



**BADAN PENKAJIAN MPR RI  
2020**

KAJIAN AKADEMIK:  
PENATAAN WEWENANG DAN TUGAS MPR



Bekerjasama dengan:  
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS AIRLANGGA

ISBN 978-602-5676-59-8



9 786025 676598

2020



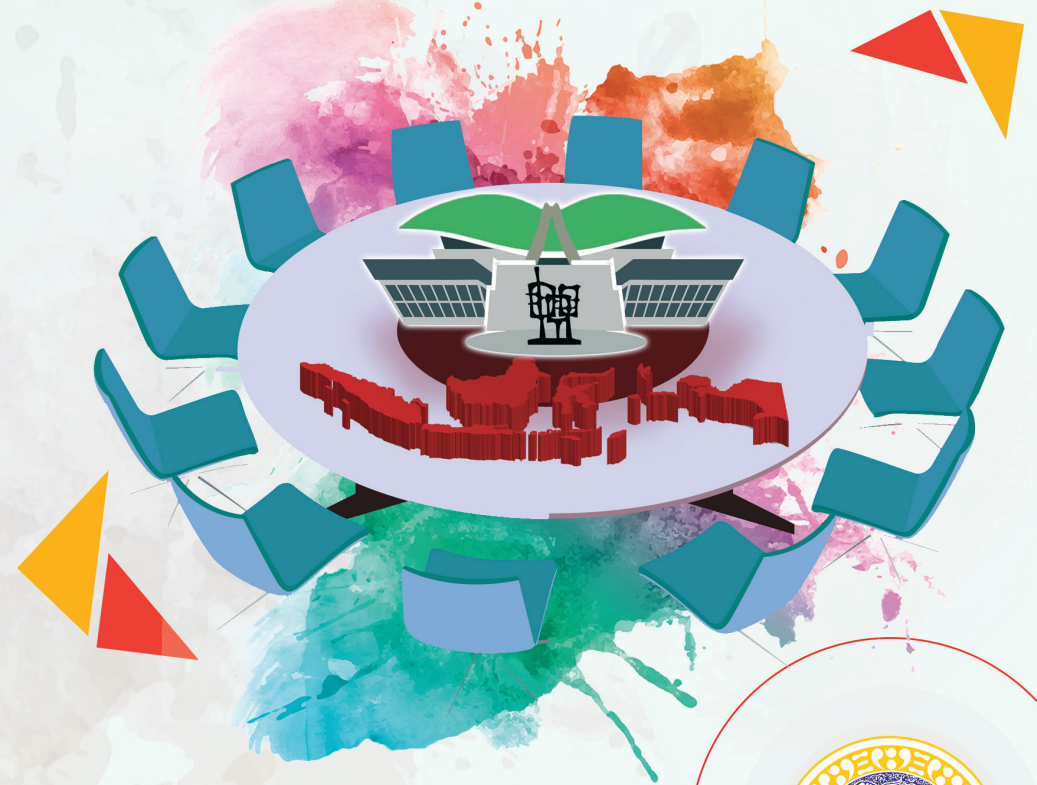
KAJIAN AKADEMIK: PENATAAN WEWENANG DAN TUGAS MPR



MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT  
REPUBLIK INDONESIA

KAJIAN AKADEMIK:

# PENATAAN WEWENANG DAN TUGAS MPR



Bekerjasama dengan:  
Fakultas Hukum Universitas Airlangga





**MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT  
REPUBLIK INDONESIA**

# **PENATAAN WEWENANG DAN TUGAS MPR**

**BADAN PENGKAJIAN MPR RI  
2020**

# **PENATAAN WEWENANG DAN TUGAS MPR**

**ISBN: 978-602-5676-59-8**

*Perpustakaan Nasional: Katalog dalam Terbitan (KDT)*

## **PENASEHAT**

### **Pimpinan Badan Pengkajian MPR RI**

Drs. Djarot Saiful Hidayat, M.S.

Drs. Agun Gunandjar Sudarsa, Bc.IP., M.Si.

Dr. Benny Kabur Harman, S.H., M.H

Ir. Tifatul Sembiring

Fahira Idris, S.E., M.H.

## **PENGARAH**

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

## **PENANGGUNG JAWAB**

Drs. Yana Indrawan, M.Si.

## **TIM PENULIS/PENELITI**

Dr. Radian Salman, SH., LL.M., Dr. Sukardi, SH, MH.,

Dr. Rosa Ristawati, SH., LL.M., Dwi Rahayu K., SH., MA.,

Dri Utari CR., SH., LL.M., M. Syaiful Aris, SH., MH., LL.M.,

(Fakultas Hukum Universitas Airlangga)

## **EDITOR**

Dra. Roosiah Yuniarsih, M.Kom., Otto Trengginas Setiawan, S.Hum.,

Wahyu F. Riyanto, S.H., LL.M., Bernadetta Widyastuti, S.Sos.

## **PENERBIT**

Badan Pengkajian MPR RI

## **REDAKSI**

Biro Pengkajian Sekretariat Jenderal MPR RI

Gedung Bharana Graha Lt. 3

Kompleks MPR RI, Jl. Jenderal Gatot Subroto No. 6, Jakarta Pusat

Email: [biro.pengkajian@setjen.mpr.go.id](mailto:biro.pengkajian@setjen.mpr.go.id)

## **Cetakan Pertama, 2020**

Hak cipta dilindungi undang-undang;

Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan dengan cara apapun tanpa ijin tertulis dari penerbit;



SEKRETARIAT JENDERAL  
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT  
REPUBLIK INDONESIA

-----

## KATA PENGANTAR KEPALA BIRO PENGKAJIAN

*Alhamdulillah*, puji dan syukur kami panjatkan kehadiran Allah *Subhanahu Wa Ta'ala*, Tuhan Yang Maha Esa, atas diterbitkannya Buku **Kajian Akademik: Penataan Wewenang dan Tugas MPR**, yang merupakan hasil penelitian bersama antara Badan Pengkajian MPR dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga. Proses penyusunan Kajian Akademik telah berlangsung selama lebih kurang 4 (empat) bulan, yang memuat rangkaian penelitian kuantitatif dan kualitatif yang terdiri dari pengumpulan data, dokumentasi sumber-sumber referensi yang berkaitan pelaksanaan Undang-Undang Dasar, Sosialisasi Empat Pilar dan Ketetapan MPR, wawancara mendalam kepada narasumber pakar, pendalaman melalui *Focus Group Discussion*, dan Seminar, serta analisis kesimpulan yang tajam dari tim peneliti.

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

Akhir kata, kami menyampaikan permohonan maaf apabila terdapat ketidaksempurnaan dalam penerbitan buku hasil kajian akademik ini.

Kepala Biro Pengkajian,

Drs. Yana Indrawan, M.Si





SEKRETARIAT JENDERAL  
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT  
REPUBLIK INDONESIA

-----

## KATA PENGANTAR SEKRETARIS JENDERAL MPR RI

*Alhamdulillah*, puji dan syukur kami panjatkan kehadiran Allah *Subhanahu Wa Ta'ala*, Tuhan Yang Maha Esa atas terbitnya buku ini. Dalam kerangka memperluas cakrawala pengetahuan dan memperkaya khazanah pemahaman ketatanegaraan, Sekretariat Jenderal MPR RI sebagai *supporting system* bagi pelaksanaan tugas-tugas konstitusional MPR RI membukukan berbagai materi kajian ketatanegaraan. Salah satu hasilnya adalah buku yang ada di tangan para pembaca ini, yaitu bagian dari hasil kajian akademik atau serangkaian penelitian yang dilakukan oleh Badan Pengkajian MPR bersama segenap unsur sivitas akademika Fakultas Hukum Universitas Airlangga.

Penyebarluasan buku ini selain menambah khasanah pemikiran pembacanya, juga menjadi bahan rujukan anggota MPR RI dalam melakukan pengkajian komprehensif akan sistem ketatanegaraan di Indonesia. Buku ini juga diharapkan menjadi pendorong dan penyemangat untuk terus-menerus melakukan pekerjaan kajian ilmiah.

Akhir kata, semoga penerbitan buku Kajian Akademik ini dapat memberikan informasi yang bermanfaat kepada masyarakat luas sehingga dapat meningkatkan pemahaman ketatanegaraan Indonesia baik dalam konteks masa kini ataupun masa yang akan datang.

Sekretaris Jenderal MPR RI,

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





MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT  
REPUBLIK INDONESIA

-----

## SAMBUTAN KETUA BADAN PENGKAJIAN MPR RI

*Assalamualaikum warrahmatullahi wabarakatuh,*

Pada tahun 2014, Keputusan MPR RI Nomor 4 Tahun 2014 tentang Rekomendasi MPR Masa Jabatan 2009-2014, salah satunya menyampaikan rekomendasi agar MPR Jabatan 2014-2019 melaksanakan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan tetap berdasarkan pada nilai-nilai Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara dan kesepakatan dasar untuk tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tetap mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, mempertegas sistem pemerintahan presidensial serta melakukan perubahan dengan cara *addendum*.

Berbagai pandangan yang berkembang terkait kondisi sistem ketatanegaraan Indonesia dewasa ini dapat dibagi ke dalam 3 (tiga) kelompok. *Pertama*, aspirasi yang menganggap bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 perlu disempurnakan untuk mengikuti dinamika perkembangan masyarakat, sehingga perlu dilakukan perubahan kembali.

*Kedua*, pandangan yang menilai bahwa sistem ketatanegaraan kita pada saat ini sudah sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Persoalan yang muncul bukan pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tetapi berada pada implementasi peraturan perundang-undangan yang tidak sesuai dengan amanat konstitusi.

*Ketiga*, aspirasi yang kurang setuju terhadap usulan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (termasuk perubahan sebelumnya). Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 oleh MPR pada tahun 1999-2002 telah membawa sejumlah perubahan mendasar dalam sistem



ketatanegaraan Indonesia. Konsep ideal ketatanegaraan yang ingin diwujudkan melalui reformasi konstitusi ialah sistem ketatanegaraan Indonesia yang mampu menampung berbagai dimensi strategis dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara, yang berkaitan dengan ideologi, politik, hukum, ekonomi, sosial, dan budaya, serta pertahanan dan keamanan.

Sistem ketatanegaraan Indonesia sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah produk politik sebagai resultan dari berbagai kepentingan politik masyarakat dan daerah, yang niscaya akan terus berkembang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Konsekuensi dari karakteristik Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai konstitusi yang hidup (*the living constitution*), membuat perubahan konstitusi bukanlah sesuatu yang tabu tetapi menjadi kebutuhan dalam menghadapi dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara itu sendiri.

Berdasarkan hasil kajian MPR masa jabatan 2009-2014, hal penting dalam sistem ketatanegaraan perlu dilakukan penataan kembali, antara lain yaitu mengenai Penguatan MPR sebagai lembaga negara yang mempunyai kewenangan tertinggi dalam mengubah, menetapkan, menafsirkan Undang-Undang Dasar, dan memberikan arah kebijakan kepada lembaga-lembaga negara lainnya; serta penegasan pembentukan undang-undang untuk lembaga negara yang diatur Undang-Undang Dasar secara terpisah terutama MPR, DPR, dan DPD

MPR masa jabatan 2014-2019 menindaklanjuti rekomendasi MPR masa jabatan 2009-2014, yaitu dengan melakukan pengkajian dan penyerapan aspirasi serta evaluasi terhadap implementasi pelaksanaan kehidupan berbangsa dan bernegara serta sistem ketatanegaraan, khususnya mengenai penataan kewenangan lembaga negara yang tugas dan wewenangnya diberikan langsung dalam Undang-Undang Dasar.

Hasil kajian secara mendalam telah dilakukan dan banyak pendapat beragam khususnya terhadap pendapat mengenai penataan sistem ketatanegaraan, baik ditinjau dari segi teoritis, praksis, yuridis, maupun secara politis. Beragamnya pendapat yang ada berimplikasi pada keputusan bahwa MPR masa jabatan 2014-2019 belum dapat melakukan penataan sistem ketatanegaraan sesuai dengan amanat dari rekomendasi yang terdapat pada Keputusan MPR Nomor 4/MPR/2014. Bahkan, merekomendasikannya kembali kepada MPR masa jabatan 2019-2024 untuk melanjutkan kajian lebih mendalam, antara lain tentang penataan kewenangan MPR

yang dituangkan ke dalam bentuk Keputusan MPR Nomor 8/MPR/2019 tentang Rekomendasi MPR Masa Jabatan 2014-2019.

Dalam rangka melanjutkan kajian lebih mendalam tentang penataan kewenangan MPR, Badan Pengkajian MPR 2019-2024 sebagai alat kelengkapan MPR yang memiliki tugas antara lain untuk mengkaji dan menyerap aspirasi serta merumuskan pokok-pokok rekomendasi, perlu untuk mendalami dan memperluas aspek kajian yang dapat membuka ruang mengenai kemungkinan yang dapat dipilih yang dapat mengoptimalkan peran MPR dengan kewenangan tertingginya dalam sistem ketatanegaraan saat ini. Untuk itu, diperlukan berbagai informasi, penelitian, data, dan literatur yang komprehensif dan terbaru sehingga apa yang menjadi fokus dalam isu tentang penataan kewenangan MPR dapat digali secara tuntas dan dapat diterima semua pihak.

Sehubungan dengan itu, untuk menghasilkan kajian yang mendalam tentang Penataan Kewenangan MPR, perlu untuk menghimpun dan memberikan ruang pemikiran serta gagasan secara akademis dari para pakar, penyelenggara negara, dan praktisi dalam bidang tertentu untuk merumuskan materi kajian tentang penataan kewenangan MPR yang memungkinkan khususnya dalam rangka penguatan MPR sebagai lembaga negara yang mempunyai kewenangan tertinggi dalam mengubah, menetapkan, menafsirkan Undang-Undang Dasar, dan memberikan arah kebijakan kepada lembaga-lembaga negara lainnya.

Kegiatan Kajian Akademik merupakan salah satu metode untuk mendapatkan bahan masukan berupa hasil yang obyektif dan terukur yang dibuat oleh para akademisi secara ilmiah sesuai dengan bidang keilmuan. Hasil dari kajian ini akan dipergunakan sebagai referensi bagi MPR dalam menentukan rumusan yang ideal dalam hal penataan kewenangan MPR.

Akhir kata, semoga Buku Kajian Akademik **“Penataan Wewenang dan Tugas MPR”**, dapat menjadi tahap awal dalam menyajikan ruang pemikiran, gagasan dan kaidah secara akademis, serta dapat menjadi rujukan ilmiah bagi seluruh Anggota MPR dalam menjalankan wewenang dan tugas konstitusionalnya.

Ketua Badan Pengkajian MPR RI,



Drs. Djarot Saiful Hidayat, M.S.



## DAFTAR ISI

<b>Kata Pengantar Kepala Biro Pengkajian .....</b>	<b>iii</b>
<b>Kata Pengantar Sekretaris Jenderal MPR RI .....</b>	<b>v</b>
<b>Sambutan Ketua Badan Pengkajian MPR RI .....</b>	<b>vii</b>
<b>BAB I</b>	
<b>PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Rumusan Masalah.....	2
1.3 Kerangka Konseptual.....	3
A. Badan Perwakilan dan Kedaulatan Rakyat.....	3
B. Sistem Pemerintahan Presidensiil dan Relasi Badan Perwakilan.....	8
1.4 Metode dan Desain Kajian.....	13
<b>BAB II</b>	
<b>PENATAAN TUGAS DAN WEWENANG</b>	
<b>MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT.....</b>	<b>17</b>
2.1 Haluan Negara Dalam Ketatanegaraan Indonesia.....	17
A. Haluan Negara.....	17
B. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.....	33
C. Gagasan Menghidupkan Kembali Haluan Negara.....	43
2.2 Kedudukan MPR.....	54
A. Kedudukan MPR Dalam UUD 1945.....	55
B. Kedudukan MPR Dalam UUD NRI 1945.....	64
C. Gagasan Mengenai Kedudukan MPR.....	92
2.3 Kewenangan MPR Membuat Ketetapan.....	96
A. Kewenangan MPR Dalam UUD 1945.....	98
B. Kewenangan MPR Dalam UUD NRI 1945.....	114
C. Evaluasi Pelaksanaan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.....	118
D. Gagasan Memberikan Kewenangan Pembentukan Ketetapan MPR.....	134
2.4 Ketetapan MPR Tentang Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden.....	142
A. Sistem Presidensiil Dan Pemilihan Presiden Secara Langsung.....	143
B. Wewenang MPR Melantik Presiden Dan Wakil Presiden.....	149
C. Gagasan Ketetapan MPR Tentang Pelantikan Presiden Dan Wakil Presiden.....	153
D. Kelemahan Gagasan Ketetapan MPR Tentang Pelantikan Presiden Dan Wakil Presiden.....	157

2.5	Penafsiran Konstitusi Oleh MPR.....	158
	A. Penafsiran Konstitusi.....	159
	B. Gagasan Penafsiran Oleh MPR.....	200
2.6	Sidang Tahunan MPR Dan Sidang MPR Dalam Rangka Melaksanakan Wewenang Dan Tugas MPR.....	207
	A. Kedudukan, Tugas Dan Wewenang MPR.....	208
	B. Jenis-Jenis Persidangan Di MPR Menurut UUD 1945 Dan UUD NRI 1945.....	209
	C. Agenda-Agenda Persidangan Di MPR.....	212
	D. Agenda Persidangan Yang Bersifat Tetap/Regular Dan Isidental.....	223
	E. Gagasan Sidang Tahunan MPR.....	224
2.7	Sidang Tahunan MPR Dan Sidang MPR Dalam Rangka Melaksanakan Wewenang Dan Tugas MPR.....	233
	A. Kedudukan, Tugas Dan Wewenang MPR.....	233
	B. Jenis-jenis Persidangan Di MPR Menurut UUD 1945 Dan UUD NRI 1945.....	235
	C. Agenda-Agenda Persidangan Di MPR.....	236
	D. Agenda Persidangan Yang Bersifat Tetap/Regular Dan Isidental.....	247
 <b>BAB III</b>		
	<b>PENUTUP</b> .....	251
	Kesimpulan.....	251
	Saran.....	253
	 <b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	255

## DAFTAR TABEL

Tabel 1. Perkembangan Kewenangan MPR dalam Mengeluarkan GBHN.....	21
Tabel 2. Perbandingan TAP MPR Nomor VII/MPR/2001 dengan UU SPPN.....	34
Tabel 3. Perbandingan GBHN Dengan UU SPPN.....	41
Tabel 4. Kedudukan MPR Dan Kedudukan Haluan Negara Di Berbagai Negara.....	45
Tabel 5. Gagasan Kewenangan MPR Dalam Rangka Haluan Negara.....	50
Tabel 6. Kedudukan MPR Dan Kewenangan MPR.....	67
Tabel 7. Amandemen UUD 1945 Mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat.....	86
Tabel 8. Perdebatan Mengembalikan MPR Sebagai Lembaga Tertinggi Negara.....	94
Tabel 9. Hubungan antara UUD 1945 dengan Tap MPR.....	107
Tabel 10. Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana dan Garis-Garis Besar Haluan Negara.....	110
Tabel 11. Ketetapan MPR/MPRS Pada Masa Keberlakuan UUD 1945.....	112
Tabel 12. Penelusuran Validitas Tap MPR dalam Pasal 2 Tap MPR Nomor I/MPR/2003.....	122
Tabel 13. Penelusuran Validitas Tap MPR dalam Pasal 4 Tap MPR Nomor I/MPR/2003.....	124
Tabel 14. Kewenangan Pembentukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.....	139
Tabel 15. Tabel Pembanding Gagasan Mendukung dan Kontra.....	157
Tabel 16. Perbandingan Kewenangan MK dan MPR dalam melakukan Penafsiran Konstitusi...	162
Tabel 17. Kebijakan <i>Open Legal Policy</i> pada Mahkamah Konstitusi.....	185

Tabel 18. Pola Institusi/Aktor Terhadap Konstitusi.....	199
Tabel 19. Pembanding Kelebihan dan Wewenang.....	204
Tabel 20. <i>Output</i> Tap MPR.....	221
Tabel 21. Pembanding Kelebihan dan Wewenang.....	232
Tabel 22. <i>Output</i> Tap MPR.....	245
Tabel 23. Pembanding Kelebihan dan Wewenang.....	249

#### DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Posisi Lembaga Negara Dalam UUD 1945.....	61
Gambar 2. Tata Susunan Aturan Hukum Indonesia Menurut <i>Stufenbau Theory</i> oleh Hans Nawiasky.....	101

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. LATAR BELAKANG**

Bertitik tolak dari formulasi tentang kedaulatan, UUD 1945 pasca amandemen membuat perubahan penting, yakni dari supremasi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) menjadi supremasi konstitusi. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 pasca amandemen menyatakan bahwa *kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar*, menggeser doktrin supremasi MPR yang telah menjadikan MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara. Dalam kaitan dengan komposisi dalam MPR, dari semula Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri dari anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan (Pasal 2 ayat (1) ) menjadi Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum (Pasal 2 ayat (1)). Dengan demikian menurut Konstitusi Indonesia, badan perwakilan terdiri dari MPR, DPR dan DPD.

Dengan perubahan konstitusi tersebut, tidak lagi menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara yang sepenuhnya melaksanakan kedaulatan rakyat [Pasal 1 ayat (2)]. Artinya MPR tidak lagi sebagai sumber/lembaga/institusi kekuasaan negara yang tertinggi yang mendistribusikan kekuasaannya pada lembaga-lembaga negara yang lainnya. Terkait dengan ini, Jimly Asshiddiqie menyebutkan bahwa setelah perubahan UUD 1945, tidak dikenal lagi adanya lembaga tertinggi negara. Sesuai doktrin pemisahan kekuasaan (*separation of power*) berdasarkan prinsip *checks and balances* antara cabang-cabang kekuasaan negara, MPR mempunyai kedudukan yang sederajat dengan lembaga-lembaga negara lainnya.

Menjelang berakhirnya anggota MPR periode 2009-2014, MPR menyelenggarakan sidang paripurna pada akhir September 2014. Salah satu hasil kerja Panitia Ad Hoc II BP MPR yang disahkan sidang paripurna tersebut adalah tujuh rekomendasi untuk MPR periode berikutnya. Rekomendasi tersebut antara lain perubahan UUD 1945 dimana salah satu materinya adalah penguatan MPR sebagai lembaga dalam mengubah, menetapkan, dan menafsirkan UUD 1945. Secara lengkap rekomendasi hasil kajian Tim Kerja Kajian Sistem Ketatanegaraan Indonesia MPR tersebut adalah “penguatan MPR sebagai lembaga negara yang mempunyai kewenangan tertinggi dalam mengubah, menetapkan, menafsirkan Undang-Undang Dasar, dan memberikan arah kebijakan kepada lembaga-lembaga negara lainnya.” Perkembangan pemikiran mengenai MPR setelah perubahan konstitusi merupakan bentuk



pergeseran dan perubahan sikap dan pandangan mengenai MPR. Dalam hal ini terdapat upaya evaluatif, dari MPR yang kedudukan dan kewenangannya terbatas dibanding sebelum amandemen, menjadi pemikiran untuk kembali memperkuat MPR, meskipun tidak seperti sebelum amandemen. Namun pemikiran dimaksud tidak seluruhnya mempunyai kesamaan arah memperkuat MPR dalam aspek tugas dan wewenang yang menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara dengan atribut seperti sebelum amandemen. Berbagai pendapat juga tetap melihat bingkai sistem presidensial sebagai kesepakatan bersama. Beragamnya pendapat yang ada berimplikasi pada keputusan bahwa MPR masa jabatan 2014-2019 belum dapat melakukan penataan sistem ketatanegaraan sesuai dengan amanat dari rekomendasi yang terdapat pada Keputusan MPR Nomor 4/MPR/2014. Bahkan, merekomendasikannya kembali kepada MPR masa jabatan 2019-2024 untuk melanjutkan kajian lebih mendalam, antara lain tentang penataan kewenangan MPR. Rekomendasi pemikiran Penataan Kewenangan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang telah dihasilkan oleh MPR meliputi antara lain tentang: (a) Haluan Negara ; (b) kedudukan MPR; (c) kewenangan MPR membuat Ketetapan MPR; (d) Ketetapan MPR tentang pelantikan Presiden dan Wakil Presiden; (e) tafsir konstitusi; (f) Sidang Tahunan MPR; dan (g) menyelenggarakan Sidang MPR dalam rangka melaksanakan wewenang dan tugas; serta (h) meninjau dan mengevaluasi pelaksanaan Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI dari tahun 1960 sampai dengan tahun 2002, khususnya Pasal 4 untuk ditindaklanjuti oleh DPR dan Pemerintah.

Atas latar belakang tersebut di atas, kajian tentang penataan tugas dan wewenang MPR tetap menjadi relevan. Dalam konteks ini secara historis, Keputusan MPR Nomor 4/MPR/2014, masih memerlukan pelaksanaan kajian oleh MPR periode 2019-2024. Karena itu, dengan terbentuknya MPR periode saat ini, maka strategis untuk dikaji kembali penataan tugas dan wewenang MPR.

## **1.2. RUMUSAN MASALAH**

Kajian ini adalah kajian yang telah ditetapkan batasan sesuai dengan *Term of Reference* yang ditetapkan oleh Badan Pengkajian MPR, dalam hal ini yang menjadui rumusan masalah adalah sesuai dengan topik kajian, yakni ‘Bagaimana Penataan Tugas dan Wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat’. Dari rumusan masalah makro ini mengalir aspek-aspek spesifik yang dikaji sesuai dengan tugas dan wewenang MPR.

### 1.3. KERANGKA KONSEPTUAL

Kerangka konseptual dalam kajian ini berasal dari dua aspek mendasar dalam sistem pemerintahan, yakni kedaulatan rakyat yang mempunyai relasi dengan badan perwakilan dan desain tentang sistem pemerintahan yakni presidensialisme.

#### A. Badan Perwakilan dan Kedaulatan Rakyat

Alfred de Grazia mengemukakan bahwa perwakilan diartikan sebagai hubungan diantara dua pihak, yaitu wakil dengan terwakil di mana wakil memegang kewenangan untuk melakukan berbagai tindakan yang berkenaan dengan kesepakatan yang dibuatnya dengan terwakil.<sup>1</sup> Miriam Budiardjo menyatakan bahwa Perwakilan (*representation*) adalah konsep bahwa seorang atau suatu kelompok mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk bicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar.<sup>2</sup> Konsep perwakilan dalam pengertian bahwa seseorang mewakili orang lain pada hakikatnya adalah istilah modern. Yunani kuno tidak mempunyai kata itu sekalipun warga negara kota tersebut memilih sejumlah pejabat dan kadang-kadang mengirim duta yang sesungguhnya merupakan kegiatan yang masa ini dikategorikan ke dalam perwakilan".<sup>3</sup> Konsep perwakilan pada dasarnya berkaitan pula dengan gagasan demokrasi dimana salah satu prasyarat mutlak demokrasi adalah kebutuhan akan partisipasi dalam menjalankan prinsip kedaulatan rakyat. Secara fungsional konsep perwakilan tidaklah terpisah dengan badan perwakilan (rakyat) sebagai suatu lembaga yang dibangun oleh para wakil rakyat dengan fungsi merealisasikan kekuasaan rakyat dalam bentuk suatu aspek lembaga (institusi) dan proses pemerintahan sehingga kemudian diperlukan pembentukan badan perwakilan. Ide pembentukan badan perwakilan rakyat pada dasarnya bermula dari keperluan masyarakat akan hukum sebagai sarana untuk mengatur kehidupan bersama di samping kebutuhannya akan badan yang membuat dan memberlakukannya. Sejalan dengan ide tersebut, penguasa suatu negara secara keseluruhan membuat hukum atas nama rakyatnya dan memberlakukannya untuk menyelenggarakan kehidupan bersama. Di sini walaupun penguasa negara sudah di bagi berdasarkan penugasan-penugasan tertentu, namun dalam hal pembuatan hukum semua pihak melibatkan diri. Maka perwakilan dalam hal

---

<sup>1</sup>Dalam D.L. Sills, ed., *International Encyclopedia of The Social Sciences*, vol. 13. N.Y.: The Macmillan Press and The Free Press, 1968, h. 401.

<sup>2</sup>Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996, h. 175.

<sup>3</sup>Pitkin, *The Concept of Representation*. Berkeley, Calif.: University of California Press, 1967 dan Giovanni Sartori, "Representation: Theory". Dalam D.L. Sills, ed., *The International Encyclopedia of The Social Sciences*, vol. 13. N.Y., The Macmillan Press and The Free Press, 1968, h. 2-3.

ini adalah pangkal pokok dari antara rakyat dan penguasa sebagaimana dinyatakan oleh Martin Loughlin bahwa *"It is only through representation that those exercising governmental power are given certain responsibilities; similarly, it is only through representation that the people are transformed into citizen. In this sense, it might be said that public power is both generated and utilized through representation"*.

Menurut Arbi Sanit, studi yang sistematis dan serba mencakup mengenai perwakilan politik tampaknya berkembang dari penelitian-penelitian mengenai badan perwakilan yang lebih dikenal dengan parlemen<sup>4</sup>. Dalam sejarah Eropa sebelum masa lembaga semacam ini memang sudah ada. Tetapi tugas utamanya lebih tetap disebut sebagai lembaga penasihat, dan keanggotaannya ditentukan sendiri oleh raja. Di Belanda, misalnya, lembaga seperti itu pada awalnya bernama 'Raad van Staat' atau Dewan Negara. Setelah masa revolusi yang antara lain menghasilkan pembentukan lembaga-lembaga perwakilan rakyat di berbagai negara, fungsi lembaga penasihat itu menjadi berkurang, dan perannya digantikan oleh lembaga perwakilan yang kemudian dikenal sebagai parlemen. Hadirnya lembaga ini dapat dikatakan sebagai buah dari revolusi yang menuntut pembatasan terhadap kekuasaan raja yang otoritarian. Revolusi di Perancis, Inggris, Jerman dan Belanda memperlihatkan gejala yang sama, yaitu sebagai hasil perjuangan rakyat yang menentang kekuasaan para Raja, dibentuklah mekanisme kelembagaan perwakilan rakyat yang memiliki peran ikut menentukan keputusan-keputusan pemerintah yang menyangkut kepentingan rakyat banyak dan aktif mengawasi atau mengendalikan pelaksanaan keputusan-keputusan itu.

Perkembangan fungsi parlemen yang dioperasikan oleh anggotanya didorong pula oleh pemikiran yang menggariskan bahwa semua orang diwakili di parlemen dan gagasan bahwa penguasa merupakan simbolik dari keseluruhan rakyat. Dalam studi atas peran badan perwakilan atau parlemen diketahui bahwa institusi ini berkembang dalam dua tahap sesuai dengan kedua peran utamanya. Peran lembaga ini sebagai badan pembuat hukum menyebabkannya dikenal sebagai Dewan atau Badan Legislatif telah berkembang selama 20 abad, mulai dari abad ke-5 Sebelum Masehi di Yunani kuno dan Romawi sampai akhir abad ke-14 di Inggris. Namun peran legislasi badan tersebut secara penuh baru berlangsung dalam 5 abad terakhir ini. Sedangkan peranan lembaga ini sebagai himpunan wakil rakyat yang membuatnya dikenal sebagai badan perwakilan

---

<sup>4</sup>Arbi Sanit, *loc.cit.*, h. 5.

(*representative*) tampaknya berkembang lebih lambat dari perannya yang terdahulu. Sampai pertengahan abad ke-17 berbagai cara untuk memperoleh status selaku wakil atau memperoleh hak untuk bertindak selaku wakil rakyat bergantung kepada kekuasaan raja atau pimpinan negara yang tertinggi. Raja Romawi menyatakan dirinya sendiri sebagai mewakili rakyat. Senator Yunani kuno dan juga Romawi ialah orang-orang pilihan yang diangkat ataupun mendapat restu raja. Bahkan anggota parlemen Inggris sebelum tahun 1640-an adalah para baron yang diangkat oleh raja. Baru pada pertengahan abad ke-17 Parlemen Inggris menjadi lembaga perwakilan modern yang ditandai pemilihan terhadap anggotanya (Member of Parliament).<sup>5</sup>

Perkembangan peran dari badan perwakilan modern yang beragam pada dasarnya mengarah pada fungsi-fungsi utama dari badan perwakilan, yakni, pertama fungsi pengaturan yang menyebabkan institusi ini disebut badan legislatif atau badan pembuat undang-undang. Setelah berkembangnya teori 'separation of power', fungsi pengaturan itulah yang biasa dinamakan fungsi legislasi (*regeling functie atau regulative function*). Melalui fungsi ini parlemen menunjukkan bahwa dirinya sebagai wakil rakyat dengan memasukkan aspirasi dan kepentingan masyarakat yang diwakilinya ke dalam pasal-pasal undang-undang yang dihasilkan. Tetapi harus dicatat bahwa badan perwakilan rakyat bukanlah satu-satunya lembaga pembuat hukum. Tetapi jelas bahwa lembaga itu berwenang membuat undang-undang". Kedua, fungsi pengawasan. Pengawasan yang dilakukan oleh badan perwakilan utamanya adalah berkaitan dengan dengan keputusan yang telah dikeluarkan dalam bentuk undang-undang, yakni apakah Eksekutif telah melaksanakan secara tepat undang-undang tersebut. Selain itu pengawasan itu merupakan konsekuensi dari kekuasaan rakyat yang dioperasikannya. Sebagai pemegang mandat kekuasaan badan perwakilan bertanggung jawab atas pemanfaatan mandat tersebut kepada pemberinya<sup>6</sup>. Karena badan perwakilan merupakan lembaga politik dalam artian bahwa penggunaan kekuasaan rakyat yang ada di tangannya diproses berdasarkan tata cara atau proses politik, maka pengawasan yang dilakukannya tentulah bersifat politis. Berbagai bentuk pengawasan politik yang dapat dimanfaatkan oleh lembaga ini ialah bertanya, interpelasi, angket, dan mosi. Kedua fungsi tersebut merupakan fungsi utama suatu badan perwakilan. Fungsi yang lain yang kemudian berkembang sebagai fungsi tambahan atas lembaga ini adalah dalam hal keuangan

---

<sup>5</sup>Arbi Sanit, *op.cit.*, h. 46.

<sup>6</sup>*Ibid.*, hal. 51.

negara dimana karena mewakili rakyat maka badan ini berwenang menentukan pemasukan dan pengeluaran uang negara yang pada hakikatnya adalah uang rakyat.

Prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana ketentuan pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum amandemen diwujudkan dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat yang merupakan penjelmaan seluruh rakyat yang diakui sebagai lembaga tertinggi negara dengan kekuasaan yang tidak terbatas.<sup>7</sup> Menurut Soewoto Mulyosudarmo rumusan kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR, tidak memberikan diskripsi yang realistis, karena kekuasaan ternyata bukan lagi di MPR sepenuhnya<sup>8</sup>. Kekuasaan terbagi untuk Pemerintah Daerah dan Lembaga tinggi, dan sebagian masih tetap berada di MPR. Pasca amandemen, ketentuan pasal 1 ayat (2) yang menyatakan bahwa Kekuasaan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD 1945” lebih mencerminkan keadaan yang sebenarnya tentang pengaturan kekuasaan tertinggi. Formula demikian lebih realistis, dalam artian menampung prinsip ketatanegaraan sekaligus, yaitu kedaulatan hukum, kedaulatan rakyat dan kedaulatan parlemen.<sup>9</sup>

Pasca amandemen UUD 1945, badan perwakilan mengalami perubahan mendasar, dengan tetap mempertahankan keberadaan MPR. Perubahan-perubahan penting tersebut adalah: Pertama, di dalam MPR (sebelum amandemen UUD 1945) terdapat perwakilan politik (DPR), utusan kelompok fungsional yang tidak memberikan aspirasi melalui partai politik (Utusan Golongan) dan utusan daerah sebagai kelompok non partai yang diharapkan membawakan aspirasi daerah. Susunan MPR oleh penggagasnya dirancang sebagai *“uitbereiding”* dari DPR, yang artinya tidak lain merupakan perluasan perwakilan politik yang ditambah unsur kelompok non partai yang membawa kepentingan golongan dan daerah<sup>10</sup>. Pasca amandemen, susunan keanggotaan MPR terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang mencerminkan prinsip perwakilan politik (*political representation*) dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang mencerminkan prinsip perwakilan daerah (*regional*

---

<sup>7</sup>Terdapat enam wewenang MPR dalam UUD 1945 sebelum amandemen, yaitu menetapkan Undang-Undang Dasar & mengubah Undang-Undang Dasar; menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara; memilih Presiden dan Wakil Presiden; meminta dan menilai pertanggungjawaban Presiden; memberhentikan Presiden dan/ atau Wakil Presiden.

<sup>8</sup>Soewoto Mulyosudarno, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi, In-Trans*, Malang, 2004, h. 4

<sup>9</sup>*ibid.*

<sup>10</sup>*ibid.*

*representatif*). Kedua, perubahan susunan MPR juga membawa mendasar mengenai kedudukan MPR yang tidak lagi berfungsi sebagai ‘*supreme body*’<sup>11</sup> yang memiliki kewenangan tertinggi dan tanpa kontrol. Wewenang MPR pasca amandemen adalah menetapkan Undang-Undang Dasar dan/atau Perubahan UUD; melantik Presiden dan Wakil Presiden, memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden, serta menetapkan Presiden dan/atau Wakil Presiden pengganti sampai terpilihnya Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana mestinya. Ketiga, mempertegas prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) fungsi legislatif dan eksekutif. Kekuasaan membentuk UU ditangan DPR bukan Presiden sebagaimana ketentuan Pasal 5 ayat (1) juncto pasal 20 ayat (1) dan ayat (5) UUD 1945 sebelum amandemen. Presiden sebagai kepala pemerintahan eksekutif tetap diakui haknya untuk mengajukan suatu rancangan undang-undang. Keempat, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat dalam ketentuan pasal 6A ayat (1) merupakan penegasan dan penguatan terhadap sistem presidensiil. Konsekuensi pemilihan langsung oleh rakyat itu adalah hilangnya pertanggungjawaban Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat, karena pertanggungjawabannya kepada rakyat.

Majelis Permusyawaratan Rakyat sebenarnya dirancang untuk diubah menjadi nama untuk suatu badan perwakilan atau parlemen Indonesia yang terdiri atas dua kamar dewan. Kamar pertama disebut Dewan Perwakilan Rakyat, dan kamar kedua disebut Dewan Perwakilan Daerah.<sup>12</sup> Tetapi rumusan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang”. Ketentuan yang demikian menunjukkan bahwa struktur badan perwakilan di Indonesia dapat dikatakan terdiri dari tiga institusi, yakni MPR, DPR dan DPD. Hal ini karena secara jelas MPR

---

<sup>11</sup>Kedudukan MPR yang tidak lagi sebagai ‘*supreme body*’ secara mendasar adalah akibat perubahan rumusan mengenai kedaulatan rakyat yang diatur dalam pasal 1 ayat (2) UUD 1945. MPR tidak lagi menjadi lembaga yang sepenuhnya melaksanakan kedaulatan rakyat.

<sup>12</sup>Hal ini dapat dibuktikan dari perdebatan muncul dalam perdebatan pada proses amandemen UUD 1945, Bagi Indonesia, bikameral yang *strong* ini sebuah kebutuhan yang sangat mendesak, mengingat beragamnya masyarakat kita, mengingat berbagai macam daerah dengan tingkat perkembangan dengan tingkat kepentingan, sehingga sebenarnya bikameralisme yang kuat itu dimaksudkan untuk bisa memperjuangkan lebih baik aspirasi kepentingan yang berkembang di berbagai daerah, sehingga bikameralisme yang kuat ini, bisa kita anggap sebagai bagian dari usaha untuk memperkuat negara kesatuan. Lihat *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negera Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002*, Buku III, Jilid I, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008, h. 215.

merupakan institusi tersendiri yang permanen, bukan sebuah forum gabungan DPR dan DPD.<sup>13</sup> Selain struktur MPR tidak secara tegas dinyatakan terdiri atas anggota DPR dan DPD, bukan kelembagaan DPR dan DPD. Sebenarnya (bila) susunan MPR hanya terdiri atas DPR dan DPD, maka timbul peluang untuk melaksanakan sistem perwakilan bikameral.<sup>14</sup> Dengan demikian, dari perspektif susunan kelembagaannya, sulit untuk menyatakan bahwa model badan perwakilan Indonesia menganut *bicameral system*, melainkan badan perwakilan dengan tiga kamar. Apabila dilihat dari kekuasaan pembentukan undang-undang, maka wewenang DPD yang tidak sederajat dengan DPR, sesungguhnya tidak merubah wajah parlemen Indonesia yang *monocameral* ke bentuk *bicameral*.<sup>15</sup>

## B. Sistem Pemerintahan Presidensial dan Relasi Badan Perwakilan

Penataan tugas dan wewenang MPR dalam pemahaman penguatan seringkali berbenturan dengan pilihan sistem pemerintahan Presidensial. Misalnya GBHN, seringkali dipahami sebagai bentuk “*steering*” terhadap kekuasaan presiden yang juga berasal dari metode yang sama, yakni hasil pemilu. Karena itu perlu dipahami konteks kerangka konstitusional kekuasaan Presiden. Dengan merujuk pada *governability* dalam penyelenggaraan pemerintahan, maka kekuasaan presiden dalam pembentukan kabinet hanya salah satu faktor dalam mendukung kemampuan memerintah seorang Presiden.

---

<sup>13</sup>Tentang fungsi MPR sebagai ‘*joint session*’, anggota Tim Ahli Maswadi Rauf memberikan penjelasan mengenai kedudukan MPR. “Pertama, yang ingin saya singung adalah mengenai kedudukan MPR. Itu memang berbeda dengan pandangan sebagian fraksi. Kami berpendapat, bahwa MPR itu tidak lagi menonjol perannya di masa yang akan datang karena yang lebih banyak berperan adalah DPR dan DPD. Oleh karena itu, kami menyebutkan bahwa MPR itu hanyalah sebuah *joint session* dari kedua badan tersebut. Pertama, yang ingin saya singung adalah mengenai kedudukan MPR. Itu memang berbeda dengan pandangan sebagian fraksi. Kami berpendapat, bahwa MPR itu tidak lagi menonjol perannya di masa yang akan datang karena yang lebih banyak berperan adalah DPR dan DPD. Oleh karena itu, kami menyebutkan bahwa MPR itu hanyalah sebuah *joint session* dari kedua badan tersebut”. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008, h. 222.

<sup>14</sup>Sistem bicameral adalah sistem pembuatan undang-undang yang prosesnya diselesaikan dalam 2 kamar, yaitu majelis tinggi dan mejelis rendah. Parlemen Belanda dinamakan “Staten general” yang terdiri dari 2 majelis, yaitu “*de eerste kamer*” dan “*de tweede kamer*”. Setiap undang-undang dibahas dan disetujui di majelis yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum (“*de tweede kamer*”) dan kemudian dibahas di anggota majelis yang keanggotaannya diangkat oleh ratu Belanda (“*de eerste kamer*”). Sistem bikameral bukan hanya merujuk adanya 2 dewan dalam suatu negara, tetapi dilihat pula dari proses pembuatan undang-undang yang melalui 2 dewan atau kamar. Walaupun melalui sidang tahunan MPR, Dewan Perwakilan Rakyat terbentuk, tetapi masih belum berhasil merumuskan kembali susunan MPR. Disamping itu gagal pula upaya untuk memberikan kewenangan yang sama antara DPR dan DPD. Dengan demikian perubahan ketiga UUD 1945 tidak mengubah *system unicameral* menjadi *system bicameral*.

<sup>15</sup>Suwoto Mulyosudarmo, *loc.cit.*

Kekuasaan Presiden Indonesia disebutkan dalam Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan Pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”. Dalam teori, kekuasaan Presiden yang disebutkan dalam UUD NRI tersebut adalah kekuasaan eksekutif<sup>16</sup>. John Locke dalam “*Two Treaties of Government*” memberikan pemikiran tentang kekuasaan pemerintahan yang dalam hal ini diistilahkan sebagai kekuasaan eksekutif (*executive power*).<sup>17</sup> Kekuasaan eksekutif yang dimaksudkan tersebut adalah dalam kaitannya dengan kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang yang pembentukannya menjadi kekuasaan dari lembaga legislatif. Dengan menyebut kekuasaan eksekutif dalam melaksanakan undang-undang yang berasal atau dibuat oleh lembaga legislatif, maka tampak adanya pemisahan kekuasaan. Vile menyebutkan bahwa pemisahan kekuasaan didasarkan pada tiga fungsi dalam pemerintahan, yaitu kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, dan kekuasaan yudisiil.<sup>18</sup>

Secara gramatikal, istilah executive dapat dirunut dari bahasa Latin “*ex sequi*”, yang mempunyai arti “mengikuti atau melaksanakan”, yang kemudian dalam konteks ketatanegaraanya mengacu pada peran eksekutif untuk melaksanakan kebijakan, dalam undang-undang sebagai keputusan badan perwakilan.<sup>6</sup> Eksekutif menjadi cabang yang kekuasaan paling penting dalam sistem politik dan pemerintahan karena cabang kekuasaan tersebut memegang kunci dalam menerapkan undang-undang dan menjalankan administrasi negara secara keseluruhan. Duncan Watts menjelaskan peran cabang kekuasaan eksekutif sebagai cabang kekuasaan yang bertanggung jawab atas administrasi negara dan pelaksanaan undang-undang yang dibuat oleh lembaga legislatif<sup>19</sup>. Perannya terutama sebagai kepemimpinan politik untuk mengambil keputusan dan menjalankan tanggung jawab keseluruhan atas arahan dan koordinasi

---

<sup>16</sup>Hal ini perlu dipertegas mengingat terdapat konteks yang berbeda dalam hal penyebutan pemegang kekuasaan eksekutif terutama berdasarkan pada bentuk pemerintahan. Dalam sistem pemerintahan presidensiil, Presiden adalah pemegang kekuasaan eksekutif sedangkan dalam sistem parlementer, terdapat perdana menteri atau kanselir dan pada sistem semi presidesiil dengan ‘*dual executive*’ seperti Perancis, Presiden dan Perdana Menteri adalah pemegang kekuasaan eksekutif dengan distribusi kekuasaan yang berbeda. Lihat, Saikrishna Prakash, *The Essential Meaning of Executive Power*, University of Illinois Law Review, Vol. 3, 2003., h. 706.

<sup>17</sup>John Locke (edited by Peter Laslett), Locke: *Two Treaties of Government*, Cambridge Texts in the History of Political Thought, Student Edition, Cambridge University Press, 1988, h. 75.

<sup>18</sup>M.J.C. Vile, *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Liberty Fund, Inc, USA, 1998, h. 14.

<sup>19</sup>Duncan Watts, *Understanding US/UK Government and Politics: a Comparative Guide*, Manchester University Press, 2003, h. 66.



kebijakan pemerintah.<sup>20</sup> Selanjutnya, sebagai pembuat kebijakan dan pemimpin politik, peran eksekutif meliputi inisiasi, perumusan, artikulasi, dan implementasi kebijakan dengan tanggung jawab tugas seremonial, pengendalian pembuatan kebijakan, kepemimpinan politik, manajemen birokrasi, dan manajemen krisis. Kekuatan eksekutif umumnya meliputi pada 8 area, yaitu: kekuasaan pembuatan undang-undang, kekuasaan pengangkatan, kekuasaan urusan luar negeri (termasuk kekuasaan dalam hal perjanjian Internasional dan kekuatan diplomatik), kekuasaan administratif (termasuk dalam hal anggaran dan pengeluaran), kekuatan emergensi, kekuatan militer, kekuatan perang (yang pada zaman modern disebut kekuasaan dalam hal pertahanan negara), dan kekuatan memberikan pengampunan.

Sistem presidensial murni dalam negara demokrasi memiliki dua karakter mendasar yaitu: (1) kekuasaan legislatif beroperasi berasal dari mandat rakyat secara langsung melalui pemilihan umum sehingga hal ini merupakan sumber legitimasi yang kuat dan (2) kekuasaan eksekutif juga memiliki mandat langsung melalui pemilihan umum yang merupakan sumber legitimasi kuat pula. Eksekutif dalam rezim presidensial umumnya memiliki tiga ciri penting sesuai dengan posisi dan kekuasaan yang secara melekat secara inheren dalam rezim presidensial, yaitu: sumber daya kepemimpinan, otonomi kepemimpinan, dan personalisasi proses pemilihan<sup>21</sup>. Fitur pertama, bahwa sumber daya kepemimpinan, hal ini terkait dengan hubungan eksekutif kabinet dimana presiden memimpin kabinet dan lembaga administrasi negara lainnya. Di sisi lain, otonomi kepemimpinan dan personalisasi proses pemilihan umum dapat dilihat sebagai konsekuensi dari fakta bahwa eksekutif dalam sistem presidensial dipilih secara langsung oleh rakyat. Sebagai konsekuensi dari hak pilih secara langsung, Presiden memiliki mandat langsung yang bersifat demokratis individual. Mandat individual tersebut memungkinkan Presiden sebagai kepala eksekutif untuk secara sepihak membuat kebijakan sebagai bentuk *governability* sebuah rezim.<sup>22</sup> Presiden terpilih memiliki wewenang penuh untuk mendirikan pemerintahannya dan bertanggung jawab atas penyelenggaraan administrasi negara sepenuhnya. Presiden memiliki wewenang penuh untuk pengangkatan dan pemberhentian kementerian dalam

---

<sup>20</sup>Duncan Watts, *British Government and Politics: a Comparative Guide*, Edinburgh University Press, 2006, h. 115-116.

<sup>21</sup>Thomas Poguntke and Paul Webb, *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford University Press, 2005, h. 5.

<sup>22</sup>*Ibid*, h. 8.

kabinetnya, sementara menteri dalam kabinet bertanggung jawab langsung kepada Presiden.

Dalam sistem presidensial, kekuasaan eksekutif berada di tangan presiden dan dikenal sebagai kekuasaan presiden. Cheibub menyebutkan tiga kekuasaan di mana Presiden mungkin memiliki dominasi dalam proses anggaran; kekuasaan untuk menginisiasi proses pembentukan undang-undang dalam hal anggaran negara, kekuasaan untuk mengubah usulan anggaran negara, dan pengeluaran negara dalam situasi di mana tidak diperoleh persetujuan untuk dalam proses pembentukan undang-undang terkait dengan anggaran negara. Di beberapa konstitusi presidensial, Presiden diberikan beberapa kekuasaan legislatif termasuk veto serta hak eksklusif presiden untuk mengundangkan undang-undang tertentu<sup>23</sup>.<sup>34</sup> Dalam pandangannya, Cheibub berpendapat bahwa Presiden, sebagai eksekutif, dapat mendominasi inisiatif legislatif di bidang pembuatan kebijakan yang paling penting karena Presiden memiliki hak eksklusif untuk menginisiasi proses pembuatan undang-undang yang menyangkut anggaran, pajak, dan administrasi publik. Sistem presidensial menunjukkan pola hubungan yang berbeda dengan sistem parlementer. Sistem presidensial cenderung pada eksekutif yang mandiri (*non parliamentary executive*) melalui gagasan pemisahan dan pembagian kekuasaan. Gagasan pemisahan kekuasaan berorientasi ada kemandirian dan kebebasan, sedangkan pembagian kekuasaan berakar pada keseimbangan dan kontrol antara cabang kekuasaan.<sup>24</sup> Sesuai dengan gagasan tersebut, eksekutif dipilih oleh rakyat secara langsung dengan memegang dua kualitas, baik sebagai kepala negara (*nominal executive*) maupun sebagai kepala pemerintah (*real executive*).<sup>25</sup> Umumnya sistem presidensial dianut oleh negara-negara republik yang eksekutifnya dipimpin oleh presiden. Oleh karena itu, eksekutif memiliki masa jabatan yang bersifat tetap (*fixed term* atau *fixed executive*) dan bertanggung jawab kepada rakyat. Pemberhentian dalam masa jabatan dapat dilakukan jika presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum.

---

<sup>23</sup>Jose Antonio Cheibub, "Reforming Presidential and Semi-Presidential Democracies", *Instituto de Investigaciones Juridicas de la UNAM*, accessed via [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx), h. 10.

<sup>24</sup>Daniel E. Branner Jr., *Checks and Balances; The Three Branches of the American Government*, volume 1, Thomson Gale, New York, 2005, h. 1 dalam Firdaus, *Constitutional Engineering (Cetakan 1)*, Yrama Widya, Bandung, 2015, h. 28.

<sup>25</sup>Jimly Asshiddiqie, *Format kelembagaan negara...*, *Op. Cit.*, h. 59-60.

Dengan dominasi dan centrum kekuasaan yang pada Presiden dalam kualitasnya kepala negara (*nominal executive*) maupun sebagai kepala pemerintah (*real executive*), dan kenyamanan dari kemungkinan pemakzulan, sistem presidensial dapat mempunyai potensi yang mengarah pada rezim otoriter. Meskipun terdapat argumentasi bahwa *dual* legitimasi antara Presiden dan Legislatif yang masing-masing dipilih oleh rakyat secara langsung, memiliki kekuasaan yang mandiri serta tidak dapat saling mengintervensi antara satu dengan yang lainnya, hal ini sering dianggap sebagai potensi besar terjadinya kebuntuan dalam sistem pemerintahan presidensiil. Namun potensi munculnya rezim yang otoriter tetap terbuka, karena kekuasaan eksekutif sebagian besar dipegang oleh satu institusi tunggal yaitu Presiden. Menurut Hector Fix-Fierro dan Pedro Salazar-Ugarte terdapat dua mekanisme untuk menstabilkan dan mencegah sistem presidensial mengarah kepada rezim otoriter: *pertama*, dengan memperkuat kemampuan presiden untuk mempengaruhi kerja legislatif (memperkuat eksekutif) dan *kedua*, dengan memperkuat kemampuan anggota legislatif untuk mempengaruhi ranah pemerintahan (meningkatkan kekuasaan parlemen). Selain itu, langkah alternatif untuk memperkuat Eksekutif adalah dengan memperkuat hak veto presiden terhadap undang-undang yang dibuat oleh legislatif; memberikan preferensi pada inisiasi proses legislatif oleh Presiden (semua pengajuan inisiasi tersebut harus disetujui ataupun ditolak dalam waktu yang terbatas); memberi Presiden lebih banyak kewenangan untuk mengeluarkan keputusan dengan kekuasaan legislatif, atau, pada akhirnya memberi kewenangan kepada presiden untuk mengajukan undang-undang. Di sisi lain, mekanisme untuk meningkatkan kekuasaan parlemen dapat dilakukan dengan meningkatkan keterlibatan legislatif dalam pengangkatan anggota kabinet, sehingga dapat memperkuat kewenangannya untuk membuat pemerintah bertanggung jawab; atau memperluas kewenangannya untuk membentuk kebijakan publik.

Dengan kerangka sistem Presidensiil tersebut, rancang bangun sistem Pemerintahan Presidensial Indonesia mempunyai banyak kesamaan dengan konsepsi sistem presidensial pada umumnya. Salah satu di antara kesepakatan Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam pembahasan Perubahan UUD 1945 (1999-2002) adalah memperkuat sistem presidensial. Dalam UUD 1945, Presiden sebagai kepala negara dan kepala Pemerintahan, Presiden mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri negara. Presiden dipilih langsung oleh rakyat untuk masa jabatan lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu

kali masa jabatan. Presiden hanya dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) atas usul Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) hanya dengan alasan-alasan tertentu yang secara limitatif ditentukan dalam UUD 1945, yaitu apabila terbukti menurut MK, telah melakukan pelanggaran Pasal Kedudukan Presiden dalam relasi dengan DPR adalah sejajar dengan prinsip hubungan yang saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*). Menurut UUD 1945, dalam hal tertentu kebijakan Presiden harus memperhatikan pertimbangan DPR seperti pengangkatan duta dan penerimaan duta dari negara lain. Presiden dalam menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain, serta perjanjian internasional yang menimbulkan akibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan Undang-Undang harus dengan persetujuan DPR. Sementara itu, DPR dalam menjalankan kekuasaan membentuk Undang-Undang harus dilakukan bersama-sama serta disetujui bersama dengan Presiden. Dalam soal keuangan negara, Presiden mengajukan rancangan APBN untuk dibahas bersama untuk mendapat persetujuan DPR dan apabila rancangan APBN tidak mendapatkan persetujuan DPR, Presiden menjalankan APBN tahun sebelumnya. Dengan potret demikian, posisi Presiden secara umum tidak tergantung pada ada atau tidak adanya dukungan DPR sebagaimana jamak menjadi karakter dalam sistem pemerintahan parlementer.

Dalam konteks dinamika kewenangan MPR dalam UUD 1945, salah satunya upaya dalam penguatan MPR yang tidak sekedar simbolik, maka hal ini dihadapkan pada pilihan mengenai sistem pemerintahan presidensiil. Presiden yang dipilih secara langsung mempunyai legitimasi dari rakyat, sehingga MPR pun tidak mempunyai kekuasaan yang membawahi Presiden. Untuk itu penguatan MPR harus memperhatikan kerangka sistem pemerintahan Presidensiil.

#### **1.4. METODE DAN DESAIN KAJIAN**

Kajian ini merupakan kajian atau penelitian hukum (*legal research*). Penelitian hukum menurut Cohen adalah proses menemukan hukum yang mengatur kegiatan/tindakan dalam kehidupan masyarakat,<sup>26</sup> sedangkan Mahmud Mz. menyatakan bahwa penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum maupun doktrin-doktrin dengan hasil berupa argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi untuk

---

<sup>26</sup>Morris L Cohen, sebagaimana dikutip oleh Peter Mahmud Mz., *Op.cit.*, h. 2.

menjawab masalah yang dihadapi.<sup>27</sup> Penguasaan mengenai penelitian ini sebagai penelitian hukum diperlukan mengingat pendekatan dalam studi ketatanegaraan setidaknya dapat dilakukan dalam dua cara, yakni pendekatan hukum dan pendekatan politik. Seperti pengertian tentang konstitusi yang dapat ditinjau dengan pendekatan hukum dan pendekatan politik. Namun studi tentang Hukum Tata Negara (*constitutional law*) adalah bagian dari studi ilmu hukum (*jurisprudence*), dengan fokus pada aspek legal dan dasar-dasar teori (hukum) atas tatanan politik (*political order*).<sup>28</sup> Namun mengingat penelitian ini berdiri pada kerangka teori mengenai pengaturan kelembagaan (*institutional arrangement*) dan relasi kelembagaan ketatanegaraan, maka perspektif sejarah institusi (*historical institutionalism*) tetap diperlukan sebagai pengayaan analisa.<sup>29</sup> Hal ini misalnya menyangkut aspek historis mengenai MPR dalam rangka memahami hakikat kelembagaannya. Meskipun demikian, sebagai penelitian hukum, penelitian ini menganalisis aturan-aturan hukum, konsep-konsep hukum, pemikiran-pemikiran filosofis yang melatarbelakangi aturan-aturan hukum dan asas-asas hukum terkait dengan pranata pengujian undang-undang, kedudukan kekuasaan kehakiman dan relasinya dalam sistem kelembagaan ketatanegaraan.

Selanjutnya kajian ini menggunakan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*) dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*).<sup>30</sup> Pendekatan konseptual untuk menggali konsep-konsep yang berhubungan dengan tugas dan wewenang MPR, seperti konsep kedudukan MPR. Pendekatan perundang-undangan dilakukan sebagai referensi yuridis untuk ditelaah aspek-aspek yang telah mendapat pengaturan dalam hukum positif, seperti dalam UUD 1945, Undang-Undang dan lain sebagainya. Pendekatan kasus digunakan dengan membuat relevansi kajian ini dengan adanya putusan pengadilan, dimana khusus pada bagian ini digunakan dalam kajian mengenai tafsir konstitusi. Adapun pendekatan historis dilakukan dengan menelaah perkembangan pengaturan suatu hal dalam dimensi waktu atau dinamika perubahan peraturan perundang-undangan, misalnya mengenai Ketetapan MPR, haluan negara dan wewenang MPR. Adapun pendekatan perbandingan digunakan sebagai alat bantu memahami gejala tertentu dalam

---

<sup>27</sup>*Ibid.*, h. 35.

<sup>28</sup>Keith E. Whittington, R. Daniel Kelemen dan Gregory A. Caldeira, *The Study of Law and Politic*, dalam The Oxford Handbook on Law and Politic, Keith E. Whittington, R. Daniel Kelemen dan Gregory A. Caldeira (Ed), Oxford University Press, USA, 2009, h. 8 – 9.

<sup>29</sup>Rogers M. Smith, *Historical Institutionalism and Study of Law*, dalam dalam The Oxford Handbook on Law and Politic, Keith E. Whittington, R. Daniel Kelemen dan Gregory A. Caldeira, *Ibid.* h. 52-54.

<sup>30</sup>*Ibid.*

sistem lain yang dapat menjadi rujukan untuk analisa, seperti konsep haluan negara di beberapa negara yang lain.



## **BAB II**

### **PENATAAN TUGAS DAN WEWENANG MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT**

#### **2.1 HALUAN NEGARA DALAM KETATANEGARAAN INDONESIA**

Secara garis besar, haluan negara dimaksud adalah haluan negara dan haluan pembangunan nasional yang menjadi pedoman Presiden beserta lembaga-lembaga negara yang dibentuk oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam melaksanakan pembangunan nasional. Gagasan mengenai haluan negara dalam konteks perwakilan politik adalah MPR sebagai lembaga negara dalam dimensi perwakilan politik dan perwakilan daerah untuk mewujudkan nilai-nilai kedaulatan dan kesejahteraan rakyat yang berdasarkan Pancasila sebagai landasan ideologi dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai landasan konstitusional dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia yang ber-Bhinneka Tunggal Ika. Selanjutnya pula, gagasan ini berasumsi perlunya. menjamin sinergitas antar lembaga-lembaga negara untuk mewujudkan kesatuan sistem pembangunan nasional dan pembangunan daerah yang terencana, berkesinambungan, terintegrasi dan terukur.

Secara normatif, hasil kajian tentang haluan negara telah pada tahapan untuk kesepakatan mengenai arah tindak lanjut, apakah disepakati untuk dijadikan sebagai sebuah keputusan untuk ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan atau putusan lainnya sebagai pedoman dalam penyelenggaraan negara. Bahkan, dalam rancangan 8 keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Masa Jabatan 2014-2019, Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Masa Jabatan 2019-2024 perlu melakukan pendalaman berkenaan dengan substansi dan bentuk hukum Pokok-Pokok Haluan Negara, termasuk membangun konsensus politik yang memungkinkan ditetapkannya dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Undang-Undang.

#### **A. Haluan Negara**

##### **1. Sejarah Haluan Negara**

Pada awal kemerdekaan, saat MPR belum terbentuk, untuk pertama kalinya institusi negara yang diberikan kewenangan menyusun GBHN adalah Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP), yang awalnya komite ini merupakan lembaga pembantu Presiden. Sebenarnya, sampai tahun 1960 dokumen GBHN tidak pernah dibuat dan ditetapkan karena MPR belum terbentuk. Berdasarkan usulan



Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP), dalam sidang pada tanggal 16-17 Oktober 1945 di Balai Muslimin, Jakarta, akhirnya diterbitkan Maklumat Wakil Presiden Nomor X tanggal 16 Oktober 1945, yang menentukan:

“Bahwa Komite Nasional Indonesia Pusat, sebelum terbentuknya Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat disertai kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara, serta pekerjaan Komite Nasional Indonesia Pusat sehari-hari berhubungan dengan gentingnya keadaan dijalankan oleh sebuah Badan Pekerja yang dipilih diantara mereka dan yang bertanggung jawab kepada Komite Nasional Indonesia Pusat.”

Sampai akhirnya Presiden Soekarno pada tanggal 5 Juli 1959 mengeluarkan Dekrit Presiden yang menandai era demokrasi terpimpin dengan kembali berlakunya UUD 1945. Sebagai tindak lanjut dari Dekrit Presiden dibentuklah Dewan Perancang Nasional (Depernas) yang diketuai oleh Mohammad Yamin. Tugas dari dewan ini adalah menyusun rencana pembangunan nasional. Melalui Penetapan Presiden Nomor 12 Tahun 1963 (Penpres 12/1963), Depernas dirubah menjadi Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). Inilah tonggak sejarah berdirinya Bappenas. Pada era ini, hampir semua kebijakan pembangunan negara merujuk pada pandangan politik Soekarno yang biasanya dikhotbahkan setiap tanggal 17 Agustus pada saat peringatan hari kemerdekaan. Hal ini terjadi sebagai konsekuensi dari pemusatan kekuasaan dan kepemimpinan politik pada figur Soekarno.<sup>31</sup>

## 2. Pengaturan Tentang Haluan Negara

Dokumen GBHN sendiri pertama kali ditetapkan oleh Presiden Soekarno melalui Perpres No. 1 Tahun 1960 tentang Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara. Dalam Pasal 1 Perpres tersebut dinyatakan bahwa “*Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat terbentuk, maka Manifesto Politik Republik Indonesia yang diucapkan pada tanggal 17 Agustus 1959 oleh Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang adalah garis-garis besar daripada haluan negara*”.

Salah satu pertimbangan ditetapkannya GBHN ini adalah perlunya arah tujuan dan pedoman tertentu dan jelas untuk “melancarkan kelanjutan revolusi kita dalam keinsyafan demokrasi terpimpin dan ekonomi terpimpin”. Perpres ini kemudian diperkuat lagi melalui Tap MPRS No. I/MPRS/1960 tanggal 19

---

<sup>31</sup>Imam Subkhan, “GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia”, *Jurnal DPR*, Volume 5, Nomor 2, Jakarta, 2014, h. 135.

November 1960 tentang “Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-garis Besar daripada Haluan Negara”. Sebagai rincian dari ketetapan ini kemudian Dewan Perancang Nasional (Depernas) membuat Rancangan Pembangunan Nasional Semesta Berencana Delapan Tahun 1961 – 1969. Rancangan ini kemudian diterima dan ditetapkan oleh MPRS sebagai Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969 melalui Tap MPRS No.II/MPRS/1960 tanggal 3 Desember 1960. Dokumen GBHN yang terakhir dihasilkan pada era demokrasi terpimpin ditetapkan melalui Ketetapan MPRS No. IV/MPRS/1963 tentang Pedoman Pelaksanaan Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Haluan Pembangunan.<sup>32</sup>

Sejak pemerintahan Orde Baru, GBHN disusun setiap 5 tahun sekali untuk perencanaan jangka panjang dan panduan pembangunan 5 tahun berikutnya. Namun, barulah pada TAP MPR Nomor IV/MPR/ 1978, pengertian GBHN dengan jelas dirumuskan yang unsurnya adalah garis besar haluan negara berupa pernyataan kehendak rakyat dan pola pembangunan nasional dan cita-cita bangsa yang bertahap selama lima tahunnya.<sup>33</sup>

Untuk keperluan tersebutlah, maka GBHN diperlukan sebagai rumusan pola kerja pembangunan yang akan dijalankan dalam negara dan supaya diperoleh kerja yang sistematis dan teratur maka rencana pembangunan itu disusun tahap demi tahap oleh pemerintah. GBHN disusun dan dituangkan di dalam Pola Umum Pembangunan Nasional secara sistematis sebagai berikut:<sup>34</sup>

a. Pola Dasar Pembangunan Nasional

Pola Dasar Pembangunan Nasional menggariskan hal yang menjadi tujuan pembangunan, yang tidak lain adalah penegasan terhadap cita-cita bangsa seperti yang terkandung dalam UUD 1945. Dalam Pola Dasar Pembangunan Nasional ini juga ditegaskan bahwa landasan pelaksanaan pembangunan nasional adalah Pancasila dan UUD 1945.

b. Pola Umum Pembangunan Jangka Panjang

Pola Umum Pembangunan Jangka Panjang merupakan arah dan strategi pembangunan jangka panjang, yang meliputi jangka waktu 25 sampai 30

---

<sup>32</sup>*Ibid.*

<sup>33</sup>Team Pembinaan Penatar dan Bahan Penataran Pegawai Republik Indonesia, Buku III tentang GBHN dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia menurut UUD NRI 1945, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2017, h. 17.

<sup>34</sup>Bab I Pendahuluan Ketetapan MPR RI No. II/MPR/1983.

tahun. Pola Umum Pembangunan Jangka Panjang ini disusun berdasarkan Pola Dasar Pembangunan Nasional.

c. Pola Umum Pelita

Pola Umum Pelita merupakan pelaksanaan Pola Umum Pembangunan Jangka Panjang. Pola Umum Pelita adalah kelanjutan dan peningkatan dari Pelita sebelumnya.

### 3. Bentuk Hukum

Terdapat 2 pola yang berbeda dalam era pemerintahan Soekarno dan Soeharto. Pada era pemerintahan Soekarno GBHN yang dibuat pada saat itu dikenal dengan istilah Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana (GBHN/PNSB). Berbeda dengan Soeharto yang menekankan pada GBHN.

Berdasarkan bentuk hukumnya, PNSB ditetapkan oleh MPRS dalam beberapa Ketetapan MPRS, yaitu TAP MPRS RI Nomor I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai garis-garis besar daripada haluan negara dan TAP MPRS RI Nomor II/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969. Sedangkan, GBHN pada era Orde Baru ditetapkan oleh MPR dalam bentuk satu kesatuan Ketetapan MPR. Berikut adalah produk hukum dan dasar hukum MPR dalam mengeluarkan GBHN:

**Tabel 1.**  
**Perkembangan Kewenangan MPR dalam Mengeluarkan GBHN**

<b>No</b>	<b>Periode</b>	<b>Produk Hukum</b>	<b>Penjelasan</b>
1.	1945-1949	UUD 1945	Pasal 3 Madjelis Permusjawaratan rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara.
2.	1949-1950	KONSTITUSI RIS 1949	Tidak mengatur MPR
3.	1950-1959	UUDS 1950	Tidak mengatur MPR
4.	1959-1999	UUD 1945 masa Orde Baru	
		KETETAPAN MPRS REPUBLIK INDONESIA NOMOR I/MPRS/1960 tentang manifesto politik Republik Indonesia sebagai garis-garis besar daripada haluan negara	Pasal 1 Memperkuat Manifesto Politik Republik Indonesia serta perinciannya sebagai garis-garis besar daripada haluan negara
		KETETAPAN MPRS Nomor II/MPRS/1960 tentang garis-garis besar pola pembangunan nasional semesta berencana tahapan pertama 1961-1969	Pasal 1 (1) Menyatakan bahwa Garis-Garis Besar Pola Pembangunan masuk Pola Proyek yang dimuat dalam RANCANGAN DASAR UNDANG-INDANG PEMBANGUNAN NASIONAL SEMESTA BERENCANA DELAPAN TAHUN

			<p>1961-1969 hasil karya Depernas yang termuat dalam Buku kesatu Jilid I, II dan III pada umumnya sesuai dengan Amanat Pembangunan Presiden tertanggal 28 Agustus 1959 yang diucapkan maupun yang tertulis dan pada umumnya sesuai pula dengan Manifesto Politik Republik Indonesai yang telah diperkuat oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dengan Ketetapan No. I/MPRS/1960.</p> <p>(2) Menerima Garis-garis Besar Pola Pembangunan hasil karya Depernas seperti termuat dalam Buku kesatu Jilid I, II dan III sebagai Garis-garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana dengan ketetnuan-ketentuan seperti termuat dalam pasal-pasal di bawah ini.</p>
--	--	--	---

		<p>KETETAPAN MPR RI Nomor IV/MPR/1973 tentang GBHN</p>	<p>Pasal 3 Dengan adanya Ketetapan ini, semua produk-produk MPRS:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) yang materinya sudah tertampung didalam Garis-garis Besar Haluan Negara ini dinyatakan tidak berlaku lagi;</li> <li>b) yang materinya bertentangan dengan Garis-garis Besar Haluan Negara ini, dinyatakan dicabut;</li> <li>c) yang materinya belum tertampung dalam dan tidak bertentangan dengan Garis-garis Besar Haluan Negara ini, dapat diatur dalam peraturan perundangan.</li> </ul> <p>Naskah GBHN B A B I PENDAHULUAN A. PENGERTIAN 1. Garis-garis Besar Haluan Negara adalah suatu Haluan Negara dalam garis-garis besar yang hakekatnya adalah suatu Pola Umum Pembangunan Nasional</p>
--	--	--	---

			yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.
		TAP MPR RI Nomor IV/MPR/1978 tentang GBHN	<p>Pasal 3</p> <p>Dengan adanya Ketetapan ini, materi yang belum tertampung dalam dan tidak bertentangan dengan Garis-garis Besar Haluan Negara ini, dapat diatur dalam peraturan perundangan.</p> <p>Naskah GBHN</p> <p>B A B I</p> <p>PENDAHULUAN</p> <p>A. PENGERTIAN</p> <p>1. Garis-garis Besar Haluan Negara adalah suatu Haluan Negara dalam garisgaris besar sebagai pernyataan kehendak rakyat yang pada hakekatnya adalah suatu Pola Umum Pembangunan Nasional yang Ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.</p>
		TAP MPR RI Nomor II/MPR/1983 tentang GBHN	<p>Pasal 3</p> <p>Dengan adanya Ketetapan ini, materi yang belum tertampung dalam dan tidak</p>

			<p>bertentangan dengan Garis-Garis Besar Haluan Negara ini, dapat diatur dalam peraturan perundangan.</p> <p>Naskah GBHN</p> <p><b>BAB I</b></p> <p><b>PENDAHULUAN</b></p> <p><b>A. PENGERTIAN</b></p> <p>1. Garis-garis Besar Haluan Negara adalah suatu Haluan Negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat yang pada hakekatnya adalah suatu Pola Umum Pembangunan Nasional yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.</p>
		TAP MPR No. II/MPR/1988 tentang GBHN	Sama dengan Tap MPRS sebelumnya
		TAP MPR No. II/MPR/1993 tentang GBHN	<p><b>BAB I</b></p> <p><b>PENDAHULUAN</b></p> <p><b>B. PENGERTIAN</b></p> <p>Garis-garis Besar Haluan Negara adalah haluan negara tentang pembangunan nasional dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat yang</p>



			<p>ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat setiap lima tahun.</p> <p>C. MAKSUD DAN TUJUAN</p> <p>Garis-garis Besar Haluan Negara ditetapkan dengan maksud untuk memberikan arah bagi perjuangan bangsa Indonesia dalam mengisi kemerdekaannya dengan tujuan mewujudkan kondisi yang diinginkan, baik dalam jangka sedang 5 tahun maupun dalam jangka panjang 25 tahun, sehingga secara bertahap cita-cita bangsa Indonesia seperti yang termaktub dalam Undang-Undang Dasar 1945 dapat dicapai, yaitu terwujudnya masyarakat Indonesia yang adil dan makmur.</p>
		TAP MPR No. II/MPR/1998 tentang GBHN	Sama dengan TAP MPR sebelumnya
		TAP MPR No. IV/MPR/1999 tentang GBHN 1999-2004	<p>BAB I</p> <p>PENDAHULUAN</p> <p>B. Pengertian</p> <p>Garis-garis Besar Haluan Negara adalah haluan negara tentang penyelenggaraan</p>

			negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat secara menyeluruh dan terpadu yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk lima tahun guna mewujudkan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan.
5.	1999- Sekarang	UUD NRI 1945	<p>Pasal 3</p> <p>(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar</p> <p>(2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.</p> <p>(3) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar</p>
		TAP MPR Nomor VII/MPR/2001 Tentang Visi Indonesia Masa Depan	<p>Pasal 1</p> <p>Visi Indonesia Masa Depan terdiri dari tiga visi, yaitu:</p> <p>(1) visi ideal, yaitu cita-cita</p>

			<p>luhur sebagaimana termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;</p> <p>(2) visi Antara, yaitu Visi Indonesia 2020 yang berlaku sampai dengan tahun 2020;</p> <p>(3) visi Lima Tahunan, sebagaimana termaktub dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara.</p>
		<p>Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN)</p>	<p>Pasal 3 ayat (2) Perencanaan Pembangunan Nasional terdiri atas perencanaan pembangunan yang disusun secara terpadu oleh Kementerian/Lembaga dan perencanaan pembangunan oleh Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya.</p> <p>Pasal 3 ayat (3) Perencanaan Pembangunan Nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menghasilkan:</p> <p>a. rencana pembangunan jangka panjang;</p> <p>b. rencana pembangunan jangka menengah; dan</p>

			c. rencana pembangunan tahunan.
		Keputusan MPR RI No.4/MPR/2014 Tentang Rekomendasi MPR RI Masa Jabatan 2009-2014	7 rekomendasi MPR dalam Keputusan MPR RI No.4/MPR/2014 Tentang Rekomendasi MPR RI Masa Jabatan 2009-2014, diantaranya: 1) Melakukan reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dengan model GBHN sebagai haluan penyelenggaraan negara.

Berikut Penjelasan tabel bentuk dan produk hukum GBHN/PNSB dan GBHN, berikut di bawah ini:

a) Periode 1945 - 1949

Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) pada periode ini ditetapkan dalam UUD 1945. Sebagai lembaga tertinggi negara berdasarkan UUD 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat memiliki kewenangan untuk menetapkan GBHN. GBHN yang merupakan pernyataan kehendak rakyat yang pada hakikatnya sebagai pedoman umum pembangunan nasional, pola pembangunan nasional ini merupakan rangkaian program-program pembangunan yang menyeluruh, terarah dan terpadu yang berlangsung secara terus menerus, untuk mewujudkan tujuan nasional seperti termaktub dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, yaitu melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan perdamaian abadi, kemerdekaan dan keadilan sosial.<sup>35</sup>

<sup>35</sup>Aziz Arnican, *Empat GBHN 1973, 1978, 1983, 1998: Cetakan Pertama*, Bumuk Aksara, Jakarta, 1990, h. 8.

Pada periode ini diterbitkan Maklumat Wakil Presiden Nomor X tanggal 16 Oktober 1945, dengan diterbitkannya maklumat ini, menetapkan Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) lembaga peralihan yang melaksanakan kekuasaan Legislatif dan ikut menetapkan GBHN . Akan tetapi secara faktual, GBHN belum dapat dihasilkan pada saat itu. Disamping itu, adanya Maklumat Pemerintah tanggal 14 November 1945 yang merubah kabinet Presidensiil menjadi Parlementer, sehingga GBHN belum dirumuskan sebagaimana mestinya.

b) Periode 1949 - 1959

Pada tahun 1949 berlakunya Konstitusi RIS dan tahun 1950 hingga 1959 berlakunya Undang-Undang Dasar Sementara 1950 tidak mengatur mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), sehingga tidak ada pengaturan mengenai GBHN.

c) Periode 1959 - 1999

Dengan diterbitkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 oleh Presiden Ir Soekarno yang menyatakan pemberlakuan kembali UUD 1945, maka dimulailah era pemerintahan Orde Lama. Produk hukum yang dikeluarkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) pada era itu ada dua. Keduanya menetapkan tentang GBHN, yakni Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor I/MPRS/1960 Tentang Manifesto Politik Republik Indonesia Sebagai Garis-Garis Besar Daripada Haluan Negara, kemudian dijabarkan dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor II/MPR/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969.<sup>36</sup>

GBHN yang disusun setiap 5 tahun sekali sejak pemerintahan Orde Baru (dimulai pada tahun 1966) menjadi perencanaan jangka panjang, merupakan panduan pembangunan nasional di segala bidang kehidupan masyarakat bangsa

---

<sup>36</sup>Sulardi, "GBHN dan Sistem Presidensial", <https://bisnis.tempo.co/read/2380/bppn-keluhkan-kecilnya-dukungan-lembaga-lain>, diakses pada tanggal 10 November 2019.

Indonesia.<sup>37</sup> Pengaturan GBHN pada periode ini terbagi menjadi dua era kepemimpinan, orde lama yang masih dipimpin oleh Soekarno dan Ketetapan MPR yang dimulai sejak tahun 1973 hingga 1998 adalah era kepemimpinan Soeharto. Untuk memberikan gambaran mengenai wujud masa depan yang diinginkan, dengan disusunnya GBHN setiap 5 tahun sekali, maka GBHN perlu disusun dan dituangkan dalam Pola Umum Pembangunan Nasional.<sup>38</sup> Terdiri atas Pola Dasar Pembangunan Nasional, Pola Umum Pembangunan Jangka Panjang dan Pola Umum Pembangunan Lima Tahun (Pelita).

#### **4. Fungsi Haluan Negara**

Dari penjelasan poin di atas, maka dapat dinyatakan beberapa fungsi dari GBHN antara lain:

- a. Sebagai visi dan misi rakyat Indonesia yang ditujukan untuk rencana pembangunan nasional dimana proses pembangunan yang akan dijalankan harus sesuai dengan apa yang dibutuhkan masyarakat secara merata adil dan makmur.
- b. Sebagai landasan untuk menentukan arah dan tujuan yang tepat untuk mewujudkan cita-cita bangsa dalam kurun waktu setiap 5 tahun ke depan.
- c. Sebagai arah dan pondasi kuat serta sebagai strategi pembangunan nasional
- d. Sebagai media penyelenggaraan negara demokratis antara pemerintah dan masyarakat, agar terwujud saling mendukung dan agar terwujudnya pembangunan nasional yang adil dan makmur.
- e. Sebagai penguat tegaknya kedaulatan masyarakat Indonesia disegala bidang dan aspek kehidupan berbangsa dan bernegara.

#### **5. Proses Pembentukan**

Pembentukan GBHN diawali dari ditetapkannya oleh Presiden Soekarno melalui Perpres No. 1 Tahun 1960 tentang Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara. MPRS No. I/MPRS/1960 tanggal 19 November 1960 tentang “Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-garis Besar daripada Haluan Negara”.

---

<sup>37</sup>Syafrudin Mukhtar, dkk., “Relevansi Perencanaan Pembangunan Nasional dalam Amanat Konstitusi (studi tentang perbandingan arah kebijakan pembangunan hukum dalam GBHN dan RPJPN)”, *Jurnal Ilmiah FH Unhas*, 2012, h. 8.

<sup>38</sup>Pendahuluan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor II/MPR/1983.

Dalam ketetapan ini dijelaskan bahwa Amanat Presiden tanggal 17 Agustus 1960 yang terkenal dengan nama “*Jalannya Revolusi Kita*” dan Pidato Presiden tanggal 30 September 1960 di muka Sidang Umum PBB yang berjudul “*To Build the World a New*” (Membangun Dunia kembali) adalah pedoman-pedoman pelaksanaan Manifesto Politik Republik Indonesia. Sebagai rincian dari ketetapan ini kemudian Dewan Perancang Nasional (Depernas) membuat Rancangan Pembangunan Nasional Semesta Berencana Delapan Tahun 1961 – 1969. Rancangan ini kemudian diterima dan ditetapkan oleh MPRS sebagai Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969 melalui Tap MPRS No.II/MPRS/1960 tanggal 3 Desember 1960.<sup>39</sup>

Dokumen GBHN yang terakhir dihasilkan pada era Demokrasi Terpimpin ditetapkan melalui Ketetapan MPRS No. IV/MPRS/1963 tentang Pedoman Pelaksanaan Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Haluan Pembangunan. GBHN ini juga mengacu pada Pidato Presiden tanggal 17 Agustus 1961 berjudul “Resopim” (Revolusi – Sosialisme Indonesia – Pimpinan Nasional) dan Pidato Presiden tanggal 17 Agustus 1962 berjudul “Tahun Kemenangan” yang dijadikan sebagai pedoman-pedoman pelaksanaan Manifesto Politik Republik Indonesia.

Dalam pembentukan GBHN era Soeharto dilaksanakan melalui Sidang Komisi B bertempat di Gedung MPR/DPR RI. Pada tahun 1977, terlebih dahulu dibahas tentang Rancangan Naskah GBHN. Sidang Komisi B itu dihadiri oleh 36 anggota dengan menyampaikan pandangan umum.<sup>40</sup> Selanjutnya, pada tahun 1982, MPR-RI melaksanakan Sidang Umum pada tanggal 1-11 Maret yang menghasilkan TAP MPR No. II/MPR/1983 tentang GBHN.<sup>41</sup> Maka dapat disimpulkan untuk perumusan pembentukan GBHN pada era Soeharto adalah melalui Sidang Umum MPR per-periode.

## 6. Kekuatan Mengikat

Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) jo Pasal 3 UUD 1945, MPR merupakan lembaga tertinggi negara yang memiliki kewenangan untuk menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara. Jika dilihat dari isi GBHN/PNSB, subyek

---

<sup>39</sup>Imam Subkhan, *Op.,Cit*, h. 136.

<sup>40</sup>Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Konstitusi dan MPR dalam Dinamika Sejarah*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2014, h. 281.

<sup>41</sup>*Ibid*, h. 316.

yang diatur adalah Kekuasaan Eksekutif, Yudikatif dan Legislatif (MPR, DPA, DPR, BPK, MA dan Departemen-Departemen). Sedangkan, dalam GBHN era Orde Baru yang ditetapkan setiap 5 tahun sekali subyek yang diatur adalah Kekuasaan Eksekutif saja. Maka, daya ikatnya karena Presiden adalah mandataris MPR, dan karena dipilih oleh MPR sehingga bertanggung jawab kepada MPR, Presiden harus melakukan apa yang tertuang dalam perencanaan arah pembangunan yang tertuang dalam GBHN.

Selain itu, Haluan Negara yang dibuat pada era Soekarno yang tertuang dalam manifesto politik yang kemudian ditetapkan dalam TAP MPR dan Haluan Negara yang dibuat pada era Soeharto ditetapkan setiap lima tahun sekali memberikan kesimpulan bahwa GBHN/PNSB dan GBHN hanya berlaku mengikat pada periode Presiden menjabat itu saja. Maka dari itu terdapat perbedaan visi-misi, tujuan dan bentuk sistematika. Dapat diargumentasikan bahwa keberlakuan GBHN yang ada berlaku hanya rezim tersebut saja, tidak berlaku pada rezim selanjutnya.

## **B. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional**

### **1. Konsepsi Perencanaan Pembangunan Nasional**

Akibat amandemen UUD 1945 (UUD NRI 1945) meniadakan GBHN hal tersebut mengubah landasan pembangunan nasional yang sebelumnya adalah GBHN menjadi Pembangunan Nasional berlandaskan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional ( UU SPPN ). Pembuatan Undang-Undang tersebut sekaligus untuk menegaskan politik hukum yang ada pada Pasal 3 Ketetapan MPR RI No.I/MPR/2004, yang meniadakan Garis-Garis Besar Haluan Negara. UU SPPN merupakan landasan hukum pelaksanaan perencanaan pembangunan nasional. Lahirnya UU SPPN merupakan akibat dari penghapusan wewenang MPR untuk menyusun dan menetapkan haluan negara.<sup>42</sup> Dalam rangka menjamin konsistensi dan keterkaitan antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan, Pemerintah memiliki kementerian yang melaksanakannya. Kewenangan itu dimiliki oleh Kementerian

---

<sup>42</sup>BAPPENAS, *Sewindu Implementasi Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 dalam Perspektif Stakeholders*, Jakarta, 2013. h. 1.



Perencanaan Pembangunan Nasional (Kementerian PPN) atau Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS).

Evaluasi dan pemantauan kinerja pelaksanaan pembangunan nasional yang diberikan oleh Kementerian PPN menjadi masukan bagi proses perencanaan berikutnya. Salah satu evaluasi yang pernah diberikan adalah RPJMN tahun 2010-2014. Evaluasi yang diberikan pada bidang kesehatan tersebut terkait angka kematian bayi dan angka kematian ibu melahirkan yang tidak dapat diatasi pada kurun waktu 2010-2014.<sup>43</sup>

Dari segi substansi, landasan dari dibentuknya UU SPPN adalah UUD NRI 1945. Dengan adanya UU SPPN maka tidak jauh berbeda dengan dokumen GBHN yang dikeluarkan melalui TAP MPR. Jangka waktu dalam mencapai setiap capaian tahap pembangunan, baik dalam UU SPPN dan dokumen GBHN memiliki pola pembangunan yang berlaku selama 20 tahun dan yang berlaku dalam setiap 5 tahunnya. Jika dibandingkan antara TAP MPR No. VII/MPR/2001 dengan Undang-Undang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, maka dapat dilihat dalam tabel dibawah ini:

**Tabel 2.**  
**Perbandingan TAP MPR Nomor VII/MPR/2001 dengan UU SPPN**

<b>Perbandingan</b>	
<b>TAP MPR Nomor VII/MPR/2001</b>	<b>UU SPPN</b>
<i>Visi Ideal</i> yaitu cita-cita luhur sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945	Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional/Daerah (RPJPN/D) jangka waktu 20 tahun (UU No.17/2007 RPJPN sampai 2025)
<i>Visi Antara</i> yaitu Visi Indonesia 2020 yang berlaku sampai dengan tahun 2020	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional/Daerah (RPJMN/D) jangka waktu 5 tahun
<i>Visi Lima Tahunan</i> sebagaimana termaktub dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara.	Rencana Kerja Pemerintah Pusat/Daerah (RKP/D) jangka waktu tahunan.

<sup>43</sup>BAPPENAS, *Evaluasi Pelaksanaan Pembangunan Nasional Tahun 2010-2014*, Kementerian PPN, BAPPENAS, Jakarta, 2014, h. v-3.

## 2. Pengaturan Perencanaan Pembangunan

Sistem perencanaan pembangunan nasional yang diatur adalah:

1. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional/Dacrah (RPJPN/D) jangka waktu 20 tahun (Undang-Undang No.17/2007 RPJPN sampai 2025)  
Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya pemerintahan Negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dalam bentuk visi, misi, dan arah pembangunan Nasional. Dengan demikian, RPJP dapat dipahami dalam beberapa unsur:
  - a. penjabaran dari tujuan dibentuknya pemerintahan Negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - b. dalam bentuk visi, misi, dan arah pembangunan Nasional.
2. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional/Dacrah (RPJMN/D) jangka waktu 5 tahun  
Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Nasional merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Nasional, yang memuat strategi pembangunan Nasional, kebijakan umum, program Kementerian/Lembaga dan lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahan dan lintas kewilayahan, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal dalam rencana kerja yang berupa kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif. Dengan demikian, RPJMN dapat dipahami dalam beberapa unsur:
  - a. penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden;
  - b. penyusunannya berpedoman pada RPJP Nasional;
  - c. memuat strategi pembangunan Nasional, kebijakan umum, program Kementerian/Lembaga dan lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahan dan lintas kewilayahan, serta kerangka ekonomi makro;
  - d. mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal dalam rencana kerja yang berupa kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.
3. Rencana Kerja Pemerintah Pusat/Dacrah (RKP/D) Jangka Waktu Tahunan

Kemudian, Rencana Pembangunan Tahunan atau Rencana Kerja Pemerintah RKP merupakan penjabaran dari RPJM Nasional, memuat prioritas pembangunan, rancangan kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal, serta program Kementerian/Lembaga, lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahan dalam bentuk kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif. Dengan demikian, RKP dapat dipahami dalam beberapa unsur:

- a. penjabaran dari RPJM Nasional;
- b. memuat prioritas pembangunan, rancangan kerangka ekonomi makro;
- c. mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal, serta program Kementerian/Lembaga, lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahan dalam bentuk kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif

### **3. Proses Perencanaan Pembangunan**

Perencanaan Pembangunan Nasional dibagi menjadi beberapa tahapan, sebagaimana diatur dalam Pasal 8 Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang SPPN, diantaranya:

- a. penyusunan rencana;
  - b. penetapan rencana;
  - c. pengendalian pelaksanaan rencana; dan
  - d. evaluasi pelaksanaan rencana.
- a) Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional
- 1) Dalam Pasal 10 dan Pasal 11 UU SPPN diatur mekanisme penyiapan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional, dilakukan dengan cara berikut:
    - a. Menteri menyiapkan rancangan RPJP Nasional.
    - b. Rancangan RPJP Nasional menjadi bahan utama bagi Musrenbang.
    - c. Musrenbang diselenggarakan dalam rangka menyusun RPJP dan diikuti oleh unsur-unsur penyelenggara Negara dengan mengikutsertakan masyarakat.

- d. Menteri menyelenggarakan Musrenbang Jangka Panjang Nasional.
  - e. Musyawarah rencana pembangunan Jangka Panjang Nasional dilaksanakan paling lambat 1 (satu) tahun sebelum berakhirnya periode RPJP yang sedang berjalan.  
Kemudian, dalam Pasal 12 sampai Pasal 13 UU SPPN menjelaskan mekanisme penyusunan rancangan akhir RPJP Nasional, dilakukan dengan cara:
    - a. Menteri menyusun rancangan akhir RPJP Nasional berdasarkan hasil Musrenbang Jangka Panjang Nasional
    - b. RPJP Nasional ditetapkan dengan Undang-undang sedangkan RPJP Daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah
- b) Rencana Pembangunan Jangka Menengah
- 1) Dalam Pasal 14 sampai Pasal 18 UU SPPN diatur penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional, dilakukan dengan mekanisme sebagai berikut:
    - a. Menteri menyiapkan rancangan awal RPJM Nasional sebagai penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden ke dalam strategi pembangunan Nasional, kebijakan umum, program prioritas Presiden, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal.
    - b. Pimpinan Kementerian/Lembaga menyiapkan rancangan Renstra-KL sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dengan berpedoman kepada rancangan awal RPJM Nasional.
    - c. Menteri menyusun rancangan RPJM Nasional dengan menggunakan rancangan Renstra-KL dan berpedoman pada RPJP Nasional.
    - d. Rancangan RPJM Nasional menjadi bahan bagi Musrenbang Jangka Menengah.
    - e. Musrenbang Jangka Menengah diselenggarakan dalam rangka menyusun RPJM diikuti oleh unsur-unsur penyelenggara Negara dan mengikutsertakan masyarakat.

- f. Menteri menyelenggarakan Musrenbang Jangka Menengah Nasional.
  - g. Musrenbang Jangka Menengah Nasional, dilaksanakan paling lambat 2 (dua) bulan setelah Presiden dilantik.
  - h. Menteri menyusun rancangan akhir RPJM Nasional berdasarkan hasil Musrenbang Jangka Menengah Nasional.
  - i. RPJM Nasional ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lambat 3 (tiga) bulan setelah Presiden dilantik.
  - j. Renstra-KL ditetapkan dengan peraturan pimpinan Kementerian/Lembaga setelah disesuaikan dengan RPJM Nasional.
- c) Rencana Pembangunan Tahunan
- 1) Dalam Pasal 20 sampai Pasal 25 berkaitan dengan penyiapan dan penyusunan rancangan awal RKP, dilakukan sebagai berikut:
    - a. Menteri menyiapkan rancangan awal RKP sebagai penjabaran dari RPJM Nasional.
    - b. Kepala Bappeda menyiapkan rancangan awal RKP sebagai penjabaran dari RPJM Daerah.
    - c. Pimpinan Kementerian/Lembaga menyiapkan rancangan Renja-KL sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dengan mengacu kepada rancangan awal RKP dan berpedoman pada Renstra-KL.
    - d. Menteri mengkoordinasikan penyusunan rancangan RKP dengan menggunakan rancangan Renja-KL.
    - e. Rancangan RKP menjadi bahan bagi Musrenbang.
    - f. Musrenbang dalam rangka penyusunan RKP dan RKP diikuti oleh unsur-unsur penyelenggara pemerintahan.
    - g. Menteri menyelenggarakan Musrenbang penyusunan RKP.
    - h. Musrenbang penyusunan RKP dilaksanakan paling lambat bulan April.
    - i. Musrenbang penyusunan RKP dilaksanakan paling lambat bulan Maret.
    - j. Menteri menyusun rancangan akhir RKP berdasarkan hasil Musrenbang.

Kemudian, dalam Pasal 25 dan Pasal 26 UU SPPN menjelaskan mekanisme penyusunan rancangan akhir RKP, dilakukan dengan cara:

- a. RKP menjadi pedoman penyusunan RAPBN dan RKPD menjadi pedoman penyusunan RAPBD
- b. RKP ditetapkan dengan Peraturan Presiden.

#### **4. Bentuk Hukum**

Pola perencanaan pembangunan setelah UUD 1945, ditetapkan dalam bentuk Undang-Undang yang terdiri dari Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Undang-Undang Nomor 17 tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025.

#### **5. Hubungan Antar Dokumen Rencana Pembangunan**

Pola kebijakan pembangunan dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, terdapat beberapa kelemahan, diantaranya adalah RPJM Nasional bersifat *executive centris* yang menganggap bahwa penyelenggaraan pemerintahan negara hanyalah oleh Presiden sebagai kepala eksekutif (tidak mengatur lembaga negara lain seperti legislatif dan yudikatif). Padahal, kendati kekuasaan yudisial, juga memiliki fungsi administratif dalam penyelenggaraan kekuasaannya. Pasal 4 ayat (2) UU SPPN, menentukan bahwa RPJM Nasional merupakan penjabaran dari visi, misi dan program Presiden. Lebih lanjut ketentuan Pasal 4 ayat (2) UU SPPN, diuraikan sebagai berikut:

“RPJM Nasional merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Nasional, yang memuat strategi pembangunan Nasional, kebijakan umum, program Kementerian/Lembaga dan lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahan dan lintas kewilayahan, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal dalam rencana kerja yang berupa kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.”

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 yang melarang hal tersebut.

Terdapat fakta, bahwa visi, misi, dan program kerja Presiden terpilih (yang selanjutnya disusun 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. Maka, sering terjadi perbedaan implementasi RPJM Nasional dengan RPJM Daerah. Apalagi Pasal 5 ayat (2) UU SSPN, menentukan:

“RPJM Daerah merupakan penjabaran dari 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 Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah bisa saja tidak sesuai dengan RPJM Nasional. Hal ini ditambah lagi dengan tidak adanya konsekuensi hukum apapun, karena tidak ada satupun norma hukum yang mengaturnya. Data saat ini, menunjukkan adanya 415 Kabupaten, 93 Kota dan 34 Provinsi saat ini di Indonesia.<sup>44</sup> Hal ini menjadi lebih ironis, ketika masing-masing kepala daerah ditingkat kabupaten/kota berbeda warna partai dengan kepala daerah Provinsi dan Presiden. Karenanya egoisme masing-masing kepala daerah bisa terjadi dalam menetapkan RPJMD.

Dengan demikian, dampak negatif apabila RPJMN tidak sesuai dengan RPJPN begitu juga RPJMD tidak sesuai dengan RPJMN, maka tidak adanya pemerataan pembangunan dan menunjukkan tidak adanya pembangunan yang berkelanjutan.

---

<sup>44</sup>Robertus Wardi, <https://www.beritasatu.com/politik/580387/pemekaran-hanya-untuk-daerah-perbatasan-dan-kepulauan>, diakses pada 4 Desember 2019.

Selanjutnya, dari kedua pola kebijakan pembangunan ini, GBHN dan SPPN, dapat dibandingkan satu sama lain, yang terurai dalam tabel dibawah ini:<sup>45</sup>

**Tabel 3.**  
**Perbandingan GBHN dengan UU SPPN**

No	Komponen	GBHN	UU SPPN
1.	Definisi	Haluan negara tentang pembangunan nasional dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat yang ditetapkan oleh MPR setiap lima tahun.	Satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggaraan negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah
2.	Tujuan	GBHN ditetapkan dengan maksud untuk memberikan arah bagi perjuangan bangsa Indonesia dalam mengisi kemerdekaan dengan tujuan mewujudkan kondisi yang diinginkan, baik dalam jangka sedang 5 tahun maupun dalam jangka panjang 25 tahun, sehingga secara bertahap cita-cita bangsa indonesia seperti termaktub dalam UUD 1945 dapat dicapai,	Mendukung koordinasi antarpelaku pembangunan, Menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antar daerah, antarruang, antarwaktu, antar fungsi pemerintah maupun antara pusat dan daerah, Menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan, mengoptimalkan partisipasi masyarakat. Menjamin tercapainya

<sup>45</sup>Mohammad Hudi, *Perencanaan Pembangunan Nasional dalam Sistem Pemerintahan Presidensial (Studi Perbandingan Antara Model Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional)*, Tesis, Pascasarjana Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2018, h. 151-153.



		yaitu terwujudnya masyarakat Indonesia yang adil dan makmur.	penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan.
3.	Asas	Asas keimanan dan ketaqwaan terhadap Tuhan YME, Asas Manfaat, Asas demokrasi, Asas keadilan yang merata, Asas hukum, asas kemandirian.	Pembangunan nasional diselenggarakan berdasarkan demokrasi dengan prinsip kebersamaan, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, mandiri dengan keseimbangan kemajuan dan kesatuan nasional. Perencanaan pembangunan nasional disusun secara sistematis, terarah, terpadu, menyeluruh, dan tanggap terhadap perubahan
4.	Ruang Lingkup	Guna memberikan gambaran mengenai wujud masa depan yang diinginkan dan diperjuangkan serta bagaimana mencapainya, baik dalam jangka panjang maupun dalam jangka sedang, gbnh yang materinya meliputi pembangunan nasional, pembangunan jangka panjang kedua, pembangunan lima tahunan, dan pelaksanaan disusun dalam	Perencanaan pembangunan nasional mencakup penyelenggaraan perencanaan makro semua fungsi pemerintahan yang meliputi semua bidang kehidupan secara terpadu dalam wilayah negara Republik Indonesia.

		sistematika: Bab I pendahuluan, Bab II Pembangunan Nasional, Bab III Pembangunan Jangka Panjang.	
5.	Penyusun	Majelis Permusyawaratan Rakyat	Kementerian/Lembaga dan perencanaan pembangunan oleh pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya.
6.	Pengendalian dan evaluasi pelaksanaan rencana	Pengendalian dilakukan oleh MPR, sedangkan Presiden menjalankan haluan tersebut.	Dilakukan oleh masing-masing pimpinan kementerian, menteri menghimpun dan menganalisa hasil pemantauan pelaksanaan rencana pembangunan masing. Pimpinan kementerian melakukan evaluasi kinerja pelaksanaan rencana pembangunan berdasarkan hasil evaluasi pimpinan kementerian, dan hasilnya untuk rekomendasi rencana pembangunan nasional selanjutnya.

### C. Gagasan Menghidupkan Kembali Haluan Negara

Hubungan antara sistem pemilihan presiden langsung yang ada sejak Amandemen UUD 1945 merupakan wujud dari paham kedaulatan rakyat, demokrasi dan sistem pemerintahan. Wujud negara demokrasi ditandai dengan kedaulatan berada di tangan rakyat. Hal ini membuat rakyat memiliki posisi tertinggi dalam negara

tersebut sebagai penentu eksistensi negara disatu sisi dan disisi lain menentukan pula pergaulan hidup di negara tersebut.

Pemilihan Presiden di Indonesia yang dilakukan secara langsung sesuai dengan Pasal 6A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), menentukan bahwa “Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.” Berdasarkan Pasal 6A ayat (1) itulah yang mengatur bahwa Presiden tidak lagi dipilih oleh MPR namun dipilih secara langsung oleh rakyat. Adanya GBHN karena dulunya MPR memiliki wewenang untuk membuat haluan negara tersebut untuk dilaksanakan oleh Presiden. Oleh sebab Presiden, berdasarkan UUD 1945, dipilih oleh MPR maka sepatutnya melaksanakan haluan negara yang dibuat oleh MPR tersebut. Namun, dengan adanya Amandemen UUD 1945 menghapuskan kewenangan MPR untuk memilih Presiden dan hilangnya wewenang MPR untuk membuat GBHN maka perlu adanya haluan baru sebagai pedoman Presiden untuk menyusun rencana pembangunan. Maka dari itu dibutuhkan pengaturan lebih lanjut bagi proses perencanaan pembangunan nasional.

Pemikiran tersebut patut dicermati, mengingat konstruksi Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 (setelah amandemen), menentukan bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Tentunya, keberadaan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 menetapkan paham supremasi konstitusi. Pembeda dengan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (sebelum amandemen), kedaulatan rakyat dilakukan sepenuhnya oleh MPR. Dengan begitu memindahkan supremasi MPR ke arah supremasi konstitusi. Kendati perubahan paham kedaulatan rakyat ini dilakukan, namun MPR tetap memiliki kewenangan dalam mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. Karenanya, MPR dapat dikatakan sebagai lembaga spesial atau istimewa dengan memiliki wewenang tersebut di era dianutnya supremasi konstitusi. Hal inilah yang harus dibedakan dengan sistem ketatanegaraan negara lain dengan Indonesia, kendati sama-sama menerapkan sistem Presidensiil.

Berikut adalah perbandingan kedudukan MPR dan pengaturan terkait haluan negara dalam beberapa konstitusi negara lain dalam bentuk tabel:

**Tabel 4.**  
**Kedudukan MPR Dan Kedudukan Haluan Negara Di Berbagai Negara**

Negara	Kedudukan MPR	Kedudukan Haluan Negara
Amerika	<p>Kongres Amerika Serikat adalah cabang legislative dari pemerintahan federal Amerika Serikat (<i>Article 1 Section 1 The Constitution of The U.S.A.</i>).</p> <p>Dewan Perwakilan masing-masing mewakili sebuah distrik dan bertugas selama dua tahun (<i>Article 1 Section 2 Number 1</i>).</p> <p>Jumlah kursinya dibagi berdasarkan jumlah penduduk tiap negara bagian. Sedangkan dalam Senat, terdapat 2 Senator di setiap negara bagian, tidak memandang populasi.</p>	-
Filiphina	<p>Legislatif di Filiphina terdiri atas Kongres yang dijabat oleh anggota <i>House of Representatives</i> dan Senat (<i>Article VI Section 1</i>). Senat terdiri atas 24 orang Senator dan <i>House of Representatives</i> beranggota tidak lebih dari 250 orang (<i>Article VI Section 2 and Section 5</i>)</p>	<p>Dinyatakan secara eksplisit dalam Article II Konstitusi Filiphina yang berjudul <i>Declaration of Principles and State Policies Principles</i>.</p> <p>Dijelaskan dalam 28 Section yang mengatur mengenai ideologi negara, tugas pemerintah, militer, hak asasi manusia, kehidupan social, budaya dan ekonomi, kesejahteraan bangsa, komunikasi dan informasi, otonomi pemerintah daerah, pelayanan publik, dan hukum di Filiphina.</p>
Brazil	<p>diwakili oleh National Congress, diisi oleh Senat dan <i>Chamber of</i></p>	<p>Prinsip-prinsip fundamental, hak-hak fundamental dan jaminannya,</p>

	<i>Deputies. (Title IV Article 44 )</i>	hak sosial, kewarganegaraan, hak politik dan lain-lain yang banyak berisikan prinsip-prinsip haluan negara ( Title I, Title II, Tittle III)
India	<p>Berdasarkan <i>Article 54 The Constitution of India</i> dinyatakan bahwa :</p> <p><i>54. The President shall be elected by the members of an electoral college consisting of:</i></p> <p><i>(a) the elected members of both Houses of Parliament; and</i></p> <p><i>(b) the elected members of the Legislative Assemblies of the States.</i></p> <p>Sehingga, berdasarkan pengaturan Pasal 54 Konstitusi India, dapat diketahui bahwa kedudukan lembaga perwakilan di India terdiri atas 2 kamar, yakni <i>Houses of Parliament</i> dan <i>Legislative Assemblies of the States</i>.</p>	<p>Dalam Konstitusi India, <i>Directive Principles</i> ini dimuat dalam Bagian IV dan tidak untuk ditegakkan di forum pengadilan. Haluan pemerintahan yang terkandung di dalamnya hanya difungsikan sebagai prinsip-prinsip yang dijadikan pegangan pokok bagi tata kelola pemerintahan, sebagai tugas negara dan pemerintahan untuk melaksanakannya, untuk membuat undang-undang dalam membangun masyarakat yang berkeadilan.</p> <p><i>Directive Principles</i> dalam Konstitusi India ini diklasifikasikan ke dalam beberapa kategori, yaitu:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Prinsip Gandhisme</li> <li>2. Ekonomi dan sosial (<i>economic dan socialistic</i>)</li> <li>3. Politik dan administrasi (<i>political and administrative</i>)</li> <li>4. Keadilan dan hukum (<i>justice and legal</i>)</li> <li>5. Lingkungan hidup (<i>environmental</i>)</li> <li>6. Perlindungan</li> </ol>

		<p>monumen (<i>protection of monuments</i>)</p> <p>7. Perdamaian dan keamanan (<i>peace and security</i>).</p>
Irlandia	<p>Disebutkan dalam <i>Article 15 The Constitution of Ireland</i> :</p> <p><i>1.1 The National Parliament shall be called and known, and is in this Constitution generally referred to, as the Oireachtas.</i></p> <p><i>1.2 The Oireachtas shall consist of the President and two Houses, viz.: a House of Representatives to be called Dáil Éireann and a Senate to be called Seanad Éireann.</i> Sehingga, kedudukan dewan perwakilan di Irlandia terdiri atas <i>House of Representatives</i> yang disebut <i>Dáil Éireann</i> dan senat yang disebut <i>Seanad Éireann</i>.</p>	Merupakan negara yang mempelopori lahirnya DPSP yang dalam hal ini juga selanjutnya berlaku di India dan diadopsi oleh beberapa negara lain.
Afrika	<p>Parlemen di Afrika Selatan terdiri dari dua bagian, yaitu Majelis Nasional dan Dewan Nasional Provinsi. Majelis Nasional adalah majelis rendah dari parlemen Afrika Selatan, yang terletak di Cape</p>	-

	<p>Town, Western Cape Provinsi.<sup>46</sup></p> <p>Berdasarkan <i>Chapter 4 Article 42 The Constitution of The Republic South Africa, 1996</i> dinyatakan bahwa :</p> <p><i>Composition of Parliament 42.</i></p> <p><i>(1) Parliament consists of :</i></p> <p style="padding-left: 40px;"><i>a. the National Assembly;</i></p> <p style="padding-left: 80px;"><i>and</i></p> <p style="padding-left: 40px;"><i>b. the National Council of Provinces.</i></p> <p><i>Chapter 4 Article 42 The Constitution of The Republic South Africa, 1996,</i> dapat diketahui bahwa dewan perwakilan di Afrika Selatan terdiri atas Majelis Nasional dan Dewan Nasional Provinsi. Dengan demikian, dapat diketahui bahwa sistem yang dianut oleh Afrika Selatan adalah sistem dua kamar atau <i>bicameral</i>.</p>	
--	--	--

## 1. Bentuk Hukum Menghidupkan Kembali Haluan Negara

Merujuk pada sistem yang digunakan negara lain terkait pengaturan Haluan Negara, maka ada beberapa usulan terkait bentuk hukum kemungkinan diterapkannya haluan Negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, antara lain:

### 1) Melalui Ketetapan MPR

Pengaturan kewenangan dalam pembentukan haluan negara oleh MPR dalam bentuk Ketetapan MPR, dirasa sulit dilakukan. Hal ini terkait

<sup>46</sup><http://www.african-union.org/ulasan-seputar-afrika-selatan/>, diakses pada 3 Desember 2019

eksistensi kedudukan MPR dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 yang sudah berubah Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Dengan adanya perbedaan konstruksi Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum dan sesudah amandemen, memunculkan dampak ilmiah mengenai kekuasaan MPR tidak sekuat dulu (sebelum amandemen UUD 1945) dikarenakan posisinya sebagai pelaksana penuh kedaulatan rakyat. Hal ini akan berdampak pada kekuatan mengikat produk Haluan Negara yang ditetapkan oleh MPR nantinya. Daya ikat terkait TAP MPR hanya dapat berlaku sebagai *beschikking* saja. Apalagi adanya Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang menempatkan kedudukan TAP MPR diatas undang-undang, namun dalam bagian Penjelasannya dikhususkan pada ketetapan MPR yang masih berlaku berdasarkan Pasal 2 dan Pasal 4 TAP MPR Nomor I/MPR/2003.

Dengan menuangkan kebijakan penyelenggaraan haluan negara dan haluan pembangunan nasional ke dalam dokumen hukum ketetapan MPR yang mengatur tentang GBHN dan PNSB, maka ada parameter yang dapat digunakan untuk mengukur konsistensi dan perkembangan setiap penyelenggaraan kebijakan pemerintahan dan pembangunan nasional mulai dari pusat hingga daerah dan lembaga-lembaga negara lainnya.

## 2) Melalui Undang-Undang

Apabila pengaturan kewenangan pengaturan haluan negara dituangkan dalam Undang-undang, maka daya ikat dan pengujian (*judicial review*) dapat dilakukan. Undang-Undang yang mengatur tentang haluan negara dapat diujikan karena Mahkamah Konstitusi memiliki wewenang untuk melakukan pengujian Undang-Undang terhadap UUD NRI 1945.

Arah pembangunan sekarang yang telah disusun dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 hanya mengatur dalam ranah eksekutif, dan yang dijadikan acuan adalah visi misi Presiden. Kekurangannya adalah undang-undang ini dibentuk karena adanya visi misi Presiden yang pertama kali saat membentuk UU SPPN. Jika dituangkan dalam Undang-Undang dikhawatirkan tidak bertahan lama, utamanya jika terjadi pergantian Presiden lagi. Hal ini membuat tidak adanya keberlanjutan UU SPPN. Sehingga, jika diusulkan dalam bentuk Undang-Undang, membutuhkan



perubahan dan harmonisasi satu persatu Undang-Undang, yaitu: Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Undang-Undang No. 17 Tahun 2007 tentang RPJPN, Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan undang-undang sektor lainnya.

3) Amandemen V Undang-Undang Dasar NRI 1945

Dapat dilakukan perubahan kelima UUD NRI 1945 secara terbatas. Secara terbatas yang dimaksudkan adalah perubahan terkait kewenangan MPR. Kewenangan yang diubah terbatas hanya pada Pasal 3 UUD NRI 1945 saja dengan menambahkan wewenang untuk menyusun dan menetapkan haluan negara, dengan mengingat pembatasan yang diatur dalam Pasal 37 ayat (2) UUD NRI 1945. Apabila dibuat dalam bentuk Undang-Undang Dasar, terdapat beberapa keunggulan diantaranya adalah tidak dapat dilakukan *Judicial Review*, dan seluruh peraturan dibawah UUD otomatis harus menyesuaikan dengan pengaturan terkait Haluan Negara yang diatur dalam UUD NRI 1945.

Agar memudahkan pemahaman terkait gagasan bentuk hukum Haluan Negara, maka dibuat dalam bentuk tabel berikut ini:

**Tabel 5.**  
**Gagasan Kewenangan MPR Dalam Rangka Haluan Negara**

<b>Parameter Bentuk Produk Hukum</b>	<b>Gagasan Yang Mendukung</b>	<b>Argumentasi Kontra</b>
Melalui Ketetapan MPR	Dengan menuangkan kebijakan penyelenggaraan haluan negara dan haluan pembangunan nasional ke dalam dokumen hukum ketetapan MPR yang mengatur tentang GBHN dan PNSB, maka ada parameter yang dapat	Pengaturan kewenangan dalam pembentukan haluan negara oleh MPR dalam bentuk Ketetapan MPR, dirasa sulit dilakukan. Hal ini terkait eksistensi kedudukan MPR dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 yang sudah berubah Pasal 1 ayat (2) UUD

	<p>digunakan untuk mengukur konsistensi dan perkembangan setiap penyelenggaraan kebijakan pemerintahan dan pembangunan nasional mulai dari pusat hingga daerah dan lembaga-lembaga negara lainnya</p>	<p>1945. Dengan adanya perbedaan konstruksi Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum dan sesudah amandemen, memunculkan dampak ilmiah mengenai kekuasaan MPR tidak sekuat dulu (sebelum amandemen UUD 1945) dikarenakan posisinya sebagai pelaksana penuh kedaulatan rakyat. Hal ini akan berdampak pada kekuatan mengikat produk Haluan Negara yang ditetapkan oleh MPR nantinya. Daya ikat terkait TAP MPR hanya dapat berlaku sebagai beschikking saja. Apalagi adanya Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang menempatkan kedudukan TAP MPR diatas undang-undang, namun dalam bagian Penjelasan dikhususkan pada ketetapan MPR yang masih berlaku berdasarkan Pasal 2 dan Pasal 4 TAP MPR Nomor I/MPR/2003.</p>
<p>Melalui Undang-</p>	<p>Apabila pengaturan kewenangan pengaturan</p>	<p>Arah pembangunan sekarang yang telah disusun dalam</p>

Undang	<p>haluan negara dituangkan dalam Undang-undang, maka daya ikat dan pengujian (<i>judicial review</i>) dapat dilakukan. Undang-Undang yang mengatur tentang haluan negara dapat diujikan karena Mahkamah Konstitusi memiliki wewenang untuk melakukan pengujian Undang-Undang terhadap UUD NRI 1945.</p>	<p>Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 hanya mengatur eksekutif, dan yang dijadikan acuan adalah visi misi Presiden sehingga kekurangannya adalah dibentuk karena adanya visi misi Presiden yang pertama kali saat membentuk UU SPPN, jika dituangkan dalam Undang-Undang takutnya tidak bertahan lama jika ganti Presiden lagi. Tidak ada keberlanjutan UU SPPN. Sehingga, jika diusulkan dalam bentuk Undang-Undang, membutuhkan perubahan dan harmonisasi satu persatu Undang-Undang, yaitu: Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Undang-Undang No. 17 Tahun 2007 tentang RPJPN, Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Sektor lainnya.</p>
Amandemen V Undang-Undang Dasar NRI	<p>Dapat dilakukan perubahan kelima UUD NRI 1945 secara terbatas. Secara terbatas yang dimaksudkan</p>	<p>Haluan Negara telah ada dalam Pembukaan UUD NRI 1945. Haluan Negara tidak perlu dibentuk dalam</p>

1945	<p>adalah perubahan terkait kewenangan MPR. Kewenangan yang diubah terbatas hanya pada Pasal 3 UUD NRI 1945 saja dengan menambahkan wewenang untuk menyusun dan menetapkan haluan negara, dengan mengingat pembatasan Pasal 37 ayat (2) UUD NRI 1945. Jika dibuat dalam bentuk Undang-Undang Dasar, terdapat beberapa keunggulan di antaranya adalah tidak dapat dilakukan <i>Judicial Review</i>, dan seluruh peraturan dibawah UUD otomatis harus menyesuaikan dengan pengaturan terkait Haluan Negara yang diatur dalam UUD NRI 1945.</p>	<p>peraturan khusus atau bentuk hukum lain, karena sejatinya sudah dijelaskan secara eksplisit dalam Alinea ke-4 Pembukaan UUD NRI 1945. Selain hal tersebut, kedudukan dan kewenangan MPR yang termaktub dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 sudah menghapus kewenangan MPR. Kewenangan yang dicabut dari MPR antara lain memilih Presiden dan Wakil Presiden serta tidak lagi menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara (termasuk di dalamnya GBHN). Hal itu dapat diartikan bahwa pasal yang menjadi roh dari eksistensi MPR sudah dihapuskan, karena kedaulatan sudah berada di tangan rakyat berdasarkan UUD</p>
------	--	---

## 2. Kelemahan Gagasan Menghidupkan Kembali Haluan Negara

Namun, pada dasarnya Haluan Negara telah ada dalam Pembukaan UUD NRI 1945. Haluan Negara tidak perlu dibentuk dalam peraturan khusus atau bentuk hukum lain, karena sejatinya sudah dijelaskan secara eksplisit dalam Alinea ke-4 Pembukaan UUD NRI 1945. "Empat pokok pikiran" haluan negara ini dapat disebut sebagai transformasi nilai-nilai Pancasila. Tujuan negara yang dapat dijadikan sebagai haluan negara yaitu, *Pertama*, negara yang melindungi

segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasar atas persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. *Kedua*, negara hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. *Ketiga*, negara yang berkedaulatan rakyat berdasar atas kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan. *Keempat*, negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab, yang mewajibkan pemerintah dan lain-lain penyelenggara negara, untuk memelihara budi pekerti kemanusiaan yang luhur dan memegang teguh cita-cita moral rakyat yang luhur.<sup>47</sup> Keempat hal tersebut seharusnya sudah dapat dijadikan acuan sebagai haluan negara dalam arah pembangunan.

Selain hal tersebut, kedudukan dan kewenangan MPR yang termaktub dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 sudah menghapus kewenangan MPR. Kewenangan yang dicabut dari MPR antara lain memilih Presiden dan Wakil Presiden serta tidak lagi menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara (termasuk di dalamnya GBHN). Hal itu dapat diartikan bahwa pasal yang menjadi roh dari eksistensi MPR sudah dihapuskan, karena kedaulatan sudah berada di tangan rakyat berdasarkan UUD.

## 2.2 KEDUDUKAN MPR

Dalam rangka pembahasan terkait penataan tugas dan wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat, pembatasan bahasan terkait Kedudukan MPR hanya terbatas pada dua isu utama yakni:

- a. Pendapat pertama, para pakar yang setuju perlu adanya penguatan kewenangan MPR, menilai bahwa mendudukan MPR sejajar dengan lembaga Negara lainnya, menyebabkan telah terjadi *contradictio in terminis*, yaitu adanya arti/hakikat yang berlawanan dengan yang seharusnya, karena tidak memahami hakikat keberadaan MPR sebagai wadah musyawarah mufakat dan pelaku kedaulatan rakyat. Dalam situasi yang demikian, maka akan lebih bijaksana ketika dikembalikan pada hakikat keberadaan yang sebenarnya. Oleh karena itu, perlu dilakukan reformulasi kedudukan MPR agar sesuai dengan hakikat keberadaan lembaga Negara tersebut. MPR harus didudukan sebagai lembaga tertinggi Negara yang mempunyai kewenangan ideal dan tertinggi yaitu: (1) mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik

---

<sup>47</sup><http://www.dpr.go.id/jdih/uu1945>, diakses pada 4 Desember 2019

Indonesia Tahun 1945; (2) menjadi lembaga legislatif untuk menyusun arah kebijakan pembangunan nasional; (3) mempunyai otoritas untuk melakukan pengawasan terhadap lembaga negara lainnya; dan (4) menyelesaikan permasalahan sengketa antar lembaga Negara.

- b. Pendapat kedua, berpandangan bahwa menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara berarti mengembalikan pranata pertanggungjawaban Presiden kepada MPR, karena pertanggungjawaban Presiden kepada MPR merupakan ciri esensial yang membuat Presiden menjadi bawahan MPR. MPR tidak dapat dikatakan sebagai lembaga tertinggi negara apabila Presiden tidak menjadi bawahan MPR. Dengan demikian, apabila MPR dipandang sebagai badan legislatif, maka pertanggungjawaban Presiden kepada MPR justru akan mengubah sistem pemerintahan Indonesia kepada sistem pemerintahan parlementer. MPR menjadi lembaga yang *supreme* sebagaimana supremasi parlemen pada sistem pemerintahan parlementer. Oleh karena itu, pengembalian MPR sebagai lembaga tertinggi negara bertentangan dengan politik konstitusi dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menghendaki penegasan sistem pemerintahan presidensial.

Berdasarkan kedua isu tersebut di atas, maka pembahasan terkait Kedudukan MPR akan dijelaskan pemaparannya sebagai berikut:

## A. Kedudukan MPR Dalam UUD 1945

### 1. Sejarah Gagasan MPR

Keberadaan MPR tidak terlepas dari teori kedaulatan rakyat yang menjadi pilihan bangsa Indonesia merdeka. Dalam sidang kedua BPUPKI,<sup>48</sup> Muhammad Yamin menyampaikan bahwa di dalam UUD yang akan disusun nanti, di hadapan Kepala Negara dan Wakil Kepala Negara ada sebuah Majelis Permusyawaratan untuk seluruh rakyat Indonesia, yang menjadi kekuasaan yang setinggi-tingginya dalam Republik Indonesia merdeka. Yang akan duduk dalam Majelis Permusyawaratan merupakan perwakilan dari seluruh rakyat, yang terdiri dari wakil-wakil daerah, wakil golongan, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Sebagai wakil dari seluruh rakyat, maka Presidenpun bertanggung jawab kepada

---

<sup>48</sup>Sidang kedua BPUPKI dilaksanakan tanggal 11 Juli 1945 bertempat di Gedung Tyuuoo Sangi-In (sekarang Kementerian Luar Negeri) yang diketuai oleh Dr. K.R.T. Radjiman Wedyodiningrat, dengan agenda Persiapan Penyusunan Rancangan Undang-Undang Dasar dan Pembentukan Panitia Perancang Undang-Undang Dasar.

Majelis ini.<sup>49</sup> Rapat Panitia Perancang Undang-Undang Dasar tanggal 13 Juli 1945 menghasilkan sebuah Rancangan Undang-Undang Dasar yang mengakomodir keberadaan MPR usulan Muh Yamin.<sup>50</sup>

Dalam rapat BPUPKI tanggal 15 Juli 1945 untuk melanjutkan pembahasan Rancangan Undang-Undang Dasar, Soepomo mengusulkan sebuah rumusan “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.” Sebagai penjelmaan seluruh rakyat, yang anggotanya terdiri atas seluruh wakil rakyat, wakil daerah, dan wakil golongan, Majelis berwenang mengangkat Kepala Negara (Presiden) dan Wakil Presiden.<sup>51</sup> Konsepsi MPR ini kemudian disahkan oleh BPUPKI pada tanggal 16 Juli 1945 yang mengesahkan Rancangan Undang-Undang Dasar menjadi Undang-Undang Dasar yang disetujui secara bulat oleh seluruh anggota rapat yang hadir.

## 2. Konsepsi MPR dalam UUD

Sehari pasca kemerdekaan, yakni pada tanggal 18 Agustus 1945, UUD 1945 berhasil disahkan sebagai konstitusi melalui Sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI, *Dokuritsu Junbi Inkai*). Sebagai negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat, etat de droit*), tentu saja eksistensi UUD 1945 sebagai konstitusi di Indonesia mengalami sejarah yang panjang hingga akhirnya dapat diterima (*acceptable*) sebagai landasan hukum (*juridische gelding*) bagi implementasi ketatanegaraan di Indonesia.<sup>52</sup>

Berkaitan dengan pengesahan tersebut, di dalamnya diatur pula terkait kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Sebagaimana yang tercantum dalam UUD 1945, pada Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 dinyatakan bahwa: “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Sehingga, berdasarkan Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945

---

<sup>49</sup>Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), 28 Mei 1945-22 Agustus 1945, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1998, h. 201-202.

<sup>50</sup>*Ibid*, h. 249-252.

<sup>51</sup>*Ibid*, h. 293-294.

<sup>52</sup>Yulianta Saputra, “Sejarah Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sebagai Konstitusi di Indonesia”, <https://vivajusticia.law.ugm.ac.id/2018/02/26/sejarah-undang-undang-dasar-negara-republik-indonesia-tahun-1945-sebagai-konstitusi-di-indonesia/>, 26 Februari 2018, dikunjungi pada 31 Oktober 2019.

telah diketahui, bahwa kedaulatan yang berada di tangan rakyat, pelaksanaannya sepenuhnya dilakukan oleh MPR.

Disebutkan pula dalam penjelasan UUD 1945 pada bagian sistem pemerintahan negara tepatnya pada romawi III: Kekuasaan Negara yang tertinggi di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (*die gesamte Staatsgewalt ligt allein beider* [Majelis]). Kedaulatan Rakyat dipegang oleh suatu badan, bernama “Majelis Permusyawaratan Rakyat”, sebagai penjelmaan seluruh Rakyat Indonesia (*vertretungsorgan de Willens des Staatsvolkes*). Majelis ini menetapkan garis-garis besar haluan negara. Majelis ini mengangkat Kepala Negara (Presiden) dan Wakil Kepala Negara (Wakil Presiden). Majelis inilah yang memegang kekuasaan negara yang tertinggi, sedang Presiden harus menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang ditetapkan oleh majelis. Presiden yang diangkat oleh Majelis, bertunduk dan bertanggungjawab kepada Majelis. Ia ialah “mandataris” dari Majelis, ia berwajib menjalankan putusan-putusan Majelis.

Selain pada Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945, disebutkan pula dalam Pasal 2 dan 3 pengaturan terkait MPR. Adapun dalam Pasal 2 dan Pasal 3 dinyatakan bahwa:

Pasal 2

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan undang-undang.
- (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibu kota negara.
- (3) Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak.

Pasal 3

Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar dari pada Haluan Negara.

Kemudian dalam penjelasan tentang Pasal demi Pasal dalam UUD 1945, disebutkan pula penjelasan Pasal 2 dan 3 yang menyatakan bahwa:

Pasal 2

Maksudnya ialah, supaya seluruh rakyat, seluruh golongan, seluruh daerah akan mempunyai wakil dalam Majelis, sehingga Majelis itu akan betul-betul dapat dianggap sebagai penjelmaan rakyat.

Pasal 3

Oleh karena Majelis Permusyawaratan Rakyat memegang kedaulatan Negara, maka kekuasaannya tidak terbatas, mengingat dinamik masyarakat, sekali dalam 5 tahun Majelis memperhatikan segala yang terjadi dan segala aliran-aliran pada waktu itu dan menentukan haluan-haluan apa yang hendaknya dipakai untuk dikemudian hari.



Merujuk pengaturan pada Pasal 1 Ayat (2) , Pasal 2 dan Pasal 3 UUD 1945 beserta penjelasannya, dapat disimpulkan bahwa MPR merupakan lembaga tertinggi negara yang dalam hal ini sebagai penjelmaan seluruh Rakyat Indonesia dan bertujuan untuk kedaulatan. Dalam menjalankan tugas dan kewajibannya MPR menjalankan sedikitnya satu kali sidang dalam setahun. Selain itu, MPR diberikan kewenangan menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar dari pada Haluan Negara.

Walaupun telah diatur terkait kedudukan MPR dalam UUD 1945, setelah Indonesia merdeka dan telah mempunyai Undang-Undang Dasar, lembaga-lembaga negara belum dibentuk, begitu pula dengan lembaga MPR. Untuk menghindari kekosongan kekuasaan, Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 dipergunakan sebagai dasar hukum pembentukan Komite Nasional. Ketentuan Pasal IV Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan : sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah komite nasional. Untuk melaksanakan ketentuan Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945, pada tanggal 29 Agustus 1945 dibentuk Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) yang merupakan badan pembantu Presiden.<sup>53</sup>

Berdasarkan Maklumat Wakil Presiden Nomor X (eks) tanggal 16 Oktober 1945, “bahwa Komite Nasional Indonesia Pusat, sebelum terbentuknya Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat diserahi kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara, serta pekerjaan Komite Nasional Indonesia Pusat sehari-hari berhubung dengan gentingnya keadaan dijalankan oleh sebuah Badan Pekerja yang dipilih di antara mereka dan yang bertanggung jawab kepada Komite Nasional Indonesia Pusat.”<sup>54</sup> Dengan demikian, pada awal berlakunya UUD 1945, sejarah terbentuknya lembaga MPR dimulai, yaitu terbentuknya KNIP sebagai embrio MPR.

---

<sup>53</sup>Widayati, ‘Rekonstruksi Kelembagaan MPR’, Prosiding Seminar Nasional 2015, <https://publikasiilmiah.ums.ac.id/handle/11617/5668>, h. 200, dikunjungi pada 31 Oktober 2019 dikutip dari Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), 28 Mei 1945-22 Agustus 1945, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1998, h. 293-294.

<sup>54</sup>Terbentuknya KNIP dan dikeluarkannya Maklumat Wakil Presiden Nomor X tanggal 16 Oktober 1945 maka kekuasaan Presiden dibatasi. KNIP diberikan kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan garis-garis besar dari pada haluan negara.

### 3. Tugas Dan Wewenang MPR

Sebelum Undang-Undang Dasar 1945 diamandemen, MPR merupakan lembaga negara tertinggi dan sebagai pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat. MPR berfungsi sebagai supreme body yang memiliki kekuasaan tertinggi tanpa ada kontrol dari lembaga negara lain. Ketentuan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 berbunyi: “kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Dari bunyi Pasal 1 ayat (2) tersebut MPR bukan sebagai pemegang kedaulatan, tetapi sebagai pelaku. Kedaulatan tetap berada di tangan rakyat, hanya pelaksanaannya diserahkan kepada lembaga negara yang dipandang sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia,<sup>55</sup> karena keanggotaan MPR yang terdiri dari anggota DPR ditambah dengan utusan darah dan utusan golongan betul-betul dapat dianggap sebagai penjelmaan seluruh rakyat.

Kewenangan yang diberikan kepada MPR sebagai pelaksana penuh kedaulatan rakyat berdasarkan Pasal 3, Pasal 6 ayat (2) dan Pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945 adalah:

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan undang-undang dasar dan Garis-garis besar dari pada haluan negara. (Pasal 3 Undang-Undang Dasar 1945).
2. Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak. (Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945).
3. Untuk mengubah Undang-Undang Dasar, sekurang-kurangnya 2/3 dari pada jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat harus hadir. Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah yang hadir. (Pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945).

Walaupun kewenangan MPR sangat besar sesuai UUD 1945, namun dalam praktik ketatanegaraan selama ini, sikap dan langkah yang diambil MPR sangat tergantung dari kehendak dan keinginan penguasa, dalam hal ini Presiden. Hal ini disebabkan secara riil politik, kekuasaan Presiden lebih besar dan lebih kuat dibandingkan MPR. Perkecualian akan terjadi dimana MPR mempunyai peran penting apabila Presiden mengalami proses pemerosotan kekuasaannya oleh

---

<sup>55</sup>Anwar, *Teori dan Hukum Konstitusi, Paradigma Kedaulatan dalam UUD 1945 (Pasca Perubahan), Implikasi dan Implementasi pada Lembaga Negara*, Intans Publishing, Malang, 2011, h. 160.

penguasa baru yang tengah memperkuat kekuasaannya (dalam kasus pemakzulan Presiden Soekarno) atau ketika Presiden mempunyai kekuatan pendukung yang minim di MPR sementara kekuatan penentangannya menjadi mayoritas di MPR (sebagaimana terjadi dalam kasus pemakzulan Presiden Abdurrahman Wahid).

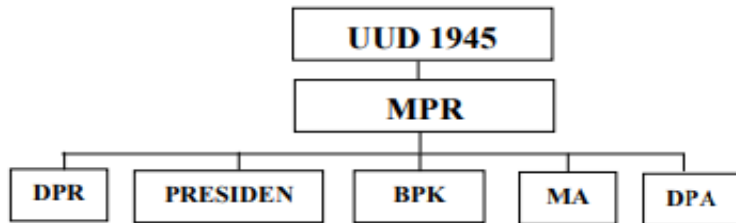
#### 4. Hubungan Kelembagaan MPR Dengan Lembaga Negara Lainnya

Sistem ketatanegaraan di Indonesia tertuang dalam Penjelasan Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tentang (tujuh) kunci pokok sistem pemerintahan, yaitu:

- a. Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum (*rechtstaat*)
- b. Sistem konstitusional
- c. Kekuasaan tertinggi di tangan Majelis Perwakilan Rakyat
- d. Presiden adalah penyelenggara pemerintah negara yang tertinggi di bawah Majelis Perwakilan Rakyat
- e. Presiden tidak bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat
- f. Menteri Negara adalah pembantu presiden dan tidak bertanggungjawab terhadap Dewan Perwakilan Rakyat
- g. Kekuasaan Kepala Negara tidak tak terbatas

Berdasarkan 7 (tujuh) kunci pokok tersebut, sistem pemerintahan Indonesia menurut Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menganut sistem Presidensial. Susunan lembaga negara sebelum diamandemen, diatur bahwa Undang-Undang Dasar merupakan hukum tertinggi, kemudian kedaulatan rakyat diberikan seluruhnya kepada MPR (Lembaga Tertinggi). MPR mendistribusikan kekuasaannya (*distribution of power*) kepada 5 Lembaga Tinggi yang sejajar kedudukannya, yaitu MA, Presiden, DPR, DPA dan BPK. Agar lebih mudah pemahaman, peneliti sajikan dalam bentuk bagan sebagai berikut:

**Gambar 1.**  
**Posisi Lembaga Negara Dalam UUD 1945**



Keterangan:

1) MPR

Kewenangan MPR diatur dalam Pasal 2 UUD Tahun 1945. MPR merupakan lembaga tertinggi negara yang diberi kekuasaan tak terbatas (*super power*) karena “kekuasaan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR” dan MPR adalah “penjelmaan dari seluruh rakyat Indonesia” yang berwenang menetapkan UUD, GBHN, mengangkat presiden dan wakil presiden. Dengan kata lain MPR merupakan penjelmaan pendapat dari seluruh warga Indonesia. Susunan keanggotaannya terdiri dari anggota DPR dan utusan daerah serta utusan golongan yang diangkat termasuk didalamnya TNI/Polri.

2) DPR

Kewenangan DPR diatur dalam Pasal 19 UUD Tahun 1945. DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga Negara memegang kekuasaan legislatif. Anggota DPR berasal dari anggota partai politik peserta pemilu yang dipilih berdasarkan hasil pemilu. Oleh karena itu Presiden tidak dapat membubarkan DPR yang anggota-anggotanya dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum secara berkala lima tahun sekali. Meskipun demikian, Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR. DPR berkedudukan di tingkat pusat, sedangkan yang berada di tingkat provinsi disebut DPRD provinsi dan yang berada di kabupaten/kota disebut DPRD kabupaten/kota.

- 3) Presiden  
Kewenangan Presiden diatur dalam Pasal 4 sampai dengan Pasal 15 UUD Tahun 1945. Presiden adalah lembaga negara yang memegang kekuasaan eksekutif. Maksudnya, presiden mempunyai kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan. Presiden mempunyai kedudukan sebagai kepala pemerintahan dan sekaligus sebagai kepala negara. Sebelum adanya amandemen UUD 1945, presiden dan wakil presiden diangkat dan diberhentikan oleh MPR dan bertanggung jawab kepada MPR.
- 4) Mahkamah Agung (MA)  
Kewenangan Mahkamah Agung diatur dalam Pasal 24 UUD Tahun 1945. MA merupakan lembaga negara yang memegang kekuasaan kehakiman. Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Mahkamah Agung adalah pengadilan tertinggi di negara Indonesia. Yang membawahi badan-badan peradilan antara lain: peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara (PTUN).
- 5) Dewan Pertimbangan Agung ((DPA)  
Kewenangan DPA diatur dalam Pasal 16 UUD Tahun 1945. DPA merupakan dewan yang dibentuk berdasarkan undang-undang yang ditetapkan, dengan tugas dan fungsi member jawab atas pertanyaan Presiden dan berhak memajukan usuk kepada pemerintah (sering dikenal dengan Dewan Pertimbangan Agung Presiden).
- 6) BPK  
Kewenangan BPK diatur dalam Pasal 23 Ayat (5) UUD Tahun 1945. BPK merupakan badan yang bertugas untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan Negara, di mana hasil pemeriksaan tersebut kemudian diberitahukan kepada DPR.

Berikut akan diuraikan hubungan antara lembaga negara dengan MPR:

- a) Hubungan Antara MPR dan Presiden  
Sebelum amandemen UUD 1945, kedudukan MPR berdasarkan UUD 1945 merupakan lembaga tertinggi negara dan sebagai pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat. MPR diberi kekuasaan tak terbatas (Super Power), karena “kekuasaan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya

oleh MPR” dan MPR adalah “penjelmaan dari seluruh rakyat Indonesia” yang berwenang menetapkan UUD, GBHN, memilih, dan mengangkat Presiden dan/atau Wakil Presiden. Sehingga hubungan antara MPR dan Presiden tampak dalam hal pemilihan dan pengangkatan Presiden dan/atau Wakil Presiden.

b) Hubungan Antara MPR dan DPR

UUD 1945 pasal 2 ayat 1 yang berbunyi, “Majelis permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan Undang-Undang.”

UUD 1945 pasal 7A yang berbunyi, “Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.”

UUD 1945 pasal 7B ayat 1 yang berbunyi, “Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.”

UUD 1945 pasal 7B ayat 6 yang berbunyi, “Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lambat tiga puluh hari sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat menerima usul tersebut.”

c) Hubungan MPR dengan DPD

Hubungan antara MPR dan DPD dia atur didalam UUD 1945 pasal 2 ayat 1 yang berbunyi, “Majelis permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan Undang-Undang.

**B. Kedudukan MPR Dalam UUD NRI 1945**

**1. Gagasan Perubahan Konsepsi Kedaulatan**

a. Kedudukan MPR dalam UUD NRI 1945

Setelah terjadi proses amandemen UUD 1945 yang keempat dan menjadi UUD NRI 1945, maka telah terjadi pula perubahan konsepsi kedaulatan. Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, bahwa kedaulatan pada saat sebelum amandemen UUD 1945 disebutkan dalam Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945: “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Sehingga, berdasarkan Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 telah diketahui, bahwa kedaulatan yang berada di tangan rakyat, pelaksanaannya sepenuhnya dilakukan oleh MPR. Dalam hal dilakukannya amandemen UUD 1945, maka saat ini tidak lagi kedaulatan dilakukan oleh MPR. Dengan adanya perubahan tersebut, membawa konsekuensi pula menjadikan MPR bukan lagi sebagai Lembaga Tertinggi Negara yang melaksanakan sepenuhnya kedaulatan rakyat.

Dalam hal terjadinya gagasan perubahan konsepsi kedaulatan, maka dalam hal ini perlu diketahui pula gagasan dilakukannya amandemen UUD 1945. Dalam Ketetapan MPR No. IV/MPR/1983 yang kemudian dijabarkan dalam UU No. 5 Tahun 1985 tentang Referendum membuat upaya perubahan UUD Negara RI 1945 hampir mustahil dilakukan. Wacana perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 baru muncul setelah memasuki era reformasi. Bermula dari krisis moneter yang melanda Indonesia pada pertengahan tahun 1997 yang tidak berhasil diatasi, bangsa Indonesia terjerebab ke dalam krisis multidimensional. Ketidakmampuan pemerintah mengatasi krisis dinilai oleh banyak kalangan sebagai akibat

dari penerapan sistem sosial, politik, dan ekonomi yang tidak sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan rakyat.<sup>56</sup>

Akibatnya, pada tahun 1998 terjadi gejolak politik, saat itu Presiden Soeharto didesak untuk mundur karena sebagian besar rakyat Indonesia menghendaki dilakukannya reformasi secara total. Pada 21 Mei 1998 Presiden Soeharto berhenti (baca mengundurkan diri) dan digantikan oleh B. J. Habibie yang sebelumnya adalah Wakil Presiden. Wakil Presiden B.J. Habibie disumpah sebagai Presiden di hadapan pimpinan Mahkamah Agung karena MPR tidak dapat bersidang oleh karena gedung MPR/DPR diduduki oleh mahasiswa dan para aktivis pejuang reformasi. Peristiwa tersebut disusul dengan diselenggarakannya Sidang Istimewa MPR yang berlangsung pada 10-13 November 1998. Dalam Sidang Istimewa MPR 1998 berbagai tuntutan reformasi mulai diagendakan. Salah satunya ialah tuntutan amendemen UUD Negara RI Tahun 1945. Untuk mengakomodasi tuntutan ini, MPR mengeluarkan Ketetapan MPR No. VIII/MPR/1998 tentang Pencabutan Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1983 tentang Referendum dan sebagai tidak lanjut UU No. 5/1985 tentang Referendum dicabut. Dalam Sidang Istimewa itu pula dikeluarkan Ketetapan MPR No. XIII/MPR/1998 tentang Pembatasan Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia dan Ketetapan MPR No. XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia (HAM) yang ditindaklanjuti dengan UU No. 39/1999 tentang HAM.<sup>57</sup>

Dalam Ketetapan MPR No. XIII/MPR/1998, masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden dibatasi dua periode, hal tersebut untuk menegaskan dan memberikan kepastian hukum ketentuan Pasal 7 UUD 1945 tidak bersifat karet (terlalu fleksibel untuk ditafsirkan). Sementara itu, Ketetapan MPR No. XVII/MPR/1998 memuat pandangan dan sikap bangsa Indonesia terhadap hak asasi manusia dan piagam hak asasi manusia. Piagam Hak Asasi Manusia terdiri atas 10 bab dan 44 pasal. Juga ditetapkan untuk

---

<sup>56</sup>Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional, "Laporan Akhir Tim Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Kelompok Kerja (Pokja) Implikasi Amandemen Konstitusi Terhadap Sistem Hukum Nasional Dan Demokrasi Di Indonesia", [https://www.bphn.go.id/Data/Documents/Pphn\\_Pokja\\_Implikasi\\_Amandemen\\_Konstitusi.Pdf](https://www.bphn.go.id/Data/Documents/Pphn_Pokja_Implikasi_Amandemen_Konstitusi.Pdf), Kementerian Hukum Dan Ham RI, 2009, h. 14, diakses Pada 7 Desember 2019.

<sup>57</sup>*Ibid*, h. 15.



mempercepat Pemilu yang baru saja dilaksanakan 1997 untuk dilaksanakan kembali tahun 1999.<sup>58</sup>

Setelah mengalami beberapa perubahan UUD 1945, maka dalam perubahan terakhir yakni perubahan ke empat pada 10 Agustus 2002 kedudukan MPR juga telah mengalami perubahan. Berdasarkan Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI 1945 disebutkan bahwa: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Dalam pasal tersebut, diketahui bahwa telah terjadi perubahan yang menyangkut pada kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Diketahui bahwa dengan adanya amandemen UUD NRI 1945, MPR bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara.

Dengan dilakukannya perubahan terhadap UUD 1945, terjadi perubahan struktur dan hal-hal lainnya terkait dengan parlemen. Perubahan fundamental yang terkait dengan struktur parlemen, adalah bahwa dalam pembahasan perubahan UUD 1945 para fraksi sepakat agar MPR tidak lagi menjadi lembaga negara tertinggi, dan dibentuknya DPD yang semula dibentuk dalam rangka pelaksanaan gagasan sistem bikameral dalam pembahasan perubahan UUD 1945.<sup>59</sup>

Kemudian, pada Pasal 3 UUD NRI 1945 setelah amandemen dikaitkan dengan kedudukan MPR maka dapat diketahui bahwa terdapat kewenangan MPR yang berbeda sebagaimana sebelum dilakukan amandemen. Pasal 3 UUD NRI 1945 menyatakan bahwa:

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.
- (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.
- (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.

---

<sup>58</sup>*Ibid*, h. 15.

<sup>59</sup>Fatmawati, ‘Kedudukan MPR setelah perubahan UUD 1945’, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Tahun ke-39 No.4, h. 492, dikutip dari Asshidique, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, ed. Revisi, cet. 3, Setjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, h. 186-187. Lihat pula dalam Bagir Manan, *DPD, DPR dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, cet. 2, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, h. 59-60.

Akibat perubahan kewenangan MPR dalam amandemen UUD 1945, maka kedudukan MPR yang bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara, maka hal ini mengakibatkan seluruh unsur lembaga negara memiliki kedudukan yang sama dan tidak ada lembaga yang bersifat lebih tinggi dibandingkan dengan lembaga negara yang lain.

**b. Kedudukan MPR Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan Lainnya**

Selain diatur dalam UUD NRI 1945, pengaturan terkait Majelis Permusyawaratan Rakyat juga diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan yang lain. Sebagaimana diatur dalam UU Nomor 17 Tahun 2004 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah maka disebutkan dalam Pasal 1 angka 1 : “Majelis Permusyawaratan Rakyat yang selanjutnya disingkat MPR adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Disamping itu, disebutkan pula kedudukan MPR dalam UU Nomor 17 Tahun 2004 pada Pasal 3 yaitu : MPR merupakan lembaga permusyawaratan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara”. Dengan demikian, dapat diketahui bahwa MPR bukan merupakan lembaga tertinggi negara, melainkan termasuk dalam lembaga negara sebagaimana lembaga negara lain di Indonesia yang juga memiliki kedudukan dan fungsi masing-masing.

Berdasarkan penjabaran tersebut di atas, maka terkait kedudukan MPR di berbagai periode dapat dituangkan dalam bentuk tabel sebagai berikut:

**Tabel 6.  
Kedudukan MPR dan Kewenangan MPR**

<b>Periode</b>	<b>Kedudukan MPR</b>	<b>Kewenangan MPR</b>
UUD 1945 (sebelum amandemen)	Lembaga Tertinggi Negara	a. Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan undang-undang dasar dan Garis-garis besar dari pada haluan negara. (Pasal 3 Undang-Undang Dasar 1945).

		<p>b. Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak. (Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945).</p> <p>c. Untuk mengubah undang-undang dasar, sekurang-kurangnya 2/3 dari pada jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat harus hadir. Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah yang hadir. (Pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945).</p>
Konstitusi RIS	Tidak disebutkan	Tidak disebutkan
UUDS 1950	Tidak diatur tentang MPR namun terdapat Lembaga Konstituante	Lembaga Konstituante yang dipisahkan dari fungsi legislatif untuk membuat undang-undang yang biasa
UUD NRI 1945 (setelah amandemen)	Lembaga Negara (Sejajar dengan Lembaga Negara lainnya)	<p>Pasal 3 UUD NRI 1945 menyatakan bahwa :</p> <p>(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.</p> <p>(2) Majelis Permusyawaratan Rakyat</p>

		<p>melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.</p> <p>(3) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.</p>
<p>TAP MPR Nomor III/MPR/1978 Tahun 1978 Tentang Kedudukan Dan Hubungan Tata-Kerja Lembaga Tertinggi Negara Dengan/Atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara</p>	<p>Lembaga Tertinggi Negara</p>	<p>Pasal 1</p> <p>(1) Yang dimaksud dengan Lembaga Tertinggi Negara dalam Ketetapan ini ialah Majelis Permusyawaratan Rakyat yang selanjutnya dalam Ketetapan ini disebut Majelis.</p> <p>(2) Yang dimaksud dengan Lembaga-lembaga Tinggi Negara dalam Ketetapan ini, sesuai dengan urutan yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945, ialah:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Presiden</li> <li>b. Dewan Pertimbangan Agung</li> <li>c. Dewan Perwakilan Rakyat</li> <li>d. Badan Pemeriksa</li> </ol>

		<p style="text-align: center;">Keuangan</p> <p style="text-align: center;">c. Mahkamah Agung.</p> <p>Pasal 3</p> <p>(1) Majelis sebagai penjelmaan seluruh Rakyat Indonesia adalah pemegang kekuasaan Negara Tertinggi dan pelaksana dari Kedaulatan Rakyat.</p> <p>(2) Majelis memilih dan mengangkat Presiden/Mandataris dan Wakil Presiden untuk membantu Presiden.</p> <p>(3) Majelis memberikan mandat untuk melaksanakan Garis-garis Besar Haluan Negara dan putusan-putusan Majelis lainnya kepada Presiden.</p> <p>Pasal 4</p> <p>Pasal 4 Majelis dapat memberhentikan Presiden sebelum habis masa jabatannya, karena:</p> <p>a. Atas permintaan sendiri.</p> <p>b. Berhalangan tetap.</p> <p>c. Sungguh-sungguh melanggar Haluan Negara.</p> <p>Pasal 5</p> <p>(1) Presiden tunduk dan</p>
--	--	---

		<p>bertanggung jawab kepada Majelis dan pada Akhir masa jabatannya memberikan pertanggungjawaban atas pelaksanaan Haluan Negara yang ditetapkan oleh Undang-undang Dasar atau Majelis di hadapan Sidang Majelis.</p> <p>(2) Presiden wajib memberikan pertanggungjawaban di hadapan Sidang Istimewa Majelis yang khusus diadakan untuk meminta pertanggungjawaban Presiden dalam pelaksanaan Haluan Negara yang ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar atau Majelis.</p>
UU Nomor 16 Tahun 1969 Tentang Susunan Dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Dan Dewan Perwakilan Rakyat	Lembaga Tertinggi Negara	<p>Pasal 1</p> <p>(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat, selanjutnya disebut dengan singkatan M.P.R., terdiri atas Anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan Utusan-utusan dari</p>

Daerah		<p>Daerah, Golongan Politik dan Golongan Karya.</p> <p>Jumlah seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat dua kali lipat jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Rakyat mengingat fungsi lembaga tersebut, sebagai pemegang kedaulatan rakyat dan pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara berdasarkan sistim kenegaraan menurut Undang-undang Dasar 1945.</p>
<p>UU Nomor 17 Tahun 2004 tentang MPR, DPR, dan DPD (Undang-Undang ini telah mengalami perubahan hingga perubahan ketiga, adapun perubahan tersebut yakni :</p> <p>a.UU No 42 Tahun 2014</p> <p>b.UU No 02 Tahun 2018</p>	Lembaga Negara	<p>Pasal 4 MPR berwenang:</p> <p>a. mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;</p> <p>b. melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden hasil pemilihan umum;</p> <p>c. memutuskan usul DPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, setelah Mahkamah Konstitusi</p>

<p>c.UU No 13 Tahun 2019.)</p>		<p>memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden;</p> <p>d. melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya;</p> <p>e. memilih Wakil Presiden dari 2 (dua) calon yang diusulkan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya; dan</p> <p>f. memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya mangkat, berhenti, diberhentikan,</p>
--------------------------------	--	---



		atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, dari 2 (dua) pasangan calon presiden dan wakil presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon presiden dan wakil presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.
UU No 42 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	Lembaga Negara	Pada UU ini, tidak dilakukan perubahan Pasal terkait kewenangan MPR, sehingga kewenangan MPR masih tetap sama sebagaimana diatur dalam UU Nomor 17 Tahun 2004.
UU No 2 Tahun	Lembaga Negara	Adapun perubahan terkait

<p>2018 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah</p>		<p>pengaturan MPR dalam UU ini perubahannya terletak pada:</p> <p>Ketentuan Pasal 15 ayat (1) diubah sehingga Pasal 15 berbunyi sebagai berikut:</p> <p>Pasal 15</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) Pimpinan MPR terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan 7 (tujuh) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota MPR.</li> <li>(2) Pimpinan MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipilih dari dan oleh anggota MPR dalam satu paket yang bersifat tetap.</li> <li>(3) Bakal calon pimpinan MPR berasal dari fraksi dan/atau kelompok anggota disampaikan di dalam sidang paripurna.</li> <li>(4) Tiap fraksi dan kelompok anggota sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat mengajukan 1 (satu) orang bakal calon pimpinan MPR.</li> <li>(5) Pimpinan MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipilih</li> </ol>
---	--	---

		<p>secara musyawarah untuk mufakat dan ditetapkan dalam rapat paripurna MPR.</p> <p>(6) Dalam hal musyawarah untuk mufakat sebagaimana dimaksud pada ayat (5) tidak tercapai, pimpinan MPR dipilih dengan pemungutan suara dan yang memperoleh suara terbanyak ditetapkan sebagai pimpinan MPR dalam rapat paripurna MPR.</p> <p>(7) Selama pimpinan MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) belum terbentuk, sidang MPR pertama kali untuk menetapkan pimpinan MPR dipimpin oleh pimpinan sementara MPR.</p> <p>(8) Pimpinan sementara MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (7) berasal dari anggota MPR yang tertua dan termuda dari fraksi dan/atau kelompok anggota yang berbeda.</p>
--	--	--

		<p>(9) Pimpinan MPR ditetapkan dengan keputusan MPR</p> <p>(10) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemilihan pimpinan MPR diatur dalam peraturan MPR tentang tata tertib.</p>
UU Nomor 13 Tahun 2019 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	Lembaga Negara	<p>Ketentuan Pasal 15 diubah, sehingga berbunyi sebagai berikut:</p> <p>Pasal 15</p> <p>(1) Pimpinan MPR terdiri atas ketua dan wakil ketua yang merupakan representasi dari masing-masing fraksi dan kelompok anggota yang dipilih dari dan oleh anggota MPR.</p> <p>(2) Bakal calon pimpinan MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diusulkan oleh fraksi dan kelompok anggota yang disampaikan dalam sidang paripurna MPR.</p> <p>(3) Tiap fraksi dan kelompok anggota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) hanya dapat mengajukan 1</p>

		<p>(satu) orang bakal calon pimpinan MPR.</p> <p>(4) Dari calon pimpinan MPR yang diajukan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dipilih ketua MPR secara musyawarah untuk mufakat dan ditetapkan dalam sidang paripurna MPR.</p> <p>(5) Dalam hal musyawarah untuk mufakat sebagaimana dimaksud pada ayat (4) tidak tercapai, ketua MPR dipilih dengan pemungutan suara oleh anggota MPR cian yang memperoleh suara terbanyak ditetapkan sebagai ketua MPR dalam sidang paripurna MPR.</p> <p>(6) Calon pimpinan MPR yang tidak terpilih sebagai ketua MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan ayat (5) ditetapkan sebagai wakil ketua MPR dalam sidang paripurna MPR.</p> <p>(7) Selama pimpinan MPR</p>
--	--	--

		<p>sebagaimana dimaksud pada ayat (1) belum terbentuk, sidang paripurna MPR pertama kali untuk menetapkan pimpinan MPR, dipimpin oleh pimpinan sementara MPR.</p> <p>(8) Pimpinan sementara MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (7) berasal dari anggota MPR yang tertua dan termuda dari fraksi dan kelompok anggota yang berbeda.</p> <p>(9) Pimpinan MPR ditetapkan dengan keputusan MPR.</p> <p>(10) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemilihan pimpinan MPR diatur dalam peraturan MPR tentang tata tertib.</p>
--	--	--

## 2. Implikasi Perubahan Konsepsi Kedaulatan Terhadap Kedudukan Lembaga Negara

Dapat diketahui, setelah kedaulatan rakyat bukan lagi dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR maka menghasilkan suatu implikasi perubahan kedaulatan sebagaimana tercantum dalam UUD NRI 1945 Pasal 1 Ayat (2) yang menyatakan bahwa : Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Sehingga MPR bukan lagi sebagai lembaga yang melaksanakan

kedaulatan rakyat, melainkan kedaulatan rakyat tersebut dilaksanakan menurut UUD.

Dengan terjadinya perubahan konsepsi kedaulatan rakyat bukan lagi dilaksanakan oleh MPR, membawa implikasi MPR bukan lagi sebagai lembaga tertinggi di Indonesia. Sehingga seluruh jajaran lembaga negara di Indonesia sejajar dan tidak ada unsur lembaga yang memegang kekuasaan tertinggi di Indonesia.

Berkaitan dengan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam proses pelaksanaan kedudukannya sebagai lembaga negara maka hal ini berkaitan pula pada prinsip pemisahan kekuasaan dalam UUD 1945. Untuk menilai apakah UUD 1945 menganut pemisahan kekuasaan atau pembagian kekuasaan, dapat digunakan kriteria yang dibuat oleh Ivor Jennings. Jennings mengatakan bahwa pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) dapat dilihat dari sudut materil dan formil. Pemisahan kekuasaan dalam arti materil berarti bahwa pembagian kekuasaan itu dipertahankan dengan tegas dalam tugas-tugas kenegaraan yang secara karakteristik memperlihatkan adanya pemisahan kekuasaan itu dalam tiga bagian yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif. Sebaliknya apabila pembagian kekuasaan tidak dipertahankan secara tegas, maka disebut pemisahan kekuasaan dalam arti formil.<sup>60</sup>

Menurut Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, pemisahan kekuasaan dalam arti materil dapat disebut sebagai pemisahan kekuasaan. Sementara pemisahan kekuasaan dalam arti formil disebut dengan pembagian kekuasaan.<sup>61</sup> Jimly Assiddiqie berpendapat bahwa pemisahan kekuasaan dapat bersifat horizontal dan vertikal. Dalam arti horizontal berarti kekuasaan dipisah-pisahkan ke dalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*check and balances*).<sup>62</sup> Sedangkan pemisahan kekuasaan bersifat vertikal dalam arti perwujudan kekuasaan itu dibagikan secara vertikal ke bawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara di bawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat.

---

<sup>60</sup>Sri Nur Hari Susanto, 'Pergeseran Kekuasaan Lembaga Negara Pasca Amandemen UUD 1945', *Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 43, No. 2, 2014, h. 281 dikutip dari Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, Jakarta, 1988, h. 143.

<sup>61</sup>*Ibid.*

<sup>62</sup>*Ibid.* dikutip dari Jimly Assiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII PRESS, Yogyakarta, 2005, h. 35.

Berdasarkan kriteria yang dibuat Jennings, Kusnardi dan Harmaily<sup>63</sup> berkesimpulan bahwa UUD 1945 (sebelum amandemen: *pen*) tidak menganut sistem pemisahan kekuasaan (*Trias Politica*) sebagaimana diajarkan oleh Montesquieu, melainkan menganut sistem pembagian kekuasaan karena:

1. UUD 1945 tidak membatasi secara tajam, bahwa setiap kekuasaan itu harus dilakukan oleh satu organ/badan tertentu yang tidak boleh saling campur tangan.
2. UUD 1945 tidak membatasi kekuasaan itu dibagi atas tiga bagian saja dan juga tidak membatasi pembagian kekuasaan dilakukan oleh tiga organ/badan saja.
3. UUD 1945 tidak membagi habis kekuasaan rakyat yang dilakukan oleh MPR (Pasal 1 ayat 2), kepada lembaga negara lainnya.

Demikian juga Jimly<sup>64</sup> yang menyatakan bahwa selama ini (sebelum amandemen: *pen*), UUD 1945 menganut paham pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal, bukan pemisahan kekuasaan yang bersifat horizontal. Kedaulatan rakyat dianggap terwujud penuh dalam wadah MPR yang dapat ditafsirkan sebagai lembaga tertinggi ataupun sebagai forum tertinggi. Dari sini, fungsi-fungsi tertentu dibagikan sebagai tugas dan kewenangan lembaga-lembaga tinggi negara yang ada dibawahnya, yaitu Presiden, DPR, MA, dan seterusnya.

Mendasarkan pemaparan dari para ahli dan jika dikaitkan dengan kedudukan MPR pada masa sebelum dilakukan amandemen UUD NRI 1945, MPR merupakan lembaga tertinggi negara. Dengan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, maka terdapat lembaga negara yang berkedudukan di bawah MPR dalam pelaksanaan fungsi, tugas, dan kewenangannya. Berkaitan dengan posisi MPR tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa pembagian kekuasaan berdasarkan UUD 1945 sebelum amandemen tidak menganut sistem pemisahan kekuasaan.

Terdapat situasi yang berbeda setelah terjadi proses amandemen UUD 1945. Akibat dari dilakukannya amandemen UUD 1945, MPR yang sebelumnya berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara, saat ini kedudukannya sejajar dan sederajat dengan lembaga negara lain. Sebagaimana diungkapkan oleh Jimly

---

<sup>63</sup>*Ibid*, h. 281 dikutip dari Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, Jakarta, 1988, h. 181.

<sup>64</sup>*Ibid*. dikutip dari Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan...Op.cit*, h. 35.



Asshiddiqie, setelah masa reformasi sejak tahun 1998, banyak sekali lembaga-lembaga dan komisi-komisi independen yang dibentuk. Beberapa di antara lembaga-lembaga atau komisi-komisi independen dimaksud dapat diuraikan di bawah ini dan dikelompokkan sebagai berikut.<sup>65</sup>

1. Lembaga Tinggi Negara yang sederajat dan bersifat independen, yaitu:
  - a. Presiden dan Wakil Presiden;
  - b. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
  - c. Dewan Perwakilan Daerah (DPD);
  - d. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR);
  - e. Mahkamah Konstitusi (MK);
  - f. Mahkamah Agung (MA);
  - g. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).
2. Lembaga Negara dan Komisi-Komisi Negara yang bersifat independen berdasarkan konstitusi atau yang memiliki *constitutional importance* lainnya, seperti:
  - a. Komisi Yudisial (KY);
  - b. Bank Indonesia (BI) sebagai Bank sentral;
  - c. Tentara Nasional Indonesia (TNI);
  - d. Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI);
  - e. Komisi Pemilihan Umum (KPU);
  - f. Kejaksaan Agung yang meskipun belum ditentukan kewenangannya dalam UUD 1945 melainkan hanya dalam UU, tetapi dalam menjalankan tugasnya sebagai pejabat penegak hukum di bidang pro justisia, juga memiliki *constitutional importance* yang sama dengan kepolisian;
  - g. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) juga dibentuk berdasarkan UU tetapi memiliki sifat *constitutional importance* berdasarkan Pasal 24 ayat (3) UUD 1945;
  - h. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas-HAM) yang dibentuk berdasarkan undang-undang tetapi juga memiliki sifat *constitutional importance*.

---

<sup>65</sup>*Ibid*, h. 283-284 dikutip dari Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, h. 25-27.

3. Lembaga-Lembaga Independen lain yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang, seperti:
  - a. Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK);
  - b. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU);
  - c. Komisi Penyiaran Indonesia (KPI);
4. Lembaga-lembaga dan komisi-komisi di lingkungan eksekutif (pemerintah) lainnya, seperti Lembaga, Badan, Pusat, Komisi, atau Dewan yang bersifat khusus di dalam lingkungan pemerintahan, seperti:
  - a. Konsil Kedokteran Indonesia (KKI);
  - b. Komisi Pendidikan Nasional;
  - c. Dewan Pertahanan Nasional;
  - d. Lembaga Pertahanan Nasional (Lemhannas);
  - e. Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI);
  - f. Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT); g) Badan Pertanahan Nasional (BPN);
  - g. Badan Kepegawaian Nasional (BKN);
  - h. Lembaga Administrasi Negara (LAN);
  - i. Lembaga Informasi Nasional (LIN).
5. Lembaga-lembaga dan komisi-komisi di lingkungan eksekutif (pemerintah) lainnya, seperti:
  - a. Menteri dan Kementerian Negara;
  - b. Dewan Pertimbangan Presiden;
  - c. Komisi Hukum Nasional (KHN);
  - d. Komisi Ombudsman Nasional (KON);
  - e. Komisi Kepolisian;
  - f. Komisi Kejaksaan.
6. Lembaga, Korporasi, dan Badan Hukum Milik Negara atau Badan Hukum yang dibentuk untuk kepentingan negara atau kepentingan umum lainnya, seperti:
  - a. Lembaga Kantor Berita Nasional ANTARA;
  - b. Kamar Dagang dan Industri (KADIN);
  - c. Komite Olahraga Nasional Indonesia (KONI);
  - d. BHMN Perguruan Tinggi;

- e. BHMN Rumah Sakit;
- f. Korps Pegawai Negeri Republik Indonesia (KORPRI);
- g. Ikatan Notaris Indonesia (INI);
- h. Persatuan Advokat Indonesia (Peradi).

Merujuk dari sekian lembaga negara yang dibentuk pasca amendemen dapat dilihat bahwa MPR memiliki kedudukan yang sama dengan lembaga negara lain seperti Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD, MK, MA, dan BPK yang dalam hal ini digolongkan sebagai Lembaga Tinggi Negara yang sederajat dan bersifat independen. Sehingga dapat diketahui perbedaan yang terjadi antara sebelum dan sesudah amendemen UUD NRI 1945 bagaimana kedudukan dari MPR. Oleh karena perubahan tersebut, maka dapat diketahui kewenangan MPR berkaitan dengan kedudukannya sebelum amendemen UUD NRI 1945 dan sesudah UUD NRI 1945 yaitu:

1) Sebelum UUD NRI 1945<sup>66</sup>

Deskripsi singkat struktur ketatanegaraan Negara Indonesia sebelum amendemen UUD 1945 sebagai berikut: Undang-Undang Dasar merupakan hukum tertinggi, kemudian kedaulatan rakyat diberikan seluruhnya kepada MPR (Lembaga Tertinggi). MPR mendistribusikan kekuasaannya (*distribution of power*) kepada 5 Lembaga Tinggi yang sejajar kedudukannya, yaitu Mahkamah Agung (MA), Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Pertimbangan Agung (DPA) dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Adapun deskripsi terkait karakteristik MPR sebagai berikut:

- a. Sebagai Lembaga Tertinggi Negara diberi kekuasaan tak terbatas (super power) karena “kekuasaan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR” dan MPR adalah “penjelmaan dari seluruh rakyat Indonesia ” yang berwenang menetapkan UUD, GBHN, mengangkat presiden dan wakil presiden.
- b. Susunan keanggotaannya terdiri dari anggota DPR dan utusan daerah serta utusan golongan yang diangkat.

Dalam praktek ketatanegaraan, MPR pernah menetapkan antara lain:

- a. Presiden, sebagai presiden seumur hidup.

---

<sup>66</sup>*Ibid*, h. 284.

- b. Presiden yang dipilih secara terus menerus sampai 7 (tujuh) kali berturut turut.
- c. Memberhentikan sebagai pejabat presiden.
- d. Meminta presiden untuk mundur dari jabatannya.

Tidak memperpanjang masa jabatan sebagai presiden.

- c. Lembaga Negara yang paling mungkin menandingi MPR adalah Presiden, yaitu dengan memanfaatkan kekuatan partai politik yang paling banyak menduduki kursi di MPR.

2) Sesudah UUD NRI 1945<sup>67</sup>

Adapun karakteristik MPR setelah amandemen UUD NRI 1945 yaitu:

- a. Lembaga Tinggi Negara sejajar kedudukannya dengan lembaga tinggi negara lainnya seperti Presiden, DPR, DPD, MA, MK, BPK.
- b. Menghilangkan supremasi kewenangannya.
- c. Menghilangkan kewenangannya menetapkan GBHN
- d. Menghilangkan kewenangannya mengangkat Presiden (karena presiden dipilih secara langsung melalui pemilu).
- e. Tetap berwenang menetapkan dan mengubah UUD.
- f. Susunan keanggotaanya berubah, yaitu terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih secara langsung melalui pemilu.

### 3. Tugas dan Wewenang MPR

Dalam rangka dilaksanakannya amandemen UUD 1945 menjadi UUD NRI 1945, maka hal tersebut juga berimplikasi terhadap tugas dan wewenang dari MPR sebelum amandemen dan sesudah amandemen. Guna menciptakan pemahaman dalam rangka mengetahui tugas dan wewenang MPR setelah amandemen, maka disajikan tabel perbandingan tugas dan wewenang MPR sebelum dan sesudah amandemen:

---

<sup>67</sup>*Ibid*, h. 285.

**Tabel 7.**  
**Amandemen UUD 1945 Mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat**

UUD 1945	UUD NRI 1945
<p>Pasal 1</p> <p>(2) Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat</p>	<p>Pasal 1</p> <p>(2) Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.</p>
<p>Pasal 2</p> <p>(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri dari atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.</p>	<p>Pasal 2</p> <p>(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang</p> <p>(2) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara.</p> <p>(3) Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak.</p>
<p>Pasal 3</p> <p>Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara.</p>	<p>Pasal 3</p> <p>(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar</p> <p>(2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.</p> <p>(3) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut</p>

	Undang-Undang Dasar
<p>Pasal 37</p> <p>(1) Untuk mengubah Undang-Undang Dasar sekurang-kurangnya 2/3 daripada djumlah anggauta Madjelis Permusyawaratan rakyat harus hadir.</p> <p>(2) Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 daripada djumlah anggauta yang hadir.</p>	<p>Pasal 37</p> <p>(1) Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.</p> <p>(2) Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.</p> <p>(3) Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.</p> <p>(4) Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.</p> <p>(5) Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.</p>

#### 4. MPR Dan Konteks Lembaga Perwakilan

Dari sisi pengisian jabatan, MPR tidak pernah didesain sebagai lembaga Perwakilan, karena pemilihan umum menempatkan DPR dan DPD sebagai badan

perwakilan sehingga surat suara dalam pemilu jelas pilihannya hanya DPR dan DPD. Meskipun demikian, struktur MPR yang terdiri dari anggota DPR dan DPD menempatkan watak perwakilan kepada MPR, meskipun sebenarnya tugas perwakilan telah dibagi habis diantara dua lembaga tersebut. Dengan merujuk pada materi muatan UUD 1945 sebelum dan sesudah amandemen, MPR dapat pendekatan atas wewenang MPR dapat mengarah pada dua bentuk, yakni MPR yang substantive dan MPR yang simbolik. Priyatmoko, M.A. menyatakan bahwa kedudukan MPR dalam UUD NRI 1945 menempatkan kedudukan MPR sebagai perwakilan simbolik.<sup>68</sup> Namun dalam masa sebelum amandemen kedudukan MPR lebih banyak berperan sebagai lembaga perwakilan substantif. Adapun dalam hal ini perbedaannya yaitu:

- a. Substantif, yakni menunjuk wewenang MPR yang bersifat kekuasaan untuk melakukan sesuatu secara komprehensif.

Hal ini dapat ditunjukkan dari beberapa Pasal berikut.

Pasal 2 UUD 1945:

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan undang-undang.
- (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibu kota negara.
- (3) Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak.

Kemudian pada Pasal 3:

Pasal 3

Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar dari pada Haluan Negara.

Pasal 6 ayat (2)

Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak.

---

<sup>68</sup>Priyatmoko, Narasumber dalam Seminar Hasil Kajian Penataan Tugas dan Wewenang MPR, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 04 Desember 2019.

Kemudian dalam penjelasan tentang Pasal demi Pasal dalam UUD 1945, disebutkan pula penjelasan Pasal 2 dan 3 yang menyatakan bahwa:

#### Pasal 2

Maksudnya ialah, supaya seluruh rakyat, seluruh golongan, seluruh daerah akan mempunyai wakil dalam Majelis, sehingga Majelis itu akan betul-betul dapat dianggap sebagai penjelmaan rakyat.

#### Pasal 3

Oleh karena Majelis Permusyawaratan Rakyat memegang kedaulatan Negara, maka kekuasaannya tidak terbatas, mengingat dinamik masyarakat, sekali dalam 5 tahun Majelis memperhatikan segala yang terjadi dan segala aliran-aliran pada waktu itu dan menentukan haluan-haluan apa yang hendaknya dipakai untuk dikemudian hari.

Mendasarkan pengaturan pada Pasal 1 Ayat (2), Pasal 2 dan Pasal 3 UUD 1945 beserta penjelasannya, dapat disimpulkan bahwa MPR merupakan lembaga tertinggi negara yang dalam hal ini sebagai penjelmaan seluruh Rakyat Indonesia dan bertujuan untuk kedaulatan. Dalam menjalankan tugas dan kewajibannya MPR menjalankan sedikitnya satu kali sidang dalam setahun. Selain itu, MPR diberikan kewenangan menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar dari pada Haluan Negara serta mengangkat dan memberhentikan Presiden.

- b. Simbolik, hal ini merujuk pada wewenang MPR yang tidak bersifat menentukan sebagaimana sebelum amandemen. Meskipun dalam hal menetapkan dan merubah UUD tetap menjadi wewenang MPR, tetapi karena konsepsi kedaulatan yang telah berubah, maka MPR lebih cenderung bersifat simbolik.

Pasal 3 UUD NRI 1945 menyatakan bahwa:

- (4) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.
- (5) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.
- (6) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.



Dengan demikian, dapat diketahui terdapat perubahan kewenangan MPR, pasca amandemen UUD NRI 1945. Dengan kedudukan MPR yang bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara, maka hal ini mengakibatkan seluruh unsur lembaga negara memiliki kedudukan yang sama dan tidak ada lembaga yang bersifat lebih tinggi dibandingkan dengan lembaga negara yang lain.

## 5. **Konsepsi Sistem Presidensiil dan Implikasi Terhadap Kedudukan MPR**

Konstitusi kita telah menegaskan bahwa Indonesia menganut sistem presidensial (Pasal 4 UUD 1945). Apalagi sejak konstitusi diamandemen, presidensialisme Indonesia sudah lebih murni, ditandai dengan sistem pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung. Namun perlu kita pahami bersama bahwa para pendiri bangsa (*Founding Fathers*) memilih sistem presidensial tentu dengan berbagai pertimbangan untuk kepentingan bangsa Indonesia.<sup>69</sup> Ada beberapa alasan menggunakan sistem Presidensial oleh para pendiri bangsa (*Founding Fathers*), antara lain:<sup>70</sup>

1. Untuk menjaga stabilitas pemerintahan;
2. Memperkuat posisi dan dominasi presiden yang ditegaskan dalam UUD 1945;
3. Negara yang baru merdeka tidak cukup pengetahuan pengalaman;
4. Adanya pengaruh ketokohan Soekarno dan sistem Moh. Hatta.

Indonesia pada awal kemerdekaan menganut sistem presidensial, namun dalam perjalannya tidak konsisten menganut sistem tersebut, tetapi pada akhir tahun 1945 telah bergeser pada sistem parlementer, terlebih dengan berlakunya konstitusi RIS dan UUDS, baru setelah dekrit presiden mulai kembali pada presidensial. Saat setelah reformasi kita mendapatkan penegasan itu dalam kesepakatan dasar MPR tentang arah perubahan UUD 1945 untuk mempertahankan sistem pemerintahan presidensial, namun tidak ada penegasan secara resmi dalam konstitusi, akan tetapi ciri-ciri sistem presidensial dapat kita temukan dalam UUD 1945 pasca perubahan, antara lain:<sup>71</sup>

---

139. <sup>69</sup>Retno Saraswati, 'Desain Sistem Pemerintahan Presidensiil Yang Efektif', *MMH*, Jilid 41, No. 1, 2012, h.

<sup>70</sup>*Ibid.*

<sup>71</sup>*Ibid.*

1. Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD (Ps. 1 Ayat 2); 2. Presiden RI memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD (Ps.4 Ayat 1);
2. Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan calon secara langsung oleh rakyat (Ps.6A Ayat 1);
3. Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun (Ps.7);
4. Presiden dan Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR atas usul DPR, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau wakil presiden, dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada MK untuk memeriksa, mengadili dan memutus pendapat DPR (Ps. 7Adan 7B);
5. Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR (Ps. 7c);
6. Kedudukan Presiden sebagai kepala negara (Ps. 10-16);
7. Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara, menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden (Ps. 17);
8. DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang (Ps. 20 Ayat.1)

Apabila dikaitkan dengan isu kedudukan MPR dalam kajian penataan tugas dan wewenang MPR tidaklah tepat jika kedudukan MPR dijadikan sebagai lembaga tertinggi negara. Apabila hal tersebut terjadi, maka Presiden harus melakukan pertanggungjawaban pekerjaannya kepada MPR selaku lembaga tertinggi negara. Artinya, tidak relevan dengan sistem pemerintahan presidensiil yang dianut oleh NKRI sebagaimana tercantum dalam UUD NRI 1945 seperti yang dijabarkan di atas.

Terkait hal tersebut, pakar yang menyatakan dalam isu kedua pada TOR Kajian MPR berpandangan bahwa menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara berarti mengembalikan pranata pertanggungjawaban Presiden kepada MPR, karena pertanggungjawaban Presiden kepada MPR merupakan ciri esensial yang membuat Presiden menjadi bawahan MPR. MPR tidak dapat dikatakan sebagai lembaga tertinggi negara apabila Presiden tidak menjadi bawahan MPR.

Artinya, apabila MPR dipandang sebagai badan legislatif, maka pertanggungjawaban Presiden kepada MPR justru akan mengubah sistem

pemerintahan Indonesia kepada sistem pemerintahan parlementer. MPR menjadi lembaga yang supreme sebagaimana supremasi parlemen pada sistem pemerintahan parlementer. Oleh karena itu, pengembalian MPR sebagai lembaga tertinggi negara bertentangan dengan politik konstitusi dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menghendaki penegasan sistem pemerintahan presidensial.

### C. Gagasan Mengenai Kedudukan MPR

- 1) Alasan-Alasan Memperkuat Kedudukan MPR
  - a. Wakil Ketua DPD Farouk Muhammad menyatakan bahwa berkaitan dengan maksud diadakannya amandemen UUD NRI 1945, maka tidak serta merta menjadikan MPR kembali menjadi lembaga tertinggi negara. Namun, ada kesepakatan bahwa MPR adalah pemegang amanah tertinggi, tapi secara struktural tidak akan berubah lagi menjadi lembaga tertinggi.
  - b. Pakar politik Yus Djuyandi Universitas Padjajaran berpendapat tidak ada suatu hal yang salah dengan adanya keinginan untuk menjadikan kembali MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Karena eksistensi MPR saat ini lebih kepada lembaga seremonial, seharusnya sebagai lembaga yang menjadi tempat bernaungnya para anggota DPR dan DPD. MPR dapat menjadi tempat bagi para wakil rakyat bermusyawarah untuk membicarakan hal-hal strategis. Sehingga diharapkan apabila MPR diletakkan sebagai lembaga tertinggi maka ada kebijakan-kebijakan strategis dan substantif yang bisa dibahas bersama antara DPR dan DPD dengan melepas atribut partai atau kedaerahan. Namun, kewenangan MPR tersebut perlu dibatasi.<sup>72</sup>
  - c. Para Purnawirawan TNI AD yang bergabung dalam Persatuan Purnawirawan TNI AD (PPAD) melakukan sosialisasi sekaligus deklarasi dalam upaya mengembalikan bentuk awal UUD 1945 sebagai roh dan dasar negara bersama Pancasila. Ketua PPAD RI Try Sutrisno menyatakan dengan diadakannya kembali UUD 1945 ke bentuk semula sebelum amandemen berkonsekuensi menyebabkan MPR akan kembali punya

---

<sup>72</sup>Willy Masaharu, "Letakkan Kembali MPR Sebagai Lembaga Tertinggi Negara", [www.google.com/amp/s/amp.beritasatu.com/nasional/569137/letakkan-kembali-mp- sebagai-lembaga- tertinggi-negara](http://www.google.com/amp/s/amp.beritasatu.com/nasional/569137/letakkan-kembali-mp- sebagai-lembaga- tertinggi-negara), 11 Agustus 2019, diakses pada 4 Desember 2019.

wewenang memilih presiden melalui mekanisme musyawarah mufakat sesuai sila ke empat pancasila. Sementara itu, DPR tetap dipilih oleh rakyat.<sup>73</sup>

2) Kelemahan Gagasan Memperkuat MPR

- a. Refly Harun Pakar Hukum Tata Negara dalam keterangannya menyatakan bahwa apabila mengembalikan MPR menjadi lembaga tertinggi negara menyatakan bahwa hal tersebut berbahaya. Karena apabila kedudukan MPR dikembalikan menjadi Lembaga Tertinggi Negara, membawa konsekuensi maka terjadi amandemen UUD NRI 1945. Dengan diadakannya kembali lembaga tertinggi negara maka membawa konsekuensi mengembalikan sejarah buruk saat MPR hanyalah menjadi alat legitimasi melanggengkan kekuasaan Presiden secara terus menerus, seperti pada zaman Pak Soeharto.<sup>74</sup>
- b. Status MPR sebagai lembaga negara tertinggi sudah batal lewat amandemen 1999-2002. Usai amandemen itu, kekuasaan di Indonesia berganti menganut paradigma 'check and balances'. MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi dan muncul perimbangan kekuasaan DPR dan DPD.<sup>75</sup>
- c. Pada dasarnya dalam UUD NRI 1945, ada yang selalu mengatakan bahwa MPR sebagai lembaga tertinggi. Namun, perlu diketahui bahwa kedudukan MPR secara substansinya di UUD NRI 1945 sama dengan lembaga negara lainnya. Sejak dilakukan amandemen UUD NRI 1945 maka telah tiada Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI 1945 yang berlaku sebelum amandemen. Dengan diadakannya amandemen, maka telah diketahui MPR memang bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara dan tidak memiliki kewenangan sebagaimana yang telah diatur dan dimiliki sebelum dilakukannya amandemen UUD NRI 1945.
- d. Disampaikan dalam acara Seminar Hasil Kajian Penataan Tugas dan Kewenangan MPR Fakultas Hukum Unair pada 4 Desember 2019, oleh

---

<sup>73</sup>Tribun Jogja, "PPAD Dorong MPR Kembali Jadi Lembaga Tinggi Negara dan Berwenang Memilih Presiden" [www.google.com/amp/2019/10/29/ppad-dorong-mpr-kembali-jadi-lembaga-tinggi-negara-dan-berwenang-memilih-presiden](http://www.google.com/amp/2019/10/29/ppad-dorong-mpr-kembali-jadi-lembaga-tinggi-negara-dan-berwenang-memilih-presiden), 29 Oktober 2019, diakses pada 4 Desember 2019.

<sup>74</sup>Danu Damarjati, "Bahaya Amandemen UUD 1945: MPR Kembali Jadi Lembaga Tertinggi", <https://m.detik.com/news/berita/d-3918785/bahaya-amandemen-uud-1945-mpr-kembali-jadi-lembaga-tinggi>, Kamis, 15 Maret 2018, diakses pada 4 Desember 2019.

<sup>75</sup>*Ibid.*

salah satu narasumber yakni Drs. Priyatmoko, M.A. menyatakan bahwa kedudukan MPR dalam UUD NRI 1945 menempatkan kedudukan MPR sebagai perwakilan simbolik.<sup>76</sup> Sehingga agaknya apabila MPR dikembalikan menjadi lembaga tertinggi negara posisinya akan kurang sesuai.

- e. Berkaitan dengan Sistem Pemerintahan Presidensiil yang dianut Indonesia, dengan menjadikan MPR kembali menjadi Lembaga Tertinggi Negara, maka akan tidak sesuai dengan karakter tersebut. Dalam hal ini, Presiden tidak lagi bertanggung jawab kepada MPR.

**Tabel 8.**  
**Perdebatan Mengembalikan MPR Sebagai Lembaga Tertinggi Negara**

Gagasan yang Mendukung	Argumentasi Kontra
<p>Wakil Ketua DPD Farouk Muhammad menyatakan bahwa berkaitan dengan maksud diadakannya amandemen UUD NRI 1945, maka tidak serta merta menjadikan MPR kembali menjadi lembaga tertinggi negara. Namun, ada kesepakatan bahwa MPR adalah pemegang amanah tertinggi, tapi secara struktural tidak akan berubah lagi menjadi lembaga tertinggi.</p>	<p>Refly Harun Pakar Hukum Tata Negara dalam keterangannya menyatakan bahwa apabila mengembalikan MPR menjadi lembaga tertinggi negara menyatakan bahwa hal tersebut berbahaya. Karena apabila kedudukan MPR dikembalikan menjadi Lembaga Tertinggi Negara, membawa konsekuensi maka terjadi amandemen UUD NRI 1945. Dengan diadakannya kembali lembaga tertinggi negara maka membawa konsekuensi mengembalikan sejarah buruk saat MPR hanyalah menjadi alat legitimasi melanggengkan kekuasaan Presiden secara terus menerus, seperti pada zaman Pak Soeharto.<sup>77</sup></p>

<sup>76</sup>Priyatmoko, Narasumber dalam Seminar Hasil Kajian Penataan Tugas dan Wewenang MPR, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 04 Desember 2019.

<sup>77</sup>Danu Damarjati, "Bahaya Amandemen UUD 1945: MPR Kembali Jadi Lembaga Tertinggi", <https://m.detik.com/news/berita//d-3918785/bahaya-amandemen-uud-1945-mpr-kembali-jadi-lembaga-tertinggi>, Kamis, 15 Maret 2018, diakses pada 4 Desember 2019.

<p>Pakar politik Yus Djuyandi Universitas Padjajaran berpendapat tidak ada suatu hal yang salah dengan adanya keinginan untuk menjadikan kembali MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Karena eksistensi MPR saat ini lebih kepada lembaga seremonial, seharusnya sebagai lembaga yang menjadi tempat bernaungnya para anggota DPR dan DPD. MPR dapat menjadi tempat bagi para wakil rakyat bermusyawarah untuk membicarakan hal-hal strategis. Sehingga diharapkan apabila MPR diletakkan sebagai lembaga tertinggi maka ada kebijakan-kebijakan strategis dan substantif yang bisa dibahas bersama antara DPR dan DPD dengan melepas atribut partai atau kedaerahan. Namun, kewenangan MPR tersebut perlu dibatasi.<sup>78</sup></p>	<p>Status MPR sebagai lembaga negara tertinggi sudah batal lewat amandemen 1999-2002. Usai amandemen itu, kekuasaan di Indonesia berganti menganut paradig ‘check and balances’. MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi dan muncul perimbangan kekuasaan DPR dan DPD.<sup>79</sup></p>
<p>Para Purnawirawan TNI AD yang bergabung dalam Persatuan Purnawirawan TNI AD (PPAD) melakukan sosialisasi sekaligus deklarasi dalam upaya mengembalikan bentuk awal UUD 1945 sebagai roh dan dasar negara bersama Pancasila. Ketua PPAD RI Try Sutrisno menyatakan dengan</p>	<p>Pada dasarnya dalam UUD NRI 1945, ada yang selalu mengatakan bahwa MPR sebagai lembaga tertinggi. Namun, perlu diketahui bahwa kedudukan MPR secara substansinya di UUD NRI 1945 sama dengan lembaga negara lainnya. Sejak dilakukan amandemen UUD NRI 1945 maka telah tiada Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI</p>

<sup>78</sup>Willy Masaharu, “Letakkan Kembali MPR Sebagai Lembaga Tertinggi Negara”, [www.google.com/amp/s/amp.beritasatu.com/nasional/569137/letakkan-kembali-mpr-sebagai-lembaga-tertinggi-negara](http://www.google.com/amp/s/amp.beritasatu.com/nasional/569137/letakkan-kembali-mpr-sebagai-lembaga-tertinggi-negara), 11 Agustus 2019, diakses pada 4 Desember 2019.

<sup>79</sup>*ibid.*

<p>diadakannya kembali UUD 1945 ke bentuk semula sebelum amandemen berkonsekuensi menyebabkan MPR akan kembali punya wewenang memilih presiden melalui mekanisme musyawarah mufakat sesuai sila ke empat pancasila. Sementara itu, DPR tetap dipilih oleh rakyat.<sup>80</sup></p>	<p>1945 yang berlaku sebelum amandemen. Dengan ditiadakannya amandemen, maka telah diketahui MPR memang bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara dan tidak memiliki kewenangan sebagaimana yang telah diatur dan dimiliki sebelum dilakukannya amandemen UUD NRI 1945.</p>
	<p>Disampaikan dalam acara Seminar Hasil Kajian Penataan Tugas dan Kewenangan MPR Fakultas Hukum Unair pada 4 Desember 2019, oleh salah satu narasumber yakni Drs. Priyatmoko, M.A. menyatakan bahwa kedudukan MPR dalam UUD NRI 1945 menempatkan kedudukan MPR sebagai perwakilan simbolik.<sup>81</sup></p>
	<p>Ketidaksesuaian penerapan Sistem Pemerintahan Presidensial apabila MPR menjadi lembaga tertinggi negara. Karena presiden tidak lagi akan bertanggungjawab kepada MPR.</p>

### 2.3 KEWENANGAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT MEMBUAT KETETAPAN

Pasal 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945)<sup>82</sup> secara konstitusional memberikan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) kewenangan

<sup>80</sup>Tribun Jogja, "PPAD Dorong MPR Kembali Jadi Lembaga Tinggi Negara dan Berwenang Memilih Presiden" [www.google.com/amp/2019/10/29/ppad-dorong-mpr-kembali-jadi-lembaga-tinggi-negara-dan-berwenang-memilih-presiden](http://www.google.com/amp/2019/10/29/ppad-dorong-mpr-kembali-jadi-lembaga-tinggi-negara-dan-berwenang-memilih-presiden), 29 Oktober 2019, diakses pada 4 Desember 2019.

<sup>81</sup>Priyatmoko, Narasumber dalam Seminar Hasil Kajian Penataan Tugas dan Wewenang MPR, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 04 Desember 2019.

<sup>82</sup>Penulisan UUD 1945 merujuk pada Undang-Undang Dasar sebelum amandemen, dan penulisan UUD NRI 1945 merujuk pada Undang-Undang Dasar sesudah amandemen.

untuk: *pertama*, mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar (ayat [1]); *kedua*, melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden (ayat [2]); dan *ketiga*, memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar (ayat [3]).

Berdasarkan rumusan Pasal tersebut maka isu hukum yang hendak dijawab dalam bab ini adalah apakah MPR memiliki kewenangan membentuk Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR)? Terdapat dua pandangan yang disampaikan para ahli atas isu hukum tersebut, yaitu:

- a. Pendapat pertama, berpandangan bahwa untuk memperkuat peran dan posisi MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, maka menjadi penting bagi MPR agar diberikan kewenangan kembali untuk menetapkan Ketetapan MPR yang bersifat mengatur, khususnya terkait dengan Ketetapan MPR tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara yang memuat konsep penyelenggaraan negara untuk menjadi pedoman bagi penyelenggara negara yang mengikat dan harus dijalankan oleh Presiden dan lembaga-lembaga Negara lainnya. Di samping itu, diperlukan Ketetapan MPR terkait dengan pola hubungan antar lembaga negara, yang di dalamnya juga mengatur mekanisme pertanggungjawaban lembaga-lembaga negara dalam menjalankan tugas dan wewenang konstitusionalnya, sehingga kinerja lembaga-lembaga negara dapat terukur dan dapat mempertanggungjawabkannya di hadapan MPR sebagai representasi kedaulatan rakyat yang dipilih secara langsung oleh rakyat.
- b. Pendapat kedua, berpandangan bahwa UUD NRI 1945, baik sebelum diubah maupun setelah dilakukan perubahan, tidak secara tegas memberikan wewenang kepada MPR untuk membuat Ketetapan MPR, baik yang bersifat mengatur maupun yang bersifat penetapan. Ada tiga alasan mengapa MPR membuat Ketetapan MPR, yaitu: *Pertama*, ketentuan-ketentuan yang tersurat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; *Kedua*, Praktik ketatanegaraan atau kebiasaan ketatanegaraan; dan *Ketiga*, akibat adanya kekosongan hukum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Berkaitan dengan prospek kewenangan MPR dalam menetapkan Ketetapan MPR yang bersifat mengatur, mengingat semua aspek ketatanegaraan sudah diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau undang-undang pelaksanaannya, maka tampaknya Ketetapan MPR yang bersifat mengatur tidak lagi diperlukan.



Sistematika sub bahasan ini akan dibagi menjadi 4 (empat) sub pokok bahasan, yaitu: A) Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat membuat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat menurut UUD 1945; B) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat menurut UUD NRI 1945; C) Evaluasi Pelaksanaan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; D) Gagasan Memberikan Kewenangan Pembuatan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

#### A. Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam UUD 1945

Tap MPR sejatinya menurut Sri Soemantri tidak dinyatakan secara tersurat sebagai bentuk peraturan perundang-undangan dalam UUD 1945, dengan mendasarkan pada 3 (tiga) pasal yaitu: *pertama*, Pasal 5 jo Pasal 20 UUD 1945 yang menyatakan bentuk Undang-Undang; *kedua*, Pasal 22 UUD 1945 yang membentuk Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang; dan *ketiga*, Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 menyatakan tentang Peraturan Pemerintah.<sup>83</sup>

Dasar tersirat tentang Tap MPR sebenarnya bisa dirujuk dalam beberapa pasal dalam UUD 1945 lainnya, yaitu: *pertama*, Pasal 2 ayat (3) yang menyatakan segala putusan MPR ditetapkan dengan suara yang terbanyak; *kedua*, Pasal 3 menegaskan kewenangan MPR untuk menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara; dan *ketiga*, Pasal 6 ayat (2) menerangkan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR dengan suara yang terbanyak.

Membandingkan dasar tersurat adanya peraturan perundang-undangan di dalam UUD 1945 dengan dasar tersirat yang menyatakan keberadaan Tap MPR, menimbulkan pertanyaan, apakah Tap MPR dapat dikategorikan sebagai sebuah peraturan perundang-undangan yang secara teoritik memiliki karakter mengatur (*regeling*) secara umum?

Merujuk pendapat Sri Soemantri bahwa MPR tidak membentuk produk hukum berupa Undang-Undang Dasar ataupun Undang-Undang, sebab MPR merupakan lembaga tertinggi. Putusan lembaga MPR dalam hal ini kedudukannya ada di atas lembaga negara lainnya, yaitu Presiden, DPR, DPA, BPK dan MA, sehingga bentuk hukum atas peraturan yang dibentuk harusnya diatas Undang-Undang.<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup>Sri Soemantri, Ketetapan MPR (S) Sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara, Remadja Karya, Bandung, 1985, h. 29.

<sup>84</sup>*ibid.*

Kondisi ini memang menyebabkan problem didalam aspek hukum ketatanegaraan mengingat dalam Negara Indonesia hanya terdapat satu UUD yang berlaku untuk seluruh wilayah Indonesia. Problematika tersebut meliputi *bagaimana kedudukan Putusan MPR terhadap UUD?* apakah Putusan MPR tersebut sederajat dengan UUD 1945 ataukah di bawah UUD, akan tetapi diatas Undang-Undang. Problem kedua adalah *bagaimana karakteristik Tap MPR tersebut?* Mendasarkan nomenklatur Ketetapan, maka seharusnya Tap MPR adalah bersifat individual dan konkret atau bersifat penetapan administratif (*beschikking*), namun bila dikategorikan sebagai sebuah peraturan, maka memiliki sifat mengatur secara umum dan abstrak (*general and abstract*), sehingga biasanya bersifat mengatur (*regeling*).

Kewenangan MPR secara teoritis dapat dirujuk dari kedudukan sebuah lembaga negara, merujuk pendapat Philipus M. Hadjon, kedudukan diartikan sebagai posisi suatu lembaga negara dibandingkan dengan lembaga lain, pendapat *kedua* menganalisis posisi suatu lembaga negara berdasarkan pada fungsi utamanya.<sup>85</sup> Amandemen UUD 1945 telah menghilangkan penyebutan Lembaga Tertinggi Negara dan Lembaga Tinggi Negara dalam Tap MPR Nomor III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata-Kerja Lembaga Tertinggi Negara Dengan/Atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara (Tap MPR III/MPR/1978). Tap MPR III/MPR/1978 menerangkan bahwa Lembaga Tertinggi Negara adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), sedangkan Lembaga Tinggi Negara adalah Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Pertimbangan Agung (DPA), Mahkamah Agung (MA), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Kedudukan tertinggi MPR inilah yang menyebabkan Tap MPR memiliki kedudukan di atas lembaga negara lainnya, sebagaimana diterangkan oleh Sri Soemantri di atas. Karakter Tap MPR menurut Maria Farida Indrati S. dapat merujuk pada teori jenjang norma yang dikemukakan oleh Hans Nawiasky. Kelompok norma pertama adalah pasal-pasal dalam batang tubuh UUD 1945, Tap MPR dan Konvensi (hukum dasar tidak tertulis). Norma dalam ketiga *Staatgrundgesetz* atau Aturan Dasar atau Pokok Negara tersebut norma hukum yang masih bersifat umum, garis besar dan tunggal, sehingga tidak belum memiliki kekuatan memaksa atau sanksi pidana.<sup>86</sup>

---

<sup>85</sup>Philipus M. Hadjon, *Lembaga Tertinggi Dan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara Menurut UUD 1945: Suatu Analisa Hukum Dan Kenegaraan*, Biru Ilmu, Surabaya, 1987, h. x.

<sup>86</sup>Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, h. 60.

Lebih lanjut Maria Farida Indrati S. menerangkan bahwa mendasarkan pada karakteristik suatu norma hukum maka tidak tepat menggolongkan Tap MPR dalam jenis peraturan perundang-undangan, sebab masih termasuk dalam kategori *Staatgrundgesetz* atau Aturan Dasar atau Pokok Negara. Tap MPR harusnya hanya mengikat pada Presiden sebagai mandataris MPR dalam menjalankan pemerintahannya, sehingga tidak mengatur umum (*regeling*). Seharusnya sebagai Aturan Dasar Negara, Tap MPR merupakan sumber dan dasar pembentukan peraturan perundang-undangan.<sup>87</sup> Apabila hanya mengikat Presiden pribadi, maka karakter Tap tersebut tentu saja mengarah pada sifat individual sebab hanya untuk Presiden saja dan konkret yang melihat perbuatan Presiden secara lebih nyata.

Berbeda dengan pendapat Maria Farida Indrati S., maka Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa Tap MPR tersebut ada yang bersifat mengatur dan akan lebih efektif sebab kedudukan MPR sendiri yang lebih tinggi dari lembaga negara lainnya. Bahkan Tap MPR yang bersifat mengatur tersebut dapat didudukkan sebagai hukum konstitusi karena dibuat dan ditetapkan oleh lembaga yang juga menetapkan UUD. Tap MPR/S yang bersifat mengatur tersebut merupakan bentuk penafsiran MPR atas UUD 1945 yang sangat ringkas.<sup>88</sup>

Berikut akan diterangkan dalam bentuk gambar posisi Tap MPR bila dibandingkan dengan peraturan perundang-undangan yang lain menurut Hans Nawiasky, sehingga mampu melihat posisi Tap MPR secara lebih sistematis:<sup>89</sup>

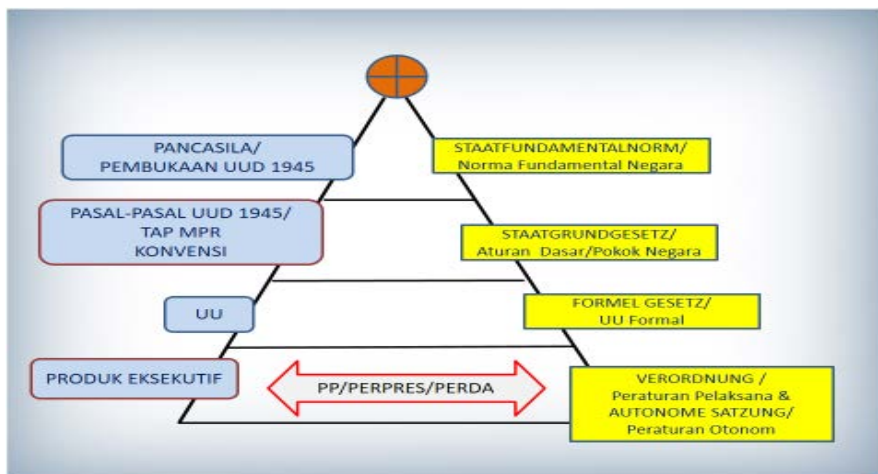
---

<sup>87</sup> *Ibid*, h. 76 & 90.

<sup>88</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010, h. 34.

<sup>89</sup> *Ibid*, h. 44-56 & 85.

**Gambar 2.**  
**Tata Susunan Aturan Hukum Indonesia Menurut *Stufenbau Theory***  
**Oleh Hans Nawiasky**



Upaya memahami suatu konsep hukum secara holistik, maka harus memahami postulat hukum, yaitu *Primo executiunda est verbis vis, ne sermonis vitio obstruatur oratio, sive lex sine argumentis*, yang berarti perkataan adalah hal yang pertama diperiksa untuk mencegah adanya kesalahan pengertian atau kekeliruan dalam menemukan hukum.<sup>90</sup> Dalam kaitannya agar memahami kewenangan MPR dalam membuat TAP MPR, maka harus dipahami terlebih dahulu mengenai konsep kewenangan itu sendiri. Hal ini untuk mencegah apa yang disebut oleh Philipus M. Hadjon sebagai *ex falso quo libet*, konsep yang salah menghasilkan kesimpulan yang salah.<sup>91</sup>

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa

<sup>90</sup>L.Kurt Adamson, *Black's Law Dictionary*, 8th edition, 2004, h. 5375.

<sup>91</sup>Philipus M. Hadjon danTatiek Sri Djamati, *Argumentasi Hukum*, cetakan ke 6, Gadjah Mada University PRESS,Yogyakarta, 2014, h. 39.

“ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*).<sup>92</sup>

Berdasarkan uraian tersebut di atas, sebuah kekuasaan dapat saja terjadi namun tidak berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Henc van Maarseven disebut sebagai “*blote macht*”,<sup>93</sup> sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh negara.

Perbedaan istilah kewenangan dan wewenang menurut Philipus M. Hadjon adalah bahwa kewenangan sering disejajarkan dengan istilah wewenang merupakan konsekuensi dari wewenang yang dalam bentuk kata benda dan sering disejajarkan dengan istilah “*bevoegheid*” dalam istilah hukum Belanda. Hal ini sebenarnya kurang tepat, karena jika dicermati ada sedikit perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah “*bevoegheid*”. Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Istilah “*bevoegheid*” digunakan dalam konsep hukum publik maupun dalam hukum privat. Dalam konsep hukum Indonesia, istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik.<sup>94</sup>

Ateng Syafrudin juga memberikan definisi yang berbeda antara kewenangan dan wewenang, secara gramatikal antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*) adalah berbeda. Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

---

<sup>92</sup>Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998, h. 35-36.

<sup>93</sup>Suwoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*, Universitas Airlangga, Surabaya, 1990, h. 30.

<sup>94</sup>Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya, tanpa tahun, h. 20.

*Ad Recte docendum oportet primum inquirere nomina, quia rerum cognitio a nominibus rerum dependet*, perlu diketahui terlebih dahulu namanya, agar mendapatkan pengetahuan yang benar.<sup>95</sup> Sebuah postulat klasik yang memiliki kedalaman makna, bahwa agar mendapat pemahaman suatu konsep hukum yang benar, maka harus dipahami terlebih dahulu definisi dari suatu konsep tersebut. Berikut definisi kewenangan menurut para ahli:

a) H.D Stout

Wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai seluruh aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik didalam hubungan hukum publik.<sup>96</sup>

b) Bagir Manan

Wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat dan tidak berbuat. Wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban.<sup>97</sup>

c) Ridwan H.R.

Kewenangan merupakan hak menggunakan wewenang yang dimiliki seorang pejabat atau institusi menurut ketentuan yang berlaku, dengan demikian kewenangan juga menyangkut kompetensi tindakan hukum yang dapat dilakukan menurut kaedah-kaedah formal, jadi kewenangan merupakan kekuasaan formal yang dimiliki oleh pejabat atau institusi. Begitu pentingnya kewenangan ini, sehingga merupakan konsep yang inti dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi negara.<sup>98</sup>

Berdasarkan sumber wewenangnya, maka wewenang diklasifikasikan menjadi tiga, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.<sup>99</sup> Dalam atribusi, wewenang yang diperoleh berasal suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan, sehingga suatu wewenang pemerintah yang baru muncul adalah berdasarkan atas ketentuan peraturan

---

<sup>95</sup>Eddy O.S. Hiariej, *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana Edisi Revisi*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2015, h. 3.

<sup>96</sup>Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada. Jakarta, 2013. h. 71.

<sup>97</sup>Nurmayani S.H., M.H. *Hukum Administrasi Daerah*. Universitas Lampung Bandar Lampung, 2009, h. 26.

<sup>98</sup>Ridwan H.R., h. 99.

<sup>99</sup>Arfan Faiz Muhizli, 'Reformulasi Diskresi dalam Penataan Hukum Administrasi', *Rechtsvinding*, Vol 1, No 1, 2012, h. 104.

perundang-undangan.<sup>100</sup> Atribusi kewenangan dalam peraturan perundang-undangan yang dimaksud di sini, berarti pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan bisa berasal dari berbagai peraturan perundangan-undangan, dan secara *supreme* diberikan oleh UUD NRI 1945 kepada suatu lembaga negara atau pemerintah.<sup>101</sup> Kewenangan tersebut melekat terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap diperlukan. Berikut adalah pengelompokan legislator berdasarkan sumber wewenangnya, yaitu:<sup>102</sup>

- a) *Original legislator*, yaitu lembaga yang kewenangnya bersumber langsung dari UUD NRI 1945. Dalam hal ini di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk Undang-Undang Dasar dan DPR bersama Pemerintah sebagai yang melahirkan suatu undang-undang. Dalam kaitannya dengan kepentingan daerah, oleh konstitusi diatur dengan melibatkan DPD. Di tingkat daerah yaitu DPRD dan pemerintah daerah yang menghasilkan Peraturan Daerah.<sup>103</sup>
- b) *delegated legislator*, yaitu lembaga yang kewenangnya bersumber dari delegasi undang-undang. Dalam hal ini seperti Presiden yang berdasar pada suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan peraturan pemerintah di mana diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada badan atau jabatan tata usaha negara tertentu

Pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan TUN yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan TUN lainnya.<sup>104</sup> Jadi, suatu delegasi selalu didahului oleh adanya sesuatu atribusi wewenang. Dalam hal pelimpahan wewenang pemerintahan melalui delegasi, menurut Philipus M. Hadjon sebagaimana dikutip oleh Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, terdapat syarat-syarat yang harus dipenuhi sebagai berikut:<sup>105</sup>

---

<sup>100</sup>Indroharto, *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Pustaka Harapan, Jakarta, 1993, h. 68.

<sup>101</sup>Di dalam teori norma berjenjang Hans Kelsen yang disempurnakan oleh Hans Nawiasky pada konteks peraturan perundang-undangan di Indonesia, seharusnya norma yang paling tinggi adalah pancasila dan pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, namun puncak yang dimaksud adalah peraturan paling tinggi yang secara atributif memberikan kewenangan kepada lembaga. Hal itu berada pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

<sup>102</sup>Indroharto, *Op.cit.*, h. 83.

<sup>103</sup>Ridwan HR, *Op.cit.*, h. 104.

<sup>104</sup>*Ibid.*

<sup>105</sup>Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Layanan Publik*, Nuansa, Bandung, 2012, h. 139.

- a. Delegasi harus defenitif dan pemberi delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
- b. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
- c. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
- d. Kewajiban memberikan keterangan (penjelasan), artinya delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
- e. Peraturan kebijakan, artinya delegan memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

Contoh delegasi yaitu dalam Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2009 Tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara Pasal 93 (1) Pejabat struktural eselon I diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Menteri yang bersangkutan (2) Pejabat struktural eselon II ke bawah diangkat dan diberhentikan oleh Menteri yang bersangkutan. (3) Pejabat struktural eselon III ke bawah dapat diangkat dan diberhentikan oleh Pejabat yang diberi pelimpahan wewenang oleh Menteri yang bersangkutan.<sup>106</sup>

Pengertian mandat dalam asas-asas Hukum Administrasi Negara, berbeda dengan pengertian mandataris dalam konstruksi mandataris menurut penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan. Menurut Willem Konijnenbelt, mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organlain atas namanya (*mandaat, een bestuursorgaan laat zijn bevoegheid namens hem uitoefenen door een ander*).<sup>107</sup> Dalam Hukum Administrasi Negara mandat diartikan sebagai perintah untuk melaksanakan atasan, kewenangan dapat sewaktu-waktu dilaksanakan oleh pemberi mandat, dan tidak terjadi peralihan tanggung jawab. Berdasarkan uraian tersebut, apabila wewenang yang diperoleh organ pemerintahan secara atribusi itu bersifat asli yang berasal dari peraturan perundang-undangan, yaitu dari redaksi pasal-pasal tertentu dalam peraturan perundang-undangan. Penerima mandat dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada dengan tanggung jawab intern dan

---

<sup>106</sup>Ridwan HR, *Op.cit*, h. 105.

<sup>107</sup>Ridwan, 'Pertanggungjawaban Publik Pemerintah dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara', *Jurnal Hukum*, Vol 10, No 22, 2003, h. 33.



ekstern pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang (atributaris).

Melihat definisi dari mandat dan delegasi tersebut, seolah-olah terdapat kemiripan, namun jika terdapat terdapat perbedaan secara fundamental. Menurut Philipus M Hadjon, pada delegasi mengenai prosedur pelimpahannya berasal dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan yang lainnya dengan peraturan perundang-undangan, dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih ke delegataris. Pemberi delegasi tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi, kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang dengan asas "*contrarius actus*". Artinya, setiap perubahan, pencabutan suatu peraturan pelaksanaan perundang-undangan, dilakukan oleh pejabat yang menetapkan peraturan dimaksud, dan dilakukan dengan peraturan yang setaraf atau yang lebih tinggi. Berbeda dengan mandat, dimana prosedur pelimpahan dalam rangka hubungan atasan bawahan yang bersifat rutin. Adapun tanggung jawab dan tanggung gugat tetap pada pemberi mandat. Setiap saat pemberi mandat dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan itu.<sup>108</sup>

Konsep kewenangan tersebut di atas jika dikaitkan dengan kewenangan MPR untuk membuat TAP MPR, maka dapat dilihat dalam konteks UUD 1945, kewenangan untuk membuat TAP MPR adalah kewenangan yang diberikan secara atributif oleh UUD 1945, khususnya Pasal 3 UUD 1945. Hal ini juga yang menjadi alasan pada saat itu, penggunaan nomenklatur "ketetapan" merupakan penafsiran terhadap ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi: "Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang menetapkan Undang- Undang Dasar dan garis-garis besar dari pada haluan negara". Berdasarkan kata "menetapkan" dari bunyi Pasal 3 Undang- Undang Dasar 1945 tersebut maka ketika MPR membentuk produk hukum diberi nama "ketetapan". Pendekatan gramatikal inilah yang menjadi alasan, bahwa nomenklatur yang dipilih adalah Ketetapan MPR. Secara teoritis, memang terdapat diferensiasi terkait keputusan yang bersifat individual dan konkret, merupakan keputusan yang bersifat atau berisi penetapan administratif (*beschikking*), sedangkan untuk keputusan-keputusan yang bersifat umum dan abstrak (*general and abstract*), seperti biasanya bersifat mengatur (*regeling*). Harusnya berdasarkan diferensiasi tersebut, kurang tepat jika frasanya adalah Ketetapan bagi TAP MPR, karena seolah-olah TAP MPR tersebut bersifat konkret dan individual, padahal pada saat itu TAP MPR bersifat umum. Namun, karena

---

<sup>108</sup>Ridwan HR, *Op.cit*, h. 106.

frasa original di dalam UUD 1945 adalah “berwenang menetapkan”, maka frasa yang dipilih akhirnya adalah ketetapan bagi “TAP MPR”, sekalipun TAP MPR tersebut bersifat *regeling*.

Setelah membahas tentang karakter Tap MPR maka timbul pertanyaan, bagaimana fungsi MPR yang merupakan lembaga tertinggi negara, sehingga bisa melakukan kekuasaan yang tidak terbatas, dan dinyatakan sebagai pelaksanaan penuh kedaulatan rakyat berdasarkan pasal 1 ayat (2) UUD 1945, namun berdasarkan Pasal 3, Pasal 6 ayat (2) dan Pasal 37<sup>109</sup> dinyatakan bahwa Tap MPR berada di bawah UUD? Apakah kewenangan MPR untuk menetapkan UUD, menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara serta memilih Presiden dan Wakil Presiden memiliki tingkatan yang sama? Berikut penjelasan Maria Farida Indrati S. yang akan dirumuskan dalam bentuk tabel oleh Tim Peneliti:<sup>110</sup>

**Tabel 9.**  
**Hubungan Antara UUD 1945 Dengan Tap MPR**

<b>Fungsi</b>	<b>Kualitas Fungsi</b>	<b>Ketentuan Membentuk/ Merubah</b>	<b>Hubungan antara UUD dan Tap MPR</b>
Fungsi I: menetapkan UUD	1. Merupakan fungsi pertama MPR, sebab MPR menjalankan fungsinya sebagai Konstituante 2. Menetapkan UUD tidak dilakukan secara teratur,	Dalam merubah UUD, merujuk: 1. Pasal 37 UUD 1945 2. Pasal 2 Tap MPR No. IV/MPR/1983 tentang Referendum	1. Kedudukan UUD 1945 secara otomatis lebih tinggi dari Tap MPR yang ditetapkan secara teratur, setiap lima tahun sekali 2. Norma hukum

<sup>109</sup>Pasal 3 memberi kewenangan pada MPR untuk menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar dari pada haluan negara; Pasal 6 ayat (2) menyatakan kewenangan MPR untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dengan suara terbanyak; dan Pasal 37 memberi kewenangan pada MPR untuk mengubah undang-undang dasar, sekurang-kurangnya 2/3 dari pada jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat harus hadir. Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah yang hadir. (Pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945).

<sup>110</sup>Maria Farida Indrati S., *Op.Cit*, h. 60-63.

	sebab hanya dilakukan pada saat ada kesepakatan politik saja	3. Dilarang mengganggu atau merubah kaidah dalam Pembukaan dan pasal-pasal UUD	UUD 1945 dan Tap MPR dikategorikan sebagai <i>Staatgrundgesetz</i> atau Aturan Dasar Negara
Fungsi Ila: menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara	Fungsi kedua MPR sebab dilaksanakan secara teratur, dalam jangka waktu lima tahun sekali saat MPR bersidang	3 ketentuan di atas menunjukkan bahwa: a. syarat menetapkan, merubah dan mencabut UUD lebih rigid dan sangat berat daripada saat merubah Tap MPR	3. Hubungan kedua norma tersebut sesuai jenjang norma (lihat Gambar 1)
Fungsi Iib: memilih Presiden dan wakil Presiden	Fungsi kedua MPR sebab dilaksanakan secara teratur, dalam jangka waktu lima tahun sekali saat MPR bersidang	b. Tap MPR Nampak sebagai ciptaan dari pasal-pasal dari Pancasila dan Pembukaan UUD 1945 yang disebut sebagai <i>Staatsfundamenta lnorm</i> atau Norma Fundamental Negara	4. UUD 1945 merupakan sumber dan dasar dari pembentukan norma-norma dalam Tap MPR 5. Tap MPR mengatur lebih lanjut norma dalam UUD 1945 yang masih bersifat pokok, sehingga Tap MPR lebih rinci dan mengarahkan garis-garis besar daripada haluan negara sesuai dengan

			perkembangan Negara Indonesia yang dilakukan dalam waktu lima tahun sekali
--	--	--	---

Jimly Asshiddiqie juga menyatakan bahwa MPR merupakan konstruksi dari kedaulatan seluruh rakyat, sehingga Presiden memiliki tugas untuk tunduk dan mempertanggungjawabkan semua pelaksanaan tugas konstitusionalnya. Sebagaimana juga tercantum dalam penjelasan, “Presiden bertunduk dan bertanggungjawab kepada MPR”. Hal tersebut berkonsekuensi segala Tap MPR yang dibuatnya memiliki kedudukan lebih tinggi dari produk hukum lembaga negara lainnya, sehingga kedudukan Undang-Undang tidak mungkin berada di atas Tap MPR.<sup>111</sup>

Karakter, fungsi dan materi muatan MPR apabila dibandingkan dengan UUD 1945 tentu saja menimbulkan pertanyaan bagaimana kekuatan mengikat Tap MPR tersebut? Dalam hal ini, Maria Farida Indrati S. merujuk pada pendapat George Jellinek dengan teori pengikatan diri (*selbtsbindungstheorie*). Bahwa MPR melaksanakan fungsi utamanya sebagai konstituante dengan melaksanakan tugas utamanya untuk menetapkan UUD 1945, selanjutnya MPR akan mengikatkan dirinya sendiri terhadap pasal-pasal dalam UUD 1945 yang telah dibentuknya tersebut. Fungsi kedua MPR yaitu menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara dan memilih Presiden dan Wakil Presiden yang dibentuk dengan Tap MPR dalam kurun waktu lima tahun sekali, maka secara otomatis MPR akan mengikatkan dirinya terhadap aturan dalam UUD 1945 yang telah dibentuknya sebagai pelaksanaan fungsi pertama MPR.<sup>112</sup>

Pasal 102 Tap MPR No. I/MPR/1973 menyatakan bahwa bentuk Putusan MPR ada 2 (dua) yaitu Ketetapan MPR yang berkekuatan hukum mengikat ke dalam dan keluar; Keputusan MPR yang berkekuatan hukum mengikat hanya ke MPR. Lebih lanjut Jimly Asshiddiqie menambahkan merujuk Tatib tahun 1988 dan Tatib berikutnya kata ‘keputusan’ diganti dengan kata ‘putusan’. Sementara, produk

<sup>111</sup>Jimly Asshiddiqie, Perihal Undang-Undang, *Op.Cit.*, h. 33.

<sup>112</sup>*Ibid*, h. 61.

hukum dari putusan MPR tersebut bentuk atau wadahnya adalah ‘Keputusan’ dan ‘Ketetapan.’<sup>113</sup>

Berikut uraian dalam bentuk tabel 2 model haluan negara pada masa pemberlakuan UUD 1945 yang sebelumnya dirangkum oleh Fakultas Hukum Universitas Jember (Pusat Pengkajian Pancasila Dan Konstitusi/PUSKAPSI), akan diidentifikasi dalam beberapa kategori, yaitu:<sup>114</sup>

**Tabel 10.**  
**Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana dan**  
**Garis-Garis Besar Haluan Negara**

<b>Kategori</b>	<b>Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana (GBHN/PNSB)</b>	<b>Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN)</b>
Sistematika	Terdiri dari: a. Manifesto Politik Republik Indonesia Sebagai Garis-Garis Besar Daripada Haluan Negara. b. Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana a. Pola Projek b. Pola Penjelasan c. Pola Pembiayaan c. Pedoman-Pedoman Pelaksanaan Garis- Garis Besar Haluan Negara Dan Haluan Pembangunan	Terdiri dari: a. Bab I Pendahuluan; b. Bab II Pola Dasar Pembangunan Nasional; c. Bab III Pola Umum Pembangunan Jangka Panjang; d. Bab IV Pola Umum Pembangunan Lima Tahun; e. Bab V Penutup
Bentuk Hukum	Ditetapkan oleh MPRS (dalam	Ditetapkan oleh MPR (dalam

<sup>113</sup>*Ibid*, h. 37.

<sup>114</sup>Biro Pengkajian MPR dan Pusat Pengkajian Pancasila Dan Konstitusi Universitas Jember (PUSKAPSI), Laporan Akhir Kajian Akademik Reformulasi Haluan Negara Model Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), 2017, h. 8-9, 98-99, 127-128.

	bentuk beberapa Ketetapan MPRS)	bentuk satu kesatuan Ketetapan MPR)
Lembaga yang merumuskan	Dewan Perancang Nasional (Depernas)	Bapenas
Subyek yang diatur	Kekuasaan Eksekutif, Yudikatif dan Legislatif (MPR, DPA, DPR, BPK, MA dan Departemen-departemen)	Kekuasaan Eksekutif
Kekuatan mengikat	GBHN/PNSB yang disusun oleh MPR akan mengikat dan berlaku untuk semua lembaga negara yang diatur dalam UUD (MPR, DPR, DPD, Presiden, MA, MK, BPK, KY). Jika diatur UUD tentu daya ikat terhadap lembaga negara dimaksud lebih kuat oleh karena kewenangan pokok lembaga-lembaga negara tersebut berasal dari UUD dan bukan UU ( <i>constitutional body</i> ).	GBHN/PNSB yang disusun oleh MPR akan mengikat dan berlaku untuk semua lembaga negara yang diatur dalam UUD (MPR, DPR, DPD, Presiden, MA, MK, BPK, KY). Jika diatur UUD tentu daya ikat terhadap lembaga negara dimaksud lebih kuat oleh karena kewenangan pokok lembaga-lembaga negara tersebut berasal dari UUD dan bukan UU ( <i>constitutional body</i> ).
Substansi Pembangunan yang diatur	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Bidang Mental/Agama/Kerohanian/ Penelitian</li> <li>2. Bidang Kesejahteraan</li> <li>3. Bidang Pemerintahan dan Keamanan/Pertahanan</li> <li>4. Bidang Produksi</li> <li>5. Bidang Distribusi dan Perhubungan</li> <li>6. Bidang Keuangan</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Bidang Ekonomi</li> <li>2. Bidang Agama dan Kepercayaan YME, Sosial budaya</li> <li>3. Bidang Politik</li> <li>4. Bidang Pertahanan/Kecamatan Nasional</li> </ol>

Berikut beberapa contoh Tap MPR/S yang dikeluarkan pada masa pemberlakuan UUD NRI 1945:

**Tabel 11.**  
**Ketetapan MPR/MPRS Pada Masa Keberlakuan UUD 1945**

No	Jenis	Tap MPR/MPRS
1	Melaksanakan UUD untuk membentuk GBHN	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor I/MPRS/1960 Tentang M anifesto Politik Republik Indonesia Sebagai Garis-Garis Besar Daripada Haluan Negara, kemudian dijabarkan dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor II/MPR/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969.</li> <li>2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1973 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.</li> <li>3. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1978 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.</li> <li>4. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1983 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.</li> <li>5. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1988 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.</li> <li>6. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1993 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.</li> <li>7. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1998 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.</li> </ol>

		8. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004.
2	Menyatakan Partai Komunis Indonesia sebagai Organisasi terlarang dan menyebarkan atau mengembangkan Ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme	Ketetapan MPR Nomor XXV/ MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Faham Ajaran Komunis/Marxisme- Leninisme
3	Sumber dan Tata Urutan Perundang-Undangan	1. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XX/MPRS/1966 tahun 1966 Tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia Dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia 2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan
4	Peraturan Tata Tertib MPR	Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/MPR/1973 Tahun 1973 Tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat
5	Pengangkatan Pahlawan Ampera	Tap MPRS No. XXIX/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera Tetap Berlaku Dengan Menghargai Pahlawan Ampera Yang Telah Ditetapkan Dan Sampai Terbentuknya Undang-Undang Tentang Pemberian Gelar, Tanda Jasa Dan Lain-Lain Tanda Kehormatan



## B. Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam UUD NRI 1945

Kedudukan MPR pasca amandemen adalah sejajar dengan lembaga negara lainnya<sup>115</sup> dan berbanding lurus dengan perubahan pelaksana kedaulatan. Bahwa kedaulatan yang berada di tangan rakyat, sebelumnya dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR<sup>116</sup> menjadi berubah dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.<sup>117</sup> Kewenangan MPR yang “tidak terbatas” tersebut telah dipraktekkan pada masa Orde Lama, (contohnya) dalam Tap MPRS No. III/MPRS/1963 yang menyatakan pengangkatan Presiden Soekarno seumur hidup. Pada masa Orde Baru juga digunakan sebagai alat untuk memperbesar kekuasaan Presiden di luar konstitusi, (contohnya) sebagaimana dimuat dalam Tap MPR No. V Tahun 1998 yang memberi kekuasaan tidak terbatas kepada Presiden demi pembangunan.<sup>118</sup>

Jimly Asshiddiqie menilai kedaulatan atau kekuasaan tertinggi dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 mempunyai 3 (tiga) arti, yaitu: *Pertama*, rakyat-lah yang sesungguhnya merupakan sumber kekuasaan negara, sehingga rakyat pula yang secara langsung ataupun tidak langsung menjadi pengurus atau penyelenggara negara untuk kepentingan seluruh rakyat. *Kedua*, penyelenggaraan demokrasi konstitusional yaitu kedaulatan rakyat dilakukan oleh semua organ negara dan oleh semua pejabat negara menurut ketentuan yang telah diatur oleh Undang-Undang Dasar bukan tanpa aturan

---

<sup>115</sup>MPR bukan lagi Lembaga Tertinggi Negara, sebab sudah tidak ada perbedaan Lembaga Tertinggi dan Lembaga Tinggi Negara yang dibedakan secara vertikal-struktural, yang ada sekarang adalah Lembaga Negara yang dibedakan secara horizontal-fungsional saja. Lihat Moh. Mahfud MD., *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010, h. 53.

<sup>116</sup>Menurut Ismail Sunny, pengertian “kedaulatan” sebagai “kekuasaan tertinggi” dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menempatkan MPR pada posisi “supremasi” yang bermakna: *pertama*, mempunyai “*legal power*” untuk menetapkan segala sesuatu yang ditegaskan Undang-Undang Dasar; *kedua*, tidak ada suatu otoritas tandingan atas keputusan yang telah dibuat oleh MPR, sehingga tidak seorang pun atau suatu badan pun yang mempunyai kekuasaan atau kewenangan untuk melanggar atau mengenyampingkan putusan MPR. Lihat Philipus M. Hadjon, *Op.Cit.*, h. 1-2. Lihat juga Penjelasan UUD 1945, dalam sistem Pemerintahan Negara, angka romawi III tentang Kekuasaan Negara yang tertinggi di tangan MPR, menyatakan bahwa kedaulatan rakyat dipegang oleh suatu badan, bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat, sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*Vertretungsorgan des Willens des Staatsvolkes*). Majelis ini menetapkan Undang-Undang Dasar dan menetapkan garis-garis besar haluan negara. Majelis ini mengangkat Kepala Negara (Presiden) dan Wakil Kepala Negara (Wakil Presiden). Majelis inilah yang memegang kekuasaan negara yang tertinggi, sedang Presiden harus menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh Majelis. Presiden yang diangkat oleh Majelis, bertunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis. Presiden ialah “mandataris” dari Majelis, ia wajib menjalankan putusan-putusan Majelis, dan Presiden tidak “*neben*”, akan tetapi “*untergeordnet*” kepada Majelis.

<sup>117</sup>Dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, menyebutkan bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, sementara dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

<sup>118</sup>Bagir Manan, DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, h. 77-78.

hukum. *Ketiga*, pelaku kedaulatan adalah lembaga negara yang mendapat mandat dan pendelegasian secara langsung dari pemilihan umum dan/atau lembaga negara yang mendapatkan kekuasaan melalui sistem perwakilan.<sup>119</sup>

Perubahan kedudukan MPR pasca amandemen, sebenarnya merupakan konsekuensi dari tuntutan rakyat, sekaligus pergeseran politik ke arah yang lebih demokratis. MPR membentuk Panitia Ad Hoc III pada Sidang Umum MPR tahun 1999 dan bersepakat untuk: *pertama*, tetap mempertahankan Pembukaan UUD; *kedua*, tetap mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia; *ketiga*, tetap mempertahankan bentuk pemerintahan presidensiil; *keempat*, mengangkat substansi yang terdapat dalam Penjelasan ke dalam pasal-pasal UUD; *kelima*, perubahan UUD dilakukan dengan cara *addendum* yaitu dengan cara melampirkan perubahan pada naskah asli UUD 1945.<sup>120</sup> Sebagai upaya mempertahankan atau bergeser ke arah sistem presidensiil murni, maka perlu ditambahkan pengaturan tentang: *pertama*, masa kerja eksekutif yang pasti (*fixed term*); *kedua*, Presiden sebagai kepala eksekutif; *ketiga*, hubungan antara eksekutif dan parlemen yang tidak dapat saling menjatuhkan; *keempat*, dilakukan pemilihan presiden secara langsung; *kelima*, membatasi secara tegas perodesasi jabatan presiden.<sup>121</sup>

Perubahan kedudukan MPR di atas juga memberikan perubahan fungsi MPR, sehingga kewenangan-kewenangan yang sebelumnya diberikan dalam UUD 1945, dalam UUD NRI 1945 dihilangkan. UUD 1945 memberikan kewenangan kepada MPR sebagai lembaga tertinggi negara dan bisa dikategorikan sebagai kekuasaan yang tidak terbatas, kewenangan ini dinyatakan sebagai pelaksanaan penuh kedaulatan rakyat berdasarkan Pasal 3, Pasal 6 ayat (2) dan Pasal 37. Pasal 3 memberi kewenangan pada MPR untuk menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar dari pada haluan negara; Pasal 6 ayat (2) menyatakan kewenangan MPR untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dengan suara terbanyak; dan Pasal 37 memberi kewenangan pada MPR

---

<sup>119</sup>*Pengertian pertama* bukan hanya berarti “Dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat” namun juga ditambah dengan “bersama rakyat” yang berarti para pejabat negara harus mendekat, akrab, dan tidak berjarak dengan rakyat. *Pengertian kedua* secara tidak langsung menjadikan MPR bukan lagi satu-satunya pelaksana kedaulatan rakyat. *Pengertian ketiga* menunjukkan lembaga yang mendapat mandat melalui pemilu seperti MPR, DPR, DPD, dan Presiden, sementara lembaga yang mendapat mandat melalui sistem perwakilan seperti para Hakim Agung yang dipilih secara tidak langsung oleh DPR, Hakim MK yang dipilih oleh DPR, Presiden, dan MA. Lihat Jimly Asshiddiqie (Jimly Asshiddiqie II), Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, h. 10-11.

<sup>120</sup>Harjono, Transformasi Demokrasi, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2009, h. 64-65.

<sup>121</sup>*Ibid*, h. 66-68.

untuk mengubah undang-undang dasar, sekurang-kurangnya 2/3 dari pada jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat harus hadir. Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah yang hadir. (Pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945).

Setelah UUD 1945 diamandemen, perubahan Pasal 1 ayat (2) mengubah sistem ketatanegaraan Indonesia dari supremasi MPR kepada sistem kedaulatan rakyat yang diatur melalui UUD yaitu UUD NRI 1945. Undang-Undang Dasar itulah yang menjadi dasar dan rujukan utama dalam menjalankan kedaulatan rakyat, sehingga perubahan Pasal 1 ayat (2) berimplikasi pada berkurangnya kewenangan MPR, yaitu: (1) MPR tidak lagi berwenang memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden; (2) MPR tidak lagi berwenang menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara, dan (3) MPR tidak diberikan kewenangan untuk mengeluarkan Ketetapan MPR yang bersifat mengatur.

Pasal 3 UUD NRI 1945 secara konstitusional memberikan kewenangan pada MPR untuk: *pertama*, mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar; *kedua*, melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden; *ketiga*, memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar. Kewenangan tersebut menunjukkan bahwa MPR bukanlah lembaga yang menjalankan kewenangannya secara rutin dan tetap, melainkan bersifat *ad hoc*. Dalam UUD NRI 1945, eksistensi MPR sebagai lembaga negara memang masih ada, namun dalam arti yang aktual (nyata), MPR sebenarnya baru dapat dikatakan ada (*actual existence*) pada saat kewenangan atau fungsinya sedang dilaksanakan (*in action*).<sup>122</sup>

Sifat *ad hoc* kewenangan MPR di atas disebabkan karena satu-satunya kewenangan MPR yang bersifat rutin dan dapat direncanakan adalah kegiatan persidangan untuk pelantikan Presiden dan Wakil Presiden setiap lima tahun. Hal tersebut berbeda dengan kewenangan membuat Ketetapan MPR yang dianggap sebagai bukti jika MPR tersebut eksis dan produktif membuat produk hukum. Isu hukum terkait eksistensi MPR saat ini adalah apakah MPR masih memiliki kewenangan membentuk Ketetapan MPR? Merujuk pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, secara khusus Pasal 7 menyatakan

---

<sup>122</sup>Jimly Asshiddiqie, Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, h. 86.

bahwa Ketetapan MPR sebagai salah satu dari peraturan perundang-undangan, berada di bawah UUD NRI 1945 dan di atas Undang-Undang.

Dalam perkembangannya, karena kewenangan atributif tersebut hilang dari Undang-Undang Dasar 1945, maka kewenangan MPR untuk membuat Ketetapan hanya limitatif pada TAP MPR yang bersifat *beschikking*. Hal ini secara atributif kewenangannya bersumber dari Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003. Hal ini pun ditegaskan dalam Peraturan MPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. Ketetapan MPR merupakan salah satu jenis Keputusan MPR sebagaimana ketentuan Pasal 102 ayat (1) huruf b.<sup>123</sup>

Pasca kewenangan MPR yang diberikan oleh Pasal 3 UUD 1945 tersebut dicabut, maka, MPR periode 2004-2009 tidak pernah membentuk produk hukum yang berupa Ketetapan MPR. Hal tersebut terjadi karena kewenangan MPR bersifat *beschikking*. Pada MPR tahun 2004-2009 tidak adanya ketetapan MPR yang dikeluarkan, bahkan MPR 2009-2014 juga tidak mengeluarkan TAP MPR.<sup>124</sup> Hal yang sama juga dilakukan oleh MPR 2014-2019.<sup>125</sup> Hal ini menunjukkan, bahwa MPR sendiri tidak menggunakan kewenangan dalam membuat TAP, karena merasa tidak memiliki manfaat apa-apa. Nihilnya TAP MPR yang dibuat ini seolah-olah membuat Ketetapan MPR yang sudah dimasukkan ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana ketentuan Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah sia-sia.

---

<sup>123</sup>Pasal 102 Peraturan MPR Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib:

- (1) Jenis Keputusan MPR sebagai berikut:
  - a. Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar;
  - b. Ketetapan MPR; dan
  - c. Keputusan MPR
- (2) Selain jenis keputusan MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1), mencakup juga keputusan yang ditetapkan oleh alat kelengkapan, Badan. Dan Lembaga di lingkungan MPR berdasarkan Keputusan Rapat Gabungan

<sup>124</sup>Majelis Permusyawaratan Rakyat, 'Memperkuat Status Hukum Ketetapan MPRS dan MPR Dalam Sistem Hukum Indonesia', 2018, h. 51.

<sup>125</sup>*Ibid.*

**C. Evaluasi Pelaksanaan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat**

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah merupakan amanat dari Pasal I Aturan Tambahan UUD NRI 1945 yang memberi tugas pada MPR untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR untuk diambil Putusan pada Sidang MPR Tahun 2003. Perintah Pasal I Aturan Tambahan tersebut adalah sebagai konsekuensi dari perubahan kedudukan, tugas, dan wewenang MPR dalam proses perubahan UUD 1945.

Beberapa hal yang patut menjadi catatan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI Nomor I/MPR/2003 adalah Pasal 2, Pasal 4, Pasal 5 dan Pasal 6, berikut penjelasannya:

a. Pasal 2

Menyatakan 3 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku.

b. Pasal 4

Menyatakan 11 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia sebagaimana dimaksud tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang.

c. Pasal 5

Menyatakan 5 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dinyatakan masih berlaku sampai dengan ditetapkannya Peraturan Tata Tertib yang baru oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia hasil pemilihan umum tahun 2004.

d. Pasal 6

Menyatakan 104 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia merupakan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang tidak perlu dilakukan tindakan

hukum lebih lanjut, baik karena bersifat *einmalig* (final), telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan.

Mendasarkan pada Pasal 2, Pasal 4, Pasal 5 dan Pasal 6 tersebut di atas, maka hanya Pasal 2 yang masih tetap memberlakukan 3 (tiga) Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR tanpa melakukan perubahan apapun. Artinya Tap tersebut masih berlaku sampai dengan saat ini, tanpa merubah bentuk hukum dan isinya, berikut isi 3 (tiga) Tap tersebut:

- a. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan Untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Fahaman atau Ajaran Komunis/Marxisme-Leninisme dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan seluruh ketentuan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XXV/MPRS/1966 ini, ke depan diberlakukan dengan berkeadilan dan menghormati hukum, prinsip demokrasi dan hak asasi manusia.
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi, dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan Pemerintah berkewajiban mendorong keberpihakan politik ekonomi yang lebih memberikan kesempatan dukungan dan pengembangan ekonomi, usaha kecil menengah, dan koperasi sebagai pilar ekonomi dalam membangkitkan terlaksananya pembangunan nasional dalam rangka demokrasi ekonomi sesuai hakikat Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- c. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur tetap berlaku sampai dengan terlaksananya ketentuan dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor V/MPR/1999.

Setelah membahas Pasal 2, maka berikut 11 Tap berdasarkan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003:

- a. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera Tetap

Berlaku dengan Menghargai Pahlawan Ampera yang telah ditetapkan dan sampai terbentuknya Undang-Undang tentang Pemberian Gelar, Tanda Jasa, dan lain-lain Tanda Kehormatan.

- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.
- c. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 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 sampai dengan terbentuknya undang-undang tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 18, 18A, dan 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- d. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.
- e. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional.
- f. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sampai terbentuknya undang-undang yang terkait.
- g. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia sampai terbentuknya undang-undang yang terkait dengan penyempurnaan Pasal 5 ayat (4) dan Pasal 10 ayat (2) dari Ketetapan tersebut yang disesuaikan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- h. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa.
- i. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan.

- j. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.
- k. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.

Ke-11 Tap tersebut di atas yang dinyatakan tetap berlaku sampai disahkannya Undang-Undang pengganti menimbulkan problematika hukum tersendiri, yaitu dimana kedudukan Undang-Undang yang mencabut TAP MPR atau TAP MPRS tersebut. Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan bahwa kedudukan TAP MPR berada di atas Undang-Undang, namun realitanya Undang-Undang yang diperintahkan Pasal 4 tersebut telah mencabut TAP MPR/MPRS yang sebelumnya ada. Bahwa tidak seharusnya ke-11 Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang nantinya digantikan oleh Undang-Undang tersebut, ditempatkan di atas Undang-Undang, karena dapat ditafsirkan (dianalogikan) jika ke-11 Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR tersebut kedudukannya sederajat dengan Undang-Undang. Artinya, Undang-Undang pengganti Ketetapan MPR/MPRS mengandung materi Ketetapan MPR/MPRS, namun bukan berarti Undang-Undang tersebut memiliki kedudukan yang lebih tinggi dari Undang-Undang lainnya.

Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa Tap MPR yang dinyatakan dalam hierarki peraturan perundang-undangan hanya Tap MPR berdasarkan Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003. Hal ini menjadi kontra produktif sebab tidak semua Tap MPR berdasarkan Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 masih memiliki daya keberlakuan. Berikut diterangkan dalam bentuk tabel penelusuran validitas Tap MPR berdasarkan Pasal 2 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003:



**Tabel 12.**  
**Penelusuran Validitas Tap MPR Dalam Pasal 2 Tap MPR Nomor I/MPR/2003**

No.	Ketetapan MPR/S	Status Keberlakuan	
		Ketentuan Dalam Tap	Kondisi Faktual
1.	Tap MPR Nomor XXV/ MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Faham Ajaran Komunis/Marxisme-Leninisme	Dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan seluruh ketentuan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XXV/MPRS/1966 ini, ke depan diberlakukan dengan berkeadilan dan menghormati hukum, prinsip demokrasi dan hak asasi manusia.	Tetap berlaku, namun menurut penulis ketentuan ini dituangkan dalam berbagai Undang-Undang, seperti Tetap berlaku, namun menurut penulis ketentuan ini dituangkan dalam berbagai Undang-Undang, seperti Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Pasal 227 huruf m mengatur mengenai pendaftaran calon Presiden dan Wakil Presiden, salah satunya persyaratan yang harus dilengkapi adalah “surat keterangan tidak terlibat organisasi terlarang dan G.30.S/PKI dari kepolisian.” Demikian pula di dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1999 tentang Perubahan Kitab-Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

			Yang Berkaitan Dengan Kejahatan Terhadap Keamanan Negara sebenarnya telah melarang penyebaran atau pengembangan ajaran komunis/marxisme-leninisme. Dengan demikian materi yang diatur di dalam Ketetapan MPRS Nomor XXV/MPRS/1966 sebenarnya telah tertampung di dalam undang-undang.
2.	Tap MPR Nomor XVI/ MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi	Dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan Pemerintah berkewajiban mendorong keberpihakan politik ekonomi yang lebih memberikan kesempatan dukungan dan pengembangan ekonomi, usaha kecil menengah, dan koperasi sebagai pilar ekonomi dalam membangkitkan terlaksananya pembangunan nasional dalam rangka demokrasi	Tetap berlaku.

		ekonomi sesuai hakikat Pasal 33 Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.	
3.	Tap MPR Nomor V/ MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur	Tetap berlaku sampai dengan terlaksananya ketentuan dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor V/MPR/1999.	Sudah tidak berlaku, dikarenakan ketentuan Pasal 5 dan Pasal 6 telah dilaksanakan.

Lebih lanjut diterangkan dalam bentuk tabel penelusuran validitas Tap MPR berdasarkan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003:

**Tabel 13.**  
**Penelusuran Validitas Tap MPR dalam Pasal 4 Tap MPR Nomor I/MPR/2003**

No.	Ketetapan MPR/S	Status Keberlakuan	
		Ketentuan Dalam Tap	Kondisi Faktual
1.	Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XXIX/ MPRS/1966 tentang	Tetap berlaku dengan menghargai Pahlawan Ampera yang telah ditetapkan dan sampai terbentuknya undang- undang tentang pemberian gelar, tanda jasa, dan lain- lain tanda kehormatan.	Sudah tidak berlaku dengan terbentuknya UU Nomor 20 Tahun 2009 tentang Gelar, Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan.

	Pengangkatan Pahlawan Ampera		
2.	Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme	Sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.	Pada dasarnya sudah terdapat UU yang lahir dari Tap MPR <i>a quo</i> , yaitu: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.</li> <li>2. UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.</li> <li>3. UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.</li> </ol> Namun, dikarenakan dalam Pasal 4 Tap MPR <i>a quo</i> secara spesifik

			menyebut “mantan Presiden Soeharto” dan sampai saat ini kasus tersebut belum terselesaikan, maka dapat dikatakan Tap MPR <i>a quo</i> masih berlaku.
3.	Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 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.	Sampai dengan terbentuknya undang-undang tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 18, 18A, dan 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.	Sudah tidak berlaku dengan terbentuknya UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
4.	Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata	Tetap berlaku.	Sudah tidak berlaku dengan terbentuknya UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

	Urutan Peraturan Perundang-undangan		
5.	Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional	Tetap berlaku.	Sudah tidak berlaku dengan terbentuknya UU Nomor 27 tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, walaupun kemudian telah dibatalkan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-IV/2006.
6.	Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia	Sampai terbentuknya undang-undang yang terkait.	Sudah tidak berlaku dengan terbentuknya: 1. UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. 2. UU Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara. 3. UU Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.

7.	Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia	Sampai terbentuknya undang-undang yang terkait dengan penyempurnaan Pasal 5 ayat (4) dan Pasal 10 ayat (2) dari Ketetapan tersebut yang disesuaikan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.	Sudah tidak berlaku dengan terbentuknya: 1. UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. 2. UU Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara. 3. UU Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.
8.	Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa	Tetap berlaku.	Pada dasarnya sudah terdapat UU yang lahir dari Tap MPR <i>a quo</i> , misalnya UU Nomor 44 Tahun 2008 tentang Pornografi. Namun, dikarenakan dalam Tap MPR <i>a quo</i> yang diuraikan sebagai uraian Etika Kehidupan Berbangsa sangat luas, sehingga dibutuhkan banyak UU untuk mewadahi materi muatannya. Untuk itu, karena materi muatan Tap <i>a quo</i> belum dapat diwujudkan secara keseluruhan, maka dapat dikatakan Tap MPR <i>a quo</i> masih berlaku.

9.	Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan	Tetap berlaku.	<p>Pada dasarnya sudah terdapat UU yang lahir dari Tap MPR a quo, misalnya UU Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025.</p> <p>Namun, dikarenakan dalam Tap MPR a quo yang diuraikan sebagai Visi Indonesia Masa Depan terdiri dari tiga visi, yaitu:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Visi Ideal, yaitu cita-cita luhur sebagaimana termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;</li> <li>2. Visi Antara, yaitu Visi Indonesia 2020 yang berlaku sampai dengan tahun 2020;</li> <li>3. Visi Lima Tahunan, sebagaimana termaktub dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara.</li> </ol> <p>Untuk itu, karena materi muatan Tap a quo belum dapat diwujudkan secara keseluruhan, maka dapat</p>
----	--	----------------	--



			dikatakan Tap MPR a quo masih berlaku.
10.	Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme	Sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.	Arah kebijakan yang diamanatkan adalah membentuk UU beserta peraturan pelaksanaannya untuk membantu percepatan dan efektivitas pelaksanaan pemberantasan dan pencegahan korupsi yang muatannya meliputi: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi);</li> <li>2. Perlindungan Saksi dan Korban (UU Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban);</li> <li>3. Kejahatan Terorganisasi (UU Nomor 5 Tahun 2009 tentang</li> </ol>

			<p>Pengesahan <i>United Nations Convention Against Transnational Organized Crime</i> (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Menentang Tindak Pidana Transnasional yang Terorganisasi);</p> <p>4. Kebebasan Mendapatkan Informasi (UU Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik);</p> <p>5. Etika Pemerintahan (Belum ada UU spesifik);</p> <p>6. Kejahatan Pencucian Uang (UU Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang);</p> <p>7. Ombudsman (UU Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia).</p> <p>Walaupun belum ada UU khusus yang mengatur tentang Etika Pemerintahan, namun</p>
--	--	--	--

			<p>sejatinya materi muatannya sudah tercakup, misalnya dalam:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; dan</li> <li>2. UU Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan United Nation Convention against Corruption, 2003 (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi, 2003).</li> </ol> <p>Selain itu, tidak ada keharusan untuk “diatur dengan undang-undang” (<i>bij de wet geregeld</i>) atau diatur dalam undang-undang” (<i>in de wet geregeld</i>), sehingga dalam melaksanakan Tap MPR <i>a quo</i> dapat dilakukan dengan produk hukum yang</p>
--	--	--	--

			fleksibel. Maka dari itu, dapat dikatakan Tap MPR <i>a quo</i> sudah tidak berlaku.
11.	Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam	Sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.	Pada dasarnya sudah terdapat UU yang lahir dari Tap MPR <i>a quo</i> , misalnya UU tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum yang disahkan DPR pada Jumat, 16 Desember 2011. Namun, dikarenakan dalam Tap MPR <i>a quo</i> yang diuraikan sebagai arah kebijakan Pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam sangat luas, sehingga dibutuhkan banyak UU untuk mewadahi materi muatannya. Untuk itu, karena materi muatan Tap <i>a quo</i> belum dapat diwujudkan secara keseluruhan, maka dapat dikatakan Tap MPR <i>a quo</i> masih berlaku.

Merujuk pada hasil penelusuran di atas, terlihat bahwa Tap MPR sebagaimana dimaksud oleh Pasal 7 ayat (1) huruf b UU Nomor 12 Tahun 2011 hanya berjumlah 5 (lima) Ketetapan, dengan perincian sebagai berikut:

1. Pasal 2 Tap MPR Nomor I/MPR/2003
  - a) Tap MPR Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi.
2. Pasal 4 Tap MPR Nomor I/MPR/2003
  - a) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.
  - b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa.
  - c) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan.
  - d) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

#### **D. Gagasan Memberikan Kewenangan Pembuatan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.**

Secara konstitusional, MPR sudah tidak berwenang membentuk Tap MPR baru yang bersifat mengatur atau *regeling*. Pasal 3 dan Pasal 6A UUD NRI 1945 menghilangkan kewenangan MPR untuk membentuk Tap MPR yang berisi peraturan yang berlaku ke luar (sebagai amanat kepada Presiden). Pasal 3 UUD NRI 1945 memberikan kewenangan konstitusional pada MPR<sup>126</sup>, dan Pasal 6A UUD NRI 1945 menyatakan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih melalui mekanisme pemilu.<sup>127</sup>

---

<sup>126</sup>Kewenangan MPR adalah: 1) Berwenang mengubah dan menetapkan UUD/Pasal 3 ayat (1); 2) Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden/Pasal 3 ayat (2); 3) Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD 1945/Pasal 3 ayat (3); 4) Memilih Wakil Presiden bila terjadi kekosongan Wakil Presiden/Pasal 8 ayat (2); 5) Memilih Presiden dan Wakil Presiden dalam hal terjadi kekosongan Presiden dan Wakil Presiden/Pasal 8 ayat (3); 6) Mengubah UUD/Pasal 37.

<sup>127</sup>Pemilu menyebabkan Presiden tidak lagi mempunyai kewajiban untuk bertanggungjawab menjalankan garis-garis besar daripada haluan negara yang ditetapkan MPR, sebab Presiden bukan lagi merupakan "mandataris" dari MPR. Lihat Maria Farida Indrati S., Eksistensi Ketetapan MPR Pasca Amandemen UUD 1945, Yuridika, Vol. 20 No. 1, Januari-Februari 2005, h. 54-55.

Maria Farida Indrati S. berpendapat bahwa, lebih tepat bila Tap MPR yang masih ada (dan UUD 1945) tidak dimasukkan dalam kategori jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, sebab Pembukaan UUD 1945 adalah Norma Fundamental Negara (*Staatsfundamentalnorm*), sedangkan batang tubuh UUD 1945 dan Tap MPR adalah aturan dasar atau aturan pokok negara (*Staatsgrundgesets*). Apabila UUD 1945 dan Tap MPR diletakkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan, maka hal tersebut adalah tidak tepat bahkan merendahkan kedudukannya.<sup>128</sup> A. Hamid S. Attamimi menyatakan bahwa Tap MPR tidak secara langsung merupakan “penciptaan dalam pasal-pasal” dari norma dasar Pancasila, sehingga terkait penetapan, perubahan, dan pencabutan Tap MPR tidak diperlukan persyaratan formal seberat bagi batang tubuh UUD 1945.<sup>129</sup>

Apabila secara teoritis, tidak tepat (dan bahkan merendahkan) bila menempatkan Tap MPR (yang telah terbentuk) dalam hierarki peraturan perundang-undangan, maka apa yang harus dilakukan dengan Tap MPR yang masih berlaku akibat dibentuknya Tap MPR No. I/MPR/2003 yang mengatur tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Tap MPRS dan Tap MPR dari tahun 1960 s/d tahun 2002? Substansi Tap MPR No. I/MPR/2003 adalah meninjau 139 Tap MPRS & Tap MPR (1960 s/d 2002), dan dikelompokkan menjadi 6 pasal berdasarkan materi dan status hukumnya, yaitu:

1. Dicabut dan dinyatakan tidak berlaku (Ps. 1);
2. Tetap Berlaku dengan ketentuan (Ps. 2);
3. Tetap Berlaku sampai dengan terbentuknya Pemerintahan Hasil Pemilu 2004 (Ps. 3);
4. Tetap Berlaku sampai dengan terbentuknya UU (Ps. 4);
5. Masih Berlaku sampai dengan ditetapkannya Peraturan Tata Tertib baru oleh MPR Hasil Pemilu 2004 (Ps. 5);
6. Tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena bersifat final (*einmalig*), telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan (Ps.6).

---

<sup>128</sup>*Ibid*, h. 59.

<sup>129</sup>Aturan dasar yang terkandung dalam Tap MPR tidak boleh menyimpang dari lingkup norma dasar Pancasila, karena sebagaimana dikatakan dari norma dasar kepada aturan dasar sampai peraturan perundang-undangan secara formal merupakan satu sistem norma hukum yang padu. Lihat *Ibid*, h. 58 dan A. Hamid S. Attamimi, UUD 1945 – Tap MPR – Undang-Undang, Dalam Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985, h. 130-131.

Berdasarkan 6 (enam) pasal tersebut diatas, maka Tap yang berlaku adalah Tap MPR yang didasarkan pada Pasal 2 dan Pasal 4. Pasca satu tahun munculnya Tap MPR tersebut maka Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU 10/2004) dibentuk, dan Pasal 7 ayat (1) UU 10/2004 menghilangkan Tap MPR dari hierarki peraturan perundang-undangan. Pasal 7 ayat (4) UU 10/2004 masih memberikan kesempatan pada MPR untuk membuat peraturan perundang-undangan, apabila diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yaitu UUD NRI 1945. Patut dipertanyakan adalah apakah UUD NRI 1945 menetapkan suatu perintah kepada MPR untuk membentuk suatu peraturan MPR?<sup>130</sup> Jawabannya adalah tidak, sehingga apabila MPR membentuk Tap MPR yang bersifat mengatur maka hal tersebut adalah inkonstitusional, sebab bertentangan dengan Pasal 3 dan Pasal 6A UUD NRI 1945.

Merujuk pada legislasi yang mengatur hierarki peraturan perundang-undangan, maka nampak ketidak konsistetan pembentuk undang-undang terkait penempatan Tap MPR (yang masih ada) dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Pasca amandemen UUD 1945, telah terbentuk 2 legislasi yang mengatur tentang tata urutan perundang-undangan, yaitu UU 10/2004, yang saat ini telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU 12/2011). Tap MPR hanya “diakui” di Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011, sementara Pasal 7 ayat (1) UU 10/2004 telah menghapusnya.

Pertanyaannya, bagaimanakah kedudukan Tap MPR dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia pasca terbentuknya UU 12/2011 yang kembali mengakomodir Tap MPR dalam Pasal 7 ayat (1)-nya? Pasca terbentuknya Tap MPR I/MPR/2003, maka MPR tidak berwenang lagi membentuk Tap MPR, namun masih ada beberapa kategori Tap MPR yang masih tetap berlaku dan tidak dapat dicabut atau diganti dengan undang-undang (Pasal 2),<sup>131</sup> serta kategori Tap MPR yang dapat masih berlaku sepanjang belum diatur dalam undang-undang (Pasal 4).<sup>132</sup>

---

<sup>130</sup>Maria Farida Indrati S, *Op.Cit.*, h. 57.

<sup>131</sup>Tap MPRS No. XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Fahaman atau Ajaran Komunis/Marksisme Leninisme; dan Tap MPR Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi.

<sup>132</sup>Sedangkan Tap MPR yang dapat masih berlaku sepanjang belum diatur dalam UU, meliputi: 1) Tap MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi Kolusi, dan Nepotisme; 2) Tap MPR Nomor V/MPR/2000 tentang Pematapan Persatuan dan Kesatuan Nasional; 3) Tap MPR Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa.

Secara eksplisit Tap MPR dalam Pasal 7 ayat (1) UU 10/2004 memang dihilangkan, namun Muchamad Ali Safa'at menyatakan:

Pasal 7 UU 10/2004 seharusnya juga dibaca atau dilihat secara bersama dengan ketentuan yang terdapat dalam UUD 1945, terutama ketentuan peralihan. Pasal I Aturan Peralihan UUD 1945 menyatakan “Segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini”. Ketentuan ini menjadi dasar hukum bahwa semua peraturan perundang-undangan, bukan hanya ketetapan MPR, bahkan peraturan yang dibuat pada masa kolonial, masih memiliki kekuatan hukum sepanjang belum diadakan yang baru. Selanjutnya, ketentuan Pasal I Aturan Tambahan UUD 1945 menyatakan “Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2003”. Ketentuan ini merupakan dasar hukum lahirnya Tap MPR Nomor I/MPR/2003.<sup>133</sup>

Merujuk pada pendapat Muchamad Ali Safa'at, Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011 yang menempatkan (lagi) Tap MPR dalam hierarki perundang-undangan adalah mendasarkan pada Pasal I Aturan Peralihan dan Pasal I Aturan Tambahan UUD 1945. Dalam hal ini yang dimaksud dengan Tap MPR adalah merujuk pada penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b, yang menyatakan bahwa yang dimaksud dengan Tap MPR adalah Tap

---

Beberapa Tap MPR di bawah ini sudah diatur dalam undang-undang, yaitu: a) Tap MPRS Nomor XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera; b) Tap Nomor 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; c) Tap MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan; d) Tap MPR Nomor VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia; e) Tap MPR Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia; f) Tap MPR Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan; g) Tap MPR Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan Pencegahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme; dan h) Tap MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

<sup>133</sup>Dengan demikian, walaupun di dalam jenis dan hierarki (UU 10/2004) tidak lagi menyebutkan Tap MPR sebagai jenis peraturan perundang-undangan, namun Tap MPR masih tetap sah berlaku sebagai produk hukum nasional. Dasar hukumnya adalah ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003. Permasalahan muncul, apa dasar hukum

Tap MPR Nomor I/MPR/2003? padahal dalam UUD 1945 MPR sudah tidak memiliki wewenang membentuk Tap MPR lagi? Jawabannya adalah dasar hukum pembentukan Tap MPR Nomor I/MPR/2003 adalah Pasal I Aturan Peralihan dan Pasal I Aturan Tambahan UUD 1945. Perubahan UUD 1945 memang tidak lagi memberikan wewenang kepada MPR untuk membentuk produk hukum ketetapan MPR, namun sama sekali tidak menyatakan bahwa Ketetapan MPR yang sudah ada tidak lagi memiliki kekuatan hukum. Selain justifikasi normatif itu, keberlakuan suatu produk hukum yang tidak lagi dapat dibentuk juga ada dalam praktik, misalnya produk hukum Ordonansi yang dibentuk pada masa pemerintahan Hindia Belanda dan produk hukum Penetapan Presiden dan Undang-Undang Darurat yang banyak dibentuk pada masa Orde Lama. Semua ketentuan itu masih berlaku dan memperoleh legitimasi terutama dari ketentuan peralihan di dalam UUD. Lihat Muchamad Ali Safa'at, “Kedudukan Ketetapan MPR Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undang Indonesia”, <http://safaat.lecture.ub.ac.id/files/2013/02/KEDUDUKAN-KETETAPAN-MPR.pdf>, diakses pada tanggal 21 Agustus

2016.



MPRS dan Tap MPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Tap MPR Nomor I/MPR/2003. Dengan demikian tidak semua Tap MPR yang pernah ada lalu menjadi berlaku berdasarkan UU 12/2011, tetapi sebatas pada Tap MPR yang masih berlaku berdasarkan Pasal 2 dan Pasal 4 Tap MPR Nomor I/MPR/2003 sebagaimana telah diuraikan sebelumnya.<sup>134</sup>

Pertanyaan berikutnya adalah bagaimana seharusnya menempatkan Tap MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan? Untuk menjawabnya, harusnya dibedakan antara Tap MPR yang (masih) tetap menjadi Tap MPR berdasarkan Pasal 2 Tap MPR Nomor I/MPR/2003 dan/atau Tap MPR yang berdasarkan pada Pasal 4 Tap MPR Nomor I/MPR/2003. Muchamad Ali Safa'at berpendapat bahwa masuknya Tap MPR dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan justru melahirkan persoalan hukum baru, yaitu: *pertama*, pertentangan antara Ketentuan Pasal 4 Tap MPR Nomor I/MPR/2003 dengan Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011. *Kedua*, pertentangan di atas, membawa konsekuensi kepada persoalan kemungkinan pengujian Tap MPR, masuknya Tap MPR sebagai jenis produk hukum di bawah UUD 1945 menimbulkan pertanyaan bagaimana jika terdapat ketentuan dalam Tap MPR yang dinilai bertentangan dengan UUD 1945, padahal MPR sudah tidak lagi memiliki wewenang untuk membentuk Tap MPR yang mencabut atau mengubahnya.

Muchamad Ali Safa'at menjawab permasalahan pertama tentang pertentangan antara Pasal 4 Tap MPR Nomor I/MPR/2003 dengan Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011 dengan menyatakan bahwa:

Ketentuan Pasal 4 Tap MPR Nomor I/MPR/2003 menyatakan bahwa beberapa Tap MPR masih tetap berlaku sampai dengan terbentuknya UU. Di sisi lain, Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011 menempatkan Tap MPR di atas UU yang dari sisi hierarki hukum mengandung konsekuensi bahwa produk hukum UU tidak boleh bertentangan dengan Tap MPR, konsekuensinya produk hukum UU tidak dapat menyatakan ketentuan yang lebih tinggi tidak berlaku. Ketentuan ini tentu bertentangan dengan Pasal 4 Tap MPR Nomor I/MPR/2003 yang menyatakan bahwa terdapat ketetapan MPR yang akan menjadi tidak berlaku jika sudah diatur dalam UU. Namun jika menggunakan logika UU 12/2011 yang menempatkan Tap MPR di atas UU, maka yang harus digunakan adalah ketentuan Pasal 4 Tap MPR Nomor I/MPR/2003 di mana substansinya justru menegaskan Pasal 7 UU 12/2011 itu sendiri.<sup>135</sup>

Terkait dengan permasalahan kedua, tentang kemungkinan menguji Tap MPR sebagai produk hukum dibawah UUD 1945 adalah:

---

<sup>134</sup>*ibid.*

<sup>135</sup>*ibid.*

MK tentu diragukan kewenangannya untuk menguji Tap MPR karena Tap MPR bukan UU dan kedudukannya berada di atas UU. Pertanyaan ini sesungguhnya juga muncul pada saat Tap MPR tidak masuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Namun pertanyaan itu dapat dijawab dengan merujuk kepada Tap MPR Nomor I/MPR/2003. MK memiliki wewenang menguji Tap MPR, khusus untuk Tap MPR yang disebut di dalam Pasal 4 Tap MPR Nomor I/MPR/2003, karena ketentuan pasal itu telah menyamakan kedudukan Tap MPR terkait dengan UU. Sedangkan terhadap Tap MPR yang ditentukan dalam Pasal 2 Tap MPR Nomor I/MPR/2003, MK tidak memiliki wewenang menguji karena ketentuan Pasal 2 itu sendiri tidak memungkinkan adanya perubahan atau pencabutan dengan UU. Tap MPR dalam Pasal 2 Tap MPR Nomor I/MPR/2003 dapat diposisikan sebagai bagian dari konstitusi secara luas.<sup>136</sup>

Menjawab pertanyaan, bagaimana seharusnya menempatkan Tap MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan dengan mendasarkan pada argumen hukum Muchamad Ali Safa'at, maka 2 Tap MPR yang didasarkan pada Pasal 2 Tap MPR Nomor I/MPR/2003 haruslah tetap dianggap sebagai Tap MPR yang ada di dalam hierarki peraturan perundang-undangan (sesuai Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011). Tap MPR yang masuk kategori Pasal 4 Tap MPR Nomor I/MPR/2003, baik yang masih berbentuk Tap MPR dan/atau yang sudah dirubah menjadi UU, dianggap sebagai atau sejajar dengan Undang-Undang (sesuai Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011).

**Tabel 14.**  
**Kewenangan Pembentukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat**

Gagasan Yang Mendukung	Gagasan Kontra
<p>1. MPR masih berwenang membentuk Ketetapan MPR dengan beberapa catatan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Tidak bersifat mengatur (<i>regeling</i>)</li> <li>b. Hanya bersifat penetapan yang bersifat kongkret dan individual (<i>beschikking</i>), contohnya: <ul style="list-style-type: none"> <li>1) Ketetapan Pengangkatan Presiden</li> <li>2) Ketetapan Pemberhentian Presiden</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. Secara konstitusional MPR sudah tidak memiliki kewenangan untuk membentuk Ketetapan MPR yang bersifat mengatur, sebagaimana dirujuk dari: <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Pasal I Aturan Tambahan UUD NRI 1945</li> <li>b. Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945</li> <li>c. Tap MPR No. 1/MPR/2003</li> </ul> </li> <li>2. Hal ini membawa konsekuensi, Ketetapan MPR yang tidak bersifat</li> </ul>

<sup>136</sup>*ibid.*

	<p>mengatur harus dikeluarkan dalam kategori Ketetapan MPR sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 7 UU No. 12 tahun 2011.</p>
<p>1. Apabila mendasarkan pada asas <i>contrarius actus</i>, maka langkah yang dapat ditempuh apabila MPR diberikan kewenangan (kembali) untuk membentuk Ketetapan MPR yang bersifat mengatur adalah:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Melakukan perubahan (kembali) atas Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 3 UUD NRI 1945</li> <li>b. Meletakkan kembali kewenangan MPR sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) serta Pasal 3 UUD 1945</li> </ol> <p>2. Secara politis, dukungan untuk melakukan perubahan terhadap kewenangan MPR, khususnya untuk kembali berwenang membentuk Ketetapan MPR hampir memenuhi ketentuan Pasal 37 UUD NRI 1945 apabila mendasarkan pada ‘konfigurasi’ politik di MPR.</p> <p>3. Apabila hal tersebut dalam nomor 2 ingin diwujudkan, maka sebaiknya dirumuskan dulu segala hal terkait kewenangan pembentukan Ketetapan MPR yang bersifat mengatur dalam sebuah Naskah Akademik, yang dapat dipertanggungjawabkan kajiannya sebab merangkum dan mendasarkan pada kajian: teoritik; filosofis; sosiologis; dan yuridis.</p>	<p>1. Mendasarkan pada asas <i>contrarius actus</i> sebagai upaya untuk mengembalikan kewenangan pembentukan Ketetapan MPR yang bersifat mengatur adalah:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Bertentangan dengan amanat reformasi, sebagaimana telah disepakati oleh Panitia Ad Hoc III pada Sidang Umum MPR tahun 1999, yang salah satu tujuan reformasi adalah mempertahankan dan menggeser sistem pemerintahan ke arah sistem presidensiil murni</li> <li>b. Merujuk pada ayat (2) Aturan Tambahan UUD 1945, dinyatakan bahwa dalam jangka waktu enam bulan sesudah dibentuk, Majelis itu bersidang untuk menetapkan Undang-Undang Dasar. Artinya pasal-pasal yang tercantum dalam UUD 1945, termasuk kedudukan dan wewenang MPR adalah rumusan yang dapat dianggap tidak permanen atau mungkin diubah kembali.</li> <li>c. Gagasan yang menyatakan</li> </ol>

	<p>bahwa UUD 1945 merupakan hasil pemikiran <i>the framers of the constitution</i>, sehingga tidak layak untuk dirubah atau disesuaikan dengan kondisi bangsa Indonesia adalah sebuah pengingkaran terhadap pemikiran para pendiri bangsa itu sendiri.</p> <p>2. Pandangan untuk melakukan perubahan atau menata kembali kewenangan MPR, yang salah satunya adalah mengembalikan hak MPR dalam membentuk Ketetapan MPR harusnya disikapi dengan hati-hati dan tidak kembali terjebak dalam sistem dan mekanisme perubahan Konstitusi yang terburu-buru, tidak sistematis, dan terkesan tambal sulam.</p> <p>3. Pendapat dalam nomor 2 di atas, sekaligus menutup kemungkinan gagasan untuk kembali melaksanakan UUD 1945 sebagaimana dibentuk oleh <i>the framers of the constitution</i>.</p> <p>4. Perubahan Konstitusi (kelima) hendaknya dilakukan secara sistematis, dengan menelaah masing-masing pasal sesuai dengan:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Amanat reformasi</li> <li>b. Sistem presidensiil</li> <li>c. Mekanisme <i>checks and balanches</i> antar lembaga Negara</li> </ol>
--	---

	<p>d. Disertai dengan Naskah Akademis yang komprehensif yang merangkum dan mendasarkan pada kajian: teoritik; filosofis; sosiologis; dan yuridis.</p>
--	---

## 2.4 KETETAPAN MPR TENTANG PELANTIKAN PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN

Terkait pembahasan penataan tugas dan wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat pada perihal Ketetapan MPR Tentang Pelantikan Presiden Dan Wakil Presiden, pembatasan bahasan pada bagian ini hanya terbatas pada dua isu utama yang menjadi perdebatan yaitu:

- a. Pendapat Pertama, berpandangan bahwa Pemilu Presiden dan wakil Presiden yang terpilih pada tahun 2004, 2009, 2014 dan 2019, tidak disertai Ketetapan MPR. Presiden dan Wakil Presiden yang terpilih pada tahun 2019 dikukuhkan sebagai pemenang pemilu Presiden dan Wakil Presiden melalui Surat Keputusan KPU Nomor 1185/P.L.01.9.Kpt/06/KPU/VI/2019 tentang Penetapan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden Terpilih Dalam Pemilihan Umum Tahun 2019. Saat melantik Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilu, diperlukan Keputusan MPR (bukan Ketetapan MPR) yang bersifat individual, konkrit, dan final (*beschikking*).
- b. Pendapat Kedua, berpandangan bahwa sebagai konsekuensi pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat, Presiden terpilih cukup mengucapkan sumpah/janji di hadapan MPR atau DPR sehingga tidak perlu ada prosesi pelantikan. Di sini MPR hanya menyaksikan sumpah/janji Presiden dan Wakil Presiden terpilih melalui hasil Pemilihan Umum. Jika pelantikan di maknai seremonial, hal tersebut tidak lepas dari pengertian secara umum yang tidak mempunyai akibat hukum. Meskipun melantik adalah kewenangan MPR, tetapi tidak berimplikasi secara hukum, karena bahasa hukumnya yaitu di hadapan MPR atau DPR. Tanpa di hadapan lembaga atau pimpinan lembaga, sumpah/janji tersebut tidak sah karena tidak mempunyai kekuatan hukum. Dengan demikian, MPR tidak perlu membuat Ketetapan MPR tentang Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden, karena Presiden dan Wakil Presiden dipilih melalui hasil Pemilihan Umum. Bahkan, rumusan Pasal 3 ayat (2) Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 perlu dihapus karena

akan bertentangan dengan Pasal 6A ayat (1) dan Pasal 9 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Berdasarkan kedua isu tersebut di atas, maka pembahasan terkait kewenangan MPR untuk mengeluarkan Ketetapan MPR Tentang Pelantikan Presiden Dan Wakil Presiden akan dijelaskan pemaparannya sebagai berikut:

#### **A. Sistem Presidensiil Dan Pemilihan Presiden Secara Langsung**

Sistem Pemerintahan merupakan gabungan dari dua istilah “sistem” dan “pemerintahan”. Sistem adalah suatu keseluruhan, terdiri dari beberapa bagian yang mempunyai hubungan fungsional baik antara bagian-bagian maupun hubungan fungsional terhadap keseluruhannya, sehingga hubungan itu menimbulkan suatu ketergantungan antara bagian-bagian yang akibatnya jika salah satu bagian tidak bekerja dengan baik akan mempengaruhi keseluruhannya. Pemerintahan dalam arti luas adalah segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan negara sendiri, jadi tidak diartikan sebagai pemerintahan yang hanya menjalankan tugas eksekutif saja, melainkan juga meliputi tugas-tugas lainnya termasuk legislatif dan yudikatif. Karena itu membicarakan sistem pemerintahan adalah membicarakan bagaimana kekuasaan serta hubungan antara lembaga-lembaga negara yang menjalankan kekuasaan-kekuasaan negara itu, dalam rangka menjalankan kepentingan rakyat.<sup>137</sup>

Dalam perbendaharaan ilmu politik, khususnya sub kajian Perbandingan Politik dikenal tiga bentuk pemerintahan, yaitu parlementer, presidensial, dan semi presidensial. Perbedaan ketiga bentuk pemerintahan ini secara formal tampak pada empat aspek, yaitu: (1) kepala negara dan kepala pemerintahan beserta mekanisme penentuan pemegang kedua jabatan ini, (2) hubungan legislatif dengan eksekutif, (3) masa jabatan dan prosedur pemberhentian, dan (4) posisi menteri anggota kabinet. Dalam bentuk pemerintahan presidensial, baik jabatan kepala negara maupun jabatan kepala pemerintahan dipegang oleh seorang presiden. Presiden dipilih oleh rakyat secara langsung. Bentuk pemerintahan presidensial biasanya diadopsi oleh negara Republik yang memandang negara merupakan milik seluruh warga negara sehingga kepala negara dan kepala pemerintahannya harus dipilih oleh seluruh rakyat. Kepala Pemerintahan pada pemerintahan parlementer dipilih dari dan oleh anggota parlemen,

---

<sup>137</sup>Moh Kusnardi Dan Hermaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata negara Indonesia*, Jakarta: FHUI, 1980, h. 171.

sedangkan anggota parlemen dipilih langsung oleh rakyat. Karena itu legitimasi Kabinet berada pada Parlemen. Masa jabatan kepala pemerintahan dalam pemerintahan parlementer tidak pasti karena Menteri Perdana dan kabinet yang dia pimpin dapat diganti setiap saat oleh parlemen. Sebaliknya masa jabatan presiden ditetapkan secara pasti dalam konstitusi. Akan tetapi seorang presiden dapat diganti pada masa jabatannya kalau terbukti melanggar hukum. Proses pemberhentian seorang presiden dalam pemerintahan presidensial tidaklah mudah karena harus melewati dua proses: proses hukum dan proses politik.<sup>138</sup>

Menurut Moh. Mahfud MD mengatakan bahwa prinsip pokok yang terdapat pada sistem presidensial adalah:<sup>139</sup>

- a. Kepala negara menjadi kepala pemerintahan (eksekutif);
- b. Pemerintah tidak bertanggungjawab kepada parlemen (DPR). Pemerintah dan Parlemen adalah sejajar;
- c. Menteri-menteri diangkat dan bertanggungjawab kepada presiden;
- d. Eksekutif dan legislatif sama-sama kuat.

Sementara menurut Saldi Isra, sistem pemerintahan presidensial memiliki karakter yang utama dan beberapa karakter lainnya yakni:<sup>140</sup>

- a. Presiden memegang fungsi ganda, sebagai kepala negara dan sekaligus kepala pemerintahan. Meskipun sulit untuk dibedakan secara jelas, presiden sebagai kepala negara dapat dikatakan sebagai simbol negara, sebagai kepala pemerintahan, presiden merupakan pemegang kekuasaan tunggal dan tertinggi.
- b. Presiden tidak hanya sekedar memilih anggota kabinet, tetapi juga berperan penting dalam pengambilan keputusan di dalam kabinet.
- c. Hubungan antara eksekutif dan legislatif terpisah, dengan adanya pemilihan umum untuk memilih presiden dan memilih lembaga legislatif;
- d. Dengan pemisahan secara jelas antara pemegang kekuasaan legislatif dan eksekutif, pembentukan pemerintah tidak tergantung kepada proses politik di lembaga legislatif.

---

<sup>138</sup>Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, Kementerian Dalam Negeri, 2016, h. 24-26.

<sup>139</sup>Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, 2001, h. 74.

<sup>140</sup>Saldi Isra, *Pergesaran Fungsi Legislasi, Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial di Indonesia*, Jakarta, RajaGrafindo, 2010, h. 40-42.

- e. Sistem pemerintahan presidensial dibangun dalam prinsip *clear cut separation of powers* antara pemegang kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif dengan konsekuensi bahwa antara legislatif dan eksekutif tidak mempunyai hubungan kerjasama. Artinya terjadi pemisahan secara tegas antara presiden dengan legislatif.

Lebih lanjut, menurut Saldi Isra, dengan pola hubungan yang terpisah, ada keuntungan dari sistem presidensial yakni:

- a. Dengan dipilih secara langsung, kekuasaan presiden menjadi lebih legitimasi karena mendapat mandat langsung;
- b. Dengan adanya pemisahan antara lembaga negara terutama legislatif dan eksekutif, setiap lembaga negara dapat melakukan pengawasan terhadap lembaga negara lainnya untuk mencegah terjadinya penumpukan dan penyalahgunaan kekuasaan;
- c. Dengan posisi sentral dalam jajaran eksekutif, presiden dapat mengambil kebijakan strategis yang amat menentukan secara tepat (*speed and decisiveness*);
- d. Dengan masa jabatan yang tetap, posisi presiden jauh lebih stabil dibandingkan perdana menteri yang bisa diganti disetiap waktu.

Sistem pemerintahan presidensial, kedudukan presiden sangat dominan, selaku individu sebagai penanggungjawab atas keberhasilan atau tidaknya pemerintahan. Bentuk pemerintahan yang diadopsi dalam UUD NRI Tahun 1945 adalah pemerintahan presidensial. Akan tetapi bentuk pemerintahan presidensial yang diadopsi dalam UUD NRI Tahun 1945 memiliki karakteristik struktural/ kelembagaan yang berbeda dengan karakteristik struktural pemerintahan presidensial Amerika Serikat. Misalnya, Presiden sebagai kepala pemerintahan tidak hanya bertugas menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan undang-undang (kekuasaan eksekutif) tetapi juga melaksanakan tugas dan kewenangan legislasi dan anggaran. Setiap RUU hanya akan menjadi undang-undang kalau presiden dan DPR menyepakatinya (Pasal 20 ayat (2)). Karena itu berapapun jumlah RUU yang dibuat atas inisiatif DPR tidak akan pernah menjadi undang-undang kalau presiden tidak bersedia membahas dan menyetujuinya. Sebaliknya RUU yang diajukan presiden tidak akan pernah menjadi undang-undang bila DPR tidak menyetujuinya.

Selain itu hanya presiden yang berwenang mengajukan RAPBN (Pasal 23) tetapi RAPBN tidak akan pernah menjadi APBN bila DPR tidak menyetujuinya. Dengan kata



lain, Presiden dan DPR mempunyai kedudukan yang setara dalam legislasi dan anggaran. DPR tidak dapat menjatuhkan presiden kecuali bila presiden terbukti melanggar hukum. Sebaliknya presiden tidak dapat membubarkan DPR. Baik para anggota DPR maupun Presiden sama-sama dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum sehingga sama-sama memiliki legitimasi yang kuat dari rakyat. Akan tetapi harapan dan tuntutan publik terhadap Presiden jauh lebih besar daripada terhadap DPR. Hal ini tidak hanya karena Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh seluruh rakyat (daerah pemilihan Pemilu Presiden adalah seluruh warga negara di seluruh wilayah negara) tetapi juga karena Presiden tidak hanya sebagai pembuat undang-undang dan anggaran (bersama dengan DPR) tetapi juga kepala pemerintahan yang melaksanakan UU dan APBN tersebut. Presiden dan Wakil Presiden tidak hanya wajib menjabarkan Visi, Misi dan Program Pembangunan Nasional yang ditawarkan kepada rakyat pada waktu kampanye Pemilu menjadi UU dan APBN tetapi juga melaksanakan UU dan APBN tersebut menjadi kenyataan sehingga hasilnya dapat dirasakan oleh rakyat.

Pembuatan dan pelaksanaan UU dan APBN ini merupakan wujud realisasi janji yang disampaikan presiden kepada rakyat pada waktu kampanye Pemilu. Akan tetapi visi, misi dan program pembangunan itu tidak akan pernah menjadi UU dan APBN bila rencana presiden tersebut tidak didukung oleh mayoritas anggota DPR. Pada hal dukungan DPR kepada presiden bukan sesuatu yang pasti dalam pemerintahan presidensial. Di sinilah letak permasalahan pemerintahan presidensial. Pemerintahan presidensial yang efektif ditandai oleh dua indikator. Pertama, kebijakan publik nasional (UU, APBN, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden) yang ditetapkan sesuai dengan kehendak rakyat. Visi, misi dan program pembangunan nasional yang ditawarkan oleh presiden terpilih pada masa kampanye dapat dikategorikan sebagai bagian dari kehendak rakyat karena rakyat memilih calon presiden karena memandangi visi, misi dan program yang ditawarkan tersebut sesuai dengan aspirasi mereka. Visi, Misi dan Program Partai Politik Peserta Pemilu yang pada masa kampanye Pemilu disampaikan oleh Pelaksana Kampanye (termasuk para calon Anggota DPR) juga dapat dikategorikan sebagai bagian dari kehendak rakyat karena rakyat memilih calon dari partai tertentu karena menilai visi, misi dan program partai tersebut sesuai dengan aspirasinya. Aspirasi yang disuarakan oleh berbagai organisasi masyarakat sipil dan

ranah sektor privat juga merupakan bagian dari kehendak rakyat yang perlu diakomodasi dalam proses pembuatan keputusan mengenai Kebijakan Publik.<sup>141</sup>

Struktur Badan Perwakilan Indonesia UUD 1945 pasca amandemen membuat perubahan penting berkaitan dengan badan perwakilan. Dari semula Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri dari anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan (Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 menjadi Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum (Pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945). Dengan demikian menurut Konstitusi Indonesia, badan perwakilan terdiri dari MPR, DPR dan DPD. Pembentukan DPD semula dimaksudkan dalam rangka merekonstruksi struktur parlemen di Indonesia menjadi dua kamar (bikameral) yang terdiri atas DPR dan DPD. Tetapi perdebatan ke arah pembentukan struktur badan perwakilan tersebut diwarnai perbedaan, yakni pertama, pendapat yang mempertahankan model perwakilan lama yakni MPR yang beranggotakan DPR dengan tambahan utusan daerah dan utusan golongan. Sedangkan pendapat kedua yang beranggapan bahwa model *two chambers (bicameralism)* sebagai model yang tepat dalam struktur badan perwakilan guna mewujudkan mekanisme *checks dan balances*.<sup>142</sup>

Perubahan ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menunjukkan terjadinya perubahan gagasan yang begitu mendasar tentang kedaulatan rakyat dalam UUD 1945. Terjadinya pergeseran yang sangat fundamental tentang siapa sebenarnya yang bertindak sebagai pemegang supremasi atau kekuasaan tertinggi, sebagaimana dikemukakan oleh Soewoto Mulyosudarmo, perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 merupakan perubahan menuju sebuah kondisi yang mencerminkan keadilan yang sebenarnya tentang pengaturan kekuasaan yang tertinggi.<sup>143</sup> di mana pemilik kekuasaan tertinggi dalam negara adalah rakyat yang pelaksanaannya sesuai dengan Undang-Undang Dasar. Perubahan gagasan kedaulatan dalam UUD 1945 sekaligus juga diiringi dengan perubahan terhadap cara rakyat memberikan mandat terhadap penyelenggara kekuasaan negara. Salah satu contoh yang dapat dikemukakan bahwa Presiden sebagai

---

<sup>141</sup>Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, Kementerian Dalam Negeri, Jakarta, 2016, h. 28-32.

<sup>142</sup>Radian Salman, "Struktur Badan Perwakilan Dan Checks And Balances Dalam Fungsi Legislasi", Seminar Pengkajian Hukum Nasional (SPHN), Komisi Hukum Nasional RI, di Jakarta 25-26 Agustus 2008.

<sup>143</sup>Soewoto Mulyosudarmo, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur dan In-Trans, Malang, 2004, h. 4.

penyelenggara salah satu cabang kekuasaan negara pada awalnya dipilih oleh MPR. Sedangkan berdasarkan UUD 1945 yang telah diamandemen, presiden dipilih langsung oleh rakyat, tidak lagi oleh MPR.

Pemilihan Presiden secara langsung merupakan konsekuensi dari sistem pemerintahan yang berbasis sistem presidensial (*“separation of powers”*). Dalam sistem pemerintahan presidensial, Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat atau dilakukan oleh dewan pemilih (*“electoral”*). Pemilihan Presiden/Wakil Presiden oleh MPR bukan merupakan ciri sistem presidensial, apalagi MPR yang memilih berwenang meminta pertanggungjawaban kepada Presiden. Dalam sistem pemerintahan di Indonesia, Presiden selaku pemegang kekuasaan eksekutif harus memperoleh dukungan suara mayoritas dari MPR. Hal ini tidak berbeda dengan sistem parlementer, *“The president should resign from his office when he loses the support of the majority of parliament”*. Konsekuensi demikian tidak lasim terjadi di negara yang menggunakan sistem pemerintahan presidensial. Konsekuensi memilih sistem presidensial, adalah Presiden harus dipilih secara langsung dan Presiden diberhentikan atas dasar putusan lembaga peradilan.<sup>144</sup>

Tahap terakhir pada pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden sebelum pelantikan yaitu penentuan hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilakukan oleh KPU dengan menetapkan hasil rekapitulasi penghitungan suara dan mengumumkan hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dalam sidang pleno terbuka yang dihadiri oleh pasangan calon dan Bawaslu.

Selanjutnya untuk menetapkan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih dilakukan dengan langkah-langkah sebagai berikut:

- (1) Pasangan Calon terpilih adalah Pasangan Calon yang memperoleh suara lebih dari 50% (lima puluh persen) dari jumlah suara dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dengan sedikitnya 20% (dua puluh persen) suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari (setengah) jumlah provinsi di Indonesia;
- (2) Dalam hal tidak ada Pasangan Calon terpilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1), 2 (dua) Pasangan Calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dipilih kembali oleh rakyat secara langsung dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

---

<sup>144</sup>*ibid.*

- (3) Dalam hal perolehan suara terbanyak dengan jumlah yang sama diperoleh oleh 2 (dua) Pasangan Calon, kedua Pasangan Calon tersebut dipilih kembali oleh rakyat secara langsung dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden;
- (4) Dalam hal perolehan suara terbanyak dengan jumlah yang sama diperoleh oleh 3 (tiga) Pasangan Calon atau lebih, penentuan peringkat pertama dan kedua dilakukan berdasarkan persebaran wilayah perolehan suara yang lebih luas secara berjenjang.
- (5) Dalam hal perolehan suara terbanyak kedua dengan jumlah yang sama diperoleh oleh lebih dari 1 (satu) Pasangan Calon, penentuannya dilakukan berdasarkan persebaran wilayah, perolehan suara yang lebih luas secara berjenjang.

Pasangan Calon terpilih tersebut ditetapkan dalam sidang pleno KPU dan dituangkan dalam berita acara hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Berita acara tersebut disampaikan pada hari yang sama oleh KPU kepada:<sup>145</sup>

- a. Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- b. Dewan Perwakilan Rakyat;
- c. Dewan Perwakilan Daerah;
- d. Mahkamah Agung;
- e. Mahkamah Konstitusi;
- f. Presiden;
- g. Partai Politik atau Gabungan Partai Politik yang mengusulkan Pasangan Calon; dan
- h. Presiden dan Wakil Presiden terpilih.

Tahapan akhir dari pemilu Presiden dan Wakil Presiden adalah Pelantikan Pasangan calon terpilih dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dalam hal calon Wakil Presiden terpilih berhalangan tetap sebelum pelantikan, calon Presiden terpilih dilantik menjadi Presiden. Dalam hal calon Presiden terpilih berhalangan tetap sebelum pelantikan, calon Wakil Presiden yang terpilih dilantik menjadi Presiden.<sup>146</sup>

## **B. Wewenang MPR Melantik Presiden Dan Wakil Presiden**

Berdasarkan Undang-Undang Dasar NRI 1945 Pasal 3 ayat (2) menyebutkan bahwa: “Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.”

---

<sup>145</sup>Pasal 417 UU No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

<sup>146</sup>Pasal 427 UU No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

Namun demikian pengertian pelantikan tidak ditemukan dalam UUD NRI 1945, yang ada bahwa Presiden dan Wakil Presiden mengucapkan sumpah jabatan di hadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat sebelum memangku jabatannya. Pengaturan lebih lanjut tentang pelantikan Presiden dan Wakil Presiden ditemukan pada pasal 33 UU No.17 Tahun 2014 jo. No.42 Tahun 2014 jo. No.2 Tahun 2018 jo. No.13 Tahun 2019 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3).

Dapat dikatakan bahwa Pasal 2 UUD NRI 1945 mengatur mengenai organ atau lembaga MPR sedangkan pada Pasal 3 UUD NRI 1945 mengatur kewenangan lembaga MPR tersebut.<sup>147</sup> MPR dapat disebut sebagai organ yang fungsi pekerjaannya bersifat rutin. Keberadaan MPR dalam konstitusi merupakan lembaga tetap dan terus ada tetapi secara aktual organ MPR baru dapat dikatakan ada pada saat kewenangan atau fungsinya sedang dilaksanakan.<sup>148</sup> Kewenangan yang diberikan oleh UUD kepada MPR merupakan kewenangan yang berbeda dengan kewenangan yang dimiliki oleh DPR dan DPD sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan MPR sebagai lembaga tersendiri.

Satu-satunya kewenangan MPR yang bersifat rutin dan dapat direncanakan adalah kegiatan persidangan untuk pelantikan Presiden dan Wakil Presiden setiap lima tahunan. Akan tetapi, menurut ketentuan Pasal 9 ayat (1) dan (2) UUD NRI 1945 sidang MPR tersebut bersifat fakultatif karena yang lebih utama adalah pengucapan sumpah atau janji Presiden dan Wakil Presiden. Pengucapan sumpah atau janji Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat dilakukan di hadapan atau didalam sidang MPR atau sidang DPR. Jika MPR tidak dapat bersidang, pengucapan sumpah/janji itu dapat dilakukan dalam sidang atau rapat paripurna DPR. Jika rapat paripurna DPR juga tidak dapat diselenggarakan, maka pengucapan sumpah/janji jabatan Presiden dan/ atau Wakil Presiden itu cukup dilakukan di hadapan pimpinan MPR dengan disaksikan oleh pimpinan Mahkamah Agung.<sup>149</sup>

Upaya menambah analisis isu hukum tersebut perlu dilihat selama ini apa yang telah digunakan oleh MPR berkaitan dengan pelantikan Presiden dan Wakil Presiden setelah amandemen Undang-Undang Dasar NRI 1945. Berdasarkan penelusuran

---

<sup>147</sup>Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, h. 122.

<sup>148</sup>*Ibid*, h.124.

<sup>149</sup>*Ibid*, h. 127.

dokumen didapatkan bahwa MPR setelah amandemen Undang-Undang Dasar NRI 1945 yaitu pada periode 2004-2009 tidak ditemukan MPR membuat produk hukum baru yang berbentuk Ketetapan MPR untuk pelantikan. Pada saat pelantikan Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilihan umum tahun 2004, telah terjadi perdebatan berkaitan dengan perlu atau tidaknya pelantikan Presiden dan Wakil Presiden dituangkan ke dalam Ketetapan MPR. Perdebatan tersebut akhirnya mencapai kesepakatan dalam Rapat Gabungan Pimpinan Majelis dengan Pimpinan Fraksi dan Kelompok Anggota MPR, bahwa untuk pelantikan Presiden dan Wakil Presiden tidak dituangkan dalam bentuk Ketetapan MPR, tetapi cukup dituangkan dalam bentuk Berita Acara Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden. Kewenangan MPR dalam pelantikan Presiden dan Wakil Presiden yang dituangkan dalam Berita Acara Pelantikan juga terdapat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana terdapat dalam Pasal 66 ayat (2) yang menyebutkan: “Pasangan Calon yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia diumumkan sebagai Presiden dan Wakil Presiden terpilih dan **dibuatkan Berita Acara hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden**” (Garis bawah peneliti).

MPR periode 2009-2014 juga tidak mengeluarkan produk hukum yang berupa Ketetapan MPR. Dari 3 (tiga) kewenangan yang dimiliki MPR sebagaimana terdapat pada UUD NRI 1945, MPR hanya menjalankan satu kewenangnya yaitu melantik Presiden dan Wakil Presiden pada tahun 2009. Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden juga dituangkan dalam Berita Acara Pelantikan dan tidak dalam ketetapan MPR. Sama dengan MPR periode 2009-2014, MPR periode 2014-2019 ini juga tidak mengeluarkan produk hukum yang berupa Ketetapan MPR. Dari 3 (tiga) kewenangan yang dimiliki, MPR hanya menjalankan satu kewenangan yaitu melantik Presiden dan Wakil Presiden pada tahun 2014. Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden dituangkan dalam Berita Acara Pelantikan. Produk hukum yang dibentuk oleh MPR adalah Peraturan MPR Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata tertib MPR. Kemudian terakhir pada tahun 2019 Presiden dan Wakil Presiden yang terpilih dikukuhkan sebagai pemenang pemilu Presiden dan Wakil Presiden melalui Surat Keputusan KPU Nomor 1185/P.L.01.9.Kpt/06/KPU/VI/2019 tentang Penetapan Pasangan Calon Presiden dan

Wakil Presiden Terpilih Dalam Pemilihan Umum Tahun 2019 dan MPR juga hanya menetapkan dalam bentuk berita acara pelantikan.

Undang-Undang No.7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum mengatur secara khusus tentang pelantikan dan pengucapan sumpah/janji pada Bab XIII, dimana pada Pasal 427 ayat (1) menyebutkan: “Pasangan Calon terpilih dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.” Tetapi ketentuan ini tidak mengatur mekanisme pelantikan lebih lanjut, apakah MPR mengeluarkan ketetapan MPR untuk melantik atau pelantikan hanya bersifat ceremoni semata, dimana MPR hanya sebagai saksi pengucapan sumpah calon Presiden dan Wakil Presiden.

Kemudian pada Pasal 428 Undang-Undang No.7 Tahun 2017 menyebutkan mekanisme pengambilan sumpah Presiden:

- (1) Presiden dan Wakil Presiden terpilih bersumpah menurut agamanya, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan sidang paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat bertepatan dengan berakhirnya masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden.
- (2) Dalam hal Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak dapat bersidang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Presiden dan Wakil Presiden terpilih bersumpah menurut agamanya atau berjanji dengan sungguh- sungguh di hadapan sidang paripurna Dewan Perwakilan Rakyat.
- (3) Dalam hal Dewan Perwakilan Rakyat tidak dapat bersidang sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Presiden dan Wakil Presiden terpilih bersumpah menurut agamanya, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan disaksikan oleh pimpinan Mahkamah Agung.

Ketentuan rumusan yang terdapat pada Pasal 428 UU 7 Tahun 2017 sama dengan apa yang diatur dalam Pasal 9 UUD NRI 1945 yang mengatur bahwa untuk pengucapan sumpah presiden dan wakil presiden terpilih dapat dilakukan dengan beberapa tingkat sesuai dengan kondisi, dengan harapan tidak terdapat kekosongan kekuasaan dalam jangka waktu yang lama karena pelantikan atau ceremony pengucapan sumpah.

Kewenangan MPR berkaitan dengan kewenangan pelantikan Presiden dan Wakil Presiden diatur dalam ketentuan pada Pasal 3 ayat (2) UUD NRI 1945 yang mengatur secara umum yaitu: “Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau

Wakil Presiden.” Pelaksanaan kewenangan tersebut kemudian diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Beberapa pasal berkaitan dengan pelantikan Presiden dan Wakil Presiden terdapat dalam Pasal berikut yaitu:

Pasal 33:

MPR melantik Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilihan umum dalam sidang paripurna MPR.

Pasal 34 ayat (3):

Dalam sidang paripurna MPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33, pimpinan MPR membacakan keputusan KPU mengenai penetapan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih hasil pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden

Pasal 34 ayat (7):

Berita acara pelantikan Presiden dan Wakil Presiden ditandatangani oleh Presiden dan Wakil Presiden serta pimpinan MPR

Berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang MD3 sebagaimana diatas maka pelaksanaan kewenangan melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (2) tidak ditetapkan dengan Ketetapan MPR tetapi cukup ditetapkan sebagaimana mekanisme yang diatur dalam Undang-Undang berkaitan dengan pemilihan umum yaitu ditetapkan oleh suatu komisi pemilihan umum yang diatur dalam Undang-Undang Dasar NRI 1945 Pasal 22E.

### **C. Gagasan Ketetapan MPR Tentang Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden**

Beberapa ahli berpandangan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) masih dapat mengeluarkan Ketetapan (Tap) MPR yang bersifat beschikking (penetapan), khususnya Tap MPR yang menetapkan presiden dan wakil presiden terpilih hasil pemilihan presiden karena dasar kewenangan tersebut disebutkan dalam ketentuan pada Pasal 3 ayat (2) UUD NRI 1945 yang mengatur secara umum yaitu: “Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.” Dalam pelantikan presiden dan wakil presiden terpilih, MPR bukan hanya



mengeluarkan berita acara pelantikan, tetapi juga dapat mengeluarkan Tap MPR yang bersifat keputusan (*beschikking*). Pendapat tersebut disampaikan oleh Wakil Ketua Badan Pengkajian MPR Rambe Kamarul Zaman, mantan Hakim Konstitusi Prof Dr Maria Farida, dan mantan Ketua Mahkamah Konstitusi (MK) Hamdan Zoelva.<sup>150</sup>

MPR masih bisa mengeluarkan atau membuat ketetapan MPR. Namun ketetapan MPR itu haruslah ketetapan yang bersifat *beschikking* bukan ketetapan yang bersifat “*regeling*”. Penggunaan kewenangan mengeluarkan produk yang bersifat ketetapan yang berkarakter final, individual, dan kongrit dapat dikeluarkan oleh MPR dalam rangka pelantikan presiden dan wakil presiden terpilih, MPR seharusnya mengeluarkan Tap MPR. MPR tidak hanya dapat mengeluarkan ketetapan dalam pelantikan presiden dan wakil presiden terpilih, MPR juga bisa mengeluarkan Tap MPR yang bersifat *beschikking* dalam hal Presiden berhalangan di tengah jalan.

Maria Farida juga berpendapat MPR tetap bisa membuat dan mengeluarkan Tap MPR tetapi ketetapan yang memiliki karakter *beschikking*. Ketetapan MPR tentang pelantikan Presiden dan Wakil presiden terpilih isinya secara umum terdiri dari dua pasal Pertama, pasal yang menyebutkan penetapan dan pelantikan presiden dan wakil presiden terpilih. Kedua, pasal tentang kapan mulai berlakunya ketetapan itu. MPR sebagai mewakili rakyat Indonesia, karena yang melakukan pemilihan presiden adalah rakyat.

Selama ini presiden dan wakil presiden yang terpilih tidak memiliki Tap MPR untuk pelantikan. Selama ini hanya ada berita acara pelantikan presiden dan wakil presiden terpilih. Hal tersebut akan menimbulkan potensi masalah misalnya nanti ada impeachment terhadap presiden, apakah MPR hanya mencabut berita acara pelantikan? Oleh Karena itu perlu Tap MPR untuk pengucapan sumpah presiden dan wakil presiden terpilih dan Surat Keputusan penetapan MPR tentang Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia yang dikeluarkan oleh MPR.

Pandangan yang menyatakan meskipun MPR mempunyai kewenangan untuk melakukan pelantikan, tetapi tidak berimplikasi secara hukum, karena bahasa hukumnya yaitu di hadapan MPR atau DPR. Tanpa di hadapan lembaga atau pimpinan lembaga, sumpah/janji tersebut tidak sah karena tidak mempunyai kekuatan hukum. Dengan demikian, MPR tidak perlu membuat Ketetapan MPR tentang Pelantikan

---

<sup>150</sup><https://nasional.tempo.co/read/1118346/mpr-bisa-keluarkan-tap-mpr-penetapan-presiden-dan-wakil-presiden-terpilih>, diakses pada tanggal 3 Desember 2019.

Presiden dan Wakil Presiden, karena Presiden dan Wakil Presiden dipilih melalui hasil Pemilihan Umum. Bahkan, rumusan Pasal 3 ayat (2) Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 perlu dihapus karena akan bertentangan dengan Pasal 6A ayat (1) dan Pasal 9 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Akhirnya perlu dilakukan penelusuran sejarah pembahasan Pasal 9 Ayat (1) dan (2) dalam amandemen UUD NRI 1945. Rapat Paripurna ke-10 SU MPR tanggal 16 Oktober 1999 dengan agenda mendengar Laporan BP MPR, Pandangan Fraksi MPR, dan Pembentukan Komisi Majelis. Pemandangan umum terkait dengan sumpah jabatan Presiden dan Wakil Presiden disampaikan F-TNI/Polri secara tertulis sebagai berikut. Presiden dan Wakil Presiden sebelum memangku jabatannya bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh sungguh di hadapan MPR atau DPR. Namun demikian, perlu diwadahi kemungkinan bahwa karena sesuatu hak MPR atau DPR tidak dapat melaksanakan sidangnya. Sehingga perlu perumusan jalan keluarnya agar dalam keadaan demikian Presiden dan Wakil Presiden masih tetap dapat bersumpah atau berjanji sehingga kekuasaan pemerintahan negara tidak mengalami kekosongan untuk jangka waktu yang lama.

Selanjutnya dalam Rapat Pleno Komisi C MPR Ke-2 (Lanjutan Ke-1), Pada tanggal 18 Oktober 1999 yang dipimpin oleh Zain Badjebber dengan agenda melakukan pembahasan Rantap Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 terutama dalam menyikapi hasil-hasil yang dirumuskan oleh PAH III. Wakil Ketua Komisi C, Slamet Effendy Yusuf menguraikan Pasal 9 sebagai berikut. Pasal 9 Ayat (1) yang berasal dari Pasal 9 lama, Ayat (2): “Jika Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat tidak dapat mengadakan sidang, Presiden dan Kami kira pengertiannya, sumpahnya tidak berubah. Yang berubah prosedur pengambilan sumpah. Di dalam keadaan tertentu, ada escape clause untuk itu. Di dalam keadaan MPR tidak bisa bersidang, DPR tidak bisa bersidang, sumpah itu dapat dilakukan di hadapan Pimpinan MPR dengan disaksikan pimpinan Mahkamah Agung.

“.....Amri Siregar memberikan penjelasan terkait dengan usulannya, sebagai berikut: Substansinya sebetulnya sama. Tidak ada masalah. Cuma ini adalah redaksional yang saya usulkan. Jadi, Ayat (1), Pasal 9 Ayat (1) berbunyi sebagai berikut: “Sebelum memangku jabatannya Presiden dan Wakil Presiden” dan seterusnya sampai kepada “atau DPR” sebagai berikutnya hilang ke bawah hilang.

Lebih lanjut Ayat (2):“Jika Majelis Permusyawaratan Rakyat” dan seterusnya itu kita masukkan. Lebih lanjut Ayat (3) adalah bunyi sumpah adalah sebagai berikut, jadi maksudnya supaya jangan....Sementara itu, Zain Badjeber menegaskan kembali bahwa pada dasarnya secara yuridis, redaksional sumpah tidak menjadi masalah. Berikut kutipannya. Sebenarnya secara yuridis tidak ada masalah, karena Ayat (2) ini hanya menyangkut prosedur di mana tempatnya bersumpah tidak membicarakan isi sumpah itu sendiri. Jadi, saya kira dapat dipertanggungjawabkan secara yuridis dan dapat dimengerti, bahwa tidak ada perubahan terhadap bunyi sumpah lafal sumpah dimaksud. Bagaimana bisa dapat diterima? Selanjutnya, Andi Mattalatta menegaskan kembali bahwa Pasal 9 lama masih hidup. Berikut pendapatnya. ...mungkin bagus kalau kita jelaskan bahwa Pasal 9 lama itu masih hidup dan menjadi Pasal 9 Ayat (1). Bahwa sebelum memangku jabatannya Presiden dan Wakil Presiden bersumpah dan berjanji dengan sungguh-sungguh menurut agamanya. Lafalnya adalah sebagai berikut, barulah Ayat (2) yang kita bicarakan....Kemudian, Zain Badjeber menyampaikan kesimpulan pembahasan Pasal 9, untuk dimintakan persetujuannya dan kemudian disetujui. Zain mengatakan sebagai berikut. Tadi sudah di bacakan ayat, karena Pasal 9 ini tidak pakai ayat tadinya aslinya. Sehingga bunyi aslinya dijadikan Ayat (1). Kalau Ayat (2) tidak membicarakan masalah lafal sumpah, artinya lafal sumpah Ayat (1) otomatis yang berlaku. Itu saya kira teknik yuridisnya, barangkali sudah dapat diterima....Jadi, saya kira tidak ada masalah untuk dua ayat ini. Dapat disetujui? SETUJU Ketok IX “Selanjutnya kesepakatan yang dicapai Rapat Komisi C tersebut selanjutnya disampaikan untuk kemudian disahkan, sebagai salah satu materi dari Perubahan Pertama UUD 1945 pada Rapat Paripurna ke-12 Sidang Umum MPR yang dipimpin oleh Amien Rais.

Merujuk pendapat Philipus M. Hadjon dalam acara Seminar Hasil Penataan Wewenang dan Tugas MPR kerjasama Fakultas Hukum Unair dan MPR pada tanggal 4 Desember 2019 berpendapat bahwa pelantikan seyogyanya menjadi hal yang penting karena pelantikan melahirkan konsekuensi bagi jabatan/atau kewajiban kepada yang bersangkutan dan pelantikan bukan hanya sebatas *ceremony* semata.

#### D. Kelemahan Gagasan Ketetapan MPR tentang Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden

Terdapat kekhawatiran bahwa apabila dilakukan penguatan kewenangan MPR pada proses pelantikan Presiden dan Wakil Presiden haruslah dengan ketetapan MPR yang bersifat besiking akan menimbulkan permasalahan ketika MPR tidak mengeluarkan produk tersebut sehingga Presiden dan Wakil Presiden yang sudah dipilih oleh rakyat secara langsung tidak dapat dilantik. Hal tersebut dapat diantisipasi dengan melakukan amandemen Undang-Undang Dasar dengan menyebutkan tanggal masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden pada Undang-Undang Dasar sehingga setelah masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden telah habis harus dilantik sesuai dengan ketetapan yang dikeluarkan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) berdasarkan Undang-Undang Pemilihan Umum.

**Tabel 15.**  
**Tabel Pembandingan Gagasan Mendukung dan Kontra**

<b>Gagasan Mendukung</b>	<b>Argumentasi Kontra</b>
Kewenangan jelas diatur pada Pasal 3 ayat (2) UUD NRI 1945: “Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.” Sehingga MPR dapat menindaklanjuti kewenangan tersebut.	Presiden sudah dipilih langsung oleh rakyat sebagaimana diatur dalam Pasal 6A ayat (1) yang menyebutkan Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.
Selama ini keputusan yang ada hanya penetapan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih hasil pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden dan belum ada keputusan tentang penetapan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia Periode tertentu.	Berpotensi menimbulkan permasalahan ketika MPR tidak mengeluarkan keputusan penetapan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia Periode tertentu sehingga Presiden dan Wakil Presiden yang sudah dipilih oleh rakyat secara langsung tidak dapat dilantik
Pelantikan melahirkan konsekuensi bagi jabatan/atau kewajiban kepada yang bersangkutan dan pelantikan bukan hanya sebatas ceremony semata.	Kewajiban yang diatur dalam UUD NRI 1945 yaitu sebelum memangku jabatannya, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan

	Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat atau pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan disaksikan oleh Pimpinan Mahkamah Agung.
Selama ini presiden dan wakil presiden yang terpilih tidak memiliki Tap MPR untuk pelantikan. Selama ini hanya ada berita acara pelantikan presiden dan wakil presiden terpilih. Hal tersebut akan menimbulkan potensi masalah misalnya nanti ada impeachment terhadap presiden, apakah MPR hanya mencabut berita acara pelantikan? Oleh Karena itu perlu Tap MPR untuk pengucapan sumpah presiden dan wakil presiden terpilih dan Surat Keputusan penetapan MPR tentang Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia yang dikeluarkan oleh MPR.	Mekanisme impeachment telah diatur dalam UUD NRI 1945 sehingga keputusan yang dihasilkan dari proses tersebut memiliki kekuatan hukum untuk dilaksanakan oleh MPR dengan mengeluarkan Keputusan pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden terpilih karena alasan hukum yang telah diatur.

## 2.5 PENAFSIRAN KONSTITUSI OLEH MPR

Dalam rangka pembahasan terkait penataan tugas dan wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat, pembatasan bahasan terkait Penafsiran Konstitusi hanya terbatas pada dua isu utama yakni:

- a. Pendapat pertama, berpandangan bahwa tafsir dari pembuat undang-undang menjadi bagian dari metode penafsiran otentik yang secara resmi dilakukan oleh pembuat Undang-Undang yang berlaku untuk umum. Dalam konteks inilah, gagasan MPR sebagai penafsir Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terhadap Undang-Undang yang sedang diujimaterikan di MK memiliki pijakan historis dan argumentasi akademiknya. Karena dalam praktiknya tidak dapat dipungkiri peran hakim konstitusi dalam memutus perkara uji materi Undang-Undang terhadap Undang-

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di Mahkamah Konstitusi dapat mengubah norma konstitusi melalui tafsir untuk menentukan hukum bagi suatu perkara yang diadilinya. Namun, kewenangan ini harus dibatasi sekadar menafsir sesuai dengan *original intent* saat pembahasan perubahan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hal ini penting agar tidak terjadi kontradiksi dengan norma lainnya khususnya terkait dengan kewenangan MK sebagaimana disebut dalam Pasal 24C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Penambahan wewenang MPR ini tentu tidaklah mudah, karena harus melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- b. Pendapat kedua, berpandangan bahwa MPR tidak perlu diberikan wewenang untuk memberikan tafsir konstitusi terhadap pengujian undang-undang yang sedang dilakukan oleh MK, yang merupakan penjawantahan gagasan mengembalikan MPR sebagai pemilik kewenangan tertinggi dalam tafsir Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, karena apabila berwenang memberikan tafsir konstitusi terhadap pengujian undang-undang yang sedang dilakukan oleh MK, hal itu akan menimbulkan beberapa permasalahan seperti apakah tafsir tersebut akan mengikat atau tidak? Dan lagi jikalau mengikat bukankah hal itu dapat mereduksi independensi MK sebagai pelaku kekuasaan kehakiman, mengingat anggota-anggota MPR diisi anggota DPR dan anggota DPD yang merupakan lembaga politik serta pembentuk undang-undang yang diuji di MK. Sebenarnya, MPR telah memiliki kedudukan sebagai penafsir Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang bahkan dapat dikatakan cukup penting yakni sebagai penafsir Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ketika dilakukan perubahan terhadapnya. Pentingnya MPR menafsirkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ketika melakukan perubahan disebabkan karena meski memiliki kewenangan untuk menetapkan, namun bukan berarti kewenangan tersebut tak terbatas, terdapat ketentuan- ketentuan serta nilai-nilai yang membatasinya.

Berdasarkan kedua isu tersebut di atas, maka pembahasan terkait kewenangan MPR untuk melakukan penafsiran konstitusi akan dijelaskan pemaparannya sebagai berikut:

## **A. Penafsiran Konstitusi**

### **1. Perlunya Melakukan Penafsiran Konstitusi Oleh MPR**

Pada dasarnya diketahui bahwa sifat dari konstitusi yang membuka banyak kemungkinan untuk melakukan penafsiran tersebut, memunculkan suatu

pertanyaan penting yakni siapakah yang berwenang untuk menafsirkan. Geraldina Gonzales De La Vega menyatakan “*the constitution is not interpreted only by the parties involved in law making and law application, but also by all the members of the democratic and pluralistic society*”.<sup>151</sup> Beranjak dari hal tersebut maka tidak tepat apabila pengadilan (MK) sajalah yang dapat menafsirkan konstitusi karena dalam kenyataannya penafsiran konstitusi dapat dilakukan oleh banyak pihak salah satunya yang hendak dibahas adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat.<sup>152</sup>

Dalam hukum ketatanegaraan Indonesia, telah diketahui bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan lembaga negara yang kedudukannya disebutkan dalam UUD NRI 1945. Sebagaimana telah disebutkan dalam Pasal 3 Ayat (1) UUD NRI 1945 dinyatakan bahwa: “Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar”. Berangkat dari kewenangan tersebut yang diberikan kepada MPR, maka dapat diketahui bahwa MPR dalam menjalankan. MPR dalam rangka melaksanakan kewenangannya juga telah disebutkan dalam UUD 1945 Pasal 37 Ayat (1) sampai (4) terkait prosedur perubahan UUD 1945. Pembatasan lain juga disebutkan dalam Pasal 37 Ayat (5). Dari beberapa pembatasan yang ada dalam UUD NRI 1945, maka jelas MPR sebagai lembaga yang berwenang untuk mengubahnya harus merujuk dan menafsirkan pembatasan tersebut karena tidak semua pembatasan dapat ditafsirkan dengan mudah yang disebutkan secara eksplisit, terdapat pula pembatasan yang dinyatakan secara implicit seperti larangan mengubah Pembukaan UUD NRI 1945.

Disamping itu perlu juga MPR menafsirkan pembatasan yang tidak dinyatakan dalam teks konstitusi seperti seberapa jauh ia mengubah UUD 1945, mengingat bahwa mengamandemen konstitusi tentu berbeda dengan menggantinya. Sehingga menjadi sebuah keharusan bagi MPR sebagai lembaga yang berwenang mengubah UUD 1945 untuk menafsirkan ketentuan-ketentuan yang ada didalamnya. Beranjak dari hal tersebut, maka MPR sendiri sangat perlu

---

<sup>151</sup>Abdurrachman Satrio, “Penafsiran Konstitusi Oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Amandemen UUD 1945 : Pentingnya Menemukan Pembatasan Dalam Amandemen UUD 1945”, *Jurnal Majelis Media Aspirasi Konstitusi*, Vol. 3, Tahun 2016, h. 96, dikutip dari Pendapat De La Vega didasari oleh tesis Peter Haberle seorang jurist asal Jerman dalam bukunya yang berjudul *offene Gesells-chaft der ver Vervassung Interpreter*, Dalam *Ibid*, h. 79.

<sup>152</sup>*Ibid*.

untuk membatasi diri terkait kewenangannya dalam melakukan penafsiran konstitusi. Adapun contoh kebijakan pembatasan penafsiran MPR yaitu larangan mengubah bentuk NKRI yang baru muncul pasca amandemen UUD 1945, larangan tersebut muncul karena anggapan mayoritas fraksi-fraksi MPR yang terlibat dalam membahas amandemen menganggap bahwa ketentuan yang menyatakan Indonesia merupakan suatu ketentuan yang bersifat substansial dan fundamental bagi NKRI yang diproklamkan pada 17 Agustus 1945.<sup>153</sup>

Dengan menafsirkannya guna memahami nilai-nilai esensial yang mendasarinya maka anggota MPR pada masa itu berpendapat bersepakat tidak mengubah bentuk NKRI dan menjadikannya sebagai klausula yang dilarang untuk diubah, karena menganggap bahwa ketentuan tersebut merupakan suatu contoh nilai esensial dari UUD 1945 yang telah ditentukan para perumusny sehingga mengubahnya sama saja dengan mengganti UUD 1945. Contoh tersebut menjadikan kesimpulan bahwa MPR sebagai lembaga yang berwenang mengubah dan menetapkan UUD 1945 juga telah melakukan penafsiran konstitusi guna menentukan batasan-batasan dalam perubahannya.<sup>154</sup>

Hal lain yang juga esensial relevan terkait dengan interpretasi konstitusi adalah hubungan adanya Mahkamah Konstitusi sebagaimana lembaga peradilan yang kewenangan melakukan penafsiran konstitusi dengan lembaga pemegang kekuasaan lainnya salah satunya MPR. Pembatalan Undang-Undang oleh lembaga pemegang kekuasaan kehakiman sebenarnya merupakan hal yang sangat sensitive dan penting karena tidak hanya melakukan pembatalan, tetapi juga sedang melakukan fungsi counter-balance terhadap produk pemegang kekuasaan lainnya (*legislative*). Dalam konteks tersebut, ketika yang berwenang melakukan interpretasi konstitusi dalam konteks judicial review, maka dapat terjadi bahwa interpretasi yang dimiliki oleh lembaga yang berwenang melakukan interpretasi, yang dalam hal ini MK, sangat berpotensi berbeda dengan lembaga pemegang kekuasaan lainnya, yang dalam hal ini dapat terjadi bahwa lembaga pemegang kekuasaan tersebut berasumsi bahwa interpretasi yang dihasilkan tidak tepat.

---

<sup>153</sup> *Ibid*, h. 99 dikutip dari pandangan I Dewa Gede Palguna selama masa sidang perubahan UUD 1945, dimana beliau menganggap ketentuan mengenai bentuk negara yakni NKRI sebagai ketentuan yang tak dapat diubah. Dalam Tim penyusun, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar NKRI 1945 (Buku X)*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010, h. 129.

<sup>154</sup> *Ibid*.



Dalam konteks ini, lembaga peradilan yang melakukan interpretasi dapat pula berperan sebagai *counter-majoritarian*.

Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga yang membentuk dan membangun budaya konstitusional dan nilai-nilai konstitusional tetapi Mahkamah Konstitusi tidak dapat melakukannya sendiri. Pemegang kekuasaan lainnya, lembaga Negara lainnya, pihak-pihak lembaga pemerintah, media, akademisi, praktisi hukum, dan warga Negara pada umumnya mempunyai peran signifikan dalam membangun budaya konstitusi sehingga dalam hal tersebut, semua pihak mempunyai hak untuk melakukan interpretasi konstitusi. Terkait dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga peradilan yang berwenang untuk melakukan penafsiran konstitusi dalam konteks *judicial review* maka dalam hal ini disajikan tabel tentang perbandingan kewenangan Mahkamah Konstitusi dan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam rangka melakukan kewenangan menafsirkan konstitusi.

**Tabel 16.**  
**Perbandingan Kewenangan MK dan MPR Dalam Melakukan Penafsiran Konstitusi**

<b>Lembaga</b>	<b>Kedudukan</b>	<b>Kewenangan dalam penafsiran</b>	<b>Moment melakukan Penafsiran</b>	<b>Sifat Penafsiran</b>
MK	Lembaga Peradilan	Berdasarkan UUD NRI 1945 dinyatakan dalam Pasal 24C Ayat (1): “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar....”  Sehingga, dapat diketahui dalam	Dalam rangka pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar.	Pasif

		<p>rangka menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar diperlukan adanya penafsiran terhadap substansi Undang-Undang Dasar yang mana nantinya akan dicari hal-hal yang mengindikasikan adanya pertentangan substansi UU terhadap UUD. Hal inilah yang mendasari adanya kewenangan MK sebagai lembaga peradilan untuk melakukan penafsiran konstitusi.</p>		
MPR	Lembaga Eksekutif	<p>Berdasarkan Pasal 3 Ayat (1) UUD NRI 1945 dinyatakan bahwa:</p> <p>“Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar”.</p> <p>Sehingga dalam hal ini diketahui bahwa MPR sebagai lembaga yang berwenang mengubah dan menetapkan UUD tentunya perlu untuk diberikan kewenangan penafsiran UUD 1945 sebagaimana peran</p>	<p>Dalam rangka pelaksanaan perubahan UUD. Karena dalam hal tersebut MPR sebagai lembaga yang berwenang menetapkan UUD dan megubah UUD 1945 seyogyanya merupakan lembaga yang diberikan kewenangan untuk menafsirkan konstitusi. Alasannya tentu saja karena dalam rangka melakukan</p>	Aktif

		MPR dalam rangka mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.	perubahan konstitusi dibutuhkan adanya pemahaman secara mendalam hal-hal yang menyebabkan diubahnya UUD 1945 tersebut. Caranya adalah dengan menafsirkan substansi UUD 1945 yang nyatanya tidak lagi sesuai dan perlu dilakukan perubahan.	
--	--	---	--	--

## 2. Pihak Yang Berwenang Untuk Melakukan Penafsiran Konstitusi

### a. Alternatif Pertama

Dalam menjawab isu institusi yang selanjutnya mempunyai *authoritative* untuk melakukan interpretasi konstitusi, maka terlebih dahulu dapat dimulai dengan siapa yang mempunyai kewenangan untuk melakukan interpretasi konstitusi pada saat ini. Terdapat setidaknya dua alternative jawaban tentang siapa yang mempunyai kewenangan untuk melakukan interpretasi konstitusi. Dalam halnya dengan kewenangan untuk melakukan interpretasi konstitusi, alternatif yang pertama adalah bahwa masing-masing cabang kekuasaan mempunyai kewenangan yang setara untuk menentukan makna dan arti dari pasal-pasal konstitusi serta penyelesaian konflik melalui kekuasaan politik dan kompromi. Dalam konteks ini, pengalaman di Amerika memperlihatkan bahwa ketika *Congress* dan *President* meyakini bahwa undang-undang adalah konstitusional, mereka akan mengimplementasikannya walaupun *Congress* dan Presiden harus

mengabaikan putusan *Supreme Court* yang menyatakan inkonstitusional sebuah undang-undang, sebaliknya ketika President meyakini bahwa undang-undang inkonstitusional, presiden dapat menolak untuk mengimplementasikannya dengan mengabaikan legislature dan judicial yang menyatakan bahwa undang-undang tersebut konstitusional.<sup>155</sup> Sehingga dalam konteks yang demikian, maka ketiga cabang kekuasaan mempunyai kewenangan yang setara dan tidak ada satupun cabang kekuasaan yang lebih berwenang atau tidak ada cabang yang mempunyai sole authoritative untuk melakukan interpretasi konstitusi.

b. Alternatif Kedua

Alternatif kedua siapa yang mempunyai kewenangan dalam melakukan interpretasi konstitusi dapat dijawab dengan pendekatan yang berbeda, yaitu:

*“that for each part of the Constitution one branch of government is assigned the role of final arbiter of disputes, but it is not the same branch for all parts of the Constitution. Thus, each branch would be the authoritative interpreter for some constitutional provisions. Because the Constitution does not specify who should interpret the document, some institution would need to allocate interpretive authority among the branches of government. Arguably, the second approach is the one that best describes the current system of constitutional interpretation. The judiciary has declared that cases arising under certain parts of the Constitution pose political questions and are matters to be decided by branches of government other than the courts. For example, the courts frequently have held that challenges to the president's”.*

*By declaring a matter to be a political question, the Court states that it is for the other branches of government to interpret the constitutional provisions in question and decide whether the Constitution is violated. The effect is the second approach: for each part of the Constitution, there is a final arbiter, but it is not the same branch for all constitutional provisions. A third and final approach is to assign to one branch of government final*

---

<sup>155</sup>Erwin Chemerinsky, *Interpreting the constitution*, Praeger Publishers, One Madison Avenue, New York, 1987, h.82 – 83.

*authority for all constitutional interpretation. Although every governmental institution interprets the Constitution, one branch is assigned the role of umpire; its views resolve disputes and are final until reversed by constitutional amendment. the judiciary may interpret the Constitution in deciding cases—it is one voice—and that it is not required to defer to legislative or executive interpretations. Marbury, according to this argument, says nothing about whether other branches of government are bound to follow the Court's interpretation. Therefore, in determining who is the authoritative interpreter of the Constitution, it is necessary to choose among three approaches—that there is no final arbiter over cases presenting questions as to the Constitution's meaning; that each branch is the final arbiter for some constitutional provisions; and that one branch should be the final arbiter in all disputes over constitutional interpretation—each of which has some support.*

Merujuk pandangan tersebut di atas bermakna bahwa untuk setiap bagian dari Konstitusi satu cabang pemerintahan ditugaskan sebagai wasit akhir dari perselisihan, tetapi itu bukan cabang yang sama untuk semua bagian Konstitusi. Dengan demikian, setiap cabang akan menjadi juru bahasa otoritatif untuk beberapa ketentuan konstitusional. Karena Konstitusi tidak menentukan siapa yang harus menafsirkan dokumen, beberapa lembaga perlu mengalokasikan otoritas interpretatif di antara cabang-cabang pemerintahan. Pendekatan kedua adalah yang paling menggambarkan sistem interpretasi konstitusional saat ini. Pengadilan telah menyatakan bahwa kasus-kasus yang muncul di bawah bagian-bagian tertentu dari Konstitusi menimbulkan pertanyaan politik dan hal-hal yang harus diputuskan oleh cabang-cabang pemerintahan selain pengadilan. Sebagai contoh, pengadilan sering menyatakan tantangan itu sebagai tantangan presiden.

Menyatakan suatu masalah sebagai masalah politik, Mahkamah menyatakan bahwa cabang-cabang pemerintahan lainnya akan menafsirkan ketentuan konstitusional yang dipermasalahkan dan memutuskan apakah Konstitusi dilanggar. Efeknya adalah pendekatan kedua: untuk setiap

bagian Konstitusi, ada wasit terakhir, tetapi itu bukan cabang yang sama untuk semua ketentuan konstitusional.

c. Alternatif Ketiga

Pendekatan ketiga dan terakhir adalah menetapkan satu cabang otoritas final pemerintah untuk semua interpretasi konstitusi. Meskipun setiap lembaga pemerintah menafsirkan Konstitusi, satu cabang ditugaskan peran wasit; pandangannya menyelesaikan perselisihan dan bersifat final sampai dibalik dengan amandemen konstitusi. pengadilan dapat menafsirkan Konstitusi dalam memutuskan kasus-kasus - itu adalah satu suara - dan bahwa ia tidak perlu tunduk pada interpretasi legislatif atau eksekutif. *Marbury*, menurut argumen ini, tidak mengatakan apa pun tentang apakah cabang-cabang pemerintahan lain terikat untuk mengikuti interpretasi Mahkamah. Oleh karena itu, dalam menentukan siapa yang merupakan penafsir resmi Konstitusi, perlu untuk memilih di antara tiga pendekatan-bahwa tidak ada akhir wasit atas kasus-kasus yang mengajukan pertanyaan tentang makna Konstitusi; bahwa masing-masing cabang adalah wasit terakhir untuk beberapa ketentuan konstitusional; dan bahwa satu cabang harus menjadi wasit terakhir dalam semua perselisihan tentang interpretasi konstitusi yang masing-masing memiliki beberapa dukungan.

### 3. Penafsiran Konstitusi Jika terjadi Sengketa

Dalam hal kegiatan penafsiran konstitusi sebagaimana telah disebutkan di atas, diketahui bahwa dalam rangka proses melaksanakan penafsiran yang dilakukan oleh MK, memerlukan hubungan keterkaitan lain dengan lembaga negara lainnya yang dalam hal ini dimaksud adalah MPR. Dalam hal penafsiran konstitusi, tentunya dilakukan apabila terjadi suatu peristiwa yang pada akhirnya diperlukan untuk dilakukan telaah mendalam terkait substansi dari konstitusi.

Secara umum, dapat diketahui bahwa pelaksanaan penafsiran konstitusi dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi sebagaimana kewenangannya yang tercantum dalam UUD NRI 1945 yakni dilakukan pengujian UU terhadap UUD. Proses pengujian ini dilakukan karena terjadi pertentangan yang terkandung dalam substansi UU terhadap UUD. Proses ini diketahui dengan istilah *Judicial Review*.

*Judicial Review* adalah suatu pranata hukum yang memberikan kewenangan kepada badan pelaksana kekuasaan kehakiman dan atau badan lainnya yang ditunjuk oleh konstitusi (*Grondwet*) untuk dapat melakukan peninjauan dan atau pengujian kembali dengan cara melakukan interpretasi hukum dan atau interpretasi konstitusi untuk memberikan penyelesaian yuridis. Dalam lintasan sejarah hukum di beberapa negara, doktrin tentang *Judicial Review* ditemukan adanya perbedaan antar satu negara dengan negara lainnya. Misalnya di Inggris dan Amerika Serikat meskipun termasuk satu rumpun keluarga hukum *Common Law System*, akan tetapi berbeda sudut pandangannya terhadap doktrin *Judicial Review*. Pula demikian juga halnya pada beberapa negara lain, seperti misalnya pada negara Perancis, Belanda, Austria, Belgia, Amerika Latin, dan lainnya. Doktrin Ilmu Hukum memperkenalkan dua model *Judicial Review*, sebagai berikut:

- a. *Judicial Review* bidang Pengadilan
- b. *Judicial Review* bidang<sup>156</sup>

Konstitusi *Judicial Review* bidang Pengadilan, adalah pengujian kembali oleh suatu lembaga peradilan tertinggi terhadap putusan peradilan di bawahnya dengan alasan-alasan antara lain adanya kesalahan dalam penerapan hukum oleh hakim peradilan di bawahnya, sehingga hakim pada peradilan tertinggi dapat menguji secara materil dari penerapan hukum. Mahkamah Agung Negara Republik Indonesia memiliki kewenangan *Judicial Review* namun terbatas hanya kewenangan pada pengujian materil terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. *Judicial Review* bidang Konstitusi, adalah peninjauan kembali dan atau pengujian oleh suatu badan kekuasaan negara untuk dapat membatalkan putusan badan pembuat undang-undang (legislasi) dan atau badan Pemerintahan (eksekutif). *Judicial Review* bidang ini di Indonesia menjadi kompetensi dari Mahkamah Konstitusi. Kompetensi Mahkamah Konstitusi Indonesia di bidang *Judicial Review* ditujukan terhadap pengujian UU terhadap UUD baik dari segi formil maupun dari segi materil, yang biasa diistilahkan dengan pengujian konstitusionalisme.<sup>157</sup>

---

<sup>156</sup>Nurul Qamar, 'Kewenangan *Judicial Review* Mahkamah Konstitusi', *Jurnal Konstitusi*, Vol. 1, No. 1, 2012, h. 2.

<sup>157</sup>*Ibid*, h. 3.

Kewenangan Mahkamah Konstitusi Indonesia dalam melakukan *Judicial Review* dibatasi hanya terhadap peraturan perundang-undangan dalam arti Wet yang lahir setelah dilakukannya amandemen UUD NRI, undang-undang yang sebelumnya itu tidak merupakan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk melakukan *Judicial Review*, namun demikian dalam fakta empirisnya Mahkamah Konstitusi telah melakukan terobosan-terobosan dengan alasan demi penegakan konstitusionalisme.<sup>158</sup>

Kegiatan penafsiran dilakukan dalam rangka terjadi sengketa, maka dalam hal ini perlu diketahui terlebih dahulu terkait konsep *Judicial Review*. Sebagaimana dipaparkan di atas, jika dikaitkan dengan konstitusi maka Mahkamah Konstitusi yang dalam hal ini memiliki kewenangan untuk melakukan penafsiran konstitusi.

#### 4. Metode Penafsiran Konstitusi

Interpretasi secara umum merujuk pada keseluruhan argument hukum dalam adjudikasi konstitusi, yang secara spesifik pada area konstitusi bertujuan untuk menemukan arti dari teks konstitusi.<sup>159</sup> Menurut teori, secara garis besar terdapat dua pendekatan dalam melakukan interpretasi konstitusi, yaitu originalisme dan non-originalism.

##### a. Pendekatan Originalisme

Pendekatan originalisme menurut teori merupakan metode yang dipakai dengan merujuk pada keoriginalitasan teks konstitusi. Terdapat setidaknya tiga komitmen konstitusional yang dapat dipakai sebagai arahan dalam melakukan interpretasi konstitusi melalui pendekatan originalism. Ketiga komitmen konstitusional yaitu:

1. konstitusi secara original ditulis dan diubah hanya melalui prosedur amandemen konstitusi;
2. konstitusi secara original memuat aturan dan rekomendasi;

---

<sup>158</sup>*Ibid*, h. 4.

<sup>159</sup>Jeffrey Goldsworthy, The Case for Originalism, dalam "The challenge of originalism: Theories of Constitutional Interpretation / [edited by] Grant Huscroft, Bradley Miller, Cambridge University Press, USA, 2011, h. 2



3. konstitusi secara original menempati domain terbatas dan meninggalkan beberapa bidang pengambilan keputusan untuk aktivitas demokratis.<sup>160</sup>

Terdapat dua proposisi dalam pendekatan originalism, yaitu bahwa makna tekstual dari teks Konstitusi telah diasumsikan final pada saat Konstitusi tersebut dibuat dan diberlakukan, sementara itu yang kedua adalah bahwa terhadap praktek konstitusional harus berdasarkan pada konstitusi dan arti original dari Konstitusi tersebutlah yang membatasi peradilan dalam menginterpretasi konstitusi.<sup>161</sup> Konsep istilah originalism pertama kali ditemui dalam *Westlaw's database of legal periodicals* pada artikel yang ditulis oleh Paul Brest pada 1981, dalam artikel tersebut, Brest menggunakan istilah originalism dan originalist dan mendefinisikan bahwa originalism merupakan pendekatan yang dapat digunakan dalam adjudikasi pada pengadilan yang memiliki karakter terikat pada makna *literally tekstual* Konstitusi atau pada maksud perumus konstitusi yang juga mempunyai kewenangan untuk memberlakukan.<sup>162</sup>

*Originalism* merupakan pandangan yang menyatakan '*judges deciding constitutional issues should confine themselves to enforcing norms that are stated or clearly implicit in the written constitution*'<sup>163</sup>. Alasan mengapa hakim harus menegakkan aturan-aturan yang disebutkan atau secara jelas tersirat dalam konstitusi tertulis, karena *interpretasi konstitusi "should seek to effectuate, or at least be faithful to, the understanding of the constitutional provisions which can be historically attributed to its framers."*<sup>164</sup> Originalisme disebut puladengan istilah *interpretivism*, atau disebut pula '*plain meaning*' *interpretation*. Dalam Penafsiran dengan *originalism* terdapat dua model utama, yakni *original intent* dan *original meaning theory*. *Original intent* merupakan interpretasi konstitusi yang didasarkan pada apa yang dimaksud oleh penyusun atau pembuat konstitusi, sedangkan *original meaning theory* adalah interpretasi yang didasarkan

---

<sup>160</sup>*Ibid*, h. 6.

<sup>161</sup>*Ibid*, h. 12.

<sup>162</sup>*Ibid*, h. 13

<sup>163</sup>Erwin Chemerinsky, *Constitutional Law: Principles dan Policies*, Aspen Publisher, New York, 2002, h.

<sup>164</sup>Andrei Marmor, *Loc.cit.*, h. 155

pada makna teks menurut makna pada saat teks tersebut dirumuskan. Pada *original intent* terdapat “*motivational intent*” dari penyusun konstitusi pada saat konstitusi itu dirumuskan, sedangkan pada *original meaning*, penafsiran makna konstitusi tidak memasuki ranah *intent* atau pikiran penyusunnya tetapi berdasarkan makna kata, istilah atau frasa, pada saat konstitusi itu dirumuskan atau dilaksanakan untuk pertama kali.

Interpretasi terhadap konstitusi dilakukan dengan mempertimbangkan pada karakter teks konstitusi itu sendiri yang umumnya terdiri dari makna kata yang bersifat umum dan luas, meninggalkan ruang untuk lembaga dan institusi lain, khususnya institusi pengadilan untuk melakukan interpretasi sebelum mengaplikasikan dalam situasi hukum dan *factual*.<sup>165</sup> Dalam teori konstitusi, beberapa model interpretasi dikenal dan umumnya digunakan dalam melakukan interpretasi konstitusi, diantaranya adalah *textualism*, *original meaning*, *Judicial Precedent*, *Pragmatism*, *Moral Reasoning*, *National Identity or “National Ethos”*, *Structuralism*, *Historical Practices*.<sup>166</sup> Pada metode yang disebut *textualism*, pendekatan interpretasi difokuskan pada makna asli tekstual sebuah dokumen hukum, dalam hal ini konstitusi, yang biasanya ditekankan pada bagaimana istilah-istilah konstitusional dipahami oleh semua pihak sebagai saat dimana konstitusi disahkan dan pada saat konteksnya muncul.<sup>167</sup> Pendekatan *textual* umumnya meyakini bahwa makna obyektif dari teks konstitusi dan tidak menekankan pada penjelasan kehendak para perumus, maupun kehendak yang memberlakukan dan yang mengesahkan. Sementara, makna *original* diidekan oleh pihak-pihak pengusung aliran *originalist* yang mendekati dengan memberikan pendekatan bahwa konstitusi dipahami dari beberapa segmen publik pada saat dirumuskan.<sup>168</sup>

Secara umum, teori *originalism* menyetujui bahwa teks Konstitusi mempunyai identitas obyektif atau makna publik pada saat dirumuskan yang tidak dapat digantikan kapan pun, sehingga tugas hakim yang

---

<sup>165</sup>Brandon J. Murrill, *Modes of Constitutional Interpretation*, CRS Report, Prepared for Members and Committees of Congress, Congressional Research Service, March, 15 2018, [www.crs.gov](http://www.crs.gov), diakses pada 31 Oktober 2019, h. 2

<sup>166</sup>*Ibid*, h. 3.

<sup>167</sup>*Ibid*, h. 5.

<sup>168</sup>*Ibid*, h. 5.

menginterpretasi adalah untuk mengkonstruksikan makna original.<sup>169</sup> Interpretasi yang diperoleh melalui pendekatan *judicial precedent* merupakan hal yang umum dilakukan oleh hakim diinstitusi peradilan dalam menginterpretasikan Konstitusi dengan merujuk pada putusan peradilan terdahulu.<sup>170</sup> Interpretasi konstitusi dengan melakukan pendekatan *judicial precedent* juga menyediakan prinsip, aturan atau standard hakim dalam melakukan interpretasi pada putusan yang akandatang dengan fakta dan issue yang relevan. Sementara itu, pendekatan pragmatism, merupakan pendekatan dalam melakukan interpretasi konstitusi yang biasa dilakukan oleh institusi pengadilan dengan menimbang atau mencimbangkan kemungkinan konsekuensi praktis sebuah interpretasi konstitusi terhadap interpretasi yang lain.<sup>171</sup> Pendekatan pragmatism dalam melakukan interpretasi konstitusi juga menimbang biaya dan manfaat interpretasi bagi masyarakat atau cabang kekuasaan politik, memilih interpretasi yang lebih unggul menghasilkan dampak yang lebih baik. Melalui pendekatan pragmatism, hakim mempertimbangkan bagaimana keterlibatan cabang judisial dapat berperan dalam mengkonstruksikan putusan yang relevan dengan *judicial review* dan interpretasi konstitusi. Pendekatan interpretasi konstitusi melalui *moral reasoning*, dalam melakukan interpretasi melalui konsep moral tertentu atau ideal yang istilah-istilahnya ada pada teks konstitusi. Interpretasi berdasarkan identitas nasional.<sup>172</sup> Argumen hukum dalam putusan pengadilan biasanya didasarkan pada sebuah konsep “national ethos,” yang ditarik dari karakter yang berbeda dan nilai dalam identitas nasional bangsa dan institusi nasional untuk mengelaborasi makna konstitusi.<sup>173</sup> Interpretasi konstitusi dengan pendekatan *structuralism* merupakan model interpretasi konstitusi yang berdasarkan dari desain konstitusi, hubungan antara tiga cabang kekuasaan, hubungan antara pemerintah dengan rakyat.<sup>174</sup> Interpretasi dengan pendekatan *praktek historis*, memberikan

---

<sup>169</sup>*Ibid*, h. 7.

<sup>170</sup>*Ibid*, h. 10.

<sup>171</sup>*Ibid*, h. 12.

<sup>172</sup>*Ibid*, h. 15.

<sup>173</sup>*Ibid*, h. 17.

<sup>174</sup>*Ibid*, h. 18.

dasar interpretasi konstitusi yang berdasarkan keputusan politik dari pengalaman politik dalam kronologikal waktu yang sebelumnya, yang merupakan sumber penting dalam melakukan interpretasi makna konstitusi.<sup>175</sup> Dalam konteks ini, hakim akan merujuk pada pengalaman historis sebagai sumber makna konstitusi dalam area khusus pemisahan kekuasaan, hak individual, khususnya ketika teks konstitusi tidak memberi kejelasan.

Dalam pengalaman Supreme Court di Amerika Serikat, hakim dalam melakukan interpretasi konstitusi mempertimbangkan bobot untuk memberikan argumen tentang makna yang jelas dari teks Konstitusi, tujuan teks atau semangat perumusan konstitusi, dan bukti historis mengenai maksud dari para perumus dan pengesah Konstitusi. Selain itu, hakim juga mempertimbangkan untuk memutuskan berapa bobot dalam memberikan judicial precedent dalam penafsiran Konstitusi, praktik legislatif dan eksekutif di bawah Konstitusi yang melaksanakan putusan pengadilan sebagai konsekuensi dari keputusan yudisial tertentu, yang pada umumnya diterjemahkan kedalam kebijakan.<sup>176</sup>

Pendekatan originalism menurut teori umum terdiri dari beberapa pengertian, yaitu:

1. Maksud original rumusan konstitusi sebagaimana yang dikehendaki oleh pembentuk dan perumus konstitusi, dengan beberapa variasi :
  - a. maksud perumusnya,
  - b. maksud yang mengesahkan, dan
  - c. maksud dari keduanya perumus/pembentuk dan yang memberlakukannya;
2. Keoriginalitasan arti publik (pandangan yang meliat bahwa arti dari teks konstitusi ditentukan secara semantic konvensional yang berkaitan dengan makna kata dan frasa pada saat masing-masing pasal dirumuskan dan diberlakukan;

---

<sup>175</sup>*Ibid*, Brandon J. Murrill, h. 22.

<sup>176</sup>R. Randall Kelso, *Styles of Constitutional Interpretation and the Four Main Approaches to Constitutional Interpretation in American Legal History*, 29 Val. U. L. Rev. 121 (1994). Available at: <http://scholar.valpo.edu/vulr/vol29/iss1/2>, h. 123.

3. Metode original (interpretasi yang didasarkan dari pendekatan bahwa makna original adalah makna yang dipahami pada saat ketika konstitusi diinterpretasikan dengan menggunakan metode-metode interpretasi (dalam hal ini dimungkinkan merupakan sebuah konstruksi konstitusional yang digunakan pada saat konstitusi dirumuskan dan disahkan).<sup>177</sup>

Variasi dari interpretasi melalui originalism dapat pula ditemukan perbedaan konten semantik dan konten hukum. Konten semantik dalam teks konstitusi adalah makna *linguistic* dalam dokumen konstitusi akan tetapi hal ini juga menimbulkan potensi keambiguan, karena secara *linguistic* suatu makna akan berbeda dengan makna secara implikasi hukumnya. Sehingga seringkali makna terdeskripsikan dalam implikasi Konstitusi yang termuat dalam aturan hukum pada doktrin konstitusi yang menjadi mediasi antara teks dan putusan institution pengadilan, sementara konten hukum dari doktrin konstitusi terlihat pada aturan yang berkembang oleh lembaga pengadilan atau lembaga-lembaga lain untuk aplikasi teks konstitusi.

Pendekatan originalism dalam perkembangannya digunakan dengan bukan hanya meminta hakim untuk mempertimbangkan makna original sebagai salah satu factor penting untuk menentukan doktrin konstitusi, tetapi juga membolehkan pendekatan originalism dengan menyeimbangkannya dengan menggunakan variasi pendekatan originalism.

Terdapat dua ide dalam menyamakan perspektif terhadap pendekatan interpretasi konstitusi, yaitu melalui makna original atau pemahaman original. Makna original dapat dilakukan dengan menekankan pada konten semantik atau makna *linguistic* teks konstitusi pada saat konstitusi dirumuskan dan disahkan. Secara umum, *originalism* merupakan pendekatan interpretasi konstitusi yang sifatnya *conservative* sementara pendekatan interpretasi yang disebut sebagai non-originalism yang berangkat dari ide living constitution dianggap sebagai paham teori liberal.<sup>178</sup>

---

<sup>177</sup>*Op.cit.*, Grant Huscroft, h. 33.

<sup>178</sup>*Ibid*, h.41.

Originalisme maupun non-originalisme masing-masing tentu saja mempunyai alasan untuk penggunaannya. Argumentasi dari mereka yang sepakat menggunakan originalisme, menurut Chemerinsky adalah karena: pertama hakikat dari interpretasi teks atau dokumen harus dibatasi pada *“specific text and its framer intentions”*. Chemerinsky mengutip Ben Michaels menyatakan bahwa *“any interpretation of the Constitution that really is an interpretation ... of constitution ... is always and only an interpretation of what the Constitution originally meant.”* Dalam isu mengenai supremasi konstitusi, maka ketika hakim mengangkat sumpah untuk menegakkan konstitusi, maka hakim berjanji *“...to carry out the intention of its framers”*. Pada alasan pertama ini konstitusi dianggap sebagai *“binding contract”*, sehingga tidak boleh disimpangi kehendak penyusunnya. Alasan kedua adalah originalisme membatasi kekuasaan hakim sebagai *“unelected agency”* dalam demokrasi. Pada alasan ini dalam konteks Amerika dan dalam konteks demokrasi, didasarkan pada prinsip bahwa pembentukan kebijakan publik harus dilakukan oleh mereka yang akuntabel terhadap pemilih. Konsekuensi dari hal ini adalah seluruh persoalan publik harus secara serius dan terus-menerus diperdebatkan dalam kelembagaan yang mempunyai mandat elektoral termasuk bila melakukan perubahan konstitusi seharusnya melalui amandemen bukan oleh hakim yang tidak mempunyai basis elektoral sama sekali.

b. Pendekatan *Non Originalism*

Sebaliknya para pendukung *non-originalism* mengajukan alasan penggunaannya, yakni Pertama; perkembangan konstitusi dapat dilakukan melalui penafsiran dan tidak semata-mata melalui amandemen. Mekanisme perubahan konstitusi yang selalu mensyaratkan mekanisme yang ketat, cenderung berakibat konstitusi sulit diubah. Kedua; maksud penyusun atau pembentuk Konstitusi sangat beragam dan hal dalam praktik pembentukan konstitusi, orang atau kelompok tertentu yang dipilih sebagai pihak yang otoritatif dalam hal menentukan maksud pembentukan ketentuan undang-undang dasar, tidak hanya berarti terdapat ada satu maksud, melainkan banyak dan mungkin saja dengan alasan yang saling bertentangan

(*conflicting reason*) saat menyetujui satu ketentuan tertentu sebagai materi muata konstitusi.

*Originalisme* dan *non-originalisme* merupakan dua pendekatan utama dalam interpretasi konstitusi. Adapun metode yang digunakan dalam melakukan interpretasi bisa beragam sebagaimana metode dalam interpretasi hukum pada umumnya. Misalnya Mertokusumo dan Pitlo mengidentifikasi beberapa metode interpretasi yang lazimnya digunakan oleh hakim (pengadilan) sebagai berikut:

- a. interpretasi gramatikal atau penafsiran menurut bahasa;
- b. interpretasi teleologis atau sosiologis;
- c. interpretasi sistematis atau logis;
- d. interpretasi historis;
- e. interpretasi komparatif atau perbandingan;
- f. interpretasi futuristis<sup>179</sup>.

Asshiddiqie, dalam interpretasi hukum dan konstitusi menyebut terdapat 23 (dua puluh tiga) metode interpretasi, sementara Dalam konteks, uji konstitusional undang-undang, Bobbitt mengidentifikasi 6 (enam) modalitas dalam interpretasi konstitusi (*constitutional interpretation*), yaitu:

- a. penafsiran tekstual;
- b. penafsiran historis (atau penafsiran orisinal);
- c. penafsiran doktrinal;
- d. penafsiran prudensial;
- e. penafsiran struktural; dan
- f. penafsiran etikal<sup>180</sup>.

Originalisme dan non-originalisme menjadi instrumen untuk melihat apakah pengujian undang-undang melampaui batasan pemisahan kekuasaan sebagai salah satu elemen dari konstitusionalisme dan apakah melampaui konstitusioanalisme. Dari titik anjak originalisme dan non-originalisme mengalir pilihan metode dalam interpretasi, baik interpretasi konstitusi maupun interpretasi undang-undang, yakni apakah akan menggunakan

---

<sup>179</sup>Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, *Op.cit.*, h. 19-20.

<sup>180</sup>Philip Bobbitt, *Constitutional Interpretation*, Blackwell Publisher, 1991, h. 12-22.

metode interpretasi tekstual, historis atau sistematis. Lebih lanjut, originalisme dan non originalisme juga dapat digunakan untuk mengukur apakah MK telah melampaui batasan mengenai demokrasi dalam pengertian bahwa pembuat undang-undang adalah yang dimandatkan oleh rakyat untuk melakukan fungsi kehendak publik. Apalagi dalam konteks MK RI, metode apa yang digunakan dalam interpretasi, sepenuhnya adalah wilayah kebebasan hakim untuk menentukannya.

## **5. Penafsiran Konstitusi Menurut UUD NRI 1945**

### **a. Mahkamah Konstitusi Sebagai Penafsir Konstitusi**

Di Indonesia, Konstitusi merupakan hukum tertinggi dan hukum dasar. Kebutuhan untuk menentukan dan menginterpretasikan Konstitusi dapat dilakukan dengan metode-metode interpretasi konstitusi. Sebagaimana konstitusi pada umumnya, UUD NRI 1945 mempunyai makna kata yang luas, meninggalkan ruang interpretasi bagi Mahkamah Konstitusi sebelum aturan-aturan tersebut diaplikasikan kepada isu hukum yang relevan dan situasi hukum tertentu. Teks Konstitusi bersifat umum dan tidak memberikan penjelasan yang rinci terkait dengan aspek-aspek fundamental yang ada dalam konstitusi. Sehingga dalam konteks yang demikian, interpretasi konstitusi menjadi hal yang sangat esensial untuk menentukan arti dari pasal-pasal konstitusi yang ada dalam UUD NRI 1945. Dalam konteks yang lebih praktikal, interpretasi konstitusi bermanfaat dalam mendefinisikan prinsip, aturan atau standart sebagaimana yang dikehendaki oleh Konstitusi terhadap pihak-pihak yang berwenang untuk masa yang akan datang, termasuk juga institusi politik, dua cabang kekuasaan termasuk juga institusi politik.

Dalam hal yang mendasar, isu penting dari interpretasi konstitusi adalah institusi pemegang kekuasaan yang berwenang menginterpretasikan konstitusi, menentukan, dan membuat interpretasi terhadap konstitusi. Dalam konteks tersebut, walaupun cabang kekuasaan eksekutif dan legislative wajib pula menegakkan Konstitusi dan bahkan, institusi pemegang kekuasaan eksekutif dalam melaksanakan kebijakan hukum dan implementasi undang-undang dan institusi pemegang kekuasaan legislative



dalam membuat undang-undang harus selalu berdasarkan pada Konstitusi sebagai dasar hukum tertinggi, kedua pemegang kekuasaan tersebut dalam melakukan kekuasaannya juga tentu melakukan apa yang disebut sebagai interpretasi konstitusi. Di hampir semua Negara pada umumnya, hakim memainkan peran yang berbeda dan eksklusif dalam menginterpretasikan dan menerapkan Konstitusi. Karakter eksklusif lembaga yudisial dalam perannya dalam menginterpretasikan konstitusi dapat diargumentasikan dalam dua karakter konstitusi, yaitu Konstitusi sebagai hukum dan Konstitusi sebagai instrument yang membatasi kedua cabang kekuasaan atau sebagai instrument pembatasan kekuasaan lembaga-lembaga pemegang cabang kekuasaan.<sup>181</sup>

Dalam konteks ini, di Indonesia, interpretasi Konstitusi dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Argumen pertama bahwa Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang berwenang menginterpretasi konstitusi adalah sebagaimana dengan karakternya sebagai pengadilan yang berfungsi untuk memutus pertanyaan hukum dan isu-isu hukum dan dalam hal tersebut, Mahkamah Konstitusi mempunyai kompetensi eksklusif untuk menjawab dan memutus pertanyaan-pertanyaan hukum dan isu-isu hukum. Argumen yang kedua adalah argument yang lebih fundamental, yang menyebutkan bahwa Konstitusi merupakan dokumen hukum yang membatasi kekuasaan cabang-cabang kekuasaan sehingga secara independen, dalam memutus apakah batasan konstitusional itu telah sesuai ataukah melebihi batas.

Dalam melakukan interpretasi konstitusi, diperlukan kehendak dan kapasitas untuk berada diluar dari tekanan-tekanan politik dan kompromi-kompromi politik dan kapasitas untuk mempertahankan keindependensian. Hal ini karena melakukan interpretasi konstitusi dalam hal ini juga melakukan penilaian terhadap keputusan politik yang mendasari Konstitusi tersebut dan menilai apakah keputusan politik yang dilaksanakan telah sesuai dan konsisten dengan yang mendasari Konstitusi tersebut. Sehingga yang demikian juga, Mahkamah Konstitusi juga melakukan evaluasi

---

<sup>181</sup>Paul Gewirtz, 'Approaches to Constitutional Interpretation: Comparative Constitutionalism and Chinese Characteristics', *Hong Kong Law Journal*, Vol 31 Part 2, 2001, h. 200 – 223 dan h. 208.

terhadap endurance (keberlanjutan) dari pilihan politik yang mendasari dari nilai-nilai konstitusionalisme dalam Konstitusi.

Mahkamah Konstitusi sebagai interpreter Konstitusi memiliki karakter eksklusif sebagai lembaga yang berwenang melakukan interpretasi Konstitusi juga memiliki perbedaan karakter dengan lembaga pemegang kekuasaan lainnya. Sehingga dalam hal ini, Mahkamah Konstitusi harus menegakkan prinsip yang tidak dimiliki pemegang kekuasaan manapun, yaitu prinsip imparial dalam melakukan interpretasi Konstitusi sehingga nilai-nilai fundamental yang terkandung dalam Konstitusi dapat ditegakkan secara adil dan sesuai dengan yang dimaksud pada saat pembentukan Konstitusi. Dalam hal ini, Mahkamah Konstitusi sebagaimana fungsi lembaga peradilan, yang dalam hal ini pengadilan pada umumnya mempunyai peran otoritarian yang berbeda dengan makna otoritarian yang umumnya negative dalam melakukan fungsi interpretasi konstitusi dan peran otoritarian tersebut yang harus dimaknai berbeda dengan peran pemegang kekuasaan yang lainnya yang juga melakukan interpretasi.

b. Mahkamah Konstitusi Sebagai “*The Sole Interpreter*” Konstitusi

Dalam konteks melakukan interpretasi konstitusi, hubungan antara MK dan pembentuk, perumus, dan yang mengesahkan Konstitusi merupakan representasi dua ketegangan yang bersifat dikotomis, yaitu konstitusionalisme dan demokrasi dengan pertanyaan tunggal tentang siapa yang paling ‘*supreme*’ dalam menegakkan konstitusi<sup>182</sup>. Dalam perspektif konstitusionalisme, dengan salah satu karakteristik berupa jaminan dan perlindungan hak asasi manusia, MK merupakan penjaga hak-hak konstitusional warga negara dengan memastikan penegakan norma Konstitusi dan menguji bahwa suatu undang-undang tidak boleh bertentangan dengan norma konstitusi dan merugikan hak-hak konstitusional. Pada sisi lain, MPR sebagai badan perwakilan dengan fungsi konstitusionalnya sebagai pembentuk, perumus dan yang mengesahkan Konstitusi merupakan institusi yang dipilih oleh rakyat dalam sistem demokrasi perwakilan. Interpretasi Konstitusi oleh MK, misalnya dalam

---

<sup>182</sup> Mark van Hoecke, ‘Judicial Review and Deliberative Democracy’, *Ratio Juris*, Vol. 14 No. 4 Desember 2001, h. 423-451.

rangka judicial review, merupakan bentuk ‘*counter majoritarian*’ karena dapat terjadi dalam melakukan interpretasi konstitusi, MK dapat berbeda dengan kesepakatan mayoritas pembentuk dan perumus Konstitusi.

Dalam prinsip demokrasi (*demosdan kratia*), pengertian pemerintahan dari dan oleh rakyat berarti “*rule of the people*” yang sepenuhnya dipengaruhi dan dikontrol oleh rakyat. Konsep ini mengandung gagasan dasar bahwa rakyat adalah kekuatan pengarah dalam hal apapun yang terjadi dalam domain publik dan hal ini menjadi dasar bagi konsep yang disebut ‘*responsive rule*’ atau ‘*popular rule*’, ‘*popular government*’ atau ‘*populer sovereignty*’ atau kedaulatan rakyat yang mana secara tegas dianut oleh UUD NRI Tahun 1945. Sebagai konsekuensi diantunya prinsip kedaulatan rakyat, makamayoritas warga negara yang berpartisipasi dalam pemilihan umum seharusnya memegang kekuasaan yang mendasar atas keputusan-keputusan kebijakan dalam sistem pemerintahan perwakilan<sup>183</sup>. Atas dasar konsepsi kedaulatan rakyat yang identik dengan demokrasi, maka suatu badan peradilan yang melakukan interpretasi konstitusi dianggap bertentangan dengan demokrasi karena pembuat dan perumus Konstitusi (MPR sebagai representative dari rakyat) dianggap lebih memiliki legitimasi dan berkarakter partisipatoris (publik) dari pada badan peradilan. Berkaitan dengan peran dan fungsi badan peradilan dalam melakukan interpretasi konstitusi, hal ini dapat menimbulkan resiko yang disebut ‘*judicialization of politic*’ dan politisasi badan peradilan<sup>184</sup>. Dalam konteks yang demikian tentunya juga akan bertentangan dengan prinsip judicial independence yang bermaksud menghindarkan badan peradilan dari pengaruh-pengaruh politik dan politisasi.

Dalam konteks peran badan peradilan sebagai “the sole interpreter”, tidak mudah pula untuk dapat dipertemukan dengan prinsip demokrasi, karena komitmen terhadap prosedur pengambilan keputusan dalam

---

<sup>183</sup>Christopher F. Zurn, *Deliberative Democracy and Institutions of Judicial Review*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, h. 32., Budi F. Hardiman, dengan menempatkan ide mengenai kedaulatan rakyat yang digagas oleh Rousseau menyatakan bahwa “... undang-undang tak lain daripada tindakan sesungguhnya dari kehendak umum. Budi F. Hardiman, *Demokrasi Deliberatif : Menimbang ‘Negara Hukum’dan ‘Ruang Publik’ dalam Teori Diskursus Jurgen Habermas*, Penerbit Kanisius, Cet. 5, 2013, h. 101.

<sup>184</sup>Sebagaimana dikutip oleh Carles Boix dan Susan C. Stokes, *Comparative Judicial Politic*, dalam, Carles Boix dan Susan C. Stokes, *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, Oxford Handbooks Online: Sep-09.

demokrasi dan kekuasaan pengadilan yang dapat melakukan interpretasi konstitusi dengan menggunakan berbagai metode dan pendekatan interpretasi konstitusi. Sehingga yang demikian juga akan membawa dampak yang tidak seimbang bagi pola hubungan badan peradilan.

Sebaliknya, badan peradilan dalam melakukan interpretasi konstitusi dapat memperoleh justifikasi dalam asas demokrasi, bahwa justru badan peradilan menegakkan nilai-nilai demokrasi itu sendiri.<sup>185</sup> Lebih lanjut, badan peradilan mempunyai authoritative untuk melakukan interpretasi konstitusi adalah dalam rangka demokrasi dan konstitusionalism dengan maksud memberikan proteksi dari dampak negatif tirani mayoritas<sup>186</sup>. Secara analogi, dalam konteks yang senada dengan judicial review, bahwa badan peradilan adalah terjustifikasi berwenang melakukan *review* peraturan perundang-undangan terhadap Undang-Undang Dasar (melakukan interpretasi konstitusi), sebaiknya memang diserahkan kepada lembaga di luar lembaga pembentuknya. Pengujian oleh badan perumus dan pembentuk konstitusi akan dipandang cenderung bersifat subjektif dan berpotensi pada tirani mayoritas.

Selain alasan demokrasi, isu tentang authoritative badan peradilan dalam melakukan interpretasi konstitusi juga didasarkan pada alasan mengenai pembatasan kekuasaan yang diwujudkan dalam bentuk pemisahan atau pembagian kekuasaan. Pemisahan atau pembagian kekuasaan sebagai cara membatasi kekuasaan menghendaki suatu organ akan dibatasi oleh organ lainnya karena perbedaan kekuasaan dan fungsi yang diberikan. Sehingga, interpretasi konstitusi yang dilakukan oleh badan peradilan merupakan bentuk mekanisme *check and balances* atas produk dari lembaga yang merumuskan dan membentuk konstitusi. Hal ini juga perlu dipertimbangkan bahwa dalam melakukan interpretasi konstitusi, badan peradilan harus melakukannya dengan memegang teguh prinsip mandiri dan imparial yang bertujuan untuk mengakkan nilai-nilai dan norma konstitusi. Sehingga dalam konteks yang demikian, tentu kurang

---

<sup>185</sup>Christopher L. Eisgruber, *Popular Constitutionalism and the Case for Judicial Review*, Political Theory, Vol. 34, No. 4, 2006.

<sup>186</sup>Ronald M. Dworkin, *Bill of Rights for Britain*, Chatto & Windus, London, 1990, h. 13-14.

tepat jika akan diambilalihkan kepada lembaga yang membentuk dan merumuskan.

Interpretasi konstitusi oleh MK dalam berbagai konteks permohonan sebagaimana menjadi kewenangan MK mempunyai kompleksitas konseptual dalam ilmu hukum tata negara, khususnya dianalisa dengan pendekatan institusional/struktural menurut prinsip konstitusionalisme dan prinsip demokrasi. Dalam konteks praktis yang dicerminkan dari putusan-putusan MK dalam pengujian undang-undang, MK dalam melakukan interpretasi konstitusi dapat mempunyai berbagai kecenderungan, yaitu aktivisme yudisiil (*judicial activism*) atau pembatasan oleh dirinya sendiri sebagai badan peradilan (*judicial self-restraint*). Konstitusionalisme dan demokrasi adalah prinsip yang melandasi MK dalam melakukan interpretasi konstitusi, yang secara praktisnya kemudian didekati dengan aspek institusional mengenai *judicial supremacy* dan departementalisme dan aspek operasional mengenai bagaimana proses interpretasi konstitusi dilakukan oleh MK. Berbagai studi mengenai interpretasi konstitusi oleh badan peradilan berkembang mulai dari apakah apakah badan peradilan berwenang melakukan interpretasi konstitusi, bergeser kepada gagasan supremasi konstitusi yang menghendaki bahwa yang mempunyai authoritative untuk menginterpretasi konstitusi harusnya adalah badan yang membentuk dan merumuskan konstitusi itu sendiri, lalu berkembang tentang pilihan model interpretasi konstitusi yang digunakan oleh badan peradilan dalam melakukan interpretasi konstitusi. Meskipun pada umumnya badan peradilan merupakan badan yang mempunyai authoritative melakukan interpretasi konstitusi yang dalam hal ini telah diterima dan berkembang di berbagai negara, khususnya sebagai pengaruh model Eropa setelah perang dunia kedua, isu mengenai bagaimana peran proporsional badan peradilan dalam melakukan interpretasi konstitusi dalam konteks pemisahan kekuasaan dan demokrasi tetap relevan dan terus menjadi perdebatan, termasuk pula bagaimana supremasi konstitusi tetap tegak dan tidak digantikan dengan supremasi badan peradilan.

Mahkamah Konstitusi adalah hasil dari desain kelembagaan konstitusional yang dibentuk dengan penguatan konstitusionalisme, prinsip

demokrasi dan lahir dalam situasi ketatanegaraan transisi demokrasi, maka analisa berdasarkan kedua prinsip tersebut dapat memberikan jawaban atas peran MK yang proporsional dalam melakukan interpretasi konstitusi khususnya terkait dengan pengujian undang-undang.

- c. Teori *Open Legal Policy* dikaitkan dengan Kewenangan Mahkamah Konstitusi Penafsiran Konstitusi

Dikaitkan dengan politik hukum dalam hal kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk melakukan penafsiran konstitusi, maka menurut Sudarto “Politik Hukum” adalah kebijaksanaan dari negara dengan perantara badan-badan yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki, untuk mengekspresikan apa yang dicita-citakan. Pembentukan undang-undang merupakan proses sosial dan proses politik yang sangat penting dan mempunyai pengaruh yang luas akan memberi bentuk dan mengatur atau mengendalikan masyarakat. Lebih lanjut Sudarto menyatakan undang-undang oleh penguasa digunakan untuk mencapai dan mewujudkan tujuan-tujuan sesuai yang dicita-citakan.<sup>187</sup> Politik hukum merupakan terjemahan dari istilah *rechtspolitiek*. *Politiek* mengandung arti *beleid* (policy) atau kebijakan. Oleh karena itu politik hukum sering diartikan sebagai pilihan konsep dan asas sebagai garis besar rencana yang menentukan arah, bentuk maupun isi hukum yang akan diciptakan. Policy diartikan sebagai :”*the principles, on which any measure or course of action is based; prudence or wisdom of government or individuals in the management of their affair, public or private; general prudence or dexterity; sagacity.*”<sup>188</sup> Dengan rumusan kata policy tersebut diatas, secara lebih lengkap kita dapat mengatakan bahwa politik hukum adalah legal policy atau kebijakan tentang arah hukum yang akan diberlakukan oleh negara untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan, yang dapat mengambil

---

<sup>187</sup>*Ibid*, h. 114, dikutip dari Nyoman Serikat Putra Jaya, Politik Hukum. Badan Penyediaan Bahan Kuliah Program Studi Magister Kenotariatan UNDIP Semarang, 2007, h. 13.

<sup>188</sup>*Ibid*, h. 114, dikutip dari Grolier Webster International Dictionary of the English Language, Volume II, h. 737. Definisi lain menyebutkan bahwa policy adalah *a definite course or method of action selected (asn by a government, institution, group or individual) from among alternative and in the light of given conditions to guide and usu determined present and future decisions: 1. Specific decision or set of decisions designed to carry out such a chosen course of action; 2. Such a specific decisions designed to carry out such a course of action.3. Such a specific decision or setb of decisions together with the related actions designed to implement a projected program consisting of desired objectives and the means to achieve them.*

bentuk sebagai pembuatan hukum baru dan sebagai pengganti hukum yang lama.<sup>189</sup> Pada prinsipnya prinsip konstitusional open legal policy bukanlah kertas kosong yang bisa ditulis apa saja pembentuk undang undang. Harus ada dasarnya, motifnya, tujuan atau terdapat kebutuhan konstitusional untuk menentukan pilihan- pilihan itu. Inilah yang disebut konsep akuntabilitas konstitusi bagi para pembentuk undang undang di hadapan konstitusi. Jikalau ternyata tidak ada kebutuhan konstitusional atau ternyata dasar, motif, atau tujuan hukum dibalik pilihan model tersebut ternyata tidak terbukti, atau kebutuhan konstitusional ketika pilihan itu dibuat pada masa tertentu ternyata sudah tak dibutuhkan lagi maka tentunya pilihan tersebut sesungguhnya bisa menjadi inkonstitusional pada masa depan.<sup>190</sup>

Sebagaimana disebutkan terkait teori *Open Legal Policy* maka dapat diketahui dalam rangka penafsiran konstitusi tentu saja terdapat dua lembaga yang memiliki kewenangan untuk melakukan penafsiran konstitusi. Yang pertama adalah Mahkamah Konstitusi. Benny K. Harman menjelaskan bahwa pengujian konstitusionalitas undang-undang oleh suatu badan kehakiman merupakan penjelmaan dari ideologi negara hukum atau konstitusionalisme yang memiliki sepuluh fungsi pokok, yaitu:<sup>191</sup>

1. untuk melindungi konstitusi sebagai hukum tertinggi,
2. untuk menjamin pelaksanaan tujuan penyusunan konstitusi,
3. untuk memberikan perlindungan terhadap nilai-nilai fundamental kenegaraan yang tercantum dalam konstitusi,
4. untuk mengontrol kekuasaan legislatif,
5. untuk menjamin penyelenggara negara dan rakyat mematuhi konstitusi,
6. untuk menjamin tegaknya prinsip kontrol dan pertimbangan,
7. untuk mencegah tirani mayoritas atau mengontrol prinsip hukum mayoritas,
8. untuk menegakkan nilai-nilai dan prinsip-prinsip demokrasi konstitusional,

---

<sup>189</sup>*Ibid*, h. 114, dikutip dari Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, LP3ES, 2006, hlm 5.

<sup>190</sup>*Ibid*, h. 115.

<sup>191</sup>*Ibid*, h. 116. Dikutip dari Benny K. Harman, *Mempertimbangkan Mahkamah Konstitusi: Sejarah Pemikiran dan Pengujian UU terhadap UUD* (Jakarta: KPG, 2013), h. 95-96.

9. untuk mewujudkan ideologi negara hukum, dan
10. untuk menjaga konsistensi sistem hierarki norma hukum.

Berangkat dari penjelasan tersebut, dapat diketahui peran Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal dan penafsir konstitusi atau “the guardian and the sole and the highest interpreter of the constitution”, dalam beberapa putusannya telah memberikan penafsirannya yang termuat dalam bagian pertimbangan terkait batasan pilihan kebijakan yang bersifat terbuka (*open legal policy*) yang dibuat oleh pembentuk undang-undang, berikut adalah tabel hasil penafsiran Mahkamah Konstitusi terkait kebijakan *Open Legal Policy*.<sup>192</sup>

**Tabel 17.**  
**Kebijakan *Open Legal Policy* pada Mahkamah Konstitusi**

<b>Kumpulan Pertimbangan Putusan Mahkamah Konstitusi terkait Pilihan Kebijakan Pembuat Undang-Undang (<i>Open Legal Policy</i>) dalam Permohonan Pengujian Undang-Undang</b>
<p>1. Putusannya Nomor 26/PUU-VII/2009</p> <p>Bahwa Mahkamah dalam fungsinya sebagai pengawal konstitusi tidak mungkin untuk membatalkan undang-undang atau sebagian isinya, jikalau norma tersebut merupakan delegasi kewenangan terbuka yang dapat ditentukan sebagai <i>legal policy</i> oleh pembentuk undang-undang. Meskipun seandainya isi suatu undangundang dinilai buruk, maka Mahkamah tidak dapat membatalkannya, kecuali kalau produk <i>legal policy</i> tersebut jelas-jelas melanggar moralitas, rasionalitas dan ketidakadilan yang <i>intolerable</i>. Sepanjang pilihan kebijakan tidak merupakan hal yang melampaui kewenangan pembentuk undang-undang, tidak merupakan penyalahgunaan kewenangan, serta tidak nyata-nyata bertentangan dengan UndangUndang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka pilihan kebijakan demikian tidak dapat dibatalkan oleh Mahkamah”.</p>
<p>2. Putusan Nomor 37-39/PUU-VIII/2010</p> <p>Dalam kaitannya dengan kriteria usia, UUD 1945 tidak menentukan</p>

<sup>192</sup>*Ibid*, h. 116.



batasan usia minimal atau maksimal tertentu sebagai kriteria yang berlaku umum untuk semua jabatan atau aktivitas pemerintahan. Hal itu berarti, UUD 1945 menyerahkan penentuan batasan usia tersebut kepada pembentuk Undang-Undang untuk mengaturnya. Dengan kata lain, oleh UUD 1945 hal itu dianggap sebagai bagian dari kebijakan hukum (*legal policy*) pembentuk Undang-Undang. Oleh sebab itulah, persyaratan usia minimal untuk masing-masing jabatan atau aktivitas pemerintahan diatur secara berbeda-beda dalam berbagai peraturan perundang-undangan sesuai dengan karakteristik kebutuhan jabatan masing-masing.

3. Putusan Nomor 6/PUU-III/2005

Menimbang bahwa persyaratan pengusulan calon pasangan kepala daerah/wakil kepala daerah harus melalui pengusulan partai politik, adalah merupakan mekanisme atau tata cara bagaimana pemilihan kepala daerah dimaksud dilaksanakan, dan sama sekali tidak menghilangkan hak perseorangan untuk ikut dalam pemerintahan, sepanjang syarat pengusulan melalui partai politik dilakukan, sehingga dengan rumusan diskriminasi sebagaimana diuraikan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 maupun Pasal 2 International Covenant on Civil and Political Rights, yaitu sepanjang pembedaan yang dilakukan tidak didasarkan atas agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa dan keyakinan politik, maka pengusulan melalui partai politik demikian tidak dapat dipandang bertentangan dengan UUD 1945, karena pilihan sistem yang demikian merupakan kebijakan (*legal policy*) yang tidak dapat diuji kecuali dilakukan secara sewenang-wenang (*willekeur*) dan melampaui kewenangan pembuat undang-undang (*detournement de pouvoir*).

4. Putusan Nomor 56/PUU-X/2012

Penentuan batas usia hakim merupakan kebijakan hukum terbuka (*opened legal policy*), yang sewaktu-waktu dapat diubah oleh pembentuk Undang-Undang sesuai dengan tuntutan kebutuhan perkembangan yang ada dan sesuai dengan jenis dan spesifikasi serta

kualifikasi jabatan tersebut. Dengan demikian penentuan batas usia sepenuhnya merupakan kewenangan pembentuk Undang-Undang. Menurut Mahkamah benar ada perbedaan usia pensiun antara Hakim Ad Hoc Hubungan Industrial pada Mahkamah Agung (Pemohon I), Hakim Ad Hoc pada Pengadilan Hubungan Industrial (Pemohon II) dengan Hakim Ad Hoc lainnya, Hakim, dan Hakim Agung tetapi perbedaan tersebut tidak serta merta menimbulkan perbedaan perlakuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28I ayat (2) UUD 1945. Perbedaan dapat dibenarkan sepanjang sifat, karakter dan kebutuhan atas jabatan tersebut berbeda. Justru akan menimbulkan diskriminasi apabila memperlakukan hal yang sama terhadap suatu yang berbeda atau sebaliknya memperlakukan berbeda terhadap hal yang sama.

5. Putusan Nomor 5/PUU-V/2007

Mahkamah dalam putusan Nomor 072-073/ PUU-II/2004 pernah menyatakan bahwa menjadi pilihan kebijakan (policy) pembentuk undangundang untuk mengatur tata cara pemilihan kepala daerah. UU Penda telah menjabarkan perintah Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945 tersebut dengan menetapkan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan dengan pemilihan umum secara langsung yang calonnya diajukan oleh parpol atau gabungan parpol. Hal demikian merupakan kebijakan pembentuk undang-undang.

6. Putusan Nomor 7/PUU-XI/2013

Mahkamah berpendirian bahwa terhadap kriteria usia yang UUD 1945 tidak menentukan batasan usia tertentu untuk menduduki semua jabatan dan aktivitas pemerintahan, hal ini merupakan kebijakan hukum (*legal policy*) dari pembentuk Undang-Undang, yang sewaktu-waktu dapat diubah oleh pembentuk Undang-Undang sesuai dengan tuntutan kebutuhan perkembangan yang ada. Hal tersebut sepenuhnya merupakan kewenangan pembentuk Undang-Undang yang, apapun pilihannya, tidak dilarang dan tidak bertentangan dengan UUD 1945. Namun demikian, menurut Mahkamah hal tersebut dapat menjadi permasalahan konstitusionalitas jika aturan tersebut menimbulkan

problematika kelembagaan, yaitu tidak dapat dilaksanakan, aturannya menyebabkan kebuntuan hukum (*dead lock*) dan menghambat pelaksanaan kinerja lembaga negara yang bersangkutan yang pada akhirnya menimbulkan kerugian konstitusionalitas warga negara (h. 31)

#### 7. Putusan Nomor 30 dan 74/PUU-XII/2014

Lagipula, beberapa putusan No. 49/PUU-IX/2011, Putusan No. 37-39/PUU-VIII/2010, dan putusan No. 15/PUUV/2007 pun telah mempertimbangkan batasan usia minimum merupakan kebijakan hukum terbuka pembentuk Undang-Undang yang sewaktu-waktu dapat diubah sesuai dengan tuntutan kebutuhan perkembangan atau upaya *legislative review*. “Hal ini sepenuhnya kewenangan pembentuk Undang-Undang, apapun pilihannya, tidak dilarang dan selama tidak bertentangan dengan UUD 1945,” tegasnya.

Sebagaimana kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam hal pengujian UU terhadap UUD, terdapat beberapa hasil pemikiran Mahkamah Konstitusi tentang kebijakan *Open Legal Policy* yang tertuang dalam produk hukum berupa Mahkamah Konstitusi. Beranjak kepada lembaga negara selanjutnya yakni Majelis Permusyawaratan Rakyat maka tentu saja jika dikaitkan dengan kewenangannya menafsirkan konstitusi terdapat pula unsur pelaksanaan kebijakan *Open Legal Policy*. Walaupun saat ini Mahkamah Konstitusi dianggap sebagai penafsir tunggal dan tertinggi dari UUD 1945, tetapi saat ini muncul sebuah gagasan lain yang sebetulnya merupakan sebuah romantisme masa lalu yakni untuk menjadikan kembali Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai pemilik kewenangan tertinggi dalam tafsir UUD 1945.<sup>193</sup> Pentingnya MPR menafsirkan UUD 1945 ketika mengamandemennya disebabkan karena memiliki kewenangan untuk

---

<sup>193</sup>Abdurrachman Satrio, “Penafsiran Konstitusi Oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Amandemen UUD 1945 : Pentingnya Menemukan Pembatasan Dalam Amandemen UUD 1945”, *Jurnal Majelis Media Aspirasi Konstitusi*, Vol. 3, Tahun 2016, h. 94, dikutip dari Putusan-putusan Majelis ini berupa produk hukum yang dibuat atau ditetapkan MPR seperti UUD 1945, Ketetapan MPR, dan Keputusan MPR. Lihat Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Bandung, PT Citra Aditya Bakti, 1993, h. 97-99.

mengamandemen, namun bukan berarti kewenangan tersebut tak terbatas, terdapat ketentuan-ketentuan serta nilai-nilai yang membatasinya, untuk menemukan batasan tersebut maka MPR sebagai lembaga yang berwenang mengubah UUD 1945 hanya dapat menemukannya apabila benar-benar mencermati dan menafsirkan isi dari UUD 1945.<sup>194</sup>

Artinya apabila dikaitkan dengan kebijakan *Open Legal Policy* tentu saja perlu diketahui terlebih dahulu dalam hal ini apakah pembatasan kewenangan MPR dalam rangka menafsirkan konstitusi. Adapun contoh kebijakan pembatasan penafsiran MPR yaitu larangan mengubah bentuk NKRI yang baru muncul pasca amandemen UUD 1945, larangan tersebut muncul karena anggapan mayoritas fraksi-fraksi MPR yang terlibat dalam membahas amandemen menganggap bahwa ketentuan yang menyatakan Indonesia merupakan suatu ketentuan yang bersifat substansial dan fundamental bagi NKRI yang diproklamkan pada 17 Agustus 1945.<sup>195</sup> Dengan demikian dapat diketahui bahwa pembatasan penafsiran konstitusi berkaitan dengan kebijakan *open legal policy* hanya terbatas pada penafsiran secara *originalism* dan dalam rangka proses amandemen UUD 1945.

Dalam pengalaman Negara-negara lain, peran otoritas dalam melakukan interpretasi Konstitusi tersebut menyebabkan perbedaan lembaga yang berwenang melakukan interpretasi konstitusi. Di beberapa Negara, interpretasi konstitusi dilakukan oleh lembaga pengadilan yang mempunyai yuridiksi dan kompetensi umum, misalnya Mahkamah Agung (*Supreme Court*), di beberapa lainnya, fungsi interpretasi konstitusi dilakukan oleh lembaga kehakiman khusus, dan beberapa Negara, fungsi interpretasi konstitusi dilakukan oleh sebuah lembaga. Contohnya di Perancis yang dikenal sebagai Conseil Constitutionnel yang dalam prakteknya lebih berkarakter sebagai pengadilan walaupun bukan pengadilan.<sup>196</sup> Tidak hanya di Prancis di negara lainnya seperti China,

---

<sup>194</sup>*Ibid*, h. 95.

<sup>195</sup>*Ibid*, h. 99 dikutip dari pandangan I Dewa Gede Palguna selama masa sidang perubahan UUD 1945, dimana beliau menganggap ketentuan mengenai bentuk negara yakni NKRI sebagai ketentuan yang tak dapat diubah. Dalam Tim penyusun, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar NKRI 1945(Buku X)*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010, h. 129.

<sup>196</sup>*Ibid*, Paul Gewirtz, h. 209.

fungsi interpretasi konstitusi dilakukan oleh Badan Pekerja yang tergabung dalam *People's China Republic*. Berbeda dengan Indonesia, bahwa yang melakukan penafsiran konstitusi di China dibentuk secara khusus bahwa yang berhak melakukan penafsiran adalah badan pekerja tersebut.<sup>197</sup>

Dalam melakukan *judicial review*, Pengadilan sebagai lembaga pemegang kekuasaan kehakiman mempunyai peran yang sangat signifikan dan penting untuk merefleksikan peran pengadilan dalam sistem konstitusional. Kehendak dari pengadilan sebagai *judicial branch* dan khususnya Ordinary Court sebagai “*bulwarks of a limited constitution*” yang memproktesi kehendak awal dari konstitusi. Hakim dan perumus Konstitusi harus yakin bahwa kedua lembaga tersebut tidak gagal dalam hal Konstitusi sebagai hukum fundamental dan sebagai standard dan petunjuk dalam memberikan putusan badan peradilan. Sehingga pada sisi inilah hakim di pengadilan diharapkan resisten terhadap politik dan berangkat hanya pada tekstual Konstitusi. Dalam titik ini, penggunaan pendekatan *originalism* dimaksudkan untuk menjaga keoriginalitasan teks dan dokume Konstitusi yang berisikan maksud dan tujuan original dari para pembentuk Konstitusi untuk memberikan effect langsung pada Konstitusi.<sup>198</sup>

d. Interpretasi Konstitusi: Supremasi Badan Peradilan, Departementalisme dan *Popular Constitutionalism*

Menurut Manan, sejatinya hakim memiliki hubungan yang sangat erat dengan konstitusi, sebagaimana dapat dilihat dari: *Pertama*; hubungan yang tidak hanya terkait dengan menilai (menguji), tetapi termasuk menafsirkan sebagai sarana aktualisasi atau *up dating* UUD. Penafsiran dapat berupa mempersempit atau memperluas kaidah-kaidah konstitusi, sehingga aktualisasi konstitusi merupakan bagian dari tugas hakim karena hakim mempunyai kewenangan ‘*to say what the law is*’ dalam kasus konkrit. *Kedua*; hakim dapat menciptakan kaidah-kaidah konstitusi baru. Hubungan-hubungan tersebut menurut Manan dapat ditunjukkan dalam praktik

---

<sup>197</sup>Isharyanto, *Focus Grup Discussion: Penataan Kewenangan MPR*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 12 November 2019.

<sup>198</sup>*Ibid*, h. 17.

ketatanegaraan di Amerika Serikat antara lain melalui putusan dalam kasus *Marbury v Madison* dan *Brown v Board of Education*<sup>199</sup>

Pendapat Manan tersebut dalam konteks pengujian undang-undang, tentu saja hakim harus melakukan interpretasi sehubungan dengan penegakan konstitusi dan konstitusi sebagai alat uji. Dalam pengujian undang-undang, hubungan antara badan peradilan atau MK dan pembentuk undang-undang merupakan representasi dua ketegangan yang bersifat dikotomis, yaitu konstitusionalisme dan demokrasi dengan pertanyaan tunggal tentang siapa yang paling *supreme* dalam menegakkan konstitusi. Dalam konteks Negara konstitusional demokrasi, pertanyaan ini akan selalu hadir walaupun jawaban positifnya sama, yakni konstitusi yang paling *supreme* (*constitutional supremacy*). Namun mengenai makna prinsip diingatkan oleh Limbach bahwa “*that the supremacy of the law would mean the supremacy of Parliament*”<sup>200</sup>.

Tetapi pertanyaan siapa yang paling *supreme* dalam menegakkan konstitusi harus dilihat dari cara pandang MK sebagai penjaga konstitusi dalam putusan-putusan adjudikasi uji konstitusionalitas undang-undang. Jawaban atas pertanyaan tersebut, secara teoritik dan praksis dapat diurai dalam dua perspektif, yakni Supremasi Badan Peradilan, Departementalisme dan *Popular Constitutionalism*. Adapun pembahasan terkait ketiga hal tersebut yaitu:

c. Supremasi Badan Peradilan

Supremasi Badan Peradilan (*judicial supremacy, juricentric*) sesungguhnya merupakan cara pandang dan persepsi mengenai badan peradilan pada posisi di antara institusi-institusi lain dalam sistem ketatanegaraan dalam hal interpretasi konstitusi. Pandangan dan persepsi supremasi badan peradilan berarti: “*Court is better suited to the task of*

---

<sup>199</sup>Bagir Manan, Konstitusi Negara dan Hakim, Makalah disampaikan pada Ceramah calon-calon hakim, Megamendung, 20 Mei 2010, h. 8-11.

<sup>200</sup>Supremasi hukum dalam arti sempit bisa menjadi supremasi parlemen dikaitkan dengan fungsi parlemen sebagai pembuat undang-undang. Hal ini akan menjadi kenyataan manakala badan peradilan hanya berposisi sebagai corong dari undang-undang. Termasuk di dalamnya maknanya adalah supremasi pembuat konstitusi. Jutta Limbach, *Loc.cit.* h. 7.

*principled constitutional interpretation than any other branch of government.*”<sup>201</sup> Dalam bahasa yang lebih moderat, Whittington memaknainya sebagai kepemimpinan dalam interpretasi konstitusi (*constitutional leadership*)<sup>202</sup>. Dalam bahasa yang lebih tegas, konsep ini menempatkan badan peradilan sebagai institusi tunggal dan monopolistik dalam penafsiran konstitusi sehingga badan-badan lain dalam skema kekuasaan negara harus tunduk terhadap penafsiran badan peradilan. *Judicial supremacy* terjadi bila ada sikap “*deference*” (*humble* dan *respect*) dari cabang kekuasaan lainnya, sebagaimana Whittington menegaskan:

“*Judicial supremacy requires deference by other government officials to the constitutional dictates of the Court, even when other government officials think that the Court is substantively wrong about the meaning of the Constitution and in circumstances that are not subject to judicial review.*”<sup>203</sup> (Supremasi badan peradilan menghendaki adanya sikap lega dan hormat dari cabang kekuasaan lainnya tentang konstitusi menurut pengadilan, meskipun ketika pejabat dari cabang kekuasaan lainnya berpikir bahwa Pengadilan secara nyata keliru tentang makna konstitusi dan meskipun bukan merupakan sesuatu yang seharusnya diuji).

Dalam isu ini, *Cooper v. Aaron* merupakan putusan *landmark* yang meneguhkan *US Supreme Court* dalam skema pelebagaan penafsir konstitusi<sup>204</sup>. Perkara ini berawal dari Gubernur negara bagian membuat kebijakan segregasi sekolah bagi anak-anak atas dasar ras (warna kulit). Walaupun sebelumnya telah ada putusan *Brown v. Board of Education*, namun Gubernur beranggapan bahwa putusan perkara tersebut mengikat sampai dengan negara bagian membuat hukum yang sebaliknya sehingga putusan dalam perkara *Brown v. Board of Education* tidak mengikat negara bagian. Tidak hanya isu tentang segregasi sekolah atas basis ras, perkara *Cooper v. Aaron* memunculkan isu hukum mengenai apakah negara bagian

---

<sup>201</sup>Tabatha Abu El-Haj, *Linking the Questions: Judicial Supremacy As a Matter of Constitutional Interpretation*, *Washington University Law Review* Washington University Law Review, Vol. 1312.

<sup>202</sup>Keith E. Whittington, *Political Foundations of Judicial Supremacy: The Presidency, the Supreme Court, and Constitutional Leadership in U.S. History*, Princeton University Press, New Jersey, 2007, h. 5.

<sup>203</sup>Keith E. Whittington, *Extrajudicial Constitutional Interpretation: Three Objections and Responses*, 80 N.C. L. REV. 773, 848, 2002, h. 784.

<sup>204</sup>358 U.S. 1 (1958).

terikat atas seluruh putusan dari *US Supreme Court*. Putusan dalam perkara ini menempatkan MA sebagai institusi yang *supreme*. Putusan dalam kasus tersebut menegaskan “*the federal judiciary is supreme in the exposition of the law of the Constitution*” and further that an “*interpretation of [the Constitution] enunciated by th[e] Court . . . is the supreme law of the land.*” Putusan ini menurut Adler berarti “*Supreme Court ruling on constitutional matters binds the world, not just the parties to the case.*”<sup>205</sup> Pandangan tentang *judicial supremacy* menurut Whittington karena alasan bahwa: “*the Constitution cannot be maintained as a coherent law unless the Court serves as its “ultimate interpreter,” whose understandings of the constitutional text supersede any others and which other government officials are required to adopt.*”<sup>206</sup>. (Konstitusi tidak dapat dijaga sebagai hukum yang koheren kecuali pengadilan bertindak sebagai penafsir utama, yang mempunyai pengertian bahwa konstitusi mengambil tempat atas semuanya yang menghendaki pejabat pemerintahan untuk mengadopsinya)

Klaim terhadap hal ini dalam konteks Konstitusi Amerika Serikat, adalah karena desain konstitusional dan sejak putusan dalam perkara *Marbury v. Madison* memang demikian seharusnya badan pengadilan berfungsi. Dalam konteks adjudikasi konstitusional seperti *judicial review*, supremasi badan peradilan disokong oleh prinsip umum yang mendasarinya; yakni asas independensi badan peradilan dan imparialitas hakim. Dalam konteks uji konstitusioanalitas, dianggap berseberangan dengan demokrasi yang menempatkan supremasi *electoral* sebagai pembuat dan dalam banyak hal yang pasti dianggap mampu menafsirkan undang-undang. Demokrasi *electoral* yang menghasilkan badan perwakilan dianggap paling tepat dalam menafsir hukum yang dibuatnya baik konstitusi maupun undang-undang. Irvinde menyebut alasannya adalah “*pragmatic imperative*”. Dalam pandangannya badan peradilan “*...have considerably less expertise than the parliament, particularly on substantive matters of policy, sehingga seharusnya that the authority [i.e. Parliament]*

---

<sup>205</sup> Matthew D. Adler, *Popular Constitutionalism and the Rule of Recognition: Whose Practices Ground U.S. Law?*, 100 NW. U. L. REV. , 2006, h 719-760.

<sup>206</sup> Keith E. Whittington, *Op.cit.*



*itself should make such decisions because it is better equipped to do so*<sup>207</sup>. Alasan lain adalah apa yang disebut 'democratic imperative', maknanya adalah “*that the electoral system operates as an important safeguard against misuse of public power by requiring many public authorities to submit themselves to the verdict of the electorate at periodic intervals*”<sup>208</sup>

Dalam konteks watak – atau mungkin bisa disebut politik hukum - putusan, *judicial supremacy* mempunyai kecenderungan *judicial activism*. Pandangan *judicial supremacy* di tengah penegasan dianutnya prinsip supremasi konstitusi, barangkali menjadikan klaim tentang supremasi badan peradilan sebagai sesuatu yang *absurd*. Roosevelt mengingatkan bahwa “*what precisely that means—how far the obligation of acceptance extends—depends on how much of a Supreme Court decision consists of announcing constitutional meaning*”<sup>209</sup>. Dengan demikian, putusan yang berkualitas merupakan kunci dalam menjaga supremasi peradilan atau setidaknya menjadikan peradilan dapat dipercaya. Jaegere et.al dalam konteks peradilan sebagai forum deliberative menyatakan bahwa “*Key is the overall strength or robustness of the argument, and not only the political support a particular political view enjoys*”<sup>210</sup>

d. Departementalisme

Kebalikan dari *judicial supremacy* adalah *departmentalism* (departementalisme) yakni menempatkan cabang-cabang kekuasaan sebagai institusi yang sederajat sekaligus masing-masing mempunyai wewenang untuk melakukan interpretasi. Whitthinton dalam analisa mengenai beberapa kasus dengan isu *judicial supremacy* menyebut bahwa terdapat dinamika dalam pandangan MA Amerika Serikat yang menyetujui peran *branch of government* dalam interpretasi Konstitusi. Ia menyatakan “*our national experience teaches that the Constitution is preserved best when each part of the government respects both the Constitution and the proper*

---

<sup>207</sup> Lord Irvine of Lairg, 'The Influence of Europe on Public Law in the United Kingdom'dalam Basil Markesinis (ed), *The Clifford Chance Millennium Lectures.- The Coming Together of the Common Law and the Civil Law*, Oxford: Hart, 2000, h. 11.-12.

<sup>208</sup> Jutta Limbach, *Op.Cit*

<sup>209</sup> Kermit Roosevelt II, *Judicial Supremacy, Judicial Activism: Cooper V. Aaron And Parents Involved*, Saint Louis University Law Journal, Vol. 52, h. 1191.

<sup>210</sup> Josephine De Jaegere Jan Beyers Patricia Popelier, *Op.Cit*.

*actions and determinations of the other branches*,”.Whitthinton lalu mendefinisikan Departmentalisme sebagai “*each branch, or department, of government has an equal authority to interpret the Constitution in the context of conducting its duties*” and “*is supreme within its own interpretive sphere*.”<sup>211</sup> (setiap cabang atau departemen pemerintahan mempunyai kewenangan yang sama setara untuk melakukan interpretasi konstitusi pada teks yang mengatur kewajibannya dan – penafsiran tersebut – adalah mutlak sesuai dengan ruang lingkup kewenangannya).

Gagasan yang paling jelas dan kemudian dianggap berpengaruh untuk mendukung pandangan departmentalisme adalah apa yang disampaikan oleh Presiden ke 16 Amerika Serikat Abraham Lincoln, dalam merespon putusan perkara *Dred Scott*<sup>212</sup>.: “*if the policy of the Government upon vital questions affecting the whole people is to be irrevocably fixed by decisions of the Supreme Court, the instant they are made in ordinary litigation between parties in personal actions the people will have ceased to be their own rulers*”<sup>213</sup>. (Jika kebijakan Pemerintah atas pertanyaan penting yang mempengaruhi seluruh orang harus dapat ditarik kembali untuk diperbaiki oleh putusan-putusan Mahkamah Agung, yang diputuskan secara cepat dalam perkara litigasi biasa antara para pihak dalam perkara antar perorangan, maka orang-orang akan berhenti menjadi penguasa mereka sendiri).

Jauh sebelumnya, pandangan tentang departmentalisme juga disampaikan Presiden ke-3, Thomas Jefferson dalam polemik mengenai Sediton Act of 1798: “[N]othing in the Constitution has given [judges] . . . a right to decide for the Executive, more than to the Executive to decide for them. Both magistracies are equally independent in the sphere of action assigned to them.”<sup>214</sup> (tidak ada dalam konstitusi yang memberikan (kepada hakim) hak untuk memutuskan untuk kekuasaan eksekutif, melebihi

---

<sup>211</sup>Keith E. Whittington, *Extrajudicial Constitutional Interpretation: Three Objections and Responses*, *Oh.cith.* 782. Konsep departmentalisme disebut dalam berbagai pengertian, misalnya “*coordinate review*”, “*policentric constitutionalism*,” atau “*constitutional dialogue*”.

<sup>212</sup>*Dred Scott v. Sandford* 60 U.S. 19 How. 393 393 (1856).

<sup>213</sup>James D. Richardson (ed.), *First Inaugural Address* (Mar. 4, 1861), Dalam, *A Compilation Of The Messages And Papers Of The Presidents 1789-1897*.

<sup>214</sup>Paul Leicester Ford (ed.), *Letter to Abigail Adams* (Sept. 11, 1804), Dalam *The Writings Of Thomas Jefferson* 311 , New York, G.P. Putnam’s Sons 1897.

kekuasaan eksekutif sendiri untuk memutuskan buat diri merkea sendiri. Kedua cabang kekuasaan tersebut independen secara setara dalam ruang lingkup kekuasaan yang diberikan kepadanya). Kritik terhadap departementalisme adalah kemungkinan terjadi *legal chaos* dan tidak dihormatinya konstitusi oleh karena masing-masing mempunyai dasar wewenang dan dasar interpretasi atas konstitusi. Oleh karena itu respon skeptis terhadap pandangan departementalisme adalah karena cabang-cabang kekuasaan negara dapat saja mengklaim kebenaran atas interpretasi terhadap konstitusi<sup>215</sup>.

Perdebatan antara *judicial supremacy* dan *departmentalism* merupakan perdebatan lama yang terus berlangsung pada berbagai sistem yang mengakui dan menganut uji konstitusionalitas undang-undang. Hal ini juga jelas terjadi dalam adjudikasi konstitusional oleh MK RI. Dari sisi legislasi, Pasal 57 ayat 2(a) UU Nomor 8 Tahun 2011 menunjukkan politik hukum yang hendak membatasi model putusan MK sehingga tidak ultra petita, tidak boleh membuat amar perintah pembentukan UU dan tidak merumuskan norma baru dalam putusan pengujian undang-undang<sup>216</sup>.

Dalam khasanah perdebatan uji konstitusionalitas di Amerika Serikat, *judicial supremacy* mempunyai kecenderungan watak putusan *judicial activism*, sedangkan departementalisme berkorelasi dengan model *judicial restraint* atau *self-limitation*. Asshiddiqie menawarkan jalan tengah atas dua kutub dalam interpretasi konstitusi, menurutnya penggunaan istilah "*the sole interpreter*" kuranglah tepat karena mengandaikan seakan-akan Mahkamah Agung AS itu merupakan satu-satunya penafsir. Menurutny yang lebih tepat adalah istilah "*the final interpreter of the constitution*", bukan "*the sole...*". Karena itu, Mahkamah Agung Amerika Serikat dan demikian pula dengan MK RI bukanlah satu-satunya lembaga yang dapat menafsirkan konstitusi, tetapi semua penafsiran oleh cabang-cabang kekuasaan lainnya itu tidak final Dalam konteks MK RI, Asshiddiqie

---

<sup>215</sup>Lawrence, KS, *Contest for Constitutional Authority: The Abortion and War Powers Debates*. By. Susan R. Burgess, University Press of Kansas, 1992, h. x

<sup>216</sup>UU No 8 Tahun 2011 telah diuji dan diputus oleh MK RI. Terdapat dua permohonan dalam pengujian UU tersebut, yakni pemohon perkara No. 48/PUU-IX/2011 dan perkara No. 49/PUU-IX/2011. Dalam pengujian ini, sedikitnya 17 ketentuan yang tersebar di 10 pasal UU No. 8 Tahun 2011 dilakukan pengujian, dan MK menggabungkan 16 ketentuan diantaranya, salah satunya adalah Pasal 57 ayat 2(a).

menegaskan: “Untuk Indonesia, penafsiran yang final hanya yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi, yaitu melalui putusan-putusan dalam setiap kasus atau perkara peradilan konstitusi yang diajukan oleh pihak pencari keadilan. Penafsiran-penafsiran konstitusi tersebut, pada hakikatnya, dapat menambah atau pun mengurangi pengertian-pengertian normatif yang terkandung di dalam teks UUD. Karena itu, dapat dikatakan bahwa penafsiran konstitusi juga merupakan salah satu metode perubahan UUD.”<sup>217</sup>

Esensi konsitusionalisme adalah pembatasan kekuasaan yang salah satunya menggunakan cara pemisahan kekuasaan. Setiap organ dalam sistem ketetangaraan yang menganut konstitusionalisme demokrasi pastilah masing-masing diberikan kekuasaan sendiri sehingga satu kekuasaan membatasi kekuasaan. Juga patut untuk dicatat, bahwa terdapat lembaga yang memperoleh mandat konstitusional atas basis kepercayaan rakyat, misalnya DPR dan Presiden yang tentu saja basis legitimasinya langsung berasal dari pemegang kedaulatan karena dipilih untuk proses mandat elektoral.

e. *Popular Constitutionalism*

Supremasi badan peradilan memandang bahwa badan peradilan merupakan institusi yang paling tepat untuk dilekatkan tugas melakukan interpretasi konstitusi sedangkan departementalisme memandang bahwa setiap cabang kekuasaan mempunyai kedudukan yang setara dan kewenangan untuk melakukan interpretasi konstitusi khususnya pada masing-masing *sphere* kekuasaannya. *Popular constitutionalism* atau secara sederhana bisa disebut “konstitusionalisme rakyat” merupakan gagasan yang meletakkan “*people*” sebagai sentral dalam hubungannya dengan konstitusi. Konsep ini merupakan konsep Amerika Serikat dengan titik anjak pada *preamble* konstitusinya “*We the people*”, dengan promotor utama Larry D. Kramer, utamanya dalam karyanya “*The People Themselves: Popular Constitutionalism and Judicial Review.*” Posisi

---

<sup>217</sup> Jimly Asshidiqie, *Gagasan Perubahan Kelima Uud 1945*, makalah Seminar Nasional Perubahan UUD 1945 yang diselenggarakan atas kerjasama Dewan Perwakilan Daerah dengan President University, 28 April 2011.

sentral dari rakyat dalam kaitannya dengan konstitusi, utamanya konteks AS sebagaimana dinyatakan oleh Kramer bahwa “*American constitutionalism assigned ordinary citizens a central and pivotal role in implementing their Constitution. Final interpretive authority rested with “the people themselves,” and courts no less than elected representatives were subordinate to their judgments*”<sup>218</sup>. Pandangan Kramer ini beranjak dari konsepsi tentang konstitusionalisme yang berbeda maknanya dalam perkembangannya yang kemudian beranggapan bahwa penafsir final dari konstitusi adalah rakyat itu sendiri. Secara detail Kramer mendefinisikan *popular constitutionalism* sebagai berikut: “*Constitutionalism in the Founding era was different. Then, power to interpret (and not just the power to make) constitutional law was thought to reside with the people. And not theoretically or in the abstract, but in an active, ongoing sense. It was the community at large—not the judiciary, not any branch of the government—that controlled the meaning of the Constitution and was responsible for ensuring its proper implementation in the day-to-day process of governing. This is the notion I labeled “popular constitutionalism”—to distinguish it from “legal constitutionalism” or the idea that constitutional interpretation has been turned over to the judiciary and, in particular, to the Supreme Court.*”<sup>219</sup> (Konstitusionalisme pada era pendiri negara berbeda. Kemudian (pada perkembangannya), kekuasaan untuk melakukan interpretasi (tidak hanya kekuasaan untuk membuat) hukum konstitusi telah dianggap berada padarakyat. Hal ini tidak secara teoritis atau abstrak, tetapi dalam aktif, pada proses yang selalu berlangsung. Pada masyarakat secara luas, tidak pada pengadilan, tidak pada cabang kekuasaan lainnya, yang mengontrol makna Konstitusi dan bertanggung jawab untuk memastikan implementasi yang tepat dalam proses sehari-hari pemerintahan. Ini adalah gagasan yang saya sebut "konstitusionalisme rakyat" -untuk membedakannya dari

---

<sup>218</sup>Larry D. Kramer, *The People Themselves: Popular Constitutionalism And Judicial Review*, Oxford University Press, Inc. 2004, h. 8.

<sup>219</sup>Larry D. Kramer, “*The Interest of the Man*”: James Madison, *Popular Constitutionalism, and the Theory of Deliberative Democracy*, 41 Val. U. L. Rev. 697, 2007.

"konstitusionalisme hukum" atau gagasan bahwa penafsiran konstitusi telah diserahkan kepada pengadilan dan, khususnya, ke Mahkamah Agung.)

Gagasan *popular constitutionalism* problematik secara operasional, yakni pertanyaan tentang apa bentuk pelembagaan dari gagasan ini, bagaimana bekerjanya rakyat dalam menentukan interpretasi konstitusi ketika terjadi sengketa, sampai dengan pertanyaan apakah “*people*” dapat dipercaya sebagai *final interpreter* konstitusi.<sup>220</sup> Meskipun terdapat pertanyaan tentang bagaimana hal ini dilakukan, popular constitutionalism pada dasarnya menolak supremasi badan peradilan dengan mengakui departementalisme tetapi meletakkan final interpreter pada “*people*”. Untuk mempermudah memahami perbedaan konsep supremasi badan peradilan, departementalisme dan *Popular Constitutionalism*, Pozen menjelaskannya dalam tabel berikut:<sup>221</sup>

**Tabel 18.**  
**Pola Institusi/Aktor Terhadap Konstitusi**

	<i>Juricentric</i>	<i>Departmentalism</i>	<i>Populism</i>
<i>Robust</i>	<i>Judicial sovereignty</i>	<i>Legislative or executive supremacy</i>	<i>Direct democracy (e.g., assemblies), direct action (e.g., mobs)</i>
<i>Medium</i>	<i>Judicial Supremacy, routinely and confidently asserted</i>	<i>Each branch acts on its own interpretations of the Constitution</i>	<i>Social and political movements drive constitutional change</i>
<i>Modest</i>	<i>Judicial supremacy, rarely and cautiously asserted</i>	<i>Each branch interprets the Constitution</i>	<i>Civic engagement, norm contestation</i>

*Popular constitutionalism* dalam diskursus akademik di Indonesia dalam kaitan dengan MK belum mendapat respon dan diskusi dibandingkan

<sup>220</sup>Lihat judul retorik dari Todd E. Petty, *Popular Constitutionalism and Relaxing the Dead Hand: Can the People Be Trusted?*, *Washington University Law Review* 313, November, 2008.

<sup>221</sup>David Pozen, *Judicial Elections as Popular Constitutionalism*, *Columbia Law Review*, Vol. 110, h. 2047-2134, November 2010.

dengan isu mengenai supremasi badan peradilan dan *judicial activism*.<sup>222</sup> Namun bila mencermati tabel tersebut diatas, gejala mengenai *populism* sudah berlangsung sejak reformasi konstitusi. Misalnya dalam konteks pembentukan konstitusi, masyarakat sipil mendorong pembentukan komisi konstitusi sebagai antitesa terhadap kelembagaan MPR yang dianggap elitis dan kurang mencerminkan keterwakilan dan aspirasi dalam pembentukan UUD. Demikian pula kita temukan upaya-upaya yang sistematis untuk melakukan eksaminasi putusan-putusan MK oleh masyarakat yang mana ia merupakan bagian dari *civic engagement* untuk mempengaruhi MK dalam pengujian undang-undang.

## **B. Gagasan Penafsiran Oleh MPR**

### **1. Alasan MPR diberikan Wewenang**

Dalam rangka pemberian kewenangan kepada MPR terkait pelaksanaan penafsiran konstitusi maka hal ini perlu dikaitkan dengan kewenangan MPR sebagai lembaga yang berwenang untuk mengubah dan menetapkan UUD sebagaimana kewenangan tersebut tercantum dalam UUD NRI 1945. Apabila dilihat dari kewenangan tersebut, maka dalam rangka melakukan amandemen UUD NRI 1945, MPR perlu melaksanakan pendalaman terkait materi substansi UUD NRI 1945. Dengan adanya proses pendalaman tersebut, maka diperlukan adanya kewenangan MPR dalam rangka melakukan tafsir konstitusi. Diberikannya kewenangan tambahan bagi MPR untuk melakukan penafsiran konstitusi sebatas pada penafsiran *originalism* sebagaimana berkaitan dengan MPR sebagai pembentuk UUD 1945. Pada dasarnya walaupun MPR bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara dan saat ini sudah ada MK yang berhak menafsirkan konstitusi namun peran MPR dalam menafsirkan konstitusi juga dibutuhkan dalam rangka kaitannya erat dengan eksistensi UUD 1945 itu sendiri. Sehingga amat penting bagi MPR untuk menafsirkan UUD 1945 guna menemukan batasan-batasan yang terdapat didalamnya sebagai acuan dalam rangka mengamandemen UUD 1945.<sup>223</sup> Dalam hal Mahkamah Konstitusi

---

<sup>222</sup>Setidaknya dalam studi literatur untuk penelitian ini bahasan mengenai popular constitutionalism tidak ditemukan. Bahasan mengenai "popular" banyak ditemukan dalam studi mengenai kedaulatan rakyat dan demokrasi, termasuk demokrasi partisipatif.

<sup>223</sup>*Ibid.*

merupakan lembaga yang membentuk dan membangun budaya konstitusional dan nilai-nilai konstitusional tetapi Mahkamah Konstitusi tidak dapat melakukannya sendiri. Pemegang kekuasaan lainnya, lembaga Negara lainnya, pihak-pihak lembaga pemerintah, media, akademisi, praktisi hukum, dan warga Negara pada umumnya mempunyai peran signifikan dalam membangun budaya konstitusi sehingga dalam hal tersebut, semua pihak mempunyai hak untuk melakukan interpretasi konstitusi.

Selain itu, dalam rangka melakukan penafsiran konstitusi oleh MPR, dalam hal ini perlu diketahui terkait konsep asas *Ius Contrarius Actus*. Asas *contrarius actus* yang berasal dari bahasa latin, dikenal juga dengan *consensus contrarius* (tindakan sebaliknya, hukum yang bertentangan). *Contrarius actus* adalah suatu istilah terhadap tindakan yang diambil oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang menerbitkan suatu Keputusan Tata Usaha Negara dengan sendirinya atau secara otomatis memiliki kewenangan untuk untuk membatalkan Keputusan Tata Usaha Negara tersebut. Asas tersebut merupakan istilah yuridis. Dalam hal tindakan sebelumnya (*actus primus*) dibatalkan atau dihapuskan, dengan kata lain *contrarius actus* memiliki kekuatan hukum yang sama dengan *actus primus*. Misalnya penerbitan Undang-Undang hanya dapat dicabut melalui penerbitan Undang-Undang yang menerangkan Undang-Undang tersebut dicabut atau diubah, dan tidak dapat dicabut melalui peraturan yang berada dibawahnya, tindakan administratif hanya dapat dibatalkan atau diubah dengan tindakan administratif lainnya yang menerangkan hal demikian, selain itu transaksi hukum hanya dapat dibatalkan melalui transaksi hukum lainnya yang, tindakan kongkretnya adalah perjanjian kontrak hanya dapat diubah atau dibatalkan dengan perjanjian kontrak yang serupa.<sup>224</sup>

Pendapat serupa juga disampaikan Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiami, yang memberikan pemahaman bahwa, asas *contrarius actus* dalam hukum administrasi didefinisikan sebagai kewenangan yang melekat pada badan atau pejabat tata usaha negara yang menerbitkan keputusan tata usaha negara dapat juga membatalkan putusan tersebut, meskipun di dalam keputusan tata usaha negara tidak diatur terkait klausula pengamanan yang lazim, hal ini

---

<sup>224</sup>Imam Sukadi, 'Asas *Contrarius Actus* Sebagai Kontrol Pemerintah Terhadap Kebebasan Berserikat Dan Berkumpul Di Indonesia', *Mimbar Keadilan*, Vol. 12, No. 2, 2019-2010, h. 183 dikutip dari Chakim Lutfi M, "'*Contrarius Actus*" Kamus Hukum, *Majalah Konstitusi*, No. 126, 2017, h. 78.



biasanya dapat ditemukan terhadap berbagai macam putusan tata usaha negara yang biasanya mencantumkan klausula “apabila dikemudian hari ternyata ada kekeliruan atau kekhilafan maka keputusan ini akan ditinjau kembali”.<sup>225</sup>

Memang pada pemaparan tersebut di atas, asas *Ius Contrarius Actus* lebih berkaitan dengan pelaksanaan Hukum Administrasi. Namun perlu diketahui, apabila melihat dari konsep tersebut di atas, maka jika dikaitkan dengan wewenang MPR untuk melakukan penafsiran konstitusi dapat terjadi karena adanya pelaksanaan asas *Ius Contrarius Actus* ini. Mengingat bahwa MPR adalah lembaga yang berwenang untuk mengubah dan menetapkan UUD NRI 1945, maka MPR dalam hal melakukan perubahan UUD NRI 1945 juga berhak melakukan penafsiran konstitusi. Pada dasarnya mengapa demikian, karena dalam rangka MPR melaksanakan wewenangnya untuk melakukan penafsiran konstitusi berkaitan dengan tujuan MPR menjembatani atau memfasilitasi hubungan antar UU dengan UUD. Sebagaimana hal tersebut, bahwa pembuat UU memerlukan pemahaman terkait perlunya sebuah UU tersebut berkorelasi dan harus sesuai substansinya dengan UUD. Dalam hal ini, MPR memberikan sebuah bentuk fasilitas bagi pembuat UU dengan cara melakukan penafsiran UUD NRI 1945.

## 2. Kelemahan Penafsiran Konstitusi Oleh MPR

Dikaitkan dengan kelemahan penafsiran konstitusi oleh MPR maka dapat diketahui terdapat beberapa kelemahan sebagai berikut:

### a. Dikaitkan dengan kelemahan Metode

Dalam rangka penafsiran konstitusi oleh MPR, maka telah dijelaskan di awal bahwa MPR dapat diberikan kewenangan untuk melakukan penafsiran konstitusi melalui metode penafsiran *originalism*. Namun, dalam hal pemberian wewenang kepada MPR perlu diketahui bahwa dengan menitikberatkan pada metode penafsiran *originalism* maka harusnya yang melakukan penafsiran adalah pihak awal yang membuat UUD NRI 1945. Karena perlu dikaitkan dengan *original intent* dari pembentuk UUD NRI 1945. Sehingga, kelemahan pemberian kewenangan penafsiran kepada MPR, terletak pada apakah MPR masa kini memahami terkait keinginan

---

<sup>225</sup>*Ibid*, h. 184.

dan tujuan asli pembentuk UUD NRI 1945 sedangkan telah berbeda pihak yang menafsirkan.

b. MPR sebagai Lembaga Politik

Kelemahan selanjutnya, dikaitkan dengan kedudukan MPR sebagai lembaga politik. Yang berbeda dengan Mahkamah Konstitusi adalah MPR bukan merupakan lembaga peradilan yang memiliki independensi dan imparsialitas. Sehingga MPR bukanlah lembaga yang memiliki sifat mandiri dalam rangka melaksanakan kewenangannya untuk melakukan penafsiran konstitusi.

c. Adanya Tumpang Tindih Kewenangan dengan MK

Dengan kewenangan penafsiran yang diberikan kepada MK maka apabila MPR juga turut diberikan kewenangan tersebut dapat membuat terjadinya tumpang tindih kewenangan penafsiran antar lembaga negara. Dengan demikian, MPR dalam melakukan interpretasi konstitusi dipandang perlu dilibatkan dalam bentuk dialog konstitusional diluar pengadilan, sehingga perlu dipikirkan mekanisme constitutional dialogue antara MPR sebagai lembaga pembentuk dan yang mengesahkan konstitusi dan MK yang melakukan interpretasi konstitusi sehingga nilai-nilai konstitusional yang dikehendaki oleh perumusnya dapat ditegakkan dengan tepat oleh MK.

### 3. Bentuk Hukum Penafsiran

Apabila pada akhirnya memang MPR diberikan kewenangan untuk melakukan penafsiran konstitusi maka adapun bentuk produk hukum yang dapat dijadikan sebagai baju dari isi penafsiran konstitusi tersebut dapat dituangkan dalam:

- a. TAP MPR: namun perlu diketahui, saat ini MPR sudah tidak dapat lagi membuat TAP MPR baru, karena kedudukan TAP MPR yang ada dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 adalah sebagai payung hukum dari TAP MPR/MPRS yang masih berlaku sebelumnya. Apabila memang dibuat dalam bentuk TAP MPR maka kekuatan mengikatnya mengikat ke dalam majelis dan keluar Majelis.
- b. Peraturan MPR: dalam hal hasil penafsiran UUD NRI 1945 oleh MPR dapat dituangkan dalam Peraturan MPR. Namun, terdapat kendala yakni kekuatan

mengikatnya hanya sebatas pada mengikat kedalam majelis. Yang artinya seluruh anggota majelis wajib menaati segala ketentuan yang ada di dalam keputusan tersebut. Namun, dasar dari dituangkannya hasil penafsiran konstitusi oleh MPR dapat dilakukan mengikat dalam Pasal 8 UU Nomor 12 Tahun 2011 dinyatakan terkait pembuatan suatu peraturan selain daripada yang disebutkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan dapat dibentuk dan mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan yang lebih tinggi.

**Tabel 19.**  
**Pembandingan Kelebihan Dan Wewenang**

<b>Gagasan yang Mendukung</b>	<b>Argumentasi Kontra</b>
<p>Dalam perkembangannya, berdasarkan amanat UUD NRI 1945 dituangkan kewenangan MPR terkait mengubah dan menetapkan UUD NRI 1945. Apabila dilihat dari kewenangan tersebut, maka dalam rangka melakukan amandemen UUD NRI 1945, MPR perlu melaksanakan pendalaman terkait materi substansi UUD NRI 1945. Dengan adanya proses pendalaman tersebut, maka diperlukan adanya kewenangan MPR dalam rangka melakukan tafsir konstitusi. Diberikannya kewenangan tambahan bagi MPR untuk melakukan penafsiran konstitusi sebatas pada penafsiran <i>originalism</i> sebagaimana berkaitan dengan MPR sebagai pembentuk UUD 1945.</p>	<p>Kelembagaan yang sekarang sudah menjadi kewenangan MK yang menguji konstitusionalitas terhadap UU. Adapun wewenang interpretasi ada pada MK. Walaupun dalam hal ini interpretasi konstitusi yang dilakukan oleh MK sebatas interpretasi secara pasif, namun hingga saat ini yang secara <i>legitimate</i> memiliki kewenangan untuk melakukan penafsiran adalah MK.</p>

<p>Pada dasarnya walaupun MPR bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara dan saat ini sudah ada MK yang berhak menafsirkan konstitusi namun peran MPR dalam menafsirkan konstitusi juga dibutuhkan dalam rangka kaitannya erat dengan eksistensi UUD 1945 itu sendiri. Sehingga amat penting bagi MPR untuk menafsirkan UUD 1945 guna menemukan batasan-batasan yang terdapat didalamnya sebagai acuan dalam rangka mengamandemen UUD 1945.<sup>226</sup></p>	<p>Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang berwenang menginterpretasi konstitusi adalah sebagaimana dengan karakternya sebagai pengadilan yang berfungsi untuk memutus pertanyaan hukum dan isu-isu hukum dan dalam hal tersebut, Mahkamah Konstitusi mempunyai kompetensi eksklusif untuk menjawab dan memutus pertanyaan-pertanyaan hukum dan isu-isu hukum. Argumen yang kedua adalah argument yang lebih fundamental, yang menyebutkan bahwa Konstitusi merupakan dokumen hukum yang membatasi kekuasaan cabang-cabang kekuasaan sehingga secara independen, dalam memutus apakah batasan konstitusional itu telah sesuai atautkah melebihi batas.</p>
<p>Dalam hal Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga yang membentuk dan membangun budaya konstitusional dan nilai-nilai konstitusional tetapi Mahkamah Konstitusi tidak dapat melakukannya sendiri. Pemegang kekuasaan lainnya, lembaga Negara lainnya, pihak-pihak lembaga pemerintah, media, akademisi, praktisi hukum, dan warga Negara pada umumnya mempunyai peran signifikan dalam membangun budaya konstitusi</p>	<p>Interpretasi konstitusi yang dilakukan oleh badan peradilan merupakan bentuk mekanisme <i>check and balances</i> atas produk dari lembaga yang merumuskan dan membentuk konstitusi. Hal ini juga perlu dipertimbangkan bahwa dalam melakukan interpretasi konstitusi, badan peradilan harus melakukannya dengan memegang teguh prinsip mandiri dan imparial yang bertujuan untuk mengakkan nilai-nilai dan norma konstitusi. Sehingga dalam konteks</p>

<sup>226</sup> *Ibid.*

<p>sehingga dalam hal tersebut, semua pihak mempunyai hak untuk melakukan interpretasi konstitusi.</p>	<p>yang demikian, tentu kurang tepat jika akan diambilalihkan kepada lembaga yang membentuk dan merumuskan.</p>
<p>Apabila memang diberikan kewenangan terhadap MPR dalam rangka melakukan penafsiran konstitusi maka perlu diketahui MPR tidak menjalankan kewenangannya secara keseluruhan, namun sangat perlu untuk dilakukan pembatasan kewenangan MPR tersebut. Karena dalam hal ini, ada lembaga negara lain yakni MK sebagai interpreter konstitusi. Diharapkan MPR dan MK dapat saling melakukan sinergisasi terkait kewenangannya melakukan penafsiran konstitusi, dan menjalankan proses pelaksanaan penafsiran konstitusi sebatas pada porsi masing-masing lembaga. MPR sebagai pembentuk UUD 1945 yang melakukan penafsiran secara <i>originalism</i> terhadap substansi pasal dalam UUD 1945 dan MK sebagai lembaga peradilan yang melakukan penafsiran apabila terdapat momen pengujian UU terhadap UUD. Dalam hal ini, apabila dibutuhkan dapat dilaksanakan proses komunikasi antara MPR dan MK terkait penegakan sistem <i>check and balances</i> antar lembaga negara. Namun tidak saling mencampuri kewenangan ataupun melebihi batas kewenangan.</p>	<p>Kelemahan daripada diberikannya kewenangan penafsiran konstitusi kepada MPR adalah Dalam rangka penafsiran konstitusi oleh MPR, maka telah dijelaskan di awal bahwa MPR dapat diberikan kewenangan untuk melakukan penafsiran konstitusi melalui metode penafsiran <i>originalism</i>. Namun, dalam hal pemberian wewenang kepada MPR perlu diketahui bahwa dengan menitikberatkan pada metode penafsiran <i>originalism</i> maka harusnya yang melakukan penafsiran adalah pihak awal yang membuat UUD NRI 1945. Karena perlu dikaitkan dengan <i>original intent</i> dari pembentuk UUD NRI 1945. Sehingga, kelemahan pemberian kewenangan penafsiran kepada MPR, terletak pada apakah MPR masa kini memahami terkait keinginan dan tujuan asli pembentuk UUD NRI 1945 sedangkan telah berbeda pihak yang menafsirkan.</p>

## 2.6 SIDANG TAHUNAN MPR DAN SIDANG MPR DALAM RANGKA MELAKSANAKAN WEWENANG DAN TUGAS MPR RI

Pembahasan terkait penataan tugas dan wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat pada perihal Sidang Tahunan MPR dan Sidang MPR dalam Rangka Melaksanakan Wewenang dan Tugas MPR RI, pembatasan bahasan pada bagian ini hanya terbatas pada isu utama yang menjadi perdebatan yaitu:

### a. Sidang Tahunan

Pendapat pertama, berpandangan bahwa Sidang Tahunan MPR dapat memberikan manfaat bagi peningkatan kualitas bangsa dan negara dalam melaksanakan demokrasi yang akan memperkokoh juga prinsip-prinsip penyelenggaraan negara yang baik dan bersih (*good governance and clean governance*). Melalui mekanisme Sidang Tahunan MPR, masyarakat dapat memonitor penyelenggaraan negara yang dilakukan oleh lembaga-lembaga negara.

Pendapat kedua, berpandangan bahwa untuk menilai urgensi Sidang Tahunan MPR, setidaknya dapat dilihat pada kewenangan MPR yang ada dalam konstitusi. Sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa sekurang-kurangnya MPR bersidang sekali dalam waktu 5 tahun. Makna yang dapat ditangkap dari kandungan ketentuan tersebut adalah MPR dapat bersidang lebih dari satu kali dalam rentang waktu 5 tahun. Hanya saja dalam kerangka apa Sidang Tahunan itu dilakukan MPR. Sidang MPR dilaksanakan untuk melaksanakan wewenang sebagaimana diatur di dalam UUD NRI 1945.

### b. Sidang MPR dalam Rangka Melaksanakan Wewenang dan Tugas MPR

Bahwa terdapat pandangan bahwa Sidang MPR yang dimaksud merupakan turunan dari Ketentuan Pasal 2 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan: "*Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara*"; dan turunan dari Pasal 3 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan: "*Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar*". Sidang MPR dimaksud dilakukan setiap tahun untuk mendengarkan laporan pelaksanaan wewenang dan tugas yang dilakukan oleh Alat Kelengkapan MPR. Setiap fraksi dan kelompok DPD menyampaikan pendapat atas laporan pelaksanaan wewenang dan tugas yang dilakukan oleh Alat Kelengkapan MPR. Hasil sidang disampaikan secara tertulis sebagai rekomendasi MPR kepada lembaga negara untuk ditindaklanjuti. Sementara, Sidang Tahunan MPR yang telah menjadi konvensi ketatanegaraan selama ini masih tetap dapat dilaksanakan.

## A. Kedudukan, Tugas Dan Wewenang MPR

Sebagaimana diketahui bahwa dalam rangka melaksanakan tugas dan wewenangnya, MPR melaksanakan Sidang. Sidang yang dilaksanakan oleh MPR tersebut terdiri dari berbagai macam sidang bergantung pada tugas dan wewenang yang sedang dilaksanakan. Berkaitan dengan sidang MPR tersebut, UUD NRI 1945 tidak menjelaskan secara rinci mengenai sidang apa saja yang harus dilaksanakan oleh MPR dalam rangka melaksanakan tugas dan wewenangnya. Konstitusi hanya menyebutkan secara sederhana dalam Pasal 2 ayat (2) bahwa “Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di Ibu Kota Negara.”

Sepanjang sejarah ketatanegaraan Indonesia, beberapa sidang yang pernah dilakukan oleh MPR adalah sidang umum, sidang istimewa, dan sidang tahunan. Dalam hal ini, mengacu pada Naskah Komprehensif Perubahan UUD NRI, bahwa 1945 selain melakukan perubahan UUD, agenda rutin sidang tahunan adalah mendengar laporan tahunan lembaga-lembaga tinggi negara saat itu. Hal tersebut juga diperjelas dengan adanya pernyataan dari Panitia Ad Hoc III Badan Pekerja MPR RI, Hendi Tjaswadi dari Fraksi TNI/Polri yang menegaskan bahwa sidang tahunan MPR adalah untuk menerima pertanggungjawaban lembaga tinggi negara.<sup>227</sup> Lebih lanjut, Valina Singka Subekti, juru bicara dari Fraksi Utusan Golongan mengusulkan bahwa Sidang yang dilaksanakan oleh MPR sekali dalam setahun di Ibukota Negara adalah untuk mendengarkan laporan kegiatan dan menyetujui rencana kerja lembaga-lembaga tinggi tersebut untuk setahun berikutnya berdasarkan GBHN yang telah ditetapkan sebelumnya dalam sidang lima tahunan MPR.<sup>228</sup> Demikian pula dengan usulan Yusuf Muhammad, perwakilan dari Fraksi Kebangkitan Bangsa yang menyatakan bahwa Sidang Tahunan adalah sidang yang diadakan sekali dalam setahun untuk mendengarkan laporan Presiden tentang pelaksanaan Undang-Undang Dasar dan GBHN. Hal yang sama ditegaskan pula oleh Lukman Hakim Saifuddin dari Fraksi Partai Persatuan Pembangunan yang menyatakan bahwa Sidang Tahunan dilaksanakan setiap tahun dengan agenda mendengarkan laporan Presiden dan laporan lembaga-lembaga negara lainnya.<sup>229</sup>

---

<sup>227</sup>Naskah Komprehensif Perubahan UUD NRI 1945 Bulu ke-3 Jilid 1 tentang Lembaga Perwakilan Rakyat, h. 66.

<sup>228</sup>Valina Singka Subekti dalam Naskah Komprehensif Perubahan UUD NRI 1945 Buku ke-3 Jilid 1, h. 66.

<sup>229</sup>*Ibid.*

Mengacu pada beberapa pendapat dalam Naskah Komprehensif Perubahan UUD NRI 1945 tersebut, dapat diketahui bahwa *original intent* dari adanya Sidang Tahunan MPR pada awalnya adalah sebagai forum pertanggungjawaban lembaga-lembaga tinggi negara saat itu, tidak terkecuali Presiden. Hal tersebut logis, mengingat kedudukan MPR pada saat itu adalah sebagai lembaga tertinggi negara. Sehingga, paradigma yang dibangun pada saat itu adalah bahwa MPR merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia, sehingga seluruh lembaga negara harus tunduk dan patuh terhadap MPR, termasuk Presiden. Terbukti dengan adanya kewajiban Presiden dalam menjalankan GBHN yang ditetapkan oleh MPR, sekaligus Presiden sebagai mandataris MPR yang wajib menjalankan berbagai putusan MPR.

#### **B. Jenis-Jenis Persidangan di MPR menurut UUD 1945 Dan UUD NRI 1945**

Apabila menganalisis keberadaan Sidang Tahunan di luar UUD NRI 1945, pasca reformasi, Sidang Tahunan secara yuridis ditegaskan dalam Ketetapan MPR No. II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI, dimana dalam Pasal 50 ditegaskan bahwa Sidang Tahunan merupakan sidang yang dilaksanakan setiap tahun, dan dalam ketentuan Pasal 49 disebutkan bahwa Sidang Tahunan mendengar pidato Presiden mengenai pelaksanaan Ketetapan MPR dan/atau membuat Putusan Majelis. Dalam hal ini, pada era reformasi dari tahun 1999 hingga tahun 2002, MPR telah melaksanakan satu kali Sidang Umum, tiga kali Sidang Tahunan, dan satu kali Sidang Istimewa. Selama perjalanan tersebut, sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa agenda rutin Sidang Tahunan tersebut adalah amandemen UUD 1945 dan penyampaian laporan tahunan lembaga-lembaga tinggi negara.

Pada Sidang Tahunan MPR tahun 2002, MPR menghasilkan Ketetapan MPR No. III/MPR/2002 tentang Penetapan Pelaksanaan Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2003 pada bulan Agustus 2003. Berbeda dengan pelaksanaan Sidang Tahunan sebelumnya, dimana sebagai hasil dari amandemen ketiga UUD NRI 1945 yang berkonsekuensi pada berubahnya status dan kedudukan MPR yang mulanya sebagai lembaga tertinggi negara menjadi lembaga tinggi negara, sejajar dengan kedudukan lembaga tinggi negara lainnya. Maka, pelaksanaan sidang Tahunan pada tahun 2002 adalah terkait penyampaian laporan kinerja seluruh lembaga tinggi negara, yaitu MPR, DPR, DPD, BPK, MA, MK, KY, dan Presiden. Berbeda dengan maksud dan *original intent* pembentukan Sidang Tahunan sebagaimana dalam Naskah Komprehensif Perubahan



UUD NRI 1945, dimana Sidang Tahunan MPR saat itu diharapkan sebagai wadah laporan pertanggungjawaban seluruh lembaga tinggi negara, maka, Sidang Tahunan yang dilaksanakan setelah amandemen ketiga UUD NRI 1945, merupakan bentuk Sidang Tahunan dimana MPR hanya sebagai fasilitator dalam menyediakan forum untuk memberikan laporan kinerja (*progress report*) kepada publik, bukan lagi sebagai forum pertanggungjawaban.<sup>230</sup> Hal tersebut sebagaimana tercermin dalam ketentuan Pasal 66 jo Pasal 155 Peraturan MPR No.1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib MPR RI yang menyatakan secara *expressis verbis* bahwa MPR dapat menyelenggarakan sidang tahunan dalam rangka memfasilitasi lembaga-lembaga negara menyampaikan laporan kinerja kepada publik mengenai pelaksanaan UUD NRI 1945. Adapun waktu pelaksanaan Sidang Tahunan MPR tersebut adalah setiap tanggal 14 Agustus hingga tanggal 16 Agustus yang diawali oleh penyampaian laporan kinerja MPR dan ditutup oleh laporan kinerja Presiden.<sup>231</sup>

Selanjutnya, mengenai sidang tahunan memang secara eksplisit disebutkan dalam Pasal II Aturan Tambahan UUD NRI 1945 bahwa “Perubahan tersebut diputuskan dalam Rapat Paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia ke-6 (lanjutan) tanggal 10 Agustus 2002 Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, dan mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.” Kemudian, apabila melihat sejarah, bahwa Sidang Tahunan pernah dilakukan pada tahun 2000 dalam rangka melakukan perubahan kedua UUD NRI 1945 yang menghasilkan rumusan perubahan pasal-pasal yang meliputi masalah wilayah negara dan pembagian pemerintahan daerah, menyempurnakan perubahan pertama dalam hal memperkuat kedudukan DPR, dan ketentuan-ketentuan lebih rinci mengenai HAM.<sup>232</sup> Sidang Tahunan tersebut hingga kini masih rutin dilaksanakan setiap tahunnya, dan bahkan telah menjadi konvensi ketatanegaraan.

*Many important changes in the working of a constitution occur without any alteration in the rules which regulate a government, whether they strictly legal or*

---

<sup>230</sup>Mega Putra Ratya, “Sidang Tahunan MPR Sudah Jadi Konvensi Ketatanegaraan”, <https://news.detik.com/berita/d-3601223/sidang-tahunan-mpr-sudah-jadi-konvensi-ketatanegaraan>, 15 Agustus 2017, dikunjungi pada 04 Desember 2019.

<sup>231</sup>Pasal 155 Peraturan MPR No.1 Tahun 2014.

<sup>232</sup>Jimly Asshiddiqie, “Membangun Budaya Sadar Berkonstitusi Untuk Mewujudkan Negara Hukum Yang Demokratis”, disampaikan pada orasi ilmiah Peringatan Dies Natalis XXI dan Wisuda 2007 Universitas Darul Ulum (Unisda) Lamongan, 29 Desember 2007.

*rules of custom and convention*'.<sup>233</sup> Berkaitan dengan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan pelaksanaan berbagai Undang-Undang Dasar di Indonesia terutama pada Undang-Undang Dasar 1945 didapatkan bahwa perubahan radikal telah terjadi tanpa suatu amandemen pada teks dari Undang-undang Dasar Sendiri.<sup>234</sup> A.K. Pringgodigdo menyebutkan bahwa *Convention* ialah kelaziman-kelaziman yang timbul dalam praktek hidup.<sup>235</sup> Adanya konvensi ketatanegaraan disebabkan adanya kebutuhan akan ketentuan-ketentuan untuk melengkapi kerangka dasar hukum konstitusi sesuai dengan dinamika perkembangan masyarakat. Setiap konstitusi atau UUD merupakan pencerminan konsep-konsep dan alam pikiran darimana Konstitusi atau UUD itu dilahirkan. Para penyusun UUD berkeinginan bahwa isi pasal-pasal yang dibuat dalam konstitusi tidak lekas usang atau senantiasa kondusif dengan perkembangan zaman. Seringkali pengaturan ketentuan dalam UUD hanya bersifat garis besar sehingga kemungkinan terdapat hal-hal tertentu yang belum diatur dalam UUD. Hal tersebut dapat terjadi karena dinamika masyarakat senantiasa berkembang secara dinamis dan para penyusun UUD tidak selalu mampu melihat ke depan hal-hal yang perlu diatur dalam UUD. Hal tersebut menunjukkan bahwa sulit menemukan ketentuan konstitusional mencakup semua hal sehingga muncul gagasan mengenai apa yang disebut dengan "*Living Constitution*". Konstitusi atau UUD yang hidup dalam masyarakat tidak hanya terdiri dari naskah/dokumen yang tertulis saja, melainkan juga meliputi konvensi ketatanegaraan sehingga untuk memungkinkan konstitusi senantiasa hidup dalam masyarakat yang berarti dapat mengikuti perkembangan zaman maka perlu ditumbuhkan Konvensi Ketatanegaraan. Konvensi ketatanegaraan baik yang sudah ada atau maupun yang akan dikembangkan di kemudian hari bukan untuk mengubah dasar-dasar konstitusional yang ada tetapi lebih berfungsi sebagai cara atau mekanisme untuk kehidupan konstitusional berjalan dengan pasti sesuai dengan tuntutan perkembangan zaman.<sup>236</sup>

---

<sup>233</sup>K.C. Wheare, *Modern Constitution*, Oxford. University Press, 1951, h. 119.

<sup>234</sup>Ismail Sunny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif: Suatu Penyelidikan Dalam Hukum Tatanegara*, Aksara Baru, Jakarta, 1986, h. 31.

<sup>235</sup>A.K. Pringgodigdo, *Kedudukan Presiden, menurut tiga Undang-undang Dasar dalam teori dan praktek*, Pembangunan, Jakarta, 1956, h. 48.

<sup>236</sup>Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Fokusmedia, Bandung, 2013, h. 14-15.

### C. Agenda-Agenda Persidangan di MPR

Pada dasarnya MPR memiliki beberapa wewenang sebagaimana telah diamanahkan dalam UUD NRI 1945 dan diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 14 sebagaimana telah diubah melalui Undang-Undang No. 13 Tahun 2019 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (untuk selanjutnya disebut UU MD3). Dimana ketentuan mengenai wewenang MPR tersebut menurut ketentuan Pasal 4 UU MD3 adalah sebagai berikut:

#### 1. Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar

Dalam rangka melaksanakan kewenangan untuk mengubah dan menetapkan UUD NRI 1945 maka MPR akan melakukan Sidang Paripurna. Secara historis MPR pernah melakukan Sidang Paripurna pada tanggal 1-9 November 2001 dalam rangka Perubahan Ketiga UUD 1945.<sup>237</sup> Perubahan tersebut memutuskan MPR tidak lagi merupakan lembaga tertinggi negara tetapi berkedudukan selaku lembaga tinggi negara, setara dengan lembaga-lembaga tinggi negara lainnya, seperti halnya DPR, DPD, Presiden, BPK, MA, dan MK. Di dalam pasal 3 ayat (1) UUD 1945 MPR berwenang mengubah dan menetapkan UUD. Namun, pasal konstitusi dimaksud telah menghapuskan kewenangan MPR untuk menetapkan garis-garis besar haluan negara (GBHN). Artinya, tidak ada lagi TAP-TAP MPR yang mengandung muatan GBHN.

Kaitannya dengan wewenang mengubah dan menetapkan UUD 1945, Surya Paloh menjelaskan maksud Amandemen UUD 1945 tidak hanya terbatas pada Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) saja, tetapi poin lainnya yang juga dibahas, termasuk mengenai Pemilu. "Misalnya katakan pemilu serempak. Rumusan masalah konstitusi berdasarkan tafsiran dari pada UUD. Kami pikirkan bersama harus lanjut 5 tahun ke depan pemilu serentak, atau kembali berpisah, pemilu legislatifnya, pilpresnya.

Di sisi lain berkaitan dengan hadirnya Haluan Negara, Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Zulkifli Hasan mengatakan "rekomendasi amandemen terbatas UUD 1945 dan menghadirkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), sudah direkomendasikan agar dilakukan pada periode 2019-2024". Wakil Ketua MPR yang juga Ketua DPP PDIP Ahmad Basarah,

---

<sup>237</sup>Satria, "Peran Konstitusional MPR Tetap Menentukan" <https://www.ugm.ac.id/id/newsPdf/4786> peran-konstitusional-mpr-tetap-menentukan, 17 Desember 2012, dikunjungi 3 Desember 2019.

menyadari bahwa sebenarnya rekomendasi itu bisa saja tidak dijalankan semua fraksi. Dalam sistem ketatanegaraan kita memang tidak ada mekanisme *carry over*. Pengaturan mekanisme pembahasan rekomendasi yang sudah dibahas oleh MPR periode sebelumnya untuk dibahas kembali dalam periode selanjutnya untuk memastikan keberlanjutan pengaturan mengenai rekomendasi yang sudah diajukan. Artinya periode MPR sekarang berakhir, maka berakhir sudah semua agenda yang dibahas, didiskusikan, pada MPR mendatang. Hal ini pula yang dipahami oleh PDIP untuk kembali mengajukan proposal agar amandemen terbatas dilanjutkan lagi pada MPR 2019-2024.

2. Memutuskan usul DPR berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi untuk memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden dalam masa jabatannya setelah presiden dan/atau wakil presiden diberi kesempatan untuk menyampaikan penjelasan di dalam sidang paripurna MPR.

Berkaitan dengan kewenangan ini maka sidang yang dilakukan oleh MPR adalah Sidang Paripurna. Apabila MK memutus dengan membenarkan pendapat DPR dalam artian bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, DPR kemudian menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MPR. MPR wajib menyelenggarakan sidang paripurna paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak MPR menerima usul tersebut. Proses selanjutnya MPR menyelenggarakan rapat paripurna MPR atas usulan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden untuk mendengarkan penjelasan Presiden dan/atau Wakil Presiden dan selanjutnya mengambil keputusan yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir. Keputusan MPR dapat berupa memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden ataupun tidak memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden.<sup>238</sup>

Selanjutnya apabila MK memutus membenarkan pendapat DPR, maka DPR akan melaksanakan sidang paripurna kemudian diteruskan ke MPR. Proses ini

---

<sup>238</sup>Febri Mahfud Efendi, Kewenangan Majelis *Permusyawaratan Rakyat Dalam Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta 2016, h. 7.

adalah proses politik. MPR akan melaksanakan rapat paripurna untuk memutus Presiden dan/atau Wakil Presiden bersalah atau tidak. Pada proses ini Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan untuk menyampaikan penjelasannya. Hal ini berarti seperti ada persidangan kedua di MPR. Kemungkinan yang terjadi adalah dengan situasi politik yang terus berubah dan cara pengambilan keputusan dengan suara terbanyak maka MPR sangat mungkin tidak memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden, sedangkan pada proses sebelumnya Mahkamah Konstitusi telah membenarkan pendapat DPR.

Oleh karena itu saran yang dapat diberikan adalah apabila kewenangan untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya tetap ada pada MPR, maka seharusnya MPR hanya sebagai lembaga eksekutor putusan MK, bukan lembaga yang memiliki kewenangan untuk memutus. Karena demi ditegakkannya prinsip negara hukum, maka putusan akhir harus berada di MK.

3. Melantik wakil presiden menjadi presiden apabila presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya dalam masa jabatannya.

Dalam hal ini akan dilakukan Sidang Paripurna MPR untuk melantik Wakil Presiden menjadi Presiden, Sidang Paripurna tersebut diselenggarakan paling lambat 3 x 24 (tiga kali dua puluh empat) jam sejak terjadinya kekosongan. Pimpinan MPR mengundang Anggota untuk mengikuti Sidang Paripurna MPR dalam rangka pelantikan Wakil Presiden menjadi Presiden serta mengundang Wakil Presiden untuk mengikuti pelantikan dalam Sidang Paripurna MPR. Dalam hal MPR tidak dapat melaksanakan Sidang Paripurna, maka Presiden bersumpah dan dilantik di hadapan sidang Paripurna DPR. Namun dalam hal DPR tidak dapat mengadakan sidang, maka Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Pimpinan MPR dengan disaksikan oleh Pimpinan Mahkamah Agung. Sidang Paripurna MPR yang melantik wakil presiden menjadi presiden akan ditetapkan dengan Ketetapan MPR. Kemudian tata cara pemilihan Wakil Presiden menjadi Presiden berdasarkan Pasal 127 Tata Tertib MPR ialah Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, MPR menyelenggarakan Sidang Paripurna MPR dalam waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari untuk memilih Wakil Presiden. Untuk menentukan penyelenggaraan

Sidang Paripurna ditentukan melalui Rapat Gabungan, yang mana Rapat Gabungan dilaksanakan paling lambat 3 x 24 (tiga kali dua puluh empat) jam setelah terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden.

4. Memilih wakil presiden dari dua calon yang diajukan presiden apabila terjadi kekosongan jabatan wakil presiden dalam masa jabatannya selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari

Mengacu pada ketentuan pasal 127 Tata Tertib MPR, bahwa dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, MPR menyelenggarakan Sidang Paripurna MPR dalam waktu paling lambat 60 hari untuk memilih Wakil Presiden yang telah diajukan sebelumnya oleh Presiden. Waktu penyelenggaraan sidang paripurna tersebut ditentukan dalam Rapat Gabungan, yaitu rapat gabungan antar seluruh fraksi dengan DPD. Rapat Gabungan dalam rangka memutuskan Wakil Presiden tersebut dilaksanakan paling lambat 3 x 24 jam setelah terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden.

Selanjutnya, Pimpinan MPR menyampaikan surat pemberitahuan kepada Presiden tentang hasil keputusan Rapat Gabungan tersebut paling lambat 3 x 24 jam setelah Rapat Gabungan dilaksanakan. Surat pemberitahuan tersebut dilampirkan dengan syarat-syarat calon Wakil Presiden sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sebagai tindak lanjut terhadap surat pemberitahuan tersebut, Presiden selanjutnya mengusulkan 2 (dua) calon Wakil Presiden disertai berbagai persyaratan kelengkapan kepada Pimpinan MPR dalam waktu paling lambat 14 hari sebelum penyelenggaraan Sidang Paripurna MPR. Sebelum Presiden menyerahkan usul calon Wakil Presiden, MPR menyelenggarakan Rapat Gabungan kembali untuk membentuk tim verifikasi yang bertugas melakukan verifikasi terhadap berbagai kelengkapan dan kebenaran dokumen persyaratan yang diajukan. Tim verifikasi merupakan tim yang terdiri paling banyak 5 % dari anggota MPR yang susunannya mencerminkan fraksi dan kelompok DPD secara proporsional.

Dalam hal 2 (dua) calon Wakil Presiden tersebut telah memenuhi persyaratan, MPR menyelenggarakan Sidang Paripurna MPR. Mekanisme pemilihan Wakil Presiden melalui Sidang Paripurna sebagaimana ketentuan pasal 133 Tata Tertib MPR adalah bahwa pemilihan dilakukan secara pemungutan suara dimana calon yang memperoleh suara terbanyak dalam pemilihan di Sidang

Paripurna ditetapkan sebagai Wakil Presiden. Dalam hal suara yang diperoleh oleh kedua calon sama, maka akan diadakan pemilihan ulang. Namun, ketika hasil perolehan juga tetap sama, maka Presiden memilih salah satu di antara calon tersebut untuk ditetapkan sebagai Wakil Presiden terpilih. Penetapan Wakil presiden terpilih tersebut adalah melalui Ketetapan MPR. Selanjutnya, Wakil Presiden terpilih melakukan sumpah jabatan dimana mekanisme dan tata cara sumpah tersebut sebagaimana sumpah Wakil presiden yang telah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan, baik dalam UUD NRI 1945 maupun dalam UU MD3.

Berlandaskan pada penjelasan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa sidang yang dilakukan oleh MPR dalam rangka melaksanakan salah satu wewenangnya yaitu memilih wakil presiden apabila terjadi kekosongan jabatan adalah melalui Sidang Paripurna MPR yang sebelumnya dilakukan Rapat Gabungan antara seluruh fraksi dengan DPD. Adanya wewenang MPR memilih wakil presiden apabila terjadi kekosongan jabatan tersebut merupakan hasil dari amandemen ketiga UUD 1945. Artinya, bahwa wewenang MPR tersebut secara konstitusional baru lahir pada tahun 2001. Sepanjang sejarah Indonesia, setelah tahun 2001 hingga saat ini, masih belum pernah terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden di Indonesia. Sehingga, kewenangan MPR dalam melakukan berbagai mekanisme serta menyelenggarakan Sidang Paripurna dalam memilih Wakil Presiden pada saat terjadi kekosongan jabatan masih belum terlaksana.

5. Memilih presiden dan wakil presiden apabila keduanya berhenti secara bersamaan dalam masa jabatannya, dari dua paket calon presiden dan wakil presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang paket calon presiden dan wakil presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan sebelumnya, sampai habis masa jabatannya selambat-lambatnya dalam waktu tiga puluh hari

Salah satu hasil dari amandemen UUD 1945 adalah mengenai adanya tambahan kewenangan MPR dalam hal memilih presiden dan wakil presiden apabila keduanya berhenti secara bersamaan dalam masa jabatannya sebagaimana amanah dari ketentuan Pasal 8 ayat (3) UUD NRI 1945. Ketentuan tersebut dilahirkan setelah amandemen keempat UUD 1945 yang kemudian dijabarkan secara lebih lanjut dan lebih teknis dalam Peraturan Tata Tertib MPR. Dalam hal

ini, rumusan yang ditampilkan UUD 1945 sebelum adanya amandemen masih belum mengakomodasi terhadap kemungkinan terjadinya kekosongan kekuasaan (*vacuum of power*) sebagai akibat berhalangan tetapnya Presiden/Wakil Presiden secara bersamaan dan proses pengisian penggantinya. Saat itu, sebelum amandemen hanya disebutkan dalam Pasal 8 UUD 1945 bahwa apabila Presiden berhenti dalam masa jabatannya, ia diganti oleh Wakil Presiden sampai habis waktunya. Namun tidak diatur mengenai keadaan apabila keduanya baik Presiden dan Wakil Presiden tidak dapat menjalankan tugas hingga akhir masa jabatannya. Demikian pula dengan ketentuan *Triumvirat* , yaitu terkait pelaksana tugas kepresidenan apabila terjadi kekosongan jabatan Presiden dan Wakil Presiden untuk sementara waktu hingga MPR memilih Presiden dan Wakil Presiden baru adalah meliputi : Menteri Dalam Negeri, Menteri Luar Negeri, dan Menteri Pertahanan, baru muncul dalam perubahan keempat UUD 1945.

Wewenang MPR dalam memilih presiden dan wakil presiden apabila keduanya berhenti secara bersamaan dalam masa jabatannya merupakan wewenang yang dilahirkan dari amandemen keempat UUD 1945, yang selanjutnya mengenai mekanisme dan tata caranya diatur lebih rinci dalam Peraturan MPR No. 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib MPR. Dalam Paragraf 6 tersebut mengatur bahwa dalam hal Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilihan umum berhenti secara bersamaan dalam masa jabatannya, MPR melaksanakan Rapat Gabungan antar seluruh fraksi dengan DPD untuk menentukan waktu penyelenggaraan Sidang Paripurna MPR.

Sejak Presiden dan Wakil Presiden telah dinyatakan berhenti dari jabatannya, Pimpinan MPR memberitahukan kepada partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon presiden dan wakil presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilu sebelumnya untuk mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden. Pemberitahuan tersebut disertai pula dengan pemberitahuan waktu penyelenggaraan Sidang Paripurna MPR beserta persyaratan yang harus dipenuhi oleh pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Selanjutnya, MPR akan menyelenggarakan Rapat Gabungan untuk membentuk tim verifikasi yang bertugas melakukan verifikasi terhadap kelengkapan dan kebenaran dokumen persyaratan calon Presiden dan Wakil Presiden. Dalam hal persyaratan kedua calon telah lengkap, MPR selanjutnya



membentuk Sidang Paripurna MPR. Dalam sidang paripurna tersebut, kedua pasangan calon menyampaikan visi dan misi masing-masing yang untuk selanjutnya, dari kedua pasangan calon tersebut dilakukan pemungutan suara. Pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak dalam Sidang Paripurna ditetapkan sebagai Presiden dan Wakil Presiden terpilih yang ditetapkan dalam berita acara yang ditandatangani oleh Pimpinan MPR. Terhadap Presiden dan Wakil Presiden terpilih, MPR melantik mereka dalam Sidang Paripurna MPR.

Berdasarkan pada penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa dalam hal melaksanakan wewenang mengenai memilih presiden dan wakil presiden apabila keduanya berhenti secara bersamaan dalam masa jabatannya, MPR melaksanakan Sidang Paripurna paling sedikitnya sebanyak 2 (dua) kali, yaitu Sidang Paripurna untuk melakukan proses pemungutan suara dalam memilih pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, serta yang kedua adalah Sidang Paripurna MPR dalam melantik Presiden dan Wakil Presiden terpilih yang dilengkapi dengan berita acara pelantikan yang telah ditandatangani oleh Presiden dan Wakil Presiden.

Selanjutnya adalah Sidang Paripurna MPR dalam rangka melaksanakan tugas MPR sebagaimana telah diamanahkan dalam Pasal 5 UU MD3 antara lain adalah sebagai berikut:

1. Memasyarakatkan ketetapan MPR

Sekalipun MPR bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara, namun MPR masih diberikan kewenangan dalam membuat TAP MPR yang bersifat *beschikking*. Selain itu pula, masih terdapat beberapa TAP MPR yang memang masih dinyatakan berlaku sehingga keberadaannya masih diakui dan masih dijadikan sebagai pedoman dan landasan dalam sistem penyelenggaraan negara. TAP MPR yang pada hakikatnya merupakan keputusan politik dari MPR adalah kristalisasi dari nilai-nilai fundamental negara dalam arti memelihara, menumbuhkembangkan, dan memperkokoh nilai kebangsaan itu sendiri.

Terhadap TAP MPR yang masih berlaku tersebut, MPR memiliki tugas untuk memasyarakatkan TAP MPR tersebut. Artinya, dengan tugas tersebut memungkinkan para anggota MPR melakukan agenda kunjungan ke berbagai tempat dalam rangka melakukan kerjasama dengan berbagai

lembaga non pemerintah dan lembaga pendidikan tinggi dalam rangka melakukan pemasyarakatan TAP MPR kepada seluruh lapisan masyarakat. Adapun memasyarakatkan TAP MPR secara lebih spesifik dilakukan oleh alat kelengkapan MPR, yaitu Badan Sosialisasi. Badan Sosialisasi dibentuk oleh Ketua MPR yang terpilih dalam Sidang Paripurna MPR. Namun, mengenai struktur anggota, rincian tugas, dan tata kerja Badan Sosialisasi ini dibentuk melalui Rapat Gabungan dengan ketentuan paling banyak beranggotakan 45 orang yang terdiri dari setiap fraksi dan kelompok DPD secara proporsional.

2. Memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945, NKRI, dan Bhinneka Tunggal Ika.

Tugas dalam memasyarakatkan Pancasila, UUD NRI 1945, NKRI, dan Bhinneka Tunggal Ika tersebut disebut pula sebagai Sosialisasi Empat Pilar. Sebagaimana tugas dalam Memasyarakatkan TAP MPR, Sosialisasi Empat Pilar juga dilakukan oleh Badan Sosialisasi MPR yang menjadi satu kesatuan dengan Badan Sosialisasi yang bertugas dalam memasyarakatkan TAP MPR. Demikian pula terkait pelaksanaannya, dimana pelaksanaan Sosialisasi Empat Pilar juga sama dengan kegiatan Pemasyarakatan TAP MPR yang bekerja sama dengan berbagai lembaga pemerintah maupun non pemerintah dan berbagai perguruan tinggi dimana hasil dari Sosialisasi Empat Pilar tersebut menurut Wakil ketua MPR Periode 2009-2014 yaitu Hajriyanto Y. Thohari, bahwa pengalaman sosialisasi empat pilar negara yang pernah dilakukan MPR memunculkan kesan bahwa masyarakat dalam berada situasi yang terkejut atau kaget dikarenakan masyarakat baru menyadari bahwa banyaknya hak asasi manusia yang diberikan oleh UUD NRI 1945. Sebaliknya, para aparat juga mengalami hal yang sama karena baru menyadari berbagai tugas dan kewajiban mereka.

3. Mengkaji sistem ketatanegaraan, UUD NRI 1945 serta pelaksanaannya

Berbeda dengan tugas dalam memasyarakatkan TAP MPR dan sosialisasi empat pilar, tugas MPR dalam mengkaji sistem ketatanegaraan, UUD NRI 1945 beserta pelaksanaannya dilakukan oleh Badan Pengkajian MPR. Sebagaimana Badan Sosialisasi MPR, Badan Pengkajian ini juga merupakan salah satu alat kelengkapan MPR yang dibentuk dengan

Keputusan Pimpinan MPR berdasarkan Keputusan pada Rapat Gabungan antara seluruh fraksi dengan kelompok DPD. Dalam kerangka melaksanakan tugas pengkajian, Badan Pengkajian MPR melakukan beberapa kegiatan yang menunjang tugas tersebut, salah satunya adalah melakukan *Focus Group Discussion (FGD)*. Salah satu contoh FGD yang pernah dilaksanakan adalah FGD yang dilaksanakan oleh Badan Pengkajian MPR yang bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang pada 24 Mei 2017 dimana FGD tersebut dilaksanakan dalam rangka untuk mendengarkan aspirasi sekaligus mempertajam berbagai isu terkait penegakan Pancasila. FGD tersebut diikuti peserta yang mayoritas adalah para akademisi atau dosen hukum dari berbagai perguruan tinggi baik negeri maupun swasta di Provinsi Jawa Tengah.

4. Menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan UUD NRI 1945

Sebagaimana hakikat dari kelembagaan MPR adalah lembaga perwakilan rakyat, maka salah satu tugas utama MPR adalah menyerap aspirasi masyarakat terkait pelaksanaan UUD NRI 1945, khususnya terkait dengan pelaksanaan pemenuhan berbagai hak asasi manusia yang telah dijamin dalam konstitusi. Pada hakikatnya, kegiatan penyerapan aspirasi masyarakat berkaitan dengan implementasi UUD NRI 1945 adalah sama dengan tugas MPR dalam mengkaji pelaksanaan UUD NRI 1945, sehingga salah satu cara yang dilakukan dalam menyerap aspirasi mengenai implementasi UUD NRI 1945 adalah melalui FGD pula. Selain FGD, salah satu kegiatan yang dilakukan oleh MPR adalah melakukan seminar. Seperti contoh adanya seminar yang pernah dilakukan oleh MPR bekerja sama dengan Universitas Negeri Surabaya (UNESA) pada 28 Juli 2017. Melalui seminar tersebut, Ketua MPR saat itu yaitu Zulkifli Hasan mendorong setiap warga negara untuk senantiasa menerapkan empat pilar dalam setiap dirinya. Beberapa *output* TAP MPR, sebagai berikut:

**Tabel 20.**  
**Output Tap MPR**

<b>Tap MPR</b>	<b>Ketentuan</b>
TAP MPR No. VIII/MPR/2000 Tahun 2000 tentang Laporan Tahunan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara Pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2000	Pasal 1 dan Pasal 2 Bahwa mengacu pada kedua ketentuan tersebut, maka dapat diketahui bahwa MPR melakukan sidang tahunan sebagai wadah bagi terselenggarakannya laporan tahunan lembaga-lembaga tinggi negara dalam melaksanakan GBHN dan TAP MPR. Melalui TAP MPR tersebut pula, MPR memerintahkan pada seluruh lembaga tinggi yang ada untuk melaporkan segala fungsi, tugas, dan wewenangnya dalam forum Sidang Tahunan tersebut.
TAP MPR No. X/MPR/2001 tentang Laporan Pelaksanaan Putusan majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia oleh Lembaga Tinggi Negara pada Sidang Tahunan MPR	TAP MPR tersebut merupakan hasil tanggapan atas laporan Presiden, DPA, DPR, BPK, dan MA mengenai tugas, fungsi, dan wewenang yang telah dilaksanakan. Dalam hal ini, MPR memberikan rekomendasi kepada tiap-tiap lembaga negara tersebut berkaitan dengan laporan yang disampaikan dan dalam hal ini, MPR menugaskan kepada Presiden untuk melaksanakan apa yang ditugaskan oleh MPR berkaitan dengan tindak lanjut laporan

	masing-masing lembaga negara pada forum Sidang Tahunan MPR pada tahun 2001.
TAP MPR No. II/MPR/2002 tentang Rekomendasi Kebijakan untuk Mempercepat Pemulihan Ekonomi Nasional	TAP MPR tersebut juga merupakan ketetapan MPR mengenai tanggapan atas laporan yang telah dilaporkan oleh lembaga tinggi negara saat itu. Sama seperti sebelumnya, bahwa melalui TAP MPR tersebut juga menugaskan kepada lembaga tinggi negara untuk melaksanakan beberapa rekomendasi MPR terhadap masing-masing lembaga tinggi negara saat itu melalui forum Sidang Tahunan MPR 2002.

Berkaitan dengan penyelenggaraan Sidang MPR dalam rangka tugas dan wewenang MPR sebagaimana dijelaskan sebelumnya, terdapat hasil akhir dari Sidang MPR yang pada dasarnya tidak hanya bermuara dengan amandemen UUD, namun bisa juga dalam bentuk pengesahan suatu rancangan peraturan maupun rekomendasi. Sebagaimana disampaikan oleh Ketua MPR RI Zulkifli Hasan, agenda sidang paripurna akhir masa jabatan MPR akan menghasilkan pengesahan rancangan peraturan tentang tata tertib pimpinan MPR dan rekomendasi MPR masa jabatan 2014-2019 tentang perlunya pokok-pokok haluan negara. Selain itu Sidang MPR seringkali juga akan menghasilkan rekomendasi - rekomendasi terhadap laporan-laporan tahunan yang diberikan oleh Lembaga-Lembaga Tinggi Negara. Adanya rekomendasi tersebut merupakan perwujudan untuk untuk melakukan perbaikan dan peningkatan kinerja Lembaga Tinggi Negara dalam kurun waktu satu tahun kedepan. Terhadap laporan tahunan Lembaga Tinggi Negara tersebut, MPR menyampaikan rekomendasi, sebagaimana tercantum dalam konsideran “menimbang” huruf c, Ketetapan MPR

No. VIII/MPR/2000. Cara yang demikian sangatlah penting sebagai bentuk kontrol dalam tingkat kelembagaan dan baik Presiden maupun Lembaga Tinggi Negara memberikan tanggapan dan penjelasan atas program tahunan yang telah dijalankan. Selain dari pengesahan suatu rancangan atau rekomendasi, hasil akhir sidang MPR dapat pula berbentuk Keputusan mengenai beberapa hal. Untuk itulah perlu diadopsinya mekanisme *carry over* dalam pelaksanaan sidang MPR agar nantinya menghasilkan pembentukan kebijakan yang berkelanjutan. Lain halnya ketika Sidang Akhir MPR pada masa jabatan periode 1999-2004, yang menghasilkan beberapa keputusan sebagai *output* diadakannya Sidang Akhir MPR. Keputusan yang dimaksud ialah : Keputusan MPR mengenai Laporan Badan Pekerja MPR tentang hasil kajian Komisi Konstitusi tentang perubahan Undang-undang Dasar 1945, keputusan MPR mengenai Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah, keputusan MPR mengenai Tata Tertib MPR, keputusan MPR tentang kode etik anggota MPR, dan keputusan MPR tentang jadwal sidang MPR awal masa jabatan periode 2004-2009.

#### **D. Agenda Persidangan yang Bersifat Tetap/Regular dan Insidentil**

Persidangan yang bersifat tetap/regular diantaranya ialah Sidang Paripurna MPR pada awal masa jabatan untuk melantik anggota MPR serta melantik Pimpinan MPR. Serta Sidang Paripurna pada akhir masa jabatan untuk mendengarkan laporan atas pelaksanaan tugas dan wewenang serta kinerja Pimpinan MPR selama satu periode tersebut. selain itu terdapat pula Sidang Tahunan MPR yang diselenggarakan secara rutin setiap tanggal 16 Agustus sebagai sarana bagi lembaga – lembaga negara untuk menyampaikan laporan kinerjanya.

Di sisi lain sidang MPR yang bersifat insidentil terdiri dari beberapa agenda yaitu berkaitan dengan wewenang MPR untuk mengubah UUD NRI 1945. Dikatakan insidentil sebab tidak secara rutin dilakukan melainkan dalam beberapa waktu tertentu yakni empat kali yakni, pada tahap pertama amandemen dilakukan pada 14-21 Oktober 1999. Tahap kedua dilakukan pada 7-18 Agustus 2000. Tahap ketiga pada 1-9 Oktober 2001. Tahap keempat pada 1-12 Agustus 2002.

Agenda sidang yang bersifat insidentil selanjutnya adalah apabila terjadi pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya. Hal ini sebagaimana dijelaskan dalam Naskah Komprehensif Buku III tentang Kekuasaan

Pemerintahan Negara Pasal 8 yang menjelaskan “Jika Presiden mangkat, berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia diganti oleh Wakil Presiden sampai habis waktunya.”<sup>239</sup> Hal ini pernah dilakukan oleh MPR ketika Wakil Presiden B.J. Habibie menggantikan Presiden Soeharto pada tahun 1998 yang sebenarnya masih memegang jabatan sebagai Presiden sampai dengan tahun 2003.

Selanjutnya adalah Sidang untuk memilih dan melantik Wakil Presiden dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil presiden. Sebagaimana yang terjadi ketika B.J. Habibie sebagai wakil presiden diangkat menjadi presiden, sehingga kedudukan wakil presiden digantikan oleh Abdurrahman Wahid pada tahun 1999.

Selanjutnya adalah sidang MPR yang bersifat insidentil untuk memilih dan melantik Presiden dan Wakil Presiden jika keduanya berhenti secara bersamaan dalam masa jabatannya. Pada dasarnya agenda sidang seperti ini belum pernah dilakukan oleh MPR sampai dengan saat ini.

## **E. Gagasan Sidang Tahunan MPR**

### **1. Alasan Perlunya Sidang Tahunan MPR**

#### **a. Pelaksanaan Tugas Dan Wewenang Apa Yang Bisa Dilakukan Tiap Tahun**

Apabila dikaji berdasarkan Pasal 66 Peraturan MPR No. 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib MPR RI dan Pasal 4 UU No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana yang telah diubah dengan UU No. 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang – Undang No. 17 Tahun 2014 (selanjutnya disebut UU MD3) maka sidang yang biasa dilakukan tiap tahun dalam rangka melaksanakan wewenang MPR adalah pelantikan Presiden dan Wakil Presiden Hasil Pemilihan Umum yang dilakukan melalui Sidang Paripurna MPR.

Sementara Sidang MPR yang biasa dilakukan tiap tahun sebagai pelaksanaan tugas MPR apabila dikaitkan dengan Pasal 5 UU MD3 adalah memasyarakatkan Pancasila, Undang – Undang Dasar Negara Republik

---

<sup>239</sup>Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, UUD NRI Tahun 1945. Sebelum Aman-demen (Naskah Asli).

Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika. Hal ini pula Pasal 4 dan Pasal 5 UU MD3.

Kemudian sidang MPR yang biasa dilakukan tiap tahun namun diluar dari tugas dan wewenang MPR adalah Sidang paripurna MPR untuk melantik anggota MPR dan melantik pimpinan MPR serta Sidang Paripurna MPR akhir masa jabatan untuk mendengarkan laporan pelaksanaan tugas dan wewenang serta kinerja Pimpinan MPR. Selain sidang Paripurna, MPR dapat pula menyelenggarakan Sidang Tahunan MPR dalam rangka memfasilitasi lembaga-lembaga negara menyampaikan laporan kinerja yang biasa dilakukan setiap tanggal 14 (empat belas) Agustus sampai dengan tanggal 16 (enam belas) Agustus, hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 158 Peraturan MPR No. 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib MPR RI.

b. Urgensi Dilaksanakannya Sidang Tahunan MPR RI

Urgensi diadakannya Sidang Sidang Tahunan MPR secara filosofis menurut Ketua MPR, Zulkifli Hasan, adalah sebagai wujud bahwa MPR sebagai perwakilan kedaulatan rakyat. Karena melalui Sidang Sidang Tahunan MPR masyarakat dapat mengetahui kinerja lembaga negara sebab MPR akan memfasilitasi lembaga negara untuk menyampaikan laporan kinerja kepada publik. Tidak hanya kinerja lembaga negara, namun Sidang Tahunan juga akan menjadi sarana sosialisasi kepada publik mengenai kinerja MPR sebagaimana Sidang Tahunan MPR Periode 2014 – 2019 yang mengesahkan pembentukan Panitia Ad Hoc I dan Panitia Ad Hoc II, yang mana Panitia Ad Hoc I bertugas menyiapkan haluan negara dan Panitia Ad Hoc II bertugas membuat rekomendasi dan menyempurnakan Tata Tertib MPR. Hal ini menunjukkan adanya Sidang Paripurna maupun Sidang Tahunan MPR akan menindaklanjuti rekomendasi MPR Periode Sebelumnya.

Di sisi lain menurut Ketua DPR RI, Irman Gusman, adalah sebagai simbol sinergi antar lembaga negara. Sebab dengan kehadiran lembaga – lembaga negara dalam Sidang Tahunan untuk menyampaikan laporan kerjanya, maka akan berdampak terhadap pembentukan persepsi rakyat terhadap lembaga – lembaga negara itu sendiri. Selain itu, sidang yang dilakukan MPR menurut Hendri Satrio, seorang pakar komunikasi politik



Universitas Paramadina, adalah untuk memperkokoh eksistensi MPR dan memiliki trend positif sebagai media pengawasan terhadap Negara serta untuk dapat mengetahui arah dan kebijakan pemerintah. Dengan demikian Sidang Tahunan MPR memiliki urgensi untuk diselenggarakan agar tetap memperkokoh eksistensi MPR sebagai media pengawasan terhadap lembaga negara serta untuk dapat mengetahui arah dan kebijakan pemerintah.

Pelaksanaan sidang tahunan MPR dapat bermanfaat bagi lembaga-lembaga negara untuk memberikan informasi kepada publik tentang kinerja lembaga negara kepada rakyat agar rakyat juga mengetahui capaian apa saja yang sudah mereka lakukan secara kelembagaan sebagai upaya pertanggungjawaban dan keterbukaan dalam memberikan informasi kepada rakyat. Sangat diharapkan juga agar penyelenggara negara yang lain ataupun pejabat negara yang mengemban fungsi strategis, misalnya Komisi Pemberantasan Korupsi, Komisi Yudisial, dan lain-lain dapat melaporkan kinerjanya dalam sidang tahunan MPR sehingga rakyat juga mendapatkan informasi secara terbuka apa saja yang sudah dicapai dan dapat meminimalisir terjadinya kecurigaan antara lembaga yang satu dengan yang lainnya. Bagaimanapun juga rakyat sebagai pemilik kedaulatan berhak untuk menilai kinerja lembaga-lembaga negara dan lembaga/komisi di luar pemerintah yang mengemban fungsi strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan sehingga tujuan negara Indonesia yang sejahtera dapat diwujudkan. Dengan demikian laporan kinerja lembaga-lembaga negara dalam sidang tahunan MPR tidak hanya menjadi forum penyampaian laporan kinerja Pemerintah/Presiden saja namun juga menjadi forum bagi lembaga-lembaga negara yang lain untuk menyampaikan laporan kinerjanya kepada rakyat melalui MPR.

Sidang Tahunan MPR RI bukanlah merupakan laporan kinerja pemerintah atau lembaga negara lain sebagai mandataris MPR. Perubahan UUD telah meletakkan bahwa MPR bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara sehingga tidak dapat meminta pertanggungjawaban lembaga negara lain berkaitan dengan kinerja,

akan tetapi mekanisme yang selama ini sudah digunakan dan memberikan dampak positif bagi pelaksanaan kedaulatan rakyat dapat tetap dilaksanakan, setidaknya terdapat hal-hal penting berkaitan dengan sidang tahunan yaitu:

1. Sidang Tahunan MPR RI merupakan forum formal penyampaian laporan kinerja lembaga-lembaga tinggi negara kepada rakyat sebagai mekanisme komunikasi formal dan saling mengontrol untuk menjaga keseimbangan diantara lembaga negara. Dalam mekanisme ini masing-masing lembaga negara memberikan capaian dan bentuk eksistensi kinerja sebagai media formal prosedural bagi transparansi dan akuntabilitas lembaga-lembaga tinggi negara. Konsekuensi wujud pertanggungjawaban adalah kepada rakyat.
2. Sidang Tahunan MPR RI tidak terdapat mekanisme rapat dalam artian menilai dan memutuskan terkait laporan kinerja lembaga tinggi negara yang akan disampaikan presiden selaku kepala negara. Forum ini pun tidak terdapat mekanisme pertanyaan, interupsi bahkan penilaian sepihak dari anggota MPR RI.
3. Sidang Tahunan MPR RI dimaknai sebagai konvensi ketatanegaraan pascaamandemen dimana Sidang Tahunan MPR didayagunakan untuk bagi kinerja lembaga-lembaga tinggi negara dan sekaligus peningkatan kualitas demokrasi melalui transparansi, akuntabilitas dan partisipasi publik.

Dasar Hukum pelaksanaan sidang tahunan sebagaimana terdapat pada UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan bahwa “Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara”. Sidang MPR merupakan forum untuk melaksanakan tugas dan wewenang MPR (Pasal 61 ayat 2 UU No. 17 Tahun 2014 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019). Terkait frasa “sedikitnya sekali dalam lima tahun” mengandung arti dimungkinkan sekali MPR bersidang lebih dari sekali dalam lima tahun seperti setiap tahun. Frasa tersebut memiliki kemungkinan untuk diubah sesuai dengan penyelenggaraan sidang MPR sebagai media

penyampaian laporan kinerja masing-masing lembaga negara. Namun demikian, harus ada satu pengertian bahwa sidang tahunan MPR ini tidak dimaksudkan untuk menilai atau meminta pertanggungjawaban lembaga-lembaga tinggi negara oleh MPR apalagi sebagai sarana untuk menjatuhkan suatu lembaga negara tertentu, melainkan sidang tahunan ini hanya sebatas media formal prosedural untuk menyampaikan laporan kinerja pelaksanaan tugas lembaga tinggi negara kepada rakyat terkait dengan roadmap pembangunan nasional yang dilaksanakan oleh setiap lembaga-lembaga tinggi negara. Sebab Salah satu ciri sistem presidensial yang dianut bangsa Indonesia yaitu Presiden dipilih oleh rakyat (pemilih) dan bertanggungjawab kepada rakyat. Sejauh Sidang Tahunan MPR tidak dimaknai untuk meminta pertanggungjawaban Presiden dan lembaga-lembaga negara lainnya (dan hanya memaparkan kinerja). Sidang tahunan diikuti oleh lembaga negara utama (*main state body*) ialah lembaga negara yang masing-masing tugas dan kewenangan tersebut telah ditentukan dalam UUD NRI Tahun 1945. *Main State Body* ini yang terdiri dari MPR, DPR, DPD, Presiden, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Komisi Yudisial.

Oleh sebab itu, sidang tahunan yang diselenggarakan oleh MPR ini semata-mata merupakan forum formal untuk menyampaikan laporan kinerja lembaga tinggi negara sebagai wujud pertanggung jawaban terhadap rakyat. Dalam artian lain, sidang tahunan MPR ini sebagai media formal prosedural bagi transparansi dan akuntabilitas lembaga tinggi Negara di Indonesia. Sidang tahunan MPR merupakan salah satu mekanisme dalam menciptakan penyelenggaraan negara yang akuntabel. Rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi harus mengetahui kinerja apa saja yang telah dilakukan oleh masing-masing lembaga negara. Oleh karenanya diperlukan sebuah wadah atau forum untuk menyampaikan laporan kinerja lembaga negara. Wadah yang paling tepat untuk forum ini tidak lain adalah MPR sebagai sebuah lembaga Permusyawaratan rakyat.

## **2. Kelemahan Alasan Gagasan Sidang Tahunan atau Sidang dalam Rangka Melaksanakan Wewenang dan Tugas MPR**

Sidang tahunan MPR untuk pertama kalinya dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia dilaksanakan pada tanggal 7 hingga 18 Agustus 2000 dengan salah satu agenda utamanya adalah melakukan perubahan kedua UUD 1945. Sidang tahunan tersebut merupakan pelaksanaan atas TAP MPR RI No. II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI Tahun 1999 dan TAP MPR RI No. IV/MPR/1999 tentang GBHN tahun 1999-2004. Mengacu pada Pasal 49 ayat (2) TAP MPR RI No. II/MPR/1999, Sidang Tahunan bertujuan untuk mendengar pidato Presiden mengenai pelaksanaan Ketetapan Majelis dan/atau membuat Keputusan Majelis. Selanjutnya, dalam Pasal 4 TAP MPR RI No. IV/MPR/1999 disebutkan bahwa “menugaskan kepada Presiden Republik Indonesia selaku kepala pemerintahan negara serta menugaskan lembaga-lembaga tinggi negara lainnya untuk melaksanakan ketetapan, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Ketetapan ini sesuai dengan fungsi, tugas dan wewenangnya masing-masing, dan menyampaikan laporan pelaksanaannya setiap tahun dalam sidang tahunan Majelis permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.” Dengan demikian, berlandaskan pada kedua ketentuan tersebut dapat diketahui bahwa pada mulanya, Sidang Tahunan MPR dilaksanakan dalam rangka mendengar pidato Presiden mengenai pelaksanaan TAP MPR, serta mendengarkan laporan pelaksanaan atas tugas, fungsi, dan wewenang seluruh lembaga tinggi negara setiap tahunnya.

Adanya ketentuan sebagaimana dalam TAP MPR RI No. IV/MPR/1999 terkait penugasan MPR terhadap Presiden dan seluruh lembaga tinggi negara lainnya tersebut merupakan salah satu konsekuensi masih dilekatkannya status MPR sebagai lembaga tertinggi negara, sehingga suatu hal yang logis apabila MPR kemudian menugaskan kepada Presiden dan lembaga tinggi negara lainnya untuk melaporkan pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenangnya kepada MPR. Demikian pula pada Sidang Tahunan MPR yang dilaksanakan pada tahun 2000, dengan berlandaskan pada Pasal 2 TAP MPR RI No. VIII/MPR/2000 tentang Laporan Tahunan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara Pada Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2000, yaitu dengan menugaskan kepada Presiden dan merekomendasikan kepada lembaga tinggi negara lainnya untuk melaporkan

seluruh pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenangnya dalam forum Sidang Tahunan MPR.<sup>240</sup> Terhadap laporan kerja lembaga tinggi negara tersebut, fraksi memberikan pandangan umumnya, dan dilanjutkan dengan jawaban Presiden dan lembaga-lembaga tinggi negara.

Sidang Tahunan selanjutnya dilaksanakan pada tahun 2001 dimana salah satu agendanya adalah melakukan perubahan UUD 1945. Sidang Tahunan 2001 ini didasarkan pada TAP MPR RI No. II/MPR/2000 tentang Perubahan Kedua atas Ketetapan MPR RI No. II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI yang menyatakan bahwa sidang tahunan merupakan sidang yang diselenggarakan untuk mendengarkan dan membahas laporan Presiden dan lembaga tinggi negara lainnya atas pelaksanaan putusan Majelis.<sup>241</sup> Adapun Sidang Tahunan pada tahun 2002 dilaksanakan dengan berlandaskan pada TAP MPR RI No. VI/MPR/2002 tentang Rekomendasi atas Laporan Pelaksanaan Putusan MPR RI oleh Presiden, DPA, DPR, BPK, MA pada Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2002 dimana dalam konsiderans menimbang huruf a dinyatakan bahwa MPR mengadakan sidang setiap tahunnya untuk mendengar dan membahas laporan lembaga tinggi negara atas pelaksanaan putusan MPR. Demikian pula dalam Sidang Tahunan MPR tahun 2003, dimana payung hukum terhadap pelaksanaan Sidang Tahunan tersebut adalah Pasal 2 TAP MPR RI No. III/MPR/2002 tentang Penetapan Pelaksanaan Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2003. Dalam Sidang Tahunan yang dilaksanakan pada tanggal 1 hingga 7 Agustus 2003 tersebut, berlandaskan pada Pasal 1 Keputusan MPR RI No. 5/MPR/2003 tentang Penugasan Kepada Pimpinan MPR RI untuk Menyampaikan Saran atas Laporan Pelaksanaan Putusan MPR RI oleh Presiden, DPR, BPK, MA pada Sidang tahunan MPR RI Tahun 2003 dinyatakan bahwa pimpinan MPR RI ditugaskan untuk menyampaikan saran atas laporan pelaksanaan putusan MPR oleh Presiden, DPR, BPK, dan MA. Mengacu pada ketentuan tersebut, maka dapat diketahui bahwa seolah-oleh MPR masih berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara, mengingat terdapat saran yang harus diberikan atas laporan kerja yang disampaikan oleh lembaga-lembaga negara. Padahal, dalam Sidang Tahunan

---

<sup>240</sup>Pasal 2 TAP MPR RI No. VIII/MPR/2000 tentang Laporan Tahunan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara Pada Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2000.

<sup>241</sup>TAP MPR RI No. II/MPR/2000 tentang Perubahan Kedua atas Ketetapan MPR RI No. II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI.

2003 tersebut, telah berlaku UUD NRI 1945 hasil amendemen ketiga yang telah mengubah kedudukan MPR dari lembaga tertinggi negara menjadi lembaga tinggi negara sejajar dengan lembaga negara lainnya.

Sekalipun dalam hal ini Sidang tahunan merupakan awal pembentukan tradisi dan budaya baru dalam membangun kehidupan konstitusional yang lebih demokratis serta peningkatan kualitas demokrasi yang seharusnya diadakan secara berlanjut,<sup>242</sup> namun pada faktanya, setelah Sidang Tahunan yang dilaksanakan pada tahun 2003 berakhir, praktik Sidang Tahunan MPR RI pada tahun 2004 hingga tahun 2014 mengalami kevakuman.<sup>243</sup> Adanya Sidang Tahunan mulai dilakukan kembali pada tahun 2015 dimana dasar hukum pelaksanaan Sidang Tahunan MPR tersebut adalah Peraturan MPR RI No. 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib MPR RI. Namun demikian, perlu diketahui bahwa Sidang Tahunan yang dilaksanakan tersebut ternyata tidak sesuai dengan dasar hukum yang menjadi landasan dilaksanakannya Sidang Tahunan tersebut, seperti contoh bahwa Sidang Tahunan yang kembali dilaksanakan pada tahun 2015 dilaksanakan pada tanggal 16 Agustus, sedangkan Pasal 155 ayat (3) Peraturan MPR No. 1 Tahun 2014 menyatakan bahwa “Sidang Tahunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan setiap tanggal 14 Agustus sampai dengan tanggal 16 Agustus, yang diawali oleh penyampaian laporan kinerja MPR dan ditutup oleh laporan kinerja Presiden.”<sup>244</sup>

Pelaksanaan Sidang Tahunan selanjutnya yang perlu mendapat perhatian pula adalah terkait ketidaksesuaian pelaksanaan Sidang tahunan dengan ketentuan Pasal 155 ayat (1) Peraturan MPR No. 1 Tahun 2014 yang menegaskan bahwa “untuk menjaga dan memperkokoh kedaulatan rakyat, MPR dapat menyelenggarakan Sidang Tahunan dalam rangka mendengarkan laporan kinerja lembaga negara kepada publik tentang pelaksanaan UUD NRI 1945.” Berdasarkan ketentuan tersebut, apabila ditafsirkan secara gramatikal, maka seharusnya setiap lembaga tinggi negara menyampaikan laporan hasil kerjanya

---

<sup>242</sup>Janedri M Ghaffar, “Sidang Tahunan MPR 2015”, <http://nasional.sindonews.com/read/1030328/18/sidang-tahunan-mp-2015-1438915322/13>, dikunjungi pada 07 Desember 2019.

<sup>243</sup>Fendi Nur Rohman, “Penguatan Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Sebagai Mekanisme Pertanggungjawaban Lembaga Tinggi Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”, *Skripsi*, Uniiversitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2018.

<sup>244</sup>Pasal 155 ayat (3) Peraturan MPR RI No. 1 Tahun 2014.

masing-masing dalam forum Sidang Tahunan, namun, faktanya saat ini adalah dalam forum Sidang Tahunan tersebut, Presiden lah yang justru melaporkan hasil kinerja setiap lembaga tinggi negara. Artinya, dalam hal ini, seluruh lembaga tinggi negara tersebut melaporkan hasil kinerjanya kepada Presiden, dan selanjutnya Presiden yang kemudian melaporkan hasil kinerja seluruh lembaga tinggi negara tersebut kepada rakyat melalui forum Sidang Tahunan.

**Tabel 21.**  
**Pembandingan Kelebihan dan Wewenang**

Gagasan yang Mendukung	Argumentasi Kontra
Adanya Sidang Tahunan MPR RI ini pada hakikatnya merupakan sebagai wujud perwakilan kedaulatan rakyat. Sebagaimana ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 bahwa “Kedaulatan rakyat berasal dari	Adanya Sidang Tahunan MPR menunjukkan bahwa MPR secara praktik merupakan lembaga tertinggi negara, mengingat dalam hal ini, seluruh lembaga tinggi negara diharuskan untuk menyampaikan laporan kinerjanya dalam forum tersebut.
Sidang Tahunan MPR sebagai fungsi pengawasan terhadap lembaga negara dan mengetahui arah kebijakan pemerintah.	Pelaksanaan kembali Sidang Tahunan sejak tahun 2015 hingga saat ini dilaksanakan tidak sesuai dengan Peraturan MPR No. 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib MPR dimana Sidang Tahunan MPR pada praktiknya dilaksanakan hanya pada tanggal 16 Agustus, padahal dalam ketentuan Pasal 155 ayat (3) disebutkan bahwa Sidang Tahunan MPR RI dilaksanakan pada tanggal 14 hingga 16 Agustus pada setiap tahunnya.
Sidang MPR sebagai wadah dalam menjaga stabilitas ketatanegaraan untuk menghindari adanya <i>vacuum of</i>	Bentuk produk hukum dari Sidang Tahunan MPR tersebut masih belum jelas. Artinya bahwa, sampai pada

<p><i>power</i>. Mengingat sebagaimana salah satu sifat wewenang MPR adalah insidental yaitu wewenang yang dilaksanakan dalam waktu yang tidak rutin atau dalam kata lain tidak dilaksanakan setiap tahun, salah satunya ketika terjadi pemilihan dan pelantikan Wakil Presiden dalam hal terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden.</p>	<p>pelaksanaan Sidang Tahunan terakhir pun, masyarakat masih belum mengetahui secara jelas mengenai bagaimana hasil akhir dari Sidang Tahunan karena <i>output</i> dari Sidang Tahunan MPR tidak dijawabantahkan dalam berbagai produk hukum yang dapat diketahui oleh masyarakat secara langsung.</p>
--	--

## 2.7 SIDANG TAHUNAN MPR DAN SIDANG MPR DALAM RANGKA MELAKSANAKAN WEWENANG DAN TUGAS MPR RI

Berkaitan dengan Sidang Tahunan MPR dalam rangka pelaksanaan tugas dan wewenang yang dimiliki oleh MPR pada hakikatnya terdapat dua pandangan perihal Sidang Tahunan MPR, yaitu: Pendapat pertama, berpandangan bahwa Sidang Tahunan MPR dapat memberikan manfaat bagi peningkatan kualitas bangsa dan negara dalam melaksanakan demokrasi yang akan memperkokoh juga prinsip-prinsip penyelenggaraan negara yang baik dan bersih (*good governance and clean governance*). Melalui mekanisme Sidang Tahunan MPR, masyarakat dapat memonitor penyelenggaraan negara yang dilakukan oleh lembaga-lembaga negara.

Pendapat kedua, berpandangan bahwa untuk menilai urgensi Sidang Tahunan MPR, setidaknya dapat dilihat pada kewenangan MPR yang ada dalam konstitusi. Sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa sekurang-kurangnya MPR bersidang sekali dalam waktu 5 tahun. Makna yang dapat ditangkap dari kandungan ketentuan tersebut adalah MPR dapat bersidang lebih dari satu kali dalam rentang waktu 5 tahun. Hanya saja dalam kerangka apa Sidang Tahunan itu dilakukan MPR. Sidang MPR dilaksanakan untuk melaksanakan wewenang sebagaimana diatur di dalam UUD NRI 1945.

### A. Kedudukan, Tugas dan Wewenang MPR

Sebagaimana diketahui bahwa dalam rangka melaksanakan tugas dan wewenangnya, MPR melaksanakan Sidang. Sidang yang dilaksanakan oleh MPR tersebut terdiri dari berbagai macam sidang bergantung pada tugas dan wewenang yang



sedang dilaksanakan. Berkaitan dengan sidang MPR tersebut, UUD NRI 1945 tidak menjelaskan secara rinci mengenai sidang apa saja yang harus dilaksanakan oleh MPR dalam rangka melaksanakan tugas dan wewenangnya. Konstitusi hanya menyebutkan secara sederhana dalam Pasal 2 ayat (2) bahwa “Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di Ibu Kota Negara.”

Sepanjang sejarah ketatanegaraan Indonesia, beberapa sidang yang pernah dilakukan oleh MPR adalah sidang umum, sidang istimewa, dan sidang tahunan. Dalam hal ini, mengacu pada Naskah Komprehensif Perubahan UUD NRI, bahwa 1945 selain melakukan perubahan UUD, agenda rutin sidang tahunan adalah mendengar laporan tahunan lembaga-lembaga tinggi negara saat itu. Hal tersebut juga diperjelas dengan adanya pernyataan dari Panitia Ad Hoc III Badan Pekerja MPR RI, Hendi Tjaswadi dari Fraksi TNI/Polri yang menegaskan bahwa sidang tahunan MPR adalah untuk menerima pertanggungjawaban lembaga tinggi negara.<sup>245</sup> Lebih lanjut, Valina Singka Subekti, juru bicara dari Fraksi Utusan Golongan mengusulkan bahwa Sidang yang dilaksanakan oleh MPR sekali dalam setahun di Ibukota Negara adalah untuk mendengarkan laporan kegiatan dan menyetujui rencana kerja lembaga-lembaga tinggi tersebut untuk setahun berikutnya berdasarkan GBHN yang telah ditetapkan sebelumnya dalam sidang lima tahunan MPR.<sup>246</sup> Demikian pula dengan usulan Yusuf Muhammad, perwakilan dari Fraksi Kebangkitan Bangsa yang menyatakan bahwa Sidang Tahunan adalah sidang yang diadakan sekali dalam setahun untuk mendengarkan laporan Presiden tentang pelaksanaan Undang-Undang Dasar dan GBHN. Hal yang sama ditegaskan pula oleh Lukman Hakim Saifuddin dari Fraksi Partai Persatuan Pembangunan yang menyatakan bahwa Sidang Tahunan dilaksanakan setiap tahun dengan agenda mendengarkan laporan Presiden dan laporan lembaga-lembaga nagara lainnya.<sup>247</sup>

Mengacu pada beberapa pendapat dalam Naskah Komprehensif Perubahan UUD NRI 1945 tersebut, dapat diketahui bahwa *original intent* dari adanya Sidang Tahunan MPR pada awalnya adalah sebagai forum pertanggungjawaban lembaga-lembaga tinggi negara saat itu, tidak terkecuali Presiden. Hal tersebut logis, mengingat kedudukan MPR pada saat itu adalah sebagai lembaga tertinggi negara. Sehingga, paradigma yang

---

<sup>245</sup>Naskah Komprehensif Perubahan UUD NRI 1945 Bulu ke-3 Jilid 1 tentang Lembaga Perwakilan Rakyat, h. 66.

<sup>246</sup>Valina Singka Subekti dalam Naskah Komprehensif Perubahan UUD NRI 1945 Buku ke-3 Jilid 1, h 66.

<sup>247</sup>*Ibid.*

dibangun pada saat itu adalah bahwa MPR merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia, sehingga seluruh lembaga negara harus tunduk dan patuh terhadap MPR, termasuk Presiden. Terbukti dengan adanya kewajiban Presiden dalam menjalankan GBHN yang ditetapkan oleh MPR, sekaligus Presiden sebagai mandataris MPR yang wajib menjalankan berbagai putusan MPR.

## **B. Jenis-Jenis Persidangan di MPR menurut UUD Sebelum dan Sesudah Amandemen**

Apabila menganalisis keberadaan Sidang Tahunan di luar UUD NRI 1945, pasca reformasi, Sidang Tahunan secara yuridis ditegaskan dalam Ketetapan MPR No. II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI, dimana dalam Pasal 50 ditegaskan bahwa Sidang Tahunan merupakan sidang yang dilaksanakan setiap tahun, dan dalam ketentuan Pasal 49 disebutkan bahwa Sidang Tahunan mendengar pidato Presiden mengenai pelaksanaan Ketetapan MPR dan/atau membuat Putusan Majelis. Dalam hal ini, pada era reformasi dari tahun 1999 hingga tahun 2002, MPR telah melaksanakan satu kali Sidang Umum, tiga kali Sidang Tahunan, dan satu kali Sidang Istimewa. Selama perjalanan tersebut, sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa agenda rutin Sidang Tahunan tersebut adalah amandemen UUD 1945 dan penyampaian laporan tahunan lembaga-lembaga tinggi negara.

Pada Sidang Tahunan MPR tahun 2002, MPR menghasilkan Ketetapan MPR No. III/MPR/2002 tentang Penetapan Pelaksanaan Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2003 pada bulan Agustus 2003. Berbeda dengan pelaksanaan Sidang Tahunan sebelumnya, dimana sebagai hasil dari amandemen ketiga UUD NRI 1945 yang berkonsekuensi pada berubahnya status dan kedudukan MPR yang mulanya sebagai lembaga tertinggi negara menjadi lembaga tinggi negara, sejajar dengan kedudukan lembaga tinggi negara lainnya. Maka, pelaksanaan sidang Tahunan pada tahun 2002 adalah terkait penyampaian laporan kinerja seluruh lembaga tinggi negara, yaitu MPR, DPR, DPD, BPK, MA, MK, KY, dan Presiden. Berbeda dengan maksud dan *original intent* pembentukan Sidang Tahunan sebagaimana dalam Naskah Komprehensif Perubahan UUD NRI 1945, dimana Sidang Tahunan MPR saat itu diharapkan sebagai wadah laporan pertanggungjawaban seluruh lembaga tinggi negara, maka, Sidang Tahunan yang dilaksanakan setelah amandemen ketiga UUD NRI 1945, merupakan bentuk Sidang Tahunan dimana MPR hanya sebagai fasilitator dalam menyediakan forum

untuk memberikan laporan kinerja (*progress report*) kepada publik, bukan lagi sebagai forum pertanggungjawaban.<sup>248</sup> Hal tersebut sebagaimana tercermin dalam ketentuan Pasal 66 jo Pasal 155 Peraturan MPR No.1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib MPR RI yang menyatakan secara *expressis verbis* bahwa MPR dapat menyelenggarakan sidang tahunan dalam rangka memfasilitasi lembaga-lembaga negara menyampaikan laporan kinerja kepada publik mengenai pelaksanaan UUD NRI 1945. Adapun waktu pelaksanaan Sidang Tahunan MPR tersebut adalah setiap tanggal 14 Agustus hingga tanggal 16 Agustus yang diawali oleh penyampaian laporan kinerja MPR dan ditutup oleh laporan kinerja Presiden.<sup>249</sup>

Selanjutnya, mengenai sidang tahunan memang secara eksplisit disebutkan dalam Pasal II Aturan Tambahan UUD NRI 1945 bahwa “Perubahan tersebut diputuskan dalam Rapat Paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia ke-6 (lanjutan) tanggal 10 Agustus 2002 Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, dan mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.” Kemudian, apabila melihat sejarah, bahwa Sidang Tahunan pernah dilakukan pada tahun 2000 dalam rangka melakukan perubahan kedua UUD NRI 1945 yang menghasilkan rumusan perubahan pasal-pasal yang meliputi masalah wilayah negara dan pembagian pemerintahan daerah, menyempurnakan perubahan pertama dalam hal memperkuat kedudukan DPR, dan ketentuan-ketentuan lebih rinci mengenai HAM.<sup>250</sup> Sidang Tahunan tersebut hingga kini masih rutin dilaksanakan setiap tahunnya, dan bahkan telah menjadi konvensi ketatanegaraan.

### C. Agenda-Agenda Persidangan di MPR

Pada dasarnya MPR memiliki beberapa wewenang sebagaimana telah diamanahkan dalam UUD NRI 1945 dan diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 14 sebagaimana telah diubah melalui Undang-Undang No. 13 Tahun 2019 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (untuk selanjutnya disebut UU MD3). Dimana

---

<sup>248</sup>Mega Putra Ratya, “Sidang Tahunan MPR Sudah Jadi Konvensi Ketatanegaraan”, <https://news.detik.com/berita/d-3601223/sidang-tahunan-mpr-sudah-jadi-konvensi-ketatanegaraan>, 15 Agustus 2017, dikunjungi pada 04 Desember 2019.

<sup>249</sup>Pasal 155 Peraturan MPR No.1 Tahun 2014.

<sup>250</sup>Jimly Asshiddiqie, “Membangun Budaya Sadar Berkonstitusi Untuk Mewujudkan Negara Hukum Yang Demokratis”, disampaikan pada orasi ilmiah Peringatan Dies Natalis XXI dan Wisuda 2007 Universitas Darul Ulum (Unisda) Lamongan, 29 Desember 2007.

ketentuan mengenai wewenang MPR tersebut menurut ketentuan Pasal 4 UU MD3 adalah sebagai berikut:

1. Mengubah dan menetapkan Undang – Undang Dasar

Dalam rangka melaksanakan kewenangan untuk mengubah dan menetapkan UUD NRI 1945 maka MPR akan melakukan Sidang Paripurna. Secara historis MPR pernah melakukan Sidang Paripurna pada tanggal 1-9 November 2001 dalam rangka Perubahan Ketiga UUD 1945.<sup>251</sup> Perubahan tersebut memutuskan MPR tidak lagi merupakan lembaga tertinggi negara tetapi berkedudukan selaku lembaga tinggi negara, setara dengan lembaga-lembaga tinggi negara lainnya, seperti halnya DPR, DPD, Presiden, BPK, MA, dan MK. Di dalam pasal 3 ayat (1) UUD 1945 MPR berwenang mengubah dan menetapkan UUD. Namun, pasal konstitusi dimaksud telah menghapuskan kewenangan MPR untuk menetapkan garis-garis besar haluan negara (GBHN). Artinya, tidak ada lagi TAP-TAP MPR yang mengandung muatan GBHN.

Kaitannya dengan wewenang mengubah dan menetapkan UUD 1945, Surya Paloh menjelaskan maksud Amendemen UUD 1945 tidak hanya terbatas pada Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) saja, tetapi poin lainnya yang juga dibahas, termasuk mengenai Pemilu. "Misalnya katakan pemilu serempak. Rumusan masalah konstitusi berdasarkan tafsiran dari pada UUD. Kami pikirkan bersama harus lanjut 5 tahun ke depan pemilu serentak, atau kembali berpisah, pemilu legislatifnya, pilpresnya.

Di sisi lain berkaitan dengan hadirnya Haluan Negara, Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Zulkifli Hasan mengatakan “rekomendasi amendemen terbatas UUD 1945 dan menghadirkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), sudah direkomendasikan agar dilakukan pada periode 2019-2024”. Wakil Ketua MPR yang juga Ketua DPP PDIP Ahmad Basarah, menyadari bahwa sebenarnya rekomendasi itu bisa saja tidak dijalankan semua fraksi. Dalam sistem ketatanegaraan kita memang tidak ada mekanisme *carry over*. Pengaturan mekanisme pembahasan rekomendasi yang sudah dibahas oleh MPR periode sebelumnya untuk dibahas kembali dalam periode selanjutnya untuk memastikan keberlanjutan pengaturan mengenai rekomendasi yang sudah

---

<sup>251</sup>Satria, “Peran Konstitusional MPR Tetap Menentukan” <https://www.ugm.ac.id/id/newsPdf/4786> peran-konstitusional-mpr-tetap-menentukan, 17 Desember 2012, dikunjungi 3 Desember 2019.

dijukan. Artinya periode MPR sekarang berakhir, maka berakhir sudah semua agenda yang dibahas, didiskusikan, pada MPR mendatang. Hal ini pula yang dipahami oleh PDIP untuk kembali mengajukan proposal agar amandemen terbatas dilanjutkan lagi pada MPR 2019-2024.

2. Memutuskan usul DPR berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi untuk memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden dalam masa jabatannya setelah presiden dan/atau wakil presiden diberi kesempatan untuk menyampaikan penjelasan di dalam sidang paripurna MPR

Berkaitan dengan kewenangan ini maka sidang yang dilakukan oleh MPR adalah Sidang Paripurna. Apabila MK memutus dengan membenarkan pendapat DPR dalam artian bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, DPR kemudian menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MPR. MPR wajib menyelenggarakan sidang paripurna paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak MPR menerima usul tersebut. Proses selanjutnya MPR menyelenggarakan rapat paripurna MPR atas usulan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden untuk mendengarkan penjelasan Presiden dan/atau Wakil Presiden dan selanjutnya mengambil keputusan yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir. Keputusan MPR dapat berupa memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden ataupun tidak memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden.<sup>252</sup>

Selanjutnya apabila MK memutus membenarkan pendapat DPR, maka DPR akan melaksanakan sidang paripurna kemudian diteruskan ke MPR. Proses ini adalah proses politik. MPR akan melaksanakan rapat paripurna untuk memutus Presiden dan/atau Wakil Presiden bersalah atau tidak. Pada proses ini Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan untuk menyampaikan penjelasannya. Hal ini berarti seperti ada persidangan kedua di MPR. Kemungkinan yang terjadi adalah dengan situasi politik yang terus berubah dan cara pengambilan keputusan

---

<sup>252</sup>Febri Mahfud Efendi, Kewenangan Majelis *Permusyawaratan Rakyat Dalam Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta 2016, h. 7.

dengan suara terbanyak maka MPR sangat mungkin tidak memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden, sedangkan pada proses sebelumnya Mahkamah Konstitusi telah membenarkan pendapat DPR.

Oleh karena itu saran yang dapat diberikan adalah apabila kewenangan untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya tetap ada pada MPR, maka seharusnya MPR hanya sebagai lembaga eksekutor putusan MK, bukan lembaga yang memiliki kewenangan untuk memutus. Karena demi ditegakkannya prinsip negara hukum, maka putusan akhir harus berada di MK.

3. Melantik wakil presiden menjadi presiden apabila presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya dalam masa jabatannya

Dalam hal ini akan dilakukan Sidang Paripurna MPR untuk melantik Wakil Presiden menjadi Presiden, Sidang Paripurna tersebut diselenggarakan paling lambat 3 x 24 (tiga kali dua puluh empat) jam sejak terjadinya kekosongan. Pimpinan MPR mengundang Anggota untuk mengikuti Sidang Paripurna MPR dalam rangka pelantikan Wakil Presiden menjadi Presiden serta mengundang Wakil Presiden untuk mengikuti pelantikan dalam Sidang Paripurna MPR. Dalam hal MPR tidak dapat melaksanakan Sidang Paripurna, maka Presiden bersumpah dan dilantik di hadapan sidang Paripurna DPR. Namun dalam hal DPR tidak dapat mengadakan sidang, maka Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Pimpinan MPR dengan disaksikan oleh Pimpinan Mahkamah Agung. Sidang Paripurna MPR yang melantik wakil presiden menjadi presiden akan ditetapkan dengan Ketetapan MPR. Kemudian tata cara pemilihan Wakil Presiden menjadi Presiden berdasarkan Pasal 127 Tata Tertib MPR ialah Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, MPR menyelenggarakan Sidang Paripurna MPR dalam waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari untuk memilih Wakil Presiden. Untuk menentukan penyelenggaraan Sidang Paripurna ditentukan melalui Rapat Gabungan, yang mana Rapat Gabungan dilaksanakan paling lambat 3 x 24 (tiga kali dua puluh empat) jam setelah terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden.

4. Memilih wakil presiden dari dua calon yang diajukan presiden apabila terjadi kekosongan jabatan wakil presiden dalam masa jabatannya selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari

Mengacu pada ketentuan pasal 127 Tata Tertib MPR, bahwa dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, MPR menyelenggarakan Sidang Paripurna MPR dalam waktu paling lambat 60 hari untuk memilih Wakil Presiden yang telah diajukan sebelumnya oleh Presiden. Waktu penyelenggaraan sidang paripurna tersebut ditentukan dalam Rapat Gabungan, yaitu rapat gabungan antar seluruh fraksi dengan DPD. Rapat Gabungan dalam rangka memutuskan Wakil Presiden tersebut dilaksanakan paling lambat 3 x 24 jam setelah terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden.

Selanjutnya, Pimpinan MPR menyampaikan surat pemberitahuan kepada Presiden tentang hasil keputusan Rapat Gabungan tersebut paling lambat 3 x 24 jam setelah Rapat Gabungan dilaksanakan. Surat pemberitahuan tersebut dilampirkan dengan syarat-syarat calon Wakil Presiden sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sebagai tindak lanjut terhadap surat pemberitahuan tersebut, Presiden selanjutnya mengusulkan 2 (dua) calon Wakil Presiden disertai berbagai persyaratan kelengkapan kepada Pimpinan MPR dalam waktu paling lambat 14 hari sebelum penyelenggaraan Sidang Paripurna MPR. Sebelum Presiden menyerahkan usul calon Wakil Presiden, MPR menyelenggarakan Rapat Gabungan kembali untuk membentuk tim verifikasi yang bertugas melakukan verifikasi terhadap berbagai kelengkapan dan kebenaran dokumen persyaratan yang diajukan. Tim verifikasi merupakan tim yang terdiri paling banyak 5 % dari anggota MPR yang susunannya mencerminkan fraksi dan kelompok DPD secara proporsional.

Dalam hal 2 (dua) calon Wakil Presiden tersebut telah memenuhi persyaratan, MPR menyelenggarakan Sidang Paripurna MPR. Mekanisme pemilihan Wakil Presiden melalui Sidang Paripurna sebagaimana ketentuan pasal 133 Tata Tertib MPR adalah bahwa pemilihan dilakukan secara pemungutan suara dimana calon yang memperoleh suara terbanyak dalam pemilihan di Sidang Paripurna ditetapkan sebagai Wakil Presiden. Dalam hal suara yang diperoleh oleh kedua calon sama, maka akan diadakan pemilihan ulang. Namun, ketika hasil perolehan juga tetap sama, maka Presiden memilih salah satu di antara calon

tersebut untuk ditetapkan sebagai Wakil Presiden terpilih. Penetapan Wakil presiden terpilih tersebut adalah melalui Ketetapan MPR. Selanjutnya, Wakil Presiden terpilih melakukan sumpah jabatan dimana mekanisme dan tata cara sumpah tersebut sebagaimana sumpah Wakil presiden yang telah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan, baik dalam UUD NRI 1945 maupun dalam UU MD3.

Berlandaskan pada penjelasan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa sidang yang dilakukan oleh MPR dalam rangka melaksanakan salah satu wewenangnya yaitu memilih wakil presiden apabila terjadi kekosongan jabatan adalah melalui Sidang Paripurna MPR yang sebelumnya dilakukan Rapat Gabungan antara seluruh fraksi dengan DPD. Adanya wewenang MPR memilih wakil presiden apabila terjadi kekosongan jabatan tersebut merupakan hasil dari amandemen ketiga UUD 1945. Artinya, bahwa wewenang MPR tersebut secara konstitusional baru lahir pada tahun 2001. Sepanjang sejarah Indonesia, setelah tahun 2001 hingga saat ini, masih belum pernah terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden di Indonesia. Sehingga, kewenangan MPR dalam melakukan berbagai mekanisme serta menyelenggarakan Sidang Paripurna dalam memilih Wakil Presiden pada saat terjadi kekosongan jabatan masih belum terlaksana.

5. Memilih presiden dan wakil presiden apabila keduanya berhenti secara bersamaan dalam masa jabatannya, dari dua paket calon presiden dan wakil presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang paket calon presiden dan wakil presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan sebelumnya, sampai habis masa jabatannya selambat-lambatnya dalam waktu tiga puluh hari

Salah satu hasil dari amandemen UUD 1945 adalah mengenai adanya tambahan kewenangan MPR dalam hal memilih presiden dan wakil presiden apabila keduanya berhenti secara bersamaan dalam masa jabatannya sebagaimana amanah dari ketentuan Pasal 8 ayat (3) UUD NRI 1945. Ketentuan tersebut dilahirkan setelah amandemen keempat UUD 1945 yang kemudian dijabarkan secara lebih lanjut dan lebih teknis dalam Peraturan Tata Tertib MPR. Dalam hal ini, rumusan yang ditampilkan UUD 1945 sebelum adanya amandemen masih belum mengakomodasi terhadap kemungkinan terjadinya kekosongan kekuasaan (*vacuum of power*) sebagai akibat berhalangan tetapnya Presiden/Wakil Presiden



secara bersamaan dan proses pengisian penggantinya. Saat itu, sebelum amandemen hanya disebutkan dalam Pasal 8 UUD 1945 bahwa apabila Presiden berhenti dalam masa jabatannya, ia diganti oleh Wakil Presiden sampai habis waktunya. Namun tidak diatur mengenai keadaan apabila keduanya baik Presiden dan Wakil Presiden tidak dapat menjalankan tugas hingga akhir masa jabatannya. Demikian pula dengan ketentuan *Triumvirat* , yaitu terkait pelaksana tugas kepresidenan apabila terjadi kekosongan jabatan Presiden dan Wakil Presiden untuk sementara waktu hingga MPR memilih Presiden dan Wakil Presiden baru adalah meliputi : Menteri Dalam Negeri, Menteri Luar Negeri, dan Menteri Pertahanan, baru muncul dalam perubahan keempat UUD 1945.

Wewenang MPR dalam memilih presiden dan wakil presiden apabila keduanya berhenti secara bersamaan dalam masa jabatannya merupakan wewenang yang dilahirkan dari amandemen keempat UUD 1945, yang selanjutnya mengenai mekanisme dan tata caranya diatur lebih rinci dalam Peraturan MPR No. 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib MPR. Dalam Paragraf 6 tersebut mengatur bahwa dalam hal Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilihan umum berhenti secara bersamaan dalam masa jabatannya, MPR melaksanakan Rapat Gabungan antar seluruh fraksi dengan DPD untuk menentukan waktu penyelenggaraan Sidang Paripurna MPR.

Sejak Presiden dan Wakil Presiden telah dinyatakan berhenti dari jabatannya, Pimpinan MPR memberitahukan kepada partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon presiden dan wakil presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilu sebelumnya untuk mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden. Pemberitahuan tersebut disertai pula dengan pemberitahuan waktu penyelenggaraan Sidang Paripurna MPR beserta persyaratan yang harus dipenuhi oleh pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Selanjutnya, MPR akan menyelenggarakan Rapat Gabungan untuk membentuk tim verifikasi yang bertugas melakukan verifikasi terhadap kelengkapan dan kebenaran dokumen persyaratan calon Presiden dan Wakil Presiden. Dalam hal persyaratan kedua calon telah lengkap, MPR selanjutnya membentuk Sidang Paripurna MPR. Dalam sidang paripurna tersebut, kedua pasangan calon menyampaikan visi dan misi masing-masing yang untuk selanjutnya, dari kedua pasangan calon tersebut dilakukan pemungutan suara.

Pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak dalam Sidang Paripurna ditetapkan sebagai Presiden dan Wakil Presiden terpilih yang ditetapkan dalam berita acara yang ditandatangani oleh Pimpinan MPR. Terhadap Presiden dan Wakil Presiden terpilih, MPR melantik mereka dalam Sidang Paripurna MPR.

Berdasarkan pada penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa dalam hal melaksanakan wewenang mengenai memilih presiden dan wakil presiden apabila keduanya berhenti secara bersamaan dalam masa jabatannya, MPR melaksanakan Sidang Paripurna paling sedikitnya sebanyak 2 (dua) kali, yaitu Sidang Paripurna untuk melakukan proses pemungutan suara dalam memilih pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, serta yang kedua adalah Sidang Paripurna MPR dalam melantik Presiden dan Wakil Presiden terpilih yang dilengkapi dengan berita acara pelantikan yang telah ditandatangani oleh Presiden dan Wakil Presiden.

Selanjutnya adalah Sidang Paripurna MPR dalam rangka melaksanakan tugas MPR sebagaimana telah diamanahkan dalam Pasal 5 UU MD3 antara lain adalah sebagai berikut:

1. Memasyarakatkan ketetapan MPR

Sekalipun MPR bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara, namun MPR masih diberikan kewenangan dalam membuat TAP MPR yang bersifat *beschikking*. Selain itu pula, masih terdapat beberapa TAP MPR yang memang masih dinyatakan berlaku sehingga keberadaannya masih diakui dan masih dijadikan sebagai pedoman dan landasan dalam sistem penyelenggaraan negara. TAP MPR yang pada hakikatnya merupakan keputusan politik dari MPR adalah kristalisasi dari nilai-nilai fundamental negara dalam arti memelihara, menumbuhkembangkan, dan memperkokoh nilai kebangsaan itu sendiri.

Terhadap TAP MPR yang masih berlaku tersebut, MPR memiliki tugas untuk memasyarakatkan TAP MPR tersebut. Artinya, dengan tugas tersebut memungkinkan para anggota MPR melakukan agenda kunjungan ke berbagai tempat dalam rangka melakukan kerjasama dengan berbagai lembaga non pemerintah dan lembaga pendidikan tinggi dalam rangka melakukan pemasyarakatan TAP MPR kepada seluruh lapisan masyarakat. Adapun memasyarakatkan TAP MPR secara lebih spesifik dilakukan oleh alat kelengkapan MPR, yaitu Badan Sosialisasi. Badan Sosialisasi dibentuk oleh

Ketua MPR yang terpilih dalam Sidang Paripurna MPR. Namun, mengenai struktur anggota, rincian tugas, dan tata kerja Badan Sosialisasi ini dibentuk melalui Rapat Gabungan dengan ketentuan paling banyak beranggotakan 45 orang yang terdiri dari setiap fraksi dan kelompok DPD secara proporsional.

2. Memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945, NKRI, dan Bhinneka Tunggal Ika

Tugas dalam memasyarakatkan Pancasila, UUD NRI 1945, NKRI, dan Bhinneka Tunggal Ika tersebut disebut pula sebagai Sosialisasi Empat Pilar. Sebagaimana tugas dalam Memasyarakatkan TAP MPR, Sosialisasi Empat Pilar juga dilakukan oleh Badan Sosialisasi MPR yang menjadi satu kesatuan dengan Badan Sosialisasi yang bertugas dalam memasyarakatkan TAP MPR. Demikian pula terkait pelaksanaannya, dimana pelaksanaan Sosialisasi Empat Pilar juga sama dengan kegiatan Pemasyarakatan TAP MPR yang bekerja sama dengan berbagai lembaga pemerintah maupun non pemerintah dan berbagai perguruan tinggi dimana hasil dari Sosialisasi Empat Pilar tersebut menurut Wakil ketua MPR Periode 2009-2014 yaitu Hajriyanto Y. Thohari, bahwa pengalaman sosialisasi empat pilar negara yang pernah dilakukan MPR memunculkan kesan bahwa masyarakat dalam berada situasi yang terkejut atau kaget dikarenakan masyarakat baru menyadari bahwa banyaknya hak asasi manusia yang diberikan oleh UUD NRI 1945. Sebaliknya, para aparat juga mengalami hal yang sama karena baru menyadari berbagai tugas dan kewajiban mereka.

3. Mengkaji sistem ketatanegaraan, UUD NRI 1945 serta pelaksanaannya

Berbeda dengan tugas dalam memasyarakatkan TAP MPR dan sosialisasi empat pilar, tugas MPR dalam mengkaji sistem ketatanegaraan, UUD NRI 1945 beserta pelaksanaannya dilakukan oleh Badan Pengkajian MPR. Sebagaimana Badan Sosialisasi MPR, Badan Pengkajian ini juga merupakan salah satu alat kelengkapan MPR yang dibentuk dengan Keputusan Pimpinan MPR berdasarkan Keputusan pada Rapat Gabungan antara seluruh fraksi dengan kelompok DPD. Dalam kerangka melaksanakan tugas pengkajian, Badan Pengkajian MPR melakukan beberapa kegiatan yang menunjang tugas tersebut, salah satunya adalah melakukan *Focus Group Discussion (FGD)*. Salah satu contoh FGD yang pernah dilaksanakan adalah FGD yang dilaksanakan oleh Badan Pengkajian MPR yang bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang

pada 24 Mei 2017 dimana FGD tersebut dilaksanakan dalam rangka untuk untuk mendengarkan aspirasi sekaligus mempertajam berbagai isu terkait penegakan Pancasila. FGD tersebut diikuti peserta yang mayoritas adalah para akademisi atau dosen hukum dari berbagai perguruan tinggi baik negeri maupun swasta di Provinsi Jawa Tengah.

4. Menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan UUD NRI 1945

Sebagaimana hakikat dari kelembagaan MPR adalah lembaga perwakilan rakyat, maka salah satu tugas utama MPR adalah menyerap aspirasi masyarakat terkait pelaksanaan UUD NRI 1945, khususnya terkait dengan pelaksanaan pemenuhan berbagai hak asasi manusia yang telah dijamin dalam konstitusi. Pada hakikatnya, kegiatan penyerapan aspirasi masyarakat berkaitan dengan implementasi UUD NRI 1945 adalah sama dengan tugas MPR dalam mengkaji pelaksanaan UUD NRI 1945, sehingga salah satu cara yang dilakukan dalam menyerap aspirasi mengenai implementasi UUD NRI 1945 adalah melalui FGD pula. Selain FGD, salah satu kegiatan yang dilakukan oleh MPR adalah melakukan seminar. Seperti contoh adanya seminar yang pernah dilakukan oleh MPR bekerja sama dengan Universitas Negeri Surabaya (UNESA) pada 28 Juli 2017. Melalui seminar tersebut, Ketua MPR saat itu yaitu Zulkifli Hasan mendorong setiap warga negara untuk senantiasa menerapkan empat pilar dalam setiap dirinya. Beberapa *output* TAP MPR, sebagai berikut:

**Tabel 22.**  
**Output Tap MPR**

<b>Tap MPR</b>	<b>Ketentuan</b>
TAP MPR No. VIII/MPR/2000 Tahun 2000 tentang Laporan Tahunan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara Pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2000	Pasal 1 dan Pasal 2 Bahwa mengacu pada kedua ketentuan tersebut, maka dapat diketahui bahwa MPR melakukan sidang tahunan sebagai wadah bagi terselenggarakannya laporan tahunan lembaga-lembaga tinggi negara dalam melaksanakan GBHN dan TAP MPR. Melalui TAP MPR tersebut pula, MPR memerintahkan pada seluruh

	<p>lembaga tinggi yang ada untuk melaporkan segala fungsi, tugas, dan wewenangnya dalam forum Sidang Tahunan tersebut.</p>
<p>TAP MPR No. X/MPR/2001 tentang Laporan Pelaksanaan Putusan majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia oleh Lembaga Tinggi Negara pada Sidang Tahunan MPR</p>	<p>TAP MPR tersebut merupakan hasil tanggapan atas laporan Presiden, DPA, DPR, BPK, dan MA mengenai tugas, fungsi, dan wewenang yang telah dilaksanakan. Dalam hal ini, MPR memberikan rekomendasi kepada tiap-tiap lembaga negara tersebut berkaitan dengan laporan yang disampaikan dan dalam hal ini, MPR menugaskan kepada Presiden untuk melaksanakan apa yang ditugaskan oleh MPR berkaitan dengan tindak lanjut laporan masing-masing lembaga negara pada forum Sidang Tahunan MPR pada tahun 2001.</p>
<p>TAP MPR No. II/MPR/2002 tentang Rekomendasi Kebijakan untuk Mempercepat Pemulihan Ekonomi Nasional</p>	<p>TAP MPR tersebut juga merupakan ketetapan MPR mengenai tanggapan atas laporan yang telah dilaporkan oleh lembaga tinggi negara saat itu. Sama seperti sebelumnya, bahwa melalui TAP MPR tersebut juga menugaskan kepada lembaga tinggi negara untuk melaksanakan beberapa rekomendasi MPR terhadap masing-masing lembaga tinggi negara saat itu melalui forum Sidang Tahunan MPR 2002.</p>

Berkaitan dengan penyelenggaraan Sidang MPR dalam rangka tugas dan wewenang MPR sebagaimana dijelaskan sebelumnya, terdapat hasil akhir dari Sidang MPR yang pada dasarnya tidak hanya bermuara dengan amandemen UUD, namun bisa juga dalam bentuk pengesahan suatu rancangan peraturan maupun rekomendasi. Sebagaimana disampaikan oleh Ketua MPR RI Zulkifli Hasan, agenda sidang paripurna akhir masa jabatan MPR akan menghasilkan pengesahan rancangan peraturan tentang tata tertib pimpinan MPR dan rekomendasi MPR masa jabatan 2014-2019 tentang perlunya pokok-pokok haluan negara. Selain itu Sidang MPR seringkali juga akan menghasilkan rekomendasi - rekomendasi terhadap laporan-laporan tahunan yang diberikan oleh Lembaga-Lembaga Tinggi Negara. Adanya rekomendasi tersebut merupakan perwujudan untuk melakukan perbaikan dan peningkatan kinerja Lembaga Tinggi Negara dalam kurun waktu satu tahun kedepan. Terhadap laporan tahunan Lembaga Tinggi Negara tersebut, MPR menyampaikan rekomendasi, sebagaimana tercantum dalam konsideran “menimbang” huruf c, Ketetapan MPR No. VIII/MPR/2000. Cara yang demikian sangatlah penting sebagai bentuk kontrol dalam tingkat kelembagaan dan baik Presiden maupun Lembaga Tinggi Negara memberikan tanggapan dan penjelasan atas program tahunan yang telah dijalankan. Selain dari pengesahan suatu rancangan atau rekomendasi, hasil akhir sidang MPR dapat pula berbentuk Keputusan mengenai beberapa hal. Untuk itulah perlu diadopsinya mekanisme *carry over* dalam pelaksanaan sidang MPR agar nantinya menghasilkan pembentukan kebijakan yang berkelanjutan. Lain halnya ketika Sidang Akhir MPR pada masa jabatan periode 1999 – 2004, yang menghasilkan beberapa keputusan sebagai *output* diadakannya Sidang Akhir MPR. Keputusan yang dimaksud ialah : Keputusan MPR mengenai Laporan Badan Pekerja MPR tentang hasil kajian Komisi Konstitusi tentang perubahan Undang-undang Dasar 1945, keputusan MPR mengenai Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah, keputusan MPR mengenai Tata Tertib MPR, keputusan MPR tentang kode etik anggota MPR, dan keputusan MPR tentang jadwal sidang MPR awal masa jabatan periode 2004-2009.

#### **D. Agenda Persidangan yang Bersifat Tetap/Regular dan Insidental**

Persidangan yang bersifat tetap/regular diantaranya ialah Sidang Paripurna MPR pada awal masa jabatan untuk melantik anggota MPR serta melantik Pimpinan MPR. Serta Sidang Paripurna pada akhir masa jabatan untuk mendengarkan laporan atas

pelaksanaan tugas dan wewenang serta kinerja Pimpinan MPR selama satu periode tersebut. selain itu terdapat pula Sidang Tahunan MPR yang diselenggarakan secara rutin setiap tanggal 16 Agustus sebagai sarana bagi lembaga – lembaga negara untuk menyampaikan laporan kerjanya.

Di sisi lain sidang MPR yang bersifat insidental terdiri dari beberapa agenda yaitu berkaitan dengan wewenang MPR untuk mengubah UUD NRI 1945. Dikatakan insidental sebab tidak secara rutin dilakukan melainkan dalam beberapa waktu tertentu yakni empat kali yakni, pada tahap pertama amandemen dilakukan pada 14-21 Oktober 1999. Tahap kedua dilakukan pada 7-18 Agustus 2000. Tahap ketiga pada 1-9 Oktober 2001. Tahap keempat pada 1-12 Agustus 2002.

Agenda sidang yang bersifat insidental selanjutnya adalah apabila terjadi pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya. Hal ini sebagaimana dijelaskan dalam Naskah Komprehensif Buku III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara Pasal 8 yang menjelaskan “Jika Presiden mangkat, berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia diganti oleh Wakil Presiden sampai habis waktunya.”<sup>253</sup> Hal ini pernah dilakukan oleh MPR ketika Wakil Presiden B.J. Habibie menggantikan Presiden Soeharto pada tahun 1998 yang sebenarnya masih memegang jabatan sebagai Presiden sampai dengan tahun 2003.

Selanjutnya adalah Sidang untuk memilih dan melantik Wakil Presiden dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil presiden. Sebagaimana yang terjadi ketika B.J. Habibie sebagai wakil presiden diangkat menjadi presiden, sehingga kedudukan wakil presiden digantikan oleh Abdurrahman Wahid pada tahun 1999.

Selanjutnya adalah sidang MPR yang bersifat insidental untuk memilih dan melantik Presiden dan Wakil Presiden jika keduanya berhenti secara bersamaan dalam masa jabatannya. Pada dasarnya agenda sidang seperti ini belum pernah dilakukan oleh MPR sampai dengan saat ini.

---

<sup>253</sup>Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, UUD NRI Tahun 1945. Sebelum Amanemen (Naskah Asli).

**Tabel 23.**  
**Pembandingan Kelebihan dan Wewenang**

<b>Gagasan yang Mendukung</b>	<b>Argumentasi Kontra</b>
Adanya Sidang Tahunan MPR RI ini pada hakikatnya merupakan sebagai wujud perwakilan kedaulatan rakyat. Sebagaimana ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 bahwa “Kedaulatan rakyat berasal dari	Adanya Sidang Tahunan MPR menunjukkan bahwa MPR secara praktik merupakan lembaga tertinggi negara, mengingat dalam hal ini, seluruh lembaga tinggi negara diharuskan untuk menyampaikan laporan kerjanya dalam forum tersebut.
Sidang Tahunan MPR sebagai fungsi pengawasan terhadap lembaga negara dan mengetahui arah kebijakan pemerintah.	Pelaksanaan kembali Sidang Tahunan sejak tahun 2015 hingga saat ini dilaksanakan tidak sesuai dengan Peraturan MPR No. 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib MPR dimana Sidang Tahunan MPR pada praktiknya dilaksanakan hanya pada tanggal 16 Agustus, padahal dalam ketentuan Pasal 155 ayat (3) disebutkan bahwa Sidang Tahunan MPR RI dilaksanakan pada tanggal 14 hingga 16 Agustus pada setiap tahunnya.
Sidang MPR sebagai wadah dalam menjaga stabilitas ketatanegaraan untuk menghindari adanya <i>vacuum of power</i> . Mengingat sebagaimana salah satu sifat wewenang MPR adalah insidentil yaitu wewenang yang dilaksanakan dalam waktu yang tidak rutin atau dalam kata lain tidak dilaksanakan setiap tahun, salah satunya ketika terjadi pemilihan dan pelantikan Wakil Presiden dalam hal terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden.	Bentuk produk hukum dari Sidang Tahunan MPR tersebut masih belum jelas. Artinya bahwa, sampai pada pelaksanaan Sidang Tahunan terakhir pun, masyarakat masih belum mengetahui secara jelas mengenai bagaimana hasil akhir dari Sidang Tahunan karena <i>output</i> dari Sidang Tahunan MPR tidak dijawabantahkan dalam berbagai produk hukum yang dapat diketahui oleh masyarakat secara langsung.





## **BAB III PENUTUP**

### **3.1. Kesimpulan**

Perjalanan UUD 1945 UUD 1945 sejak pertama kali diubah pada tahun 1999 memerlukan evaluasi dalam kerangka memahami dampak perubahan dan dinamika atas pelaksanaan UUD 1945 tersebut. Kajian ini beranjak dari rekomendasi yang terdapat pada Keputusan MPR Nomor 4/MPR/2014, yakni meliputi antara lain tentang: **(a)** Haluan Negara ; **(b)** kedudukan MPR; **(c)** kewenangan MPR membuat Ketetapan MPR; **(d)** Ketetapan MPR tentang pelantikan Presiden dan Wakil Presiden; **(e)** tafsir konstitusi; **(f)** Sidang Tahunan MPR; dan **(g)** menyelenggarakan Sidang MPR dalam rangka melaksanakan wewenang dan tugas; serta **(h)** meninjau dan mengevaluasi pelaksanaan Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI dari tahun 1960 sampai dengan tahun 2002, khususnya Pasal 4 untuk ditindaklanjuti oleh DPR dan Pemerintah.

- a. Gagasan menghidupkan kembali haluan negara harus dilandasi tujuan untuk menyediakan kerangka pembangunan nasional yang komprehensif, tidak hanya sepihak beranjak dari visi dan misi Presiden terpilih. Pilihan bentuk hukum haluan negara dapat dituangkan dalam bentuk ketetapan MPR atau undang-undang, namun keduanya tetap memerlukan perubahan UUD 1945. Gagasan menghidupkan kembali UUD 1945 tidak menjadi alat untuk evaluasi dan pengawasan Presiden yang berujung sebagai bentuk relasi yang menempatkan MPR lebih tinggi dari Presiden. Secara substansi, haluan negara merupakan asas dan pokok penyelenggaraan pembangunan yang mudah diterjemahkan dalam berbagai bahasa kebijakan dan program oleh Presiden.
- b. Meneguhkan sistem presidensial sebagai sistem pemerintahan berimplikasi terhadap kedudukan badan perwakilan. Dengan pemisahan kekuasaan fungsi representasi dan fungsi eksekutif yang sama-sama dipilih secara langsung oleh rakyat, maka kedudukan badan perwakilan sama dengan kedudukan kekuasaan eksekutif. Sebagaimana lazimnya sistem pemisahan kekuasaan, organ-organ ketetaneagaan kedudukannya sama tetapi dibedakan dalam hal fungsi (kekuasaan). MPR sebagai suatu gagasan institusi mengenai rumah bangsa mengalami pergeseran sejak konsepsi

kedaulatan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 mengalami perubahan, sehingga menempatkan MPR mempunyai kedudukan yang sama dengan lembaga negara lainnya. Kedudukan MPR saat ini dapat saja dikatakan lebih tinggi dari lembaga lainnya hanya pada aspek kewenangan menetapkan dan mengubah UUD, karena UUD adalah hukum yang tertinggi. Namun sekali lagi bangunan ketatanegaraan yang disepakati dalam bentuk sistem Presidensiil, tidak memungkinkan untuk menempatkannya secara hierarkhis lebih tinggi dari lainnya. Secara substansi dilihat dari wewengannya, dapat dikatakan MPR mempunyai kedudukan yang lebih tinggi.

- c. Kewenangan MPR membuat ketetapan MPR. Kewenangan yang bersifat mengatur tidak ada lagi pada MPR melalui bentuk hukum ketetapan MPR. Pengaturan umum ini secara konstitusional merupakan wilayah undang-undang. Namun dalam konteks membangun sistem konstitusional yang responsif dari sisi implementasi, dapat dipertimbangkan ketetapan MPR yang bersumber dari kebiasaan ketatanegaraan, namun tentu saja substansinya tidak mengatur pada aspek yang berkaitan dan mengikat rakyat secara umum, namun dibatasi pada ketetapan MPR yang berhubungan dengan kelembagaan dalam sistem ketatanegaraan dalam kerangka menampung kebiasaan ketatanegaraan.
- d. Ketetapan MPR tentang pelantikan Presiden dan Wakil Presiden; Satu-satunya kewenangan MPR yang bersifat rutin dan dapat direncanakan adalah kegiatan persidangan untuk pelantikan Presiden dan Wakil Presiden setiap lima tahunan. Akan tetapi, menurut ketentuan Pasal 9 ayat (1) dan (2) UUD NRI 1945 sidang MPR tersebut bersifat fakultatif karena yang lebih utama adalah pengucapan sumpah atau janji Presiden dan Wakil Presiden, sehingga akibatnya kewenangan pelantikan ditandai dengan berita acara. Gagasan ketetapan MPR tentang pelantikan Presiden dan Wakil Presiden dapat dipertimbangkan sebagai bentuk *beschikking* yang nantinya berhubungan dengan pemberhentian Presiden. Dalam hal ini Presiden dan Wakil Presiden dilantik oleh MPR sebagai “peresmian” sedangkan pemberhentian merupakan konsekuensi dari peresmian tersebut. Namun untuk memastikan ketetapan pelantikan, UUD 1945 perlu mengatur secara pasti waktu pelantikan sehingga tidak memberikan arena pilihan kepada MPR dalam melaksanakan fungsi pelantikan.
- e. Menafsirkan konstitusi oleh MPR harus dibatasi hanya dalam konteks sebagai pembentuk UUD. Konsekuensinya adalah meletakkan MPR sebagai pembentuk kehendak ketika UUD dibentuk, sehingga sebatas meletakkannya sebagai “original

intent” . Namun hal ini akan menjadi problematik karena “original intent” harus dibentuk oleh mereka yang secara langsung terlibat dalam pembentukan. Dalam konteks adanya sengketa penafsiran, maka MPR tidak bisa berlaku sebagai pihak yang menentukan penafsiran mana yang digunakan, sebab MPR tidak memenuhi kualifikasi sebagai independen dan imparial.

- f. Sidang Tahunan MPR dan menyelenggarakan Sidang MPR dalam rangka melaksanakan wewenang dan tugas. Norma dalam UUD 1945 tidak memberikan batasan ruang lingkup mengenai persidangan MPR, sehingga hal ini memberikan wewenang pertimbangan untuk dapat melakukan sidang MPR dalam hal frekuensi dan agenda. Untuk itu dalam rangka melaksanakan tugas dan wewenangnya, MPR melaksanakan Sidang. Sidang yang dilaksanakan oleh MPR tersebut terdiri dari berbagai macam sidang bergantung pada tugas dan wewenang yang sedang dilaksanakan.

### **3.2. Saran**

Berdasarkan hasil kajian tersebut di atas, maka dapat diberikan saran dari sisi hal yang dapat dilakukan dalam proses amandemen UUD 1945, yakni sebagai berikut :

- a. Menghidupkan kembali haluan negara sebagai konsensus bersama dapat dilakukan dengan batasan tidak dimaksudkan sebagai alat kontrol terhadap kekuasaan eksekutif, namun menjadi pedoman dalam perencanaan kebijakan dan program pembangunan oleh Presiden.
- b. Ketetapan MPR mengenai pelantikan Presiden dan Wakil Presiden dapat dipertimbangkan untuk dibuat dalam kerangka konsekuensi wewenang melantik. Namun hal ini harus diikuti dengan pengaturan mengenai waktu pelantikan Presiden dan Wakil Presiden dalam UUD 1945.
- c. Perlunya menyusun kembali secara komprehensif risalah sidang pembentukan/perubahan UUD 1945 sebagai dokumen yang menunjukkan “original intent” pembentuk undang-undang dasar.



## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU

- Adamson, L.Kurt, *Black's Law Dictionary*, 8th edition, 2004.
- Adler, Matthew D., *Popular Constitutionalism and the Rule of Recognition: Whose Practices Ground U.S. Law?*, 100 NW. U. L. REV. , 2006.
- Anwar, *Teori dan Hukum Konstitusi, Paradigma Kedaulatan dalam UUD 1945 (Pasca Perubahan), Implikasi dan Implementasi pada Lembaga Negara*, Intans Publishing, Malang, 2011.
- Arnicun, Aziz, *Empat GBHN 1973, 1978, 1983, 1998: Cetakan Pertama*, Bumuk Aksara, Jakarta, 1990.
- Asshiddiqie, Jimly, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012.
- ....., *Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006.
- ....., (Jimly Asshiddiqie II), *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009.
- ....., *Perihal Undang-Undang*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010.
- Attamimi, A. Hamid S., *UUD 1945 – Tap MPR – Undang-Undang, Dalam Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985.
- BAPPENAS, *Evaluasi Pelaksanaan Pembangunan Nasional Tahun 2010-2014*, Kementrian PPN, BAPPENAS, Jakarta, 2014.
- BAPPENAS, *Sewindu Implementasi Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 dalam Perspektif Stakeholders*, Jakarta, 2013.
- Barak, Aharon, *The Judge in a Democracy*, Princeton University Press, New Jersey, 2006.
- Biro Pengkajian MPR dan Pusat Pengkajian Pancasila Dan Konstitusi Universitas Jember (PUSKAPSI), *Laporan Akhir Kajian Akademik Reformulasi Haluan Negara Model Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN)*, 2017, Bobbitt, Philip, *Constitutional Interpretation*, Blackwell Publisher, 1991.
- Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998.
- Chemerinsky, Erwin, *Constitutional Law: Principles dan Policies*, Aspen Publisher, New York, 2002.
- Chemerinsky, Erwin, *Interpreting the constitution*, Praeger Publishers, One Madison Avenue, New York, 1987.
- Dworkin, Ronald M., *Bill of Rights for Britain*, Chatto & Windus, London, 1990.
- Efendi, Febri Mahfud, *Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara*

- Republik Indonesia Tahun 1945*, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta 2016.
- Ford, Paul Leicester (ed.), *Letter to Abigail Adams* (Sept. 11, 1804), dalam *The Writings Of Thomas Jefferson 311*, New York, G.P. Putnam's Sons 1897.
- Goldsworthy, Jeffrey, *The Case for Originalism*, "The challenge of originalism: Theories of Constitutional Interpretation", Grant Huscroft, Bradley Miller, Cambridge University Press, USA, 2011.
- Hadjon, Philipus M., dan Tatiek Sri Djamati, *Argumentasi Hukum*, cetakan ke 6, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2014.
- Hadjon, Philipus M., *Lembaga Tertinggi Dan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara Menurut UUD 1945: Suatu Analisa Hukum Dan Kenegaraan*, Biru Ilmu, Surabaya, 1987.
- Hardiman, Budi F., *Demokrasi Deliberatif: Menimbang 'Negara Hukum'dan 'Ruang Publik' dalam Teori Diskursus Jurgen Habermas*, Penerbit Kanisius, Cct. 5, 2013.
- Harjono, *Transformasi Demokrasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2009.
- Hiariej, Eddy O.S., *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana Edisi Revisi*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2015.
- H.R. Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada. Jakarta, 2013.
- Indrati, Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007.
- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Pustaka Harapan, Jakarta, 1993.
- Isra, Saldi, *Pergesaran Fungsi Legislasi, Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial di Indonesia*, Jakarta, RajaGrafindo, 2010.
- Kramer, Larry D., *The People Themselves: Popular Constitutionalism And Judicial Review*, Oxford University Press, Inc. 2004.
- Kramer, Larry D. Kramer, "The Interest of the Man": James Madison, Popular Constitutionalism, and the Theory of Deliberative Democracy, 41 Val. U. L. Rev. 697, 2007.
- Kusnardi, Moh, Hermaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata negara Indonesia*, Jakarta: FHUI, 1980.
- Lairg, Lord Irvine of Lairg, 'The Influence of Europe on Public Law in the United Kingdom'dalam Basil Markesinis (ed), *The Clifford Chance Millennium Lectures.- The Coming Together of the Common Law and the Civil Law*, Oxford: Hart, 2000.
- Lawrence, KS, *Contest for Constitutional Authority: The Abortion and War Powers Debates*. By. Susan R.Burgess, University Press of Kansas, 1992.
- Mahfud, M. D, Moh, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, 2001.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Memperkuat Status Hukum Ketetapan MPRS dan MPR Dalam Sistem Hukum Indonesia*, 2018.

- Manan, Bagir, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004
- Mertokusumo, Sudikno dan A. Pitlo, *Penemuan Hukum*, PT. Citra Aditya bakti, Yogyakarta, 1993.
- Mulyosudarmo, Suwoto, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*, Universitas Airlangga, Surabaya, 1990.
- Murrill, Brandon J., *Modes of Constitutional Interpretation, CRS Report, Prepared for Members and Committees of Congress, Congressional Research Service, [www.crs.gov](http://www.crs.gov)*, March, 15 2018.
- Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, Kementerian Dalam Negeri, 2016.
- Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, Kementerian Dalam Negeri, Jakarta, 2016.
- Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun Buku ke-3 Jilid 1 tentang Lembaga Perwakilan Rakyat.
- Nurmayani, *Hukum Administrasi Daerah*, Universitas Lampung Bandarlampung, 2009,
- Posner, Richard A., *The Federal Courts*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1996.
- Pringgodigdo, A.K., *Kedudukan Presiden, menurut tiga Undang-undang Dasar dalam teori dan praktek*, Pembangunan, Jakarta, 1956.
- Ridwan, Juniarso dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Layanan Publik*, Nuansa, Bandung, 2012.
- Ronald M. Dworkin, *Bill of Rights for Britain*, Chatto & Windus, London, 1990.
- Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Konstitusi dan MPR dalam Dinamika Sejarah*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2014.
- Soemantri, Sri, *Ketetapan MPR (S) Sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*, Remadja Karya, Bandung, 1985.
- Sunny, Ismail, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif: Suatu Penyelidikan Dalam Hukum Tatanegara*, Aksara Baru, Jakarta, 1986.
- Wheare, K.C., *Modern Constitution*, Oxford. University Press, 1951.
- Whitthington, Keith E., *Political Foundations of Judicial Supremacy: The Presidency, the Supreme Court, and Constitutional Leadership in U.S. History*, Princeton University Press, New Jersey, 2007.
- Whitthington, Keith E., *Extrajudicial Constitutional Interpretation: Three Objections and Responses*, 80 N.C. L. REV. 773, 848, 2002.
- Yuhana, Abdy, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Fokusmedia, Bandung, 2013.



Zurn, Christopher F., *Deliberative Democracy and Institutions of Judicial Review*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

## JURNAL

Ajic, Radita, 'Batasan Pilihan Kebijakan Pembentuk Undang-Undang (Open Legal Policy) Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan Tafsir Putusan Mahkamah Konstitusi (Limit To Open Legal Policy In Legislation Making Based On Constitutional Court Decision)', *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 13, No. 02, 2016.

David Pozen, *Judicial Elections as Popular Constitutionalism*, *Columbia Law Review*, Vol. 110, pp. 2047-2134, November 2010.

Fatmawati, 'Kedudukan MPR setelah perubahan UUD 1945', *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Tahun ke-39, No. 4.

Eisgruber, Christopher L., *Popular Constitutionalism and the Case for Judicial Review*, *Political Theory*, Vol. 34, No. 4, 2006.

El-Haj, Tabatha Abu, *Linking the Questions: Judicial Supremacy As a Matter of Constitutional Interpretation*, *Washington University Law Review Washington University Law Review*, Vol. 1312.

Gewirtz, Paul, *Approaches to Constitutional Interpretation: Comparative Constitutionalism and Chinese Characteristics*, *Hong Kong Law Journal*, Vol 31 Part 2, 2001.

Hudi Muhammad, *Perencanaan Pembangunan Nasional dalam Sistem Pemerintahan Presidensiil (Studi Perbandingan Antara Model Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional)*, **Tesis**, Pascasarjana Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2018.

Hoecke, Mark van, *Judicial Review and Deliberative Democracy*, dalam *Ratio Juris*, Vol. 14 No. 4, December 2001.

H.R. Ridwan, 'Pertanggungjawaban Publik Pemerintah dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara', *Jurnal Hukum*, Vol 10, No 22, 2003.

Imam Sukadi, 'Asas Contrarius Actus Sebagai Kontrol Pemerintah Terhadap Kebebasan Berserikat Dan Berkumpul Di Indonesia', *Mimbar Keadilan*, Vol. 12, No. 2, 2019-2010.

Indrati, Maria Farida., *Eksistensi Ketetapan MPR Pasca Amendemen UUD 1945*, *Yuridika*, Vol. 20, No. 1, Januari-Februari 2005.

Kelso, R. Randall, *Styles of Constitutional Interpretation and the Four Main Approaches to Constitutional Interpretation in American Legal History*, 29 *Val. U. L. Rev.* 121 (1994).

Marshall, William P., *Conservatives and the Seven Sins of Judicial Activism*, *University of Colorado Law Review*, Vol. 73, 2002.

Muhizli, Arfan Faiz, 'Reformulasi Diskresi dalam Penataan Hukum Administrasi', *Rechtsvinding*, Vol 1, No 1, 2012.

- Muktamar, Syafrudin et al., “Relevansi Perencanaan Pembangunan Nasional dalam Amanat Konstitusi (studi tentang perbandingan arah kebijakan pembangunan hukum dalam GBHN dan RPJPN)”, *Jurnal Ilmiah FH Unhas*, 2012.
- Posner, Richard A, *The Rise and fall of Judicial Self-Restraint*, California Law Review, Vol. 100, June No. 3, 2012.
- Rohmat, Ah. Mujib, ‘Kedudukan dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Era Reformasi’, *Jurnal Pembangunan Hukum*, Vol. 3, No. 2, 2016.
- Qamar, Nurul, ‘Kewenangan Judicial Review Mahkamah Konstitusi’, *Jurnal Konstitusi*, Vol. I, No. 1, 2012.
- Roosevelt, Kermit Roosevelt II, *Judicial Supremacy, Judicial Activism: Cooper V. Aaron And Parents Involved*, Saint Louis University Law Journal, Vol. 52.
- Saraswati, Retno, ‘Desain Sistem Pemerintahan Presidensial Yang Efektif’, *MMH*, Jilid 41, No. 1, 2012.
- Satrio, Abdurrahman, “Penafsiran Konstitusi Oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Amandemen UUD 1945: Pentingnya Menemukan Pembatasan Dalam Amandemen UUD 1945”, *Jurnal Majelis Media Aspirasi Konstitusi*, Vol. 3, Tahun 2016.
- Slattry, Elizabeth H., *How to Spot Judicial Activism: Three Recent Examples*, Legal Memorandum No. 96, June 13, 2013.
- Subkhan, Imam, “GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia”, *Jurnal DPR*, Volume 5, Nomor 2, Jakarta, 2014.
- Suparto, ‘Pemisahan Kekuasaan, Konstitusi dan Kekuasaan Kehakiman Yang Independen Menurut Islam’, *Jurnal Selat*, Vol. 4, No. 1, 2016.
- Susanto, Sri Nur Hari, ‘Pergeseran Kekuasaan Lembaga Negara Pasca Amandemen UUD 1945’, *Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 43, No. 2, 2014.
- Team Pembinaan Penatar dan Bahan Penataran Pegawai Republik Indonesia, Buku III tentang GBHN dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia menurut UUD NRI 1945, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2017.

## **BERITA**

- Anggraini, Ariska Puspita, “Mengenal Tugas dan Wewenang MPR di Masa Kini...”, <https://www.kompas.com/tren/read/2019/10/04/175500065/mengenal-tugas-dan-wewenang-mpr-di-masa-kini-?page=all>, 4 Oktober 2019, dikunjungi pada 01 November 2019.
- Damarjati, Danu, “Bahaya Amandemen UUD 1945: MPR Kembali Jadi Lembaga Tertinggi”, <https://m.detik.com/news/berita//d-3918785/bahaya-amandemen-uud-1945-mpr-kembali-jadi-lembaga-tertinggi>, Kamis, 15 Maret 2018, diakses pada 4 Desember 2019.
- Kiswondari, “Fraksi Ingin MPR Jadi Lembaga Tafsir UU”, <https://nasional.sindonews.com/read/937163/12/fraksi-ingin-mpr-jadi-lembaga-tafsir-uu-1418552932>, 14 Desember 2014, dikunjungi pada 2 Desember 2019.

- Masaharu, Willy, “Letakkan Kembali MPR Sebagai Lembaga Tertinggi Negara”, [www.google.com/amp/s/amp.beritasatu.com/nasional/569137/letakkan-kembali-mpr-sebagai-lembaga-tertinggi-negara](http://www.google.com/amp/s/amp.beritasatu.com/nasional/569137/letakkan-kembali-mpr-sebagai-lembaga-tertinggi-negara), 11 Agustus 2019, diakses pada 4 Desember 2019.
- Mega Putra Ratya, “Sidang Tahunan MPR Sudah Jadi Konvensi Ketatanegaraan”, <https://news.detik.com/berita/d-3601223/sidang-tahunan-mpr-sudah-jadi-konvensi-ketatanegaraan>, 15 Agustus 2017, dikunjungi pada 04 Desember 2019.
- Tempo, “MPR Bisa Keluarkan TAP MPR Penetapan Presiden dan Wakil Presiden Terpilih”, <https://nasional.tempo.co/read/1118346/mpr-bisa-keluarkan-tap-mpr-penetapan-presiden-dan-wakil-presiden-terpilih/full&view=ok>, 18 Agustus 2018, diakses pada 3 Desember 2019.
- Tribun Jogja, “PPAD Dorong MPR Kembali Jadi Lembaga Tinggi Negara dan Berwenang Memilih Presiden” [www.google.com/amp/2019/10/29/ppad-dorong-mpr-kembali-jadi-lembaga-tinggi-negara-dan-berwenang-memilih-presiden](http://www.google.com/amp/2019/10/29/ppad-dorong-mpr-kembali-jadi-lembaga-tinggi-negara-dan-berwenang-memilih-presiden), 29 Oktober 2019, diakses pada 4 Desember 2019.
- Yulianta Saputra, “Sejarah Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sebagai Konstitusi di Indonesia”, <https://vivajusticia.law.ugm.ac.id/2018/02/26/sejarah-undang-undang-dasar-negara-republik-indonesia-tahun-1945-sebagai-konstitusi-di-indonesia/>, 26 Februari 2018, dikunjungi pada 31 Oktober 2019.

### **FOCUS GRUP DISCUSSION**

- Isharyanto, *Focus Grup Discussion: Penataan Kewenangan MPR*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 12 November 2019.
- Mulyosudarmo, Soewoto, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur dan In-Trans, Malang, 2004.
- Priyatmoko, Narasumber dalam Seminar Hasil Kajian Penataan Tugas dan Wewenang MPR, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 04 Desember 2019.

### **MAKALAH**

- Ashiddiqie, Jimly, *Gagasan Perubahan Kelima UUD 1945*, makalah Seminar Nasional Perubahan UUD 1945 yang diselenggarakan atas kerjasama Dewan Perwakilan Daerah dengan President University, 28 April 2011.
- Asshiddiqie, Jimly, “Membangun Budaya Sadar Berkonstitusi Untuk Mewujudkan Negara Hukum Yang Demokratis”, disampaikan pada orasi ilmiah Peringatan Dies Natalis XXI dan Wisuda 2007 Universitas Darul Ulum (Unisda) Lamongan, 29 Desember 2007
- “Membangun Budaya Sadar Berkonstitusi Untuk Mewujudkan Negara Hukum Yang Demokratis”, disampaikan pada orasi ilmiah Peringatan Dies Natalis XXI dan Wisuda 2007 Universitas Darul Ulum (Unisda) Lamongan, 29 Desember 2007.
- Hadjon, Philipus M., *Tentang Wewenang*, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya, tanpa tahun.

Manan, Bagir, *Konstitusi Negara dan Hakim*, Makalah disampaikan pada Ceramah calon-calon Hakim, Megamendung, 20 Mei 2010.

Salman, Radian, "Struktur Badan Perwakilan Dan Checks And Balances Dalam Fungsi Legislasi", Seminar Pengkajian Hukum Nasional (SPHN), Komisi Hukum Nasional RI, di Jakarta 25-26 Agustus 2008.

Petty, Todd E., *Popular Constitutionalism and Relaxing the Dead Hand: Can the People Be Trusted?*, *Washington University Law Review* 313, November, 2008.

Richardson, James D. (ed.), *First Inaugural Address (Mar. 4, 1861)*, Dalam, *A Compilation Of The Messages And Papers Of The Presidents 1789-1897*.

## INTERNET

Hukum online, "Sidang Tahunan MPR Menjadi Cara Agar Masyarakat Mengetahui Kinerja Lembaga Negara", <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5b7165ba868c0/sidang-tahunan-mpr-menjadi-cara-agar-masyarakat-mengetahui-kinerja-lembaga-negara/> 13 Agustus 2018, dikunjungi pada 7 Desember 2019.

Muchamad Ali Safa'at, "Kedudukan Ketetapan MPR Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia", <http://safaat.lecture.ub.ac.id/files/2013/02/KEDUDUKAN-KETETAPAN-MPR.pdf>, diakses pada tanggal 21 Agustus 2016.

Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional, "Laporan Akhir Tim Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Kelompok Kerja (Pokja) Implikasi Amendemen Konstitusi Terhadap Sistem Hukum Nasional Dan Demokrasi Di Indonesia", [https://www.bphn.go.id/Data/Documents/Pphn\\_Pokja\\_Implikasi\\_Amendemen\\_Konstitusi.Pdf](https://www.bphn.go.id/Data/Documents/Pphn_Pokja_Implikasi_Amendemen_Konstitusi.Pdf), Kementerian Hukum Dan Ham RI, 2009.

Robertus Wardi, <https://www.beritasatu.com/politik/580387/pemekaran-hanya-untuk-daerah-perbatasan-dan-kepulauan>, diakses pada 4 Desember 2019

Satria, "Peran Konstitusional MPR Tetap Menentukan", <https://www.ugm.ac.id/id/newsPdf/4786> peran-konstitusional-mpr-tetap-menentukan, 17 Desember 2012, dikunjungi 3 Desember 2019.

Sulardi, "GBHN dan Sistem Presidensial", <https://bisnis.tempo.co/read/2380/bppn-keluhkan-kecilnya-dukungan-lembaga-lain> diakses pada 7 Desember 2019.

Tirto.id, "Prahara GBHN: Inkonsistensi PDIP & Kemungkinan Pemakzulan Presiden", <https://tirto.id/prahara-gbhn-inkonsistensi-pdip-kemungkinan-pemakzulan-presiden-ejNJ>, 25 Oktober 2019, dikunjungi pada 23 November 2019.

Tri Jata Ayu Pramesti, S.H., *Tugas dan Wewenang MPR*, <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt4cc6a009bc454/tugas-dan-wewenang-mpr/>, 27 November 2015, dikunjungi pada 7 Desember 2019.

Widayati, 'Rekonstruksi Kelembagaan MPR', Prosiding Seminar Nasional 2015, <https://publikasiilmiah.ums.ac.id/handle/11617/5668>.

Wisnu Nugroho, "Jokowi Tak Setuju Wacana Presiden Dipilih MPR," <https://nasional.kompas.com/read/2019/08/14/16225751/jokowi-tak-setuju-wacana-presiden-dipilih-mpr?page=all>, 14 Agustus 2019, dikunjungi pada 23 November 2019.

### **RISALAH SIDANG**

Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), 28 Mei 1945-22 Agustus 1945, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1998.

Sidang kedua BPUPKI dilaksanakan tanggal 11 Juli 1945 bertempat di Gedung Tyuuoo Sengi-In (sekarang Kementerian Luar Negeri) yang diketuai oleh Dr. K.R.T. Radjiman Wedyodiningrat, dengan agenda Persiapan Penyusunan Rancangan Undang-Undang Dasar dan Pembentukan Panitia Perancang Undang-Undang Dasar.