



**MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA**

**PENATAAN WEWENANG
DAN TUGAS MPR**

**BADAN PENGKAJIAN MPR RI
2020**

PENATAAN WEWENANG DAN TUGAS MPR

ISBN: 978-602-5676-63-5

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 Jenderal Soedirman

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 PENGKAJIAN

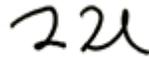
Alhamdulillah, puji dan syukur kami panjatkan kehadiran Allah *Subhanahu Wa Ta'ala*, Tuhan Yang Maha Esa, atas diterbitkannya Buku **Kajian Akademik: Penataan Wewenang dan Tugas MPR**, yang merupakan hasil penelitian bersama antara Badan Pengkajian MPR dengan Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman. 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 Jenderal Soedirman.

Penyebarluasan buku ini selain menambah khasanah pemikiran pembacanya, juga menjadi bahan rujukan anggota MPR RI dalam melakukan pengkajian komprehensif akan sistem ketatanegaraan di Indonesia. Buku ini juga diharapkan menjadi

pendorong dan penyemangat untuk terus-menerus melakukan pekerjaan kajian ilmiah.

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

Sekretaris Jenderal MPR RI,

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

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



**MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA**

SAMBUTAN KETUA BADAN PENGKAJIAN MPR RI

Assalamualaikum warrahmatullahi wabarakatuh,

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

Berbagai pandangan yang berkembang terkait kondisi sistem ketatanegaraan Indonesia dewasa ini dapat dibagi ke dalam 3 (tiga) kelompok. *Pertama*, aspirasi yang menganggap

bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 perlu disempurnakan untuk mengikuti dinamika perkembangan masyarakat, sehingga perlu dilakukan perubahan kembali.

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

Ketiga, aspirasi yang kurang setuju terhadap usulan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (termasuk perubahan sebelumnya). Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 oleh MPR pada tahun 1999-2002 telah membawa sejumlah perubahan mendasar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Konsep ideal ketatanegaraan yang ingin diwujudkan melalui reformasi konstitusi ialah sistem ketatanegaraan Indonesia yang mampu menampung berbagai dimensi strategis dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara, yang berkaitan dengan ideologi, politik, hukum, ekonomi, sosial, dan budaya, serta pertahanan dan keamanan.

Sistem ketatanegaraan Indonesia sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah produk politik sebagai resultan dari berbagai

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

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

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

Hasil kajian secara mendalam telah dilakukan dan banyak pendapat beragam khususnya terhadap pendapat mengenai penataan sistem ketatanegaraan, baik ditinjau dari segi teoritis,

praksis, yuridis, maupun secara politis. Beragamnya pendapat yang ada berimplikasi pada keputusan bahwa MPR masa jabatan 2014-2019 belum dapat melakukan penataan sistem ketatanegaraan sesuai dengan amanat dari rekomendasi yang terdapat pada Keputusan MPR Nomor 4/MPR/2014. Bahkan, merekomendasikannya kembali kepada MPR masa jabatan 2019-2024 untuk melanjutkan kajian lebih mendalam, antara lain tentang penataan kewenangan MPR yang dituangkan ke dalam bentuk Keputusan MPR Nomor 8/MPR/2019 tentang Rekomendasi MPR Masa Jabatan 2014-2019.

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

Sehubungan dengan itu, untuk menghasilkan kajian yang mendalam tentang Penataan Kewenangan MPR, perlu untuk menghimpun dan memberikan ruang pemikiran serta gagasan secara akademis dari para pakar, penyelenggara negara, dan

praktisi dalam bidang tertentu untuk merumuskan materi kajian tentang penataan kewenangan MPR yang memungkinkan khususnya dalam rangka penguatan MPR sebagai lembaga negara yang mempunyai kewenangan tertinggi dalam mengubah, menetapkan, menafsirkan Undang-Undang Dasar, dan memberikan arah kebijakan kepada lembaga-lembaga negara lainnya.

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

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

Ketua Badan Pengkajian MPR RI,



Drs. Djarot Saiful Hidayat, M.S.

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR KEPALA BIRO PENKKAJIAN	i
KATA PENGANTAR SEKRETARIS JENDERAL MPR RI	iii
SAMBUTAN KETUA BADAN PENKKAJIAN MPR RI	v
DAFTAR ISI.....	xi
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Fokus Tema	4
C. Ruang Lingkup dan Tujuan.....	4
D. Sasaran, Pelaksana, Waktu dan Tempat	5
E. Jadwal Kegiatan	6
BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS.	7
A. Teori Kelembaganegaraan.....	7
B. Perkembangan Lembaga Tinggi Negara Republik Indonesia.....	9
C. Pembentukan, Cara Pengisian dan Susunan Majelis Permusyawaratan Rakyat	25
D. Wewenang dan Keanggotaan MPR.....	36

BAB III METODE PENELITIAN	49
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	51
A. Haluan Negara	51
B. Kedudukan MPR	62
C. Kewenangan MPR membuat Ketetapan.....	64
D. Ketetapan MPR tentang pelantikan Presiden dan Wakil Presiden	67
E. Tafsir Konstitusi	68
F. Sidang Tahunan MPR	76
G. Menyelenggarakan Sidang MPR Dalam Rangka Melaksanakan Wewenang Dan Tugas ...	82
H. Meninjau Dan Mengevaluasi Pelaksanaan Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 Tentang Peninjauan Materi Dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002	95
 BAB V PENUTUP	 115
 DAFTAR PUSTAKA	 119

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Secara konstitusional, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) RI memiliki peran yang strategis dengan kewenangan sebagaimana tertuang dalam Pasal 3, Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), yaitu: a. *Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar*; b. *Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden*; c. *Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar*; d. *Memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden*; e. *memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya, jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan.*

MPR RI adalah lembaga permusyawaratan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara yang keanggotaannya terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum. Dalam kedudukannya sebagai lembaga permusyawaratan, MPR adalah lembaga perwakilan yang mengemban aspirasi rakyat dan daerah. Sebagai salah satu pelaksana kedaulatan rakyat, MPR mempunyai tanggung jawab mewujudkan agar sistem ketatanegaraan dapat mendukung terwujudnya Negara Indonesia yang demokratis.

Sesuai dengan Pasal 3 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, yaitu “*Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar*”. Kewenangan inilah yang mendasari dilakukannya reformasi konstitusi oleh MPR Masa

Jabatan 1999-2004 dalam rangka mengakomodir salah satu gerakan reformasi yang dilakukan pada tahun 1998, yaitu agar MPR melakukan amandemen terhadap beberapa materi UUD NRI Tahun 1945. Tahun 2002, bersamaan dengan ditetapkannya perubahan keempat, merupakan puncak reformasi konstitusi yang dilakukan MPR Masa Jabatan 1999-2004. MPR berpendapat bahwa Undang-Undang Dasar hasil perubahan sudah mengakomodir seluruh kebutuhan bangsa dan telah mengatur hal-hal yang diperlukan untuk kemajuan negara dalam mencapai tujuan kehidupan bernegara.

Pada tahun 2014, MPR RI mengeluarkan 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 UUD NRI Tahun 1945 dengan tetap berdasarkan pada nilai-nilai Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara dan kesepakatan dasar untuk tidak mengubah Pembukaan UUD NRI 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, yaitu (1) aspirasi yang menganggap bahwa UUD NRI Tahun 1945 perlu disempurnakan untuk mengikuti dinamika perkembangan masyarakat, sehingga perlu dilakukan perubahan kembali; (2) aspirasi yang kurang setuju terhadap usulan perubahan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 (termasuk perubahan sebelumnya).

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.

Beragannya 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.

Dalam rangka melanjutkan kajian lebih mendalam tentang penataan kewenangan MPR, Badan Pengkajian MPR 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.

B. Fokus Tema

Fokus Tema kajian ini adalah sebagai berikut:

1. Pada tahun 2014 sampai dengan tahun 2019, kajian MPR terkait dengan penataan kewenangan MPR sudah dilakukan dengan berbagai metode dan kelompok sasaran. Berdasarkan pendapat yang dihimpun, ditemukan berbagai pendapat yang beragam dan luas terkait dengan kewenangan MPR. Secara umum dapat disampaikan, bahwa masih terdapat perbedaan pendapat mengenai apakah perlu dilakukan penataan kewenangan MPR atau kewenangan MPR sudah tepat seperti saat ini. Ragam pendapat dan gagasan berkembang sangat dinamis sehingga diperlukan juga adanya sebuah kajian khusus untuk mengetahui dari aspek akademik.
2. Rekomendasi pemikiran Penataan Kewenangan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang meliputi antara lain tentang: **(a)** Haluan Negara ; **(b)** kedudukan MPR; **(c)** kewenangan MPR membuat Ketetapan MPR; **(d)** Ketetapan MPR tentang pelantikan Presiden dan Wakil Presiden; **(e)** tafsir konstitusi; **(f)** Sidang Tahunan MPR; dan **(g)** menyelenggarakan Sidang MPR dalam rangka melaksanakan wewenang dan tugas; serta **(h)** meninjau dan mengevaluasi pelaksanaan Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI dari tahun 1960 sampai dengan tahun 2002, khususnya Pasal 4 untuk ditindaklanjuti oleh DPR dan Pemerintah.

C. Ruang Lingkup Dan Tujuan

1. Ruang Lingkup

Kegiatan Kajian Akademik ini dibatasi pada (a) Haluan Negara; (b) kedudukan MPR; (c) kewenangan MPR membuat Ketetapan MPR; (d) Ketetapan MPR tentang pelantikan Presiden dan Wakil Presiden; (e) tafsir konstitusi; (f) Sidang Tahunan MPR; dan (g) menyelenggarakan Sidang MPR dalam rangka melaksanakan wewenang dan tugas; serta (h) meninjau dan mengevaluasi pelaksanaan Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Materi dan Status Hukum

Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI dari tahun 1960 sampai dengan tahun 2002 yang telah ditentukan sesuai dengan materi dan fokus kajian Badan Pengkajian MPR yang telah ditetapkan dan sesuai dengan kesepakatan kerja sama dengan perguruan tinggi dan/atau lembaga strategis.

2. Tujuan

- a. Tersusunnya kajian akademik tentang Penataan Wewenang dan Tugas MPR yang paling memungkinkan untuk direalisasikan oleh MPR Masa Jabatan 2019-2024.
- b. Tersusunnya alternatif atau kebaruan pemikiran (*novelty*) tentang Penataan Wewenang dan Tugas MPR selain hal-hal yang dibahas pada “fokus tema huruf B” yang dapat dilakukan agar dalam kedudukannya sebagai lembaga negara, MPR dapat memberikan kontribusi yang ideal sebagai sebuah lembaga negara yang keanggotaannya mencerminkan keterwakilan rakyat dan daerah.

D. Sasaran, Pelaksana, Waktu dan Tempat

1. Sasaran Kegiatan

Tersedianya kajian akademik yang dapat digunakan sebagai referensi ilmiah tentang pokok-pokok sistem ketatanegaraan Indonesia. Hasil penelitian terdokumentasi secara utuh dan komprehensif beserta dokumen lainnya seperti daftar pelaksana, bahan/materi penelitian, laporan hasil penelitian, laporan pertanggungjawaban penggunaan anggaran, foto-foto kegiatan, dan lain sebagainya.

2. Pelaksana Kajian Akademik

Pelaksana Kajian Akademik adalah perguruan tinggi/universitas, lembaga penelitian, dan/atau lembaga strategis lainnya. Pelaksanaan kegiatan kajian akademik ini berdasarkan kesepakatan kerja sama atau dalam bentuk kontrak antara salah satu unit kerja di Sekretariat Jenderal MPR dan pihak perguruan tinggi/universitas, lembaga penelitian, dan/atau lembaga strategis lainnya.

3. Jangka Waktu
Kegiatan Kajian Akademik ini dilaksanakan dalam jangka waktu 3 (tiga) bulan.
4. Tempat
Lokasi kegiatan ditentukan oleh perguruan tinggi dan/atau lembaga strategis sesuai dengan anggaran yang tersedia.

E. Jadwal Kegiatan

Kegiatan	Bulan Ke.1				Bulan Ke.2				Bulan Ke.3				
Persiapan													
Pelaksanaan													
FGD													
Laporan Tahap I													
Wawancara													
Laporan Akhir													

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Teori Kelembaganegaraan

Menurut Fockema Andreae dalam Kamus Hukum menyatakan bahwa yang dimaksud dengan “organ/alat perlengkapan adalah orang atau majelis yang terdiri dari orang-orang yang berdasarkan undang-undang atau anggaran dasar berwenang mengemukakan dan merealisasikan kehendak badan hukum. Dengan perantara alat perlengkapan itu, badan hukum ikut mengambil bagian dalam lalu lintas hukum. Dikatakan lebih lanjut bahwa negara dan badan pemerintahan 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.¹ Menurut Hans Kelsen dalam bukunya *General Theory of Law and State* bahwa “*Who ever fulfills a function determined by the legal order is an organ*”. Artinya, siapapun yang menjalankan suatu fungsi yang ditetapkan oleh tatanan hukum (*legal order*) merupakan sebuah organ.²

Pengertian lembaga negara juga dapat diartikan sebagai institusi/organ yang dibentuk dan eksistensinya dalam rangka melaksanakan fungsi-fungsi negara. Oleh karena itu, berdasarkan pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa institusi/organ yang melaksanakan baik fungsi eksekutif, legislatif maupun fungsi yudikatif, bahkan dalam tataran yang lebih luas juga melaksanakan fungsi polisionil, fungsi inspektif dan fungsi konsultatif. Oleh karena itu, sebuah institusi atau lembaga mempunyai kualifikasi sebagai lembaga negara jika nama atau nomenklatur maupun fungsinya secara kumulatif keduanya disebutkan dalam UUD. Dengan demikian, yang termasuk dengan lembaga negara dalam pengertian

¹ N.E. Algra dkk, *Kamus Istilah Hukum Fockema Andreae Belanda Indonesia*, Bandung, Binacipta, 1983, hlm. 374.

² Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York: Russell & Russell, 1961), hal.192. Lihat juga Hans Kelsen edisi terjemahan dalam Bahasa Indonesia oleh Raisul Muttaqien, Jakarta, Nusamedia dan Nuansa, 2006, hlm. 276.

ini meliputi MPR, DPR, DPD, Presiden, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Komisi Yudisial.³

Pembagian kekuasaan yang dimaksud di sini adalah pembagian kekuasaan secara vertikal yang melahirkan adanya Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Menurut Carl J. Frederich, pembagian kekuasaan secara vertikal dan disebut juga pembagian kekuasaan secara teritorial (*territorial division of power*) adalah pembagian kekuasaan menurut tingkatannya dan dalam hal ini yang dimaksud ialah pembagian kekuasaan antara beberapa tingkatan pemerintahan. Pembagian kekuasaan ini dengan jelas dapat disaksikan kalau kita bandingkan antara negara kesatuan, negara federal serta konfederasi.⁴

Pemerintahan dalam arti luas adalah segala sesuatu bentuk kegiatan atau aktifitas penyelenggaraan negara yang dilakukan oleh organ-organ negara yang memiliki tugas dan fungsi sebagaimana digariskan oleh konstitusi. Sedangkan pemerintahan dalam arti sempit adalah aktifitas atau kegiatan yang diselenggarakan oleh organ pemegang kekuasaan Eksekutif sesuai dengan tugas dan fungsinya yang dalam hal ini dilaksanakan oleh Presiden ataupun Perdana Menteri sampai level birokrasi yang paling rendah tingkatannya. Dengan kata lain, penyelenggaraan tugas dan fungsi *administratuur* atau *Bestuur* inilah yang disebut dengan pemerintahan dalam arti sempit. Dengan demikian, jika pengertian Pemerintahan tersebut dikaitkan dengan pengertian sistem, maka yang dimaksud dengan Sistem Pemerintahan Negara adalah suatu tatanan atau susunan pemerintahan yang berupa suatu struktur yang terdiri dari organ-organ pemegang kekuasaan di dalam negara dan saling melakukan hubungan fungsional diantara organ-organ tersebut baik secara horizontal maupun vertikal untuk mencapai suatu tujuan yang dikehendaki.

³ Muhammad Fauzan, *Mahkamah Agung Dalam Perspektif Hukum Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Yogyakarta, Kanwa Publisher, 2012, hlm. 7.

⁴ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, Gramedia, 1988, hlm. 138.

Sri Soemantri mendefinisikan sistem pemerintahan sebagai berikut *“bagi negara atau negara-negara yang menganut ajaran tripraja, maka sistem pemerintahan berarti suatu perbuatan memerintah yang dilakukan oleh organ-organ legislatif, eksekutif, dan yudisiil (yudikatif) yang dengan bekerja bersama-sama hendak mencapai suatu maksud atau tujuan”*.⁵ Menurut Carl J. Friedrich sistem adalah suatu keseluruhan, terdiri dari beberapa bagian yang mempunyai hubungan fungsional baik antara bagian maupun hubungan fungsional terhadap keseluruhan, sehingga hubungan itu menimbulkan ketergantungan antara bagian-bagian yang akibatnya jika salah satu bagian tidak bekerja dengan baik akan mempengaruhi keseluruhannya itu.⁶ Hamid S. Attamimi mengemukakan bahwa dalam kata sistem pemerintahan, terdapat bagian-bagian dari pemerintahan yang masing-masing mempunyai tugas dan fungsi sendiri-sendiri namun secara keseluruhan bagian-bagian itu merupakan satu kesatuan yang padu dan bekerjasama secara rasional.⁷ Dengan mencermati argumentasi ini, maka pengertian sistem akan selalu berkaitan dengan mekanisme dan cara kerja suatu lembaga, institusi ataupun organ dalam mencapai tujuan yang diinginkan.

B. Perkembangan Lembaga Tinggi Negara Republik Indonesia

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Pembahasan BPUPKI

a) Pembahasan Seputar Konstruksi Sistem Perwakilan Rakyat dalam BPUPKI

Bahasan mengenai sistem perwakilan rakyat dalam BPUPKI mengemuka tepatnya pada pembahasan tentang Pembahasan tentang Rancangan Undang-Undang Dasar. Tokoh yang pertama kali mengemukakan tentang hal ini

⁵ Sri Soemantri, *Sistem-sistem Pemerintahan Negara-negara ASEAN*, Bandung: Tarsitom, 1976, hlm. 20.

⁶ Carl J. Friedrich, dalam Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi HTN-UI, 1980, hlm. 160

⁷ Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Negara Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita II*, Jakarta: Fakultas Pascasarjana UI, 1990, hlm. 110-111.

adalah Muhammad Yamin, pada saat rapat besar tanggal 11 Juli 1945. Yamin kemudian mengkonstruksikan sistem perwakilan rakyat tersebut, dengan ungkapan:

Kemudian dihadapan kepala negara dan wakil kepala negara ini adalah suatu majelis permusyawaratan untuk seluruh rakyat Indonesia, yaitu yang menjadi kekuasaan yang setinggi-tingginya dalam republik. Kekuasaan yang dipegang oleh permusyawaratan seluruh rakyat Indonesia diduduki tidak saja oleh wakil daerah-daerah Indonesia, tetapi semata-mata pula wakil dari bangsa atau rakyat Indonesia seluruhnya yang dipilih secara bebas. Jadi ada 2 syaratnya, yaitu: wakil daerah dan wakil langsung dari rakyat Indonesia.⁸

Muhammad Yamin juga menambahkan, bahwa kedaulatan rakyat akan mengalami kristalisasi dalam majelis permusyawaratan ini. Majelis, (begitu Yamin menyebutnya) akan merubah atau mengganti atau membuat UUD baru. Namun sebelum itu, Yamin mengatakan perlunya sebuah Dewan Perwakilan, yang semua anggota Dewan Perwakilan tersebut menjadi anggota Majelis. Namun menurut Yamin, dewan yang disusun ini tidaklah terdiri dari kamar pertama maupun kamar kedua, melainkan hanya satu kamar saja. Yakni Dewan yang menjadi kekuasaan kecil dari kedaulatan rakyat, yang posisinya berada dibawah dan disebelah majelis Permusyawaratan rakyat Indonesia.

Konsepsi mengenai sistem perwakilan rakyat selanjutnya diungkapkan oleh Soepomo dalam rapat besar pada tanggal 15-7-1945. Kesempatan ini digunakan Soepomo dalam rangka menjawab permintaan dari Radjiman selaku Ketua BPUPKI untuk memberikan penjelasan mengenai hal-hal dalam artikel dari pembentuk hukum dasar negara. Spesifik mengenai sistem perwakilan rakyat diungkap Soepomo-yang melakukan pemberangkatan dari

⁸ RM. A.B.Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945: Memuat Salinan Dokumen Otentik Badan oentoek Menyelidiki Oesaha-oesaha persiapan kemerdekaan*, Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004, hlm. 278.

Pasal 1 ayat 2 rancangan hukum dasar Negara Indonesia, yang berbunyi “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.” Dalam penjelasannya kemudian Soepomo memberikan keterangan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan penyelenggara negara yang tertinggi. Majelis tersebut merupakan penjelmaan seluruh rakyat, sehingga seluruh rakyat dan daerah serta golongan mempunyai wakil di dalamnya.

Dalam penjelasannya kemudian, Soepomo menerangkan bahwa “Majelis permusyawaratan rakyat menetapkan undang-undang dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara”. Harapannya adalah, bahwa setiap 5 tahun sekali Majelis memperhatikan segala yang terjadi dan segala aliran-aliran yang hidup pada saat itu. Untuk kemudian ditentukan haluan-haluan apa yang hendak dipakai untuk kemudian hari. Jika memang dibutuhkan, Majelis dapat merubah undang-undang dasar. Soepomo kemudian mulai masuk penjelasannya pada persoalan mengenai kekuasaan untuk membentuk undang-undang. Kekuasaan ini berada di tangan Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat secara bersama-sama. Penjelasan ini menerangkan Pasal 3 dan 20 rancangan Undang-Undang Dasar. Selanjutnya pada pasal 20 ayat 1 diterangkan bahwa tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Karena sejatinya yang memegang kekuasaan membentuk undang-undang terletak di tangan Presiden.

Dalam penjelasannya kemudian, Soepomo menerangkan bahwa dikarenakan posisinya sebagai lembaga Tertinggi Negara, MPR berhak menegur atau mengambil tindakan keras pada Presiden. Hal tersebut tentu tidak sembarangan bisa dilakukan, namun berlaku jika melanggar garis-garis besar dari haluan negara yang telah ditetapkan oleh Majelis. Posisi DPR menurut Soepomo tidaklah sama seperti kamar kedua dalam sebuah sistem parlemen di negara lain, namun DPR hanyalah suatu legislative council saja, sebuah badan pembentuk undang-undang. Meskipun, peranannya tidak bisa dipandang sebelah mata, dikarenakan

tiap undang-undang maupun anggaran pendapatan dan belanja negara menghendaki persetujuan dewan. Selain itu juga anggota dewan, secara otomatis menjadi anggota MPR.

Menanggapi penjelasan Soepomo, salah satu anggota BPUPKI, Soekiman mengemukakan akan pentingnya agar mekanisme pemilihan anggota MPR harus langsung oleh rakyat dituliskan dalam Undang-undang Dasar. Soekiman juga menjelaskan bahwa dengan konstruksi yang akan dihasilkan mengenai sistem perwakilan rakyat ini, maka DPR kedudukannya lebih rendah dibanding MPR. Dikarenakan DPR hanya sebagai pembuat Undang-undang biasa. Dari argumen tersebut, Soekiman kemudian mengusulkan bahwa DPR disusun oleh dan daripada anggota MPR.⁹ Soepomo kemudian bereaksi atas usulan Soekiman ini, menurutnya hal tersebut lebih baik diatur dalam Undang-undang, karena bukan merupakan hal yang begitu istimewa. Pendapat Soepomo ini didasari dari pandangannya sendiri tentang keharusan sifat Undang-Undang Dasar haruslah bersifat supel.

Menyangkut kritik dari Yamin persoalan sistematika Undang-Undang Dasar yang menurutnya kurang tepat, Soepomo mengemukakan bahwa sistem yang dibangun dalam Undang-undang Dasar ini berbeda dari sistem negara yang menganut sistem parlementer maupun presidensiil. Sistem yang digunakan merupakan sistem sendiri, genuine dari para pendiri bangsa. Maksudnya adalah, dalam menjalankan kewenangannya, Presiden tidak tunduk kepada DPR, namun bertanggungjawab penuh kepada MPR. Kanalisasi pertanggungjawaban tersebut didapatkan dari pasifnya Presiden yang hanya sekedar menjalankan haluan yang ditetapkan oleh MPR. Sedang menteri-yang menurut Yamin harus bertanggungjawab pada DPR-menurut Soepomo bertanggungjawab pada Presiden.

Dalam penjelasannya kemudian Soepomo mengemukakan komposisi MPR karena MPR merupakan

⁹ *Ibid.*, hlm. 377.

penyelenggara tertinggi, maka pembentukannya harus mewakili segala unsur kebangsaan. MPR haruslah terdiri dari anggota-anggota DPR, ditambah utusan daerah dan golongan. Menanggapi hal tersebut, Hatta kemudian mempersoalkan apakah golongan yang dimaksudkan termasuk juga badan seperti koperasi serikat pekerja.¹⁰ Menanggapi hal ini, Soepomo kemudian menjawab singkat bahwa kategori koperasi juga termasuk yang dimaksudkan oleh panitia.

Dalam rapat besar pada tanggal 18 Agustus 1945, Soepomo meneguhkan pandangan mengenai sistem perwakilan rakyat. Soepomo berangkat dari penjelasan bahwa MPR merupakan badan negara yang memegang kedaulatan rakyat, yang berarti badan yang paling tinggi dan kekuasaannya tidak terbatas. Karenanya kemudian MPR menetapkan UUD dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden, serta menetapkan garis-garis besar haluan negara. Hal ini mengandung konsekuensi bahwa Presiden dibawah dan tidak sejajar dengan MPR. Presiden tidak memiliki politik sendiri dan menjalankan haluan negara yang ditetapkan oleh MPR. Disamping Presiden ada Dewan Perwakilan rakyat yang bersama-sama Presiden membentuk Undang-Undang. Selanjutnya Soepomo juga mengungkapkan bahwa MPR terdiri dari DPR ditambah dengan wakil-wakil dari daerah, golongan, agar dapat merepresentasikan rakyat. Golongan yang dimaksudkan seperti golongan ekonomi, yang bersifat kolektif.

b) Konstruksi Sistem Perwakilan Rakyat dalam Pembahasan di BPUPKI

Jika dilihat dari dialektika yang terjadi, maka tidaklah berlebihan jika kita mengungkapkan bahwa sistem Perwakilan rakyat yang dihasilkan dalam BPUPKI merupakan produk *genuine* dari para pendiri bangsa. Maksudnya adalah konstruksi sistem perwakilan rakyat yang dihasilkan tidak pernah ditemukan prakteknya pada negara

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 405.

lain. konstruksi sistem yang dihasilkan tersebut mengakomodasi sistem unikameral dan bikameral.

Corak unikameral dapat dilihat dari dikenalnya Lembaga Tertinggi Negara sebagai pemegang kedaulatan rakyat. Keberadaan lembaga ini memiliki implikasi bahwa penempatannya berada di atas seluruh lembaga negara lain. lembaga ini-yang kemudian diberi nama Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)- diberikan kewenangan antara lain, untuk mengubah/mengganti UUD, memilih Presiden dan Wakil Presiden serta menetapkan garis-garis besar haluan negara. Memang benar bahwa Presiden ditempatkan sebagai kepala pemerintahan, namun presiden tidaklah bersikap aktif, karena “hanya” merupakan mandataris dari Lembaga Tertinggi Negara tersebut. Hal ini dapat kita lihat dari praktek penyelenggaraan parlemen di Negara-Negara seperti China dan Soviet yang memiliki corak parlemen unikameral. Menurut Yudi latif, sistem MPR ini merupakan titik tumpu dari kekhasan sistem demokrasi dan pemerintahan di Indonesia. hubungan antara MPR dan DPR di Indonesia bukanlah sejajar seperti *House of Representatives* dan Senate di Amerika Serikat. Hubungan MPR dan DPR layaknya jenjang “atas” dan “bawah”.¹¹

Walaupun ditahbiskan sebagai lembaga yang memegang kedaulatan rakyat, MPR justru tidak diberikan kewenangan fungsi legislasi. Walaupun MPR terdiri dari anggota DPR dan utusan daerah serta golongan, namun yang diberikan kewenangan di bidang legislasi justru adalah DPR. Hal ini terlihat seperti paradoks, jika kita lihat dari argumen dasar untuk memberikan kewenangan di bidang legislasi adalah kedaulatan rakyat. Justru dalam konstruksi sistem yang dihasilkan, fungsi legislasi ditetapkan berada pada DPR,-yang merupakan sub-sistem dari MPR.

Selain berkayuh dalam biduk sistem parlemen unikameral, rasa parlemen bikameral juga terlihat dalam konstruksi sistem perwakilan rakyat hasil pembahasan

¹¹ Yudi Latif, *Negara Paripurna*, Cet. Ke-4, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2012. hlm. 436.

BPUPKI. Dikenalnya sebuah badan legislatif, yang secara bersama-sama Presiden menyelenggarakan fungsi legislasi merupakan salah satu faktornya. Memang jika dilihat sekilas,-ataupun yang sering diungkapkan para pendiri bangsa-bahwa sistem kita tidaklah menganut dua badan perwakilan rakyat. Namun secara nyata terlihat, konstruksi parlemen yang dihasilkan memiliki dua badan, yakni MPR dan DPR. Faktor pembedanya dari jenis bikameral adalah tiadanya mekanisme check and balances antara keduanya. Selain itu faktor akomodasi kepada daerah yang merupakan ciri parlemen bikameral, juga tercantum dalam konstruk parlemen Indonesia. jika sistem parlemen bikameralisme menempatkan utusan daerah dalam sebuah lembaga parlemen khusus, namun dalam keanggotaan MPR, utusan daerah integral menjadi anggota MPR bersama DPR dan utusan golongan.

Jika kita mencoba untuk mencari tahu asbabun nuzul mengapa para perumus dalam BPUPKI mencoba mengkonstruksi sistem parlemen secara khas, maka terlebih dahulu kita patut untuk membaca “semangat” yang melingkupi dari proses pembahasan di BPUPKI. Para pendiri bangsa saat itu memang amat tidak menyetujui segala bentuk individualistis, liberalis (baik ekonomi maupun demokrasi). Hal ini dapat kita lihat dalam turunan pasal-pasal dalam konstitusi-termasuk konstruksi lembaga perwakilan rakyat. Jika kita telaah secara mendalam filsafat perkembangannya, merupakan turunan dari perwujudan “roh absolut” Hegel. Menurut Hegel, negara merupakan organ politik yang suci. Pandangan Hegel ini memiliki konsekuensi bahwa kekuasaan negara merupakan perwujudan kemauan kolektif.¹² Selanjutnya konsep ini disuarakan secara gencar oleh Soepomo dalam sidang BPUPKI yang terpengaruh dari konsep negara integral Hegel, Spinoza dan Adam Muller.¹³

¹² Ahmad Suhelmi, *Pemikiran Politik Barat*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2001, hlm. 259.

¹³ Marsillam Simanjuntak. *Pandangan Negara Integralistik*, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1994, hlm. 262.

Soepomo mendasari argumennya, bahwa dalam negara integral, mementingkan rasa kesatuan dan persatuan, termasuk di dalamnya kesatuan dan persatuan rakyat dan pemimpin. Konsep ini juga mendukung partonase yang selama ini masih berkembang di masyarakat Indonesia. Secara sosiologis, harus diakui bahwa masyarakat Indonesia menganut prinsip kekeluargaan dan gotong royong, yang berarti bahwa masyarakat Indonesia merupakan suatu keluarga besar.¹⁴ Dengan implementasi patronase yakni Pemerintah sebagai “bapak” dan individu masyarakat sebagai bagian dari keluarga besar yang bernama negara.

Menurut Soepomo, tidak mengherankan manakala kemudian para pendiri bangsa mengejawantahkan alam fikiran tersebut dalam sebuah lembaga yang mampu untuk menjadi “bapak” bagi rakyat Indonesia. Oleh karenanya ketegasan yang dikemukakan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum amandemen memiliki makna perwujudan-meminjam istilah Hegel-“roh absolut”. Konsekuensi dari redaksi yang dikemukakan pasal tersebut ialah, MPR sebagai pelaksana kedaulatan rakyat, memiliki kewenangan yang bersifat fundamental. Antara lain kewenangan untuk: Menetapkan UUD, Mengubah UUD, Menetapkan GBHN, Memilih Presiden dan Wakil Presiden RI.¹⁵

2. Tata Kerja Majelis Permusyawaratan Rakyat Setelah Proklamasi Kemerdekaan Sampai Tahun 1949

Presiden Republik Indonesia dengan kekuasaan yang tidak terbatas tersebut membuat kecenderungan sebagai diktator menampilkan tanggapan dunia luar bahwa kemerdekaan byang baru diplokamirkan itu diperintah dengan diktator. Di dalam keadaan demikian, kedudukan Komite Nasional Pusat memang lemah sekali. Tetapi berdasarkan hak istimewa yang ada, lembaga lima puluh anggota Komite Nasional membuat suatu referendum, dengan mendesak pada Presiden untuk membentuk Majelis Permusyawaratan Rakyat segera, untuk ini diusulkan

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 263.

¹⁵ Lihat Pasal 3, Pasal 6 ayat (2), Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945.

agar anggota-anggota Komite Nasional dianggap sebagai anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Usul tersebut dibicarakan dalam sidang tanggal 16 Oktober 1945 ditambah dengan usul untuk dibentuk Dewan Pekerja yang bertanggung jawab kepada Komite Nasional, sebab mengingat situasi yang sangat gawat, Komite Nasional Pusat tidak dapat menjalankan fungsinya. Apalagi anggota-anggotanya sangat diperlukan daerah. Oleh karena itu pembentukan Badan Pekerja diambil sebagai satu alternatif. Badan Pekerja inilah yang bertugas menjalankan fungsi Komite Nasional Pusat, dan bertanggung jawab kepada Komite Nasional Pusat.

Dalam sidang yang bersejarah ini, hadir Moh. Hatta sebagai Wakil Presiden, berhubung Presiden berhalangan. Lahirlah kemudian Maklumat Wakil Presiden Nomor X, tanggal 16 Oktober 1945.¹⁶ Inti dari Maklumat Wakil Presiden tersebut ialah pembatasan terhadap kekuasaan Presiden yang dinilai dictator. Untuk hal tersebut, kekuasaan mutlak yang ada pada Presiden itu dikurangi dengan pembatasan-pembatasan sebagai berikut¹⁷:

- 1) Kekuasaan Presiden yang sekaligus juga bertindak sebagai Lembaga Legislatif diserahkan atau dilaksanakan oleh Komite Nasional. Mula-mula tugas ini dilaksanakan oleh Komite Nasional sampai terbentuknya Dewan Perwakilan Rakyat;
- 2) Kekuasaan Presiden di dalam menetapkan garis besar haluan negara, tidak lagi ditentukan sendiri, tetapi harus disertakan pula Komite Nasional;
- 3) Beberapa anggota di antara anggota Komite Nasional ditunjuk sebagai badan Pekerja, yang akan melaksanakan tugas sehari-hari.

Disamping ketiga pembatasan kekuasaan Presiden itu, ada pula spesifikasi yang merupakan pengembalian tugas dari Komite Nasional Pusat yang sebelumnya juga melaksanakan

¹⁶ Samsul Wahidin, *MPR RI dari Masa ke Masa*, Jakarta: Bina Aksara, 1986, hlm. 85.

¹⁷ *Ibid.*, hlm 88.

tugas pemerintahan. Status Badan Pekerja dengan demikian tidak menggantikan Komite Nasional Pusat, tetapi hanyalah sekedar melaksanakan tugas-tugas sebagai akibat kesulitan teknis. Tanggung jawab, serta kekuasaan masih ada pada Komite Nasional Pusat.

Kedudukan Maklumat Wakil Presiden Nomor X, dalam hal ini ada beberapa pendapat Joeniarto menilai ini sebagai “perubahan praktek ketatanegaraan, tanpa mengubah ketentuan Undang-Undang Dasar”. Meskipun banyak penulis yang mempermasalahakan, tetapi pada dasarnya kekuatan berlakunya tidak disangsikan oleh penulis-penulis tersebut. Sebenarnya ini diakibatkan karena tidak adanya konsepsi yang sifatnya final dalam suasana kenegaraan yang masih belum menentu. Moh. Tolchah Mansoer meletakkan Maklumat itu berkedudukan lebih tinggi dari undang-undang dalam arti yang dibuat oleh Presiden bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat.

Sesuai dengan pembahasan masalah Majelis Permusyawaratan Rakyat, maka dengan keluarnya Maklumat Wakil Presiden Nomor X tanggal 16 Oktober 1945 tersebut tidak berubah. Artinya kedudukan dari MPR secara yuridis belum ada. Tugas ini masih dilaksanakan oleh Presiden, dengan bantuan Komite Nasional Pusat berdasarkan Pasal IV Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar. Sedangkan Maklumat Wakil Presiden Nomor X tersebut hanyalah bersifat teknis. Maksudnya hanya mengatur pembagian tugas yang sebelumnya tidak jelas diatur dalam UUD. Demikian juga halnya dengan pembentukan Badan Pekerja, hanyalah masalah teknis, dengan latar belakang keadaan yang genting waktu itu. Secara teknis baik Komite Nasional maupun Badan Pekerja bukanlah lembaga MPR. Atau eksistensi MPR tidak diijelamkan dalam Komite Nasional Pusat ataupun Badan Pekerja.

Kenataan ini dapat dikonfirmasi dengan UUD sebagai berikut¹⁸:

- 1) Pasal IV Aturan Peralihan secara tegas menyatakan bahwa Komite Nasional Pusat bukanlah Majelis Permusyawaratan

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 89.

Rakyat. Demikian pula Badan Pekerja yang dibentuk berdasarkan Maklumat Wakil Presiden Nomor X. Dengan perubahan ini tidak mengubah eksistensi Majelis Permusyawaratan Rakyat, tetapi hanyalah soal yang sifatnya teknis.

- 2) Dilihat dari tugas serta wewenang majelis Permusyawaratan Rakyat yang disebutkan dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar, maka tugas yang dilaksanakan oleh Komite Nasional dan Badan Pekerja bukanlah tugas yang harus dilaksanakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Dilihat dari kenyataan ini, nampak bahwa Lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat setelah disahkan dan ditetapkannya Undang-Undang Dasar, belum terbentuk. Baik dari segi kelembagaannya maupun segi praktisnya. Dalam praktek yang melaksanakan tugas tetap Presiden bersama-sama dengan Komite Nasional Pusat. Yang ada ialah usaha-usaha untuk segera mungkin melaksanakan UUD, dengan jalan membentuk MPR dengan apa yang ditentukan.

Usaha-usaha tersebut belum dapat dilaksanakan hingga ditetapkan Konstitusi Republik Indonesia Serikat tahun 1949 dengan system konstalasi ketatanegaraan yang berainan dengan UUD sebelumnya (UUD 1945). Keadaan-keadaan praktislah yang menyebabkan terjadinya hal ini. Praktek ketatanegaraan menghendaki langkah-langkah diplomatis dari para pelaksana Pemerintahan. Tidak jarang langkah-langkah ini bersifat ekstrim, berupa pertentangan dengan UUD. Hal tersebut kadangkala sifatnya Konstitusional, dalam arti dapat diterima, tetapi kadangkala tidak dapat diterima. Hal ini terjadi jika perubahan itu sifatnya hanyalah untuk menutupi tidakan-tindakan penguasa, yang kadangkala menyimpang dari UUD.

Apa-apa yang diatur secara formal di dalam hukum, tidak selalu diikuti dengan seksama. Bahkan nampak kadangkala di dalam praktek, politik yang berlaku dengan seenaknya menginjak-injak Konstitusi yang ada. Hal tersebut menunjukkan adanya penyimpangan terhadap undang-undang disuatu saat. Tetapi hal ini ditempuh sebagai Kebijakan Pemerintah di dalam rangka menuju cita-cita, dengan menempuh cara yang lebih bersifat diplomatis.

Oleh karena itu, meskipun MPR belum dapat dibentuk, demikian juga dengan Lembaga-lembaga Negara yang lain, tetapi tugas-tugas yang demikian berat pada waktu itu cukup memberikan alasan, mengapa kadang-kadang terjadi penyimpangan dari UUD. Semuanya diletakan di dalam kerangka yang proporsional, bahwa kenyataan rakyat menerima tindakan-tindakan tersebut, sebagai diplomasi yang harus diterima sewajarnya. Semuanya dengan satu catatan, bahwa para pelaksana Negara itu beritikad baik, untuk segera menuju cita-cita yang digariskan oleh UUD 1945.¹⁹

Semuanya ini dilakukan juga dalam rangka mencari bentuk yang sesuai dengan kondisi serta situasi pada waktu itu, dimana cita-cita yang digariskan di dalam UUD tidak dapat dicapai dalam waktu yang singkat. Tetapi harus dengan perjuangan panjang, yang kadang kala harus mengorbankan ketentuan yang memang belum dapat dilaksanakan di dalam UUD itu.

Menarik sekali, dari sekian jauh perjalanan UUD itu, pada akhirnya menemukan diriya kembali di dalam bentuk seperti semula. Ketentuan-ketentuan yang ada di dalamnya sedikit demi sedikit dilaksanakan sebagai realisasi kehendak untuk mewujudkan cita-cita yang terkandung di dalamnya. Termasuk MPR, yang akhirnya juga dapat diwujudkan sesuai dengan kehendak UUD 1945.

3. MPR pada Periode 1949-1950 (Konstitusi RIS)

Sejarah ketatanegaraan Indonesia menunjukkan bahwa selama periode pertama berlakunya UUD 1945, MPR belum juga terbentuk sampai digantinya UUD 1945 dengan Konstitusi RIS 1949.²⁰ Di dalam Konstitusi RIS 1949 tidak diatur/tidak dikenal lembaga MPR dalam konfigurasi ketatanegaraan Indonesia, tetapi yang ada adalah Konstituante (Sidang Pembuat

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 91.

²⁰ Konstitusi RIS atau Undang-Undang Dasar RIS berlaku berdasarkan Keputusan Presiden RIS Nomor 48 tanggal 31 Januari 1950 tentang Mengumumkan Piagam Penandatanganan Konstitusi RIS. Diumumkan di Jakarta pada tanggal 6 Pebruari 1950 oleh Menteri Kehakiman, Lembaran Negara Nomor 3 Tahun 1950.

Konstitusi). Lembaga ini mempunyai kewenangan yang sama seperti MPR di dalam UUD 1945, yaitu menetapkan konstitusi. Konstituante diberikan kewenangan oleh Konstitusi RIS untuk bersama-sama dengan pemerintah secepat-lecepatnya menetapkan Konstitusi yang akan menggantikan konstitusi sementara ini.

4. Periode 1950-1959 (Masa Berlakunya UUDS 1950)

Konstitusi RIS 1949 belum berlaku efektif sampai digantikan dengan UUDS 1950. Di dalam UUDS 1950 tidak diatur mengenai lembaga MPR. Alat perlengkapan negara menurut Pasal 44 Undang-Undang Dasar Sementara 1950 adalah: Presiden dan Wakil Presiden, Menteri-menteri, Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Agung, dan Dewan Pengawas Keuangan. Sebagai pengganti lembaga MPR, khusus untuk menjalankan fungsi pembuatan Undang-Undang Dasar, dibentuk Lembaga Konstituante yang dipisahkan dari fungsi legislatif untuk membuat undang-undang yang biasa.²¹

5. Periode 1959-1966 (setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959, masa berlakunya Undang-Undang Dasar 1945 kedua pada Orde Lama)

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.

Presiden selanjutnya mengeluarkan Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1959 pada tanggal 22 Juli 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-

²¹ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi, Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006, hlm. 19.

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.²²

Wakil-wakil golongan-golongan terdiri dari: Golongan Tani, Golongan Buruh/Pegawai Negeri, Golongan Pengusaha Nasional, Golongan Koperasi, Golongan Angkatan “45, Golongan Angkatan Bersenjata, Golongan Veteran, Golongan Alim Ulama, Golongan Pemuda, Golongan Wanita, Golongan Seniman, Golongan Wartawan, dan Golongan Cendekiawan/Pendidik. Selanjutnya Presiden dapat menetapkan golongan-golongan karya lain maupun merubah jumlah wakil masing-masing golongan karya tersebut.²³

6. Periode 1966-1998 (berlakunya Undang-Undang Dasar 1945 ketiga, Orde Baru)

Pemerintahan Orde Baru ditandai dengan lahirnya Supersemar tahun 1966. Lembaga-lembaga negara yang dibentuk masih bersifat sementara. Pembentukan lembaga MPRS tidak dilakukan melalui pemilu, tetapi MPRS memosisikan diri sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945, yaitu sebagai pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat.

Cara pengisian keanggotaan MPR dilakukan melalui tiga cara yaitu²⁴: melalui pemilu, melalui pemilihan bertingkat, dan melalui pengangkatan/penunjukan. Cara pengisian keanggotaan MPR melalui pemilu dilaksanakan untuk mengisi sebagian kursi di DPR, yang keanggotaannya berasal dari organisasi peserta

²² Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Jakarta: Aksara Baru, 1977, hlm. 228.

²³ *Ibid.*, hlm. 229.

²⁴ Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat, Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-Negara Lain*, Bandung: Nusamedia, 2007, hlm. 186.

pemilu, karena ada sebagian anggota DPR yang pengisiannya dengan cara pengangkatan.

Cara pengisian melalui pemilihan bertingkat dilakukan untuk mengisi sebagian anggota MPR yang berasal dari Utusan Daerah.²⁵ Anggota MPR dari Utusan Daerah dipilih oleh DPRD Tingkat I, sedangkan DPRD pengisian keanggotaannya dilakukan dengan cara pemilu.

Sedangkan cara pengisian anggota MPR melalui pengangkatan atau penunjukan dilakukan, baik untuk mengisi sebagian kursi di DPR yang anggotanya berasal dari Golkar ABRI maupun untuk mengisi sebagian kursi di MPR dari Golkar ABRI. Pengangkatan atau penunjukan juga dilaksanakan untuk pengisian anggota-anggota MPR yang berasal dari Utusan Daerah serta seluruh Utusan Golongan-golongan.

Untuk utusan golongan, Penjelasan Pasal 2 UUD 1945 menentukan bahwa yang disebut “golongan-golongan” ialah badan-badan seperti koperasi, serikat pekerja, dan lainlain badan kolektif. Aturan demikian memang sesuai dengan aliran zaman. Berhubung dengan anjuran mengadakan sistem koperasi dalam ekonomi, maka ayat ini mengingatkan akan adanya golongan-golongan dalam badan-badan ekonomi.” Penjelasan ini sebenarnya mengandung maksud bahwa utusan golongan dibatasi pada badan-badan kolektif di bidang ekonomi. Tetapi praktek masa pemerintahan Orde Baru, pengertian golongan diperluas dengan maksud untuk memperbesar dukungan politik kepada penguasa. Cara pengisian utusan golongan mudah menimbulkan kolusi politik antara golongan yang diangkat dengan Presiden sebagai pihak yang mengangkat.²⁶ Memberi wewenang kepada Presiden mengangkat utusan golongan, membuka peluang penyalahgunaan wewenang. Presiden hanya akan mengangkat golongan hanya untuk menyokong Presiden atau politik Presiden.

²⁵ Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR dalam Undang-Undang Dasar 1945 baru*, Yogyakarta: FH UII Press, 2003, hlm. 73.

²⁶ *Ibid.*, hlm. 72.

MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat dan sebagai pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat, ditempatkan sebagai lembaga tertinggi negara yang kemudian mendistribusikan kedaulatan rakyat tersebut kepada lembaga-lembaga tinggi negara. Kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara ini dipertahankan selama masa pemerintahan Orde Baru.

7. Periode Setelah Reformasi (Setelah 1999)

Pada awal reformasi, sebelum amandemen UUD 1945, MPR hasil pemilihan umum tahun 1999 masih berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara. Keanggotaan MPR terdiri dari anggota DPR ditambah dengan Utusan Daerah dan Utusan Golongan. Utusan Daerah adalah tokoh masyarakat yang dianggap dapat membawakan kepentingan rakyat yang ada di daerahnya, yang mengetahui dan mempunyai wawasan serta tinjauan yang menyeluruh mengenai persoalan negara pada umumnya, dan yang dipilih oleh DPRD I dalam Rapat Paripurna untuk menjadi anggota MPR mewakili daerahnya. Sedangkan Utusan Golongan adalah mereka yang berasal dari organisasi atau badan yang bersifat nasional, mandiri, dan tidak menjadi bagian dari suatu partai politik serta yang kurang atau tidak terwakili secara proporsional di DPR dan terdiri atas golongan ekonomi, agama, sosial, budaya, ilmuwan, dan badan-badan kolektif lainnya.

Dalam periode 1999-2004 kekuasaan MPR sebagai lembaga tertinggi negara meningkat. Meningkatnya supremasi MPR diperlihatkan dengan adanya Sidang Tahunan MPR yang bertujuan untuk meminta laporan kinerja dari seluruh lembaga tinggi negara. MPR juga melakukan terobosan fundamental dalam memperbaiki tatanan penyelenggaraan negara dengan melakukan amandemen Undang-Undang Dasar 1945 sebanyak 4 (empat) kali dalam 4 (empat) tahun berturut-turut. Kewenangan untuk mengubah Undang-Undang Dasar ini sebelumnya tidak pernah dilaksanakan oleh MPR.

Keanggotaan MPR sejak pemilu 2004 terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD, untuk anggota MPR dari utusan golongan ditiadakan. Kedudukan MPR yang sebelum amandemen sebagai lembaga tertinggi negara berubah seiring

dengan adanya reformasi dan perubahan Undang-Undang Dasar 1945.²⁷ MPR sebagai lembaga yang berwenang melakukan perubahan konstitusi, justru tidak menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, tetapi merupakan lembaga negara yang kedudukannya sejajar dengan lembaga-lembaga negara lainnya. Dengan demikian MPR tidak lagi sebagai pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat.

C. Pembentukan, Cara Pengisian dan Susunan Majelis Permusyawaratan Rakyat

Undang-Undang Dasar 1945 tidak menentukan dengan tegas bagaimana pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat ini. Dari lima pasal dalam Undang-Undang Dasar tentang Majelis tersebut di atas tidak ada satu pasalpun yang mengatur pembentukan Lembaga Negara yang menurut Undang-Undang Dasar merupakan badan tertinggi dalam negeri.

Walaupun demikian ada satu ketentuan yang sekurang-kurangnya dapat dijadikan pegangan atau petunjuk. hal ini terdapat dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi: "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan utusan-utusan dari Daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan atau ditetapkan dengan undang-undang". Adapun ketentuan dalam Pasal 2 ayat (1) di atas yang dapat kita pergunakan sebagai pegangan atau petunjuk ialah anak kalimat yang berbunyi "menurut aturan yang diterapkan dengan undang-undang". Dengan mengadakan tafsiran yang luas, maka ketentuan di atas mengandung arti pula, bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat akan diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Dengan demikian akan diatur dengan undang-undang tidak hanya susunan Majelis ataupun apa yang dimaksud dengan utusan daerah serta golongan-golongan.

²⁷ Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan, Jilid 1, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008, hlm.53.

Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa, Majelis Permusyawaratan rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan. Atas dasar ketentuan di atas, persoalan yang harus kita ketahui ialah²⁸:

- 1) Bagaimana pembentukan Dewan Perwakilan Rakyat;
- 2) Apakah yang dimaksud dengan utusan dari Daerah-daerah dan dengan cara bagaimanakah utusan tersebut duduk dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- 3) Apakah yang dimaksud dengan golongan-golongan dan dengan cara bagaimanakah wakil-wakil golongan duduk dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Untuk mengetahui pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, kita perlu meninjau terlebih dahulu cara pengisiannya, sedangkan untuk mengetahui cara pengisiannya, terlebih dahulu perlu diketahui susunannya. adapun susunan Majelis Permusyawaratan Rakyat diatur dalam Undang-undang No.2/1985 tentang atas Undang-Undang No.16/1969 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No.5/1975.

Dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang No.2/1985, dikatakan bahwa jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah dua kali lipat jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Oleh karena jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat adalah sebanyak 500 orang, itu berarti jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat seluruhnya adalah sebanyak 1000 orang. Menurut Pasal 1 ayat (1) undang-undang di atas, majelis Permusyawaratan yang selanjutnya disebut MPR terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan²⁹:

- a. Utusan Daerah;
- b. Utusan Organisasi kekuatan Sosial Politik peserta pemilu;
- c. Utusan Golongan Karya Angkatan Bersenjata Republik Indonesia;

²⁸ Sri Soemantri, *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1993, hlm. 72-73.

²⁹ *Ibid.*, hlm. 73-74.

d. Utusan Golongan-golongan sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.

Dari 500 orang jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat, 400 orang anggota dipilih dalam pemilihan umum sedang 100 orang lagi diangkat oleh Presiden. Bagaimana halnya dengan keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat?

Sebelum keluarnya Undang-Undang No.2/1985, berdasarkan Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang No.16/1969 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No.5/1975, ditentukan bahwa jumlah anggota MPR yang diangkat ditetapkan sebanyak 1/3 (sepertiga) dari seluruh anggota MPR yang terdiri dari³⁰:

- a. Anggota DPR yang diangkat;
- b. Anggota tambahan MPR dari Golongan Karya Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI);
- c. Anggota tambahan MPR dari Golongan Karya bukan ABRI;

Namun demikian, berdasarkan pasal 4 ketetapan MPR No.IV/MPR/1983 tentang Referendum, yang menentukan peninjauan kembali pengangkatan 1/3 anggotan MPR, maka dalam Pasal 1 Undang-Undang No.2/1985 yang mengubah kedua undang-undang tersebut di atas, pengangkatan sepertiga anggota MPR menjadi berubah jumlahnya.

Tentang apa yang dimaksud dengan Utusan Daerah dan beberapa jumlah anggota MPR yang berasal dari Utusan Daerah, dapat kita lihat dari Ketentuan Pasal 8 ayat (2) Undang-undang No.16/1969 yang mana ketentuan pasal ini tidak mengalami perubahan dengan keluarnya Undang-Undang No.2/1985. Adapun bunyi ketentuan Pasal 8 ayat (2) itu adalah sebagai berikut:

“Utusan Daerah termasuk Gubernur/Kepala Daerah Tingkat I, dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat I.”

Dari ketentuan tersebut, kita dapat menarik kesimpulan bahwa yang dimaksud dengan Utusan dari Daerah ialah Propinsi/Daerah Tingkat I.

Apakah syarat-syarat untuk diangkat/dipilih menjadi Utusan Daerah? Dalam Pasal 2 Undang-Undang No.16/ 1969 setelah diubah

³⁰ *Ibid.*, hlm. 74.

terakhir dengan Undang-Undang No.2/1985, ditentukan syarat-syaratnya sebagai berikut³¹:

- a. Warga Negara Republik Indonesia yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun serta bertaqwa kepada Tuhan Yang maha Esa;
- b. Dapat berbahasa Indonesia dan cakap menulis dan membaca huruf latin;
- c. Setia kepada Pancasila sebagai Pandangan Hidup Bangsa, Dasar Negara dan ideologi Nasional, kepada Proklamasi 17 Agustus 1945, Undang-Undang Dasar 1945 serta kepada Revolusi Kemerdekaan Bangsa Indonesia, untuk mengemban Amanat Penderitaan Rakyat;
- d. Bukan bekas anggota organisasi terlarang Partai Komunis Indonesia, termasuk organisasi massanya atau bukan seorang yang terlibat langsung ataupun tidak langsung dalam “Gerakan Kontra G.30.S./PKI” atau organisasi terlarang lainnya;
- e. Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan Keputusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- f. Tidak sedang menjalani Pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara lima tahun atau lebih;
- g. Nyata-nyata tidak sedang terganggu jiwa/ingatannya.

Dari ketentuan di atas ternyata tidak ada syarat yang mengatakan, bahwa untuk menjadi anggota MPR yang berasal dari Utusan Daerah harus bertempat tinggal dalam Daerah ayang bersangkutan. Hal itu berarti, bahwa setiap warga negara Indonesia dapat menjadi Utusan Daerah suatu Daerah tertentu asal memenuhi syarat seperti yang ditetapkan dalam Paasal 2 Undang-Undang No.16/1969 setelah diubah (terakhir) dengan Undang-Undang No.2/1985.

Mengenai Utusan daerah ini perlu disoroti khusus masalah Gubernur/Kepala Daerah yang harus dipilih sebagai Utusan Daerah. Dari bunyi ketentuan Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang No.16/1969 yang telah disebutkan dimuka, dikatakan bahwa “Utusan Daerah termasuk Gubernur/Kepala Daerah dipilih oeh Dewan Perwakilan Rakyat daerah Tingkat I”. Adapun susunan MPR diatur dalam

³¹ *Ibid.*, hlm. 75.

Undang-Undang No.16/1969 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dalam Undang-Undang No.16/1969 Pasal 1 ayat (2) dikatakan, bahwa anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat dua kali lipat jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Oleh karena anggota Dewan Perwakilan Rakyat berjumlah 460 orang, hal itu berarti bahwa anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat berjumlah 920 Orang. Menurut Pasal 1 ayat (1) undang-undang di atas Majelis ini terdiri atas anggota Dewan Perwakilan rakyat ditambah dengan utusan-utusan dari Daerah, Golongan Politik dan Golongan Karya. Dari 460 orang anggota DPR, 360 orang dipilih dalam suatu pemilihan umum, sedangkan yang 100 orang diangkat oleh Presiden. Dari anggota MPR 920 orang, maka 1/3-nya diangkat. Hal itu berarti berjumlah 307 orang anggota. Oleh karena dari jumlah sebanyak 100 orang sudah diangkat melalui keanggotaannya dalam DPR, maka yang diangkat langsung sebagai anggota Majelis ialah 207 orang. Dari sebanyak 920 orang anggota di atas, maka 920 orang dikurangi (460+207) orang anggota, yaitu sebanyak 253 orang harus dibagi antara Utusan Daerah, Golongan Politik dan Golongan Karya. Adapun pembagian untuk kedua golongan terakhir di dasarkan pada imbangan hasil pemilihan umum.

Tentang apa yang dimaksud dengan utusan dari daerah dan beberapa jumlah anggota Majelis yang berasal dari utusan tersebut dapat kita lihat dalam Pasal 8 Undang-Undang No.16/1969. Dari ketentuan yang terdapat dalam Pasal 8 di atas kita dapat menarik kesimpulan, bahwa yang dimaksud dengan utusan dari daerah ialah Daerah Swatantra Tingkat I: Hal ini ternyata dari ketentuan yang berbunyi: "Utusan Daerah termasuk Gubernur/Kepala Daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat I".

Syarat-syarat untuk diangkat/dipilih menjadi Utusan daerah? Dalam undang-undang di atas tidak ada ketentuan yang secara khusus mengatur syarat-syarat tersebut. Adapun syarat-syarat tersebut secara umum diatur dalam Pasal 2 tentang keanggotaan

MPR. Menurut ketentuan di atas, untuk menjadi anggota Majelis harus dipenuhi syarat sebagai berikut³²:

- 1) Warga Negara republik Indonesia yang telah berusia 21 tahun serta bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- 2) Dapat berbahasa Indonesia dan cakap menulis dan membaca huruf latin;
- 3) Setia kepada Pancasila sebagai Dasar dan Ideologi Negara, kepada Undang-Undang Dasar 1945 dan kepada Revolusi Kemerdekaan bangsa Indonesia untuk mengemban Amanat Penderitaan Rakyat;
- 4) Bukan bekas anggota organisasi terlarang Partai Komunis Indonesia, termasuk organisasi massanya atau bukan seorang yang terlibat langsung ataupun tidak langsung dalam “Gerakan Kontra G.30.S./PKI” atau organisasi terlarang lainnya;
- 5) Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan Keputusan Pengadilan yang tidak dapat diubah lagi;
- 6) Tidak sedang menjalani Pidana penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang tidak dapat diubah lagi karena tindak pidana yang dikenakan ancaman hukuman sekurang-kurangnya 5 tahun;
- 7) Nyata-nyata tidak sedang terganggu jiwa/ingatannya.

Dari ketentuan di atas ternyata tidak ada syarat yang mengatakan, bahwa untuk menjadi anggota MPR yang berasal dari Utusan Daerah harus bertempat tinggal dalam Daerah yang bersangkutan. Hal itu berarti, bahwa setiap warga negara Indonesia dapat menjadi Utusan Daerah suatu Daerah tertentu asal memenuhi syarat seperti ditetapkan dalam Pasal 2 Undang-Undang No.16/1969.

Mengenai Utusan Daerah ini perlu disoroti khusus masalah Gubernur/Kepala Daerah yang harus dipilih sebagai Utusan Daerah. Menurut Pasal 8 ayat (2) undang-Undang No.16/1969 Utusan Daerah termasuk *Gubernur/Kepala Daerah* dipilih oleh Dewan perwakilan Rakyat Daerah Tingkat I. Terhadap ketentuan di atas, penjelasan atas Pasal 8 undang-undang tersebut antara lain mengatakan, bahwa Gubernur/Kepala Daerah sebagai eksponen

³² *Ibid.*, hlm. 77-78.

Daerah yang mengetahui persoalan sewajarnya dipilih untuk mewakili daerahnya di MPR sebagai Utusan Daerah. Dari ketentuan serta penjelasan di atas dapat diketahui bahwa:

- 1) Utusan Daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Tingkat I;
- 2) Gubernur/Kepala Daerah sebagai eksponen daerah mengetahui persoalan yang ada di daerahnya;
- 3) Gubernur/Kepala Daerah sebagai anggota Majelis karenanya dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat I.

Dari ketentuan yang terdapat dalam Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang No.16/1969 kita telah mengetahui, bahwa para anggota MPR dari Utusan daerah *dipilih* oleh DPRD Tingkat I. Ketentuan di atas mengandung arti, bahwa DPRD yang bersangkutan mempunyai kebebasan untuk memilih dan menetapkan siapa-siapa yang akan duduk dalam Majelis sebagai utusan dari daerah yang memilihnya. Walaupun utusan tersebut akan dipengaruhi oleh pertimbangan kekuatan yang terdapat dalam DPRD yang bersangkutan, akan tetapi tentang siapa-siapa saja yang dipilih, fraksi atau DPRD yang bersangkutan mempunyai kebebasan untuk menentukan pilihannya. memilih di sini mengandung arti adanya kebebasan untuk menentukan sikap terhadap paling sedikit dua kemungkinan atau alternatif. Oleh karena demikian timbul pertanyaan tentang dipilihnya Gubernur/Kepala Daerah sebagai Utusan Daerah untuk menjadi MPR. Pertanyaan di atas timbul, oleh karena kedudukan Gubernur/Kepala daerah sebagai Utusan daerah dalam Majelis tidak bisa dielakkan. Artinya, karena kedudukannya sebagai Gubernur/Kepala Daerah dia harus dipilih sebagai Utusan Daerah dalam Lembaga tertinggi di atas. Ini berarti pula, bahwa khusus untuk orang/warga negara yang mempunyai jabatan Gubernur/Kepala daerah *harus dipilih* sebagai anggota Majelis. Menurut Sri Soemantri, hal itu tidak sesuai dengan arti yang terdapat dalam perkataan “memilih” atau “dipilih” seperti dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia. Oleh karena itu tidak tepat apabila Gubernur/Kepala Daerah untuk menjadi anggota Majelis sebagai Utusan Daerah harus dipilih. Hal ini menyatakan tidak adanya kemungkinan yang lain, kecuali pejabat di atas. “Dipilihnya” Gubernur/Kepala daerah sebagai Utusan Daerah menjadi anggota

Majelis didasarkan atas alasan: pertama, karena dia adalah eskonponen daerah dan kedua, karena dia mengetahui persoalan daerah.

Atas dasar hal-hal di atas, menurut pendapat Sri Soemantri adalah lebih tepat apabila khusus untuk Gubernur/Kepala Daerah tersebut tidak dilakukan pemilihan. Lebih tepat apabila karena jabatannya Gubernur /Kepala Daerah menjadi anggota Majelis sebagai Utusan Daerah. Yang dimaksud dengan Utusan Daerah ialah utusan dari Daerah Tingkat I. Timbul pertanyaan, berapakah jumlah Utusan Daerah dalam Majelis untuk tiap-tiap Daerah Tingkat I? Dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang No.16/1969 setelah diubah dengan Undang-Undang No.2/1985 ditentukan, bahwa jumlah anggota tambahan MPR yang berkedudukan sebagai Utusan Daerah sekurang-kurangnya 4 orang dan sebanyak-banyaknya 8 orang untuk tiap-tiap Daerah Tingkat I, dengan ketentuan³³:

1. Daerah Tingkat I yang berpendudukan kurang dari 1.000.000 (satu juta) orang mendapatkan 4 (empat) orang utusan;
2. Daerah Tingkat I yang berpendudukan 1.000.000 (satu juta) orang sampai 5.000.000 (lima juta) orang mendapat 5 (lima) orang utusan;
3. Daerah Tingkat I yang berpendudukan 5.000.000 (lima juta) orang sampai 10.000.000 (sepuluh juta) orang mendapat 6 (enam) orang utusan;
4. Daerah Tingkat I yang berpendudukan 10.000.000 (sepuluh juta) orang sampai 15.000.000 (lima belas juta) orang mendapat 7 (tujuh) orang utusan;
5. Daerah Tingkat I yang berpendudukan 15.000.000 (lima belas juta) orang ke atas, mendapat 8 (delapan) orang utusan;

Undang-Undang No.16/1969 ini setelah diubah (terakhir) dengan Undang-Undang No.2/1985, mendapat pelaksanaan dalam Peraturan pemerintah (PP) No.36/1985. Menurut Pasal 3 PP No.36/1985 dikatakan bahwa³⁴:

³³ *Ibid.*, hlm. 80.

³⁴ *Ibid.*, hlm. 81-83.

1. Jumlah anggota MPR adalah dua kali jumlah anggota DPR yaitu sebanyak 1000 (seribu) orang yang terdiri dari:
 - a. Anggota DPR sebanyak 500 (lima ratus) orang;
 - b. Anggota tambahan MPR sebanyak 500 (lima ratus) orang.
2. Anggota Tambahan MPR sebanyak 500 (lima ratus) orang sebagaimana dimaksud di atas, terdiri dari:
 - a. Anggota Tambahan MPR Utusan Daerah yang ditetapkan sekurang-kurangnya 4 (empat) orang dan sebanyak-banyaknya 8 (delapan) orang tiap Daerah Tingkat I, dengan dasar perhitungan seperti diatur dalam Pasal 8 ayat (1) UU No.2/1985 di atas. Anggota Tambahan MPR Utusan Daerah berdasarkan perkiraan jumlah penduduk Warga Negara Republik Indonesia pada waktu dilaksanakan Pemilihan Umum, seluruhnya berjumlah 147 (seratus empat puluh tujuh) juta orang dengan perincian sebagai berikut:
 - 1..... Daerah Istimewa
Aceh 5 orang
 - 2..... Sumatera Utara
..... 6 orang
 - 3..... Sumatera Barat
..... 5 orang
 - 4..... Riau
5 orang
 - 5..... Jambi
5 orang
 - 6..... Sumatera
Selatan 6 orang
 - 7..... Bengkulu
4 orang
 - 8..... Lampung
6 orang
 - 9..... Daerah Khusus
Ibukota Jakarta 6 orang
 - 10..... Jawa Barat
8 orang
 - 11..... Jawa Tengah
8 orang

- | | | | | |
|-----|-------|----------------------------|-------|---------|
| 12. | ..... | Daerah Istimewa Yogyakarta | ..... | 5 orang |
| 13. | ..... | Jawa Timur | ..... | 8 orang |
| 14. | ..... | Kalimantan Barat | ..... | 5 orang |
| 15. | ..... | Kalimantan Tengah | ..... | 5 orang |
| 16. | ..... | Kalimantan Selatan | ..... | 5 orang |
| 17. | ..... | Kalimantan Timur | ..... | 5 orang |
| 18. | ..... | Sulawesi Utara | ..... | 5 orang |
| 19. | ..... | Sulawesi Tengah | ..... | 5 orang |
| 20. | ..... | Sulawesi Tenggara | ..... | 5 orang |
| 21. | ..... | Sulawesi Selatan | ..... | 6 orang |
| 22. | ..... | Bali | ..... | 5 orang |
| 23. | ..... | Nusa Tenggara Barat | ..... | 5 orang |
| 24. | ..... | Nusa Tenggara Timur | ..... | 5 orang |
| 25. | ..... | Maluku | ..... | 5 orang |
| 26. | ..... | Irian Jaya | ..... | 5 orang |
| 27. | ..... | Timor Timur | ..... | 4 orang |
- b. Anggota Tambahan MPR utusan organisasi peserta pemilihan umum dan Utusan Golongan Karya ABRI, yang jumlahnya adalah sebanyak 253 (dua ratus lima puluh tiga) orang, ditetapkan berdasarkan imbangan susuna anggota DPR;
- c. Anggota tambahan MPR utusan golongan-golongan yang ditetapkan sebanyak 100 (seratus) orang.

3. Organisasi peserta Pemilihan Umum yang ikut Pemilihan Umum dijamin sekurang-kurangnya 5 (lima) orang utusan di MPR. Apabila berdasarkan perhitungan, organisasi peserta 5 (lima) orang utusan, kepadanya diberikan tambahan sehingga menjadi 5 (lima) orang utusan di MPR.
4. Perhitungan jumlah anggota tambahan MPR yang berasal dari Utusan Daerah, akan bertambah atau berkurang dengan memperhatikan hasil pendaftaran jumlah penduduk Warga Negara Indonesia pada waktu dilaksanakan pemilihan umum.
5. Perubahan jumlah anggota tambahan MPR yang berasal dari utusan Organisasi peserta Pemilihan Umum dan utusan Golongan karya ABRI, akan bertambah atau berkurang berdasarkan perhitungan sebagaimana dimaksud di atas.
6. Penambahan atau pengurangan jumlah keseluruhan anggota tambahan MPR tersebut di atas, ditetapkan dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri/Ketua Lembaga Pemilihan Umum.

Jumlah anggota Tambahan MPR Utusan Organisasi peserta Pemilihan Umum dan Utusan Golongan Karya ABRI sebanyak 253 (dua ratus lima puluh tiga) orang, diperoleh dari: Perhitungan jumlah anggota Tambahan MPR sebanyak 500 orang seperti yang dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) huruf b di atas, dikurangi dengan jumlah anggota Tambahan MPR Utusan Daerah sebanyak 147 orang dan jumlah anggota Tambahan MPR Utusan Golongan-golongan sebanyak 100 orang. Adapun pembagian jumlah 253 itu kepada masing-masing Organisasi peserta Pemilihan Umum dan Golongan Karya ABRI ditentukan dengan perhitungan sebagai berikut: Jumlah hasil pemilihan umum yang diperoleh masing-masing organisasi peserta pemilihan umum dan jumlah Golongan Karya ABRI di DPR, masing-masing dibagi dengan jumlah seluruh anggota DPR, dikalikan dengan jumlah anggota Tambahan MPR Utusan Organisasi Peserta Pemilihan Umum dan Utusan Golongan Karya ABRI sebanyak 253 orang. Sebagaimana diketahui, Golongan Karya ABRI ini meliputi: Angkatan Darat, Laut, Udara, dan Kepolisian Republik Indonesia.

D. Wewenang dan Keanggotaan MPR

1. Sebelum Perubahan UUD Tahun 1945

Konsepsi kedaulatan, pertama kali dikemukakan oleh Jean Bodin. Ia menjelaskan kedaulatan berarti kekuasaan mutlak yang tertinggi, tidak dapat dibagi atau dialihkan dan bersifat langgeng atau abadi. Sumber kekuasaan itu hanya satu yaitu raja. Jadi, kedaulatan yang dikembangkan oleh Bodin adalah untuk memberi dasar hukum yang kuat bagi kekuasaan raja. Alasan logis kedaulatan Bodin adalah kedaulatan raja. Kemudian Jean J. Rousseau menempatkan kekuasaan tertinggi itu pada rakyat sehingga lahiriah pengertian kedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat Rousseau tersebut mengajarkan bahwa penguasa adalah rakyat itu sendiri: pemerintah oleh rakyat, dari rakyat, dan untuk rakyat.³⁵ Pengaruh konsepsi kedaulatan rakyat kemudian mengilhami negara-negara modern untuk melaksanakan pemerintahan menurut asas kerakyatan yang dikenal dengan demokrasi.

Demokrasi merupakan sistem pemerintahan yang telah lama dikonsepsikan dan dipraktikkan oleh negara Yunani Kuno. Demokrasi berasal dari bahasa Yunani, yaitu *demos* yang berarti rakyat dan *cratos* yaitu kekuasaan. Dengan demikian, demokrasi berarti kekuasaan rakyat. Ditinjau dari sudut pandang kekuasaan, tidak ada perbedaan yang mencolok antara kedaulatan rakyat dengan demokrasi karena sama-sama menjadikan kekuasaan rakyat yang tertinggi. Said Ruppina, menyatakan demokrasi adalah pemerintahan yang diselenggarakan berdasarkan kekuasaan yang berasal dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.³⁶ Dengan kata lain, rakyat ikut secara aktif terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan, sehingga semua kebijakan dan keputusan yang diambil oleh pemerintah sesuai dengan aspirasi rakyat.

Kedaulatan rakyat dalam konsepsi negara modern termanifestasi dalam sistem demokrasi perwakilan. Di dalam

³⁵ A.S.S. Tambunan, *MPR Perkembangan dan Pertumbuhannya Suatu Pengamatan dan Analisis*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1991, hlm. 18.

³⁶ H.L. Said Ruppina, *Menuju Demokrasi Pemerintahan*, Mataram: Universitas Mataram Press, 2005, hlm. 129.

sistem perwakilan, kekuasaan dibagi (distribusi) atau dipisahkan (separasi) dalam tiga bentuk kekuasaan seperti yang dikembangkan oleh Montesquieu yaitu legislatif yang menguasai legislasi/perundang-undangan, eksekutif yang melaksanakan undang-undang dan yudikatif yang berkuasa atas bidang kehakiman. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, kekuasaan legislatif diemban oleh lembaga legislatif seperti MPR, DPR, DPD dan DPRD. Abu B. Ebyhara, menyatakan bahwa hakikat fungsi legislatif adalah untuk mencegah terjadinya absolutisme pemerintahan. Fungsi legislatif menyangkut pembuatan kebijakan dan pembuatan undang-undang (*law making function: initiative, amandement, budget authority*). Kekuasaan yang berada pada cabang-cabang kekuasaan tersebut merupakan kewenangan yang diperoleh dari pihak yang memiliki kedaulatan yaitu rakyat.³⁷

Pelaksanaan kedaulatan rakyat dan sistem perwakilan di Indonesia menurut UUD NRI Tahun 1945 sebelum amandemen adalah menggunakan sistem pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan “kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa sumber kekuasaan itu hanya ada pada rakyat. Selanjutnya, sumber kekuasaan itu melalui Majelis sebagian dilimpahkan, dibagikan atau didistribusikan kepada lembaga-lembaga negara yang lain, yang kedudukannya berada di bawah Majelis. Dahlan Thaib menuliskan bahwa karena MPR yang sepenuhnya melakukan kedaulatan yang ada di tangan rakyat itu, maka harus menjamin sepenuhnya pelaksanaan kedaulatan rakyat tersebut.³⁸ Oleh karena itu, maka ditentukan MPR beranggotakan DPR, utusan daerah dan utusan golongan. Komposisi ini dimaksudkan supaya seluruh rakyat, seluruh golongan, seluruh daerah mempunyai wakil dalam Majelis, sehingga Majelis betul-betul menjadi sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indoensia.

³⁷ Abu Bakar Ebyhara, *Pengantar Ilmu Politik*, Yogyakarta: AR-Ruzz Media, 2013, hlm. 188-190.

³⁸ Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Yogyakarta: Liberty, 1989, hlm. 12.

Sebagai pelaksana kedaulatan rakyat yang tunggal maka MPR memiliki kewenangan yang bersifat fundamental. C. Batubara menuliskan tentang fungsi dan kewenangan MPR menurut UUD 1945, sebagai berikut:³⁹ Fungsi MPR adalah:

- 1) Menetapkan Undang-Undang Dasar;
- 2) Menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara;
- 3) Memilih Presiden dan Wakil Presiden.

Kewenangan MPR adalah:

- 1) Mengubah Undang-Undang Dasar;
- 2) Meminta pertanggungjawaban dari Presiden/Mandataris MPR mengenai pelaksanaan GBHN dan menilai pertanggungjawaban tersebut;
- 3) Mencabut mandat dan memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya apabila Presiden/Mandataris MPR sungguh-sungguh melanggar Haluan Negara dan/atau Undang-Undang Dasar.

Akibat logis lain dari Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 di atas adalah MPR sebagai sumber kekuasaan (*locus of power*). Dengan demikian, MPR menguasai segala aspek dalam sistem ketatanegaraan negara Republik Indonesia dengan kekuasaan sebagai berikut:⁴⁰

- a) Di bidang eksekutif MPR membawahi Presiden. Selain mengangkat Presiden dan Wakil Presiden MPR mempunyai kekuasaan meminta dan menilai pertanggungjawaban Presiden atas segala kebijakan pemerintahan, yang garis-garis pokoknya telah ditetapkan oleh MPR.
- b) Di bidang legislatif MPR membawahi DPR dan Presiden. Prinsip hukum bahwa segala undang-undang yang akan dibuat oleh lembaga legislatif tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi di atasnya (*lex superior derogat legi inferiori*). Dalam hirarki perundang-undangan

³⁹ Rendy Adiwilaga, Yani Alfian dan Ujud Rusdia, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Deepublish, 2018, hlm. 77.

⁴⁰ Dahlan Thaib, *Op.Cit.*, hlm. 52-53.

negara RI Ketetapan MPR lebih tinggi dari undang-undang. Dengan demikian, undang-undang sebagai produk legislatif harus sesuai dengan Ketetapan MPR maupun UUD 1945.

- c) Di bidang yudikatif, khususnya atas pengujian keserasian hukum, MPR membawahi Mahkamah Agung. Dalam sistem ketatanegaraan kita Mahkamah Agung tidak dapat menilai/menguji secara materiil terhadap Ketetapan MPR dan undang-undang seperti halnya dimungkinkan di negara yang menganut *Supremacy of the Supreme Court*.
- d) Di bidang inspektif (pengawasan), MPR membawahi DPR dan BPK, DPR sebagai lembaga yang mengawasi tindakan Presiden dalam melaksanakan tugas pemerintahan sehari-hari. Khusus mengenai pengawasan dan pemeriksa keuangan negara, BPK harus memberitahukannya kepada DPR, untuk selanjutnya DPR bisa meminta Sidang Istimewa kepada MPR. Mengenai lembaga pengawasan keuangan negara ini, Jimly Asshiddiqie menyebutnya lembaga yang berfungsi *ferifikatif akuntatif*.
- e) Di bidang konsultatif, MPR membawahi DPA, agar Presiden dapat melakukan tugas dan kekuasaannya sebagaimana diberikan oleh UUD 1945, maka MPR menyediakan tempat berkonsultasi atau tempat bertanya, dan tempat meminta nasihat. Oleh karena fungsinya ini DPA juga kerap dibilang lembaga *konsultatif dan advisory*.

Kewenangan luas yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945 kepada MPR menjadikan lembaga permusyawaratan tersebut sebagai lembaga *super power*. MPR merupakan satu-satunya lembaga yang mempunyai supremasi, yang mengandung dua prinsip:

- 1) Sebagai badan berdaulat yang memegang kekuasaan berdasarkan hukum untuk menetapkan segala sesuatu yang telah ditegaskan oleh UUD NRI Tahun 1945, yang disebut *legal power*.

- 2) *No rival authority*, artinya tidak ada suatu otoritas tandingan baik perseorangan maupun badan yang mempunyai kekuasaan untuk melanggar atau menyampingkan sesuatu yang telah diputuskan oleh MPR.

Dengan mencermati sejarah pelaksanaan fungsi dan kewenangan MPR, dapat terlihat hanya pada fungsi dan kewenangan “mengubah dan menetapkan UUD” yang tidak pernah dilaksanakan. Kewenangan-kewenangan yang lain rutin dilaksanakan, misalnya memilih presiden dan wakil presiden. Begitupun kewenangan menetapkan GBHN, bahkan sejak zaman MPRS pelaksanaan terhadap kewenangan ini sudah dilakukan melalui TAP MPRS No. 1/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia Sebagai Garis-Garis Besar Haluan Negara. Sedangkan untuk kewenangan memberhentikan presiden dilaksanakan melalui TAP MPRS No. XXXIII/MPRS/1967 tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintah Negara Dari Presiden Soekarno.

Ditinjau secara umum, kewenangan MPR sebelum perubahan UUD adalah kewenangan yang absolut. Kewenangan tersebut juga sebagai akibat daripada pemaknaan dan pemberlakuan konsepsi kedaulatan rakyat dalam UUD, yang mana MPR sebagai lembaga tunggal pelaksana kedaulatan rakyat. MPR dijadikan sebagai lembaga yang memiliki legitimasi kekuasaan mutlak, sehingga segala sesuatu yang dilakukannya adalah amanah daripada rakyat sebagai pihak yang memiliki kedaulatan. Sudah barang tentu keluasan kekuasaan yang dimiliki MPR cenderung tidak terkontrol, apalagi memang tidak ada lembaga lain yang mengontrolnya. Dengan begitu, potensi MPR untuk menyalahgunakan wewenang semakin besar. Pada kenyataan inilah kita akan membenarkan Lord Acton yang menyatakan “kekuasaan saja cenderung disalahgunakan, apalagi kekuasaan yang mutlak maka mutlak juga untuk disalahgunakan”.

2. Setelah Perubahan UUD 1945

Kewenangan luas dan terkesan tidak terkendali yang dimiliki MPR, berlaku sejak 1945 hingga pada masa reformasi 1998. Reformasi kemudian melahirkan sistem ketatanegaraan

yang baru melalui amandemen terhadap UUD 1945 yang dilakukan selama 4 kali dan berturut-turut (1999, 2000, 2001 dan 2002). Kewenangan MPR yang sangat luas itupun diubah menjadi tidak tertinggi dan absolut, sehingga Pasal 3 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menyatakan:

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

Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pasal 4 UU No. 17 Tahun 2014 tentang MD3 menyatakan secara lengkap kewenangan MPR, sebagai berikut:

- 1) Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden hasil pemilihan umum;
- 3) 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;
- 4) Melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya;

- 5) Memilih Wakil Presiden dari 2 (dua) calon yang diusulkan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya; dan
- 6) 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 pasangan calon presiden dan wakil presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.

Pengaruh amandemen UUD NRI Tahun 1945, turut memberi perubahan-perubahan pada kedudukan, kewenangan maupun mekanisme keanggotaan MPR. Bagir Manan menyatakan perubahan kedudukan dan keanggotaan dan mekanisme keanggotaan MPR selain menutup peluang penyalahgunaan sebagai jalan penyimpangan praktik dari kehendak Undang-Undang Dasar, juga dimaksudkan sebagai jalan mewujudkan⁴¹:

1. Gagasan meniadakan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, MPR bukan satu-satunya lembaga yang melaksanakan kedaulatan rakyat.
2. Gagasan sistem perwakilan dua kamar (bikameral).
3. Gagasan menyederhanakan sistem keanggotaan dengan meniadakan utusan golongan dan mengubah utusan daerah menjadi DPD.
4. Gagasan mewujudkan demokrasi dalam mengisi keanggotaan MPR dengan cara pemilihan langsung oleh rakyat.

Latar belakang dilakukan amandemen terhadap UUD NRI Tahun 1945 adalah karena adanya kelemahan-kelemahan dan ketidaksesuaian dengan kebutuhan konstitusi. Didik

⁴¹ Bagir Manan, *Op.Cit.*, hlm. 74-76.

Sukriono mengemukakan beberapa kelemahan mendasar UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan, sebagai berikut:⁴²

- 1) UUD NRI Tahun 1945 sebelum amandemen melahirkan sistem politik yang *executive heavy*, yang memusatkan kekuasaan pada presiden, dan tidak memuat mekanisme *checks and balances*;
- 2) Memuat pasal-pasal yang *multi-interpretable*, artinya dalam realitas politik interpretasi dan kemauan penguasa yang diterima bukan interpretasi dan kemauan hukum;
- 3) Memberikan banyak atribusi kewenangan kepada lembaga legislatif dalam hal legislasi, padahal presiden mendominasi urusan legislasi, sehingga legislasi seperti UU menjadi sarana untuk menghimpun kekuasaan bagi presiden;
- 4) Terlalu percaya kepada semangat dan itikad baik penguasa, sehingga lebih menggantungkan pada semangat penyelenggaraan negara daripada mengatur pembatasan kekuasaan secara tegas.

Walaupun amandemen dilakukan dengan berbagai pertimbangan-pertimbangan logis seperti di atas, tentu juga memiliki resiko-resiko logis pula. Didik Sukriono (2013: 11-12) dengan mengutip Mahfud MD, menyatakan beberapa substansi yang dapat dilihat sebagai keuntungan hasil amandemen UUD NRI Tahun 1945, sebagai berikut⁴³:

- 1) Penguatan dan penegasan prinsip negara hukum yang terbingkai pada Pasal 1 ayat (3), adanya supremasi konstitusi yang tertuang pada pasal 1 ayat (2), serta jaminan kekuasaan kehakiman yang merdeka.
- 2) Hak asasi manusia dan hak konstitusional warga negara harus dilindungi, dihormati dan dimajukan oleh negara. Dengan begitu, tujuan penyelenggaraan negara dan

⁴² Didik Sukriono, *Pembaharuan Hukum Pemerintah Desa: Politik Hukum Pemerintahan Desa di Indonesia*, Malang: Setara Press, 2010, hlm. 146-152.

⁴³ Didik Sukriono, *Hukum, Konstitusi dan Konsep Otonomi Kajian Politik Hukum Tentang Konstitusi, Otonomi Daerah dan Desa Pasca Perubahan Konstitusi*, Malang: Setara Press, 2013, hlm. 11-12.

pemerintahan pada hakikatnya untuk melindungi, menghormati dan memajukan HAM.

- 3) Prinsip Bhineka Tunggal Ika ditegaskan dengan jaminan pengakuan terhadap keragaman bangsa Indonesia.
- 4) Perekonomian dan kesejahteraan sosial harus diarahkan untuk meningkatkan kesejahteraan seluruh rakyat.
- 5) Demokrasi politik dikembangkan untuk memperluas dan memperaktif partisipasi rakyat dalam penyelenggaraan negara serta untuk mencegah terjadinya pemusatan kekuasaan yang berpotensi menimbulkan penyalahgunaan kekuasaan. Selain itu, prinsip saling mengawasi dan mengimbangi antar lembaga juga sangat ditonjolkan.

Amandemen terhadap UUD NRI Tahun 1945 yang telah dilakukan telah melahirkan berbagai kontroversi terkait konsepsi dan implementasinya. Beberapa kontroversi yang dapat dilihat sebagai kerugian tersebut adalah:

- 1) Amandemen yang telah dilakukan menunjukkan bahwa sesungguhnya bangsa ini belum siap dengan konsepsi tentang dasar dan tujuan amandemen. Hal ini tercermin pada dilakukan perombakan terhadap sistem dan prinsip konstitusi UUD NRI Tahun 1945 yang asli. Perombakan tersebut bersifat tambal sulam.
- 2) Bangsa Indonesia dilanda oleh euforia demokrasi, sehingga kerap lengah terhadap pengaruh-pengaruh luar yang dapat menghancurkan negara melalui perombakan pada segala bidang kehidupan, baik ekonomi, sosial, budaya, hukum, dll. Pengaruh-pengaruh dari luar terjadi secara konseptual dan sistematis, sedangkan negara belum siap secara struktur dan konseptualnya. Akibatnya, kita menjadi korban dari amandemen itu sendiri.

Selain kerugian yang bersifat umum di atas, kerugian juga terjadi pada lembaga MPR sendiri sebagai lembaga yang berwenang melakukan amandemen, yaitu:

Keanggotaan MPR hasil amandemen menjadi bukti rekonstruksi model transplantasi sistem yaitu mengadopsi

sistem negara lain yang dianggap lebih mapan untuk diterapkan pada sebuah negara. UUD NRI Tahun 1945 hasil amandemen merupakan transplantasi sistem Amerika Serikat (AS) dalam sistem kamar perwakilan yang mempararelkan MPR dengan kedudukan Kongres AS sebagai *joint session* atau sidang bersama antara DPR (*House of Representatives*) dan DPD (*Senate*).

Unsur keanggotaan MPR tidak menggambarkan sistem bikameral sebagaimana Kongres AS. Ni'matul Huda menegaskan bahwa yang menjadi unsur bikameral adalah badan atau institusi bukan anggota dari badan atau institusi seperti MPR yang unsur keanggotaannya adalah anggota DPR dan DPD.⁴⁴

Selain unsur keanggotaan, Sulardi menjelaskan bahwa pada umumnya di negara yang menganut sistem bikameral, antara kamar yang satu dengan kamar yang lain mempunyai hubungan yang setara serta fungsi yang sama yaitu di bidang legislasi dan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan. Sistem kamar perwakilan menurut hasil amandemen UUD NRI Tahun 1945 yang dilakukan pada tahun 1999-2002, menunjukkan sistem parlemen Indonesia tidak jelas, sehingga sangatlah wajar apabila sistem kamar parlemen hasil amandemen diklasifikasikan sebagai *soft bicameralism*, yang sebenarnya tidak dikenal pada sistem bikameral.⁴⁵

Mengenai sistem kamar parlemen, King F. Sulaiman (2013: 52) menjelaskan hubungan erat antara sistem bikameralisme AS dengan prinsip *separation of power*⁴⁶:

Kongres AS merupakan wujud bikameralisme yang menjadikan prinsip *separation of power* atau pemisahan

⁴⁴ Ni'matul Huda, *Perekmbangan Hukum Tata Negara: Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*, Yogyakarta: UII Press, 2014, hlm. 168.

⁴⁵ Sulardi, *Reformasi Hukum*, Malang: Intrans Publishing, 2009, hlm. 128.

⁴⁶ King F. Sulaiman, *Sistem Bikameral Dalam Spektrum Lembaga Parlemen Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, 2013, hlm. 52.

kekuasaan sebagai komponen yang esensial. Alasan mendasar diterapkan sistem dua kamar perwakilan dalam Kongres AS tersebut adalah karena konstitusi Amerika tidak ingin terjadinya praktek satu kamar/majelis yang berdasarkan sistem keturunan ataupun golongan serta untuk tetap menjaga sistem *check and balance* antar kedua lembaga legislatif agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan yang dapat meruntuhkan kekuasaan pemerintah.

Begitu pula pengaturan terhadap lembaga-lembaga legislatif menurut hasil amandemen UUD NRI Tahun 1945, menggunakan asas pemisahan kekuasaan agar tidak terjadi pemusatan kekuasaan pada salah satu lembaga legislatif seperti MPR yang menjadi lembaga *super body* sebelum amandemen. Tujuannya adalah agar adanya *check and balance* antar lembaga legislatif, sehingga tidak mudah meruntuhkan kekuasaan pemerintah. Akan tetapi, persamaan asas pemisahan kekuasaan yang melandasi sistem kamar perwakilan tidak menentukan secara mutlak bahwa MPR adalah wadah bersama DPR dan DPD atau *joint session*, karena mempararelkan MPR dengan Kongres AS berarti terlebih dahulu menjadikan sistem kamar perwakilan menjadi sistem bikameral bukan sistem campuran seperti yang terjadi dalam sistem parlemen negara Indonesia setelah amandemen.

Dengan demikian, MPR harus memperjelas status kelembagaannya serta mempertegas komposisi keanggotaannya. Apabila status MPR ingin menjadi seperti Kongres AS sebagai *joint session* DPR dan DPD, maka unsur keanggotaannya harus badan atau institusinya bukan anggota dari badan atau institusinya. Selain itu, kewenangan antara kedua kamar tersebut harus setara dan seimbang guna mewujudkan sistem bikameral seperti yang seharusnya. Semakin banyak persoalan yang menjadi akibat logis perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang telah dilakukan MPR pada masa reformasi, maka semakin banyak pertimbangan bagi MPR untuk kembali melakukan perubahan UUD NRI Tahun 1945. Oleh sebab itu, sudah menjadi amanah wajib bagi MPR untuk kembali melaksanakan kewenangan konstitutifnya dalam mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.

MPR setelah amandemen, banyak mendatangkan persoalan di dalam dirinya bahkan banyak kalangan yang menganggap MPR telah melucuti kewenangannya sendiri karena telah sejajar dan setara dengan lembaga-lembaga Negara lainnya seperti Presiden, DPR, DPD, Komisi Yudisial ((KY), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK) dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Akan tetapi, anggapan kalangan umum tersebut ditepis oleh Ma'aruf Cahyono sebagai Sekertaris Jendral MPR. M. Cahyono menjelaskan bahwa posisi dan kedudukan MPR sesungguhnya tidak berubah karena marwah MPR tetap sama. Ia mengklaim, justru setelah amandemen posisi MPR masih sangat strategis dengan adanya penambahan tugas MPR melalui UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3.⁴⁷

M. Cahyono menambahkan bahwa Tugas MPR yang paling penting adalah dalam kaitan dengan pengkajian sistem ketatanegaraan. Dengan tugas seperti ini, MPR senantiasa membangun sistem tata negara yang sesuai yaitu sesuai antara pusat dengan daerah ataupun sesuai antar peraturan yang lebih tinggi sampai peraturan desa. Selain ketentuan tersebut, MPR juga bertugas menyerap aspirasi masyarakat sehingga MPR senantiasa mencari tahu dan mengkaji apa yang disuarakan masyarakat guna keperluan perubahan konstitusi. Dengan demikian, sudah seharusnya MPR peka terhadap tuntutan dan kebutuhan pembaruan konstitusi melalui amandemen ke V karena sudah begitu masifnya tuntutan masyarakat untuk kembali melakukan amandemen.⁴⁸

Alasan-alasan yang diperjuangkan berbagai kalangan masyarakatpun bersifat fundamental seperti penguatan sistem presidensial, penguatan posisi lembaga DPD hingga keinginan menghidupkan kembali GBHN guna menjadi penuntun arah kebijakan Negara. Oleh sebab itu, dengan merujuk pada pandangan M. Cahyono tentang besarnya peran dan tanggungjawab MPR terhadap keberlangsungan ketatanegaraan maka pembaruan konstitusi melalui amandemen atas tuntutan-tuntutan masyarakat harus dilakukan dengan melaksanakan

⁴⁷ Rendy Adiwilaga, Yani Alfian dan Ujud Rusdia, *Op.Cit.*, hlm. 85.

⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 85-86.

kewenangan konstitutif MPR. Kekuasaan MPR untuk melakukan amandemen sudah tentu menjadi kekuasaan yang sangat strategis sekaligus menentukan. Akan tetapi, barometer kekuasaan tersebut terletak pada efektivitas yaitu pada tatanan pelaksanaannya.

Sehubungan dengan hal tersebut, meskipun MPR beberapa tahun terakhir kerap melakukan Sosialisasi Empat Pilar (Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, Bhineka Tunggal Ika dan NKRI), tetap saja tidak serta-merta menunjukkan efektivitas kekuasaannya yang strategis dan fundamental yaitu kewenangan mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. Dengan demikian, apabila dikaji dari sudut pandang kekuasaan maka MPR belum mencapai nilai efektif atas kekuasaan yang dimilikinya sehingga cenderung hanya melakukan kegiatan-kegiatan imagologisme (tidakan-tindakan yang bersifat pencitraan) untuk menunjukkan eksistensinya. Agar MPR tidak hanya menunjukkan kekuasaan-kekuasaan yang bersifat pencitraan saja maka MPR wajib melaksanakan kewenangan yang lebih *real* seperti melaksanakan kekuasaan konstitutif demi mengakomodasi tuntutan masyarakat sekaligus demi dinamisasi ketatanegaraan melalui pembaruan konstitusi.⁴⁹

⁴⁹ *Ibid.*, hlm. 86.

BAB III

METODE PENELITIAN

Penyusunan Kajian Akademik tentang penataan wewenang dan tugas MPR ini didasarkan pada jenis penelitian yuridis normatif dengan menggunakan pendekatan kualitatif.⁵⁰ Adapun spesifikasi penelitian yang digunakan berupa deskriptif analitis, yaitu memberikan gambaran dan paparan kondisi saat ini terkait dengan wewenang dan tugas MPR dan menyusun konsepsi ideal dari MPR terkait kedudukan, wewenang dan tugas kedepannya.

Secara operasional, data dan informasi diperoleh dari hasil identifikasi dan inventarisasi peraturan perundang-undangan, hasil kajian, survey dan penelitian yang dideskripsikan secara *comprehensive, all inclusive dan systematic*. Selanjutnya dilakukan sinkronisasi peraturan perundang-undangan dan analisis data dan informasi yang disajikan berdasarkan teori, norma, doktrin serta praktik ketatanegaraan yang telah dan sedang berlangsung di Indonesia.

Penyusunan kajian akademik ini dilakukan dengan mengacu kepada UUD NRI Tahun 1945 serta peraturan perundang-undangan lainnya. Metode untuk menyusun kajian akademik ini dilakukan melalui studi literatur dan eksplorasi bahan hukum yang akan diakomodasikan dalam produk hukum yang dilakukan secara normatif, yaitu penelitian yang dilakukan dengan mengkaji dan menganalisa substansi peraturan perundang-undangan atas pokok permasalahan atau isu hukumnya. Dengan demikian, untuk mengumpulkan data dan bahan analisis dilakukan pula studi referensi dan studi lapangan.

Pada 2 (dua) studi tersebut, dilakukan melalui studi penelaahan dokumen, diskusi, wawancara dan mendengarkan pendapat narasumber atau para ahli. Beberapa tahapan kegiatan dalam penyusunan kajian akademik ini akan dilakukan melalui *Focus Group Discussion* (FGD) dengan akademisi dan

⁵⁰ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Penerbit UI Press, 2005, hlm. 51

penyelenggara pemerintahan terkait dengan penataan wewenang dan tugas MPR, khususnya tentang topik 1). Haluan Negara; 2). Kedudukan MPR; 3). Kewenangan MPR membuat Ketetapan MPR; 4). Ketetapan MPR tentang Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden; 5). Tafsir Konstitusi; 6). Sidang Tahunan MPR; 7). Penyelenggaraan sidang MPR dalam menyelenggarakan wewenang dan tugasnya dan 8). Peninjauan dan evaluasi pelaksanaan Ketetapan MPR RI Nomor 1/MPR/2003 tentang Peninjauan Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dari Tahun 1960 sampai dengan tahun 2002, khususnya Pasal 4 untuk ditindaklanjuti oleh DPR dan Pemerintah. Selain itu, dalam rangka penguatan substansi dari 8 (delapan) topik tersebut, dilakukan pula diskusi mendalam dengan narasumber dari unsur pimpinan MPR RI.

Mendasarkan pada keseluruhan pentahapan kegiatan, maka jelas bahwa kajian akademik ini diarahkan untuk mengetahui pasangan nilai yang dikonsepsikan untuk menata wewenang dan tugas MPR yang sesuai perkembangan ketatanegaraan melalui penyesuaian struktur kelembagaan sebagaimana diatur dalam konstitusi. Adapun penyajian data dilakukan dalam bentuk teks naratif dengan cara mendialogkan antara materi konstitusi, asas-asas hukum, teori-teori hukum, pengertian hukum, norma hukum, hasil penelitian sebelumnya serta konsep yang berkaitan dengan pokok permasalahan.

Untuk menganalisis data dan informasi, digunakan logika deduktif guna menarik kesimpulan dari suatu permasalahan yang bersifat umum terhadap penataan wewenang dan tugas MPR. Adapun alat bantu penerapan logika hukum, peneliti menerapkan beberapa model interpretasi meliputi interpretasi gramatikal, interpretasi sistematis dan interpretasi menurut penetapan suatu ketentuan perundang-undangan (*wet historische-interpretatie*). Keseluruhan tahapan tersebut dilakukan dalam rangka mensinkronisasikan teori dan praktik yang disesuaikan dengan karakteristik Indonesia.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Haluan Negara

Tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Seluruh denyut nadi kehidupan berbangsa dan bernegara adalah diarahkan untuk mencapai tujuan ini. Pemerintah Indonesia sejak merdeka hingga kini terus mengupayakan terejawantahkannya cita-cita kemerdekaan ini.

Tujuan negara dapat dicapai dengan menggerakkan roda pembangunan di berbagai sektor. Pembangunan adalah proses perubahan yang terencana, sistematis dan berkesinambungan untuk mendapatkan hasil yang lebih baik. Pembangunan harus dilakukan secara serius, memperhatikan tujuan negara, yang kemudian diturunkan dalam program pembangunan yang bertahap dan berkesinambungan.

Pasca runtuhnya Orde Baru, Indonesia meletakkan desain pembangunannya pada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025. Kedua undang-undang ini semula dianggap cukup sebagai panduan arah pembangunan nasional.

Proses pembangunan adalah proses belajar sosial, ia menghadapi perubahan dari masa ke masa untuk menjadi format yang lebih baik. Kedua undang-undang yang menjadi format pembangunan Indonesia saat ini, ternyata dianggap belum cukup untuk mengawal pembangunan di Indonesia, beberapa alasannya adalah *Pertama*, bahwa pembangunan nasional seharusnya mengarah pada satu mimpi besar Bangsa Indonesia dan haluan bernegara. Mimpi besar bangsa Indonesia ini didapatkan dari sebuah musyawarah besar dari lembaga-lembaga yang representatif di

negara ini, sehingga, dokumen yang berisi mimpi besar Bangsa dan Negara seharusnya diputuskan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (yang didalamnya ada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) bersama Presiden sebagai kepala negara.

Haluan negara (*staatsprinzip*) merupakan pegangan bagi *policy-executes*. Namun hingga saat ini belum ada kesatuan pendapat terkait haluan negara. Hal ini ditinjau sebagai berikut:⁵¹

- 1) Haluan negara dapat diartikan sebagai prinsip untuk mempertahankan bentuk dari negara. Hal ini berasal dari ajaran Carl Schmitt. Bentuk negara demokrasi dapat dipertahankan jika didasarkan pada prinsip persamaan/*identeit*, sedangkan bentuk negara monarki didasarkan pada perwakilan/representasi sehingga raja hanya sebagai mandataris.
- 2) Haluan negara dapat diartikan sebagai paham Aristoteles, yakni prinsip yang tidak hanya mempertahankan bentuk negara, tetapi menentukan pula isi daripada suatu negara. Telah dijumpai berbagai bentuk negara ideal, yaitu:
 - a. Monarki, prinsipnya persamaan dalam rasio (*gelijkheid in verstand*).
 - b. Aristokrasi, prinsipnya persamaan dalam kebajikan (*gelijkheid in deugd*).
 - c. Demokrasi, prinsipnya persamaan dalam kebebasan (*gelijkheid in vrisjheid*).

Haluan negara ini akan menjadi pedoman anak bangsa untuk bernegara, memiliki satu pemahaman yang kuat ke mana bangsa ini menuju, dan benarkah arah yang telah dijalankan. **Kedua**, tujuan negara yang ada pada Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang kemudian diturunkan langsung menjadi kedua undang-undang di

⁵¹ Pimpinan Badan Pengkajian MPR RI, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat*, Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, 2018, hlm. 38.

atas dianggap memiliki alur melompat. Hal ini dapat dilihat dari aspek historis yang menunjukkan bahwa untuk menurunkan tujuan negara dalam pembangunan, Orde Lama menurunkannya menjadi tiga Tap MPRS. Pada Tahun 1959-1967 setidaknya tiga Ketetapan MPRS dijadikan dasar bagi perencanaan pembangunan di waktu itu. Tiga ketetapan MPRS ini lahir setelah Dekrit 5 Juli 1959 yang menegaskan kembali kepada UUD NRI Tahun 1945. Ketiga TAP MPRS tersebut adalah:

1. TAP MPRS No.I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-Garis Besar Haluan Negara,
2. TAP MPRS No.II/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana 1961-1969,
3. Ketetapan MPRS No.IV/MPRS/1963 tentang Pedoman-Pedoman Pelaksanaan Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Haluan Pembangunan.

Haluan negara dapat menjadi jembatan antara tujuan negara yang ada dalam UUD NRI 1945 dengan Undang-Undang Pelaksanaannya. **Ketiga**, pelaksanaan pembangunan yang langsung merujuk pada Undang-Undang dianggap terlalu dekat dengan pendekatan eksekutif semata. Padahal, seharusnya pembangunan harus mencerminkan kehendak rakyat untuk meraih masa depan yang lebih baik yang diwujudkan dengan keikutsertaan para wakil rakyat untuk meracik pola dan tujuan pembangunan secara bertahap. Hal ini menjadi penting karena pemberdayaan pembangunan daerah setidaknya harus memperhatikan tiga hal penting: pertama, bentuk kontribusi riil dari daerah yang diharapkan oleh pemerintah pusat dalam proses pembangunan dasar; kedua, aspirasi masyarakat daerah sendiri, terutama yang terefleksi pada prioritas program-program pembangunan daerah; dan ketiga, keterkaitan antar daerah dalam tata perekonomian dan politik.⁵² **Keempat**, dokumen pembangunan yang selama ini ada di Era Reformasi membuktikan bahwa proses pembangunan dilakukan dengan tidak terintegrasi.

⁵² Sunyoto Usman, , *Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1998, hlm: 13.

Antara satu presiden terpilih dengan presiden penggantinya acapkali memiliki prioritas yang berbeda, dan ini tentu menjadi krusial dalam pembangunan berkelanjutan. Proses pembangunan kemudian berjalan secara sporadis dan tidak seakan tidak terencana.

Pembangunan berkelanjutan (*sustainability development*) menjadi kata kunci yang penting dalam merancang pembangunan. Pembangunan dilakukan bukan hanya untuk generasi saat ini, tetapi juga untuk generasi mendatang. Pembangunan bukan pula program sesaat yang akan selesai dalam jangkauan 5-20 tahun, tetapi pembangunan harus meyakinkan bahwa ia akan bertahan sejauh mungkin. Oleh karena itu pembangunan harus dirancang oleh pemerintah yang dinamis, terbuka dan adaptif terhadap perubahan lingkungan.⁵³

Secara historis, tidak dapat dipungkiri bahwa dokumen haluan negara pernah menjadi bagian dari Bangsa Indonesia. Jika menilik Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia No. II/MPRS/1960 Tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969, dalam pertimbangannya dapat dilihat tercantum hal sebagai berikut:

1. bahwa Pembangunan Nasional Semesta Berencana adalah suatu pembangunan dalam masa peralihan, yang bersifat meyeluruh untuk menuju tercapainya masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila atau Masyarakat Sosialis Indonesia di mana tidak terdapat penindasan atau penghisapan atas manusia oleh manusia, guna memenuhi Amanat Penderitaan Rakyat;
2. bahwa Pembangunan Nasional Semesta Berencana Delapan Tahun: 1961 - 1969 adalah pembangunan tahap pertama, yang nasional, semesta, berencana dan berisikan tripola untuk meletakkan dasar-dasar pembangunan rokhaniah dan jasmaniah yang sehat dan kuat serta pembangunan tata perekonomian

⁵³ Slamet Rosyadi, *Paradigma Baru Manajemen Pembangunan*, Yogyakarta: Gavamedia, 2010, hlm: 191.

- nasional yang sanggup berdiri sendiri dan tidak tergantung kepada pasang surutnya pasaran dunia;
3. bahwa syarat pokok untuk pembangunan rokhaniah yang sehat dan kuat adalah antara lain menegakkan kembali kepribadian dan kebudayaan Indonesia yang berdasarkan semangat demokrasi terpimpin, ekonomi terpimpin dan gotong royong seperti dijelaskan dalam dasar negara Pancasila, dan mengutamakan kesadaran hidup bersahaja dan kejujuran sesuai dengan ajaran ke-Tuhanan Yang Maha Esa.
 4. bahwa syarat pokok untuk pembangunan tata perekonomian nasional adalah antara lain pembebasan berjuta-juta kaum tani dan rakyat pada umumnya dari pengaruh kolonialisme, imperialisme, feodalisme dan kapitalisme dengan melaksanakan "landreform" menurut ketentuan-ketentuan Hukum Nasional Indonesia, seraya meletakkan dasar-dasar bagi industrialisasi, terutama industri dasar dan industri berat yang harus diusahakan dan dikuasai oleh negara;

Redaksi dari Pembangunan Nasional Semesta Berencana yang lahir di era NASAKOM di dalamnya tercantum istilah "masyarakat sosialis Indonesia", yang bisa jadi langsung mengingatkan orang Indonesia dengan Partai Komunis Indonesia yang merupakan partai terlarang. Haluan negara versi Orde Lama ini langsung diganti oleh Orde Baru. Orde Baru meyakini bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR RI. Oleh karena itu, haluan negara dalam bentuk Garis-Garis Besar Haluan Negara harus dirumuskan oleh lembaga yang paling representatif yaitu MPR.

Ketetapan MPR pertama yang mengatur tentang GBHN saat Orde Baru adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: IV/MPR/1973 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara. Jika ditilik pertimbangan lahirnya TAP MPR Nomor IV sebagai berikut:

1. Bahwa menjadi tugas Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara sebagai Pola Umum Pembangunan Nasional yang merupakan rangkaian kontinuitas program-program Pembangunan disegala bidang untuk dapat mewujudkan Tujuan Nasional sebagaimana termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945;
2. Bahwa Garis-garis Besar Haluan Negara itu harus memberikan kejelasan arah bagi perjuangan Negara dan Rakyat Indonesia yang dewasa ini sedang membangun, agar dengan demikian dapat mewujudkan keadaan yang diinginkan dalam waktu lima tahun mendatang dalam rangkaian kontinuitasnya yang berjangka panjang, sehingga secara bertahap dapat diwujudkan cita-cita Bangsa Indonesia;
3. Bahwa pokok-pokok penyusunan dan penuangannya haruslah mampu memberikan gambaran mengenai wujud masa depan yang diinginkan, sehingga Garis-garis Besar Haluan Negara perlu disusun dan dituangkan di dalam Pola Umum Pembangunan secara sistimatis dalam kebulatan hubungan yang penuh dan menyeluruh;
4. Bahwa oleh karena itu perlu adanya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat hasil Pemilihan Umum 3 Juli 1971 yang mengatur Garis-garis Besar Haluan Negara yang didasarkan atas aspirasi dan kepribadian Bangsa Indonesia demi penghayatan dan pengamalan kehidupan kenegaraan yang demokratis-konstitusional berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.
Setelah TAP MPR IV Tahun 1973, beberapa TAP MPR tentang GBHN adalah TAP MPR No. II Tahun 1978; TAP MPR No. IV Tahun 1983, TAP MPR No. II Tahun 1988, TAP MPR No. II Tahun 1993; dan TAP MPR No. II Tahun 1998.

Sebelum amandemen UUD NRI Tahun 1945, Pasal 3 menyebutkan: “Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara”. Garis-garis besar haluan negara yang ditulis tanpa huruf

kapital di setiap kata merupakan bukti bahwa hal itu bukanlah menunjuk pada suatu nama atau nomenklatur dokumen tertentu, tetapi menunjuk hal yang umum. Garis-garis besar daripada haluan negara dapat bermakna “dokumen” yang disebut Garis-garis Besar Haluan Negara atau nama lain tetapi menunjuk pada makna adanya pedoman atau arahan dalam mencapai tujuan negara.

Menurut Ahmad Zaki, ada tiga hal yang menjadi alasan utama GBHN itu penting untuk ditegakkan: pertama, untuk memastikan bahwa pembangunan itu mencerminkan pembangunan yang menyeluruh dan berkesinambungan; Kedua sebagai rencana pembangunan yang mampu melingkupi seluruh anak bangsa, yang mencerminkan kebhinekaan, dan latar belakang budaya. GBHN sebagai pengikat antar anak bangsa; mengembangkan komitmen kebangsaan.⁵⁴

Haluan negara yang harus ada di masa depan adalah haluan negara perspektif kekinian yang jelas berbeda format, karakter lembaga pembuatnya, serta implementasinya. Haluan negara yang ada di masa depan adalah haluan negara yang mencerminkan kehendak rakyat dalam hal mimpi besar bangsa dan arah pembangunan nasional. Oleh karena itu, pembahasan haluan negara tentu akan berkisar pada Isi Haluan Negara, Pembentukan Haluan Negara, dan Kelembagaan Haluan Negara. Keinginan untuk merancang haluan negara tidak melepaskan diri dari keinginan untuk mempertahankan perubahan yang dilakukan pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945 sebelumnya. Kebutuhan akan haluan negara yang akan datang tetap ingin mempertahankan perubahan: Pertama, presiden dan wakil presiden dipilih secara langsung oleh rakyat dalam satu paket. Kedua, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Ketiga, jabatan presiden dan wakil presiden bersifat tetap waktu (*fixed term*), sehingga tidak dapat

⁵⁴ Muhammad Fauzan dkk, Kajian Akademik Penguatan Sistem Demokrasi Pancasila, Kerjasama Pusat Penelitian dan Pengembangan Pancasila dan Wawasan Kebangsaan LPPM Unsoed dengan Sekretariat Jenderal MPR, 2017, hlm. 54-55.

diberhentikan kecuali melanggar hukum.⁵⁵ Adapun tentang haluan negara merupakan sesuatu yang dibutuhkan oleh Bangsa Indonesia untuk merancang kebijakan, pembangunan yang lebih ideologi, jangka panjang, sistematis, bertahap dan berkesinambungan.

Haluan negara dalam arti umum merupakan pedoman untuk menjalankan pemerintah. Haluan negara di sini disamakan dengan Regeringsprinsipe. Sebagai contoh, dalam suatu negara adalah program dari suatu kabinet atau segala keputusan-keputusan yang lain daripada negara yang dipakai untuk mencapai tujuan negara⁵⁶. Isi Haluan Negara adalah perencanaan dan strategi pembangunan yang mengintegrasikan pembangunan nasional dan daerah yang disinkronisasikan dengan pencapaian tujuan di berbagai sektor/bidang pembangunan.

Ahmad Basarah menyatakan: “Secara empirik dengan dihapuskannya wewenang menetapkan haluan negara, yang pertama menurut saya ada kekeliruan kolerasi teori yang dipakai oleh para pengubah UUD, karena yang dijadikan dasar menghapus wewenang MPR menetapkan haluan negara itu kata mereka karena Presiden dan Wakil Presiden tidak lagi dipilih oleh MPR, padahal dalam teori demokrasi memilih Presiden dan Wakil Presiden adalah indikator negara demokrasi yang pemimpinnya harus dipilih oleh rakyat secara langsung. Tetapi ini berbeda dengan penyiapan dokumen haluan negara, tidak mungkin rakyat yang jumlahnya jutaan ini menyiapkan dokumen haluan negara untuk Presiden yang diberikan mandat, harus ada perwakilan yang menjadi representasi bangsa Indonesia yang disepakati lewat MPR sekalipun sudah tidak ada utusan golongan disana. Setiap rapat kordinasi dengan para Gubernur kami kesulitan mengkoneksikan pembangunan daerah di tingkat kabupaten dengan Gubernur, kami juga kesulitan membangun koneksi pembangunan dengan pemerintah pusat karena tiap visi misi programnya sendiri-sendiri. Pembangunan Nasional kita antara pembangunan nasional oleh Presiden, pembanunan provinsi oleh Gubernur, pembangunan kabupaten/kota oleh

⁵⁵ Deddy Supriady Bratakusumah., *Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Program Pascasarjana IPB bekerjasama dengan Himpunan wilayah dan Pedesaan*. Jakarta, 2003.

⁵⁶ Pimpinan Badan Pengkajian MPR RI, *Op.Cit.*, hlm. 39.

Bupati/Wali Kota itu tidak terkoneksi, terintegrasi dan berjalan sendiri-sendiri, belum lagi kalau mereka selesai menjabat maksimal 10 tahun tidak ada perintah UU nomor 25 tahun 2004 dan UU nomor 17 tahun 2007 yang memberikan sanksi kalau Presiden pengganti Presiden sebelumnya tidak menjalankan apa yang sudah dilakukan oleh Presiden sebelumnya, begitu juga Gubernur, Bupati/Walikota. Akhirnya ganti Presiden, Gubernur dan Bupati/Wali Kota ganti pula visi misi dan programnya, maka dari itu pembangunan nasional Indonesia berjalan ditempat. Hal inilah yang menjadi kesadaran oleh tim MPR mulai periode 2009-2014, lahir lah rekomendasi yang menjadi Keputusan MPR Nomor 4 Tahun 2014, sidang tanggal 27 Desember 2014 merekomendasikan kepada MPR periode 2014-2019 agar merekonstruksi sistem ketatanegaraan kita melalui amandemen terbatas untuk mengajukan kembali Garis-Garis Besar Haluan Negara”.⁵⁷

Haluan negara sangat erat kaitannya dengan pembangunan, dan pembangunan harus mampu menghasilkan keadilan sosial bagi bangsa Indonesia. Oleh karena itu haluan negara harus mampu mencerminkan keberpihakan kepada rakyat. Mubyarto ketika menyampaikan ekonomi Pancasila mengemukakan pendapat yang menarik. “Kalaupun kita mengatakan bahwa kita sudah memahami sistem Ekonomi Pancasila, kita masih harus mengembangkan sikap penerimaan di dalam diri kita terhadap konsekuensi-konsekuensi logis dari sistem Ekonomi Pancasila tersebut. Seluruh masyarakat, termasuk kelompok-kelompok berkuasa dan berpengaruh harus mengendalikan diri dan dapat mengorbankan kepentingan sendiri demi kepentingan yang lebih besar dari masyarakat secara keseluruhan. Misalnya, jangan sampai ada kecenderungan menuju etatisme, monopoli dan persaingan liberal yang mematikan golongan-golongan ekonomi lemah. Memang hak milik dan kepentingan perorangan diakui dan dijamin, tetapi jika menunjukkan tanda-tanda merugikan kepentingan umum, maka hak dan

⁵⁷ Hasil Wawancara dengan Achmad Basarah tanggal 7 November 2019 di MPR RI Jakarta.

kepentingan perorangan tersebut harus dibatasi atas kemauan sendiri”.⁵⁸

Pembentukan Haluan Negara dilakukan dengan asas mencerminkan kehendak rakyat dalam membangun bangsa dan negara. Oleh karena itu, GBHN harus dibentuk oleh lembaga yang paling representatif menggambarkan kedaulatan rakyat. Pada titik inilah ada berbagai pendapat, ada yang berpendapat bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) adalah lembaga yang paling representatif untuk membentuk GBHN.

Kelembagaan GBHN menurut hasil kajian Muhammad Fauzan⁵⁹ menunjukkan bahwa model GBHN dimasukkan dalam UUD NRI Tahun 1945 dan GBHN nantinya diejawantahkan dalam RPJMN merupakan model yang terbaik dan paling moderat untuk diterima. Model ini menjelaskan bahwa GBHN sebagai wujud kehendak rakyat harus dihasilkan oleh lembaga negara yang representatif yaitu MPR. GBHN ini kemudian dijadikan haluan oleh presiden dalam menyusun RPJMN. Presiden dalam menjalankan pembangunannya harus mengacu kepada GBHN tetapi masih dapat mewarnai RPJMN itu dengan visi-misi politik yang disampaikan dalam kampanye. Format ini mendekati ideal, tetap mempertahankan sistem presidensial murni, tetapi mengarahkan presiden untuk mengikuti kehendak rakyat dalam GBHN. Adapun kelebihan format ini adalah:

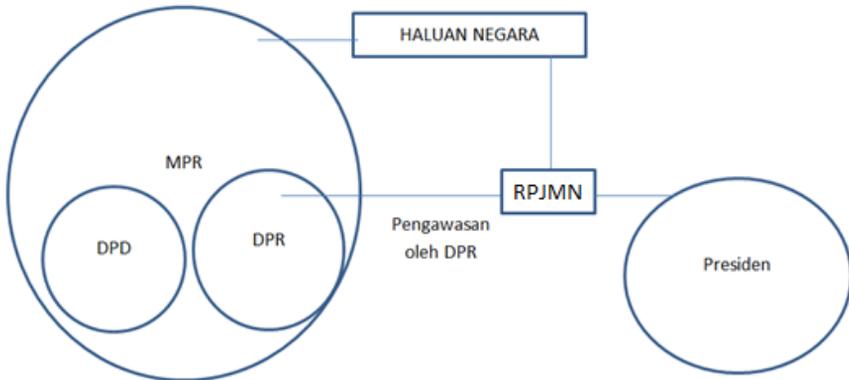
- a. GBHN dapat lebih mencerminkan kehendak rakyat dalam merencanakan dan membuat strategi pembangunan yang terpadu dan kesinambungan. Hal ini karena MPR adalah lembaga yang paling representatif untuk menggambarkan “suara rakyat”.
- b. MPR dengan kewenangan menyusun haluan negara memiliki kesempatan untuk lebih dapat berperan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.
- c. Sistem presidensial murni relatif lebih dapat dijaga, karena presiden tetap memiliki arena untuk membuat

⁵⁸ Mubyarto, *Ekonomi dan Keadilan Sosial*, Dalam Abimanyu, Anggito dkk. 1995, *Pembangunan Ekonomi dan Pemberdayaan Rakyat*. Yogyakarta: PAU-SE UGM dan BPFE-Yogyakarta, 1995, hlm: 1-2.

⁵⁹ Muhammad Fauzan dkk, 2017, *Op.Cit.*, hlm. 68-70.

RPJMN yang selaras dengan GBHN juga selaras dengan janji-janji politik.

Kelemahan dari format ini adalah harus mengubah UUD NRI Tahun 1945, dan memasukkan klausul bahwa MPR memiliki satu wewenang yaitu menyusun GBHN sebagaimana teks pada naskah UUD NRI Tahun 1945 awal. Hal ini tentu akan memerlukan waktu yang tidak singkat, dan proses yang lebih lama.



Gambar 1. GBHN ditetapkan MPR, Diejawantahkan oleh Presiden melalui RPJMN dan Diawasi DPR

Model kelembagaan GBHN di atas merupakan formula penyusunan GBHN yang selaras dengan konteks negara Indonesia yang presidensiil, dan demokratis. Presiden sebagai representatif rakyat tetap memiliki ruang untuk mengimplementasikan visi dan misi kampanyenya. Pada sisi yang lain, lembaga-lembaga representatif yang lain memiliki akses dan ruang untuk mewarnai pembangunan nasional secara terintegrasi.

Substansi GBHN dalam perspektif kondisi saat ini ada yang berpendapat bahwa hal tersebut telah terakomodir dalam UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, yang selanjutnya dijabarkan dalam UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025, sehingga dalam penyusunannya hanya melibatkan dua lembaga negara, yaitu Presiden dan DPR. Ke depan akan lebih baik apabila

substansi materi muatan Haluan Negara atau nama lainnya dalam proses pembentukannya sedapat mungkin melibatkan lembaga negara yang mencerminkan rakyat secara keseluruhan. Oleh Karena itu akan lebih tepat apabila proses pembentukannya melibatkan DPR, DPD dan Presiden dan ditetapkan dengan Keputusan MPR RI.

Memperhatikan bahwa UU No. 17 Tahun 2007 akan berakhir pada tahun 2025 maka ini merupakan momentum yang tepat bagi DPR, DPD dan Presiden periode sekarang (2019-2024) untuk merumuskan substansi materi muatan Haluan Negara atau nama lainnya yang kemudian ditetapkan oleh MPR Periode 2019-2024 paling lambat satu tahun sebelum masa jabatan berakhir, sehingga Presiden hasil Pemilu 2024 yang akan datang sudah memiliki panduan dan arahan untuk mewujudkan kondisi yang sesuai dengan yang diinginkan dalam Haluan Negara.

B. Kedudukan MPR

Kedudukan lembaga-lembaga negara pasca reformasi banyak yang menyatakan setara. Hal ini karena representasi rakyat tergambar secara merata di Presiden, DPR, DPD dan MPR. Meski demikian, kedudukan MPR di antara lembaga-lembaga negara yang lain masih terjadi dalam polemik:

Pertama, berdasarkan UUD NRI 1945 Pasal 3, Ayat (1) menerangkan bahwa “Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-undang Dasar”, berdasarkan hal ini dapat diketahui bahwa MPR merupakan lembaga yang menetapkan produk hukum tertinggi berupa Undang-Undang Dasar. Lembaga yang berhak menetapkan produk hukum tertinggi tentulah lembaga yang memiliki kewenangan tertinggi. Ketika MPR adalah lembaga yang menetapkan UUD, maka MPR adalah lembaga yang memiliki kewenangan tertinggi.

Kedua, Pasal 3, ayat (2) menjelaskan bahwa “Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden”, secara logis, lembaga yang melantik seseorang adalah lembaga yang memiliki kedudukan yang lebih tinggi dari yang dilantik. Jika lembaga yang melantik memiliki kedudukan yang

sama dengan yang dilantik, maka akan terjadi keganjilan dan tidak sesuai dengan kaidah akal sehat.

Ketiga, MPR terdiri dari dua lembaga yang memiliki tingkat representatif tinggi yaitu DPR dan DPD. Ketika dua lembaga yang memiliki tingkat representasi bergabung, tentu legitimasi mereka sebagai lembaga yang paling representatif tidak dapat diragukan lagi. DPR sebagai wujud keterwakilan rakyat melalui partai politik, sedangkan DPD sebagai wujud keterwakilan rakyat daerah melalui jalur independen. Ketika keduanya bergabung tentu derajat kedudukannya lebih tinggi dari lembaga lain karena adanya representasi ganda. Namun melihat sistem rekrutment anggota MPR pasca amandemen UUD 1945, kita sebagai bangsa patut berbangga bahwa sistem anggota MPR sesuai amanat UUD NRI Tahun 1945 telah berkembang luar biasa. Di masa lalu proses rekrutmen anggota MPR memberi ruang bagi pengangkatan. Sekarang seluruh anggota MPR dipilih melalui Pemilu. Dengan demikian konsepnya telah memenuhi harapan perubahan dan sudah demokratis⁶⁰.

Haluan negara yang ditetapkan oleh MPR, yang nantinya diejawantahkan oleh Presiden melalui RPJMN juga akan mendorong marwah MPR menjadi lembaga yang memiliki kewenangan tertinggi. Haluan negara yang dapat ditetapkan melalui Tap MPR, memiliki posisi di atas undang-undang. Hal inilah yang kemudian memperkuat MPR sebagai lembaga negara yang memiliki kewenangan tertinggi.

Pada masa datang, jika Indonesia hendak melakukan perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945 menyangkut perubahan lembaga-lembaga negara, hendaknya diarahkan kepada persoalan struktur kekuasaan yang jelas, baik mengenai kedudukan dan wewenang, maupun tanggung jawabnya (*responsibility*). Apalagi, dalam doktrin kekuasaan pemerintahan yang klasik, terdapat 5 (lima) prinsip dasar pemerintahan yang adil, yaitu: (1) pemisahan tiga cabang kekuasaan yakni legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang merupakan unsur esensial dalam rangka mengembangkan dan memelihara kebebasan politik; (2) masing-masing lembaga tersebut

⁶⁰ T.A. Legowo, M. Djadjiono, dkk., *Lembaga Perwakilan Rakyat Di Indonesia, Studi dan Analisis Sebelum dan Setelah Perubahan UUD 1945*, Jakarta: FORMAPPI dan AusAID, 2005, hlm. 225.

mempunyai fungsi tersendiri; (3) tiap lembaga tidak mencampuri fungsi-fungsi lembaga yang lain; (4) keanggotaan masing-masing lembaga terpisah dan tidak boleh dirangkap; (5) dalam menjalankan fungsinya, setiap lembaga bersifat mengawasi⁶¹.

C. Kewenangan MPR membuat Ketetapan

MPR sebagai lembaga negara yang paling representatif karena terdiri dari DPR dan DPD mestinya dapat menghasilkan produk hukum yang lebih rendah dari UUD NRI Tahun 1945, tetapi lebih tinggi dari UU. Hal ini penting, sebab ada yang berpendapat bahwa TAP MPR diperlukan sebagai jembatan antara UUD NRI Tahun 1945 dengan UU. Selain itu, ada hal-hal yang tidak dapat secara sederhana diturunkan levelnya menjadi undang-undang.

Menurut Ahmad Basarah, berpendapat bahwa “MPR itu menjadi wadah untuk permusyawaratan, jadi dia bukan perwakilan semata tapi dia adalah permusyawaratan untuk menyelesaikan problem besar bangsa seperti terwujud dalam UUD NRI Tahun 1945, GBHN, termasuk banyak hal yang tidak bisa di undang-undangkan. Dulu itu Saya termasuk yang mengalami ketika periode awal di DPR 2004-2009, waktu itu ada perintah di TAP MPR Nomor III/MPR/2000 yang intinya TAP MPR itu dibuat menjadi undang-undang. Materi TAP MPR dipindah ke undang-undang, jika belum berubah dianggap masih berlaku, dan kesimpulannya ada yang tidak bisa menjadi undang-undang karena di dalamnya ada prinsip-prinsip dasar. Kalau dibuat menjadi norma-norma yang operasional, terlebih undang-undang kan selalu bicaranya minimal dua hal: yaitu ada normanya dan ada kelembagaannya. Ini menjadi problem untuk seperti level wawasan nusantara yang normanya memang prinsip-prinsip dasar yang sampai sekarang baru disadari tidak bisa dalam undang-undang. Kedua, dulu mau dibuat undang-undang demokrasi ekonomi. Ini tidak bisa dibuat undang-undang karena begitu dibuka tidak bisa jalan. Terkait hubungan antar lembaga negara meskipun ada undang-undang yang mengatur tetapi sering kali tidak bisa clear, itu levelnya adalah level-level di atas undang-undang yaitu TAP MPR. Jadi dengan cara itu, DPR bisa

⁶¹ *Ibid.*, hlm. 226.

bicara pada level undang-undang ke bawah, MPR bisanya hal-hal yang berkaitan dengan ideologi Pancasila yang tidak bisa di levelkan di undang-undang”.⁶²

Ketetapan MPR dengan demikian diperlukan dengan beberapa alasan. Pertama, TAP MPR sebagai jembatan antara UUD NRI 1945 dengan Undang-Undang. Hal ini bermakna bahwa TAP MPR memberikan penjelasan terhadap pasal-pasal dalam UUD NRI 1945 yang nantinya akan diterjemahkan lebih lanjut dengan undang-undang. Hal ini juga terkait dengan MPR sebagai lembaga yang paling berhak memberikan tafsir terhadap UUD NRI 1945, karena salah satu kewenangan MPR adalah menetapkan UUD. Penjelasan yang diberikan oleh MPR akan lebih otentik dan lebih mendekati makna sejati dari pasal UUD NRI 1945.

Kedua, TAP MPR mengatur hal-hal yang lebih detil dari UUD NRI 1945 tetapi lebih konseptual ketimbang undang-undang. TAP MPR pada tataran empirik ternyata dibutuhkan untuk mengatur hal-hal yang lebih konseptual dibandingkan dengan undang-undang.

Ketiga, MPR dapat mengeluarkan TAP MPR sesuai kebutuhan dan dinamika bangsa. Pasal 2 UUD NRI 1945 ayat (2) menjelaskan bahwa (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di Ibu Kota Negara. Pada tataran susunan ketatanegaraan secara empirik negara Indonesia adalah terdiri dari tiga kamar: MPR, DPR dan DPD. Hal ini tentu berbeda dengan teori-teori yang dikembangkan di berbagai negara, dan inilah yang disebut dengan teori hukum negara Pancasila. Negara Indonesia memiliki corak yang berbeda dengan negara-negara lain. Terkait dengan hal ini Ahmad Basarah menjelaskan: “Kita harus menyelesaikan problem keteladanan terutama di parlemen, parlemen itu kalau bicara kerangka teori ada dua yaitu unikameral atau bikameral, tetapi Inonesia baik karena kesejarahan tahun 1945 dan kemudian kecelakaan saat era reformasi, kita kemudian secara faktual ada tiga kamar yaitu kamar DPR, DPD dan MPR. Saya yang termasuk ingin memfungsikan trikameral, kalau kita kembali kepada teori negara hukum Pancasila unsur pokoknya adalah MPR. Cuma problemnya ketika amandemen semua orang bicara negara hukum

⁶² Hasil Wawancara dengan Achmad Basarah tanggal 7 November 2019 di MPR RI, Jakarta.

tetapi negara hukum yang *common law* dan *civil law* itu, makanya yang dibangun adalah semua instrumen-instrumen negara hukum yang ada di *common law* atau *civil law* itu yang banyak di pakai... Kita baru sadar sekarang dengan adanya kita membenahi bikameral ini. MPR itu menjadi wadah untuk permusyawaratan, jadi dia bukan perwakilan semata tapi dia adalah lembaga permusyawaratan untuk problem besar bangsa seperti UUD, GBHN, dan termasuk banyak hal yang tidak bisa di undang-undangkan.

Yana Indrayana menyatakan: “Mungkin bisa dikaji terkait sidang MPR kan ada sidang tahunan jadi ada paradigma baru. Jadi, di dalam sidang tahunan ada sidang MPR, itu penggunaan dari wewenang MPR Pasal 3 ayat 1. Jadi muaranya itu, wujudnya bukan harus amandemen, jadi MPR itu melakukan evaluasi pelaksanaan, dari hasil evaluasi itu muaranya bisa jadi amandemen atau bisa juga pada persoalan implementasi. Kalau pada persoalan implementasi, MPR bisa memberikan rekomendasi ke semua Lembaga Negara untuk ditindaklanjuti. Ini progress sidang MPR bukan sidang tahunan, jadi badan-badan melaporkan di sidang paripurna, memberikan pendapat untuk panitia Ad hoc, kemudian membuat rekomendasi panitia Ad Hoc atas UUD. Kalau persoalan UUD ya amandemen, kalau persoalan implementasi ya rekomendasi kepada Lembaga Negara. Jangan sampai MPR merasa tidak punya kegiatan, justru itu diatur dalam UUD pembahasannya disitu. Kedua, tentang tafsir konstitusi yang diberikan oleh MPR beda dengan MK. Jadi, tafsir yang diberikan oleh MK itu sifatnya pasif, kalau tafsir yang diberikan oleh MPR sifatnya aktif yang dituangkan dalam bentuk TAP MPR yang bersifat mengatur. Contohnya seperti ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden, di Pasal 6 ayat (2) itu kan tidak ada dan itu sifatnya tidak ada disitu diperintah lebih lanjut dengan UU”.⁶³

⁶³ Hasil Wawancara dengan Achmad Basarah tanggal 7 November 2019 di Badan Pengkajian MPR RI, Jakarta.

D. Ketetapan MPR tentang pelantikan Presiden dan Wakil Presiden

Selama ini, karena pemaknaan MPR hanya menjadi lembaga tinggi dan sejajar dengan presiden, maka banyak pihak takut mengatakan secara lugas bahwa presiden dilantik oleh MPR. Kekhawatiran yang muncul adalah jika MPR “benar-benar” melantik presiden, berarti MPR adalah lembaga yang memiliki kedudukan yang lebih tinggi. Pasal 3 UUD NRI 1945 menjelaskan bahwa (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden. Hal ini secara terang benderang disebutkan bahwa MPR melantik presiden dan/atau wakil presiden. MPR-lah yang melantik presiden sehingga diskusi mengenai lembaga tinggi dan lembaga tertinggi memang bukanlah hal yang harus disepakati secara bulat, namun konstitusi telah mengamanatkan bahwa MPR-lah yang berhak dan memiliki kewenangan melantik presiden dan/atau wakil presiden.

Pelantikan yang dilaksanakan oleh MPR diselenggarakan sesuai dengan Pasal 33 dan 34 UU MD3, dimana disebutkan pelantikan dilakukan di hadapan sidang paripurna MPR yang dihadiri pimpinan MPR, anggota MPR, serta calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih. Dalam sidang ini, maka pimpinan MPR akan membacakan Keputusan KPU mengenai penetapan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Apabila MPR tidak dapat menyelenggarakan sidang paripurna dalam rangka melantik calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, maka akan dilakukan dihadapan sidang paripurna DPR, dan bila DPR tidak dapat menyelenggarakannya, akan bersumpah di hadapan pimpinan MPR dengan disaksikan oleh pimpinan Mahkamah Agung⁶⁴.

Oleh sebab itu, dapat disimpulkan, selama ini pelantikan dianggap bersifat seremonial saja, yaitu dengan pembacaan Keputusan KPU dan mengucapkan sumpah di hadapan sidang paripurna MPR maupun DPR. Contohnya, pelantikan Joko Widodo sebagai Presiden terpilih dan Jusuf Kalla sebagai Wakil Presiden terpilih pada tanggal 20 Oktober 2014, yang diadakan di hadapan sidang paripurna MPR, di Gedung MPR/DPR, dipimpin oleh

⁶⁴ Pimpinan Badan Pengkajian MPR RI, *Op.Cit.*, hlm. 162.

Zulkifli Hasan. Sebelum pembacaan sumpah, pimpinan MPR membacakan Keputusan KPU mengenai hasil penetapan pemilu. Akan tetapi, tidak ada penguatan ke dalam suatu produk hukum yang menegaskan telah terjadi pergantian kepemimpinan untuk periode tertentu⁶⁵. Sehingga, jika kewenangan MPR ini dilakukan, maka menjadi sangat wajar jika pelantikan presiden ditetapkan melalui TAP MPR.

E. Tafsir Konstitusi

Teori konstitusi menghendaki negara terbentuk atas dasar hukum (*basic norm*) yang demokratis. Artinya, Pertama, yang dinamakan konstitusi itu tidak saja aturan yang tertulis tetapi juga apa yang dipraktekan dalam kegiatan penyelenggaraan negara dan Kedua, yang diatur itu tidak saja berkenaan dengan organ negara beserta komposisi dan fungsinya, baik ditingkat pusat maupun di tingkat pemerintah daerah (*local government*), tetapi juga mekanisme hubungan antara negara atau organ negara itu dengan warga negara. Menurut pandangan Karl Loewenstein, dalam setiap konstitusi selalu terdapat 2 (dua) aspek penting yaitu sifat idealnya sebagai teori dan sifat nyatanya sebagai praktek. Artinya sebagai hukum tertinggi di dalam konstitusi itu selalu terkandung nilai-nilai ideal sebagai *das sollen* yang tidak selalu identik dengan *das sein* atau keadaan nyatanya dilapangan.⁶⁶ Untuk dapat mengaitkan kedua aspek tersebut dibutuhkan media berupa penafsiran konstitusi.

Istilah penafsiran konstitusi (*constitutional interpretation*) digunakan oleh para ahli hukum tata negara untuk memberikan pengertian tentang cara menafsirkan konstitusi. Jimly Asshiddiqie menyatakan 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

⁶⁵ *Ibid.*, hlm. 162-163.

⁶⁶ Lihat dalam Mariyadi Faqih. "Nilai-Nilai Filosofi Putusan Mahkamah Konstitusi Yang Final dan Mengikat". *Jurnal Konstitusi*, Volume 7, Nomor 3, Juni 2010

yang menjadi kehendak pembentuk undang-undang.⁶⁷ Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo mengemukakan, interpretasi atau penafsiran merupakan salah satu metode penemuan hukum yang memberi penjelasan yang gamblang mengenai teks Undang-Undang agar ruang lingkup kaidah dapat ditetapkan sehubungan dengan peristiwa tertentu. Penafsiran oleh hakim merupakan penjelasan yang harus menuju kepada pelaksanaan yang dapat diterima oleh masyarakat mengenai peraturan hukum terhadap peristiwa konkrit.⁶⁸

Kebutuhan akan penafsiran timbul karena konstitusi tidak memuat semua ketentuan normatif yang diperlukan dalam rangka penataan kehidupan bernegara. 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 normatif. Dalam kaitan ini penafsiran dijadikan sebagai salah satu metode dalam penemuan hukum (*rechtsvinding*), berangkat dari pemikiran, bahwa pekerjaan kehakiman memiliki karakter logikal. Menurut Sudikno Mertokusumo, interpretasi atau penafsiran oleh hakim merupakan penjelasan yang harus menuju kepada pelaksanaan yang dapat diterima oleh masyarakat mengenai peraturan hukum terhadap peristiwa yang konkrit. Metode interpretasi ini adalah sarana atau alat untuk mengetahui makna undang-undang.⁶⁹

Sampai dengan saat ini, Konstitusi telah menempatkan Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai lembaga peradilan yang dibutuhkan untuk mengadili perkara-perkara yang berkaitan dengan konstitusi. Ide dasar pembentukan MK yaitu untuk menciptakan sebuah sistem ketatanegaraan di Indonesia yang menganut asas pendistribusian kekuasaan secara fungsional dan menerapkan “*check and balances*” serta paham integralisme dari lembaga tinggi

⁶⁷ Jimly Asshiddiqie, *Teori dan Aliran Penafsiran Hukum Tata Negara*, Jakarta:InHilco, 2006, hlm. 175

⁶⁸ Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1993, hlm. 13

⁶⁹ *Ibid.*

negara.⁷⁰ MK diberi kewenangan untuk melaksanakan prinsip *checks and balances*, dan diposisikan sebagai lembaga negara dalam kedudukan yang setara dengan lembaga-lembaga negara lainnya sehingga terdapat keseimbangan dalam penyelenggaraan negara, sekaligus diberikan kewenangan untuk menafsirkan konstitusi sebagai koreksi terhadap pengalaman kehidupan ketatanegaraan di masa lalu yang multi-interpretatif terhadap konstitusi.

Berdasarkan UUD NRI 1945, MK mempunyai 4 (empat) kewenangan dan 1 (satu) kewajiban. MK berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: (1) Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. (2) Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. (3) Memutus pembubaran partai politik, dan (4) Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. (5) MK wajib memberikan putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga melakukan pelanggaran (*impeachment*).⁷¹ Salah satu kewenangan MK dari beberapa kewenangan yang dimilikinya adalah menguji/menilai konstitusionalitas suatu Undang-Undang. Artinya bahwa MK dapat menilai apakah suatu Undang-undang bertentangan dengan UUD NRI 1945 atau tidak (konstitusional atau inkonstitusional). Penilaian tersebut tentunya menggunakan metode interpretasi/penafsiran.

Dalam mengadili dan memutus perkara, MK tentunya harus selalu mendasarkan pada ketentuan-ketentuan dalam konstitusi, dan berhak secara formal untuk menafsirkan konstitusi (*the interpreter of constitution*). Jadi, tidak hanya keberadaan dan kekuasaan yang ditentukan konstitusi, tetapi ukuran-ukuran yang digunakan MK harus sesuai dengan konstitusi, bahkan dalam hal menafsirkan konstitusi. Prinsip ini juga bertujuan untuk membatasi MK menggunakan ketentuan lain selain konstitusi. Melihat kewenangan dan kewajiban tersebut, dapat dikatakan, tugas pokok dari MK selain

⁷⁰ Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bandung: PT Cira Aditya Bakti, 2006, hlm. 167.

⁷¹ UUD NRI Tahun 1945 (hasil Amandemen), lihat juga dalam UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

untuk menegakkan konstitusi dalam kerangka negara hukum juga merupakan pengawal sekaligus penafsir konstitusi (*the guardian and interpreter of constitution*). Menjadi *the final interpreter of constitution* bukan berarti menjadikan MK sebagai *interpreter* yang sangat eksklusif, namun, lebih tepatnya, MK sebagai suatu lembaga yang memiliki legitimasi untuk melakukan interpretasi konstitusi, dituntut untuk memainkan perannya dalam mengelaborasi makna konstitusi. MK dalam posisi ini juga berperan dalam memberikan ketegasan akhir (*“last words”*) untuk menghindari ambiguitas dan pertentangan tafsir demi berlangsungnya kehidupan kebangsaan dan kenegaraan yang konstitusional. Dalam kaitan ini, MK sebagai penafsir akhir konstitusi (*the final interpreter of the constitution*) memiliki peran yang dapat dihubungkan dalam konteks kelembagaan. Padahal, setiap orang, seperti ahli hukum, guru besar di perguruan tinggi, maupun lembaga negara pun memiliki hak untuk menafsirkan konstitusi.

Berdasarkan laporan hasil penelitian Tahun 2016⁷² dinyatakan bahwa praktek yang dilakukan MK diantaranya adalah mengedepankan penafsiran UU sebagai analisis apakah norma UU yang diuji melanggar nilai-nilai konstitusional. Pasal-Pasal dalam UUD lebih berfungsi sebagai batu uji (*touchstone*) dibanding sebagai teks yang menjadi obyek penafsiran. Dengan kata lain, pertimbangan majelis hakim dalam perkara pengujian UU yang tidak menyertakan penafsiran konstitusi. Pertimbangan majelis hakim hanya merujuk pada Pasal tertentu dalam UUD atau menukil nilai-nilai konstitusi yang bersifat universal tanpa mengelaborasi maknanya secara mendalam. Misalnya, kala memutus perkara konstitusionalitas makna “perbuatan tidak menyenangkan”. Dalam kesimpulannya, MK menyatakan bahwa norma “perbuatan tidak menyenangkan” yang dimuat dalam KUHP telah bertentangan dengan hak memperoleh kepastian hukum yang adil. Namun, argumentasi yang dibangun dalam pertimbangan majelis menekankan pada hilangnya hak merdeka warga negara karena kesewenang-wenangan penyidik dan penuntut umum. Tidak

⁷²Bisariyadi, et.al, 2016, *Penafsiran Konstitusi Dalam Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 2016*, Pusat Penelitian, Pengkajian Perkara, dan Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi (P4TIK) Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

diketemukan pertimbangan dimana MK mengelaborasi makna “hak warga negara untuk memperoleh kepastian hukum yang adil” dalam putusan tersebut.

Namun, langkah yang berbeda justru terlihat ketika MK dengan ijtihad hukumnya berani memberi tafsir terhadap Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) Hasil Wawancara dengan Achmad Basarah tanggal 7 November 2019, khususnya frasa “dikuasai oleh negara” dalam Putusan Pengujian Undang-Undang Ketenagalistrikan. Konsep tentang penguasaan negara atau dalam istilah lain disebut dengan hak menguasai negara dimaknai MK dengan pengertian berikut:

“Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*) dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”

Dengan pijakan tafsir tersebut, MK menjelaskan makna “hak menguasai negara” yang terkandung dalam konstitusi. Disinilah peran MK sebagai penafsir akhir konstitusi berwujud. Dalam pengertian, peran MK sebagai *the interpreter of the constitution* terkukuhkan. Undang-Undang Dasar tidak hanya dijadikan rujukan (batu uji) tetapi MK juga melakukan penafsiran atas teks konstitusi. Hasil penafsiran teks itu menjadi parameter untuk mengukur norma undang-undang yang diuji agar bersesuaian dengan Undang-Undang Dasar. Putusan MK menjadi jalan keluar bagi penyelesaian konflik norma UU dengan UUD, yang mengikat seluruh elemen dibawah ketentuan konstitusi. Terlebih, putusan MK menjadi referensi utama atas penafsiran makna frasa “dikuasai oleh negara” sebagaimana tercantum pada Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD NRI Tahun 1945.

Keberagaman cara MK menyelesaikan perkara pengujian Undang-Undang terhadap UUD dalam konteks penafsiran konstitusi menimbulkan perdebatan. Dua ilustrasi putusan yang disebutkan diatas merupakan dua model praktek yang berbeda satu sama lain. Disatu sisi, MK sebelum melakukan pengujian UU melakukan tafsir

konstitusi terlebih dahulu. Disisi lain, MK cukup merujuk pada salah satu atau beberapa pasal dalam UUD NRI Tahun 1945 tanpa melakukan penafsiran atas Pasal-pasal tersebut.

Kondisi diatas mengindikasikan bahwa terdapat permasalahan utama dalam pengujian peraturan perundang-undangan adalah belum adanya batasan dan kriteria penggunaan metode penafsiran hukum dalam menentukan pertentangan norma hukum, hal ini disebabkan pemahaman dan implementasi pertentangan norma hukum tidak dapat dilakukan tanpa kewenangan untuk menafsirkan pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan yang memiliki kekuatan hukum.⁷³ Makna pertentangan norma hukum tersebut harus dikaji dan dijelaskan secara tepat karena pasal-pasal dalam Undang-undang yang lebih bersifat menjelaskan atau mengelaborasi lebih jauh pasal-pasal yang terdapat dalam UUD dinyatakan bertentangan dengan UUD oleh MK.⁷⁴ Terkait dengan ketidakjelasan tolok ukur dalam memaknai pertentangan norma hukum yang berdasarkan pada pemaknaan, kriteria, penggunaan *original intent* sebagai penafsiran utama dalam pengujian norma hukum, hal ini terkait dengan teori apa yang menjadi dasar dan semangat dalam perumusan konstitusi maupun pembentukan peraturan perundang-undangan. Konteks dasar utama *original intent* dalam arti bahwa hakim harus melihat terlebih dahulu *original intent* suatu produk hukum hal ini berdasarkan fakta bahwa secara teoritis pengujian norma hukum tersebut bertujuan untuk mengetahui makna atau maksud utama/maksud sebenarnya dari isi konstitusi atau peraturan perundang-undangan. Sebab dengan pemahaman *original intent*, maka orisinalitas ataupun gagasan dan semangat asli dari suatu rumusan peraturan perundang-undangan dapat terlindungi.

Moh. Mahfud MD lebih lanjut menjelaskan bahwa pengujian dilakukan karena pertentangan antara isi Undang-undang dengan UUD NRI Tahun 1945, dimana isi konstitusi suatu negara adalah apa yang tertulis dan latar belakang pemikiran apa yang melahirkan tulisan isi konstitusi tersebut tanpa harus terikat dengan teori dan apa

⁷³ Abdul latief, *Fungsi Mahkamah Konstitusi: Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, Yogyakarta:Total Media, 2009, hlm. 244

⁷⁴ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta:Rajawali Pers, 2010, hlm. 308

yang berlaku di negara lain.⁷⁵ Selain itu MK harus menjadikan *original intent* sebagai tolok ukurnya. Dalam pandangan lain bahwa MK tidak boleh hanya semata-mata terpaku pada metode penafsiran originalisme yang mendasarkan diri pada *original intent* perumusan pasal UUD NRI Tahun 1945, terutama apabila penafsiran demikian justru menyebabkan tidak bekerjanya ketentuan UUD NRI Tahun 1945 sebagai suatu sistem dan/atau bertentangan dengan gagasan utama yang melandasi UUD NRI Tahun 1945 itu sendiri secara keseluruhan berkaitan dengan tujuan yang hendak diwujudkan.

Apabila kondisi di atas dikorelasikan dengan pendapat Benjamin Natan Cardozo, salah satu tokoh realisme bahwa “putusan-putusan yang dilahirkan oleh hakim bukan sebagai tafsir undang-undang saja, tetapi ibarat resep masakan yang diramu”. Putusan hakim merupakan ramuan yang berasal dari unsur-unsur hukum dan non hukum seperti politik, sejarah, ekonomi, ideologi, tekanan sosial, dan budaya. Ungkapan ini sejalan dengan kritikan Ronald Dworkin kepada tiga tokoh positivisme hukum; Hans Kelsen, Austin dan H.L.A. Hart. Dworkin mengkritik bahwa positivisme hukum belum sempurna untuk mengakomodasi segala kepentingan dan hak-hak setiap orang dengan undang-undang saja.⁷⁶

Guna meminimalisir kondisi lepasnya tautan muatan materi UUD, maka dimungkinkan masuknya peran MPR sebagai lembaga pembentuk UUD untuk dapat menafsirkan UUD agar dasar penafsirannya sesuai dengan amanat dibentuknya UUD. Hal ini pernah terumuskan menjelang berakhirnya anggota MPR periode 2009-2014, MPR menyelenggarakan sidang paripurna pada akhir September 2014 di Jakarta. Salah satu hasil kerja Panitia Ad Hoc II BP MPR yang disahkan sidang paripurna tersebut adalah tujuh rekomendasi untuk MPR periode berikutnya. Rekomendasi tersebut antara lain perubahan UUD NRI Tahun 1945 dimana salah satu materinya adalah penguatan MPR sebagai lembaga dalam

⁷⁵Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta:Rajawali Pers, 2010, hlm. 100.

⁷⁶Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum*, Jakarta: Toko Gunung Agung, 2002, hlm.283.

mengubah, menetapkan, dan menafsirkan UUD NRI Tahun 1945.⁷⁷ Secara lengkap rekomendasi hasil kajian Tim Kerja Kajian Sistem Ketatanegaraan Indonesia MPR tersebut adalah “penguatan MPR sebagai lembaga negara yang mempunyai kewenangan tertinggi dalam mengubah, menetapkan, menafsirkan Undang-Undang Dasar, dan memberikan arah kebijakan kepada lembaga-lembaga negara lainnya.”⁷⁸

Perlu digaris bawahi bahwa dalam negara hukum dan demokratis, UUD dibentuk secara demokratis dan menjadi hukum tertinggi yang memuat prinsip konstitusionalisme secara lengkap. Namun sesudah terbentuk, UUD dianggap ”terbang sendiri” dengan aturan dan ketentuannya sendiri yang melekat pada dirinya, tidak lagi tunduk pada kemauan si pembentuk, baik MPR, konstituante, dan sebagainya.⁷⁹

Apabila dikaitkan dengan pemikiran dalam pendekatan kesisteman, Pancasila dan seluruh nilai-nilai dalam Pembukaan adalah induk dari segala induk sistem dalam UUD NRI Tahun 1945. Induk mengandung sistem-sistem seperti kedaulatan rakyat, negara hukum, negara kesatuan dan sistem presidensial yang saling mengisi dan membentuk. Sistem induk menjadi acuan sistem dan sistem menjadi acuan untuk subsistem di bawahnya. Tak boleh ada subsistem atau sistem yang bertentangan dengan induk sistem di atasnya. Untuk itu, diperlukan kehati-hatian dan kejelian dalam merujuk sumber, untuk membedakan pemahaman perseorangan, sikap politik subyektif kelompok dengan hasil akhir permusyawaratan atau *original intent* ketentuan UUD yang ada. Pada dasarnya, prinsip-prinsip pokok konsepsi dalam UUD hendaknya dipahami dan ditaati dengan sengaja. Jangan sampai tanpa sengaja ide-ide yang tidak sesuai dengan UUD ditafsirkan berbeda. Uji konstitusionalitas UU oleh MK terhadap UUD NRI Tahun 1945 adalah cara yang dibangun oleh UUD untuk secara

⁷⁷Ah. Mujib Rohmat, *Kedudukan Dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Era Reformasi*, Jurnal Pembaharuan Hukum Volume III No. 2 Mei - Agustus 2016, hlm. 184

⁷⁸Keputusan MPR Nomor 4/MPR/2014 tentang Rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Masa Jabatan 2009-2014, hlm. 3-4.

⁷⁹ Pendapat Jakob Tobing yang diunduh dalam <http://ditpolkom.bappenas.go.id/v2/?p=813>

yudisial menegakkan dan mencegah penyimpangan penafsiran atas UUD NRI Tahun 1945, namun sekali lagi harus ada rasionalitas berpikir bahwa UUD NRI Tahun 1945 harus dapat dipahami kembali seutuhnya dan tidak dipahami terpotong-potong. Pemahaman yang penuh ini hanya dapat tergali dengan menempatkan anggota MPR yang paham tentang muatan UUD NRI Tahun 1945 sebagai bagian dalam proses penafsiran Undang-Undang di persidangan MK.

F. Sidang Tahunan MPR

Nomenklatur Sidang Tahunan memang tidak dapat ditemukan di dalam UUD NRI 1945, sebab UUD NRI 1945 hanya menentukan limitasi paling sedikit sidang yang diselenggarakan oleh MPR, yakni sekali dalam lima tahun sebagaimana ditentukan dalam Pasal 2 ayat (2) UUD NRI 1945. Jika menilik substansinya, maka ketentuan tersebut justru memberikan fleksibilitas bagi MPR untuk bersidang satu kali, dua kali, tiga kali atau lebih dalam lima tahun. Atau mungkin juga terjadi MPR bersidang satu kali dalam setahun sesuai dengan kebutuhan.

Secara prinsip, sidang tahunan diselenggarakan dalam upaya untuk mengetahui kinerja jabatan-jabatan dalam Negara melalui meminta laporan kinerja setiap lembaga Negara selama satu tahun aktualisasi tugas dan wewenang masing-masing lembaga Negara. Hal itu sekaligus bermakna sebagai pertanggungjawaban jabatan-jabatan kepada publik sebagai konsekuensi dari sistem presidensial yang dianut dalam UUD NRI 1945. Menurut teori ilmu hukum tata negara Indonesia, MPR merupakan satu-satunya lembaga yang mempunyai supremasi, yang mengandung 2 (dua) prinsip :

1. Sebagai badan berdaulat yang memegang kekuasaan berdasarkan hukum untuk menetapkan segala sesuatu yang telah ditegaskan oleh UUD NRI Tahun 1945, disebut “*legal power*”.
2. *no rival authority*, artinya tidak ada suatu otoritas tandingan baik perseorangan maupun badan yang mempunyai kekuasaan

untuk melanggar atau menyampingkan sesuatu yang telah diputuskan oleh MPR.⁸⁰

MPR merupakan salah satu lembaga Negara yang eksistensinya ditentukan secara konstitusional di dalam Bab II UUD NRI Tahun 1945 yang memuat 2 (dua) pasal yaitu Pasal 2 dan Pasal 3, tetapi sesungguhnya masih terdapat ketentuan dalam UUD NRI Tahun 1945 yang berkaitan dengan MPR RI, yaitu: Pasal 7B – pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatan yang diajukan oleh DPR (Dewan Perwakilan Rakyat); Pasal 8 ayat (2) – memilih Wakil Presiden dalam hal terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden; Pasal 8 ayat (3) memilih Presiden dan Wakil Presiden dalam hal Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan; Pasal 9 – Presiden dan Wakil Presiden bersumpah di hadapan MPR; Pasal 37 – MPR menyelenggarakan sidang perubahan pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945; dan Pasal I Aturan Tambahan – melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan MPR.

Pengaturan dalam UUD NRI Tahun 1945 tersebut menunjukkan bahwa MPR RI berkedudukan sebagai lembaga negara yang keanggotaannya mencerminkan representasi politik dan representasi regional melalui pemilihan umum. Dengan demikian, MPR berkedudukan sebagai lembaga perwakilan sekaligus lembaga demokrasi, yang mengemban aspirasi rakyat dan daerah. Sebagai salah satu pelaksana kedaulatan rakyat, MPR bertanggung jawab mewujudkan sistem ketatanegaraan yang dianut dalam UUD NRI sehingga dapat mendukung terwujudnya Negara Indonesia yang demokratis. Hal demikian ditegaskan pula dalam bagian Menimbang UU MD3 (UU No. 17 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan UU No. 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga atas UU No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah), bahwa kehadiran MPR dalam rangka mewujudkan kedaulatan rakyat berdasarkan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan

⁸⁰ Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Jakarta: Aksara Baru, 1978, hlm. 16.

dalam permusyawaratan/perwakilan, diperlukan lembaga permusyawaratan rakyat yang dapat merepresentasikan keutuhan seluruh komponen bangsa untuk mewujudkan tujuan nasional demi kepentingan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kedudukan MPR yang demikian itu dikuatkan melalui piranti tugas dan wewenang konstitusional, yaitu mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar; melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden; dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar; serta memilih Wakil Presiden dalam hal terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden, dan memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam hal Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan. MPR melaksanakan tugas dan wewenangnya tersebut melalui menyelenggarakan sidang-sidang. Salah satu sidang yang diselenggarakan yaitu Sidang Tahunan.

Setelah reformasi dengan tuntutan salah satunya amandemen UUD NRI Tahun 1945 ini secara tidak langsung membawa perubahan juga berkaitan dengan Sidang Tahunan MPR RI. Sidang Umum MPR tahun 1999, menghasilkan beberapa keputusan MPR RI diantaranya Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI yang mengatur mengenai kewajiban untuk menyelenggarakan suatu Sidang Tahunan MPR RI. Dalam Pasal 32 huruf a dan b Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1999 dikatakan bahwa Badan Pekerja MPR memiliki tugas untuk: (a) mempersiapkan rancangan acara dan rancangan putusan-putusan Sidang Umum, Sidang Tahunan, atau Sidang Istimewa; (b) memberi saran dan pertimbangan kepada Pimpinan MPR menjelang Sidang Umum, Sidang Tahunan, atau Sidang Istimewa. Selain itu, rapat-rapat Badan Pekerja Majelis diselenggarakan segera setelah Badan Pekerja MPR terbentuk untuk mempersiapkan bahan-bahan Sidang Umum, Sidang Tahunan, atau Sidang Istimewa. Pasal 33 ayat (2) Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1999. Sebagai tambahan, Pimpinan MPR juga dapat mengundang Badan Pekerja Majelis untuk menampung bahan-bahan yang masuk, mengikuti perkembangan keadaan secara terus-menerus, dan mempertimbangkan Anggaran Belanja MPR untuk Sidang Umum, Sidang Tahunan, atau Sidang Istimewa yang disiapkan oleh Sekretariat Jenderal. Sidang Tahunan

MPR 1999-2002, berkaitan dengan proses perubahan UUD NRI Tahun 1945 sebagai berikut:

1. Perubahan pertama dilakukan pada tanggal 14-21 Oktober 1999 melalui Sidang Umum MPR tahun 1999 (tercantum dalam Lembaran Negara Nomor 11 Tahun 2006);
2. Perubahan kedua dilakukan pada tanggal 7-18 Agustus 2000 melalui Sidang Tahunan MPR tahun 2000 (tercantum dalam Lembaran Negara Nomor 12 Tahun 2006);
3. Perubahan ketiga dilakukan pada tanggal 1-9 November 2001 melalui Sidang Tahunan MPR tahun 2001 (tercantum dalam Lembaran Negara Nomor 13 Tahun 2006);
4. Perubahan keempat dilakukan pada tanggal 1-11 Agustus 2002 melalui Sidang Tahunan MPR tahun 2002 (tercantum dalam Lembaran Negara Nomor 14 Tahun 2006);

Sidang Tahunan MPR yang dilaksanakan pada tahun 2000 juga menghasilkan Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia. Hal ini dilakukan sebagai realisasi dari salah satu tuntutan reformasi yang dimotori oleh mahasiswa pada tahun 1998 untuk mencegah kerancuan dan tumpang tindih antara peran dan fungsi TNI sebagai kekuatan pertahanan negara dengan peran dan tugas Kepolisian Negara RI sebagai kekuatan keamanan dan ketertiban masyarakat.⁸¹

Sidang Tahunan MPR pada masa jabatan periode 1999-2004 selain mengamandemen UUD NRI 1945, pada sidang akhir masa jabatan periode 1999-2004 tersebut tertanggal 26 September 2004 menghasilkan lima keputusan yaitu *pertama* Keputusan MPR tentang Laporan Badan Pekerja MPR mengenai Hasil Kajian Komisi Konstitusi tentang Perubahan UUD 1945. *Kedua*, Keputusan MPR tentang Jadwal Acara Sidang MPR Masa Jabatan Periode 2004-2009 yang akan menjadi pedoman dalam pelantikan anggota MPR pada 1 Oktober mendatang. *Ketiga*, Keputusan MPR tentang Peraturan Tata

⁸¹ Ni'Matul Huda, "Kontroversi Dasar Hukum Sidang Istimewa MPR dan Maklumat Presiden 23 Juli 2001 (Tinjauan Yuridis Ketatanegaraan)", Jurnal Hukum 8, No. 16, Maret, 2001: 94.

Tertib Dewan Perwakilan Daerah (DPD). *Keempat*, Keputusan MPR tentang Peraturan Tata Tertib MPR, dan terakhir, *kelima* adalah Keputusan MPR tentang Kode Etik Anggota MPR.⁸² Selanjutnya di periode 2004-2014 tradisi Sidang Tahunan ditiadakan dan MPR hanya bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun, peran MPR hanya sebatas menjalankan tugas untuk mensosialisasikan hasil-hasil amandemen UUD 1945 dan melantik presiden dan wakil presiden.⁸³

Periode 2014-2019 MPR Sidang Tahunan MPR diadakan kembali sebagaimana dikeluarkannya Peraturan MPR No. 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang ditetapkan pada tanggal 29 September 2014. Pada saat itu MPR hanya sebatas mendengarkan laporan tahunan. Pada tahun 2015, Sidang Tahunan MPR dilaksanakan pada tanggal 14 Agustus 2015 Presiden juga menyampaikan laporan kinerja sekaligus juga menyampaikan kinerja lembaga-lembaga negara yang lain.

Sidang Tahunan MPR tahun 2016 dilaksanakan pada tanggal 16 Agustus dan Presiden menyampaikan laporan kinerjanya sekaligus laporan kinerja lembaga negara lainnya. Kemudian, Sidang Tahunan MPR pada tahun 2017 diselenggarakan oleh MPR pada tanggal 16 Agustus 2017. Dengan agenda yang sama dengan sidang-sidang tahunan oleh MPR pada tahun sebelumnya, presiden kembali menyampaikan laporan kinerja dan rangkuman kinerja lembaga negara lainnya.

Sidang Tahunan MPR diselenggarakan untuk memperkokoh eksistensi MPR dan memiliki agenda ideal sebagai media pengawasan terhadap Negara serta untuk dapat mengetahui arah dan kebijakan pemerintah. Ketentuan sidang MPR yang diatur dalam Pasal 2 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menunjukkan bahwa pembentuk UUD NRI Tahun 1945 sangat menyadari bahwa MPR tidak mungkin untuk bersidang setiap hari, sebagaimana dilakukan

⁸² Alam Burhanan dan Andi Azril. "*Sidang Tahunan MPR Resmi Ditutup*" <https://www.liputan6.com/news/read/86834/sidang-tahunan-mpr-resmi-ditutup> diakses pada tanggal 4 November 2019.

⁸³ R. Nazriyah, "Penguatan Peran Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 47, No. 1 Januari-Maret, 2017: 56-57.

oleh DPR. Sebab wewenang MPR sangat terbatas, itu pun mengenai hal-hal yang akan terjadi atau diadakan pada waktu-waktu tertentu, misalnya lima tahun untuk pemilihan Presiden dan Wakil atau saat-saat tertentu yang diperlukan, misalnya mengenai perubahan UUD.

Berdasarkan ketentuan Pasal 61 ayat (2) UU MD3 bahwa “Persidangan MPR diselenggarakan untuk melaksanakan wewenang dan tugas MPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 dan Pasal 5.” Hal itu berarti terdapat beberapa jenis sidang sesuai dengan wewenang dan tugas MPR, yaitu:

- a. Sidang untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Pasal 3 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, Pasal 4 UU MD3);
- b. Sidang untuk melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden hasil pemilihan umum (Pasal 3 ayat 2 UUD NRI Tahun 1945, Pasal 4 UU MD3);
- c. Sidang untuk memutuskan usul DPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya (Pasal 3 ayat 3 UUD Tahun NRI 1945, Pasal 4 UU MD3);
- d. Sidang untuk melantik Wakil Presiden menjadi Presiden sesuai dengan Pasal 8 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dan Pasal 4 huruf d UU MD3;
- e. Sidang untuk memilih Wakil Presiden dari 2 (dua) calon yang diusulkan oleh Presiden sesuai dengan Pasal 8 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 dan Pasal 4 huruf e UU MD3;
- f. Sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan sesuai dengan Pasal 8 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 dan Pasal 4 huruf f UU MD3;
- g. Sidang untuk memasyarakatkan ketetapan MPR (Pasal 5 huruf a UU MD3);
- h. Sidang untuk memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika (Pasal 5 huruf b UU MD3);

- i. Sidang untuk mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya (Pasal 5 huruf c UU MD3); dan
- j. Sidang untuk menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Pasal 5 huruf d UU MD3).

Selanjutnya jika merujuk pada ketentuan Peraturan MPR tentang Tata Tertib MPR RI, maka terdapat Sidang Paripurna dan Sidang Tahunan. Sidang Paripurna ada dua jenis yaitu Sidang Paripurna MPR awal masa jabatan dan Sidang Paripurna MPR akhir masa jabatan untuk mendengarkan laporan pelaksanaan tugas dan wewenang serta kinerja Pimpinan MPR. Adapun Sidang tahunan MPR diselenggarakan dalam rangka memfasilitasi lembaga-lembaga negara menyampaikan laporan kinerja.

Jika mencermati dari aspek konektivitas Sidang Tahunan MPR dalam Sistem Presidensial, maka prinsipnya, semua jabatan dalam negara Indonesia dari pemerintahan pusat maupun daerah tidak terlepas dari prinsip pertanggungjawaban, pengawasan, dan pengendalian publik. Jika dikaitkan dengan sistem presidensial, semua pertanggungjawaban dilakukan oleh presiden sebagai kepala pemerintahan.

G. Menyelenggarakan Sidang MPR Dalam Rangka Melaksanakan Wewenang Dan Tugas

MPR merupakan salah satu lembaga Negara yang eksistensinya ditentukan secara konstitusional di dalam UUD NRI Tahun 1945. Bab II UUD NRI Tahun 1945 berjudul tentang “Majelis Permusyawaratan Rakyat” memuat 2 (dua) pasal yaitu Pasal 2 dan Pasal 3. Tetapi sesungguhnya masih ada ketentuan dalam UUD NRI Tahun 1945 yang berkaitan dengan MPR RI, yaitu: Pasal 7B yang menyatakan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatan yang diajukan oleh DPR; Pasal 8 ayat (2) bahwa memilih Wakil Presiden dalam hal terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden; Pasal 8 ayat (3) bahwa memilih Presiden dan Wakil Presiden dalam hal Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan

kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan; Pasal 9 bahwa Presiden dan Wakil Presiden bersumpah di hadapan MPR; Pasal 37 bahwa MPR menyelenggarakan sidang perubahan pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945; dan Pasal I Aturan Tambahan bahwa melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan MPR.

Pengaturan dalam UUD NRI Tahun 1945 tersebut menunjukkan bahwa MPR RI berkedudukan sebagai lembaga negara yang keanggotaannya mencerminkan representasi politik dan representasi regional melalui pemilihan umum. Dengan demikian, MPR berkedudukan sebagai lembaga perwakilan sekaligus lembaga demokrasi, yang mengemban aspirasi rakyat dan daerah. Sebagai salah satu pelaksana kedaulatan rakyat, MPR bertanggung jawab mewujudkan sistem ketatanegaraan yang dianut dalam UUD NRI Tahun 1945 sehingga dapat mendukung terwujudnya Negara Indonesia yang demokratis. Hal demikian ditegaskan pula dalam bagian konsideran menimbang UU MD3 (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah), bahwa kehadiran MPR dalam rangka untuk melaksanakan kedaulatan rakyat atas dasar kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, yang mampu mengejawantahkan nilai-nilai demokrasi serta menyerap dan memperjuangkan aspirasi rakyat dan daerah sesuai dengan tuntutan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Kedudukan MPR yang demikian itu, dikukuhkan melalui piranti tugas dan wewenang konstitusional, yaitu: mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar; melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden; dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar; serta memilih Wakil Presiden dalam hal terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden, dan memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam hal Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan. MPR melaksanakan tugas dan wewenangnya tersebut melalui menyelenggarakan sidang-sidang. Salah satu sidang yang diselenggarakan yaitu Sidang Tahunan.

Sidang Tahunan MPR diselenggarakan untuk memperkokoh eksistensi MPR dan memiliki trend positif sebagai media pengawasan terhadap Negara serta untuk dapat mengetahui arah dan kebijakan pemerintah.⁸⁴ Namun, belakangan pelaksanaan Sidang Tahunan ini banyak diperbincangkan. Ada yang menyatakan Sidang Tahunan hanya ajang rutinitas⁸⁵, belum memiliki produk hukum dan belum bisa dibilang ideal karena tidak sesuai dengan tata tertib, dan jangan sampai sidang tahunan menjadi mubazir.⁸⁶ Bahkan, Sidang Tahunan Tanggal 16 Agustus 2017 pun mendapatkan tanggapan dari pakar komunikasi politik Universitas Paramadina, Hendri Satrio bahwa sidang umum tahunan tahun ini lebih terasa hambar, enggak ada gregetnya, karena banyaknya dukungan partai politik kepada Jokowi yang bisa berdampak negatif pada jalannya roda demokrasi ke depan. Hal itu jangan sampai menjadikan DPR seperti DPR khas paduan suara zaman orde baru. 'Apa-apa iya, apa-apa oke', mengikuti keinginan presiden.

1. Perihal Sidang MPR dalam UUD NRI 1945

Ketentuan mengenai sidang MPR secara eksplisit ditentukan di dalam Pasal 2 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, yakni “Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibu kota Negara.” Formulasi tersebut menunjukkan bahwa pembentuk UUD NRI Tahun 1945 sangat menyadari bahwa MPR tidak mungkin untuk bersidang setiap hari, sebagaimana dilakukan oleh DPR. Sebab wewenang MPR sangat terbatas, itu pun mengenai hal-hal yang akan terjadi atau diadakan pada waktu-waktu tertentu, misalnya lima tahun untuk pemilihan Presiden dan Wakil Presiden serta penetapan GBHN⁸⁷ atau saat-saat tertentu yang diperlukan, misalnya mengenai perubahan UUD.

⁸⁴ MPR RI, *Koran Majelis Edisi Khusus Sidang Tahunan, Tahun II*, 16-31 Agustus 2017, hlm. 4-5.

⁸⁵ *Ibid.*, hlm.5.

⁸⁶ MPR RI, *MAJELIS Media Informasi dan Komunikasi konstitusi, Edisi Khusus Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2017*, Edisi Khusus/TH.XI/AGUSTUS 2017, hlm. 44-45.

⁸⁷ Dalam praktek ketatanegaraan selama pemerintahan Orde baru, sejak tahun 1973 MPR menetapkan GBHN setiap 5 (lima) tahun, yakni pada pemulaan masa jabatan MPR. Lihat Philipus M. Hadjon, *Lembaga Tertinggi dan Lembaga-*

Ketentuan MPR bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun dapat dimaknai bahwa ada kemungkinan sidang dilakukan lebih dari satu kali dalam satu tahun, yaitu sidang pertama dilakukan pada permulaan masa jabatan, dan sidang kedua dilakukan pada akhir masa jabatan. Berdasarkan ketentuan Pasal 61 ayat (2) UU MD3 dan Pasal 66 ayat (2) Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib (Peraturan MPR No. 1/2014) bahwa “Persidangan MPR diselenggarakan untuk melaksanakan wewenang dan tugas MPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 dan Pasal 5.” Hal itu berarti terdapat beberapa jenis sidang sesuai dengan wewenang dan tugas MPR, yaitu:

- a. Sidang untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Pasal 3 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, Pasal 4 UU MD3);
- b. Sidang untuk melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden hasil pemilihan umum (Pasal 3 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, Pasal 4 UU MD3);
- c. Sidang untuk memutuskan usul DPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya (Pasal 3 ayat 3 UUD NRI Tahun 1945, Pasal 4 UU MD3);
- d. Sidang untuk melantik Wakil Presiden menjadi Presiden sesuai dengan Pasal 8 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dan Pasal 4 huruf d UU MD3;
- e. Sidang untuk memilih Wakil Presiden dari 2 (dua) calon yang diusulkan oleh Presiden sesuai dengan Pasal 8 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 dan Pasal 4 huruf e UU MD3;
- f. Sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan sesuai dengan Pasal 8 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 dan Pasal 4 huruf f UU MD3;
- g. Sidang untuk memasyarakatkan ketetapan MPR (Pasal 5 huruf a UU MD3);

- h. Sidang untuk memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika (Pasal 5 huruf b UU MD3);
- i. Sidang untuk mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya (Pasal 5 huruf c UU MD3); dan
- j. Sidang untuk menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Pasal 5 huruf d UU MD3).

Selanjutnya jika merujuk pada ketentuan Pasal 66 ayat (3), (4), dan (5) Peraturan MPR No. 1 Tahun 2014 maka terdapat Sidang Paripurna dan sidang tahunan. Sidang Paripurna ada dua jenis yaitu Sidang Paripurna MPR awal masa jabatan dan Sidang Paripurna MPR akhir masa jabatan untuk mendengarkan laporan pelaksanaan tugas dan wewenang serta kinerja Pimpinan MPR. Sidang tahunan MPR diselenggarakan dalam rangka memfasilitasi lembaga-lembaga negara menyampaikan laporan kinerja.

Ketentuan bahwa MPR bersidang di ibu kota Negara merupakan perintah UUD NRI 1945. Tetapi ketentuan itu harus dibaca bahwa sidang-sidang MPR tidak dapat dilakukan berpindah-pindah yang dapat mengakibatkan ketidak pastian mengenai tempat penyelenggaraan sidang. Ketentuan tersebut tidak dapat diartikan sebagai ketentuan sukstantif-konstitutif yang berimplikasi pada sah atau tidak sahnya suatu sidang dan hasil-hasilnya.⁸⁸ MPRS pernah melaksanakan Sidang Umum I, II, dan III pada Gedung Konstituante di Bandung. Semua sidang tersebut dan putusan yang ditetapkan adalah sah karena MPRS telah menetapkan Bandung sebagai tempat pelaksanaan sidang. Demikian pula misalnya pada suatu ketika, karena keadaan yang memaksa MPR harus bersidang untuk mengisi jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden, sedangkan di ibu kota tidak memungkinkan, MPR menetapkan untuk bersidang di luar ibu kota maka, sidang tersebut dengan segala keputusan yang diambil adalah sah.

⁸⁸ H. Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, Cetakan II, Yogyakarta: FH UII Press, 2004, hlm. 86.

Dalam praktek ketatanegaraan mengenai pelaksanaan sidang-sidang MPR (S) terdapat dua jenis sidang yaitu Sidang Umum dan Sidang Istimewa. Sidang Umum dilaksanakan sejak MPRS tahun 1960 hingga MPR di era reformasi ini. Sebagaimana sudah disebutkan di atas, Sidang Umum I, II, dan III dilaksanakan di Bandung. Sidang Umum I terselenggara tanggal 10 November sampai dengan 3 Desember 1960 yang menetapkan 2 (dua) Ketetapan MPRS. Sidang Umum II dilaksanakan tahun 1963 yang menghasilkan 2 (dua) ketetapan. Sidang Umum III berlangsung tahun 1965 dan menghasilkan 4 (empat) ketetapan. Sidang Umum IV MPRS dilaksanakan pada tanggal 20 Juni – 5 Juli 1966 di Jakarta yang menghasilkan 24 ketetapan. MPRS melaksanakan Sidang Umum V pada bulan Maret 1968 di Jakarta yang menetapkan 8 (delapan) ketetapan, 2 (dua) nota, dan 1 (satu) keputusan. Pada Sidang Umum V ada pembahasan akan membentuk ketetapan mengenai HAM (hak asasi manusia) namun tidak mencapai kesepakatan sehingga MPRS tidak memutuskan ketetapan mengenai HAM. Selanjutnya MPRS tidak menyelenggarakan sidang umum sampai dengan dilantiknya MPR pada tanggal 1 Oktober 1972. Keanggotaan MPRS dinyatakan berhenti dengan pelantikan MPR yang disusun dari hasil pemilihan umum tahun 1971.

Sidang Istimewa MPR/S yang pernah terselenggara antara lain Sidang Istimewa MPRS pada tanggal 7 – 12 Maret 1967 di Jakarta dengan agenda yaitu⁸⁹:

1. Resolusi dan Memorandum DPR GR tanggal 9 Februari 1967 serta menentukan tindakan konstitusional selanjutnya, dan Resolusi DPRGR tanggal 23 Februari 1967.
2. Pengesahan keputusan Pimpinan MPRS tentang hasil-hasil karya Panitia Ad Hoc II, III, dan IV MPRS dan penilaian kembali ketetapan-ketetapan MPRS.

Sidang Istimewa ini berhasil mengakhiri konflik dan dualism kepemimpinan antara Presiden Soekarno dengan Jenderal TNI Soeharto sebagai pengembang Ketetapan MPRS No. IX/MPRS/1967. Sidang Istimewa menetapkan mencabut kekuasaan

⁸⁹ Aisyah Aminy, *Pasang Surut Peran DPR-MPR 1945-2004, Cetakan pertama*, Jakarta: Yayasan Pancur Siwah bekerjasama dengan PP Wanita Islam, 2004, hlm. 228.

dari Presiden Soekarno dan mengangkat Jenderal TNI Soeharto sebagai pejabat presiden melalui Ketetapan MPRS No. XXXIII/MPRS/1967 tentang Pencabutan Kekuasaan pemerintahan Negara dari Presiden Soekarno pada tanggal 12 Maret 1967.

MPR era reformasi juga pernah mengadakan dua kali Sidang Istimewa. Sidang Istimewa pertama dilakukan pada tanggal 10-13 November 1998. Presiden BJ. Habibie dilantik pada tanggal 21 Mei 1998 menggantikan Presiden Soeharto menyatakan akan mempercepat pemilihan umum dan memangkas masa jabatannya yang seharusnya selesai tahun 2002 menjadi tahun 1999. Karena itulah MPR memandang perlu untuk mengadakan Sidang Istimewa. Pada perkembangan lain, Sidang Istimewa MPR dilakukan dalam rangka pemberhentian Presiden Abdurrahman Wahid, yang didahului dengan memorandum I dari DPR pada tanggal 1 Februari 2001 dan memorandum II pada tanggal 30 April 2001. Sidang Istimewa ini pada awalnya ditetapkan pada tanggal 1-7 Agustus 2001. Tetapi karena mendapatkan ancaman dari Presiden akan membubarkan DPR dan MPR maka, pelaksanaan dimajukan ke hari Minggu-Senin, 22-23 Juli 2001. Dalam sidang istimewa tersebut, MPR memberhentikan KH. Abdurrahman Wahid dari jabatannya sebagai presiden dan mengangkat Megawati Soekarnoputri sebagai presiden.

2. Landasan Yuridis Sidang Tahunan MPR

Nomenklatur Sidang Tahunan tidak dapat ditemukan di dalam UUD NRI 1945. Sebab UUD NRI Tahun 1945 hanya menentukan limitasi paling sedikit sidang yang diselenggarakan oleh MPR, yakni sekali dalam lima tahun, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 2 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Ketentuan tersebut justru memberikan fleksibilitas bagi MPR akan bersidang satu kali, dua kali, tiga kali atau lebih dalam lima tahun. Atau mungkin juga terjadi MPR bersidang satu kali dalam setahun, tetapi setiap tahun sehingga dalam lima tahun MPR bersidang sebanyak lima kali tergantung pada kebutuhan. Hal demikian sesuai dengan karakter Pasal 2 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 sebagai aturan dasar atau aturan pokok negara yang menjadi sumber bagi pembentukan aturan hukum yang lebih rendah. Pasal 2 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 memuat

aturan-aturan umum yang bersifat pokok dan sebagai norma tunggal⁹⁰ mengenai sidang MPR. Aturan-aturan yang bersifat garis besar tersebut menjadi dasar bagi pembentukan ketentuan-ketentuan lebih lanjut mengenai sidang MPR. Dengan demikian, Pasal 2 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 dapat dijadikan sebagai dasar hukum secara inklusif bagi penyelenggaraan sidang tahunan MPR.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib yang ditetapkan pada tanggal 19 Oktober 1999 menentukan adanya Sidang Tahunan. Dalam Pasal 50 ditentukan ada 3 (tiga) jenis sidang MPR, yaitu:

- a. Sidang Umum Majelis adalah sidang yang diadakan pada permulaan masa jabatan keanggotaan Majelis.
- b. Sidang Tahunan Majelis adalah sidang yang diadakan setiap tahun.
- c. Sidang Istimewa Majelis adalah sidang yang diadakan di luar Sidang Umum dan Sidang Tahunan.

Ketetapan MPR No. II/MPR/1999 dikeluarkan berbasis landasan konstitusional yaitu Pasal 1 ayat (2), Pasal 2, Pasal 3, dan Pasal 37 UUD NRI 1945 sehingga memenuhi syarat keberlakuan secara yuridis. Dengan demikian, keberadaan Sidang Tahunan MPR memiliki ligitimasi yuridis sehingga dapat diselenggarakan oleh MPR.

Dalam tahun 2000 MPR menerbitkan Ketetapan MPR No. II/MPR/2000 tentang Perubahan Kedua Atas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib. Di dalam Ketetapan No. II/MPR/2000 ditentukan pula adanya 3 (tiga) jenis sidang MPR, yaitu Sidang Umum, Sidang Tahunan, dan Sidang Istimewa. Pasal 50 ayat (1) menentukan bahwa Sidang Umum Majelis adalah:

- a. sidang yang diselenggarakan MPR pada permulaan dan akhir masa jabatan keanggotaan;

⁹⁰ Taufiqurrohman Syahuri, *Hukum Konstitusi Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945- 2002 Serta Perbandingannya dengan Konstitusi Negara lain di Dunia, Cetakan Pertama*, Bogor Selatan: Ghalia Indonesia, 2004, hlm. 39.

- b. sidang yang diselenggarakan pada permulaan masa jabatan keanggotaan untuk meresmikan keanggotaan Majelis, memilih dan menetapkan Pimpinan, membentuk Badan Pekerja MPR, menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara, memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden, dan dapat menetapkan Undang-Undang Dasar serta membuat putusan MPR lainnya;
- c. sidang yang diselenggarakan pada akhir masa jabatan keanggotaan untuk menilai pertanggungjawaban Presiden.
Sidang Tahunan ditentukan dalam Pasal 50 ayat (2). Adapun yang dimaksudkan dengan Sidang Tahunan adalah:

- a. sidang yang diselenggarakan setiap tahun sekali di antara dua masa Sidang Umum pada masa jabatan keanggotaan MPR yang bersangkutan;
- b. sidang yang diselenggarakan untuk mendengarkan dan membahas laporan Presiden dan lembaga tinggi negara lainnya atas pelaksanaan putusan MPR;
- c. sidang yang dapat menetapkan putusan MPR lainnya.

Selanjutnya, Pasal 50 ayat (3) menentukan mengenai Sidang Istimewa, adalah:

- a. sidang yang diselenggarakan selain Sidang Umum dan Sidang Tahunan;
- b. sidang yang diselenggarakan atas permintaan DPR untuk meminta dan menilai pertanggungjawaban Presiden atas pelaksanaan putusan MPR;
- c. sidang yang diselenggarakan untuk mengisi lowongan jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden berhalangan tetap.

Pada tahun 2001 terdapat Ketetapan MPR No. V/MPR/2001 tentang Perubahan Ketiga Atas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1999 Tentang Peraturan Tata Tertib. Dalam Ketetapan MPR No. V/MPR/2001 ketentuan mengenai jenis sidang tidak mengalami perubahan. Tetapi diadakan ketentuan mengenai “Menugaskan Badan Pekerja MPR untuk membuat pertimbangan tentang pelaksanaan Sidang Tahunan MPR

Tahun 2003.” Dengan demikian, MPR sudah merencanakan akan mengadakan Sidang Tahunan dalam tahun 2003.

Dalam tahun 2002, ketentuan mengenai Sidang Tahunan selain ditentukan di dalam Ketetapan MPR No. V/MPR/2002 Tahun 2002 tentang Perubahan Keempat Atas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, ada pula Ketetapan MPR No. III/MPR/2002 Tahun 2002 tentang Penetapan Pelaksanaan Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2003. Ketetapan MPR No. III/MPR/2002 memuat ketentuan mengenai agenda maupun waktu pelaksanaan Sidang Tahunan MPR 2003, sebagai berikut:

- a. MPR perlu mendengar laporan lembaga-lembaga Tinggi Negara atas pelaksanaan putusan Majelis.
- b. MPR melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR untuk diambil putusan pada Sidang Tahunan MPR Tahun 2003.
- c. Menugaskan kepada Badan Pekerja MPR untuk menyesuaikan Tata Tertib MPR dengan UUD NRI 1945.
- d. Sidang Tahunan MPR diselenggarakan pada bulan Agustus 2003.

Sebagai tindak lanjut dari Ketetapan MPR No. III/MPR/2002 maka MPR menerbitkan Ketetapan MPR No. II/MPR/2003 tentang Perubahan Kelima Atas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/2003 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. Dalam Pasal 2 ditentukan bahwa MPR adalah lembaga negara, pemegang, dan pelaksana kedaulatan rakyat menurut ketentuan UUD NRI 1945. Namun keberadaan Sidang Tahunan diadukan. Rumusan Pasal 50 ayat (2) diubah sehingga menjadi sebagai berikut: Sidang MPR adalah sidang yang diselenggarakan untuk:

- a. meresmikan keanggotaan MPR;
- b. memilih dan menetapkan Pimpinan MPR;
- c. membentuk Badan Pekerja MPR;
- d. melantik dan memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden;

- e. memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden atas permintaan DPR;
- f. mendengar pidato Presiden tentang laporan pertanggungjawaban pelaksanaan Garis-ganis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004 dan putusan MPR lainnya, serta pidato Ketua DPR, Ketua Badan Pemeriksa Keuangan, dan Ketua Mahkamah Agung tentang pelaksanaan putusan MPR;
- g. menetapkan UUD NRI 1945;
- h. membuat putusan-putusan MPR lainnya.

Walaupun nomenklatur Sidang Tahunan sudah dihapuskan, namun tetap eksis hanya saja tidak menggunakan nama Sidang Tahunan. Sebab Pasal 104 Ketetapan MPR No. II/MPR/2003 menentukan bahwa Sidang MPR Tahun 2004 diselenggarakan pada akhir bulan September 2004 atau selambat-lambatnya satu minggu sebelum anggota MPR hasil Pemilu 2004 bersumpah/berjanji. Dengan demikian, MPR sudah memprogramkan akan mengadakan sidang dalam tahun 2004 sehingga sidang dilaksanakan secara rutin setiap tahun sejak tahun 1999 hingga tahun 2004. Praktik yang dilakukan oleh MPR menyelenggarakan sidang setiap tahun secara terus menerus tersebut sudah menjadi konvensi ketatanegaraan, yang dapat dijadikan sebagai landasan untuk penyelenggaraan sidang tahunan MPR selanjutnya.⁹¹

3. Konektivitas Sidang Tahunan MPR dan Sistem Presidensial

Sistem pemerintahan presidensial disebut juga eksekutif nonparlementer atau eksekutif tetap (*fixed executive*).⁹² Alan R. Ball mengemukakan ciri-ciri sistem pemerintahan presidensial yaitu:⁹³

- a. *The president is both nominal and political head of state.*
- b. *The president is elected not by the legislature, but directly by the total electorate (the Electoral College in the United*

⁹¹ Bagir Manan, *Konvensi Ketatanegaraan*, Bandung: Armico, 1987, hlm. 10.

⁹² C.F. Strong, *Konstitusi-konstitusi Politik Modern: Kajian Tentang Sejarah & Bentuk-bentuk Konstitusi Dunia*, Terjemahan SPA Teamwork, Bandung: Nuansa dan Nusamedia, 2004, hlm. 364.

⁹³ Sri Soemantri, *Sistem-sistem Pemerintahan Negara-negara ASEAN*, Bandung: Tarsito, 1976, hlm. 35-36.

States is a formality, and is likely to disappear in the near future). The president is not part of the legislature, and he cannot be removed from office by the legislature except through rare legal impeachments.

- c. *The president cannot dissolve the legislature and call a general election. Usually the president and the legislature are elected for fixed terms.*

Ciri-ciri tersebut menunjukkan bahwa dalam sistem pemerintahan presidensial, presiden berkedudukan sebagai kepala negara dan juga sebagai kepala pemerintahan. Presiden tidak dipilih oleh badan legislatif, melainkan dipilih secara langsung oleh rakyat seperti halnya pemilihan anggota parlemen. Oleh karena itu, Presiden tidak merupakan bagian dari legislatif sehingga tidak dapat diberhentikan dari jabatannya, kecuali melalui prosedur impeachment. Sebaliknya, presiden tidak berwenang membubarkan legislatif. Presiden dan legislatif dipilih untuk masa jabatan yang pasti. Presiden dan kabinetnya tidak saling bertanggung jawab, semua pertanggungjawaban ada pada kepala eksekutif.⁹⁴

Dalam suatu negara republik, seperti juga negara Republik Indonesia, negara dibentuk oleh dan untuk kepentingan umum. Hal itu bermakna bahwa semua jabatan dalam negara berfungsi untuk mewujudkan kepentingan umum. Karena itulah semua jabatan dalam pengisian jabatan dan pemangku jabatan, pertanggungjawaban, pengawasan, dan pengendalian memerlukan partisipasi publik.⁹⁵ Semua jabatan dalam negara Indonesia dari pemerintahan pusat maupun daerah tidak terlepas dari prinsip pertanggungjawaban, pengawasan, dan pengendalian publik. Berdasarkan pada prinsip sistem presidensial, semua pertanggungjawaban dilakukan oleh presiden sebagai kepala pemerintahan.

Partisipasi publik dalam pengawasan, pengendalian dan pertanggungjawaban tersebut dapat dilembagakan melalui penyelenggaraan sidang tahunan MPR. Dalam forum tersebut

⁹⁴ L. Witman, J.J. Wuest, *Visual Outline of Comparative Government*, Puterson, New Jersey: Littlefield, Adam and Co., 1963, hlm. 7

⁹⁵ H. Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Cetakan Kedua, Yogyakarta: FH UII Press, 2004, hlm. 69.

lembaga-lembaga negara menyampaikan laporan kinerja selama setahun pelaksanaan tugas dan wewenang. Melalui mekanisme tersebut publik dapat mengetahui bagaimana kinerja dari masing-masing lembaga negara dalam upaya mewujudkan tujuan negara. Dalam hal ini kedudukan MPR tetap sebagai lembaga negara yang sederajat dengan lembaga-lembaga negara lainnya, namun sebagai representasi seluruh rakyat – penjelmaan seluruh rakyat dalam kapasitas sebagai pengintegrasikan bangsa dan negara. Sidang tahunan ini hendaknya khusus diselenggarakan dalam kerangka tersebut dengan menggunakan moment tanggal 16 Agustus, tetapi bukan dalam rangka pidato Nota Keuangan RAPBN yang disampaikan kepada DPR dan DPD. Dalam kaitan itu, Jimly Asshiddiqie mengusulkan agar pidato Nota Keuangan diselenggarakan pada bulan April atau Mei agar ada waktu pembahasan yang cukup lama bagi DPR dan DPD serta pemerintah. Sedangkan mengenai pidato Presiden tanggal 16 Agustus merupakan sidang tahunan MPR dalam rangka peringatan hari Kemerdekaan Negara Republik Indonesia, sehingga wajar presiden berbicara kepada seluruh rakyat, tetapi tidak terkait dengan hal teknis mengenai Nota Keuangan.⁹⁶

Penyelenggaraan sidang tahunan pasca perubahan UUD NRI Tahun 1945 seharusnya dapat menjadi suatu forum agar rakyat dapat mengetahui kinerja dari lembaga-lembaga negara yang menjalankan kedaulatan rakyat. Lembaga-lembaga tersebut adalah Presiden dan Wakil Presiden, MPR, DPR, DPD, MA, MK, dan BPK. MPR sebagai penyelenggara Sidang Tahunan serta sebagai perwakilan utuh dari suara rakyat menyampaikan aspirasi yang telah diserap dari rakyat memberikan tanggapan terhadap laporan kinerja lembaga-lembaga negara yang telah disampaikan oleh Presiden Republik Indonesia. Artinya ada transparansi lembaga-lembaga negara secara maksimal dan ada komunikasi dua arah antara lembaga-lembaga negara dengan rakyat secara langsung. Hal ini juga dapat digunakan sebagai sarana evaluasi kinerja lembaga negara karena forum ini dapat diakses oleh seluruh masyarakat Indonesia.

⁹⁶ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Ketatanegaraan Indonesia Kontemporer, Cetakan Pertama*, Bekasi: The Biography Institute, 2007, hlm. 35.

H. Meninjau Dan Mengevaluasi Pelaksanaan Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 Tentang Peninjauan Materi Dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002

MPR merupakan salah satu lembaga Negara yang eksistensinya ditentukan secara konstitusional di dalam UUD NRI 1945. Pengaturan dalam UUD NRI 1945 tersebut menunjukkan bahwa MPR RI berkedudukan sebagai lembaga negara yang keanggotaannya mencerminkan representasi politik dan representasi regional melalui pemilihan umum. Dengan demikian MPR berkedudukan sebagai lembaga perwakilan sekaligus lembaga demokrasi, yang mengemban aspirasi rakyat dan daerah. Sebagai salah satu pelaksana kedaulatan rakyat, MPR bertanggung jawab mewujudkan sistem ketatanegaraan yang dianut dalam UUD NRI sehingga dapat mendukung terwujudnya Negara Indonesia yang demokratis.⁹⁷

Sebelum perubahan UUD NRI Tahun 1945, Indonesia menganut prinsip supremasi Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu bentuk varian sistem supremasi parlemen yang dikenal dunia. Oleh karena itu, paham kedaulatan rakyat yang dianut diorganisasikan melalui pelembagaan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dikonstruksikan sebagai lembaga penjelmaan seluruh rakyat Indonesia yang berdaulat, yang disalurkan melalui prosedur perwakilan politik (*Political representation*) melalui Dewan Perwakilan rakyat, Perwakilan Daerah (*regional representation*) melalui dewan utusan daerah, dan perwakilan fungsional (*functional representation*) melalui utusan golongan. Ketiganya dimaksudkan untuk menjamin agar kepentingan seluruh rakyat yang berdaulat benar-benar tercermin dalam keanggotaan Majelis Permusyawaratan

⁹⁷ I Nengah Suantra, Makalah dipresentasikan dalam “Workshop Ketatanegaraan Penegasan Sistem Presidensial” yang diselenggarakan oleh MPR RI pada hari Jumat – Sabtu, 15 – 16 September 2017 di Hotel Novotel Bandara Ngurah Rai, Badung – Bali. Dosen di Fakultas Hukum Universitas Udayana, Bagian Hukum Tata Negara.

Rakyat sehingga lembaga yang mempunyai kedudukan tinggi tersebut sah disebut sebagai penjelmaan seluruh rakyat.⁹⁸

Kedudukan MPR yang demikian adalah sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945 sebelum amandemen. Perubahan UUD NRI Tahun 1945 Pasal 1 ayat (2), menyebutkan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar. Ketentuan pada Pasal 1 ayat (2) ini selanjutnya dipertegas oleh Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Ketentuan konstitusional tersebut berarti bahwa sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan Undang Undang Dasar 1945 harus berdasarkan atas prinsip kedaulatan rakyat dan prinsip negara hukum. Artinya, dari sudut pandang konstitusional berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (2), dan Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, maka segala bentuk keputusan dan tindakan aparatur penyelenggara pemerintahan negara harus berdasarkan atas prinsip kedaulatan rakyat dan hukum, dan tidak berdasarkan kekuasaan yang melekat pada kedudukan aparatur penyelenggara pemerintahan itu sendiri.

Berbeda dengan rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan yang menyatakan bahwa, “kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.” Pada UUD NRI Tahun 1945 hasil amandemen keempat Majelis Pemusyawaratan Rakyat tidak lagi berada pada satu lembaga tinggi negara dengan demikian tidak ada lagi lembaga representasi rakyat sebagai lembaga tertinggi negara betapa hukum akan sangat menentukan dalam pelaksanaan kenegaraan.⁹⁹

Perubahan tersebut membawa implikasi mendasar terhadap kedudukan, tugas, dan wewenang MPR yang sering menghadirkan kesalahpahaman terhadap MPR yang sebelum amandemen berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara, pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat, kini MPR berkedudukan

⁹⁸ Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung: P.T. Alumni 2006, hlm. 145.

⁹⁹ Tomi Agustian, *Implikasi Terhadap Pengujian Ketetapan MPR/MPRS Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Rangka Mengawal Tegaknya Konstitusi Negara*, Ubelaj, Volume 2 Number 2, October 2017

sebagai lembaga negara yang setara dengan lembaga negara lainnya, yaitu: lembaga kepresidenan, dewan perwakilan rakyat, dewan perwakilan daerah, badan pemeriksa keuangan, mahkamah agung, dan mahkamah konstitusi. Selain itu Perubahan UUD NRI Tahun 1945 melahirkan bangunan kelembagaan negara yang satu sama lain dalam posisi setara dengan saling melakukan *checks and balances* dalam mewujudkan supremasi hukum dan keadilan serta menjamin dan melindungi hak asasi manusia. Kesetaraan dan kesediaan saling kontrol inilah prinsip dari sebuah negara demokrasi dan negara hukum.¹⁰⁰ Implikasi perubahan UUD NRI Tahun 1945 membawa dampak yang sangat luas terhadap semua lembaga negara. Pada satu sisi, ada lembaga yang mendapat proporsi baru dengan bertambahnya wewenang secara signifikan di dalam konstitusi. Sementara disisi lain, ada pula lembaga negara yang mengalami pengurangan kewenangannya dibandingkan sebelum dilakukan perubahan. Tidak hanya itu ada juga lembaga yang hilang kewenangannya karena sudah tidak relevan lagi bagi kebutuhan penyelenggaraan negara kedepan. Di antaranya implikasi perubahan UUD NRI Tahun 1945, yang paling tampak perubahan kewenangannya adalah perubahan kedudukan dan fungsi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).¹⁰¹

Berubahnya kedudukan lembaga MPR tersebut juga berimplikasi kepada pergeseran tugas dan wewenang MPR. Pergeseran tugas dan wewenang MPR tersebut secara langsung mempengaruhi pula terhadap produk-produk peraturan yang dihasilkan, terutama ketetapan MPR (TAP MPR). Sehingga semua ketetapan baik itu TAP MPRS maupun TAP MPR yang di keluarkan sejak tahun 1960-2002 harus ditinjau status hukumnya. Oleh karena itu Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada sidang Majelis

¹⁰⁰ Martha Pigome, "Implementasi Prinsip Demokrasi Nomokrasi Dalam Struktur Ketatanegaraan Pasca Amandemen UUD 1945" Artikel dalam Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 113, 2000, hlm. 113.

¹⁰¹ R. Agung Laksono, "Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pasca Perubahan UndangUndang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945", Artikel dalam Jurnal Majelis, Vol. 1 No. 1, 2009, hlm. 48.

Permusyawaratan Rakyat tahun 2003 (Aturan Tambahan Pasal I UUD NRI Tahun 1945).

Hasil peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tersebut telah diambil putusannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2003 dan telah ditetapkan di Jakarta pada tanggal 7 Agustus 2003 dalam bentuk Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002.

Pasal I aturan tambahan UUD NRI Tahun 1945 memberikan tugas kepada MPR agar mengeluarkan suatu putusan untuk meninjau status hukum TAP MPRS maupun TAP MPR yang di keluarkan sejak tahun 1960 2002. Untuk menindaklanjuti Pasal I Aturan Tambahan UUD 1945 tersebut, MPR telah mengeluarkan TAP MPR RI Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi Dan Status Hukum TAP MPRS dan TAP MPR RI tahun 1960-2002. TAP yang biasa disebut sebagai *sunset close* ini adalah, amanat aturan Pasal I tambahan UUD 1945 dimana MPR sejak tahun 1960-2002 memiliki 139 TAP MPRS dan TAP MPR.

1) Substansi Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum TAP MPRS dan TAP MPR RI Tahun 1960-2002

Dilaksanakannya kedaulatan rakyat menurut UUD sebagaimana dimaksudkan pada UUD NRI Tahun 1945 maka MPR tidak menyelenggarakan kedaulatan rakyat. Konsekuensi dari itu maka MPR dibebaskan dari suatu fungsi membentuk ketetapan kenyataan tersebut menunjukkan bahwa perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hasil dari proses yang menunjukkan semakin besarnya tingkatan kesadaran

seluruh elemen bangsa akan nilai-nilai mulia dari hakikat demokrasi sampai pada keinginan mewujudkan Indonesia sebagai Negara yang sesungguhnya.

Perubahan UUD NRI Tahun 1945 menimbulkan dampak dalam berbagai aspek kehidupan berbangsa dan bernegara, khususnya dinamika ketatanegaraan. MPR sebagai salah satu Lembaga Negara juga tidak terlepas dari dampak perubahan tersebut. Secara eksplisit sebagaimana tercantum di dalam UUD NRI Tahun 1945, perubahan yang terjadi terhadap MPR, terlihat pada kedudukan, tugas dan wewenangnya.

Adanya perubahan kedudukan, tugas dan wewenang MPR, putusan MPR, khususnya putusan yang berbentuk keputusan MPR harus ditinjau materi dan status hukumnya guna “menyesuaikan” dengan segala perkembangan yang terjadi. Dilaksanakannya langkah-langkah penyesuaian materi dan status hukum Ketetapan MPR adalah untuk menjalankan amanat konstitusi hasil amandemen melalui Pasal 1 Aturan Tambahan UUD NRI Tahun 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 2003, yang hasilnya dituangkan ke dalam Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 tentang peninjauan terhadap dan Status Hukum baik Ketetapan MPRS maupun Ketetapan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002.

Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003, adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002. Tujuan pembentukan Ketetapan MPR tersebut adalah untuk meninjau materi dan status hukum setiap TAP MPRS dan TAP MPR, menetapkan keberadaan (eksistensi) dari TAP MPRS dan TAP MPR untuk saat ini dan masa yang akan datang, serta untuk memberi kepastian hukum. TAP MPR No.I/2003 memuat pengelompokan TAP MPRS yang dikeluarkan tahun 1960-2002. Pengelompokan tersebut dianggap cukup penting, karena masing-masing TAP MPRS dan MPR yang diberlakukan memiliki sifat, maksud, tujuan yang berbeda, namun

dilihat dari fungsinya, TAP MPR pada hakekatnya merupakan putusan yang bersifat penetapan yang bersifat individual, konkret dan final, tidak lagi merupakan peraturan yang bersifat umum dan abstrak yang mengikat ke dalam dan keluar.¹⁰²

Dalam Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003, terdapat 139 Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR telah ditinjau materi dan status hukumnya sehingga dapat diketahui secara jelas pengelompokan dan keberlakuannya. Status Ketetapan MPRS dan ketetapan MPR dibagi dalam enam kelompok yang masing-masing dijelaskan dalam pasal-pasal, yaitu ;

1. Pasal 1, Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku , ada delapan Ketetapan
2. Pasal 2, Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang dinyatakan tetap berlaku
3. Pasal 3, Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil pemilu 2004, ada 8 (delapan) ketetapan
4. Pasal 4, Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya Undang-undang, ada 11 (sebelas) ketetapan
5. Pasal 5, ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang dinyatakan masih berlaku sampai dengan ditetapkan Peraturan Tata Tertib Baru oleh MPR hasil pemilu 2004, ada 5 (lima) ketetapan
6. Pasal 6, ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang dinyatakan tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena sifat final (Einmalig), telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan. Ada 104 (Seratus Empat) ketetapan.

Selanjutnya TAP MPRS maupun TAP MPR yang dikeluarkan sejak tahun 1960-2002 tersebut diatas, menurut sifatnya mempunyai ciri-ciri yang berbeda, dan dapat ditemukan beberapa

¹⁰² Langi, Fitri Meilany, 2013, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR) Dalam Perundang-Undangan Di Indonesia, Lex Administratum, Vol.I/No.1/Jan-Mrt/2013 Hal. 153

jenis materi yang termuat didalamnya, dengan pengelompokan sebagai berikut:

1. TAP MPRS dan TAP MPR RI yang bersifat mengatur sekaligus memberikan tugas kepada Presiden,
2. TAP MPRS dan TAP MPR RI yang bersifat penetapan (*beschikking*),
3. TAP MPRS dan TAP MPR RI yang bersifat mengatur kedalam (*interne regelingen*),
4. TAP MPRS dan TAP MPR RI yang bersifat deklaratif,
5. TAP MPRS dan TAP MPR RI yang bersifat rekomendasi, dan
6. TAP MPRS dan TAP MPR RI yang bersifat perundang-undangan.

Pada intinya TAP MPR RI Nomor I/MPR/2003 ini menjelaskan tentang bagaimana materi hukum dan status hukum dari semua TAP yang pernah ada. karena memang masih ada beberapa TAP yang masih berlaku, contoh salah satunya dari TAP itu adalah TAP yang melarang ajaran komunisme, leninisme, marxisme, dan PKI organisasi terlarang; dan ada juga sejumlah TAP yang masih berlaku dan keberlakuannya itu ada sampai terbentuknya lahirnya undang-undang baru yang mengakomodasi isi TAP tersebut.¹⁰³

Berdasarkan pengelompokan di atas, maka TAP MPR yang masih dianggap berlaku tertuang dalam Pasal 2 dan Pasal 4, dengan total sebanyak 13 TAP MPR yang masih berlaku. TAP MPR yang masih berlaku tersebut, adalah:

1. TAP MPRS No. XXV/MPRS.1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, pernyataan sebagai organisasi terlarang

¹⁰³ Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/Mpr/2003 Tentang Peninjauan Terhadap Materi Dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002

diseluruh Wilayah Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan larangan setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Faham atau Ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme.

2. TAP MPR No. XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi.
3. TAP MPR No V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur.
4. TAP MPRS No. XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera. (dalam perkembangan terakhir telah terbentuk UU No. 20 Tahun 2009 tentang Gelar, Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan)
5. TAP MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas KKN.
6. TAP MPR No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam NKRI.
7. TAP MPR No. V/MPR/2000 tentang Pementapan Persatuan dan Kesatuan Nasional.
8. TAP MPR No. VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Indonesia.
9. TAP MPR No. VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Peran Polri.
10. TAP MPR No. VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa.
11. TAP MPR No. VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan.
12. TAP MPR No. VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan KKN.
13. TAP MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

2) Peninjauan Terhadap Ketetapan MPR/S Perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Perubahan Struktur Kelembagaan Negara

Peninjauan Terhadap Ketetapan MPR/S Perubahan UUD NRI Tahun 1945 telah mengakibatkan terjadinya perubahan struktur

kelembagaan negara yang berlaku di Negara Republik Indonesia. Perubahan struktur kelembagaan negara tersebut mengakibatkan terjadinya perubahan kedudukan, fungsi, tugas, dan wewenang lembaga negara dan lembaga pemerintahan yang ada. Perubahan terhadap Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi: "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar", secara langsung berpengaruh terhadap kedudukan MPR. MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara yang melaksanakan sepenuhnya kedaulatan rakyat, tetapi berubah status hanya menjadi lembaga tinggi negara yang sejajar dengan lembaga negara lainnya, dengan komposisi keanggotaan, kedudukan dan wewenang yang tidak sama dengan sebelumnya. Perubahan tersebut mempengaruhi aturan-aturan yang berlaku baik yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 maupun Ketetapan MPR. MPR dipandang sudah tidak tepat lagi untuk mengeluarkan produk hukum yang bernama Ketetapan, karenanya perlu dilakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. Sebagaimana telah dikemukakan di atas, perubahan konstitusi tahun 2002, menugaskan kepada MPR untuk melakukan peninjauan terhadap Ketetapan MPR/S. Tugas seperti ini bukan hal yang baru dalam sejarah MPR. Hal ini sesuai dengan ketentuan hasil perubahan UUD NRI Tahun 1945 sebagaimana digariskan Pasal 1 Aturan Tambahan yang memberikan tugas kepada MPR untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum ketetapan-ketetapan MPRS dan MPR (*legislative review*). Selanjutnya, forum musyawarah sidang-sidang MPR periode 1999-2004 Menghasilkan Ketetapan MPR No. 1/MPR/2003 tentang peninjauan kembali terhadap materi dan status Hukum Ketetapan MPR Tahun 1960 sampai 2002.¹⁰⁴

Menurut Badan Pekerja MPR 2003," tugas "Meninjau materi dan status hukum ketetapan MPR/S yang diputuskan pada Sidang MPR tahun 2003" diartikan sebagai: 1) meninjau terhadap materi ketetapan MPR/S; dan 2) menetapkan status hukum Ketetapan MPR/S. Namun hal ini menunjukkan ketidakjelasan tentang : a)

¹⁰⁴ Thaib, Dahlan, *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional*, Yogyakarta, Total Media , 2009. hlm. 242

makna meninjau Ketetapan MPR/S; b) meninjau materi yang terdapat dalam naskah Ketetapan MPR/S; c) meninjau status hukum ketetapan MPR/S. Istilah "meninjau" kemudian bermakna mempelajari kembali semua ketetapan MPR/S yang telah diterbitkan antara 1960-2002.¹⁰⁵

Pada masa Orde Baru MPRS dan MPR pernah meninjau beragam produk-produk hukum, dengan melakukan hal-hal berikut:¹⁰⁶

1. Melihat kesesuaian antara isi dan tujuan dengan kehendak rakyat, apabila materinya masih sesuai maka dituangkan dalam undang-undang, jika tidak sesuai maka dinyatakan tidak berlaku
2. Melihat kesesuaian antara materi yang diatur dengan konstitusi, apabila bertentangan dengan konstitusi maka dicabut atau dihapus.
3. Melihat kesesuaian dengan kondisi dan situasi sekarang yang dilakukan dengan cara meneliti perubahan yang terjadi di bidang politik, ketatanegaraan, ekonomi, sosial dan budaya untuk dirumuskan kebijakan baru.
4. Mengelompokkan sejumlah ketetapan dalam *kategorieinmahlig*.

TAP MPR No 1/MPR/2003 terdapat materi dan status hukum 139 ketetapan MPR/MPRS, yang dikategorikan menjadi 6 kelompok antara lain, (1) ada 8 TAP yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi; (2) ada 3 TAP yang tetap berlaku dengan ketentuan; (3) ada 8 TAP yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil Pemilu 2004; (4) ada 11 TAP yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang; (5) ada 5 TAP yang masih berlaku sampai ditetapkannya Peraturan Tata Tertib MPR baru hasil Pemilu 2004; dan (6) ada 104 TAP yang tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena bersifat *einmalig* (final), telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan. TAP MPR No. I/MPR/2003 itu TAP yang bersifat *'sunset clause'*, artinya Ketetapan yang keberlakuannya mengikuti

¹⁰⁵ Nazriyah, R2005, Status Hukum Ketetapan MPR/S Setelah Perubahan UUD 1945, JURNAL HUKUM/I. NO.28 VOL. 12 JANUARI2005:26 - 45

¹⁰⁶ Mohammad Fajrul Falaakh, dkk., Laporan Akhir Kajian tentang Peninjauan terhadap Materi Status Hukum ketetapan MPRS dan MPR Tahun 1960-2002, Kerjasama Sekjen MPR-RI dan UGM Yogyakarta, 2002.hal 6

perkembangan waktu. Maka seiring dengan perkembangan waktu otomatis terjadi perubahan kategori status hukum dari Ketetapan-Ketetapan MPR/MPRS yang semuanya berjumlah 139.

Selain itu sebagai konsekuensi dari langkah-langkah tersebut, MPRS dan MPR telah melakukan beberapa hal, yaitu: Pertama, mencabut sejumlah produk hukum karena dinilai bertentangan dengan Pancasila. Contoh: Ketetapan No.IV/MPRS/1963 tentang pedoman-pedoman Pelaksanaan Garis-garis Besar Haluan negara dan Haluan Pembangunan, Ketetapan No.VIII/MPRS/1965 tentang prinsip-prinsip Musyawarah untuk Mufakat Dalam Demokrasi Terpimpin Sebagai Pedoman Bagi Lembaga-lembaga Permusyawaratan/ Perwakilan. Kedua, mencabut sejumlah produk hukum karena dinilai bertentangan dengan UUD 1945. Contoh: Ketetapan No.XXXVII/MPRS/1968. Ketiga, merevisi, seperti atas Ketetapan No.XII/MPRS/1966 tentang Penegasan Kembali Landasan Kebijaksanaan Politik Luar Negeri Republik Indonesia. Keempat, menuangkan materinya ke dalam peraturan perundang-undangan. Kelima, menyatakan sebagai ketetapan yang *einmahlig*, contohnya Ketetapan No.IX/MPR/1973 tentang Pengangkatan Presiden Republik Indonesia.

Selain itu, suatu model peninjauan terhadap Ketetapan MPR/S juga dapat dilihat dalam Ketetapan No.V/MPR/1973 sebagai berikut: a). Menyatakan tidak berlaku dan mencabut ketetapan; b). Menyatakan ketetapan tidak berlaku karena materinya sudah tertampung dalam GBHN; c). Menyatakan tetap berlaku dan perlu disempurnakan; d). materi ketetapan yang belum tertampung dan tidak bertentangan dengan GBHN 1973 akan diatur dalam peraturan perundang-undangan. Mengenai peninjauan materi dan status hukum Ketetapan MPR/S dari tahun 1960 sampai dengan 2002 tersebut, muncul berbagai pendapat yang berkembang dalam Panitia Ad Hoc II Badan Pekerja MPR. Berikut ini pokok-pokok dari berbagai pendapat tersebut:¹⁰⁷

¹⁰⁷ Jimly Asshiddiqie, dkk., Laporan Penelitian: Tinjauan Terhadap Materi, Status Hukum ketetapan MPR/S RI Tahun 1960 - 2000, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI-Kerjasama Sekjen MPR-RI, Jakarta, 2003. Lihat juga Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006. Hlm. 3

1. Salah satu kelompok pendapat menyatakan: a. Bahwa Ketetapan MPR/S dan MPR setelah amandemen UUD 1945 sudah tidak ada lagi dalam Tata Urutan Perundang-undangan, sedangkan terhadap materi ketetapan MPR yang masih berlaku dituangkan dalam bentuk undang-undang. b. Bahwa sepanjang materi ketetapan MPR/S dan MPR dianggap masih diperlukan, maka ketetapan tersebut tetap berlaku walaupun ke depan MPR tidak lagi membuat ketetapan MPR.
2. Kelompok pendapat lain menyatakan bahwa mengingat ke depan MPR tidak lagi membuat putusan-putusan, maka terhadap ketetapan MPRS dan ketetapan MPR yang ada masih perlu ada putusan dalam Sidang MPR tahun 2003 yang bersifat menyeluruh atau “sapu jagad” yang pada intinya: a. Semua putusan yang bertentangan dengan undang-undang dasar tidak berlaku lagi sehingga ketetapan MPR/S tertentu perlu ditinjau kembali. b. Substansi penting yang ada/termuat dalam ketetapan MPR/S dituangkan pada undang-undang untuk mengaturnya.
3. Sedang mengenai kemungkinan substansi putusan tersebut dapat mengandung hal-hal sebagai berikut: Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960-2002, dengan menggolongkan Ketetapan MPR/S ke dalam enam kelompok. Berdasarkan peninjauan yang dilakukan oleh MPR melalui Ketetapan MPR No.I/ MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960-2002, yang menggolongkan Ketetapan MPR/S ke dalam enam kelompok:
 1. TAP MPR/S yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Oleh karena materi muatan ketetapan-ketetapan MPR tersebut sudah diintegrasikan ke dalam pasal-pasal UUD melalui perubahan UUD 1945, maka lebih tepat jika ketetapan tersebut dicabut.
 2. Ketetapan MPR/S yang dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan masing-masing sebagai berikut: a. TAP MPR/S No. XXV/MPRS/ 1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara RI bagi Partai Komunis Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Fahaman atau Ajaran Komunis/ Marxisme-Leninisme dinyatakan tetap berlaku

dengan ketentuan seluruh ketentuan dalam Ketetapan MPR/S No. XXV/MPRS/1966 ini, ke depan diberlakukan dengan berkeadilan dan menghormati hukum, prinsip demokrasi dan hak asasi manusia. b. TAP MPR No. XVI/MPRS/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi, dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan Pemerintah berkewajiban mendorong keberpihakan politik ekonomi yang lebih memberikan kesempatan dukungan dan pengembangan ekonomi, usaha kecil menengah, dan koperasi sebagai pilar ekonomi dalam membangkitkan terlaksananya pembangunan nasional dalam rangka demokrasi ekonomi sesuai hakikat Pasal 33 UUD RI 1945. c. Ketetapan MPR No.V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur tetap berlaku sampai dengan terlaksananya ketentuan dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Ketetapan MPR RI Nomor V/MPR/1999.

3. TAP MPR/S yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil Pemilu 2004.
4. TAP MPR/S yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang.
5. TAP MPR/S tentang Peraturan Tata Tertib MPR dinyatakan masih berlaku sampai ditetapkan Peraturan Tata Tertib yang baru oleh MPR-RI hasil Pemilu 2004. Berdasarkan hasil peninjauan Ketetapan-ketetapan MPR/S tersebut di atas dan wewenang yang dimiliki oleh MPR setelah adanya Perubahan UUD 1945, MPR tidak lagi berwenang menerbitkan Ketetapan MPR yang bersifat mengatur (regeling) oleh sebab itu, Ketetapan MPR tidak dapat lagi dijadikan sebagai sumber hukum dan harus dikeluarkan dari hierarki peraturan perundang-undangan. Dalam rangka penataan kembali sumber tertib hukum, dan tata urutan peraturan perundang-undangan RI telah dikeluarkan UU No. 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam undang-undang tersebut tidak lagi menempatkan Ketetapan MPR/S sebagai sumber hukum dan tata urutan peraturan perundang-undangan. Adanya pembatas bahwa TAP MPR itu bukan merupakan peraturan perundang-undangan dapat dengan mudah digali dan dipahami dari dua pasal di dalam UUD yakni Pasal 24

C ayat (1) dan Aturan Tambahan Pasal I serta TAP MPR Nomor I/MPR/2003 dan UU. No. Tahun 2004.¹⁰⁸

Pasal 24 C ayat (1) menggarisbawahi bahwa “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat menguji undangundang terhadap Undang-Undang Dasar...,” dan seterusnya. Ini berarti bahwa peraturan perundang-undangan yang langsung berada di bawah UUD adalah UU. Kalau seandainya ada TAP MPR di bawah UUD, maka ketentuan pengujiannya tentu akan menentukan bahwa MK menguji TAP MPR. Dengan demikian jelas bahwa TAP MPR bukanlah peraturan perundang-undangan. Aturan Tambahan Pasal I UUD NRI Tahun 1945 hasil amandemen menentukan bahwa “Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Majelis Permusyawaratan Rakyat utusan pada Sidang MPR Tahun 2003”.

Ketentuan ini jelas memerintahkan kepada MPR untuk meninjau dan menentukan status baru bagi semua TAP MPR/MPRS yang sudah ditetapkan bukan sebagai peraturan perundangundangan lagi. Jadi ketentuan Aturan Tambahan ini dibuat karena TAP MPR bukan lagi sebagai peraturan perundang-undangan, sehingga harus dibuat status baru untuk yang sudah ada dan terlanjur menjadi peraturan perundang-undangan. 3. Berdasarkan ketentuan hasil amandemen atas status TAP MPRS dan TAP MPR yang (secara populer) dikenal sebagai TAP Sapujagat yakni TAP MPR RI No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002,

¹⁰⁸ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1998. Lihat juga Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Pustaka LP3ES, Indonesia, Jakarta, 2007.

tanggal 7 Agustus 2003. Terlihat dari definisi tersebut di atas, pembuat undang-undang terlihat hanya berupaya memberikan penegasan status hukum saja terhadap TAP MPR, meskipun pada hakikatnya sudah disadari bahwa produk hukum tersebut sudah tidak bisa dibuat lagi ataupun dicabut. Kondisi inilah yang kemudian menyadarkan publik bahwa amandemen konstitusi masih menyisakan beberapa pekerjaan yang harus diselesaikan, salah satunya adalah terkait status hukum TAP MPR apakah akan tetap dibiarkan terjebak dalam ketidakpastian hukum ataukah kemudian perlu diubah sebagai upaya untuk menyesuaikan dengan kondisi ketatanegaraan Indonesia saat ini¹⁰⁹.

Pasal 4 TAP MPR RI No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002 menegaskan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia sebagaimana dimaksud di bawah ini tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang. Berikut ini secara rinci ketetapan MPR RI yang harus ditindaklanjuti dengan undang-undang, yaitu:

1. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera tetap berlaku dengan menghargai Pahlawan Ampera yang telah ditetapkan dan sampai terbentuknya undang-undang tentang pemberian gelar, tanda jasa, lain-lain tanda kehormatan.
Hal ini sudah ditindak lanjuti dengan Undang-Undang Nomor 20 tahun 2009 tentang Gelar, Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan.
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi Kolusi, dan Nepotisme sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.
Hal ini sudah ditindaklanjuti dengan UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme.

¹⁰⁹ Mahardika, Ahmad Gelora, 2019, Politik Hukum Hierarki Tap MPR Melalui Amandemen Undang-Undang Dasar 1945, Jurnal Legislasi Indonesia Vol 16 No. 3 - September 2019: 344-352.

3. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan; serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia sampai dengan terbentuknya undang-undang tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 18, 18A, dan 188 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah setelah berlakunya TAP MPR ini mengalami perkembangan dengan adanya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan kemudian diganti kembali dengan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Berkaitan dengan Pengaturan Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan ini yang belum ada pengaturan dalam undang-undang tersendiri. Untuk itulah perlu adanya undang-undang yang mengatur tentang Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional.

4. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.

Perkembangan mengenai pengaturan peraturan perundang-undangan di Indonesia tahun 2004 dikeluarkan UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang kemudian diganti dengan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan diubah dengan UU No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

5. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional. Ini belum ada pengaturan secara tersendiri dalam undang-undang sampai sekarang.

6. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No VI/MPRI2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sampai

terbentuknya undang-undang yang terkait. Ini sudah ada UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia dan UU No.34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.

7. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia sampai terbentuknya undang-undang yang terkait dengan penyempurnaan Pasal 5 ayat (4) dan Pasal 10 ayat (2) dari Ketetapan tersebut yang disesuaikan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ini sudah ada UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia dan UU No.34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia. Artinya sudah ada pengaturan secara tersendiri sebagai tindak lanjut dari TAP MPR tersebut.
8. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa. Ini belum ada tindak lanjut dengan adanya pengaturan tersendiri dalam undang-undang.
9. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan. Ini juga belum ditindaklanjuti dengan adanya pengaturan mengenai visi Indonesia Masa Depan. Hal ini juga berkorelasi dengan konsep Haluan Negara atau apapun namanya.
10. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan Pencegahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.
11. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut. Peraturan mengenai Pembaruan Agraria sampai sekarang belum ada undang-undang yang baru.

Tindaklanjut dari Pasal 4 TAP MPR RI No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002 perlu segera dibuat UU, yaitu UU tentang Pengaturan Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan; UU tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan

Nasional; UU tentang Etika Kehidupan Berbangsa; UU tentang Pembaruan Agraria.

Jadi Ketetapan MPR adalah bagian penting dan mendapatkan jaminan hukum dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, sehingga, keberadaannya tidak bisa diganggu gugat lagi. Namun terjadi perbedaan jangkauan berlakunya ketetapan MPR sebelum dan setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945. Sebelum perubahan UUD NRI Tahun 1945 ketetapan MPR menjadi rujukan utama dalam menjalankan roda pemerintahan karena produknya masih bersifat mengatur (*regeling*) dan menetapkan (*beschiking*), sedangkan setelah perubahan UUD 1945 hanya bersifat menetapkan (*beschiking*). Ketetapan MPR setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 masih menimbulkan persoalan, karena MPR belum mengambil keputusan secara tegas yang bersifat menyeluruh terhadap produk hukum ketetapan MPR yang masih dinyatakan berlaku. Alternatif penyelesaian terhadap status hukum ketetapan MPR/S yang masih berlaku di masa yang akan datang, yaitu perlu adanya suatu sikap tegas yang intinya adalah: substansi penting yang ada/termuat dalam Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dituangkan ke dalam bentuk peraturan perundang-undangan, paling tidak yang setingkat undang-undang.

Kebutuhan dalam menerbitkan ketetapan MPRS dan ketetapan MPR RI merupakan suatu keniscayaan dalam menjalankan roda pemerintahan karena kedudukan dan fungsi Majelis Permusyawaratan Rakyat pada masa sebelum perubahan UUD NRI Tahun 1945 adalah sebagai lembaga tertinggi negara yang memegang kedaulatan rakyat. Dan saat ini ketetapan MPR yang masih terus berlaku menurut Pasal 2 dan 4 TAP MPR RI Nomor 1/MPR/2003 adalah untuk menjamin adanya payung hukum atau kepastian hukum dan hal tersebut merupakan penegasan terhadap Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 bahwa Indonesia adalah negara hukum. Ketetapan MPR hanya TAP MPR No.I/MPR/2003. Selain itu dengan penempatan kembali ketetapan MPR, tidak bermaksud untuk mengembalikan tugas dan kewenangan MPR untuk menyusun TAP MPR yang bersifat mengatur dan mengikat keluar.

Ketetapan MPR terbatas hanya untuk penetapan dengan sifat *beschikking* (konkret dan individual) seperti Ketetapan tentang pemberhentian ataupun pengangkatan Presiden. Dan sebagai sumber hukum Ketetapan MPR dapat dijadikan sebagai sumber hukum materiil (bahan pembuatan hukum) namun bukan sumber hukum formal (peraturan perundang-undangan). Sebagai sumber hukum Materiil Ketetapan MPR bisa menjadi bahan hukum seperti halnya nilai-nilai keadilan yang tumbuh dan berkembang di dalam masyarakat, keadaan sosial ekonomi masyarakat, warisan sejarah dan budaya bangsa.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan yang telah disampaikan pada bab-bab sebelumnya, maka kajian ini menyimpulkan:

1. Haluan Negara atau dengan nama lain diperlukan untuk memastikan dan menjamin bahwa Bangsa dan Negara Indonesia memiliki arah pedoman dan tujuan yang hendak dicapai. Haluan Negara yang diharapkan dapat ditetapkan di masa yang akan datang dengan format dan proses pembuatannya berbeda sama sekali dengan format dan proses pembentukan GBHN pada pada Era Orde Baru. Haluan Negara atau dengan nama lain dalam proses pembentukannya sedapat mungkin melibatkan lembaga negara yang mencerminkan rakyat secara keseluruhan. Oleh Karena itu akan lebih tepat apabila proses pembentukannya melibatkan DPR, DPD dan Presiden dan ditetapkan dengan Keputusan MPR RI.
2. MPR sebagai lembaga negara yang memiliki kewenangan untuk menetapkan dan mengubah UUD, melantik Presiden dan Wakil Presiden, memilih Wakil Presiden dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam hal Presiden dan/atau Wakil Presiden berhalangan tetap serta memiliki keanggotaan yang tingkat representasi rakyat yang tinggi merupakan alasan kuat untuk memberikan kedudukan MPR sebagai lembaga negara dengan kewenangan tertinggi, termasuk untuk menetapkan Ketetapan MPR yang memuat tafsir ketentuan UUD 1945.
3. Kewenangan MPR membuat Ketetapan relevan digunakan secara aktif untuk menyelesaikan masalah-masalah bangsa seperti Ketetapan MPR untuk memberikan tafsir atas UUD NRI 1945, yang dapat dijadikan jembatan antara UUD NRI 1945 dan Undang-Undang, serta mengatur hal-hal yang tidak sesuai jika diatur melalui Undang-Undang.

4. Sesuai dengan amanat Pasal 3 ayat (2) UUD 1945 maka pada masa yang akan datang pelantikan Presiden dan Wakil Presiden harus dibuat dalam bentuk hukum Ketetapan MPR tentang pelantikan Presiden dan Wakil Presiden.
5. Dalam proses uji konstiusionalitas UU oleh MK terhadap UUD 1945 untuk lebih mengetahui suasana kebatinan dan substansi materi muatan UUD maka MPR sebagai lembaga negara yang mempunyai kewenangan untuk mengubah dan menetapkan UUD harus diberi ruang dan waktu untuk menjelaskannya, sekalipun demikian putusan uji konstiusionalitas UU tetap menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi.
6. Sidang Tahunan MPR yang didalamnya terdapat laporan kinerja lembaga-lembaga negara selama setahun, menjadi penting guna memastikan bahwa lembaga-lembaga negara bersinergi dalam mewujudkan tujuan negara. Disamping itu sebagai lembaga negara yang paling representatif dengan kewenangan tertinggi, juga dapat menentukan sidang-sidang lain selain sidang tahunan untuk merespon masalah-masalah kenegaraan yang kian kompleks dan dunia yang berubah dengan cepat.
7. Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI dari tahun 1960 sampai dengan tahun 2002, khususnya Pasal 4 untuk ditindaklanjuti oleh DPR dan Pemerintah dengan membuat UU, akan tetapi tidak semua materi
8. Terdapat beberapa ketetapan MPRS/MPR sebagaimana diamanatkan dalam Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 yang harus segera dicabut karena telah dibentuk UU yang mengatur substansi yang sama, di samping itu ada beberapa ketetapan MPRS/MPR yang tetap untuk dipertahankan.

B. Rekomendasi

Berdasarkan hasil kajian dan kesimpulan maka direkomendasikan beberapa hal:

1. Perlu dibentuk Haluan Negara atau nama lainnya yang dalam proses pembentukannya melibatkan DPR, DPD dan Presiden dan ditetapkan dengan Keputusan MPR RI.
2. Perlu dilakukan amandemen UUD 1945 terbatas berkaitan dengan kedudukan MPR sebagai lembaga negara dengan kewenangan tertinggi dan pemberian kewenangan MPR untuk menetapkan Ketetapan MPR yang bersifat beschiking dan regeling sebagai tafsir atas ketentuan UUD 1945.
3. Perlu segera dibuat UU sebagai tindak lanjut dari Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI dari tahun 1960 sampai dengan tahun 2002, yaitu UU tentang Pengaturan Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan; UU tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional; UU tentang Etika Kehidupan Berbangsa; UU tentang Pembaruan Agraria.

DAFTAR PUSTAKA

Literatur

- A.S.S. Tambunan, *MPR Perkembangan dan Pertumbuhannya Suatu Pengamatan dan Analisis*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1991.
- Abdul latief, *Fungsi Mahkamah Konstitusi: Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, Yogyakarta: Total Media, 2009.
- Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bandung: PT Cira Aditya Bakti, 2006.
- Abu Bakar Ebyhara, *Pengantar Ilmu Politik*, Yogyakarta: AR-Ruzz Media, 2013.
- Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum*, Jakarta: Toko Gunung Agung, 2002.
- Ahmad Suhelmi, *Pemikiran Politik Barat*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2001.
- Aisyah Aminy, *Pasang Surut Peran DPR-MPR 1945-2004, Cetakan pertama*, Jakarta: Yayasan Pancur Siwah bekerjasama dengan PP Wanita Islam, 2004.
- Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR dalam Undang-Undang Dasar 1945 baru*, Yogyakarta: FH UII Press, 2003.
- Bagir Manan, *Konvensi Ketatanegaraan*, Bandung: Armico, 1987.
- Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Cetakan Kedua, Yogyakarta: FH UII Press, 2004.
- Bisariyadi, et.al, *Penafsiran Konstitusi Dalam Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 2016*, Pusat Penelitian, Pengkajian Perkara, dan Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi (P4TIK) Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2016.

- C.F. Strong, *Konstitusi-konstitusi Politik Modern: Kajian Tentang Sejarah & Bentuk-bentuk Konstitusi Dunia*, Terjemahan SPA Teamwork, Bandung: Nuansa dan Nusamedia, 2004.
- Carl J. Friedrich, dalam Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi HTN-UI, 1980.
- Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Yogyakarta: Liberty, 1989.
- Deddy Supriady Bratakusumah, *Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Program Pascasarjana IPB bekerjasama dengan Himpunan wilayah dan Pedesaan*. Jakarta, 2003.
- Didik Sukriono, *Hukum, Konstitusi dan Konsep Otonomi Kajian Politik Hukum Tentang Konstitusi, Otonomi Daerah dan Desa Pasca Perubahan Konstitusi*, Malang: Setara Press, 2013.
- Didik Sukriono, *Pembaharuan Hukum Pemerintah Desa: Politik Hukum Pemerintahan Desa di Indonesia*, Malang: Setara Press, 2010.
- Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat, Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-Negara Lain*, Bandung: Nusamedia, 2007.
- H. Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru, Cetakan II*, Yogyakarta: FH UII Press, 2004.
- H.L. Said Ruppina, *Menuju Demokrasi Pemerintahan*, Mataram: Universitas Mataram Press, 2005.
- Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Negara Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita II*, Jakarta: Fakultas Pascasarjana UI, 1990.
- Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, New York: Russell & Russell, 1961 Raisul Muttaqien, Jakarta, Nusamedia dan Nuansa, 2006.

- Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Jakarta: Aksara Baru, 1978.
- Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Jakarta: Aksara Baru, 1977.
- Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi, Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Ketatanegaraan Indonesia Kontemporer, Cetakan Pertama*, Bekasi: The Biography Institute, 2007.
- Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006.
- Jimly Asshiddiqie, *Teori dan Aliran Penafsiran Hukum Tata Negara*, Jakarta: InHilco, 2006.
- King F. Sulaiman, *Sistem Bikameral Dalam Spektrum Lembaga Parlemen Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, 2013.
- L. Witman, J.J. Wuest, *Visual Outline of Comparative Government*, Puterson, New Jersey: Litlefield, Adam and Co., 1963.
- Marsillam Simanjuntak. *Pandangan Negara Integralistik*, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1994.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, Gramedia, 1988.
- Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010.
- Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Pustaka LP3ES, Indonesia, Jakarta, 2007.
- Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1998.
- Mubyarto, *Ekonomi dan Keadilan Sosial*, Dalam Abimanyu, Anggito dkk. 1995, *Pembangunan Ekonomi dan*

- Pemberdayaan Rakyat*. Yogyakarta: PAU-SE UGM dan BPFE-Yogyakarta, 1995.
- Muhammad Fauzan dkk, *Kajian Akademik Penguatan Sistem Demokrasi Pancasila, Kerjasama Pusat Penelitian dan Pengembangan Pancasila dan Wawasan Kebangsaan LPPM Unsoed dengan Sekretariat Jenderal MPR*, 2017.
- Muhammad Fauzan, *Mahkamah Agung Dalam Perspektif Hukum Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Yogyakarta, Kanwa Publisher, 2012.
- N.E. Algra dkk, *Kamus Istilah Hukum Fockema Andreae Belanda Indonesia*, Bandung, Binacipta, 1983.
- Ni'matul Huda, *Perekmbangan Hukum Tata Negara: Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*, Yogyakarta: UII Press, 2014.
- Philipus M. Hadjon, *Lembaga Tertinggi dan Lembaga-lembaga Tinggi Negara Menurut Undang-Undang Dasar 1945 Suatu Analisis Hukum dan Kenegaraan*, Surabaya: PT Bina Ilmu, 1992.
- Pimpinan Badan Pengkajian MPR RI, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat*, Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, 2018.
- Rendy Adiwilaga, Yani Alfian dan Ujud Rusdia, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Deepublish, 2018.
- RM. A.B.Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945: Memuat Salinan Dokumen Otentik Badan oentoek Menyelidiki Oesaha-oesaha persiapan kemerdekaan*, Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004.
- Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta:Rajawali Pers, 2010.
- Samsul Wahidin, *MPR RI dari Masa ke Masa*, Jakarta: Bina Aksara, 1986.
- Slamet Rosyadi, *Paradigma Baru Manajemen Pembangunan*, Yogyakarta: Gavamedia, 2010.

- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Penerbit UI Press, 2005.
- Sri Soemantri, *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1993.
- Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung: P.T. Alumni 2006.
- Sri Soemantri, *Sistem-sistem Pemerintahan Negara-negara ASEAN*, Bandung: Tarsitom, 1976.
- Sri Soemantri, *Sistem-sistem Pemerintahan Negara-negara ASEAN*, Bandung: Tarsito, 1976, hlm. 35-36.
- Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1993.
- Sulardi, *Reformasi Hukum*, Malang: Intrans Publishing, 2009.
- Sunyoto Usman, *Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1998.
- T.A. Legowo, M. Djadjono, dkk., *Lembaga Perwakilan Rakyat Di Indonesia, Studi dan Analisis Sebelum dan Setelah Perubahan UUD 1945*, Jakarta: FORMAPPI dan AusAID, 2005.
- Taufiqurrohman Syahuri, *Hukum Konstitusi Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945- 2002 Serta Perbandingannya dengan Konstitusi Negara lain di Dunia, Cetakan Pertama*, Bogor Selatan: Ghalia Indonesia, 2004.
- Thaib, Dahlan, *Ketatanegaraan Indonesia Persfektif Konstitusional*, Yogyakarta, Total Media , 2009.
- Yudi Latif, *Negara Paripurna*, Cet. Ke-4, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2012.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Konstitusi RIS atau Undang-Undang Dasar RIS berlaku berdasarkan Keputusan Presiden RIS Nomor 48 tanggal 31 Januari 1950

tentang Mengumumkan Piagam Penandatanganan Konstitusi RIS. Diumumkan di Jakarta pada tanggal 6 Pebruari 1950 oleh Menteri Kehakiman, Lembaran Negara Nomor 3 Tahun 1950.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/MPR/2003 Tentang Peninjauan Terhadap Materi Dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyaawaratan Rakyat Sementara Dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002

Keputusan MPR Nomor 4/MPR/2014 tentang Rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Masa Jabatan 2009-2014.

Jurnal dan lain-lain

Ah. Mujib Rohmat, *Kedudukan Dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Era Reformasi*, Jurnal Pembaharuan Hukum Volume III No. 2 Mei - Agustus 2016.

Alam Burhanan dan Andi Azril. “*Sidang Tahunan MPR Resmi Ditutup*” <https://www.liputan6.com/news/read/86834/sidang-tahunan-mpr-resmi-ditutup> diakses pada tanggal 4 November 2019.

I Nengah Suantra, Makalah dipresentasikan dalam “Workshop Ketatanegaraan Penegasan Sistem Presidensial” yang diselenggarakan oleh MPR RI pada hari Jumat – Sabtu, 15 – 16 September 2017 di Hotel Novotel Bandara Ngurah Rai, Badung – Bali. Dosen di Fakultas Hukum Universitas Udayana, Bagian Hukum Tata Negara.

Jimly Asshiddiqie, dkk., Laporan Penelitian: Tinjauan Terhadap Materi, Status Hukum ketetapan MPR/S RI Tahun 1960 - 2000, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI-Kerjasama Sekjen MPR-RI, Jakarta, 2003.

Langi, Fitri Meilany, 2013, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR) Dalam Perundang-Undangan Di Indonesia, *Lex Administratum*, Vol.I/No.1/Jan-Mrt/2013.

- Mahardika, Ahmad Gelora, 2019, Politik Hukum Hierarki Tap MPR Melalui Amandemen Undang-Undang Dasar 1945, Jurnal Legislasi Indonesia Vol 16 No. 3 - September 2019.
- Mariyadi Faqih. “Nilai-Nilai Filosofi Putusan Mahkamah Konstitusi Yang Final dan Mengikat”. Jurnal Konstitusi, Volume 7, Nomor 3, Juni 2010
- Martha Pigome, “Implementasi Prinsip Demokrasi Nomokrasi Dalam Struktur Ketatanegaraan Pasca Amandemen UUD 1945” Artikel dalam Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 113, 2000.
- Mohammad Fajrul Falaakh, dkk., Laporan Akhir Kajian tentang Peninjauan terhadap Materi Status Hukum ketetapan MPRS dan MPR Tahun 1960-2002, Kerjasama Sekjen MPR-RI dan UGM Yogyakarta, 2002.
- MPR RI, *Koran Majelis Edisi Khusus Sidang Tahunan, Tahun II*, 16-31 Agustus 2017.
- MPR RI, *MAJELIS Media Informasi dan Komunikasi konstitusi, Edisi Khusus Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2017*, Edisi Khusus/TH.XI/AGUSTUS 2017.
- Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan, Jilid 1. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008.
- Nazriyah, R2005, Status Hukum Ketetapan MPR/S Setelah Perubahan UUD 1945, Jurnal Hukum/L. No.28 Vol. 12 Januari 2005.
- Ni'Matul Huda, “Kontroversi Dasar Hukum Sidang Istimewa MPR dan Maklumat Presiden 23 Juli 2001 (Tinjauan Yuridis Ketatanegaraan)”, Jurnal Hukum 8, No. 16, Maret, 2001.
- Pendapat Jakob Tobing yang diunduh dalam <http://ditpolkom.bappenas.go.id/v2/?p=813>

- R. Agung Laksono, “Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945”, Artikel dalam Jurnal Majelis, Vol. 1 No. 1, 2009.
- R. Nazriyah, “Penguatan Peran Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia”, Jurnal Hukum dan Pembangunan 47, No. 1 Januari-Maret, 2017.
- Tomi Agustian, *Implikasi Terhadap Pengujian Ketetapan MPR/MPRS Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Rangka Mengawal Tegaknya Konstitusi Negara*, Ubelaj, Volume 2 Number 2, October 2017