



**BADAN PENGKAJIAN MPR RI
2020**

KAJIAN AKADEMIK:
PENATAAN WEWENANG DAN TUGAS MPR



BERKERJASAMA DENGAN:
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS MULAWARMAN



2020

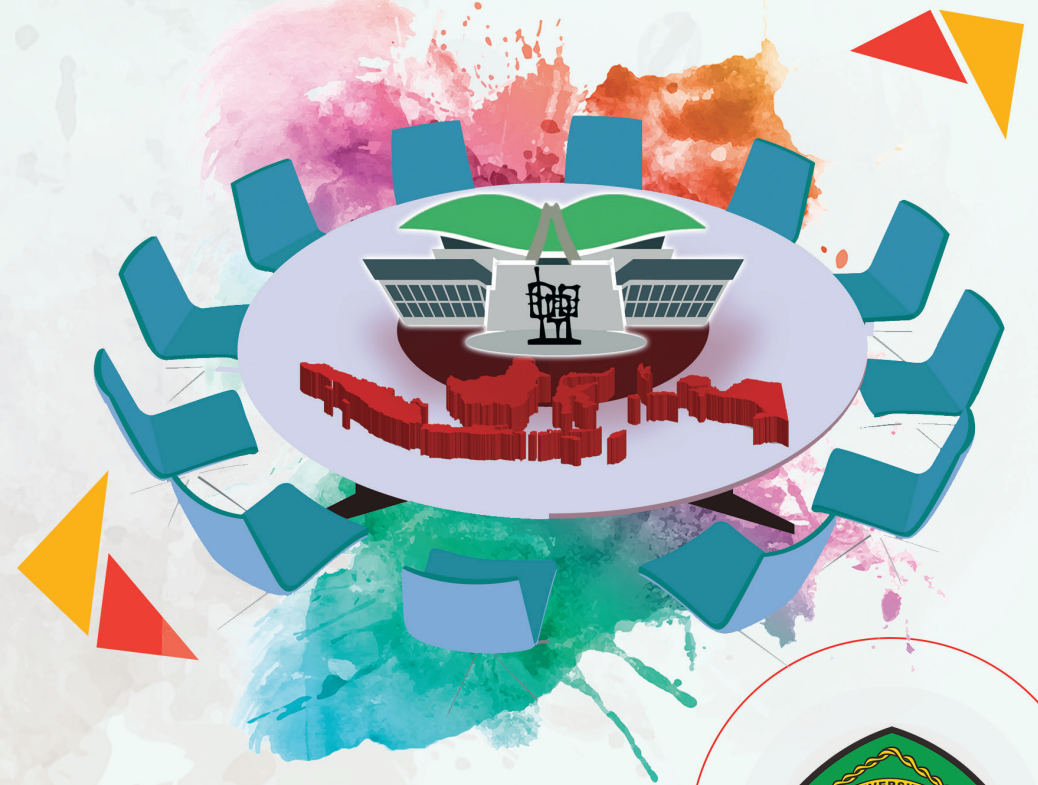


KAJIAN AKADEMIK: PENATAAN WEWENANG DAN TUGAS MPR



MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

KAJIAN AKADEMIK:
**PENATAAN WEWENANG
DAN TUGAS MPR**



Bekerjasama dengan:
Fakultas Hukum Universitas Mulawarman





**MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA**

PENATAAN WEWENANG DAN TUGAS MPR

**BADAN PENGAJIAN MPR RI
2020**

PENATAAN WEWENANG DAN TUGAS MPR

ISBN: 978-602-5676-62-8

Perpustakaan Nasional: Katalog dalam Terbitan (KDT)

PENASEHAT

Pimpinan Badan Pengkajian MPR RI

Drs. Djarot Saiful Hidayat, M.S.

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

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

Ir. Tifatul Sembiring

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

PENGARAH

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

PENANGGUNG JAWAB

Drs. Yana Indrawan, M.Si.

TIM PENULIS/PENELITI

Fakultas Hukum Universitas Mulawarman

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

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 PENKAJIAN

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 Mulawarman. 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 Mulawarman.

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

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

Sekretaris Jenderal MPR RI,

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



MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

SAMBUTAN KETUA BADAN 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

Kata Pengantar Kepala Biro Pengkajian	iii
Kata Pengantar Sekretaris Jenderal MPR RI	v
Sambutan Ketua Badan Pengkajian MPR RI	vii
DAFTAR ISI	xi
DAFTAR GAMBAR.....	xiii
BAB I KAJIAN AKADEMIK PENATAAN WEWENANG DAN TUGAS MPR DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA	1
A. LATAR BELAKANG	1
B. POKOK PERMASALAHAN	6
C. TUJUAN DAN MANFAAT KAJIAN AKADEMIK.....	6
D. KERANGKA TEORI DAN KONSEPTUAL.....	6
1. Teori Cita Negara (<i>Staatsidee</i>)	7
2. Teori Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi.....	7
3. Teori Lembaga Negara.....	8
E. METODOLOGI.....	8
1. Sumber Data	9
2. Teknik Pengumpulan Data	10
3. Metode Pendekatan	10
4. Analisis Bahan Hukum.....	12
BAB II KAJIAN TEORITIS.....	15
A. Cita Negara (<i>Staatsidee</i>)	15
B. Teori Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi.....	33
1. Sejarah Lahirnya Paham Kedaulatan Rakyat di Indonesia	36
2. Kedaulatan Rakyat dalam UUD NRI Tahun 1945.....	40
3. Demokrasi sebagai Perwujudan Kedaulatan Rakyat	50
C. Kelembagaan Negara	62
1. <i>Trias Politica</i> Lembaga Negara	62
2. Pengertian dan Konsepsi tentang Lembaga Negara.....	66
3. Sejarah dan Perkembangan Singkat Lembaga-lembaga Negara Sebelum Perubahan UUD Tahun 1945	71
4. Sejarah dan Perkembangan Singkat Lembaga-Lembaga Negara Setelah Perubahan UUD Tahun 1945	79
BAB III DINAMIKA PENGATURAN KEWENANGAN DAN TUGAS MPR.....	85

A. Kewenangan dan Tugas MPR diawal Pembentukannya	85
B. Kewenangan dan Tugas MPR setelah dikeluarkannya Dekrit Presiden.....	90
C. Kewenangan dan Tugas MPR Hasil Pemilu Orde Baru (1971-1997)	93
D. Kewenangan dan Tugas MPR hasil dari setiap Perubahan UUD Tahun 1945.....	104
1. Undang-undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	116
2. Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	118
3. Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	120
4. Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	121
5. Undang-undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang- Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	124
BAB IV URGENSI PENATAAN KEWENANGAN DAN TUGAS MPR	137
A. Urgensi Filosofis	137
B. Urgensi Historis	142
C. Urgensi Sosiologis	149
D. Urgensi Politis	154
E. Urgensi Yuridis	157
BAB V DESAIN IDEAL KEWENANGAN DAN TUGAS MPR KEDEPAN	163
A. Kewenangan dan Tugas untuk Membentuk Undang-Undang Khusus tentang Haluan Negara bersama-sama dengan Presiden.....	164
B. Kewenangan dan Tugas untuk Mengubah dan Menetapkan Ketetapan MPR.....	170
C. Kewenangan dan Tugas untuk Memberikan Keterangan atas Penafsiran Konstitusi dalam Proses Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.....	171
D. Kewenangan dan Tugas Melaksanakan Sidang Tahunan	179
BAB VI PENUTUP	183
DAFTAR PUSTAKA	187

DAFTAR GAMBAR

- Bagan 1.1. Struktur Ketatanegaraan Indonesia sebelum Perubahan UUD 1945...72
Bagan 1.2. Struktur Ketatanegaraan Indonesia sebelum Perubahan UUD 1945...82

BAB I

KAJIAN AKADEMIK

**PENATAAN WEWENANG DAN TUGAS MPR DALAM SISTEM
KETATANEGARAAN INDONESIA**

A. LATAR BELAKANG

Sepanjang perjalanan sistem ketatanegaraan di Indonesia yang terhitung sejak kemerdekaan Republik Indonesia hingga saat ini, satu dari sekian banyak lembaga negara yang mendapatkan banyak sorotan publik oleh karena kedudukan dan kewenangannya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Bagaimana tidak, dalam sejarahnya (sebelum reformasi), MPR dalam konteks yang global dapat dikatakan sebagai lembaga negara yang “unik”.¹ Unik dalam hal ini dikarenakan MPR merupakan lembaga perwakilan yang kedudukannya berada di atas parlemen (Dewan Perwakilan Rakyat). Biasanya, parlemen dianggap sebagai satu-satunya wadah yang mencakup wakil-wakil yang dipilih dalam suatu pemilihan umum. Akan tetapi, “wakil rakyat” dalam MPR terdiri dari anggota, baik yang dipilih dalam suatu pemilihan umum maupun mencakup anggota yang diangkat.²

Selain keunikan dalam hal keanggotaan, MPR juga memiliki keunikan lain berkenaan dengan kelembagaan dan kewenangannya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Ketika itu, MPR merupakan satu-satunya

¹ M. Syafi' Anwar (Editor), *Menggapai Kedaulatan Rakyat 75 Tahun Prof. Miriam Budiardjo*, Majalah Berita Minggu Ummat kerjasama dengan Mizan Pustaka, Kronik Indonesia Baru, Jakarta, 1998. Hlm 169. Dalam Putera Astomo, *Hukum Tata Negara Teori dan Praktek*, Thafa Media, Yogyakarta, 2014. Hlm 153

² *Ibid*

lembaga tertinggi negara yang memiliki kewenangan penuh dalam melaksanakan kedaulatan rakyat. Penyebutan MPR sebagai lembaga tertinggi negara saat itu didasarkan pada bunyi Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar (UUD) Tahun 1945 yang asli³ dan bunyi Penjelasan pada bagian Sistem Pemerintahan Negara butir III yang menggariskan bahwa “Kekuasaan Negara yang tertinggi di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat”, yang kemudian dimasukkan juga di dalam Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966.⁴

Namun pasca reformasi (tepatnya dalam Sidang Tahunan 2001), MPR memutuskan untuk menyempurnakan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 lama dan menggantinya menjadi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan menurut UUD”. Perubahan tersebut mengisyaratkan bahwa kedudukan MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara dan tidak lagi memegang kedaulatan rakyat sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945.⁵ Dengan kata lain, MPR pasca perubahan UUD 1945 merupakan lembaga negara yang sederajat dengan lembaga-lembaga negara lainnya seperti: Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), dan Komisi Yudisial (KY).⁶

³ Bunyi Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945: Kedaulatan Rakyat ada ditangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

⁴ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Cet 1, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010. Hlm 31

⁵ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, 2007. Hlm 95

⁶ Dapat kita lihat dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD: “MPR merupakan lembaga permusyawaratan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara”. Demikian pula dalam Ketetapan MPR Nomor II/MPR/2003 tentang Perubahan Kelima Atas Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR Pasal 2 Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1999 yang semula berbunyi “Majelis adalah penjelmaan seluruh rakyat Indonesia dan merupakan lembaga tertinggi negara, pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat”, diubah menjadi selengkapnya berbunyi

Perubahan kedudukan tersebut juga berimplikasi pada kewenangan dan keanggotaan MPR. Dalam hal kewenangan, MPR kini tidak lagi berwenang memilih Presiden dan Wakil Presiden, tidak lagi berwenang memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya selama tidak ada usulan dari DPR setelah MK memeriksa, mengadili dan memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden bersalah, serta tidak lagi berwenang membuat dan menetapkan GBHN.⁷ Wewenang yang masih melekat pada MPR adalah mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945⁸ (UUD NRI 1945)⁹, melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden,¹⁰ dan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD¹¹. Sementara dalam hal keanggotaan, yang semula MPR terdiri atas anggota-anggota DPR ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang, kini keanggotaan MPR hanya terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dalam undang-undang.¹²

Diawal-awal tahun pasca terjadinya perubahan tersebut, semua seakan berjalan dengan baik. Namun oleh karena begitu dinamisnya dinamika ketatanegaraan di Indonesia, beberapa permasalahan sebagai akibat dari perubahan tersebut justru bermunculan. *Pertama*, kelembagaan

“Majelis adalah lembaga negara, pemegang, dan pelaksana kedaulatan rakyat menurut ketentuan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945”.

⁷ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) adalah penyebutan bagi Undang-Undang Dasar Tahun 1945 hasil perubahan.

⁸ Ni'matul Huda, *Loc. Cit*

⁹ Lihat Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

¹⁰ Lihat Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

¹¹ Lihat Pasal 3 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

¹² Lihat Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

MPR kini menjadi kelembagaan yang ada namun seolah-olah tidak ada, istilah arab menyebutnya “wujuduhu ka adamih”;

Kedua, keanggotaannya yang semakin tidak representatif oleh karena DPR sebagai unsur vital dalam keanggotaan MPR kini mulai kehilangan kepercayaan dari masyarakat. Tidak hanya itu, anggota DPD yang nota benanya merupakan bagian dari keanggotaan MPR pun semakin kehilangan hakekatnya sebagai perwakilan daerah (*regional representation*) oleh karena keanggotaannya saat ini dapat diisi oleh orang berunsurkan partai politik; Ketiga, ketidakjelasan hubungan antara MPR dan Presiden dalam pelaksanaan kedaulatan rakyat; dan

Keempat, oleh karena setiap lembaga negara kini merupakan pelaksana kedaulatan rakyat, tidak jarang menimbulkan gesekan/ konflik antar lembaga negara (bukan sengketa kewenangan lembaga negara) yang sampai hari ini terus terjadi dan belum ada lembaga yang secara konstitusional memiliki kewenangan untuk menyelesaikannya. Berkenaan dengan hal ini, sedikitnya penulis mencatat telah terjadi 6 kali konflik antar lembaga negara yang penyelesaiannya tidak dilakukan oleh dasar konstitusional yang jelas atau tidak diselesaikan oleh lembaga yang secara konstitusional memiliki kewenangan untuk hal tersebut. Beberapa diantaranya pada tahun 2009, terjadi konflik lembaga negara antara BPK VS BPKP mengenai Sri Mulyani dan Bank Century. Pada tahun 2010 terjadi konflik antara LPSK VS POLRI dalam kasus Susno Duaji. Selanjutnya, KPK VS POLRI (Cicak VS Buaya) yang terjadi pada tahun 2008, 2012 dan 2015. Konflik antara DPR VS Presiden ditahun 2014 berkenaan dengan rencana DPR untuk mengajukan hak interpelasi kenaikan harga bahan bakar

minyak kepada Presiden Jokowi yang kemudian ditanggapi Presiden dengan melarang menteri kabinet dan jajaran kementriannya untuk menghadiri rapat dengan DPR. Konflik antara MK VS MA, POLRI, Kejaksaan dan KPK pada tahun 2015 oleh karena lembaga tersebut tidak melaksanakan putusan MK, dan terakhir pada tahun 2016 terjadi konflik antara BPK VS KPK berkenaan dengan perbedaan sikap keduanya atas hasil audit pembelian lahan Rumah Sakit Sumber Waras oleh Pemprov DKI.

Berbagai permasalahan tersebut membuat kita harus mulai berpikir ulang untuk melakukan pembenahan terhadap desain pelaksanaan kedaulatan rakyat di Indonesia, khususnya terhadap desain pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilakukan oleh MPR berkaitan dengan wewenang dan tugas MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Hal ini menjadi penting mengingat secara filosofis dan historispun, fakta sejarah sebenarnya telah membuktikan bahwa sejak awal pembentukannya hingga saat ini, MPR belumlah sama sekali menjelma menjadi lembaga sebagaimana diinginkan oleh *faunding fathers* saat pembentukannya. Namun perlu menjadi catatan bahwa dalam rangka melakukan pembenahan terhadap kedudukan kelembagaan dan kewenangan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, kita harus berangkat dari titik awal bagaimana kelembagaan MPR ketika itu dibentuk, yakni ide dasar faham cita negara integralistik/kekeluargaan serta semangat anti individualistik, liberalisme dan demokrasi barat yang disuarakan oleh *faunding fathers* sejak awal pembentukan negara yang kemudian diharmonisasikan harmonisasikan dengan dinamika kelembagaan negara dan ketatanegaraan Indonesia saat ini.

B. POKOK PERMASALAHAN

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, dapat dirumuskan beberapa pokok permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana dinamika pengaturan mengenai wewenang dan tugas MPR dari waktu ke waktu?
2. Apa urgensi dilakukannya penataan kembali terhadap wewenang dan tugas MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia?
3. Bagaimana desain ideal terhadap wewenang dan tugas MPR?

C. TUJUAN DAN MANFAAT KAJIAN AKADEMIK

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam kajian akademik ini adalah untuk mengetahui:

1. Dinamika pengaturan mengenai wewenang dan tugas MPR dari waktu ke waktu.
2. Urgensi dilakukannya penataan kembali terhadap wewenang dan tugas MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.
3. Desain ideal terhadap wewenang dan tugas MPR.

Adapun manfaat tulisan ini yaitu dapat dijadikan sebagai bahan kajian yang bersifat akademik guna mewujudkan kelembagaan MPR yang ideal.

D. KERANGKA TEORI DAN KONSEPTUAL

Untuk sementara, setidaknya terdapat tiga teori yang akan digunakan dalam kegiatan penyusunan kajian akademik mengenai penataan kewenangan dan tugas MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Ketiga teori tersebut yakni:

1. Teori Cita Negara (*Staatsidee*)

Teori pertama yang akan digunakan dalam kajian akademik ini adalah teori cita negara, yakni suatu pandangan tentang negara, hakikat dan susunannya mempunyai pengaruh yang besar terhadap penafsiran aturan-aturan dasar dalam tata negara, membantu memberi pengertian yang lebih tepat pada apa yang bisa dan apa yang telah dirumuskan secara tertulis. Kata “cita negara” merupakan terjemahan dari kata *staatsidee*. Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, kata ini menjadi populer karena disinggung dalam pidato Soepomo pada rapat BPUPKI tanggal 31 Mei 1945. Soepomo menerjemahkan kata tersebut dengan “dasar pengertian negara” sebagaimana dikemukakan dalam bagian pidatonya yang berbunyi: “Oleh karena segala pembentukan susunan negara itu tergantung daripada dasar pengertian negara (*staatsidee*) tadi”.¹³

Teori ini penting dibahas untuk memperlihatkan diawal tentang apa sesungguhnya yang menjadi cita negara Indonesia dan dimana posisi MPR dalam perwujudan cita negara tersebut. Lebih lanjut, pembahasan mengenai cita negara dalam kajian akademik nantinya akan berbicara mengenai proses terbentuknya cita negara serta beberapa bentuknya; pembahasan cita negara di BPUPK; dan catatan terhadap cita negara integralistik dalam UUD Tahun 1945.

2. Teori Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi

¹³ M. Yamin, *Naskah Persiapan UUD 1945*, Jilid Pertama, Cetakan Kedua, Yayasan Prapantja, Jakarta, 1971. Hlm. 10 dalam Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara: Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Konstitusi Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, 1999. Hlm. 8

Teori kedua yang akan digunakan yaitu teori kedaulatan rakyat dan demokrasi. Hal ini dikarenakan jika kita berbicara mengenai kelembagaan MPR maka kita tidak dapat melepaskan kaitannya dengan perbincangan mengenai konsep dan implementasi kedaulatan rakyat serta demokrasi di negara ini. Sebagaimana diketahui, teori kedaulatan rakyat muncul sebagai reaksi atas teori kedaulatan raja yang kebanyakan menghasilkan tirani dan kesengsaraan bagi rakyat.¹⁴ Karena kekuasaan raja yang mutlak, lama-kelamaan muncul perlawanan rakyat yang kemudian melahirkan teori Kedaulatan Rakyat. Seperti dalam istilah demokrasi yang berasal dari kata demos (rakyat) dan kratien atau kratos (kekuasaan), maka kekuasaan negara itu dianggap bersumber dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.

3. Teori Lembaga Negara

Teori selanjutnya yaitu teori lembaga negara. Teori ini menjadi penting untuk dielaborasi dalam kajian karna sesungguhnya yang menjadi obyek kajian adalah satu dari sekian lembaga negara yang eksis dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Dalam pembahasan nantinya, pada bagian ini akan berbicara mengenai dinamika trias politica lembaga negara; konsepsi tentang lembaga negara; hingga sejarah dan perkembangan singkat lembaga-lembaga negara sebelum dan setelah perubahan UUD Tahun 1945.

E. METODOLOGI

¹⁴ Bahder Johan Nasution, *Negara Hukum Dan Hak Asasi Manusia*, Bandung, CV. Mandar Maju, 2014, hlm. 55.

Metode penelitian dalam penyusunan kajian akademik ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif. Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder yang berupa Peraturan Perundang-Undangan, dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian dan referensi lainnya. Metode yuridis normatif dapat dilengkapi dengan diskusi, dan rapat dengar pendapat.¹⁵

1. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sumber hukum sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer; bahan hukum sekunder; dan bahan hukum tersier.

a. Bahan Hukum Primer, merupakan bahan hukum yang mengikat karena dilekuarkan oleh pemerintah.¹⁶ Dalam penelitian ini meliputi:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; dan
3. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

b. Bahan Hukum Sekunder, diartikan sebagai sumber hukum yang tidak mengikat tetapi menjelaskan bahan hukum primer yang

¹⁵ Lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

¹⁶ Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, Cetakan Keempat, Rineka Cipta, Jakarta, 2004, Hlm.103.

merupakan hasil olahan pendapat atau pikiran para pakar atau ahli yang mempelajari bidang tertentu, berupa buku-buku, disertasi, tesis, skripsi, jurnal dan makalah-makalah hukum yang berhubungan dengan obyek penelitian. Bahan hukum sekunder ini berguna untuk meningkatkan mutu dalam memahami hukum positif yang berlaku.¹⁷

- c. Bahan Hukum Tersier, diartikan sebagai sumber yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Dalam penelitian ini berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Hukum, serta Kamus istilah Inggris-Indonesia.

2. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan bahan hukum melalui metode penelitian *library research*, yaitu penelitian yang dilaksanakan dengan menggunakan literatur (kepustakaan), baik berupa buku-buku, jurnal ilmiah, media massa dan internet serta referensi lain yang relevan guna menjawab berbagai rumusan permasalahan.¹⁸ Selain *library research*, guna mendukung bahan hukum yang telah dikumpulkan, peneliti juga akan mengumpulkan bahan hukum lainnya melalui kegiatan focus group discussion maupun wawancara langsung kepada pihak-pihak yang terkait dengan topik penelitian ini.

3. Metode Pendekatan

¹⁷ Sulistyowati Irianto dan Shidarta (ed.), *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2009, Hlm. 128

¹⁸ Iqbal Hasan, *Pokok-Pokok Mater Metodologi Penelitian dan Aplikasinya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2002, hlm. 11

Metode pendekatan dalam penyusunan kajian akademik ini menggunakan pendekatan:

- a. Pendekatan historis (*historical approach*), yaitu pendekatan yang dilakukan dengan menelaah latar belakang apa yang dipelajari dan perkembangan pengaturan mengenai isu yang dihadapi. Telaah demikian diperlukan oleh peneliti manakala peneliti memang ingin mengungkap filosofis dan pola pikir yang melahirkan sesuatu yang sedang dipelajari.¹⁹
- b. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yaitu mengkaji permasalahan dari segi hukum yang terdapat dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia yang terkait dengan permasalahan yang dikaji. Kemudian sebagai upaya penajaman analisis dan menyeluruh (*holistic*), maka digunakan juga pendekatan:
 - 1) Yuridis normatif-filosofis, yaitu pendekatan yang menitikberatkan pada seperangkat nilai-nilai ideal (filosofis) yang seyogianya senantiasa menjadi rujukan dalam setiap pembentukan, pengaturan, dan pelaksanaan kaidah hukum ;
 - 2) Yuridis normatif-positivis, yaitu pendekatan atau kajian yang memandang hukum dalam wujudnya sebagai kaidah yang menentukan apa yang boleh dan apa yang tidak boleh dilakukan. Kajian ini sifatnya preskriptif, menentukan apa yang salah dan apa yang benar.²⁰

¹⁹ Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum Edisi Revisi, PRenadamedia Group, Surabaya, 2005, Hlm. 134

²⁰ Ronny Hanitjo Soemitro, Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988, hlm 11-12

c. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yaitu pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin. Dengan berangkat dari pemahaman terhadap teori, asas, doktrin yang ada. Maka, dapat membimbing peneliti/penyusun untuk dapat mengaitkan antara praktik yang ada dengan teori yang relevan, sehingga selanjutnya peneliti/penyusun dapat menganalisis dalam rangka mencari alternatif solusi terbaik untuk memecahkan hukum yang dikaji.

4. Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum dalam penyusunan kajian akademik ini, adalah dengan melakukan studi pustaka. Studi pustaka digunakan untuk mengkaji dan mempelajari buku-buku, jurnal, makalah, dan Peraturan Perundang-Undangan.

Metode analisis bahan penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif, yaitu pengelompokkan dan penyesuaian data-data yang diperoleh dari suatu gambaran sistematis yang didasarkan pada teori dan pengertian hukum yang terdapat dalam ilmu hukum untuk mendapatkan kesimpulan yang signifikan dan ilmiah. Bahan penelitian yang diperoleh dari penelitian, kemudian disajikan dan diolah secara kualitatif dengan langkah-langkah sebagai berikut:

1. Bahan hukum yang diperoleh dari penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan dalam penelitian;
2. Hasil klasifikasi bahan hukum selanjutnya disistematisasikan;

3. Bahan hukum yang telah disistematisasikan kemudian dianalisis untuk dijadikan sebagai dasar dalam pengambilan kesimpulan nantinya.

Analisis secara kualitatif dapat diartikan sebagai cara analisis yang lebih menekankan pada aspek pemahaman secara mendalam terhadap suatu masalah, sehingga memunculkan prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif secara mendalam (*in-depth analysis*), yaitu mengkaji masalah secara kasus perkasus untuk kemudian dapat menghasilkan kajian yang menyeluruh, rinci, dalam, dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.²¹

²¹ Hamidi, *Metode Penelitian Kualitatif: Aplikasi Praktis Pembuatan Proposal dan Laporan Penelitian*, UMM Press, Malang, 2009, hlm 14-16.

BAB II

KAJIAN TEORITIS

A. Cita Negara (*Staatsidee*)

Kelahiran sebuah negara bukanlah hal yang mudah, masing-masing negara memiliki *history*-nya, kenapa, apa, dan bagaimana sebuah negara tersebut lahir, seperti negara Indonesia. Kelahiran dan kedaulatan Indonesia bukanlah sekedar antitesis terhadap kolonialisme, melainkan membawa berbagai cita-cita, gagasan, konsep, bahkan ideologi tertentu. Cita-cita, gagasan, konsep, bahkan ideologi inilah yang dituangkan dalam susunan dan menjadi sendi berbangsa dan bernegara. Walaupun demikian, kelahiran negara Indonesia tidak terlepas dari suasana zaman. Indonesia adalah anak zaman. Karena itu berbagai cita-cita, gagasan, konsep dan ideologi yang menjadi dasar susunan dan sendi berbangsa dan bernegara tidak mungkin terlepas dari pemikiran dan kenyataan dominan yang ada pada waktu itu. Paham negara kebangsaan atau nasionalisme, paham demokrasi, paham negara kesejahteraan yang berdasarkan atas hukum merupakan paham-paham yang hidup dan menjadi ciri negara atau perjuangan mendirikan negara pada waktu itu, termasuk kehadiran sebuah ideologi. Tiada negara tanpa ideologi tertentu. Berbagai paham dan cita-cita atau dasar ideologi tertentu itulah yang menjadi dasar susunan bangunan perumahan Indonesia merdeka yang antara lain dituangkan dalam UUD

yang ditetapkan tanggal 18 Agustus 1945 dan lazim dinamakan UUD 1945.²²

Setelah Indonesia lahir sebagai sebuah negara dan diakui di mata dunia, tentu penting untuk menguatkan hubungan-hubungan luar negeri, baik itu secara bilateral maupun multilateral, sebagai salah satu masyarakat dunia Indonesia tidak pernah lepas dari berbagai hubungan tarik menarik kekuatan dunia, baik di bidang ideologi maupun berbagai kepentingan lain yang saling bersaing satu sama lain. Usaha-usaha Indonesia untuk mengemban kewajibannya sebagai warga bangsa-bangsa tanpa meniatkan diri dengan berbagai kekuatan yang bersaing satu sama lain tersebut tidak selalu berhasil secara penuh. Bahkan dalam perjalanan historisnya, tidak jarang menimbulkan akibat yang tidak menyenangkan bagi kehidupan nasional. Perang saudara dan berbagai pergolakan atau pemberontakan yang pernah terjadi, dalam perspektif tertentu tidak terlepas dari persaingan besar tersebut, di samping telah pula terjadi ketidaksetiaan penyelenggara negara untuk secara konsisten berjalan menuruti cita-cita, gagasan, konsep, dan ideologi yang menjadi dasar dan sendi susunan berbangsa dan bernegara.²³

Seiring perkembangan zaman tentu itu semua akan menjadi tantangan yang bukan hanya untuk negara Indonesia saja tetapi seluruh negara di dunia, sebagai anak zaman disatu pihak dan keterikatan dengan pergaulan bangsa-bangsa di pihak lain, Indonesia tidak mungkin menghindarkan diri dari berbagai perkembangan dan perubahan dunia baik perkembangan

²² Bagir Manan & Susi Dwi Harijanti, 2014, *Memahami Konstitusi Makna dan Aktualisasi*, Jakarta: Rajawali Pers, Hlm. 3-4

²³ *Ibid.*, Hlm. 5

gagasan maupun kenyataan-kenyataan baru yang timbul kemudian. Meskipun demikian, dengan berbagai kegoyahan yang pernah dialami, Indonesia mampu bertahan menghadapi globalisasi ideologi yang bukan saja saling berbeda, melainkan melahirkan berbagai konflik dan menjadikan negara-negara yang sedang tumbuh seperti Indonesia sebagai tempat mengadu berbagai kekuatan.²⁴

Setelah berakhirnya perang dingin yakni perbutan negara-negara dunia ketiga oleh blok barat dan timur tentu akan lahir babak baru di dunia ini seperti, globalisasi ekonomi, sosial, bahkan budaya. Globalisasi ini tidak hanya menuntut perubahan hubungan-hubungan ekonomi, sosial, bahkan budaya melainkan juga menuntut perubahan-perubahan pada paham, mekanisme dan ideologi. Lahirlah konsep-konsep kenegaraan baru dengan gagasan atau formula baru seperti konsep "*the end of nation states*" dan berbagai bentuk kerja sama regional maupun internasional. Sistem-sistem, baik berupa aturan-aturan maupun kebijakan berdasarkan paham-paham kebangsaan harus dikendorkan atau dilonggarkan untuk memudahkan mengalirnya berbagai sumber daya maupun produk dari negara yang satu ke negara yang lain. Segala bentuk perbedaan perlakuan dalam bentuk diskriminasi atau perlindungan harus dikendorkan atau ditiadakan. Secara ekonomi, dunia hanya mengenal satu pasar, yaitu pasar dunia dengan tatanan dan aturan yang mendunia pula. Demikian pula di bidang ideologi, globalisasi menuntut pembatasan-pembatasan pengertian dan pemaknaan ideologi sebagai dasar bagi negara-negara untuk mengatur sesuatu baik ke dalam maupun keluar. Dengan perkataan lain, globalisasi

²⁴ *Ibid.*

menuntut deideologisasi, kecuali yang dapat berjalan seiring dengan globalisasi. Namun hal tersebut tidak hanya membawa konsekuensi-konsekuensi pada kebijakan atau pada mekanisme internal maupun eksternal, melainkan dapat berkaitan dengan sendi-sendi berbangsa dan bernegara yang menyangkut konsep-konsep berbangsa maupun dasar-dasar yang bersifat ideologis. Meskipun tidak sampai pada keharusan mengubah atau mengganti konsep, sendi maupun dasar ideologi bernegara tetapi yang pasti tidak dapat dielakkan adalah keharusan untuk meninjau kembali berbagai paradigma baik paradigma konsep, sendi, atau ideologi bernegara maupun paradigma kebijakan penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara. Salah satu yang akan tersentuh secara langsung akibat perubahan paradigma-paradigma itu, adalah tatanan konstitusional yang diatur dalam UUD. Ini merupakan konsekuensi logis. Seperti telah diutarakan UUD selain disusun menurut dan berdasarkan paradigma tertentu pula. Karena itu, perubahan-perubahan yang timbul sebagai akibat globalisasi sudah semestinya membawa konsekuensi perubahan terhadap UUD. Tanpa perubahan, UUD tidak dapat lagi berfungsi sebagai wadah yang memberikan dasar dan fasilitator pengembangan kehidupan berbangsa dan bernegara sesuai dengan perkembangan tuntutan baru dalam tata internasional baru yang mengglobal.²⁵

Maka dari itu dalam perspektif melihat sebuah negara, negara haruslah dilihat tidak hanya sekedar kumpulan keluarga belaka, atau suatu persatuan organisasi profesi, atau penengah di antara kepentingan-kepentingan saling bertentangan perkumpulan suka rela yang

²⁵ *Ibid.*

diizinkan keberadaannya oleh negara. Dalam suatu komunitas politik yang diorganisir secara tepat, keberadaan negara adalah untuk masyarakat dan bukan masyarakat yang ada untuk negara. Akan tetapi, betapa pun majunya rakyat secara sosial, masyarakat Gereja, serikat dagang, dan lain-lain tidak menjamin dapat menyelenggarakan urusannya sendiri tanpa adanya kekuasaan arbitrase tertinggi. Semua pihak penyelenggaraan perkumpulan mengadakan peraturan dan ketetapan. Jika berhubungan secara politik dengan rakyat, peraturan dan ketetapan. Jika berhubungan secara politik dengan rakyat, peraturan dan ketetapan disebut sebagai hukum, sedangkan kekuasaan untuk membuat hukum ini merupakan hak prerogatif negara dan bukan hak perkumpulan lainnya. Menurut ungkapan R. M. Maclver, “negara merupakan perkumpulan mendasar untuk membangun dan menyelenggarakan tatanan sosial, dan untuk tujuan ini, institusi pusat dibantu dengan adanya penyatuan kekuasaan komunitas. “Akan tetapi, definisi ini mungkin hanya dapat berlaku untuk masyarakat pedesaan atau masyarakat pengembara yang tentu saja terdiri dari bentuk persatuan terikat keluarga patriarki atau kepala keluarga. Dalam berbagai hal, sistem masyarakat semacam ini memang terlepas dari kekuasaan pemerintah. Namun, masyarakat semacam ini tidak mempunyai wilayah teritorial. Wilayah teritorial adalah suarat yang sangat penting bagi pemerintahan politik yang sebenarnya. Syarat ini ditekankan oleh H. J. W. Hetherington dalam ucapannya, “Negara adalah institusi atau seperangkat institusi yang menyatukan penduduknya dalam suatu wilayah teritorial yang ditandai secara jelas di bawah otoritas tunggal untuk menjamin tercapainya tujuan dasar dan kondisi kehidupan bersama. “Tetapi, apa

yang dimaksud dengan “penyatuan kekuasaan komunitas” pada definisi pertama dan “otoritas tunggal” pada definisi kedua ini? Maksud dari kedua hal tersebut adalah kekuasaan atau otoritas untuk membuat hukum atau undang-undang. Dengan demikian, pembahasan ini sampai pada definisi yang dikemukakan oleh Woodrow Wilson: “Negara adalah orang-orang yang diatur menurut hukum dalam suatu batas wilayah teritorial tertentu”.²⁶

Negara dalam praktik dan teorinya haruslah memenuhi beberapa unsur sehingga dapat disebut menjadi sebuah negara, namun sebelum sampai pada fase itu yang tidak kalah pentingnya ialah konsep suatu negara, tentang bagaimana negara “seharusnya ada”, bagaimana negara itu “ada” dalam kenyataan sejarah, serta kenyataan dari pemikiran tertentu mengenai negara.²⁷ Sebagaimana yang dikatakan oleh Nasroen,²⁸ ide negara tidak boleh idealistis semata-mata sehingga tidak bisa dilaksanakan dalam kenyataan. Berkenaan dengan itu oleh Isjwara dalam Romi, memperjelas bahwa apabila ide dan konsep negara itu bertemu dalam kenyataan, maka dalam hal ini terjemalah negara yang ideal.

Berbicara tentang cita, *idee* atau konsep suatu negara khususnya Indonesia tentu kita akan banyak berbicara tentang sidang-sidang BPUPKI (Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia) dan PPKI (Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia) Frase “cita negara” pertama kali disinggung dalam pidato Soepomo pada Rapat Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia pada tanggal 31 Mei 1945, Kata cita negara merupakan terjemahan kata *staatsidee*.. Soepomo kemudian

²⁶ C. F. Strong, 1966, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk*, Bandung: Nusa Media, Hlm. 6

²⁷ Romi Librayanto, 2012, *Ilmu Negara Suatu Pengantar*, Makassar: Pustaka Refleksi, Hlm. 57-58

²⁸ *Ibid.*

menerjemahkan dengan “dasar pengertian negara” sebagaimana dikemukakan dalam bagian pidatonya yang berbunyi: “Oleh karena segala pembentukan susunan negara itu tergantung daripada dasar pengertian negara (*staatsidee*) tadi”. Menurut Oppenheim menguraikan mengenai cita negara yaitu hakikat yang paling dalam dari negara (*de staats diespste vormende kracht*), dimana cita negara merupakan suatu prinsip konstitusional yang berdiri bahwa kepentingan umum akan selalu mendahului kepentingan individu dan kelompok.²⁹

Maka dalam melakukan perumusan cita kenegaraan dalam UUD 1945 berkembang pemikiran di antara para anggota BPUKI dan PPKI bahwa cita kenegaraan yang hendak dibangun secara khas dalam arti tidak meniru paham individualisme-liberalisme yang justru telah melahirkan kolonialisme dan imperialisme yang harus ditentang, ataupun paham kolektivisme ekstrim seperti yang diperlihatkan dalam praktik di lingkungan negara-negara sosialis-komunis. Cita negara yang diusulkan Soepomo yakni “Cita negara integralistik” yang disebut Cita negara kekeluargaan” atau kemudian lebih dikenal dengan “Cita negara Kesatuan.” Sedangkan Sukarno mengusulkan dengan nama “Panca Sila” dalam pidato yang sangat terkenal, bahwa walaupun Soekarno telah mengajukan lima sila dari dasar negara, dia juga menawarkan kemungkinan lain, sekiranya ada yang tidak menyukai bilangan lima, sekaligus juga cara beliau menunjukkan dasar dari segala dasar kelima sila tersebut, maka alternatifnya ialah lima sila tersebut dapat diperas menjadi Trisila bahkan bisa dikerucutkan lagi menjadi Ekasila, yang kesemuanya itu dapat

²⁹ Ni'matul Huda, 2008, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, Jakarta: Rajawali Pers.

dimaknai menjadi satu kesatuan nilai kehidupan masyarakat Indonesia dan dasar negara Republik Indonesia. Dasar tersebut kukuh karena digali dan dirumuskan dari nilai kehidupan rakyat Indonesia yang merupakan kepribadian dan pandangan hidup bangsa kita.³⁰ Hatta justru berbeda pendapat dengan Sukarno dan Soepomo, Hatta mengusulkan dasar negara dengan paham kolektivisme sebagai interaksi sosial dan proses produksi di pedesaan Indonesia.³¹

Berbeda dengan apa yang dikemukakan oleh Logeman bahwa cita negara yang disampaikan Soepomo, pada hakikatnya tidak lain daripada cita negara organik, dengan gagasan sebagai organisasi dari suatu organisme. Logemman menganggap gagasan-gagasan Soepomo yang tercantum dalam pidatonya pada tanggal 31 Mei 1945 yang tidak menyinggung tentang kedaulatan rakyat adalah sesuatu yang utopis.³² Namun terlepas dari semua itu dengan melalui proses yang panjang, didasari oleh sejarah perjuangan bangsa dan gagasan-gagasan perumus dasar negara, Soekarno memainkan peran yang sangat penting. Dia berhasil mensintesiskan berbagai pandangan yang telah muncul dan orang pertama yang mengonseptualisasikan dasar negara itu ke dalam pengertian “dasar falsafah” (*philosofische grondslag*) atau “pandangan komprehensif dunia” (*weltanschauung*) secara sistematis dan koheren.³³ Sehingga dapat kita simpulkan bahwa suatu hakikat “cita negara” merupakan prinsip konstitusional yang akan menopang dan membuat terang jalan sebuah

³⁰ Pimpinan MPR dan Tim Kerja Sosialisasi MPR Periode 2009-2014, 2012, *Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, Hlm. 45

³¹ Ni'matul Huda, *Loc. Cit.*

³² *Ibid.*

³³ Pimpinan MPR dan Tim Kerja Sosialisasi MPR Periode 2009-2014, *Op. Cit.*, Hlm. 28

negara menuju suatu tujuan bersama, dalam kita bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang kemudian perwujudannya akan menjadi seimbang ketika berlandaskan dan dikemas dalam suatu wadah dasar negara atau yang saat ini kita kenal dengan “Pancasila”. Hal tersebut tentu mempengaruhi pertumbuhan dan perkembangan kebangsaan Indonesia, dinamika rumusan kepentingan hidup bersama di wilayah nusantara diuji dan didewasakan sejak dimulainya sejarah kebangsaan Indonesia. Pendewasaan kebangsaan Indonesia memuncak ketika mulai dijajah dan dihadapkan pada perbedaan kepentingan ideologi (awal abad XIX) antara Liberalisme, Nasionalisme, Islamisme, Sosialisme-indonesia, dan komunisme yang diakhiri secara yuridis ketatanegaraan tanggal 18 agustus 1945 bertepatan dengan ditetapkannya Pancasila oleh PPKI sebagai Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 alinea keempat terdapat rumusan Pancasila sebagai dasar negara Indonesia. Rumusan Pancasila itulah dalam hukum positif Indonesia secara yuridis konstitusional sah, berlaku dan mengikat seluruh lembaga negara, lembaga masyarakat, dan setiap warga negara, tanpa kecuali.

Untuk itu didalam kehidupan bernegara dalam hal ini Indonesia, rumusan Pancasila secara *imperative* harus dilaksanakan oleh rakyat Indonesia dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Setiap sila Pancasila merupakan satu kesatuan yang integral, yang saling mengandalkan dan saling mengunci. Ketuhanan dijunjungi tinggi dalam kehidupan bernegara, tetapi diletakkan dalam konteks negara kekeluargaan yang egaliter, yang mengatasi paham perseorangan dan golongan; yang mengatasi paham

perseorangan dan golongan; selaras dengan visi kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan kebangsaan, demokrasi permusyawaratan yang menekankan konsensus, serta keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dalam hubungan dengan hal itu, Prof. Dr. Nicolus Driyarkara, SJ, mengatakan “kita yakin bahwa Pancasila mempunyai dasar yang sebaik-baiknya bagi negara kita”. Selanjutnya, beliau mengatakan, “demikianlah juga halnya dengan Pancasila, kita yakin bahwa pusaka itu merupakan fundamental yang kaya raya. Rumusan Pancasila yang terdapat pada pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, dimana pembukaan tersebut sebagai hukum derajat tinggi yang tidak dapat diubah secara hukum positif, maka Pancasila sebagai dasar negara Indonesia bersifat final dan mengikat bagi seluruh penyelenggara negara dan seluruh warga negara Indonesia. Dalam perkembangan selanjutnya, Pancasila dalam tataran penerapannya dalam kehidupan kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan masih kerap diuji. Ujian ini berlangsung sejak ditetapkannya hingga di era reformasi sekarang ini. Dengan berbagai pengalaman yang dihadapi selama ini, penerapan Pancasila perlu diaktualisasikan dalam kehidupan kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan mengingat Pancasila sebagai ideologi negara yang merupakan visi kebangsaan Indonesia yang dipandang sebagai sumber demokrasi yang baik di masa depan dan yang lahir dari sejarah kebangsaan Indonesia.

Dari berbagai perspektif tentang tafsiran Pancasila, perspektif secara yuridis ketatanegaraan, Pancasila adalah dasar negara Republik Indonesia sebagaimana terdapat pada Pembukaan Undang-Undang Dasar kelahirannya ditempa dalam proses perjuangan kebangsaan Indonesia

sehingga perlu dipertahankan dan diaktualisasikan. Di samping itu, Pancasila perlu memayungi proses reformasi untuk diarahkan pada *“reinventing and rebuilding”* Indonesia dengan berpegangan pada perundang-undangan yang juga berlandaskan Pancasila sebagai dasar negara. Melalui Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai payung hukum, Pancasila perlu diaktualisasikan agar dalam praktik berdemokrasinya tidak kehilangan arah dan dapat meredam konflik yang tidak produktif. Rumusan lengkap sila dalam Pancasila telah dimuat dalam instruksi Presiden RI Nomor 12 tahun 1968 tanggal 13 april 1968 tentang tata urutan dan rumusan dalam penulisan/pembacaan/pengucapan sila-sila Pancasila, sebagaimana tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Prof. Dr. Notonagoro, S.H., mengatakan *“lima unsur yang terdapat pada Pancasila bukanlah hal yang baru pada pembentukan negara Indonesia, tetapi sebelumnya dan selama-lamanya telah dimiliki oleh rakyat bangsa Indonesia yang nyata ada dan hidup dalam jiwa masyarakat”*. Selain itu juga ditegaskan dalam Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa Pancasila merupakan sumber dari sebagai sumber hukum negara. Penempatan Pancasila sebagai sumber dari sebaga sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pancasila ditempatkan sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis bangsa dan negara sehingga setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.

Dalam pendefinisian yang dilakukan oleh Jimly Asshiddiqie dalam bukunya bahwa, Sila Ketuhanan Yang Maha Esa merupakan sila pertama dan utama yang menerangi keempat sila lainnya. Paham Ketuhanan itu diwujudkan dalam paham kemanusiaan yang adil dan beradab. Dorongan keimanan dan ketakwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa itu menentukan kualitas dan derajat kemanusiaan seseorang diantara sesama manusia, sehingga perikehidupan bermasyarakat dan bernegara dapat tumbuh sehat dalam struktur kehidupan yang adil, dan dengan demikian kualitas peradaban bangsa dapat berkembang secara terhormat diantara bangsa-bangsa. ³⁴ Semangat Ketuhanan Yang Maha Esa itu hendaklah pula meyakinkan segenap bangsa Indonesia untuk bersatu padu di bawah tali Tuhan Yang Maha Esa. Perbedaan-perbedaan diantara sesama warga Negara Indonesia tidak perlu diseragamkan, melainkan dihayati sebagai kekayaan bersama yang wajib disyukuri dan dipersatukan dalam wadah negara Indonesia yang berdasarkan Pancasila. Dalam wadah negara, rakyatnya adalah warga negara. Oleh karena itu, dalam kerangka kewarganegaraan, tidak perlu dipersoalkan mengenai etnisitas, anutan agama, warna kulit, dan bahkan status sosial seseorang. Yang penting dilihat adalah status kewarganegaraan seseorang dalam wadah negara. Semua orang memiliki kedudukan yang sama sebagai warga negara. Setiap warga negara adalah rakyat, dan rakyat itulah yang berdaulat dalam Negara Indonesia, di mana kedaulatannya diwujudkan melalui mekanisme atau dasar bagi seluruh rakyat Indonesia. ³⁵ Sesuai dengan pengertian sila

³⁴ Jimly Asshiddiqie, 2005, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, Yogyakarta: UII Pers, Hlm. 45

³⁵ *Ibid.*

Ketuhanan Yang Maha Esa, setiap manusia Indonesia sebagai rakyat ada warga negara Indonesia, diakui sebagai insan beragama berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Paham Ketuhanan Yang Maha Esa merupakan pandangan dasar dan bersifat primer yang secara substansial menjiwai keluruhan wawasan kenegaraan bangsa Indonesia. Oleh karena itu, nilai-nilai luhur Keberagaman menjadi jiwa yang tertanam jauh dalam kesadaran, kepribadian dan kebudayaan bangsa Indonesia. Jiwa Keberagaman itu juga diwujudkan dalam kerangka kehidupan bernegara yang tersusun dalam undang-undang dasar.

Karena sila satu merupakan penerang untuk sila-sila selanjutnya, tentu saja prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa harus diwujudkan dalam sila kedua Pancasila dalam bentuk kemanusiaan yang menjamin perikehidupan yang adil, dan dengan keadilan itu kualitas peradaban bangsa dapat terus meningkat dengan sebaik-baiknya. Karena itu, prinsip keimanan dan ketakwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa menjadi prasyarat utama untuk terciptanya keadilan, dan perikehidupan yang berkeadilan itu menjadi prasyarat bagi pertumbuhan dan perkembangan peradaban bangsa Indonesia di masa depan. Untuk memajukan sebuah bangsa dan negara prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa harus diwujudkan dalam paham kedaulatan rakyat dan sekaligus dalam paham kedaulatan hukum yang saling berjaln satu sama lain. Sebagai konsekuensi prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa, tidak boleh ada materi konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan nilai Ketuhanan Yang Maha Esa, dan bahkan hukum dan konstitusi merupakan pengejawantahan nilai-nilai luhur ajaran agama yang diyakini oleh warga

negara. Semua ini dimaksudkan agar negara Indonesia dapat mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia karena mengingat tantangan zaman yang makin ketat, untuk itu agar tercapainya keadilan sosial rakyat dituntut harus lebih berkualitas. Pancasila tidaklah lahir begitu saja, sejarah yang panjang dan suasana yang terkandung di dalamnya mencerminkan falsafah hidup dan padangan bangsa Indonesia serta cita-cita hukum yang menguasai dan menjiwai hukum dasar, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis. Undang-undang Dasar mewujudkan pokok-pokok pikiran itu dalam perumusan pasal-pasal yang secara umum mencakup prinsip-prinsip pemikiran dalam garis besarnya.

Dalam suatu negara yang merupakan kesatuan tatanan hukum Menurut Prof. Hans Nawiasky bahwa terdapat suatu kaidah tertinggi, yang kedudukannya lebih tinggi dari undang-undang dasar. Berdasarkan kaidah yang tertinggi inilah undang-undang dasar dibentuk. Kaidah tertinggi dalam kesatuan tatanan hukum dalam negara itu yang disebut dengan *staatsfundamentalnorm*, yang untuk bangsa Indonesia berupa Pancasila, hakikat hukum suatu *staatsfundamentalnorm* ialah syarat bagi berlakunya suatu undang-undang dasar karena lahir terlebih dahulu dan merupakan akar langsung pada kehendak sejarah suatu bangsa serta keputusan bersama yang diambil oleh bangsa.³⁶ Pancasila yang dibentuk setelah menyerap berbagai pandangan yang berkembang secara demokratis dari para anggota BPUPKI dan PPKI tentu saja jelas berkedudukan sebagai dasar Negara Indonesia dan sebagai representasi bangsa Indonesia, apabila dasar negara Pancasila dihubungkan dengan cita-cita negara dan

³⁶ Riyanto, Astim, 2006, *Teori Konstitusi*, Bandung: Yapemdo, Hlm. 75

tujuan negara, jadilah Pancasila ideologi negara. Cita-cita dan tujuan bangsa yang berlandaskan dasar negara yang kemudian menjadi sebuah ideologi dapat dimaknai sebagai sistem kehidupan nasional yang meliputi aspek politik, ekonomi, sosial budaya dan pertahanan keamanan. Perikehidupan kebangsaan dan kenegaraan Indonesia telah menjadi pemersatu sejak disahkan secara konstitusional pada 18 Agustus 1945, yang kemudian Pancasila dapat dikatakan sebagai Dasar sebuah Negara.

Setelah kemerdekaan Indonesia, Soekarno kembali menuliskan pemikirannya tentang Pancasila, bahwa, Pancasila adalah satu Weltanschauung, satu dasar falsafah, Pancasila adalah satu alat pemersatu bangsa yang juga pada hakekatnya satu alat mempersatu dalam perjuangan melenyapkan segala penyakit yang telah dilawan berpuluh-puluh tahun yaitu terutama, imperialisme. Perjuangan suatu bangsa, perjuangan melawan imperialisme, perjuangan mencapai kemerdekaan, perjuangan sesuatu bangsa yang membawa corak sendiri-sendiri. Tidak ada dua bangsa yang cara berjuangnya sama. Tiap-tiap bangsa mempunyai cara berjuang sendiri, mempunyai karakteristik sendiri. Oleh karena pada hakekatnya bangsa sebagai individu mempunyai kepribadian sendiri. Kepribadian yang terwujud dalam berbagai hal, dalam kebudayaannya, dalam perekonomiannya, dalam wataknya, dan lain-lain sebagainya.³⁷

Untuk dapat menopang pencapaian-pencapaian agung peradaban bangsa sebagai basis moralitas dan haluan kebangsaan kenegaraan, Pancasila memiliki landasan ontologis, epistemologis, dan aksiologis yang kuat, sehingga setiap sila memiliki justifikasi historisitas, rasionalitas dan

³⁷ Soekarno, 1958, *Pantja Sila sebagai dasar negara, Jilid 1-4*, Jakarta: Kementerian Penerangan RI

aktualitasnya, untuk itu Yudi Latif dalam bukunya telah menguraikan terkait pikiran moralitas haluan kebangsaan kenegaraan menurut alam Pancasila sebagai berikut:³⁸

Nilai pertama yang harus diketahui ialah sesuai dengan apa yang termaktub dalam Sila Pertama Pancasila, yakni Ketuhanan Yang Maha Esa, sebagai sumber etika dan spiritualitas yang bersifat vertikal dianggap penting sebagai fundamental etik kehidupan bernegara. Dalam kaitan ini, Indonesia bukanlah negara sekuler yang ekstrim, yang memisahkan “agama” dan “negara” dan berpretensi untuk menudutkan peran agama ke ruang privat. Negara menurut Pancasila bahkan diharapkan dapat melindungi dan mengembangkan kehidupan beragama; sementara agama diharapkan bisa memainkan peran publik yang berkaitan dengan penguatan etika sosial, tetapi saat yang sama, Indonesia juga bukan “negara agama”, yang hanya merepresentasikan salah satu (unsur) agama. Sebagai negara yang dihuni oleh penduduk dengan multiagama dan multikeyakinan, negara Indonesia diharapkan dapat mengambil jarak yang sama terhadap semua agama dan keyakinan, melindungi semua agama/keyakinan, dan harus dapat mengembangkan politiknya yang dipandu oleh nilai-nilai agama.

Kemudian dilanjutkan pada sila Kedua, kemanusiaan yang adil dan beradab, poin pada sila ini yang mengangkat humanism atau memanusiakan manusia sebagai manusia bersumber dari hukum Tuhan, hukum alam dan sifat-sifat sosial manusia (yakni yang bersifat horizontal) dianggap penting sebagai fundamen etika-politik kehidupan bernegara

³⁸ Yudi Latif, 2011, *Pancasila Dasar dan Haluan Negara, Makalah dalam lokakarya Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*, Jakarta: MPR RI, Hlm. 95

dalam pergaulan dunia. Prinsip kebangsaan yang luas yang mengarah pada persaudaraan dunia itu dikembangkan melalui jalan eksternalisasi dan internalisasi. Secara eksternalisasi bangsa Indonesia menggunakan segenap daya dan khasanah yang dimilikinya untuk secara bebas aktif ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial', dan secara internalisasi bangsa Indonesia mengakui dan memuliakan hak-hak dasar warga negara dan penduduk negeri. Landasan etik sebagai prasyarat persaudaraan universal ini adalah "adil" dan "beradab".

Persatuan Indonesia, semangat nasionalisme yang harus ditumbuh kembangkan dalam sebuah negara merupakan landasan untuk menguatkan sebuah negara dan meminimalisir terjadinya perpecahan, sehingga nilai-nilai etis kemanusiaan itu terlebih dahulu harus mengakar kuat dalam lingkungan pergaulan kebangsaan yang lebih dekat sebelum menjangkau pergaulan dunia yang lebih jauh. Dalam internalisasi nilai-nilai persaudaraan kemanusiaan ini, Indonesia adalah negara persatuan kebangsaan yang mengatasi paham golongan dan perseorangan. Persatuan dari kebhinnekaan masyarakat Indonesia dikelola berdasarkan konsepsi kebangsaan yang mengekspresikan persatuan dalam keragaman, dan keragaman dalam persatuan, yang dalam slogan negara dinyatakan dengan ungkapan 'bhineka tunggal ika'. Prinsip dan visi kebangsaan yang kuat, yang bukan saja dapat mempertemukan kemajemukan masyarakat dalam kebaruan komunitas politik bersama, tetapi juga mampu memberi kemungkinan bagi keragaman komunitas untuk tidak tercerabut dari akar tradisi dan kesejarahannya masing-masing.

Sila keempat, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, mencerminkan sikap demokrasi yang telah dimiliki oleh bangsa Indonesia, di dalam aktualisasinya negara haruslah menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dalam semangat permusyawaratan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan. Dalam visi demokrasi permusyawaratan, demokrasi memperoleh kejadiannya dalam penguatan daulat rakyat, ketika kebebasan politik berkeadilan dengan kesetaraan ekonomi, yang menghidupkan semangat persaudaraan dalam kerangka musyawarah mufakat. Gagasan ini tentunya merupakan sikap Indonesia yang telah menyelaraskan demokrasi politik dan demokrasi ekonomi yang sangat visioner. Gagasan demokrasi seperti itu mendahului apa yang kemudian disebut sebagai model “demokrasi deliberative” yang diperkenalkan oleh Joseph M. Bessette pada 1980, yang tentunya selaras dengan “sosial demokrasi”.

Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, cerminan kehumanisan nampak mewarnai dasar negara kita, sebagaimana telah dibahas sebelumnya bahwa memanusiakan manusia merupakan suatu hal yang sangat *urgent*. Pancasila bisa ditakar dari perwujudan keadilan sosial dalam perikehidupan kebangsaan. Dalam visi keadilan sosial menurut Pancasila, yang dikehendaki adalah keseimbangan antara pemenuhan kebutuhan jasmani dan rohani, keseimbangan antara peran manusia sebagai makhluk individu (yang terlembaga dalam pasar) dan peran manusia sebagai makhluk sosial (yang terlembaga dalam negara), juga keseimbangan antara pemenuhan hak sipil dan politik dengan hak ekonomi, sosial dan budaya. Untuk itu gagasan keadilan sosial menurut Pancasila merekonsiliasikan

prinsip-prinsip etik dalam keadilan ekonomi baik yang bersumber dari hukum alam, hukum Tuhan dan sifat-sifat sosial manusia, yang dikonseptualisasikan sejak pemikiran para filosof Yunani, pemikiran-pemikiran keagamaan, teori-teori ekonomi merkantilis, ekonomi liberalisme klasik, dan neo klasik, teori-teori Marxisme-sosialisme, sosial-demokrasi hingga jalan ketiga. Gagasan keadilan ekonomi menurut sosialisme Pancasila mempunyai kesejajarannya dengan diskursus sosial-demokrasi di Eropa, tetapi juga memiliki akar kesejarahannya dalam tradisi sosialisme-*desa* dan sosialisme-religius masyarakat Indonesia.

B. Teori Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi

Kedaulatan atau *souvereiniteit (sovereignty)* merupakan konsep mengenai kekuasaan tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Kata “daulat” dan “kedaulatan” berasal dari kata Arab *daulah* yang yang berarti rezim politik atau kekuasaan. Makna aslinya seperti yang yang dipakai dalam Al-qur’an adalah peredaran dalam konteks pengertian kekuasaan³⁹.

Istilah daulat masuk kedalam kosakata bahasa Indonesia melalui akulturusnya dengan system politik di kerajaan-kerajaan nusantara, sehingga menjelang kemerdekaan republik Indonesia, para pendiri Negara kita biasa menggunakan istilah daulat rakyat dan daulatan tuanku. Istilah ini, misalnya dipakai oleh Mohammad Hatta dalam berbagai tulisannya dan bahkan pada tahun 1931 ia dan kawanya menerbitkan tabloid dengan judul *Daoelat Ra’jat*.⁴⁰

³⁹ Jimly Assidique, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2008. Hal. 143

⁴⁰ *Ibid*

Secara teoritis kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi dalam suatu Negara. Menurut Rosseau, Kedaulatan Negara merupakan pengejawantahan dari kehendak umum (*volunte generale*). Bersumber dari masyarakat atau suatu bangsa yang merdeka. Kedaulatan diperoleh melalui perjanjian sosial atau kontrak sosial. Rakyat membentuk organisasi Negara untuk melaksanakan kepentingan bersama. Kemudian menyerahkan kekuasaan itu kepada seseorang atau beberapa orang yang disebutnya sebagai pelaksana pemerintahan.⁴¹

Secara lebih luas dalam teori kedaulatan Negara memperoleh kekuasaan dari rakyatnya dan bukan dari Tuhan atau Raja. Karena itu kekuasaan tertinggi dalam Negara dimiliki oleh rakyat. Teori ini dikembangkan oleh John Lock dan Jean Jacques Rousseau. Menurut John Locke kehendak rakyat dalam bentuk kehendak umum menjadi dasar kekuasaan Negara. Pemerintahan merupakan wakil rakyat untuk mewujudkan kebaikan dan kesejahteraan bersama sementara JJ Rosseau yang terkenal dengan teori kontrak sosialnya menyatakan bahwa kekuasaan tertinggi itu adalah berdasarkan hasil perjanjian masyarakat yang kemudian diserahkan kepada pemimpin Negara. Namun penyerahan itu tidak berarti kedaulatan itu telah pindah pada pemimpin Negara tetapi tetap masih pada rakyat.⁴²

Ajaran ini merupakan reaksi terhadap teori kedaulatan Tuhan dan kedaulatan Raja yang dalam praktik pemerintahan sering dirasakan merugikan rakyat. Menurut sejarah, reaksi terhadap praktik teori

⁴¹ Abdilla Fauzi Ahmad, *Tata Kelola Bernegara Dalam Perspektif Politik*, PT. Golden Terayon Press, Jakarta, 2012, hlm. 11

⁴² Fazlur Rahman, *Konsep Negara Islam menurut Fazlur rahman*, UII Press, Yogyakarta, 2000, Hal. 106-107

kedaulatan Tuhan dan kedaulatan Raja ini kemudian menjelma menjadi revolusi Prancis. Karena itu, dalam teori ini pemerintah yang bertindak tidak sesuai dengan kedendak rakyat, apalagi merendahkan martabat rakyat harus diganti dengan pemerintahan yang baru.⁴³

Dalam pandangan yang senada juga dipaparkan bahwa dalam konteks kedaulatan rakyat dinyatakan bahwa rakyatlah yang berdaulat dan mewakili kekuasaan kedaulatannya itu kepada suatu badan yang disebutnya pemerintah. Pemegang kedaulatan tetap berada ditangan rakyat. Sebagaimana dinyatakan di dalam teori kontrak sosial, terbentuknya Negara lantaran anggota masyarakat mengadakan kontrak sosial untuk membentuk Negara. Dalam teori ini, sumber kewenangan berada ditangan rakyat. Kedaulatan rakyat ini diperoleh dari teori kedaulatan ketuhanan, kedaulatan Negara, kedaulatan hukum, dan kedaulatan rakyat itu sendiri.⁴⁴

Konsep mengenai jangkauan kedaulatan (*domain of sovereignty*). Menurut Nagel Ada dua hal penting, yaitu (a) siapa yang memegang kekuasaan tertinggi dalam negara; dan (b) apa yang dikuasai oleh pemegang kekuasaan tertinggi. Menyangkut siapa atau apa yang menguasai, maka kedaulatan itu pada prinsipnya dapat dipegang oleh seseorang, sekelompok, sesuatu badan yang melakukan legislasi dan administrasi fungsi-fungsi pemerintahan.⁴⁵

Dari beberapa rumusan yang telah dinarasikan, terlihat bahwa kedaulatan rakyat merupakan satu teori yang menempatkan posisi rakyat

⁴³ ibid

⁴⁴ Op.Cit. Ahmad, 13

⁴⁵ Mexsasai Indra, "Konsepsi Kedaulatan Rakyat Dalam Cita Hukum Pancasila", Jurnal Selat, Vol 1 No 2, Hal 121

sebagai yang tertinggi dalam suatu Negara. Dalam teori ini terlihat bahwa Kedaulatan bukan berasal dari Tuhan apalagi raja. Akan tetapi kedaulatan betul-betul bersumber dari kehendak rakyat.

1. Sejarah Lahirnya Paham Kedaulatan Rakyat di Indonesia

Sebagaimana telah diuraikan di atas konsep tentang kedaulatan rakyat/demokrasi bukanlah merupakan konsep yang lahir dari “perut bumi” Indonesia, oleh karena itu pada bagian ini penulis akan memfokuskan konsep kedaulatan rakyat dalam perspektif ke Indonesiaan, melalui pendekatan historis.

Ketika berkembang dialog di antara para tokoh pergerakan menjelang kemerdekaan, salah satu pokok pikiran penting yang digagas pada waktu itu adalah soal kedaulatan rakyat. Pokok pikiran ini kemudian disepakati untuk dimuat dalam UUD dengan pernyataan bahwa negara RI adalah negara yang berkedaulatan rakyat. Bahkan gagasan ini diuraikan lebih lanjut dalam Penjelasan UUD. sebagai pokok pikiran ketiga dari pembukaan UUD 1945.

Meskipun redaksi pasal-pasal UUD ini dirumuskan dalam waktu yang singkat, tetapi gagasan kedaulatan rakyat itu sebagai cita kenegaraan mempunyai latar belakang sejarah yang panjang. Diskusi dan perdebatan mengenai ini sudah berkembang dikalangan tokoh-tokoh pergerakan, jauh sebelum rancangan UUD 1945 itu sendiri disiapkan.

Berikut ini akan dibentangkan pandangan para tokoh bangsa terkait dengan konsep kedaulatan rakyat dalam perspektif Indonesia. Apabila dilacak dari pendekatan historis, terkait dengan konsep

kedaulatan rakyat yang ingin dilaksanakan di Indonesia, dapat dilihat dari gagasan-gagasan yang dikemukakan oleh para *the founding father* tentang konsepsi dasar kedaulatan rakyat Indonesia itu.

Bung Karno misalnya mengemukakan bahwa konsep kedaulatan rakyat Indonesia itu adalah:

“...Demokrasi atau kedaulatan rakyat yang mempunyai corak nasional, satu corak kepribadian kita, satu corak yang dus tidak perlu sama dengan corak demokrasi yang dipergunakan oleh bangsa-bangsa lain sebagai alat teknis. Artinya, demokrasi kita adalah demokrasi Indonesia, demokrasi yang disebutkan sebagai sila keempat itu adalah demokrasi Indonesia yang membawa corak kepribadian bangsa Indonesia sendiri. Tidak perlu “identik” artinya sama demokrasi yang dijalankan oleh bangsa-bangsa lain”.

Kemudian Bung Karno menegaskan lagi, bahwa Demokrasi Indonesia itu bukanlah demokrasi jiplakan:

“...Berhubung dengan inilah, maka di dalam waktu yang akhir-akhir ini saya dengan hati yang tetap dan yakin, berani mengatakan: janganlah demokrasi kita itu demokrasi jiplakan. Janganlah demokrasi yang kita jalankan itu demokrasi jiplakan dari, entah Eropa Barat, Amerika, entah negara lain. Bahkan saya dalam waktu yang akhir-akhir ini berani menegaskan, demokrasi Indonesia adalah demokrasi terpimpin”.

Bung Hatta berpandangan bahwa, model demokrasi yang diidealkan itu, secara ringkas diuraikan oleh Bung Hatta sebagai berikut:

“Negara itu haruslah berbentuk republik berdasarkan kedaulatan rakyat. Tetapi kedaulatan rakyat yang dipahamkan dan dipropagandakan dalam kalangan pergerakan nasional berlainan dengan konsepsi Rousseau yang bersifat individualisme. Kedaulatan rakyat ciptaan Indonesia harus berakar dalam pergaulan hidup sendiri yang bercorak kolektivisme. Demokrasi Indonesia harus pula perkembangan daripada demokrasi Indonesia “asli”. Semangat kebangsaan yang tumbuh sebagai reaksi terhadap imprealisme dan kapitalisme Barat, memperkuat pula keinginan untuk mencari sendiri bagi negara yang akan dibangun kedalam masyarakat sendiri”.

Gagasan Hatta terkait dengan pentingnya kedaulatan rakyat diimplemtasikan dengan memimpin beberapa rekannya yang lain dengan menerbitkan tabloid khusus sepuluh harian bernama Daoelat Ra'jat sejak tahun 1931.¹⁹ Dalam edisi pertama majalah Daoelat Ra'jat, Hatta menulis sebagai berikut:

“Indonesia merdeka yang hendak dibangun haruslah mendasarkan diri atas kedaulatan rakyat. Namun, gagasan kedaulatan rakyat yang dimaksud tersebut memang tidak sama dengan kedaulatan rakyat yang berkembang di Eropa Barat ketika itu, yang didasarkan atas paham individualisme dan liberalism yang telah tumbuh dalam alam pikiran abad ke-18 dan 19 yang sudah dianggap ketinggalan.

Dalam pandangan Jimly Asshiddiqie munculnya gagasan kedaulatan rakyat dalam suasana perjuangan ini sesungguhnya mendapat dorongan kuat dari semangat anti individualisme, liberalisme, dan kapitalisme. Kritik dan kecaman terhadap ketiga aliran ini sangat

menonjol ketika itu. baik dalam pidato Bung Karno maupun Bung Hatta.

Apabila dilacak lebih jauh kebelakang, demokrasi sebagai pemerintahan rakyat, oleh rakyat, memang merupakan fenomena baru di negeri ini, yang muncul sebagai ikutan dari formasi negara Republik Indonesia merdeka. Kerajaan-kerajaan pra-Indonesia adalah kerajaan feodal, yang dikuasai oleh raja-raja autokrat. Meskipun demikian, nilai-nilai demokrasi hingga taraf tertentu telah berkembang dalam budaya nusantara, dan dipraktikkan setidaknya dalam unit politik kecil, seperti desa di Jawa, nagari di Sumatera Barat, banjar di Bali, dan lain sebagainya.

Dalam pandangan Tan Malaka, paham kedaulatan rakyat sebenarnya sudah tumbuh sejak lama di bumi nusantara. Di alam Minangkabau, misalnya, pada abad 14 sampai 16 kekuasaan raja dibatasi oleh ketundukannya pada keadilan dan kepatutan. Adat istiadat yang cukup terkenal di masa itu bahwa “Rakyat berraja pada Penghulu, Penghulu ber-raja pada Mufakat, dan Mufakat ber-raja pada alur dan patut”. Dengan demikian, menurutnya, raja sejati di dalam kultur Minang Kabau ada pada alur (logika) dan patut (keadilan). Alur dan patut-lah yang menjadi pemutus terakhir sehingga keputusan seorang raja akan ditolak bila bertentangan dengan pikiran akal sehat dan prinsip prinsip keadilan”

Menurut analisis Hatta, demokrasi nusantara itu dapat terus bertahan di bawah feodalisme karena, dibanyak tempat di Nusantara, tanah sebagai factor produksi yang terpenting bukanlah kepunyaan

raja, melainkan dimiliki bersama oleh masyarakat desa. Karena pemilikan bersama atas tanah desa ini, hasrat tiap-tiap orang untuk memanfaatkan tanah ini harus mendapatkan persetujuan kaumnya. Hal inilah yang mendorong tradisi gotong royong dalam memanfaatkan tanah bersama yang merembet pada urusan-urusan lainnya, termasuk mengenai hal-hal pribadi seperti mendirikan rumah. Adat hidup seperti itu membawa kebiasaan bermusyawarah menyangkut kepentingan umum, yang diputuskan secara mufakat (kata sepakat).

Berdasarkan pandangan dari sejumlah *the founding fathers* tersebut di atas terkait dengan gagasan kedaulatan rakyat yang akan diterapkan di Indonesia yakni kedaulatan rakyat yang berpijak pada prinsip kolektivisme yang menekankan pada musyawarah mufakat.⁴⁶

2. Kedaulatan Rakyat dalam UUD NRI Tahun 1945

Lazim dipahami bahwa UUD 1945 menganut ajaran kedaulatan rakyat. Hal ini secara tegas dirumuskan dalam Pasal 2 ayat (1) sebelum amandemen yang menyatakan “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat” setelah amandemen UUD 1945 ketentuan ini diubah, sehingga berbunyi “Kedaulatan Berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang- Undang Dasar”

Walaupun ada perdebatan tentang persoalan demokrasi sewaktu permusan undang-undang dasar Indonesia merdeka dalam sidang BPUPKI, pada akhirnya paham demokrasi diadopsi dalam UUD merdeka

⁴⁶ Meksasasi Indra, “Kedaulatan Rakyat Dalam Cita Hukum Pancasila”, *Jurnal Selat* Vol 1 No 2 Mei 2014.Hal. 122-123.

tersebut. Dalam pembukaan UUD itu ditemukan rumusan demokrasi pada kata-kata:

“...demikianlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu disusun dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Indonesia yang berkedaulatan rakyat...”

Apabila dilacak dalam materi muatan UUD 1945 setelah, amandemen, akan ditemukan pasal-pasal yang mencerminkan paham demokrasi politik antara lain: Ketentuan Pasal 1 ayat (1) dan (2), Pasal 3, Pasal 4, Pasal 5, Pasal 7 dan sebagainya. Sedangkan pencerminan demokrasi ekonomi dapat dibaca antara lain dalam ketentuan Pasal 27 ayat (2), Pasal 33, dan Pasal 34.⁴⁷

Ide dasar teori kedaulatan rakyat sangat sederhana, bahwa rakyatlah yang harus menjadi sumber kekuasaan tertinggi dalam suatu negara—yang lain tidak. Rakyat berkuasa independen atas dirinya sendiri. Bung Hatta mengatakan kedaulatan rakyat berarti pemerintahan rakyat. Pemerintahan yang dilakukan oleh pemimpin-pemimpin yang dipercayai oleh rakyat. 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

Perlawanan terhadap ajaran Kedaulatan Raja berawal dari ketakutan terhadap kemungkinan penyalahgunaan kekuasaan oleh raja di Eropa. Keraguan terhadap kekuasaan yang berlebihan ini, terutama

⁴⁷ Indra, Ibid 123-124

juga kekuasaan gereja, muncul di Eropa pada tahun 1517. Gereja dituduh telah menyelenggarakan kekuasaannya untuk memperoleh kekayaan dan kekuasaan duniawi. Para pemikir kala itu berusaha meruntuhkan hegemoni gereja dalam urusan kenegaraan, terutama monopoli gereja terhadap interpretasi ajaran agama. Karena negara mengurus kepentingan rakyat, rakyatlah yang memiliki hegemoni tersebut.

Pergerakan perlawanan kala itu dimotori kaum *Monarchomacha* yang sampai pada titik tuntutan bahwa warga negara berhak memberontak dan membela diri dari pemerintah yang sewenang-wenang. Apabila Kaisar melanggar undang-undang, rakyat tidak usah mematuhi lagi. Perlawanan inilah yang menjadi awal terbitnya buku pertama dengan judul *Vindiciae Contra Tyrannos* yang ditulis kaum *Monarchomacha* pada tahun 1579 yang menganut prinsip kedaulatan rakyat, di mana raja tidak boleh memerintah dengan sewenang-wenang terhadap rakyat. Jika itu terjadi, maka munculah hak setiap orang untuk melawan.

Dalam buku tersebut dinyatakan meskipun raja dipilih Tuhan, tetapi dia diangkat berdasarkan persetujuan rakyat. Tiada orang yang dilahirkan sebagai raja, tak mungkin seseorang menjadi raja tanpa ada rakyat. Sejak terbitnya buku tersebut, lahirlah konsep kedaulatan rakyat. Ajaran ini kemudian mengilhami Revolusi Perancis, sehingga kemudian menguasai seluruh dunia dalam bentuk “mitos abad ke-19” yang memuat paham Kedaulatan Rakyat dan Perwakilan. Ajaran ini pula yang akhirnya menjadi prinsip dasar yang kemudian dikenal

sebagai konsep demokrasi. Sekalipun dengan bentuk pelaksanaan yang berbeda-beda di setiap negara, gagasan kedaulatan rakyat yang tumbuh dari tradisi Romawi ini telah menghegemoni pemikiran kenegaraan hampir 90% negara-negara di dunia.

Ahli pikir yang cukup dikenal dalam mengembangkan dan mempunyai kaitan erat dengan ajaran kedaulatan rakyat ini adalah John Locke (1632-1704). Dalam *Second Treatise of Civil Government* (1690), Locke menguraikan keberatan utamanya terhadap kerajaan absolut: bahwa tanpa dasar persetujuan mereka yang diperintah, absolutisme dalam arti sempit bukanlah masyarakat politis sama sekali; absolutisme hanyalah kekerasan belaka.

Kekerasan hanya akan mengorbankan kemuliaan seorang manusia yang menjadi warga negara. Hal itu tidak boleh terjadi karena menurut Locke, manusia sejak lahir mempunyai hak-hak pokok yang tidak dapat dikurangi lagi. Oleh karena negara lahir disebabkan adanya perjanjian warga negaranya, dan bertujuan menjamin hak-hak asasi tersebut, maka tidak boleh ada kekuasaan absolut dalam sebuah negara. Kekuasaan absolut tidak mungkin sejalan dengan masyarakat sipil karena tujuan masyarakat sipil adalah untuk menghindari dan memperbaiki hal-hal yang tidak menyenangkan dalam keadaan alamiah

Perjanjian warga negara yang dikatakan Locke berikutnya populer dengan istilah kontrak sosial yang diperkenalkan Jean Jacques Rousseau (1712-1778). Dalam bukunya *Du Contract Social* ia menyatakan bahwa manusia dalam masyarakat telah mengadakan perjanjian masyarakat atau yang dikenal dengan istilah “kontrak sosial”

bertujuan untuk membentuk suatu badan (pemerintah) yang disertai kekuasaan untuk menyelenggarakan ketertiban dalam masyarakat, dan untuk memaksa siapa saja yang melanggar peraturan yang telah dibuat.

Dalam perkembangannya, kedaulatan rakyat atau demokrasi terus mendapatkan pembenaran dan dukungan dari banyak pemikir kenegaraan. Berbagai macam alasan dengan sudut pandang yang berbeda mereka kemukakan. John Stuart Mill misalnya. Stuart Mill menyatakan bahwa demokrasi itu dipilih bukan karena merupakan hak-hak pribadi secara apriori, melainkan karena akan meningkatkan mutu kehidupan semua orang. Seiring dengan itu, Friedrich Nietzsche juga pernah mengungkapkan bahwa kebudayaan demokratis merupakan hal yang perlu bagi munculnya individu yang sangat kreatif, dan hanya individu semacam itu sajalah yang pantas dikaguminya.

Penekanan lebih jauh tentang pentingnya demokrasi juga muncul dari K.H. Abdurrahman Wahid. Ia berpendapat demokrasi menjadi suatu keharusan yang wajib dipenuhi bukan saja karena demokrasi sangat memungkinkan terbentuknya suatu pola interaksi dan relasi politik yang *equal*, tidak eksploitatif, tetapi demokrasi sangat mendukung tegaknya pluralisme bangsa. Dalam demokrasi, pluralisme tidak semata-mata sebagai suatu yang *human*, tetapi juga karunia Allah yang bersifat permanen (*sunnatullah*).

Dengan sejarah perkembangan dan pergulatan pemikiran yang cukup panjang tentang kedaulatan rakyat dan demokrasi sebagaimana uraian di atas, menjadi sangat beralasan sampai hari ini, konsep inilah yang mendominasi sistem politik dunia. Terlepas dari segala kelemahan

yang dimiliki, terlihat bahwa dalam perkembangannya, kedaulatan rakyat dan demokrasi merupakan ajaran yang agak sedikit lebih baik dari yang lain. Tepat kiranya apa yang pernah dilontarkan Alexis de Tocqueville yang menyatakan:

Demokrasi memang tidak memberikan kepada rakyatnya pemerintahan yang paling cakap, melainkan lebih tepatnya menghasilkan apa yang kerap kali tak dapat diciptakan oleh pemerintahan-pemerintahan yang paling cakap. Seiring uraian di atas, terkait prinsip-prinsip yang dikandung ajaran kedaulatan rakyat atau demokrasi, David Held dianggap sebagai orang yang paling pas meletakkan pengertian dan prinsip demokrasi yang sangat komprehensif. Dengan menggabungkan pemahaman pandangan liberal dan tradisi Marxis (diktator proletar/ demokrasi rakyat), Held sampai pada pengertian demokrasi yang mendukung suatu prinsip dasar otonomi, dengan mengatakan bahwa: orang seharusnya bebas dan setara dalam menentukan kondisi kehidupannya; yaitu, mereka harus memperoleh hak yang sama (dan, karena itu, kewajiban yang sama) dalam suatu kerangka pikir yang menghasilkan dan membatasi peluang yang tersedia untuk mereka, asalkan menyebarkan kerangka pikir ini untuk tidak meniadakan hak-hak orang lain

Ada dua catatan penting yang dapat dipetik dari pernyataan Held di atas. *Pertama*, kebebasan; *kedua*, kesetaraan. Keduanya merupakan prinsip dasar tegaknya otonomi demokrasi (*democracy autonomy*). Dalam konteks dua prinsip itu, demokrasi membutuhkan adanya pernyataan hak-hak manusia, di luar hak memilih untuk memberikan

kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam agenda politik. Dalam konteks adanya keseimbangan antara liberalisme politik dengan tradisi marxis, Held menggarisbawahi bahwa disamping hak politik, otonomi demokrasi juga membutuhkan pernyataan tentang hak-hak sosial dan ekonomi untuk memastikan bahwa tersedia sumber daya yang cukup bagi otonomi demokrasi.

Agak berbeda dengan Held, Robert A. Dahl dalam melihat demokrasi lebih menitikberatkan aspek kebebasan politik. Dahl mengatakan setidaknya ada lima kriteria atau standar sehingga proses pemerintahan dapat dikatakan demokratis. Lima kriteria tersebut meliputi:

Pertama, partisipasi yang efektif. Sebelum sebuah kebijakan digunakan negara, seluruh rakyat harus mempunyai kesempatan yang efektif untuk memberikan pandangan-pandangan mereka. *Kedua*, persamaan suara. Setiap rakyat harus mempunyai kesempatan yang sama dan efektif untuk memberikan suara dan seluruh suara harus dihitung sama. *Ketiga*, pemahaman yang cerah. Dalam hal ini setiap rakyat harus diberikan kesempatan untuk mempelajari kebijakan-kebijakan alternatif yang relevan. *Keempat*, pengawasan agenda. Berbagai kebijakan negara selalu terbuka untuk diubah jika rakyat menginginkannya. *Kelima*, pencakupan orang dewasa. Dalam hal ini, semua atau paling tidak sebagian besar orang dewasa yang menjadi penduduk tetap seharusnya memiliki hak kewarganegaraan penuh yang ditunjukkan oleh empat kriteria sebelumnya

Kriteria demokrasi yang diungkap Dahl kiranya tetap berada dalam kerangka kebebasan dan persamaan/kesetaraan. Kriteria pertama dan ketiga dapat dimasukkan dalam rumpun kebebasan. Artinya setiap warga negara harus diberikan kebebasan untuk terlibat dalam membuat dan mengambil keputusan. Sedangkan kriteria kedua masuk dalam rumpun persamaan hak/kesetaraan. Sedangkan kriteria kelima merupakan rumpun hak-hak politik yang harus dijamin dan dilindungi negara dalam konteks kebebasan dan persamaan. Sedangkan hak-hak sosial dan ekonomi dimasukkan dalam salah satu dari lima kriteria demokrasi yang diungkapkan Dahl. Namun demikian, salah satu catatan penting yang merupakan kelebihan dari kriteria atau ciri demokrasi ala Dahl di atas adalah pertanggungjawaban (*accountability*). Ini terlihat pada kriteria keempat yang dikemukakannya. Dengan memasukkan pengawasan menjadi salah satu kriteria demokrasi, maka secara otomatis, pertanggungjawaban dari orang-orang yang dipilih rakyat menjadi hal yang tidak terpisahkan dan menjadi tiang penyangga demokrasi. Orang-orang yang diberi mandat haruslah mempertanggungjawabkan mandat yang diberikan padanya. Ini sejalan dengan apa yang dikemukakan Miriam Budiardjo yang menyatakan bahwa salah satu unsur terpenting dari semua definisi demokrasi ialah *accountability*, yaitu pertanggungjawaban dari pihak yang diberi mandat untuk memerintah.

Sedangkan S.W. Couwenberg menyatakan bahwa asas-asas demokratis yang melandasi negara hukum (*rechtstaat*) mencakup 5 asas, yaitu: (1) asas hak-hak politik; (2) asas mayoritas; (3) asas

perwakilan; (4) asas pertanggungjawaban; (5) asas publik.²²⁸ Sementara Hendra Nurtjahyo berpendapat bahwa konsep kedaulatan rakyat setidaknya memiliki tiga prinsip pokok, yaitu: kebebasan, kesamaan, kedaulatan suara mayoritas (rakyat). 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 Hendra Nurtjahjo sebagai prinsip eksistensial. Sedangkan prinsip suara mayoritas, ia sebut sebagai prinsip prosedural.

Berdasarkan uraian di atas, dapat dipahami bahwa prinsip kedaulatan rakyat setidaknya ada empat, yaitu: kebebasan, kesamaan/kesetaraan, suara mayoritas, dan pertanggungjawaban. Dua prinsip pertama lebih sebagai esensi kedaulatan rakyat (disebut prinsip esensial) dan dua prinsip kedua merupakan prosedur pelaksanaan kedaulatan rakyat (disebut prinsip prosedural). Masing-masing prinsip tersebut akan dijelaskan pada pembahasan berikut ini. *Pertama*, prinsip kebebasan. Kebebasan yang dimaksud disini bukanlah kebebasan sebagaimana konsep awal lahirnya ide kebebasan yang bermakna ketiadaan ikatan apa-apa. Melainkan kebebasan dalam hubungannya dengan batasan-batasan konstitusional dan hukum. Lalu, muncul pertanyaan tentang bagaimana mungkin tunduk pada suatu tatanan

sosial sambil tetap bebas? Rousseau menjawab pertanyaan tersebut dengan demokrasi. Seseorang subjek memiliki kebebasan politik sepanjang kehendak pribadinya selaras dengan kehendak kelompok (kehendak umum) yang dinyatakan dalam tata sosial.

Dalam konteks tersebut, menarik apa yang dijelaskan John Rawls tentang kebebasan, bahwa orang mempunyai kemerdekaan untuk melakukan sesuatu ketika mereka bebas dari batasan-batasan tertentu baik untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu, dapat yang dilakukan atau tidak dilakukan tersebut dilindungi dari campur tangan orang lain. Bahkan kebebasan tidak hanya sampai di sana. Kebebasan juga sampai pada kondisi dimana individu tidak hanya dibolehkan atau tidak dibolehkan melakukan sesuatu, tapi pemerintah dan orang lain juga harus mempunyai kewajiban hukum untuk tidak merintanginya

Pada ranah politik, kebebasan dipahami sebagai kemampuan untuk memilih secara bebas. Dalam setiap proses suksesi politik (pemilu), setiap orang harus dijamin akan dapat menentukan pilihan sendiri secara bebas, tanpa paksaan dan intervensi dari pihak manapun.

Kedua, prinsip persamaan atau kesetaraan. Prinsip ini 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 kebebasannya⁴⁸

3. Demokrasi sebagai Perwujudan Kedaulatan Rakyat

a. Pengertian

Demokrasi selalu merujuk pada system yang dijangkarkan pada kehendak rakyat. Dalam hal ini muara dari system pemerintahan yang demokratis mesti bermuara pada kebaikan rakyat banyak. Karena jika mengacu pada istilah demokrasi maka kita akan mendapati istilah yang berasal dari bahasa Yunani yaitu “demos” dan “kratos” demos berarti rakyat sedangkan kratos bermakna kekuasaan. Oleh karena itu, demokrasi bisa dimaknai menjadi pemerintahan yang selalu melibatkan rakyat dalam setiap aktivitas kenegaraan.

Dalam bahasa lain, menurut Joseph A. Schemeter mengatakan demokrasi merupakan suatu perencanaan institusional untuk mencapai keputusan politik dimana individu-individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan cara perjuangan kompetitif atas suara rakyat. Sidney Hook juga memberikan pandangan demokrasi adalah bentuk pemerintahan dimana keputusan-keputusan pemerintah yang penting secara langsung atau tidak langsung didasarkan pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa.

⁴⁸ Khairul Fahmi, *Prinsip Kedaulatan Rakyat Dalam Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif*, Jurnal Konstitusi, Volume 7 No 3, 2010. Hal. 124-131

Dalam demokrasi selalu mensyaratkan pertanggungjawaban maka dalam pandangan Henry B Mayo menyatakan, demokrasi sebagai sistem politik merupakan suatu sistem yang menunjukkan bahwa kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.⁴⁹

b. Sejarah Kelahiran Demokrasi

Konsep demokrasi lahir dari tradisi pemikiran Yunani tentang hubungan Negara dan hukum, yang dipraktekkan antara abad ke-6 SM sampai abad ke-4 SM. Demokrasi yang dipraktikkan pada masa itu berbentuk demokrasi langsung, yaitu hak rakyat untuk membuat keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga Negara berdasarkan prosedur mayoritas.

Demokrasi langsung tersebut berjalan secara efektif karena Negara kota (*city state*) Yunani kuno merupakan sebuah kawasan politik yang kecil, sebuah wilayah dengan jumlah penduduk yang tidak lebih dari 300.000 orang. Yang unik dari demokrasi Yunani itu adalah ternyata hanya kalangan warga negara tertentu (warga Negara resmi) yang dapat menikmati dan menjalankan sistem demokrasi awal tersebut. Sementara masyarakat yang berstatus budak, pedagang asing, perempuan dan anak-anak tidak bisa menikmati demokrasi.

⁴⁹ A. Ubaedillah dkk, Pendidikan Kewargaan (*Civic Education*) Demokrasi, Hak Asasi Manusia, & Masyarakat Madani, Prenada Media Group, 2011, Hlm. 36

Demokrasi Yunani Kuno berakhir pada abad pertengahan. Pada masa ini masyarakat Yunani berubah menjadi masyarakat feodal yang ditandai oleh kehidupan keagamaan terpusat pada Paus dan pejabat agama dengan kehidupan politik yang diwarnai perebutan kekuasaan dikalangan para bangsawan.⁵⁰

Pada awalnya, embrio demokarsi berasal dari kejenuhan rakyat terhadap model pemerintahan yang dijalankan. Sebelum adanya demokarsi terdapat sistem pemerintahan yang dikuasai oleh Negara. Hal ini menyebabkan rakyat tidak berhak ikut campur dalam urusan rumah penyelenggaraan Negara. Rakyat hanya menjalankan apa yang sudah digariskan Negara. Dengan begitu, tidak ada kebebasan individu maupun kelompok. Semua orang memiliki kedudukan yang sama.

Gagasan demokarsi merupakan wujud dari ketidakpuasan rakyat terhadap Negara-negara yang menjalankan liberalisme dan utilitarianisme. Demokrasi merupakan jawaban atas solusi dari keinginan untuk menciptakan Negara yang tidak berpihak kepada siapapun, rakyat yang menjadi penentu kemajuan suatu Negara.⁵¹

Demokrasi tumbuh kembali di Eropa menjelang akhir abad Pertengahan ditandai oleh lahirnya *magna charta* (piagam besar) di Inggris. *Magna charta* adalah suatu piagam yang memuat perjanjian antar kaum bangsawan dan Raja John Inggris. Dalam *magna charta* ditegaskan bahwa raja mengakui dan menjamin hak dan hak khusus

⁵⁰ ibid. A Ubaedillah

⁵¹ Jazim Hamidi dan Mustafa Luthfi Civic Education Antara Realitas Politik dan Implementasi Hukumnya, PT Gramedia, Jakarta. Hal. 184

bawahannya. Terdapat dua hal yang sangat mendasar dari piagam ini. Pertama, adanya pembatasan kekuasaan raja. Kedua, hak asasi manusia lebih penting dari kedaulatan raja.

Momentum lainnya yang menandai kemunculan kembali demokrasi di Eropa adalah gerakan pencerahan (*renaissance*) dan reformasi. *Renaissance* merupakan gerakan yang menghidupkan kembali minat pada sastra dan budaya Yunani Kuno. Sebagian ahli, salah satunya sejarawan Philip K. Hitti menyatakan bahwa gerakan pencerahan di Barat merupakan kontak Eropa dengan dunia Islam yang ketika itu sedang berada dipuncak kejayaan peradaban dan ilmu pengetahuan.

Para ilmuwan Islam pada masa itu, seperti Ibnu Sina Ibnu Khaldun, Al-Kindi, Umar Khayyam, Al-Khawarizmi tidak saja berhasil mengembangkan pengetahuan Parsi Kuno, melainkan berhasil pula menjadikan temuan mereka sesuai alam pemikiran Yunani.

Pemuliaan ilmuwan Islam terhadap kemampuan akal ternyata telah berpengaruh pada bangkitnya kembali tuntutan demokrasi di masyarakat Barat. Dengan ungkapan lain, rasionalitas Islam memiliki sumbangsih tidak sedikit terhadap kemunculan kembali tradisi berdemokrasi di Yunani.

Gerakan demokrasi merupakan penyebab lain kembalinya tradisi berdemokrasi di Barat, setelah sempat tenggelam pada abad pertengahan. Gerakan reformasi adalah gerakan revolusi agama di Eropa pada abad ke 16. Tujuan dari gerakan ini merupakan gerakan kritis terhadap kebakuan doktrin gereja.

Demokrasi semakin menguat ketika filsuf eropa John Lock (Inggris) dan Montesquieu (Prancis) mengeluarkan ide dan gagasan yang berpengaruh pada kehidupan demokrasi. Menurut Lock (1632-1704) hak-hak politik rakyat mencakup hak atas hidup kebebasan dan hak kepemilikan, sedangkan menurut Montesquie (1689-1744) system pokok yang menjamin hak-hak politik tersebut melalui prinsip *Trias Politica* adalah suatu sistem pemisahan kekuasaan dalam Negara menjadi tiga bentuk kekuasaan: legislative, eksekutif, dan Yudikatif. Masing-masing dari ketiga unsur ini harus dipegang oleh tersendiri secara merdeka.⁵²

c. Perkembangan Demokrasi di Indonesia

Dalam sejarah Negara Republik Indonesia yang telah lebih dari setengah abad, perkembangan demokarsi telah mengalami pasang surut. Masalah pokok yang dihadapi oleh bangsa Indonesia ialah bagaimana meningkatkan kehidupan ekonomi dan membangun kehidupan sosial dan politik yang demokrastis dalam masyarakat yang beraneka ragam budayanya.

Perkembangan demokrasi di Indonesia dapat dibagi dalam empat periode:

- a) Peridode 1945-1959, masa demokrasi parlementer yang menonjolkan peranan parlemen serta partai-partai. Pada masa ini kelemahan demokrasi parlementer member peluang untuk dominasi partai-partai politik dan DPR. Akibatnya persatuan yang digalang selama perjuangan melawan musuh bersama menjadi

⁵² Ubaedillah, *Op-cit.* Hal 41-42

kendor dan tidak dapat dibina menjadi kekuatan konstruktif sesudah kemerdekaan.

- b) Periode 1959-1965 masa demokrasi terpimpin yang dalam banyak aspek telah menyimpang dari demokrasi konstitusional dan lebih menampilkan beberapa spek dari demokrasi rakyat. Masa ini ditandai dengan dominasi Presiden terbatasnya peran partai politik, perkembangan penengaruh komunikasi, dan peran ABRI sebagai sosial-politik, semakin meluas.
- c) Periode 1966-1998, masa reformasi pancasila era Orde Baru yang merupakan demokrasi konstitusional yang menonjolkan sistem persidensial. Landasan formal periode ini adalah Pancasila, UUD 1945 dan Ketetapan MPRS/MPR dalam rangka untuk meluruskan kembali demokrasi terpimpin. Namun dalam perkembangannya Presiden semakin dominan terhadap lembaga-lembaga Negara yang lain. Melihat praktek demokrasi pada masa ini, nama pancasila hanya digunakan sebagai alat legitimasi politis saat itu, sebab kenyataan yang dilaksanakan tidak sesuai dengan nilai-nilai pancasila.
- d) Periode 1999-sekarang, masa demokrasi pancasila era reformasi dengan berakar pada kekuatan multi partai yang berusaha mengembalikan perimbangan kekuatan antar lembaga Negara, antar eksekutif, Legislative dan yudikatif. Pada masa ini peran partai politik kembali menonjol sehingga iklim demokrasi memperoleh nafas baru. Jikalau sensi demokrasi adalah kekuasaan ditangan rakyat, maka praktek demokrasi tatkala

pemilu memang demikian. Namun dalam pelaksanaannya setelah pemilu banyak kebijakan tidak mendasarkan pada kepentingan rakyat, melainkan lebih kearah pembagian kekuasaan antara presiden dan partai politik dalam DPR. Dengan lain perkataan model demokrasi era reformasi dewasa ini kurang mendasarkan pada keadilan social bagi seluruh rakyat Indonesia (Welfare State)⁵³

Dalam usaha memahami konsep demokrasi secara lebih komprehensif, maka ada baiknya kita harus berangkat dari mengupas tentang hakikat dari demokrasi itu sendiri. Nilai-nilai ideal dari hakikat demokrasi adalah bagaimana kepentingan rakyat umum harus dijadikan landasan utama kebijakan sebuah pemerintahan yang demokratis.

Sehingga, berbicara tentang hakikat demokrasi maka akan berjangkar pada suatu pemerintahan dari rakyat (*government of the poeple*), Pemerintahan oleh rakyat (*government by the people*) dan pemerintahan untuk rakyat (*government for the people*).

Pemerintahan dari rakyat mengandung pengertian bahwa suatu pemerintahan yang sah adalah suatu pemerintahan yang mendapat pengakuan dan dukungan mayoritas rakyat melalui demokrasi, pemilihan umum. Kemudian pemerintahan oleh rakyat memiliki pengertian bahwa suatu pemerintahan menjalankan kekuasaannya atas nama rakyat, bukan atas dorongan pribadi elite Negara atau elit

⁵³ Kaelan dan Ahmad Zubaidi, Pendidikan Kewarganegaraan, Paradigma, Yogyakarta, 2010. Hal. 63-64

birokrasi. Dalam bahasa lain, dalam aras demokarsi kekuasaan yang dijalankan harus berada dibawah pengawasan rakyat (*social control*).

Hakikat demokrasi yang selanjutnya adalah, pemerintahan untuk rakyat yang mengadung pengertian bahwa kekuasaan yang diberikan oleh rakyat kepada pemerintah harus dijalankan untuk kepentingan rakyat. Kepentingan rakyat umum harus dijadikan landasan utama kebijakan sebuah pemerintahan yang demokratis.⁵⁴

d. Demokrasi Pasca Reformasi

Prinsip pemerintahan berdasarkan kedaulatan rakyat tersebut bagi Negara Indonesia terkandung dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 alinea IV, yang berbunyi:

“.....maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada: Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”..

Pembukaan UUD 1945 dalam ilmu hukum memiliki kedudukan sebagai *staasfundamentalnorm*, oleh karena itu merupakan sumber hukum positif bagi Negara republic Indonesia. Maka prinsip demokarsi Indonesia selain tercantum dalam pembukaan juga berdasarkan pada filasafat Negara pancasila sila ke empat yaitu

⁵⁴ Op.cit. Ubaedillah Hal. 37

kerakyatan, yang juga tercantum dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Makna pengertian “dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan” dimaksudkan bahwa dalam pelaksanaan demokrasi di Indonesia itu didasarkan pada moral kebijaksanaan yang terkandung dalam sila Ketuhanan Yang Maha Esa dan kemanusiaan yang adil dan beradab.

Selain dasar pelaksanaan demokarsi Indonesia juga secara eksplisit tercantum dalam UUD NRI Tahun 1945 Pasal Ayat (2) yang berbunyi “kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.”⁵⁵

e. Nilai-nilai Demokrasi

Demokrasi sekarang ini telah menembus wilayah tanpa batas dan mampu mempengaruhi dimensi kehidupan manusia. Paling tidak demokrasi telah mempengaruhi dua dimensi kehidupan, *pertama*, bahwa demokrasi tidak hanya merupakan suatu bentuk negara ataupun sistem pemerintahan, tetapi juga gaya hidup (*life style*) serta tata masyarakat tertentu, yang karena itu juga mengandung unsur-unsur moral sehingga dapat dikatakan bahwa demokrasi didasari beberapa nilai (*value*) sebagai berikut:

1. dalam setiap masyarakat terdapat perselisihan pendapat serta kepentingan, yang dalam alam demokrasi daianggap wajar untuk diperjuangkan. Perselisihan-perselisihan ini harus dapat diselesaikan melalui perundingan serta dialog terbuka dalam usaha untuk mencapai kompromi, konsensus atau mufakat.

⁵⁵ Op.cit, zubaidi Hal 66-67

Kalau golongan-golongan yang berkepentingan tidak mampu mencapai kompromi, maka ada bahaya bahwa keadaan semacam ini akan mengundang kekuatan-kekuatan dari luar untuk campur tangan dan memaksakan dengan kekerasan guna tercapainya kompromi atau mufakat. Dalam rangka ini dapat dikatakan bahwa setiap pemerintah mempergunakan persuasi (*persuasion*) serta paksaan (*coercion*). Dalam beberapa negara perbedaan antara dukungan yang dipaksakan dan dukungan yang diberikan secara suka rela hanya terletak dalam intensitas dari pemakaian paksaan dan persuasi tadi. Intensitas ini dapat diukur dengan misalnya memperhatikan betapa sering kekuasaan dipakai, saluran apa yang tersedia untuk mengadakan perundingan dan dialog.

2. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah (*peaceful change in a changing society*); dalam setiap masyarakat yang memodernisasikan diri terjadi perubahan sosial, yang disebabkan oleh faktor-faktor seperti misalnya majunya teknologi, perubahan-perubahan dalam pola kepadatan penduduk, dalam pola-pola perdagangan dan sebagainya. Pemerintah harus dapat menyesuaikan kebijakannya dengan perubahan-perubahan ini, dan sedapat mungkin membinanya jangan sampai tidak terkendalikan lagi. Sebab kalau hal ini terjadi, ada kemungkinan sistem demokratis tidak dapat berjalan, sehingga timbul sistem diktator.

3. Menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur (*orderly succession of rulers*); pergantian atas dasar keturunan, atau dengan jalan mengangkat diri sendiri, ataupun melalui *coup d'etat* dianggap tidak wajar dalam suatu demokrasi.
4. Membatasi pemakaian kekerasan sampai batas minimum (*minimum of coercion*); golongan-golongan minoritas yang sedikit banyak akan kena paksaan akan lebih menerimanya kalau diberi kesempatan untuk turut serta dalam diskusi-diskusi yang terbuka dan kreatif, mereka akan lebih terdorong untuk memberikan dukungan sekalipun bersyarat dikarenakan mereka merasa turut bertanggung jawab.
5. Mengakui serta menganggap wajar adanya keragaman (*diversity*); yang tercermin lewat perbedaan pendapat, kepentingan, dan tingkah laku. Untuk hal ini perlu terselenggaranya suatu masyarakat yang terbuka (*open society*) serta kebebasan-kebebasan politik (*political liberties*) yang memungkinkan timbulnya fleksibilitas dan tersedianya alternatif dalam jumlah yang cukup banyak. Dalam hubungan ini demokrasi sering disebut sebagai suatu gaya hidup. Tetapi keanekaragaman perlu dijaga agar tidak melampaui batas, sebab di samping keanekaragaman diperlukan juga perstuan serta integrasi.
6. Menjamin tegaknya keadilan; Dalam suatu demokrasi umumnya pelanggaran terhadap keadilan tidak akan terlalu sering terjadi karena golongan-golongan terbesar diwakili dalam lembaga lembaga perwakilan. Namun idak dapat dihindarkan bahwa

beberapa golongan akan merasa diperlakukan tidak adil. Maka yang dapat dicapai secara maksimal ialah suatu keadilan yang bersifat relatif (*relative justice*). Keadilan yang dapat dicapai barangkali lebih bersifat keadilan dalam jangka panjang.

Kedua, demokrasi juga akan mempengaruhi sendi-sendi dari suatu bentuk Negara dan pemerintahan dari Negara-negara yang ada didunia dalam tata hubungan dan pergaulan internasional yang semakin saling tergantung dewasa ini.

Berkenaan dengan nilai-nilai demokrasi sebagaimana penulis sebutkan di atas, hal tersebut dapat dilaksanakan apabila pemerintah terlebih dahulu menyelenggarakan beberapa lembaga negara sebagai berikut:

1. Pemerintahan yang bertanggungjawab;
2. Suatu dewan perwakilan rakyat yang memiliki golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan dalam masyarakat dan yang dipilih dengan pemilihan umum yang bebas dan rahasia atas dasar sekurang-kurangnya dua calon untuk setiap kursi;
3. Suatu organisasi politik yang mencakup suatu atau lebih dari partai politik (sistem di-partai, multi partai). Partai-partai menyelenggarakan hubungan yang kontinyu antara masyarakat umumnya dan pemimpin-pemimpin;
4. Pers dan media massa yang bebas untuk menyatakan pendapat;

5. Sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak asasi dan mempertahankan keadilan.⁵⁶

C. Kelembagaan Negara

1. *Trias Politica* Lembaga Negara

Meskipun dalam perkembangannya doktrin *trias politica* yang biasa dinisbatkan dengan tokoh Montesquieu sering terlihat tidak relevan lagi untuk dijadikan rujukan, namun oleh karena pengaruh gagasan Montesquieu sangat mendalam dalam cara berfikir banyak sarjana, seringkali sangat sulit untuk melepaskan diri dari pengertian bahwa lembaga negara itu selalu terkait dengan tiga cabang alat-alat perlengkapan negara, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Seakan-akan konsep lembaga negara juga selalu harus terkait dengan pengertian ketiga cabang kekuasaan tersebut.⁵⁷

Sebelum Montesquieu, di Prancis pada abad ke-XVI pada umumnya diakui bahwa fungsi-fungsi kekuasaan negara itu terbagi menjadi lima. Kelimanya adalah (1) fungsi *diplomacie*; (2) fungsi *defencie*; (3) fungsi *nancie*; (4) fungsi *justice*; dan (5) fungsi *policie*. Oleh John Locke di kemudian hari, konsepsi mengenai fungsi kekuasaan negara itu dibaginya menjadi 4 (empat), yaitu (1) fungsi legislatif; (2)

⁵⁶ Harry Satya Nugraha, Tesis *Rekonstruksi Kelembagaan dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta Universitas Islam Indonesia, 2017. Hal 65-68

⁵⁷ Dalam negara abad ke-20, apalagi dalam negara yang sedang berkembang di mana kehidupan ekonomi dan sosial telah menjadi demikian kompleksnya serta eksekutif mengatur hampir semua aspek kehidupan masyarakat, *trias politica* dalam arti “pemisahan kekuasaan” tidak dapat dipertahankan lagi. Dengan berkembangnya konsep mengenai Negara Kesejahteraan (*Welfare State*) di mana pemerintah bertanggung jawab atas kesejahteraan seluruh rakyat, dan karena itu harus menyelenggarakan perencanaan pengembangan ekonomi dan sosial secara menyeluruh, maka fungsi kenegaraan sudah jauh melebihi tiga macam fungsi yang disebut oleh Montesquieu. Baca Miriam Budiardjo. *Miriam, Dasar-Dasar Ilmu Politik, Edisi Revisi, Gramedia, Jakarta, 2008*. Hlm. 286

eksekutif; (3) fungsi federatif. Bagi John Locke, fungsi peradilan tercakup dalam fungsi eksekutif atau pemerintahan. Akan tetapi, oleh Montesquieu yang mempunyai latar belakang sebagai hakim, fungsi yudisial itu dipisahkan tersendiri, sedangkan fungsi federatif dianggapnya sebagai bagian dari fungsi eksekutif. Karena itu, dalam *trias politica* Montesquieu, ketiga fungsi kekuasaan negara itu terdiri atas (1) fungsi legislatif; (2) fungsi eksekutif; dan (3) fungsi yudisial.⁵⁸

Sementara itu, C. Van Vollenhoven mengembangkan pandangan tersendiri mengenai hal ini. Menurutnya, fungsi-fungsi kekuasaan negara itu terdiri atas 4 (empat) cabang yang kemudian di Indonesia biasa diistilahkan dengan *catur praja*, yaitu (1) fungsi *regeling* (pengaturan); (2) fungsi *bestuur* (penyelenggaraan pemerintahan); (3) fungsi *rechtsspraak* (peradilan); dan (4) fungsi *politie* yaitu berkaitan dengan fungsi ketertiban umum dan keamanan. Sedangkan Goodnow mengembangkan ajaran yang biasa diistilahkan dengan *dwi praja*, yaitu (1) *policy making fuction* (fungsi pembuatan kebijakan); dan (2) *policy executing fuction* (fungsi pelaksanaan kebijakan).⁵⁹

Dari berbagai pandangan mengenai kekuasaan negara tersebut, pandangan yang paling berpengaruh di dunia adalah seperti yang dikembangkan oleh Montesquieu, yaitu ada tiga cabang kekuasaan negara yang meliputi fungsi legislatif, eksekutif dan yudisial. Pertanyaan yang kemudian muncul adalah apa sebenarnya hakikat pandangan Montesquieu itu sendiri tentang *trias politica*?

⁵⁸ Jimly Asshidiqqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006*. Hlm 29

⁵⁹ *Ibid*

Menurut Montesquieu, di setiap negara selalu terdapat tiga kekuasaan yang diorganisasikan kedalam struktur pemerintahan, yaitu kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif yang berhubungan dengan pembentukan hukum atau undang-undang negara, dan cabang kekuasaan eksekutif yang berhubungan dengan penerapan hukum sipil.⁶⁰ (*In every government, there are sorts of power: the legislative; the executive in respect to things dependend on the law of nation; and executive in regard to matters that depend on civil law*).⁶¹

Lee Cemeron McDonald kemudian mengatakan bahwa yang dimaksud oleh Montesquieu dengan perkataan "*the executive in regard mattes that depend on the civil law*" itu tidak lain adalah *the judiciary*. Ketiga fungsi kekuasaan tersebut yaitu *legislature*, eksekutif atau pemerintah, dan *judiciary*.⁶²

Pada prinsipnya, yang diidealkan oleh Montesquieu dari doktrin *trias politica* adalah bahwa ketiga fungsi kekuasaan negara itu harus dilembagakan masing-masing dalam tiga organ negara. Satu organ hanya boleh menjalankan satu fungsi dan tidak boleh mencampuri urusan masing-masing dalam arti yang mutlak. Jika tidak demikian, maka kebebasan akan terancam.⁶³

Dalam perkembangannya, doktrin *trias politica* yang ideal Montesquieu tersebut tidak relevan lagi untuk diterapkan. Hal ini dikarenakan tidak mungkin lagi mempertahankan ketiga organisasi

⁶⁰ Bandingkan dengan pendapat John Locke tentang Empat Fungsi Kekuasaan Dan *Catur Praja* menurut pendapat van Vollenhoven. Dalam *Ibid*. Hlm. 30

⁶¹ Lee Cameron McDonald, *Western Political Thoory, Part 1*, Pamona College, 1968. Hlm 377-379 dalam *Ibid*. Baca juga Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik...*, *Op.Cit*. Hlm. 281

⁶² *Ibid*

⁶³ *Ibid*

tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut.

Oleh karena keadaan yang demikian itu, maka kecenderungan untuk menafsirkan *trias politica* tidak lagi sebagai “pemisahan kekuasaan” (*separation of power*), tetapi sebagai “pembagian kekuasaan” (*distribution of power*) yang diartikan bahwa hanya fungsi pokoklah yang dibedakan menurut sifatnya serta diserahkan kepada badan yang berdeda (*distinct hands*), tetapi untuk selebihnya kerja sama di antara fungsi-fungsi tersebut tetap diperlukan untuk kelancaran organisasi.⁶⁴

Berkenaan dengan doktrin *trias politica* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, meskipun ketiga UUD di Indonesia tidak secara eksplisit mengatakan bahwa doktrin *trias politica* dianut, tetapi karena ketiga UUD menyelami jiwa dari demokrasi konstitusional maka dapat disimpulkan bahwa Indonesia menganut *trias politica* dalam arti pembagian kekuasaan.⁶⁵

Hal ini dapat dilihat dari pembagian Bab dalam UUD 1945. Dicontohkan pada Bab III tentang Kekuasaan Pemerintah Negara, Bab VII tentang Dewan Perwakilan Rakyat, dan Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman. Kekuasaan legislatif dijalankan oleh Presiden bersama-sama dengan DPR. Kekuasaan eksekutif dijalankan oleh Presiden dibantu oleh menteri-menteri, sementara kekuasaan yudikatif dijalankan oleh MA dan badan peradilan lainnya. ⁶⁶ Namun begitu, kembali lagi sebagaimana penulis katakan diawal bahwa doktrin *trias politica* dengan

⁶⁴ Friedrich, *Constitutional Government and Democracy*, Bab X. dalam Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik...Op.Cit.* Hlm. 286

⁶⁵ *Ibid.* Hlm. 288

⁶⁶ *Ibid*

ide dasar kekuasaan negara terfokus hanya kepada tiga cabang kekuasaan sudah tidak relevan lagi untuk diterapkan.

2. Pengertian dan Konsepsi tentang Lembaga Negara

Lembaga negara bukan konsep yang secara terminologis memiliki istilah tunggal dan seragam. Didalam kepustakaan Inggris, untuk menyebut lembaga negara digunakan istilah *political institution*, sedangkan dalam terminologi bahasa Belanda biasa disebut dengan istilah *staatorgamen*. Sementara itu, dalam Bahasa Indonesia istilah yang digunakan adalah lembaga negara, badan negara atau organ negara.⁶⁷

Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) mengartikan lembaga kedalam dua arti, yakni: (1) badan (organisasi) yang tujuannya melakukan suatu penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha; dan (2) pola perilaku manusia yang mapan yang terdiri atas interaksi sosial yang berstruktur di suatu kerangka nilai yang relevan.⁶⁸

Kata “badan” tersebut diartikan sebagai: (1) tubuh (jasad manusia keseluruhan), (2) sekumpulan orang yang merupakan kesatuan untuk mengerjakan sesuatu. Sedangkan kata “organ” diartikan alat yang mempunyai tugas tertentu di tubuh manusia (binatang dsb). Jika kata “tubuh manusia” diganti dengan kata “negara” maka “organ negara”

⁶⁷ Firmansyah Arifin, dkk (Tim Peneliti), *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar lembaga Negara*, KRHN, kerjasama dengan MKRI didukung oleh The Asia Fondation dan USAID, Jakarta, Juni 2015. Hlm. 25 dalam Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, 2007. Hlm. 76

⁶⁸ H.A.S Natabaya *Lembaga (Tinggi) Negara menurut UUD 1945*, dalam Reffy Harun, dkk (editor), *Menjaga Denyut Konstitusi, Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, Jakarta, Konstitusi Press. Hlm 60-61 dalam Patrialis Akbar, *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945*, Cet 1, Sinar Grafika, Jakarta. Hlm. 1

dapat diartikan sebagai alat perlengkapan negara yang mempunyai tugas dan fungsi tertentu dalam suatu negara.⁶⁹

Menurut Kamus Hukum Fockema Andrea yang diterjemahkan oleh Saleh Adiwinata dkk, kata “organ” diartikan sebagai berikut:

Organ adalah perlengkapan. Alat perlengkapan adalah orang atau majelis yang terdiri dari orang-orang yang berdasarkan undang-undang atau anggaran dasar wewenang mengemukakan dan merealisasikan kehendak badan hukum. Selanjutnya negara dan badan pemerintahan yang rendah mempunyai alat perlengkapan. Mulai dari raja (Presiden) sampai pada pegawai yang rendah, para pejabat itu dapat dianggap sebagai alat-alat perlengkapan. Akan tetapi, perkataan ini lebih banyak dipakai untuk badan pemerintahan tinggi dan dewan pemerintahan yang mempunyai wewenang yang diwakilkan secara teratur dan pasti.

Berangkat dari beberapa pengertian tersebut, didapatkan kesimpulan bahwa istilah lembaga negara, organ negara, badan negara dan alat perlengkapan negara seringkali dipertukarkan satu sama lain. Namun satu sama lain sebenarnya dapat dan memang perlu dibedakan, sehingga tidak menimbulkan berbagai tafsir yang membingungkan. Berkenaan dengan hal tersebut, Ni'matul Huda mengatakan bahwa untuk memahami secara tepat mengenai lembaga negara, organ negara, badan negara, dan alat perlengkapan negara, cara yang perlu untuk dilakukan adalah mengetahui percis apa yang dimaksud dan apa kewenangan serta fungsi yang dikaitkan dengan organisasi atau badan yang bersangkutan.⁷⁰

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia sendiri, tidak terdapat konsistensi dalam penggunaan istilah-istilah tersebut. Dapat kita lihat

⁶⁹ *Ibid.* Hlm. 2

⁷⁰ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, 2007. Hlm.77

bahwa istilah yang digunakan penyusun UUD sebelum perubahan cenderung menggunakan istilah badan negara, bukan lembaga negara atau organ negara. Untuk maksud yang sama, Konstitusi RIS tahun 1949 tidak menggunakan istilah lembaga negara atau organ negara, melainkan istilah perlengkapan negara. Begitu pula dalam UUDS 1950. Istilah yang digunakan dalam UUDS 1950 adalah alat perlengkapan negara. Sedangkan UUD 1945 setelah perubahan keempat, melanjutkan kebiasaan MPR sebelum masa reformasi dengan menggunakan peristilahan lembaga negara, organ negara, dan badan negara.⁷¹

Untuk memahami pengertian organ atau lembaga negara secara lebih dalam, kita dapat mendekatinya dari pandangan Hans Kelsen mengenai *the concept of the State-Organ* dalam bukunya *General Theory of Law and State*. Hans Kelsen menguraikan bahwa “*Whoever full lls a function dtermined by the legal order is an organ*”,⁷² artinya siapa saja yang menjalankan suatu tata hukum (*legal order*) adalah suatu organ. Dengan kata lain, organ negara itu tidak selalu berbentuk organik. Di samping organ yang berbentuk organik, lebih luas lagi, setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat pula disebut organ, asalkan fungsi-fungsinya tersebut bersifat menciptakan norma (*normcreating*) dan/atau bersifat menjalankan norma (*norm applying*).

⁷¹ Jimly Asshidiqqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012. Hlm. 32 dalam *Ibid*. Baca juga Sri Soemantri, dan Tim Kerja, *Analisis dan Evaluasi tentang Kedudukan, Tugas dan Wewenang Lembaga Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, Jakarta 2004. Hlm. 14-24

⁷² Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Russell & Russel, New York, 19661. Hlm. 192. Dalam Jimly Asshidiqqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012. Hlm. 31

Lebih lanjut Kelsen mengatakan bahwa parlemen menetapkan undang-undang pidana dan warga negara yang memilih parlemen merupakan organ-organ negara, termasuk hakim yang menghukum si penjahat serta individu yang sesungguhnya melaksanakan hukuman tersebut.⁷³ Menurut pengertian ini, organ diartikan sebagai individu yang menjalankan fungsi tertentu. Kualitas seorang sebagai organ dibentuk oleh fungsinya. Dia adalah seorang organ karena, dan bila dia melakukan fungsinya membuat atau menerapkan hukum.⁷⁴

Di samping pengertian luas yang demikian itu, Hans Kelsen juga menguraikan adanya pengertian organ negara dalam arti yang sempit, yakni pengertian organ negara dalam arti materil. Menurut pengertian ini, seseorang dikatakan sebagai organ negara jika dia secara pribadi menempati kedudukan hukum tertentu (*...he personally has a specific legal position*). Transaksi hukum, yakni perjanjian, merupakan tindakan membuat hukum, seperti halnya keputusan pengadilan. Pihak-pihak yang mengadakan perjanjian, dan juga hakim melakukan fungsi membuat hukum; tetapi hakim adalah sebuah organ negara dalam pengertian yang sempit, sedangkan pihak-pihak dalam perjanjian tidak dianggap sebagai organ negara. Hakim adalah organ negara menurut pengertian yang lebih sempit dari ini karena dia dipilih atau diangkat untuk menduduki fungsinya, karena dia menjalankan fungsinya secara

⁷³ *Ibid*

⁷⁴ *Ibid.* Hlm. 277

profesional dan karena itu menerima upah reguler, gaji, yang bersumber dari keuangan negara.⁷⁵

Ciri penting organ negara dalam arti sempit tersebut adalah bahwa (1) organ negara itu dipilih atau diangkat untuk menduduki jabatan atau fungsi tertentu; (2) fungsi itu dijalankan sebagai profesi utama atau ia berhak secara khusus bersifat eksklusif; dan (3) karena fungsinya itu, ia berhak untuk mendapatkan imbalan gaji dari negara.⁷⁶ Dengan demikian, lembaga negara atau organ negara dalam arti sempit dapat dikaitkan dengan jabatan dan pejabat (*of cials*), yaitu jabatan umum, jabatan publik (*public of ce*) dan pejabat umum, pejabat publik (*public of cial*).

Namun yang perlu diingat adalah meskipun lembaga negara atau organ negara dalam arti sempit dapat dikaitkan dengan jabatan dan pejabat, tidak semua individu yang menjalankan organ negara itu sendiri sungguh-sungguh memegang jabatan dalam arti yang sebenarnya. Setiap warga negara yang menggunakan hak pilihnya dalam pemilihan umum dapat disebut menjalankan fungsi sebagai organ, yaitu berpartisipasi dalam menciptakan organ legislatif negara, tetapi tidak harus memegang jabatan tertentu dalam struktur organisasi negara sama sekali, sehingga tidak disebut sebagai pejabat (*of cials*).⁷⁷

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa konsep lembaga negara atau organ negara itu sangat luas maknanya. Hal ini membuat konsep tersebut tidak dapat dipersempit hanya pada pengertian ketiga

⁷⁵ Jimly Asshidiqqie, *Perkembangan & Konsolidasi...*, Op.Cit. Hlm. 32-33. Baca Juga Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam...*, Op.Cit. Hlm. 79

⁷⁶ *Ibid*

⁷⁷ *Ibid*. Hlm. 33

cabang kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif saja. Percis sebagaimana penulis singgung di awal tadi. Berkenaan dengan hal tersebut, Jimly Asshiddiqie kemudian memberikan rumusan sebagai berikut:⁷⁸

Pertama, dalam arti yang paling luas (pengertian pertama), organ negara paling luas mencakup setiap individu dalam menjalankan fungsi *law-creating* dan *law applying*; *Kedua*, (pengertian kedua), organ negara dalam arti luas tetapi lebih sempit dari pengertian pertama yaitu mencakup individu yang menjalankan fungsi *law-creating* atau *law-applying* dan juga mempunyai posisi atau dalam struktur jabatan kenegaraan atau jabatan pemerintahan; *Ketiga*, (pengertian ketiga), organ negara dalam arti sempit, yaitu badan atau organisasi yang menjalankan fungsi *law-creating* dan/atau *law-applying* dalam kerangka struktur dan sistem kenegaraan atau pemerintahan; *Keempat*, dalam pengertian yang lebih sempit lagi, organ atau lembaga negara itu hanya terbatas pada pengertian lembaga-lembaga negara yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Dasar, Undang-Undang, atau oleh peraturan yang lebih rendah;⁷⁹ dan *Kelima*, di samping keempat pengertian tersebut, untuk memberikan kekhususan kepada lembaga-lembaga negara yang berada di tingkat pusat yang pembentukannya diatur dan ditentukan oleh UUD 1945, maka lembaga-lembaga seperti MPR, DPR, MA, MK dan BPK dapat pula disebut sebagai lembaga negara yang tersendiri, yaitu lembaga dalam arti sempit atau lembaga negara dalam pengertian kelima.

3. Sejarah dan Perkembangan Singkat Lembaga-lembaga Negara Sebelum Perubahan UUD Tahun 1945

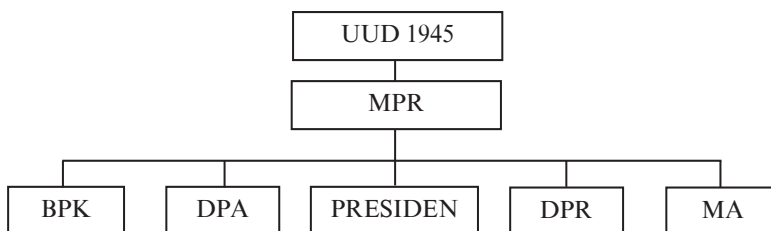
Sebelum perubahan UUD 1945, dikenal beberapa istilah yang dapat digunakan untuk mendefinisikan lembaga atau organ negara.

⁷⁸ *Ibid.* Hlm. 35-36. Baca juga Baca Juga Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam...*, *Op.Cit.* Hlm. 79

⁷⁹ Lembaga Negara yang dibentuk karena UUD misalnya adalah Presiden, MPR, DPR, DPR, MA, MK, BPK, TNI, Polri, Bank Central, Komisi Penyelenggaraan Pemilu, dan Komisi Yudisial. Yang dibentuk karena UU, misalnya Komisi Penyiaran Indonesia, Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Komisi Pengawasan Persaingan Usaha, dan sebagainya. Disamping itu, lembaga Negara dalam pengertian yang keempat ini juga mencakup pula lembaga Negara pusat dan lembaga Negara tingkat daerah. Lembaga daerah adalah lembaga Negara yang terdapat di daerah. Misalnya DPRD Kabupaten adalah Lembaga Negara yang kewenangannya diatur dan diberikan oleh UUD 1945, tetapi keberadaannya di daerah. Pada hakikatnya, DPRD Kabupaten itu adalah juga lembaga Negara, tetapi karena keberadaannya di daerah maka sebaliknya disebut sebagai lembaga daerah. Baca *Ibid*

Konstitusi RIS menyebutnya dengan “alat perlengkapan federal” yang terdiri dari Presiden, menteri-menteri, senat, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Mahkamah Agung (MA) dan Dewan Pengawas Keuangan (DPA). Sementara itu, UUDS 1950 dalam Pasal 40 menyebutnya dengan istilah “alat perlengkapan negara” yang terdiri dari Presiden dan Wakil Presiden menteri-menteri, DPR, MA dan DPA.⁸⁰

Istilah “lembaga negara” baru muncul pertama kalinya pada awal Orde Baru, tepatnya dalam Ketetapan MPR Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia. Didalam ketetapan tersebut, terlampir skema susunan kekuasaan negara RI yang menempatkan MPR sebagai lembaga negara tertinggi dibawah UUD, sedangkan Presiden, DPR, BPK, DPA, dan MA sebagai lembaga negara negara dibawah MPR.⁸¹ Skema tersebut dapat penulis ilustrasikan sebagai berikut:



Bagan 1.1. Struktur Ketatanegaraan Indonesia sebelum Perubahan UUD 1945

⁸⁰ Imam Mahdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Teras, Yogyakarta, 2011. Hlm. 119-120

⁸¹ *Ibid.* Baca juga Juga Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi...*, *Op.Cit.* Hlm. 80

Meskipun ketetapan tersebut telah menentukan skema kekuasaan negara, sama sekali skema tersebut tidak menyinggung istilah “lembaga tertinggi” dan “lembaga tinggi negara”. Namun begitu, melalui Ketetapan MPR No. III/MPR/1978, istilah lembaga negara mulai semakin menemukan konsepnya karena ketetapan MPR tersebut kembali mempertegas mengenai pembagian lembaga negara menjaadi dua kategori, yaitu lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara.⁸²

Jika melihat komposisi lembaga-lembaga negara yang ada dalam UUD tersebut, tampaknya perumus UUD dalam sidang BPUPK dan PPKI sangat dipengaruhi oleh lembaga-lembaga sejenis yang ada dalam sistem Kerajaan Belanda. Kecuali MPR, lembaga-lembaga negara dalam UUD dapat dibandingkan dengan lembaga-lembaga di negeri Belanda, yaitu Kepala Negara (Ratu), Kepala Pemerintahan Eksekutif (Perdana Menteri), *Staten Generaal* (parlemen), *Rakenkamen* (Pemeriksaan Keuangan), *Raad van Stete* (Dewan Pertimbangan Negara), dan *Hogerechtshof* (Mahkamah Agung).⁸³

Komposisi lembaga-lembaga negara tersebut dalam sejarahnya berjalan diatas dasar pengaturan hukum yang berbeda-beda, yaitu UUD Tahun 1945 sebelum perubahan, Konstitusi RIS dan UUDS Tahun 1950. Oleh karna kajian ini secara spesifik berbicara mengenai kelembagaan MPR, berikut penulis uraikan secara singkat sejarah perkembangan MPR dalam UUD 1945 sebelum perubahan:

⁸² Firmansyah Arifin, dkk (Tim Peneliti), *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar lembaga Negara...*, *Op.Cit.* Dalam Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi...*, *Op.Cit.* Hlm. 80

⁸³ Jimly Asshiddiqie, *Memorabilia Dewan Pertimbangan Agung*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005. Hlm.5

Pada dasarnya, sejak awal kemerdekaan UUD 1945 telah mengatur keberadaan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Namun oleh karena ketika itu Indonesia baru merdeka, dirumuskanlah Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 oleh BPUPKI yang menyatakan bahwa sebelum MPR, DPR, dan DPA dibentuk, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah komite nasional.⁸⁴

Oleh karena UUD 1945 mengamanatkan demikian, dibentuklah Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) sebagai pengganti PPKI yang anggotanya terdiri atas mantan anggota PPKI dan dilengkapi oleh tokoh-tokoh agar lebih mewakili rakyat. Dalam perkembangannya, kekuasaan Presiden yang sangat besar sebagaimana diamanatkan oleh Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 kemudian dicabut oleh Maklumat Wakil Presiden Nomor X Tahun 1945 (16 Oktober 1945). Sebagai penggantinya, KNIP memegang kekuasaan MPR dan DPR sekaligus. Selanjutnya, untuk melaksanakan tugas sehari-hari, KNIP membentuk sebuah kelompok kerja yang disebut Badan Pekerja.⁸⁵ Perlu untuk diketahui bahwa tugas KNIP sebagaimana tercantum dalam Maklumat tersebut adalah sebagai lembaga negara dalam cabang kekuasaan legislatif dan ikut membuat atau menetapkan Garis-garis Besar daripada Haluan Negara sebelum terbentuknya MPR dan DPR.⁸⁶

⁸⁴ Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 (sebelum amandemen) yang berbunyi "Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk menurut Undang-Undang Dasar ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah komite nasional". Dalam Patrialis Akbar, *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945...*, *Op.Cit.* Hlm. 11

⁸⁵ Uraian lebih rinci mengenai hal ini dapat dibaca dalam Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959*. Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1995. Hlm.15-17, dalam *Ibid*

⁸⁶ B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2009. Hlm. 77

Pasca digantinya UUD 1945 menjadi Konstitusi RIS, diatur pula lembaga negara Konstituante yang bertugas untuk membahas rancangan konstitusi. Aturan mengenai hal tersebut didasarkan atas kenyataan bahwa UUD 1945 yang disahkan oleh PPKI pada 18 Agustus 1945 merupakan konstitusi sementara yang perlu untuk disempurnakan apabila kondisi telah memungkinkan. Dengan kata lain, keberadaan lembaga negara Konstituante dalam konstitusi RIS diharapkan dapat menjadi lembaga yang mampu membahas rancangan konstitusi baru dan kemudian disahkan menjadi konstitusi baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.⁸⁷

Menurut Konstitusi RIS, anggota Konstituante berasal dari anggota-anggota luar biasa yang di pilih ataupun di tunjuk. Pada saat itu, Konstituante direncanakan akan bersidang dalam jangka waktu satu tahun setelah berlakunya Konstitusi RIS (antara 27 Desember 1949-27 Desember 1950). Namun oleh karena pada 17 Agustus 1950 Konstitusi RIS diganti dengan UUDS 1950, maka Konstituante tidak sempat untuk bersidang sebagaimana yang diharapkan ketika pembentukannya.⁸⁸

Meskipun Konstitusi RIS telah diganti, kelembagaan Konstituante yang bertugas membentuk UUD tetap diatur di dalam UUDS 1950. Untuk melaksanakan amanat tersebut, diselenggarakan pemilu untuk membentuk Konstituante yang berlangsung pada 15 Desember 1955. Jumlah keseluruhan anggota Konstituante sebanyak 544 orang. Dari total anggota tersebut, 514 diantaranya dipilih melalui Pemilu yang notabene merupakan perwakilan partai politik, golongan dan aliran,

⁸⁷ Patrialis Akbar, *Lembaga-Lembaga Negara...*, *Op.Cit.* Hlm. 12

⁸⁸ B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia...*, *Op.Cit.* Hlm. 159-161

dan 30 orang lainnya merupakan wakil golongan minoritas yang terdiri dari keturunan Tionghoa, Indo-Eropa dan Irian Barat.⁸⁹

Berselang kurang lebih 4 (empat) tahun menjalankan tugasnya, Konstituante kemudian dibubarkan berdasarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959.⁹⁰ Adapun hasil yang dicapai oleh Konstituante selama berdirinya diantaranya adalah penegasan komitmen terhadap demokrasi, HAM dan pengakuan atas masalah kekusaan. Berkaitan dengan hal ini, Konstituante telah menyepakati Perumusan Asas-Asas Dasar dalam bidang politik, ekonomi, sosial dan kebudayaan. Demikian pula alat kelengkapan Konstituante, yaitu Panitia Persiapan Konstitusi yang telah menghasilkan dua rancangan *Mukaddimah* Undang-Undang Dasar dan pasal-pasal Undang-Undang Dasar mengenai Hak-hak Asasi Manusia dan Hak-hak serta Kewajiban Warga Negara.⁹¹

Berdasarkan Dekrit Presiden tersebut, Indonesia kembali ke UUD 1945. MPR berdasarkan UUD 1945 pertama kalinya dibentuk ada tahun 1959 berdasarkan Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1959 dengan sebutan MPRS (Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara). Anggota MPRS ketika itu sebanyak 600 orang yang terdiri dari anggota DPR, Utusan Daerah dan Utusan Golongan.⁹²

Dalam perkembangannya, kelembagaan MPR berdasarkan UUD 1945 sebelum perubahan (pada 1999-2002) merupakan pemegang

⁸⁹ *Ibid.* Hlm. 34

⁹⁰ Pembubaran Konstituante terjadi sebelum lembaga ini mengesahkan Undang-Undang Dasar

⁹¹ Uraian lebih rinci mengenai hal ini dapat dibaca dalam Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959*. Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1995. Hlm. 554-568

⁹² Bintan. R.Saragih, *Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI), Suatu Pemikiran tentang Peran MPR di Masa Mendatang*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1992. Hlm. 11-12 dalam Patrialis Akbar, *Lembaga-Lembaga Negara...*, *Op.Cit.* Hlm. 13

kedaulatan rakyat. Hal tersebut membuat MPR menjadi lembaga tertinggi negara yang membawahi lembaga-lembaga negara lainnya.

Mengingat anggota MPRS yang berasal dari Utusan Daerah dan Utusan Golongan diangkat melalui “pintu” Presiden, tidak sulit bagi Presiden untuk mengarahkan lembaga tertinggi negara ini sesuai kepentingannya. Tidak heran maka dalam sejarahnya, sejak berdiri pada 1959 sampai berakhirnya kekuasaan Presiden Soekarno, MPRS dipakai lebih banyak untuk kepentingan memperkuat Soekarno, puncaknya adalah ketika MPR mengambil putusan yang berisi pernyataan Presiden Soekarno sebagai Presiden seumur hidup.⁹³ Putusan ini sesungguhnya telah melanggar Pasal UUD 1945 sebelum perubahan yang menegaskan bahwa Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama kurun waktu tertentu, yakni lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali untuk masa jabatan yang sama, yakni lima tahun.

Seiring berjalannya waktu, pergantian Orde Lama ke Orde Baru membawa perubahan radikal di tubuh MPRS. Para anggota MPRS dari kalangan PKI dan simpatisannya diganti dengan Golongan Karya ABRI dan Non ABRI. MPRS menjadi alat negara konstitusional yang utama bagi Soeharto untuk memperkuat kekuasaan Orde Baru dibawah kepemimpinannya. Preesiden Soeharto menjadi Presiden untuk pertama kalinya setelah diangkat oleh MPRS pada 1968. Pada awal Ode Baru sampai dengan Pemilu pertama kalinya pada 1971, MPRS sangat dinamis. Hal ini dibuktikan dengan dilaksanakannya persidangan oeh

⁹³ Lihat Ketetapan MPRS No. III/MPRS/1963 tentang Pengangkatan Pemimpin Besar Revolusi Indonesia Bung Karno menjadi Presiden Republik Indonesia Seumur Hidup.

MPRS selama 3 (tiga) tahun berturut-turut, yaitu 1966, 1967, dan 1968. Sidang-sidang tersebut menghasilkan berbagai ketetapan sebagai bentuk konsolidasi kekuasaan Orde Baru sekaligus memperkuat kekuasaan Soeharto.⁹⁴

Setelah melalui dinamika yang demikian tinggi pada awal Orde Baru, perkembangan MPR selanjutnya menjadi “tenang” setelah terbentuknya MPR hasil Pemilu 1971, pemilu pertama pada era Orde Baru. Komposisi keanggotaannya tetap seperti MPRS, yakni anggota DPR, Utusan Daerah dan Utusan Golongan sebagaimana diamanatkan UUD 1945.

Berkenaan dengan keanggotaan MPR, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 sebagaimana dirubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1975 menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan utusan golongan adalah:⁹⁵

- 1) Golongan politik yang dipilih dalam pemilihan umum;
- 2) Golongan bukan karya ABRI. Jika diperhatikan, kelompok ini sama dengan apa yang dimaksud dengan golongan fungsional dari kelompok yang bukan ABRI umpamanya, wartawan, cendekiawan, alim ulama, dan sebagainya;
- 3) Golongan karya ABRI.

Adapun wewenang MPR menurut UUD 1945 adalah menetapkan UUD dan GBHN (Pasal 3); memilih Presiden dan Wakil Presiden (Pasal 6 ayat (2)); dan mengubah UUD (Pasal 37)

Sejak 1971 sampai dengan 1997 MPR bersidang secara rutin dalam kurun waktu 5 (lima) tahun sekali yang disebut dengan istilah sidang umum. Dalam sidang-sidang tersebut, MPR mengeluarkan berbagai

⁹⁴ Patrialis Akbar, *Lembaga-Lembaga Negara...*, Op.Cit. Hlm. 14

⁹⁵ Imam Mahdi, *Hukum Tata Negara Indonesia...*, Op.Cit. Hlm. 121

ketetapan yang kemudian menjadi garis-garis besar daripada haluan negara dan mengeluarkan ketetapan berisi pengangkatan Soeharto sebagai Presiden.⁹⁶ Tidak berbeda halnya dengan MPR pada masa Orde Lama, MPR pada Orde Baru juga digunakan oleh Presiden Soeharto untuk memperkuat sekaligus mempertahankan kekuasaannya.

4. Sejarah dan Perkembangan Singkat Lembaga-Lembaga Negara Setelah Perubahan UUD Tahun 1945

Pasca dilakukannya amandemen terhadap UUD 1945, tidak ditemukan sama sekali ketentuan hukum yang mengatur tentang definisi “lembaga negara”. Hal tersebut memuat tidak sedikit ahli hukum Indonesia yang melakukan “ijtihad” sendiri-sendiri dalam mendefinisikan dan mengklarifikasikan konsep lembaga negara. Satu-satunya petunjuk yang diberikan UUD 1945 pasca amandemen adalah Pasal 24C ayat (1) yang menyebutkan bahwa salah satu kewenangan MK adalah untuk mengadili dan memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945.⁹⁷

Dalam Peraturan MK No.08/PMK/2006, dijelaskan bahwa lembaga negara adalah lembaga yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI 1945. Lebih lanjut dalam Pasal 2 ayat (1), disebutkan bahwa lembaga negara yang dapat menjadi pemohon atau termohon dalam perkara sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara adalah:

- a. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
- b. Dewan Perwakilan Daerah (DPD);
- c. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR);

⁹⁶ *Ibid*

⁹⁷ Firmansyah Arifin, dkk (Tim Peneliti), *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan ...*, Op.Cit. Hlm. 34-35 dalam Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam...*, Op.Cit. Hlm. 81

- d. Presiden
- e. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK);
- f. Pemerintah Daerah (Pemda);
- g. Lembaga Negara lain yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI 1945.

Dari hal tersebut dapat disimpulkan bahwa lembaga negara menurut PMK 8/2006 adalah lembaga yang kewenangannya diberikan langsung oleh konstitusi, yakni Dewan Perwakilan Rakyat (DPR); Dewan Perwakilan Daerah (DPD); Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR); Presiden; Badan Pemeriksa Keuangan (BPK); Pemerintah Daerah (Pemda); dan Lembaga Negara lain yang kewenangannya diberikan oleh UUD.

Namun menarik untuk disimak pendapat MK dalam Putusan MK RI mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan Pengujian Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman terhadap UUD NRI 1945. Dalam putusan tersebut disebutkan bahwa:⁹⁸

“...di samping lembaga-lembaga negara yang seperti dimaksud di atas, dalam UUD 1945 juga diatur adanya lembaga-lembaga negara yang bersifat konstitusional lainnya seperti Komisi Yudisial, Kepolisian Negara, Tentara Nasional Indonesia, bank sentral, komisi pemilihan umum, dewan perimbangan presiden, dan sebagainya”.

Selain petunjuk dari UUD 1945 tersebut, Sri Soemantri menafsirkan lembaga negara berdasarkan hasil amandemen terdiri dari BPK, DPR, DPD, MPR Presiden dan Wakil Presiden, MA, MK, dan KY (8 lembaga negara). Pendapat ini didasarkan pemikiran sistem

⁹⁸ Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 005/PUU-IV/2006 mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan Pengujian Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman terhadap UUD NRI 1945

kelembagaan negara hasil amandemen UUD 1945 yang dibagi menjadi tiga bidang/fungsi. *Pertama*, dalam bidang perundang-undangan; *kedua*, berkaitan dengan pengawasan; dan *ketiga* berkaitan dengan pengangkatan hakim agung.⁹⁹

Berkaitan dengan sebagaimana dikatakan oleh Sri Soemantri, Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa lembaga-lembaga negara dalam arti sempit yang dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara itu menurut UUD 1945 ada 7 (tujuh) institusi, yaitu (1) Presiden dan Wakil Presiden sebagai suatu kesatuan institusi kepresidenan; (2) DPR; (3) DPD; (4) MPR; (5) MK; (6) MA; dan (7) BPK. Ketujuh lembaga tinggi negara inilah yang dapat dikaitkan dengan pengertian alat-alat perlengkapan negara yang utama (*main organs*) yang lazim dipergunakan selama ini.¹⁰⁰

Lebih lanjut, Jimly Asshiddiqie kemudian membedakan lembaga negara kedalam empat tingkatan kelembagaan, yaitu¹⁰¹:

1. Lembaga yang dibentuk berdasarkan UUD yang diatur dan ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan UU, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Keputusan Presiden. Lembaga pada tingkatan konstitusi ini adalah Presiden, Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Badan Pengawasan Keuangan (BPK).
2. Lembaga yang dibentuk berdasarkan undang-undang yang diatur atau ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Keputusan Presiden. Dalam hal pemberian kewenangan, lembaga pada tingkat kedua ini melibatkan peran DPR dan Presiden, atau untuk hal-hal tertentu melibatkan pula peran DPD. Karena itu,

⁹⁹ Firmansyah Arifin, dkk (Tim Peneliti), *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar lembaga Negara*, KRHN, kerjasama dengan MKRI didukung oleh The Asia Foundation dan USAID, Jakarta, Juni 2015. Hlm. 36 dalam Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi...*, Op.Cit. Hlm. 81

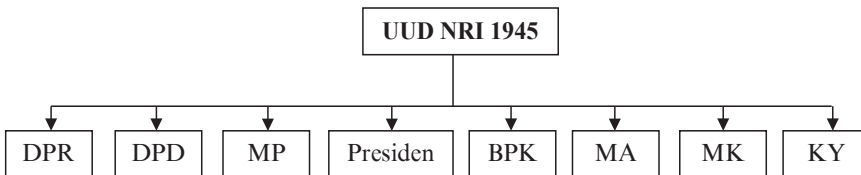
¹⁰⁰ Jimly Ashiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara....* Op.Cit. Hlm 42

¹⁰¹ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Transisi demokrasi...*, Op.Cit. Hlm.89-91

pembubaran atau pengubahan bentuk dan kewenangan lembaga semacam ini juga memerlukan keterlibatan DPR dan Presiden. Jika pembentukannya melibatkan DPD, maka pembubarannya juga harus melibatkan DPD. Sebagai contoh adalah Kejaksaan Agung, Bank Indonesia (BI), Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK), dan sebagainya.

3. Lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden yang ditentukan lebih lanjut dengan Keputusan Presiden. Lembaga pada tingkat ketiga ini mengandung arti bahwa pembentukan, perubahan, ataupun pembubarannya tergantung kepada kebijakan Presiden semata. Pengaturan mengenai organisasi lembaga negara yang bersangkutan juga cukup dituangkan dalam Peraturan Presiden yang bersifat *regeling* dan pengangkatan anggotanya dilakukan dengan Keputusan Presiden yang bersifat *beschikking*.
4. Lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Menteri yang ditentukan lebih lanjut dengan Keputusan Menteri atau keputusan pejabat di bawah Menteri. Artinya, atas inisiatif menteri sebagai pejabat publik berdasarkan kebutuhan berkenaan dengan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan di bidang-bidang yang menjadi tanggungjawabnya, dapat saja dibentuk badan, dewan, lembaga, ataupun panitia-panitia yang sifatnya permanen dan bersifat spesifik.

Berikut adalah posisi masing-masing lembaga negara sebagaimana dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie.



Bagan 1.2. Struktur Ketatanegaraan Indonesia sebelum Perubahan UUD 1945

Lebih lanjut, berikut penulis uraikan secara singkat sejarah perkembangan MPR dalam UUD 1945 setelah perubahan UUD 1945:

Sesuai perubahan keempat UUD NRI 1945 yang disahkan MPR pada 10 Agustus 2002, susunan keanggotaan MPR mengalami perubahan mendasar. Apabila sebelum perubahan, susunan

keanggotaan MPR terdiri dari anggota DPR, Utusan Daerah, dan Utusan Golongan, kini menjadi anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilu. Dengan demikian Utusan Daerah dan Utusan Golongan sebagai salah satu elemen dalam MPR berakhir.¹⁰²

Perubahan UUD NRI 1945 yang mengadopsi sistem saling kontrol dan mengimbangi (*checks and ballances*) antar cabang kekuasaan negara, mengakibatkan tidak ada lagi lembaga tertinggi negara dan tinggi negara. Semua lembaga negara mempunyai kedudukan yang sederajat dan sama, yang membedakan adalah fungsi dan tugasnya. Dengan demikian kedudukan MPR pun tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara, melainkan sejajar dan setara dengan lembaga-lembaga negara lainnya. Seiring perubahan konstitusi yang mengatur bahwa pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan secara langsung oleh rakyat melalui pemilu, maka MPR tidak lagi memiliki kewenangan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dalam keadaan normal.¹⁰³

¹⁰² Patrialis Patrialis Akbar, *Lembaga –Lembaga Negara... Op.Cit.* Hlm. 23

¹⁰³ *Ibid*

BAB III

DINAMIKA PENGATURAN KEWENANGAN DAN TUGAS MPR

A. Kewenangan dan Tugas MPR diawal Pembentukannya

Negara Indonesia lahir melalui perjalanan sejarah yang cukup panjang, tepat pada tanggal 17 Agustus 1945, bangsa Indonesia memulai sejarahnya sebagai sebuah bangsa yang masih muda dalam menyusun pemerintahan, politik, dan administrasi negaranya. Landasan berpijaknya adalah ideologi Pancasila yang diciptakan oleh bangsa Indonesia sendiri beberapa minggu sebelumnya dari penggalan serta perkembangan budaya masyarakat yang cukup majemuk, Indonesia dengan keanekaragamannya kemudian melahirkan sebuah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang baru ditetapkan keesokan harinya pada tanggal 18 Agustus 1945 oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut, kemudian menjadi konstitusi Indonesia yang mengatur berbagai macam lembaga negara dari Lembaga Tertinggi Negara hingga Lembaga Tinggi Negara. Konsepsi penyelenggaraan negara yang demokratis oleh lembaga-lembaga negara tersebut sebagai perwujudan dari sila keempat yang mengedepankan prinsip demokrasi perwakilan dituangkan secara utuh didalamnya.

Kehendak untuk mengejawantahkan aspirasi rakyat dalam sistem perwakilan, untuk pertama kalinya dilontarkan oleh Bung Karno, pada pidatonya tanggal 1 Juni 1945. Muhammad Yamin juga mengemukakan perlunya prinsip kerakyatan dalam konsepsi penyelenggaraan negara.

Begitu pula dengan Soepomo yang mengutarakan idenya akan Indonesia merdeka dengan prinsip musyawarah dengan istilah *Badan Permusyawaratan*. Ide ini didasari oleh prinsip kekeluargaan, dimana setiap anggota keluarga dapat memberikan pendapatnya.

Rapat Panitia Perancang Undang-Undang Dasar, Soepomo menyampaikan bahwa "Badan Permusyawaratan" berubah menjadi "Majelis Permusyawaratan Rakyat" dengan anggapan bahwa majelis ini merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia, yang mana anggotanya terdiri atas seluruh wakil rakyat, seluruh wakil daerah, dan seluruh wakil golongan. Konsepsi Majelis Permusyawaratan Rakyat inilah yang akhirnya ditetapkan dalam Sidang PPKI pada acara pengesahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan lembaga negara tertinggi saat itu, MPR ditetapkan dalam UUD 1945 sebagai pemegang kedaulatan rakyat. Sebagai pemegang kedaulatan rakyat MPR mempunyai wewenang memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden untuk jangka waktu 5 (lima) tahun. Oleh karena mempunyai wewenang memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden, maka MPR mempunyai wewenang pula memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden sebelum masa jabatannya berakhir apabila Presiden dan Wakil Presiden dianggap melanggar haluan negara. Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan menyatakan bahwa MPR terdiri atas anggota-anggota DPR ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang. Kemudian ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 ini dapat dikatakan bahwa MPR merupakan perluasan

dari DPR setelah ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan berdasarkan aturan yang ditetapkan dengan undang-undang. Namun demikian ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 ini juga menimbulkan pertanyaan dikarenakan dalam penjelasan UUD 1945 tidak diuraikan secara jelas, sehingga pertanyaan yang muncul adalah apa yang dimaksud dengan daerah-daerah dan golongan-golongan. Tidak ada satu pasal pun dalam UUD 1945 yang menjelaskan hal tersebut, namun dalam Penjelasan Pasal 2 UUD 1945 hanyalah menjelaskan tentang golongan-golongan yang diuraikan sebagai berikut:

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

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

Kemudian dilanjutkan dengan Pasal 3 UUD 1945 sebelum perubahan dinyatakan bahwa MPR menetapkan UUD dan garis-garis besar dari pada haluan negara. Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UUD 1945 sebelum perubahan tersebut dapat diketahui siapa saja anggota MPR itu dan apa kewenangan MPR itu, namun dari kedua pasal tersebut belum cukup menggambarkan terkait kedudukan MPR itu sendiri. Dapat kita lihat ketika dikaitkan dengan ketentuan pasal-pasal UUD 1945 yang lain, bahwa:

- ✓ Pasal 6 ayat (2) yang menyatakan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR dengan suara yang terbanyak.

- ✓ Pasal 1 ayat (2) yang menyatakan bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Bahwa klausul dalam pasal-pasal tersebut menggambarkan mengenai MPR berdasarkan UUD 1945 merupakan lembaga negara tertinggi dalam susunan ketatanegaraan Republik Indonesia, bahkan Penjelasan UUD 1945 dalam Sistem Pemerintahan Negara angka Romawi III dinyatakan bahwa “Kekuasaan negara tertinggi ada di tangan MPR. Kedaulatan rakyat dipegang oleh badan bernama MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Majelis ini menetapkan Undang-Undang Dasar dan menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara. Majelis Permusyawaratan Rakyat ini mengangkat Kepala Negara (Presiden) dan Wakil Kepala Presiden (Wakil Presiden). Majelis inilah yang memegang kekuasaan negara yang tertinggi, sedangkan Presiden harus menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh Majelis. Presiden yang diangkat oleh Majelis, haruslah tunduk dan bertanggungjawab kepada Majelis. Presiden yang telah diangkat oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah “Mandataris” dari MPR, Presiden wajib menjalankan putusan-putusan yang dikeluarkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Konsekuensi MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia tentu membuat lembaga ini memiliki *power* yang begitu besar, sehingga kedudukannya dikenal dengan lembaga negara tertinggi yang kemudian menjadikan kekuasaan MPR berada di atas sebagai kekuasaan lembaga-lembaga negara yang ada di negara Republik Indonesia. Hal ini sebenarnya dapat dipahami, sebab MPR merupakan pemegang kedaulatan rakyat

Republik Indonesia memanglah dikonstruksikan sebagai negara demokrasi, yaitu bahwa negara dimana kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat. Kekuasaan rakyat inilah yang dijelmakan MPR. Oleh karenanya seluruh anggota MPR merupakan wakil-wakil rakyat sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia dari Sabang sampai Marauke.

Mengkaji tentang struktur ketatanegaraan Republik Indonesia sebagaimana diatur dalam UUD 1945 tentu haruslah dilihat secara komprehensif, baik analisis secara historis maupun sampai pada analisis fungsi dan kewenangannya, seperti pada lembaga MPR, sebagai lembaga negara tertinggi yang salah satu tugasnya adalah menetapkan kebijakan tentang garis-garis besar dari pada haluan negara, dan melalui garis-garis besar dari pada haluan negara merupakan pedoman pemerintah (Presiden) dalam menjalankan roda pemerintahan. Jadi Presiden dalam menjalankan pemerintahan berpedoman pada garis-garis besar haluan negara yang ditetapkan oleh MPR. Apabila Presiden melanggar garis-garis besar haluan negara yang ditetapkan oleh MPR, maka Presiden dapat diberhentikan oleh MPR. Hal ini dianggap wajar sebab Presiden adalah Mandataris MPR, artinya MPR memberikan mandat kepada Presiden untuk menjalankan pemerintahan, bila Presiden melanggar mandat yang diberikan oleh rakyat maka rakyat yang penjelmaanya berada dalam lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat memberhentikan Presiden berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945.

B. Kewenangan dan Tugas MPR setelah dikeluarkannya Dekrit Presiden

Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dikeluarkan karena pemerintah menganggap Konstituante telah gagal menyusun undang-undang dasar. Isi Dekrit Presiden 5 Juli 1959 adalah sebagai berikut: menetapkan pembubaran Konstituante, menetapkan Undang Undang Dasar 1945 berlaku lagi, pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara yang terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan serta pembentukan Dewan Pertimbangan Agung Sementara, akan diselenggarakan dalam waktu yang sesingkat singkatnya.

Untuk melaksanakan pembentukan MPRS sebagaimana diperintahkan oleh Dekrit Presiden tersebut, pada tanggal 22 Juli 1959 Presiden mengeluarkan Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1959 yang mengatur pembentukan MPRS sebagai berikut: MPRS terdiri atas anggota DPR Gotong Royong ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah (Daerah Swatantra Tingkat I) dan golongan-golongan (Golongan Karya).

Untuk pengangkatan anggota MPRS dari utusan-utusan daerah, DPRD mengajukan calon-calon kepada Presiden dalam jumlah sebanyak-banyaknya dua kali jatah yang ditentukan untuk daerah itu. Bila belum ada DPRD, maka Kepala Daerah Tingkat I mengajukan calon-calon itu dengan memperhatikan pertimbangan instansi-instansi sipil dan militer, organisasi-organisasi rakyat dan tokoh-tokoh di daerahnya.¹⁰⁴ Hal yang terlihat dari kehadiran MPR setelah Dekrit adalah bahwa MPR berada

¹⁰⁴ Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta, 1977, hal. 228. Dalam Widayati, *Rekonstruksi Kelembagaan MPR*, Prosiding seminar Nasional.

dibawah kendali Presiden. Itu membuat lembaga MPR berada diposisi yang lemah.

Pada era Orde lama, sejarah mencatat bahwa meskipun sejak 5 Juli 1959 negara Indonesia telah kembali ke UUD 1945 melalui Dekrit Presiden bukan berarti semua lembaga tertinggi Negara dan lembaga-lembaga tingginya Negara yang diamanatkan dalam Dekrit tersebut otomatis terbentuk. Dengan kata lain, masih ada kevakuman beberapa saat pasca dikeluarkannya Dekrit untuk kemudian terbentuknya lembaga-lembaga Negara sebagaimana dimaksud.¹⁰⁵

Isi dari dekrit tersebut adalah tentang pembubaran konstituante pemberlakuan kembali UUD 1945 dan tidak diberlakukan lagi UUD sementara 1950 serta pembentukan dua lembaga yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Dewan Pertimbangan Agung Sementara.¹⁰⁶ dasar yang kemudian mengatur terkait pembentukan MPRS adalah Penetapan Presiden No 2 Tahun 1959 kemudian diikuti dengan diterbitkannya Penetapan Presiden No 12 Tahun 1959 tentang susunan MPRS.

Dalam dua instrument di atas dapat ditelaah dan diteliti terkait keberadaan MPR dan tugas serta kewenangan MPRS di masa setelah keluarnya dekrit. Dari sisi kelembagaan MPRS bentuknya berada pada posisi yang lemah karena kedudukannya setara dengan lembaga-lembaga lain. MPRS juga secara kelembagaan berada dibawah kontrol Presiden.

¹⁰⁵ Samsul Wahidin, *MPR dari Masa ke Masa*, Bina Aksara, Jakarta, 1986. Hal 110.

¹⁰⁶ Lihat tulisan Adara Primadia di <https://sejarahlengkap.com/organisasi/sejarah-mpr>, data diakses pada tanggal 27 November 2019.

Berikut hal-hal yang diatur didalam Penetapan Presiden terkait pembentukan MPRS no 2 Tahun 1959

1. MPRS terdiri atas Anggota DPR Gotong Royong ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan.
2. Jumlah Anggota MPR ditetapkan oleh Presiden.
3. Yang dimaksud dengan daerah dan golongan-golongan ialah Daerah Swatantra Tingkat I dan Golongan Karya.
4. Anggota tambahan MPRS diangkat oleh Presiden dan mengangkat sumpah menurut agamanya di hadapan Presiden atau Ketua MPRS yang dikuasakan oleh Presiden.
5. MPRS mempunyai seorang Ketua dan beberapa Wakil Ketua yang diangkat oleh Presiden.¹⁰⁷

Dalam praktik ketata negaraan Indonesia, ternyata baik pada masa orde lama maupun orde baru , semua anggotanya diangkat oleh Presiden. Sejak berdirinya MPRS, 610 anggota diangkat dan ditetapkan dengan keputusan Presiden No 199 Tahun 1960, yang kesemuanya didasarkan pada Penetapan Presiden No 12 Tahun 1959 menyatakan bahwa MPRS hanya berwenang menetapkan garis-garis besar haluan Negara. Ini berarti, bahwa presiden telah mencampuri bahkan membatasi wewenang MPRS.

Ismail Suny menyebutnya sebagai “wewenang yang terbatas”, urusan-urusan intern Majelis banyak ditentukan oleh Presiden. Semua pimpinan MPRS dalam praktik ditentukan oleh Presiden sendiri, sebagaimana diatur dalam Penetapan Presiden no 2 Tahun 1959 dan Peraturan Presiden No 12 Tahun 1959 yang kemudian dilaksanakan dengan Surat Keputusan

¹⁰⁷ id.wikipedia.org/wiki/majelis_permusyawaratan_rakyat_Republik_Indonesia, data diakses 27 November 2019.

Presiden No 292 Tahun 1969 tertanggal 9 November 1960, yang diketuai oleh MPRS Chairul Saleh, sedangkan para wakil ketua masing-masing Ali Sastromidjojo Idham Chalid, D.N. Aidit dan Wiluyo Pusposuyodo.

Dari praktik-praktik di atas maka semasa MPRS Orde Lama, Majelis bukan lagi sebagai lembaga Negara yang tertinggi, MPRS mempunyai kedudukan dibawah Presiden. Para pemimpin MPRS yang diangkat adalah juga sebagai menteri yang memegang departemen-departemen ini berarti kekuasaannya jelas berada dibawah presiden berdasarkan Pasal 17 UUD 1945. Dengan demikian pada MPRS masa 1960 s.d. 1965 bukanlah lembaga tertinggi Negara, tetapi suatu majelis yang kedudukannya di bawah Presiden. ¹⁰⁸

Kondisi-kondisi terkait problematika MPRS sangat bertentangan dan menyimpang dari cita-cita kedaulatan rakyat yang dijelmakan oleh MPR. MPR kemudian menjadi sangat terdikte oleh kepentingan-kepentingan politis Presiden pada waktu itu. Problematika tersebut kemudian menjadikan MPRS sangat lemah.

Menyadari penyimpangan-penyimpangan UUD 1945 oleh lembaga-lembaga kenegaraan diatas, maka MPRS orde baru telah menempatkan Majelis sebagai suatu lembaga Negara tertinggi, dengan kewenangan-kewenangan yang dapat dilaksanakan pada masa itu. ¹⁰⁹

C. Kewenangan dan Tugas MPR Hasil Pemilu Orde Baru (1971-1997)

Secara historikal, hadirnya susunan keanggotaan MPR hasil pemilu orde baru bermula dari lahirnya Ketetapan MPRS No. XI/MPRS/1966 yang

¹⁰⁸ .

¹⁰⁹ .

mengamanatkan bahwa pemilu dilaksanakan selambat-lambatnya pada tanggal 5 Juli 1986. Pada dasarnya, ketetapan MPRS tersebut ditujukan untuk memilih wakil-wakil rakyat yang membawakan isi hati nurani rakyat dalam melanjutkan perjuangan mempertahankan kemerdekaan NKRI. Namun oleh karena undang-undang yang mengatur soal pemilu tidak dapat diselesaikan tepat waktu oleh pemerintah bersama dengan DPRGR, alhasil pemilu pun tidak dapat dilaksanakan sesuai dengan jadwal yang diberikan.¹¹⁰

Atas keadaan yang demikian itu kemudian MPRS dalam Sidang Umum yang ke V pada tahun 1968 menentukan agar pemilu diselenggarakan dengan pemungutan suara selambat-lambatnya pada tanggal 5 Juli 1971 yang pelaksanaannya ditugaskan kepada Presiden/Mandataris MPRS¹¹¹. Berselang setahun setelah Sidang Umum V MPRS, lahirlah Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum dan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD.¹¹² Dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 dinyatakan bahwa MPR terdiri atas Anggota DPR ditambah dengan utusan-utusan dari Daerah, Golongan Politik dan Golongan Karya.¹¹³ Dengan telah terbentuknya MPR hasil Pemilu 1971¹¹⁴ yang keanggotaan dan kewenangannya telah secara jelas diatur di dalam undang-undang dan

¹¹⁰ Budiman B. Sagala, *Tugas dan Wewenang MPR di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Cetakan Pertama, Jakarta, 1982. Hlm. 43

¹¹¹ Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, Pemilu ketika itu dilaksanakan pada hari Sabtu 3 Juli 1971

¹¹² Dengan demikian, undang-undang yang mengatur pembentukan dan penyusunan MPR dan DPR sebagaimana diharuskan oleh Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 19 ayat (1) 1945 telah terbentuk untuk kedua kalinya setelah kali pertama diatur dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1966.

¹¹³ Lihat Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang No. 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD.

¹¹⁴ MPR hasil Pemilu 1971 dilantik Pada 1 Oktober 1972.

UUD 1945, praktis MPRS berdasarkan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1966 bubar dengan sendirinya.

Sebelum secara spesifik berbicara mengenai kewenangan dan tugas MPR hasil pemilu sebagaimana dimaksud, menarik jika kita lihat terlebih dahulu susunan keanggotaan yang membentuk kelembagaannya. Pasal 2 ayat (1) UUD Tahun 1945 secara tegas mengamanatkan bahwa:

“MPR terdiri atas anggota-anggota DPR, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang di tetapkan dengan-undang-undang.”

Terdapat dua makna penting dalam rumusan Pasal tersebut, pertama bahwa keanggotaan kelembagaan MPR terdiri atas anggota-anggota sebagaimana telah ditentukan, dan kedua, aturan lebih lanjut mengenai hal tersebut diatur dengan undang-undang. Oleh karena memang pada dasarnya UUD memberikan open *legal policy* kepada organ negara yang berwenang untuk membentuk undang-undang untuk mengatur lebih lanjut mengenai MPR, lahirlah kemudian Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD.

Dalam hal keanggotaan MPR, Pasal 1 ayat (1) Nomor 16 Tahun 1969 menyatakan bahwa:

“Majelis Permusyawaratan Rakyat, selanjutnya disebut dengan singkatan M.P.R terdiri atas Anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan Utusan-utusan dari Daerah, Golongan Politik dan Golongan Karya.”

Jika kita membenturkan rumusan pasal tersebut dengan rumusan sebagaimana dimuat dalam Pasal 2 ayat (1) UUD Tahun 1945, dapat

diketahui bahwa negara membatasi “golongan-golongan” sebagaimana dimaksud hanya pada “Golongan Politik dan Golongan Karya”. Utusan Golongan Politik dan Golongan Karya ditetapkan berdasarkan imbang hasil pemilihan umum; organisasi Golongan Politik/Karya yang ikut pemilihan umum, tetapi tidak mendapat wakil di D.P.R. dijamin satu utusan di M.P.R yang jumlah keseluruhannya tidak melebihi sepuluh orang utusan.

Dalam tatanan empiris, kursi MPR ketika itu berjumlah 960 kursi. Dua kali lipat lebih banyak jika dibandingkan dengan jumlah kursi DPR yang hanya berjumlah 460 kursi.¹¹⁵ Jumlah ini terdiri atas 360 kursi diperebutkan orsospol¹¹⁶, ditambah 560 kursi yang diisi berdasarkan pengangkatan (ABRI, Utusan Daerah, Utusan Golongan dan Anggota Tambahan dari orsospol peserta pemilu berdasarkan perimbangan perolehan suara dalam pemilu). Lebih lanjut, di dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 dijelaskan beberapa hal sebagai berikut:¹¹⁷

- 1) Susunan keanggotaan MPR, terdiri dari:
 - a. Utusan Golongan (Pasal 8 jo ayat (3) huruf a);
 - b. Utusan Golongan Politik dan Golongan Karya. Yang ditetapkan berdasarkan imbang hasil pemilu. Organisasi Golongan Politik/Golongan Karya yang ikut dalam pemilu, dijamin sekurang-kurangnya satu utusan di MPR (pasal 1 ayat (3) huruf b)

¹¹⁵ Lihat Pasal 10 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD.

¹¹⁶ 360 kursi tersebut diisi oleh 10 orsospol yang terdiri dari Golkar dan 9 partai politik.

¹¹⁷ Lihat Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD

- 2) Jumlah anggota tambahan MPR yang berkedudukan sebagai Utusan Daerah adalah sekurang-kurangnya 4 (empat) orang dan sebanyak-banyaknya tujuh orang untuk tiap-tiap Daerah Tingkat I/Provinsi (Pasal 8 ayat (1)), dengan ketentuan:
 - a. Yang berkedudukan kurang dari 1 juta orang mendapat 4 orang utusan;
 - b. Yang berpenduduk 1 juta sampai 5 juta orang mendapat 5 orang utusan;
 - c. Yang berpenduduk 5 juta sampai 10 juta orang, mendapat 6 orang utusan;
 - d. Yang berpenduduk 10 juta keatas mendapat 7 orang utusan. Utusan daerah termasuk Gubernur/Kepala Daerah dipilih oleh DPRD Tingkat I (Pasal 8 ayat (2));
- 3) Jumlah anggota MPRS yang diangkat ditetapkan sebanyak sepertiga dari seluruh anggota MPR, dan terdiri dari:
 - a. Anggota DPR yang diangkat sebanyak 100 orang (Pasal 1 ayat (4) huruf a *jo* Pasal 10 ayat (4));
 - b. Anggota tambahan MPR dari Golongan Karya ABRI;
 - c. Anggota tambahan MPR Karya ABRI dan Golongan Karya non-ABRI yang jumlahnya ditetapkan oleh Presiden (Pasal 1 ayat (5)).

Dari komposisi tersebut, dapat dilihat bahwa konsensus nasional menghasilkan 1/3 jumlah anggota MPR yang diangkat.¹¹⁸ MPR hasil pemilu 1971 kemudian mengukuhkan dan menetapkan Soeharto sebagai Presiden

¹¹⁸ Dahlan Thaib, *Disertasi: Konsepsi Kedaulatan Rakyat menurut Undang-Undang Dasar 1945 dan Implementasi dalam Praktek Ketatanegaraan (Studi tentang MPR Sebagai Pelaku Kedaulatan Rakyat Sepenuhnya)*, Program Pascasarjana Universitas Padjajaran Bandung, 2000. Hlm 239

Mandataris MPR dan selanjutnya dalam fakta sejarah selama Orde Baru, Soeharto selalu ditetapkan oleh MPR sebagai calon tunggal Presiden dan Mandataris MPR secara berturut-turut dalam sidang umum MPR periode 1977-1982; 1982-1987; 1987-1992; 1992-1997; dan pada tahun 1997 MPR juga masih menempatkan Soeharto sebagai mandataris yang seharusnya berakhir pada tahun 2002, namun karena adanya gerakan reformasi, akhirnya Soeharto “tumbang” pada tanggal 21 Mei 1998.¹¹⁹

Menjelang pemilu tahun 1977, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum dan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD diubah dan ditambah menjadi Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1975. Pada bagian lain, berlangsung pula usaha penyederhanaan fusi partai-partai politik. Hal ini kemudian terwujud dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya. Dengan undang-undang ini, penyederhanaan partai politik terwujud dari 10 menjadi 3 orsospol yaitu Golongan Karya (tetap) PPP (hasil fusi NU, Parmusi, PI, PI PERTI dan PSII), serta PDI (hasil fusi PNI, MURBA, PARKINDO, IPKI dan Partai Khatolik).¹²⁰ Pemilu yang berlangsung berdasarkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975 menghasilkan susunan atau komposisi keanggotaan MPR yang tidak jauh berbeda dengan periode sebelumnya.

Menurut Dahlan Thaib, susunan keanggotaan MPR hasil pemilu tahun 1971 maupun tahun 1977 memberikan indikasi adanya penafsiran Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 yang cenderung menyimpang, terutama makna kata

¹¹⁹ *Ibid.* Hlm 240

¹²⁰ *Ibid.* Hlm. 245

“ditambah” dijabarkan atau diartikan “sama”, artinya semua unsur tambahan anggota MPR yang dimungkinkan dalam pengangkatan sama jumlahnya dengan jumlah anggota DPR. Sementara Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 jelas memberikan bobot keanggotaan MPR kepada DPR sebagai inti atau elemen pokok pelaksana kedaulatan rakyat. Apabila inti atau elemen pokok MPR adalah wakil-wakil rakyat (anggota DPR) yang dihasilkan dari suatupemilu, hal ini dapat diartikan sejalan dan memenuhi tuntutan asas kedaulatan rakyat yang dianut oleh UUD 1956. Namun sebaliknya, apabila inti elemen pokok MPR tidak diberikan kepada wakil-wakil rakyat, sudah barang tentu hal tersebut merupakan suatu penyimpangan.¹²¹

Memasuki MPR periode 1982-1987 yang merupakan hasil pemilu 1982, ternyata susunan atau komposisi MPR periode tersebut juga tidak banyak berubah atau berbeda jika dibandingkan dengan MPR periode sebelumnya. Pengangkatan 1/3 anggota dari jumlah seluruh anggota MPR kurang sejalan dengan kedudukan MPR sebagai lembaga perwakilan dan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Karena itu, muncul gagasan sebagai suatu usaha untuk memenuhi keinginan agar pengangkatan 1/3 anggota MPR tersebut ditinjau kembali. Alhasil hadirilah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1985 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 Tentang Susunan Dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah Dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1975 yang mengakomodir tuntutan pengurangan jumlah 1/3 anggota yang

¹²¹ *Ibid.* Hlm. 246

diangkat dengan kompenasi lahirnya TAP MPR dan undang-undang tentang Referendum.¹²²

Lebih lanjut memasuki MPR Periode 1987-1992 yang merupakan hasil pemilu tahun 1987, dihasilkanlah susunan dan komposisi MPR yang sedikit berubah dari susunan dan komposisi MPR sebelumnya, terutama anggota-anggota MPR yang diangkat tidak lagi 1/3 dari jumlah anggota MPR. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1985, jumlah anggota MPR 920 orang menjadi 1.000 orang dengan komposisi 400 anggota DPR yang dipilih melalui pemilu (Golkar, PP dan PDI), 100 orang ABRI dan anggota MPR tambahan sebanyak 500 orang.¹²³

Pada tahun 1992, pemilu kembali diadakan yang pada akhirnya menghasilkan susunan atau komposisi MPR yang tetap didominasi Golkar. Walaupun dalam pemilu 1992 Golkar mengalami penurunan perolehan suara dan 2 (dua) partai politik (PPP dan PDI) lainnya menunjukkan sedikit kenaikan, namun hal ini tidak mengubah kemampuan MPR untuk mengembangkan sistem politik yang lebih demokratis. Artinya, MPR belum sampai pada titik menentukan sesuai dengan kedudukannya sebagai Lembaga Tertinggi Negara, pelaksana kedaulatan rakyat. Sistem distribusi kekuasaan menurut UUD 1945 juga ketika itu masih belum dijabarkan lebih sempurna¹²⁴ hingga pada akhirnya dilakukan pemilu 1997.

Beranjak dari kelembagaan MPR 1992-1997, kendati Orde Baru telah berhasil mempertahankan kekuasaan politik selama tiga dasawarsa lewat pemilu yang diadakan secara berkala setiap lima tahun, namun Orde Baru

¹²² *Ibid.* Hlm. 249

¹²³ *Ibid.* Hlm. 254

¹²⁴ *Ibid.* Hlm. 255

masih menganggap legitimasinya belum benar-benar kokoh. Oleh karena itu, Golkar yang notabenenya merupakan pendukung dan mesin politik pemerintah menargetkan untuk memperoleh kursi di DPR dan MPR diatas 70% dalam pemilu 1997. Alhasil target tersebut tercapai dengan kemenangan luar biasa yang kemudian menghasilkan susunan atau komposisi MPR yang didominasi oleh Golkar.

Terdapat beberapa hal yang menarik dari komposisi MPR hasil pemilu 1997 tersebut. *Pertama* mengenai jumlah kursi ABRI di DPR. Apabila pada pemilu 1987 dan pemilu 1992 ABRI diberi jatah melalui pengangkatan berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1985 sebanyak 100 kursi, maka jatah pengangkatan tersebut pada pemilu 1997 berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1995 dikurangi menjadi 75 kursi. *Kedua*, perolehan kursi Golkar di DPR naik dari 299 kursi pada pemilu 1987 dan menurun menjadi 288 kursi pada pemilu 1992, akan tetapi menang telak pada pemilu 1997 dengan perolehan 325 kursi. Sementara PDI merosot dengan hanya memperoleh 11 kursi dan PP hanya mampu menambah jumlah kursi dari 62 kursi pada pemilu 1992 menjadi 89 kursi pada pemilu 1997.

Dengan komposisi tersebut, maka jumlah kursi Golkar di MPR menjadi sangat besar, apalagi jika digabungkan dengan fraksi ABRI, fraksi Utusan Daerah dan fraksi Utusan Golongan. Hal ini praktis membuat segala keputusan dan ketetapan MPR pada hakekatnya merupakan justifikasi kepentingan Golkar, termasuk memilih kembali Soeharto sebagai Presiden RI untuk periode 1998-2003.

Berkenaan dengan kedudukan MPR pasca pemilu (1971-1997), meskipun secara yuridis keanggotaan MPR ketika itu tersusun melalui proses pemilu, namun tidak dapat di sangkal bahwa anggota mayoritas anggota MPR merupakan hasil pengangkatan dan penunjukan Presiden. Komposisi keanggotaan yang demikian itu praktis membuat kedudukan MPR menjadi lemah dibanding dengan eksekutif. Hal ini dapat dibuktikan bahwa hingga tahun 1997, MPR (baik secara kelembagaan atau perseorangan anggota) sebagai lembaga Tertinggi Negara¹²⁵ belum pernah sama sekali memintai dan menilai pertanggungjawaban dari Presiden yang diangkat, padahal MPR berwenang untuk itu.

Beranjak dari persoalan keanggotaan kepada persoalan kewenangan. Sebagaimana dikatakan diawal bahwa setelah bubarnya MPRS hasil dari Pasal 3 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1966, kewenangan MPR diatur dan dilaksanakan berdasarkan UUD Tahun 1945. Setidaknya ada dua pasal penting dalam UUD Tahun 1945 yang berbicara soal kewenangan MPR, pertama adalah Pasal 1 ayat (2) yang menyatakan bahwa “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat” dan kedua adalah Pasal 3 yang mengamanatkan bahwa “MPR menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara”.

Terhadap bunyi Pasal 1 ayat (2) di atas, jika kita melihat penjelasan tentang Undang-Undang Dasar dapat diketahui maknanya bahwa kekuasaan negara yang tertinggi di negara Indonesia adalah di tangan MPR.

¹²⁵ Sejak berdirinya Republik Indonesia, telah ada pengakuan bahwa MPR adalah satu-satunya Lembaga Tertinggi Negara, bahkan oleh MPR sedii menyebutkan dirinya sebagai penjelmaan seluruh rakyat, pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat. Lihat Pasal 2 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/1973 dan 1978, hubungkan dengan penjelasan UUD 1945.

Hal ini dikarenakan kedaulatan rakyat dipegang oleh suatu badan bernama MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*Vertretungsorgan des Willens des Staatsvolkes*). Majelis ini menetapkan UUD dan menetapkan garis-garis besar haluan negara. Majelis ini mengangkat Kepala Negara (Presiden) dan Wakil Kepala Negara (Wakil Presiden). Majelis inilah yang memegang kekuasaan negara yang tertinggi, sedang Presiden harus menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh Majelis. Presiden diangkat oleh Majelis, bertunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis karna Presiden adalah “mandataris” dari Majelis. Presiden berwajib menjalankan putusan-putusan Majelis dan Presiden tidak “neben”, melainkan “untergeordnet” kepada Majelis.

Lebih lanjut jika kita melihat penjelasan Pasal 3, dapat diketahui bahwa oleh karena MPR memegang kedaulatan negara, maka kekuasaannya tidak terbatas. Kemudian mengingat dinamika dalam masyarakat, sekali dalam 5 tahun Majelis memperhatikan segala yang terjadi dan segala aliran-aliran pada waktu itu untuk menentukan haluan-haluan apa yang hendaknya dipakai untuk kemudian hari.

Ketika itu, 2 (dua) ketentuan yang mengatur mengenai kewenangan MPR tersebut diturunkan kedalam undang-undang organik yakni Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 Tentang Susunan Dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Berbeda dengan Undang-Undang MD3 yang berlaku saat ini, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tidak secara rigid mengatur soal wewenang dan tugas MPR. Sehingga, segala hal berkenaan dengan wewenang dan tugas MPR hanya dijalankan berdasarkan

ketentuan UUD Tahun 1945 berikut penjelasannya. Begitupun Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1975, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1985, dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1995 sebagai pengganti atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969, tidak ada ketentuan yang secara kongkrit mengatur soal kewenangan dan tugas MPR dalam sistem ketatanegaraan ketika itu.

D. Kewenangan dan Tugas MPR hasil dari setiap Perubahan UUD Tahun 1945

Para pendiri Negara Kesatuan Republik Indonesia telah sepakat untuk menyusun sebuah Undang-Undang Dasar sebagai konstitusi tertulis dengan segala arti dan fungsinya. Sehari setelah proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia pada 17 Agustus 1945, konstitusi Indonesia sebagai sesuatu "*revolusi grondwet*" telah disahkan pada 18 Agustus 1945 oleh panitia persiapan kemerdekaan Indonesia dalam sebuah naskah yang dinamakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. dalam Undang-Undang Dasar 1945 tersebut.

Pada dasarnya kemungkinan untuk mengadakan perubahan atau penyesuaian itu memang sudah dilihat oleh para penyusun UUD 1945 itu sendiri, dengan merumuskan dan melalui pasal 37 UUD 1945 tentang perubahan Undang-Undang Dasar. Dan apabila MPR bermaksud akan mengubah UUD melalui pasal 37 UUD 1945 , sebelumnya hal itu harus ditanyakan lebih dahulu kepada seluruh Rakyat Indonesia melalui suatu referendum (Tap no.1/ MPR/1983 pasal 105-109 jo. Tap no.IV/MPR/1983 tentang referendum).

Salah satu yang harus dibahas dan tercantum dalam sebuah konstitusi adalah kelembagaan negara. Pembahasan tentang kelembagaan negara yang paling banyak mengalami perdebatan adalah pembahasan tentang keberadaan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Keberadaan MPR mengalami dinamika yang sedemikian rupa sesuai dengan politik hukum dan konsekuensi hukum dari pilihan yang diambil kala itu.

Keberadaan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) merupakan wujud dari prinsip ketiga yang disampaikan Soekarno pada 1 Juni 1945, yaitu prinsip mufakat, prinsip perwakilan rakyat melalui Badan Perwakilan¹²⁶. Soekarno menyadari bahwa demokrasi Indonesia yang tepat adalah pemusyawaratan dan perwakilan.

Secara historis, kehadiran MPR memang menjadi *kekhasan* Indonesia, karena kelima lembaga negara lain merupakan cetak biru yang dicontoh dari zaman Hindia Belanda, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Presiden, Mahkamah Agung (MA), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Dewan Pertimbangan Agung (DPA). DPR terkait dengan *Volksraad* (Dewan Rakyat), Presiden pengganti dari *Gouverneur Generaal*, MA terkait dengan *Landraad* dan *Raad van Justitie*, BPK dengan *Raad van Rekenkamer* dan DPA berasal dari *Raad van State Nederlandshce Indie*¹²⁷.

MPR yang diharapkan sebagai penjelmaan seluruh rakyat, menurut Jimly Asshiddiqie sering dipersoalkan dan diperdebatkan sejauh mana eksistensinya sebagai sebuah lembaga (institusi) atau sekedar forum majelis

¹²⁶ Soekarno, *Lahirnya Pancasila "Pidato di Depan Dokuritsu Zyunbi Tyoosakai 1 Juni 1945, Yayasan Tritunggal, Semarang, 1999. hlm. 37.*

¹²⁷ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sekjend MK, Jakarta, 2006. hlm. 167-168.

belaka. Padahal jika melihat perbandingan di negara lain, seperti Belanda dan Amerika Serikat juga menganut yang sama¹²⁸.

Sebagai lembaga negara yang tertulis dalam konstitusi Majelis Permusyawaratan mengalami berbagai dinamika pada masanya. Majelis Permusyawaratan Rakyat mengalami dinamika yang fundamental seiring perubahan konstitusi. Dalam sejarah perkembangan ketatanegaraan Indonesia ada empat macam Undang-Undang yang pernah berlaku, berikut akan digambarkan perubahan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat pada tiap perubahan konstitusi:

1. Periode Berlakunya UUD 1945 (18 Agustus 1945–27 Desember 1949)

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai majelis wakil rakyat yang namanya sudah tak asing dalam ketatanegaraan Indonesia sudah ada sejak merdekanya negara ini. Pada awal disahkannya UUD 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945 MPR memiliki posisi sebagai lembaga negara tertinggi. Sebagai lembaga negara tertinggi saat itu MPR ditetapkan dalam UUD 1945 sebagai pemegang kedaulatan rakyat.

Sejak dibacakannya proklamasi kemerdekaan pada 17 Agustus 1945, bangsa Indonesia memulai perjalanan sejarahnya sebagai bangsa yang masih muda dalam penyusunan pemerintahan. Indonesia masih muda dalam menyusun pemerintahan, politik, dan administrasi negara. Dengan Pancasila sebagai dasar negara dan sebuah Undang-Undang Dasar Tahun 1945 pra Amandemen yang ditetapkan sehari setelah

¹²⁸ Ibid, hlm 173-174

proklamasi, tepatnya tanggal 18 Agustus 1945 oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI).

UUD 1945 yang telah disahkan tersebut di dalamnya telah diatur lembaga-lembaga negara. Mulai dari Lembaga Tertinggi Negara hingga Lembaga Tinggi Negara. Konsep penyelenggaraan negara yang bercorak demokrasi oleh lembaga-lembaga negara tersebut sesungguhnya merupakan wujud dari sila keempat Pancasila, yaitu kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Kehendak untuk mewedahi aspirasi rakyat dalam sistem perwakilan pertama kali dikemukakan oleh Ir. Soekarno dalam pidatonya tanggal 1 Juni 1945. Moh. Yamin juga menyampaikan bahwa diperlukan prinsip kerakyatan dalam konsep penyelenggaraan negara. Begitu pula dengan Mr. Soepomo yang mengutarakan gagasannya mengenai Indonesia merdeka dengan prinsip musyawarah. Istilah prinsip musyawarah itu dinamakan Badan Permusyawaratan. Prinsip kekeluargaan menjadi dasar ide tersebut. Sebagaimana yang telah diketahui bahwa setiap anggota keluarga dapat memberikan pendapatnya, demikian pula dengan Badan Permusyawaratan.

Dalam rapat yang diadakan Panitia Perancang UUD, Mr. Soepomo menyampaikan gagasannya mengenai Badan Permusyawaratan diubah namanya menjadi "Majelis Permusyawaratan Rakyat". Diharapkan bahwa majelis ini akan menjadi perwakilan yang merupakan jelmaan seluruh rakyat Indonesia. Anggotanya sendiri

terdiri atas wakil rakyat, wakil daerah, dan wakil golongan secara keseluruhan. Konsep Majelis Permusyawaratan Rakyat ini kemudian ditetapkan dalam Sidang PPKI pada saat pengesahan UUD 1945 (pra Amandemen).

MPR belum dapat dibentuk secara utuh pada masa Orde Lama karena situasi saat itu tidak mendukung. Hal tersebut telah diantisipasi para pejuang kemerdekaan dengan dibuat Pasal IV Aturan Peralihan UUD RI 1945 (pra Amandemen) yang berbunyi: “Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk menurut Undang-Undang Dasar ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah Komite Nasional”.

Sejak diterbitkannya Maklumat Wakil Presiden Nomor X, terjadi perubahan-perubahan mendasar atas tugas KNIP. Sejak saat itu, lembaran baru dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia dimulai, yakni KNIP disertai kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara. Dengan demikian, pada awal berlakunya UUD RI 1945 (pra Amandemen) dimulailah lembaran pertama sejarah MPR, yakni terbentuknya KNIP sebagai cikal bakal MPR.

2. Periode Konstitusi RIS (27 Desember 1949 - 17 Agustus 1950)

Pada masa berlakunya Konstitusi Republik Indonesia Serikat (1949-1950) dan Undang-Undang Dasar Sementara (1950-1959), MPR tidak dikenal sebagai lembaga dalam ketatanegaraan Republik Indonesia. Pada tanggal 15 Desember 1955 diselenggarakan pemilihan

umum untuk memilih anggota Konstituante yang disertai tugas membuat Undang-Undang Dasar.

3. Periode UUDS 1950 (17 Agustus 1950 - 5 Juli 1959)

Konstituante yang semula diharapkan dapat menetapkan UUD menemui jalan buntu. Di tengah perdebatan yang tak mencapai jalan tengah, pada tanggal 22 April 1959 Pemerintah mengusulkan untuk kembali ke UUD 1945, tetapi usulan ini juga tidak mencapai kesepakatan di antara anggota Konstituante.

Dalam suasana yang tidak menguntungkan itu, tanggal 5 Juli 1959, Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden yang berisikan:

1. Pembubaran Konstituante.
2. Pemberlakuan kembali UUD 1945 dan tidak diberlakukan lagi UUD Sementara 1950.
3. Pembentukan dua lembaga, yaitu MPRS (Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara) dan DPAS (Dewan Pertimbangan Agung Sementara).

Untuk melaksanakan pembentukan MPRS sesuai Dekrit Presiden 5 Juli 1959, Presiden mengeluarkan Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1959 yang isinya mengatur:

1. MPRS terdiri atas Anggota DPR Gotong Royong ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan.
Yang dimaksud dengan daerah dan golongan-golongan ialah Daerah Swatantra Tingkat I dan Golongan Karya.
2. Jumlah Anggota MPR ditetapkan oleh Presiden.

3. Anggota tambahan MPRS diangkat oleh Presiden dan mengangkat sumpah menurut agamanya di hadapan Presiden atau Ketua MPRS yang dikuasakan oleh Presiden.
4. MPRS mempunyai seorang Ketua dan beberapa Wakil Ketua yang diangkat oleh Presiden.
5. Jumlah anggota MPRS pada waktu dibentuk berjumlah 616 orang, terdiri dari 257 Anggota DPR-GR, 241 Utusan Golongan Karya, dan 118 Utusan Daerah.

4. Periode Kembali Pada UUD 1945 Sebelum Amandemen (5 Juli 1959 - 19 Oktober 1999)

Pada tanggal 30 September 1965 terjadi peristiwa pemberontakan G-30-S/PKI. Sebagai pembersihan dari G-30-S/PKI, diperlukan adanya perombakan total atas seluruh kebijaksanaan kenegaraan. Setelah terjadi pemberontakan setelah G-30-S/PKI, Penetapan Presiden No. 2 Tahun 1959 dianggap tidak memadai lagi. Untuk memenuhi kebutuhan tersebut maka dilakukan pemurnian keanggotaan MPRS dari unsur PKI. Penegasan atas hal tersebut dituang dalam UU No. 4 Tahun 1966 yang isinya: "sebelum terbentuknya Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dipilih oleh rakyat, maka MPRS menjalankan tugas dan wewenangnya sesuai dengan UUD 1945 sampai MPR hasil Pemilihan Umum terbentuk".

Rakyat yang merasa dikhianati oleh peristiwa G-30-S/PKI kemudian mengharapkan adanya pertanggungjawaban Presiden Soekarno. Tetapi, pidato pertanggungjawaban Presiden Soekarno yang diberi judul "Nawaksara" tidak membuahkan hasil yang diharapkan

MPRS sebagai pemberi mandat. Ketidakpuasan MPRS tertuang dalam Keputusan MPRS Nomor 5 Tahun 1966 yang isinya meminta Presiden agar menyempurnakan pidato pertanggungjawaban tersebut.

Walaupun kemudian Presiden Soekarno memenuhi permintaan MPRS dalam suratnya tertanggal 10 Januari 1967 yang diberi nama "Pelengkap Nawaksara", tetapi ternyata tidak juga memenuhi harapan rakyat. MPRS kemudian mengambil kesimpulan bahwa Presiden Soekarno telah alpa dalam kewajiban Konstitusional. Sementara itu DPR-GR dalam Resolusi dan Memorandumnya tertanggal 9 Februari 1967 dalam menilai "Nawaksara" beserta pelengkapnya berpendapat bahwa "Kepemimpinan Presiden Soekarno secara konstitusional, politis/ideologis membahayakan keselamatan bangsa, negara, dan Pancasila".

MPRS kemudian melangsungkan Sidang Istimewa. Sidang tersebut bertujuan untuk memberhentikan Presiden Soekarno dari jabatan Presiden/Mandataris MPRS. Pengganti Presiden Soekarno yang terpilih adalah Letnan Jenderal Soeharto sebagai Pejabat Presiden/Mandataris sesuai Pasal 3 Ketetapan MPRS Nomor IX/MPRS/1966. MPRS juga memerintahkan Badan Kehakiman yang berwenang untuk melakukan pengamatan, pemeriksaan, dan penuntutan secara hukum.

Dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia sebagaimana diatur dalam UUD 1945, MPR menempati kedudukan tertinggi. Kedudukannya mengatasi semua lembaga negara yang ada, seperti Presiden, DPR dan MA. Kedudukan tertinggi ini menempatkan dirinya

sebagai Lembaga Tertinggi Negara sementara lembaga-lembaga negara lainnya yang ada, yaitu Presiden, DPR, DPA, MA, dan BPK menempati kedudukan di bawah MPR dan dimasukkan kategori sebagai Lembaga Tinggi Negara.

Oleh karena kedudukan MPR merupakan Lembaga Tertinggi Negara yang mengatur kedudukan dan kewenangan Lembaga-lembaga Tinggi Negara yang ada di bawahnya maka MPR dapat mengatur penyelenggaraan negara sesuai kehendak dirinya sendiri. Pengaturan semua lembaga negara tersebut dilakukan oleh MPR melalui perubahan dan penetapan UUD 1945 dan melalui berbagai ketetapan MPR yang menempati kedudukan tertinggi pula dalam hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Oleh karena menempati kedudukan tertinggi maka MPR tidak dapat diawasi dan dikontrol serta dikendalikan oleh lembaga negara manapun dan oleh siapapun. Bahkan UUD sendiri tidak dapat mengontrol dan mengendalikan MPR karena MPRlah yang menentukan isi UUD serta sewaktu-waktu MPR dapat melakukan perubahan terhadap UUD sesuai keinginan dan kehendaknya. Dengan konstruksi konstitusi yang demikian tidak dapat dilaksanakan sistem saling mengontrol dan mengawasi (*checks and balances*) antara lembaga-lembaga negara diluar MPR terhadap MPR. Oleh karena MPR-lah yang mengatr, mengendalikan, mengarahkan, dan menentukan nasib lembaga-lembaga negara selain dirinya.

Betapapun mungkin kebijakan dan putusan MPR tersebut bertentangan dengan UUD, bertentangan dengan HAM dan demokrasi, namun tidak akan dapat dicegah atau dihalangi serta dibatalkan oleh lembaga negara lainnya. Hal ini terjadi antara lain ketika MPR menetapkan Presiden Soekarno sebagai Presiden Seumur Hidup (1963). Walaupun putusan MPR tersebut bertentangan dengan UUD 1945 yang mengamanatkan masa jabatan Presiden adalah selama lima tahun dan dapat dipilih kembali, namun putusan MPR tersebut tetap diterbitkan dan berlaku tanpa dapat dicegah, dihalangi atau dibatalkan selama masa pemerintahan Soekarno.

Dalam perspektif demokrasi, konstruksi konstitusi yang demikian tentu tidak sehat karena tidak memberi ruang bagi berkembangnya secara leluasa demokrasi dan sistem saling mengontrol dan mengimbangi antarcabang kekuasaan negara. Situasi dan tingkat demokrasi di negara kita saat itu tergantung dari kemauan dan kehendak MPR yang diwujudkan melalui berbagai ketetapan MPR. Oleh karena UUD 1945 memberikan kedudukan tertinggi kepada MPR maka sistem yang dipakai dalam penyelenggaraan negara Indonesia sering juga disebut sebagai “Sistem MPR” atau “Supremasi MPR”.

Penamaan ini sebagai cermin dan wujud betapa tingginya kedudukan dan besarnya peranan MPR dalam sistem ketatanegaraan kita. Walaupun secara normatif konstitusional MPR menempati kedudukan tertinggi dalam struktur lembaga-lembaga negara di Indonesia, namun dalam riil politik kenegaraan, selama pemerintahan

Presiden Soekarno dan Presiden Soeharto, peran MPR tidak sama persis dengan kedudukannya yang tertinggi tersebut.

Presiden Soekarno dan Presiden Soeharto-lah yang mempunyai peranan paling menentukan, termasuk menentukan arah dan kebijakan serta keputusan yang akan diambil MPR. Hal ini dikarenakan UUD 1945 sendiri menentukan bahwa Presiden mempunyai kekuasaan yang dominan dan mempunyai kedudukan yang sangat kuat (*executive heavy*). Presidenlah yang sesungguhnya secara riil mengatur MPR melalui kebijakan-kebijakan politiknya, termasuk dalam hal ini siapa yang dapat diangkat menjadi Utusan Daerah dan Utusan Golongan, siapa-siapa anggota MPR yang direncanakan untuk menjadi pimpinan MPR, dan materi-materi apa yang akan diputuskan oleh MPR. Selain itu, anggota MPR yang berasal dari anggota DPR hanya dapat menjadi anggota DPR setelah sebelumnya lulus penelitian khusus (*screening*) yang dilakukan secara ketat oleh pemerintahan (dipraktikkan dalam masa Presiden Soeharto).

Kewenangan MPR memilih, mengangkat, dan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya merupakan salah satu kewenangan yang sangat besar. Dalam perjalanan MPR selama pemerintahan Presiden Soekarno, lembaga ini telah menetapkan Soekarno sebagai Presiden Seumur Hidup. Dalam masa pemerintahan Presiden Soeharto, MPR selalu memilih dan mengangkat Soeharto berkali-kali (tujuh kali) menjadi Presiden.

Proses pemilihan Presiden oleh MPR selama pemerintahan Soeharto menunjukkan bahwa lembaga ini tidak independen dalam melaksanakan kewenangannya, namun lebih banyak mengikuti kehendak Presiden Soeharto yang secara riil politik lebih berkuasa dibandingkan MPR. Oleh karena itu Soeharto selalu terpilih kembali menjadi Presiden selama tujuh kali sidang MPR dan baru bersedia berhenti dari kursi kepresidenannya setelah terjadi gejolak gelombang unjuk rasa besar-besaran di tanah air pada Mei 1998 lalu.

Di sisi lain, kewenangan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak dibatasi dengan kriteria atau ukuran yang jelas, tegas dan diatur dalam UUD 1945 yang menyebabkan seorang Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya (*impeachment*). Dalam Penjelasan UUD 1945 hanya disebutkan apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden dianggap melakukan pelanggaran terhadap haluan negara, maka ia dapat diproses untuk dilakukan pemakzulan (*impeachment*).

Sejalan dengan tuntutan reformasi dan tuntutan perkembangan kebutuhan bangsa Indonesia, MPR dengan semangat kenegarawanan dan melalui tahapan perubahan dan pembahasan yang mendalam dan sungguh-sungguh serta melibatkan berbagai kalangan masyarakat, sejak tahun 1999 sampai dengan tahun 2002 telah melakukan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Reformasi konstitusi tersebut telah mengantarkan bangsa Indonesia memasuki babak baru yang mengubah sejarah kehidupan bangsa dan bernegara, akan

tergambar kewenangan dan tugas MPR dari Tahun 1999-2019, di bawah ini:

1. Undang-undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Menurut Undang-Undang Dasar 1945, kekuasaan tertinggi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat berdasarkan asas kedaulatan rakyat dengan hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Keanggotaan MPR itu terdiri atas anggota DPR ditambah dengan Utusan Daerah dan Utusan Golongan sehingga seluruh rakyat, seluruh golongan, dan seluruh daerah mempunyai wakil dalam MPR dan MPR betul-betul merupakan penjelmaan rakyat.

Sebagai badan yang melakukan kedaulatan rakyat, MPR memegang kekuasaan negara tertinggi (Penjelasan Umum UUD 1945). Bahkan dalam penjelasan pasal 3 dikatakan, Oleh karena Majelis Permusyawaratan Rakyat memegang kedaulatan negara kekuasaannya tidak terbatas. Mengenai kewenangan, UUD 1945 sebelum perubahan memuat 4 kewenangan pokok MPR yaitu:

1. menetapkan UUD,
2. menetapkan GBHN,
3. memilih; dan
4. mengangkat Presiden dan Wakil Presiden dan mengubah UUD.

Kewenangan tersebut maksudnya supaya seluruh rakyat, seluruh golongan, seluruh daerah akan mempunyai wakil dalam majelis

sehingga majelis itu akan betul-betul dapat dianggap sebagai penjelmaan rakyat, hal tersebut sejalan dalam Pasal 2 Undang-undang Nomor 4 Tahun 1999

(1) MPR terdiri atas Anggota DPR ditambah dengan:

- a. Utusan Daerah.
- b. Utusan Golongan.

(2) Jumlah Anggota MPR adalah 700 orang dengan rincian:

- a. Anggota DPR sebanyak 500 orang;
- b. Utusan Daerah sebanyak 135 orang, yaitu 5 (lima) orang dari setiap Daerah Tingkat I;
- c. Utusan Golongan sebanyak 65 orang.

(3) Utusan Daerah dipilih oleh DPRD I.

(4) Tata cara pemilihan Anggota MPR Utusan Daerah sebagaimana dimaksud ayat (3) diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD I.

(5) DPR menetapkan jenis dan jumlah wakil dari masing-masing golongan.

Pasal dan ayat tersebut membuktikan bahwa MPR merupakan penjelmaan rakyat Indonesia. Dalam tugas dan wewenang, MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia, merupakan lembaga tertinggi negara dan pemegang serta pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat; MPR mempunyai tugas dan wewenang sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945.

2. Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Melaksanakan kedaulatan rakyat atas dasar kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan perlu diwujudkan lembaga permusyawaratan rakyat, lembaga perwakilan rakyat, dan lembaga perwakilan daerah yang mampu mencerminkan nilai-nilai demokrasi serta dapat menyerap dan memperjuangkan aspirasi rakyat termasuk kepentingan daerah sesuai dengan tuntutan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Sejalan dengan perkembangan kehidupan ketatanegaraan dan politik bangsa, setelah dilakukan amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, telah terjadi perubahan yang mendasar dalam tatanan kenegaraan termasuk dalam susunan dan kedudukan lembaga permusyawaratan, lembaga perwakilan rakyat dengan adanya lembaga perwakilan daerah.

Peran dan tanggung jawab lembaga permusyawaratan dan perwakilan rakyat/daerah untuk mengembangkan kehidupan demokrasi, menjamin keterwakilan rakyat dan daerah dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya, serta mengembangkannya mekanisme *checks and balances* antara lembaga legislatif dan eksekutif serta meningkatkan kualitas, produktivitas, dan kinerja anggota lembaga permusyawaratan/ perwakilan rakyat dan daerah demi mewujudkan keadilan dan kesejahteraan rakyat.

Dalam Pasal 11 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003. MPR mempunyai tugas dan wewenang:

- a. mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar;
- b. melantik Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan hasil pemilihan umum, dalam Sidang Paripurna MPR;
- c. memutuskan usul DPR berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan untuk menyampaikan penjelasan di dalam Sidang Paripurna MPR;
- d. melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya dalam masa jabatannya;
- e. memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diajukan Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari;
- f. memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya berhenti secara bersamaan dalam masa jabatannya, dari dua paket calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang paket calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan sebelumnya, sampai habis masa jabatannya selambat-lambatnya dalam waktu tiga puluh hari;
- g. menetapkan Peraturan Tata Tertib dan kode etik MPR

3. Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat yang dalam pelaksanaannya menganut prinsip kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan. Untuk melaksanakan kedaulatan rakyat berdasarkan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, yang mampu mengejawantahkan nilai-nilai demokrasi sesuai dengan tuntutan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara. Sejalan dengan perkembangan kehidupan ketatanegaraan dan politik bangsa, termasuk perkembangan dalam tugas dan wewenang MPR, terdapat dalam Pasal 4, MPR mempunyai tugas dan wewenang:

- a. mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden hasil pemilihan umum;
- c. memutuskan usul DPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, setelah Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau

Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden;

- d. melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya;
- e. memilih Wakil Presiden dari 2 (dua) calon yang diusulkan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya; dan
- f. memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, dari 2 (dua) pasangan calon presiden dan wakil presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.

4. Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Pasca perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sistem ketatanegaraan Indonesia mengalami banyak perubahan termasuk lembaga permusyawaratan/perwakilan, yaitu MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Perubahan dimaksud bertujuan mewujudkan lembaga permusyawaratan/perwakilan yang lebih demokratis, efektif, dan akuntabel. sebagai upaya untuk meningkatkan

kinerja masing-masing lembaga perwakilan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya berdasarkan prinsip saling mengimbangi *checks and balances*, yang dilandasi prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan berwibawa serta sekaligus meningkatkan kewibawaan dan kepercayaan masyarakat terhadap fungsi representasi lembaga perwakilan yang memperjuangkan aspirasi masyarakat. Sejalan dengan pemikiran di atas serta untuk mewujudkan lembaga perwakilan rakyat yang demokratis, efektif, dan akuntabel, memperkuat dan memperjelas mekanisme pelaksanaan fungsi, wewenang, dan tugas MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Wewenang dan Tugas MPR terdapat dalam Pasal 4 dan 5 Undang-undang tersebut, MPR berwenang:

- a. mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden hasil pemilihan umum;
- c. memutuskan usul DPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, setelah Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden;

- d. melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya;
- e. memilih Wakil Presiden dari 2 (dua) calon yang diusulkan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya; dan
- f. memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, dari 2 (dua) pasangan calon presiden dan wakil presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon presiden dan wakil presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.

MPR bertugas:

- a. memasyarakatkan ketetapan MPR;
- b. memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
- c. mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya; dan
- d. menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

5. Undang-undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang-undang tersebut tidak ada perubahan mengenai wewenang dan Tugas MPR sesuai dalam Pasal 4 dan 5 Undang-undang tersebut, MPR berwenang:

- a. mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden hasil pemilihan umum;
- c. memutuskan usul DPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, setelah Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden;
- d. melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya;
- e. memilih Wakil Presiden dari 2 (dua) calon yang diusulkan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya; dan

f. memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, dari 2 (dua) pasangan calon presiden dan wakil presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon presiden dan wakil presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.

MPR bertugas:

- a. memasyarakatkan ketetapan MPR;
- b. memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
- c. mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya; dan
- d. menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara yang membawahi beberapa lembaga tinggi negara. Menurut Philipus M. Hadjon,¹²⁹ keberadaan lembaga MPR dalam sistem kelembagaan negara Republik Indonesia merupakan lembaga negara yang unik. Keunikannya ialah, bahwa lembaga semacam MPR sulit dicari bandingannya di negara lain. Undang-Undang Dasar 1945 sebelum mengalami perubahan pada awal era Reformasi mengatur dan memberikan kewenangan yang sangat besar kepada MPR. Bahkan

¹²⁹ Philipus M. Hadjon, 1987, *Lembaga Tertinggi dan Lembaga Tinggi Negara*, Surabaya: Bina Ilmu, hlm ix

Penjelasan UUD 1945 menyebutkan MPR mempunyai kekuasaan yang tidak terbatas. Hal tersebut menurut Hadjon unik karena mempunyai kekuasaan tidak terbatas, bukankah kekuasaan harus terbatas karena Indonesia menganut sistem hukum yang membatasi kekuasaan tersebut.

Kewenangan MPR mengubah dan menetapkan UUD merupakan kewenangan yang melekat untuk lembaga negara yang memiliki ciri khas seperti MPR. Kewenangan tersebut juga ada di lembaga-lembaga negara di berbagai negara lain karena memang harus ada sebuah lembaga negara yang diberi kewenangan oleh konstitusi untuk mengubah atau menetapkan UUD.

Kewenangan mengubah UUD dikelompokkan sebagai kekuasaan yang melekat. Selain mengubah UUD, ketetapan MPR tersebut menentukan juga wewenang lain yang tidak diatur secara tegas dalam UUD yaitu:

1. Membuat putusan-putusan yang tidak dapat dibatalkan oleh Lembaga-Lembaga Negara yang lain;
2. Memberikan penjelasan yang bersifat penafsiran atas putusan-putusan Majelis;
3. Menyelesaikan pemilihan dan selanjutnya mengangkat Presiden dan Wakil Presiden;
4. Meminta pertanggungjawaban Presiden/Mandataris mengenai pelaksanaan GBHN dan menilai pertanggungjawaban tersebut;

5. Mencabut mandat dan memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya apabila Presiden/Mandataris sungguh-sungguh melanggar Haluan Negara dan/atau UUD;
6. Menetapkan Tata Tertib Majelis;
7. Menetapkan pimpinan Majelis yang dipilih dari dan oleh anggota;
8. Mengambil/memberi keputusan terhadap anggota yang melanggar sumpah/janji.¹³⁰

Disisi lain, kewenangan memberhentikan Presiden dan/ atau Wakil Presiden tidak dibatasi dengan kriteria atau ukuran yang jelas, tegas dan diatur dalam UUD 1945 yang menyebabkan seorang Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya (*impeachment*). Dalam Penjelasan UUD 1945 hanya disebutkan apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden dianggap melakukan pelanggaran terhadap haluan negara, maka ia dapat diproses untuk dilakukan pemakzulan (*impeachment*). Penafsiran apa yang disebut “haluan negara” tergantung dari MPR itu sendiri sehingga bersifat subyektif dan sesuai keinginan/kehendak MPR. oleh karena MPR juga memiliki bobot politik yang besar karena diisi oleh para anggota DPR yang berasal dari partai politik (plus ABRI dan TNI sampai dengan 2004) maka alasan pemberhentian seorang Presiden lebih banyak bersifat politik dibanding alasan hukum.

Sistem pemilu Presiden dan Wakil Presiden secara langsung merupakan langkah perubahan mendasar dalam sistem pemilu Presiden

¹³⁰ Sri Soemantri, 1993. Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945, Bandung: Citra Aditya Bakti; Baca Juga T. A. Legowo dkk, 2005. Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia: Studi dan Analisis sebelum dan setelah perubahan UUD 1945,

dan Wakil Presiden yang sebelumnya selalu dilakukan oleh MPR. Banyak kritik disampaikan ketika MPR yang hanya beranggotakan beberapa ratus orang tetapi memilih Presiden dan Wakil Presiden yang akan memimpin seluruh rakyat Indonesia selama lima tahun. Dengan diberikannya wewenang rakyat untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden secara langsung dalam pemilu maka Indonesia memasuki era demokrasi yang lebih berkualitas dibandingkan era sebelumnya. Bahkan Indonesia kini sejajar dengan negara-negara demokrasi yang telah menerapkan sistem pemilu Presiden secara langsung melalui pemilu.

Praktik Pemilu Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat selama ini (telah berlangsung empat kali, 2004, 2009, 2014, dan 2019) yang berlangsung demokratis, jujur dan adil, serta aman, dengan catatan masih ada beberapa kekurangan dan kelemahannya, membuktikan kesiapan rakyat Indonesia untuk melaksanakan haknya untuk memilih pemimpin secara baik. Melalui pemilu secara langsung oleh rakyat, Presiden dan Wakil Presiden telah diperkuat legitimasinya sehingga makin kuat kedudukannya.

MPR pasca perubahan UUD 1945 juga tidak berwenang lagi menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara (termasuk GBHN). Kondisi ini juga merupakan konsekuensi logis dari sistem pemilu Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat. Visi, misi, dan program kerja Presiden dan Wakil Presiden terpilih yang menjadi acuan dan pedoman dalam penyusunan program pembangunan dan penyelenggaraan negara, padahal haluan negara

ditempatkan sebagai pedoman negara dalam mewujudkan cita-cita bangsa Indonesia.

Setelah reformasi, MPR bukan lagi lembaga tertinggi negara. MPR menjadi lembaga negara yang kedudukannya sejajar dengan lembaga-lembaga negara lainnya. Perubahan UUD telah menata ulang posisi lembaga-lembaga negara. Kedudukan, fungsi dan wewenang MPR yang dianggap tidak sejalan dengan pelaksanaan prinsip demokrasi dan kedaulatan rakyat akhirnya diubah. Tujuannya agar sistem ketatanegaraan dapat berjalan maksimal.

Kedudukan MPR setelah dilakukan perubahan UUD 1945 tidak lagi menempati sebagai Lembaga Tertinggi Negara. MPR mempunyai kedudukan yang sama dan sederajat dengan lembaga-lembaga negara lainnya (Presiden, DPR, DPD, MA, BPK, dan MK). MPR secara sukarela dan sadar telah menurunkan kedudukannya sendiri melalui perubahan konstitusi yang dilakukannya pada awal era Reformasi (1999-2002).

MPR pada awal era Reformasi menyadari sepenuhnya bahwa "Sistem MPR" yang dianut selama masa pemerintahan Soekarno dan Soeharto tidak sesuai dan tidak sejalan dengan prinsip demokrasi, keterbukaan, dan kebebasan. Atas dasar itu MPR melakukan perubahan mendasar dengan "menurunkan" derajat kedudukan MPR menjadi lembaga negara yang sejajar dan sama kedudukannya dengan lembaga negara lainnya, yang berbeda hanya pada tugas dan wewenangnya.

Seiring dengan itu, dalam perubahan konstitusi yang dilakukan MPR juga menempatkan UUD dalam posisi tertinggi menggantikan

kedudukan MPR. UUD-lah yang mengatur, menentukan, membatasi, dan mengarahkan bagaimana kekuasaan negara dibagi kepada berbagai lembaga negara yang ada dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, menjamin HAM dan pelaksanaan kedaulatan rakyat oleh rakyat sendiri, dan lain sebagainya. Atas dasar itu, apabila UUD 1945 sering menganut “Sistem MPR” atau “Supremasi MPR” maka setelah perubahan, UUD 194 dikatakan menganut “Supremasi Konstitusi”.

Konstitusilah, dalam hal ini UUD 1945, yang menempati kedudukan tertinggi dalam sistem ketatanegaraan kita. Dengan dianutnya “Supremasi Konstitusi” dalam UUD 1945 maka tidak ada lagi lembaga negara yang lebih tinggi kedudukannya dibandingkan dengan lembaga negara lainnya. Demikian pula tidak ada lagi sebuah lembaga negara yang sangat dominan atau bahkan memonopoli kekuasaan dan kedaulatan.

Dianutnya “Supremasi Konstitusi” dalam sistem ketatanegaraan kita sebagaimana dimuat dalam UUD 1945 merupakan wujud dari dianutnya paham Konstitusionalisme dalam konstitusi kita dan di negara kita. Konstitusionalisme adalah paham yang menempatkan konstitusi pada kedudukan tertinggi dalam negara, dan menjadikan konstitusi sebagai pedoman pokok yang pertama dalam mengatur dan membatasi kekuasaan dan penyelenggaraan negara. Konstitusionalisme yang kita anut berdasarkan pada hukum sesuai ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yaitu “Negara Indonesia adalah negara hukum”.

Pasal 1 ayat (2) yang semula berbunyi: “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”, setelah perubahan UUD bunyinya menjadi: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Dengan demikian pelaksanaan kedaulatan rakyat sepenuhnya melalui cara-cara dan oleh berbagai lembaga negara yang ditentukan oleh UUD 1945.

Tugas dan wewenang MPR secara konstitusional diatur dalam Pasal 3 UUD 1945. Salah satu tugasnya adalah mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar sebagai hukum dasar negara yang mengatur hal-hal penting dan mendasar. Dengan demikian, dalam perjalanan sejarahnya MPR dan UUD berkaitan erat dengan perkembangan ketatanegaraan Indonesia.

Di bawah ini perbandingan kedudukan, keanggotaan dan kewenangan MPR sebelum dan sesudah amandemen:

Pasal	Sebelum Amandemen	Sesudah Amandemen
1 ayat 2	Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR	Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD
2 Ayat 1	MPR terdiri atas anggota anggota DPR, ditambah Utusan-utusan dari daerah dan golongan-golongan,	MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD
3	MPR menetapkan UUD dan GBHN	(1) MPR berwenang mengubah dan menetapkan UUD (2) melantik Presiden dan/atau Wapres (3) dapat memberhenti kan Presiden dan/atau Wapres dalam masa jabatannya
8	Jika Presiden mangkat, berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia diganti oleh Wapres sampai habis waktunya	(1) Jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wapres (2) Jika kekosongan Wapres, MPR menyelenggarakan sidang untuk memilih Wapres dari 2 calon yang diusulkan oleh Presiden. (3) Presiden dan Wapres kosong bersamaan, MPR memilih 2 pasangan calon yang diusulkan oleh parpol/gabungan parpol peraih suara terbanyak pertama dan kedua.

Berdasarkan tabel di atas, terlihat amandemen terkait MPR mengandung beberapa hal, seperti kedudukannya tidak lagi sebagai

lembaga tertinggi dan bukan sebagai representasi kedaulatan rakyat, keanggotaan terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD, tidak lagi menetapkan GBHN, dan penambahan Pasal 8 sebagai untuk mencegah persoalan ketatanegaraan jika memang kondisi tersebut terjadi, seperti presiden dan wapres berhenti secara bersamaan.

Kewenangan MPR mengubah dan menetapkan UUD merupakan kewenangan yang dianggap standar untuk lembaga negara yang memiliki ciri khas seperti MPR. Kewenangan tersebut juga ada di lembaga-lembaga negara di berbagai negara lain karena memang harus ada sebuah lembaga negara yang diberi kewenangan oleh konstitusi untuk mengubah atau menetapkan UUD.

Walaupun diberi kewenangan mengubah dan menetapkan UUD, selama masa keberlakuan UUD 1945 baik pada pemerintahan Soekarno maupun Presiden Soeharto, MPR belum pernah melakukan perubahan konstitusi. Pada masa pemerintahan Soekarno memang terjadi perubahan konstitusi, tetapi lebih tepatnya penggantian konstitusi dari UUD 1945 ke Konstitusi RIS.

Bahkan dalam masa Presiden Soeharto, sikap dan kebijakan Soeharto adalah tidak menghendaki munculnya ide/ gagasan perubahan UUD 1945. Penguasa melakukan tekanan terhadap pihak-pihak yang mempunyai gagasan atau pemikiran untuk mengubah UUD 1945. Dengan sikap demikian, selama pemerintahan Presiden Soeharto jarang sekali muncul pemikiran untuk mengubah konstitusi. Kalau pun muncul gagasan itu, lebih banyak dibicarakan di lingkungan sangat terbatas dan tidak dapat berkembang menjadi wacana publik.

Penafsiran apa yang disebut “haluan negara” tergantung dari MPR itu sendiri sehingga bersifat subyektif dan sesuai keinginan/kehendak MPR. oleh karena MPR juga memiliki bobot politik yang besar karena diisi oleh para anggota DPR yang berasal dari partai politik (plus ABRI dan TNI sampai dengan 2004)

MPR hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD 1945. Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden diusulkan oleh DPR¹³¹.

MPR dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden setelah mendapat usul dari Dewan Perwakilan Rakyat (“DPR”) melalui sidang paripurna. Usulan DPR ini harus berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi (“MK”) yang menyatakan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa (i) pengkhianatan terhadap negara, (ii) korupsi, (iii) penyuapan, dan (iv) tindakan pidana berat lainnya maupun perbuatan tercela; dan/atau (v) Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat menduduki jabatannya¹³².

MPR wajib menyelenggarakan sidang paripurna MPR untuk memutuskan usul DPR mengenai pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden pada masa jabatannya paling lambat 30 (tiga puluh) Hari sejak MPR menerima usul¹³³.

¹³¹ Pasal 36 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (“UU MD3”)

¹³² Pasal 37 UU MD3

¹³³ Pasal 37 Ayat 1 UU MD3

Setelah terjadi perubahan UUD 1945, kewenangan MPR dikurangi secara signifikan. Kewenangan yang dicabut dari MPR antara lain memilih Presiden dan Wakil Presiden serta tidak lagi menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara (termasuk di dalamnya GBHN). MPR tidak lagi berwenang memilih Presiden dan Wakil Presiden sebagai konsekuensi logis dari dipilihnya sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat dalam perubahan UUD 1945 (tercantum dalam Pasal 6A).

Dianutnya sistem pemilu Presiden dan Wakil Presiden secara langsung merupakan langkah perubahan mendasar dalam sistem pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang sebelumnya selalu dilakukan oleh MPR. Banyak kritik disampaikan ketika MPR yang hanya beranggotakan beberapa ratus orang tetapi memilih Presiden dan Wakil Presiden yang akan memimpin seluruh rakyat Indonesia selama lima tahun.

Dengan diberikannya wewenang rakyat untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden secara langsung dalam pemilu maka Indonesia memasuki era demokrasi yang lebih berkualitas dibandingkan era sebelumnya. Bahkan Indonesia kini sejajar dengan negara-negara demokrasi yang telah menerapkan sistem pemilu Presiden secara langsung melalui pemilu. Praktik Pemilu Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat selama ini (telah berlangsung tiga kali, 2004, 2009, dan 2014) yang berlangsung demokratis, jujur dan adil, serta aman, dengan catatan masih ada beberapa kekurangan dan kelemahannya, membuktikan kesiapan rakyat Indonesia untuk

melaksanakan haknya untuk memilih pemimpin secara baik. Melalui pemilu secara langsung oleh rakyat, Presiden dan Wakil Presiden telah diperkuat legitimasinya sehingga makin kuat kedudukannya.

MPR pasca perubahan UUD 1945 juga tidak berwenang lagi menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara (termasuk GBHN). Kondisi ini juga merupakan konsekuensi logis dari sistem pemilu Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat. Visi, misi, dan program kerja Presiden dan Wakil Presiden terpilih-lah yang menjadi acuan dan pedoman dalam penyusunan program pembangunan dan penyelenggaraan negara.

BAB IV

URGENSI PENATAAN KEWENANGAN DAN TUGAS MPR

A. Urgensi Filosofis

Filosofi kewenangan MPR dalam UUD 1945 (sebelum perubahan) tercermin dalam Pasal 1 ayat 2 yang berbunyi, kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Setelah amandemen, redaksinya berbunyi; “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.

Berdasarkan hasil amandemen ini tampak subjek atau pelaksana kedaulatan rakyat ditiadakan, namun dalam praktik dilaksanakan oleh DPR dan DPD dengan wadah yang sama yaitu Lembaga MPR, dan diiringi pula dengan perubahan beberapa kewenangannya. Dengan adanya perubahan ini tentu kewenangan MPR saat ini tidak lagi relevan dengan filosofi kelembagaan ketika itu. Dengan kata lain, kewenangan MPR saat ini tidak dapat menjadikan lembaga MPR sebagaimana filosofi awal pembentukannya, yakni sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia.¹³⁴

Dalam perubahan UUD 1945, terdapat perubahan yang mendasar terhadap kewenangan MPR dalam wujud kewenangan atribusi menurut Pasal 3 UUD 1945 mencakup:

- a. Wewenang mengubah dan menetapkan UUD;
- b. Wewenang melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden; dan
- c. Wewenang memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden.

¹³⁴ Hasil wawancara dari Bapak Dr. Ridwan HR., SH., M.Hum. Lokasi Yogyakarta, pada tanggal 26 November 2019. Pewawancara Bapak Harry Setya Nugraha, S.H., M.H dan Tim

Dikaitkan dengan ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945, dimana struktur keanggotaan MPR adalah seluruh anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah dengan struktur keanggotaan perwakilan yang berdiri sendiri itu, maka kedudukan MPR sebagai badan perwakilan yang dianut oleh UUD 1945 pasca amandemen bukan sistem bikameral akan tetapi sistem “trikameralisme”, yakni ada tiga badan perwakilan: DPR, DPD dan MPR.

Kedudukan MPR sekarang, perlu kajian mendalam dengan isu menjadikan kedudukan MPR sebagai “sidang gabungan” (*joint session*) dalam rangka sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*) DPR dan DPD. Dikaitkan dengan kewenangan MPR terdapat dalam Pasal 3 UUD 1945, sebagai berikut ini:

- a. Wewenang mengubah dan menetapkan UUD, tampaknya berkenaan dengan mengubah dan menetapkan teks UUD (*textual amendment and renew*). Padahal bias terjadi perubahan UUD, tidak menyangkut perubahan teks, tetapi hanya perubahan isi UUD.
- b. Wewenang melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, jelas bahwa fungsi MPR disini lebih bersifat seremonial. Terlebih lagi fungsi ini dalam keadaan normal hanya akan berlangsung satu kali dalam masa jabatan MPR, yakni 5 (lima) tahun.
- c. Wewenang memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden ditentukan sangat restriktif (ketat), dalam Pasal 3 ayat (3) UUD 1945, dengan rumusan norma...”hanya dapat...”.

Alasan pemberhentian diatur dalam Pasal 7A dan prosedurnya diatur dalam Pasal 7B, dikenal dengan istilah *impeachment* yang melibatkan MK berkaitan kewajiban MK untuk memeriksa, mengadili, dan memutus dugaan DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi,

penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela¹³⁵. Ketentuan tersebut, fungsi MPR itu belum tentu dapat digunakan atau dijalankan dalam kurun waktu masa jabatan MPR, dah bahkan juga oleh MPR berikutnya.

Merujuk kajian atas fungsi MPR berkaitan dengan pelaksanaan wewenang MPR, dalam rangka memperkuat sistem perwakilan bikameral, maka tidak dapat lagi dipertahankan kedudukan MPR sebagai lembaga negara yang “mandiri”. Dalam menjawab isu *joint session*, MPR hanya sebagai forum sidang gabungan DPR dan DPD.

Setelah UUD 1945 diamandemen, MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara pemegang sepenuhnya kedaulatan rakyat. Pemberdayaan institusi kenegaraan ini dipandang penting karena hasil Sidang Umum MPR Tahun 1999 mengambil keputusan bahwa setiap tahun akan diselenggarakan Sidang Tahunan MPR. Saat ini, peran MPR mengalami peningkatan dengan dihidupkannya kembali tradisi Sidang Tahunan MPR, meski hanya sebatas mendengarkan seharusnya, terhadap laporan-laporan tahunan yang diberikan oleh Lembaga-Lembaga Tinggi Negara, MPR memiliki peran untuk membahas sebagai dasar untuk melakukan perbaikan dan peningkatan kinerja Lembaga Tinggi Negara dalam kurun waktu satu tahun kedepan. Terhadap laporan tahunan Lembaga Tinggi Negara tersebut, MPR menyampaikan rekomendasi, sebagaimana tercantum dalam konsideran “menimbang” huruf c, Ketetapan MPR No. VIII/MPR/2000. Cara yang demikian sangatlah penting sebagai bentuk kontrol dalam tingkat kelembagaan dan baik Presiden maupun Lembaga

¹³⁵ Lihat dalam Pasal 24C ayat 2 UUD 1945

Tinggi Negara memberikan tanggapan dan penjelasan atas program tahunan yang telah dijalankan. Penguatan peran MPR sebagai lembaga negara yang memiliki posisi yang sangat penting agar menjadikan lembaga mempunyai kekuasaan yang dihormati dan disegani. Melalui beberapa pemikiran berikut ini:

- a. Sesungguhnya MPR tetaplah memiliki kewenangan-kewenangan penting di dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Pandangan bahwa MPR bukanlah lagi merupakan Lembaga Tertinggi Negara Pasca Amandemen UUD 1945 adalah suatu pandangan yang kurang tepat. Jika ditelaah dari kewenangan-kewenangan yang dimilikinya, MPR tetaplah mendapat kewenangan istimewa yang tidak dimiliki oleh lembaga negara lainnya. Hanya saja saat ini diperlukan upaya untuk meluruskan kembali persepsi tentang kedudukan MPR di dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Beberapa alasan untuk memperkuat keistimewaan yang sesungguhnya telah dimiliki oleh MPR tersebut diantaranya, MPR satu-satunya lembaga negara yang anggotanya terdiri dari seluruh anggota DPR dan seluruh anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum secara langsung oleh rakyat, dimana hal tersebut menunjukkan bahwa di dalam lembaga MPR berisikan wakil-wakil rakyat dan rakyatlah pemegang kedaulatan tertinggi di Indonesia.
- b. Karena di dalam lembaga MPR ini tempatnya berkumpul para wakil rakyat, maka hanya MPR yang diberikan mandat oleh UUD 1945 untuk mengubah dan menetapkan UUD 1945. Kewenangan ini tidak diberikan kepada lembaga negara lainnya, karena lembaga MPR dianggap sebagai representasi rakyat secara lengkap sekaligus merepresentasikan daerah

sebagai suatu bagian dalam sistem pemerintahan di Indonesia. MPR diposisikan sebagai lembaga negara tertinggi oleh karena sebagai satu-satunya lembaga yang berwenang membuat Hukum Dasar Negara Indonesia sebagai meta norm. Hal ini sejalan dengan asas hukum yang dikenal yakni *Lex superior derogate lex inferior*, artinya hukum yang dibuat oleh kekuasaan yang lebih tinggi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula. Dapat diartikan pula bahwa hukum yang lebih tinggi sudah selayaknya dibuat oleh lembaga yang memiliki kedudukan lebih tinggi pula.

- c. Walaupun dalam Pasal 1 ayat 2 UUD 1945 sebelum perubahan, yang berbunyi, “kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat” telah diubah dalam Pasal 1 ayat 2 UUD 1945 setelah perubahan, yang berbunyi, “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Perubahan tersebut tidaklah serta merta kemudian kedudukan MPR turun sejajar dengan lembaga negara lainnya. Namun tidak berarti pula dengan menempatkan MPR lebih tinggi dengan lembaga negara lainnya, kemudian negara kita menganut system *distribution of power* dimana seolah-olah kekuasaan yang dimiliki oleh lembaga lain diturunkan oleh kekuasaan MPR.

Upaya penguatan MPR selanjutnya adalah memberikan kewenangan untuk meminta dan menilai kinerja lembaga-lembaga negara, sebagai bentuk lembaga negara yang karena alasan di atas berkedudukan lebih tinggi dibandingkan lembaga negara lainnya. Hal tersebut merupakan hal

yang wajar apabila wakil rakyat dan wakil daerah yang dipilih oleh rakyat langsung diberi kewenangan untuk mendengar dan menilai laporan pertanggungjawaban kinerja masing-masing lembaga negara. Terkait hal tersebut sangatlah bijak jika dapat masing-masing lembaga menyampaikan pertanggungjawaban tahunannya kepada rakyat melalui wakilnya yang duduk di MPR dalam setiap Sidang Tahunan MPR.

B. Urgensi Historis

Dalam sub bab ini peneliti akan mendeskripsikan terkait sejarah penataan kewenangan dan tugas Majelis Permusyawaratan Rakyat (selanjutnya disebut dengan MPR) namun sebelum sampai pada pembahasan tersebut, akan ada beberapa pembuka yang akan diurai oleh Peneliti, karena pada dasarnya ketika kita berbicara tentang MPR terlebih lagi sejarahnya, tentu itu akan berhulu pada “Cita Negara” yang pada bab sebelumnya telah dibahas. Cita, *idee* atau konsep suatu negara khususnya Indonesia tentu kita akan banyak berbicara tentang sidang-sidang BPUPKI (Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia) dan PPKI (Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia) Frase “cita negara” pertama kali disinggung dalam pidato Soepomo pada Rapat Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia pada tanggal 31 Mei 1945, Kata cita negara merupakan terjemahan kata *staatsidee*. Soepomo kemudian menerjemahkan dengan “dasar pengertian negara” sebagaimana dikemukakan dalam bagian pidatonya yang berbunyi: “Oleh karena segala pembentukan susunan negara itu tergantung daripada dasar pengertian negara (*staatsidee*) tadi”. Menurut Oppenheim menguraikan mengenai cita

negara yaitu hakikat yang paling dalam dari negara (*de staats diespste vormende kracht*), dimana cita negara merupakan suatu prinsip konstitusional yang berdiri bahwa kepentingan umum akan selalu mendahului kepentingan individu dan kelompok.

Maka dalam melakukan perumusan cita kenegaraan dalam UUD 1945 berkembang pemikiran di antara para anggota BPUKI dan PPKI bahwa cita kenegaraan yang hendak dibangun secara khas dalam arti tidak meniru paham individualisme-liberalisme yang justru telah melahirkan kolonialisme dan imperialisme yang harus ditentang, ataupun paham kolektivisme ekstrim seperti yang diperlihatkan dalam praktik di lingkungan negara-negara sosialis-komunis. Cita negara yang diusulkan Soepomo yakni “Cita negara integralistik” yang disebut Cita negara kekeluargaan” atau kemudian lebih dikenal dengan “Cita negara Kesatuan.” Sedangkan Sukarno mengusulkan dengan nama “Panca Sila” dalam pidato yang sangat terkenal, bahwa walaupun Soekarno telah mengajukan lima sila dari dasar negara, dia juga menawarkan kemungkinan lain, sekiranya ada yang tidak menyukai bilangan lima, sekaligus juga cara beliau menunjukkan dasar dari segala dasar kelima sila tersebut, maka alternatifnya ialah lima sila tersebut dapat diperas menjadi Trisila bahkan bisa dikerucutkan lagi menjadi Ekasila, yang kesemuanya itu dapat dimaknai menjadi satu kesatuan nilai kehidupan masyarakat Indonesia dan dasar negara Republik Indonesia. Dasar tersebut kukuh karena digali dan dirumuskan dari nilai kehidupan rakyat Indonesia yang merupakan kepribadian dan pandangan hidup bangsa kita.

Pada tanggal 17 Agustus 1945 Indonesia mendeklarasikan kelahirannya sebagai sebuah negara yang merdeka, dengan dasar Pancasila sebagai ideologi negara yang juga termasuk ke dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yang kemudian resmi menjadi konstitusi negara Indonesia setelah ditetapkan oleh PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945, di dalam konstitusi inilah kemudian diatur terkait kehidupan bernegara diantaranya adalah: kewenangan-kewenangan lembaga negara, tugas lembaga-lembaga negara, hubungan warga negara dengan lembaga negara dan seterusnya. MPR merupakan salah satu lembaga yang juga turut diatur ke dalam UUD 1945, Konsepsi penyelenggaraan negara yang demokratis oleh lembaga-lembaga negara tersebut sebagai perwujudan dari sila keempat yang mengedepankan prinsip demokrasi perwakilan dituangkan secara utuh didalamnya. Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan lembaga negara tertinggi saat itu, MPR ditetapkan dalam UUD 1945 sebagai pemegang kedaulatan rakyat. Sebagai pemegang kedaulatan rakyat MPR mempunyai wewenang memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden untuk jangka waktu 5 (lima) tahun. Oleh karena mempunyai wewenang memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden, maka MPR mempunyai wewenang pula memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden sebelum masa jabatannya berakhir apabila Presiden dan Wakil Presiden dianggap melanggar haluan negara. Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan menyatakan bahwa MPR terdiri atas anggota-anggota DPR ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.

Setelah melihat tugas dan wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat di atas kita dapat menganalisis dengan seksama bahwa adanya politik kekuasaan atau biasa kita sebut dengan kata “otoriter”, hal ini ditunjukkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat yang bertindak sebagai pemegang supremasi atau kekuasaan tertinggi, hal ini dapat dilihat pada wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat diatas yang katanya merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Maka atas dasar tersebut maka lahirlah pergerakan-pergerakan di hampir seluruh pelosok Indonesia yang menentang otoritarian tersebut, yang kemudian bermuara pada perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 untuk terciptanya politik kekuasaan yang demokratis, maka disusunlah langkah-langkah yang akan menunjang untuk terselenggaranya sistem demokrasi yang sehat dengan mendorong kekuasaan dan pemerintahan menuju sistem ketatanegaraan yang lebih baik, demokratis dan menjunjung tinggi hukum dan hak-hak azasi manusia. Kemudian hal yang tidak kalah pentingnya ialah bagaimana negara menjaga dan memperkuat dasar-dasar konstitualisme sebuah perundang-undangan, sebagai pijakan dalam melakukan segala sesuatunya.

Pada tahun 1998 terjadi unjukrasa besar-besaran yang berpusat di Jakarta, mengingat pusat pemerintahan berada di Kota Jakarta, pendudukan terhadap gedung MPR pun terjadi dengan maksud mendesak Presiden untuk mundur dari tampuk kekuasaannya, setelah Presiden Soeharto mundur, era reformasi pun dimulai, diawali dengan Presiden baru yakni Presiden Habibie, hingga amandemen UUD yang sangat mempengaruhi berbagai struktur ketatanegaraan di Indonesia khususnya

di tubuh MPR sendiri, dapat kita lihat bahwa dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar tersebut, maka pengalihan negara Indonesia dari sistem Majelis Permusyawaratan Rakyat kepada sistem kedaulatan rakyat yang diatur didalam Undang-Undang Dasar 1945. Jadi dapat disimpulkan bahwa Undang-Undang Dasar 1945 lah yang menjadi dasar rujukan utama dalam menjalankan kedaulatan rakyat setelah perubahan. Dan juga Undang-Undang Dasar 1945 lah yang mengatur bagian-bagian mana dari kedaulatan rakyat yang diserahkan kepada lembaga/badan konstitusional yang keberadaan, wewenang, tugas dan fungsinya diatur oleh Undang-Undang Dasar 1945 itu serta bagian mana yang langsung dilaksanakan oleh rakyat, artinya tidak semua kedaulatan itu dijalankan oleh para wakil rakyat melainkan langsung dilaksanakan oleh rakyat melalui pemilu yang dilaksanakan dalam waktu lima tahun sekali.¹³⁶

Ketika dikaji lebih seksama lagi bahwa konsep dan strategis, dapat dibagi menjadi empat pilar reformasi yang semestinya menjadi acuan dalam pembaruan politik, ekonomi, sosial, dan lain-lain, termasuk pembaruan dibidang hukum. Pertama, mewujudkan kembali pelaksanaan demokrasi dalam segala peri kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Berbicara tentang demokrasi tentu kita berbicara tentang kedaulatan rakyat, karena rakyat adalah sumber dan sekaligus yang bertanggung jawab mengatur dan mengurus diri mereka sendiri. Setiap kekuasaan harus bersumber dan tunduk pada kehendak dan kemauan rakyat. Kedua, mewujudkan kembali pelaksanaan prinsip negara yang berdasarkan atas

¹³⁶ Alsidik Syahputra, 2015, Restrukturisasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, JOM Fakultas Hukum Volume II, 9-10

hukum. Hukum adalah penentu awal dan akhir segala kegiatan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara untuk mewujudkan kebenaran dan keadilan bagi setiap orang. Ketiga, pemberdayaan rakyat dibidang politik, ekonomi, sosial, dan lain-lain sehingga terwujud kehidupan masyarakat yang mampu menjalankan tanggung jawab dalam bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Keempat, mewujudkan kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya kemakmuran atas dasar keadilan sosial bagi seluruh rakyat.¹³⁷

Pada awalnya ketika melihat tinjauan historis dari pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat memang dirancang untuk diubah menjadi bentuk dari lembaga perwakilan atau parlemen Indonesia yang terdiri atas dua kamar. Kamar pertama disebut Dewan Perwakilan Rakyat, dan kamar kedua dinamakan Dewan Perwakilan Daerah. Seperti halnya didalam konstitusi Amerika Serikat yang menentukan “semua kekuasaan legislatif ada pada kongres yang terdiri dari House of Representatif dan Senat”. Demikian pula halnya dengan konstitusi negara Prancis yang menetapkan “parlemen terdiri dari Dewan Nasional dan Senat”. Sangat disayangkan, setelah perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 sampai pada tahap keempat tahun 2002, keberadaan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang selama ini sebagai lembaga tertinggi negara memang telah mengalami perubahan yang sangat mendasar. Tetapi Majelis Permusyawaratan Rakyat masih tetap dipertahankan sebagai lembaga yang mandiri dan sederajat dengan lembaga-lembaga negara lainnya. Hal ini mengakibatkan sistem perwakilan yang dianut setelah perubahan terhadap Undang-Undang Dasar

¹³⁷ Ni'matul Huda, UUD 1945 Dan Gagasan Amandemen Ulang, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm.199.

1945 tidak dapat dikatakan sebagai sistem bikameral sebagaimana yang digagaskan, melainkan sistem perwakilan dengan tiga lembaga negara sekaligus, yakni Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Daerah.¹³⁸

Setelah terjadinya beberapa perubahan di dalam UUD banyak pakar kemudian berpendapat, salah satunya adalah Saldi Isra, berpendapat bahwa perubahan terhadap Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 2 ayat (1) berimplikasi pada: pertama, reposisi peran Majelis Permusyawaratan Rakyat dari lembaga tertinggi negara atau *supreme body* yang menjadi gabungan antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Kedua, kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dari menetapkan GBHN dan memilih presiden dan wakil presiden menjadi mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, melantik presiden dan wakil presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar, dan jika presiden dan wakil presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melaksanakan tugasnya dalam masa jabatannya secara bersamaan, Majelis Permusyawaratan Rakyat 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 wakil presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya sesuai yang diatur di dalam peraturan perundang-undangan.¹³⁹ Maka konsekuensi dari amandemen, yakni berubahnya beberapa kewenangan yang dimiliki oleh Majelis

¹³⁸ Abdy Yuhana, Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, Fokusmedia, Bandung, 2009, hlm. 11

¹³⁹ Saldi Isra, Penataan Lembaga Perwakilan Rakyat, Sistem Trikameral ditengah Supremasi DPR, Jurnal Konstitusi, 2004, hlm. 127.

Permusyawaratan Rakyat, seperti sebelumnya MPR merupakan lembaga yang berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara membawa konsekuensi bagi penyelenggaraan negara. Sebagai negara hukum, instrument ketentuan perundangundangan sebagai perangkat hukum tertulis memiliki peranan yang amat penting dan mendasar bagi berjalannya roda pemerintahan negara. Oleh sebab itu, harus ditentukan susunan secara hirarki sebagai pedoman yang jelas untuk dipakai bagi penyelenggaraan negara sesuai tingkatannya. Hal ini berdasar dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, dalam UU ini diatur pula tentang tata urutan perundang-undangan yang merupakan pedoman dalam pembuatan aturan hukum dibawahnya. Mengingat bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat selama ini telah banyak mengeluarkan produknya yang mengatur masalah ketatanegaraan dalam bentuk ketetapan-ketetapan. Dan menurut hirarki ketentuan perundang-undangan, hasil produk Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut menempati urutan kedua setelah Undang-Undang Dasar. Kenyataan ini melahirkan permasalahan tentang keberadaan ketetapan-ketetapan itu setelah lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara.¹⁴⁰

C. Urgensi Sosiologis

Jika melihat UUD 1945 sebelum perubahan terkait kewenangan MPR sangat terlihat bahwa kewenangan MPR sangatlah kuat, karena MPR merupakan lembaga Negara cerminan kedaulatan rakyat yang memiliki

¹⁴⁰ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 140

posisi sangat tinggi. Hal tersebut bisa dilihat di dalam Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan. Majelis Permusyawaratan Rakyat ialah lembaga yang menyelenggarakan kekuasaan tertinggi di Indonesia.

Di dalam Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan termaktub *“Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”*. Pasal tersebut memberikan penegasan bahwa MPR adalah lembaga yang yang memiliki kekuasaan besar.

Bahwa MPR pada waktu lahirnya, sebenarnya telah merepresenatsikan seluruh rakyat Indonesia dengan elemen-elemen yang terdapat di dalam tubuh MPR seperti DPR terdiri dari partai politik, utusan daerah, golongan dan lain-lain yang kesemuanya itu disatukan dalam wadah yang bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat, sering berjakannya waktu MPR yang sejatinya adalah lemabag yang mesti berkhidmat kepada rakyat Indoensia mengalami anomali hal itu ditandai dengan politik otoritarian dari presiden yang mendominasi peran MPR bahkan terkesan mengntervensi keputsaun –keputusan serta tugas dan kewenangan yang dimiliki oleh MPR.

Persoalan tersebut memicu ketidak stabilan penyelenggeraan Negara, baik secara perekonomian politik, dan sosilogis. Damapak dari itu semua KKN tidak suliti ditemkan di hampir semua lini institusi pemerintahan. Yang tentunya kesemua itu berdampak pada menuatnya keraguan ditengah-tengah masyarakat terhadap penyimpangan-penyimpangan yang dilakukan di masa orde baru. Kemudian memicu lahirnya pergerakan-pergerakan dari berbagai elemen-elemen masyaarakat. Dengan satu tujuan dan menghenaki runtuhnya rezim orde baru.

Selama Orde Baru, kedudukan tertinggi ini diberi nama Lembaga Tertinggi Negara, sedangkan lembaga negara lainnya (Presiden, DPR, DPA, BPK dan MA) adalah Lembaga Tinggi Negara¹⁴¹

Dalam praktek, sebutan bagi Lembaga Tertinggi Negara dengan kekuasaan tidak terbatas dipergunakan sebagai alat antara lain, memperbesar kekuasaan Presiden di luar ketentuan UUD 1945, seperti Tap MPR yang memberikan kekuasaan Presiden demi pembangunan. Di samping itu, kekuasaan tidak terbatas telah dipergunakan untuk membuat berbagai ketetapan diluar wewenang MPR dan diluar materi muatan serta tata cara yang ditentukan dalam UUD. Hal yang sama terjadi pada masa sebelumnya, yakni Orde Lama, seperti pengangkatan Presiden Soekarno menjadi Presiden seumur hidup. Praktek ketatanegaraan ini merupakan pelanggaran terhadap UUD dan semuanya dianggap bersumber dari penyalahgunaan arti MPR sebagai penyelenggara negara tertinggi yang memegang kedaulatan negara dan disertai kekuasaan tidak terbatas.

Walaupun pada pembahasan sebelumnya telah penulis jelaskan secara rinci bahwa pelanggaran terhadap UUD yang bersumber pada penyalahgunaan wewenang MPR bukanlah menjadi suatu kesalahan MPR secara kelembagaan, melainkan merupakan akibat dari belum beroperasinya sistem demokrasi secara baik yang dilakukan oleh para penyelenggara Negara ketika itu, namun pada akhirnya munculah tuntutan reformasi yang dimotori oleh pemuda dan para mahasiswa. Tuntutan reformasi kemudian menyebabkan MPR (pasca reformasi) memutuskan

¹⁴¹ . Baca Bagir Manan, *DPR, DPR dann MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003. Dalam Tesis Harry Satya Nugraha, *Rekonstruksi Kelembagaan dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat, UII, 2017*

untuk meniadakan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 lama dan diganti menjadi: *Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan menurut UUD* (perubahan ketiga).

Perubahan tersebut mengisyaratkan bahwa kedudukan MPR tidak lagi sebagai Lembaga Tertinggi Negara dan tidak lagi memegang kedaulatan rakyat sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945¹⁴². Dengan kata lain, MPR pasca perubahan UUD 1945 merupakan lembaga negara yang sederajat dengan lembaga-lembaga negara lainnya seperti: Presiden, DPR, BPK, MA, MK, dan KY¹⁴³

Perubahan kedudukan tersebut juga berimplikasi pada kewenangan dan keanggotaan MPR. Dalam hal kewenangan, MPR kini tidak lagi berwenang memilih Presiden dan Wakil Presiden, tidak lagi berwenang memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya selama tidak ada usulan dari DPR setelah MK memeriksa, mengadili dan memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden bersalah, serta tidak lagi berwenang membuat dan menetapkan GBHN¹⁴⁴. Wewenang yang masih melekat pada MPR adalah mengubah dan menetapkan UUD 1945¹⁴⁵

¹⁴² Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, 2007. Hlm 95

¹⁴³ Dapat kita lihat dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD: "MPR merupakan lembaga permusyawaratan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara". Demikian pula dalam Ketetapan MPR Nomor II/MPR/2003 tentang Perubahan Kelima Atas Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR Pasal 2 Ketetapan MPR Nomor II.MPR/1999 yang semula berbunyi "Majelis adalah penjelmaan seluruh rakyat Indonesia dan merupakan lembaga tertinggi negara, pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat", diubah. menjadi selengkapnya berbunyi "Majelis adalah lembaga negara, pemegang, dan pelaksana kedaulatan rakyat menurut ketentuan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945". Tesis Harry Satya Nugraha

¹⁴⁴ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) adalah penyebutan bagi Undang-Undang Dasar Tahun 1945 hasil perubahan

¹⁴⁵ Lihat Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden¹⁴⁶ dan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD¹⁴⁷

Sementara dalam hal keanggotaan, yang semula MPR terdiri atas anggota-anggota DPR ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang, kini keanggotaan MPR hanya terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dalam undang-undang

Kedudukan dan kewenangan MPR yang demikian itu memunculkan suatu pertanyaan tentang siapa kemudian yang memainkan peran sebagai pelaksana kedaulatan rakyat di Indonesia? Dibalik kekaburan mengenai siapa lembaga yang bertugas menjalankan kedaulatan rakyat tersebut, Bagir Manan berpendapat bahwa dekonstruksi terhadap kelembagaan MPR menjadikan

MPR bukan lagi sebagai satu-satunya lembaga yang memainkan peran sebagai pelaksana kedaulatan rakyat. Setiap lembaga yang mengemban tugastugas politik negara dan pemerintah (tidak termasuk kekuasaan kehakiman) adalah pelaksana kedaulatan rakyat dan harus tunduk serta bertanggungjawab kepada rakyat.

Sebagaimana dikatakan pada pembahasan sebelumnya, selain alasan untuk menyudahi praktik penyelewengan yang dilakukan MPR oleh karena kekuasaannya yang begitu besar ketika itu mendudukan MPR tidak lagi sebagai satu-satunya lembaga yang berperan sebagai pelaksana kedaulatan

¹⁴⁶ Lihat Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

¹⁴⁷ Lihat Pasal 3 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

rakyat juga dimaksudkan agar di antara lembaga negara bisa saling mengawasi dan mengimbangi.

Diawal-awal tahun pasca perubahan kedudukan, komposisi/susunan keanggotaan hingga kewenangan MPR, tujuan sebagaimana yang diharapkan dari perubahan tersebut dapat dikatakan cukup tercapai. Hal ini terlihat dari semakin efektifnya mekanisme saling mengawasi diantara lembaga-lembaga negara yang berujung pada hilangnya praktik-praktik penyalahgunaan kekuasaan sebagaimana yang terjadi pada Orde Lama dan Orde Baru.¹⁴⁸

D. Urgensi Politis

Pada sub bab ini, peneliti akan mencoba melihat urgensi politis dari penataan kewenangan dan tugas MPR dengan melihat dinamika dan fakta politik saat ini. Fakta politik yang saat ini terjadi menjadi faktor politis ditatanya kembali penataan kewenangan MPR. Terdapat kepentingan politik dalam penataan kwenangan MPR diantaranya:

1. Kebutuhan terkait dengan haluan negara

Pengalaman 3 (tiga) periode pemerintahan pasca munculnya Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional/SPPN (sebagai pengganti GBHN) tahun 2004, yaitu periode SBY-JK, SBY-Boediono dan saat ini Jokowi-JK, beberapa pihak menilai pembangunan tidak terarah, sehingga penting menghidupkan kembali GBHN.

¹⁴⁸ Meskipun tidak benar-benar hilang, setidaknya penyalahgunaan kekuasaan sebagaimana yang terjadi pada era Orde Lama dan Orde baru sudah tidak ditemukan lagi pasca dilakukannya perubahan tersebut.. Op,cit Tesis Harry Satya Nugraha, UII, 2017.

Beberapa pendapat muncul terkait implementasi SPPN yang dinilai mengandung beberapa persoalan. *Pertama*, RPJMN yang dibuat lima tahun tidak konsisten dan tidak berkesinambungan dengan RPJPN. *Kedua*, perencanaan pembangunan dan pelaksanaan RPJMN dimonopoli dan berorientasi pada kepentingan eksekutif saja. *Ketiga*, RPJMD provinsi dan kabupaten/kota tidak sinkron dengan RPJMN, karena dibuat dengan prespektif lokal dan perbedaan waktu penyelenggaraan Pilpres dan Pilkada yang beragam.

Rencana pembangunan sangat dipengaruhi oleh partai politik pemenang pemilu serta koalisi partai politik yang ada. Hal ini menyebabkan rencana pembangunan akan mengalami perubahan haluan pada setiap rezimnya.

Wacana kewenangan menetapkan GBHN oleh MPR dikhawatirkan akan menjadi instrumen dominasi parlemen dalam tata laksana pemerintahan.

Upaya mengembalikan GBHN akan merusak konsep presidensial dan mewujudkan dominasi parlemen, termasuk dalam menentukan arah pembangunan nasional. Dampak dari semuanya adalah mengembalikan MPR sebagai lembaga tertinggi. Jika demikian lembaga eksekutif harus bertanggung jawab kepada MPR. Ini tentu semakin memperkuat kelompok (oligarki).

Haluan negara bukanlah kehendak personal atau interes kelompok tetapi lebih dari pada itu muatan haluan negara harus bersumber dari pemikiran, perhitungan, perkiraan dan penetapan target-target oleh

semua elemen bangsa melalui dewan perwakilan dan majelis permusyawaratan.

Haluan negara harus merefleksikan kearifan negara melihat dan membaca kebutuhan sekarang dan tantangan di masa depan.

2. Buruknya sistem Pemilihan umum saat ini membuat banyak orang berfikir kembali untuk memberikan kewenangan pemilihan presiden dan wakil presiden pada MPR kembali, menjadikan presiden sebagai mandataris MPR. Jika dikaitkan dengan pemilihan umum, Sebenarnya tidak ada signifikansi pengaruh terkait dengan penataan kembali kewenangan MPR. MPR saat ini nampak menjadi lembaga yang lemah karena ada kesalahan pada hulu proses demokrasi ini yaitu cara pengisian anggota MPR. Perlu diformulasikan kembali terkait dengan keanggotaan DPD yang pada awal dibentuknya dicita-citakan menjadi lembaga yang independen. Namun sayang pada akhrit-akhirnya DPD tidak dapat terhindar dari dominasi partai politik.
3. MPR secara politis hanya menjadi panggung politik untuk mendulang elektabilitas.

Hal ini dapat dilihat pada saat Partai politik antar fraksi di MPR dan perwakilan DPD menggelar rapat dengan agenda musyawarah mufakat untuk menentukan Ketua MPR. Sebelum diputuskan, banyak pihak yang menilai bahwa perwakilan partai politiknya lah yang paling cocok untuk menjadi Ketua MPR.

Sebagai suatu hal yang wajar jika kursi ketua MPR diperebutkan karena disamping MPR adalah lembaga yang strategis, menjadi ketua MPR diyakini juga sangat strategis untuk mendulang popularitas dan

menabung elektabilitas. Hal ini penting untuk menjadi modal politik pada pemilihan berikutnya.

E. Urgensi Yuridis

Berbicara mengenai urgensi yuridis penataan kewenangan dan tugas MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, tentu tidak dapat kita lepaskan kaitannya dengan rumusan Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945. Kedua rumusan norma tersebut seakan mengisyaratkan bahwa penataan kewenangan dan tugas MPR bukanlah suatu tindakan yang “haram” untuk dilakukan, terlebih jika tujuannya adalah untuk mengembalikan hakekat kelembagaan MPR.

Pertama berkenaan dengan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Pasal hasil dari perubahan ketiga ini secara tegas menyatakan bahwa: “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Terdapat perbedaan yang sangat mendasar antara rumusan tersebut dengan rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD Tahun 1945 sebelum perubahan yang menyatakan bahwa: “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”.

Perbedaan yang ada bukan soal siapa pemegang kedaulatan, tetapi soal siapa pelaksana dari kedaulatan tersebut. Jika sebelumnya pelaksana tunggal kedaulatan rakyat adalah MPR, namun kini pelaksanaan kedaulatan tersebut dilaksanakan menurut UUD. Dengan kata lain MPR bukan lagi satu-satunya lembaga negara yang diberikan kewenangan konstitusional untuk melaksanakan kedaulatan rakyat. Hal ini sejalan dengan apa yang disampaikan oleh Bagir Manan dalam bukunya yang

berjudul “DPR, DPR dann MPR dalam UUD 1945 Baru. Bagir Manan berpendapat bahwa dekonstruksi terhadap kelembagaan MPR menjadikan MPR bukan lagi sebagai satu-satunya lembaga yang memainkan peran sebagai pelaksana kedaulatan rakyat. Setiap lembaga yang mengemban tugas-tugas politik negara dan pemerintah (tidak termasuk kekuasaan kehakiman) adalah pelaksana kedaulatan rakyat dan harus tunduk serta bertanggungjawab kepada rakyat.¹⁴⁹ Selain alasan untuk menyudahi praktik penyelewengan yang dilakukan MPR oleh karena kekuasaannya yang begitu besar ketika itu,¹⁵⁰ mendudukan MPR tidak lagi sebagai satu-satunya lembaga yang berperan sebagai pelaksana kedaulatan rakyat juga dimaksudkan agar di antara lembaga negara bisa saling mengawasi dan mengimbangi.

Diawal-awal tahun pasca perubahan kedudukan, komposisi/ susunan keanggotaan hingga kewenangan MPR, tujuan sebagaimana yang diharapkan dari perubahan tersebut dapat dikatakan cukup tercapai. Hal ini terlihat dari semakin efektifnya mekanisme saling mengawasi diantara lembaga-lembaga negara yang berujung pada hilangnya praktik-praktik penyalahgunaan kekuasaan sebagaimana yang terjadi pada Orde Lama dan Orde Baru.¹⁵¹

Namun seiring perkembangan dinamika ketatanegaraan di Indonesia, beberapa persoalan sebagai akibat perubahan tersebut justru

¹⁴⁹ Bagir Manan, *DPR, DPR dann MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003. Hlm. 74

¹⁵⁰ Salah satu bentuk penyelewengan yang dilakukan oleh MPR ketika itu adalah pemberian kekuasaan tidak terbatas kepada Presiden melalui TAP MPR Nomor. V/MPR/1998 tentang Pemberian Tugas dan Wewenang Khusus kepada Presiden/Mandataris MPR dalam Rangka Penyuksesan dan Pengamanan Pembangunan Nasional Sebagai Pengamalan Pancasila. Dalam Putera Astomo, *Hukum Tata Negara Teori dan Praktek*, Thafa Media, Yogyakarta. Hlm. 172

¹⁵¹ Meskipun tidak benar-benar hilang, setidaknya penyalahgunaan kekuasaan sebagaimana yang terjadi pada era Orde Lama dan Orde baru sudah tidak ditemukan lagi pasca dilakukannya perubahan tersebut.

bermunculan.¹⁵² Permasalahan-permasalahan sebagaimana peneliti maksud *pertama*, biasanya hakekat kelembagaan MPR sebagai “penjelmaan seluruh rakyat Indonesia” oleh karena minimnya kewenangan yang dimiliki saat ini. *Kedua*, persoalan dengan hadirnya beberapa lembaga negara yang tidak diawasi oleh lembaga setingkat maupun oleh rakyat secara langsung. Lembaga yang penulis maksud seperti MA, MK maupun KY. *Ketiga*, persoalan dengan “absen”nya lembaga negara yang memiliki kewenangan untuk menyelesaikan konflik yang terjadi antar lembaga negara, antara lembaga negara dengan komisi negara atau antar komisi negara yang tidak termasuk kedalam kualifikasi sengketa kewenangan lembaga negara. dan *keempat*, persoalan hubungan antara MPR dan Presiden dalam rangka pelaksanaan kedaulatan rakyat.

Dalam perspektif teori hukum responsif, tentu seluruh persoalan tersebut harus direspon secara yuridis dengan menata kembali desain pelaksanaan kedaulatan rakyat yang salah satunya dilakanakan oleh MPR. Penataan sebagaimana dimaksud setidaknya dapat dilakukan dengan menata kembali kewenangan dan tugas MPR melalui perubahan UUD NRI Tahun 1945 dan undang-undang organik dibawahnya. Hal ini menjadi penting karna dalam teori hukum responsif, sifat responsifnya suatu hukum diartikan sebagai hukum yang mampu melayani kebutuhan dan kepentingan sosial yang dialami dan ditentukan tidak oleh pejabat,

¹⁵² Pada pembahasan sebelumnya telah penulis uraikan berkenaan dengan masalah apa saja yang muncul sebagai akibat dari perubahan tersebut. Dalam pembahasan ini, penulis akan memfokuskannya pada permasalahan yang berkenaan dengan “absen”nya lembaga negara yang memiliki kewenangan untuk menyelesaikan konflik yang terjadi antar lembaga negara, antara lembaga negara dengan komisi negara atau antar komisi negara yang tidak termasuk kedalam kualifikasi sengketa kewenangan lembaga negara

melainkan oleh rakyat.¹⁵³ Dengan kata lain, sifat responsifnya hukum mengandung suatu komitmen kepada hukum di dalam perspektif user. Nonet dan Selznik lewat hukum responsif menempatkan hukum sebagai suatu sarana respon terhadap ketentuan-ketentuan sosial dan aspirasi publik. Sesuai dengan sifatnya yang terbuka, maka tipe hukum ini mengedepankan akomodasi untuk menerima perubahan-perubahan sosial demi mencapai keadilan dan emansipasi publik.¹⁵⁴

Lebih lanjut, doktrin hukum responsif merupakan sebuah tatanan atau sistem inklusif dalam arti mengaitkan diri dengan sub-sistem sosial non-hukum, tidak terkecuali dengan kekuasaan. Hukum dalam tatanan hukum responsif memandang dirinya sebagai bagian yang tidak terpisahkan dengan dunia sosial yang mengitarinya. Tidak hanya itu, agar benar-benar fungsional dan bermanfaat dalam melayani masyarakat, maka tatanan hukum responsif berkehendak merangkul semua kekuatan yang dapat menopang vitalisasinya dalam merespon aspirasi dan kebutuhan sosial yang hendak dilayaninya. Singkat kata, bagi tatanan hukum responsif, hukum merupakan institusi sosial. Oleh karena itu, hukum dilihat sebagai lebih dari suatu sistem peraturan belaka, melainkan juga bagaimana hukum menjalankan fungsi-fungsi sosial dalam dan untuk masyarakat.¹⁵⁵

Muncul satu pertanyaan “skeptis” tentang bukankah upaya menata kembali kewenangan dan tugas MPR dengan salah satunya kembali memberikan kewenangan untuk membuat GBHN (sebagai contoh)

¹⁵³ Sadjipto Rahardjo, *Teori Hukum*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010. Hlm. 206

¹⁵⁴ *Ibid*

¹⁵⁵ *Ibid*

membuka potensi kembalinya kedudukan MPR seperti dahulu? MPR dengan kekuasaan negara yang tertinggi, kewenangan yang absolut dan juga dapat mengangkat serta menetapkan Presiden hingga Presiden tunduk dan bertanggungjawab kepadanya?

Terhadap pertanyaan tersebut, perlu diluruskan bahwa sepanjang rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 masih dirumuskan dengan bunyi pasal bahwa: “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”, maka penataan terhadap kewenangan dan tugas MPR tidak akan mengembalikan kedudukannya sebagai lembaga dengan kewenangan yang absolut sebagaimana dikhawatirkan. Meskipun pada akhirnya akan ditambahkan beberapa kewenangan baru terhadap kelembagaannya sebagai satu kesatuan upaya penataan, kewenangan-kewenangan tersebut tetap akan dibatasi oleh UUD NRI Tahun 1945. Hal ini dikarenakan penataan kewenangan dan tugas MPR tidak akan menjadikannya kembali sebagai pelaksana tunggal kedaulatan rakyat. Kembali pada tafsir yang dikemukakan oleh Bagir Manan bahwa Pasal 1 ayat (2) secara tegas mengindikasikan bahwa setiap lembaga yang mengemban tugas-tugas politik negara dan pemerintah (tidak termasuk kekuasaan kehakiman) adalah pelaksana kedaulatan rakyat dan harus tunduk serta bertanggungjawab kepada rakyat. Pun dalam keadaan tertentu, rakyat sendirilah yang dapat melaksanakan kedaulatannya melalui pemilu salah satunya.

Kedua berkenaan dengan Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945. Jika kita membaca ayat demi ayat dalam pasal tersebut, dapat diketahui bahwa sesungguhnya pasal ini merupakan pintu konstitusional untuk melakukan

penataan terhadap seluruh materi muatan dalam UUD NRI Tahun 1945, termasuk salah satunya soal kelembagaan MPR yang diatur dalam Pasal 2 dan 3. Hanya satu hal yang tidak dapat dilakukan menurut Pasal 37 tersebut, yakni melakukan perubahan terhadap bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁵⁶ Artinya adalah bahwa segala bentuk penataan yang akan dilakukan terhadap materi muatan UUD NRI Tahun 1945 termasuk menata kelembagaan MPR sepanjang menjadi sebuah kebutuhan dan menjadi kesepakatan politik maka hal itu tidak dilarang dan dapat dengan serta merta untuk dilakukan. Pada akhirnya penafsiran terhadap 2 (dua) pasal inilah yang menjadi alasan yuridis diperlukannya penataan terhadap kewenangan dan tugas MPR dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.

¹⁵⁶ Baca Pasal 37 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

BAB V

DESAIN IDEAL KEWENANGAN DAN TUGAS MPR KEDEPAN

Sebelumnya telah dijelaskan bahwa penataan kewenangan dan tugas MPR memiliki urgensi baik secara filosofis, historis, sosiologis, yudisial maupun politis. Dalam upaya untuk melakukan penataan tersebut, terdapat beberapa hal yang perlu menjadi perhatian peneliti, pertama, penataan akan dilakukan sesuai dengan kebutuhan ketatanegaraan¹⁵⁷ untuk mengembalikan hakikat MPR sebagaimana filosofi pembentukannya. Kedua, penataan tidak untuk menjadikan MPR kembali sebagai pelaksana tunggal kedaulatan rakyat yang menempatkan kedudukannya kembali sebagai lembaga tertinggi negara. Ketiga, penataan kewenangan dan tugas juga harus dilakukan dengan sebelumnya/bersamaan dengan melakukan penataan terhadap keanggotaan, dalam hal ini adalah perlu dipertimbangkan soal jumlah dan independensi keanggotaan DPD serta perlu kembali dimunculkan utusan golongan yang representatif dalam keanggotaan MPR. Hal ini menjadi penting agar kelembagaan MPR tidak hanya menjadi “rumah politik”, tetapi “rumah rakyat” yang sesungguhnya.

Terhadap beberapa catatan yang perlu menjadi perhatian tersebut, berikut kewenangan dan tugas yang sekiranya perlu dihadirkan pada kelembagaan MPR sebagai bagian dari upaya penataan kelembagaan tersebut:

¹⁵⁷ Wawancara dengan Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum, Yogyakarta, 26 November 2019

A. Kewenangan dan Tugas untuk Membentuk Undang-Undang Khusus tentang Haluan Negara bersama-sama dengan Presiden

MPR bersama Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang Khusus tentang Haluan Negara	
Kewenangan	Tugas
MPR bersama Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang Khusus tentang Haluan Negara yang diatur lebih lanjut dengan undang-undang.	menjabarkan tujuan pemerintahan negara Indonesia yang tercantum dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

Penelitian ini berangkat dari berbagai pandangan seperti Pandangan Historis; Yuridis; Politis; Sosiologis; dan Filosofis, sesuai yang telah diuraikan pada bab-bab sebelumnya, bahwa awal mula lahirnya sebuah lembaga MPR adalah merupakan representatif dari seluruh rakyat Indonesia, dalam wawancara bersama Dr. Ridwan HR., S.H., M.Hum., beliau menyampaikan bahwa filosofi kelembagaan MPR beranjak dari asas kedaulatan rakyat dengan sistem perwakilan (*vertegenwoordigingssysteem*). Asas kedaulatan rakyat mengasumsikan bahwa pihak yang berdaulat dalam negara ini adalah rakyat sehingga segala sesuatu yang menyangkut kepentingan rakyat harus melibatkan dan mendapatkan persetujuan rakyat. Sesuai dengan sistem demokrasi perwakilan, aspirasi dan persetujuan rakyat itu diberikan melalui wakilnya pada badan perwakilan rakyat, c.q. MPR. Keberadaan MPR pada awalnya adalah sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia, yang terdiri atas anggota DPR, utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan. Sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia, wajar jika MPR ini memiliki berbagai

kewenangan, seperti: Pasal 1 ayat (2) yang secara eksplisit menyebutkan MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat, dan dalam Pasal 3 UUD 1945 Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-garis Besar Haluan Negara, seperti kita ketahui bersama bahwa GBHN adalah haluan negara tentang penyelenggaraan negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat secara menyeluruh dan terpadu. GBHN ditetapkan oleh MPR untuk jangka waktu 5 tahun, kemudian Presiden dalam menjalankan pemerintahan berpedoman pada garis-garis besar haluan negara yang ditetapkan oleh MPR. Apabila Presiden melanggar garis-garis besar haluan negara yang ditetapkan oleh MPR, maka Presiden dapat diberhentikan oleh MPR.

Seiring berjalannya waktu, maka terjadilah amandemen yakni perubahan Undang-undang Dasar 1945 dalam empat tahapan yang dimulai pada tahun 1999-2002, Ridwan menambahkan bahwa, ketentuan mengenai keadulatan rakyat itu tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945; “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR”. Setelah amandemen, redaksinya berbunyi; “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD”. Berdasarkan hasil amandemen ini tampak subjek atau pelaksana kedaulatan rakyat ditiadakan, namun dalam praktik dilaksanakan oleh DPR dan DPD dengan wadah yang sama yaitu Lembaga MPR, dan diiringi pula dengan perubahan beberapa kewenangannya. Dengan adanya perubahan ini tentu kewenangan MPR saat ini tidak lagi relevan dengan filosofi kelembagaan ketika itu. Dengan kata lain, kewenangan MPR saat ini tidak dapat menjadikan lembaga MPR sebagaimana filosofi awal pembentukannya, yakni sebagai penjelmaan

seluruh rakyat Indonesia. Namun walaupun demikian, Ridwan masih meyakini bahwa, Melalui analisis redaksi Pasal 3 ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945; “Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar”, menganggap bahwa MPR masih merupakan Lembaga Tertinggi Negara, meskipun tidak lagi menjadi satu-satunya lembaga pelaksana kedaulatan rakyat.

Didalam UUD Negara RI Tahun 1945 tidak disebutkan secara eksplisit lembaga yang berwenang membuat dan merumuskan UUD. Dalam Pasal 3 ayat (1) di atas, hanya disebutkan kewenangan MPR untuk mengubah dan menetapkan UUD. Berdasarkan ilmu Hukum Administrasi, pemberian wewenang untuk mengubah (*veranderen*) dan menetapkan (*beschikken*) norma hukum hanya dapat diberikan kepada organ atau lembaga yang berwenang membuatnya (asas *contrarius actus*). Atas dasar itu, ketentuan Pasal 3 ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 di atas menyiratkan bahwa lembaga yang berwenang untuk membuat dan merumuskan UUD adalah MPR. UUD yang dikategorikan sebagai fundamental law dan memuat norma dasar ketatanegaraan (*staatsfundamentalnorm*) itu tidak muncul dengan sendirinya, tetapi sesuatu yang dibuat atau dirumuskan, dan karena itu tentu ada pembuatnya, yaitu MPR. Hal ini menunjukkan bahwa MPR berwenang membagi-bagi kekuasaan negara, merumuskan HAM, menentukan bentuk dan wilayah negara, sistem pemerintahan, dan sebagainya, dengan menuangkannya dalam UUD. Dengan demikian, meskipun telah ada pengurangan kewenangan MPR, namun MPR masih tetap memiliki kewenangan di atas atau melebihi kewenangan lembaga-

lembaga negara lainnya, sehingga sebutan MPR sebagai lembaga tinggi negara itu sesungguhnya tidak sesuai dengan fakta konstitusionalnya.

Namun amandemen Undang-undang Dasar ini tentu masihlah membawa dampak yang cukup besar khususnya pada tubuh MPR itu sendiri, kewenangan MPR yang dikurangi adalah memilih Presiden dan Wakil Presiden serta tidak lagi menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara (termasuk di dalamnya GBHN), GBHN ini kemudian digantikan perannya oleh RPJP (Rencana Pembangunan Jangka Panjang). Skala waktu RPJP adalah 20 tahun, yang kemudian dijabarkan dalam RPJM (Rencana Pembangunan Jangka Menengah), yaitu perencanaan dengan skala waktu 5 tahun, yang memuat visi, misi dan program pembangunan dari presiden terpilih, dengan berpedoman pada RPJP. Di tingkat daerah, Pemda harus menyusun sendiri RPJP dan RPJM Daerah, dengan merujuk kepada RPJP Nasional. Namun realitasnya RPJP ini menuai banyak kritikan, seperti; substansi pada RPJM yang berbeda dengan RPJP atau bahkan RPJM lebih luas dari pada RPJP itu sendiri, kemudian terdapat fakta bahwa visi misi presiden tidak relevan atau tidak sesuai dengan visi misi kepala daerah terpilih, sehingga RPJM baik secara nasional maupun daerah tidak berjalan dengan baik karena tidak adanya sinkronisasi antara satu dengan yang lainnya. Belum lagi ketika kita melihat realitas bahwa tidak ada kewajiban yang mengatur baik itu Presiden ataupun Kepala Daerah terpilih untuk melanjutkan perencanaan program pembangunan, baik yang telah maupun yang sudah berlangsung dilakukan oleh pendahulunya. Hal tersebut merupakan beberapa pertimbangan terkait kurang efektifnya pelaksanaan RPJP, yang kemudian

tim pengkajian menganggap penting untuk lahirnya sebuah formulasi ataupun terobosan hukum yang dapat mewedahi perencanaan program pembangunan baik secara nasional, regional yang terintegrasi, seragam dan murni lahir dari kehendak seluruh rakyat Indonesia.

Dilain kesempatan, wawancara bersama Prof Bagir Manan, beliau mengatakan bahwa Undang-undang RPJP tersebut merupakan produk yang dibuat oleh Presiden bersama DPR sedangkan DPD tentu tidak dilibatkan, padahal DPD adalah salah satu dari elemen representatif rakyat Indonesia, sehingga RPJP yang semula dianggap menggantikan peran GBHN dinilai tidak mewakili penyelenggaraan negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat secara menyeluruh dan terpadu, maka sangat perlu kiranya ada mekanisme tersendiri yakni dalam pembuatan Undang undang RPJP atau haluan negara yaitu adanya keterlibatan DPD, atau pembahasan undang-undang tersebut dilahirkan dari kesepakatan serta pembahasan bersama antara MPR dan Presiden, mengingat MPR adalah rumah rakyat yang sangat memrepresentasikan seluruh rakyat Indonesia.

Pengembalian hadirnya GBHN ialah bukan kali pertama untuk dibicarakan, sebelumnya beberapa tokoh juga sepakat untuk menghidupkan kembali GBHN, seperti pada kepemimpinan ketua MPR Sidharto Danusubroto, Ketua Umum DPP Partai Golkar Aburizal Bakrie (saat itu) menyatakan, bahwa Partai Golkar menginginkan adanya *platform* yang mewedahi bangsa Indonesia untuk 25 tahun, 50 tahun dan sampai 100 tahun mendatang, kemudian beliau melanjutkan bahwa akibat tidak adanya GBHN maka kebijakan nasional hanya menjadi *domain* Presiden

terpilih dan hanya menjangkau 5 tahun sesuai masa jabatan Presiden. Kalaupun terpilih lagi selama 2 periode hanya menjabat selama 10 tahun. Jangkauan 10 tahun ini tentunya sangat singkat untuk menyusun program pembangunan nasional.

Berbeda dengan Aburizal Bakrie, Yusril Ihza Mahendra ingin mengagagas untuk mengembalikan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, namun oleh Ketua MPR pada saat itu menyatakan bahwa gagasan tersebut harus dikaji dan dipertimbangkan *plus minus*-nya mengembalikan MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Ketua MPR sendiri lebih pada melakukan amandemen agar kedudukan MPR menjadi lembaga tertinggi pada periode selanjutnya. Namun kembali lagi bahwa gagasan beberapa pakar dan tokoh mengenai kembalinya kewenangan MPR masih belum terealisasi hingga saat ini.

Melihat *urgensi* tersebut, khususnya pada perencanaan jangka panjang atau haluan negara, yang kemudian membuat jelas kemana arah bangsa dan negara kita dalam jangka waktu tertentu (20-50 tahun) yang akan datang, maka penting kiranya kita membuat regulasi tersebut. Seperti apa yang sebelumnya dibahasakan oleh Prof Bagir, bahwa penyelenggaraan haluan negara ini haruslah kehendak dari seluruh rakyat Indonesia, untuk itu tim kajian berpendapat bahwa penambahan kewenangan MPR sangatlah tepat, yakni: *“MPR bersama Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang Khusus tentang Haluan Negara yang diatur lebih lanjut dengan undang-undang”*, sehingga MPR sebagai rumah rakyat, sebagai representatif seluruh rakyat telah memenuhi unsur bersama Presiden melahirkan sebuah Undang-undang Khusus yang lahir murni dari

kehendak seluruh rakyat Indonesia. Sehingga keseragaman dalam setiap kepemimpinan Presiden yang berbeda sekalipun akan merujuk dan berpedoman pada Haluan Negara. Tidak hanya Presiden saja, namun kepala-kepala daerah pun harus dituntut untuk merujuk dan berpedoman pada haluan negara tersebut, sehingga pergantian kepala daerah pun tidak menurunkan nilai kesinambungan serta sinkronisasi antara kepala daerah yang sebelumnya dan kepala daerah yang akan terpilih kemudian. Begitupun sinkronisasi visi misi antara pusat dan daerah akan terbangun dengan berlandaskan dan berpedoman pada haluan negara yang dibahas dan dibentuk bersama oleh Presiden dan MPR.

B. Kewenangan dan Tugas untuk Mengubah dan Menetapkan Ketetapan MPR

Mengubah dan Menetapkan Ketetapan MPR	
Kewenangan	Tugas
mengubah dan menetapkan Ketetapan MPR yang mengatur tentang arahan kebijakan pembuatan dan pelaksanaan undang-undang.	melakukan pengkajian dan peninjauan terhadap sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR serta pelaksanaannya.

Kewenangan dan tugas MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Pembahasan tersebut akan dirincikan melalui sub-bab sebagai berikut:

1. Desain Kewenangan

Pada sub bab ini, peneliti akan membahas soal desain ideal kewenangan MPR kedepan. Politik hukum pengaturan desain kedepan diarahkan pada penguatan kelembagaan MPR dengan

penambahan dan/atau pemantapan beberapa kewenangan melalui perubahan UUD NRI Tahun 1945.

2. Desain Tugas

Pada sub bab ini, peneliti akan membahas soal desain ideal tugas MPR kedepan. Politik hukum pengaturan tugas kedepan diarahkan pada penguatan kelembagaan MPR dengan menurunkannya dari beberapa kewenangan yang telah didesain ulang sebagaimana pembahasan sebelumnya. Berbeda dengan penataan kewenangan, penataan tugas akan dilakukan dengan penambahan dan/atau pemantapan beberapa tugas melalui perubahan UU MD3 atau pembentukan UU tersendiri yang mengatur mengenai kelembagaan MPR sebagaimana yang saat ini sedang disusun di DPR.

C. Kewenangan dan Tugas untuk Memberikan Keterangan atas Penafsiran Konstitusi dalam Proses Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Penataan kewenangan dan tugas kelembagaan MPR selanjutnya yakni kewenangan untuk memberikan tafsir konstitusi dalam proses pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945. Kewenangan ini merupakan satu kesatuan dengan tugas yang dimiliki oleh MPR kedepan untuk melakukan pengkajian dan peninjauan terhadap sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR serta pelaksanaannya. Penafsiran konstitusi (*constitutional interpretation*)

sendiri merupakan penafsiran terhadap ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam konstitusi atau undang-undang dasar, atau *interpretation of Basic Law*.¹⁵⁸ Berikut kewenangan dan tugas sebagaimana dimaksud:

Memberikan Keterangan atas Penafsiran Konstitusi dalam Proses Pengujian Undang-Undang terhadap UUD NRI Tahun 1945	
Kewenangan	Tugas
Memberikan keterangan atas penafsiran konstitusi dalam proses pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.	Melakukan pengkajian dan peninjauan terhadap sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR serta pelaksanaannya.

Berbicara mengenai kewenangan dalam memberikan tafsir terhadap konstitusi, UUD NRI Tahun 1945 sebenarnya tidak mengatur secara tegas siapa sesungguhnya yang memiliki kewenangan untuk melakukan penafsiran konstitusi.¹⁵⁹ Lain halnya dengan Konstitusi Hungaria, yang memiliki kewenangan untuk melakukan interpretasi. Seperti buku yang ditulis oleh Jimly Asshiddiqie,¹⁶⁰

Mahkamah Konstitusi Hungaria, juga memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan interpretasi atas ketentuan-ketentuan

¹⁵⁸ Dalam kepustakaan berbahasa Inggris, istilah *constitutional interpretation* banyak digunakan oleh para ahli hukum tata negara untuk memberikan pengertian tentang cara menafsirkan konstitusi. Ini dapat dilihat seperti dalam tulisan-tulisan Craig R. Ducat, *Constitutional Interpretation*, (California: Wordsworth Classic, 2004), Charles Sampford (Ed.), *Interpreting Constitutions Theories, Principles and Institutions*, (Sydney: The Federation Press, 1996), Jack N. Rakove (Ed.), *Interpreting Constitution: The Debate Over Original Intent*, (Michigan: Northeastern University Press, 1990), Jeffrey Goldsworthy (Ed.), *Interpreting Constitutions, A Comparative Study*, (New York: Oxford University Press, 2006), Keith E. Whittington, *Constitutional Interpretation, Textual Meaning, Original, and Judicial Review*, (Kansas: University Press of Kansas, 1999), dan sebagainya

¹⁵⁹ Abdul Latif, Fungsi Mahkamah Konstitusi (Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi), Kreasi Total Media, Yogyakarta: 2009, hlm. 244

¹⁶⁰ Jimly Asshiddiqie dan Ahmad Syahrizal, Peradilan Konstitusi di 10 Negara, Sinar Grafika, Jakarta Timur: 2012, hlm. 202. Dalam Fajlurrahman Jurdi, Hukum Tata Negara Indonesia, Kencana, Jakarta: 2019, hlm.138.

konstitusi melalui pendapat hukum. Tidak semua negara memberikan penafsiran seperti ini secara eksplisit kepada Mahkamah Konstitusinya. Hanya *Council of Grand Justice* di Taiwan, Mahkamah Konstitusi Federasi Rusia, Mahkamah Konstitusi Jerman, dan Afrika Selatan yang mencantumkan kewenangan ini secara jelas dalam konstitusinya.”

Di Indonesia kewenangan penafsiran konstitusi lahir dengan sendirinya oleh karena kewenangan pengujian undang-undang terhadap UUD yang menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi. Dengan kata lain, kewenangan pengujian undang-undang lah yang pada akhirnya melahirkan kewenangan untuk menafsirkan konstitusi. Inilah yang pada akhirnya membuat MK disebut-sebut sebagai *“the guardian of constitution and the sole interpreting of constitution”*.

Sejalan dengan hal tersebut, Abdul Latif pernah mengemukakan bahwa pengujian konstiusionalitas undang-undang tidak dapat dilaksanakan tanpa kewenangan menafsirkan pasal-pasal dalam konstitusi yang memiliki kekuatan hukum. Prinsip dasar dari perwujudan keadilan dalam konstitusi tidak dapat tercapai apabila masing-masing cabang kekuasaan diberi kewenangan untuk menafsirkan konstitusi sesuai dengan interpretasinya sendiri-sendiri.¹⁶¹ Oleh karna itulah kewenangan menafsirkan konstitusi tersebut diberikan hanya oleh satu lembaga, yakni MK.

Kewenangan menafsirkan itu sesungguhnya timbul dari sebuah tafsir pula, misalnya Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk

¹⁶¹ Tanto Lailam, Penafsiran Konstitusi dalam Pengujian Konstiusionalitas Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945, Jurnal Media Hukum, Vol 21 No 1, 2014, hlm. 90

menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar,...” sebagai ketentuan pemberian kewenangan *constitutional review* kepada MK. Ketentuan tersebut tidak mengandung kewenangan MK untuk melakukan penafsiran terhadap konstitusi, namun sangatlah tidak mungkin dapat melakukan penilaian pertentangan norma sebuah undang-undang apabila tidak menggunakan penafsiran konstitusi, dalam hal ini MK sebagai penafsir sah terhadap undang-undang dasar atau konstitusi (*the legitimate interpreter of the constitution*).

Senada dengan pandangan tersebut, dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie bahwa fungsi hakim dalam menjalankan dan menerapkan hukum (*the statute law*) dapat dibedakan menjadi dua macam, yaitu: (1) untuk menemukan fakta-fakta yang terjadi dalam suatu kasus tertentu, dan kemudian (2) untuk menemukan pengertian mengenai apa yang dikehendaki oleh pembentuk undang-undang agar dilakukan hakim dalam menangani kasus semacam itu.¹⁶²

Lebih lanjut Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa penafsiran merupakan proses dimana pengadilan mencari kepastian pengertian mengenai pengaturan tertentu dari suatu undang-undang, penafsiran merupakan upaya melalui pengadilan untuk mencari kepastian mengenai apa sesungguhnya yang menjadi kehendak pembentuk undang-undang. Pandangan lain menyebutkan bahwa penafsiran merupakan upaya mencari arti atau makna atau maksud sesuatu konsep/kata/istilah, menguraikan atau mendeskripsikan arti atau

¹⁶² *Ibid*

makna atau maksud dari konsep/ kata/ istilah dengan maksud agar jelas atau terang artinya.¹⁶³

Menafsirkan konstitusi berarti memberikan arti atau makna dari suatu istilah atau kumpulan istilah dalam rumusan pasal atau ayat. Biasanya dilakukan dengan cara menguraikan atau menjelaskan maksud dari sesuatu hal yang dianggap belum jelas. Selain itu, menafsirkan konstitusi atau undang-undang berarti memberikan keterangan atau penjelasan agar dapat dipahami maksud atau artinya.¹⁶⁴

Dalam studi ilmu hukum tata negara, penafsiran suatu naskah hukum (konstitusi dan dokumen hukum lainnya) merupakan suatu hal yang niscaya, karena gagasan dan semangat yang terkandung dalam suatu naskah hukum terkait dengan ruang dan waktu, dalam arti erat kaitannya dengan situasi dimana dan ketika naskah hukum itu diterapkan. Kebutuhan akan penafsiran tersebut timbul karena konstitusi tidak memuat semua ketentuan normatif yang diperlukan dalam rangka penataan kehidupan bernegara.

Seiring perkembangan ketatanegaraan Indonesia, kini beberapa pihak mulai mempertanyakan soal posisi MK sebagai satu-satunya lembaga yang memiliki kewenangan untuk melakukan penafsiran konstitusi. Muncul suatu anggapan bahwa meskipun MK berwenang menguji substansi UU terhadap UUD, tetapi MK tidak berwenang

¹⁶³ *Ibid*

¹⁶⁴ Ranggawidjaja, Rosjidi, *Wewenang Manafsirkan dan Mengubah Undang-Undang Dasar*, PT.Citra Bakti Akademika. Bandung: 1996, hlm 34

menafsirkan pasal-pasal UUD 1945 itu sendiri.¹⁶⁵ Selain itu, posisi MK juga dipertanyakan oleh karna bukan MK lah sebagai lembaga yang berwenang untuk membentuk, mengubah dan menetapkan UUD, sehingga MK dinilai tidak banyak memahami lahirnya UUD 1945 yang pada akhirnya membuat putusannya juga tidak sesuai konstitusi.¹⁶⁶

Alhasil, munculah sebuah gagasan tentang bagaimana jika MPR yang diberikan kewenangan untuk melakukan penafsiran konstitusi? Terhadap gagasan ini, peneliti berpendapat bahwa *pertama*, jikapun kedepan MPR diberikan kewenangan untuk menafsirkan konstitusi, kewenangan tersebut bukanlah kewenangan yang berdiri sendiri untuk mengalihkan kewenangan yang sebelumnya dimiliki oleh MK, tetapi kewenangan tersebut hadir dalam proses pengujian undang-undang yang dilakukan oleh MK. Seingganya, ada dua lembaga yang terlibat dalam memberikan penafsiran terhadap konstitusi, yakni MPR dalam kapasitasnya untuk memberikan keterangan terhadap pasal yang menjadi batu uji saat pengujian undang-undang layaknya DPR dan/atau Presiden yang memberikan keterangan terhadap pasal yang diuji (pada tahap pemeriksaan persidangan) serta MK dalam kapasitasnya sebagai pemberi putusan akhir atas proses pengujian undang-undang. Hal ini dikarenakan memang pada prinsipnya

¹⁶⁵ Abdul Kadir Karding dalam diskusi yang bertajuk "Refleksi Akhir Tahun: Peran MPR Dalam Dinamika Politik" di Hotel Novotel Palembang, dalam <https://nasional.sindonews.com/read/937163/12/fraksi-ingin-mpr-jadi-lembaga-tafsir-uu-1418552932>, diakses pada 1/12/19

¹⁶⁶ *Ibid*

penafsiran konstitusi merupakan hal yang tidak terpisahkan dengan aktivitas *judicial review*.¹⁶⁷

Untuk menjalankan kewenangan memberi keterangan atas penafsiran konstitusi pada sidang pengujian UU terhadap UUD NRI Tahun 1945 yang dilaksanakan oleh MK, terlebih dahulu MK menyampaikan salinan permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD beserta hari sidang perkara yang dimaksud kepada MPR, dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) Hari sejak permohonan dicatat dalam buku registrasi perkara konstitusi. Selanjutnya, keterangan MPR atas tafsir terhadap pasal yang menjadi batu uji dilakukan pada tahapan pemeriksaan persidangan. Lebih lanjut berkenaan dengan hal tersebut, dalam melaksanakan kewenangannya MPR diwakili oleh Badan Pengkajian MPR.¹⁶⁸

Kedua, pola yang demikian menjadi cukup relevan mengingat MK sebagai salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman memang dilahirkan untuk menjaga konstitusi dan MPR adalah satu satunya lembaga negara yang memiliki kewenangan dan tugas untuk mengubah dan menetapkan UUD. Oleh karena hanya MPR yang berwenang untuk mengubah dan menetapkan UUD, maka sudah semestinya lembaga ini diberikan kewenangan untuk memberi tafsir atas apa yang lembaga ini ubah dan lembaga ini tetapkan. Tentu pendapat-pendapatnya terhadap tafsir konstitusi menjadi dibutuhkan. Selain itu, kita juga tidak boleh lupa bahwa MPR mempunyai tugas untuk melakukan pengkajian dan

¹⁶⁷ Alber G. Y. Chen, *The Interpretation of the Basic Law—Common Law and Mainland Chinese Perspectives*, (Hongkong: Hong Kong Journal Ltd, 2000), hlm 1.

¹⁶⁸ Konsep ini mengadopsi model hukum acara Mahkamah Konstitusi dalam Proses Pengujian Undang-Undang.

peninjauan terhadap sistem ketatanegaran, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta pelaksanaannya. Hal ini semakin memperkuat alasan diberikannya kewenangan tersebut.

Ketiga, yang menjadi catatan penting adalah penafsiran konstitusi yang akan dilakukan oleh MPR nantinya tidaklah boleh mengkedepankan penafsiran-penafsiran yang bersifat politik.¹⁶⁹ Hal ini penting diingatkan sebab tidak dapat dinafikkan bahwa MPR saat ini merupakan lembaga politik. Perlu diingat bahwa untuk melakukan penafsiran konstitusi diperlukan metode dan teknik tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara rasional dan ilmiah, sehingga upaya menegakkan konstitusi sesuai dengan tuntutan perkembangan zaman yang ada dan tidak bertentangan dengan dengan semangat rumusan konstitusi yang lazim digunakan dalam rumusan normatif¹⁷⁰. Jarak dirumuskannya dan dibentuk satu konstitusi dengan diterapkan atau diaplikasikannya konstitusi pada masa yang jauh berbeda, melahirkan aliran-aliran dengan pendapat atau pandangan atau pendirian konstitusional secara teoritis yang bertolak belakang satu dengan yang lainnya, yaitu aliran originalisme dan non-originalisme.¹⁷¹

Dalam tatanan keilmuan hukum, setidaknya terdapat beberapa penafsiran hukum atau konstitusi yang dapat dilakukan untuk mencari

¹⁶⁹ Dalam wawancara yang dilakukan dengan Prof. Dr. Ni'Matul Huda, S.H., M.Hum, ada kekhawatiran jika MPR diberikan kewenangan untuk menafsirkan konstitusi, penafsiran-penafsiran yang dikeluarkan justru penafsiran-penafsiran yang bersifat politis.

¹⁷⁰ Asshiddiqie, Jimly, *Teori dan Aliran Penafsiran Hukum Tata Negara*, InHilco, Jakarta: 1998, hlm 16

¹⁷¹ *Ibid*, hlm. 92

tahu makna yang terkandung di balik rumusan-rumusan norma konstitusi. Penafsiran tersebut yakni:¹⁷²

- a. Interpretasi Gramatikal
- b. Interpretasi Restriktif
- c. Interpretasi Ekstensif
- d. Interpretasi Literal atau Tekstual
- e. Interpretasi Autentik
- f. Interpretasi Sistematis
- g. Interpretasi Historis
- h. Interpretasi Teleologis
- i. Interpretasi Sosiologis
- j. Interpretasi Holistik
- k. Interpretasi Futuristik
- l. Interpretasi Komparatis (Perbandingan)
- m. Interpretasi Filosofis

D. Kewenangan dan Tugas Melaksanakan Sidang Tahunan

Melaksanakan Sidang Tahunan	
Kewenangan	Tugas
<p>melaksanakan sidang sedikitnya sekali dalam 1 (satu) tahun di ibukota negara.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Melakukan pengkajian dan peninjauan terhadap sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR serta pelaksanaannya. • menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR.

Secara teoritis salah satu sumber Hukum Tata Negara adalah konvensi, yang mana konvensi ketata negaraan adalah perbuatan

¹⁷² Fajlurrahman Jurdi, Hukum Tata Negara Indonesia, Kencana, Jakarta: 2019, hlm.139-153

kehidupan ke tata negaraan yang dilakukakan berulang-ulang sehingga ia ditaati dan diterima dalam praktik ke tata negaraan. Konvensi ketata negaraan mempunyai kekuatan hukum yang sama dengan Undang-undang, karena diterima dan dijalankan. Bahkan kebiasaan (konvensi) ketata negaraan sering menggeser peraturan-peraturan hukum yang tertulis.¹⁷³

Konvensi dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia ada sejak era kemerdekaan hingga Orde Baru meski jumlahnya tidak terlalu banyak. Akan tetapi, sejak Era Reformasi, jumlah konvensi ketatanegaraan semakin lama semakin berkurang. Hal itu disebabkan karena semua tradisi politik yang sudah berjalan sekian tahun kemudian dinormakan dalam aturan tertulis, seperti pembacaan pidato Presiden setiap tanggal 16 Agustus di depan sidang paripurna DPR. Secara konsttutonal, hal tersebut tidak diatur dalam UUD 1945 karena Presiden bertanggung jawab secara langsung kepada rakyat bukan kepada DPR sebagai perwujudan sistem pemerintahan presidensiil murni. Akan tetapi karena ini sudah menjadi kebiasaan ketatanegaraan di Indonesia, proses itu tetap dilakukan setiap tahun dan menjadi tradisi yang wajib dilakukan oleh Presiden setiap tanggal 16 Agustus.¹⁷⁴

Kaitan konvensi dengan penataan kewenangan MPR yang peneliti hendak kemukakan adalah, bahwa dalam rangka menata kewenangan MPR agar lebih baik dan ideal maka peneliti hendak menambahkan agar ada klausul yang mengatur tentang kewenanagn Majelis

¹⁷³ Dedi Ismatullah, Beni Ahmad. *Hukum Tata Negara Refleksi Kehidupan Ketata negaraan di Negara Indonesia*. Pustaka Setia, Bandung, 2009. Hlm 213.

¹⁷⁴ Ahmad Gelora Mahardika, *KONVENSI KETATANEGARAAN DALAM SISTEM HUKUM NASIONAL DI INDONESIA PASCA ERA REFORMASI* Jurnal Rechtsvinding, Vol 8 No 1 April 2019

Permasyarakatan Rakyat untuk dapat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun di Ibu Kota Negara. Hal itu penting mengingat MPR adalah lembaga representatif rakyat yang terdiri dari DPR dan DPD. Kewenangan dalam melakukan sidang sekali dalam setahun memiliki topik bahasan untuk memperkuat dan memperlancar praktek-praktek bernegara.

Jika melihat pada Pasal 2 Ayat (2) termaktub "*Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di Ibu Kota Negara*". Dalam menata ideal-ideal kewenangan MPR maka sudah selayaknya direkomendasikan agar Majelis Permusyawaratan Rakyat mesti bersidang sekali dalam setahun.

Ideal-ideal kewenangan yang mengarahkan MPR bersidang sedikitnya sekali dalam setahun adalah untuk mendengar perkembangan berjalannya kenegaraan. Konvensi yang berasal dari kebiasaan-kebiasaan yang kemudian disepakati untuk dilakukan secara belanjut maka dalam konteks memperkuat kewenangan MPR maka konvensi yang menjadi hanya sebagai kebiasaan, harus dimuat di dalam UUD sebagai usaha menata kewenangan MPR. Hal tersebut penting, agar ada kepastian hukum terkait kewenangan MPR, agar dalam proses penyelenggaraan bernegara bisa tercapai cita-cita benegara sebagaimana tertuang di dalam Pembukaan UUD NRI tahun 1945.

Sebagai salah satu negara di dunia ini yang menjadikan civil law sebagai sistem hukumnya, Indonesia mempunyai banyak tradisi ketatanegaraan yang cukup panjang. Dahlan Thaib mengemukakan terdapat sejumlah tradisi ketatanegaraan di Indonesia yang tidak

dinarasikan dalam aturan tertulis, seperti Praktik di Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), mengenai pengambilan keputusan berdasarkan musyawarah untuk mufakat atau pidato Presiden setiap tanggal 16 Agustus di depan sidang paripurna MPR.¹⁷⁵

Selain penataan kewenangan MPR dalam konteks perlunya memasukan klausul di dalam UUD penataan juga mesti memperhatikan keanggotaan di dalam tubuh MPR. Dalam hal ini, agar terlihat sisi idealitas ditubuh MPR maka antara DPR dan DPD mesti berada pada seimbang. Hal yang juga penting adalah, bahwa anggota DPD harus memiliki sikap yang independen dalam mengemban tugas-tugasnya agar dalam pelaksanaan ditubuh MPR bisa terlihat maksimal. Independensi DPD menjadi penting agar terjadi keseimbangan ditubuh MPR.

¹⁷⁵ Tri Suhendra Arbani, *"Eksistensi Konvensi sebagai Sumber dan Praktek Ketatanegaraan di Indonesia,"* Supremasi Hukum (2016):124. Dalam Ahmad Gelora Magardika Op.cit Hal. 56

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan analisis dan pembahasan yang dilakukan, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Dinamika pengaturan kewenangan dan tugas MPR dalam sistem ketatanegaraan setidaknya dapat dipotret kedalam 4 fase, *pertama* pada fase diawal pembentukannya; *kedua* pada fase pasca dikeluarkannya Dekrit Presiden; *ketiga*, pada fase kelembagaan MPR hasil Pemilu Orde Baru (1971-1997); dan *keempat* pada fase kelembagaan MPR hasil dari setiap Perubahan UUD Tahun 1945. Terhadap dinamika pada fase awal pembentukan hingga tahun 1997 (orde baru), pada prinsipnya kewenangan dan tugas MPR diatur secara tegas dalam UUD NRI Tahun 1945 dan undang-undang organik lainnya. Kewenangan dan tugas tersebut dinilai sejalan dengan filosofi pembentukan kelembagaan MPR. Hanya saja dalam tatanan implementasi, kewenangan dan tugas MPR justru tidak dijalankan sebagaimana tujuan hadirnya kewenangan dan tugas tersebut. Sementara pada fase kelembagaan MPR hasil perubahan UUD NRI Tahun 1945, dekonstruksi terjadi terhadap kewenangan dan tugas MPR. Diawal kelembagaan dekonstruksi tersebut memberi dampak positif, namun kini dekonstruksi tersebut justru menimbulkan persoalan lain dalam ketatanegaraan di Indonesia.
2. Penataan kewenangan dan tugas MPR memiliki urgensi, baik secara filosofis, historis, sosiologis, yudiris maupun politis. Dalam perspektif

filosofis, penataan kewenangan dan tugas MPR dilakukan sebagai upaya untuk mengembalikan hakikat MPR sebagaimana filosofi pembentukannya. Dilihat dalam kacamata *historis*, penyelewengan terhadap kewenangan dan tugas MPR terjadi bukan karna desain kewenangan dan tugas MPR ketika itu, tetapi oleh karna belum berjalannya sistem demokrasi secara baik yang dilakukan oleh penyelenggara negara ketika itu. *Secara sosiologis*, penataan kewenangan dan tugas dilakukan untuk menyudahi persoalan ketatanegaraan berkenaan dengan kelembagaan MPR. Sementara dalam hal yuridis-politis, peluang untuk melakukan penataan sangat terbuka melalui Pasal (1) ayat (2) dan Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945 serta konstelasi politik saat ini.

3. Terdapat 4 kewenangan dan tugas yang akan ditambahkan sebagai bagian dari penataan kewenangan dan tugas MPR, yakni pertama, kewenangan dan tugas untuk membentuk undang-undang khusus tentang haluan negara bersama-sama dengan presiden; *kedua*, kewenangan dan tugas untuk mengubah dan menetapkan ketetapan mpr; *ketiga*, kewenangan dan tugas untuk memberikan keterangan atas penafsiran konstitusi dalam proses pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan keempat kewenangan dan tugas melaksanakan sidang tahunan. Namun yang perlu menjadi catatan penting adalah penataan kewenangan dan tugas juga tersebut harus dilakukan dengan sebelumnya/bersamaan dengan melakukan penataan terhadap keanggotaan MPR, dalam hal ini adalah perlu dipertimbangkan soal jumlah dan independensi

keanggotaan DPD serta perlu kembali dimunculkan utusan golongan yang representatif dalam keanggotaan MPR. Hal ini menjadi penting agar kelembagaan MPR tidak hanya menjadi “rumah politik”, tetapi “rumah rakyat” yang sesungguhnya.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan diatas, dapat diajukan beberapa saran sebagai berikut:

1. Rencana penataan kewenangan dan tugas MPR yang akan dilakukan melalui perubahan UUD NRI Tahun 1945 disarankan untuk mempertimbangkan hasil kajian yang telah peneliti lakukan.
2. Rencana penataan kewenangan dan tugas MPR harus benar-benar dapat mempertimbangkan kebutuhan ketatanegaraan saat ini terhadap kelembagaan MPR dan harus terbebas dari anasir-anasir politik praktis.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- _____, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, 2007.
- _____, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, Jakarta: Rajawali Pers, 2008.
- Abdilla Fauzi Ahmad, *Tata Kelola Bernegara Dalam Perspektif Politik*, PT Golden Terayon Press, Jakarta, 2012.
- Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, Fokusmedia, Bandung, 2009.
- Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959*. Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1995.
- Alsidik Syahputra, 2015, *Restrukturisasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, JOM Fakultas Hukum Volume II, 9-10
- A. Ubaedillan dkk, *Pendidikan Kewargaan (civic education) Demokrasi, Hak Asasi Manusia, & Masyarakat Madani*, Prenada Media Group, 2011.
- Bagir Manan & Susi Dwi Harijanti, *Memahami Konstitusi Makna dan Aktualisasi*, Jakarta: Rajawali, 2014
- Bagir Manan, *DPR, DPR dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003.
- Bahder Johan Nasution, *Negara Hukum Dan Hak Asasi Manusia*, Bandung, CV. Mandar Maju, 2014.
- B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2009.
- Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, Cetakan Keempat, Rineka Cipta, Jakarta, 2004.
- Budiman B. Sagala, *Tugas dan Wewenang MPR di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Cetakan Pertama, Jakarta, 1982.
- Bintan. R.Saragih, *Majelis Permusyawaratan Rayat Republik Indonesia (MPR RI), Suatu Pemikiran tentang Peran MPR di Masa Mendatang*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1992.

C. F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi erbandingan tentang Sejarah dan Bentuk*, Bandung: Nusa Media, 1966.

Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, Jakarta 2004. Hlm.

Fazlur Rahman, *Konsep Negara Islam menurut Fazlur rahman*, UII Press, Yogyakarta, 2000.

Firmansyah Arifin, dkk (Tim Peneliti), *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar lembaga Negara*, KRHN, kerjasama dengan MKRI didukung oleh The Asia Fondation dan USAID, Jakarta, Juni 2015.

Friedrich, *Constitutional Government and Democracy*, Bab X. dalam Miriam

Hamidi, *Metode Penelitian Kualitatif: Aplikasi Praktis Pembuatan Proposal dan Laporan Penelitian*, UMM Press, Malang, 2009.

Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Russell & Russel, New York, 19661.

H.A.S Natabaya *Lembaga (Tinggi) Negara menurut UUD 1945*, dalam Refly Harun, dkk (editor), *Menjaga Denyut Konstitusi, Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, Jakarta, Konstitusi Press.

Imam Mahdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Teras, Yogyakarta, 2011.

Iqbal Hasan, *Pokok-Pokok Mater Metodologi Penelitian dan Aplikasinya*, Ghalia Indonesia, Jakata, 2002.

Jazim Hamidi dan Mustafa Luthfi, *Civic Education Antara Realitas Politik dan Implementasi Hukumnya*, PT Gramedia, Jakarta.

Jimly Asshiddiqie, 2005, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, Yogyakarta: UII Pers.

Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006.*

Jimly Assidiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, PT Bhuna Ilmu Populer, Jakarta, 2008.

Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011

Jimly Asshiddiqie, *Memorabilia Dewan Pertimbangan Agung*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005.

Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012.

Kaelan dan Ahmad Zubaidi, *Pendidikan Kewarganegaraan*, Paradigma, Yogyakarta, 2010. Hal.

- Lee Cameron McDonald, *Western Political Thoory, Part 1*, Pamona College, 1968.
- Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Cet 1, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010.
- M. Yamin, *Naskah Persiapan UUD 1945*, Jilid Pertama, Cetakan Kedua, Yayasan Prapantja, Jakarta, 1971.
- Nimatul Huda, *Hukum Tata Negara: Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Konstitusi Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, 1999.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, PRenadamedia Group, Surabaya, 2005.
- Patrialis Akbar, *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945*, Cet 1, Sinar Grafika, Jakarta.
- Philipus M. Hadjon, 1987, *Lembaga Tertinggi dan Lembaga Tinggi Negara*, Surabaya: Bina Ilmu.
- Putera Astomo, *Hukum Tata Negara Teori dan Praktek*, Thafa Media, Yogyakarta, 2014.
- Riyanto, Astim, 2006, *Teori Konstitusi*, Bandung: Yapemdo.
- Romi Librayanto, 2012, *Ilmu Negara Suatu Pengantar*, Makassar: Pustaka Refleksi.
- Ronny Hanitjo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988.
- Sadjipto Rahardjo, *Teori Hukum*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010.
- Saldi Isra, *Penataan Lembaga Perwakilan Rakyat, Sistem Trikameral ditengah Supremasi DPR*, Jurnal Konstitusi, 2004.
- Sri Soemantri, dan Tim Kerja, *Analisis dan Evaluasi tentang Kedudukan, Tugas dan Wewenang Lembaga Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, BadanPembinaan Hukum Nasional Sulistyowati Irianto dan Shidarta (ed.), *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2009.
- Sri Soemantri, 1993. *Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Bandung: Citra Aditya Bakti;
- Soekarno, 1958, *Pantja Sila sebagai dasar negara, Jilid 1-4*, Jakarta: Kementerian Penerangan RI

B. Peraturan Perundang-undangan

Ketetapan MPRS No. III/MPRS/1963 tentang Pengangkatan Pemimpin Besar Revolusi Indonesia Bung Karno menjadi Presiden Republik Indonesia Seumur Hidup

Ketetapan MPR Nomor II/MPR/2003 tentang Perubahan Kelima Atas Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR

Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 005/PUU-IV/2006 mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan Pengujian Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman terhadap UUD NRI 1945

TAP MPR Nomor. V/MPR/1998 tentang Pemberian Tugas dan Wewenang Khusus kepada Presiden/Mandataris MPR
Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD.

Undang-undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD

Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang-undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

C. Tesis, Disertasi

Dahlan Thaib, Disertasi: Konsepsi Kedaulatan Rakyat menurut Undang-Undang Dasar 1945 dan Implementasi dalam Praktek Ketatanegaraan (Studi tentang MPR Sebagai Pelaku Kedaulatan Rakyat Sepenuhnya), Program Pascasarjana Universitas Padjajaran Bandung, 2000. Hlm 239

Harry Satya Nugraha, Tesis *Rekonstruksi Kelembagaan dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Sistem KeTata Negara Indonesia*, Yogyakarta Universitas Islam Indonesia, 2017.

D. Majalah, Makalah dan Jurnal

Khairul Fahmi, *Prinsip Kedaulatan Rakyat Dalam Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif*, Jurnal Konstitusi, Volume 7 No 3, 2010.

Mexsasai Indra, “*Konsepsi Kedaulatan Rakyat Dalam Cita Hukum Pancasila*”, Jurnal Selat, Vol 1 No 2.

M. Syafi' Anwar (Editor), *Menggapai Kedaulatan Rakyat 75 Tahun Prof. Miriam Budiardjo*, Majalah Berita Mingguan Ummat kerjasama dengan Mizan Pustaka, Kronik Indonesia Baru, Jakarta, 1998.

Yudi Latif, 2011, *Pancasila Dasar dan Haluan Negara, Makalah dalam lokakarya Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*, Jakarta: MPR RI.

