



**BADAN PENGKAJIAN MPR RI  
2020**

KAJIAN AKADEMIK:  
PENATAAN WEWENANG DAN TUGAS MPR



BERKERJASAMA DENGAN:  
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS SEBELAS MARET

ISBN 978-602-5676-67-3



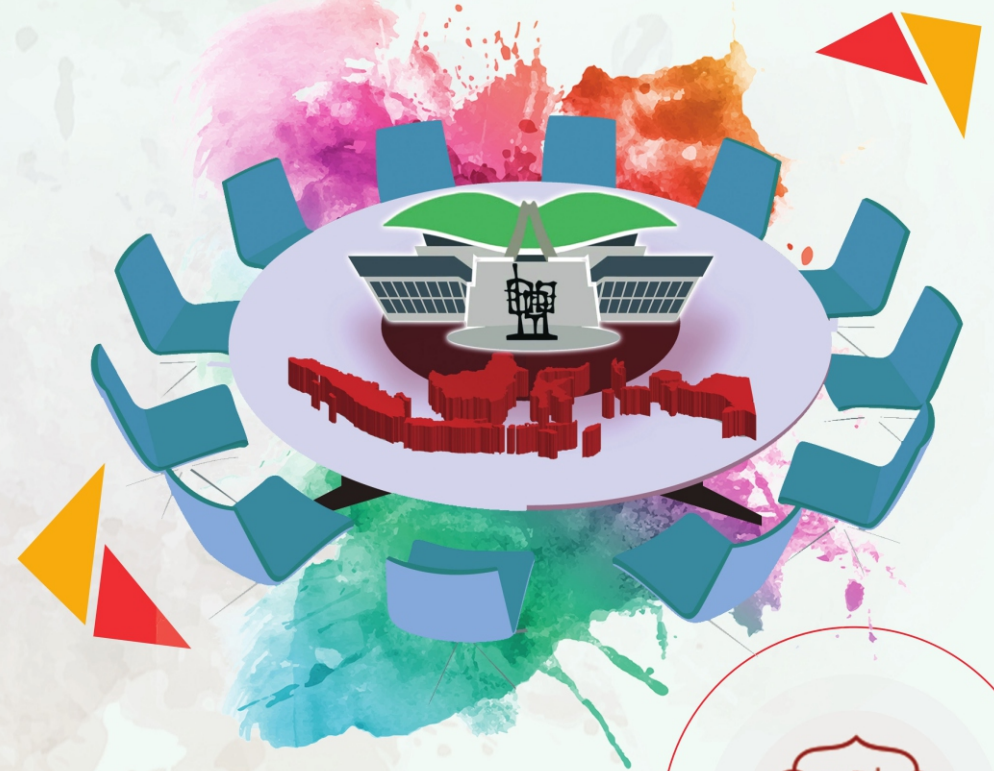
9 786025 676673



MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT  
REPUBLIK INDONESIA

KAJIAN AKADEMIK:

# PENATAAN WEWENANG DAN TUGAS MPR



Bekerjasama dengan:  
Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret



KAJIAN AKADEMIK: PENATAAN WEWENANG DAN TUGAS MPR

2020



[www.mpr.go.id](http://www.mpr.go.id)



[mprgoind](https://www.facebook.com/mprgoind)



[mprgoind](https://twitter.com/mprgoind)



[mprgoind](https://www.instagram.com/mprgoind)



[MPR RI](https://www.youtube.com/channel/UCMprRI)

**INDONESIA**  
CARI MPR RI UNTUK AKRI

BADAN PENGKAJIAN MPR RI



**MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT  
REPUBLIK INDONESIA**

**PENATAAN WEWENANG  
DAN TUGAS MPR**

**BADAN PENGAJIAN MPR RI  
2020**



# **PENATAAN WEWENANG DAN TUGAS MPR**

**ISBN: 978-602-5676-67-3**

*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**

Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret

## **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

-----

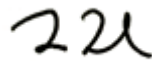
## KATA PENGANTAR KEPALA BIRO PENGAJIAN

*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 Sebelas Maret. 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 Sebelas Maret.

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,**

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ma'ruf Cahyono', written in a cursive style.

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



**MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT  
REPUBLIK INDONESIA**

-----

**SAMBUTAN KETUA BADAN PENKAJIAN 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>i</b>
<b>KATA PENGANTAR SEKRETARIS JENDERAL MPR RI</b>	<b>iii</b>
<b>SAMBUTAN KETUA BADAN PENGKAJIAN MPR RI .....</b>	<b>v</b>
<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>xi</b>
<b>DAFTAR GAMBAR .....</b>	<b>xii</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang .....	1
B. Ruang Lingkup Kajian .....	7
C. Maksud dan Tujuan .....	7
D. Metode Penelitian .....	8
<b>BAB II KAJIAN TEORITIS .....</b>	<b>11</b>
A. Kajian Teori tentang Negara Hukum .....	11
B. Kajian Teori tentang Konstitusi .....	18
C. Kajian Teori tentang Kedaulatan Rakyat .....	25
D. Kajian Teori tentang Demokrasi .....	30
E. Kajian Teori tentang Sistem Pemerintahan Presidensial .....	38
<b>BAB III PENATAAN TUGAS DAN WEWENANG MPR RI TERKAIT KEDUDUKAN MPR RI .....</b>	<b>51</b>
A. MPR RI Sebagai Lembaga Negara .....	51
B. Penguatan Tugas dan Wewenang MPR RI ..	73
C. Perubahan Konstitusi Sebagai Solusi Penataan Tugas dan Wewenang MPR RI ....	97
<b>BAB IV PENUTUP .....</b>	<b>119</b>
A. Kesimpulan .....	119
B. Rekomendasi .....	120
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>121</b>



## DAFTAR GAMBAR

- Gambar 1. Hubungan Antara UU SPPN dan RPJP Nasional dan RPJP Daerah ..... 81
- Gambar 2. Strategi Pembangunan Jangka Panjang ..... 84

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) menyatakan bahwa “Indonesia adalah Negara hukum”. Sebagai negara hukum yang menjunjung tinggi supremasi hukum, hukum diberi posisi sentral, untuk tidak lagi sekedar menjadi alat pembenar kehendak pemegang kekuasaan politik yang dominan.<sup>1</sup> Pemahaman tersebut selanjutnya berelaborasi dengan pemahaman bahwa hukum adalah suatu konsesus yang merefleksikan situasi politik *elite* dan kemasyarakatan. Oleh karenanya, berkembang suatu perspektif mendasar dalam pembangunan praktek ketatanegaraan Indonesia yang menganut kedaulatan hukum (nomokrasi) dan kedaulatan rakyat (demokrasi) sebagaimana dimuat Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

Kedaulatan rakyat yang dikenal Indonesia sebelum perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan

---

<sup>1</sup> Mahfud MD. “Mengawal Politik Hukum: Dari Prolegnas sampai *Judicial Review*”. Makalah disampaikan pada Seminar Nasional yang diselenggarakan oleh Program Doktor Ilmu Hukum, Pascasarjana UNS, Solo: Hotel Sunan, 20 Februari 2010, hlm.1.

Rakyat Republik Indonesia (MPR RI). Hal ini menjadikan MPR memiliki peran istimewa sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara.

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) merupakan lembaga negara yang memiliki catatan panjang demokrasi di Indonesia. Lahir sejak Indonesia merdeka, MPR RI bertransformasi dari waktu ke waktu. Apabila digolongkan menjadi 2 periodisasi berlakunya Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945) yaitu masa sebelum perubahan dan setelah perubahan dilakukan, tugas dan wewenang MPR RI sangatlah nampak perbedaannya. Setidaknya terdapat 3 tugas MPR RI yang termuat dalam UUD 1945 sebelum perubahan, yakni pada Pasal 3 yang berbunyi “Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar dari ada haluan negara”, dilanjutkan dalam Pasal 6 yang berbunyi “Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak” dan terakhir yaitu wewenang dalam mengubah UUD yang secara bersaut disebutkan dalam Pasal 37.

Dalam periode sebelum perubahan tersebut, MPR RI merupakan lembaga tertinggi di Indonesia yang dianggap sebagai penjelmaan rakyat yang memegang kedaulatan negara, sebagaimana termaktub pada Pasal 1

ayat (2) UUD 1945. Lembaga tertinggi karena Presiden dalam menjalankan pemerintahan haruslah tunduk dan mempertanggungjawabkan mandat yang diberikan MPR RI melalui garis-garis besar haluan negara (GBHN). Namun sayangnya pada era orde baru, mekanisme baik ini menjadi seolah tidak ideal hingga akhirnya terdapat tuntutan untuk diganti dan diciptakan suatu sistem yang lebih terbuka dan akuntabel.

Lengsernya era orde baru dengan segala macam tuntutan pada tahun 1999 setelah terlaksananya Pemilu, maka pembahasan tentang perubahan UUD 1945 dimulai. Salah satu perubahan yang tercipta adalah penyesuaian terhadap tugas dan wewenang MPR RI. Setelah selesainya serangkaian perubahan yang berakhir pada tahun 2002, MPR secara kuantitas memiliki 2 peran lagi dengan penjabaran, Pasal 3 ayat (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-undang Dasar, Pasal 3 ayat (2) "Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden", Pasal 3 ayat (3) "Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar", Pasal 8 ayat (2) "Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan

sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden” dan Pasal 8 ayat (3) “Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksanaan tugas Kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.” Meski begitu peran ini lebih banyak dititik beratkan pada seremonial periodisasi dan hajatan besar yang memerlukan kesepakatan secara politik yang besar. Kajian mendalam diperlukan untuk dapat menjabarkan bagaimana kewenangan MPR RI kedepan agar dapat kembali pada marwahnya namun tidak mengganggu sistem ketatanegaraan demokratis yang telah berkembang selama ini.

Beranjak kembali pada pemahaman bahwasanya MPR RI merupakan lembaga tertinggi negara, merupakan isu ketatanegaraan saat ini yang tidaklah usang. Hal ini

dikarenakan hilangnya peran MPR RI dalam mengeluarkan GBHN, dimana produk tersebut dirasa sangat penting demi pegangan pemerintah dalam arti sempit Presiden dalam menjalankan roda pemerintah. Namun kembalinya peran MPR RI dalam mengeluarkan GBHN memuat beberapa implikasi logis ketatanegaraan. Salah satu diantaranya adalah kembali MPR RI sebagai lembaga tinggi negara dimana hal tersebut mengingkari politik konstitusi yang menjadi semangat perubahan konstitusi periode pertama. Hal tersebut juga dirasa tidak logis karena saat ini kedaulatan sudah sepenuhnya berada ditangan rakyat, melalui pemilihan umum Presiden yang langsung sebagai bentuk kedaulatan rakyat yang original. Sedangkan dengan munculnya kembali MPR RI sebagai lembaga tinggi negara, konsekuensi logisnya ialah Presiden berada dibawah MPR RI dan mempertanggungjawabkan apa yang dikerjakan kepada MPR RI.

MPR RI sebagai bentuk lembaga yang cukup besar dengan peran konstan yang berupa seremonial semata tidaklah elok. Perlu adanya perbaikan nilai dasar dalam perannya namun juga tidak *offsite* terhadap nilai-nilai demokrasi yang sudah berkembang di masyarakat. Preposisi kedudukan MPR RI terhadap praktik-praktik kenegaraan sangat perlu dikaji. Melihat salah satu praktik ketatanegaraan yang secara kontinyu dilaksanakan oleh

MPR RI misalnya tentang pelantikan presiden dan wakil presiden, terdapat beberapa kegamangan dalam pelaksanaannya. Terakhir di tahun 2019 MPR RI membacakan SK KPU yang berisi KPU menetapkan Calon Presiden dan Wakil Presiden hingga akhirnya dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden oleh MPR RI. Terdapat kegagalan pemahaman peran lembaga negara dimana seharusnya KPU ialah suatu komisi yang hanya menyelenggarakan pemilihan umum dan sewajarnya adalah MPR RI lah yang membuat suatu dokumen hukum tentang pelantikan tersebut. Namun hal tersebut tidak dilakukan karna pada dasarnya secara praktik, pembuatan keputusan ataupun ketetapan oleh MPR RI sudah tumpul pasca perubahan UUD 1945.

Perumusan terhadap bentuk-bentuk kebijakan apa saja yang dapat dikeluarkan oleh MPR RI mutlak diperlukan, untuk dapat menemukan dimana kedudukan MPR RI disaat penguatan sistem presidensial sangat kuat menjadi pondasi perkembangan demokrasi di Indonesia. Kajian ini akan mencoba menjabarkan dan memuat implikasi logis terhadap formulasi kewenangan MPR RI kedepan yang memfokuskan pada kedudukan MPR RI, dengan tetap mempertahankan nilai dasar berbangsa yaitu Pancasila dan nilai-nilai demokrasi dan jiwa persatuan rakyat untuk dapat mewujudkan MPR RI sebagai Rumah Kebangsaan.

## **B. Ruang Lingkup Kajian**

Kajian ini bermaksud untuk menemukan formulasi ideal kedudukan MPR RI yang ditinjau dari aspek konstitusional dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) yang utamanya berkaitan dengan sistem ketatanegaraan yang sedang berjalan. Kajian yang dilakukan ialah berpangkal pada norma-norma dalam UUD 1945 yang mengatur mengenai MPR RI, namun pada praktiknya tidak membawa lembaga besar ini pada peran yang sentral pula, sehingga akan dicari formula terkait dengan model yang diusulkan nantinya.

## **C. Maksud dan Tujuan**

Kajian ini bertujuan untuk menemukan rekomendasi yang konkret terkait dengan formulasi ideal kedudukan MPR RI yang dikaitkan dengan Wewenang dan Tugas MPR RI sesuai dengan perkembangan zaman dan kebutuhan akan pembangunan demokrasi Indonesia kedepan. Penelitian ini juga berupaya untuk menemukan gagasan-gagasan mengenai bentuk kontribusi yang dapat dilakukan oleh MPR RI, baik itu yang nantinya dirumuskan dalam Konstitusi ataupun dapat dikonkretkan dalam peraturan lainnya. Kontribusi ini diperlukan agar MPR RI nantinya memiliki kembali khitahnya dalam menjalankan fungsi ketatanegaraan di Indonesia.



## D. Metode Penelitian

Penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analisa dan konstruksi, yang dilakukan secara metodologis, sistematis dan konsisten. Metodologis berarti sesuai dengan metode atau cara tertentu, sistematis adalah berdasarkan suatu sistem, sedangkan konsisten berarti tidak adanya hal-hal yang bertentangan dalam suatu kerangka tertentu.<sup>2</sup> Adapun yang dimaksud dengan penelitian hukum menurut Soejono Soekanto ialah suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, dengan jalan menganalisisnya. Kecuali itu, untuk kemudian mengusahakan pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan.<sup>3</sup>

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian normatif atau penelitian hukum kepustakaan, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder.<sup>4</sup> Adapun data sekunder mencakup bahan hukum primer,

---

<sup>2</sup> Soejono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 2014, hlm. 42.

<sup>3</sup> *Ibid.*, hlm. 43.

<sup>4</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2015, hal. 13-14.

bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.<sup>5</sup> Bahan hukum primer mencakup bahan-bahan hukum yang mengikat seperti peraturan perundang-undangan, dalam hal ini adalah UUD NRI Tahun 1945, UU MD3, serta peraturan perundang-undangan terkait lainnya. Bahan hukum sekunder mencakup buku teks, hasil karya ilmiah para ahli terkait penelitian ini, dan hasil penelitian para ahli yang terkait dengan penelitian ini. Bahan tersier atau bahan penunjang lainnya yang berkaitan dengan penelitian ini.

Sifat penelitian hukum dalam penelitian ini adalah penelitian preskriptif. Penelitian preskriptif, yaitu penelitian yang bertujuan untuk menemukan cara bagaimana mengatasi suatu masalah.<sup>6</sup> Dalam penelitian ini berusaha untuk menemukan rekomendasi yang konkret terkait dengan formulasi ideal kedudukan MPR RI yang dikaitkan dengan Wewenang dan Tugas MPR RI sesuai dengan perkembangan zaman dan kebutuhan akan pembangunan demokrasi Indonesia kedepan.

Cara pendekatan (*approach*) yang digunakan dalam suatu penelitian normatif memungkinkan seorang peneliti untuk memanfaatkan hasil-hasil temuan ilmu hukum empiris dan ilmu-ilmu lain untuk kepentingan dan analisa

---

<sup>5</sup> *Ibid.*, hlm. 13.

<sup>6</sup> Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum di Indonesia pada Akhir Abad Ke-20*. Bandung: Alumni, 2006, hlm. 105.

serta eksplanasi hukum tanpa mengubah karakter ilmu hukum sebagai ilmu normatif.<sup>7</sup> Adapun pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*) dan pendekatan analitis (*analytical approach*) yang berkaitan dengan doktrin-doktrin atau prinsip-prinsip tentang ketatanegaraan. Untuk memperkaya literatur sebagai bahan utama penyusunan kajian ini, dilakukan pula diskusi terarah dalam bentuk seminar maupun FGD/*Focus Group Discussion* dan wawancara mendalam terhadap tokoh-tokoh ketatanegaraan di Indonesia maupun para praktisi ketatanegaraan.

---

<sup>7</sup> Johni Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif, Cet.III*, Malang: Bayumedia Publishing, 2007, hlm. 300.

## BAB II

### KAJIAN TEORITIS

#### A. Kajian Teori tentang Negara Hukum

Pada dasarnya paham negara hukum merupakan suatu keyakinan yang mendasari kekuasaan negara harus berdasarkan atas dasar hukum yang baik dan adil.<sup>8</sup> Menurut Franz-Magnis Suseno, ada dua unsur dalam paham negara hukum; *Pertama*, bahwa hubungan anatar yang memerintah dan yang diperintah tidak berdasarkan kekuasaan, melainkan berdasarkan suatu norma obyektif yang juga mengikat pihak yang memerintah. *Kedua*, bahwa norma obyektif itu adalah hukum, yang memenuhi syarat bukan hanya secara formal, melainkan dapat dipertahankan dengan *idea* hukum.<sup>9</sup>

Menurut Arief Sidharta, Schelma merumuskan unsur-unsur dan asas-asas negara hukum secara baru adalah sebagai berikut:<sup>10</sup>

1. Pengakuan, Penghormatan, dan Perlindungan HAM;

---

<sup>8</sup> Franz-Magnis Suseno, *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2003, hlm. 295.

<sup>9</sup> *Ibid.* Idea adalah nilai-nilai yang secara hakiki termasuk dalam paham, idea hukum meliputi sebagai berikut: nilai kesamaan, nilai kebebasan, dan nilai solidaritas.

<sup>10</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia "Pasca Reformasi"*, Jakarta: PT. Bhuna Ilmu Populer, 2008, hlm. 306-307.

2. Berlakunya asas kepastian hukum (asas legalitas);
3. Berlakunya persamaan di depan hukum (*similia similibus/equality before the law*);
4. Asas demokrasi;
5. Pemerintah mengemban amanat sebagai pelayan masyarakat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan bersama.

Untuk melengkapi pandangan Schelma, dari segi moral politik empat alasan utama menurut Franz-Magnis Suseno, menuntut agar negara diselenggarakan dan menjalankan tugasnya berdasarkan hukum, yaitu:<sup>11</sup>

1. Kepastian hukum;
2. Tuntutan perlakuan yang sama;
3. Legitimasi demokratis;
4. Tuntutan akal budi.

Djokosoetono juga menambahkan terkait istilah negara hukum ini bahwa, negara hukum yang demokratis sesungguhnya istilah ini adalah salah, sebab kalau kita bilangkan *democratische rechtstat*, yang penting dan primair adalah *rechstaat*. Selanjutnya beliau menambahkan, bahwa sekarang perkembangan daripada negara hukum yang dalam lapangan politik dan ilmu pengetahuan di Indonesia selalu diabaikan, tidak diketahui bahwa ada beberapa macam negara hukum. Hal ini

---

<sup>11</sup> Franz-Magnis Suseno, *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, *Loc.cit.* hlm. 295.

meliputi sebagai berikut: *formele rechstaat*, *liberele rechstaat*, dan *materile rechstaat*.<sup>12</sup>

Selanjutnya menurut Djokosoetono, *democratische rechtstat* itu tidak lain merupakan *ideal begriff fer verfassung* yang terdiri atas faktor yang merupakan *politische vormgeving*, yaitu *democratie* dan faktor yang bersifat *juridische vormgeving* yaitu *rechstaat*, *democratie* terdiri dari *vorm* dan *idee*.<sup>13</sup>

Salah satu ciri negara hukum, yang dalam bahasa Inggris disebut *legal state* atau *state based on the rule of law*, dalam bahasa Belanda dan Jerman disebut *rechtstaat*, adalah adanya ciri pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan kekuasaan negara. Meskipun kedua istilah *rechsstaat* dan *rule of the law* itu memiliki latar belakang sejarah dan pengertian yang berbeda, tetapi sama-sama mengandung ide pembatasan kekuasaan. Pembatasan itu dilakukan dengan hukum yang kemudian menjadi ide dasar paham konstitusionalisme modern. Oleh karena itu, konsep negara hukum disebut juga sebagai negara konstitusional atau *constitustional state*, yaitu negara yang dibatasi oleh konstitusi. Dalam konteks yang sama, gagasan negara

---

<sup>12</sup> Azhary, *Negara Hukum Indonesia-Tinjauan Yurisis-NOrmatif tentang Unsur-Unsurnya*, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 1995, hlm. 31.

<sup>13</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia "Pasca Reformasi"*, Op.Cit., hlm. 301.

demokrasi atau kedaulatan rakyat disebut pula dengan istilah *contitutional democracy* yang dihubungkan dengan pengertian negara demokrasi yang berdasarkan atas hukum.<sup>14</sup>

Indonesia melalui konstitusinya menyatakan dengan jelas mengenai negara hukum ini yakni pada Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”.

Ketentuan ini berasal dari Penjelasan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang “diangkat” ke dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Negara hukum yang dimaksud adalah negara yang menegakkan supremasi hukum untuk menegakkan kebenaran dan keadilan, dan tidak ada kekuasaan yang tidak dipertanggungjawabkan (akuntabel). Masuknya rumusan itu ke dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan salah satu contoh kesepakatan dasar dalam melakukan perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, yakni kesepakatan untuk memasukkan hal-hal normtif yang ada di dalam Penjelasan ke dalam pasal-pasal.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, cet ke-9, Depok: PT Raja Grafindo Persada, 2017, hlm. 281.

<sup>15</sup> *Ibid.*, hlm. 67-68.

Masuknya ketentuan mengenai Indonesia adalah negara hukum (dalam Penjelasan rumusan lengkapnya adalah “negara yang berdasar atas hukum”) ke dalam pasal dimaksudkan untuk memperteguh paham bahwa Indonesia adalah negara hukum, baik dalam penyelenggaraan negara maupun kehidupan berbangsa dan bermasyarakat.<sup>16</sup>

Secara umum, dalam setiap negara yang menganut paham negara hukum, kita melihat bekerjanya tiga prinsip dasar, yaitu supremasi hukum (*supremacy of law*), kesetaraan di hadapan hukum (*equality before the law*), dan penegakan hukum dengan cara yang tidak bertentangan dengan hukum (*due process of law*). Dalam penjabaran selanjutnya, pada setiap negara hukum akan terlibat ciri-ciri adanya:

1. Jaminan perlindungan hak-hak asasi manusia;
2. Kekuasaan kehakiman atau peradilan yang merdeka;
3. Legalitas dalam arti hukum, yaitu bahwa baik pemerintah/negara maupun warga negara dalam bertindak harus berdasar atas dan melalui hukum.<sup>17</sup>

Di dalam literatur memang dikenal adanya ciri lain sebagai varian di dalam negara hukum, yakni adanya peradilan tata usaha negara atau peradilan administrasi negara ‘ (*Administratief rechtsspraak*). Namun ciri itu tidak

---

<sup>16</sup> *Ibid.*, hlm. 68.

<sup>17</sup> *Ibid.*, hlm. 68-69.



selalu ada di negara hukum karena amat bergantung pada pada tradisi yang melatarbelakanginya. Ciri itu biasanya ada di negara hukum dengan latar belakang tradisi Eropa Kontinental dengan menggunakan istilah *rechtsstaat*. Di dalam *rechtsstaat* pelembagaan peradilan dibedakan dengan adanya peradilan khusus administrasi negara karena pihak yang menjadi subjek hukum berbeda kedudukannya yakni pemerintah/pejabat tata usaha negara melawan warga negara sebagai perseorangan atau badan hukum privat. Namun di negara hukum yang berlatar belakang tradisi Anglo Saxon yang negara hukumnya menggunakan istilah *the rule of law* peradilan khusus tata usaha negara pada umumnya tidka dikenal sebab oandangan dasarnya semua orang (pejabat atau bukan) berkedudukan sama di depan hukum.<sup>18</sup>

Meskipun tidak sepenuhnya menganut paham negara hukum dari Eropa Kontinental, karena warisan sistem hukum Belanda, Indonesia menerima dan melembagakan adanya peradilan tata usaha negara di dalam sistem peradilannya. Sementara itu penggunaan istilah *rechtstaat* dihapus dari Undang-Undang Dasar kita sejalan dengan peniadaan unsur “Penjelasan” setelah Undang-Undang Dasar negara kita ditu dilakukan empat kali perubahan. Istilah resmi yang dipakai sekarang, seperti yang dimuat dalam Pasal 1 ayat (3), adalah

---

<sup>18</sup> *Ibid.*

“negara hukum” yang bisa menyerap substansi *rechtsstaat* dan *the rule of law* sekaligus. Unsur konsepsi negara hukum yang berasal dari tradisi Anglo Saxon (*the rule of law*) di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terlihat dari bunyi pasal 27 ayat (1) yang menegaskan bahwa “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”.<sup>19</sup>

Paham negara hukum sebagaimana tercantum dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) terkait erat dengan negara kesejahteraan (*welfare state*) atau paham negara hukum materil sesuai dengan bunyi alinea keempat Pembukaan dan ketentuan Pasal 34 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pelaksanaan paham negara hukum materil akan mendukung dan mempercepat terwujudnya negara kesejahteraan di Indonesia.<sup>20</sup>

Indonesia adalah negara hukum (*Rechtstaat*), bukan Negara Kekuasaan (*Maachstaat*). Dalam pandangan Jimly Asshidiqie, dalam prinsip negara hukum terkandung pengertian adanya:

1. pengakuan terhadap prinsip supremasi hukum dan konstitusi;

---

<sup>19</sup> *Ibid.*, hlm. 70.

<sup>20</sup> *Ibid.*, hlm. 70-71.

2. prinsip pemisahan dan pembatasan kekuasaan menurut sistem konstitusional yang diatur dalam Undang-Undang Dasar;
3. jaminan hak asasi manusia dalam Undang-Undang Dasar;
4. prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak yang menjamin persamaan setiap warga negara dalam hukum; dan
5. menjamin keadilan bagi setiap orang termasuk terhadap penyalahgunaan wewenang oleh pihak yang berkuasa.

Dalam paham Negara Hukum yang demikian itu, pada hakikatnya hukum itu sendirilah yang menjadi penentu segalanya sesuai dengan prinsip nomokrasi (*nomocracy*) dan doktrin '*the Rule of Law, and not of Man*'.<sup>21</sup>

## **B. Kajian Teori tentang Konstitusi**

Secara etimologis, istilah konstitusi berasal dari kata kerja "constituer" dalam bahasa Perancis yang berarti "membentuk", jadi konstitusi berarti pembentukan. Dalam hal ini yang dibentuk adalah suatu negara, maka konstitusi mengandung permulaan dari segala macam

---

<sup>21</sup> Badan Legislasi DPR RI, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Jakarta: Badan Legislasi DPR RI, 2019, hlm. 11-12.

peraturan pokok mengenai sendi-sendi untuk menegakan bangunan besar yang bernama negara.<sup>22</sup>

Istilah konstitusi sebenarnya tidak dipergunakan untuk menunjuk kepada satu pengertian saja. Dalam praktek, istilah konstitusi sering digunakan dalam beberapa pengertian. Dalam negara-negara yang menggunakan bahasa Inggris sebagai bahasa nasional, dipakai istilah *constitution* yang dalam bahasa Indonesia disebut konstitusi<sup>23</sup>. Adapun istilah konstitusi yang digunakan di Indonesia ialah undang-undang dasar yang berakar pada istilah *grondwet* dalam bahasa Belanda<sup>24</sup>.

Konstitusi dan undang-undang dasar seringkali memiliki batasan yang berbeda meskipun keduanya sama-sama diartikan sebagai hukum dasar. Herman Heller bahkan menyatakan bahwa konstitusi mempunyai

---

<sup>22</sup> Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Tata Negara di Indonesia*, Jakarta: Dian Rakyat, 1989, hal.10.

<sup>23</sup> Sri Soemantri M, *Susunan Ketatanegaraan Menurut UUD 1945 dalam Ketatanegaraan Indonesia dalam Kehidupan Politik Indonesia*, Jakarta: Sinar Harapan, 1993, hlm. 29. Istilah konstitusi juga dikenal dalam bahasa Latin yakni gabungan antara kata *cume* dan *statuere*, yang dapat berarti menetapkan sesuatu secara bersama-sama (Lihat dalam Koerniatmanto Soetoprawiro, *Konstitusi: Pengertian dan Perkembangannya*, Pro Justitia, No. 2 tahun V, Mei 1987, hlm. 23.

<sup>24</sup> Istilah *grondwet* dalam bahasa Belanda yang apabila diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia dapat berarti undang-undang dasar, yang mana *wet* berarti undang-undang, sementara *grond* berarti tanah/dasar. Sementara itu, di Belanda juga dikenal istilah *constitutie* untuk menyebut konstitusi.

arti yang lebih luas dari pada undang-undang dasar<sup>25</sup>. Konstitusi merupakan keseluruhan dari peraturan-peraturan, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis yang mengatur secara mengikat cara-cara bagaimana suatu pemerintahan diselenggarakan dalam suatu masyarakat<sup>26</sup>.

Sementara undang-undang dasar sebagaimana menurut Joeniarto, ialah suatu dokumen hukum yang mengandung aturan-aturan dan ketentuan-ketentuan yang pokok-pokok atau dasar-dasar mengenai ketatanegaraan dari suatu negara<sup>27</sup>. Sementara dalam penjelasan tentang undang-undang dasar negara Indonesia, disebutkan bahwa: “Undang-undang dasar suatu negara ialah hanya sebagian dari hukumnya dasar negara itu. Undang-undang dasar ialah hukum yang tertulis, sedang disampingnya undang-undang dasar itu berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis, ialah aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan negara meskipun tidak tertulis.”<sup>28</sup> Jadi

---

<sup>25</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaly Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi HTN, 1983, cet.5, hal.64-65.

<sup>26</sup> Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, cet ke-10, Jakarta: Rajawali Pers, 2012, hlm.7.

<sup>27</sup> Joeniarto, *Sumber-sumber Hukum Tata Negara di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1981, hal.22.

<sup>28</sup> Lihat Penjelasan Tentang Undang-Undang Dasar Negara Indonesia dalam naskah asli Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945

pengertian undang-undang dasar itu baru merupakan sebagian dari pengertian konstitusi, yakni konstitusi yang tertulis. Hal ini juga selaras dengan pendapat Van Apeldroom yang menyatakan bahwa undang-undang dasar adalah bagian dari konstitusi tertulis<sup>29</sup>.

K.C Wheare dalam bukunya 'Modern Constitutions' mengartikan konstitusi sebagai: "Keseluruhan sistem ketatanegaraan dari suatu negara berupa kumpulan peraturan-peraturan yang membentuk, mengatur atau memerintah dalam suatu negara."<sup>30</sup> Peraturan yang dimaksud ialah gabungan antara ketentuan-ketentuan yang memiliki sifat hukum (legal) dan yang tidak memiliki sifat hukum (nonlegal), seperti pernyataan tentang keyakinan, prinsip-prinsip dan cita-cita.

Lebih lanjut K.C. Wheare mengemukakan tentang apa yang seharusnya menjadi isi dari suatu konstitusi, yaitu *the very minimum, and that minimum to be rule of law*<sup>31</sup>. Wheare mengatakan bahwa sifat yang khas dan mendasar dari bentuk konstitusi yang ideal ialah konstitusi

---

<sup>29</sup> Van Apeldorn dalam E.Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Jakarta: Ichtar baru, 1983, hal. 108. Sementara dalam pendapat lain, Sri Soemantri dalam disertasinya menyatakan bahwa konstitusi harus diartikan sama dengan undang-undang dasar (lihat Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Disertasi, Bandung: Alumni, 1987, hlm.1.)

<sup>30</sup> K.C. Wheare, *Modern Constitutions*, London: Oxford University Press, 1975, hlm.1.

<sup>31</sup> *Ibid.*, hlm.15.

itu harus sesingkat mungkin untuk menghindarkan kesulitan-kesulitan para pembentuk undang-undang dasar dalam memilih mana yang harus dicantumkan dan mana yang tidak perlu dicantumkan saat merancang undang-undang dasar, sehingga hasilnya dapat diterima oleh mereka yang melaksanakan maupun pihak yang akan dilindungi oleh konstitusi tersebut<sup>32</sup>.

Pada dasarnya, semua konstitusi selalu menjadikan kekuasaan sebagai pusat perhatian, karena kekuasaan itu sendiri pada intinya memang perlu diatur dan dibatasi sebagaimana mestinya. Hal ini tentunya sejalan dengan pemikiran Ivo D. Duchacek bahwa "*Identify the sources, purposes, uses and restraints of public power.*"<sup>33</sup> Bahwa konstitusi berfungsi mengidentifikasi sumber-sumber, tujuan penggunaan-penggunaan dan pembatasan-pembatasan kekuasaan umum. Oleh karena itu, pembatasan kekuasaan seringkali dianggap sebagai corak umum materi konstitusi. Pemikiran bahwa suatu konstitusi

---

<sup>32</sup> Dahlan Thaib (et.al), *Teori dan Hukum Konstitusi, cet ke-10, Op.cit.*, hlm.

<sup>33</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005, hlm. 21. Lihat juga dalam Ivo D. Duchacek, *Constitution/Constitutionalism* dalam Bogdanor, Vernon (ed), *Blackwell's Encyclopedia of Political Science*, Blackwell', Oxford, 1987, hlm. 142.

berfungsi membatasi kekuasaan pemerintah sedemikian rupa ini dinamakan konstitusionalisme<sup>34</sup>.

Dengan kata lain, persoalan yang dianggap penting dalam konstitusi adalah pengaturan mengenai pengawasan atau pembatasan terhadap kekuasaan pemerintahan. Hal ini dikarenakan konstitusi memiliki fungsi yang khusus dan merupakan perwujudan atau manifestasi dari hukum yang tertinggi (*supremation of law*) yang harus ditaati, bukan hanya oleh rakyat tetapi oleh pemerintah serta penguasa sekalipun<sup>35</sup>.

Dalam upaya negara untuk mencapai tujuan masyarakat negaranya<sup>36</sup>, dalam konstitusi pun telah ditentukan adanya berbagai lembaga negara yang berfungsi menjalankan kekuasaan konstitutifnya. Agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan maka kedudukan, tugas, dan wewenang masing-masing lembaga juga ditentukan. Hal ini berarti adanya pembatasan kekuasaan terhadap setiap lembaga politik.

---

<sup>34</sup> *Ibid.*, lihat juga dalam Carl J. Friedrich, *Man and His Government*, New York: McGraw-Hill, 1963, hlm. 217.

<sup>35</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 1991, hlm.101.

<sup>36</sup> Bagi Indonesia sendiri, tujuan bernegara yang dimaksud ialah yang termaktub dalam alinea keempat pembukaan UUD NRI 1945 yang berisi: "Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial."



Adapun pembatasan terhadap lembaga-lembaga tersebut ialah: Pertama, pembatasan kekuasaan yang meliputi isi kekuasaannya, yang berarti dalam konstitusi ditentukan bentuk tugas dan wewenang dari tiap-tiap lembaga negara. Kedua, pembatasan kekuasaan yang berkenaan dengan waktu dijalankannya kekuasaan, misalnya yang berkaitan dengan masa jabatan masing-masing lembaga negara atau pejabatnya dalam menjalankan kekuasaannya<sup>37</sup>.

Pembatasan kewenangan yang dimaksud di atas secara spesifik dijelaskan oleh C.F. Strong tentang tujuan konstitusi sendiri, yakni: *“are to limit the arbitrary action of the government, to guarantee the rights of the governed, and to define the operation of sovereign power.”*<sup>38</sup> Secara prinsipal tujuan konstitusi ialah untuk membatasi kesewenangan tindakan pemerintah, untuk menjamin hak-hak yang diperintah, dan merumuskan pelaksanaan kekuasaan yang berdaulat. Hal ini juga didukung oleh pendapat Loewenstein dalam buku *Political Power and The Governmental Process*, bahwa konstitusi ialah suatu sarana dasar untuk mengawasi proses-proses kekuasaan.

---

<sup>37</sup> Padmo Wahjono, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984, hlm.10.

<sup>38</sup> C.F. Strong, *Modern Political Constitutions*, London: Sidgwick & Jackson Limited, 1966, hlm.11.

### C. Kajian Teori tentang Kedaulatan Rakyat

Pada umumnya, terminologi kedaulatan diakui sebagai konsep yang dipinjam dari bahasa latin, yakni *soverain* dan *superanus* yang kemudian diterjemahkan ke dalam bahasa inggris menjadi *sovereign* dan *sovereignty* yang berarti penguasa dan kekuasaan yang tertinggi<sup>39</sup>. Sementara kata 'kedaulatan' yang diadopsi Indonesia secara bahasa berasal dari bahasa Arab, yakni dari kata *daulat* dan *dulatan*, yang dalam makna klasiknya berarti pergantian, peralihan atau peredaran (kekuasaan)<sup>40</sup>.

Jean Bodin dalam buku *Six Livres de la Republique* (1575) menggunakan istilah *maiestas* yang dalam bahasa inggrisnya berarti *majesty* yang menunjukkan ide kedaulatan tersebut. Konsep kedaulatan menurut Jean Bodin, jika diuraikan meliputi tiga unsur sebagai berikut:

1. Kekuasaan itu bersifat tertinggi, tidak ada kekuasaan yang lebih tinggi, dan asli dalam arti tidak berasal dari

---

<sup>39</sup> Dalam kamus bahasa Arab-Inggris dalam Kamus Al-Marwid, kata *sovereign* biasanya diterjemahkan sebagai (i) Malik (raja), (ii) sayyid (pemimpin yang efektif), dan sebagainya; sementara *sovereignty* diartikan sebagai 9i) sulthath 'alياهو (kekuasaan yang tinggi), (ii) siyadah istiqlali (kepemimpinan yang efektif dan merdeka).

<sup>40</sup> Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya Di Indonesia: Pergeseran Keseimbangan Antara Individualisme Dan Kolektivisme Dalam Kebijakan Demokrasi Politik Dan Demokrasi Ekonomi Selama Tiga Masa Demokrasi, 1945-1980-an*, Disertasi Pada Fakultas Pasca Sarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1993, hlm. 6

atau bersumber kepada kekuasaan lain yang lebih tinggi.

2. Mutlak dan sempurna dalam arti tidak terbatas dan tidak ada kekuasaan lain yang membatasinya
3. Utuh, bulat, dan abadi, dalam arti tidak dapat dibagi-bagi.

Sedangkan dalam pengertian John Austin, suatu kedaulatan harus mencakup dua aspek sekaligus, yakni positif dan negatif. Secara positif, rakyat mematuhi sovereign (*the rule of population habitually obey the sovereign*); dan secara negatif, sovereign tidak mematuhi siapa-siapa (*the sovereign is not in the habits in the habits of obeying anyone*)<sup>41</sup>. Pandangan Austin memiliki makna yang sama dengan Jean Bodin bahwa kedaulatan merupakan kekuasaan tertinggi atas negara yang harus dipatuhi, tanpa membuka potensi untuk dibagi-bagi.

Namun demikian, menurut Jimly Asshiddiqie, dalam praktiknya konsepsi kedaulatan diatas tidak relevan lagi untuk diterapkan saat ini. Oleh karena konsep kedaulatan dewasa ini harus dipahami sebagai konsep kekuasaan tertinggi yang dapat saja dibagi dan dibatasi. Adapun pembatasan kekuasaan itu, berapapun tingginya, harus dapat dilihat dalam sifatnya yang internal yang biasanya

---

<sup>41</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Op.cit., hlm. 128-129. Lihat juga dalam Joseph Raz, *The Concept of a Legal System: An Introduction to the theory of Legal System*, London: The Clarendon Press, 1980, hlm.7.

ditentukan pengaturannya dalam konstitusi yang pada masa kini biasanya dikaitkan dengan ide konstitusionalisme negara modern. Artinya, di tangan siapapun kekuasaan tertinggi atau kedaulatan itu berada, terhadapnya selalu diadakan pembatasan oleh hukum dan konstitusi sebagai produk kesepakatan bersama para pemilik kedaulatan itu sendiri<sup>42</sup>.

Salah satu bentuk kedaulatan yang dewasa ini dianggap paling ideal ialah kedaulatan rakyat<sup>43</sup>. Kedaulatan rakyat atau biasa disebut kerakyatan, secara harfiah berarti kekuasaan tertinggi ada pada rakyat. Negara yang menempatkan kekuasaan tertinggi pada rakyat disebut negara demokrasi yang secara simbolis sering digambarkan sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat (*from the people, by the people, for the people*)<sup>44</sup>.

Ide dasar kedaulatan rakyat sangat sederhana, bahwa rakyatlah yang harus menjadi sumber kekuasaan

---

<sup>42</sup> Ibid, hlm. 134-135.

<sup>43</sup> Dalam sejarah pemikiran hukum dan politik, dikenal adanya lima teori tentang kedaulatan berdasarkan subjeknya, yakni: kedaulatan Tuhan, kedaulatan negara, kedaulatan raja, kedaulatan hukum, dan kedaulatan rakyat.

<sup>44</sup> M. Solly Lubis, *Ilmu Negara*, Bandung: CV. Mandar Maju, 2007, hlm. 41- 43. Lihat juga dalam Sirajuddin, *melihat Ulang Makna Kedaulatan dalam Konstitusi*” Disampaikan pada FGD dengan tema: “Kedaulatan Rakyat Di Dalam UUD NRI Tahun 1945”, yang diselenggarakan Lembaga Pengkajian MPR RI dengan UPT Pancasila Universitas Negeri Malang, 3 Mei 2016.

tertinggi dalam suatu negara. Rakyat berkuasa independen atas dirinya sendiri. Bung Hatta mengatakan kedaulatan berarti perintah rakyat. Pemerintahan yang dilakukan oleh pemimpin-pemimpin yang dipercayai oleh rakyat<sup>45</sup>. Ide kedaulatan rakyat ini lahir sebagai reaksi atas teori kedaulatan raja yang kebanyakan menghasilkan monopoli dan penyimpangan kekuasaan yang akhirnya menyebabkan tirani dan kesengsaraan rakyat<sup>46</sup>.

Hendra Nurtjahyo (2006) berpendapat bahwa konsep kedaulatan rakyat atau demokrasi setidaknya memiliki tiga prinsip pokok, yaitu: kebebasan, kesamaan, dan kedaulatan suara mayoritas (rakyat)<sup>47</sup>. Tidak ada artinya kebebasan bila tidak ada kesamaan. Kebebasan tanpa kesamaan akan melahirkan tirani baru. Sebaliknya kesamaan tidak akan pernah ada bila kebebasan tidak diberikan. Kedua-duanya tidak akan terwujud bila tidak diakui kedaulatannya. Dalam konteks itu, semua prinsip kedaulatan rakyat adalah satu kesatuan. Satu dan yang lain saling melengkapi dan tidak dapat dipisahkan. Prinsip kebebasan dan kesamaan ini digolongkan sebagai prinsip eksistensial. Sedangkan prinsip suara mayoritas disebut sebagai prinsip prosedural.

---

<sup>45</sup> Kholid O. Santoso (Ed.), *Mencari Demokrasi Gagasan dan Pemikiran*, Bandung: Segi Arsy, 2009, hlm. 61.

<sup>46</sup> Hendra Nurtjahyo, *Filsafat Demokrasi*, Jakarta: Bumi Aksara, 2006, hlm. 33.

<sup>47</sup> *Ibid.*, hlm. 75.

Prinsip kebebasan dalam konteks kedaulatan rakyat bukanlah kebebasan yang bermakna ketiadaan ikatan apa-apa. Melainkan ada hubungannya dengan batasan konstitusional yang berlandaskan pada tujuan negara. Dalam konteks tersebut, menurut John Rawls (2006) tentang kebebasan sebagai suatu sistem, kebebasan berarti : pertama, kebebasan setiap orang tidak bisa lepas begitu saja dari kebebasan orang lain. Kedua, suatu bentuk kebebasan tertentu tidak bisa dihayati dan dilaksanakan terpisah begitu saja dari pelaksanaan lainnya<sup>48</sup>.

Selanjutnya prinsip persamaan dan kesetaraan tidak dapat dipisahkan dari prinsip kebebasan. Dengan prinsip kebebasan, berarti setiap manusia merdeka untuk mengapresiasi kebebasannya. Dengan demikian, semua individu tentunya mempunyai nilai politik yang sama dan bahwa setiap orang mempunyai tuntutan yang sama atas kebebasannya<sup>49</sup>. Kemudian secara sederhana, kedaulatan suara mayoritas dipahami sebagai kedaulatan rakyat yang ditentukan pengaruh keabsahan pengambilan keputusan politiknya oleh suara mayoritas

---

<sup>48</sup> Andre Ata Ujan, *Keadilan dan Demokrasi Telaah Filsafat Politik John Rawls*, Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2000, hlm. 85

<sup>49</sup> Hans Kelsen, *Teori Umum Hukum dan Negara Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik*, Jakarta: Bee Media Indonesia, 2007, hlm. 349-350.

(jumlah/kualitatif) melalui pemilihan yang bebas dan adil (*fairness*).

#### **D. Kajian Teori tentang Demokrasi**

Demokrasi pertama-tama merupakan gagasan yang mengandaikan bahwa kekuasaan itu adalah dari, oleh dan untuk rakyat. Dalam pengertian yang lebih partisipatif demokrasi itu bahkan disebut sebagai konsep kekuasaan dari, oleh, untuk dan bersama rakyat. Artinya, kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat, dan karena itu rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan.<sup>50</sup>

Pengertian demokrasi secara harfiah sebenarnya telah menjadi hal yang bukan rahasia umum lagi. Pengetahuan tentang pengertian demokrasi yang bersumber pada pengertian termnya (*harifiayah*) yakni pemerintahan rakyat, berasal dari bahasa Yunani-*demos* yang artinya rakyat dan *kratia* berarti pemerintahan, maka *demokratia* (demokrasi) artinya “pemerintahan rakyat”.<sup>51</sup> Jadi demokrasi adalah suatu pola pemerintahan dimana kekuasaan untuk memerintah berasal dari mereka yang

---

<sup>50</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005, hlm. 241.

<sup>51</sup> Taopan M., *Demokrasi Pancasila, Analisis Konsepsional Aplikatif*, Jakarta: Sinar Grafika, 1989, hlm. 21.

diperintah. Atau demokrasi adalah pola pemerintahan yang mengikutsertakan secara aktif semua anggota masyarakat dalam keputusan yang diambil oleh mereka yang diberi wewenang.<sup>52</sup> Sehingga dalam menentukan kebijakan pemerintah tidak bisa semena-mena karena legitimasi dari pemerintah adalah kemauan rakyat yang memilih dan mengontrolnya.

Disamping itu ada beberapa hal yang bisa diartikan dalam mendefinisikan demokrasi antara lain:<sup>53</sup>

1. Sumber kekuatan dan keabsahan kekuasaan para penyelenggara negara yang berasal dari kehendak rakyat;
2. Sejumlah orang kecil yang tampil sebagai penyelenggara negara patut menyadari bahwa mereka berasal dari kalangan rakyat dan mendapat kepercayaan dari rakyat untuk menyelenggarakan kekuasaan dari Negara yang bersumber dari keinginan / aspirasi rakyat banyak (dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat);
3. Partisipasi aktif dari rakyat dalam penyelenggaraan Negara secara langsung, sesungguhnya merupakan modal utama bagi keberhasilan pelaksanaan kekuasaan Negara (oleh rakyat);

---

<sup>52</sup> Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011, hlm. 174.

<sup>53</sup> Ibid, hlm 174.



4. Lembaga perwakilan hasil pemilihan rakyat merupakan sarana penyalur aspirasi/keinginan rakyat disamping sebagai sarana pengontrol bagi pemerintah dalam menyelenggarakan kepentingan Negara/kepentingan rakyat;
5. Media massa juga harus dipandang sebagai sarana rakyat untuk menyalurkan kehendak kepada penyelenggara Negara dengan selalu berpegang kepada kode etik jurnalistik yang berlaku.

Dalam prinsip-prinsip negara demokrasi, pemerintah tidak melakukan pemerintahan yang monopolistik dipegang oleh negara. Namun terdapat keterlibatan warga negara dalam setiap putusan politik pemerintah, baik itu keterlibatan secara langsung maupun keterlibatan secara tidak langsung melalui wakil-wakilnya dalam lembaga perwakilan. Di dalam suatu negara demokrasi terdapat beberapa ciri yang menunjukkan suatu negara tersebut menggunakan konsep demokrasi dalam pemerintahannya. Menurut Robert Dahl terdapat delapan hal cermin demokrasi, antara lain:<sup>54</sup>

1. Kebebasan membentuk dan bergabung dalam organisasi (berserikat dan berkumpul);
2. Kebebasan berekspresi (mengeluarkan pendapat);
3. Hak memilih dan dipilih;
4. Kesempatan yang relatif terbuka untuk menduduki

---

<sup>54</sup> *Ibid.*, hlm. 176.

- jabatan-jabatan publik;
5. Hak bagi pemimpin politik untuk berkompetisi mendapat dukungan atau memberi dukungan;
  6. Alternatif sumber-sumber informasi;
  7. Pemilu yang bebas dan adil;
  8. Pelembagaan pembuatan kebijakan pemerintah yang merujuk atau tergantung suara rakyat lewat pemungutan suara maupun cara-cara lain yang sejenis.

Dengan cermin demokrasi yang diberikan oleh Robert Dahl ini maka dapat disimpulkan bahwa dengan adanya konsep demokrasi memberikan kebebasan seluas-luasnya bagi rakyat untuk ikut dan menjadi bagian dalam pemerintahan suatu Negara. Berbagai variasi demokrasi dikemukakan oleh David Held yang memaparkan 10 (sepuluh) model demokrasi, yaitu:<sup>55</sup>

1. *Classical Democracy*. Demokrasi ini diterapkan di negara kota kecil di mana warga negara menikmati persamaan dan berpartisipasi secara langsung dalam pelaksanaan fungsi legislatif dan yudisial. Dalam demokrasi ini terdapat keharusan adanya majelis terbuka dengan eksekutif yang dipilih secara langsung, baik dengan pengundian maupun secara bergantian;

---

<sup>55</sup>Arora. N.D.dan Awasthy S. S., *Political Theory*, New Delhi: Har-Anand, 1999, hlm. 310-313.

2. *Protective Democracy*. Demokrasi ini ada pada masyarakat dengan kepemimpinan patriarhal yang telah terorganisasi di mana warga negara membutuhkan perlindungan dari penguasa dan dari warga lain. Penguasa memerintah sesuai dengan kepentingan warga dan untuk menjaga kepemilikan pribadi. Model ini disebut protektif karena tujuan adalah untuk melindungi warga dari kesewenang-wenangan penguasa, melindungi sistem hukum dari para pelanggar aturanhukum;
3. *Radical Model of Developmental Democracy*. Demokrasi ini digambarkan ada pada masyarakat non-industri yang merdeka dalam urusan ekonomi dan politik. Warga negara menikmati persamaan politik dan ekonomi, tidak ada orang yang menjadi bawahan orang lain. Lembaga legislatif orang yang menjadi bawahan orang lain. Lembaga legislatif dipilih secara langsung. Eksekutif dijalankan oleh para pegawai yang ditunjuk atau dipilih secara langsung. Eksekutif dijalankan oleh para pegawai yang ditunjuk atau dipilih secara langsung;
4. *Developmental Democracy*. Sistem ini ada pada negara *laissez faire* yang didukung oleh sistem ekonomi pasar kompetitif dan kepemilikan privat sebagai alat produksi. Dalam model ini politik diperlukan untuk (1) melindungi kepentingan individu,

dan (2) kemajuan kelompok terpelajar yang membangun masyarakat;

5. *Direct Democracy and the End of Politics*. Sistem ini ada pada masyarakat yang kelas pekerja mengalahkan kelas borjuis di mana kepemilikan privat dihapuskan dan ekonomi pasar dihilangkan. Negara diselenggarakan untuk mencapai kebebasan semua warga negara. Urusan publik dijalankan dan diatur oleh seluruh anggota komunitas. Semua pegawai dipilih dan dapat dihentikan oleh warganegara;
6. *Competitive Elitist Democracy*. Sistem ini ada pada masyarakat dengan kelompok yang saling berkompetisi untuk memperoleh kekuasaan dan keuntungan, sedangkan para pemilih pada umumnya kurang terdidik serta apatis terhadap politik;
7. *Pluralist Democracy*. Demokrasi dalam masyarakat yang beragam di mana masing-masing memiliki tujuan, budaya dan kekuatan masing-masing serta berupaya untuk mendapatkan sesuatu bagi kelompoknya. Karakteristik dari model demokrasi ini adalah (1) adanya jaminan kebebasan dan kemerdekaan, (2) adanya institusi *checks and balances* guna menjaga berfungsinya legislatif, eksekutif, dan yudisial di wilayah masing-masing, (3)

adanya sistem pemilihan yang kompetitif, (4) adanya berbagai macam dan bentuk kelompok kepentingan yang mencari pengaruh politik, (5) penghormatan terhadap hukum dan konstitusi, dan (6) negara mencari pemenuhan kepentingannya sendiri, tidak selalu bertindak imparsial;

8. *Legal Democracy*. Demokrasi ini menggambarkan kepemimpinan politik yang efektif, dipandu oleh prinsip liberal, serta minimalnya peran kelompok-kelompok kepentingan;
9. *Participatory Democracy*. Sistem ini menggambarkan masyarakat berkeadilan yang sempurna dengan sumber daya yang tersedia bagi semua orang serta keterbukaan dan informasi dipastikan dapat diakses oleh setiap orang;
10. *Democracy Autonomy*. Sistem ini berjalan jika terdapat ketebukaan informasi untuk memberitahukan keputusan-keputusan publik, menyusun prioritas pemerintahan, termasuk mengatur pasar.

Namun pada dasarnya terdapat beberapa bentuk demokrasi yang telah diterapkan beberapa negara yang menganggap dirinya negara demokrasi hingga zaman modern ini.

#### 1. Demokrasi Langsung

Dalam sejarah, konsep demokrasi langsung diawali

dengan adanya aspirasi dari rakyat yang langsung disalurkan dalam kebijakan pemerintahan tanpa melalui perwakilan. Demokrasi sebagai pemerintahan oleh rakyat secara sepenuhnya (demokrasi langsung) hanya mungkin terjadi pada negara yang wilayahnya dan jumlah warganya sangat kecil, seperti di negara kota (*polis*) pada masa Yunani Kuno.<sup>56</sup>

## 2. Demokrasi Tidak Langsung

Sejalan waktu berlalu, demokrasi langsung yang diterapkan dalam pemerintahan di zaman Romawi yaitu demokrasi dalam arti rakyat terlibat secara langsung dalam pemerintahan sudah tidak mungkin dilaksanakan lagi. Hal ini dikarenakan jika sistem demokrasi ini tetap dipaksakan untuk dilaksanakan maka ada rakyat yang kehilangan kesempatan untuk ikut serta dalam pemerintahan. Robert Dahl menyatakan bahwa salah satu kegagalan demokrasi langsung yang terjadi pada masa Romawi di mana pada kenyataannya rakyat tidak mendapat kesempatan yang sama untuk ikut serta dalam majelis warga di pusat pemerintahan karena hal itu membutuhkan biaya dan waktu yang

---

<sup>56</sup> Mac Iver, *Negara Modern*, Terjemahan: Drs. Moertono, Jakarta: Bina Aksara, 1988, hlm. 313.

memberatkan.<sup>57</sup> Dengan adanya pemikiran dari Robert Dahl ini menimbulkan sistem demokrasi perwakilan yang bertujuan untuk membenahi kekurangan dari sistem demokrasi langsung yaitu ada rakyat yang tidak mendapat kesempatan yang sama untuk ikut serta dalam pembuatan kebijakan pemerintahan. Di dalam gagasan demokrasi perwakilan kekuasaan tertinggi (kedaulatan) tetap di tangan rakyat, tetapi dijalankan oleh wakil-wakil rakyat yang dipilih oleh rakyat sendiri.<sup>58</sup>

## **E. Kajian Teori tentang Sistem Pemerintahan Presidensial**

Dalam ilmu negara umum (*algemeine staatslehre*) yang dimaksud dengan sistem pemerintahan ialah sistem hukum ketatanegaraan, baik yang berbentuk monarki maupun republik, yaitu mengenai hubungan antarpemerintah dan badan yang mewakili rakyat. Ditambahkan Mahfud, sistem pemerintahan dipahami sebagai suatu sistem hubungan tata kerja antarlembaga-lembaga negara. Sistem pemerintahan dipahami sebagai suatu sistem hubungan tata kerja antarlembaga-lembaga

---

<sup>57</sup> Robert A. Dahl, *Perihal Demokrasi: Menjelajah Teori dan Praktek Demokrasi Secara Singkat*, Terjemahan: A. Rahman Zainuddin, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1999, hlm. 18-19.

<sup>58</sup> Moh. Mahfud M.D., *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Yogyakarta: Gama Media, 1999, hlm. 5.

negara. Tidak jauh berbeda dengan kedua pendapat itu, Usep Ranawijaya menegaskan bahwa sistem pemerintahan merupakan sistem hubungan antara eksekutif dan legislatif. Hal yang sama juga dikemukakan Gina Misiroglu, sistem pemerintahan adalah apabila lembaga-lembaga pemerintah dilihat dari hubungan antara badan legislatif dan badan eksekutif.<sup>59</sup>

Sejalan dengan pandangan para ahli yang dikemukakan diatas, Jimly Asshiddiqie mengemukakan, sistem pemerintahan berkaitan dengan pengertian *regeringsdaad*, yaitu penyelenggaraan pemerintahan oleh eksekutif dalam hubungannya dengan fungsi legislatif.<sup>60</sup> Cara pandang yang demikian sesuai dengan teori *dichotomy*, yaitu legislatif sebagai *policy making (taak stelling)*, sedangkan eksekutif sebagai *policy executing (taak verwezwlijking)*.<sup>61</sup> Dala penyelenggaraannya kemudian timbulah suatu relasi yang saling berkaitan dan hubungan erat yang tak dapat terpisahkan antara eksekutif dan legislatif.

Para ahli dan hukum tata negara baik dari luar negeri maupun dari Indonesia memiliki beragam

---

<sup>59</sup> Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2010, hlm.23-24.

<sup>60</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: Buana Ilmu Populer, 2007, hlm. 311.

<sup>61</sup> I Made Pasek Diantha, *Tiga Tipe Pokok Sistem Pemerintahan dalam Demokrasi Modern*, Bandung: Abardin, 1990, hlm. 20.



pandangan mengenai bentuk sistem pemerintahan. Misalnya Jimly Asshiddiqie membagi sistem pemerintahan menjadi tiga kategori, yaitu sistem presidensial (*presidential system*), sistem pemerintahan parlementer (*parliamentary system*), dan sistem campuran (*mixed system atau hybrid system*).<sup>62</sup> Sedangkan Aulia Rahman dalam disertasinya mengemukakan empat varian sistem pemerintahan, yaitu parlementer, presidensial, campuran dan *colegial system*. Denny Indrayana memiliki pendapat yang jauh lebih bervariasi lagi yakni parlementer, sistem presidensial, sistem hibrid atau campuran, sistem kolejal, dan sistem monarki.<sup>63</sup> Namun terlepas dari beragamnya pendapat mengenai pembagian sistem pemerintahan tersebut, dalam kajian teori ini dibatasi dalam pemahaman mengenai sistem pemerintahan dalam bentuk presidensial.

Sistem pemerintahan presidensial merupakan sistem pemerintahan yang tidak dibangun melalui proses evaluasi yang lambat dan panjang. Kelahiran sistem ini tidak terlepas dari perjuangan Amerika Serikat menentang dan melepaskan diri dari kolonial Inggris serta sejarah singkat pembentukan konstitusi Amerika Serikat.<sup>64</sup> Terait dengan upaya melepaskan diri dari kolonial Inggris

---

<sup>62</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, loc.cit

<sup>63</sup> Saldi Isra, op.cit, hlm.25

<sup>64</sup> I Made Pasek, op.cit, hlm.33

tersebut, Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim menyatakan:

Latar belakang negara Amerika Serikat menganut sistem presidensial adalah kebencian rakyat terhadap pemerintahan Raja George III sehingga mereka tidak menghendaki bentuk negara monarki dan untuk mewujudkan kemerdekaannya dari pengaruh Inggris, maka mereka lebih suka mengikuti jejak Montesquieu dengan mengadakan pemisahan kekuasaan, sehingga tidak ada kemungkinan kekuasaan yang satu akan melebihi kekuasaan yang lainnya, karena dalam *Trias Politica* itu terdapat sistem *check and balance*.<sup>65</sup>

Dalam sistem presidensial tidak hanya meletakkan presiden sebagai pusat kekuasaan eksekutif, tetapi juga pusat kekuasaan negara. Artinya, presiden tidak hanya sebagai kepala pemerintah (*chief of executive*), tetapi juga sebagai kepala negara (*chief of state*). Itulah sebabnya rentang kekuasaan presiden tidak hanya menyentuh wilayah kekuasaan eksekutif, tetapi juga merambah pada fungsi legislasi serta kewenangan di bidang yudikatif. Dengan rentang kekuasaan presiden yang begitu luas maka dalam sistem ini objek utama yang diperebutkan adalah presiden. Sekalipun dalam sistem pemerintahan presidensial tidak satu pun lembaga negara yang menjadi

---

<sup>65</sup> Saldi Isra, op.cit, hlm.31-32

fokus kekuasaan, peran dan karakter individu presiden lebih menonjol dibandingkan dengan peran kelompok, organisasi, atau partai politik yang ada dalam negara. Karena itu mayoritas pendapat ahli dalam menguraikan karakter sistem presidensial cenderung memperhadapkan (*vis a vis*) posisi presiden dengan lembaga legislatif.<sup>66</sup>

Jimly Asshiddiqie mengemukakan sembilan karakter pemerintahan presidensial sebagai berikut:

1. terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas antara cabang kekuasaan eksekutif dengan legislatif;
2. presiden merupakan eksekutif tunggal;
3. kepala pemerintahan adalah sekaligus kepala negara atau sebaliknya kepala negara adalah sekaligus kepala pemerintahan;
4. presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu atau sebagai bawahan yang bertanggung jawab kepadanya;
5. anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif dan demikian sebaliknya;
6. presiden tidak dapat membubarkan atau memaksakan parlemen;
7. berlaku prinsip supremasi konstitusi, oleh karena pemerintah eksekutif bertanggung jawab terhadap konstitusi;

---

<sup>66</sup> Ibid, hlm. 38

8. eksekutif bertanggung jawab kepada rakyat yang berdaulat;
9. kekuasaan tersebar secara tidak memusat.

Salah satu karakter sistem pemerintahan presidensial yang utama adalah presiden memegang fungsi ganda, yaitu sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. Dalam kekuasaan eksekutif, sebagai kepala pemerintah, Presiden memegang kekuasaan tunggal dan tertinggi. Presiden memilih dan mengangkat menteri anggota kabinet dan berperan penting dalam pengambilan keputusan di dalam kabinet, tanpa bergantung pada lembaga legislatif. Karakter sistem presidensial juga dilihat dari pola hubungan antara lembaga eksekutif dengan lembaga legislatif, dimana adanya pemilihan umum yang terpisah untuk memilih Presiden dan anggota legislatif. Sistem presidensial membawa ciri yang kuat pada pemisahan kekuasaan, dimana badan eksekutif dan badan legislatif bersifat independen satu sama lain.<sup>67</sup>

Ciri- ciri atau prinsip-prinsip yang terdapat dalam sistem presidensial menurut Mahfud MD sebagai berikut:

1. Kepala negara menjadi kepala pemerintahan (eksekutif)
2. Pemerintah tidak bertanggung jawab kepada parlemen (DPR);

---

<sup>67</sup> Ibid, hlm.40

3. Menteri-menteri diangkat dan bertanggung jawab kepada Presiden;
4. Eksekutif dan legislatif sama-sama kuat.

Sementara itu, menurut Bagir Manan, dalam sistem pemerintahan presidensial hanya mengenal satu macam eksekutif. Fungsi kepala pemerintahan (*chief executive*) dan kepala negara (*head of state*) ada pada satu tangan dan tunggal (*single executive*). Pemegang kekuasaan eksekutif tunggal dalam sistem pemerintahan presidensial tidak bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat, tetapi langsung kepada rakyat pemilih karena dipilih langsung atau dipilih melalui badan pemilih (*electoral college*).<sup>68</sup>

Menurut Bagir Manan, sistem pemerintahan presidensial dapat dikatakan sebagai subsistem pemerintahan republik, karena hanya dijalankan dalam negara yang berbentuk republik (sesuai dengan sebutannya sebagai sistem pemerintahan kepresidenan). Ciri-ciri model sistem presidensial Amerika Serikat yang disebut sebagai pencerminan sistem pemerintahan presidensial murni, menurut Bagir Manan adalah sebagai berikut:

---

<sup>68</sup> Abdul Ghoffar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia: Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan Delapan Negara Maju*, Jakarta : Kencana Prenada Group, 2009, Hlm. 49.

1. Presiden adalah pemegang kekuasaan eksekutif tunggal.
2. Presiden adalah penyelenggara pemerintahan yang bertanggung jawab, selain berbagai wewenang konstitusional yang bersifat prerogatif dan biasanya melekat pada jabatan kepala negara (*head of state*).
3. Presiden tidak bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat (*congress*), karena itu tidak dapat dikenai mosi percaya oleh *congress*.
4. Presiden tidak dipilih dan tidak diangkat oleh *congress*. Dalam praktiknya langsung dipilih oleh rakyat , walaupun secara formal dipilih oleh badan pemilih (*electoral college*).
5. Presiden tidak memangku jabatan empat tahun (*fixed*), dan hanya dapat dipilih untuk dua kali masa jabatan berturut-turut (*8 tahun*). Dalam hal mengganti jabatan presiden yang berhalangan tetap jabatan tersebut paling lama 10 tahun berturut-turut.
6. Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatan melalui "*impeachment*" karena melakukan pengkhianatan, menerima suap, melakukan kejahatan berat, dan pelanggaran lainnya.<sup>69</sup>

Menurut Ball dan Peters, ada empat ciri dalam sistem presidensial, yaitu:

---

<sup>69</sup> *Ibid.*

1. Presiden adalah kepala negara dan kepala pemerintahan.
2. Presiden tidak dipilih oleh parlemen, tetapi langsung dipilih oleh rakyat (*popular elected*).
3. Presiden bukan bagian dari parlemen, dan tidak dapat diberhentikan oleh parlemen, kecuali melalui proses pemakzulan (*impeachment*).
4. Presiden tidak dapat membubarkan parlemen.

Menurut Jimly Asshiddiqie, keuntungan sistem pemerintahan presidensial adalah untuk menjamin stabilitas pemerintahan. Namun, sistem ini juga mempunyai kelemahan yaitu cenderung menempatkan eksekutif sebagai bagian kekuasaan yang sangat berpengaruh karena kekuasaannya besar. Untuk itu, diperlukan pengaturan konstitusional untuk mengurangi dampak negatif atau kelemahan yang di bawa sejak lahir oleh sistem presidensial tersebut.<sup>70</sup>

Kelebihan sistem presidensial menurut Arend Lijphart adalah sebagai berikut:

1. Akan terjadi stabilitas eksekutif yang didasarkan pada masa jabatan presiden. Stabilitas eksekutif ini berlawanan dengan instabilitas eksekutif yang biasanya melahirkan suatu sistem parlementer dari penggunaan kekuasaan legislatif untuk membentuk kabinet melalui mosi tidak percaya atau sebagai

---

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

akibat dari hilangnya dukungan mayoritas terhadap cabinet di parlemen.

2. Pemilihan kepala pemerintahan oleh rakyat dapat dipandang lebih demokratis dari pemilihan tak langsung-formal atau informal- dalam sistem parlementer. Memang dalam demokrasi tidak menuntut pelihan semua pejabat pemerintah oleh rakyat secara langsung. Tetapi argumen bahwa kepala pemerintahan, yang merupakan pemegang jabatan paling dan berkuasa di dalam pemerintahan yang demokratis, harus dipilih secara langsung oleh rakyat mengandung validitas yang tinggi.
3. Dalam sistem presidensial telah terjadi pemisahan kekuasaan yang berarti pemerintahan yang dibatasi jaminan atas perlindungan kebebasan individu atas tirani pemerintah terminimalisasi.<sup>71</sup>

Sementara itu, kelemahan dalam sistem presidensial menurut Arend Lijphart adalah sebagai berikut:

1. Akan mudah terjadi kemandekan dalam hubungan eksekutif dan legislatif. Inilah yang merupakan konsekuensinya pertama dari sistem presidensial. Kemandekan tersebut adalah masalah utama yang dialami oleh Amerika Serikat, yang kemudian menuntut reformasi kelembagaan secara mendasar. Scott Mainwaring, kebuntuan atau kemandekan

---

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



antara eksekutif dan legislatif juga menjadi masalah besar dalam sistem presidensial yang dianut oleh banyak negara di Amerika Latin ini. Salah satu pemecahannya adalah tetap memisahkan kedua kekuasaan tersebut tetapi tidak menyeimbangkan keduanya; khususnya meningkatkan kekuasaan presiden, dengan membadningkan dan mengorbankan kekuasaan legisaltif , untuk menjadikan presiden sebagai penggerak sistem pemerintah yang lebih aktif dan efektif.

2. Dalam sistem ini terjadi kekakuan temporal. Ini terlihat dari masa jabatan presiden yang menguraikan periode-periode yang dibatasi secara kaku dan tidak berkelanjutan, sehingga tidak memberikan kesempatan untuk melakukan berbagai penyesuaian yang dikehendaki oleh keadaan. Menurut Bagehot, sistem ini tidak memiliki unsur elastis; segala sesuatu ditetapkan secara kaku, dan sikap revolusioner yang dibutuhkan oleh pemerintah sama sekali tidak ada. Masalah ini diperburuk lagi oleh ketentuan bagi wakil presiden yang menggantikan presiden secara otomatis jika presiden meninggal dunia atau tidak mampu lagi menjalankan tugasnya; pengganti otomatis ini dipilih sebelumnya sehingga bukan merupakan orang yang paling tepat dalam keadaan baru di mana suksesi itu berlangsung.

3. Sistem presidensial dipandang mempunyai cacat bawaan karena sistem ini berjalan atas dasar aturan “pemenang menguasai semuanya.” Sehingga politik demokrasi akan menjadi sebuah permainan dengan semua potensi konfliknya. Dalam pemilihan presiden, hanya seorang calon dan satu partai yang bakal menang. Selain itu, konsentrasi kekuasaan di tangan presiden memberinya sangat sedikit insentif untuk membentuk koalisi atau sistem pembagian kekuasaan lainnya atau untuk mengambil bagian dalam negosiasi dengan pihak oposisi yang mungkin diperlukan untuk menghadapi berbagai masalah yang dapat memecah bela. Terutama di negara yang telah terbagi dan terpolarisasi, aturan “pemenang menguasai semuanya” yang sangat mungkin menimbulkan pembagian dan polarisasi lebih lanjut. Politik eksekutif bukan inklusif.<sup>72</sup>

---

<sup>72</sup> *Ibid.*



### **BAB III**

## **PENATAAN TUGAS DAN WEWENANG MPR RI TERKAIT KEDUDUKAN MPR RI**

### **A. MPR RI Sebagai Lembaga Negara**

Majelis Permusyawaratan Rakyat yang selanjutnya disingkat MPR adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>73</sup> Sebelum perubahan UUD 1945, MPR adalah penjelmaan seluruh rakyat Indonesia dan merupakan lembaga tertinggi negara, pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat.<sup>74</sup> Hal tersebut termaktub pada Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa: "Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat."

Setelah perubahan konstitusi, Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 berbunyi: "Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar." Setelah

---

<sup>73</sup> Pasal 1 angka 1 Undang-Undang RI No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut Undang-Undang RI No. 17 Tahun 2014 tentang MD3).

<sup>74</sup> Sekretariat Jenderal MPR RI, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2018, hlm. 215.

amandemen UUD 1945, kedaulatan dipegang langsung oleh rakyat dan dilaksanakan sesuai konstitusi. Konstruksi kedaulatan rakyat semacam ini, menyebabkan MPR bukan lagi sebagai lembaga negara tertinggi, tetapi menjadi lembaga negara yang setara sebagaimana lembaga negara lain pada umumnya.<sup>75</sup>

Perubahan ketentuan Pasal 1 ayat (2) itu dimaksudkan untuk mengoptimalkan dan meneguhkan paham kedaulatan rakyat yang dianut negara Indonesia karena pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak lagi dijalankan sepenuhnya oleh lembaga negara, yaitu MPR, tetapi melalui cara-cara dan oleh berbagai lembaga yang ditentukan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945).<sup>76</sup> Rumusan baru itu justru merupakan penjabaran langsung paham kedaulatan rakyat yang secara tegas dinyatakan pada Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, alinea IV. Padahal rumusan sebelum perubahan, kedaulatan rakyat dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR, yang justru telah mereduksi paham kedaulatan rakyat itu menjadi paham kedaulatan negara, suatu

---

<sup>75</sup> Prayudi, *MPR, Transisi Kedaulatan Rakyat dan Dampak Politikanya*, Politica, Vol.3, No.1, Mei 2012, hlm. 21.

<sup>76</sup> Sekretariat Jenderal MPR RI, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, cet ke-17*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2018, hlm. 65.

paham yang hanya lazim dianut oleh negara yang masih menerapkan totalitarian dan/atau otoritarian.<sup>77</sup>

Atas dasar pemikiran bahwa pelaksanaan kedaulatan rakyat ditentukan oleh UUD NRI Tahun 1945 yang menentukan bagian mana dari kedaulatan rakyat yang pelaksanaannya diserahkan kepada badan/lembaga yang keberadaan, wewenang, tugas, dan fungsinya ditentukan oleh UUD NRI Tahun 1945 itu serta bagian mana yang langsung dilaksanakan oleh rakyat. Dengan kata lain, pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak diserahkan kepada badan/lembaga mana pun, tetapi langsung dilaksanakan oleh rakyat itu sendiri melalui pemilu.<sup>78</sup>

Ketentuan itu mengubah sistem ketatanegaraan Indonesia dari supremasi MPR kepada sistem kedaulatan rakyat yang diatur melalui UUD NRI Tahun 1945. Undang-Undang Dasar itulah yang menjadi dasar dan rujukan utama dalam menjalankan kedaulatan rakyat. Aturan dalam UUD NRI Tahun 1945 itulah yang mengatur dan membagi pelaksanaan kedaulatan rakyat itu sendiri dan/atau kepada berbagai lembaga negara.<sup>79</sup>

Perubahan itu menetapkan bahwa kedaulatan tetap di tangan rakyat, sedangkan lembaga-lembaga negara melaksanakan bagian-bagian dari kedaulatan itu menurut

---

<sup>77</sup> *Ibid.*

<sup>78</sup> *Ibid.*, hlm. 66.

<sup>79</sup> *Ibid.*, hlm. 66-67.

wewenang, tugas, dan fungsi yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945. Dengan perubahan itu tidak dikenal lagi istilah lembaga tertinggi negara maupun lembaga tinggi negara. Kedudukan setiap lembaga negara bergantung pada wewenang, tugas, dan fungsi yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945.<sup>80</sup>

Dalam praktik kedaulatan rakyat, menurut Jimly Asshiddiqie, kekuasaan tertinggi yang ada di tangan rakyat dapat di lihat dari segi ruang lingkupnya (*scope of power*), dan juga dari segi jangkauan kekuasaannya (*domain of power*). Lingkup kedaulatan rakyat itu menyangkut kegiatan apa saja yang dilakukan dalam lingkup kedaulatan rakyat tersebut, sedangkan jangkauan kedaulatan menyangkut siapa yang menjadi penguasa atau pemegang kekuasaan tertinggi itu dan siapa subjek yang dijangkau oleh pengaruh kekuasaan tersebut.

Sehubungan dengan hal di atas, maka ide kedaulatan rakyat dapat meliputi proses pengambilan keputusan, baik di bidang legislatif maupun di bidang eksekutif. Artinya, rakyat memiliki otoritas tertinggi untuk menetapkan berlaku tidaknya suatu ketentuan hukum beserta dengan pelaksanaan dan juga pengawasan atas pelaksanaan ketentuan hukum tersebut. Dengan kata lain, rakyat berdaulat, baik dalam perencanaan, penetapan, pelaksanaan, maupun evaluasi dan pengawasan

---

<sup>80</sup> *Ibid.*, hlm. 67.

terhadap pelaksanaan produk hukum yang mengatur proses pengambilan keputusan dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang berkaitan dengan nasib dan masa depan bangsa.

Dalam konsep kedaulatan rakyat, pemerintah suatu negara merupakan pemerintah oleh rakyat. Hanya saja, dalam pemikiran dewasa ini, pengertian penyelenggaraan pemerintahan disini tidak lagi diharuskan bersifat langsung dilakukan oleh rakyat, melainkan dapat pula bersifat tidak langsung atau perwakilan (*representative government*).<sup>81</sup>.

Sebelum Perubahan UUD 1945, berdasarkan Pasal 2 ayat (1) menyatakan bahwa, "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". Setelah perubahan UUD 1945 pada Pasal 2 ayat (1) yang 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".

---

<sup>81</sup> Teori pembagian kekuasaan yang dikenal dengan trias-politica dijelaskan oleh Baron Montesquieu dalam bukunya L'Esprit de Lois (1748).



Pemilihan umum untuk memilih para wakil rakyat yang duduk di bangku parlemen tersebut merupakan wujud daripada kedaulatan rakyat Indonesia sebagai bentuk demokrasi. Demokrasi merupakan salah satu identitas nasional Indonesia sebagaimana tercermin dalam pasal-pasal konstitusi yang menyatakan bahwa Indonesia merupakan negara demokrasi dengan kedaulatan di tangan rakyat yang pelaksanaannya kemudian diatur dalam pasal-pasal konstitusi, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>82</sup> Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bentuk pemerintahan Indonesia adalah demokrasi pancasila dengan sistem pemerintahan presidensiil. Pada hakikatnya Demokrasi Pancasila adalah kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan per musyawaratan/perwakilan yang berke-Tuhanan Yang Maha Esa, yang berkemanusiaan yang adil dan beradab, yang mempersatukan Indonesia dan yang bersama sama menjiwai keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Inilah ciri khas Demokrasi Pancasila.<sup>83</sup>

Berpijak pada kunci pokok Sistem Pemerintahan kita juga, yang antara lain menyebutkan bahwa Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum dan

---

<sup>82</sup> "Forum Demokrasi Bali", dalam <http://www.setneg.go.id>, diunduh 27 Februari 2016

<sup>83</sup> Hassan Suryono (et.al.), *Pendidikan Kewarganegaraan di Perguruan Tinggi*, Surakarta: UNS Press, 2007, hlm. 88.

pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi, maka dapat diartikan sistem pemerintahan kita juga menganut sistem demokrasi konstitusional. Demokrasi konstitusional diidentifikasi sebagai suatu gagasan pemerintahan demokratis yang kekuasaannya terbatas dan pemerintahannya tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang.<sup>84</sup> Di dalam demokrasi terdapat beberapa ciri yang menunjukkan suatu negara tersebut menggunakan konsep demokrasi konstitusional dalam pemerintahannya. Menurut Samusi terdapat 10 pilar demokrasi konstitusional Indonesia yang dikenal dengan *The ten Pilars of Indonesian Constitutional Democracy*, antara lain:<sup>85</sup>

1. Demokrasi berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa;
2. Demokrasi berdasarkan hak asasi manusia;
3. Demokrasi berdasarkan kedaulatan rakyat;
4. Demokrasi berdasarkan kecerdasan rakyat;
5. Demokrasi berdasarkan pemisahan kekuasaan negara;
6. Demokrasi berdasarkan Otonomi Daerah;
7. Demokrasi berdasarkan Supremasi Hukum (*Rule of Law*);
8. Demokrasi berdasarkan peradilan yang bebas;

---

<sup>84</sup> Ibid, hlm. 89.

<sup>85</sup> Ibid.

9. Demokrasi berdasarkan kesejahteraan rakyat;
10. Demokrasi berdasarkan keadilan sosial

Dengan cermin demokrasi yang diberikan oleh Samusi ini maka dapat disimpulkan bahwa dengan adanya konsep demokrasi memberikan kebebasan seluas-luasnya bagi rakyat untuk ikut dan menjadi bagian dalam pemerintahan suatu negara.

Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai MPR, bahwa MPR merupakan lembaga permusyawaratan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara.<sup>86</sup> Istilah organ negara atau lembaga negara dapat dibedakan dari perkataan organ atau lembaga swasta, lembaga masyarakat, atau yang biasa disebut Ornop atau Organisasi Non-pemerintahan yang dalam bahasa Inggris disebut *Non-Government Organization* atau *Non-Governmental Organization (NGO's)*. Lembaga Negara itu dapat berada dalam ranah legislatif, eksekutif, yudikatif, ataupun yang bersifat campuran.<sup>87</sup> Konsepsi tentang lembaga negara ini dalam bahasa Belanda biasa disebut *staatsorgaan*. Dalam bahasa Indonesia hal itu identik dengan lembaga negara, badan negara, atau disebut dengan organ negara. Dalam

---

<sup>86</sup> Pasal 3 Undang-Undang RI No. 17 Tahun 2014 tentang MD3.

<sup>87</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Amandemen*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, hlm. 27.

Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata “lembaga” diartikan sebagai :

1. asal mula atau bakal (yang akan menjadi sesuatu);
2. bentuk asli (rupa, wujud);
3. acuan, ikatan;
4. badan atau organisasi yang bertujuan melakukan penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha; dan
5. pola perilaku yang mapan yang terdiri atas interaksi sosial yang berstruktur.<sup>88</sup>

Dalam kamus Hukum Belanda-Indonesia,<sup>89</sup> kata *staatsorgaan* itu diterjemahkan sebagai alat perlengkapan negara.

Berdasarkan pasal 2 ayat (1) UUD NRI tahun 1945 bahwa, struktur MPR yang awalnya terdiri dari anggota DPR, utusan daerah, dan utusan golongan, berubah menjadi MPR yang terdiri dari anggota DPR dan DPD. Perubahan ketentuan mengenai susunan keanggotaan MPR dimaksudkan untuk mengoptimalkan pelaksanaan kedaulatan rakyat yang seluruh anggota MPR dipilih oleh rakyat melalui pemilu. Selain itu, perubahan itu untuk

---

<sup>88</sup> Jimly Asshiddiqie, *Menjaga Denyut Nadi Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Konstitusi Press, 2004, hlm. 60-61.

<sup>89</sup> Marjanne Termorshuizen, *Kamus Hukum Belanda-Indonesia cet-2*, Jakarta: Djambatan, 2002, hlm. 390.

meningkatkan legitimasi MPR.<sup>90</sup> Dengan perubahan ketentuan tersebut, MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang semuanya dipilih oleh rakyat dalam pemilu. Ketentuan ini sesuai dengan prinsip demokrasi perwakilan yaitu “perwakilan atas dasar pemilihan” (*representation by election*). Ketentuan ini juga menjelaskan bahwa MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD, bukan lembaga DPR dan lembaga DPD.<sup>91</sup>

Berdasarkan hal tersebut maka, setelah perubahan UUD Tahun 1945, struktur parlemen RI menggunakan sistem trikameral sebagaimana yang dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie dan Bagir Manan.<sup>92</sup> Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa setelah perubahan UUD 1945, Parlemen RI terdiri dari tiga pilar, yaitu MPR, DPR, dan DPD.<sup>93</sup> Bagir Manan juga berpendapat bahwa struktur parlemen setelah perubahan UUD 1945 terdiri dari tiga badan perwakilan yang mandiri (DPR, DPD dan MPR). Menurut Bagir Manan, DPR, DPD dan MPR mempunyai anggota dan lingkungan jabatan masing-masing (sehingga memiliki wewenang masing-masing), sehingga

---

<sup>90</sup> *Ibid.*, hlm. 73.

<sup>91</sup> *Ibid.*

<sup>92</sup> Fatmawati, *Catatan Singkat Mengenai Kedudukan MPR Sesudah Perubahan UUD 1945*, Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke-39, No. 4, Oktober-Desember 2009, hlm. 493-494.

<sup>93</sup> *Ibid.* Lihat Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, ed. Revisi, cet. 3, Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, hlm. 74.

tidak dikategorikan dalam sistem 2 kamar (sistem bikameral) akan tetapi merupakan 3 lembaga yang mandiri (sistem trikameral), Parlemen di Indonesia dapat dikategorikan bikameral jika kewenangan MPR dilaksanakan oleh DPR dan DPD, walaupun dalam hal tertentu dapat diberikan wewenang khusus pada DPR atau DPD.<sup>94</sup>

Unsur keanggotaan yang terdapat di MPR itu bukanlah DPR dan DPD sebagai sebuah institusi, melainkan para anggota masing-masing lembaga yang secara bersamaan merangkap jabatan sebagai anggota MPR. Dengan demikian, maka lembaga MPR itu jelaslah tidak dapat disamakan dengan *Congres* seperti di Amerika Serikat yang terdiri atas *House of Representative* dan *Senate*. Dengan konstruksi yang demikian, dapat dikatakan bahwa struktur lembaga perwakilan yang ada di Indonesia itu terdiri atas tiga lembaga sekaligus, yaitu MPR, DPR, dan DPD.<sup>95</sup> Ketiga lembaga perwakilan tersebut mempunyai tugas, fungsi, dan kewenangan konstitusionalnya sendiri-sendiri yang diatur dalam amandemen UUD 1945. Dalam praktik ketiga lembaga tersebut cenderung ditafsirkan seolah-olah organisasi

---

<sup>94</sup> *Ibid.* Lihat Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru, cet.2*, Yogyakarta: FH UII Press, 2004, hlm. 5 dan hlm. 61

<sup>95</sup> Jimly Asshiddiqie, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009, hlm. 16.

kesekretariatannya harus tiga, kegiatannya juga harus terpisah, dan pimpinannya pun harus terpisah sendiri-sendiri dengan segala hak-hak dan fasilitas yang melekat di dalamnya, padahal dapat saja ditafsirkan bahwa pimpinan dan kesekretariatan ketiga lembaga tersebut ditentukan tidak terpisah-pisah, melainkan dirangkap atau digabung satu sama lainnya.<sup>96</sup> Jadi jelas menurut Jimly Asshiddiqie, sistem perwakilan Indonesia tidak dapat disebut sebagai sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*), akan tetapi sistem perwakilan tiga kamar (*tricameral*).<sup>97</sup>

Pada praktiknya terkait sistem perwakilan di Indonesia, apakah menganut sistem bikameral maupun trikameral khususnya menyangkut keberadaan MPR sebagai sebuah kamar tersendiri sering kali diragukan. Karena sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya, MPR pasca perubahan UUD 1945 hanya menjalankan tugas dan wewenang dalam hal seremonial belaka. Disisi lain MPR dianggap tidak memiliki kewenangan formal untuk membentuk UU.

Dalam teori tentang sistem bikameral, secara umum kriteria sebuah kamar didasarkan pada kewenangan formalnya sebagai pembentuk UU saja, sebagaimana dikemukakan antara lain oleh George Tsebelis dan

---

<sup>96</sup> *Ibid.*

<sup>97</sup> Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945 ; Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI*, Bandung: Fokusmedia, 2009, hlm. 65.

Jeanette Money,<sup>98</sup> Giovanni Sartori,<sup>99</sup> dan Andrew Ellis,<sup>100</sup> akan tetapi teori sistem bikameral yang dikemukakan oleh Arend Lijphart tidak hanya didasarkan pada kewenangan formal pembentukan UU tetapi juga kewenangan formal lainnya yang dimiliki oleh kedua kamar.<sup>101</sup>

Secara umum, dalam teori tentang sistem bikameral, kewenangan kamar dalam lembaga legislatif hanya didasarkan pada pembentukan UU tanpa memasukkan kewenangan membentuk UUD sebagai bagian kewenangan dari lembaga legislatif. Menurut Montesquieu, lembaga perwakilan rakyat (*representative body*) dibentuk untuk membuat UU, atau untuk melihat apakah UU dilaksanakan sebagaimana seharusnya, dan memberikan persetujuan dalam hal kekuasaan eksekutif

---

<sup>98</sup> Lihat George Tsebelis dan Jeanette Money, *Bicameralism*, London: Cambridge University Press, 1997, hlm. 35-42.

<sup>99</sup> Lihat Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering An Inquiry Into Structure, Incentives and Outcomes*, 2<sup>nd</sup> ed., New York: New York University Press, 1997, hlm. 184.

<sup>100</sup> Lihat Andrew Ellis, "Legislative Procedure in Two Chamber System", *National Democratic Institute (NDI) for International Affairs*, 18 Oktober 2001, hlm. 1.

<sup>101</sup> Lihat Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*, New Haven and London: Yale University, 1999, hlm. 205. Lihat juga Fatmawati, *Catatan Singkat Mengenai Kedudukan MPR Sesudah Perubahan UUD 1945*, *Op.cit.*, hlm. 494.



menentukan penerimaan keuangan publik.<sup>102</sup> Montesquieu juga mengemukakan bahwa Legislator pada saat negara baru terbentuk atau negara lama sangat kprup, berfungsi membuat konsttusi, membagi tanah secara adil, serta membuat UU untuk mengatur pembagian tanah secara dil tersebut.<sup>103</sup> Sehingga fungsi legislasi tidak hanya membentuk UU, tetapi juga UUD serta pengawasan terhadap pelaksanaan UUD dan UU tersebut.<sup>104</sup>

Carl J. Friedrich mengemukakan bahwa parlemen memiliki fungsi sebagai *representative assemblies* dan *deliberative assemblies*.<sup>105</sup> Fungsi legislasi merupakan fungsi utama dari parlemen sebagai *representative assemblies*, sedangkan pengawasan finansial, administrasi pemerintahan dan hubungan luar negeri merupakan kewenangan parlemen sebagai *deliberative assemblies*.<sup>106</sup>

---

<sup>102</sup> Lihat Montesquieu, *L'Esprit des Lois, atau The spirit of Laws, trans, by Thomas Nugent tahun 1752, rev. by J.V. Prichard, London: G. Bell and Sons, Ltd, 1914, hlm. 156 dan 160.*

<sup>103</sup> *Ibid.*, hlm. 67.

<sup>104</sup> Fatmawati, *Catatan Singkat Mengenai Kedudukan MPR Sesudah Perubahan UUD 1945, Op.cit.*, hlm. 495.

<sup>105</sup> Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy Tehory and Practice in Europe and America, rev, ed.*, Boston: Ginn and Company, 1949, hlm. 296-344.

<sup>106</sup> *Ibid.* Lihat Fatmawati, *Catatan Singkat Mengenai Kedudukan MPR Sesudah Perubahan UUD 1945, Op.cit.*, hlm. 495.

DPR, DPD dan MPR merupakan lembaga yang berdiri sendiri karena memenuhi kriteria sebagai sebuah kamar, yaitu memiliki fungsi sesuai dengan kedudukannya sebagai parlemen (*representative assemblies* dan *deliberative assemblies*), memiliki anggota tersendiri yang merupakan wakil dari pemilih dengan kategori tertentu dalam pemilihan umum, dan memiliki struktur kelembagaan tersendiri dan aturan-aturan tersendiri tentang prosedur dalam lembaga tersebut.<sup>107</sup>

Berbeda dengan DPR, ketika pembahasan perubahan UUD 1945 terdapat perbedaan mengenai apakah DPD dan MPR merupakan kamar (lembaga yang tetap) dalam parlemen RI. Pembahasan selanjutnya menjelaskan bahwa ketiga lembaga yang ada dalam Parlemen RI sesudah Perubahan UUD 1945 merupakan 3 (tiga) kamar yang terpisah berdasarkan pembahasan dalam Risalah Perubahan UUD 1945 karena memiliki kriteria sebagai sebuah kamar, yaitu:

1. Memiliki fungsi sesuai dengan kedudukannya sebagai parlemen (*representative assemblies* dan *deliberative assemblies*)

Berdasarkan pengaturan tentang DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945, terlihat bahwa sudah tidak ada lagi lembaga negara tertinggi. Pengaturan kewenangan dari ketiga kamar menunjukkan bahwa

---

<sup>107</sup> *Ibid.*

ketiga kamar memiliki fungsi sesuai dengan kedudukannya sebagai parlemen, yaitu *representative assemblies* dan *deliberative assemblies*. Dalam hal *representative assemblies*, yaitu bahwa DPR dan DPD berwenang pembentukan UU (*ordinary law*), sedangkan MPR dalam hal UUD (*constitutional law*). dalam hal *deliberative assemblies*, yaitu bahwa baik DPR dan DPD melakukan pengawasan pelaksanaan fiskal, administrasi pemerintahan dan hubungan luar negeri, sedangkan MPR melakukan pengawasan dalam hal memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden sesuai dengan ketentuan dalam UUD 1945.<sup>108</sup>

2. Memiliki anggota tersendiri

Mengenai peserta pemilihan umum, peserta pemilihan umum anggota DPR berasal dari partai politik, peserta pemilihan umum anggota DPD adalah perseorangan, dan keanggotaan MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD.<sup>109</sup>

3. Memiliki struktur kelembagaan dan aturan-aturan tersendiri tentang prosedur.

---

<sup>108</sup> *Ibid.*, hlm. 496.

<sup>109</sup> *Ibid.*, hlm. 497-498.

Masing-masing lembaga memiliki pimpinan masing-masing, yang kemudian dipertegas pada UU tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.<sup>110</sup>

MPR sebagai lembaga negara sudah jelas perannya dan tidak perlu diragukan lagi, sebagaimana yang telah diuraikan diatas. Namun, pada praktiknya kini tugas dan wewenang MPR telah mengalami perubahan yang cukup signifikan pasca perubahan UUD 1945. Pada dasarnya terdapat penambahan daripada tugas dan wewenang MPR, namun meski demikian dari banyaknya kewenangan MPR tersebut, publik banyak yang menganggap hal tersebut hanya seremonial belaka. Dikarenakan wewenang yang dianggap masih terlihat dengan jelas dilakukan oleh MPR adalah setiap lima tahun sekali untuk melantik Presiden dan Wakil Presiden. Hal ini menyebabkan MPR terkesan bukan sebagai kamar tersendiri sebagaimana yang diuraikan diatas, melainkan hanya *joint section* ketika DPR dan DPD disatukan dalam sebuah forum yang sama.

Perubahan UUD Tahun 1945 terhadap Pasal 3 yang menyangkut MPR terdiri atas tiga ayat. Pada Perubahan Ketiga (tahun 2001) diputuskan ayat (1), ayat (3), dan ayat (4). Adapun ayat (2) yang terdiri atas dua alternatif diputuskan pada Perubahan Keempat (tahun 2002) yakni tidak perlu ayat (2). Akibatnya penomoran ayat-ayat pada

---

<sup>110</sup> *Ibid.*, hlm. 498.

Pasal 3 hasil Perubahan Ketiga yang semula ayat (1), ayat (3), dan ayat (4) diubah menjadi ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) pada Perubahan Keempat (tahun 2002).<sup>111</sup>Perubahan Pasal 3 mengenai wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut dinyatakan sebagai berikut.

### Pasal 3

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

Rumusan sebelumnya Pasal 3 UUD 1945 (sebelum perubahan):

### Pasal 3

“Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara.”

Perubahan ketentuan pada Pasal 3 itu dirumuskan untuk melakukan penataan ulang sistem ketatanegaraan

---

<sup>111</sup> Sekretariat Jenderal MPR RI, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, *Op.cit.*, hlm. 73.

kita agar dapat diwujudkan secara optimal sistem ketatanegaraan negara Indonesia yang menganut sistem saling mengawasi dan saling mengimbangi antarlembaga negara dalam kedudukan yang setara, dalam hal ini antara MPR dan lembaga negara lainnya seperti Presiden dan DPR.<sup>112</sup>

Dengan ketentuan baru ini secara teoretis berarti terjadi perubahan fundamental dalam sistem ketatanegaraan kita, yaitu dari sistem yang vertikal hierarkis dengan prinsip supremasi MPR menjadi sistem horizontal-fungsional dengan prinsip saling mengimbangi dan saling mengawasi antarlembaga negara. Dengan perubahan itu, MPR tidak lagi menetapkan garis-garis besar haluan negara, baik yang berbentuk GBHN maupun berupa perundang-undangan serta tidak lagi memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden. Hal ini berkaitan dengan perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang menganut sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat yang memiliki program yang ditawarkan langsung kepada rakyat. Jika calon Presiden dan Wakil Presiden itu menang maka progra itu menjadi program pemerintah selama lima tahun. Berkaitan dengan hal itu, wewenang MPR adalah melantik Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih secara langsung oleh rakyat. Dalam hal ini MPR

---

<sup>112</sup> *Ibid.*, hlm. 74.

tidak boleh tidak melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden yang sudah terpilih.<sup>113</sup>

Dengan adanya perubahan Pasal 3 UUD 1945, MPR mempunyai tiga wewenang, yaitu:

- 1) Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar;
- 2) Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden;
- 3) Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.

Kewenangan lainnya diatur pula dalam Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI 1945 tentang pengisian lowongan jabatan Presiden dan Wakil Presiden secara bersama-sama ataupun bilamana Wakil Presiden berhalangan tetap. Dengan demikian, kewenangan MPR itu ada lima, yaitu:

- 1) Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar;
- 2) Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden;
- 3) Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar;
- 4) Memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya;
- 5) Memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya berhenti secara bersamaan dalam masa

---

<sup>113</sup> *Ibid.*, hlm. 74-75.

jabatannya, dari dua pasangan calon Presiden dan calon Wakil Presiden meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.

Bentuk pengaturan lebih lanjut tentang MPR diatur melalui Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang No. 13 Tahun 2019 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Melalui perubahan tugas dan wewenang tersebut maka tugas dan wewenang untuk melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden merupakan satu-satunya hal yang rutin dilakukan setiap lima tahun sekali sejak perubahan UUD 1945, yang mana pada pelaksanaannya pun cenderung hanya seremonial. MPR pada proses pelantikan membacakan SK KPU yang menetapkan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih.

Wewenang dan tugas daripada MPR yang mengalami perubahan pasca perubahan UUD 1945 ini berdampak pada eksistensi MPR juga sebagai lembaga negara. MPR yang sebenarnya sedari awal pembentukannya memiliki marwah serta tugas dan wewenang yang fundamental sebagai pembentuk konstitusi dalam hal ini UUD NRI Tahun 1945 tergerus oleh praktik ketatanegaraan kini. Perlu adanya perubahan daripada tugas dan wewenang MPR pasca perubahan



UUD 1945. MPR harus didudukkan kembali sebagai lembaga negara yang memiliki tugas dan wewenang fundamental dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Namun dalam hal perubahan tersebut tetap harus memperhatikan kesepakatan awal bahwa Indonesia memegang sistem pemerintahan presidensiil, dimana masing-masing lembaga berada dalam satu garis sejajar sehingga tidak dapat saling menjatuhkan dan membubarkan. Namun demikian, pada dasarnya apabila diperhatikan tugas dan wewenang MPR sebagai pembuat dan pihak yang berwenang mengubah UUD NRI Tahun 1945, maka sudah sepatutnya publik memiliki pandangan bahwa MPR merupakan lembaga yang seharusnya lebih tinggi daripada lembaga lainnya karena ialah lembaga yang memiliki wewenang dan tugas untuk membentuk serta menetapkan UUD NRI Tahun 1945 sebagai konstitusi dan hukum tertinggi di Indonesia.

Berawal dari pandangan tersebut maka bukanlah sesuatu yang menyalahi ketika nantinya MPR diperkuat tugas dan wewenangnya untuk membuat suatu norma dan nilai pedoman dalam pembangunan bernegara di Indonesia. Karena tidak ada lembaga lain yang dirasa sesuai dari tugas dan wewenangnya untuk mengatur hal tersebut selain MPR. Namun demikian, tetap hal tersebut secara struktur bernegara tidak akan menyebabkan

nantinya terjadi perubahan kelembagaan pada MPR harus menjadi lembaga tertinggi negara lagi.

## **B. Penguatan Tugas dan Wewenang MPR RI**

Sebelum perubahan UUD 1945, tugas dan wewenang MPR berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (2), Pasal 2 ayat (1), Pasal 3, Pasal 6, Pasal 37, dan Penjelasan UUD 1945 ialah:

1. Menetapkan UUD NRI tahun 1945 dan garis-garis besar dari pada haluan negara, serta mengubah UUD NRI Tahun 1945;
2. Menetapkan garis-garis besar haluan negara;
3. Memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden;
4. Membuat putusan-putusan yang tidak dapat dibatalkan oleh lembaga negara yang lain, termasuk penetapan garis-garis besar haluan negara;
5. Memberikan penjelasan yang bersifat penafsiran terhadap putusan-putusan Majelis;
6. Menyelesaikan pemilihan dan selanjutnya mengangkat Presiden dan Wakil Presiden;
7. Meminta pertanggungjawaban dari Presiden mengenai pelaksanaan garis-garis besar haluan negara dan menilai pertanggungjawaban tersebut;
8. Mencabut kekuasaan dan memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya apabila Presiden sungguh-

sungguh melanggar UUD dan/atau garis-garis besar haluan negara;

9. Menetapkan Peraturan Tata Tertib Majelis;
10. Menetapkan Pimpinan Majelis yang dipilih dari dan oleh Anggota;
11. Mengambil dan/atau memberi keputusan terhadap Anggota yang melanggar sumpah/janji Anggota.<sup>114</sup>

Setelah perubahan UUD 1945, tugas dan wewenang MPR berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (2); Pasal 2 ayat (1); Pasal 3 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3); Pasal 7B ayat (6); Pasal 8; dan Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945, serta Undang-Undang RI No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, ialah sebagai berikut:

1. mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar;
2. melantik Presiden dan Wakil Presiden;
3. memutuskan usul DPR berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden;
4. melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, atau diberhentikan, atau

---

<sup>114</sup> Sekretariat Jenderal MPR RI, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, *Op.cit.*, hlm. 215-216.

tidak dapat melaksanakan kewajibannya dalam masa jabatannya;

5. memilih dan melantik Wakil Presiden dari dua calon yang diajukan Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil residen selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari;
6. memiilh dan melantik 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 umum sebelumnya sampai habis masa jabatannya selambat-lambatnya dalam waktu tiga puluh hari;
7. menetapkan Peraturan Tata Tertib dan Kode Etik;
8. memilih dan menetapkan Pimpinan Majelis; dan
9. membentuk alat kelengkapan Majelis.<sup>115</sup>

Berdasarkan uraian tersebut apabila disimpulkan terkait tugas dan wewenang MPR, maka sebelum amandemen terdapat 3 pokok tugas dan wewenang MPR yakni:

1. menetapkan/mengubah UUD (Pasal 3 dan Pasal 37 UUD 1945);

---

<sup>115</sup> *Ibid.*, hlm. 217-218.

2. menetapkan dari pada garis-garis besar haluan negara (Pasal 3 UUD 1945); dan
3. memilih presiden dan wakil presiden (Pasal 6 UUD 1945).

Sedangkan pasca amandemen UUD 1945 terdapat 5 pokok tugas dan wewenang MPR yakni:

1. mengubah dan menetapkan UUD (Pasal 3 dan Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945);
2. melantik presiden dan wakil presiden (Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945);
3. memberhentikan presiden dan wakil presiden (Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945);
4. memilih wakil presiden (Pasal 8 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945); dan
5. memilih presiden dan wakil presiden (Pasal 8 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945).

Apabila dilihat secara normatif dari kuantitas lebih banyak tugas fungsi dan wewenang MPR setelah perubahan UUD 1945, namun secara kuantitas dirasa lebih banyak peran MPR sebelum amandemen UUD 1945. Karena pada pelaksanaannya wewenang MPR yang secara nyata dilaksanakan saat ini pasca amandemen UUD 1945 hanya wewenang pada no.2 saja yakni melantik presiden dan wakil presiden (Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945), yang mana hal itu pun dilakukan secara ceremonial. Sehingga dapat disimpulkan bahwa setelah amandemen UUD 1945

MPR telah banyak kehilangan tugas fungsi dan wewenangnya secara kualitas dibandingkan sebelum perubahan UUD 1945.

Salah satu tugas dan wewenang fundamental daripada MPR sebelum perubahan UUD 1945 adalah membentuk GBHN sebagai pola perencanaan pembangunan bangsa. Tugas dan wewenang tersebut pada dasarnya yang mengakibatkan MPR sebagai lembaga yang *supreme* karena Presiden menjadi mandataris MPR. Reformasi menginginkan adanya penguatan sistem presidensial dimana semua lembaga sejajar, sehingga kewenangan MPR untuk membentuk GBHN ini dihilangkan. Padahal GBHN sendiri merupakan pola pembangunan nasional yang diperlukan oleh Indonesia.

Terkait dengan pola pembangunan nasional di era reformasi ini pasca ditiadakannya GBHN Pemerintah membuat pula kebijakan arahan pembangunan nasional yang dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), sebagai instrumen hukum yang mengatur hal-hal lebih lanjut mengenai penyelenggaraan negara, pemerintahan dan pembangunan dari ketentuan UUD 1945

yang masih bersifat sangat umum. Materi yang diatur dalam undang-undang ini bersifat ketatanegaraan.<sup>116</sup>

Dalam Undang-Undang SPPN yang dirancang untuk menggantikan GBHN, sudah diterapkan prinsip hierarki dan teori pendelegasian kewenangan perundangan. Di mana undang-undang tersebut hanya menjabarkan secara garis besar, kaidah-kaidah yang bersifat abstrak mengenai penyusunan perencanaan pembangunan nasional untuk jangka panjang, menengah dan tahunan.<sup>117</sup> Sementara itu dalam pelaksanaannya undang-undang ini masih memerlukan aturan yang bersifat lebih teknis sebagai bentuk rancangan riil dari perencanaan pembangunan. Undang-undang ini sifatnya hanya sebagai bahan pedoman dalam penyusunan perencanaan yang keberlakuannya tidak berdasarkan jangka waktu tertentu.<sup>118</sup>

Banyak kritik yang menyampaikan bahwa dengan dibuatnya pedoman pelaksanaan pembangunan nasional masa kini tidak mengandung unsur kontinuitas maupun konsistensi pelaksanaan akibat bentuk instrumen hukumnya berupa undang-undang. Tidak ada sinkronisasi

---

<sup>116</sup> Yessi Anggraini, Armen Yasir dan Zulkarnain Ridlwan, *Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD 1945*, dalam Jurnal Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum Vol. 9 No.1, Januari-Maret 2015, hlm. 83.

<sup>117</sup> *Ibid.*

<sup>118</sup> *Ibid.*

dalam penjabaran rencana pembangunan di undang-undang satu dengan lainnya. Secara hakikat, kedudukan Undang-Undang SPPN adalah sebagai peraturan pelaksana yang menjabarkan amanat UUD 1945, sehingga undang-undang ini menjadi peraturan tertinggi setelah UUD 1945 untuk dijadikan pedoman pembangunan.<sup>119</sup>

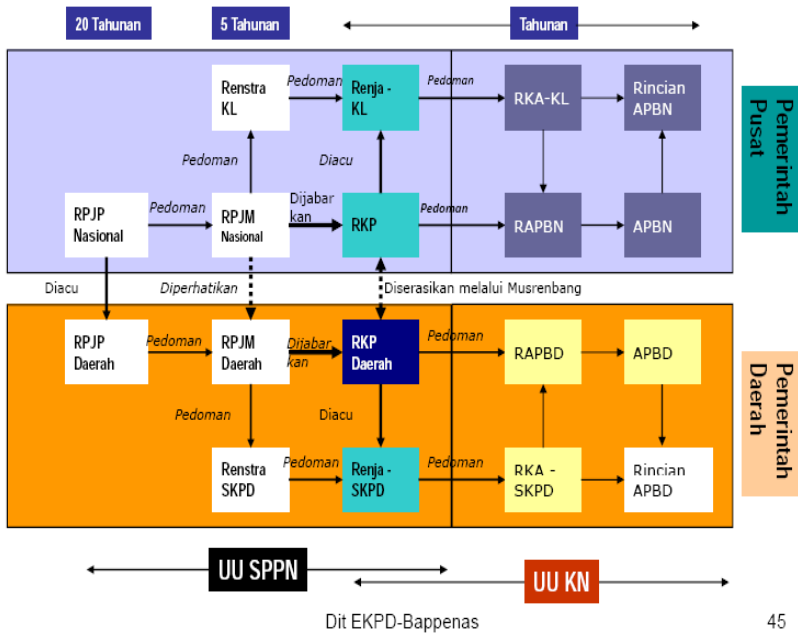
Presiden terpilih membuat suatu dokumen perencanaan nasional yang biasa dikenal dengan RPJP. Terkait antara RPJP dan SPPN terdapat perbedaan. Undang-Undang SPPN mengatur tentang rencana pembangunan yang akan disusun baik dari segi prosedur penyusunan, pembahasan dan penetapannya hingga menjadi program kebijakan legislasi nasional. Meskipun diatur dengan dokumen terpisah, yang secara hierarkis sejajar dengan Undang-Undang SPPN, namun RPJP adalah merupakan satu kesatuan yang disusun berpedoman penuh terhadap Undang-Undang SPPN, sifatnya merupakan pelaksana ketentuan Undang-Undang SPPN. Pedoman penyusunannya sudah diatur secara rinci di dalam ketentuan-ketuan yang ada di dalam pasal-pasal Undang-Undang SPPN. Materi yang diatur secara subtansial pun jika dicermati tidak menyimpangi atau bertentangan dengan Undang-Undang SPPN. Undang-Undang RPJP memuat kondisi umum, arahan, tahapan sampai pada prioritas secara konkrit untuk jangka panjang.

---

<sup>119</sup> *Ibid.*



Kedua undang-undang tersebut dapat dikatakan tidak menimbulkan peluang inkosistensi secara horizontal dari segi substansi peraturan. Ruang lingkup materi yang diatur jelas, sehingga tidak terjadi pengulangan norma yang telah diatur didalam peraturan perundangan yang mendelegasikan terhadap peraturan pelaksanaannya. Undang-Undang RPJP memuat kondisi umum, arahan, tahapan sampai pada prioritas secara konkrit. Kebijakan arah pembangunan jangka panjang di daerah yang disebut dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJP Daerah) ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Kebijakan ini merupakan suatu bentuk upaya perwujudan pembangunan yang berimbang antara pusat dan daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dengan asas pembantuan. Mekanisme penyusunan dan penetapan RPJP Daerah ini pun telah diatur pada sistem perencanaan pembangunan nasional agar sesuai dengan arah kebijakan negara. Perancangan substansinya juga diharuskan untuk mengacu kepada arahan dari RPJP Nasional.



45

Gambar 1. Hubungan antara UU SPPN dan RPJP Nasional dan RPJP Daerah

Tetapi dilain hal terdapat suatu dilematika dimana RPJP Nasional diyakini tidak akan optimal untuk menjadi rujukan utama perencanaan pembangunan nasional. RPJM Nasional tidak dapat menjamin bahwa penyusunan dan substansinya dapat sesuai dengan RPJP Nasional. Selain itu, kebijakan ini dianggap cenderung lebih mencerminkan visi personal presiden sehingga dikatakan tidak mewakili aspirasi rakyat dalam menentukan arah pembangunan.<sup>120</sup>

<sup>120</sup> *Ibid.*, hlm.85

Sistem pemerintahan terkait dengan pemilihan Kepala Pemerintahan tidak hanya terjadi di pusat saja tetapi terjadi juga di daerah. Sistem pemerintahan daerah dan wakil kepala daerah dalam tingkatan Propinsi, Kabupaten, dan Kota, yang pada awalnya dipilih oleh DPRD dalam masing-masing tingkatan, lalu menjadi system pemilihan langsung dalam satu pasangan calon.<sup>121</sup> Visi dan misi kepala daerah dan wakil kepala daerah kemudian dituangkan sebagai bagian dari dokumen perencanaan pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD) yang mengacu kepada dokumen perencanaan pembangunan di tingkat nasional (RPJM Nasional) dan dokumen perencanaan pembangunan di tingkat provinsi (RPJM Daerah Provinsi).<sup>122</sup>

Kebijakan desentralisasi yang memberikan otonomi kepada Provinsi, Kabupaten, dan Kota telah ditafsirkan sebagai kesempatan yang sebebaskan-bebasnya bagi daerah untuk merumuskan dan menetapkan kebijakannya sendiri. Sekalipun dokumen perencanaan pembangunan daerah harus mengacu kepada dokumen di tingkat nasional dan provinsi, akan tetapi perbedaan partai politik, yang berimplikasi terhadap perbedaan focus dan skala pemerintahan para kepala daerah, berpotensi untuk

---

<sup>121</sup> *Ibid.*, hlm,83

<sup>122</sup> *Ibid.*

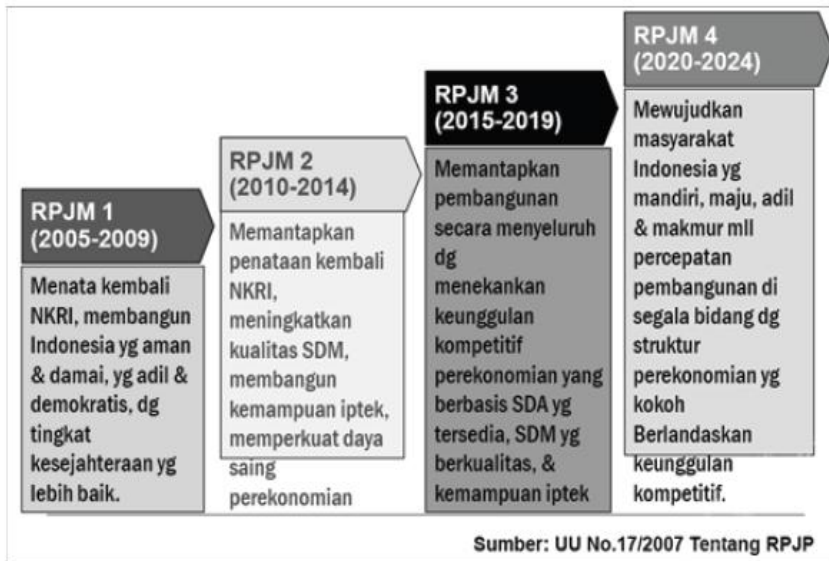
timbulnya inkonsistensi pembangunan dan munculnya disparitas mutu pembangunan itu sendiri.<sup>123</sup>

Demokratisasi politik di tingkat pusat juga membawa implikasi besar terhadap pola dan arah pembangunan di Indonesia. Tidak ada lembaga negara yang kuat yang mampu melakukan kontrol terhadap seluruh proses perencanaan pembangunan di Indonesia. Kekuatan parlemen yang semakin dominan menyebabkan Presiden sebagai kepala pemerintahan, meskipun dipilih langsung oleh rakyat, tidak bisa berbuat banyak. Sebagai akibatnya, hierarki kepemimpinan dari pemerintah pusat ke daerah menjadi tidak efektif. Ketidakefektifan ini kentara manakala partai politik pengusung presiden yang menang berbeda dengan partai politik pengusung kepala daerah yang menang di tingkat provinsi/kota/kabupaten. Dalam kondisi seperti ini, masyarakat akan lebih banyak dikorbankan karena formulasi kebijakan untuk memajukan pembangunan menjadi tidak lagi tunduk kepada presiden selaku kepala negara/ pemerintahan, tetapi lebih cenderung mengikuti dan mematuhi kemauan pemimpin partai politik masing-masing.<sup>124</sup> Hal ini terlihat dalam Gambar 2.

---

<sup>123</sup> Ibid, hlm.5 Lihat pula, Imam Subkhan, *GBHN dan Perubahan Bahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia*, dalam Jurnal Aspirasi Vol 5 No.2, Desember 2004, hlm. 140.

<sup>124</sup> Ibid, hlm. 141. Lihat pula Forum Rektor Indonesia, *Naskah Akademik Mengembalikan Kedaulatan Rakyat Melalui Penyusunan*



Gambar 2. Strategi Pembangunan Jangka Panjang<sup>125</sup>

Pola pembangunan nasional kini yang diejawantahkan dalam bentuk Undang-Undang mengakibatkan banyak tanggapan dari para pihak. Tanggapan bahwa dengan ditetapkan melalui undang-undang, maka dalam apabila terjadi penyimpangan atau ketidaksesuaian pelaksanaan pembangunan dengan ketentuan yang telah ditetapkan tidak ada sanksi yuridis yang jelas. Perlu dicermati bahwa dokumen SPPN beserta turunannya secara substansi materi yang diatur adalah merupakan peraturan yang mengandung ketentuan dengan

*Garis-Garis Besar Haluan Negara Kepada Penyelenggaraan Negara*, Surakarta: Universitas Sebelas Maret, 2014, hlm.79.

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

sifat *directory*. Jika undang-undang menentukan waktu tertentu dalam rangka pelaksanaan suatu tugas tertentu maka undang-undang itu dikatakan bersifat *directory* yang pemenuhannya tidak perlu bersifat formal dan mutlak, tetapi cukup bersifat substansif atau materil.<sup>126</sup>

Dalam suatu hal ketentuan undang-undang berkaitan dengan pelaksanaan suatu tugas pejabat publik tertentu, pelanggaran terhadapnya sepanjang tidak menimbulkan ketidakadilan yang nyata, tidak menyebabkan batalnya perbuatan yang dilakukan berdasarkan undang-undang yang bersangkutan, dan karenanya ketentuan demikian itu dapat dikatakan bersifat *directory*. Pelanggaran terhadapnya tidak menimbulkan efek pembatalan, maka pelanggarannya dapat diancam dengan hukuman karena kelalaian.<sup>127</sup>

Tidak jauh berbeda dengan materi dari ketentuan-ketentuan yang diatur dalam GBHN melalui TAP MPR, karena pada hakikatnya hal-hal yang diatur pada GBHN berisi kaidah dan pokok-pokok haluan pembangunan yang sama dengan haluan pembangunan pada era reformasi sekarang. Dengan demikian, dapat ditarik kesimpulan bahwa mengenai sanksi yuridis terhadap jaminan

---

<sup>126</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Perihal Undang-Undang di Indonesia, Op.Cit.*, hlm. 29.

<sup>127</sup> Yessi Angraini, Armen Yasir dan Zulkarnain Ridwan, *Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD 1945, Op Cit.*, hlm.87.

pelaksanaan pembangunan nasional baik sebelum dan sesudah amandemen sama-sama tidak diatur.<sup>128</sup>

Melalui pemaparan diatas dapat dianalisis bahwa dengan adanya SPPN dan RPJP Nasional walaupun sudah diatur sedemikian rupa masih terdapat beberapa permasalahan yang perlu dicari alternatif penyelesaiannya dalam hal pembangunan nasional ini. Pembangunan nasional merupakan usaha peningkatan kualitas manusia, dan masyarakat Indonesia yang dilakukan secara berkelanjutan, berlandaskan kemampuan nasional, dengan memanfaatkan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi serta memperhatikan tantangan perkembangan global. Dalam pelaksanaannya mengacu pada kepribadian bangsa dan nilai luhur yang universal untuk mewujudkan kehidupan bangsa yang berdaulat, mandiri, berkeadilan, sejahtera, maju, dan kukuh kekuatan moral dan etikanya.<sup>129</sup>

Pembangunan semestinya tidak didasarkan pada apa yang dipikirkan atau diharapkan, namun pada praktik sosial aktual dan akibat-akibatnya yaitu sesuatu yang dapat dikenali oleh setiap orang.<sup>130</sup> Pembangunan tidak lagi

---

<sup>128</sup> *Ibid.*

<sup>129</sup> Forum Rektor Indonesia, *Naskah Akademik Mengembalikan Kedaulatan Rakyat Melalui Penyusunan Garis-Garis Besar Haluan Negara Kepada Penyelenggaraan Negara*, *Op.cit.*, hlm.79.

<sup>130</sup> Imam Subkhan, *GBHN dan Perubahan Bahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia*, *Op.Cit.*, hlm.132.

dipandang sekedar sebagai sebuah konstruksisosal atau hasil kehendak politik, namun lebih merupakan keniscayaan dari sebuah tatanan dunia 'alamiah' yang diimani dan diinginkan. Pandangan ini merupakan cara yang ampuh untuk menghadapi berbagai kemungkinan kritik yang muncul terhadap pembangunan.<sup>131</sup>

Apabila kita mencermati kembali perencanaan pembangunan nasional pada masa sebelum amandemen UUD NRI Tahun 1945 melalui GBHN terdapat suatu pola pembangunan yang berkelanjutan. Tahapan pembangunan yang disusun dalam masa itu telah meletakkan dasar-dasar bagi suatu proses pembangunan berkelanjutan dan berhasil meningkatkan kesejahteraan rakyat, seperti tercermin dalam berbagai indikator ekonomi dan sosial. Pemerintah Orde Baru melakukan konsolidasi negara melalui berbagai proyek pembangunan yang mereka jalankan seperti pembangunan waduk dan irigasi, pembangunan infrastruktur jalan, penataan pranata sosial, hingga pengaturan media. Semua itu dilakukan dalam rangka menciptakan stabilitas politik sebagai prasarat bagi pembangunan ekonomi. Doktrin pembangunan yang sangat terkenal pada zaman itu adalah trilogi pembangunan.<sup>132</sup>

---

<sup>131</sup> *Ibid.*, hlm.133

<sup>132</sup> *Ibid.*, hlm.136.



Proses pembangunan pada kurun waktu tersebut sangat berorientasi pada output dan hasil akhir. Sementara itu, proses dan terutama kualitas institusi yang mendukung dan melaksanakan tidak dikembangkan dan bahkan ditekan secara politis sehingga menjadi rentan terhadap penyalahgunaan dan tidak mampu menjalankan fungsinya secara profesional. Ketertinggalan pembangunan dalam sistem dan kelembagaan politik, hukum, dan sosial menyebabkan hasil pembangunan menjadi timpang dari sisi keadilan dan dengan sendirinya mengancam keberlanjutan proses pembangunan itu sendiri.<sup>133</sup>

Berdasarkan apa yang dipaparkan diatas maka Indonesia membutuhkan suatu pola pembangunan nasional yang berisikan pedoman mengenai arah pembangunan nasional kedepannya. Pedoman ini haruslah diselaraskan dengan Undang Undang Dasar Negara Republik Indoensia selaku konstitusi negara. NKRI telah memiliki tujuan negara yang dibuat secara tertulis dalam Pembukaan UUD 1945 yang juga merupakan suatu kontrak sosial antara rakyat sebagai pemegang kedaulatan negara secara konstitusi dengan penyelenggara negara

---

<sup>133</sup> *Ibid.*, hlm.137

sehingga perlu adanya suatu standar operasional mutu dalam mencapai target tujuan negara tersebut.<sup>134</sup>

Diperlukan usaha untuk menyusun rancangan pembangunan nasional yang meliputi segala bidang sebagai panduan dan amanat rakyat kepada Presiden selaku penyelenggara pemerintahan menurut Pasal 4 ayat (1) UUD 1945. Panduan dan amanat rakyat tersebut haruslah diusahakan mencerminkan bukan saja keragaman kebutuhan dan situasi pembangunan, akan tetapi juga mencerminkan usaha-usaha untuk mengantisipasi integrasi dan dampak-dampak keberadaan negara dalam situasi global dan pengaruh internasional lain.<sup>135</sup>

Pemerintah pada dasarnya memang telah memiliki pola yang sinergis antara pembangunan nasional dan daerah sebagaimana yang digambarkan dalam Gambar 2, tetapi tetap perlu adanya penegasan kembali dalam hal pola perencanaan pembangunan. Pola perencanaan pembangunan harus merupakan satu kesatuan yang holistik antara pusat dan daerah. Walaupun kita mengetahui dampak daripada amandemen adalah adanya

---

<sup>134</sup> Sofia L. Rohi, *Implikasi Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 terhadap Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional*, *Politica*, Vol.4, No. 1, April 2013, hlm.91.

<sup>135</sup> Forum Rektor Indonesia, *Naskah Akademik Mengembalikan Kedaulatan Rakyat Melalui Penyusunan Garis-Garis Besar Haluan Negara Kepada Penyelenggaraan Negara*, *Op.Cit.*, hlm.9-10.

suatu otonomi daerah dan sistem desentralisasi yang mengakibatkan pemerintah daerah memiliki kebebasan untuk menentukan arah pembangunannya tetapi tentu dalam hal pembangunan harus memperhatikan bagaimana pola yang ada di pusat. Dokumen perencanaan pembangunan yang telah dirancang pada saat ini sebaiknya tidak hanya dijadikan dokumen tertulis semata, namun harus benar-benar digunakan sebagai arahan dan acuan untuk melaksanakan program secara efektif dan tepat sasaran. Dengan demikian pembangunan dapat dilaksanakan secara sistematis berdasarkan prioritas tujuan yang hendak dicapai, sehingga pembangunan menjadi terarah, terkait satu sama lain di bidang perencanaan, adanya kejelasan target pencapaian, terkoordinir dan berkesinambungan antara pusat dan daerah.<sup>136</sup>

Masing-masing jenis pemerintahan dapat membuat dan mempunyai masing-masing rencana pembangunannya, tanpa harus saling menunggu atau saling bergantung satu sama lainnya. Namun demikian untuk melestarikan dan merekatkan persatuan dan kesatuan bangsa, forum koordinasi semacam "Rakorbang" atau "Konasbang" masih tetap diperlukan. Selain itu juga

---

<sup>136</sup> Yessi Anggraini, Armen Yasir dan Zulkarnain Ridwan, *Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD 1945, Op.Cit.*, hlm.88.

keterkaitan dan saling mengacu, serta saling melengkapi antar rencana pembangunan masih sangat diharapkan. Forum koordinasi pembangunan bukan lagi semacam forum pengajuan daftar keinginan, namun merupakan forum pemadu-serasian antara Rencana Pembangunan Nasional dengan Rencana Pembangunan Propinsi atau Kabupaten atau Kota, bahkan juga untuk pemadu-serasian rencana antar daerah yang bertetangga atau berada dalam satu kendala alam bersama, misalnya dalam satu daerah aliran sungai, atau berada dalam kelompok pengguna prasarana bersama misalnya pengguna pelabuhan regional bersama. Di samping itu juga peran pemerintah pusat didalam perencanaan pembangunan masih diperlukan, terutama didalam bidang makro ekonomi, standarisasi, dan yang paling utama adalah dalam hal penanggulangan kesenjangan antar daerah, dan antar penduduk, baik dari segi potensi sumber daya maupun dari segi potensi lainnya yang akan berpeluang untuk merusak sendi-sendi kesatuan dan persatuan bangsa.<sup>137</sup>

Sistem perencanaan pembanguan daerah sekalipun berjalan setelah implementasi pencapaian Visi dan Misi Presiden terpilih maka perlu di setiap daerah kabupaten/kota dan provinsi membuat suatu standar

---

<sup>137</sup> Forum Rektor Indonesia, *Naskah Akademik Mengembalikan Kedaulatan Rakyat Melalui Penyusunan Garis-Garis Besar Haluan Negara Kepada Penyelenggaraan Negara*, Op.cit., hlm.31.

pencapaian mutu agar bisa terukur dalam setiap tahun anggaran secara nasional, termasuk pencapaian tujuan negara dalam target rencana pembangunan menengah secara nasional.<sup>138</sup>

Dari Gambar 2 kita dapat melihat bahwa setiap perencanaan pembangunan akan berujung kepada penganggaran namun hal yang terpenting dari sistem penganggaran adalah peran dan fungsi legislatif dan eksekutif harus benar-benar membangun sinergi yang seimbang antara badan perencanaan nasional dengan Kementerian Keuangan Negara sehingga tidak menimbulkan persoalan antara kegiatan fisik dan non fisik pada setiap item perencanaan pembangunan nasional.<sup>139</sup>

Berdasarkan permasalahan-permasalahan yang dikemukakan diatas, maka perlu kiranya dilakukan suatu langkah untuk menghidupkan kembali GBHN yang kiranya sesuai dan memang dibutuhkan oleh Indonesia. Langkah tersebut misalnya dapat diakomodir melalui amandemen UUD NRI Tahun 1945 dengan menghadirkan kembali pola perencanaan pembangunan melalui GBHN dan dapat turut serta menghadirkan kembali kewenangan MPR yang sempat hilang. Pada Pasal 3 UUD Tahun 1945 sebelum amandemen termaktub bahwa "*Majelis Permusyawaratan*

---

<sup>138</sup> Sofia L. Rohi, *Implikasi Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 terhaap Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Loc.Cit*, hlm.91

<sup>139</sup> *Ibid.*

*Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar haluan negara*<sup>140</sup>

Dalam sebuah acara debat politik di Jakarta akhir Maret 2014, Presiden Indonesia ke 3, B.J. Habibie mengingatkan kembali pentingnya Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) untuk dihidupkan kembali. Pandangan serupa juga sudah pernah didengungkan oleh B.J. Habibie pada akhir Januari 2014, dalam sebuah pertemuan kader Partai Golkar. “Kita sadar, tanpa adanya GBHN itu maka pembangunan di Indonesia tidak akan berjalan dengan baik pada jangka panjang. Jadi, saya ingin menyampaikan, seluruh kader Partai Golkar berjanji kepada Pak Habibie bahwa kita akan membuat koreski terhadap UUD 45”, kata Habibie dalam sambutan di pertemuan tersebut.<sup>141</sup>

Keinginan untuk menghadirkan kembali GBHN di era kekinian bukan hanya disuarakan oleh Habibie, namun juga oleh para intelektual. Dalam pertemuan Forum Rektor Indonesia (FRI), Konvensi Kampus ke X, dan pertemuan Himpunan Indonesia untuk Pengembangan Ilmu-Ilmu Sosial (HIPIIS) di Universitas Sebelas Maret (UNS) pada akhir Januari 2014, salah satu rekomendasi penting dari pertemuan itu adalah menghidupkan kembali GBHN dan

---

<sup>140</sup> Lihat penjelasan Pasal 3 UUD Tahun 1945 sebelum amandemen.

<sup>141</sup> Imam Subkhan, *GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan Nasional*, *Op.Cit.*, hlm. 131.

mendorong MPR untuk menginisiasi amandemen konstitusi guna mencantumkan kembali kewenangan MPR menetapkan GBHN. Bunyi lengkap dari hasil pertemuan FRI tersebut adalah sebagai berikut:

*“Forum Rektor Indonesia memperkuat upaya untuk mengembalikan kedaulatan rakyat dalam perencanaan pembangunan nasional melalui kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) untuk menyusun dan menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), berdasarkan nilai-nilai Pancasila dan memperkuat nasionalisme serta mendorong sinkronisasi peran antarlembagaan baik unsur lembaga perwakilan rakyat, kementerian dan lembaga-lembaga lainnya agar terbangun integrasi perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional yang berdemensi kerakyatan dan partisipatif.”<sup>142</sup>*

Pengaturan mengenai GBHN sendiri menurut Mahmuzar<sup>143</sup> presiden menjalankan program pembangunan berdasarkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang dikeluarkan melalui Ketetapan MPR (TAP MPR), karena MPR dianggap sebagai maket atau miniatur dari masyarakat Indonesia dalam melakukan

---

<sup>142</sup> *Ibid.*, hlm. 131-132

<sup>143</sup> Mahmuzar, *Sistem Pemerintahan Indonesia Menurut UUD 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen*, Bandung: Nusa Media, hlm. 72.

proses kedaulatan rakyat. Presiden harus menjalankan haluan negara menurut GBHN yang ditentukan oleh MPR. Di bawah MPR, presiden ialah penyelenggara pemerintah negara yang tertinggi dalam menjalankan pemerintahan negara.<sup>144</sup> Instrumen hukum dalam acuan penyelenggaraan negara dituangkan dalam bentuk GBHN dalam formulasi Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (TAP MPR RI).<sup>145</sup>

GBHN ini nantinya akan berperan kembali fungsinya sebagai pedoman perencanaan pembangunan nasional. Pedoman perencanaan pembangunan ini kemudian dapat dijadikan suatu arah pengaturan yang memuat tujuan nasional yang termaktub dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dalam bentuk rumusan visi, misi dan arah Pembangunan Nasional. Dengan mengacu pada dasar pemikiran itulah, perlu disusun suatu perencanaan pembangunan yang memuat konsepsi penyelenggaraan negara yang menyeluruh untuk membangun tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara serta mewujudkan kemajuan di segala bidang yang menempatkan bangsa Indonesia sederajat dengan bangsa lain di dunia.<sup>146</sup>

---

<sup>144</sup> Penjelasan UUD 1945 sebelum amendemen.

<sup>145</sup> Yessi Anggraini, Armen Yasir dan Zulkarnain Ridwan, *Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum dan Sesudah Amendemen UUD 1945*, *Op.Cit.*, hlm. 75.

<sup>146</sup> *Ibid.*, hlm.80.



GBHN kedepan akan memuat nilai-nilai sebagai pola perencanaan pembangunan di Indonesia. Bentuk GBHN nanti yang disusun tidak perlu dalam bentuk program-program, melainkan hanya nilai-nilai apa yang perlu dipenuhi dalam perencanaan pembangunan. Namun demikian, tetap disertai pula dengan target-target apa saja yang perlu dicapai untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan yang baik. Sehingga GBHN tersebut nantinya bukan hanya sebagai perencanaan yang tidak terarah saja melainkan terdapat target yang jelas juga untuk mewujudkannya. Diharapkan melalui GBHN ini meskipun terjadi perubahan politik atau kekuasaan di negeri ini akibat bergantinya rezim kepemimpinan Presiden maupun Kepala Daerah namun semuanya tetap memegang pola perencanaan pembangunan yang sama.

Lembaga yang berwenang untuk menyusun hal ini adalah MPR sebagai lembaga yang benar-benar mewakili rakyat Indonesia, baik perwakilan yang berasal dari partai politik maupun perseorangan yang mewakili daerahnya. MPR merupakan lembaga negara yang memegang tugas dan kedudukan untuk mengubah dan menetapkan UUD NRI Tahun 1945, sehingga sudah sepatutnya MPR memiliki wewenang untuk menyusun pola pembangunan agar terarah, sistematis, tercipta sinergisitas antara UUD NRI Tahun 1945 serta Pancasila sebagai ideologi bangsa.

Adapun produk hukum yang tepat dan sudah dimiliki oleh Indonesia untuk menghimpun GBHN tersebut adalah melalui TAP MPR. Dikarenakan TAP MPR merupakan produk hukum yang jelas sudah ada dan dikeluarkan langsung oleh MPR, sehingga tidak perlu membuat produk hukum lainnya, ataupun dibuat melalui bentuk UU.

Namun demikian nama GBHN ini sering kali menimbulkan kesan tersendiri. Masyarakat masih menganggap bahwa GBHN ini peninggalan masa orde baru, sehingga enggan menerima wacana untuk menghadirkan GBHN lagi. Masyarakat menganggap bahwa pasca reformasi ini Indonesia harus memiliki pola perencanaan yang baru perlu diperhatikan juga. Berdasarkan hal tersebut, maka nantinya perlu dirumuskan nama atau istilah yang tepat untuk mengakomodir maksud daripada GBHN ini dengan tetap memperhatikan hal yang fundamental yakni substansi daripada GBHN tersebut.

### **C. Perubahan Konstitusi Sebagai Solusi Penataan Tugas dan Wewenang MPR RI**

Hamid S. Attamimi dalam disertasinya berpendapat bahwa suatu konstitusi atau undang-undang dasar adalah sebagai pemberi pegangan dan pemberi batas, sekaligus tentang bagaimana kekuasaan negara harus

dijalankan<sup>147</sup>. Pentingnya peran konstitusi ditambahkan oleh Sri Soemantri dalam disertasinya, bahwa tidak ada satu negara pun di dunia sekarang ini yang tidak mempunyai konstitusi atau undang-undang dasar<sup>148</sup>. Negara dan konstitusi merupakan dua lembaga yang tidak dapat dipisahkan satu dengan lainnya. Bahkan tidak sedikit ahli yang menyatakan bahwa tanpa konstitusi negara tidak mungkin ada<sup>149</sup>.

Berlakunya suatu konstitusi sebagai hukum dasar yang mengikat didasarkan atas kekuasaan tertinggi atau prinsip kedaulatan yang dianut dalam suatu negara. Jika negara itu menganut kedaulatan rakyat, maka sumber legitimasi konstitusi tersebut ialah rakyat. Jika yang berlaku adalah paham kedaulatan raja, maka raja yang menentukan berlaku tidaknya suatu konstitusi. Hal inilah yang disebut oleh para ahli sebagai *constituent power*

---

<sup>147</sup> Hamid S. Attamimi, *Perannan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Jakarta: Disertasi UI, 1990, hlm. 215. Lihat dalam buku *Het Staatsrecht van Het Koninkrijk der Nederlanden*, Struyken menyatakan konstitusi menjadi barometer kehidupan bernegara dan berbangsa yang sarat dengan bukti sejarah perjuangan para pendahulu, sekaligus ide-ide dasar yang digariskan oleh *the founding fathers*, serta memberikan arahan kepada generasi penerus bangsa dalam mengemudikan suatu negara yang mereka pimpin.

<sup>148</sup> Sri Soemantri M, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung: Alumni, 1979, hlm. 136.

<sup>149</sup> Max Boli Sabon, *Fungsi Ganda Konstitusi*, Bandung: PT. Graviti, 1991, hlm. 44.

yang menentukan kewenangan yang berada di luar dan sekaligus di atas sistem yang diaturnya<sup>150</sup>. Oleh karena itu, di lingkungan negara-negara demokrasi, rakyatlah yang dianggap menentukan berlakunya suatu konstitusi.

Dalam hubungan dengan pengertian *constituent power* tersebut di atas, muncul pula pengertian *constituent act*. Dalam hal ini, konstitusi dianggap sebagai *constituent act*, bukan peraturan produk legislatif yang biasa (*ordinary legislative act*). Dikembangkannya pengertian *constituent power* berkaitan pula dengan pengertian hierarki hukum (*hierarchy of law*). Dalam hal ini, konstitusi merupakan hukum yang lebih tinggi serta paling fundamental sifatnya, karena konstitusi itu sendiri merupakan sumber legitimasi atau landasan otorisasi bentuk-bentuk hukum atau peraturan-peraturan perundang-undangan lainnya.

Sebagai hukum dasar, perumusan konstitusi disusun secara sistematis mulai dari prinsip-prinsip yang bersifat umum dan mendasar, dilanjutkan dengan perumusan prinsip-prinsip kekuasaan dalam setiap cabangnya yang disusun secara berurutan. Pasal-pasal dan ayatnya dirumuskan dalam tingkat abstraksi yang sesuai dengan hakikatnya sebagai hukum dasar, dengan kesadaran

---

<sup>150</sup> Brian Thompson, *Textbook on Constitutional and Administrative Law*, edisi ke-3, London: Blackstone Press Ltd., 1997, hlm.5.

bahwa pengaturan yang bersifat rinci akan ditentukan lebih lanjut dengan undang-undang.

James Bryce dalam bukunya *Studies in History and Jurisprudence* mengklasifikasikan konstitusi berdasarkan cara dan prosedur perubahannya menjadi dua macam, yakni konstitusi fleksibel dan konstitusi rijid. Jika suatu konstitusi itu mudah dalam mengubahnya, maka ia tergolong pada konstitusi yang fleksibel. Sebaliknya jika sulit cara mengubahnya, maka ia termasuk jenis konstitusi yang rijid<sup>151</sup>. Adapun ciri-ciri khusus dari konstitusi fleksibel menurut Bryce ialah: a) elastis, dan b) diumumkan dan diubah dengan cara yang sama seperti undang-undang. Semenatar konstitusi yang rijid, meliputi: a) mempunyai kedudukan dan drajat yang lebih tinggi dibandingkan dengan peraturan perundang-undangan yang lain, b) hanya dapat diubah dengan cara yang khusus dan dengan persyaratan yang berat<sup>152</sup>.

Perkataan “perubahan” dalam “perubahan konstitusi” asal katanya adalah ubah dan kata kerjanya adalah mengubah. Menurut Sri Soemantri kata “mengubah konstitusi/undang-undang dasar” sama dengan

---

<sup>151</sup> K.C. Wheare, *Modern Constitutions, Op.cit.*, hlm. 64. Lihat pula dalam James Bryce, *Studies in History and Jurisprudence*, vol.1, Oxford: Clarendon Press, 1901.

<sup>152</sup> Berdasarkan pada pendapat Bryce, maka konstitusi UUD NRI 1945 merupakan konstitusi yang bersifat rijid, karena prosedur dan persyaratannya diatur sedemikian rupa dalam pasal 37 UUD NRI 1945.

“mengamandemen konstitusi /undang-undang dasar”<sup>153</sup>. Pendapat ini berdasarkan pada arti “mengubah undang-undang dasar” dalam bahasa Inggris berarti “*to amend the constitution*” sedangkan kata “perubahan konstitusi/undang-undang dasar” dalam bahasa Inggris berarti “*Constitution amendment*”. Dengan demikian menurut Sri Soemantri, mengubah undang-undang dasar atau konstitusi dapat berarti dua, yaitu pertama mengubah sesuatu yang sudah diatur dalam undang-undang dasar/konstitusi, dan kedua menambahkan sesuatu yang belum diatur dalam undang-undang dasar/konstitusi.<sup>154</sup>

Apabila dipelajari secara teliti mengenai sistem perubahan konstitusi di berbagai negara, paling tidak ada dua sistem yang sedang berkembang yaitu *renewal* (pembaharuan) dianut di negara-negara Eropa Kontinental dan *amandement* (perubahan) seperti dianut di negara-negara Anglo-Saxon. Sistem yang *renewal* apabila konstitusi dilakukan perubahan (dalam arti diadakan pembaharuan), maka yang diberlakukan adalah konstitusi yang baru secara keseluruhan. Di antara negara yang menganut sistem ini: Belanda, Jerman, dan Perancis. Sementara sistem *amandement*, apabila suatu konstitusi diubah maka konstitusi yang asli tetap berlaku.

---

<sup>153</sup> Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, *Op.cit.*, hlm. 108.

<sup>154</sup> TIM MKU, *Pendidikan Kewarganegaraan di Perguruan Tinggi*, Surakarta:UNS Press, 2007, hlm. 54.

Dengan kata lain hasil amandemen tersebut merupakan bagian atau dilampirkan dalam konstitusinya. Sistem ini misalnya dianut oleh negara Amerika Serikat<sup>155</sup>.

Berkenaan dengan perubahan konstitusi, Menurut Bagir Manan, perubahan konstitusi berhubungan dengan perumusan kaidah konstitusi sebagai kaidah hukum negara tertinggi. Dalam hal ini, terlepas dari beberapa kebutuhan mendesak, perlu kehati-hatian, baik mengenai materi muatan maupun cara-cara perumusan<sup>156</sup>. Artinya, sebagaimana yang dikemukakan Sri Soemantri, dalam mengubah konstitusi harus ditetapkan dulu alasan dan tujuannya. Jika hal itu sudah disepakati, baru dapat dipikirkan langkah selanjutnya berdasarkan alasan dan tujuan perubahan itu. Hal ini agar konstitusi dapat kembali kepada hakekatnya sebagai pedoman dalam penyelenggaraan negara.

Perubahan UUD NRI Tahun 1945 pertama kali dilakukan pada Sidang Umum MPR Tahun 1999 yang menghasilkan Perubahan Pertama. Setelah itu, dilanjutkan dengan Perubahan Kedua pada Sidang Tahunan MPR tahun 2000, Perubahan Ketiga pada

---

<sup>155</sup> Dahlan Thaib (et.al.), Loc.cit., 2008, hlm. 67.

<sup>156</sup> Ni"matul Huda, UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang, Jakarta: Rajawali Pers, 2008.

Sidang Tahunan MPR tahun 2001, dan Perubahan Keempat pada Sidang Tahunan MPR tahun 2002.<sup>157</sup>

Dalam melakukan Perubahan terhadap UUD 1945 Majelis Permusyawaratan Rakyat telah menetapkan kesepakatan dasar yang terdiri atas lima butir, yaitu:

1. Tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.
2. Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
3. Mempertegas sistem pemerintahan presidensiil.
4. Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 diadakan serta hal-hal normatif dalam Penjelasan dimasukkan ke dalam pasal-pasal.
5. Perubahan dilakukan dengan cara “addendum”.<sup>158</sup>

Salah satu kesepakatan perubahan adalah dilakukan dengan cara “addendum”. Makna dari penggunaan istilah “addendum” yakni perubahan Undang-Undang Dasar 1945 dilakukan dengan tetap mempertahankan naskah asli Undang-Undang Dasar

---

<sup>157</sup> Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2018, hlm. xvii.

<sup>158</sup> Maria Farida Indrati, *Eksistensi Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 Sesudah Perubahan (Ditinjau dari Gesetzgebungswissenschaft)*, Pidato Purna Bakti, Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2019, hlm. 4. Lihat juga, Panduan dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Re-publik Indonesia Tahun 1945, Latar belakang, Proses dan Hasil Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2003, hlm. 25 dst.



1945 sebagaimana terdapat dalam Lembaran Negara Nomor 75 Tahun 1959 hasil Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dan naskah perubahan-perubahan Undang-Undang Dasar 1945 diletakkan melekat pada naskah asli.<sup>159</sup>

Secara berurutan berikut kapan masing-masing perubahan UUD tersebut ditetapkan dan diundangkan:<sup>160</sup>

1. Perubahan Pertama ditetapkan pada tanggal 19 Oktober 1999 dan dinyatakan mulai berlaku pada tanggal ditetapkan (Perubahan tersebut diputuskan dalam Rapat Paripurna MPR RI ke-12 tanggal 19 Oktober 1999 Sidang Umum MPR RI dan mulai berlaku pada tanggal ditetapkan). Diundangkan (?) pada Lembaran Negara Nomor 11 Tahun 2006.
2. Perubahan Kedua ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 2000, namun tidak dinyatakan kapan mulai berlakunya (dan baru dinyatakan mulai berlaku pada tanggal ditetapkan dalam Perubahan Keempat yang dilakukan tanggal 10 Agustus 2002). Diundangkan (?) pada Lembaran Negara Nomor 12 Tahun 2006.

---

<sup>159</sup> Maria Farida Indrati, *Eksistensi Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 Sesudah Perubahan (Ditinjau dari Gesetzgebungswissenschaft)*, *Op.cit.*, hlm. 6.

<sup>160</sup> Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2018. Lihat pula Maria Farida Indrati, *Eksistensi Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 Sesudah Perubahan (Ditinjau dari Gesetzgebungswissenschaft)*, *Op.cit.*, hlm. 5-7.

3. Perubahan Ketiga ditetapkan pada tanggal 9 November 2001 dan dinyatakan mulai berlaku pada tanggal ditetapkan (Perubahan tersebut diputuskan dalam Rapat Paripurna MPR RI ke-7 (lanjutan 2) tanggal 9 November 2001 Sidang Tahunan MPR RI, dan mulai berlaku pada tanggal ditetapkan). Diundangkan (?) pada Lembaran Negara Nomor 13 Tahun 2006.
4. Perubahan Keempat ditetapkan pada tanggal 10 Agustus 2002 dan dinyatakan mulai berlaku pada tanggal ditetapkan (Perubahan tersebut diputuskan dalam Rapat Paripurna MPR RI ke-6 (lanjutan) tanggal 10 Agustus 2002 Sidang Tahunan MPR RI, dan mulai berlaku pada tanggal ditetapkan). Diundangkan (?) pada Lembaran Negara Nomor 14 Tahun 2006.

Apabila memperhatikan waktu ditetapkan dan diundangkannya maka terlihat jelas bahwa terdapat 4 lembaran negara, dengan waktu pengundangan yang diperkirakan berdekatan karena nomor lembaran negara yang berurutan (Nomor 11,12,13,14 tahun 2006). Namun yang dikenal masyarakat selama ini adalah naskah UUD NRI 1945 dalam satu naskah.

Apabila Majelis Permusyawaratan Rakyat secara konsisten melaksanakan kesepakatan perubahan secara “addendum, seharusnya rumusan Undang-Undang Dasar

Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (dalam satu naskah) tidak perlu dilakukan. Namun demikian, apabila perumusan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam satu naskah tersebut bertujuan untuk mempermudah pemakainya, seharusnya Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 tetap dituliskan dalam naskah tersebut.<sup>161</sup> Karena sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya bahwa makna dari “addendum” adalah perubahan-perubahan diletakan melakat pada naskah asli. Penjelasan merupakan bagian daripada naskah asli, yang ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945 dan diberlakukan kembali dengan dekrit presiden pada tanggal 5 Juli 1959 serta dikukuhkan secara aklamasi pada tanggal 22 Juli 1959 oleh DPR sebagaimana tercantum dalam Lembaran Negara Nomor 75 Tahun 1959.<sup>162</sup>

Secara formal MPR memang belum pernah menetapkan UUD 1945 dalam satu kesatuan (UUD 1945, Perubahan Pertama, Perubahan Kedua, Perubahan Ketiga, dan Perubahan Keempat). MPR selama ini menyusun UUD NRI Tahun 1945 dalam satu naskah, sebagai risalah rapat paripurna ke-5 Sidang tahunan MPR

---

<sup>161</sup> Maria Farida Indrati, *Eksistensi Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 Sesudah Perubahan (Ditinjau dari Gesetzgebungswissenschaft)*, *Op.cit.*, hlm. 6.

<sup>162</sup> Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, *Op.cit.*, hlm. xvi.

RI Tahun 2002 sebagai naskah perbantuan dan kompilasi tanpa ada opini, yang dimaksudkan untuk mempermudah masyarakat dan pihak-pihak berkepentingan lainnya dalam memahami pembukaan dan pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945 yang telah mengalami satu kali perubahan dengan empat tahapan yang diputuskan dalam persidangan MPR Tahun 1999 sampai dengan Tahun 2002.<sup>163</sup>

Langkah untuk menghidupkan kembali GBHN yang telah diuraikan diatas, dapat dilakukan dengan memberikan kewenangan lebih pada MPR melalui Amandemen Kelima sehingga MPR dapat mengeluarkan produk hukum berupa TAP MPR yang berisikan pedoman perencanaan pembangunan yang dijadikan jangkauan pengaturan mencakup pokok-pokok materi muatan yang bersifat sebagai perencanaan pembangunan jangka panjang secara sistematis, terpadu, dan berkelanjutan.<sup>164</sup>

Berkaitan dengan TAP MPR sendiri, berdasarkan Pasal 102 ayat (1) Peraturan MPR RI No. 1 Tahun 2014

---

<sup>163</sup> Maria Farida Indrati, *Eksistensi Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 Sesudah Perubahan (Ditinjau dari Gesetzgebungswissenschaft)*, *Op.cit.*, hlm. 8. Lihat pula Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, *Op.cit.*, hlm. 113.

<sup>164</sup> Forum Rektor Indonesia, *Naskah Akademik Mengembalikan Kedaulatan Rakyat Melalui Penyusunan Garis-Garis Besar Haluan Negara Kepada Penyelenggaraan Negara*, *Op.cit.*, hlm. 79.

tentang Tata Tertib MPR RI, jenis keputusan MPR ada 4 (empat) yaitu:

- 1 Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar  
Perubahan dan penetapan Undang-Undang Dasar merupakan keputusan MPR yang:<sup>165</sup>
  - a. Mempunyai kekuatan hukum sebagai Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia; dan
  - b. Tidak menggunakan nomor keputusan MPR.

## 2 Ketetapan MPR

Ketetapan MPR merupakan keputusan MPR yang:<sup>166</sup>

- a. Berisi hal-hal yang bersifat pengaturan (*regeling*);
- b. Mempunyai kekuatan hukum mengikat ke dalam dan ke luar MPR;
- c. Menggunakan nomor sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

## 3 Peraturan MPR

Peraturan MPR merupakan keputusan MPR yang:<sup>167</sup>

- a. Berisi hal-hal yang bersifat pengaturan (*regeling*);
- b. Mempunyai kekuatan hukum mengikat ke dalam dan ke luar MPR;

---

<sup>165</sup> Lihat Pasal 103 ayat (1) Peraturan MPR RI No. 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib MPR RI

<sup>166</sup> Lihat Pasal 103 ayat (2) Peraturan MPR RI No. 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib MPR RI

<sup>167</sup> Lihat Pasal 103 ayat (3) Peraturan MPR RI No. 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib MPR RI

- c. Menggunakan nomor sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### 4 Keputusan MPR

Keputusan MPR merupakan keputusan MPR yang:<sup>168</sup>

- a. Berisi hal-hal yang bersifat penetapan (*beschiking*);
- b. Mempunyai kekuatan hukum mengikat ke dalam MPR;
- c. Menggunakan nomor sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Menghidupkan kembali wewenang menyusun GBHN dalam bentuk TAP MPR maka akan berimplikasi pula pada jenis keputusan MPR yang disusun. Keputusan MPR dalam bentuk Ketetapan MPR tersebut harus bersifat mengatur yang mana berlaku ke luar MPR sehingga harus dipatuhi oleh Presiden hingga Kepala Daerah dalam menyusun kebijakannya.

Namun suatu ketentuan/peraturan meskipun sudah dicantumkan dalam UUD NRI Tahun 1945 tapi apabila tidak terdapat ketentuan yang mengikat dalam hal ini sanksi, maka akan percuma juga. Sejalan dengan menghidupkan kembali GBHN ini maka perlu direncanakan juga sanksi apabila Presiden tidak mematuhi hal tersebut, dengan tetap memperhatikan

---

<sup>168</sup> Lihat Pasal 103 ayat (4) Peraturan MPR RI No. 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib MPR RI

sistem presidensial dan kedaulatan rakyat yang dianut oleh Indonesia. Adapun rekomendasi yang ditawarkan sebagai sanksi apabila GBHN tidak dijalankan dalam penyusunan kebijakan di Indonesia adalah melalui tindakan *impeachment* sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sejalan dengan kesepakatan untuk mempertahankan (dalam arti lebih mempertegas) sistem pemerintahan presidensial, maka Presiden (dan Wakil Presiden) haruslah memiliki legitimasi yang kuat. Legitimasi yang kuat itu hanya bisa diperoleh jika Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat. Dalam sistem presidensial, setidaknya, akan terdapat ciri-ciri:

- 1) Adanya masa jabatan Presiden yang bersifat pasti (fixed term);
- 2) Presiden di samping sebagai kepala negara, sekaligus sebagai kepala pemerintahan;
- 3) Adanya mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi;
- 4) Adanya mekanisme *impeachment*.<sup>169</sup>

Perubahan ketentuan mengenai pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang semula dilakukan oleh MPR dan

---

<sup>169</sup> Sekretariat Jenderal MPR RI, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, *Op.cit.*, hlm. 82-83.

sekarang dilakukan rakyat secara langsung juga didasarkan pemikiran untuk mengejawantahkan paham kedaulatan rakyat. Di samping itu, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat, menjadikan Presiden dan Wakil Presiden terpilih mempunyai legitimasi yang lebih kuat. Jadi, adanya ketentuan tersebut berarti memperkuat sistem pemerintahan presidensial yang kita anut dengan salah satu cirinya adalah periode masa jabatan yang pasti (*fixed term*) dari Presiden dan Wakil Presiden, dalam hal ini masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden Indonesia lima tahun. Dengan demikian, Presiden dan Wakil Presiden tidak dapat dijatuhkan dalam masa jabatannya kecuali melanggar hukum berdasar hal-hal yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 melalui suatu prosedur konstitusional, yang populer disebut *impeachment*. Khusus mengenai *impeachment*, sesungguhnya merupakan suatu pengecualian, yaitu jika Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum yang ditentukan dalam Undang-Undang Dasar. Di sini sekali lagi terlihat konsistensi penerapan paham negara hukum, yaitu bahwa tidak ada pengecualian penerapan hukum, bahkan terhadap Presiden sekalipun.<sup>170</sup>

---

<sup>170</sup> *Ibid.*, hlm. 83-84.



Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengenai alasan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya. Pengaturan mengenai hal itu diatur dalam ketentuan Pasal 7A, yakni: “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.”

Sebelum perubahan, UUD Tahun 1945 belum memuat ketentuan yang mengatur pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya. UUD Tahun 1945 hanya mengatur hal itu di dalam Penjelasan UUD Tahun 1945 bahwa DPR mengusulkan sidang istimewa MPR dan MPR meminta pertanggungjawaban Presiden. Hal itu di samping bertentangan dengan sistem presidensial juga membuka peluang terjadinya ketegangan dan krisis politik dan kenegaraan selama masa jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden, seperti yang kerap kali terjadi dalam praktik ketatanegaraan kita. Praktik ketatanegaraan seperti itu lebih merupakan pelaksanaan sebuah sistem

pemerintahan parlementer yang tidak dianut negara kita.<sup>171</sup>

Untuk itu, perubahan UUD Tahun 1945 memuat ketentuan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya (*impeachment*) yang didasarkan pada alasan hukum ataupun alasan lain, yang tidak bersifat politik dan multitafsir seperti yang terjadi pada era sebelumnya. Dengan adanya ketentuan UUD NRI Tahun 1945 yang secara tegas dan jelas mengatur mengenai *impeachment*, hanya atas alasan yang tercantum dalam ketentuan Pasal 7A saja, seorang Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya. Itu pun hanya dapat dilakukan setelah melalui proses konstitusional melalui Mahkamah Konstitusi (MK) dan DPR.<sup>172</sup>

Peran MK menegaskan bekerjanya prinsip negara hukum. Putusan MK merupakan putusan hukum yang didasarkan pada pertimbangan hukum semata. Posisi putusan MK menjadi rujukan/acuan bagi DPR mengenai apakah usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden tersebut diteruskan atau dihentikan.<sup>173</sup>

Ketentuan Pasal 7B yang mengatur pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dilakukan melalui

---

<sup>171</sup> *Ibid.*, hlm. 87-88.

<sup>172</sup> *Ibid.*, hlm. 88.

<sup>173</sup> *Ibid.*, hlm. 88-89.

tahapan yang jelas dan tegas yang dilakukan tiga lembaga negara, yaitu DPR, MK, dan MPR.<sup>174</sup>

Walaupun dipilih oleh rakyat untuk memimpin dan memegang kekuasaan pemerintahan negara, sebagai manusia Presiden dan/atau Wakil Presiden bisa saja melakukan kesalahan atau pelanggaran hukum yang merusak sendi-sendi hidup bernegara dan mencederai hukum. Oleh sebab itu, Presiden dan/atau Wakil Presiden bisa diberhentikan dalam masa jabatannya dengan alasan tertentu yang disebutkan secara limitatif di dalam UUD NRI Tahun 1945, yakni melalui proses politik (dengan adanya pendapat DPR dan keputusan pemberhentian MPR) dan melalui proses hukum (dengan cara MK memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPR).<sup>175</sup>

Perbuatan pelanggaran hukum yang secara limitatif dijadikan alasan untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden, sebagaimana dimuat dalam Pasal 7B ayat (1) adalah pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.<sup>176</sup>

Berdasarkan muatan berbagai konstitusi di banyak negara, pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden

---

<sup>174</sup> *Ibid.*, hlm. 94.

<sup>175</sup> *Ibid.*

<sup>176</sup> *Ibid.*, hlm. 95.

dapat dilakukan melalui proses dan keputusan politik (*impeachment*) atau melalui proses dan putusan hakim di pengadilan (*forum privilegium*). Pemberhentian melalui *impeachment* dimaksudkan bahwa pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dilakukan dengan mekanisme dan syarat-syarat tertentu oleh lembaga perwakilan rakyat, sedangkan pemberhentian melalui *forum privilegium* dimaksudkan bahwa pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden melalui proses hukum dan putusan pengadilan.<sup>177</sup>

Berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat dilakukan dengan proses *impeachment* oleh MPR jika proses hukum (*forum privilegium*) telah ditempuh melalui Mahkamah Konstitusi, yang sebelumnya harus didahului dengan pernyataan pendapat oleh DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum. Dengan demikian, proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya haruslah melalui tiga tahap. Pertama, pernyataan pendapat dari DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 7B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Kedua, adanya putusan MK bahwa pendapat DPR tersebut terbukti benar. Ketiga,

---

<sup>177</sup> *Ibid.*

pemberhentian oleh MPR jika MPR berketetapan bahwa pelanggaran yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden ini layak dijatuhi hukuman pemberhentian. Jadi, MPR tidak harus memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden meskipun putusan MK membenarkan pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tertentu menurut konstitusi.<sup>178</sup>

Tahapan-tahapan tersebut membuktikan bahwa dalam memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden yang masih dalam jabatannya, UUD NRI Tahun 1945 berpijak pada paham negara demokrasi seperti diatur dalam Pasal 1 ayat (2) dan berpijak pada paham negara hukum seperti diatur dalam Pasal 1 ayat (3). Penerapan paham demokrasi dilakukan melalui pernyataan pendapat lebih dahulu oleh DPR dan pemberhentian oleh MPR, yang merupakan lembaga perwakilan dengan fungsi yang berbeda. Penerapan paham negara hukum dilakukan melalui *forum privilegiatum*, yakni dengan pemeriksaan, pengadilan, dan putusan oleh MK sebagai pemegang kekuasaan kehakiman sebelum MPR benar-benar memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Di sinilah terletak perpaduan penerapan antara paham demokrasi dan paham negara hukum.<sup>179</sup>

---

<sup>178</sup> *Ibid.*, hlm. 95-96.

<sup>179</sup> *Ibid.*, hlm. 96.

Melalui perubahan kelima tersebut nantinya apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak menjalankan GBHN maka hal tersebut dapat dianggap sebagai salah satu pelanggaran hukum, sebagaimana yang kini hal tersebut diatur di Pasal 7A dan 7B UUD NRI Tahun 1945, "... pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden". Ketentuan mengenai jenis-jenis pelanggaran hukum ini nantinya perlu diubah.

Melalui ketentuan tersebut maka jelas lah sanksi apa yang akan didapat oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden apabila tidak mematuhi GBHN. Namun demikian, hal ini pun tidak mengakibatkan Presiden dan/atau Wakil Presiden dengan begitu mudahnya diturunkan oleh MPR karena tetap ada mekanisme *impeachment* sebagaimana yang telah diuraikan diatas sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Adapun mengenai mekanisme perubahan kelima ini nantinya harus bersifat terbatas. Terbatas dalam artian hanya mengubah hal-hal yang bersifat fundamental dan penting karena apabila tidak diubah akan menyebabkan suatu dinamika yang tidak baik dalam sistem ketatanegaraan. Perubahan tetap harus memperhatikan nilai-nilai kedaulatan rakyat, demokrasi, sistem

presidensiil, serta yang utama adalah tidak keluar dari cita hukum dan tujuan Indonesia yang terwujud dalam bentuk Pancasila dan Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

## BAB IV PENUTUP

### A. Kesimpulan

MPR RI merupakan lembaga negara yang termasuk sebagai salah satu kamar dalam parlemen Indonesia, yang memiliki tugas dan wewenang fundamental dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia yakni mengubah dan menetapkan UUD NRI Tahun 1945. Secara kuantitas MPR RI pasca perubahan UUD 1945 memiliki penambahan tugas dan wewenang, namun demikian hal tersebut dirasa lebih menitikberatkan pada seremonial belaka, sehingga perlu ada penguatan tugas dan wewenang MPR RI sebagai lembaga negara. Menghidupkan kembali GBHN (nama/istilah perlu dibicarakan lagi) dalam TAP MPR, disertai dengan sanksi melalui mekanisme *impeachment*, yang memuat pola pembangunan yang berkelanjutan merupakan formulasi ideal untuk dapat mendudukan lagi eksistensi MPR sebagai lembaga negara yang fundamental serta untuk menjawab kebutuhan Indonesia dalam sistem ketatanegaraan yang sedang berjalan.



## **B. Rekomendasi**

Perlu perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945 dengan tetap memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan serta nilai-nilai berbangsa yang tumbuh dan hidup di Indonesia.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011.
- Abdul Ghoffar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia: Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan Delapan Negara Maju*, Jakarta : Kencana Prenada Group, 2009.
- Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945 ; Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI*, Bandung: Fokusmedia, 2009.
- Andre Ata Ujan, *Keadilan dan Demokrasi Telaah Filsafat Politik John Rawls*, Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2000.
- Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*, New Haven and London: Yale University, 1999.
- Arora. N.D.dan Awasthy S. S., *Political Theory*, New Delhi: Har-Anand, 1999.
- Azhary, *Negara Hukum Indonesia-Tinjauan Yurisis-NOrmatif tentang Unsur-Unsurnya*, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 1995.
- Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru, cet.2*, Yogyakarta: FH UII Press, 2004.
- Brian Thompson, *Textbook on Constitutional and Administrative Law, edisi ke-3*, London: Blackstone Press Ltd., 1997.
- C.F. Strong, *Modern Political Constitutions*, London: Sidgwick & Jackson Limited, 1966.

- Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy Theory and Practice in Europe and America*, rev. ed., Boston: Ginn and Company, 1949.
- Carl J. Friedrich, *Man and His Government*, New York: McGraw-Hill, 1963.
- Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, cet ke-10, Jakarta: Rajawali Pers, 2012.
- E.Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Jakarta: Ichtiar baru, 1983.
- Franz-Magnis Suseno, *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2003.
- George Tsebelis dan Jeanette Money, *Bicameralism*, London: Cambridge University Press, 1997.
- Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering An Inquiry Into Structure, Incentives and Outcomes*, 2<sup>nd</sup> ed., New York: New York University Press, 1997.
- Hans Kelsen, *Teori Umum Hukum dan Negara Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik*, Jakarta: Bee Media Indonesia, 2007.
- Hassan Suryono (et.al.), *Pendidikan Kewarganegaraan di Perguruan Tinggi*, Surakarta: UNS Press, 2007.
- Hendra Nurtjahjo, *Filsafat Demokrasi*, Jakarta: Bumi Aksara, 2006.
- I Made Pasek Diantha, *Tiga Tipe Pokok Sistem Pemerintahan dalam Demokrasi Modern*, Bandung: Abardin, 1990.
- Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005.

- , *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009.
- , *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, ed. Revisi, cet. 3, Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- , *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- , *Menjaga Denyut Nadi Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Konstitusi Press, 2004.
- , *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, cet ke-9*, Depok: PT Raja Grafindo Persada, 2017.
- , *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Amandemen*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- , *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia "Pasca Reformasi"*, Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2008.
- Joeniarto, *Sumber-sumber Hukum Tata Negara di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1981.
- Johni Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif, Cet.III*, Malang: Bayumedia Publishing, 2007.
- Joseph Raz, *The Concept of a Legal System: An Introduction to the theory of Legal System*, London: The Clarendon Press, 1980.
- K.C. Wheare, *Modern Constitutions*, London: Oxford University Press, 1975.
- Kholid O. Santoso (Ed.), *Mencari Demokrasi Gagasan dan Pemikiran*, Bandung: Sega Arsy, 2009.

- M. Solly Lubis, *Ilmu Negara*, Bandung: CV. Mandar Maju, 2007.
- Mac Iver, *Negara Modern*, Terjemahan: Drs. Moertono, Jakarta: Bina Aksara, 1988.
- Mahmuzar, *Sistem Pemerintahan Indonesia Menurut UUD 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen*, Bandung: Nusa Media.
- Marjanne Termorshuizen, *Kamus Hukum Belanda-Indonesia cet-2*, Jakarta: Djambatan, 2002.
- Max Boli Sabon, *Fungsi Ganda Konstitusi*, Bandung: PT. Graviti, 1991.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 1991.
- Moh. Kusnardi dan Harmaly Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi HTN, 1983, cet.5.
- Moh. Mahfud M.D., *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Yogyakarta: Gama Media, 1999.
- Montesquieu, *L'Esprit des Lois, atau The spirit of Laws, trans, by Thomas Nugent tahun 1752, rev. by J.V. Prichard*, London: G. Bell and Sons, Ltd, 1914.
- Ni"matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, Jakarta: Rajawali Pers, 2008.
- Padmo Wahjono, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984.
- Robert A. Dahl, *Perihal Demokrasi: Menjelajah Teori dan Praktek Demokrasi Secara Singkat*, Terjemahan: A. Rahman Zainuddin, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1999.

Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2010.

Sekretariat Jenderal MPR RI, *Panduan dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar belakang, Proses dan Hasil Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2003.

-----, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2018.

Soejono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 2014.

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2015.

Sri Soemantri M, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung: Alumni, 1979.

-----, *Susunan Ketatanegaraan Menurut UUD 1945 dalam Ketatanegaraan Indonesia dalam Kehidupan Politik Indonesia*, Jakarta: Sinar Harapan, 1993.

Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum di Indonesia pada Akhir Abad Ke-20*. Bandung: Alumni, 2006.

Taopan M., *Demokrasi Pancasila, Analisis Konsepsional Aplikatif*, Jakarta: Sinar Grafika, 1989.

TIM MKU, *Pendidikan Kewarganegaraan di Perguruan Tinggi*, Surakarta: UNS Press, 2007.

Vernon (ed), *Blackwell's Encyclopedia of Political Science*, Blackwell', Oxford, 1987.

Wirjono Prodjodikoro , *Asas-asas Tata Negara di Indonesia*, Jakarta: Dian Rakyat, 1989.

## **Jurnal**

Fatmawati, *Catatan Singkat Mengenai Kedudukan MPR Sesudah Perubahan UUD 1945*, Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke-39, No. 4, Oktober-Desember 2009.

Imam Subkhan, *GBHN dan Perubahan Bahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia*, dalam Jurnal Aspirasi Vol 5 No.2, Desember 2004.

James Bryce, *Studies in History and Jurisprudence*, vol.1, Oxford: Clarendon Press, 1901.

Koerniatmanto Soetoprawiro, *Konstitusi: Pengertian dan Perkembangannya*, Pro Justitia, No. 2 tahun V, Mei 1987.

Prayudi, *MPR, Transisi Kedaulatan Rakyat dan Dampak Politiknya*, Politica, Vol.3, No.1, Mei 2012.

Sofia L. Rohi, *Implikasi Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 terhadap Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional*, Politika, Vol. 4, No. 1, April, 2013.

Yessi Anggraini, Armen Yasir dan Zulkarnain Ridlwan, *Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD 1945*, dalam Jurnal Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum Vol. 9 No.1, Januari-Maret 2015.

## **Artikel, Makalah dan Karya Tulis Ilmiah Lainnya**

Andrew Ellis, "Legislative Procedure in Two Chamber System", *National Democratic Institute (NDI) for International Affairs*, 18 Oktober 2001.

Badan Legislasi DPR RI, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Jakarta: Badan Legislasi DPR RI, 2019.

Forum Rektor Indonesia, *Naskah Akademik Mengembalikan Kedaulatan Rakyat Melalui Penyusunan Garis-Garis Besar Haluan Negara Kepada Penyelenggaraan Negara*, Surakarta: Universitas Sebelas Maret, 2014.

Hamid S. Attamimi, *Perannan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Jakarta: Disertasi UI, 1990.

Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya Di Indonesia: Pergeseran Keseimbangan Antara Individualisme Dan Kolektivisme Dalam Kebijakan Demokrasi Politik Dan Demokrasi Ekonomi Selama Tiga Masa Demokrasi, 1945-1980-an*, Disertasi Pada Fakultas Pasca Sarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1993.

Mahfud MD. "Mengawal Politik Hukum: Dari Prolegnas sampai *Judicial Review*". Makalah disampaikan pada Seminar Nasional yang diselenggarakan oleh Program Doktor Ilmu Hukum, Pascasarjana UNS, Solo: Hotel Sunan, 20 Februari 2010.

Maria Farida Indrati, *Eksistensi Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 Sesudah Perubahan (Ditinjau dari*



*Gesetzgebungswissenschaft*), Pidato Purna Bakti, Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2019.

Sirajuddin, *Melihat Ulang Makna Kedaulatan dalam Konstitusi*” Disampaikan pada FGD dengan tema: “Kedaulatan Rakyat Di Dalam UUD NRI Tahun 1945”, yang diselenggarakan Lembaga Pengkajian MPR RI dengan UPT Pancasila Universitas Negeri Malang, 3 Mei 2016.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang RI No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Undang-Undang RI No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 - 2025

Undang-Undang RI No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang-Undang RI No. 2 Tahun 2018 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang-Undang RI No. 13 Tahun 2019 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Peraturan MPR RI No. 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib MPR RI