangka kasus dugaan korupsi pemberian fasilitas pendanaan jangka pendek (FPJP) kepada Bank Century serta penetapan Century sebagai bank gagal berdampak sistemik. Padahal, pemeriksaan Budi sebagai tersangka ini merupakan yang pertama

---

DPR yang diusulkan oleh 503 Anggota DPR tersebut disahkan dan disetujuinya penggunaan hak angket untuk mengungkap skandal Bank Century dengan didukung oleh seluruh fraksi yang berada di DPR yakni 9 Fraksi.

[453] Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara*.., *Op. cit.,* hlm. 179.

[454] https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4b8ef9a9e72e7/akhir-drama-pansus-century/, diakses tanggal 15 Mei 2019, pukul 13. 35 WIB.

kali sejak KPK mulai menyidik kasus Century sekitar Februari 2013.[455] Selanjutnya, Sabtu, 23 November 2013, Wakil Presiden Budiono diperiksa KPK terkait dugaan Korupsi Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek (FPJP) dan Penetapan Bank Century sebagai bank gagal berdampak sistemik di Kantor Wakil Presiden. Cara KPK yang secara diam-diam melakukan pemeriksaan itu dinilai mengistimewakan Wakil Presiden.[456]

Pada, kamis, 15 Oktober 2018, mantan Wakil Presiden Boediono diperiksa kembali oleh KPK terkait kasus dugaan korupsi Bank Century. Atas lambannya penanganan perkara Century ini membuat Masyarakat Anti Korupsi Indonesia (MAKI) mengajukan gugatan praperdilan ke Pengadilan Negeri Jakarta Selatan (PN Jaksel. Putusan Praperadilan yang diajukan Masyarakat Anti Korupsi Indonesia (MAKI) memerintahkan Komisi Pemberantasan Korupsi untuk menetapkan mantan Wakil Presiden Boediono sebagai tersangka dalam kasus korupsi pemberian Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek (FPJP) dan penetapan Bank Century sebagai bank gagal berdampak sistemik.[457] Pengusutan kasus Bank Century akhirnya tidak sampai menyeret pejabat Wakil Presiden karena Boediono telah habis masa jabatannya sebagai Wakil Presiden.

---

[455] https://nasional.kompas.com/read/2013/11/15/1606341/KPK.Pastikan.Tahan.Budi.Mulya. diakses tanggal 15 Mei 2019, pukul 17. 10 WIB.

[456] https://www.liputan6.com/news/read/755291/pemeriksaan-kasus-century-kpk-istimewakan-wapres-boediono?utm_expid=.9Z4i5ypGQeGiS7w9arwTvQ.0&utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F, diakses tanggal 17 Mei 2019, pukul 10. 35 WIB.

[457] Lihat Putusan PN Jakarta Selatan Nomor 24/Pid.Pra/2018/PNJKT.SEL Tahun 2018

3. Menghidupkan Gagasan Haluan Negara

Berdasarkan pendapat Yamin, bahwa peradaban Indonesia, permusyawaratan dan perwakilan itu adalah dibawah pimpinan hikmah kebijaksanaan (dari) yang bermusyawarah atau berkumpul dalam persidangan. Yang dimaksud dengan "hikmah kebijaksanaan yang menjadi pimpinan kerakyatan Indonesia" itu menurut Yamin, "... ialah rasionalisme yang sehat, karena telah melepaskan diri dari anarki, liberalisme, dan semangat penjajahan.[458] Soepomo mengemukakan bahwa konsekuensi penolakan atas faham individualisme berujung pada penolakan terhadap sistem pemerintah parlemen dan sistem demokrasi barat. Karenanya Soepomo juga menolak sistem pemilihan pemimpin berdasarkan demokrasi barat yang disebutnya sebagai " sistem yang menyamakan manusia satu dengan lain seperti angka-angka belaka yang semua sama harganya.[459] Hal senada dikemukakan Yamin bahwa pemilihan pemimpin di seluruh tingkatan negara dan Pusat sampai daerah hendaknya "dipilih secara Timur dalam permusyawaratan yang disusun oleh rakyat.[460]

Akhirnya atas dasar konstruksi pemikiran dari *the founding fathers* tersebut lahirlah Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*Vertretunsorgan des Willens des Staatsvolkes*) yang memegang kekuasaan tertinggi negara (*Die gezaamte Staatgewalt kuueght allein bei de*

---

[458] Saafroedin Bahar dan Nannie Hudawati, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)-Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 22 Mei 1945-22 Agustus 1945*, (Sekretariat Indonesia, 1998), hlm. 19-22.
[459] *Ibid*., hlm. 62.
[460] Baca Rully Chairul Azwar, "Kedaulatan Rakyat dan Sosio-Demokrasi", *Makalah* dalam acara Focus Group Discussion kerjasama Lembaga Pengkajian (Lemkaji) MPR RI dengan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 11 Mei 2016.

Majelis),[461] yang kemudian diterjemahkan dalam bunyi Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa "Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, dengan komposisi keanggotaan MPR terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan. [462] serta memiliki kewenangan dalam menetapkan UUD 1945, menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN)[463] dan memilih Presiden serta Wakil Presiden dengan suara terbanyak. [464]

Sri Bintang Pamungkas menyatakan sebagai konsekuensi pemilihan presiden langsung oleh rakyat dan pembatasan periode jabatan presiden maksimum dua kali, maka pertanggungjawaban presiden (dan wakil presiden) secara formal di muka MPR tidak diperlukan. Dalam masa orde baru hal ini justru dibudayakan. Demikian pula presiden tidak perlu "dipaksa" untuk melaksanakan GBHN, karena GBHN tidak perlu dibuat oleh MPR. Presiden dan Wakil Presiden dapat terpilih karena program-program yang disampaikannya dalam pemilihan presiden dapat memenangkan hati rakyat. Program-program dalam kampanye itulah yang menjadi program yang akan dijalankan oleh pasangan presiden dan wakilnya dan kemudian dipertanggungjawabkan kepada rakyat.[465] Dalam soal pertanggungjawaban Presiden di depan pleno MPR menurut UUD 1945 perlu

---

[461] Saldi Isra, Kata Pengantar dalam buku Charles Simabura, *Parlemen Indonesia: Lintasan Sejarah dan Sistemnya*, Rajawali Press, Yogyakarta, 2011, hlm. v.
[462] Lihat Pasal 2 ayat (1) Undanag-Undang Dasar Tahun 1945.
[463] Lihat Pasal 3 Undang-Undang Dasar Tahun 1945
[464] Lihat Pasal 6 ayat (2) Undnag-Undang Dasar Tahun 1945
[465] Sri Bintang Pamungkas, *Dari Orde Baru ke Indonesia Baru lewat Reformasi Total*, Jakarta: Erlangga, 2001, hlm. 24.

dicatat hal-hal berikut:[466] Pertanggungjawaban itu disampaikan manakala ada dugaan yang jelas, tentunya disertai bukti-bukti permulaan yang cukup, bahwa Presiden menyimpang dari ketentuan konstitusi .

Pertanggungjawaban itu disampaikan dalam Sidang Istimewa (SI, bukan SU) MPR atas permintaan DPR. Dengan SI-MPR itu, Presiden bisa jatuh manakala pertanggungjawabannya ditolak. Misalnya pemakzulan Presiden Soekarno tidak terlepas dari peristiwa G-30 S/KI tahun 1965, yaitu sebuah percobaan kudeta yang dilakukan oleh Partai Komunis Indonesia (PKI). Menanggapi perkembangan politik dalam negeri yang semakin memanas serta pro-kontra yang ada, Presiden Soekarno, selaku mandataris MPRS, pada tanggal 22 Juni 1965 menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada MPRS yang dikenal dengan Nawaksara.[467] Mestinya, bisa juga SI-MPR menawarkan kepada Presiden untuk mundur atau segera dituntut di muka pengadilan (Mahkamah Agung). Hanya saja ketentuan ini tidak ada dalam UUD 1945. Hal itu tidak terjadi pada Presiden B.J. Habibie, Habibie dijatuhkan dalam sebuah SU-MPR 1999 (bukan SI) pada akhir jabatannya.[468] Hal ini justru kontradiktif dengan apa yang terjadi di jaman Soeharto. Karena UUD 1945 tidak berbicara secara eksplisit tentang pertanggungjawaban ini, Soeharto mencoba membudayakan perlunya pidato pertanggungjawaban presiden dalam SU MPR pada akhir masa kerjanya

---

[466] *Ibid*.
[467] Hamdan Zoelva, *Impeachment Presiden*…, *Op.Cit*., hlm. 135.
[468] Lihat Risalah Rapat Paripurna Ke-6 Sidang Akhir Masa Jabatan Anggota MPR RI Periode 1999-2004, 26 September 2004, hlm. 447.

tetapi dengan maksud justru untuk memudahkan baginya terpilihnya kembali menjadi Presiden.[469]

Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan tidak mengatur secara tegas pemakzulan presiden dalam masa jabatannya baik mengenai alasan maupun mekanismenya. Hanya Pasal 8 UUD 1945, menyatakan " *Jika Presiden mangkat, behenti atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia diganti oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya*".

Dalam bagian penjelasan UUD 1945 yaitu pada angka VII Alinea ketiga dijelaskan bahwa "Jika Dewan menanggap bahwa Presiden sungguh melanggar Haluan Negara yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar atau oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, maka Majelis itu dapat diundang untuk persidangan istimewa agar supaya bisa meminta pertanggungjawaban Presiden".

Pengaturan yang lebih jelas mengenai pemakzulan presiden diatur lebih detail dalam ketetapan-ketetapan MPR yang menentukan bahwa MPR berwenang meminta pertanggungjawaban presiden mengenai pelaksanaan garis-garis besar haluan Negara dan menilai pertanggungjawaban tersebut serta mencabut kekuasaan dan memberhentikan presiden dalam masa jabatannya apabila terbukti presiden sungguh-sungguh melanggar garis-garis besar haluan negara dan atau Undang-Undang Dasar.[470]

Pasal 4 UU No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bernada sama dengan Pasal 7B ayat (1) UUD NRI 1945 yang

[469] *Ibid*., hlm. 25.
[470] Hal ini diatur dalam Tap MPR No.1/MPR/1973, Tap MPR No.I/MPR/1978, serta Tap MPR No.II/MPR/1999 dalam Pasal 4 huruf d dan e.

mengatur kewenangan MPR untuk memutuskan usul DPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, setelah Mahkamah Konstitusi memutskan 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.

Patut disayangkan mengapa hanya DPR saja yang bisa mengusulkan Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden di Indonesia. Padahal yang memilih Presiden dan Wakil Presiden adalah rakyat Indonesia secara langsung. Hal ini terlihat dalam Pasal 36 ayat (2) UU No. 17 Tahun 2014 yang dengan tegas membatasi pihak yang dapat mengusulkan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden hanyalah DPR. Jika mencermati rumusan Pasal 1 ayat 2 UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa bentuk pemerintahan Indonesia, yang menyatakan bahwa, "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar", pasal tersebut jelas menyatakan bahwa rakyat adalah pemegang mandat kedaulatan rakyat. Fungsi utama adanya partisipasi masyarakat dalam suatu proses politik adalah untuk melindungi dan mengembangkan kepentingan-kepentingan rakyat dalam suatu kehidupan suatu negara.[471] Pengaturan yang spesifik mengenai pemberhentian Presiden tidak berada dalam satu undang-undang khusus misalnya lembaga kepresidenan. Pengaturan mengenai pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden diatur langsung

[471] Saifudin, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: FH UII Press), 2009, hlm. 102.

dalam UUD NRI 1945. Padahal dalam pelaksanaannya masih banyak aturan yang kurang jelas.

Meskipun sudah ada pasal-pasal dalam konstitusi yang menjelaskan hak dan kewajiban presiden, masih diperlukan ketentuan-ketentuan perundang-undangan lain yang yang lebih luas, seperti undang-undang tentang lembaga kepresidenan. Di situ dapat ditetapkan, apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh seorang Presiden, antara lain tentang etika kehidupan sehari-hari, seperti larangan terhadap presiden dan wakil presiden membuat pernyataan-pernyataan yang bisa menimbulkan konflik dalam masyarakat. Meskipun tidak diatur khusus dalam konstitusi, bisa dibuat pula undang-undang tentang administrasi negara yang menjadi acuan bagi Presiden, Wakil Presiden dan para menterinya dalam menjalankan administrasi negara. Kalau ketentuan-ketentuan dalam undang-undang tersebut dilanggar, maka lembaga *impeachment* yang dihasilkan dalam sebuah sidang istimewa MPR bisa diwujudkan.[472]

Berubahnya kedudukan MPR yang menjadi setara dengan lembaga negara lain menyebabkan diamputasinya kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN dan meminta pertanggungjawaban Presiden pada akhir masa jabatannya, pasca reformasi justru semakin djauhkan dari pengawasan MPR. Laporan pertanggungjawaban Presiden sejatinya berguna untuk dijadikan sebagai "rapor" Presiden terhadap pelaksanaan kewenangan yang diatribusikan oleh UUD 1945 dan UU. Rakyat nantinya akan ikut menilai apakah Presiden yang mereka pilih mampu merealisasikan janji kampanyenya atau hanya angan-angan belaka saja.

[472] *Ibid*.

Penulis setuju dengan pendapat bahwa kewajiban MK yang memutus pendapat DPR bahwa Presiden melanggar UUD sangat sulit untuk direalisasikan karena sistem multi partai yang dianut di Indonesia tidak pernah menghasilkan koalisi yang solid sehingga suara parlemen seringkali tidak sejalan.

Seperti pendapat Hanta Yuda misalnya, koalisi yang dibangun parpol selama masa Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono-Jusuf Kalla, baik di parlemen maupun di pemilu presiden, belum dibangun atas dasar persamaan nilai ideologi atau *platform* partai.[473] Koalisi yang terbangun cenderung masih didasarkan pada kepentingan yang pragmatis, yaitu memenangi perebutan kekuasaan dan koalisi di parlemen hanya berbasis isu pragmatis kontemporer. Bangunan koalisi yang cair dan rapuh seperti itu tentu akan sulit membangun pemerintahan yang kuat dan efektif.[474] Pasal 7A UUD 1945 tersebut hanya berisi pelanggaran pidana saja dan sulit untuk dibuktikan. Padahal Presiden juga berpotensi mengambil kebijakan yang melanggar UU atau kebijakan yang mengancam persatuan dan kesatuan seperti memberhentikan Kapolri tanpa persetujuan DPR, membubarkan parlemen, membubarkan partai politik, memberikan grasi dan abolisi tidak sesuai UU, membuat kebijakan ekonomi yang pro liberalisme pasar, pro PKI, dll.

Ditinjau dari sudut Hukum Administrasi Negara (HAN), terdapat asas pokok penyelenggaraan pemerintahan, yaitu "besturen is planen" yang maknanya "memerintah adalah merencanakan". Setelah reformasi, asas ini dilaksanakan melalui sistem perencanaan pembangunan nasional yang dibuat oleh

[473] Hanta Yuda, *Presidensialisme Setengah Hati: Dari Dilema ke Kompromi*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama), 2010, hlm. 288.
[474] *Ibid*.

Presiden dan didasarkan atas sistem perencanaan yang dibagi atas kategori waktu maupun hierarki. Perencanaan yang didasarkan atas kategori waktu tersebut terdiri dari perencanaan jangka panjang yang dibingkai melalui Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) (saat ini diatur melalui Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), dan Rencana Kerja Pemerintah sampai pada Rencana Kerja Kementrian/Lembaga.[475] GBHN sungguh merupakan suatu program dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan kecerdasan rakyat dalam arah mencapai terwujudnya masyarakat adil dan makmur. Oleh karenanya, sehingga bagi Presiden, GBHN merupakan amanat rakyat yang telah disanggupi oleh Presiden untuk dilaksanakan secara jujur, murni dan konsekuen. GBHN dapat berfungsi sebagai suatu jaminan bahwa pertanggungjawaban Presiden kepada MPR dapat dinilai berdasarkan pelaksanaan GBHN itu sendiri. [476] Perlunya pemikiran untuk menghidupkan kembali GBHN dilatarbelakangi oleh beberapa penilaian:[477] *pertama*, buruknya system pembangunan negara yang semakin tak padu dan cenderung berjangka pendek. *Kedua*, RPJPN dan RPJMN sebagai pengganti GBHN sangatlah bersifat Presiden sentris. Selain itu, RPJPN dan RPJMN dipandang tidak mengikat dan mengatur lembaga Negara lain di luar Presiden seperti DPR, DPD, MA, MK,

[475] W. Riawan Tjandra, Potensi Distorsi Revitalisasi GBHN, Proshiding Focus Group Discussion Ketatanegaraan: Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN dan Tata Cara Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kerjasama Badan Pengkajian MPR RI dengan Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara wilayah Yogyakarta, Yogyakarta, 8 September 2016. hlm 23.
[476] *Ibid.*
[477] Agil Oktaryal, Haluan Negara dalam Sistem Pemerintahan Indonesia setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, *Tesis*, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2017, hlm. 286-287.

BPK, serta KY. *Ketiga*, visi negara dalam UUD 1945 perlu dijalankan dan dijabarkan pelaksanaannya oleh semua lembaga Negara dan bukan hanya Presiden.

Banyak ahli yang mengatakan bahwa dengan pemilihan langsung, maka pertanggungjawaban Presiden juga harus langsung kepada rakyat. Padahal jelas bahwa UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan dibawahnya tidak memberikan kewenangan kepada rakyat untuk memberhentikan Presiden. Bagaimana mungkin rakyat menilai kinerja Presiden dan Wakil Presiden? Penulis sependapat jika MPR diberikan kewenangan tertinggi berupa meminta pertanggungjawaban Presiden dan menetapkan GBHN. Hal ini tidak terlepas dari perjalanan panjang MPR yang merupakan warisan historis *founding fathers* yang harus dilestarikan, sebab lembaga MPR adalah ciri dari demokrasi yang khas Indonesia.[478] Kewenangan tersebut tentu akan melengkapi kewenangan MPR sebelumnya yang sifatnya insidentil yaitu kewenangan mengubah UUD, memilih Wakil Presiden dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, memilih Presiden dan Wakil Presiden jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatan yang bersamaan.[479] Selain itu, terdapat ketidakseimbangan *check and balances* antara lembaga DPR dengan Presiden. Pasal 7A sebagai dasar hukum bagi DPR untuk menjatuhkan Presiden, tetapi Pasal 7C, " Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat." Sehingga dapat ditarik

[478] Valina Singka Subekti, *Proses Perubahan UUD 1945 di MPR RI 1999-2002 dalam Transisi Demokrasi di Indonesia*, Disertasi, Program Pascasarjana, Program Studi Ilmu Politik Jurusan Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, Jakarta, 2006, hlm. 324.
[479] Ni'matul Huda, "Mendesain Ulang Kelembagaan MPR dalam UUD 1945" dalam *Jurnal Konstitusi* Volume 4, Nomor 3, September 2007, hlm. 90.

pertanyaan kritis lembaga manakah yang dapat mengontrol DPR? Apakah juga diserahkan kepada rakyat? Pada pokoknya pula, sistem pemerintahan presidensiil adalah sistem pemerintahan dimana eksekutif tidak bertanggungjawab pada badan legislatif. Pemegang kekuasaan eksekutif tidak dapat dijatuhkan oleh atau melalui badan legislatif meskipun kebijaksanaan yang dijalankan tidak disetujui oleh pemegang kekuasaan legislatif.[480]

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya upaya menghidupkan GBHN tidak disertai dengan kewenangan mengangkat dan memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden. Pengaturan yang dibuat MPR kedepan hanya mengenai garis ideologi dalam penyelenggaraan Negara.[481] Guna tidak melunturkan system Presidensiil, maka evaluasi terhadap penyelenggaraan GBHN, dilakukan dengan mekanisme laporan kinerja. Tidak hanya Presiden yang melaporkan, namun semua lembaga Negara yang secara khusus kewenanganya diberikan oleh Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945. Tentunya implikasi dari laporan kinerja tersebut akan dijadikan sebagai tolak ukur bagi rakyat untuk menilai kinerja Presiden dan Wakil Presiden beserta lembaga Negara yang lain. Selain itu masyarakat juga bisa menilai apakah Presiden dan Wakil Presiden bertindak atas dukungan parlemen atau tidak mengingat system multi partai yang diterapkan di Indonesia membuat kinerja Presiden sangat tergantung dari dukungan DPR, untuk

[480] Widodo Ekatjahjana, *Lembaga Kepresidenan dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Bandung: Pustaka Sutra), 2008, hlm. 16.
[481] Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Urgensi GBHN dalam*…, *op. cit*., hlm. 239.

memberi masukan dan evaluasi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang sudah dilakukan oleh Presiden selama satu tahun dan untuk tahun berikutnya.[482]

Terkait dengan pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden, MPR tidak bergantung pada Putusan MK untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden karena keputusan MPR tentang pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden sebenarnya bukan untuk melaksanakan putusan MK tetapi sebagai pelaksanaan dari ketentuan konstitusional karena terpenuhi dan terbuktinya alasan-alasan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana diatur pada Pasal 7A Amandemen Ketiga UUD NRI 1945.[483]

Pembahasan mengenai materi laporan Presiden dilakukan dalam Rapat Sub Komisi C1 ke-1 Sidang Tahunan MPR, 12 Agustus 2000. Pada rapat ini terjadi perdebatan mengenai bahan penilaian *Progress Report* Presiden.[484] Fraksi TNI/POLRI berpendapat bahwa laporan tahunan presiden tolak ukur yang digunakan juga berupa GBHN dan ketetapan-ketetapan MPR lainnya.[485] Sementara Fraksi Reformasi menyatakan Tap MPR saja yang dijadikan sebagai batu uji. Sementara pendapat fraksi Golkar dan Fraksi Partai Keadilan Bangsa menyatakan pendapat yang serupa bahwa dalam memberikan tanggapan dan

---

[482] *Ibid*., hlm. 239.
[483] Mukhlis dan Moh. Saleh, *Konstitusionalitas Impeachment Presiden dan Wakil Presiden Indonesia*, (Malang: Setara Press), 2016, hlm. 99.
[484] Lihat pendapat Fraksi Partai Bulan Bintang, Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Buku Ketiga Jilid 15, Risalah Rapat Sub Komisi C-1 (Sidang Tahunan 2000), (Jakarta: Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2000), hlm. 17. Uraian mengenai urgensi *progress report* atau laporan dari Presiden dan lembaga tinggi Negara lainnya setiap tahun, sebelumnya pernah diusulkan oleh Harun Kamil dalam Rapat PAH III BP MPR 1999 ke-2 pada 8 Oktober 1999. Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2000*, Buku III Jilid 1, *Lembaga Permusyawaratan Perwakilan*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), hlm. 73.
[485] Lihat Pendapat Fraksi Reformasi, i*bid*., hlm. 19.

penilaian terhadap pelaksanaan tugas Presiden mengunakan tolak ukur atau parameter adalah Undang-Undang Dasar 1945, GBHN dan Ketetapan-Ketetapan Majelis serta Undang-Undang. [486] Sementara Fraksi Partai Persatuan Pembangunan meminta supaya dalam pembahasan laporan Presiden dilakukan pengkajian yang mendalam tentang kemungkinan Presiden melanggar sumpah jabatan.[487] Segala perdebatan wakil rakyat di atas menarik untuk disimak.

Pada Rapat Lobi PAH I, 3 Juli 2000 yang dipimpin Jakob Tobing dengan agenda membahas tentang Pemilihan dan Pemberhentian Presiden, ditemukan berbagai pendapat mengenai MPR, terkait Presiden dan GBHN. Jika dikaitkan dengan jenis system pemerintahan yang dianut maka akan menimbulkan problematika. Seperti pendapat dari Jakob Tobing sebagai berikut. [488]

Kalau sistem presidensiil itu *fixed term*, maka tidak ada keharusan Presiden untuk lapor tanggung jawab kepada MPR. Jadi tidak bisa digusur dalam masa jabatannya dengan alasan-alasan politik. Presiden bisa di-*impeach*, tetapi oleh karena pengkhianatan Negara, melanggar Undang-Undang Dasar, melakukan tindak pidana berat, yang semua harus diputuskan dalam putusan peradilan yang final.

Namun, sejumlah fraksi memiliki pendapat berbeda mengenai bentuk GBHN itu sendiri. Misalnya Zain Badjeber dari F-PPP yang menyinggung mengenai GBHN yang dikatakannya tidak perlu apabila Presiden dipilih langsung. Lain

---

[486] Lihat Pendapat Fraksi Partai Golkar dan Pendapat Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa, *Ibid*., hlm. 25 dan hlm. 37.
[487] *Ibid*., hlm. 57
[488] Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2000*, Buku III Jilid 1,…, *op. cit.,* hlm. 252.

halnya apabila GBHN ditafsirkan sebagai pola pembangunan nasional, maka perlu GBHN.[489]

"Kalau GBHN itu kita tafsirkan sebagai pola pembangunan nasional artinya yang mengarahkan semua lembaga Negara maka perlu ada GBHN. Hanya saja apakah GBHN itu ditetapkan setelah Presiden terpilih atau sebelum terpilih, sehingga misalnya program si Presiden ini termasuk dalam GBHN itu sendiri. Tetapi kami tidak mengartikan bahwa GBHN dalam huruf besar itu hanya kewajiban Presiden untuk melaksanakan, tetapi semua lembaga terikat pada itu."

Menurut Andi Mattalatta dari F-PG, apapun sistem pemilihannya, Presiden harus tetap harus ada yang mengawasi, yaitu DPR dan DPD sesuai dengan kewenangannya. Hasil pengawasan tersebut dilaporkan kepada MPR untuk kemudian dimintakan pertanggungjawabannya. [490]

"Pertama, bahwa apapun sistem pemilihan Presiden yang kita anut, langsung atau melalui perwakilan muaranya adalah Presiden dalam sistem Presidensiil. *Kedua*, apapun sistemnya, dalam sistem presidensil ini Presiden masih bisa diawasi dan tetap bisa diberhentikan di tengah jalan.

Di sini kami melihat proses pertangungjawaban ini sebagai bagian dari mata rantai proses pengawasan itu. Nah, siapa yang melakukan pengawasan dalam sistem presidensiil kita apakah MPR, apakah DPR, apakah DPD, pemahaman kami setelah diskusi-diskusi selam ini yang mengawasi adalah DPR untuk hal-hal tertentu. Dari hasil pengawasan itulah yang barangkali melahirkan proses permintaan pertanggungjawaban dalam arti *impeachment*, jadi tidak berasal dari MPR. Hasil pengawasan DPR dilaporkan ke MPR berdasarkan itulah perlu dimintakan pertanggungjawaban atau tidak? Itu pertanggungjawaban di tengah

[489] *Ibid*.
[490] *Ibid*., hlm. 280.

jalan. Karena itu kalau ini menjadi kewenangan MPR menurut kami boleh dicantumkan tapi didapatkan sendiri. Jadi ada prolognya atas permintaan DPR, jadi tidak setiap saat."

Penulis sepakat dengan pendapat di atas, bahwa apapun model pemilihan Presiden dan Wakil Presidennya, Keduanya masih bisa diawasi dan diminta pertanggungjawabannya. Terhadap pendapat yang berkembang Jakob Tobing menjelaskan bahwa yang belum disepakati yakni pertanggungjawban Presiden di akhir jabatan kepada MPR, perlu atau tidak. Apakah pertanggunjawaban itu dilakukan melalui referendum?

"Yang menjadi persoalan kemudian adalah pada akhir masa jabatan kalau dia dipilih oleh rakyat dan dikatakan harus bertanggung jawab kepada rakyat. Bagaimana rakyat membuat penilaian apakah ada referendum".[491] Referendum merupakan prosedur demokratis karena memungkinkan partisipasi rakyat secara langsung dalam suatu pengambilan keputusan.[492] Namun, sistem ini sudah lama ditinggalkan oleh Pemerintah Indonesia. Jika dalam kasus pemberhentian Abdurrahman Wahid pemberhentian Presiden dilakukan tanpa kehadiran Presiden, dalam Pasal 38 ayat (2) Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan

[491] *Ibid*., hlm. 282.
[492] Aidul Fitriciada Azhari, "Penafsiran Konstitusi dan Implokasinya terhadap Pembentukan Sistem Ketatanegaraan Demokrasi atau Otokrasi (Studi terhadap Penafsiran UUD 1945 dan Pergulatan Mewujudkan Demokrasi di Indonesia)", *Disertasi,* Proram Doktor, Program Pascasrjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2005, hlm. 524.

Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diberikan dasar hukum bagi MPR untuk mengambil keputusan.[493]

Tidak lama berselang pasca dihilangkannya GBHN dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, lahirlah apa yang dinamakan sebagai Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) sebagai sistem perencanaan pembangunan nasional kedepannya. Jika merujuk pada penjelasan 1 Ketentuan Umum Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 yang notabenenya merupakan dasar hukum pembentuk RPJP, dikatakan bahwa "dengan tiadanya Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai pedoman penyusunan rencana pembangunan nasional dan diperkuatnya otonomi daerah dan desentralisasi pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka untuk menjaga pembangunan yang berkelanjutan, pembentukan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional sangat diperlukan. Hal ini sejalan dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) yang memerintahkan penyusunan RPJP Nasional yang menganut paradigma perencanaan yang visioner, maka RPJP Nasional hanya memuat arahan secara garis besar.

Berkenaan dengan mekanisme penyusunan RPJP tersebut, proses penyusunannya dimulai dari penyiapan rancangan awal rencana pembangunan, dilanjutkan dengan musyawarah perencanaan pembangunan, dan diakhiri dengan penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan. Proses tersebut

[493] Pasal 38 ayat (2) UU No. 17 Tahun 2014 menyatakan bahwa. " Apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak hadir untuk menyampaikan penjelasan, MPR tetap mengambil keputusan terhadap usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (1).

keseluruhannya berlangsung di pemerintah. Setelah rancangan akhir rencana pembangunan tersebut selesai, proses selanjutnya ada di tangan DPR bersama-sama dengan Presiden untuk kemudian disetujui dan disahkan menjadi Undang-Undang tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJMN). Walaupun kedudukan Presiden dan Wakil Presiden dengan MPR sederajat yaitu sebagai lembaga negara, namun dengan mempertimbangkan "aspek historis" dari MPR sebagai lembaga perwujudan kedaulatan rakyat, serta "unsur keterwakilan dari rakyat Indonesia" secara de fakto bahwa MPR layak diberikan kekuasaan untuk mengawasi kinerja Presiden dan Wakil Presiden dalam mewujudkan negara demokrasi. Program RPJMN yang dievaluasi Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional tidak memuat sanksi hukum. Selain itu, kedudukan dari Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. [494] Artinya perencana sekaligus pelaksananya hanya berasal dari satu kekuasaan saja, yaitu eksekutif sehingga tidak terjadi interaksi pengawasan antara lembaga negara lain, dalam hal ini MPR sebagai representasi rakyat Indonesia.

Hasil evaluasi memang akan digunakan sebagai bahan masukan dalam penyusunan RPJMN selanjutnya. Namun, secara faktual penyusunan dari RPJMN tersebut disesuaikan dengan visi dan misi Kepala Negara terpilih. Sehingga ketika warna partai Presiden berikutnya berbeda dengan partai Presiden petahana tidak

[494] Lihat Pasal 1 ayat (1) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2015 tentang Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional.

akan menjamin keberlanjutan kebijakan RPJMN tersebut.[495] MPR sebagai lembaga yang mewadahi unsur perwakilan politik dan perwakilan daerah secara kelembagaan merupakan suatu forum rakyat Indonesia yang memiliki legitimasi untuk memantau kesesuaian antara jalannya pemerintahan oleh seluruh lembaga negara dan tujuan negara yang didasarkan pada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika.[496] Evaluasi kebijakan adalah penyampaian informasi mengenai kinerja atau hasil dari suatu kebijakan.[497] Pelaksanaan evaluasi dapat berjalan secara maksimal ketika didukung suatu komunikasi, sebagaimana dikemukakan soleh George C. Edward III bahwa ada 4 (empat) variabel untuk mencapai keberhasilan meliputi komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Evaluasi terhadap implementasi, kinerja, dan dampak kebijakan berupa perenungan proses dan hasil kebijakan yang diambil harus didukung komunikasi dan dialog sejajar dan seimbang dengan melepas segala atribut penghalang di antara para pihak dan proses yang berkesinambungan. Kompromi dan negosiasi atas solusi permasalahan melalui tawar menawar kebijakan, mau mengalah, rasionalitas, dan komitmen atas keberpihakan publik.[498]

Sebuah negara hukum yang demokratis dalam penyelenggaraan pemerintahannya harus senantiasa mengedepankan prinsip *clean and good*

---

[495] Wawancara dengan Kepala Biro Pengkajian Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat, Drs.Yana Suryana, M.Si, tanggal 17 Januari 2019, 14.22 WIB di Gedung Bharana Graha, lantai 3, Komplek MPR/DPR/DPR, Jalan Gatot Subroto No, 6 jakarta Pusat.

[496] Pasal 1 Angka 6 Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 4/MPR/2014 tentang Rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Masa Jabatan 2009-2014.

[497] M. Solly Lubis, *Politik Hukum dan Kebijakan Publik (Legal Policy an Public Policy)*, (Bandung: CV. Mandar Maju, 2014), hlm. 21.

[498] *Ibid*., hlm. 25.

governance.[499] Ciri penerapan prinsip *clean and good governance* antara lain adanya keterbukaan informasi pemerintah kepada publik dan segala tindakan atau keputusan harus mampu dipertanggungjawabkan kepada masyarakat secara akuntabel. Terkait hal tersebut, mekanisme pemberian pertanggungjawaban lembaga-lembaga negara kepada rakyat menurut MPR dapat dilakukan melalui penyampaian laporan pertanggung jawaban melalui Sidang Tahunan MPR. Penguatan peran MPR sudah mulai nampak dengan dihidupkannya kembali tradisi Sidang Tahunan MPR. Dengan cara ini, kinerja Presiden dan lembaga-lembaga negara lainnya dapat dikontrol dan berfungsi sebagai *check and balances*.[500] Akan tetapi dalam faktanya, penyampaian laporan kinerja masing-masing lembaga negara ini belum sesuai yang diharapkan.[501] Laporan kinerja lembaga negara yang pada awalnya disepakati oleh masing-masing lembaga negara untuk menyampaikan kinerjanya, tetapi hanya diwakili oleh Presiden.[502] Penyebabnya belum ada kesepahaman dalam menafsirkan peraturan MPR No. 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib MPR.[503]

Undang-Undang Dasar 1945 maupun Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak mengenal adanya Sidang Tahunan MPR. Undang-Undang Dasar 1945 maupun Undang-Undang Dasar Negara Republik

---

[499] Badan Pengkajian Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Bagian 2: Kajian Akademik tentang Penyelenggaraan Sidang Tahunan MPR dalam Rangka Penyampaian Laporan Kinerja Lembaga-Lembaga Negara dan Peran MPR dalam Memberikan Tafsir Konstitusi*, (Jakarta, 2018), hlm. 57.
[500] *Ibid*.
[501] *Ibid*., hlm. 61.
[502] *Ibid*.
[503] *Ibid*., hlm. 61.

Indonesia Tahun 1945 hanya mengenal 2 (dua) jenis persidangan yaitu Sidang Umum dan Sidang Istimewa.

Terkait Visi Misi Presiden yang dituangkan dalam RPJMN. Walaupun visi Misi Presiden hanya dijadikan sebagai salah satu syarat yang harus diserahkan ke Komisi Pemilihan Umum untuk melengkapi berkas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden, namun naskah tersebut kerap berubah. Revisi atas perumusan Visi Misi tersebut bahkan tidak memiliki batas waktu.[504] Pengakomodiran visi dan misi calon Presiden dan Wakil Presiden oleh KPU ini belum cukup efektif karena tidak memiliki kekuatan hukum yang kuat bagi MPR untuk menilai pertanggungjawaban Presiden dan Wakil Presiden di masa jabatannya. Peraturan KPU hanya bersifat hukum pelengkap (*aanvullend recht*) terhadap UU Pemilu atau melaksanakan lebih lanjut ketentuan dalam UU tersebut. [505] Untuk memberikan kepatian hukum, MPR sebaiknya menetapkan visi dan misi Presiden dan Wakil Presiden. Pemberian bentuk hukum bagi visi misi Presiden dan Wakil Presiden ke dalam Ketetapan MPR berupa Garis-Garis Besar Haluan Negara untuk dapat menilai pertanggungjawaban Presiden dan Wakil Presiden. Ketetapan MPR adalah bentuk peraturan perundang-undangan yang tidak disebutkan dalam UUD, melainkan sebagai sesuatu yang tumbuh dalam praktik ketatanegaraan yang diikuti secara terus-menerus sejak tahun 1960, sehingga menjadi suatu kebiasaan (konvensi) ketatanegaraan.[506]

---

[504] https://nasional.kompas.com/read/2018/09/25/15264491/visi-dan-misi-capres-cawapres-bisa-direvisi-selama-kampanye, diakses tanggal 26 September 2018.
[505] H.A.S. Natabaya, *Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia*, Cetakan Pertama (Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK RI), 2006, hlm. 176.
[506] Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Cetakan Kedua (Yogyakarta: FH UII Press), 2004, hlm. 213.

Hierarki peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas: a. UUD 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. Dalam UU No. 12 Tahun 2011 tidak ada satu pasal pun larangan untuk membuat Ketetapan MPR yang baru.[507] Suatu Ketetapan MPR seharusnya adalah suatu keputusan yang hanya mengikat /ditujukan kepada Presiden, oleh karena Ketetapan MPR merupakan suatu amanat yang harus dilaksanakan oleh Presiden dalam rangka menjalankan pemerintahannya, dan tidak mengatur umum.[508] Menurut Taufiq Kiemas, Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS yang masih berlaku sungguh mempunyai nilai yang sangat penting terkait dengan kepentingan ideologi, politik, demokrasi ekonomi, social maupun dalam rangka pembangunan hukum apalagi pasca perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 yang perlu kita lakukan penataan di bidang hukm untuk menempuh kebutuhan hukum masyarakat mengingat pentingnya Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masih berlaku maka perlu kita pikirkan bersama-sama mengenai keberadaan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dalam

[507] Ni'matul Huda dan Riri Nazriyah, *Teori dan Pengujian* Peraturan Perundang-undangan, Cetakan Pertama (Bandung: Nusamedia, 2011), hlm. 91.
[508] Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan 1: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Penerbit PT Kanisius, 2007), hlm. 90.

hierarki peraturan perundang-undangan.[509] Pernyataan tentang perlunya Ketetapan MPR masuk dalam jenis dan hierakhi peraturan perundang-undangan juga disampaikan oleh Lukman Hakim Saifuddin, bahwa," Ketetapan MPR itu diakomodasi dalam undang-undang pembentukan peraturan perundang-undangan karena dia sumber hukum juga. Jadi, terlepas apakah MPR tidak lagi memiliki kewenangan membuat regulasi yang mengatur itu suatu soal tetapi ada soal bahwa ada sumber hukum yang namanya Ketetapan MPR uang mempunyai daya guna dan masih berlaku sebagai sumber hukum, acuan hukum kita bersama yaitu dalam Tap I/2003.[510] Pendapat diatas menunjukkan adanya harapan sejumlah partai untuk mengukuhkan kembali ketetapan MPR sebgai produk hukum yang mengikat umum. Akhirnya, Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disepakati oleh DPR dan Pemerintah untuk menjadi undang-undang yang disahkan pada tanggal 12 Agustus 2011. harapan Adanya payung hukum terhadap keberlakuan Ketetapan MPR ini harusnya juga linear dengan diaturnya kewenangan MPR untuk membuat Ketetapan MPR. Namun, jika melihat pengaturan dalam uu organik lainnya, terlihat bahwa DPR dan Pemerintah tidak konsisten mengakui eksistensi MPR ini karena nihilnya pengaturan kewenangan MPR untuk membuat ketetapan sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UU No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

---

[509] Risalah Rapat Konsultasi dengan MPR RI, Panitia Khusus DPR RI Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Tahun SIdang 2010-2011, Masa Persidangan III, pada hari Kamis, tanggal 20 Januari 2011, hlm. 2-3.

[510] *Ibid*.

Pertanggungjawaban Presiden sangat tergantung kepada konsep pengaturan konstitusi suatu negara yang berhubungan dengan riwayat demokrasi suatu bangsa, apakah demokrasi parlementer atau demokrasi presidensiil. Andaikan cara pengisian jabatan Presiden menjadi dasar pertanggungjawaban Presiden, maka idealnya Presiden Amerika Serikat bertanggungjawab kepada lembaga pemilih (*electoral college*) atau pertanggungjawaban Presiden Perancis seharusnya tidak dilakukan di hadapan sidang umum antara National Assembly dan The Senate karena dipilih oleh gabungan antara Parliament, *The General Council, The Assemblies of the Overseas Territories, representatives of the municipal councils* dengan komposisi pemilih yang berbeda (*Constitution of the Fifth Republic Perancis Article 6*). Oleh karena itu, diperlukan amandemen secara terbatas untuk memperkuat posisi MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.